

เรื่องเพื่อพิจารณา
เรื่องที่ ๕
ด่วนที่สุด
ที่ กค 0905 19431



พ. ๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๑๒๒๙
วันที่ ๖ พ.ย. ๕๒ เวลา ๑.๒๙

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง กรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- 3 พ.ย. ๒๕๕๒
จัดเข้าวาระ.....

สิ่งที่ส่งมาด้วย กรอบการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศ

ด้วยแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ มีโครงการที่จะต้องนำเสนอกรอบการเจรจากู้เงินให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนเสนอรัฐสภา รวม ๖ โครงการ ดังนี้

ชื่อโครงการ/หน่วยงาน	แหล่งเงินทุน	วงเงิน (ล้านบาทไทย)
(1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่-ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ/การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	JICA	563.86
(2) โครงการจัดการถักจรีเซลไฟฟ้า จำนวน 7 คัน (น้ำหนักรถ 20 ตัน)/การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย	Export Credit	30.00
(3) โครงการจัดการถักจรีเซลไฟฟ้า จำนวน 308 คัน /การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย	Export Credit	20.00
(4) โครงการจัดการถักจรีเซลไฟฟ้า จำนวน 7 คัน (น้ำหนักรถ 15 ตัน) /การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย*	-	21.43
(5) โครงการจัดการถักจรีเซลไฟฟ้า จำนวน 13 คัน (น้ำหนักรถ 20 ตัน) /การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย*	-	55.71
(6) โครงการสร้างโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ยุคที่ 3 / บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	Export Credit	662.86

หมายเหตุ * จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการและกู้เงินต่างประเทศก่อน จึงจะดำเนินการกู้เงินได้

กระทรวงการคลังขอเรียน ดังนี้

1. การดำเนินการของกระทรวงการคลังในการทบทวนและจัดหาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ

2. การกู้สำหรับโครงการ (1) ข้างต้นเป็นการกู้เงินจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลญี่ปุ่นที่รับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้เงินผ่อนปรน และโครงการ (2)-(6) เป็นการกู้เงินลักษณะ Export Credit ที่รัฐบาลของประเทศผลิตสินค้าหรือผู้ส่งออกใช้สนับสนุนผู้ขายในประเทศของตน โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงตามสกุลเงินหลักที่ OECD กำหนด

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันทางการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” และมาตรา 190 วรรคสาม ได้กำหนดว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย”

4. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนของหน่วยงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มาประชุมเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสรุปดังนี้

4.1 ประเด็นความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ

รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 11/2542 33/2543 และ 6 -7/2551 โดยได้วินิจฉัยความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า หมายถึง ความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยหนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ที่ประชุมได้พิจารณาในประเด็นสัญญาเงินกู้ที่รัฐบาลไทยทำกับองค์การระหว่างประเทศว่าถือเป็นการจัดทำตามสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ โดยที่ประชุมมีความเห็นว่า กรณีที่รัฐบาลไทยจัดทำสัญญาเงินกู้กับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยแหล่งเงินกู้ได้กำหนดให้คู่สัญญาเสนอข้อพิพาทต่อ

คณะอนุญาโตตุลาการและให้ใช้กฎหมายระหว่างประเทศบังคับ ถือเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนสัญญาเงินกู้ที่ทำกับ JICA แหล่งเงินกู้ได้กำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นกฎหมายภายในรัฐ (Governing Law) ไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น สัญญาเงินกู้ที่รัฐบาลไทยจัดทำกับ JICA จึงไม่ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

4.2 ประเด็นการผูกพันกับงบประมาณของประเทศ

ที่ประชุมส่วนหนึ่งเห็นว่า การกู้เงินเป็นอำนาจฝ่ายบริหารซึ่งมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ความเห็นอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า การจัดทำสัญญาเงินกู้จะต้องมีการขอตั้งงบประมาณเพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคต จึงอาจถือเป็นหนังสือสัญญามีผลผูกพันต่องบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมว่า การกู้เงินลักษณะ Export Credit ยังไม่สามารถระบุสัญญาได้จนกว่าจะได้ข้อสรุปการพิจารณาข้อเสนอราคาของผู้เสนอราคา กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการดำเนินงาน จึงเห็นควรเสนอกรอบการเจรจาเงินกู้ ร่างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงการคลังในนามรัฐบาลไทยจะดำเนินการเจรจาและลงนามกับแหล่งเงินกู้ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ

5. ในส่วนของขั้นตอนการนำเสนอกรอบการเจรจาเงินกู้ และสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาพิจารณาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น กระทรวงการคลังขอเรียนว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภารวม 2 ครั้ง คือ

ครั้งแรก : คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอกรอบการเจรจาเงินกู้ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหลังจากที่รัฐสภานุมัติจึงจะเริ่มดำเนินการเจรจากับแหล่งเงินกู้

ครั้งที่สอง : ก่อนลงนามในสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอร่างสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

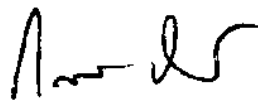
ในการนี้ กระทรวงการคลังได้ยกร่างกรอบการเจรจาเงินกู้จากต่างประเทศสำหรับโครงการ 6 โครงการที่กล่าวข้างต้น เพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยมีกรอบการเจรจาประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 2) กรอบวงเงินกู้ 3) กรอบต้นทุนและระยะเวลาในการกู้เงิน 4) กรอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 5) กรอบระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้ และ 6) กรอบในการกำกับติดตามและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจำเป็นต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนปิดประชุมสภาสามัญสมัยสามัญนิติบัญญัติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้ด้วย จะขอบคุณยิ่ง

1. อนุมัติกรอบการเจรจาเงินจากต่างประเทศและพิจารณานำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาเงินดังกล่าว

2. มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะนำเสนอสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร 0 2265-8050 ต่อ 5509

โทรสาร 0 2273-9144