

บทที่ 2

ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

2.1 กำเนิดและพัฒนาการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้ได้ทราบถึงประวัติความเป็นมาที่เป็นเหตุผลต่อเนื่องกัน ก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดเพื่อให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในบพนี้จึงได้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นับแต่อดีต ตั้งแต่ยังอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่ รวมถึงสาระสำคัญในเรื่องที่มาของรายได้ การดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนผู้เขียนได้แบ่งประวัติความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ออกเป็น 2 ช่วง คือ 1) ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ก่อนปี พ.ศ. 2479 (สำนักงานพระคลังข้างที่) 2) ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หลังปี 2479

2.1.1 ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ก่อนปี พ.ศ. 2479 (สำนักงานพระคลังข้างที่)

2.1.1.1 ประวัติของสำนักงานพระคลังข้างที่

ก) การคลังของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การคลังของไทยได้ดำเนินมาเป็นเวลานาน นับแต่สมัยกรุงสุโขทัย เป็นต้นมา แต่ยังมีได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ รัฐมีรายได้จากส่วยสาอากร หรือที่เรียกกันในปัจจุบันว่า ภาษีอากร 4 ชนิด¹ ได้แก่ จังกอบ อากร ส่วย และ ฤชา ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ได้มีการจัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนเป็น 4 แผนก เรียกว่า จตุสดมภ์ ซึ่งประกอบด้วย กรมเมือง กรมวัง กรมพระคลัง และกรมนา โดยกรมพระคลังทำหน้าที่ในการรับจ่ายเงินแผ่นดิน

¹ “ประวัติความเป็นมาของกระทรวงการคลัง”, <<http://www.cashfiesta150.th.qs/web-c/focqd/history.htm>>, 29/07/2008.

ที่จะเข้าไปในท้องพระคลังหลวง เสนาบดีของกรมพระคลังมีบรรดาศักดิ์เป็น “พระยาโกษาธิบดี” ซึ่งเป็นตำแหน่งพนักงานรักษาพระราชทรัพย์แผ่นดินดูแลการจัดเก็บรวบรวมรายได้แผ่นดินและภาษีอากรทั้งปวง หน้าที่ของกรมพระคลังแต่เริ่มแรกมีหน้าที่เพียงเก็บรวบรวมรายได้แผ่นดิน ซึ่งมีเพียงไม่กี่ชนิดในสมัยนั้น เช่น รายได้จากส่วย บรรณาการ อากรขนอน อากรตลาด อากรค่านา และเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ พระราชทรัพย์ส่วนใหญ่ของแผ่นดินในสมัยโบราณหมายถึง ทองคำ และสิ่งของมีค่าต่าง ๆ มากกว่าเงินตรา การเก็บภาษีในระยะนั้นจึงนิยมเก็บเป็นสิ่งของมากกว่าตัวเงิน ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่ากรมพระคลังสมัยนั้นมีคลังต่าง ๆ ขึ้นอยู่ถึงสิบสองท้องพระคลัง โดยแต่ละคลังจะเป็นที่เก็บเงินทองและสิ่งของต่าง ๆ ที่เป็นรายได้ของรัฐ เก็บแยกประเภทตามชนิดสิ่งของ² และมีพนักงานควบคุมดูแลการเบิกจ่ายสำหรับนำไปใช้ในราชการ

หน้าที่ในเวลาต่อมาของกรมพระคลัง คือ เมื่อผลประโยชน์แผ่นดินทั้งหลายมีจำนวนมากขึ้นจึงได้มีการปรับปรุงเอาส่วยอากรต่าง ๆ ที่เหลือใช้จากราชการผสมเป็นสินค้าแต่งสำเนาไปค้าขาย และเมื่อการค้าขายตัวมากขึ้น จึงเพิ่มหน้าที่ให้กรมพระคลังจัดการเกี่ยวกับการค้าและติดต่อกับต่างประเทศอีกหน้าที่หนึ่ง

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงแก้ไขระบบราชการวางระเบียบการคลัง การส่วยสาอากร และเศรษฐกิจให้รัดกุมทันสมัย ให้ตราพระราชบัญญัติทำเนียบราชการ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งใช้มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ฝ่ายทหารมีสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้าดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี ฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นหัวหน้าดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี และมีตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ³

1. เสนาบดีกรมเมือง บังคับบัญชาการรักษาพระนคร
2. เสนาบดีกรมวัง บังคับบัญชาการที่เกี่ยวกับพระราชสำนักและพิจารณา

คดีความของราษฎร

² ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนในประเทศ พ.ศ. 2433-2475,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529), น.7.

