

ด่วนมาก
ที่ กค 1010 / 3065



สคด.รชพ. 1509
ดว. 25 กพ. 2552

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กท. 10400

๒๓ กุมภาพันธ์ 2552

เรื่อง การทบทวนความต้องการแหล่งทุนสามัญของ ADB

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. Fact Sheet: Thailand

2. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับธนาคารพัฒนาเอเชีย

3. หนังสือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ค่วนที่สุด ที่ กค 0805/1020

ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2551

ด้วยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian development Bank: ADB) ได้มีหนังสือลงวันที่ 19 ธันวาคม 2551 ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็น Working Paper เรื่องการทบทวนความต้องการแหล่งทุนสามัญของ ADB (Review of the Asian Development Bank's Ordinary Capital Resource Requirements)

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. ความเป็นมา

1.1 ADB เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาในระดับพหุภาคี เช่นเดียวกับธนาคารโลก โดยก่อตั้งขึ้นภายใต้การดำเนินการของกลุ่มประเทศสมาชิก Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP) 31 ประเทศ เมื่อปี 2509 และเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2509 โดยประเทศไทยเป็น 1 ใน 31 ประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง ปัจจุบัน ธนาคารฯ มีประเทศสมาชิกรวม 67 ประเทศ (48 ประเทศจากภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และ 19 ประเทศนอกภูมิภาค)

1.2 ธนาคารพัฒนาเอเชียมีจำนวนหุ้นสามัญรวมทั้งสิ้น จำนวน 3,546,311 หุ้น คิดเป็นมูลค่าประมาณ 56 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นลำดับที่ 17

จำนวน 48,174 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 1.36 และมีอำนาจออกเสียงคิดเป็นร้อยละ 1.385 ในช่วงที่ผ่านมา ADB ได้มีการเพิ่มทุนสามัญของ ADB จำนวน 4 ครั้ง โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมในการเพิ่มทุนในทุกครั้งที่ผ่านมา ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางในเอกสารแนบ 1

ตารางแสดงการเพิ่มทุนของประเทศไทยในธนาคารพัฒนาเอเชียที่ผ่านมา

การเพิ่มทุนของธนาคาร (GCI)	เดือน/ปี	จำนวนหุ้น	ร้อยละของการเพิ่มทุน	ร้อยละ Paid in	จำนวนหุ้นทุนของประเทศไทย
ทุนเริ่มต้น	ส.ค. 2509	100,000		50	2,000
GCI ครั้งที่ 1	พ.ย. 2514	165,000	150	20	3,000
GCI ครั้งที่ 2	ต.ค. 2519	414,800	135	10	6,750
GCI ครั้งที่ 3	เม.ย. 2526	754,750	105	5	12,337
GCI ครั้งที่ 4	พ.ค. 2537	1,770,497	100	2	24,087
การเพิ่มทุนอื่นๆ		341,264			
รวม		3,546,311			48,174

1.3 ประเทศไทยและ ADB ยังได้ร่วมจัดทำยุทธศาสตร์ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาตลาดทุน การส่งเสริมให้มีแรงงานที่มีความชำนาญการ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโต และการพัฒนาที่ยั่งยืน และช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนที่อาจจะเกิดขึ้น

2.สาระสำคัญของ Working Paper

2.1 ข้อเสนอการเพิ่มทุน ADB ครั้งที่ 5 (GCI V)

(1) แนวคิดในการพิจารณาเพิ่มทุน ADB ครั้งที่ 5 (GCI V) ได้เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤตการเงินโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคตกต่ำอย่างฉับพลัน และเกิดความไม่แน่นอนในอนาคต และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีปัญหาในด้านสินเชื่อและการคลัง การเจริญเติบโตอยู่ในระดับต่ำ และก่อให้เกิดปัญหาความยากจน ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาเพิ่มทุนของธนาคารฯ เพื่อมีทุนที่เพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลก ให้สามารถรักษาระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

สาธารณูปโภค และความเป็นอยู่ที่ดีอย่างยั่งยืน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals: MDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของธนาคารฯ

(2) จากการศึกษาของ ADB เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (MDGs) มีความต้องการทุนเพื่อรองรับความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ประมาณ 4.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ในระยะเวลา 10 ปี โดยประมาณ 3.1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ใช้สำหรับการสร้างศักยภาพใหม่ (New Capacity) และการทดแทนศักยภาพเก่า (Capacity Replacement) และประมาณ 100 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี ใช้สำหรับการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.2 ข้อเสนอการเพิ่มทุน

