

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียงปืนก็เงียบลง?

ประโยชน์สาธารณะของกีฬาฟุตบอลอาชีพในทวีปยุโรปภายใต้ข้อบังคับ

ด้านใบอนุญาตและความยั่งยืนทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอล

สหภาพสมาคมฟุตบอลยุโรป

Public Interest of Professional Football in Europe under the UEFA

Club Licensing and Financial Sustainability Regulations

ปีติเทพ อยู่ยืนยง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Pedithep Youyuenyong

Faculty of Law, Chiang Mai University

E-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

Received: April 26, 2024; Revised: July 14, 2024; Accepted: July 19, 2024

### บทคัดย่อ

เพื่อตอบสนองต่อการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลยุโรปแบบลำดับขั้นและภาพรวมในการแข่งขันฟุตบอลที่มีสหภาพสมาคมฟุตบอลยุโรป (ยูฟ่า) กำกับดูแลอยู่ รวมทั้งเพื่อตอบสนองต่อพัฒนาการระยะยาวของการสร้างสมดุลการแข่งขันที่เป็นธรรมในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในภูมิภาคยุโรปที่มียูฟ่ากำกับดูแล ยูฟ่าจึงได้ปฏิรูปกฎระเบียบเพื่อสร้างเช่นเดียวกับการพัฒนาในระยะยาวของความสมดุลทางการแข่งขันที่ยุติธรรมในกีฬาฟุตบอลยุโรปของยูฟ่า ยูฟ่าจึงได้ปฏิรูปกฎระเบียบเสถียรภาพระบบการเงินขึ้นมา เหตุนี้เองกว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงินฉบับใหม่จึงถูกนำมาบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2022 กฎฉบับใหม่นี้ช่วยเพิ่มความสมดุลทางการแข่งขันในตลาดกีฬาฟุตบอลยุโรปของยูฟ่า กฎเหล่านี้มาแทนที่กฎเก่าด้วยการใช้จ่ายเงินอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมของยูฟ่าตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2022 แนวทางของยูฟ่าในการปฏิรูปภาพรวมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลให้ตระหนักและปกป้องพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การสร้างสมดุลทางการแข่งขันของยูฟ่าอันเป็นเป้าหมายหลักของการเสถียรภาพทางการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลยุโรป ซึ่งยูฟ่าได้วางมาตรฐานการกำกับดูแลวินัยทางการเงินและ

งบประมาณของสมาชิกในสามประการสำคัญด้วยกันอันประกอบด้วย ความเพียงพอของเงินทุนในการบริหารสโมสร ความมั่นคงทางการเงินของสโมสร และการควบคุมงบประมาณของสโมสร มาตรฐานทั้งสามประการนี้จะบังเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อบรรดาสโมสรต่างๆ ผู้กัปจะปฏิบัติตามอย่างโปร่งใส มีการวางระเบียบที่เหมาะสม รวมทั้งธุรกิจการจัดการแข่งขันกีฬากีฬาฟุตบอลของยูฟ่าที่ดำเนินอยู่ก็ย่อมได้ประโยชน์จากการวางมาตรฐานการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ยั่งยืน การปกป้องเกมการแข่งขันกีฬาดังกล่าวในเหมาะสม ตลอดจนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังสามารถส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมในธุรกิจการค้าของยูฟ่าได้ บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาบทวนเอกสารที่อธิบายถึงความเป็นมาและหลักการสำคัญของกฎว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่า บทความฉบับนี้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาตสโมสรของยูฟ่ากับกฎว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่า บทความฉบับนี้นำเสนอกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยความผิดตามกฎว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่า พร้อมกับวิเคราะห์ให้เห็นในส่วนสรุปว่าความยั่งยืนทางการเงินของวงการกีฬาฟุตบอลยุโรปเป็นประโยชน์สาธารณะในวงการกีฬาฟุตบอลยุโรปที่สำคัญประการหนึ่ง

**คำสำคัญ:** ยูฟ่า, กฎว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงิน, ประโยชน์สาธารณะ, กีฬาฟุตบอลยุโรป

### Abstract

In response to the traditional European football's hierarchy and competitive landscape of the Union of European Football Associations (UEFA), as well as the long-term development of fair competitive balance in the UEFA's European football, the UEFA fundamentally reformed its regulation of financial stability. Therefore, the new Financial Sustainability Regulation (FSR) has been introduced from June 2022. The new FSR improves competitive balance in UEFA's European football market. These rules replaced the UEFA Financial Fair Play Regulations (FFPR) from June 2022. The UEFA's approach to reforming the competitive landscape recognises and protects the foundations on which the UEFA's competitive balance success as a main aim of bringing financial stability to European football is built: consistently common financial regulatory standards of

UEFA with 3 key pillars being monitored: solvency, stability and cost control. These will ensure the benefits from transparency obligations of the professional football clubs, proportionate regulation and that business of UEFA professional football club competitions benefit from sustainable benchmark, appropriate game protection and from a sector that embraces UEFA's business and commerce. This article is about the relationship between FSR and protection of the UEFA's football competition business. Its purpose is to define each area of FSR, to delineate the boundary between them, to show how they interact with each other, and to show how they support one another as the two component parts of an overarching unity: UEFA's effective European football competition ruling. This paper proposes a documentary methodology which can provide a unifying focus for a wide range of background and essence of the FSR. It discusses current relationship of CLR (UEFA Club Licensing Regulations) and the FSR. It delivers regulatory procedures under the FSR. It also analyse these viewpoints before coming to a conclusion about defining the representation of the financial sustainability of European football clubs in European football as a European football interest.

**Keywords:** UEFA, Financial Sustainability Regulation, Public Interest, European Football

## 1. บทนำ

สหภาพสมาคมฟุตบอลยุโรป (Union of European Football Associations) หรือ ยูฟ่า (UEFA) เป็นองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลที่ดำเนินกิจกรรมการบริหารปกครองสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิก (National Football Associations) ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรป และจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรป การบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของยูฟ่า เช่นว่านี้อยู่บนฐานของการเข้าร่วมเป็นสมาชิก (Membership) ของสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิก เมื่อสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิกยอมเข้ามาเป็นสมาชิกของยูฟ่าแล้ว ก็เท่ากับว่าสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิกก็ตกลงยอมรับอำนาจบริหารปกครองของยูฟ่าและยินยอมที่จะ

ผูกพันปฏิบัติตามหรือเคารพกฎระเบียบที่ยูฟ่าได้วางเอาไว้อย่างเคร่งครัด ในอีกด้านหนึ่งยูฟ่าดำเนินธุรกิจจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรป ด้วยการจัดกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปเพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพ (Professional Football Clubs) จากประเทศสมาชิกของตนมาเข้าร่วมแข่งขันกีฬาฟุตบอลเพื่อชิงชัยชนะจากการแข่งขันกีฬาฟุตบอลดังกล่าว

แม้ยูฟ่าเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (Not-for-Profit Organizations หรือ NFPO) แต่ยูฟ่าก็ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลผลิตหรือตัวสินค้าและ/หรือก่อให้เกิดการบริการประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการมอบลิขสิทธิ์การถ่ายทอดสดงานแพร่เสียงแพร่ภาพการแข่งขันกีฬาฟุตบอล การขายตั๋วเข้าชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ตลอดจนการพาณิชย์อื่นๆ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดรายได้จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นการประกอบการในเชิงธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ยูฟ่าดำเนินอยู่ มักมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของบรรดาสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิกของยูฟ่าส่วนใหญ่หรือสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพส่วนมากที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปที่ยูฟ่าเป็นผู้จัด โดยประโยชน์ที่ว่านี้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์ไม่เจาะจงต่อสมาคมกีฬาฟุตบอลชาติสมาชิกของยูฟ่าชาติหนึ่งชาติใดหรือสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพรายหนึ่งรายใดเป็นพิเศษ การบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปเช่นว่านี้ก็ยังสามารถเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนที่ติดตามรับชมกีฬาฟุตบอลส่วนใหญ่ในภูมิภาคยุโรป ทำให้ผู้คนที่ติดตามรับชมกีฬาฟุตบอลส่วนใหญ่ในภูมิภาคยุโรปได้มีโอกาสติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปที่ยูฟ่าเป็นผู้จัดได้อย่างต่อเนื่อง ในอีกด้านบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพก็มีความเท่าเทียมกันของโอกาสที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปที่ยูฟ่าเป็นผู้จัดการแข่งขันและไม่ถูกกีดกันออกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของยูฟ่าอย่างไม่สมเหตุผล

การดำเนินธุรกิจและศักยภาพทางเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพส่งผลต่อการประกอบธุรกิจจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่า ด้วยโครงสร้างทางธุรกิจการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าที่ต้องพึ่งพาอาศัยการเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่มาจากภูมิภาคยุโรป หากสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรม

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสี่ยงปิ่นก็เจ็บลง?

