

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ

การกีฬาแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กก ๕๑๐๗/๙๕๐๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสมาคมกีฬาว่ายน้ำแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติเพื่อก่อสร้างสระว่ายน้ำและสระกระโดดน้ำมาตรฐานแข่งขัน พร้อมอฒจันทร์ อุปกรณ์กีฬา และสิ่งอำนวยความสะดวก โดยใช้พื้นที่ก่อสร้างในพื้นที่ของการกีฬาแห่งประเทศไทย รวมค่าดำเนินการทั้งสิ้น ๓๕๗,๔๓๙,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬาหรือลงทุน ประเภทที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ได้หรือไม่ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงเห็นควรให้การกีฬาแห่งประเทศไทยขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณประจำปีตามปีงบประมาณของทางราชการ

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้เงินกองทุนใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้ (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกีฬาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ หรือ (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานักกีฬานักกีฬานักกีฬา และสมาคมกีฬา ซึ่งทั้งสองอนุมาตรามีความหมายของการดำเนินงานที่หลากหลายก็อาจจะสามารถดำเนินการเรื่องการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬาได้ แต่อย่างไรก็ตามควรสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการกีฬาแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการส่งเสริมการกีฬา หรือสำรวจ จัดสร้างและบูรณะสถานที่สำหรับการกีฬา

รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร) ในฐานะประธานกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย ได้มอบหมายให้การกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) ในฐานะที่รับผิดชอบการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ จะมีนโยบายหรือจะกำหนดกฎหมายในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬา หรือลงทุน ประเภทที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ได้หรือไม่ อย่างไร หรือหากมีความเห็นอื่นใด ได้โปรดเสนอแนะต่อการกีฬาแห่งประเทศไทยด้วย

ต่อมาการกีฬาแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กก ๕๑๐๒/๙๗๓๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือเพิ่มเติม สรุปความได้ว่าตามที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ โดยให้การกีฬาแห่งประเทศไทยเสนอเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๓๐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนแหล่งที่มาของเงินตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ในการจัดการแข่งขันดังกล่าว อาจนำมาจากกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร) รายงานต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าจะนำหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในรายละเอียดต่อไป การกีฬาแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า งบประมาณจากกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ สามารถนำมาใช้จ่ายในการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ เอเชียนเกมส์ และโอลิมปิกเกมส์ และการปรับปรุงซ่อมแซม หรือการสร้างสนามกีฬาเพื่อรองรับการจัดการแข่งขันดังกล่าว ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของการกีฬาแห่งประเทศไทย ทั้ง ๒ เรื่อง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรตอบข้อหารือในคราวเดียวกัน โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติจะให้เงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬา หรืองบลงทุน ประเภทที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๓๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติขึ้นในการกีฬาแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา ค้ำครอง ช่วยเหลือและจัดสวัสดิการ

^๑มาตรา ๓๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ” ใน กกท. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา ค้ำครอง ช่วยเหลือและจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา ๓๗
- (๒) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา ๑๓๓
- (๓) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็น
- (๕) เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (๖) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุน
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๘) รายได้อื่น ๆ

ให้ กกท. เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นของ กกท. เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ส่วนการใช้จ่ายเงินของกองทุนต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าว สามารถแยกลักษณะของการนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (๑) เพื่อดำเนินกิจกรรมกีฬา (๒) เพื่อตัวนักกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬา โดยการพัฒนานักกีฬา การเตรียมนักกีฬา การสนับสนุนเงินรางวัล การสนับสนุนทุนการศึกษา และการช่วยเหลือด้านสวัสดิการ และ (๓) การส่งเสริมสนับสนุนกีฬามวยและกีฬาอาชีพ ซึ่งจากลักษณะของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นให้มีการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อประโยชน์ของตัวนักกีฬา และบุคลากรกีฬาเป็นส่วนใหญ่ โดยมีได้มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติให้ใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬา หรือลงทุน ประเภทที่ดิน สิ่งก่อสร้างได้โดยตรงแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี การที่จะนำเงินกองทุนบางส่วนไปใช้ในกรณีดังกล่าว เช่น ใช้จ่ายเพื่อก่อสร้างศูนย์ช่วยเหลือ นักกีฬาที่ประสบอุบัติเหตุจากการกีฬา สถานพยาบาลในสนามกีฬา หรือสระว่ายน้ำสำหรับบำบัด ฟันฟูนักกีฬาและบุคลากรกีฬา ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้จ่ายเงินกองทุน ก็ย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติที่จะพิจารณาให้ใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักและภาระของกองทุน รวมทั้งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ประกาศกำหนดด้วย

อนึ่ง ในเรื่องของการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการกีฬา หรือการลงทุน ประเภทที่ดิน สิ่งก่อสร้าง มาตรา ๘ (๕)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘

^๓มาตรา ๔๒ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกีฬาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานักกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬา
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการเตรียมนักกีฬาเพื่อให้เป็นนักกีฬาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ
- (๔) สนับสนุนเงินรางวัลแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

ซึ่งประกอบคุณความดีแก่การกีฬาของชาติหรือนำชื่อเสียงเกียรติภูมิมาสู่ประเทศชาติ

- (๕) สนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬา

(๖) ช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และผู้ซึ่งประสบอุบัติเหตุ หรือได้รับความเสียหายหรืออันตรายจากการแข่งขันกีฬา และกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

(๗) ส่งเสริมและสนับสนุนกีฬามวยตามกฎหมายว่าด้วยกีฬามวย และกีฬาอาชีพ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกีฬาอาชีพ

นอกจากการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้จัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

^๓มาตรา ๘ กกท. มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการกีฬา
- (๒) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการกีฬา
- (๓) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำโครงการ แผนงาน และสถิติเกี่ยวกับการส่งเสริมการกีฬา

รวมทั้งประเมินผล

- (๔) จัด ช่วยเหลือ แนะนำ และร่วมมือในการจัดและดำเนินกิจกรรมกีฬา

- (๕) สำรวจ จัดสร้าง และบูรณะสถานที่สำหรับการกีฬา

- (๖) ติดต่อร่วมมือกับองค์การหรือสมาคมกีฬาทั้งในและนอกราชอาณาจักร

- (๗) สอดส่องและกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมกีฬา

- (๘) ริเริ่ม พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการกีฬาคนพิการ

- (๙) ประกอบกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของการกีฬา

ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของภารกิจกีฬาแห่งประเทศไทยที่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินหรือขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งในการดำเนินการสำรวจ จัดสร้าง และบูรณะสถานที่ได้โดยตรงอยู่แล้ว

ประเด็นที่สอง กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณในการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ เอเชียนเกมส์ และโอลิมปิกเกมส์ และการปรับปรุง ซ่อมแซม หรือการสร้างสนามกีฬาเพื่อรองรับการจัดการแข่งขันดังกล่าว ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ในการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวนั้น มีกิจกรรมทั้งที่เกี่ยวกับกีฬาและนักกีฬาโดยตรง และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นเจ้าภาพการแข่งขันกีฬาดังกล่าวหลายประการ เช่น การให้รางวัล หรือสิทธิประโยชน์แก่นักกีฬาที่ประสบความสำเร็จในการแข่งขัน การปรับปรุง ซ่อมแซม หรือสร้าง สนามกีฬาเพื่อรองรับการจัดการแข่งขัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม การก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นบ้านพักนักกีฬาและบุคลากรกีฬาในระหว่างการจัดการแข่งขัน หรือการสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการจัดการแข่งขัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬานั้น มีทั้งกิจกรรมที่อยู่และไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์และลักษณะ การใช้จ่ายเงินของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาให้การสนับสนุนเพื่อรองรับการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๐