

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.พอพันธ์ อูยานนท์

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
เรื่อง โครงสร้างและพลวัตทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

29 มิถุนายน 2549

บทที่ 1 : ความเบื้องต้น

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาคือบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในฐานะหน่วยงานจัดการรายได้และบริหารทรัพย์สินและเงินลงทุนของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการ “การสะสมทุนทางเศรษฐกิจ” นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลให้ “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ กลายเป็นทุนชั้นนำของสังคมไทย โดยศึกษาในประเด็นที่สำคัญ คือ (1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (2) ลักษณะพิเศษของ พ.ร.บ. จัดระเบียบฝ่ายพระมหากษัตริย์ ปัจจัยทางสถาบัน และการบริหารจัดการ (3) แรงจูงใจทางเศรษฐกิจหรือยุทธศาสตร์อื่น ๆ สำหรับการลงทุน (4) ความสัมพันธ์และเครือข่ายระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ กับกลุ่ม “ทุน” ต่างๆ (5) การเติบโตของธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ (6) การปรับตัวของสำนักงานทรัพย์สินฯ และธุรกิจในเครือภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 และ (7) การขยายตัวของรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และการเจริญเติบโตทางธุรกิจและการลงทุนของบริษัทในเครือฯ ภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าจะมีหลายปัจจัยที่มีผลต่อ “การสะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่กลายเป็นทุนชั้นนำของสังคมไทย อาทิเช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและเมืองกรุงเทพฯ ลักษณะของการเป็นผู้ผูกขาดน้อยรายของบริษัทในเครือ การเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจในรูปของการถือหุ้นระหว่างบริษัทและการควบคุมการบริหารและการเกาะกลุ่มกรรมการแต่ทว่าปัจจัยที่น่าจะมีบทบาทสำคัญคือ การเป็น “หน่วยงาน” ของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีสถานภาพพิเศษและได้รับการคุ้มครอง โดย พ.ร.บ.จัดระเบียบฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 รวมทั้งปัจจัยทางการเมืองและสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

ประการแรก ศึกษาถึงการลงทุนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยครอบคลุมถึงการครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ รวมทั้งการลงทุนทางธุรกิจ โดยเฉพาะการลงทุนระยะยาวของบริษัทในเครือ รวมทั้งผลตอบแทนทางธุรกิจ เช่น กำไร เงินปันผล ค่าเช่า ทั้งนี้ เพื่อเห็นความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ กับกลุ่ม “ทุน” ต่าง ๆ ของเศรษฐกิจไทย นอกจากนี้ศึกษาถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในด้านการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ

และการมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มขึ้นของสำนักงานทรัพย์สินฯ และสถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังปี 2491

ประการที่สอง ศึกษาถึงลักษณะพิเศษหรือสถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในทางกฎหมาย ตลอดจนศึกษาภูมิหลังของคณะกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ

ประการที่สาม ศึกษาถึงผลกระทบของวิกฤตการณ์ปี 2540 กับการปรับบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในแง่นโยบาย กลยุทธ์การลงทุน และการปรับบทบาทธุรกิจในเครือฯ เพื่อความอยู่รอดและกลับมาเป็นกลุ่ม “ทุน” ชั้นแนวหน้าของสังคมไทย

ลำดับของงานวิจัย

หลังจากบทที่ 1 ความเบื้องต้นแล้ว ลำดับของงานวิจัย คือ

- บทที่ 2 : ภูมิหลังของสำนักงานทรัพย์สินฯ : พัฒนาการของการสะสมทุนในอดีต
- บทที่ 3 : การลงทุนทางธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 – 2540
- บทที่ 4 : สถานภาพพิเศษ การบริหารและการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ
- บทที่ 5 : วิกฤตการณ์ปี 2540 และการปรับตัวของสำนักงานทรัพย์สินฯ
- บทที่ 6 : การเจริญเติบโตทางธุรกิจและรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540

บทที่ 2 ภูมิหลังของสำนักงานทรัพย์สิน : พัฒนาการของการสะสมทุนในอดีต

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์¹ (หรือชื่อในอดีตคือ กรมพระคลังข้างที่) สามารถแบ่งออกเป็นช่วงใหญ่ ๆ เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 : พ.ศ. 2433 – 2476 ; ช่วงที่ 2 : พ.ศ. 2476 – 2491 และ ช่วงที่ 3 : พ.ศ. 2491 – ปัจจุบัน

สำนักงานทรัพย์สินฯ : 1890 – 1933

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (หรือต่อไปจะเรียกว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ) หรือชื่อเดิมคือ กรมพระคลังข้างที่ (The Privy Purse Bureau) ได้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการในฐานะเป็นกรมอิสระในสังกัดกระทรวงพระมหาสมบัตินี้ ในปี 2433 โดยกรมพระคลังข้างที่ทำหน้าที่ในการบริหารตลอดจนการลงทุนพระราชทรัพย์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยได้รับงบประมาณเท่ากับร้อยละ 15 ของรายได้แผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 (ทวิศลิป 2528 : 124)

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการก่อตั้งกรมพระคลังข้างที่ มิเพียงแต่จะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง การปฏิรูปการคลัง โดยการตั้งอำนาจควบคุมบริหารงบประมาณแผ่นดินและพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์จากกลุ่มขุนนาง แต่ทว่ามีบทบาทสำคัญหรือเป็นหน่วยงานที่สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินของสถาบันพระมหากษัตริย์ (The Principal arm of the monarchy's financial strength)

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพระคลังข้างที่คนแรก คือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงปี 2433 – 2435 หลังจากนั้นก็มีผู้ดำรงตำแหน่งอีกหลายคน แต่ผู้ที่มีบทบาทในแง่การสร้างรายได้โดยผ่านการลงทุนต่าง ๆ ให้แก่กรมพระคลังข้างที่ที่สำคัญที่สุดคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงปี 2435 – 2454 ขอบเขตงานของการจัดการลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก มีผลให้การบริหารงานของกรมพระคลังข้างที่ได้มีข้าราชการเพิ่มขึ้นจากเพียง 3 คน ในปี 2435 และเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 26 คน ในปี 2438 (ชลลดา 2529 : 19) และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 กรมพระคลังข้างที่ได้ขยายหน่วยงานรับผิดชอบออกไปอีก โดยมี ฝ่ายเวรบัญชาการ กรมการผลประโยชน์ กรมการโยธา กรมการบัญชี กรมการคลัง และหุ้นส่วน โดยมีข้าราชการและพนักงานกว่า 200 คน และในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้เพิ่มหน่วยงานในสังกัดกรมการผลประโยชน์ในเขตต่างจังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา

¹ งานศึกษาเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ในแง่ของภูมิหลัง บทบาท และการลงทุนทางธุรกิจที่น่าสนใจคือ ทวิศลิป (2528) ; ชลลดา (2529) ; Tasaka (2003)

นครปฐม และราชบุรี (ชลดดา 2529 : 20) ซึ่งแสดงถึงบทบาทหน้าที่ที่มีเพียงจำกัดอยู่เฉพาะกรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ทั่วๆไปครอบคลุมไปถึงภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย

การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ และการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง : จุดกำเนิดของอำนาจและความเข้มแข็งของกรมพระคลังข้างที่

อำนาจและความเข้มแข็งของกรมพระคลังข้างที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงปี 2433 ถึง 2453 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของอำนาจและความเข้มแข็งคือ (1) การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ และ (2) การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง

การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ โดยเฉพาะภายหลังสนธิสัญญาเบาริงในปี 2398 ส่งผลให้กรุงเทพฯ มีความสำคัญต่อการพัฒนาการของเศรษฐกิจไทย และเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะบทบาทของเมืองท่าเพื่อการส่งออกและนำเข้า เพราะสินค้าส่งออกและนำเข้าเกือบทั้งหมดต้องส่งผ่านเมืองท่ากรุงเทพฯ ข้าวได้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทย (สัดส่วนการส่งออกข้าวมีมูลค่าเท่า 3 ใน 4 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด) ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากประมาณ 10,000 ตันต่อปีในช่วง 2403 – 2412 โดยเพิ่มเป็น 500,000 ตันต่อปีในทศวรรษช่วง 2433 - 2432 และกว่า 1,000,000 ตันต่อปีในช่วง 2463 – 2472 การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจึงมีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ เช่น การเดินเรือ โรงสีข้าว โรงเลื่อย โกดังสินค้า การขยายตัวของสะสมทุนทางเศรษฐกิจรวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีและที่สำคัญคือ การอพยพเข้ามาของแรงงานชาวจีน แรงงานอพยพชาวจีนที่ทำเรือกรุงเทพฯ เท่ากับ 16,000 คนต่อปีในช่วงปี 2423 – 2432 25,000 คนต่อปีในช่วง 2433 – 2442 60,000 คนต่อปีช่วง 2433 - 2463 และมากกว่า 100,000 คนต่อปีในช่วง 2463 – 2472 (Skimmer 1957) คนจีนมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจการพาณิชย์ และนอกการเกษตรอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ ซึ่งได้ประกอบอาชีพเป็น พ่อค้า นายทุน แรงงานรับจ้าง เป็นต้น

การขยายตัวของการเจริญเติบโตของการค้าข้าว หลังทศวรรษ 2410 มีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจกรุงเทพฯ เพราะการเติบโตของการค้าข้าวได้สร้างโอกาสแก่กำไรและการสะสมทุนที่สำคัญคือ การค้า โรงสีข้าว ธุรกิจส่งออก พ่อค้าคนกลาง การประกันภัย การเดินเรือ การขุดคลอง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ และกิจกรรมเหล่านี้ได้ส่งผลต่อภาคการก่อสร้างต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลต่อการลงทุนของพระคลังข้างที่อย่างกว้างขวาง

การสร้างถนนภายในกรุงเทพฯ ก็มีผลสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบทางกายภาพจาก “เมืองน้ำ” มาสู่ “เมืองบก” ซึ่งมีผลต่อ

การขยายตัวของเศรษฐกิจตลาดเพิ่มขึ้น การสร้างถนนเจริญกรุงในปี พ.ศ.2404-2406 ซึ่งมีระยะทางประมาณ 10 กิโลเมตรจากพระบรมมหาราชวัง โดยวิ่งขนานแม่น้ำเจ้าพระยาไปทางด้านตะวันออก และผ่านย่านธุรกิจสำคัญของชาวจีนคือ ย่านสำเพ็งและเยาวราช และเลยไปถึงบางรัก ย่านการค้าขยายตัวตามถนนเจริญกรุงและถนนเจริญกรุงก็กลายเป็นถนนที่เป็นศูนย์กลางการค้าทั้งขายปลีก และขายส่งนับแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และภายหลังรัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ ได้มีผลต่อความต้องการในการตัดถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าและการลงทุนเป็นอันมาก ดังนั้นในช่วงปี 2433 - 2443 ได้มีการตัดถนนในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอีกหลายสาย รวมทั้งสิ้นถึง 130 สาย ที่สำคัญคือ หลานหลวง กลุ่มถนนราชดำเนิน สามเสน สุโขทัย ถนน 18 สายบริเวณอำเภอสำเพ็ง และอื่น ๆ โดยที่งบประมาณบางส่วนจากการสร้างถนนมาจากกรมพระคลังข้างที่ด้วย ผลของการสร้างถนนมีเพียงแต่เปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาและลำคลองน้อยใหญ่มาสู่ชุมชนริมถนนโดยมีการก่อสร้างบ้านเรือนโดยเฉพาะตึกแถว แต่ทว่ายังมีผลต่อการขยายตัวของคมนาคมขนส่งทางบก อาทิเช่น รถราง รถไฟ รถยนต์ รวมทั้งการขยายตัวของสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น เศรษฐกิจของเมืองขยายตัวซึ่งหมายถึง การขยายตัวของตลาดนั่นเอง

การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ของกรุงเทพฯ จากปลายทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา จึงมีผลต่อการขยายตัวของการลงทุนทางเศรษฐกิจของกรมพระคลังข้างที่นั่นเองโดยเฉพาะการลงทุนการสร้างตึกแถวซึ่งขยายตัวไปตามถนนที่ตัดใหม่ในกรุงเทพฯ การครอบครองที่ดินในย่านที่สำคัญทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเข้าไปร่วมลงทุนในกิจการต่าง ๆ ของชาวจีน และชาวตะวันตกที่สำคัญ เช่น โรงสีข้าว โรงแรม รถราง รถไฟ (โปรดดูในสยามพร 2527)

ปัจจัยทางการเมืองก็มีผลต่อการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ คือ การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ภัยที่คุกคามประเทศสยาม (รวมทั้งประเทศในเอเชียอื่น ๆ) คือ การล่าอาณานิคม ซึ่งหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านได้ตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปการปกครองด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางนั่นเอง

สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีพระราชอำนาจเพิ่มขึ้น (ส่วนหนึ่งขุนนางตระกูลขุนนางเริ่มมีอำนาจน้อยลง) ในฐานะเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในทางการบริหาร มีการปฏิรูประบบราชการโดยแบ่งส่วนราชการเป็นแบบกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งมีบริหารส่วนภูมิภาค/จังหวัดตามแบบประเทศตะวันตก จากต้นทศวรรษ 2410 อำนาจของกษัตริย์และส่วนราชการได้เพิ่มขึ้นแทนที่อำนาจของผู้ครองนครต่าง ๆ ในภูมิภาคต่างจังหวัด การก่อตั้งหอรัษฎากรในปี พ.ศ.2416 ได้ส่งผลให้อำนาจการจัดเก็บภาษีมีความเป็นเอกภาพและรวมศูนย์อยู่ที่เมืองหลวง (ซึ่งก่อนหน้านั้น

ขึ้นอยู่กับเจ้าภีณายอากรและกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ) และส่งผลกษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์สามารถควบคุมอำนาจทางการคลังได้เพิ่มมากขึ้น (Chaiyan 1994: 85) นอกจากนี้ในทศวรรษ 2410 รัชกาลที่ 5 ได้พยายามบั่นทอนอำนาจการปกครองของภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งขึ้นตรงต่อเจ้าผู้ครองนคร โดยแต่งตั้งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปปกครองเมืองเชียงใหม่ ซึ่งส่งผลให้อำนาจการปกครองของกรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้นและขยายตัวสู่ภูมิภาคอื่น ๆ (Tej 1977: 61-3) ในปี พ.ศ.2430 ได้มีการแต่งตั้งเจ้าเมืองจากกรุงเทพฯ หรือในบางกรณีได้ส่งเจ้าเมืองจากรัฐบาลกลางในกรุงเทพฯ เพื่อปกครองและบริหารเมืองต่าง ๆ คือเชียงใหม่ ภูเก็ต พระตะบอง หนองคาย การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่คือการปฏิรูปการปกครองและระบบราชการในปี พ.ศ.2435 ซึ่งมีการจัดรูปแบบการบริหารประเทศในรูปของเสนาบดี (หรือคณะรัฐมนตรี) ซึ่งมีหน้าที่การบริหารกระทรวงต่าง ๆ และแบ่งหน้าที่โดยชัดเจน ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีกระทรวงทั้งสิ้น 12 กระทรวง ด้วยลักษณะการบริหารประเทศดังกล่าว จึงมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้ในทศวรรษ 2430 ได้มีการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคโดยการควบคุมจากกรุงเทพฯ ภายใต้การนำของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย การสร้างทางรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่น ๆ จากปี 2433 ก็มีผลต่อการสร้างการเติบโตของกรุงเทพฯ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ในฐานะ “เมืองหลวง” การเติบโตของสถาบันพระมหากษัตริย์ประกอบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ กรุงเทพฯจึงเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศ ในปี 2435 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงนครบาลเพื่อดูแลการบริหารการปกครองตนเองของกรุงเทพฯ สาเหตุสำคัญของการจัดตั้งกระทรวงนครบาล เพราะเพื่อรองรับการเติบโตของประชากรหลังทศวรรษ 2420 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการค้าจาก “เมืองน้ำ” ไปสู่ “เมืองบก” รายได้และภาษีของกรุงเทพฯ ก็เพิ่มขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ ซึ่งแสดงถึง บทบาทของกรุงเทพฯ ในฐานะเมืองหลวงแห่งความทันสมัยของประเทศ รวมทั้งศูนย์กลางการเงินและการคลังของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงการบริหารเมือง การก่อตั้งกระทรวงนครบาลจึงเป็นองค์กรจัดการบริหาร “กรุงเทพฯ” เพื่อสนองตอบกับผลประโยชน์ของรัฐและสถาบันพระมหากษัตริย์ (โดยความร่วมมือของกรมพระคลังข้างที่) บทบาทของกรมพระคลังข้างที่ในทางเศรษฐกิจจึงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะนอกจากจะมีรายได้และรายจ่ายในสัดส่วนของงบประมาณแผ่นดินที่สูงแล้ว งานของกรมพระคลังข้างที่ได้เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงนครบาลอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการซื้อขายแลกเปลี่ยนการถือครองที่ดินและการลงทุนต่าง ๆ ทางด้านทรัพย์สิน เช่น การตัดถนนและการสร้างห้องแถว รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ (ทวีศิลป์ 2528 ชลลดา 2529 Porphant 1999) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การเจริญเติบโต

ของกรุงเทพฯ จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์โดยการลงทุนของกรมพระคลังข้างที่และการบริหารราชการของกระทรวงนครบาล จุดที่อยากจะเน้นในงานวิจัยฉบับนี้คืออำนาจและหน้าที่ของกระทรวงนครบาลมีบทบาทสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของกรมพระคลังข้างที่และเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ เพราะฐานะของกระทรวงนครบาลมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสถาบันพระมหากษัตริย์มากกว่าจะเป็นรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากอำนาจกษัตริย์ซึ่งดำรงอยู่ในประวัติศาสตร์ยุโรป เช่น กรุงลอนดอน และด้วยเหตุที่การปกครองของสยามอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีนัยยะสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงกรุงเทพฯ และประเทศสยามโดยรวม ดังนั้นความเชื่อมโยงของการบริหารกรุงเทพฯ กับผลประโยชน์ของกษัตริย์จึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและกายภาพ รวมทั้งการพัฒนากรุงเทพฯ ด้านอื่น ๆ (Porphant 1997)

อำนาจและความเข้มแข็งของกรมพระคลังข้างที่

การก่อตั้งกรมพระคลังข้างที่ภายใต้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหลักการที่สำคัญคือการพยายามแบ่งแยกฐานะทางการคลังหรือรายได้รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐโดยเด็ดขาด (แม้ในทางปฏิบัติอาจจะไม่สามารถแบ่งแยกโดยเด็ดขาดก็ตาม) อำนาจ งบประมาณ และความเป็นอิสระของกรมพระคลังข้างที่ได้เริ่มปรากฏอย่างจริงจัง จากทศวรรษ 2430 พร้อม ๆ กับการขยายตัวของเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของกรมพระคลังข้างที่หรือแหล่งที่มาของรายได้หรือพระราชทรัพย์มาจาก 2 แหล่งใหญ่คือ (1) รายได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล และ (2) รายได้จากค่าเช่า กำไร และผลประโยชน์จากการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ของกรมพระคลังข้างที่ เช่น ที่ดิน ค่าเช่าห้องแถว ตลาดสด โรงสีข้าว ธนาคาร สายการเดินเรือ โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ รถราง เป็นต้น ศาสตราจารย์ Suehiro Akira มีความเห็นว่า “กรมพระคลังข้างที่เปรียบเสมือนธนาคารเพื่อการลงทุน (proto-investment bank) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินธุรกิจในนามของพระมหากษัตริย์” (Suehiro 1989: 92)