³ “ประวัติความเป็นมาของกระทรวงการคลัง”, <<http://www.cashfiesta150.th.qs/web-c/focqd/history.htm>>, 29/07/2008.

3. เสนาบดีกรมพระคลัง บังคับบัญชาการเกี่ยวกับการจัดการรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้จากส่วยสาอากร และบังคับบัญชากรมท่าซึ่งเกี่ยวกับการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศและยังมีหน้าที่เกี่ยวกับกรมพระคลังสินค้า การค้าสำเภาของหลวงด้วย

4. เสนาบดีกรมนา บังคับบัญชาการเกี่ยวกับเรื่องนาและสวน

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394) พระองค์ทรงสนพระทัยที่จะปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศในยุคนั้น ทางราชการ มีความจำเป็น ต้องใช้จ่ายเงินมากกว่าในแผ่นดินก่อน ๆ ทรงพยายามหาวิธีเพิ่มรายได้แผ่นดินด้วยการให้ผูกขาด การเก็บภาษีอากร โดยอนุญาตให้เจ้าภาษีซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนในประเทศไทยเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยตรง ในแต่ละปีเจ้าภาษีจะเสนอรายได้สูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละชนิด ให้แก่รัฐบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแล้ว

เจ้าภาษีจัดแบ่งส่งเงินรายได้แก่รัฐบาลเป็นรายเดือนจนครบกำหนดที่ได้ ประมูลไว้เป็นการเริ่มระบบเจ้าภาษีนายอากรนับแต่นั้นมา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394-2411) ไทยได้เปิดประตูการค้ากับประเทศตะวันตก นับตั้งแต่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริงกับ ประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2398 และกับประเทศอื่น บทบัญญัติในสนธิสัญญาบาวริง ซึ่งมีผลให้ ไทยต้องยกเลิกการค้าแบบผูกขาดโดยระบบพระคลังสินค้าอย่างเด็ดขาดเลิกล้มการเก็บภาษี เบ็กร่องหรือค่าปากเรือ มีการจัดตั้งศุลกสถาน (Customs House) หรือโรงภาษีจัดเก็บภาษีขาเข้า ในอัตรา “ร้อยชักสาม” และภาษีขาออกตามที่ระบุไว้ในท้ายสัญญา⁴

ข) การคลังของไทยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงปฏิรูปการคลัง แผ่นดินครั้งใหญ่ทันทีที่ทรงมีพระราชอำนาจเต็มในการว่าราชการแผ่นดิน โดยเหตุผลในการยกขึ้น เพื่อทำการปฏิรูปการคลังแผ่นดิน⁵ คือ

1. ความสับสนในหน้าที่ของกรมพระคลัง การจัดเก็บภาษีอากรไม่มีการ จัดระบบให้ถูกต้อง การเงินของประเทศได้ถูกแบ่งไปอยู่ที่เจ้านายและขุนนางผู้มีอำนาจ โดยอำนาจ การจัดเก็บภาษีอากรกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระกลาโหม

⁴ “ประวัติความเป็นมาของกระทรวงการคลัง”, <<http://www.cashfiesta150.th.qs/web-c/focqd/history.htm>>, 29/07/2008.

⁵ ชลลดา วัฒนศิริ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 2, น.7

กรมมหาดไทย กรมนา และกรมพระคลังสินค้า เป็นต้น ไม่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันที่จะพึงปฏิบัติ นอกจากนี้ภาษีอากรที่กรมต่าง ๆ จัดเก็บได้ ซึ่งจะต้องมอบเงินส่วนหนึ่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติก็ปรากฏว่าให้บ้างไม่ให้บ้าง

กรมพระคลังมหาสมบัติไม่มีอำนาจบังคับหรือเรียกร้องให้กรมต่าง ๆ ปฏิบัติตามเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้

2. ระบบเจ้าภาษีนายอากรไม่มีประสิทธิภาพ ตามที่รัฐได้ให้เจ้าภาษีนายอากรรับผูกขาดการเก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ และนำเงินส่งรัฐเพื่อเป็นรายได้ในการพัฒนาประเทศ ปรากฏว่าในระยะแรกเจ้าภาษีนายอากรก็นำเงินส่งราชการเต็มตามจำนวนและตรงเวลา แต่ในระยะหลังเจ้าภาษีนายอากรมักจะส่งเงินไม่ตรงตามจำนวนและกำหนดเวลา

