

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๑๐/ ๓๐๗๕



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส14415

รับที่ : ๕2986/58

วันที่ : 12 ก.พ. 58 เวลา : 10:01

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สวค. 38

วันที่ 12 ก.พ. 58

เวลา 10.20

๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง การลงนามในหนังสือยินยอมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของธนาคารพัฒนาเอเชียโดยการปรับโครงสร้าง
การดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเอเชีย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรี เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๔๐๕ (สร.๒)/ ๑๓๔
ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
๒. ภาพถ่ายสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติการเพิ่มทุนในกองทุน
พัฒนาเอเชียของประเทศไทย จำนวน ๔ แผ่น
๓. ภาพถ่ายสำเนาหนังสือธนาคารพัฒนาเอเชีย ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๗๑ แผ่น
๔. ภาพถ่ายสำเนาหนังสือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕/ ๗๒๖
ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒ แผ่น

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง การลงนามในหนังสือยินยอมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้
กู้ของธนาคารพัฒนาเอเชียโดยการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเอเชีย มาเพื่อคณะรัฐมนตรี
พิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร
เทวกุล) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของกองทุนพัฒนาเอเชีย

๑.๑.๑ กองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund: ADF) เป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้
การบริหารงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๖
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่ประเทศสมาชิกที่มีฐานะยากจน
ในรูปเงินกู้ไม่มีดอกเบี้ย (Loans) และเงินให้เปล่า (Grants) ซึ่งในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๒๕ ประเทศไทย
ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ADF ในรูปเงินกู้ยืมเป็นจำนวน ๗๒ ล้านเหรียญสหรัฐ
เพื่อนำไปใช้พัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับภาคการศึกษา เกษตรกรรม และการชลประทาน อย่างไรก็ตาม
ตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ ประเทศไทยไม่ได้ทำการกู้ยืมเงินจากกองทุน ADF อีก และได้ชำระหนี้หมดแล้วเมื่อปี ๒๕๕๒

๑.๑.๒ ต่อมา ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ดีขึ้นเป็นลำดับ จนกลายเป็นประเทศกำลังพัฒนา
ที่เป็นผู้ที่มีฐานะก้าวหน้าและได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้บริจาคเงินในกองทุน ADF โดยเข้าร่วมบริจาคตั้งแต่
การเพิ่มทุน ครั้งที่ ๖ ในกองทุน ADF VII เมื่อปี ๒๕๔๑ เป็นต้นมา และปัจจุบันได้เข้าร่วมบริจาคเงินในกองทุน
ADF รวม ๕ ครั้ง รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๕๙๑,๖๘๑,๑๔๐ บาท โดยกระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง
ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการเพิ่มทุนในกองทุน ADF (ดังมีรายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

/ การเพิ่มทุน...

การเพิ่มทุนในกองทุน ADF ของประเทศไทยปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ซึ่งการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติการเพิ่มทุนในกองทุน ADF ครั้งแรกของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมสร้าง ฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวจากความช่วยเหลือของกองทุน ADF ในกลุ่มประเทศ ในแถบอินโดจีน โดยจะผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการลงทุนในภูมิภาค และทำให้ ประเทศไทยได้รับโอกาสการลงทุนและประโยชน์จากการเข้าไปรับงานภายใต้โครงการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค อีกทั้งเป็นการแสดงเจตจำนงอันดีในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา อื่น ๆ ที่ด้อยกว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน

๑.๒ ความเป็นมาของการเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB โดยการปรับโครงสร้าง การดำเนินงานของกองทุน ADF

๑.๒.๑ ADB ได้ศึกษาและประเมินระดับการให้กู้ที่ยั่งยืน (Sustainable Level of Lending: SLL) พบว่า SLL ในอนาคตมีแนวโน้มจะลดลงจากที่ได้ประมาณการไว้เนื่องจากสภาวะอัตรา ดอกเบี้ยของโลกที่อยู่ในระดับต่ำ ADB จึงได้พิจารณาหาแนวทางในการเพิ่ม SLL เพื่อรักษาศักยภาพของ ADB ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกอย่างยั่งยืน