ในปลายทศวรรษที่ 2440 พระคลังข้างที่มีเพียงแต่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดของประเทศและครอบครองพื้นที่ ๆ สำคัญทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ แต่ทว่ายังมีฐานะเป็นกลุ่ม “ทุน” ที่ทรงพลังของสังคมไทยด้วย (ดังจะได้กล่าวต่อไป)

ตัวเลขจากตารางที่ 1 ข้างล่างนี้แสดงถึงรายได้ของกรมพระคลังข้างที่ที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินโดยผ่านกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพิ่มขึ้นจาก 1.49 ล้านบาทในปี 2435 และเพิ่มเป็นเท่ากับ 6.1 ล้านบาทในปี 2445 และเพิ่มเป็นเท่ากับ 9.0 ล้านบาทในปี 2465 ในบางปี เช่น

ในปี 2434-2435 รายได้ของกรมพระคลังข้างที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ของภาษีอากรของประเทศที่จัดเก็บได้ทั้งหมด (ทวิศลิปปี 2528: 129 และชลลดา 2529)

ตารางที่ 1 รายได้ของกรมพระคลังข้างที่ที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ.2435-2478

| ปี ค.ศ. | รายได้ (ล้านบาท) |
|---------|------------------|
| 2435 | 1.49 |
| 2445 | 6.1 |
| 2455 | 8.7 |
| 2465 | 9.0 |
| 2475 | .479 |
| 2478 | .409 |

แหล่งที่มา: ชลลดา (2529: 38)

นอกจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีแล้ว รายได้ส่วนสำคัญของกรมพระคลังข้างที่มาจาก ค่าเช่าห้องแถว ตลาดสด กำไรและเงินผลตอบแทนจากการลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ รายได้ส่วนนี้น่าจะเป็นส่วนสำคัญของกรมพระคลังข้างที่ นับแต่ปี 2433 เป็นต้นมา เพราะมีการขยายตัวอย่างขนานใหญ่ของการลงทุนใหม่ ๆ ของกรุงเทพฯ ทั้งเป็นการลงทุนโดยตรงของกรมพระคลังข้างที่ เช่น การก่อสร้างตึกแถวและตลาดสด หรือการร่วมลงทุนในกิจการการผลิตการค้าและอุตสาหกรรมของชาวจีน ชาวยุโรป และชาวตะวันตกอื่น ๆ

กรมพระคลังข้างที่กับบทบาท “เจ้าที่ดิน” รายใหญ่ที่สุดของประเทศ

การเติบโตของเศรษฐกิจกรุงเทพฯ ส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินกรมพระคลังข้างที่ได้เข้าครอบครองที่ดินย่านที่สำคัญในกรุงเทพฯ อย่างขนานใหญ่ในปลายทศวรรษ 2440 พระคลังข้างที่ได้กลายเป็นผู้ถือครองที่ดินที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และที่ดินได้กลายเป็น “ทุน” ทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่อการลงทุนทางธุรกิจของกรมพระคลังข้างที่และสำหรับเชื้อพระวงศ์ในการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

กรมพระคลังข้างที่สามารถจับจองหรือครอบครองที่ดินได้หลายวิธี อาทิเช่น ครอบครองที่ดินสาธารณะอันประกอบไปด้วย ที่ว่างเปล่าหรือที่ดินที่เป็นของกระทรวงต่าง ๆ หรือที่ดินที่ตั้งของวังและพระราชวัง รวมทั้งสามารถรับจ้างจากเอกชน โดยที่กรมพระคลังข้างที่ให้เงินกู้แก่ผู้

เอาสังหาริมทรัพย์มาจำนอง ลูกค้าส่วนใหญ่ ได้แก่ พ่อค้าชาวจีน เจ้าภีษินายอากร ขุนนาง และเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ถ้าหากว่าลูกค้าส่วนใหญ่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลา ทรัพย์สินยอมตกอยู่แก่กรมพระคลังข้างที่ นอกจากนี้กรมพระคลังข้างที่ได้ซื้อที่ดินจากราชฎาทั่วไปโดยตรง และด้วยเหตุที่กรมพระคลังข้างที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการตัดถนน ราคาที่ดิน และข้อได้เปรียบในเรื่องแหล่งที่ตั้งและทำเลการค้า ส่งผลให้กรมพระคลังข้างที่ได้สะสมซื้อที่ดินในเขตพื้นที่เขตธุรกิจที่เหมาะสมแก่การลงทุนและค้าขาย ผลที่ตามมาก็คือ กรมพระคลังข้างที่ได้ครอบครองพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การพัฒนาชุกชุมในกรุงเทพฯ นับแต่ทศวรรษ 2440 เป็นต้นมา

กรมพระคลังข้างที่ได้สะสมที่ดินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะกรุงเทพฯ เขตชั้นใน ในปี 2445 กรมพระคลังข้างที่ได้ครอบครองพื้นที่ธุรกิจที่สำคัญในกรุงเทพฯ เท่ากับ 4,083 ไร่ โดยกระจายอยู่ที่ย่านธุรกิจที่สำคัญในสำเพ็ง 1,831 ไร่ บางรัก (458 ไร่) ดุสิต (4,083 ไร่) และภายในประตูเมือง หรือย่านวัดชนะสงคราม ย่านพระราชวัง ย่านสำราญราษฎร์ และย่านพาหุรัด (86 ไร่) อำเภอดุสิต (1,708 ไร่) (กจช. ร.5 กระทรวงเกษตรฯ 6/6153 (2456)) ในขณะที่เอกสาร ร.5 นครบาล 41.1/221 (2442 - 2444) ระบุว่า กรมพระคลังข้างที่มีที่ดินรวมกันเท่ากับ 1,850 ไร่ ในช่วง พ.ศ. 2442 - 2444 หรือเท่ากับร้อยละ 22.2 ของพื้นที่กรุงเทพฯ ทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน (Tasaka 2003) โดยที่การกระจายตัวของการถือครองที่ดินในย่านที่สำคัญของกรุงเทพฯ คือ อำเภอดุสิต (กระจุกตัวย่านสามเสน - บางขุนพรหม) 1,615.5 ไร่ อำเภอสำเพ็ง (กระจุกตัวย่านสามแยก - ตลาดน้อย) 63.57 ไร่ อำเภอบางรัก (กระจุกตัวย่านถนนสี่พระยา) 172.97 ไร่ ตามลำดับ (Tasaka 2003)

ที่ดินจึงกลายเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของกรมพระคลังข้างที่ เพราะกรมพระคลังข้างที่ได้สร้างตึกแถวและตลาดสดเป็นจำนวนหลายร้อยห้องเพื่อเก็บค่าเช่า โดยเฉพาะริมถนนสายสำคัญตามย่านที่สำคัญทางธุรกิจ เช่น เจริญกรุง จักรวรรดิ เขวราช ราชวงศ์ หัวลำโพง สี่พระยา สามเสน ซางอื่นนอก ดวงเดือนนอก ดาวช่าง เป็นต้น ตึกแถวนั้นใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ดำเนินธุรกิจค้าขาย ตลอดจนเป็นที่ตั้งของสำนักงาน บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ อัตราค่าเช่าของห้องแถวจะแตกต่างกันตามชนิดของห้องแถว และย่านธุรกิจ ในปี 2450 อัตราค่าเช่าของห้องแถวริมถนนบำรุงเมืองและริมถนนเจริญกรุงอยู่ประมาณ 20 - 30 บาทต่อเดือน และหากเป็นห้องแถวที่ทำด้วยไม้ อัตราค่าเช่าจะต่ำลงไปอีกประมาณ 3 - 10 บาทต่อเดือน (กจช. ร.5 คลัง 9.4 ก/65 (2450)) อาคารที่อยู่ริมถนนราชวงศ์เก็บค่าเช่าในอัตราเดือนละ 10 บาท ส่วนที่อยู่หัวมุมจะเก็บในอัตรา 40 - 60 บาทต่อเดือน ในขณะที่ตึกถนนสี่พระยาที่สร้างเพื่อให้ชาวยุโรปเช่าที่นั่นราคาต่ำสุดอยู่ที่ 100 บาทต่อเดือน รายได้จากการดำเนินการเก็บค่าเช่าตึกแถวน่าจะเป็นแหล่งรายได้ในการดำเนินธุรกิจของกรมพระคลังข้างที่ในขณะนั้น แม้ว่าอัตราค่าเช่าจะค่อนข้างต่ำและต้องใช้เวลาอันนานถึงจะได้เงิน

ลงทุนกลับคืน เช่นเป็นระยะเวลาถึง 10 ปี นอกจากนี้แม้ว่าการเก็บค่าเช่าในอัตราที่ต่ำจะไม่มีผลให้ระดับกำไรอยู่ในระดับสูง แต่ทว่าก็สามารถมีรายได้จากค่าเช่าได้ระยะยาวนั่นเอง

การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของกรมพระคลังข้างที่มีเพียงแต่มีผลต่อการสะสมทุนของกลุ่มทุนศักดินา แต่ทว่ายังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ในทศวรรษ 2440 และหลังจากนั้น เพราะการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ภายหลังจากทศวรรษ 2440 นั้นเกิดจากการตัดถนนและเปิดพื้นที่ใหม่ ๆ ส่งผลให้กรุงเทพฯ ได้เปลี่ยนบทบาทจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจจาก “เมืองน้ำ” มาสู่ “เมืองบก” และมีผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในแง่ศูนย์การค้าและยานพาหนะกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่งก็เกิดจากการตัดสินใจในการตัดถนนและลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์ คือ ห้องแถวและตลาดสดของกรมพระคลังข้างที่นั่นเอง

กรมพระคลังข้างที่กับบทบาทการลงทุนทางเศรษฐกิจ

การสะสมทุนอย่างต่อเนื่องของกรมพระคลังข้างที่ส่งผลให้กรมพระคลังข้างที่มีเพียงแต่เป็นหน่วยงานการลงทุนทางเศรษฐกิจของและนารายได้มาสู่ราชสำนัก แต่ทว่ายังมีบทบาทที่สำคัญในฐานะเป็นกลุ่มทุนของคนไทยที่ใหญ่ที่สุดในปลายทศวรรษ 2440 การลงทุนในกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของกรมพระคลังข้างที่มีบทบาทสำคัญเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มทุนศักดินา ซึ่งประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มศักดินามีบทบาทสำคัญในการลงทุนทางเศรษฐกิจทั้งการลงทุนโดยตัวเองและในฐานะหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ การสะสมทุนเพิ่มขึ้นและขยายตัวซึ่งมีเพียงแต่ที่กรุงเทพฯ แต่ทว่ายังขยายตัวไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ บันทึกฉบับหนึ่งของผู้ทำงานในบริษัทบอร์เนียว ในปี 2437 ซึ่งแสดงถึง การขยายตัวของการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของกลุ่มศักดินาดังต่อไปนี้

“ในระยะปีสองปีที่ผ่านมา การลงทุนที่นิยมกันมากของพระราชโอรส และขุนนางที่กรุงเทพฯ และฉะเชิงเทราคือ โรงสีข้าว ทั้งที่เป็นเจ้าของ ดำเนินการเองและรับจ้างเอง พระราชโอรสผู้มั่งคั่งมักจะเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ภายหลังจากการลงนามสนธิสัญญา เบาริงและสนธิสัญญาทางการค้าฉบับอื่น ๆ พระราชโอรสเหล่านี้ มักจะร่วมลงทุนกับพ่อค้าชาวจีนในการดำเนินการค้าอย่างขนานใหญ่”

(Leckie 1894 : 652)

ในฐานะเป็นกลุ่มทุนของคนไทยกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด กรมพระคลังข้างที่มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจการเงินและการธนาคาร รวมทั้งกิจการการผลิตทางเศรษฐกิจ

อื่น ๆ กรมพระคลังข้างที่ได้ก่อตั้งธนาคารสยามกัมมาจลหรือธนาคารไทยพาณิชย์ ในปี พ.ศ.2449 ซึ่งถือว่าเป็นธนาคารของคนไทยแห่งแรก โดยกรมพระคลังข้างที่ได้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ธนาคารไทยพาณิชย์มีเพียงแต่มีบทบาทที่สำคัญต่อการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับกรมพระคลังข้างที่เพื่อใช้ในการลงทุนทางธุรกิจ แต่ทว่ามีบทบาทสำคัญต่อการเป็นแหล่งเงินกู้ และหรือร่วมลงทุนกับธุรกิจอื่น ๆ ทั้งชาวไทย ชาวจีน และชาวตะวันตกอื่น ๆ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า กรมพระคลังข้างที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาธุรกิจและมีผลต่อการเจริญเติบโตของกลุ่มทุนทางเศรษฐกิจ เพราะบทบาทที่สำคัญของธนาคารซึ่งก่อตั้งโดยกรมพระคลังข้างที่คือนำมาซึ่งเงินทุนเพื่อการประกอบการทางธุรกิจนั่นเอง

บทบาทของพระคลังข้างที่ยังเป็นผู้บุกเบิกและพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมคือ ปูนซีเมนต์ เมื่อการขยายตัวการก่อสร้างในกรุงเทพฯ กำลังขยายตัว เพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ กรมพระคลังข้างที่นอกจากจะได้ลงทุนสร้างห้องแถวและตลาดขึ้นในย่านที่มีเศรษฐกิจใหม่และกำลังเจริญแล้วซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของความต้องการปูนซีเมนต์สูงขึ้น กรมพระคลังข้างที่ได้ก่อตั้งบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ในปี พ.ศ. 2456 โดยลงทุนเป็นจำนวนเงินห้าแสนบาทจากจำนวนเงิน 1 ล้านบาทที่ต้องการใช้ในการก่อตั้ง (ผาสุก 2542 : 178) อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทยซึ่งดำเนินการโดยกรมพระคลังข้างที่เป็นอุตสาหกรรมที่ผูกขาดรายเดียวมาเนิ่นนาน จนกระทั่งทศวรรษ 2490 และมีบทบาทต่อการก่อสร้างและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยจนถึงปัจจุบัน

ด้วยลักษณะพิเศษที่กรมพระคลังข้างที่ที่เป็นทุนของราชสำนัก รวมทั้งเป็นหน่วยราชการที่เป็นอิสระไม่ได้ขึ้นอยู่กับเสนาบดีโดยตรง หากแต่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการได้รับเงินรายได้ของแผ่นดินในสัดส่วนค่อนข้างสูง การลงทุนของกรมพระคลังข้างที่จึงขยายตัวอย่างรวดเร็วและนำมาซึ่งความมั่งคั่งของราชสำนัก ในช่วงปี 2430 - 2466 กรมพระคลังข้างที่ได้ใช้เงิน 11.5 ล้านบาท จากเงินลงทุนทั้งหมด 33.6 ล้านบาท ลงทุนในโครงการเอกชนถึง 13 โครงการ โดยเป็นการร่วมทุนกับชาวยุโรปและชาวจีน ในกิจการรถไฟ 13 โครงการ โดยเป็นการร่วมทุนกับชาวยุโรปและชาวจีน ในกิจการรถไฟ รถราง ธนาคาร ปูนซีเมนต์ การค้าสินค้านำเข้า การทำเหมืองแร่ และธุรกิจเรือกลไฟ (Suehiro อ้างใน ผาสุก 2542 : 178)

บทบาทของการลงทุนของกรมพระคลังข้างที่มีเพียงจำกัดอยู่ในกรุงเทพฯ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ทว่ามีบทบาทสำคัญในการลงทุนในภูมิภาคต่างจังหวัดด้วย โดยเฉพาะกิจการทางด้านอสังหาริมทรัพย์ คือ การตึกแถว ตลาด รวมทั้งที่ดินให้เช่าจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พระคลังข้างที่ได้จัดหาผลประโยชน์ดังกล่าวจากท้องที่ต่าง ๆ คือ ภูเก็ต สระบุรี นครศรีธรรมราช ราชบุรี

ปัตตานี กาญจนบุรี อุบลราชธานี นครปฐม เพชรบุรี พิษณุโลก นครสวรรค์ สงขลา (ชลดา 2529 : 135 – 137)

อำนาจและความเข้มแข็งของกรมพระคลังข้างที่เริ่มถูกท้าทายโดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 6 การใช้จ่ายอย่างเกินตัวโดยเฉพาะของราชสำนักตลอดรัชกาล ภาวะฟ้าฝนแล้งส่งผลต่อวิกฤตการณ์การผลิตและส่งออกในปี 2458 (และก่อนหน้านั้น) วิกฤตการณ์ด้านการเงินและการคลัง (ในปี 2463 - 2468) ปัญหาวิกฤตเงินคลัง การขาดทุนในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (2457 – 2461) รวมทั้งการขาดทุนของธนาคารจีนสยาม (ในปี 2454-2455) และการขาดทุนของบริษัทเดินเรือสยาม (Siam Steamship Company) ในปี 2462 – 2467 ปัญหาดังกล่าวส่งผลซึ่งกันและกัน ภาวะวิกฤตการณ์ดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อการขยายตัวของรายได้และการลงทุนของกรมพระคลังข้างที่เป็นอันมาก (โปรดดูใน สุทธิ 2533 ; Greene 1999 ; Porphant 1999) ไม่ปรากฏว่ามีการขยายตัวในกิจการการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดิน ตลาด และ ตึกแถว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ถือว่าบั่นทอนอำนาจและความเข้มแข็งของพระคลังข้างที่มากที่สุด คือ การล้มละลายของธนาคารจีนสยาม (Chino – Bank) ซึ่งเป็นพันธมิตรของธนาคารสยามกัมมาจล และการขาดทุนของบริษัทพาณิชย์นาวีสยามเกิดจากการชักยอกเงินของ นายฉลอง ไนยนาถ หรือ นาย ช. ยูเสง (ซึ่งเป็นผู้บริหารของธนาคารสยามกัมมาจลและธนาคารจีนสยาม) รวมทั้งปัญหานี้เสียและตัวปลอมของธนาคารดังกล่าวได้ส่งผลต่อความเสียหายของธนาคารสยามกัมมาจล โดยคิดเป็นมูลค่าถึง 5,747,000 บาท ในปี 2454/55 (นพพร เรื่องสกุล อ่างใน ญิบพัน 2547 : 178) ความเสียหายดังกล่าวมากจนรัชกาลที่ 6 มีพระราชดำริจะยุบธนาคารสยามกัมมาจลเป็นธนาคารชาติ อย่างไรก็ตามในที่สุดรัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชานุญาตให้พระคลังข้างที่ขอยืมเงินจำนวน 1,634,000 บาท จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อค้ำจุนธนาคารสยามกัมมาจล ทำให้ธนาคารสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (ญิบพัน 2547 : 179) ในกรณีของบริษัทพาณิชย์นาวีสยาม กรมพระคลังข้างที่ได้ถือหุ้นร้อยละ 50 จากทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 1,000,000 บาท (Suehiro 1989 : 56) ภายหลังจากการเปิดดำเนินการในปี 2461 บริษัทมีกำไรทั้งสิ้น 435,700 บาท แต่ในช่วงปี 2462 – 2467 ได้ประสบกับปัญหาขาดทุนมาโดยตลอดซึ่งมียอดรวมของการขาดทุนทั้งสิ้นถึง 2.6 ล้านบาท (พจนา 2523 : 1930)

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เผชิญโดยธนาคารสยามกัมมาจล การขาดทุนของบริษัทพาณิชย์นาวีสยาม ดังได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับความอ่อนแอของสถานะการเงินการคลังของประเทศ การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของราชสำนักมีผลให้กรมพระคลังข้างที่ประสบกับปัญหาหนี้สินอย่างรุนแรง หนี้สินของกรมพระคลังข้างที่ในปี พ.ศ. 2468 ประมาณ 15 ล้านบาท (กจช.