สามารถบริหารการเงินและงบประมาณของตนเองได้ ทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมในการดำเนินงานตามปกติของธุรกิจกีฬาฟุตบอลในลักษณะที่มีสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจกีฬาฟุตบอลอย่างเหมาะสมและยั่งยืนได้ นั้นหมายความว่าโอกาสที่สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพจะอยู่รอดและไม่เผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจก็ย่อมมีน้อยลง ผลที่ตามมา กิจกรรมกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดก็สามารถดำเนินต่อไปอย่างไม่มีอุปสรรคหรือไม่สะดุดหยุดลงเพียงเพราะมีสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพเพียงสโมสรหนึ่งสโมสรใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจภายในองค์กรของตน ด้วยเหตุนี้ยูฟ่าจึงพยายามออกกฎระเบียบของตนกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมความประพฤติทางงบประมาณ การเงินและการบัญชีของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่มาร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าเป็นผู้จัดการแข่งขัน เพื่อให้สโมสรต่างๆ เหล่านี้บริหารการเงินและงบประมาณของตนเพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายต่อธุรกิจทั้งต่อธุรกิจของตนเองและต่อธุรกิจของยูฟ่า ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการบัญญัติกฎว่าด้วยความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่า (UEFA Financial Sustainability Regulation หรือกฎ FSR) ขึ้นมาสำหรับกำกับดูแลและควบคุมเสถียรภาพทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น<sup>1</sup> กฎ FSR ถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้เป็นแนวทางพื้นฐานในการเข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นเพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นยินยอมผูกพันจะประพฤติปฏิบัติตามกฎ FSR ที่ยูฟ่าได้บัญญัติขึ้นมาแล้วกฎเช่นนี้ก็มีความบังคับ ทำให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าเป็นผู้จัดการแข่งขันทุกสโมสรจะรับรู้และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

กฎ FSR ของยูฟ่าถือเป็นกติกาของยูฟ่ากำหนดขึ้นมาเพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมความประพฤติในการใช้จ่ายเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นให้สามารถบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรเป็นไปในทิศทาง

---

<sup>1</sup> Union of European Football Associations, “Explainer: UEFA’s New Financial Sustainability Regulations,” Union of European Football Associations, April 22, 2022, accessed April 23, 2024, <https://www.uefa.com/news-media/news/0274-14da0ce4535d-fa5b130ae9b6-1000-explainer-uefa-s-new-financial-sustainability-regulations/>.

ที่ยูฟ่ากำหนดเอาไว้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับยูฟ่าว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นจะมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในสโมสรที่ดี ไม่มีปัญหาทางการเงิน (Financial Problems) หรือเผชิญความเสี่ยงที่จะล้มละลาย (Insolvency) อันส่งผลดีต่อภาพรวมของการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าซึ่งการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับการติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของประชาชนจะต้องไม่หยุดชะงักหรือมีอุปสรรคเพียงเพราะสโมสรหนึ่งสโมสรใดมีปัญหาทางการเงินแล้วส่งผลต่อการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่า ถ้าการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าต้องหยุดชะงักอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือส่งผลเสียต่อภาพรวมของการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ยูฟ่าจึงต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในการกำกับดูแลหรือควบคุมผ่านการบังคับใช้กฎ FSR เพื่อให้การแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าเป็นไปอย่างต่อเนื่องและปราศจากผลกระทบทางการเงิน ในอีกด้านกฎ FSR วางหลักเกณฑ์กำกับดูแลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรขั้นพื้นฐานสำหรับพัฒนาสโมสรของตนที่ไม่เหลื่อมล้ำหรือแตกต่างกันมากนัก ส่งผลให้สโมสรแต่ละแห่งมีศักยภาพและคุณภาพที่คล้ายคลึงกัน เพราะกฎ FSR ควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ (Spending) ตามรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎ FSR (เช่น การควบคุมรายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าตอบแทนแก่นักกีฬาฟุตบอลอาชีพที่สังกัดสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น (Spending on Player Wages) เป็นต้น<sup>2</sup>) กฎ FSR สร้างกลไกทางเศรษฐกิจของยูฟ่าที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) สร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัด

---

<sup>2</sup> กฎ FSR เป็นกฎระเบียบที่ยูฟ่ากำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญ นั่นก็คือ สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นอาจมีหนี้ค้างชำระ (Overdue Payables) ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการภายในสโมสร เช่น การที่สโมสรกีฬาฟุตบอลในฐานะองค์กรนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้กับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในสโมสรของตน (Nonpayment of liabilities owing to employees) เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมใน Girish Ramchandani, Daniel Plumley, Adam Davis, and Rob Wilson, “A Review of Competitive Balance in European Football Leagues before and after Financial Fair Play Regulations,” *Sustainability* (Basel, Switzerland) 15, no. 5 (2023): 4284.

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียงปิ่นก็เงียบลง?

ขึ้นแข่งขันบนความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนาสโมสรภายใต้กฎกติกาทางการเงินเดียวกัน ดังนั้นแล้วกฎ FSR ย่อมแฝงไว้ด้วยประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้นส่วนใหญ่ที่ต้องการให้กิจกรรมกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาเป็นผู้จัดสามารถติดตามรับชมได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่สะดุดหยุดลงเพียงเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใดและประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้น

แม้ว่ากฎ FSR มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ต่อผู้คนหมู่มากในวงการกีฬาฟุตบอลยุโรปและประโยชน์ในการกำกับควบคุมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยุโรปตามที่กล่าวมาแล้ว โดยกำหนดแนวทางในการบริหารการเงินและงบประมาณเพื่อใช้ในการสร้างการบริหารงานเงินและงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพอย่างยั่งยืน และให้อำนาจแก่ผู้ฟาที่จะพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายและงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพนั้นเป็นไปตามกฎ FSR และพอสมควรแก่กรณี แต่กฎ FSR เช่นว่านี้จะเป็นการจำกัดการค้าเสรีที่ไม่สมควรได้รับการกีดกันใดๆ โดยรัฐบาลหรือองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลอย่างยุโรปหรือไม่ สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้นพึงมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐบาลหรือองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลอย่างยุโรปไม่ควรใช้อำนาจแทรกแซงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการลงทุนอื่นใดของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้นหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นปัญหาที่น่าขบคิด บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสาระสำคัญของกฎ FSR และบทวิเคราะห์กฎ FSR ในเชิงวิพากษ์การบังคับใช้กฎ FSR โดยยุโรป พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่าเนื้อหาของกฎ FSR เอื้อประโยชน์ต่อยุโรปในการใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬาที่กระทบต่อการแข่งขันในธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอย่างเสรีของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้นหรือไม่

