



ที่ กค 0313/ 7956

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กรุงเทพฯ 10400

28 เมษายน 2549

เรื่อง ขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ

พ.ศ. 2549
1 พค 49

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)

สำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรี
รับที่ 2749
วันที่ 1 พ.ค. 2549 เวลา ๒๓

อ้างถึง 1. หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0313/5679 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2549

2. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/4836 ลงวันที่ 12 เมษายน 2549

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0017/5397 ลงวันที่ 21 เมษายน 2549

สง. 3/188.1
1 พ.ค. 49
14.5.49

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่องขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ ตามสัญญาที่กรมธนารักษ์ได้ทำไว้กับ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.) เป็นเวลา 30 ปี มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และในการประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 กระทรวงการคลังได้ขอถอนเรื่องออกไปก่อน นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียนว่า มีประเด็นข้อกฎหมายที่สมควรเสนอคณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. เข้าลักษณะเป็นสัญญาเงินของภาครัฐ หรือไม่ และมีผลทำให้เป็นการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 หรือไม่ และหนี้ที่เกิดจากการระดมทุนของบริษัทเอสพีวีฯ ซึ่งมีได้มี ฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ อย่างไร โดยกรมธนารักษ์ได้หารือ ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหารือแล้ว สรุปได้ดังนี้

1. ประเด็นสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. โดยมี เนื้อหาว่า “ตลอดระยะเวลาเช่าตามสัญญานี้ ผู้เช่าตกลงที่จะชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่า โดยไม่คำนึงว่า การก่อสร้างอาคารจะแล้วเสร็จหรือไม่ และ/หรือผู้ให้เช่าจะสามารถส่งมอบพื้นที่อาคารให้แก่ผู้เช่าได้ หรือไม่ และ/หรือไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เช่าตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็น หลักทรัพย์ หรือเงินกู้หรือตราสารหนี้อื่นใดที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อทดแทนหรือชำระหนี้ผู้เช่าดังกล่าว ได้รับ ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย รวมถึงหนี้สินอื่นใดที่มีขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับหุ้นกู้ เงินกู้ หรือตราสารหนี้ ดังกล่าวจนครบถ้วน” เข้าลักษณะเป็นสัญญาเงินของภาครัฐ หรือไม่ และมีผลทำให้เป็นการก่อหนี้ สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 หรือไม่

/ ข้อสรุป....

ข้อสรุป สัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. ไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญากู้เงิน และไม่มีผลทำให้เป็นการก่อหนี้สาธารณะตามความหมายที่กำหนดใน พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548

เหตุผลประกอบการพิจารณา

- 1) สัญญาทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาเช่าอาคารและสัญญาบริการที่ส่วนราชการทำกับเอกชนทั่วไป
- 2) การที่กรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีเพื่อชำระค่าเช่าและค่าบริการตามสัญญาก็หาไม่ผลให้สัญญาทั้ง 3 ฉบับเปลี่ยนแปลงลักษณะในสาระสำคัญ แต่อย่างใดไม่
- 3) แม้กรมธนารักษ์จะยืนยันการชำระค่าเช่าและค่าบริการที่แน่นอน ก็เป็นการยืนยันการชำระเงินตามสัญญาเช่าและสัญญาบริการ
- 4) การกำหนดให้อาคารตามโครงการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังเมื่อครบกำหนด 30 ปี เป็นไปตามสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุที่กรมธนารักษ์ให้ ธพส.เช่า ไม่ได้เกิดจากสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. ซึ่งเป็นไปตามปกติการให้เช่าที่ดินของกรมธนารักษ์
- 5) เมื่อไม่เป็นสัญญาการกู้เงินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และไม่มีกรณีการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนี้สาธารณะตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548