3. การจัดทำบัญชีของกรมพระคลังมหาสมบัติไม่เรียบร้อย นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำบัญชีรับและจ่ายเงินของกรมพระคลังมหาสมบัติ มิได้ปรากฏไว้เป็นแบบแผนและเป็นหลักฐานให้ตรวจสอบได้ จึงไม่ทราบแน่นอนว่าในแต่ละปีรัฐได้รับเงินเท่าไรและจ่ายไปเท่าไร เมื่อสิ้นปีก็ไม่มีการบัญชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบเป็นบัญชีข้างที่ไว้สำหรับทรงตรวจดูตัวเงินแผ่นดิน⁶

สาเหตุเหล่านี้มีผลต่อฐานรายได้แผ่นดินและส่งผลกระทบต่อรายได้ของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์

ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มการปฏิรูปการคลังโดยโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 ในพระบรมมหาราชวังให้เป็นที่ทำการของเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติและให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากรซึ่งกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บและรวบรวมเงินของแผ่นดินในด้านภาษีอากรให้ส่งเข้าพระคลังมหาสมบัติตามกำหนด โดยทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 และได้ทรงพระราชทานอำนาจแก่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีหอรัษฎากรพิพัฒน์และอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นพระองค์แรก⁷ ต่อมาในปี พ.ศ. 2418 ได้ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลัง

⁶ “ประวัติความเป็นมาของกระทรวงการคลัง”, <<http://www.cashfiesta150.th.qs/web-c/focqd/history.htm>>, 29/07/2008.

⁷ ชลลดา วัฒนศิริ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 2, น.14

มหาสมบัติกำหนดหน้าที่ราชการโดยละเอียดรวมทั้งแบบแผนการทำบัญชีรับจ่ายเงินให้เป็นระเบียบรัดกุม

จนกระทั่งได้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433⁸

“กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชพัสดุทั้งปวง กับถือบาญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดทั่วทั้งพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงสิทธิขาด แบ่งเป็นกรมเจ้ากระทรวงและกรมขึ้นรวมเป็นกรมใหญ่ มีจำนวน 13 กรม ดังนี้

เจ้ากระทรวงใหญ่ 5 กรม คือ

1. กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากรและบังคับบัญชาการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น

2. กรมสารบาญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน และถือทำสรรพบาญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น

3. กรมตรวจ สำหรับตรวจบาญชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดินและสรรพราชสมบัติ การภาษีอากรทั้งสิ้น

4. กรมเก็บ สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น

5. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับการเงินในพระองค์ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งสิ้น

มีกรมใหญ่ขึ้นอยู่ 8 กรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

แผนกหนึ่ง กรมทำการแผ่นดิน มี 3 กรมคือ

1. กรมกระสาปณสิทธิการ สำหรับทำเงินตรา

2. กรมงานพิมพ์บัตร สำหรับทำเงินกระดาษและตัวตรา

3. กรมราชพัสดุ สำหรับซื้อขายของห้างหลวง และรับจ่ายของส่วย

อีกแผนกหนึ่ง กรมเจ้าจำนวน เก็บเงินภาษีอากร มี 5 กรม คือ

⁸ สมชาย พุ่มสอาด, ประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่และบทละคอนเรื่องทำวแสนปมพระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2510), น. 15-16.

1. กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการตัวเล็กและค่าธรรมเนียม
2. กรมสรรพากร สำหรับจัดการเก็บเงินอากรต่าง ๆ
3. กรมสรรพภาษี สำหรับเก็บเงินภาษีต่าง ๆ
4. กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรค่าที่ต่าง ๆ
5. กรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก

ในกรมใหญ่ซึ่งเป็นกรมขึ้น 8 กรม อาจจะมีกรมหรือกองขึ้นสำหรับจัดการแบ่งตอนในหัวเมือง หรือจัดการเก็บเงินภาษีอากรได้มากและน้อยตามสมควรแก่ราชการ”

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของกรมพระคลังข้างที่ไว้อย่างกว้าง ๆ คือ “กรมพระคลังข้างที่สำหรับการเงินในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น”

แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนับเป็นผลดีต่อพระมหากษัตริย์ที่สามารถควบคุมรายรับ-รายจ่ายของแผ่นดิน และส่วนพระองค์ได้มากกว่าเดิม รวมถึงสามารถควบคุมการทำงานของบรรดาขุนนางและเจ้าภาษีอากรได้ เท่ากับทรงมีบทบาทในการควบคุมการคลังของประเทศมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในระยะแรก ๆ ยังคงมีอุปสรรคและข้อบกพร่องอยู่บ้าง ต่อมาในปี พ.ศ. 2438 จึงได้ประกาศยกเลิกระบบเจ้าภาษีอากรประมวลขาด เปลี่ยนมาเป็นรัฐเก็บภาษีเองทั่วราชอาณาจักร มีผลให้เก็บเงินรายได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยมีได้เพิ่มประเภทของภาษีอากรแต่อย่างใด⁹

ค) การตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433

พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญคือ กำหนดให้กรมพระคลังข้างที่มีฐานะเป็นกรมในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ทั้งในด้านของการเบิกจ่าย การจัดการหาผลประโยชน์เพื่อเพิ่มพระราชทรัพย์และจัดการนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้รวมเงินงวด (เงินภาษีอากร) กับเงินพระคลังข้างที่เป็นเงินแผ่นดิน และเงินแผ่นดินในปีหนึ่งได้รับเท่าใดให้ทำเป็นเงินส่วนพระองค์ข้างที่ร้อยละ 15

ส่วนพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2436 (ฉบับแก้ไข) มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงคือ ให้กรมพระคลังข้างที่ย้ายไปสังกัดกระทรวงมรุธาธร ความใด ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้ยกเลิก ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2441 กระทรวงมรุธาธร

⁹ ชลลดา วัฒนศิริ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.15

ถูกยุบไปพร้อมกับกระทรวงวัง และ พ.ศ. 2442 กระทรวงวังถูกยุบลง กรมพระคลังข้างที่จึงเป็น กรมอริสระกลับมาสังกัดในสำนักพระราชวัง หน่วยงานพระคลังข้างที่จึงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์¹⁰ ต่อมาจนถึง พ.ศ. 2476 เมื่อได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 และได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวังและสำนักงานราชเลขาธิการ ในพระองค์ พ.ศ. 2478 แล้ว กรมพระคลังข้างที่ได้เปลี่ยนฐานะเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ ขึ้นอยู่กับสำนักพระราชวัง ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้แก่ นายกรัฐมนตรี¹¹

2.1.1.2 แหล่งที่มาของรายได้ หรือพระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่

การตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 ถือเป็นการก่อตั้ง กรมพระคลังข้างที่เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษารับผิดชอบเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ แต่แท้จริงแล้วพระคลังข้างที่หรือพระราชทรัพย์ส่วนพระมหากษัตริย์ได้ปรากฏมาก่อนหน้าพระราชบัญญัตินี้ เพียงแต่เป็นการใช้จ่ายเงินส่วนเดียวกับพระคลังมหาสมบัติโดยที่ยังมิได้ แบ่งแยกให้ชัดเจน

พระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่ หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นขององค์พระมหากษัตริย์ ที่ทรงมีไว้ใช้สอยในกิจการส่วนพระองค์ต่าง ๆ ตามพระราชอัธยาศัย คำว่า พระคลังข้างที่หรือเงินข้างที่เป็นที่เก็บพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ที่แบ่งส่วนมาจากพระคลังมหาสมบัติและส่วนหนึ่งคือ พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ที่ทรงเก็บหอมรอมริบไว้ ที่เก็บพระราชทรัพย์มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน จนต่อมาเรียกว่า พระคลังข้างที่¹²

ก) ที่มาแห่งพระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1-4¹³

พระคลังข้างที่ของพระมหากษัตริย์มีแหล่งที่มาแห่งรายได้พระราชทรัพย์ แบ่งเป็นช่วงระยะได้ 2 ระยะ คือ 1) รายได้จากพระคลังมหาสมบัติและรายได้จากเงินกำไรค้าสำเภา 2) รายได้จากเงินส่วนแบ่งจากการขึ้นภาษีอากร ซึ่งกำหนดเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4

¹⁰ สมชาย พุ่มสอาด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.18

¹¹ *เพ็ญอ้าง*, น.21

¹² ชลลดา วัฒนศิริ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.26

¹³ *เพ็ญอ้าง*, น.26

ข) รายได้ของพระคลังข้างที่จากงบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ¹⁴