๑.๒.๒ ADB จึงเสนอแนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB โดยให้นำมูลค่า เงินให้กู้ (Loans) ทั้งหมด รวมถึงสินทรัพย์บางส่วนของกองทุน ADF มารวมเข้าไว้ที่แหล่งเงินทุนสามัญ (Ordinary Capital Resource: OCR) โดยให้คณะกรรมการดำเนินงานของกองทุน ADF ในการให้เงินช่วยเหลือ แบบให้เปล่า (Grants) แก่ประเทศสมาชิก และให้กองทุน ADF ยังคงมีรอบการเพิ่มทุนทุก ๔ ปี และให้ผู้บริจาค เงินในกองทุน ADF ยังคงสามารถให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในกองทุนได้ตามปกติในลักษณะเงินให้เปล่าหรือเงิน ช่วยเหลือพิเศษอื่น ๆ ทั้งนี้ จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB เป็นเรื่องด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศ ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ว่าราชการของไทยใน ADB ต้องลงนามในหนังสือยินยอมการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังลงนามในหนังสือยินยอมดังกล่าว

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ตามข้อเสนอการเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB โดยการปรับโครงสร้างการดำเนินงาน ของกองทุน ADF กำหนดให้ประเทศสมาชิกส่งหนังสือยินยอมการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF ดังกล่าว ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๔. สารสำคัญและข้อเท็จจริง

๔.๑ สารสำคัญ

๔.๑.๑ รายละเอียดข้อเสนอการเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB โดยการปรับโครงสร้าง การดำเนินงานของกองทุน ADF

๑) นำมูลค่าเงินให้กู้ (Loans) ทั้งหมด รวมถึงสินทรัพย์บางส่วนของกองทุน ADF มารวมเข้าไว้ที่ OCR

๒) ให้คณะกรรมการดำเนินงานของกองทุน ADF ในการให้เงินช่วยเหลือ แบบให้เปล่า (Grants) แก่ประเทศสมาชิก

/๓) ให้กองทุน ADF...

๓) ให้กองทุน ADF ยังคงมีรอบการเพิ่มทุนทุก ๕ ปี และให้ผู้บริจาคเงินในกองทุน ADF ยังคงสามารถให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในกองทุนได้ตามปกติในลักษณะเงินให้เปล่าหรือเงินช่วยเหลือพิเศษอื่น ๆ

๔) การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

๔.๒ ข้อเท็จจริง

๔.๒.๑ ADB ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ว่าการของไทยใน ADB พิจารณาลงนามในหนังสือยินยอม (Consent Form) เพื่อเพิ่มศักยภาพ ในการให้กู้ของ ADB โดยการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF และขอให้ส่งหนังสือยินยอมดังกล่าว ให้ ADB ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๔.๒.๒ เพื่อให้การพิจารณาเรื่องการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องตามกระบวนการ กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือถึงกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อสอบถามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลงนาม ในหนังสือยินยอมตามข้อเสนอของ ADB ซึ่งกรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้แจ้งความเห็นมายังกระทรวงการคลัง แล้ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๔.๒.๓ สถานะล่าสุด ณ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ มีประเทศสมาชิกจำนวน ๘ ประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ราชรัฐลักเซมเบิร์ก มาเลเซีย เนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐนาอูรู จาก ๓๔ ประเทศสมาชิกในกองทุน ADF ได้ส่งหนังสือยินยอมอย่างเป็นทางการ ให้แก่ ADB แล้ว

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย

๖. ผลกระทบ

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

๘. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๘.๑ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๘.๑.๑ กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้เสนอความเห็น โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) ไม่ขัดข้องต่อสาระโดยรวมของข้อเสนอของ ADB และหนังสือยินยอมของไทย
- ๒) การลงนามในหนังสือยินยอมของ ADB โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ว่าการของไทยใน ADB อยู่นอกเหนือจากอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตาม พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. ๒๕๐๙ (พระราชบัญญัติฯ)
- ๓) หนังสือยินยอมของไทยจะมีผลเป็นการยอมรับข้อเสนอของ ADB ซึ่งมีผลผูกพัน ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศระหว่างไทยกับ ADB จึงเข้าข่ายการเป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ (รัฐธรรมนูญฯ) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม

๔) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ต้องออก พระราชบัญญัติใด ๆ เพิ่มเติมเพื่อบำรุงหรือจัดการทำหนังสือยินยอมของไทย หนังสือยินยอมดังกล่าวก็ไม่เข้าข่าย หนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

๘.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งอย่างไม่เป็นทางการว่า ได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งความเห็นเมื่อเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในโอกาสต่อไป

๘.๒ ความเห็นของกระทรวงการคลัง

๘.๒.๑ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่าการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF เป็นการดำเนินการเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของ ADB มากขึ้น โดย ADB ประมาณการว่า หลังจากปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF ในเดือนมกราคม ๒๕๖๐ แล้ว ADB จะมีเงินทุนเพิ่มเป็น ๕๓.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐ และจะไม่ส่งผลกระทบต่ออันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating) ในปัจจุบันของ ADB ที่ระดับ AAA ประกอบกับเป็นการดำเนินการตามหลักทางบัญชีในการโอนย้ายมูลค่าเงิน ให้กู้ของกองทุน ADF ไปไว้ในงบดุลของ OCR เท่านั้น โดยจะไม่เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิมของการจัดตั้งกองทุน ADF ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ ADF ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวจะไม่มีผลให้โครงสร้างการถือหุ้น (Shareholding Structure) ภายใน ADB ของประเทศไทยเปลี่ยนไป

๘.๒.๒ การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF ดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยลดภาระในการบริจาคเงินเพิ่มทุนในกองทุน ADF เนื่องจากกองทุน ADF จะมีเงินทุนหมุนเวียนร่วมกับเงินทุนรวมของ ADB ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนบ่อยครั้ง เพื่อเพิ่มเงินให้กู้ในกองทุน ADF อีก (ประเทศไทยบริจาคเงินเพิ่มทุนในกองทุน ADF แล้ว ๕ ครั้ง เป็นจำนวน ๑๐๐ - ๑๕๐ ล้านบาทต่อครั้ง) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจำนวนเงินบริจาคเพิ่มทุนแต่ละครั้งของกองทุน ADF จะต้องคำนึงถึงหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

๘.๒.๓ ตามข้อสังเกตของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ในข้อ ๘.๑.๑ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่าหนังสือยินยอมของ ADB เป็นหนังสือที่มีผลเป็นการยอมรับข้อเสนอของ ADB ในการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF และรักษาศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกของ ADB ซึ่งถือเป็นการดำเนินการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ภายในของ ADB จึงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในเพื่ออนุมัติการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดให้อำนาจ ADB ปฏิบัติการใดเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๙.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๓

๙.๒ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. ๒๕๐๙

๙.๓ มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการบริจาคเพิ่มทุนครั้งที่ ๖ - ๑๐ ในกองทุน ADF (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๑๐. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

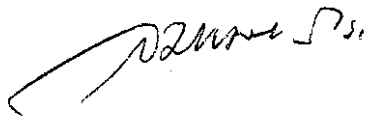
กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนว่า การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF เป็นเรื่อง ด้านนโยบายที่ส่งผลต่อการดำเนินการของ ADB เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้กู้แก่ประเทศสมาชิก และเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ประกอบกับเพื่อให้การทำงานของ ADB ในการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการดำเนินการตามเป้าหมายของการลดความยากจนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยผ่านการดำเนินงานของกองทุน ADF เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๑) การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุน ADF โดยการรวมมูลค่าเงินให้กู้ (Loans) ทั้งหมด รวมถึงสินทรัพย์บางส่วนของกองทุน ADF เข้าไว้ที่ OCR และให้คงสถานะการดำเนินงานของกองทุน ADF ในการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grants) แก่ประเทศสมาชิก

๒) การลงนามในหนังสือยินยอมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้กู้ของธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเอเชีย โดยมอบหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ว่าการของไทยใน ADB เป็นผู้ลงนามในหนังสือยินยอมดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมหมาย ภาษี)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
โทร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๖๘๑
โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๕๙
Email: katesarapornj@fpo.go.th