

ที่ กค 0905/ 7108



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
3510
รับที่.....
วันที่ 1 พ.ค. 2552

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กทม. 10400

30 เมษายน 2552

เรื่อง กรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดเข้าวาระ..... - 6 พ.ค. 2552

สิ่งที่ส่งมาด้วย กรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศ

ด้วยแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2552 ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2552 มีโครงการที่จะต้องดำเนินการผูกพันเงินกู้อีกจำนวน 4 โครงการ ดังนี้

ชื่อโครงการ/หน่วยงาน	แหล่งเงินทุน	วงเงิน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
(1) โครงการก่อสร้างทางสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร (ระยะที่ 2)/กรมทางหลวง	ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย	170.30
(2) โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณถนนนนทบุรี 1/กรมทางหลวงชนบท	JICA	80.52
(3) โครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักครั้งที่ 8/การประปานครหลวง	JICA	60.61
(4) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ/การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	JICA	288.73

กระทรวงการคลังจึงมีพันธะที่จะต้องเสนอกรอบการเจรจากู้เงินโครงการ (1) (2) และ (3) ที่กล่าวข้างต้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป และสำหรับโครงการ (4) เนื่องจากเป็นโครงการที่มีการดำเนินการเจรจาในรายละเอียดก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลังจากเจรจาในร่างสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้กับ JICA จึงจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่าน JICA ก่อนเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

กระทรวงการคลังขอเรียน ดังนี้

1. การกู้เงินตามโครงการที่กล่าวข้างต้นจากองค์การระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ 3 แหล่ง คือ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) เป็นการกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา...”

สัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันทางการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” และมาตรา 190 วรรคสาม ได้กำหนดว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบด้วย”

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้กระทรวงการคลังจัดทำกรอบการเจรจาเงิน แนวทางการใช้จ่ายเงินกู้และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ชัดเจน ครบถ้วน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนของหน่วยงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มาประชุม เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสรุป ดังนี้

2.1 ประเด็นความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ

รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 11/2542 33/2543 และ 6 - 7/2551 โดยได้วินิจฉัยความหมายของคำว่าหนังสือสัญญา เป็นบรรทัดฐานไว้ว่า 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

2.2 ประเด็นการผูกพันกับงบประมาณของประเทศ

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

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการดำเนินงาน จึงเห็นควรเสนอกรอบการเจรจากู้เงิน ร้างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงการคลังในนามรัฐบาลไทย จะดำเนินการเจรจาและลงนามกับแหล่งเงินกู้ทั้ง 3 แหล่ง ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเซีย และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ

3. ในส่วนขอขึ้นตอนการนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงิน และสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐสภาพิจารณาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น กระทรวงการคลังขอเรียนว่า คณะรัฐมนตรี จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภารวม 2 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 : คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงินให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหลังจากที่รัฐสภานุมัติจึงจะเริ่มดำเนินการเจรจากับแหล่งเงินกู้ทั้ง 3 แหล่ง

ครั้งที่ 2 : ก่อนลงนามในสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอร่างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมว่า การดำเนินการภายใต้มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้เคยนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นการกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเซีย และรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณา และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 อีกทั้งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบในกรอบเจรจาดังกล่าวด้วยแล้ว เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2552

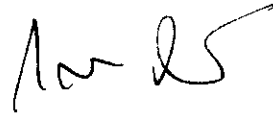
ในการนี้ กระทรวงการคลังได้กร่างกรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศสำหรับโครงการ 3 โครงการ เพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบดังนี้ (1) โครงการก่อสร้างทางสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร (ระยะที่ 2) ของกรมทางหลวง ซึ่งกำหนดที่จะกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเซีย (2) โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณถนนนนทบุรี 1 ของกรมทางหลวงชนบท และ (3) โครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักครั้งที่ 8 ของการประปานครหลวง ซึ่งโครงการ (2) และ (3) กำหนดที่จะกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่าน JICA โดยมีกรอบการเจรจา ประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 2) กรอบวงเงินกู้ 3) กรอบต้นทุนและระยะเวลาในการกู้เงิน 4) กรอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 5) กรอบระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้ และ 6) กรอบการกำกับติดตามและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถเจรจากู้เงินจากแหล่งเงินกู้ทั้ง 3 แหล่ง เพื่อให้สามารถลงนามในสัญญาเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ภายในปีงบประมาณ 2552 จึงจำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการปิดการประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไป ภายในวันที่ 20 พฤษภาคม 2552

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ

1. อนุมัติกรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศและพิจารณานำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจากู้เงินดังกล่าว

2. มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำเสนอสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร 0-2265-8050 ต่อ 5503 5511 5513

โทรสาร 0-2273-9144

ที่ นร ๐๕๐๓/๑๙๒/พ.

เรียน รอง นรม. (นายกรณ์ จาติกวณิช สภาวสุ)

ด้วย กค. แจ้งว่า กรอบการเจรจาเงิน ๓ ในเรื่องนี้ อาจถือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันต้องประมาณ ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องเสนอรัฐสภาพิจารณา ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ๓ ต่อไป จึงเห็นควรนำเรื่องนี้เสนอ ครม. พิจารณาในวันที่ ๖ พ.ค. ๕๒ ทั้งนี้ ได้ขอให้ สศช. พิจารณาเสนอ ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ ครม. ด้วยแล้ว



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เสนอ ครม.พิจารณา



(นายกรณ์ จาติกวณิช สภาวสุ)

รองนายกรัฐมนตรี

4 พ.ค.52