เงินรายได้ก่อนปี พ.ศ. 2433 เนื่องจากยังไม่มี การแบ่งแยกพระราชทรัพย์ ส่วนพระองค์และส่วนของราชการแผ่นดิน เงินส่วนที่ใช้สอยส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ก็คือเงินส่วนหนึ่งที่แบ่งมาจากพระคลังมหาสมบัตินั่นเอง และไม่ปรากฏหลักฐานว่าเงินที่แบ่งมานี้ มีจำนวนเท่าใด จนถึงรัชกาลที่ 4 ได้กำหนดให้พระคลังข้างที่ที่ได้รับเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินที่แบ่งจาก เงินงวดภาษีอากรในอัตราร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บได้ จึงเริ่มปรากฏหลักฐานเป็นรายการบัญชี เงินขึ้นภาษีอากรที่เรียกว่า “เงินงวดพระคลังข้างที่”

ในปี พ.ศ. 2418 ได้เริ่มกำหนดแบบแผนการทำบัญชีงบประมาณของ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างเป็นทางการเป็นระบบ คือ กำหนดรายการในบัญชีเงิน 4 แผนกหรือ ในสมัยนั้นเรียกว่า 4 สกุล (ตระกูล) คือ เงินงวดพระคลังมหาสมบัติ เงินเกณฑ์พระราชกุศล เงินงวดพระคลังข้างที่ และเงินเจ้ามีพระชนม์ ซึ่งปรากฏจำนวนเงินรายได้ส่วนพระคลังข้างที่ช่วง พ.ศ. 2418-2430 ในอัตราเฉลี่ยปีละประมาณ 4 แสนบาท ถึง 1 ล้าน 4 แสนบาท

นับแต่ปี พ.ศ. 2433 พระคลังข้างที่เริ่มรับเงินส่วนแบ่งจากกระทรวง พระคลังมหาสมบัติตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 คือ ปีละ 15 เปอร์เซ็นต์ ของเงินรายได้แผ่นดินซึ่งเป็นจำนวนมากเพราะรายได้ของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น ทุกปี

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญคือ ในปี พ.ศ. 2441 เมื่อที่ปรึกษากระทรวง พระคลังมหาสมบัติ คือ นายมิตเชล อินเนส (Mitchell Innes) เสนอให้มีการพิมพ์งบประมาณ แผ่นดินเพื่อเผยแพร่ว่ารัฐบาลมีรายรับ-รายจ่าย และหนี้สินอยู่เท่าใด เพื่อประโยชน์ในการที่รัฐบาล จะกู้เงินมาลงทุน แต่ติดขัดที่งบประมาณในส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งกำหนดให้ได้รับถึงปีละ 15 เปอร์เซ็นต์จากเงินรายได้แผ่นดินทั้งหมด ซึ่งขัดกับธรรมเนียมปฏิบัติของต่างประเทศที่กำหนด เงินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นจำนวนแน่นอนแยกออกจากงบประมาณแผ่นดิน นับแต่นั้นมา กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงกำหนดเงินพระคลังข้างที่สำหรับทรงใช้สอยส่วนพระองค์ปีละ 6 ล้านบาท โดยรวมรายจ่ายของกระทรวงวัง กรมมหาดเล็ก พลตระเวนชั้นใน เบี้ยหวัดส่วนราชการ ฝายโน และค่าใช้จ่ายส่วนข้าราชการในกรมพระคลังข้างที่ และต่อมาให้รวมค่าใช้จ่ายในการ เสด็จประพาสและการก่อสร้างซ่อมแซมพระราชวัง ซึ่งเท่ากับว่าเงินพระคลังข้างที่ได้น้อยลง กว่าเดิม โดยสรุปในปี พ.ศ. 2442-2468 พระคลังข้างที่ได้รับเงินงบประมาณปีละ 6 ล้าน-9 ล้านบาท

¹⁴ เฟื่องอ้าง, น.32

แต่ในปี พ.ศ. 2469 ได้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางการคลังของประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงยอมเสียดุลพระราชนครินทร์ส่วนพระคลังข้างที่ปีละ 3 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2474 ทรงยอมให้ลดเงินพระคลังข้างที่ลงอีก 1 ล้านบาท และนับแต่ปี พ.ศ. 2475 ภายหลังจากปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เงินงบประมาณส่วนพระคลังข้างที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและถูกตัดลดลงไปเรื่อย ๆ โดยใช้ชื่อในบัญชีว่า “เงินงบบนพระมหากษัตริย์” รวมงบบกระทรวงวังและเงินงบบนพระองค์เข้าด้วยกัน ซึ่งได้รับเฉลี่ยปีละ 4 แสนบาท เท่านั้น