ร.7 การคลัง 19/6 2468/69) เมื่อรัชกาลที่ 6 เสด็จสวรรคตในเดือนพฤศจิกายน 2468 หนี้สินส่วนพระองค์เท่ากับ 5.5 ล้านบาท นอกเหนือจาก 4.6 ล้านบาทจากที่เคยกู้จากพระคลังมหาสมบัติ (Green 1999 : 169) ความอ่อนแอฐานะทางการเศรษฐกิจและการเงินของพระคลังข้างที่ยังคงดำรงอยู่แม้จะล่วงเข้าสู่รัชสมัยรัชกาลที่ 7 เนื่องจากภาวะการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ได้ส่งผลต่อการขยายตัวของรายได้จากงบประมาณแผ่นดินและการลงทุนของพระคลังข้างที่ ดังจะเห็นว่า รายได้ของพระคลังข้างที่ที่ได้รับจากการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินประมาณ 7 ล้านบาท ในช่วงปี 2468 – 2473 (ในขณะที่ในปี 2467 กรมพระคลังข้างที่ได้รับการจัดสรรสูงถึง 11 ล้านบาท) และลดลงประมาณ 4 ล้านบาท ในปี 2474 (Batson 1984 : 92) ภายหลังจากการเปลี่ยนการปกครองในปี 2475 จนถึงปี 2480 กรมพระคลังข้างที่ได้รับการจัดสรรเฉลี่ยเพียงปีละ 440,000 บาทเท่านั้น (ชลลดา 2529 : 38)

สำนักงานทรัพย์สินฯ : พ.ศ. 2476 – 2491

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรกับราชสำนักได้มีผลต่อการลดบทบาทของกรมพระคลังข้างที่เป็นอันมาก ในปี 2476 รัฐบาลได้เข้าไปจัดการทรัพย์สินของกรมพระคลังข้างที่ โดยในเบื้องต้นการแบ่งทรัพย์สินของกรมพระคลังข้างที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ **ทรัพย์สินส่วนพระองค์** และ **ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์** โดยที่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ต้องเสียภาษี ส่วนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นให้มีการยกเว้นภาษีอากร คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งโดยมีพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์เป็นประธานกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องทรัพย์สินอะไรบ้างที่เป็นของพระมหากษัตริย์ (สกุณา 2543 : 84)

รัฐบาลในขณะนั้นพยายามที่จะลดบทบาทและอำนาจของกรมพระคลังข้างที่ โดยที่สำคัญคือ ในปี 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม โดยมีจุดมุ่งหมายประการสำคัญเพื่อการยุบรวมกรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถาบันพระมหากษัตริย์หรือราชสำนักเข้าด้วยกันภายใต้ชื่อใหม่ว่า “ศาลาว่าการพระราชวัง” ซึ่งกรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชสำนักมีทั้งสิ้น 10 กรม คือ (1) กรมพระคลังข้างที่ (2) กรมราชเลขาการในพระองค์ (3) กรมปลัด (4) กรมวัง (5) กรมพระราชพิธี (6) กรมโขน (7) กรมวังนอก (8) กรมมหาดเล็กหลวง (9) กรมราชพาหนะ และ (10) กรมทหารรักษาวัง อย่างไรก็ตาม ในเดือนธันวาคมปีเดียวกันนั้นได้มีการตั้งกระทรวงวังขึ้นมาใหม่ (หลังจากยุบเลิกไปเดือนมิถุนายน 2475) กรมพระคลังข้างที่จึงได้ย้ายมาสังกัดกระทรวงวัง และในปี 2478 ภายใต้อาณัติของพระยาพิชัยบุรินทร์ได้ปรับปรุงกระทรวง ทบวง

กรม (แก้ไขเพิ่มเติม เดือนสิงหาคม 2478) กระทรวงวังได้ถูกลดสถานภาพลงเป็น “สำนักงานพระคลังข้างที่” ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักพระราชวังซึ่งเป็นทบวงการเมือง ภายใต้การดูแลของ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เคยถูกจัดการและอยู่ในมือของราชสำนักจึง ถูกโอนย้ายถ่ายเทมาสู่การกำกับของนายกรัฐมนตรีในที่สุด (Tasaka 2003)

ในปี พ.ศ. 2480 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ลดบทบาทของกรมพระคลังข้างที่ในทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของ ราชสำนัก และเชื้อพระวงศ์ต่อไปอีก เพราะทรัพย์สินของราชสำนักซึ่งเคยขึ้นอยู่กับกรมพระคลังข้างที่ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 บางส่วนได้ถูกโอนและถ่ายเทมาสู่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และในหลาย ๆ กรณี มีความพยายามจะยึดพระราชทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์จากราชสำนักมาเป็นของรัฐบาล นอกจากนี้อำนาจการดูแลทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ก็ถูกโอนไปจากสำนักนายกรัฐมนตรีไปอยู่ในการควบคุมดูแลของ กระทรวงการคลัง โดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอีก 4 นาย ซึ่งจะได้จัดตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ (ประวัติสังเขปสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ม.ป.ด.) ในขณะที่อำนาจของกรมพระคลังข้างที่หรือที่เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ ในปี พ.ศ. 2478 มีเพียงหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินของบรรดาวัดในพระบรมราชานุเคราะห์และเจ้านายบางพระองค์ และหลังจากนั้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 8 ได้ยุบตัวเอง จากฐานะเทียบเท่ากรมเป็นฐานะกองหนึ่งในสังกัดสำนักพระราชวัง และดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยที่บัญชีทรัพย์สินที่อยู่ในการปกครองของพระคลังข้างที่มีอยู่ 10 บัญชี คือ (1) วัดพระศรีรัตนศาสดาราม (2) วัดราชประดิษฐ์ (3) วัดราชบพิธ (4) วัดเบญจมบพิตร (5) วัดราชาธิวาส (6) วัดเทพศิรินทร์ (7) มูลนิธิวัดมหาธาตุ (8) สมเด็จพระนางเจ้าสุวัทนาฯ (ทรงโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้จัดการ) (9) เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา (ทรงโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้จัดการ) (10) โรงเรียนวัดชิราวุธ (มหาดเล็กหลวง) (สกุณา 2543 : 85) สำนักงานพระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินจากงบประมาณจากรัฐบาลซึ่งเป็นงบสำหรับ “หน่วยงานอุดหนุนพระมหากษัตริย์”

นอกจากจะมีการแบ่งและนิยามที่มาของทรัพย์สินของราชสำนักหรือสถาบันพระมหากษัตริย์คือ (1) ทรัพย์สินส่วนพระองค์ และ (2) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว อำนาจของราชสำนักยังได้ถูกลดทอนต่อไปอีก ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้แยกทรัพย์สินของราชสำนักเพิ่มเติมไปอีก คือเป็น “ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติ” ซึ่งหมายถึง สินทรัพย์ที่ใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่าง ๆ (นิยามของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติ จะได้กล่าวต่อไปในบทหน้า) การแบ่งทรัพย์สินของราชสำนักดังได้กล่าวมาแล้ว ได้แสดงถึงอำนาจการจัดการทรัพย์สินของได๋มีอำนาจน้อยลง รวมทั้งทรัพย์สินบางส่วนได๋โอนไปแก่รัฐบาลและกลุ่มคนบางส่วนของรัฐบาลในสมัยนั้นในหลาย ๆ กรณี เรื่องการจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้กลายเป็นเรื่องอื้อฉาวและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น ในปี 2480/81 นายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ยื่นกระทู้ถามรัฐบาลเมื่อปรากฏว่ามีการขายที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้กับผู้ก่อการบางคนกับพรรคพวก ด้วยราคาที่ถูกลงผิดปกติ บุคคลที่ซื้อที่ดินเหล่านี้มีหลวงพิบูลสงคราม หลวงยุทธศาสตร์โกศล นายวิลาศ โอสถานนท์ พระคุณยธรรณั์ ปรึกษาไว้ท์ เป็นต้น ซึ่งบรรดาพวกที่ซื้อที่ดินเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่กลุ่มหลวงพิบูลสงคราม ผลของการตั้งกระทู้และการเปิดอภิปรายทั่วไปก็คือ รัฐบาลพระยาพหลฯ ต้องลาออกในวันที่ 9 สิงหาคม 2480 และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งรู้เห็นยินยอมในการซื้อขายที่ดินส่วนนี้ต้องถูกประณามอย่างหนักจนต้องลาออกในที่สุด (สุพจน์ 2545 : 42)

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะรัฐบาลกับราชสำนักได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้จะพยายามรื้อถอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารประเทศจากพระมหากษัตริย์ รัฐบาลในขณะนั้นได้ตั้งคนเข้าไปควบคุมการเงินและการใช้จ่ายของสำนักงานทรัพย์สินอีกด้วย อาทิเช่น การแต่งตั้งนายชุนห์ บินณทานนท์ นาวาเอก หลวงกาจสงคราม พันตรีเผ่า ศรียานนท์ ไปเป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งในบางกรณีได้นำสำนักงานทรัพย์สินฯ ไปร่วมลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจของคณะราษฎรและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นฐานทางเศรษฐกิจแก่คณะราษฎรด้วย

อำนาจทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ลดลงต่อไปอีกเมื่อรัฐบาลได้ตรวจสอบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และพบว่าเงินจำนวนถึง 4.19 ล้านบาทในบัญชีของกรมพระคลังข้างที่ได้ถูกส่งออกไปโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะสละราชสมบัติในปี พ.ศ. 2475 – 2477 และเมื่อการตรวจสอบเสร็จสิ้นลงในปี พ.ศ. 2482 กระทรวงการคลังก็ได้มอบเรื่องราวให้อัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าได้ทรงโอนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปเป็นของส่วนพระองค์ โดย “ไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายและโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” (สุพจน์ 2545 : 72) คดีนี้ใช้เวลา 2 ปีเศษ และในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2484 ศาลก็ได้ตัดสินให้พระองค์ทรงแพ้คดี พระองค์จะต้องคืนเงิน 4.19 ล้านบาท รวมทั้งดอกเบี้ยซึ่งเป็นเงินทั้งสิ้นเท่ากับ 6.2 ล้านบาท ให้กับรัฐบาล (สุพจน์ 2545 : 75)

หากพิจารณาถึงบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในแง่ของกลุ่มทุนหลักกลุ่มหนึ่งของเศรษฐกิจไทย ในช่วงปี 2475 จนถึงปี 2491 กลุ่มทุนศักดินาได้เริ่มมีความสำคัญน้อยลงในฐานะ

เป็นกลุ่มทุนหลัก เพราะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ทุนที่สำคัญได้เริ่มก่อตั้งขึ้นคือ ทุนนิยมแห่งรัฐ ภายใต้แผนนโยบายรัฐนิยม (โดยเฉพาะหลังปี 2481) ส่งผลให้กลุ่มทุนใหม่ โดยเฉพาะทุนคนจีนเริ่มขยายตัวและมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเข้าแทนที่ บทบาทของทุนศักดินาหรือ “ทุน” จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั่นเอง

สำนักงานทรัพย์สินฯ : พ.ศ. 2491 - ปัจจุบัน

นับแต่ปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา บทบาทและอำนาจทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะเป็นหน่วยงานการลงทุนและหารายได้ของราชสำนักตลอดจนเป็นกลุ่มทุนที่ทรงอิทธิพลของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยสำคัญอย่างน้อยสองประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้ส่งผลต่อการเจริญเติบโตในทุก ๆ ด้านของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งในแง่รายได้และทรัพย์สิน ตลอดจนกลายเป็นกลุ่มทุนชั้นนำทางธุรกิจของเศรษฐกิจไทย คือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- (2) ความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์
- (3) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (จะได้อธิบายต่อไปในบทหน้า)

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน

ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2490 – เมษายน 2491 เป็นระยะเวลาที่ฝ่ายอนุรักษ – กษัตริย์ ซึ่งมีแกนกลางอยู่ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้กลับขึ้นมาใช้อำนาจอีกครั้งได้มีการเสนอแก้ไข “พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479” และต่อมาได้กลายเป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ซึ่งได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ฉบับเก่าหลายมาตราซึ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีสภาพเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากรัฐบาล เพราะการที่องค์กรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงมีอำนาจกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ด้วยตัวเองได้ และอำนาจในการกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กระทำได้โดยผู้ว่าการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบอำนาจสมบูรณ์ผูกพัน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ (สกฎณ 2543 : 70) นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังสามารถเป็นโจทย์ฟ้องคดีเอง หรือถูกฟ้องในคดีต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

กรณีที่ดิน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีทั้งเป็นโฉนดและเป็นจำเลยได้ ในขณะที่เดียวกันการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายย่อมมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและลงทุนในกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อนำมาซึ่งการแสวงหารายได้และผลประโยชน์อื่น ๆ อาทิเช่น โดยการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน และ/หรืออาคาร) และการลงทุนซื้อหุ้นต่าง ๆ เช่น บริษัทปูนซีเมนต์ไทย และธนาคารไทยพาณิชย์ เป็นต้น (สฤณา 2543 : 17)

ลักษณะของความเป็นนิติบุคคลและความคล่องตัว ตลอดจนเป็นการคืนอำนาจให้กับ กษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากในมาตราที่ 4 ที่ให้ “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคล และเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยตั้ง “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ทำหน้าที่บริหารกิจการ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการคลังเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์” นอกจากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานฯ ยังมีหน้าที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการของสำนักงานฯ ก็ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน ในขณะที่ พ.ร.บ.จัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ฉบับ พ.ศ. 2479 ในสมัยคณะราษฎรเรื่องอำนาจนั้นได้ใช้คำว่า “พระบรมราชานุมัติ” คณะกรรมการที่ปรึกษาจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น (พ.ร.บ. ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ 2479)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491 ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ คือ การโอนทรัพย์สินต่าง ๆ จากกระทรวงการคลังมาอยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโอนเปลี่ยนชื่อโฉนดที่ดินจากสำนักงานพระคลังข้างที่มาเป็นสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (สฤณา 2543 : 87) ในขณะเดียวกันในมาตราที่ 3 ของ พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491 ได้มีการแก้ไขและเปลี่ยนคำจำกัดความของ “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” โดยให้มีความหมายและขอบเขตกว้างขวางขึ้น เมื่อเทียบกับใน พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491 ดังจะเป็นว่า “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” นั้นหมายรวมถึง “ทรัพย์สินที่รัฐบาลทูลเกล้าถวาย” ด้วย นอกจากนั้นทรัพย์สินที่ได้มานอกจากที่ได้มาในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ก็มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็น “ทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนของพระองค์” ซึ่งทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากนั้นตามมาตราที่ 6 และที่ 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกล่าวว่าการดูแลผลประโยชน์ของ “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” ให้เป็นไปตามเห็นชอบโดยอิสระของพระมหากษัตริย์ (พ.ร.บ. ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ 2491) และเพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนนี้ยังได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์” ขึ้นมาเพื่อควบคุมทรัพย์สินส่วนนี้อีกด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานนี้แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการคนปัจจุบัน คือ พลตรี หม่อมหลวงอัสนี ปราโมช

การเพิ่มขึ้นของอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์มีเพียงแต่กระทำโดยผ่านการแต่งตั้ง
 ผู้อำนวยการและคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ปฏิบัติการกิจในอันที่จะ
 สนองนโยบายการลงทุนและเพิ่มรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในฐานะนิติ
 บุคคลแล้ว ในทางกฎหมายพระมหากษัตริย์สามารถใช้พระราชอำนาจในการใช้รายได้หรือ
 ทรัพยากรอื่น ๆ ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ตามพระราชอรรถาศัย เพราะจากการแก้ไข พ.ร.บ. จัด
 ระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 นั้น ในมาตราที่ 6 ของ พ.ร.บ. ฉบับแก้ไข พ.ศ.
 2491 (ฉบับที่ 3) ระบุว่า “รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กล่าวในมาตรา 5 วรรค 2 นั้น
 จะจ่ายได้ก็แต่เฉพาะในประเภทที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ
 เงินรางวัล เงินค่าใช้สอย เงินการจร เงินลงทุน และรายการในพระราชกุศล เหล่านี้เฉพาะที่ได้รับ
 พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วเท่านั้น รายได้ซึ่งได้หักจ่ายตามความในวรรคก่อนแล้ว จะ
 จำหน่ายใช้สอยได้ก็แต่เฉพาะพระมหากษัตริย์ตามพระราชอรรถาศัย ไม่ว่ากรณีใด ๆ หรือโดยคณะ
 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เฉพาะในกรณีเกี่ยวกับพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณณะหรือในทาง
 ศาสนาหรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น (ประชุม
 กฎหมายประจำศก พ.ศ. 2491, เล่ม 61 หน้า 137 – 141)

การเปลี่ยนแปลง พ.ร.บ. ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมิเพียงแต่ได้ส่งผลต่อการคล่องตัวและ
 การบริหารจัดการสินทรัพย์และการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก แต่ทว่ายังเป็น
 เป็นการได้มีการถ่ายเทการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งในอดีตทรัพย์สินเกือบทั้งหมดของสถาบัน
 พระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่ (ทั้งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ
 ส่วนพระองค์) ไปสู่การบริหารจัดการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสำนักงาน
 ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ตามลำดับ ซึ่งมีฐานะเป็นอิสระและคล่องตัวมากกว่าการดูแลรักษา และจัด
 ผลประโยชน์ของกรมพระคลังข้างที่ (และต่อมาก็คือ สำนักงานพระคลังข้างที่) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วย
 ราชการและมีข้อจำกัดในการดูแลรักษาและจัดการผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่เป็นของสถาบัน
 พระมหากษัตริย์และส่วนพระองค์ อันเทียบเท่ากับทรัพย์สินของเอกชนนั่นเอง กล่าวโดยสรุปนับแต่
 ปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมาจึงถือว่าการเติบโตอย่างแท้จริงของการเพิ่มขึ้นของอำนาจทางเศรษฐกิจ
 ของพระมหากษัตริย์เพราะมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างอำนาจและผลประโยชน์ให้แก่สถาบัน
 พระมหากษัตริย์ โดยผ่านการบริหารสำนักงานทรัพย์สินฯ (และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์)
 โดยผ่านการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการโอนทรัพย์สินของสถาบัน
 พระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ (โดยเฉพาะในช่วงที่พระราช
 อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ลดลงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงปี
 พ.ศ. 2490) สำนักงานทรัพย์สินฯ (และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์) จึงสามารถใช้ประโยชน์