## 2. กฎ FSR

กฎ FSR ที่วางกติกาเพื่อใช้บังคับความประพฤติในการบริหารการเงินและงบประมาณของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นสอดคล้องกับการจัดรูปแบบการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปตามหลักการบริหารปกครองตนเองขององค์กรบริหารปกครองกีฬา (Self-Governance of Sport Governing Bodies) อันเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงการกีฬาฟุตบอลยุโรปมีการจัดตั้งองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปเพื่อประโยชน์ของกีฬาฟุตบอลในภูมิภาคยุโรปโดยรวมและเพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิกที่ยอมตนเข้ามาสังกัดขึ้นตรงต่อผู้ฟ้ โดยที่ผู้ฟ้ย่อมมีอิสระเป็นอย่างสูงในการสร้างความเชื่อมั่นในธุรกิจการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ตนเองดำเนินอยู่และรักษาเสถียรภาพให้ระบบการเงินของตนที่มีเสถียรภาพน่าเชื่อถือ<sup>3</sup> นั้นหมายความว่าผู้ฟ้ต้องพยายามกำกับดูแลการบริหารการเงินและงบประมาณของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นเน้นการรักษาเสถียรภาพของระบบ เพราะหากสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นรายหนึ่งรายใดตกอยู่ในภาวะที่สโมสรเกิดภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง หรือสโมสรต้องเผชิญปัญหาทางการเงินอย่างย้งยวด ก็อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลสะท้อนธุรกิจการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ดำเนินด้วยผู้ฟ้ทั้งระบบ ธุรกิจการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของผู้ฟ้อาจสั่นคลอนทั้งระบบ นอกจากนี้ผู้ฟ้ได้พยายามชี้ถึงเหตุการณ์เป็นหนี้สะสมที่เกิดจากการตัดสินใจบริหารธุรกิจที่ผิดพลาดในระยะยาวหรือหนี้

---

<sup>3</sup> รัฐบาลของประเทศสหราชอาณาจักรได้แสดงให้เห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลและควบคุมความประพฤติในการใช้จ่ายเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้น เพราะบางสโมสรเช่นว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของสหราชอาณาจักร (สโมสรกีฬาฟุตบอลในสหราชอาณาจักร) อีกทั้งรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พยายามสะท้อนบทบาทของกฎ FSR ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำหรับสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฟ้ว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นจะมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในสโมสรที่ดี โปรดดูเพิ่มเติมใน Department for Culture, Media & Sport, "Policy Paper: A Sustainable Future - Reforming Club Football Governance," The Government Digital Service, February 23, 2023, accessed April 23, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/a-sustainable-future-reforming-club-football-governance/a-sustainable-future-reforming-club-football-governance>.

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียป็นก็เสียลง?

ฉับพลันที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจลงทุนที่ผิดพลาดจากบริษัทที่ล้มลงในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยุโรปจัดขึ้นในบางสโมสร จึงเป็นเหตุผลที่ยุโรปได้วางกฎ FSR กำหนดกติกาให้สถาบันต่าง ๆ ของยุโรปประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมกีฬาฟุตบอลในภูมิภาคยุโรปเพื่อรักษาระบบการเงินและงบประมาณของบรรดาบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยุโรปจัดขึ้นให้มีเสถียรภาพโดยรวม มีการเงินและงบประมาณที่ดีไม่เสี่ยงต่อการล้มละลาย ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ธุรกิจล้มเหลว และสามารถกระจายสภาพคล่องเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจหลังสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019<sup>4</sup>

สำหรับกฎ FSR ได้รับการพัฒนามาจากกฎการเงินบริสุทธิ์ยุติธรรม (Financial Fair Play หรือกฎ FFP) ที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2011 ถึงปี 2018<sup>5</sup> ซึ่งแต่เดิมยุโรปต้องการสร้างกติกาที่เอื้อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยุโรปจัดขึ้นได้รับโอกาสครอบครองทรัพยากรที่ใช้ในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นในการแข่งขันของแต่ละสโมสร ด้วยเหตุนี้ยุโรปจึงได้กำหนดกฎ FFP เพื่อให้แต่ละสโมสรไม่ว่าจะเป็นสโมสรขนาดเล็กหรือสโมสรขนาดใหญ่

---

<sup>4</sup> วิกฤตการเงินที่สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพในภูมิภาคยุโรปประสบพบเจอในช่วงเวลาที่สถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นเหตุประการสำคัญที่ก่อให้เกิดความตระหนักในด้านการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณของสโมสรอย่างยั่งยืน ในทำนองที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Sustainability) ของแต่ละสโมสร โปรดดูเพิ่มเติมใน Nahid Atghia and Ali Nazarian, “Economic Sustainability: A Solution to the Financial Problems of Football Clubs,” *Sport, Business and Management* 14, no. 1 (2024): 56-79.

<sup>5</sup> กฎการเงินบริสุทธิ์ยุติธรรม (Financial Fair Play หรือกฎ FFP) ได้แก่ กฎว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน โดยสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นสมาชิกในระบบการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยุโรปต้องบริหารการเงินตามความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง นั้นหมายความว่ากฎเช่นนี้วางมาตรการป้องกันไม่ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลเหล่านั้นก่อหนี้ที่มากเกินไปกว่าความสามารถในการชำระคืน โปรดดู Union of European Football Associations, “Financial Fair Play Regulations Are Published,” Union of European Football Associations, June 24, 2010, accessed July 14, 2024, <https://de.uefa.com/news-media/news/01e6-0e74c21eda89-e46c84144528-1000-financial-fair-play-regulations-are-published/>.

สามารถครอบครองทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียม<sup>6</sup> ผ่านการควบคุมการใช้จ่ายของแต่ละสโมสรให้ทุกสโมสรสามารถใช้จ่ายงบประมาณของตนเองได้ตามความต้องการ แต่การใช้จ่ายงบประมาณต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัวและไม่เกินไปกว่าจำนวนเงินที่ผู้ฟ้ได้กำหนดวงเงินการใช้จ่ายเอาไว้<sup>7</sup> กลไกทางเศรษฐกิจเช่นว่านี้เอื้อต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างสโมสรขนาดเล็กและสโมสรขนาดใหญ่ สร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกสโมสรแข่งขันบนความเท่าเทียม<sup>8</sup> ในอีกด้านหนึ่ง กฎ FFP ห้ามไม่ให้แต่ละสโมสรขาดทุนเกินไปกว่าจำนวนเงินที่ผู้ฟ้ได้กำหนดเอาไว้ ข้อห้ามตามกฎ FFP เช่นว่านี้ย่อมนำไปสู่การสกัดกั้นป้องกันการเกิดภาวะขาดทุนสะสมของสโมสรหนึ่ง

---

<sup>6</sup> การผูกขาดชัยชนะของทีมสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดใหญ่ (Big Clubs) เพราะสโมสรเช่นว่านี้ย่อมมีฐานะทางการเงินที่ดีพอที่จะได้ครอบครองทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่ชัยชนะในการแข่งขันกีฬาเหนือไปกว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดกลางและขนาดเล็ก ย่อมทำให้สโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดกลางและขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในเกมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลได้ยากมาก สูญเสียโอกาสในการมีชื่อเสียงเกียรติคุณหรือทางทำมาหาได้ทางเจริญจากการได้รับชัยชนะ ทั้งนี้ จึงอาจต้องตั้งคำถามว่ากลไกของการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปที่ผู้ฟ้มีอยู่ สามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดกลางและขนาดเล็ก จนนำไปสู่การสร้างสมดุลการแข่งขันกีฬา (Competitive Balance) ของสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กในวงการกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปที่มีการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปซึ่งบริหารปกครองและกำกับดูแลโดยผู้ฟ้ โปรดดูเพิ่มเติมใน Fabio Wagner, Holger Preuss, and Thomas Könecke, “A Central Element of Europe’s Football Ecosystem: Competitive Intensity in the ‘Big Five,’” *Sustainability* (Basel, Switzerland) 13, no. 6 (2021): 3097.