ADB ได้เสนอทางเลือกในการเพิ่มทุน ครั้งที่ 5 อยู่ระหว่างที่อัตราร้อยละ 100-200 ของแหล่งทุนสามัญ (GCI) ของปัจจุบัน (56 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มทุนร้อยละ 100 ของ GCI โดยเป็น Callable Capital ทั้งหมด และมีระดับการให้กู้ยืมที่ 8.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ภายใต้สมมติฐานการให้กู้ยืมที่อัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 0 ซึ่งต่ำกว่าโปรแกรมการดำเนินงานและกรอบแผนงานงบประมาณ (Work Program and Budget Framework: WPBF)

ทางเลือกที่ 2 การเพิ่มทุนร้อยละ 150 ของ GCI โดยระดมเงินทุนในรูปแบบของ Paid-in Capital ร้อยละ 3 และมีระดับการให้กู้ยืมที่ 10.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ภายใต้สมมติฐานที่ว่า การให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยโตตามระดับการเติบโตเศรษฐกิจที่อัตรา ร้อยละ 5 ต่อปี

ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มทุนร้อยละ 200 ของ GCI โดยระดมเงินทุนในรูปแบบของ Paid-in Capital ร้อยละ 4 และมีระดับการให้กู้ยืมที่ 13 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ภายใต้สมมติฐานที่ว่า การให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยโตตามระดับการเติบโตเศรษฐกิจที่อัตรา ร้อยละ 7.5 ต่อปี

3. ความเห็นกระทรวงการคลัง

3.1 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกผู้ริเริ่มก่อตั้งธนาคารฯ ณ 31 ธันวาคม 2549 โครงการเงินกู้ที่ ADB ให้แก่ประเทศไทยมีจำนวน 84 โครงการ วงเงิน ประมาณ 5,388 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ 4) และประเทศไทย และ ADB ได้ร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน (Country Partnership Strategy) ในระยะเวลา 5 ปี (ปี 2550 – ปี 2554) เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของ

ไทยและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ประกอบกับประเทศไทยมีแผนการที่จะขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (Mega Projects) ดังนั้น เพื่อช่วยให้ ADB สามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงตามข้อตกลงการจัดตั้งธนาคารฯ และช่วยลดข้อจำกัดในเขตงานการกู้เงินของ ADB (Head Room) ที่ไม่สามารถปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศสมาชิกได้เพิ่มขึ้น ประเทศไทยจึงควรให้การสนับสนุนการเพิ่มทุนธนาคารฯ

3.2 สำหรับทางเลือกในการเพิ่มทุน นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า ทางเลือกที่ 1 ADB ให้กู้ปีละ 8.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และเป็นระดับคงที่จะไม่สามารถช่วยให้ ADB ให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกต่างๆ ได้เพียงพอ เนื่องจากระดับการให้กู้ต่ำกว่าระดับความต้องการที่ ADB คาดการณ์ไว้ และเห็นว่าไม่สามารถสนองความต้องการที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิกได้อย่างเพียงพอ สำหรับทางเลือกที่ 2 แม้ว่าจะเป็นระดับการให้ความช่วยเหลือที่ ADB ให้เพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 5 ซึ่งมีระดับการให้กู้คงที่ 10.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งอยู่ในระดับที่เห็นว่าน่าจะเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิกฤตการเงินโลก ทำให้สถานการณ์ในการให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ มีมากขึ้นกว่าปกติ ดังนั้น เพื่อให้ ADB สามารถให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่กำลังประสบปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลกที่กำลังคุกคามอยู่ในปัจจุบัน จึงเห็นควรสนับสนุนการเพิ่มทุนสามัญครั้งที่ 5 (GCI V) ของ ADB ตามทางเลือกที่ 3 คือ เพิ่มทุนร้อยละ 200 ซึ่งจะทำให้ ADB สามารถปล่อยกู้ได้ปีละ 13 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 ต่อปี ซึ่งสามารถสนองความต้องการได้ระดับหนึ่ง และการที่ธนาคารฯ เรียกเงินชำระร้อยละ 4 ก็สามารถช่วยธนาคารฯ ในการดูแลด้านสภาพคล่อง การบริหารจัดการ และมีโอกาสให้เงินกู้ลักษณะผ่อนปรนมากขึ้น