ตารางที่ 1

งบประมาณรายรับส่วนพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2441-2480¹⁵

พ.ศ.	งบส่วนพระคลังข้างที่ (บาท)	พ.ศ.	งบส่วนพระคลังข้างที่ (บาท)	พ.ศ.	งบส่วนพระคลังข้างที่ (บาท)
2441	2,016,805	2454	8,364,797	2467	9,000,000
2442	5,645,695	2455	8,794,568	2468	9,000,000
2443	6,147,653	2456	9,103,341	2469	6,000,000
2444	6,082,629	2457	9,180,248	2470	6,000,000
2445	6,115,916	2458	9,330,216	2470	6,000,000
2446	6,340,000	2459	9,725,807	2471	6,000,000
2447	6,340,000	2460	9,707,260	2472	6,000,000
2448	6,381,600	2461	8,500,000	2473	6,000,000
2449	6,948,266	2462	8,500,000	2474	5,000,000
2450	8,201,695	2463	9,000,000	2475	479,543
2451	8,428,508	2464	9,000,000	2476	590,230
2452	9,039,039	2465	9,000,000	2477	561,021
2453	9,604,264	2466	9,000,000	2478	470,610
				2479	434,115
				2480	409,480

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น.36

นับแต่ปี พ.ศ. 2433 จะเห็นได้ว่าหน่วยงานพระคลังข้างที่ได้ออกกำเนิดขึ้น จากเหตุผลของการปฏิรูปการคลังแผ่นดิน และการปฏิรูปการเงินส่วนพระองค์ที่ปะปนกันมาช้านาน ให้แยกเป็นอิสระจากกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะใช้จ่ายพระราชทรัพย์ จากงบประมาณที่รัฐจัดถวายให้อย่างมีอิสระ และเงินพระคลังข้างที่จะเกิดขึ้นมาช้านานโดยมี แหล่งที่มาของเงินต่าง ๆ กัน แต่ก็ป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนและมีแนวโน้มลดลงในปลายรัชกาลที่ 4 เนื่องจากรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับความสับสนของระบบการคลังแบบเดิม จึงเกิด ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปหน่วยงานทั้งสอง อีกเหตุผลหนึ่งคือ การนำแบบอย่างการจัดหน่วยงาน แบบตะวันตกมาใช้เนื่องจากเป็นช่วงที่ไทยทำการค้ากับตะวันตกอย่างแพร่หลาย และเหตุผล ที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระบบการค้าเสรีของ พระมหากษัตริย์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา¹⁶ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้พระมหากษัตริย์ มีพระราชประสงค์ที่จะมีรายได้ส่วนพระองค์ที่แน่นอน และมีความอิสระในการใช้จ่ายมากขึ้น แม้ว่าพระราชทรัพย์พระคลังข้างที่ซึ่งได้รับจากงบประมาณกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะมีจำนวนไม่น้อย สำหรับพระมหากษัตริย์ที่จะใช้จ่ายในการส่วนพระองค์ แต่ปัญหาคือ ภาระรับผิดชอบต่อรายจ่ายของหน่วยราชการบางหน่วย ค่าใช้จ่ายเพื่ออุปถัมภ์พระราชวงศ์ และ ข้าราชการบริวารฝ่ายในอีกจำนวนมาก ทำให้พระคลังข้างที่ต้องมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นขณะที่รายได้ คงเดิม จึงได้พยายามหาทางเพิ่มรายได้โดยการนำพระราชทรัพย์บางส่วนไปลงทุนจัดหา ผลประโยชน์เพื่อเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ให้มากขึ้น พระคลังข้างที่จึงเป็นหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ผลของการปฏิรูประบบการคลังทำให้พระคลังข้างที่มีรายรับจาก งบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระราชทรัพย์ส่วนนี้ได้กลายเป็นทุนทรัพย์ ที่พระคลังข้างที่ได้นำมาลงทุนเพื่อหาประโยชน์และรายได้ในเวลาต่อมา

ค) รายได้จากค่าเช่า กำไร และผลประโยชน์จากการลงทุนในกิจการต่าง ๆ

เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าห้องแถว ตลาดสด โรงสีข้าว ธนาคาร สายการเดินเรือ โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ รถราง เป็นต้น¹⁷

¹⁶ เฟิงอ้วง, น.40

¹⁷ พอพันธ์ อูยยานนท์ “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุน ทางธุรกิจ” ในการต่อสู้ของทุนไทย การเมือง วัฒนธรรมเพื่อความอยู่รอด รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2549) : น. 46.