<sup>7</sup> กฎการเงินบริสุทธิ์ยุติธรรม (Financial Fair Play หรือกฎ FFP) อาจไม่ใช่เครื่องประกันว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นจะบริหารการเงินและงบประมาณของตนให้มีสุขภาพการเงินที่ดีและมีการดำเนินธุรกิจที่อยู่รอดต่อไปได้อย่างยั่งยืนเสมอไป โปรดดูเพิ่มเติมใน J. Christian Muller, Joachim Lammert, and Gregor Hovemann, “The Financial Fair Play Regulations of UEFA: An Adequate Concept to Ensure the Long-Term Viability and Sustainability of European Club Football?,” *International Journal of Sport Finance* 7, no. 2 (2012): 117.

<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม กฎ FSR ถือเป็นความท้าทายของสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดเล็ก (Small Clubs) เป็นอย่างมาก เพราะการที่สโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดเล็กจะกลายมาเป็นสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นได้หรือไม่นั้น นอกจากจะต้องมีศักยภาพของทีมผู้เล่นกีฬาฟุตบอลที่แข็งแกร่งแล้ว ขณะเดียวกันสโมสรก็ต้องมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในสโมสรที่ดีอีกด้วย นับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งยวดของสโมสรกีฬาฟุตบอลขนาดเล็กในภูมิภาคยุโรป โปรดดูเพิ่มเติมใน Florbela Dantas, Ana Borges, and Rui Silva, “Impact of UEFA Champions League and UEFA Europa League on Financial Sustainability—Case Study of Two Small Football Portuguese Teams,” *Sustainability* (Basel, Switzerland) 21, no. 12 (2020): 9213.

สโมสรใด ไม่ให้สโมสรหนึ่งสโมสรใดขาดทุนสะสมมานานหลายปีต่อเนื่องติดต่อกันจนทำให้มีหนี้สะสมอยู่ อันเป็นสาเหตุที่อาจนำไปสู่การผิพนัดชำระหนี้ในอนาคตและอาจถูกฟ้องดำเนินคดีตามกฎหมายล้มละลายในเวลาต่อมา นั้นหมายความว่าสโมสรแต่ละสโมสรต้องบริหารการเงินและงบประมาณของตนให้รายได้กับรายจ่ายของสโมสรเป็นไปอย่างเหมาะสม และได้สัดส่วนตามที่ผู้พาคาดหวัง ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาทางการเงินและความเสี่ยงต่อการล้มละลายของสโมสรในอนาคต<sup>9</sup>

ในเวลาต่อมายูฟ่าจึงได้ประกาศใช้กฎ FSR อันถือเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาตและการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของยูฟ่า (UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations หรือระเบียบ CLFS) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 2018 (ซึ่งบทความฉบับนี้จะอธิบายระเบียบ CLR (UEFA Club Licensing Regulations) แยกจากกฎ FSR เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของกฎ FSR และระเบียบ CLR อย่างควบคู่กันไป) กำหนดให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นไม่ว่าจะเป็นสโมสรขนาดใหญ่ก็ดีหรือสโมสรขนาดเล็กก็ตาม ต้องรักษาวินัยการเงินการงบประมาณของสโมสรอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินของตนมีเสถียรภาพ พร้อมกับคงอย่างยั่งยืนตามกฎ FSR กฎของยูฟ่าฉบับนี้กำหนดกรอบการบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสร พร้อมสร้างกลไกกำกับวินัยการบริหารการเงินและงบประมาณของแต่ละสโมสร ทั้งด้านการแสวงหารายได้และการใช้จ่ายทั้งเงินงบประมาณอย่างคู่ขนาดกันไป

กฎ FSR กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นมีพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินสำหรับดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

---

<sup>9</sup> เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลในสหราชอาณาจักร (นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของสหราชอาณาจักร) มีฐานะทางการเงินการงบประมาณมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎ FSR อีกทั้งการที่ FSR เป็นเครื่องมือที่สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายของสโมสรเอาไว้ ไม่เพียงทำให้สโมสรมีเสถียรภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณเท่านั้น ขณะเดียวกันกฎ FSR ก็ส่งผลลดการเกิดคิสมีสโมสรกีฬาฟุตบอลถูกฟ้องล้มละลายในสหราชอาณาจักรอีกด้วย โปรดดูเพิ่มเติมใน Department for Culture, Media & Sport, “Policy Paper Research Report: Still Ill? Assessing the Financial Sustainability of Football (2023),” The Government Digital Service, September 7, 2023, accessed April 23, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/reforming-club-football-governance-consultation-response/research-report-still-ill-assessing-the-financial-sustainability-of-football-2023>.

เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎ FSR ระบุเอาไว้ให้ปฏิบัติตามเท่านั้น หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและต้องยินยอมรับโทษตามที่ผู้ฟากำหนดไว้ แนวคิดพื้นฐานตามกฎ FSR เช่นว่านี้ นั่นก็คือการประสานความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (General Interests) ซึ่งผู้ฟามีอำนาจหน้าที่บริหารปกครองและกำกับดูแลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลสำหรับตอบสนองต่อความต้องการส่วนมากของบรรดาสมาคมชาติสมาชิก บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้น และบรรดาผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้น สิ่งที่ทำให้ประโยชน์แก่บรรดาผู้เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งหลายในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้น นั่นก็คือระบบการเงินที่เข้มแข็งมั่นคงภายใต้การยกระดับการกำกับดูแลสถานะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอย่างเคร่งครัด

กฎ FSR มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถานะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายบรรดาสโมสรรวมทั้งควบคุมสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้มีเงินเพียงพอที่จะสามารถชำระหนี้ได้ ภายในกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสโมสร กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎ FSR กำหนดเพดานของการใช้จ่ายของบรรดาสโมสรเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามงบประมาณของแต่ละสโมสรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าสโมสรนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีก็ดีหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีก็ตาม กฎ FSR มีส่วนช่วยเสริมสร้างวินัยการเงินและงบประมาณของแต่ละสโมสร อันเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของสโมสร โดยช่วยกระตุ้นให้แต่ละสโมสรมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารการเงินและงบประมาณอย่างชัดเจนเพื่อควบคุมดูแลการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กฎ FSR ได้วางเอาไว้ ในอีกด้านกฎ FSR กำหนดเอาไว้ให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาจัดขึ้นลงทุนได้สูงสุดไม่เกินที่กฎ FSR กำหนดเอาไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกสโมสรมีโอกาสใช้จ่ายเงินตามศักยภาพทางเศรษฐกิจเพื่อครอบคลุมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการนำไปสู่ชัยชนะการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟาเป็นผู้จัด ตัวอย่างเช่น กฎ FSR วางกรอบห้ามสโมสรใช้จ่ายเกินตัวโดยการใช้เงินนอกงบประมาณ ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายในปี 2025/2026 เพื่อเป็นค่าจ้างนักกีฬาฟุตบอล ค่าจ้างผู้ฝึกสอนกีฬาฟุตบอล ค่าธรรมเนียมการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอล และบำเหน็จเอเยนต์นักกีฬาฟุตบอล (บำเหน็จตัวแทนนักกีฬาฟุตบอล) ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ของสโมสร (Spending on

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียงปิ่นก็เงียบลง?

