



๑๙ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง ความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารพัฒนาเอเชียโครงการ Community-Based Flood Risk Management and Disaster Response in the Chao Phraya Basin

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๑๑ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๘๕๑๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘
๔. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๙๒๕๔ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
๕. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๔๗๒๒๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
๖. หนังสือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๖๒๘/ว ๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างหนังสือความตกลง (Letter of Agreement: LoA) รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า
โครงการ Community-Based Flood Risk Management and Disaster Response in
the Chao Phraya Basin จำนวน ๖ แผ่น
๓. รายงานความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า (Grant Assistance Report) โครงการ
Community-Based Flood Risk Management and Disaster Response in the
Chao Phraya Basin จำนวน ๑๗ แผ่น
๔. หลักเกณฑ์ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า (Policy Paper: Adoption of
Externally Financed Grant Regulations) จำนวน ๘ แผ่น

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง ความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคาร
พัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โครงการ Community-Based Flood Risk Management
and Disaster Response in the Chao Phraya Basin มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่
จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.
๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี
(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอ
คณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ ประเทศไทยเกิดอุทกภัยครั้งร้ายแรงในช่วงปลายปี
พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่อยู่อาศัย อาคารโรงงาน ธุรกิจ และกิจกรรมในภาคการเกษตร และ
อุตสาหกรรมของประเทศ รวมถึงระบบการขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ADB จึงได้ส่งคณะทำงานเพื่อมา
รวบรวมข้อมูลและศึกษารายละเอียดของโครงการ (Fact Finding Mission) และประชุมหารือร่วมกับสำนักงาน
บริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๖
เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสนับสนุนเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Assistance) เกี่ยวกับการดำเนิน
โครงการเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากอุทกภัยในระดับชุมชน และ ADB ได้ร่วมจัดทำร่าง Concept
Paper เพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางในการดำเนินโครงการดังกล่าว โดยมี ปภ. เป็นหน่วยงานบริหารโครงการ
(Executing Agency: EA)

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญาโดยในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม จะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศให้หน่วยงานดังกล่าวขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุกๆ ครั้ง และระบุผู้ลงนามฝ่ายไทย รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๑

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ กำหนดแนวทางในการจัดทำหนังสือสัญญาในนามรัฐหรือรัฐบาลไทยกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีใช้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๒

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ชะลอเรื่องการรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB โครงการ Community-Based Flood Risk Management and Disaster Response in the Chao Phraya Basin โดยให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยณ.) พิจารณาความเหมาะสมของโครงการและความจำเป็นในการรับความช่วยเหลือดังกล่าวก่อนนำเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และต่อมา กยณ. ได้ส่งมอบงานเรื่องความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ดำเนินการรับผิดชอบแทน ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า กนช. ได้ให้ความเห็นชอบการรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB โดยเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์กับประเทศไทยในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยและส่งเสริมด้านการป้องกันการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ชุมชนในอนาคต และให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๓ และ ๔

- ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙ กนช. ได้มีมติเห็นชอบการรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB โครงการดังกล่าว และมอบหมายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานบริหารโครงการ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๕ และ ๖

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ตามมติคณะรัฐมนตรีในข้อ ๑.๒ กำหนดว่าในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญาและสนธิสัญญากับต่างประเทศ กระทรวง ทบวง กรมจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุกๆ ครั้ง และหากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีใช้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อให้สามารถลงนามในร่าง LoA ได้ภายในกำหนดเวลาของ ADB คือภายในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๙ และหน่วยงานบริหารโครงการสามารถเริ่มดำเนินโครงการและบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้ในโอกาสแรก

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยในพื้นที่ชุมชน และส่งเสริมการป้องกันการเกิดอุทกภัยซึ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กในชุมชนน้ำร่อง ๕ พื้นที่ โดยจะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการและประชาชนในพื้นที่เพื่อกำหนด

/ความเสี่ยง ...

ความเสี่ยง แผนปฏิบัติการ รวมถึงการวิเคราะห์รูปแบบความเสี่ยงและความรุนแรงที่เกิดจากอุทกภัย และจัดทำมาตรการลดความเสี่ยงของชุมชน ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ปก. มีหนังสือแจ้งกระทรวงการคลัง ไม่ขัดข้องในร่างหนังสือความตกลง (Letter of Agreement: LoA) และยืนยันการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน แบบให้เปล่าจาก ADB กระทรวงการคลังจึงยกร่างหนังสือความตกลงดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๔.๒ ร่างหนังสือความตกลงรับความช่วยเหลือฯ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๔.๒.๑ โครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าดังกล่าวมีวงเงินทั้งสิ้น ๒,๐๐๐,๐๐๐

