



บทที่ 3

โครงการ เงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ

1. ความทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ เงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ

ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และให้ความหมายรวมถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร¹

โครงการ เงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ เป็นโครงการที่ส่วนราชการได้ จัดทำขึ้นเพื่อขอกู้เงินจากต่างประเทศ โดยการนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา- การ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณารายละเอียดและความเหมาะสม ก่อนเสนอ ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดการขอกู้เงินและทำสัญญาเงินกู้กับสถาบันเงินกู้ ต่อไป

จากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทย จาก

1. สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
2. รัฐบาลต่างประเทศ
3. สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
4. แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

¹ระเบียบการก่อกับต่างประเทศ พ.ศ. 2520

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้อง เป็นจำนวนไม่เกิน ร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณนั้น

หลังจากการทำสัญญาเงินกู้เสร็จสิ้นลง ส่วนราชการจะดำเนินงานตามโครงการ เพื่อให้โครงการ เงินกู้สำเร็จตามแผนงานที่วางไว้ ซึ่งนอกจากจะใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ ต่างประเทศแล้ว รัฐบาลยังต้องจัดให้มีงบประมาณไทยสมทบ สำหรับรายจ่ายของโครงการ ที่ไม่สามารถเบิกจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศได้ ดังนั้น ในการทำสัญญาเงินกู้ จะต้องมีการ ทกลงถึงประเภท และจำนวนเงินของรายจ่ายที่เบิกจ่ายจากจากเงินกู้ได้ และรายจ่ายที่ รัฐบาลจะต้องจัดงบประมาณสมทบให้

ดังนั้นรายจ่ายของโครงการ เงินกู้จึงแบ่งตามลักษณะการจ่ายได้ 3 ประเภทคือ

- 1.1 รายจ่ายที่จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ
- 1.2 รายจ่ายที่จ่ายจากเงินงบประมาณสมทบ
- 1.3 รายจ่ายที่จ่ายจากเงินอุดหนุนจากราชการฯ

เงินกู้ต่างประเทศ หมายถึง เงินที่กู้มาจากสถาบันเงินกู้ต่างประเทศ โดยปกติ มักจะอยู่ในสกุลเงินตราต่างประเทศ และจะระบุไว้ในสัญญาว่า จะใช้เงินกู้ในโครงการ หรืองานใดบ้าง เป็นจำนวนเงินเท่าใด วิธีการ เบิกจ่ายเงินกู้และการกอหน้ผูกพันเกี่ยวกับ เงินกู้ส่วนใหญ่ จะต้อง เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญานั้น

เงินงบประมาณสมทบ เป็นเงินงบประมาณไทยที่จะต้องใช้จ่ายสมทบเงินกู้ เพื่อให้โครงการ เงินกู้ดำเนินไปตามแผนงานที่วางไว้ได้ ในกรณีที่รายจ่ายนั้นไม่สามารถ เบิกจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ

เงินอุดหนุนจากราชการฯ ในที่นี้หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังกันไว้จำนวนหนึ่ง จากเงินคงคลัง เป็นเงินอุดหนุนจากราชการ เพื่อรองรับตามโครงการ เงินกู้ต่างประเทศ

สาเหตุที่ต้องมีระบบเงินตราของราชการ เพื่อรองจ่ายตามโครงการ เงินกู้ นั้น เนื่องจากการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รายย่อยภายในประเทศ ในกรณีที่ต้องจ่ายจากเงินกู้แล้วจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะต้องรอการเบิกจ่ายเงินจากสถาบันเงินกู้ซึ่งต้องใช้เวลานาน และจะมีปัญหามากขึ้นในกรณีต้องเบิกเงินกู้สมทบเงินงบประมาณจ่ายให้เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะไม่ได้รับเงินเต็มจำนวนในทันที ต้องรอเบิกเงินจากหลายแหล่งมาจ่ายให้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหา กระทรวงการคลังจึงได้ตั้งเงินกองทุนขึ้นจำนวนหนึ่ง เรียกว่าเงินตราของราชการ เพื่อรองจ่ายตามโครงการ เงินกู้ต่างประเทศ วัตถุประสงค์คือ ทดรองจ่ายเงินไปก่อนและขอเบิกจ่ายส่วนที่เป็นเงินกู้ชดเชยคืนในภายหลัง

2. ระเบียบและวิธีปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศ

ตามระเบียบการกอนั้นกับต่างประเทศ พ.ศ. 2520 ได้กำหนดความหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติโดยสรุปได้ดังนี้