player and coach wages, transfers, and agent fees to 70% of club revenues) นั้นหมายความว่าสโมสรนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีก็ต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตัวเองให้เป็นไปตามกฎ FSR อย่างเสมอเหมือนกัน สโมสรนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีย่อมสามารถใช้จ่ายเงินอย่างเหมือนกันภายใต้กฎ FSR และได้รับความคุ้มครองตามกฎ FSR อย่างเท่าเทียมกัน สโมสรนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีมีสิทธิในการใช้จ่ายเงินอย่างเท่าเทียมกัน แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ยูฟ่าได้กำหนดเอาไว้ กฎ FSR ค่อยๆ ปรับสัดส่วนของการบังคับใช้กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สโมสรสามารถใช้จ่ายได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Implementation) (ก) ในปี 2023/2024 งบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าจ้างนักกีฬาฟุตบอล ค่าจ้างผู้ฝึกสอนกีฬาฟุตบอล ค่าธรรมเนียมการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอล และบำเหน็จเอเยนต์นักกีฬาฟุตบอล ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ของสโมสร (ข) ในปี 2023/2024 งบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าจ้างนักกีฬาฟุตบอล ค่าจ้างผู้ฝึกสอนกีฬาฟุตบอล ค่าธรรมเนียมการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอล และบำเหน็จเอเยนต์นักกีฬาฟุตบอล ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 80 ของรายได้ของสโมสร และ (ค) ในปี 2025/2026 งบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าจ้างนักกีฬาฟุตบอล ค่าจ้างผู้ฝึกสอนกีฬาฟุตบอล ค่าธรรมเนียมการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอล และบำเหน็จเอเยนต์นักกีฬาฟุตบอล ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ของสโมสร

การรักษาเสถียรภาพทางการเงินเพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นอยู่รอดทางธุรกิจได้ จะต้องเป็นไปผ่านการวางระบบการพัฒนาระบบสนับสนุนความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่า (UEFA's Financial Sustainability System) ที่ก่อให้เกิดความสมดุลในการใช้จ่ายงบประมาณของสโมสรและการใช้จ่ายของบรรดาสโมสรก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์ในระหว่างมิติต่าง ๆ ทั้งทางด้านความอยู่รอดทางเศรษฐกิจในระยะยาวของธุรกิจการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าเป็นผู้จัดการแข่งขัน สังคมกีฬาที่ลดความเหลื่อมล้ำในการใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนของแต่ละสโมสรและระบบนิเวศทางกีฬาที่อยู่บนรากฐานของเศรษฐกิจการเงินที่เข้มแข็งของแต่ละสโมสร อันจะเป็นองค์รวมในการทำให้การจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันดังกล่าวอยู่รอดต่อไปได้อย่างยั่งยืน ทั้งสำหรับคนในรุ่นปัจจุบันที่ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่ากำลังจัดอยู่และคนรุ่นอนาคตที่มีโอกาสจะได้รับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่ากำลังจะจัดขึ้นในอนาคต เหตุนี้เองการรักษาเสถียรภาพทางการเงินเพื่อให้

สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยุโรปอยู่รอดทางธุรกิจได้ ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อทั้งยูฟ่าเองและประโยชน์ของสโมสร ในอีกด้านการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นก็ย่อมมีระบบการเงินที่มีสุขภาพดี<sup>10</sup> สามารถดำเนินการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าได้อย่างต่อเนื่องและราบรื่น ผู้ติดตามรับชมก็ย่อมสามารถรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลดังกล่าวได้ต่อไป ผู้ปฏิบัติงานตามตำแหน่งต่าง ๆ ในสโมสรกีฬาฟุตบอล (เช่น นักกีฬาฟุตบอลอาชีพ บุคลากรกีฬาฟุตบอลอาชีพ) ก็ไม่เผชิญความเสี่ยงที่จะถูกปลดพนักงานหรือถูกเลิกจ้างจากสโมสร เพราะวิกฤติเศรษฐกิจจากการบริหารการเงินและงบประมาณผิดพลาดของสโมสร จึงนับได้ว่าระบบสนับสนุนความยั่งยืนทางการเงินของยูฟ่าภายใต้กฎ FSR เอื้อต่อประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) ต่อสโมสรกีฬาฟุตบอลในภูมิภาคยุโรปและบรรดาผู้เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น แล้วกฎ FSR ก็ไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาสำหรับเอื้อผลประโยชน์หรือไม่ได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อสโมสรหนึ่งสโมสรใดหรือตัวบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เท่ากับว่ากฎ FSR เป็นกรอบกติกาทางการเงินที่บังคับให้ต้องมีการปฏิบัติตามและใช้บังคับเป็นการทั่วไป

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างกฎ FSR กับระเบียบ CLR

ระบบรักษาเสถียรภาพทางการเงินเป็นกลไกที่ล้อเสริมกับระบบการออกใบอนุญาตของยูฟ่า (UEFA Club Licensing System) อันเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาตสโมสรของยูฟ่า (UEFA Club Licensing Regulations) (หรือระเบียบ CLR) ที่กำหนดเอาไว้ให้

---

<sup>10</sup> เคยมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินสุขภาพทางการเงิน (Financial Health) ของสโมสรกีฬาฟุตบอลกีฬาฟุตบอลในประเทศโครเอเชีย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคยุโรป (และเป็นประเทศที่มีทีมสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น) เพื่อศึกษาการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณอย่างยั่งยืนของสโมสร โดยมุ่งเน้นให้เกิดการศึกษาข้อดีและจุดแข็งของสุขภาพทางการเงินที่ดีเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสโมสรในระยะยาว เช่น การลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสโมสร การลงทุนในสถานที่ฝึกทักษะกีฬาฟุตบอลสำหรับเยาวชนของสโมสร และการพัฒนาทุนมนุษย์ของสโมสร เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมใน Denis Alajbeg, Zoran Bubas, and Bojan Moric Milovanovic, "Financial Health and Self-Sustainability of a Small European Football League: The Realities of Top-Flight Croatian Football," *Sustainability* (Basel, Switzerland) 14, no. 24 (2022): 16599.

บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นต้องมีมาตรฐานการบริหารการเงินและงบประมาณภายในสโมสรสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎ FSR ถ้าสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพสามารถบริหารการเงินและงบประมาณภายในสโมสรสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎ FSR แล้ว สโมสรก็จะได้รับใบอนุญาตจากยูฟ่าที่รับรองว่าสโมสรดังกล่าวดำเนินงานผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ฟ้ได้วางเอาไว้จนได้รับสิทธิที่จะเข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นหนึ่งฤดูกาล (One-season certificate confirming fulfillment of all minimum criteria)<sup>11</sup> เมื่อสโมสรได้รับใบอนุญาตจากยูฟ่าแล้ว สโมสรก็จะสามารถส่งทีมกีฬาฟุตบอลของตนเข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระดับภูมิภาคยุโรปที่ผู้ฟ้จัดขึ้น อาทิ ยูฟ่าแชมเปียนส์ลีก (UEFA Champions League) ยูฟ่ายูโรปาลีก (UEFA Europa League) ยูฟ่ายูโรปาคอนเฟอเรนซ์ลีก (UEFA Europa Conference League) และยูฟ่าวามินส์แชมเปียนส์ลีก (UEFA Women's Champions League) เหตุผลที่ระบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาตสโมสรของยูฟ่าหรือระบียบ CLR วางกลไกเอาไว้เช่นวั้นก็เพราะยูฟ่าเล็งเห็นว่าสโมสรจะอยู่รอดทางธุรกิจได้ไม่เพียงจะต้องไม่เพียงแต่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในด้านการบริหารจัดการกีฬาฟุตบอลภายในสโมสรเท่านั้น แต่ยังต้องใช้ทักษะและความระมัดระวังอย่างละเอียดรอบคอบหลายด้านการบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรด้วย<sup>12</sup> แต่ละสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่ต้องการเข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้น จำเป็นต้องมีสมรรถนะในหลายด้าน ซึ่งต้องได้รับการประเมินสมรรถนะและศักยภาพในแต่ละด้านเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ฟ้กำหนดเอาไว้หรือไม่ ยูฟ่า ในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับ

---

<sup>11</sup> Union of European Football Associations, *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations - Edition 2022* (Nyon, Switzerland: Union of European Football Associations, 2022).