จากกฎหมายในการเพิ่มความมั่งคั่งในรูปแบบการลงทุนและสะสมทุนจากสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นโดยปราศจากการแทรกแซงของคณะราษฎร ซึ่งในหลาย ๆ กรณีได้พยายามบั่นทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ การเจริญเติบโตของสำนักงานทรัพย์สินฯ จึงเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการมีอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 ที่อำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐบาลเผด็จการและประชาธิปไตยหลังปี 2516 ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจเข้มแข็ง ซึ่งมีผลต่อการเติบโตของการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ และต่อมาได้กลายเป็นกลุ่มทุนที่ทรงอิทธิพลที่สุดกลุ่มทุนหนึ่งของเศรษฐกิจไทยนับแต่นั้นเป็นต้นมา

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ดังได้กล่าวมาแล้วตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากกรมพระคลังข้างที่ (ต่อมาสำนักงานพระคลังข้างที่) ที่มีสถานภาพเป็นหน่วยงานราชการ และเปลี่ยนสภาพเป็นสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในฐานะนิติบุคคล ในปี พ.ศ. 2491 ย่อมมีผลต่อการระดมทุนของกษัตริย์ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ จากกลุ่มทุนที่มีขอบเขตการลงทุนจำกัดในเฉพาะข้าราชการบริพาร ผู้ประกอบการชาวจีน ฯลฯ มาสู่การประกอบการที่เป็นมหาชน และใช้การจัดการบริหารแบบเอกชนและสากลทั่วไป รวมทั้งมีทิศทางการบริหารที่เน้นผลกำไรจากการลงทุนมากขึ้น และในฐานะที่สำนักงานทรัพย์สินฯ มีการสะสมทุนและสะสมความมั่งคั่งนับแต่ทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา จึงได้เปรียบกว่ากลุ่มทุนอื่น ๆ ในประเทศไทย ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงจึงเปิดโอกาสให้ “ทุน” ของพระมหากษัตริย์เจริญเติบโตเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์

นับแต่ต้นทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภายหลังปี 2500 แม้ว่าภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 บทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีข้อจำกัดภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ทว่าในทางปฏิบัติพระราชอำนาจที่ดำรงอยู่จริงมิได้ถูกทำลาย ในงานของ ธงทอง จันทรางศุ ซึ่งให้เห็นว่า “แม้ว่าพระราชอำนาจดังกล่าวจะมีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตาม แต่ธรรมเนียมปฏิบัติที่เข้าใจตรงกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าเป็นพระราชอำนาจที่มีอยู่จริง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นพระราชอำนาจส่วนที่สำคัญที่สุดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน” (อ้างใน ชนิดา 2547 : 373) ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เสด็จนิวัติประเทศไทยในปี 2493 ณ ขณะนั้นยังทรงพระเยาว์และมีพระราชอำนาจจำกัด (limited monarchy) นอกจากนี้พระองค์มิได้

ควบคุมกองทัพรวมทั้งมิได้มีอำนาจอธิปไตยในทางการเมืองและการปกครอง แต่เมื่อเวลาผ่านไป สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บทบาทของกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เริ่มมีความเข้มแข็ง มีการผลักดันอุดมการณ์ เชิดชูพระมหากษัตริย์ เพื่อชี้ให้เห็นว่า บทบาทความสำคัญของพระมหากษัตริย์ใน “การปกครองแบบไทย” (ทั้งระบอบเผด็จการหรือประชาธิปไตย) คือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นแบบอย่างในอุดมคติของคุณธรรมและความเป็นไทยในด้านต่าง ๆ และพระมหากษัตริย์ทรงควบคุมทิศทางของใช้อำนาจของ “ผู้นำแบบไทย” หรือรัฐบาลมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความผิดพลาดบกพร่องต่าง ๆ ขึ้นแทนประชาชนและรัฐสภา (สายชล สัตยานุรักษ์ อ่างใน เกษียร มติชน 17 ส.ค. 2548) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะภายหลังปี 1957 เมื่อรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามามีอำนาจ เพราะด้วยแนวทางการพัฒนาประเทศที่เกื้อหนุนสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มแข็ง รวมทั้งสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของกษัตริย์ในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก (ในประเด็นนี้โปรดดูใน ทักย์ (2548)) นอกจากนี้ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชกาลปัจจุบัน คือ การสถาปนาอำนาจอำนา (Royal Hegemony) โดยผ่านการใช้ “พระราชอำนาจโดยทั่วไป” ในด้านต่าง ๆ ทั้งในทางการเมือง การปกครอง และการพัฒนาประเทศ พระราชอำนาจที่ทรงพัฒนาด้วยความอดุสาหะและวิริยะและสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์มากที่สุดประการหนึ่ง “โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ”

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะนับแต่ต้นทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา (ในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นมาพัฒนาการประเภทโครงการและกิจกรรม ตลอดจนกระบวนการสถาปนาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยผ่าน “โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โปรดอ่าน ชนิตา ชิตบัณฑิตย์ (ชนิตา 2547)) ในปัจจุบันโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นหมายถึงโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ได้ทรงมีพระราชดำริจัดทำขึ้น มีจำนวนมากกว่า 3,000 โครงการ มีงบประมาณใช้จ่ายเท่ากับ 11,400 ล้านบาท ซึ่งราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวมากกว่า 7 ล้านคน (ชนิตา 2547 : 1) โดยมีรูปแบบต่าง ๆ 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) โครงการตามพระราชประสงค์ (2) โครงการหลวง (3) โครงการตามพระราชดำริ และ (4) โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง งบประมาณรายจ่ายของโครงการพระราชดำรินี้อยู่เฉลี่ยปีละ 570 ล้านบาท และในรอบ 20 ปี ในช่วงปี 2525 – 2544 งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเพิ่มขึ้น 6 เท่าในระยะเวลา 20 ปี (ชนิตา 2547 : 271) โดยที่งบประมาณมาจากงบประมาณแผ่นดิน และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับสนองพระราชดำริ

การสถาปนาพระราชอำนาจนำที่กล่าวมาแล้วข้างต้นส่งผลให้ สถาบันพระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง และกลายเป็นสถาบันหลักของรัฐบาลไทย ตลอดจนเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ รวมทั้งอยู่เหนือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง และที่สำคัญคือ สามารถสร้างอุดมการณ์การพัฒนาประเทศ (เช่น เศรษฐกิจพอเพียง) ได้กลายเป็นเศรษฐกิจทางเลือกแก่ประเทศในระยะเวลาต่อมา

ความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งผ่านการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ โดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพราะในด้านหนึ่งพระมหากษัตริย์สามารถเลือกใช้นักคิดที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการของสำนักงานทรัพย์สินฯ หรือคณะกรรมการทรัพย์สินฯ เพื่อบริหารกิจการของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเลือกจากองคมนตรี ข้าราชการหรือผู้บริหารระดับสูงทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ด้วยลักษณะของความเป็นองค์กรของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่มีภาพพจน์ในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง และมีความมั่นคงทางการเงินสูง ภาคธุรกิจทั้งภายในประเทศและต่างประเทศต่างให้ความสนใจในการร่วมลงทุนด้วย สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงมีเครือข่ายที่กว้างขวางในทางธุรกิจ อำนาจทางเศรษฐกิจของ “สถาบันพระมหากษัตริย์” โดยผ่านการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ จึงเพิ่มขึ้นมาโดยลำดับและกลายเป็นกลุ่ม “ทุน” ที่ทรงอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยนับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา

บทที่ 3 การลงทุนทางธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 – 2540

ในช่วง พ.ศ. 2491 – 2540 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมและบริการ การเติบโตของเมืองกรุงเทพฯ การหันเหแนวทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางเสรีนิยมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ภายหลังปี 2502) บทบาทของสังคมเวียดนามต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (ปี 2503 - 2515) การเพิ่มขึ้นของพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนลักษณะพิเศษของการบริหารจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบของสำนักงานทรัพย์สินฯ (พ.ศ. 2491) เป็นปัจจัยสำคัญต่อ “การสะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และ “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กลายเป็น “ทุน” ที่ทรงอิทธิพลและชี้แนะหน้าต่อการเศรษฐกิจและสังคมไทย นิตยสารฟอร์บส์ ได้ระบุว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 มีทรัพย์สินมากถึง 2,000 ล้านดอลลาร์ โดยประเมินจากที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด อีกทั้งหลักทรัพย์ในบริษัทต่าง ๆ (Corporate Thailand, December 2003 : 30)

ทศวรรษ 2500 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อ “การสะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยเฉพาะการเติบโตของเมืองกรุงเทพฯ ที่เป็นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของการสะสมทุน

ประชากรของกรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ในปี 2493 ประชากรของกรุงเทพฯ มีไม่ถึง 1 ล้านคน (ในปี พ.ศ. 2490 ประชากรของกรุงเทพฯ เท่ากับ 781,662 คน) แต่ในปี พ.ศ. 2510 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 2.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2523 ประชากรของกรุงเทพฯ มีเท่ากับ 5.3 ล้านคน และในปี พ.ศ. 2531 ประชากรของกรุงเทพฯ มีมากกว่า 6 ล้านคน และปลายทศวรรษ 2530 ประชากรของกรุงเทพฯ มีมากกว่า 9 ล้านคน เมื่อเทียบกับประชากรของกรุงเทพฯ กับเมืองอันดับสองรองลงมาพบว่าในปี พ.ศ. 2490 กรุงเทพฯ ใหญ่กว่าเชียงใหม่ 20 เท่า เพิ่มขึ้นเป็น 32 เท่าในปี พ.ศ. 2510 เป็น 52 เท่าในปี พ.ศ. 2524 และลดลงเป็น 30 เท่าในปี พ.ศ. 2531

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และเป็นที่ตั้งของรัฐบาลและศูนย์กลางธุรกิจ เป็นที่ประทับของประมุขของชาติ เมืองทำการค้าระหว่างประเทศ ในทศวรรษ 2520 กรุงเทพฯ มีสัดส่วนของประชากรเท่ากับร้อยละ 60 ของประชากรในเขตเมือง ร้อยละ 32 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ร้อยละ 55 ของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด ร้อยละ 75 ของเครื่องโทรศัพท์ทั้งประเทศ ร้อยละ 95 ของการค้าระหว่างประเทศของไทย

การเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจ “กรุงเทพฯ” อันเป็นภาพสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาค “เกษตรกรรม” มาสู่ภาค “อุตสาหกรรมและบริการ” การเติบโต

ของเมืองย่อมแสดงถึง การเติบโตของกิจกรรมและขนาดทางเศรษฐกิจที่มีความหลากหลาย การบริโภคน การก่อสร้าง และการลงทุน เป็นต้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการผลิตในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างและภาคบริการ เช่น โรงแรม มักจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเจริญเติบโตดังกล่าวโดยเฉพาะนับแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา คือ นโยบายของรัฐบาลจนถึงปี 2515 ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า หลังจากนั้นสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ซึ่งมีผลต่อการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมไทยในกรุงเทพฯ ประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานของกรุงเทพฯ ที่มีความพร้อมกว่าที่อื่น ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือและถนนเชื่อมภูมิภาค ต่างจังหวัดมีผลให้ต้นทุนทางการดำเนินการทางธุรกิจในกรุงเทพฯ ถูกกว่าที่อื่น ประโยชน์จากการกระจุกตัวของภาคการค้าและอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการประหยัดในการผลิตและการซื้อขายแลกเปลี่ยน ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอยู่ในระดับสูงมากกว่าร้อยละ 10 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2503 – 2523 นอกจากนี้ผลของสงครามเวียดนามที่มีผลต่อการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ ค่าใช้จ่าย “สุทธิ” ของทหารอเมริกันและโครงการอื่น ๆ ในประเทศไทยในระยะสงครามระหว่างปี พ.ศ. 2508 – 2515 โดยเฉพาะแล้วสูงถึงร้อยละ 4 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติภายในประเทศ หรือประมาณร้อยละ 26 ของมูลค่าสินค้าส่งออกในระยะเดียวกัน (บุญคง 2518 : 11) และเงินทุนจำนวนมากได้เข้ามาอัดฉีดในระบบเศรษฐกิจ จึงมีผลต่อการขยายตัวต่อความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ทศวรรษ 2500 – 2530 จึงเป็นทศวรรษแห่งการขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างแท้จริง ในแง่การก่อสร้างมีการสร้างถนนอย่างขนานใหญ่ในทศวรรษ 2500 โดยการถมคลองเป็นจำนวนมาก (ในตอนต้นทศวรรษ 2490 คลองในกรุงเทพฯ มีประมาณ 100 คลอง ในขณะที่ในปี 2513 จำนวนคลองได้ลดลงเหลือเพียง 1 ใน 3 และเหลือเพียงคลองขนาดเล็ก) เท่านั้น มีการสร้างโรงแรมชั้นนำเป็นจำนวนมากเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวและทหารสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามโรงแรมเหล่านี้ อาทิเช่น Rama (1961), Park (1964), Res (1965), Amarin (1965), Federal (1965), Crown (1965), Century (1966), Majestic (1966), Manora (1966), Siam – Inter (1966), Rich (1966), Peninsular (1966), Reno (1966), R.S. (1966), Montien (1966), President (1966), Manhattan (1966), Asia (1966), Manora (1966), Chavalit (1966), Rajah (1966), Chaophraya (1966), Continental (1966), Bangkok Town (1966), First (1967), Grace (1967), Siam (1967), Narai (1967) และ Dusit Thani (1970) เป็นต้น (Porphant 2001 : 176) ในทศวรรษ 2520 การท่องเที่ยวมีรายได้อันดับหนึ่งเข้าสู่ประเทศ เพราะการหลั่งไหลเข้ามาของนักท่องเที่ยว ในปี 2527 โรงแรมใหญ่มีจำนวนห้องพักประมาณเกือบ 19,000 ห้อง หรือมีห้องพักมากกว่าโรงแรมที่เชียงใหม่ถึง 3 เท่า การขยายตัวของผลกำไรของกิจการของโรงแรมส่งผลให้มีผู้ประกอบการสร้าง

โรงแรมที่เชียงใหม่ถึง 3 เท่า การขยายตัวของผลกำไรของกิจการของโรงแรมส่งผลให้มีผู้ประกอบการสร้างโรงแรมเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ระหว่างปี 2529 – 2533 โรงแรมขนาดใหญ่เพิ่มจาก 97 แห่ง เป็น 131 แห่ง (Askew 1993 : 10) การเติบโตของหมู่บ้านจัดสรรก็เป็นอย่างรวดเร็วใน 2513 – 2523 มีจำนวนบ้านที่สร้างโดยหมู่บ้านจัดสรรเท่ากับ 275 หลัง และเพิ่มขึ้นเป็นเท่ากับ 6,655 หลัง ในปี 2515 และเท่ากับ 25,606 หลัง ในปี 2520 และเพิ่มรวดเร็วมากในทศวรรษ 2520 และ 2530 นอกจากนี้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด คอนโดมิเนียม ซึ่งเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 2.2 เป็นร้อยละ 6.2 ในช่วง 2513 – 2522 และในปี 2533 เพิ่มขึ้นเท่ากับ 9.7 ส่วนบ้านทาวเฮาส์เพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 7.3 ในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการก่อสร้างส่งผลให้การสะสมทุนเบื้องต้นในเศรษฐกิจกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 4,056.5 ล้านบาท ในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 16,244.8 ล้านบาท ในปี 2513 และมากกว่า 70,000 ล้านบาท ในปี 2533 (NESDB, Various Issues) พื้นที่ก่อสร้างในกรุงเทพฯ เพิ่ม (built – up area) ขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 96 ตารางกิโลเมตร ในปี 2501 เป็น 184 ตารางกิโลเมตร ในปี 2514 และเท่ากับ 330 กิโลเมตร ในปี 2524 (Sternstein 1982 : 90 – 91) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก็เป็นอย่างรวดเร็วเพราะกรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นศูนย์กลางของการผลิตและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในทศวรรษ 2510 โรงงานอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลถึงร้อยละ 50 – 60 ของโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ และในช่วงที่เศรษฐกิจ “บูม” ในช่วงปี 2529 - 2533 ซึ่งเป็นผลมาจากการย้ายฐานการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย กรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้เป็นฐานผลิตอะไหล่และประกอบชิ้นส่วนยานยนต์ และสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ เพราะประมาณร้อยละ 60 ของโรงงานที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทยในช่วงดังกล่าวกระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

การลงทุนทางธุรกิจและรายได้ของสำนักงานทรัพย์สิน

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการรวมทั้งการเจริญเติบโตของเมืองกรุงเทพฯ มีผลต่อการขยายตัวของตลาดและโอกาสในการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อแสวงหารายได้ โดยที่รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินมาจาก 2 แหล่งใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ (1) รายได้จากการจัดประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อันประกอบไปด้วย ดิเกว อาคาร และที่ดิน ซึ่งมีอยู่ทั้งพื้นที่กรุงเทพฯ ปริมณฑล และต่างจังหวัด โดยได้รายได้หรือผลตอบแทนเป็นค่าเช่าและค่าธรรมเนียมจากการเช่า และ (2) รายได้จากเงินปันผลรายปีจากการเป็นผู้ถือหุ้น หุ้นสามัญจำนวนหนึ่งของบริษัทต่าง ๆ (3) รายได้จากดอกเบี้ย จากการบริหาร

การเงินโดยนำเงินคงคลังซึ่งเป็นเงินหมุนเวียนที่เคยฝากบัญชีกระแสรายวัน ไปซื้อตัวลงทุน (พันมิตร หุ่นกู้ ตราสารหนี้ระยะปานกลางและระยะยาวของสถาบันการเงิน)

ที่ดินกับการลงทุนทางธุรกิจ

ในฐานะที่ดินเป็น “สินทรัพย์” ที่สำคัญที่สุดของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งในแง่ของ “ขนาด” และศักยภาพในการสะสมความมั่งคั่ง ในบทนี้จะพิจารณาถึงการขยายตัวของการลงทุนของ “ที่ดิน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ก่อน

ภายหลัง พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฯ ปี พ.ศ. 2491 ประกาศใช้และพร้อม ๆ กับการที่สถาบันพระมหากษัตริย์สามารถสถาปนาพระราชอำนาจนำ (Royal Hegemony) ในระบอบพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีความเข้มแข็งทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะนับแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ นับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา เป็นโอกาสสำคัญของการลงทุนทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ นิตยสาร Investor พรรณนาการ “ลงทุน” ทางด้านที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ ในช่วง 2503 – 2512 ได้ดังต่อไปนี้ :