2.1 กอนั้น หมายความว่า การกู้เงินจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงิน หรือบุคคลในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงการเช่าซื้อ ซื้อสิ่งของและบริการ การผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขอรับเงินกู้หรือชำระหนี้เป็นเงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศสกุลใดก็ตาม

2.2 ส่วนราชการใดมีความประสงค์จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลกอนั้น เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

2.2.1 วัตถุประสงค์และระยะเวลา

2.2.2 รายงานการดำเนินงานและการคาดคะเนวิธีการดำเนินงาน

2.2.3 รายงานการสำรวจและการประเมินผลที่พึงจะได้รับ

2.2.4 การคาดคะเนรายได้และรายจ่าย (รวมทั้งการบำรุงรักษา)

จากการดำเนินงานตามโครงการ

2.2.5 รายละเอียดที่จะให้จ่ายเงินตามโครงการ โดยแยกเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ

2.2.6 ประมาณการความสามารถในการชำระเงินทุน ดอกเบี้ย และอื่น ๆ

2.2.7 งบดำเนินการย้อนหลังอย่างน้อย 3 ปี (ถ้ามี)

2.2.8 รายละเอียดอื่นใดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เห็นสมควร เพิ่มเติม

2.3 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้โครงการจากส่วนราชการตามข้อ 2.2 แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการนั้น ตลอดจนพิจารณาว่าจะสมควรนำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาแล้วให้เสนอคณะกรรมการบริหาร เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

2.4 ให้มีคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณา กำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกอหน้กับต่างประเทศ จัดให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามระเบียบการกอหน้กับต่างประเทศ และให้มีการติดตามการปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลง ตลอดจนศึกษาและพิจารณาการชำระหนี้ และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ

2.5 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้เสนอแผนเงินกู้ แสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปกติจะเป็นแผน 5 ปี ให้คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพื่อทราบขนาดและความต้องการ เงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ

และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในแผนเงินกู้ดังกล่าว ก็ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบ เป็นระยะ ๆ ไปด้วย

2.6 ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่พิจารณาหาแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการ ตามแผนเงินกู้ที่กำหนดไว้ตามข้อ 2.5 และเป็นผู้เจรจายละเอียดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขการกู้เงินดังกล่าว และเป็นผู้ติดตามดูแลให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการเงินกู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงิน

3. ขั้นตอนการดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศ

ขั้นตอนวิธีปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติของระเบียบการก่อกู้กับต่างประเทศ ที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน มีรายละเอียดดังนี้

3.1 เมื่อส่วนราชการใดมีโครงการที่คาดว่าจะต้องขอกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นโครงการที่ริเริ่มเอง หรือเป็นโครงการที่แหล่งเงินกู้สนใจ ให้เสนอโครงการนั้น ไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ก่อน เพื่อขอให้พิจารณาบรรจุ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ

3.2 ส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดของโครงการ หรือทำการวิเคราะห์โครงการ (Project Appraisal) ซึ่งจะมีรายละเอียดของโครงการ อย่างครบถ้วน และสถาบันเงินกู้ใดจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการ (Appraisal Mission) มาศึกษาสำรวจและวิเคราะห์โครงการดังกล่าว

3.3 ส่วนราชการเสนอรายละเอียดของโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ แล้วนำเสนอคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

3.4 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการแล้ว กระทรวงการคลังจะเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติการกู้เงินรายนั้น ๆ

3.5 เมื่อได้รับอนุมัติใหญ่เงิน กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะผู้แทนเพื่อ
เดินทางไปเจรจากับสถาบันเงินกู้

3.6 คณะกรรมการบริหาร หรือผู้มีอำนาจอนุมัติการใหญ่เงินของสถาบันเงินกู้
อนุมัติเงินกู้ตามผลการเจรจาแล้ว กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการลงนามในสัญญาเงินกู้

3.7 เมื่อการเจรจากับเงินได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กระทรวงการคลังจะรายงาน
คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และให้ความเห็นชอบในสัญญาเงินกู้ที่ลงนามกันเรียบร้อยแล้ว

4. ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญาเงินกู้แล้ว

ตามปกติเมื่อใดลงนามในสัญญาเงินกู้แล้ว สัญญาเงินกู้จะยังไม่เริ่มใช้บังคับ
ทันที สถาบันเงินกู้มักจะใช้เวลาระหว่าง 90 - 120 วัน เพื่อให้ผู้กู้ได้ดำเนินการต่าง ๆ
เพื่อแสดงให้ผู้ใหญ่แน่ใจว่าสัญญาเงินกู้ที่ลงนามไปแล้ว ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายไทย
ผู้ลงนามในสัญญาเงินกู้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในฐานะผู้กู้ และในบางกรณีสถาบันเงินกู้จะ
กำหนดเงื่อนไขพิเศษที่ผู้กู้จะต้องดำเนินการก่อนสัญญาจะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า
ผู้กู้มีความพร้อมเพียงพอ และสามารถดำเนินการตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ ได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ เช่น จะต้องตั้งผู้บริหารโครงการ หรือคณะกรรมการบริหารโครงการ หรือ
การจัดหน่วยงานพิเศษขึ้นตามที่ผู้กู้และผู้ใหญ่จะเห็นสมควร

ดังนั้น ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญาเงินกู้แล้วจึงมีดังนี้

4.1 หลังจากที่กระทรวงการคลัง เสนอรายงานการลงนามในสัญญาเงินกู้ให้
คณะรัฐมนตรีทราบแล้ว จะขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำประกาศกระทรวงการคลัง
เกี่ยวกับการกู้เงินลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมาย เพื่อรับรองว่าสัญญาเงินกู้ได้กระทำขึ้นถูกต้องตาม
ขั้นตอนของกฎหมายไทย ผู้ลงนามมีอำนาจการลงนามในนามผู้กู้ และมีผลผูกพันผู้กู้ทุก
ประการ แล้วจัดส่งให้สถาบันเงินกู้พิจารณาต่อไป

4.2 ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการ รับผิดชอบการดำเนินงานพิเศษ (ถ้ามี) โดยเร็วที่สุด และหากมีข้อขัดข้องประการใดให้รีบแจ้งกระทรวงการคลังทราบ

4.3 เมื่อใดที่ดำเนินการตามข้อ 1 และ 2 จนมีผลเป็นที่พอใจของสถาบันเงินกู้แล้ว ทางสถาบันเงินกู้จะแจ้งมายังกระทรวงการคลัง เพื่อประกาศว่าสัญญาเงินกู้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่นั้น ๆ (Effective Date) เมื่อถึงขั้นนี้ถือว่าโครงการกู้เงินได้บรรลุผลสำเร็จแล้ว
ทุกประการ

5. การบริหารงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สถาบันเงินกู้มักจะกำหนดเงื่อนไขพิเศษ ให้ผู้ดำเนินการแต่งตั้งผู้บริหารโครงการ (Project Director or Manager) หรือ หน่วยงานพิเศษขึ้น เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานโครงการให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานที่กำหนดไว้

การดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ จะมีทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และรัดกุมในการดำเนินงาน ส่วนราชการที่มีโครงการเงินกู้ จึงจัดให้มีหน่วยประสานงานโครงการขึ้น เป็นหน่วยงานพิเศษแยกต่างหากจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานโครงการ เป็นศูนย์กลางดำเนินการติดต่อกับประสานงานกับสถาบันเงินกู้ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควบคุมการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนบันทึกบัญชีตามระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการนั้นอันได้แก่ กองคลังของส่วนราชการส่วนกลาง หรือแผนกคลังของส่วนราชการส่วนภูมิภาค จะต้องประสานงานกับหน่วยประสานงานโครงการ โดยการสรุปการเบิกจ่ายเงินของโครงการส่งมายังหน่วยประสานงานโครงการ เพื่อบันทึกบัญชีและทำรายงานทางการเงินต่อไป

ตัวอย่างแผนภูมิการบริหารงานของกรมปศุสัตว์ (ดูรูป 3-1 ประกอบ) ซึ่งมีโครงการเงินกู้ เรียกว่า "โครงการพัฒนาปศุสัตว์" มีการดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กรมปศุสัตว์ได้จัดตั้งหน่วยประสานงานโครงการพัฒนาปศุสัตว์ขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการเงินกู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัว โดยมีหัวหน้าหน่วยประสานงานโครงการหรือผู้จัดการโครงการ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยทาง ก.พ. ได้กำหนดอัตราตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ให้ เช่น

- คำนพัฒนาปศุสัตว์
- คำนวิชาการ
- คำนการบัญชี และการเงิน
- คำนธุรการ
- อื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีที่ปรึกษาทางวิชาการด้านต่าง ๆ จากประเทศนิวซีแลนด์ มาปฏิบัติงานในโครงการนี้ด้วย

หน่วยประสานงานโครงการพัฒนาปศุสัตว์ มีหน้าที่ประสานงานและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทำหน้าที่กำหนดและจัดสรรงบประมาณ กำลังคน เครื่องมือ และอุปกรณ์ เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผลประโยชน์ถึงเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ให้มากที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