3.3 กรณีธนาคารฯ มีมติให้เพิ่มทุน ประเทศไทยจะมีพันธะต้องชำระดังนี้

ทางเลือกที่ 1 (100%) จะชำระเมื่อเรียกเก็บ

ทางเลือกที่ 2 (150%) Paid in Capital ร้อยละ 3 จำนวน 26.2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

ทางเลือกที่ 3 (200%) Paid in Capital ร้อยละ 4 จำนวน 46.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

หากธนาคารฯ มีมติเลือกทางเลือกที่ 3 กระทรวงการคลังเห็นควรสนับสนุนให้ประเทศไทยซื้อหุ้นเพิ่มทุน ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องมีภาระชำระเงินเพิ่มทุนรายปี จำนวน 9.3 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 334.8 ล้านบาทต่อปี ตั้งแต่ปี 2553 ถึง ปี 2557

เพื่อรักษาสภาพของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศและดูแลอำนาจการต่อรองในการบริหารจัดการภายในกลุ่มออกเสียงของไทยต่อไป (กลุ่มออกเสียงของไทยในธนาคารพัฒนาเอเชียประกอบด้วย สมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า เนปาล บรูไนดารุสซาลาม และไทย) ซึ่งประเทศไทยมีอำนาจออกเสียงอยู่เป็นลำดับ 2 ของกลุ่มออกเสียงของไทย คือที่ร้อยละ 1.385 ของคะแนนเสียงทั้งหมด รองจากประเทศมาเลเซียที่มีอำนาจออกเสียง ร้อยละ 2.472 ของคะแนนเสียงทั้งหมด

4. ความเห็นทางด้านกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ระบุเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 นั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือหารือข้อกฎหมายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ดังนี้

4.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร 0901/2066 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2550 และ นร 0503/ว(ล) 783 ลงวันที่ 10 มกราคม 2551 ให้ความเห็นสรุปได้ว่า ปัญหาการตีความมาตรา 190 ประกอบกับมาตรา 305 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์การวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามนัยข้อ 9 (2) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

4.2 กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กต 0805/1020 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2551 แจ้งความเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มทุนใน ADB ของประเทศไทย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3

4.3 อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังเห็นว่า การเข้าร่วมเพิ่มทุนใน ADB เป็นพันธะผูกพันที่ประเทศไทยมีต่อธนาคารที่สามารถเรียกชำระได้ทั้งจำนวน (Callable Capital) และโดยเฉพาะการเรียกชำระครั้งนี้ Paid-in Capital ร้อยละ 4 ในวงเงินประมาณ 1,674 ล้านบาท มีผลกระทบต่อบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเข้าข่ายมาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากเป็นเงินจำนวนมากและมีระยะเวลาการเบิกจ่ายที่ผูกพันงบประมาณเป็นเวลา 5 ปี

5. ประเด็นเพื่อพิจารณา

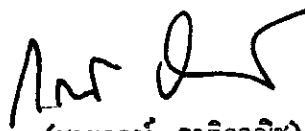
เนื่องจาก ADB ได้กำหนดให้การพิจารณาการเพิ่มทุนของธนาคารฯ เสร็จสิ้นก่อนการประชุมประจำปีสภาผู้ว่าการธนาคารพัฒนาเอเชียที่จะจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 4-5 พฤษภาคม 2552 ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้น เพื่อให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จทันกำหนดกระทรวงการคลังขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

5.1 ให้ความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการการเพิ่มทุนไม่เกินร้อยละ 200 ของ GCI โดยมีการระดมเงินทุนในรูปของ Paid-in Capital ร้อยละ 4 หรือคิดเป็นเงิน จำนวน 46.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีระยะเวลาเบิกจ่าย 5 ปี (ปีละ 9.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คาดว่าจะเบิกจ่ายครั้งแรกในปี 2553 เป็นต้นไป) เพื่อใช้เป็นกรอบทำทีของประเทศไทย

5.2 นำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่กระทรวงการคลังแจ้งธนาคารฯ ยืนยันการซื้อหุ้นเพิ่มทุน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

โทร 0-2273-9020 ต่อ 3667

โทรสาร 0-2273-9059