“ในฐานะเป็นเจ้าของที่ดินที่ใหญ่ที่สุดในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ซึ่งประมาณว่า 1 ใน 3 ของที่ดินในกรุงเทพฯ เป็นของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สำนักงานทรัพย์สินฯ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในภาคเศรษฐกิจการก่อสร้าง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเช่าซื้อระยะยาว ยกตัวอย่างเช่น ในปลายทศวรรษ 1960 ในพื้นที่ย่านสะพานขาวได้มีการทุบทิ้งและทำลายตึกห้องแถวที่เก่าแก่และผุพัง เพื่อสร้างเป็นศูนย์การค้าเซิงพาณิชย์ และที่พักอาศัยที่หนาแน่นต่อพื้นที่เป็นจำนวนมากด้วยการสร้างตึกสำนักงานสูง 20 ชั้น ห้องแถว 356 คูหา แพลตจำนวน 1,156 หน่วย รวมทั้ง 2 โรงภาพยนตร์...ในย่านเฉลิมโลกซึ่งตรงข้ามกับศูนย์การค้าราชประสงค์ก็มีการสร้างตึกอีกมากมาย และได้กลายเป็นศูนย์การค้าชั้นนำด้วย” (Investor, February 1971 : 124)

ในทศวรรษ 2500 และ 2520 ได้มีการนำเอาที่ดินของทรัพย์สินฯ ในย่านไพร่มโลเคชันมา ให้โรงแรมชั้นนำต่าง ๆ เช่าเพื่อประกอบการธุรกิจ ทั้งโรงแรมที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปถือหุ้น เช่น ดุสิตธานี ราชดำริ รอยัลออกคิด บางกอกอินเตอร์ คอนติเนนตัล รีเจนส์ คอนเมืองอินเตอร์ เนชันแนล โอเรียลเต็ล รวมทั้งในกลางทศวรรษ 2520 ได้มีการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ที่ตั้งบนที่ของทรัพย์สินฯ ซึ่งมีพื้นที่ที่สำคัญคือ บริเวณถนนวรจักร แขวงบ้านบาตร ป้อมปราบ แขวงจักรวรรดิ (925 ตรม.) ถนนพระราม 4 แขวงสีลม (1,415 ตรม.) ถนนจักรพรรดิพงษ์ แขวงบ้านบาตร ป้อมปราบ (748.7 ตรม.) ถนนเจริญกรุง แขวงป้อมปราบ (432.5 ตรม.) ถนน

สีลม แขวงสีลม (836.4 ตม.) ซอยหลังสวน ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี (774 ตม.) ถนนพิษณุโลก แขวงสวนจิตรลดา (4,969.9 ตม.) ซอยต้นสน ถนนเพลินจิต (4,484.6 ตม.) ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม (4,022 ตม.) ถนนวิสุทธิกษัตริย์ บางขุนพรหม (197 ตม.) ซอยสนามคลี ถนนวิฑู (6,135 ตม.) ถนนสามเสน แขวงวชิระพยาบาล (12,876 ตม.) (วิรัตน์ 2530 : 132) นอกจากนี้ในต้นทศวรรษที่ 2530 ที่เศรษฐกิจกำลัง “บูม” อย่างขนานใหญ่ สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีโครงการพัฒนาที่ดินที่มีศักยภาพสูงเพื่อเพิ่มรายได้เป็นจำนวนมากทั้งในรูปของธุรกิจอาคารเช่า ศูนย์กลางการค้าและการเงินโดยการร่วมทุนกับบริษัทอื่น ๆ หรือการให้สัมปทานที่สำคัญ อาทิเช่น โครงการอาคารชิคโก้ (สินอุตสาหกรรม) โครงการสร้างตึกระเบียงมิตรเทาเวอร์ โครงการสามยอด โครงการเทพประทาน โครงการตลาดเจริญผล โครงการพัฒนาที่จอดรถบริเวณบางกอกบazaar (ดูรายละเอียดใน สุปราณี (2535 : 211 – 212)) นอกจากนี้ในต้นทศวรรษ 2530 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ลงทุนสร้างอาคารสินธร ถนนวิฑู เพื่อให้เอกชนได้เช่าทำธุรกิจ รวมทั้งการนำเอาที่ดินบริเวณราชประสงค์นำมาใช้ประโยชน์และเพิ่มมูลค่าทางธุรกิจโดยการให้กลุ่มธุรกิจของตระกูลเดอะไพบูลย์ ให้เช่าเพื่อทำโครงการเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เป็นผู้ให้เช่าที่ดินแก่หน่วยราชการ รัฐบาลกิจ ประชาชนทั่วไป ในย่านที่สำคัญ คือ พญาไท เจริญผล เขาวราช แพร่ง สรรพศาสตร์ ถนนพระอาทิตย์ เป็นต้น

ลักษณะการร่วมทุนที่สำคัญของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในกิจการการลงทุนและอสังหาริมทรัพย์ (รวมทั้งธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและงานบริหารการก่อสร้าง และการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับงานวิศวกรรม) คือ การร่วมทุนกับบริษัท คริสเตียนี แอนด์ นิลเสน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อปี 2473 โดยร่วมทุนของบริษัท คริสเตียนี แอนด์ นิลเสน เอ เอส ประเทศเดนมาร์ก บริษัท อีสต์เอเชียติก จำกัด พร้อมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่อื่น ๆ อีก 7 ราย โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกเท่ากับ 600,000 บาท ในปี 2473 โดยที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มาโดยตลอด ในปี 2534 บริษัทฯ ได้นำหุ้นของบริษัทฯ จดทะเบียนเป็นหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ ต่อมาในปี 2535 บริษัทฯ ได้ทำการซื้อกิจการทั้งหมดจากบริษัทแม่ในประเทศเดนมาร์ก สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดมาโดยตลอด โดยมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 24.3, 20.7, 20.5, 20.6 และ 20.7 ในปี 2535, 2536, 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2539 ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สำคัญคือ สำนักงานทรัพย์สินฯ (20.7%) บริษัท สยามพาณิชย์พัฒนา (16.6%) Indochina Investments Limited (9.9%) บริษัท แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน) (9.96%) (แบบ 56-1) ในทศวรรษ 2530 บริษัทได้ขยายการลงทุนโดยการเปิดบริษัทย่อยเพื่อดำเนินธุรกิจก่อสร้างและบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อีกหลายบริษัทในหลายภูมิภาค เช่น ในเยอรมัน เวียดนาม มาเลเซีย เป็นต้น บริษัทฯ และบริษัทย่อยมีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 8,104.9, 9,436.5 และ 7,549.8

ล้านบาท และมีรายได้รวมเท่ากับ 10,070.8, 13,100.9 และ 12,104.6 ล้านบาท ในปี 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ (แบบ 56-1) อย่างไรก็ตามเมื่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศไทยและเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ที่บริษัทฯ ได้เข้าไปร่วมลงทุนอยู่ในภาวะชะลอตัวลง บริษัทจึงประสบกับปัญหาการดำเนินงานทางธุรกิจ โดยมีผลกำไรเพียง 227.7 ล้านบาท ในปี 2537 และประสบกับปัญหาการขาดทุนเท่ากับ 954.5 ล้านบาท และ 2,636.4 ล้านบาท ในปี 2539 ภาวะเศรษฐกิจซบเซา (ประกอบกับผลกำไรที่ลดต่ำลง) ส่งผลให้บริษัทย่อยและบริษัทร่วมหลายแห่งไม่สามารถหางานและขยายงานได้ และไม่มีความสามารถเพียงพอในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ บริษัทฯ จึงได้ทยอยขาย เลิกกิจการ หรือขายโครงการในบริษัทย่อยและบริษัทร่วมออกไป (แบบ 56-1)

ทั้ง ๆ ที่สำนักงานทรัพย์สินฯ มีที่ดินอยู่ในครอบครองนับหมื่นไร่ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานทรัพย์สินฯ มีเนื้อที่ทั่วราชอาณาจักรเท่ากับ 40,105 ไร่ ประมาณ 8,835 ไร่ เป็นที่ดินในกรุงเทพมหานคร และ 31,270 ไร่ เป็นที่ดินในส่วนภูมิภาค (โพสท์ทูเคย์ 13 เมษายน 2547) และหลายพันไร่กระจุกตัวอยู่ในย่านธุรกิจที่สำคัญในกรุงเทพฯ โดยที่จำนวนสัญญาเช่าที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ทำกับผู้เช่ามีประมาณ 35,000 สัญญา (Eric Ellis 10 July 2003) เป็นผู้เช่าอยู่ในกรุงเทพฯ 22,000 ราย และผู้เช่าในเขตต่างจังหวัด 13,000 ราย ซึ่งกระจายอยู่ 9 จังหวัด คือ อยุธยา สุพรรณบุรี นครสวรรค์ พิษณุโลก พิจิตร ลำปาง ราชบุรี เพชรบุรี และสงขลา หากพิจารณาถึงรายได้จากการให้เช่าที่ดินรวมทั้งอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากอดีตถึงปัจจุบันต้องถือว่ารายได้ส่วนนี้ถือว่าเป็นส่วนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ที่เป็นผลตอบแทนจากการลงทุนจากกิจการทางธุรกิจอื่น ๆ รายได้จากการให้เช่าที่ดินรวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ประมาณน่าจะไม่เกิน 400 ล้านบาทต่อปี ในช่วงทศวรรษ 2530 หรือคิดเป็นไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของสำนักงานทรัพย์สินฯ (ในทศวรรษ 2530 เงินปันผลจาก บจก. ปูนซีเมนต์ไทย กับ บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ รวมกันเท่ากับร้อยละ 60) เหตุผลที่สำคัญบางประการที่สำนักงานทรัพย์สินฯ มีรายได้จากค่าเช่าที่ดินและผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจาก :

ประการแรก เป็นนโยบายของสำนักงานทรัพย์สินฯ เองที่ต้องการจัดเก็บค่าเช่าในอัตราค่าต่ำกว่าท้องตลาดหรือไม่ต้องการให้ผู้เช่าที่ดินและอาคารอยู่เดิมเดือดร้อน เนื่องจากผู้เช่าส่วนใหญ่เป็นผู้เช่ารายเล็ก รายย่อย ที่ไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีนัก รวมทั้งไม่ต้องการจะเกิดกรณีพิพาทในเรื่องการไล่ที่กับราษฎร อัตราค่าเช่าจึงอยู่ในระดับต่ำมาก ๆ เช่น ในปี 2535 – 2538 ที่ดินบริเวณบางบอน (ห่างจากถนนเอกชัยประมาณ 50 เมตร) สำนักงานทรัพย์สินฯ คิดอัตราค่าเช่าเมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value) เท่ากับ .60 บาท ต่อตารางวาต่อเดือน ในขณะที่อัตราค่าเช่าโดยทั่วไปตามราคาตลาดหรืออัตราที่เช่ากันอยู่โดยทั่วไปโดยเอกชนซื้อขายกันประมาณ 16 บาทต่อตารางวาต่อเดือน (สิริพร 2539 : 3) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อัตราค่าเช่าที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ

ต่ำกว่ามูลค่าตลาด 266.6 เท่า ของอัตราค่าเช่าในระดับต่ำมีอยู่โดยทั่วไป แม้แต่พื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตย่านกลางเมืองกรุงเทพฯ แม้ว่าจะครบสัญญาเช่าแล้ว โดยทั่วไปผู้เช่าสามารถเช่าต่อไปโดยไม่มีการบอกเลิกการเช่า (สิริพร 2539 : 3) ระดับอัตราค่าเช่าที่ต่ำมากไม่ได้สะท้อนภาพของค่าเสียโอกาสของที่ดินหรือมูลค่าตลาดนั่นเอง นอกจากอัตราค่าเช่าที่ดินจะต่ำมากแล้ว อัตราค่าเช่าอาคารพาณิชย์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่เก็บจากผู้เช่าเอกชนโดยทั่วไปก็ยังอยู่ในระดับต่ำมาก อาทิเช่น อัตราค่าเช่าอาคารพาณิชย์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ (ตึกแถว 4 ชั้น คาดฟ้า ริมถนนพหลุฑ) ในทะเลการค้าคือ แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร ซึ่งจัดให้เอกชนเช่าเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์ และที่อยู่อาศัยเท่ากับ 1,150 บาทต่อเดือน (กำหนดอายุเช่า 3 ปี ม.ค. 2537 – ม.ค. 2540) ส่วนอัตราค่าเช่าตามราคาตลาดโดยทั่วไป (หรืออัตราค่าเช่าของอาคารเอกชนข้างเคียง) เท่ากับ 30,000 บาทต่อเดือน หรือแสดงว่า อัตราค่าเช่าที่สำนักงานทรัพย์สินฯ จัดเก็บต่ำกว่าเอกชนหรือราคาตลาดเท่ากับ 26 เท่า (สิริพร 2539 : 4)

การจัดเก็บอัตราค่าเช่าในระดับต่ำมากทั้งที่ดินและอาคารพาณิชย์มีเพียงแต่ส่งผลให้รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ อยู่ในระดับต่ำมาก แต่ทว่ายังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในการใช้ที่ดินและเกิดปัญหาทางสังคมตามมา เพราะลักษณะของชุมชนผู้เช่าได้เปลี่ยนเป็นชุมชนแออัดเนื่องจากอัตราค่าเช่าที่ต่ำได้ดึงดูดให้ผู้คนพยายามจะใช้ที่ดินให้มากที่สุด ชุมชนจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในทศวรรษ 2520 – 2530 ในปัจจุบันชุมชนแออัดที่อยู่ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ สูงถึง 73 ชุมชน (สิริพร 2539 : 4) นอกจากนี้ผู้เช่าบางส่วนได้นำที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปเก็บกำไรโดยการให้มีผู้เช่าต่อทำให้สร้างปัญหาทางด้านรายได้แก่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นอันมาก เพราะไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง รายได้จากการเก็บค่าเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อยู่ในระดับต่ำเนื่องจากที่ดินของทรัพย์สินฯ ถึงร้อยละ 30 ในกรุงเทพฯ ให้เช่ากับสถานที่ราชการซึ่งคิดอัตราค่าเช่าต่ำมาก (โพสต์ทูเดย์ 13 เมษายน 2547) ซึ่งสถานที่ราชการเหล่านี้มักจะอยู่ในทำเลที่ตั้งในย่านธุรกิจแทบทั้งสิ้น อาทิเช่น ถนนพระราม 6 (บริเวณองค์การเกษตรกรรม) ถนนราชวิถี (บริเวณทุ่งพญาไท) ถนนพระราม 1 (ที่ตั้งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ฯลฯ งานศึกษาของ สิริพร สุโกศล พบว่า อัตราค่าเช่าที่องค์การเกษตรกรรมต้องจ่ายให้กับสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงปี 2535 – 2538 เมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันเท่ากับ .02 บาทต่อตารางวาต่อเดือน ในขณะที่อัตราค่าเช่าที่เอกชนในทำเลใกล้เคียงกันหรือราคาเช่าตามท้องตลาดทั่วไปเท่ากับ 156 บาทต่อตารางวาต่อเดือน (สิริพร 2539 : 3) หรือแสดงว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ เก็บค่าเช่าต่ำกว่าท้องตลาดถึง 7,800 เท่า (สิริพร 2539 : 3)

ในฐานะที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่สุดในกรุงเทพฯ อัตราค่าเช่าที่ต่ำมาก ๆ ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ เป็นอันมาก ตลอดจนการเติบโต

ของกรุงเทพฯ อย่างไรทิศทาง เพราะผู้เช่าจะใช้พื้นที่ดินอย่างขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากค่าเช่าที่ถูกเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินแหล่งอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ ส่งผลให้ผู้เช่าจะอยู่อย่างแออัดเนื่องจากได้ประโยชน์จากค่าเช่าราคาถูก นอกจากนี้เมื่อเมืองขยายตัวขึ้นและสำนักงานทรัพย์สินฯ ต้องการนำที่ดินเพื่อนำมาใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจนั้น ต้องประสบกับปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินกับผู้เช่า เช่น การไล่ที่ชุมชนแออัด การเวนคืน ตลอดจนการยกเลิกสัญญาเช่า เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นมาก ๆ ในต้นทศวรรษ 2530 ได้เกิดข้อพิพาทในเขตต่าง ๆ มากมาย เช่น บริเวณราชวิถีใกล้อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เขตเทพประทานคลองเตย และชุมชนแออัดตรงข้ามกับศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิตต์ (Tasaka 2003) ในขณะเดียวกันปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพฯ โดยเฉพาะในแง่ของการใช้ที่ดินก็ประสบกับปัญหาในการนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง (กฎหมายการจัดระเบียบที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพิ่งเริ่มบังคับใช้เมื่อกลางทศวรรษ 2530 นี้เอง) นอกจากนี้ระบบภาษีที่ดินเองก็ไม่มีกรเก็บภาษีมรดก ภาษีที่ต้องเสียให้กับทรัพย์สินที่ได้รับมา (donation tax) รวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่ที่ได้จากการเก็บภาษีครอบครองที่ดินก็ยังอยู่ในอัตราต่ำ ไม่มีการบังคับใช้ระเบียบในเรื่องสัดส่วนของพื้นที่ใช้สอย ฯลฯ ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาเมืองและการใช้ที่ดินเพื่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ จึงถูกปล่อยไปตามยถากรรม ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ก็มีส่วนรับผิดชอบในกระบวนการนี้ด้วย

แม้ว่ารายได้ประเภทค่าเช่าและธรรมเนียมจากที่ดินจะอยู่ในระดับต่ำมากแต่ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินไม่มีความสำคัญต่อการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ เพราะภายหลังจากวิกฤตการณ์ปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ใช้ “ที่ดิน” ในการเพิ่มสภาพคล่องและแปลงเป็นมูลค่าสินทรัพย์เพื่อมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานธุรกิจในเครือคือ ธนาคารไทยพาณิชย์ (ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทหน้า)

การลงทุนทางธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมและบริการอื่น ๆ

การลงทุนทางธุรกิจอย่างขนานใหญ่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ มิเพียงแต่จำกัดอยู่ในเรื่องของ “ที่ดิน” แต่ทว่าได้กระจายไปในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและบริการอื่น ๆ โดยเฉพาะภายหลังทศวรรษ 2500 “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ มีการกระจุกตัวอยู่สูงมากและมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างสูงยิ่ง ในปี 2522 สำนักงานฯ มีทรัพย์สินรวมกันเท่ากับ 288,095 ล้านบาท และมีระดับการกระจุกตัวของทรัพย์สินสูงถึงร้อยละ 8.2 ของทรัพย์สินรวมของธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุด 100 บริษัทแรก และมียอดขายรวมถึงร้อยละ 9.6 ของยอดขายรวมของธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุด 100 บริษัทแรก แม้จะประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 “ทุน” ของสำนักงานฯ ก็ยังคงเป็นทุนที่มีการกระจุกตัวสูงมาก กล่าวคือ ในปี 2540 การกระจุกตัวทางด้านสินทรัพย์เท่ากับ