<sup>12</sup> การบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของผู้บริหารสโมสร ใช้ประสบการณ์ในการบริหารจัดการกีฬาฟุตบอล ควบคู่ไปกับอาศัยความชำนาญในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล ซึ่งต้องผ่านการบ่มเพาะประสบการณ์ในการบริหารสโมสรและการศึกษากฎระเบียบในวงการกีฬาฟุตบอล เพื่อให้บริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรให้สอดคล้องกับกฎระเบียบในวงการกีฬาฟุตบอล พร้อมทั้งให้ตรงตามประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สโมสรพึงมีพึงได้ โปรดดูเพิ่มเติมใน Kieran Maguire, *The Price of Football: Understanding Football Club Finance* (Newcastle upon Tyne, UK: Agenda Publishing, 2021).

ภูมิภาคยุโรปและเป็นผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปในคราวเดียวกัน ย่อมที่มีหน้าที่พัฒนาระบบรักษาเสถียรภาพทางการเงินกับระบบการออกใบอนุญาตของยูฟ่าอย่างคู่ขนานกันไปเพื่อสร้างกลไกสำคัญที่จะยกระดับการบริหารจัดการกิจการของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ยูฟ่ากำหนดเอาไว้ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเช่นนี้ยังถือเป็นการกำหนดระดับสมรรถนะการดำเนินงานของสโมสรในการประกอบธุรกิจกีฬาฟุตบอล อีกทั้งยังรับรองความสามารถในการดำเนินงานของสโมสรเพื่อความอยู่รอดในทางธุรกิจของสโมสรเองและความอยู่รอดในทางธุรกิจของยูฟ่าอีกด้วย การสร้างระบบรักษาเสถียรภาพทางการเงินกับระบบการออกใบอนุญาตของยูฟ่าให้ทำงานคู่ขนานกันนั้นย่อมส่งผลดีต่อการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในหลายประการด้วยกัน อาทิ (ก) การดำรงหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ด้วยการตรากฎ FSR ให้บรรดาสโมสรยอมรับไปปฏิบัติภายใต้มาตรฐานการดำเนินงานอย่างเดียวกัน (ข) การยึดความโปร่งใส (Transparency) ด้วยการให้บรรดาสโมสรสามารถแสดงงบการเงินให้ปรากฏได้อย่างชัดเจนและความสามารถในการบริหารการเงินและงบประมาณอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบที่มาที่ไปได้อย่างชัดเจน มีการกระบวนตรวจสอบวินัยการเงินและงบประมาณของบรรดาสโมสรอย่างรอบด้าน (ค) การส่งเสริมหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) สร้างกลไกให้บรรดาสโมสรสำนึกในความรับผิดชอบต่อการบริหารการเงินและงบประมาณภายในสโมสรของตน ด้วยการยอมรับอำนาจบริหารปกครองของยูฟ่าเพื่อให้ยูฟ่าดำเนินการกำกับดูแลวินัยการเงินและงบประมาณภายในสโมสรของตน (ง) การสนับสนุนหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ในการใช้ทรัพยากรของสโมสรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สโมสรแต่ละสโมสรและภาพรวมของธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าดำเนินงาน (จ) การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ของบรรดาสโมสรต่าง ๆ กับระบบรักษาเสถียรภาพทางการเงินและระบบการออกใบอนุญาตของยูฟ่า และ (ฉ) การเสริมสร้างให้บรรดาผู้บริหารสโมสรต่าง ๆ ยึดถือคุณธรรม (Morality) ในเปิดเผยสถานะการเงินของสโมสรที่แท้จริง

#### 4. สาระสำคัญของกฎ FSR

การรักษาเสถียรภาพทางการเงินเป็นหลักการสำคัญที่บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นต้องยึดถือในการบริหารการเงินและงบประมาณเพื่อนำมาสู่ประโยชน์ของยูฟ่าและผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้น ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ประการสำคัญ (Three Pillars) อันมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินของไว้ ได้แก่<sup>13</sup> (ก) ประการแรก ความสามารถในการชำระคืนหนี้ทั้งหมด (Solvency) ที่ผู้ฟ้กำหนดให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นต้องมีศักยภาพและความสามารถในการชำระภาระหนี้สินของกิจการสโมสรได้ในระยะยาว ทั้งยังมีสินทรัพย์คงเหลือเพียงพอที่จะดำเนินธุรกิจของสโมสรต่อไปได้อย่างมั่นคง หากสโมสรมีความสามารถในการชำระคืนหนี้เจ้าหนี้ทุกรายได้ทั้งหมดแล้ว ก็จะสามารถลดโอกาสที่จะมีหนี้สินล้นตัวตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องคดีล้มละลาย (ข) ประการที่สอง ความมั่นคงทางการเงิน (Stability) ที่ผู้ฟ้กำหนดให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นมีวิธีบริหารการเงินให้มีความมั่นคง โดยมีสโมสรต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดำรงฐานะการเงินที่ดี มีสภาพคล่องทางการเงินสามารถในสร้างเงินสดหรือสามารถในการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการสโมสรหรือชำระหนี้ของสโมสรได้ ด้วยเหตุนี้สโมสรต่าง ๆ ต้องเปิดเผยงบการเงินหากสโมสรในกรณีที่มีการเกินดุลงบประมาณสโมสร (An aggregate football earnings surplus) (จำนวนเงินของรายได้ของสโมสรที่มากกว่ารายจ่ายที่ได้รับ) และกรณีที่มีการขาดดุลงบประมาณสโมสรในสัดส่วนที่พอรับได้ (An aggregate football earnings deficit that is within the acceptable deviation) (จำนวนเงินของรายจ่ายของสโมสรที่มากกว่ารายได้ที่ได้รับในสัดส่วนที่พอรับได้) และ (ค) ประการที่สาม การควบคุมต้นทุน (Cost Control) ยูฟ่ากำหนดให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ผู้ฟ้จัดขึ้นลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น

---

<sup>13</sup> Union of European Football Associations, “UEFA Executive Committee Approves New Financial Sustainability Regulations,” Union of European Football Associations, April 11, 2022, accessed April 23, 2024, <https://www.uefa.com/news-media/news/0274-14d9f32dd3ea-b0b8ca4dca0a-1000--new-financial-sustainability-regulations-approved/>.

ออกไป เพื่อให้สโมสรสามารถแข่งขันทางธุรกิจได้และดำเนินธุรกิจเป็นไปตามเป้าหมายที่สโมสรได้กำหนดเอาไว้ สโมสรควรศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนทั้งหมดเพื่อช่วยให้สโมสรสามารถประเมินความคุ้มค่าและตัดสินใจในการเลือกใช้ลงทุนหรือบริหารทรัพยากรที่ตนมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังสามารถตัดภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินธุรกิจ นั้นหมายความว่าสโมสรพึงคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่สโมสรต้องเสียไปจากการบริหารจัดการสโมสร ซึ่งการใช้จ่ายของสโมสรต้องมีวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายไม่เกินวงเงินที่ผู้ฟ้กำหนดเอาไว้ (ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น)

## 5. องค์การและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยความผิดตามกฎหมาย FSR

จากที่กล่าวมาในข้างต้น เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของยูฟ่าเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารการเงินและงบประมาณของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้น ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยทางการเงินและงบประมาณตามกฎหมาย FSR เป็นสิ่งที่ยูฟ่าได้วางเกณฑ์มาตรฐานเพื่อให้บรรดาสโมสรมีเสถียรภาพทางการเงิน ลดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากความเสียหายต่อธุรกิจอุตสาหกรรมของยูฟ่าเป็นวงกว้าง สกัดกั้นกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของแต่ละสโมสรเอง อันมีสาเหตุเกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบการเงินของบางสโมสรที่ย่ำแย่ อันส่งผลให้เกิดสถานการณ์ความเสี่ยงที่เกิดจากภาวะล้มละลาย นั้นหมายความว่ายูฟ่าได้ใช้อำนาจบริหารปกครองบรรดาสมาชิกของตน คอยสอดส่องว่าเมื่อบางสโมสรต้องประสบปัญหาทางธุรกิจหรือมีภาวะขาดทุนสะสมจากการตัดสินใจลงทุนที่ผิดพลาดหรือใช้จ่ายเกินตัว ยูฟ่าจำเป็นต้องใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลเพื่อให้ธุรกิจกีฬาฟุตบอลของบรรดาสมาชิกและอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลของยูฟ่ามีแนวโน้มสามารถดำเนินต่อไปได้ เหตุนี้ยูฟ่าจึงได้กำหนดโทษทางการบริหารปกครอง (Administrative Sanctions) แก่บรรดาสมาชิกที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย FSR เอาไว้ โดยกำหนดมาตรการลงโทษอันมีเป้าหมายเพื่อลงโทษสโมสรที่ฝ่าฝืนกฎหมาย FSR ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารการเงินและงบประมาณที่ยูฟ่าได้วางเอาไว้ต้องเผชิญกับการกำหนดโทษทางการบริหารปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางการเงินและงบประมาณจากยูฟ่าในฐานะที่ยูฟ่าเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรป

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการบริหารการเงินและงบประมาณของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ยูฟ่าจึงได้กำหนดหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทางการบริหารปกครอง (Organ for the Administration of Justice) ตามที่กฎ FSR ได้วางเอาไว้ ได้แก่ องค์กรควบคุมวินัยการเงินของสโมสร (Club Financial Control Body หรือองค์กร CFCB)<sup>14</sup> ซึ่งองค์กรนี้ที่ ยูฟ่าได้แต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางการบริหารปกครองเบื้องต้นแก่สโมสรที่ฝ่าฝืนมาตรการรักษาเสถียรภาพทางการเงินภายใต้กฎ FSR องค์กร CFCB เป็นองค์กรพิจารณาคดีที่สโมสรฝ่าฝืนมาตรการรักษาเสถียรภาพทางการเงินภายใต้กฎ FSR และพิจารณาวินิจฉัยโทษทางการบริหารปกครองและเปิดโอกาสให้สโมสรผู้ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อไปได้ องค์กรเช่นนี้มีอิสระในการปฏิบัติงานและดำเนินงานโดยปราศจากการแทรกแซงสั่งการของยูฟ่าหรือผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรมของยูฟ่ารายอื่น ๆ ซึ่งกระบวนการที่มุ่งหมายให้บรรดาสมาชิกปฏิบัติตามกฎ FSR และมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยขององค์กร CFCB หรือเพื่อให้คำวินิจฉัยขององค์กร CFCB บรรลุผลแล้วแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การรักษาเสถียรภาพทางการเงินเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจในระยะยาวของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นและความต่อเนื่องไม่หยุดชะงักในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลของยูฟ่า

โดยที่ ยูฟ่าได้จัดตั้งองค์กร CFCB ขึ้น เพื่อให้มีอำนาจอิสระสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดีที่สโมสรฝ่าฝืนมาตรการรักษาเสถียรภาพทางการเงินภายใต้กฎ FSR เกี่ยวกับการที่สโมสรไม่ปฏิบัติตามกฎ ซึ่งสโมสรต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎ FSR และระเบียบ CLR

---

<sup>14</sup> สำหรับการบังคับใช้กฎการเงินบริสุทธิ์ยุติธรรม (Financial Fair Play หรือกฎ FFP) ที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2011 ถึงปี 2018 นั้น มีองค์กรที่ ยูฟ่าได้สถาปนาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบวินัยในการใช้จ่ายและพิจารณาวินิจฉัยว่าสโมสรได้ละเมิดกฎ FFP หรือไม่ ได้แก่ องค์กรควบคุมวินัยการเงินของสโมสร (Club Financial Control Body หรือองค์กร CFCB) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาความผิดของสโมสรและกำหนดโทษแก่สโมสรที่บริหารการเงินและงบประมาณขัดต่อกฎ FFP ซึ่งองค์กร CFCB ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้อยู่ แม้ว่า ยูฟ่าจะยกเลิกกฎ FFP ไป แล้วหันมาใช้กฎ FSR แล้วก็ตาม โปรดดูเพิ่มเติมใน Ariela Caglio, Sébastien Laffitte, Donato Masciandaro, and Gianmarco Ottaviano, “Has Financial Fair Play Changed European Football?,” *Sports Economics Review*, no. 3 (2023): 100018.

ยูฟ่าจึงได้วางระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีเช่นนี้เอาไว้เป็นพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษแตกต่างจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางวินัยโดยปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำวินิจฉัยคดีอาจกระทบถึงสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นหรือต้องจ่ายเงินเป็นค่าปรับ (Fine) เป็นจำนวนมาก

ในขณะที่เดียวกันยูฟ่ามักจะอยู่ในฐานะที่ไม่อาจทราบข้อมูลการบริหารการเงินและงบประมาณจากสโมสรได้ หากสโมสรปกปิดหรือปิดบังข้อมูลการบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรตน ในการพิจารณาคดีเช่นนี้จึงจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นพิเศษเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และต้องมีผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีความรู้ความสามารถด้านการเงินหรือการบัญชีเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระและการปฏิบัติงานก็สามารถตรวจสอบได้จากบรรดาผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เกี่ยวข้องอาจถูกกระทบสิทธิในทางใดทางหนึ่งจากคำพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ยูฟ่าจึงกำหนดให้มีกฎวิธีสบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กร CFCB (Procedural rules governing the UEFA Club Financial Control Body) ขึ้นมาเป็นพิเศษ

อนึ่ง กฎวิธีสบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กร CFCB ประกอบไปด้วยองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นต้น (First Chamber) และองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นอุทธรณ์ (Appeals Chamber) สำหรับองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นต้นมีหน้าที่ในการออกคำวินิจฉัยลงโทษสโมสรที่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎ FSR สำหรับดำเนินการที่เกี่ยวกับการพิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองกับสโมสรที่ไม่มีวินัยทางการเงินหรือบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามกฎ FSR องค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นต้นเช่นนี้เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีแบบชำนาญพิเศษที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้และความชำนาญเฉพาะเรื่องการตรวจสอบการบริหารการเงินและงบประมาณ และความชำนาญเฉพาะเรื่องเช่นนี้นี้ย่อมแตกต่างจากคดียกกฎหมายกีฬาทั่วไป ผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมจึงจะได้รับการแต่งตั้งยูฟ่าให้เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นต้น โดยมีกฎวิธีสบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กร CFCB เป็นของตนเองโดยเฉพาะ แตกต่างไปจากกระบวนการลงโทษทางวินัยอื่น ๆ ของยูฟ่า เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพิจารณาบทลงโทษแก่สโมสรที่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎ FSR ในส่วนขององค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยลงโทษสโมสรที่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎ FSR ขององค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นต้น เพื่อให้มีการพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสีย पनिก็เสียบลง?

คดีในชั้นอุทธรณ์โดยองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นอุทธรณ์ก็ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญพิเศษในด้านการเงินและงบประมาณ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีเช่นว่านี้ในชั้นอุทธรณ์มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและให้เป็นธรรมแก่สโมสรที่ถูกระบบสิทธิจากการใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปของยูฟ่าได้ อย่างไรก็ตามก็สโมสรซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีชั้นอุทธรณ์ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอนุญาโตตุลาการทางการกีฬา (Court of Arbitration for Sport หรือ CAS) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลอนุญาโตตุลาการทางการกีฬา (Appeals against final decisions before the CAS) ให้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดเอาไว้ธรรมนูญยูฟ่า

