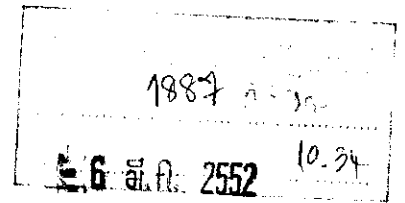


ด่วนที่สุด
ที่ กค 0907/3461



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

5 มีนาคม 2552

เรื่อง กรอบการเจรจากู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/2413 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552

สิ่งที่ส่งมาด้วย กรอบการเจรจากู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 ให้ความเห็นชอบในหลักการการกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากสถาบันการเงินและองค์การระหว่างประเทศ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้กระทรวงการคลังรับไปดำเนินการต่อไปให้สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้ให้ชัดเจนและเป็นไปตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และจัดทำกรอบการเจรจาเงิน แนวทางการใช้จ่ายเงินกู้และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ครบถ้วน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ตามนัยมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการเพื่อกำหนดกรอบแนวทางการคัดเลือกโครงการ และการเร่งรัดการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการกู้เงินตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียน ดังนี้

1. การกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากองค์การระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 3 แห่ง คือ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) เป็นการกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันทางการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” และมาตรา 190 วรรคสาม ได้กำหนดว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ

หรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย”

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้กระทรวงการคลังจัดทำกรอบการเจรจากู้เงิน แนวทางการใช้จ่ายเงินกู้และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ครบถ้วน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนของหน่วยงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มาประชุมเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสรุปดังนี้

2.1 ประเด็นความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 11/2542 33/2543 และ 6 - 7/2551 โดยได้วินิจฉัยความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาว่าเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า หมายถึง ความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยหนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ที่ประชุมได้พิจารณาในประเด็นสัญญาเงินกู้ที่รัฐบาลไทยทำกับองค์การระหว่างประเทศว่า ถือเป็นการจัดทำตามสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ ซึ่งสัญญาเงินกู้ที่จัดทำกับธนาคารโลกและ ADB โดยแหล่งเงินกู้ได้กำหนดให้คู่สัญญาเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการและให้ใช้กฎหมายระหว่างประเทศบังคับ ดังนั้น สัญญาเงินกู้ที่รัฐบาลไทยจัดทำกับธนาคารโลกและ ADB จึงถือเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนสัญญาเงินกู้ที่ทำกับ JICA แหล่งเงินกู้ได้กำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นกฎหมายภายในรัฐ (Governing Law) ไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น สัญญาเงินกู้ที่รัฐบาลไทยจัดทำกับ JICA จึงไม่ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากการให้กู้ร่วม (co-financing) กับธนาคารโลกและ ADB ดังนั้น จึงอาจถือเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ

2.2 ประเด็นการผูกพันกับงบประมาณของประเทศ

ที่ประชุมส่วนหนึ่งเห็นว่า การกู้เงินเป็นอำนาจฝ่ายบริหารซึ่งมี พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ความเห็น อีกส่วนหนึ่งเห็นว่า การจัดทำสัญญาเงินกู้กับธนาคารโลกและ ADB จะต้องมีการขอตั้งงบประมาณเพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคต จึงอาจถือเป็นหนังสือสัญญามีผลผูกพันต่องบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการดำเนินงาน จึงเห็นควรเสนอกรอบการเจรจากู้เงิน ร่างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงการคลังในนามรัฐบาลไทยจะดำเนินการเจรจาและลงนามกับแหล่งเงินทุนทั้ง 3 แหล่ง ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ

3. ในส่วนของขั้นตอนการนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงิน และสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาพิจารณาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น กระทรวงการคลังขอเรียนว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภารวม 2 ครั้ง คือ

ครั้งแรก : คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงินให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหลังจากที่รัฐสภานุมัติจึงจะเริ่มดำเนินการเจรจากับแหล่งเงินทุนทั้ง 3 แหล่ง

ครั้งสอง : ก่อนลงนามในสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอร่างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการนี้ กระทรวงการคลังได้ยกร่างกรอบการเจรจากู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยมีกรอบการเจรจา ประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 2) กรอบวงเงินกู้ 3) กรอบต้นทุนและระยะเวลาในการกู้เงิน 4) กรอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 5) กรอบระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้ และ 6) กรอบในการกำกับติดตามและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังเร่งรัดการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้เงินตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 นั้น กระทรวงการคลังขอเรียนว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างการทบทวนร่างหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณาและจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในโอกาสแรก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ

1. อนุมัติกรอบการเจรจากู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพิจารณานำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจากู้เงิน ดังกล่าว

2. มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำเสนอสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักบริหารการระดมทุนโครงการลงทุนภาครัฐ

โทร 0 2265-8050 ต่อ 5704

โทรสาร 0 2273-9058