

ด่วน
ที่ กค ๐๔๐๕/๖๒๑๓



สวค. 135
วันที่ 4 เม.ย. 59
เวลา 9.25

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส19639
ฉบับที่ : ๘5390/59
วันที่ : 04 เม.ย. 59 เวลา : 8:57
ล 5 (๑)
จก ✓

กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลก โครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดดีพลัส (Readiness Preparation Proposal: R-PP) :

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

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑ แผ่น
๒. ร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Agreement) โครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดดีพลัส (Readiness Preparation Proposal: R-PP) จำนวน ๑๓ แผ่น
๓. เงื่อนไขมาตรฐานสำหรับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าของธนาคารโลก (Standard Conditions) ฉบับวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จำนวน ๙ แผ่น
๔. ภาพถ่ายหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๓/๑๐๖ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙ จำนวน ๒ แผ่น

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่องข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลก (World Bank) โครงการเตรียมความพร้อมด้านกลไกตลาดเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจก (Partnership for Market Readiness: PMR) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ ธนาคารโลกอนุมัติความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ประเทศไทยสำหรับโครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดดีพลัส วงเงิน ๓,๖๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมและเสริมศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมเรดดีพลัสหรือกลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในพื้นที่ป่าภายใต้ข้อตกลงร่วมกันในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป็นการเตรียมการสำหรับข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งจะเป็นพันธกรณีใหม่และจะมีผลบังคับใช้ภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กำหนดให้จัดทำเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยครอบคลุมพื้นที่ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศด้วย ซึ่งมีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้ส่งร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยลงนามยืนยันรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการดังกล่าว

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการติดต่อทำความเข้าใจ อนุสัญญา และสนธิสัญญา โดยในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม จะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ ให้หน่วยงานดังกล่าวขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุกครั้ง และระบุผู้ลงนามฝ่ายไทย รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๑

/- คณะรัฐมนตรี ...

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ กำหนดแนวทางในการจัดทำหนังสือสัญญาในนามรัฐหรือรัฐบาลไทยกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีใช้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๒

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

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

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดและบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้แจ้งความประสงค์ที่จะให้มีการลงนามในร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลกสำหรับโครงการดังกล่าวภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙

๔. สำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เรดด์พลัสแห่งชาติเพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานของประเทศ รวมถึงการจัดทำระบบป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม การจัดทำดัชนีชี้วัดและระบบการติดตามและตรวจสอบการลดการปล่อยและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกในพื้นที่ป่าให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งจะสนับสนุนเป้าหมายของประเทศไทยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ ๒๐-๒๕ ตามถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔.๒ ผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ ได้แก่ ๑) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมกลไกเรดด์พลัสให้กับบุคลากรจากหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องในประเทศ ๒) มีเครื่องมือที่ได้มาตรฐานเพื่อใช้ในการประเมินการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศ และ ๓) มีระบบการติดตามการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ และสามารถวิเคราะห์รายงานผลได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ กรมอุทยานแห่งชาติฯ มีหนังสือแจ้งกระทรวงการคลังไม่ขัดข้องในร่างข้อตกลง (Grant Agreement) และยืนยันการขอรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลก กระทรวงการคลังจึงเห็นควรนำร่างข้อตกลงดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๔.๓ ร่าง Grant Agreement (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๔.๓.๑ โครงการความช่วยเหลือดังกล่าวมีวงเงินทั้งสิ้น ๓,๖๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ จากกองทุนหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (Forest Carbon Partnership Facility: FCPF) ซึ่งมีธนาคารโลกเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนฯ และกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นหน่วยงานดำเนินโครงการ โดยโครงการมีกำหนดวันสิ้นสุดการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๔.๓.๒ กรมอุทยานแห่งชาติฯ มีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือและดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแผนงานโครงการ และเป็นไปตามเงื่อนไขมาตรฐานสำหรับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าของธนาคารโลก (Standard Conditions for Grants) ฉบับวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) คู่มือหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินกู้ (Disbursement Guidelines) ฉบับวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และแนวทางการป้องกันและต่อสู้กับการฉ้อโกงและทุจริตในโครงการ (Guidelines on Preventing and Combating

Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants) ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ และปรับปรุงแก้ไขในเดือนมกราคม ๒๕๕๙ นอกจากนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ จะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจากธนาคารโลกร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการดังกล่าว และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่จากธนาคารโลกเข้าเยี่ยมชมและตรวจสอบการดำเนินโครงการได้

๔.๓.๓ กรมอุทยานแห่งชาติฯ ต้องจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ส่งให้แก่ธนาคารโลก ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน หลังวันสิ้นสุดโครงการ (Closing Date)

๔.๓.๔ การจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างบริการที่ไม่ใช่ที่ปรึกษาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของธนาคารโลก (Guidelines on Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services) ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ และปรับปรุงแก้ไขในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๗

๔.๓.๕ การว่าจ้างที่ปรึกษาจะต้องเป็นไปตามแนวทางการคัดเลือกและการว่าจ้างที่ปรึกษา (Guidelines on Selection and Employment of Consultants) ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ และปรับปรุงแก้ไขในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๗

ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าวตามนัยข้อ ๔.๓.๔ และ ๔.๓.๕ จะเป็นไปตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๒๘) เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายสินค้าหรือการให้บริการกับกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตามมาตรา ๘๐/๑ (๔) แห่งประมวลรัษฎากร ที่กำหนดให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๐ (ศูนย์) ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มบนยอดเงินที่จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๔.๔ สาระสำคัญของร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือฯ เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไข มาตรฐานของการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าของธนาคารโลก (Standard Conditions) ซึ่งหน่วยงาน ดำเนินโครงการได้พิจารณาขอบเขตในการดำเนินกิจกรรมแล้วว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และวัตถุประสงค์ ที่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี ใน Article V Section ๕.๐๓ ได้กำหนดเงื่อนไขว่า หากเกิดกรณีพิพาท ที่คู่สัญญาไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้มีการจัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อเป็นผู้พิจารณาระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็น วิธีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารโลกที่ใช้บังคับกับทุกประเทศ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ กำหนดให้สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศ ไม่ว่า จะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ถ้าเป็นกรณี (๑) สัญญาที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชน ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ และ (๒) สัญญาสัมปทานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน หน่วยงานของรัฐไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญา ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด แต่หากมีปัญหา หรือความจำเป็น หรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา อนุมัติเป็นรายๆ ไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากธนาคารโลกเป็นองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น การลงนามรับ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในกรณีนี้ ไม่ได้เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน จึงไม่เข้าเงื่อนไข ที่จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการให้อนุญาโตตุลาการ

๔.๕ นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้สอบถามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศ ในประเด็นว่า ร่าง Grant Agreement จากธนาคารโลดังกล่าว เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าจะให้ความเห็นเมื่อเรื่องดังกล่าวได้นำเสนอเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นว่า ร่าง Grant Agreement มีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม แต่เนื่องจากร่าง Grant Agreement เป็นการ เตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัสเพื่อจัดให้มีกิจกรรมเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจาก

/การตัดไม้ ...

การตัดไม้ทำลายป่าและทำให้ป่าเสื่อมโทรมด้วยกลไกต่างๆ ร่าง Grant Agreement จึงไม่เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหากส่วนราชการเจ้าของเรื่องสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ร่าง Grant Agreement ก็ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๔.๖ สำหรับการจัดทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญากับต่างประเทศ กระทรวง ทบวง กรม จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงใดๆ ครั้ง และหากผู้ลงนามในหนังสือสัญญามีใ้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า และมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ออกหนังสือมอบอำนาจเต็มให้กระทรวงการคลัง โดยนางสาวสุทธิดันต์ รัตนโชติ รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน เป็นผู้ลงนามในร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลกในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

๕.๑ เห็นชอบร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลก โครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัส (Readiness Preparation Proposal: R-PP)

๕.๒ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้กระทรวงการคลัง โดยนางสาวสุทธิดันต์ รัตนโชติ รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน เป็นผู้ลงนามในร่างข้อตกลงรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากธนาคารโลกในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. ๐๒ ๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๕๐๓ ๕๕๑๑

โทรสาร ๐๒ ๒๗๓ ๙๑๔๔