2. ประเด็นหนึ่งที่เกิดจากการระดมทุนของบริษัทเอสพีวีฯ เป็นหนี้สาธารณะหรือไม่

ข้อสรุป หนี้ที่เกิดจากการระดมทุนของบริษัทเอสพีวีฯ ไม่เป็นหนี้สาธารณะ

เหตุผลประกอบการพิจารณา

- 1) บริษัทเอสพีวีฯ มี ธพส.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ 49 จึงไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ
 - 2) การพิจารณาความหมายของหนี้สาธารณะ ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 เป็นหลักเท่านั้น
 - 3) การที่กรมธนารักษ์จะต้องชำระค่าเช่าและค่าบริการให้แก่บริษัทเอสพีวีฯ โดยตรง เป็นการทำให้สินทรัพย์ตาม พ.ร.ก.นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ พ.ศ.2540 ที่บริษัทเอสพีวีฯ มีอยู่เกิดความแน่นอนเป็นข้อผูกพันตามสัญญาที่กรมธนารักษ์มีต่อ ธพส. และบริษัทเอสพีวีฯ ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง กรมธนารักษ์มิได้มีข้อผูกพันกับผู้ใดตามสัญญา และมิได้มีข้อผูกพันใดๆ ในลักษณะการค้ำประกันต่อเจ้าหนี้ผู้ซื้อหลักทรัพย์ ดังนั้น การระดมทุนของบริษัทเอสพีวีฯ จึงไม่เป็นหนี้สาธารณะตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 แต่อย่างใด
- รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

/ ดังนั้น...

ดังนั้น จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการดำเนินการโครงการศูนย์ราชการ
กรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ และพิจารณาอนุมัติการก่อกำหนดผู้กั้นข้ามปีงบประมาณโครงการ
ศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ ตามสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์
ได้ทำไว้กับ ธพส.เป็นเวลา 30 ปี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

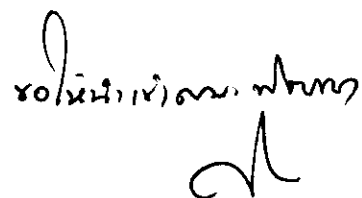
ขอแสดงความนับถือ



(นายทอง พิทยะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เรียน พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา



(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)
รองนายกรัฐมนตรี

1 พ.ค. ๕๙

กรมธนารักษ์

สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร

โทร. 0 2278 2426

โทรสาร 0 2279 8410



กรมธนารักษ์
เลขรับที่ 8237
วันที่ 21 เม.ย. 2549
เวลา.....น.

ที่ อล 0017/53๙๙

สำนักงานอัยการสูงสุด

ถนนหน้าทับเผย กรุงเทพฯ 10200

21 เมษายน 2549

เรื่อง หรือเกี่ยวกับสัญญาเช่าโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ

เรียน อธิบดีกรมธนารักษ์

อ้างถึง หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค 0313/5329 ลงวันที่ 12 เมษายน 2549

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมธนารักษ์ได้ขอหารือว่าสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการจำนวน 3 ฉบับ ที่กรมธนารักษ์ทำกับบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.) รัฐวิสาหกิจที่กรมธนารักษ์ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการเช่าและบริหารจัดการศูนย์ราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2547 เข้าลักษณะเป็นสัญญากู้เงินภาครัฐ และมีผลทำให้เป็นการก่อหนี้สาธารณะตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 หรือไม่ และหนี้ที่เกิดจากการระดมทุนของบริษัท ดีเอทีเอสพี จำกัด (บริษัทเอสพีวีฯ) ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดย ธพส. เป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ อย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณา โดยมีนายยืนยง ทิศนศิริ รองอธิบดีกรมธนารักษ์ นายสุวิทย์ ไรจนวนิช ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และนายวิมล จันทริการวุฒิกุล กรรมการผู้จัดการ ธพส. ไปร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าสัญญาหรือข้อผูกพันใดเป็นการก่อหนี้สาธารณะหรือไม่ จะต้องพิจารณาตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 เป็นหลัก ซึ่งตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว มาตรา 4 ได้ให้นิยามจำกัดความหมายของคำว่า "หนี้สาธารณะ" ว่าหมายถึงเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกู้ กับหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว มิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า "การค้ำประกัน" ไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่บัญญัติให้หมายรวมถึงการอวัลต์เงินเท่านั้น ดังนั้นการค้ำประกันตามที่กล่าวถึงในความหมายของคำว่า "หนี้สาธารณะ" จึงต้องถือเอาความหมายอย่างเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็คือ การยอมผูกพันตนต่อเจ้าหนี้ เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ดังนั้น ตามข้อหารือของกรมธนารักษ์ จึงเห็นว่า

/1. สัญญาเช่า...

1. สัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. ทั้ง 3 ฉบับ มีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ทำกับเอกชนโดยทั่วไป ซึ่งแม้กรมธนารักษ์จะต้องตั้งงบประมาณในหมวดดำเนินงานผูกพันข้ามปีเพื่อนำมาชำระค่าเช่าพื้นที่อาคารและค่าบริการตามสัญญาแทนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่แสดงความจำนงเช่าใช้พื้นที่ในโครงการ ก็หาจะมีผลให้สัญญาทั้งสามฉบับเปลี่ยนแปลงลักษณะในสาระสำคัญแต่อย่างใดไม่ นอกจากนี้ แม้กรมธนารักษ์จะยืนยันความแน่นอนของการชำระค่าเช่าและค่าบริการแก่ ธพส. ก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยืนยันการชำระเงินตามสัญญาเช่าและสัญญาบริการ ดังนั้น สัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการที่กรมธนารักษ์ทำกับ ธพส. ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญากู้เงินภาครัฐ และไม่มีผลทำให้เป็นการก่อหนี้สาธารณะตามความหมายที่กำหนดใน พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 แต่อย่างใด

2. บริษัท เอสพีวีฯ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมี ธพส. ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ 49 ดังนั้น บริษัทฯ ดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 มาตรา 4

นอกจากนั้น การระดมทุนโดยการออกหุ้นกู้ของบริษัท เอสพีวีฯ ก็เป็นการดำเนินการตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 ซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และการควบคุมของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การที่กรมธนารักษ์จะต้องชำระค่าเช่าและค่าบริการให้แก่บริษัทเอสพีวีฯ โดยตรงตามเงื่อนไขการโอนสิทธิการรับค่าเช่าและค่าบริการตามสัญญาเช่าพื้นที่อาคารและสัญญาบริการซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดว่า "ตลอดระยะเวลาเช่าตามสัญญานี้ ผู้เช่าตกลงที่จะชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่า โดยไม่คำนึงว่า การก่อสร้างอาคารจะแล้วเสร็จหรือไม่และ/หรือผู้ให้เช่าจะสามารถส่งมอบพื้นที่อาคารให้แก่ผู้เช่าได้หรือไม่ และ/หรือไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้หุ้นกู้ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ หรือเงินกู้หรือตราสารหนี้อื่นใดที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อทดแทนหรือชำระหนี้หุ้นกู้ดังกล่าว ได้รับชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย รวมถึงหนี้สินอื่นใดที่มีขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับหุ้นกู้ เงินกู้ หรือตราสารหนี้ดังกล่าวจนครบถ้วน" จึงเป็นการทำให้ "สินทรัพย์" ที่บริษัทเอสพีวีฯ มีอยู่ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 เกิดความแน่นอน ซึ่งสอดคล้องกับคำจำกัดความของคำว่า "สินทรัพย์" ตามพระราชกำหนดดังกล่าว และการทำให้สินทรัพย์มีความแน่นอนนั้น นอกจากจะเป็นการให้ความมั่นใจแก่ผู้ซื้อหลักทรัพย์หรือหุ้นกู้ที่จะได้รับต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยคืนตามกำหนดเวลาที่แน่นอนแล้ว ยังจะทำให้

/อัตราดอกเบี้ย...

อัตราดอกเบี้ยของหุ้นกู้ไม่สูงเกินไปอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกรรมนารักษ์และราชการในภาพรวม อีกทั้ง การชำระค่าเช่าและค่าบริการดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อผูกพันตามสัญญาที่กรรมนารักษ์มีต่อ ธพส. และ บริษัท เอสพีวีฯ ผู้รับโอนสิทธิตามสัญญาเช่าและสัญญาบริการ กรรมนารักษ์มิได้มีข้อผูกพันกับผู้ใดตาม สัญญาฯ ทั้งมิได้มีข้อผูกพันใดในลักษณะการค้ำประกันต่อเจ้าหนี้ผู้ซื้อหลักทรัพย์ ดังนั้น การระดมทุน ของบริษัท เอสพีวีฯ ซึ่งมีได้มีกระทรวงการคลังหรือกรรมนารักษ์เป็นผู้ค้ำประกัน จึงไม่เป็นการก่อหนี้ สาธารณะแต่ประการใด

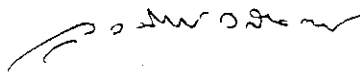
จึงเรียนมาเพื่อทราบ

เรียน ท่านอธิบดี

เพื่อโปรดทราบก่อน

ส่ง สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร

ขอแสดงความนับถือ



(นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์)

รองอธิการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน

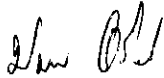
อธิการสูงสุด

สำนักงานที่ปรึกษาากฎหมาย

โทร. 0 2211 0311 – 2 ต่อ 621 , 622

โทรสาร 0 2211 0595 e-mail : csel@ago.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นางปณัฏฐ์ อริวงค์)

เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ราชพัสดุ 8 สำนักบริหารที่ราชพัสดุ กทม.