2.1.2 ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หลังปี พ.ศ. 2479

2.1.2.1 ประวัติของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการในสำนักพระราชวัง และสำนักราชเลขาการในพระองค์ พ.ศ. 2478 ประกาศใช้แล้ว กรมพระคลังข้างที่ได้เปลี่ยนฐานะเป็นสำนักพระคลังข้างที่ ขึ้นตรงกับสำนักพระราชวังเรื่อยมา

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2478 โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แบ่งแยกทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ทรัพย์สินส่วนพระองค์¹⁸ หมายความว่า ทรัพย์สินหรือสิทธิอันติดอยู่กับทรัพย์สินซึ่งมีอยู่หรือเกิดขึ้นในส่วนใด ๆ แห่งราชอาณาจักร ถ้า

ก) ทรัพย์สินหรือสิทธิเช่นว่านั้น เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วในเมื่อเสด็จขึ้นครองราชสมบัติและพระองค์ทรงมีสิทธิที่จะจำหน่ายสิ่งเหล่านั้นได้ก่อนครองราชสมบัติ

ข) ทรัพย์สินหรือสิทธิเช่นว่านั้นตกมาเป็นของพระองค์ในเมื่อ หรือภายหลังแต่เวลาที่ครองราชสมบัติโดยทางใด ๆ จากบรรดาพระราชบุพการีใด ๆ หรือจากบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรนี้

ค) ทรัพย์สินหรือสิทธิเช่นว่านั้นได้มาหรือได้ซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์

2) ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์¹⁹ หมายความว่า ทรัพย์สินนอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ ซึ่งได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีอากร

จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484

2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 3

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 4

โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดสาระสำคัญ ดังนี้

- ก) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- ข) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- ค) การดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ก) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ดังกล่าวได้แบ่งทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์ อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มา ไม่ว่าทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นกษัตริย์ ทั้งนี้ รวมดอกผลที่เกิดจาก บรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย²⁰

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สิน ในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง²¹

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน²²

ข) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคจะอยู่ใน ความดูแลของสำนักพระราชวัง และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ส่วนที่เหลือจะอยู่ในความดูแล

²⁰ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรค 1

²¹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรค 2

²² พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรค 3

ของกระทรวงการคลัง โดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และกรรมการอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระบรมราชานุมัติ²³

เดิมสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงมีฐานะเทียบเท่ากองสังกัดกรมคลัง กระทรวงการคลัง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ซึ่งบัญญัติให้ตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล²⁴

ค) การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ดังกล่าว ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จะแยกการดูแลเป็น 3 ส่วน คือ

1) ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคจะอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง²⁵

2) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจาก 1) จะอยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์²⁶

3) ทรัพย์สินส่วนพระองค์ การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย²⁷

²³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 5

²⁴ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491)

²⁵ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 วรรค 1

²⁶ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 วรรค 2

²⁷ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 วรรค 3

2.1.2.2 แหล่งที่มาของรายได้และทรัพย์สินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ก) ทรัพย์สินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์รับโอนมาจากสำนักงานพระคลังข้างที่ ซึ่งเป็นผลจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ซึ่งได้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทั้งหมดที่ไม่ใช่เครื่องอุปโภคบริโภค²⁸

ข) รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มาจาก 3 แหล่งด้วยกัน²⁹ คือ

1) รายได้จากการจัดประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อันประกอบด้วยที่ดิน อาคาร และตึกแถว ซึ่งมีจำนวนมากทั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ ปริมณฑล และต่างจังหวัด

2) รายได้จากเงินปันผลรายปีจากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ โดยธุรกิจที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เข้าไปลงทุนในทศวรรษ 2530 ได้แก่ การผลิตอุตสาหกรรม 41 แห่ง สถาบันการเงิน 18 แห่ง ประกันภัย/คลังสินค้า 7 แห่ง โรงแรม 8 แห่ง พัฒนาที่ดิน 6 แห่ง สื่อสารมวลชน/ธุรกิจบริการ 12 แห่ง รวมทั้งสิ้น 92 แห่ง³⁰