เหรียญสหรัฐ เป็นเงินจากกองทุน Japan Fund for Poverty Reduction (JFPR) ของ ADB มีระยะเวลาดำเนินโครงการ ๒ ปี ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวจะสามารถเริ่มดำเนินโครงการและเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือได้ หลังจากลงนามในหนังสือความตกลง และหนังสือดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว

๔.๒.๒ ปก. ในฐานะหน่วยงานบริหารโครงการมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือ และดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแผนงานโครงการ และเป็นไปตามเงื่อนไขมาตรฐานของ ADB และกองทุนให้ความช่วยเหลือ JFPR ประกอบด้วย Grant Assistance Report (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า (Policy Paper: Adoption of Externally Financed Grant Regulations) ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ คู่มือหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินกู้ (Loan Disbursement Handbook) ฉบับปี ๒๕๕๕ นโยบายด้านความปลอดภัย (Safeguard Policy Statement) ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๕๒ การพัฒนาความเสมอภาคระหว่างชายหญิง (Gender and Development) ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ และนโยบายด้านการปราบปรามการทุจริต (Anticorruption Policy) ปก. จะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจาก ADB ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม ภายใต้โครงการดังกล่าว และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่จาก ADB เข้าเยี่ยมชมและตรวจสอบการดำเนินโครงการได้

๔.๒.๓ หน่วยงานบริหารโครงการต้องจัดส่งรายงานการตรวจสอบงบการเงินประจำปี ที่จัดทำโดยหน่วยงานภายนอก รายงานฉบับสมบูรณ์จะต้องจัดส่งให้แก่ ADB ภายใน ๓ เดือนหลังวันสิ้นสุดโครงการ (Closing Date) วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๐

๔.๒.๔ การจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างบริการที่ไม่ใช่ที่ปรึกษาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของ ADB (Procurement Guidelines) ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๖

๔.๒.๕ การว่าจ้างที่ปรึกษาจะต้องเป็นไปตามแนวทางการคัดเลือกและการว่าจ้าง Guidelines on The Use of Consultants by Asian Development Bank and Its Borrowers ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๖

ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าวตามนัยข้อ ๔.๒.๔ และ ๔.๒.๕ จะเป็นไปตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๒๘) เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายสินค้าหรือการให้บริการกับกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตามมาตรา ๘๐/๑ (๔) แห่งประมวลรัษฎากร ที่กำหนดให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๐ (ศูนย์) ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มบนยอดเงินที่จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๔.๓ สาระสำคัญของร่าง LoA เป็นไปตามเงื่อนไขมาตรฐานสำหรับกองทุนให้ความช่วยเหลือ โดย ADB องค์กรใดก็ตาม ใน Article X Section ๑๐.๐๓ ของ Policy Paper: Adoption of Externally Financed Grant Regulations ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔) ได้กำหนดเงื่อนไขว่า หากเกิดกรณีพิพาทที่คู่สัญญาไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้มีการจัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อเป็นผู้พิจารณาระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของ ADB ที่ใช้บังคับกับทุกประเทศ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ กำหนดให้สัญญาทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญา ให้มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด แต่หากมีปัญหาหรือความจำเป็นหรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นรายๆ ไป องค์กรใดก็ตาม ADB เป็นหน่วยงานประเภท

/องค์กร ...

องค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น การลงนามรับความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่าในกรณีนี้ไม่ได้เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการใช้สัญญาใดตุลาการ

๔.๔ นอกจากนี้ ในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความตกลงรับความช่วยเหลือโครงการดังกล่าวจาก ADB เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่าง LoA ว่าเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม แต่ไม่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับ กนช. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB โครงการดังกล่าวด้วยแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙

๔.๕ สำหรับการจัดทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญากับต่างประเทศ กระทรวงทบวงกรม จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงใดๆ ครั้ง และหากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีข้าราชการรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า และให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ออกหนังสือมอบอำนาจเต็มให้กระทรวงการคลัง โดยรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สินเป็นผู้ลงนามในหนังสือความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

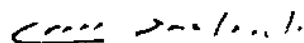
กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

๕.๑ เห็นชอบร่างหนังสือความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB โครงการ Community-Based Flood Risk Management and Disaster Response in the Chao Phraya Basin

๕.๒ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ออกหนังสือมอบอำนาจเต็มให้กระทรวงการคลัง โดยนางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สินเป็นผู้ลงนามในร่างหนังสือความตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ภายในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานรัฐมนตรี

สำนักนโยบายและแผน

โทร. ๐๒ ๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๕๐๓ ๕๕๑๑

โทรสาร ๐๒ ๒๗๓ ๙๑๔๔