จากที่กล่าวมาในข้างต้นอาจเห็นได้ว่ากฎ FSR เป็นความพยายามในการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะของวงการกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปเพื่อให้เกมกีฬาฟุตบอลที่มีผู้ติดตามรับชมทั่วทั้งภูมิภาคยุโรปและทั่วโลกสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นต่างก็ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานทางการเงินภายใต้กฎ FSR อย่างเสมอภาค โดยยูฟ่าก็ไม่ได้เอื้อประโยชน์หรือเลือกปฏิบัติต่อสโมสรหนึ่งสโมสรใดเป็นพิเศษ ในอีกด้านหนึ่งยูฟ่าก็พยายามผสมผสานการปกป้องประโยชน์สาธารณะของวงการกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปให้เข้ากับการปกป้องประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมของแต่ละสโมสรในฐานะที่แต่ละสโมสรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เท่ากับว่ายูฟ่าได้พยายามใช้อำนาจบริหารปกครองที่ตนมีเพื่อประโยชน์สาธารณะของวงการกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปและประโยชน์ของแต่ละสโมสรที่อยู่ภายใต้การบริหารปกครองของยูฟ่า ทั้งยังใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลในภูมิภาคของตนจัดองค์กรและกำหนดขั้นตอนการติดตามตรวจสอบวินัยการเงินและงบประมาณของสโมสรที่อยู่ภายใต้การบริหารปกครอง ผ่านการพัฒนาองค์กร CFCB ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและกำหนดให้กฎ FSR มีสภาพบังคับแก่เช่นกฎระเบียบควบคุมวินัยและกำกับดูแลจริยธรรมจรรยาบรรณอื่น ๆ ของยูฟ่า จะเห็นได้ว่ากฎ FSR มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของทั้งยูฟ่าในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรปและความต้องการของสาธารณชนส่วนใหญ่ที่ต้องการจะเห็นการบริหารการเงินและงบประมาณของสโมสรที่อยู่ภายใต้การบริหารปกครองของยูฟ่าเป็นไปอย่างโปร่งใส คำนึงค่าสมเหตุผลและตรวจสอบถึงความไม่ชอบมาพากลได้ ภายใต้การใช้อำนาจบริหารปกครองกีฬา

ของยูฟ่าที่ทำให้ยูฟ่ามีสถานะและอำนาจเหนือบรรดาสโมสรที่อยู่ภายใต้การบริหารปกครอง ซึ่งบรรดาสโมสรต่าง ๆ พึงต้องบริหารจัดการการเงินและงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ยูฟ่าได้ตั้งเอาไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การที่บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นก็ต้องยินยอมสมัครใจปฏิบัติตามกฎ FSR โดยปริยาย เท่ากับว่าบรรดาสโมสรเหล่านี้ยินยอมให้ยูฟ่าจำกัดเสรีภาพที่จะเลือกบริหารจัดการการเงินและงบประมาณตามความปรารถนาของสโมสร ทั้งยังอาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้จ่ายเงินตั้งที่รัฐธรรมนูญของประเทศอันเป็นที่ตั้งของแต่ละสโมสรได้รับรองคุ้มครองเอาไว้ว่าเป็นลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายส่งเสริมเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการค้าอย่างเสรีภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งของสโมสร

## 6. บทสรุป

กล่าวโดยสรุป กฎ FSR วางหลักเกณฑ์ทั้งกฎสารบัญญัติและกฎวิธีบัญญัติ เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่เข้าร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นต้องบริหารการเงินและงบประมาณของตนเพื่อให้สโมสรสามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่นและไม่เสี่ยงที่จะถูกดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายตามที่ยูฟ่าคาดหวังเอาไว้ ซึ่งกฎ FSR มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะของวงการกีฬาฟุตบอลระดับภูมิภาคยุโรป ตอบสนองความต้องการของผู้คนที่ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นที่อยากเห็นการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและราบรื่นปราศจากข้อขัดข้องทางเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อจัดการการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของยูฟ่าในภาพรวม ในอีกด้านกฎ FSR ก็ส่งผลดีมีส่วนช่วยให้สโมสรต่าง ๆ อยู่รอดได้ท่ามกลางความผันผวนของสถานการณ์โลกหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจในภูมิภาคยุโรป แม้ว่ากฎ FSR จะมีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้จ่ายของสโมสรแต่ละสโมสรและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพที่จะมีอิสระในการดำเนินธุรกิจของแต่ละสโมสรไปบ้างก็ตาม เท่ากับว่ากฎ FSR ตอบสนองต่อความต้องการของยูฟ่าและผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ยูฟ่าจัดขึ้นแบบองค์รวม ไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อสโมสรหนึ่งสโมสรใดหรือผู้คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ทั้งทุกสโมสรก็ต้องปฏิบัติตามกฎ FSR อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

## References

- Alajbeg, Denis, Zoran Bubas, and Bojan Moric Milovanovic. “Financial Health and Self-Sustainability of a Small European Football League: The Realities of Top-Flight Croatian Football.” *Sustainability* (Basel, Switzerland) 14, no. 24 (2022): 16599.
- Atghia, Nahid, and Ali Nazarian. “Economic Sustainability: A Solution to the Financial Problems of Football Clubs.” *Sport, Business and Management* 14, no. 1 (2024): 56–79.
- Caglio, Ariela, Sébastien Laffitte, Donato Masciandaro, and Gianmarco Ottaviano. “Has Financial Fair Play Changed European Football?” *Sports Economics Review*, no. 3 (2023): 100018.
- Dantas, Florbela, Ana Borges, and Rui Silva. “Impact of UEFA Champions League and UEFA Europa League on Financial Sustainability: Case Study of Two Small Football Portuguese Teams.” *Sustainability* (Basel, Switzerland) 21, no. 12 (2020): 9213.
- Department for Culture, Media & Sport. “Policy Paper: A Sustainable Future - Reforming Club Football Governance.” The Government Digital Service, February 23, 2023. Accessed April 23, 2024.  
<https://www.gov.uk/government/publications/a-sustainable-future-reforming-club-football-governance/a-sustainable-future-reforming-club-football-governance>.
- Department for Culture, Media & Sport. “Policy Paper: Research Report: Still Ill? Assessing the Financial Sustainability of Football (2023).” The Government Digital Service, September 7, 2023. Accessed April 23, 2024.  
<https://www.gov.uk/government/publications/reforming-club-football-governance-consultation-response/research-report-still-ill-assessing-the-financial-sustainability-of-football-2023>.

Maguire, Kieran. *The Price of Football: Understanding Football Club Finance*.

Newcastle upon Tyne, UK: Agenda Publishing, 2021.

Muller, J. Christian, Joachim Lammert, and Gregor Hovemann. "The Financial Fair Play Regulations of UEFA: An Adequate Concept to Ensure the Long-Term Viability and Sustainability of European Club Football?" *International Journal of Sport Finance* 7, no. 2 (2012): 117.

Ramchandani, Girish, Daniel Plumley, Adam Davis, and Rob Wilson. "A Review of Competitive Balance in European Football Leagues Before and After Financial Fair Play Regulations." *Sustainability* (Basel, Switzerland) 15, no. 5 (2023): 4284.

Union of European Football Associations. "Explainer: UEFA's New Financial Sustainability Regulations." Union of European Football Associations, April 22, 2022. Accessed April 23, 2024. <https://www.uefa.com/news-media/news/0274-14da0ce4535d-fa5b130ae9b6-1000-explainer-uefa-s-new-financial-sustainability-regulations/>.

Union of European Football Associations. *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations - Edition 2022*. Nyon, Switzerland: Union of European Football Associations, 2022.

Union of European Football Associations. "UEFA Executive Committee Approves New Financial Sustainability Regulations." Union of European Football Associations, April 11, 2022. Accessed April 23, 2024. <https://www.uefa.com/news-media/news/0274-14d9f32dd3ea-b0b8ca4dca0a-1000-new-financial-sustainability-regulations-approved/>.

Union of European Football Associations. "Financial Fair Play Regulations Are Published." Union of European Football Associations, June 24, 2010. Accessed July 14, 2024. <https://de.uefa.com/news-media/news/01e6-0e74c21eda89-e46c84144528-1000-financial-fair-play-regulations-are-published/>.

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียงปืนก็เงียบลง?

Wagner, Fabio, Holger Preuss, and Thomas Könecke. "A Central Element of Europe's Football Ecosystem: Competitive Intensity in the 'Big Five.'" *Sustainability* (Basel, Switzerland) 13, no. 6 (2021): 3097.