3) รายได้จากดอกเบี้ยจากการบริหารการเงิน โดยนำเงินคงคลัง ซึ่งเป็นเงินทุนหมุนเวียนที่เคยฝากบัญชีกระแสรายวันไปซื้อตั๋วลงทุน (พันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารหนี้ระยะปานกลาง และระยะยาวของสถาบันการเงิน)

²⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 วรรค 2

²⁹ พอพันธ์ อุษยานนท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17*, น.62

³⁰ *เพ็ญอ้าง*, น.69

2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

2.2.1 โครงสร้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วย

ก) คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง³¹

คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ชุดปัจจุบันประกอบด้วย³²

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| 1. นายกรณ์ จาติกวณิช | ประธานกรรมการ |
| 2. นายเชาวน์ ฅ ศีลวันต์ | กรรมการ |
| 3. นายสุธี สิงห์เสนห์ | กรรมการ |
| 4. นายพนัส สิมะเสถียร | กรรมการ |
| 5. นายเสนาะ อุนากุล | กรรมการ |
| 6. นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา | กรรมการและผู้อำนวยการฯ |

ข) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491) มาตรา 4 ทวิ

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชา และมีอำนาจลงชื่อทำการแทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์³³

³¹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ

³² สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” <<http://www.crownproperty.or.th/about/organize.html>>, 01/04/2009.

³³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ตริ วรรค 3

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เดิมมีสถานที่ตั้งภายในพระบรมมหาราชวัง และสถานที่ตั้งปัจจุบัน เลขที่ 173 ถนนราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 (วังลดาวัลย์ หรือ วังแดง)³⁴

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดแบ่งส่วนงานออกเป็น 12 ฝ่าย ตามบทบาทและหน้าที่หลัก ดังนี้³⁵

- (1) ฝ่ายบริหารงานอสังหาริมทรัพย์
- (2) ฝ่ายโครงการพิเศษ
- (3) ฝ่ายบริหารภูมิภาค
- (4) ฝ่ายบริหารงานกลยุทธ์
- (5) ฝ่ายส่งเสริมธุรกิจ
- (6) ฝ่ายการเงิน
- (7) ฝ่ายเทคนิค
- (8) ฝ่ายสนับสนุน
- (9) ฝ่ายสังคมและงานความร่วมมือภายนอก
- (10) ฝ่ายกฎหมาย
- (11) ฝ่ายบริหารงานพิเศษ
- (12) สำนักงานตรวจสอบ

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ก) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 หน้าที่หลักและสำคัญของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คือ ดูแลรักษาและจัดหา

³⁴ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, “สถานที่ตั้ง” <<http://www.crownproperty.or.th/contact.php>>, 07/08/2008.

³⁵ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 32*

ผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีใช้เครื่องอุปโภคบริโภค³⁶

และเนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงมีอำนาจกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเองและอำนาจในการกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานทรัพย์สินฯ กระทำโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และมีผลผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์³⁷ และจากฐานะที่เป็นนิติบุคคลทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองหรืออาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้

ข) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกเหนือจากหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อาจมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย³⁸

2.2.3 การดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จากการศึกษาพบว่าหน้าที่หลักและสำคัญของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คือ ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีใช้เครื่องอุปโภคบริโภค ดังนั้นการดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงมี 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

³⁶ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5

³⁷ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ตี

³⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 4 ตีวรรค 3

1) การลงทุนในหลักทรัพย์หรือการลงทุนในบริษัทต่าง ๆ³⁹ เช่น

- (1) บริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ จำกัด สำนักงานฯ ถือหุ้น 100 %
- (2) บริษัทวังสินทรัพย์ จำกัด สำนักงานฯ ถือหุ้น 100 %
- (3) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สำนักงานฯ ถือหุ้น 26.25 %
- (4) บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานฯ ถือหุ้น 35.16 %
- (5) บริษัทเทเวศร์ประกันภัย จำกัด (มหาชน) สำนักงานฯ ถือหุ้น 38.8 %

2) การจัดหาผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ โดยการนำที่ดินและอาคารพาณิชย์ ออกให้ประชาชนเช่า ซึ่งมีสัญญาเช่าในความดูแลของสำนักงานฯ ถึง 37,000 สัญญา โดยอยู่ใน กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล 25,000 สัญญา และในสวนภูมิภาค 12,000 สัญญา⁴⁰

³⁹ พอพันธ์ อูทยานนท์, *อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 17*, น.83

⁴⁰ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. "การบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์."