ร้อยละ 6.1 (ซึ่งลดลงจากร้อยละ 8.2 ในปี 2522) และการกระจุกตัวทางด้านยอดขายเท่ากับร้อยละ 10.1) (ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.6 ในปี 2522) (Suehiro 2003, Table 3 based on เกริกเกียรติ 2525)

ในช่วงทศวรรษ 2490 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กระจายการลงทุนไปในกิจกรรมที่หลากหลายทางเศรษฐกิจมากขึ้นที่สำคัญคือ กิจการประกันภัย ได้มีการเข้าไปก่อตั้งบริษัทประกันภัยได้ก่อตั้งบริษัทเทเวศประกันภัย ในปี พ.ศ. 2490 ด้วยการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และมีทุนจดทะเบียนเท่ากับ 40 ล้านบาท นอกจากการประกันอสังหาริมทรัพย์ส่วนพระมหากษัตริย์ในระยะแรก ๆ แล้ว ในระยะต่อมาบริษัทยังได้ขยายกิจการรับประกันอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป รับประกันภัยทางทะเลและขนส่ง ประกันภัยรถยนต์ และรับประกันภัยเบ็ดเตล็ด สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มากอย่างต่อเนื่องและกิจการเทเวศประกันภัยก็ได้ขยายตัวมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันน้อยราย สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน นอกจากบริษัทเทเวศประกันภัยแล้ว สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย ซึ่งก่อตั้งในปี 2485 อีกด้วย สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีบทบาทสำคัญเป็นผู้ก่อตั้งและผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในภาคธุรกิจการผลิตอื่น ๆ ที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมการผลิตและการค้า ได้แก่ บริษัทศริมหาราชา (ก่อตั้งในปี 2490) ซึ่งเป็นธุรกิจควบคุมการผลิตและค้าไม้รายใหญ่ของไทย บริษัทอุตสาหกรรมทำเครื่องแก้ว (2456) ซึ่งเป็นบริษัททำธุรกิจเกี่ยวกับโรงงานผลิตแก้ว บริษัทหินอ่อน (2499) ดำเนินธุรกิจเป็นผู้ขายหินอ่อน เป็นต้น

แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้เข้าไปเพิ่มทุนและขยายกิจการการลงทุนของธุรกิจดั้งเดิม อาทิเช่น ปูนซีเมนต์ไทย และไทยพาณิชย์ และได้ก่อตั้งรวมทั้งเข้าไปลงทุนถือหุ้นในกิจการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ทว่าการขยายตัวในกิจการดังกล่าวยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เพราะเศรษฐกิจไทยก่อนทศวรรษ 2500 ยังคงเป็นลักษณะเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคการเกษตร ทั้งการผลิตและการส่งออกและตลาดคับแคบ

นับแต่ปี 2503 การลงทุนของธุรกิจของสำนักงานฯ ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องทั้งในแง่การลงทุนโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีอำนาจควบคุมการบริหารและจัดการ และผู้ถือหุ้นรายย่อยในฐานะเป็นผู้ลงทุนรายย่อยและบริษัทในเครือหรืออื่น ๆ มูลค่าของการลงทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลให้รายได้จากการประกอบการเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงโดยเฉพาะช่วงปี 2503 – 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กระจายการลงทุนไปอย่างกว้างขวางตามสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปี 2540 ประมาณว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เข้าไปถือหุ้นโดยตรงของบริษัทต่าง ๆ มากกว่า 70 บริษัท ซึ่งครอบคลุมในกิจการต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ปูนซีเมนต์ ธนาคารพาณิชย์ โรงแรม พลังงาน เหมืองแร่ อสังหาริมทรัพย์ ประกันภัย/ประกันชีวิต ชิ้นส่วนรถยนต์ เป็นต้น นอกจากการลงทุนโดยตรงในฐานะผู้ถือหุ้นของบริษัทต่าง ๆ แล้ว

สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังได้ลงทุนโดยอ้อมในรูปของบริษัทในเครือบริษัทย่อยหรือบริษัทร่วมทุนด้วย ในปี พ.ศ. 2539/40 สำนักงานทรัพย์สินฯ มีการลงทุนในบริษัทต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมทั้งสิ้นเกือบ 300 บริษัท และในจำนวนนี้ 43 บริษัท ได้เข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ตารางภาคผนวกที่ 2A แสดงถึงธุรกิจที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เข้าไปลงทุนในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในช่วงปี 2522 – 2539/40 ซึ่งตัวเลขที่แสดงในตารางเป็นตัวเลขอาจจะยังไม่สมบูรณ์นักเนื่องจากการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในหลายกรณีไม่ได้ลงทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงเป็นการยากลำบากที่จะค้นหาข้อมูลที่สมบูรณ์โดยเฉพาะจากกระทรวงพาณิชย์ นอกจากนี้แม้ว่าจะมีการลงทุนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ฯ ในบางกรณีสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็ไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (เช่น 10 อันดับแรก) เราก็ไม่สามารถค้นหาการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ ตัวเลขจากตารางที่ 2A มีข้อสรุปอย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก หากจำแนกประเภทธุรกิจที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปลงทุนในปี 2539/40 มีดังนี้

| | |
|-----------------------------------|---------|
| การผลิตอุตสาหกรรม เท่ากับ | 37 แห่ง |
| สถาบันการเงิน เท่ากับ | 11 แห่ง |
| ประกันภัย/คลังสินค้า เท่ากับ | 8 แห่ง |
| โรงแรม เท่ากับ | 8 แห่ง |
| พัฒนาที่ดิน/ก่อสร้าง เท่ากับ | 6 แห่ง |
| ธุรกิจบริการ/สื่อสารมวลชน เท่ากับ | 9 แห่ง |
| รวมทั้งสิ้นเท่ากับ | 79 แห่ง |

การขยายตัวของการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินส่วนใหญ่ในกิจการต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในทศวรรษ 2530 เป็นสำคัญ หากมีนับรวมการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทปูนซีเมนต์ ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทเวศประกันภัยแล้ว สัดส่วนของหุ้นที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ลงทุนไปในกิจการเหล่านั้นส่วนใหญ่มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการลงทุนทั้งหมด แม้ว่าจะมีการลงทุนในสัดส่วนของผู้ถือหุ้นที่ค่อนข้างมากในบางบริษัท เช่น บริษัทศรีมหาราชา (ร้อยละ 98.3) บริษัทหินอ่อน (ร้อยละ 49.9) บริษัทการแร่และสากลกิจบริหาร (ร้อยละ 20) แต่ทว่าธุรกิจเหล่านี้ยังคงเป็นธุรกิจขนาดเล็กที่มีทุนจดทะเบียนไม่มากนัก ในบางกรณีก็ประสบกับการขาดทุนและถูกเข้าควบคุมกิจการหรือเทคโอเวอร์ เช่น กรณีของบริษัท ศรีมหาราชา เป็นต้น

ดังนั้นแม้ว่าจะมีการขยายตัวของการลงทุนในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมากนับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา แต่ขนาดของการลงทุนรวมทั้งรายได้และผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ

ยังคงอยู่ห่างไกลจากธุรกิจดั้งเดิมและธุรกิจหลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นอันมาก คือ บริษัทปูนซีเมนต์ และธนาคารไทยพาณิชย์ สัดส่วนของเงินปันผลของสองบริษัทรวมกันเท่ากับร้อยละ 60 ของรายได้รวมของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงก่อนปี 2540 ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอยู่ในระดับสูง ทศวรรษ 2530 รายได้และผลกำไรจากบริษัทปูนซีเมนต์อยู่ในระดับที่สูงมาก ในปี 2538 รายได้ของบริษัทปูนซีเมนต์และบริษัทในเครือสูงขึ้นไปถึง 114,144 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่เด่นหลัก แล่นล้านบาทเป็นครั้งแรก นับแต่ต้นทศวรรษ 2520 (โดยที่บริษัทปูนซีเมนต์และบริษัทในเครือใช้เงินลงทุนปีหนึ่ง ๆ ราว 20,000 ล้านบาท และทะลุขึ้นไป 30,000 ล้านบาท ในบางปี โดยเงินลงทุนที่ใช้ส่วนใหญ่ถูกนำเข้าจากต่างประเทศ และประมาณว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2539 เครือซีเมนต์มีหนี้ต่างประเทศประมาณร้อยละ 80 ของยอดหนี้รวม) ส่งผลให้กำไรจากการประกอบการอยู่ในระดับสูงมากประมาณ 5,000 – 6,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2539 ระดับกำไรอยู่ในระดับสูงส่งผลให้รายได้จากเงินปันผลของบริษัทปูนซีเมนต์อยู่ในระดับสูงประมาณ 600 – 700 ล้านบาทต่อปี ช่วง พ.ศ. 2533 – 2539

ประการที่สอง การกระจายตัวของการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในตารางที่ 2A ยังได้แสดงถึงการสนองตอบการกระจายตัวทางด้านการผลิตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านภาคบริการ โรงแรม การท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ ธุรกิจโรงแรมซึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ไปถือหุ้นในกิจการโรงแรมหลายแห่งในช่วงทศวรรษ 2520 และ 2530 เช่น ริเจนท์ สยามอินเตอร์คอนติเนนตัล ฮิลตัน ปรินเซส ดุสิตธานี และแอร์พอร์ต เป็นต้น ในบรรดาโรงแรมเหล่านี้โรงแรมที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด คือ โรงแรมดุสิตธานี ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 16.24 (Thailand Company Information, 1990 – 91) โรงแรมดุสิตธานีได้เปิดดำเนินการครั้งแรกในปี 2513 โดยมีผู้จัดการใหญ่คือ คุณหญิง ชนิดต์ ปิยะอุย การดำเนินกิจการธุรกิจโรงแรมฯ ประสบความสำเร็จดีมากนับแต่ก่อตั้ง ดังจะเห็นจากรายได้หรือยอดขายเท่ากับ 157 ล้านบาท ในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 182 ล้านบาท ในปี 2521 และ 196 ล้านบาท ในปี 2522 หรือมีผลกำไรเท่ากับ 34, 60 และ 45 ล้านบาท หรือมีอัตรากำไรสูงถึงร้อยละ 31.33, 32.87 และ 34.65 ในช่วงเวลาเดียวกัน

การเจริญเติบโตของรายได้และกำไรของโรงแรมดุสิตธานี ย่อมสะท้อนถึงการขยายตัวของภาคบริการและท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในตัวเอง ส่วนหนึ่งมาจากผลของสงครามเวียดนามในทศวรรษ 2500 ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตของ “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ด้วย

สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของโรงแรมดุสิตธานีจนกระทั่งปี พ.ศ. 2543 (รวมทั้งให้ดุสิตธานีเช่าที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาดมากจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ด้วย) และดุสิตธานีได้กลายเป็นโรงแรมชั้นนำของเมืองไทยนับแต่ก่อตั้งในปี 2513 กิจการของ

โรงแรมฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2536 โรงแรมดุสิตธานีได้ขยายอาณาจักรของโรงแรมทั้งในรูปของบริษัทย่อยและบริษัทร่วมส่งผลให้เครือข่ายของโรงแรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ดังต่อไปนี้ กลุ่มดุสิตธานีและริสอร์ท, กลุ่มโรงแรมธานีและริสอร์ท รวมทั้งมีกลุ่ม Franchise คอยช่วยดำเนินการด้วย นอกจากนี้โรงแรมดุสิตธานีได้ร่วมมือกับโรงแรมต่างประเทศและในประเทศในฐานะบริษัทร่วม (affiliate company) คือ โรงแรม Best Western (U.S. chain) เพื่อที่จะสนองตอบทางด้านการตลาดของโรงแรมดุสิตธานีด้วย ในปี 2538 บริษัทกลุ่มดุสิตธานีและบริษัทในเครือทั้งหมดได้ขยายเครือข่ายโดยการเทคโอเวอร์ (take over) โรงแรม Kempinski จำนวน 23 แห่ง ในประเทศต่าง ๆ (Who's who 1996 : 27) นอกจากนี้บริษัทฯ ยังได้ลงทุนบริษัทย่อยและบริษัทร่วมเพิ่มอีกที่สำคัญคือ Phillipine Hotelier Inc. ซึ่งประกอบธุรกิจโรงแรมโดยมีโรงแรมที่ฟิลิปปินส์ บริษัทดุสิตธานี เกลาแวร์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัท Holding Company ถือหุ้นใน Dusit pacific NV. บริษัทดุสิตธานี อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัท Holding Company ถือหุ้นบริษัทโรงแรม Melrose USA และได้ลงทุนในบริษัทร่วมคือ บริษัท ดีพีเอ็มเอ็น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจรับซักรีดอยู่ที่จังหวัดสมุทรสาคร และบริษัทดุสิต สีนธร จำกัด ซึ่งลงทุนใน Kempinski AG 83.3% โดยที่ Kempinski AG ประกอบธุรกิจการโรงแรมและรับบริหารโรงแรม และบริษัท เวิลด์ คลาส เรนท อีคาร์ จำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจให้เช่า (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) การขยายธุรกิจอย่างรวดเร็วส่งผลให้มีการเพิ่มทุนจดทะเบียนอย่างรวดเร็วจาก 360 ล้านบาท ในปี 2534 เป็น 445.5 ล้านบาท ในปี 2535 และ 600 ล้านบาท ในปี 2540 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) แม้จะมีการขยายการเพิ่มทุนอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการขยายตัวทางธุรกิจของโรงแรมฯ และบริษัทในเครือแต่ทว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เท่ากับร้อยละ 14.7 ในปี 2538 และเท่ากับ 11.2 ในปี 2540 ในช่วงปี 2513 จนถึงปี 2537 สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดประมาณร้อยละ 14 - 15 ของหุ้นทั้งหมด รายได้และผลกำไรของโรงแรมดุสิตธานีและบริษัทในเครือได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว รายได้ของเครือดุสิตธานีในปี 2536 เท่ากับ 851.9 ล้านบาท และเท่ากับ 994.7 ล้านบาท 1,806 ล้านบาท และ 1,753 ล้านบาท ในปี 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ (Companies Handbook Various Years)

ประการที่สาม การลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ได้จำกัดอยู่กับการร่วมทุนอยู่กับ “ทุนภายในประเทศ” เท่านั้น หากแต่ได้ขยายไปร่วมลงทุนกับทุนต่างประเทศที่สำคัญคือ ญี่ปุ่น เช่น ในปี 2517 ได้ร่วมทุนกับกลุ่มโอบายาชิ ซึ่งเป็นบริษัทก่อสร้างยักษ์ใหญ่ในญี่ปุ่น โดยตั้งกิจการร่วมทุนในนามบริษัท นันทวัน (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทไทยโอบายาชิ) ในปี 2534 สำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 10 ในขณะที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ยังคงเป็นบริษัทไทยโอบายาชิ นอกจากนี้ในปี 2522 สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังได้ถือหุ้นร่วมกับ บริษัทเซโรกราฟฟิค ซิลเด็ม

(ปัจจุบันคือ ไทยฟูจิ ซีร็อก) ซึ่งมีหุ้นส่วนเท่ากับร้อยละ 10 และยังได้ร่วมลงทุนกับบริษัทไทยโอยา เกล็นซ์ (ถือหุ้นร้อยละ 20) สยามคูโบตาดีเซล (ถือหุ้นร้อยละ 41) วาย เค เค ซิปเปอร์ (ร้อยละ 36) ไว เค เค เทรดิง (ร้อยละ 36) อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 2520 ในช่วงที่บริษัทปูนซีเมนต์ไทยในฐานะที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นรายใหญ่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยการควบกิจการหรือเทคโอเวอร์ และร่วมทุนกับบริษัทต่าง ๆ นั้น บริษัทปูนซีเมนต์ไทยได้กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทเหล่านี้ และในบางกรณีได้เข้าควบกิจการ และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทในเครือของปูนซีเมนต์ไทย เช่น ไทยอินดัสเตรียลพอร์ซิว (ซึ่งเป็นของบริษัทเบอร์ลี ยุคเกอร์ ถูกควบรวมกิจการในปี 2528) และบริษัท สยามคูโบตาดีเซล ถูกเข้าร่วมกิจการในปี 2529)

ประการที่สี่ แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ จะกระจายการถือหุ้นไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในหลายกรณีเป็นสัดส่วนที่น้อย เช่น ในกิจการธนาคาร (ในทศวรรษ 2530 ร่วมทุนกับกสิกรไทย เท่ากับร้อยละ 2.5 ไทยทนร้อยละ 1.7 กรุงไทย ร้อยละ.97 – 1.08 นครหลวงไทย ร้อยละ 3.8 – 4.9 นครชน ร้อยละ 7.8) แต่ไม่ได้หมายความว่ากิจการดังกล่าวจะไม่มีมีความสำคัญต่อรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ รวมทั้งบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่มีต่อเศรษฐกิจไทย โดยผ่านการร่วมลงทุนของกิจการธนาคารเหล่านี้ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้มีผลต่อการกระจุกตัวของทุนในภาคการเงินและการธนาคารอย่างสูงยิ่ง เพราะในยุคการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการเป็นสำคัญ จึงได้มีส่วนสำคัญต่อการขยายบทบาทของธนาคารพาณิชย์ทั้งในแง่ของการผูกขาดทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการส่งเสริมการค้าและการลงทุนขยายตัวนั่นเอง รวมทั้งการดึงเอาส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคการค้าและอุตสาหกรรม ประกอบกับบรรดานายธนาคารทั้งหลายก็ได้ติดต่อกับทั้งพ่อค้าและนักธุรกิจอุตสาหกรรมอยู่อย่างใกล้ชิด ในกรณีของธนาคารกสิกรไทยในทศวรรษ 2520 และ 2530 จัดได้ว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่เป็นอันดับสามในระบบธนาคารของไทย โดยพิจารณาจากทรัพย์สินและเงินฝาก ในปี 2526 ธนาคารกสิกรไทยมีสินทรัพย์เท่ากับ 75,331 ล้านบาท และเงินฝากเท่ากับ 58,560 ล้านบาท (Hewison 1989 : 176) ในปี 2523-1980 ธนาคารกสิกรไทยได้มีกิจการบริษัทเงินทุน 13 แห่ง และบริษัทประกันภัย 1 แห่ง (Hewison 1989 : 1981) และธนาคารยังได้มีผลประโยชน์นอกธนาคารมหาสถาโดยร่วมทุนกับกลุ่มต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น บริษัทสุรามหาคุณ บริษัทล็อกซ์เลย์ (กรุงเทพฯ) บริษัทเสริมสุข บริษัทปูนซีเมนต์ไทย บริษัทยางไพร์สโตน (ประเทศไทย จำกัด) บริษัทสุรามหาคุณ บริษัทยิบอินซอย จำกัด บริษัทสมบัติลำซำ บริษัทเมืองไทยประกันชีวิต จำกัด บริษัทเงินทุนภัทรธนกิจ จำกัด บริษัทค้าสากลซีเมนต์ไทย บริษัทคลังสินค้าและแม่น้ำประกันภัย (เกริกเกียรติ 2525, และโปรดดู Suehiro 1989) ดังนั้น แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ จะมีสัดส่วนการถือหุ้นเพียงร้อยละ 2.5 แต่ผลประโยชน์และรายได้อื่น ๆ จึงอยู่ในระดับที่สูง นอกจากถือหุ้นในธนาคารกสิกรไทยแล้ว

สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังได้ถือหุ้นในธนาคารของเอกชนอีก 2 แห่ง คือ ธนาคารนครหลวงไทย (เท่ากับร้อยละ 10.1, 4.9 และ 3.8 ในปี 2522, 2534 และ 2539) และธนาคารนครธน (เท่ากับร้อยละ 11.8, 7.8 และ 7.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน) ซึ่งผลประโยชน์ของธนาคารทั้งสองทั้งในและนอกธนาคารมีอยู่มากมาย ธนาคารนครหลวงไทยมีสินทรัพย์เท่ากับ 17,346 ล้านบาท และเงินฝากเท่ากับ 11,481 ล้านบาท ในปี 2526 และธนาคารไทยทูนมีสินทรัพย์เท่ากับ 5,720 ล้านบาท และยอดเงินฝากเท่ากับ 4,201 ล้านบาท ในปี 2526 (Hewison 1989 : 176) ในกรณีของธนาคารกรุงไทยซึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นเท่ากับ 1.08 ในทศวรรษ 2530 มีฐานะเป็นธนาคารของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็มีการขยายตัวทางด้านสินทรัพย์ เงินฝากอย่างรวดเร็ว และได้กลายเป็นธนาคารที่ใหญ่อันดับ 2 รองจากธนาคารกรุงเทพมานาน สินทรัพย์รวมและเงินฝากของธนาคารได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้นจาก 336,734 ล้านบาท ในปี 2534 และเพิ่มเป็น 640,942 ล้านบาท ในปี 2538 ในขณะที่เงินฝากเพิ่มขึ้นจาก 289,109 ล้านบาท เป็น 500,280 ล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกัน และส่งผลให้กำไรของธนาคารเพิ่มเป็นเท่ากับ 1,190 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 10,178.4 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกัน (หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 10 เท่าตัว ในระยะเวลาเพียง 5 ปีเท่านั้น) (Listed Company Handbook, 1996)

ประการที่ห้า นอกจากจะลงทุนในกิจการธุรกิจร่วมกับเอกชนแล้ว สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังได้ร่วมลงทุนกับกิจการการผลิตขนาดใหญ่ของภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ นอกจากธนาคารกรุงไทยดังได้กล่าวมาแล้วที่สำคัญคือ ปิโตรเคมีแห่งชาติ ปุ๋ยแห่งชาติ ไทยออยส์ ซึ่งธุรกิจเหล่านี้มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ธุรกิจการผลิตเหล่านี้ได้ควบคุมการผลิตที่เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญของประเทศ มูลค่าการผลิตนับหลายหมื่นล้านบาทและมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมากเนื่องจากการเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศ บริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติ เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายก๊าซเอทิลีนและก๊าซโพรพิลีน ซึ่งรวมเรียกว่า สารโอเลฟินส์ (Olefins) ซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเม็ดพลาสติก ประเภทโพลีเอทิลีน โพลีโพรพิลีน และโพลีไวนิลคลอไรด์ ในปี 2538 บริษัทฯ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 14,290 ล้านบาท และรายได้จากการขายเท่ากับ 5,895 ล้านบาท กำไรสุทธิเท่ากับ 419 ล้านบาท ส่วนผู้ถือหุ้นเท่ากับ 5,810 ล้านบาท (Listed Company Handbook 1996) ในกรณีของบริษัทไทยออยส์จัดว่าเป็นบริษัทกลั่นน้ำมันและผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมผูกขาดรายเดียวที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ในปี 2546 บริษัทมียอดขายสูงถึง 145,949 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิหลังจากหักภาษีสูงถึง 6,750 ล้านบาท (Thailand Company Handbook)

ประการที่หก การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการลงทุนทางธุรกิจดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในทศวรรษ 2530 แสดงถึงสำนักงานทรัพย์สินฯ รวมทั้งธุรกิจในเครือและธุรกิจร่วมทุนได้ปรับตัวทางธุรกิจเพื่อรองรับการแข่งขันการไหลบ่าของทุนจากต่างประเทศซึ่งนับวันจะมีการแข่งขันที่

รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเปิดเสรีทางการเงินในปี 2535 ดังจะเป็นว่ามูลค่าตลาด (market capitalization) ในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มูลค่าตลาดคิดเป็นเพียงร้อยละ 31.4 ของ GDP ในปี 2533 และเพิ่มเป็นร้อยละ 87.8 ของ GDP ในปี 2538 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) ธุรกิจหลายอย่างของสำนักงานทรัพย์สินฯ และธุรกิจในเครืออื่น ๆ ซึ่งในอดีตที่ยาวนานสามารถเติบโตและขยายตัวได้รวดเร็ว ส่วนหนึ่งเพราะโครงการทางการตลาดที่มีการผูกขาดและการได้รับความคุ้มครองระดับสูงจากรัฐบาล แต่ในทศวรรษ 2530 นั้น การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นทำให้ธุรกิจดังกล่าวต้องเผชิญกับการต้องปรับตัวและแสวงหาการลงทุนใหม่ ๆ เพื่อรักษารายได้และผลกำไรมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะมีการกระจายการลงทุนหรือร่วมทุนกับกลุ่มทุนใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น แม้แต่การลงทุนในธุรกิจหลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ เอง คือ บจก. ปูนซีเมนต์ไทย และ บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ ก็มีการขยายการลงทุนอย่างขนาดใหญ่ทั้งในรูปของบริษัทลงทุนหลัก (holding company) และขยายลงทุนในรูปของบริษัทย่อยและบริษัทร่วมทุน

การเติบโตทางธุรกิจอย่างขนานใหญ่ช่วงทศวรรษ 2530

ทศวรรษ 2530 เป็นช่วงระยะเวลาของจุดเริ่มต้นของเติบโตทางธุรกิจของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะได้ผลักดันนโยบายการค้าระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมและพร้อม ๆ กับการมีอำนาจของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สนับสนุนกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว รวมทั้งต้อนรับการเข้ามาของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอย่างขนานใหญ่ บทบาทของสหรัฐอเมริกาในเศรษฐกิจไทยในฐานะที่นำ “เงินทุน” “เทคโนโลยี” และการบริหารจัดการธุรกิจสมัยใหม่เข้ามาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง อิทธิพลภาคทางการเงินของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยนั้นกว้างขวาง โดยมีการก่อตั้งสถาบันการเงินเพื่อช่วยพัฒนาธุรกิจของไทยที่สำคัญ เช่น การเข้ามาของ Exim Bank (เพื่อสนับสนุนโครงการอุตสาหกรรมผลิตกระดาษคราฟท์) ในปี 2508 International Finance Corporation (ให้เงินกู้แก่ปูนซีเมนต์ไทยและเข้าถือหุ้น) ในปี 2512 Banker Trust (มีส่วนสำคัญในการก่อตั้ง Tisco) ในปี 2512 บริษัทปูนซีเมนต์ไทยก็ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะในแง่ของการจัดการธุรกิจสมัยใหม่และเงินกู้จากต่างประเทศ ธุรกิจปูนซีเมนต์ไทยอาจจะเป็นธุรกิจของไทยธุรกิจแรก ๆ ที่ได้มีการจัดโครงสร้างทางองค์กรในรูปแบบธุรกิจสมัยใหม่ที่มีการบริหารสมัยใหม่หรือมีมาตรฐานสากล มีการบริหารงานที่มีการแยกอำนาจการเป็นเจ้าของกับอำนาจการบริหารโดยเด็ดขาด รวมทั้งได้มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อขยายการลงทุน ในปี 2512 บริษัทปูนซีเมนต์ไทยได้กู้เงินจาก International Finance Corporation หรือ IRC ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบริษัทของไทยที่สามารถ

เข้าถึงตลาดการเงินระดับโลกได้ ซึ่งมีผลต่อการขยายกิจการการลงทุนและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการจัดการนั่นเอง (วิรัตน์ 2543 : 13, วิรัตน์ 2548 : 19) นอกจากนี้ในปี 2516 ได้มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อขยายการลงทุนในแหล่งอื่น ๆ นอกจากสหรัฐอเมริกาไปสู่แหล่งอื่น ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในยุโรปและญี่ปุ่น หรือกู้เงินในลักษณะหลากหลายไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือยาว (วิรัตน์ 2548 : 19)

สถานการณ์การเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทศวรรษ 2500 มีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยอย่างไม่หยุดยั้ง ในช่วงสงครามเวียดนาม (2503 – 2518) นอกจากจะมีการขยายตัวในการก่อสร้างอย่างขนาดใหญ่ในกรุงเทพฯ ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการสร้างถนนทางหลวงเชื่อมกรุงเทพฯ กับภูมิภาคอื่น ๆ อย่างขนานใหญ่ และเงินก่อสร้างเกือบทั้งหมดมาจากเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ถนนทางหลวงแผ่นดินที่ลาดยางแล้วเพิ่มขึ้นจาก 8,466 กิโลเมตร ในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 12,658 กิโลเมตร ในปี 2513 (กรมทางหลวง 1915) และการขยายตัวอย่างขนานใหญ่ของทางหลวงแผ่นดินรวมทั้งการก่อสร้าง เช่น ท่าเรือและการลงทุนพื้นฐานทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในช่วงการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแผนพัฒนาที่ 1 และที่ 2 ได้มีผลต่อ “การสะสมทุน” และการขยายการผลิตของปูนซีเมนต์อย่างขนานใหญ่ สินทรัพย์ของบริษัทเพิ่มขึ้นจาก 444 ล้านบาท ในปี 2503 และเพิ่มขึ้นเป็น 3,018 ล้านบาท ในปี 2513 และ 5,813 ล้านบาท ในปี 2518 โดยยอดขายเพิ่มจาก 1,421 ล้านบาท ในปี 2513 เป็น 4,620 ล้านบาท ในปี 2518 (Suehiro 1989 : 240) โดยที่บริษัทได้มีการขยายการผลิตไปสู่กิจการการผลิตแนวตั้ง (Metrical Integration) มากขึ้น โดยมีการผลิตกระเบื้องมุงหลังคาและเหล็ก รวมทั้งมีการขยายไปสู่กิจการเหล็กหล่อ รูปพรรณ และคอนกรีต ทั้งในรูปคอนกรีตสำเร็จรูป คอนกรีตเสริมเหล็ก และคอนกรีตอัดแรง (Concrete Products and Aggregate Company : CPAC) เป็นต้น (ภาวิดา 2548 : 5-3)

ภายหลังปี 2513 เป็นต้นมา บริษัทฯ ได้ขยายการผลิตไปยังธุรกิจหลายประเภท (Diversification) ทั้งในส่วนของผลิตภัณฑ์ก่อสร้างที่ไม่ใช่ปูนซีเมนต์เป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ในการก่อสร้าง (ท่อ PVC) หลังคาใยแก้ว แผ่นปูกระเบื้องเซรามิก และแผ่นยิบซั่ม ส่วนอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง อาทิ เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ และเยื่อเยื่อกระดาษ บริษัทการค้าระหว่างประเทศ ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และปิโตรเคมี ตามลำดับ (ภาวิดา 2548 : 5-3)

การขยายอาณาจักรทางธุรกิจของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยถือว่าเป็นแบบฉบับ “ตำนาน” ทางธุรกิจของไทยในการครอบงำธุรกิจอื่น ๆ โดยแท้ หรือที่เรียกว่า การเทคโอเวอร์ โดยเฉพาะกิจการที่ไม่ใช่ Core Business นั่นเอง ด้วยการเป็นธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ทรงพลังทั้งทางด้าน

เงินทุนและธุรกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งมีทุนขนาดใหญ่จากธนาคารไทยพาณิชย์ และเครือข่ายสัมพันธ์ทางธุรกิจที่แน่นหนา (ดังจะได้กล่าวต่อไป) บริษัทปูนซีเมนต์จึงสามารถขยายอาณาจักรของธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องโดยการเทคโอเวอร์ (Takeover) หรือการเข้าซื้อหุ้นบริษัทอื่น ๆ ในสัดส่วนข้างมาก โดยควบคุมการบริหารงานด้วย ในระหว่างปี 2519 - 2518 ซึ่งอยู่ในช่วงที่นายสมหมาย สุนทรกุล และนายจรัส ชูโต เป็นผู้จัดการใหญ่ ได้มีการเข้าเทคโอเวอร์เป็นจำนวนมาก ดังมีกิจการดังต่อไปนี้ (วิรัตน์ 2543 :57)

- 2519 เข้าครอบงำกิจการบริษัทสยามกราฟท์ ผู้ผลิตกระดาษ กราฟท์ รายแรกของเมืองไทย
- 2522 ตั้งบริษัทเซรามิก อุตสาหกรรมไทย และเข้าซื้อกิจการโรงงานผลิตกระเบื้องโมเสคของบริษัทโรยัล โมเสค เอ็กซ์สปอร์ต
- 2523 เข้าครอบงำกิจการบริษัท สยามบรรจุภัณฑ์ ซึ่งผลิตกระดาษลูกฟูก
- 2525 เข้าครอบงำกิจการบริษัท ยางไฟร์สโตน (ประเทศไทย)
- 2526 เข้าครอบงำกิจการบริษัท แพนซ์พพลาย ตัวแทนขาย รถชุด และรถเครน
- 2527 เข้าครอบงำกิจการบริษัทอามีเกจแซงค์ (กรุงเทพฯ) ผู้ผลิตสุขภัณฑ์ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น สยาม ชานิตารีแวร์)
- เข้าครอบงำกิจการ บริษัท อินเตอร์เนชั่นแนลแอนนิเอรี่ริง (ไอ อี ซี) ตัวแทนจำหน่ายเครื่องจักรกล สื่อสาร และโทรคมนาคม
- ตั้งบริษัท ธารา เข้าซื้อกิจการผลิตซีเมนต์ไยหินจากบริษัททอซีเมนต์ไยหิน
- ตั้งบริษัทไทยวนภัณฑ์โดยซื้อกิจการไม้อัดจากบริษัทศรีมหาราชา และบริษัทไทยทักษิณป่าไม้
- ตั้งบริษัทกระเบื้องทิพย์ ซื้อกิจการผลิตกระเบื้องมุงหลังคาของบริษัทกระเบื้องชูเปอร์
- 2528 ครอบงำกิจการบริษัท กระดาษสหไทย โรงงานผลิตกระดาษพิมพ์เขียน
- เข้าครอบงำกิจการบริษัท เอส พี แบตเตอรี่ ผู้ผลิตแบตเตอรี่รถยนต์ เดิมชื่อ บริษัท แอช โซซิเอเต้ค แบตเตอรี่ แมนแฟคเจอร์ริง (ประเทศไทย) ต่อมาเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็น สยามฟลูอิกวา
- เข้าครอบงำกิจการบริษัทไทยอินดัสเตรียล ฟอรัจิงส์ ผลิตอะไหล่มอเตอร์ไซด์

ฯลฯ

ในปลายทศวรรษ 2520 บริษัทปูนซีเมนต์ไทยและบริษัทในเครือหรือที่เราเรียกว่า “เครือซีเมนต์ไทย” มิเพียงแต่เป็นธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย แต่ทว่ายังเป็นธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดของภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กระจายการลงทุนทางธุรกิจไปยังธุรกิจต่าง ๆ (รวมทั้งการขยายตัวทางธุรกิจของธุรกิจหลัก อันประกอบไปด้วย ธุรกิจปูนซีเมนต์ไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทเวศประกันภัย) นับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา แต่ทว่าการเติบโตอย่างขนานใหญ่ทางธุรกิจจะอยู่ในช่วงกว่าครึ่งทศวรรษของทศวรรษที่ 2530 เป็นสำคัญ

ในกรณีของเครือปูนซีเมนต์ไทยในช่วงปี 2535 - 2539 มียอดขายเฉลี่ยประมาณกว่า 100,000 ล้านบาทต่อปี โดยในปี 2539 มียอดขายสูงถึง 182,725 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงกว่าในปี 2535 เท่ากับกว่า 2 เท่า ส่วนผลกำไรในปี 2536 เท่ากับ 18,609 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขเกือบ 2 เท่า ในปี 2535 (รายงานประจำปีเครือซีเมนต์ไทย 2539) การขยายตัวอย่างรวดเร็วในแง่ของยอดขายและกำไรส่งผลให้สินทรัพย์ของบริษัทฯ เพิ่มขึ้นสูงถึง 350,831 ล้านบาท ในปี 2540 ในช่วง 2535 - 2540 บจม.ปูนซีเมนต์ไทยหรือเครือปูนซีเมนต์มีบริษัทร่วมลงทุนต่าง ๆ มากกว่า 130 บริษัท โดยมีการจ้างงานสูงกว่า 35,000 คน โดยที่ในช่วงเวลาดังกล่าวเครือปูนซีเมนต์ก็มีการกระจายการผลิตไปสู่ธุรกิจอื่น ๆ (diversification) อย่างมากมาย มีการแบ่งการดำเนินธุรกิจออกเป็น 9 กลุ่ม อันประกอบไปด้วย ปูนซีเมนต์ การค้า วัสดุก่อสร้าง ธุรกิจเหล็กและเหล็กกล้า เซรามิก ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า และโลหะ ชิ้นส่วนยานยนต์และอุปกรณ์ปิโตรเคมี กระดาษและบรรจุภัณฑ์ (รายงานประจำปี เครือซีเมนต์ไทยฉบับต่าง ๆ)

แม้ว่าจะมีการขยายตัวในธุรกิจหลากหลายประเภท (diversification) นับแต่ปี 2513 เป็นต้นมา แต่การเจริญเติบโตทางธุรกิจอย่างขนานใหญ่กลับกระจุกตัวอยู่ในช่วงทศวรรษ 2530 นอกจากนี้ ทศวรรษ 2530 ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งออกสินค้าปูนซีเมนต์และวัสดุก่อสร้างไปยังประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม ASEAN และประเทศสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และยุโรป (ในประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการของเครือซีเมนต์ไทย และการลงทุนทางธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ โปรดดูใน Suehiro (1989), ภาวิดา (2548) Pavid (2001) ในช่วงปี 2536 - 2540 เครือซีเมนต์ไทยได้ประกาศการลงทุนในต่างประเทศ 27 โครงการ ซึ่งครอบคลุมหลาย ๆ อุตสาหกรรม ประกอบด้วย เซรามิก ซีเมนต์และการค้า วัสดุก่อสร้าง ปิโตรเคมีและกระดาษเยื่อ และเครื่องจักรกลต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้ประสบกับปัญหาและข้อจำกัดทางการลงทุนเหลือเพียง 12 โครงการ และเมื่อประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เครือซีเมนต์ไทยได้ลดโครงการเหลือ 3 โครงการเท่านั้นที่มีการดำเนินการส่วนที่เหลือนั้นได้มีการชะลอโครงการหรือหยุดดำเนินการ (ภาวิดา 2548, 5-5)

ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจเครื่องซีเมนต์นับแต่อดีตถึงปัจจุบันคือ ธุรกิจเครื่องซีเมนต์เกือบทุกธุรกิจได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลมาเนิ่นนานทั้งจากนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและการส่งเสริมการลงทุนด้านอื่น ๆ หากไม่มีมาตรการคุ้มครองการนำเข้า เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุที่จำเป็นต่อการผลิตประสิทธิภาพการผลิต จะเป็นอย่างไร หากใช้ระดับราคาที่เป็นจริงในการคำนวณหามูลค่าเพิ่ม งานศึกษาเกี่ยวกับอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงในประเทศ (effective protective rates) ในระยะเวลาต่าง ๆ กัน หลายชิ้นได้ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในอัตราที่สูง (ในขณะที่สินค้าส่งออกหลายประเภทมีอัตราคุ้มครองที่แท้จริงติดลบ) อัตราการคุ้มครองสูงย่อมส่งผลให้อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์และอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเท่าที่ควร รวมทั้งไม่กระตือรือร้นที่จะส่งออกเพราะขายในประเทศได้กำไรดีกว่า โดยที่คุณภาพของสินค้าก็ไม่จำเป็นต้องดีนัก การผลิตปูนซีเมนต์จึงเป็นการผลิตเพื่อใช้ภายในประเทศเป็นสำคัญ การส่งออกของบริษัทปูนซีเมนต์ก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า

ในงานศึกษาของ ภาวิดา (ภาวิดา 2548 และ Pavidia 2001) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจของเครื่องปูนซีเมนต์ไทยคือ “ด้วยความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับสำนักงานทรัพย์สินฯ (ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ด้วย – ผู้เขียน) ทำให้บริษัทได้รับการสนองตอบที่ดีจากข้าราชการระดับสูงและรัฐบาลเสมอมา ในปี 2523 เป็นช่วงที่กลุ่มสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือกลุ่มนักวิชาการต่าง ๆ มีบทบาทต่อการจัดการเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศเป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเครื่องซีเมนต์ไทยล้วนเข้าไปมีบทบาทสำคัญในกลุ่มสถาบันเหล่านี้” นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจเครื่องซีเมนต์คือ ความได้เปรียบจากการเป็นผู้มาก่อน (First Mover Advantage) ในอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง ทักษะทางเทคโนโลยี จุดแข็งด้านการตลาดและการจัดจำหน่าย ความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศ (ภาวิดา 2548 : 5 – 10)

การเติบโตของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยนอกจากจะมาจากการคุ้มครองของภาครัฐในรูปการคุ้มครองด้านภาษีอากรและโครงสร้างการผลิตที่เป็นผู้ผูกขาดน้อยรายแล้ว และครองสัดส่วนของตลาดรายใหญ่ประมาณร้อยละ 60 – 65 ในทศวรรษ 2520 และลดลงเท่ากับร้อยละ 40 – 50 ในทศวรรษ 2530 บริษัทฯ ยังได้ประโยชน์จากการเป็นผู้ได้รับแหล่งเงินกู้จากธนาคารไทยพาณิชย์และแหล่งเงินทุนจากสำนักงานทรัพย์สินฯ และด้วยการเป็นบริษัทที่มีฐานะทางการเงิน ประวัติความน่าเชื่อถือมีสูง จึงสามารถกู้เงินทั้งภายในและต่างประเทศเพื่อขยายกิจการการลงทุนของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง กิจการของบริษัทปูนซีเมนต์จึงเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง และได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในแง่สินทรัพย์ ยอดขาย ปริมาณสินค้าที่ขาย การเป็นบริษัทขนาดใหญ่มีทุนขนาดใหญ่จึงสามารถ

เข้าควบรวมกิจการบริษัทอื่น ๆ ตลอดจนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ ๆ และมีการกระจายมากขึ้น (diversification) อาทิเช่น อุตสาหกรรมกระดาษ เซรามิค ปิโตรเคมี ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้าง อิเล็กทรอนิกส์ และยานยนต์ เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวขนาดใหญ่ของเครื่องซีเมนต์ไทย คือ การกู้หนี้ยืมสินจากต่างประเทศ เช่นในปี 2539 บริษัทมีหนี้สินทั้งสิ้น 137,517 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สินระยะยาวทั้งสิ้น 63,312.8 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้สินกู้ยืมจากต่างประเทศถึง 61,523.3 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 97.2 ของหนี้สินระยะยาวทั้งหมด (รายงานประจำปี 2539 เครื่องซีเมนต์ไทย) ซึ่งอาจจะนับได้ว่าเป็นธุรกิจไทยที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อขยายกิจการอย่างขนาดใหญ่ รวมทั้งแสดงถึงการเป็นธุรกิจที่มีความเชื่อถือในต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากรายงานฉบับหนึ่งแสดงว่า “ธนาคารพาณิชย์กลุ่มหนึ่งในประเทศและสถาบันการเงินหลายแห่งในต่างประเทศได้ค้ำประกันการชำระคืนหนี้สินซึ่งเกิดจากการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์และกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนวงเงินประมาณ 6,980 ล้านบาท (รายงานประจำปี 2539, เครื่องซีเมนต์ไทย)

อย่างไรก็ตามการขยายตัวทางธุรกิจอย่างขนาดใหญ่ของเครื่องซีเมนต์ไทยในทศวรรษ 2530 กลับไม่ทำให้บริษัทไม่สามารถรักษาผลประกอบการเป็นที่น่าพอใจในทุก ๆ กิจการ เช่น เหล็ก กระดาษ และวัสดุก่อสร้างอื่น ๆ นอกจากนี้ยอดขายหรือผลกำไรจากธุรกิจซีเมนต์กลับขยายตัวได้อย่างแข็งแกร่งเนื่องจากการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น และเมื่อเศรษฐกิจไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 เครื่องปูนซีเมนต์ต้องเผชิญกับขาดทุนอย่างขนาดใหญ่ ในปี 2540 ผลของการขาดทุนของเครื่องซีเมนต์ไทยสูงถึง 52,551 ล้านบาท และการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมโหฬารส่งผลให้หนี้สินรวมของเครื่องซีเมนต์เพิ่มจาก 53,953 ล้านบาท ในปี 2538 เป็น 72,897 ล้านบาท ในปี 2539 และเพิ่มเป็น 155,175 ล้านบาท ในปี 2540 ตามลำดับ (แบบ 56-1)

ธนาคารไทยพาณิชย์

แม้ว่าธนาคารไทยพาณิชย์จะเป็นธนาคารแห่งแรกของคนไทยและมีประวัติศาสตร์มายาวนาน ก่อนปี 2528 การเจริญเติบโตของธุรกิจธนาคารทั้งในแง่ของสินทรัพย์ ยอดเงินฝาก สินเชื่อ รวมทั้งการเจริญเติบโตของบริษัทในเครือ ในปี 2515 ธนาคารฯ มีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 3,314 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 4.82 ของสินทรัพย์รวมของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย และเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 4 โดยที่อันดับหนึ่งคือธนาคารกรุงเทพฯ (มีสินทรัพย์คิดเป็นร้อยละ 30.86) (เกริกเกียรติ 2525 : 62) แม้ในทศวรรษ 2513 จะมีสัดส่วนสินทรัพย์ต่อสินทรัพย์ทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.82 ในปี 2515 เป็นร้อยละ 5.59 ในปี 2522 และเป็นธนาคารที่มีทรัพย์สินใหญ่เป็นอันดับที่ 4 แต่สัดส่วนของสินทรัพย์ยังห่างไกลจากธนาคารใหญ่

อันดับที่ 1 – 3 เป็นอันมาก ธนาคารกรุงเทพฯ มีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 30.86 เป็นร้อยละ 35.32 ธนาคารกรุงไทยมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 14.42 และลดลงเล็กน้อยเป็น 12.69 ธนาคารกสิกรไทยเพิ่มจากร้อยละ 7.17 เป็นร้อยละ 10.26 ในช่วงเวลาเดียวกัน (เกริกเกียรติ 2525 : 58)

ธนาคารไทยพาณิชย์เริ่มเติบโตอย่างรวดเร็วนับแต่ปี 2527 เมื่อนายธารินทร์ นิมมาหมินทร์ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ในช่วงปี 2527 – 2535 โดยธนาคารไทยพาณิชย์ได้ขยายตัวขึ้นมาเป็นธนาคารชั้นนำเทียบเท่าได้เท่ากับธนาคารกรุงเทพฯ กรุงไทย กสิกรไทย และศรีอยุธยา ส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 5 ในทศวรรษ 2510 เป็นร้อยละ 10 ในปี 2532 และมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 4 ของระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย (อุทัยพันธุ์ 2547 : 180) รวมทั้งมีเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 529.1 ล้านบาท ในปี 1984 เป็น 1,200 ล้านบาท 1,700 ล้านบาท และ 2,900 ล้านบาท ในปี 2530, 2532 และ 2533 ตามลำดับ (เกริกเกียรติ 2536 : 81) รวมทั้งการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางด้านอิเล็กทรอนิกส์เบงกิ้งแห่งหนึ่งและได้นำเครื่อง ATM เข้ามาใช้ในการเบิกถอนเงิน ในปี 2517 ธนาคารไทยพาณิชย์มีบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ 3 แห่ง และมีบริษัทประกันภัยเท่ากับ 3 แห่ง เครดิตฟองซิเอร์ 2 แห่ง ภายหลังจากที่นายธารินทร์ นิมมาหมินทร์ ได้ลาออกจากตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่เพื่อไปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ในปี 2535 นายโอฬาร ไชยประวัติ ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน (2535 – 2542) ธนาคารไทยพาณิชย์ก็ได้มีการขยายบทบาทของธนาคารไปอย่างมากมาย โดยได้ไปทำธุรกิจต่าง ๆ มากมายทั้งเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม โดยเฉพาะรูปแบบของการตั้งบริษัทลงทุนหลักและการขยายการลงทุนขนาดใหญ่

กิจการของธนาคารที่มีการเปลี่ยนแปลงและที่มีการขยายการลงทุนที่สำคัญในช่วงปี 2535 – 2540 คือ ธนาคารได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) เป็นแห่งแรกของไทย ขยายการเปิดสาขาของธนาคารในต่างประเทศ ใช้เทคโนโลยีมาเชื่อมโยงในการพัฒนาระบบการให้บริการและสารสนเทศของธนาคารเปลี่ยนฐานะของธนาคารจากบริษัทจำกัด เป็นบริษัทมหาชน มีการขยายการลงทุนอย่างขนานใหญ่ในรูปของบริษัทย่อยและบริษัทร่วม เช่น ขยายเข้าสู่ธุรกิจมีเดีย (บจก. ไอทีวี) ธุรกิจก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ (บจก. คริสเตียนี แอนด์ นิลเส็น) เป็นต้น ในปี 2540 ธนาคารไทยพาณิชย์และธุรกิจในเครือได้ครอบคลุมของธุรกิจที่สำคัญ คือ (1) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ (2) ธุรกิจวิเทศธนกิจ (3) ธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ (เช่น ธุรกิจการจัดการเงินทุน ธุรกิจบริการด้านการลงทุน ธุรกิจเสริมด้านหลักทรัพย์ ธุรกิจบริหารกองทุน) (4) ธุรกิจเกษตร (เช่น บริษัทน้ำตาลสิงห์บุรี) (5) อสังหาริมทรัพย์ (เช่น บริษัท สยามสินธร) (6) เช่าซื้อ (7) ธุรกิจการให้บริการ (เช่น บริษัท สยามนิวิวัฒน์ สยามแอฟเพรชัลแอนด์ เซอร์วิส สยามวานิชธุรกิจ) (8) Holding Company (บริษัท ธนสถาปนา) เป็นต้น ในปี 2540

ธนาคารไทยพาณิชย์ได้มีการกระจายการดำเนินงานธุรกิจและการลงทุนของบริษัทในเครือทั้งในรูปแบบของบริษัทย่อย บริษัทที่เกี่ยวข้อง และบริษัทอื่น ๆ จำนวน 87 บริษัท โดยมีมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้นเท่ากับ 8,303.3 ล้านบาท (แบบ 56-1)

การขยายตัวอย่างขนานใหญ่ในทศวรรษ 2530 มิเพียงแต่แสดงถึงการปรับตัวและช่วงชิงโอกาสของการลงทุนใหม่ ๆ ของกลุ่มทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อสนองตอบกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเข้มข้น ยังแสดงถึงความพยายามสร้างและผลักดันแนวคิดยูนิเวอร์แซล แบงกิ้ง (Universal Banking) หรือธนาคารที่ให้บริการอย่างครบวงจรอีกด้วย ดังจะเห็นว่ารายได้และกิจกรรมต่าง ๆ ของธนาคารไทยพาณิชย์ได้นอกจากพึ่งพาการหารายได้และกำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากมาเป็นการกระจายไปสู่แหล่งอื่น ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย เช่น กำไรการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ค่าธรรมเนียมและบริการ เป็นต้น รายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจาก 2,254 ล้านบาทในปี 2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 3,806 ล้านบาท 4,914 ล้านบาท 5,122 ล้านบาท และ 6,408 ล้านบาท ในปี 2536, 2537, 2538 และ 2539 ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 7, 11.3, 13.0, 10.0 และ 9.0 ของรายได้ทั้งหมด (รายงานประจำปี 2539 ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)) กิจการวิเทศธนกิจโดยเฉพาะการให้กู้ยืมในต่างประเทศ (Out - Out) และเพื่อการกู้ยืมในต่างประเทศ (Out - In) ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ยอดปล่อยสินเชื่อรวมของทั้งสองรายการข้างต้นเพิ่มขึ้นจาก 1,123 ล้านดอลลาร์ US ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 1,290 ล้านดอลลาร์ US, 1,821 ล้านดอลลาร์ US และ 1597 ล้านดอลลาร์ ในปี 2537 ตามลำดับ (แบบ 56-1) นอกจากนี้ในแง่แหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการดำเนินงานทางธุรกิจ ธนาคารได้พึ่งพิงแหล่งเงินทุนจากเงินตราต่างประเทศค่อนข้างสูงคือประมาณเฉลี่ยร้อยละ 20 ในช่วงปี 2537 - 2540 ในปี 2539 เงินทุนจากต่างประเทศเท่ากับ 94,858 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 20 ของเงินทุนทั้งหมด (แบบ 56-1)

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระดับที่สูงมาก การขยายตัวของการลงทุนในกิจการต่าง ๆ การพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศในระดับที่สูง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเติบโตของธนาคารไทยพาณิชย์ในช่วงปี 2535 - 2539 ในปี 2539 สินทรัพย์ของธนาคารเท่ากับ 541,231 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 1.96 เท่า เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ในปี 2535 (ในปี 2535 ธนาคารมีสินทรัพย์เท่ากับ 275,084 ล้านบาท) ในปี 2539 เงินฝากของธนาคารเท่ากับ 399,291 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ 1.84 เท่า เมื่อเทียบกับเงินฝากในปี 2535 (ในปี 2535 เงินฝากของธนาคารเท่ากับ 216,079 ล้านบาท) ในปี 2539 เงินกู้ยืมของธนาคารเท่ากับ 67,021 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 3.74 เท่า เมื่อเทียบกับเงินกู้ยืมของธนาคารในปี 2535 (ในปี 2535 เงินกู้ยืมของธนาคารเท่ากับ 17,878 ล้านบาท) ในปี 2539 รายได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผลเท่ากับ 53,358 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเป็น 2.04 เท่า เมื่อเทียบกับปี 2535 (ในปี 2535 รายได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผลเท่ากับ 26,091 ล้านบาท) ในปี 2539 รายได้ที่ไม่ใช่

ดอกเบีย (กำไรจากการปริวรรต ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และรายได้อื่น) เท่ากับ 6,408 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ 2.8 เท่า เมื่อเทียบกับรายได้ที่ไม่ใช่ดอกเบียในปี 2535 (ในปี 2535 รายได้ที่ไม่ใช่ดอกเบียเท่ากับ 2,254 ล้านบาท) การเจริญเติบโตดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้ในปี 2539 กำไรสุทธิของธนาคารเท่ากับ 9,014 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากกำไรสุทธิในปี 2535 ประมาณ 2.16 เท่า (ในปี 2535 กำไรสุทธิของธนาคารเท่ากับ 4,180 ล้านบาท) หรือธนาคารมีกำไรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 6,399 ล้านบาท ในช่วงปี 2535 – 2539 (คำนวณจากรายงานประจำปี 2539 ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน))

การปล่อยสินเชื่อจำนวนมากให้บริษัทในเครือและบริษัทที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศอย่างขนานใหญ่ในช่วงปี 2535 – 2540 แม้ในด้านหนึ่งจะทำให้ธุรกิจของธนาคารและบริษัทในเครือได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่การปล่อยเงินลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังจากนั้นทำให้ธนาคารไทยพาณิชย์ไปประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loans : NPL) การขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ภาระหนี้ระหว่างประเทศสูงเป็นจำนวนมาก เพราะหลายบริษัทที่เป็นลูกหนี้ของธนาคารประสบกับปัญหาการขาดทุนและการสภาพคล่อง บางบริษัทได้ปิดกิจการลง เช่น บจล. สยามสินธร ได้ปิดกิจการลงเพื่อเฉลี่ยหลักทรัพย์คืน บจม. สยามมีเดีย แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ได้ขายกิจการให้กับกลุ่มชินคอร์ป และ บจม. คริสเตียนี แอนด์ นิลเสน ก็ปรับโครงสร้างหนี้และเข้าร่วมโครงการฟื้นฟูกิจการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผลที่ตามมาก็คือ ธนาคารประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างขนานใหญ่คือเท่ากับ 23,233 ล้านบาท ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเป็น 35,550 ล้านบาทในปี 2542 (Thailand Company Handbook 2003)

การขยายธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในธุรกิจปิโตรเคมีในทศวรรษ 2530

ทศวรรษ 2530 นอกจากจะเป็นการขยายตัวของธุรกิจหลัก อันประกอบไปด้วย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเครือซีเมนต์ไทยแล้ว สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กระจายการลงทุนไปในภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ คือ ปิโตรเคมีและพลังงานอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

การเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจหลักคือ ปูนซีเมนต์นั้นอาจจะประสบกับปัญหาสภาพตลาดอิ่มตัวหรือผลิตเกินความต้องการภายในประเทศ ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 เครือซีเมนต์ไทยเพิ่มทุนสูงถึง 12,900 ล้านบาท เพื่อเพิ่มความสามารถผลิตซีเมนต์จาก 9.4 ล้านตันในปี 2533 เป็น 16.4 ล้านตัน ในปี 2536 เพื่อสนองตอบความต้องการซีเมนต์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงดังกล่าว ในขณะที่คู่แข่งที่สำคัญของเครือซีเมนต์คือ ซีเมนต์นครหลวงไทยและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไทย (Thai Petrochemical Industry : TPI) ก็เพิ่มยอดการผลิตปูนด้วย รวมทั้ง

นโยบายของรัฐยกเลิกการจำกัดการนำเข้าปูนซีเมนต์ชั่วคราว (FAER 1990 : 66) ดังนั้น ผู้บริหารของสำนักงานทรัพย์สินฯ และเครื่องปูนซีเมนต์ไทยเห็นว่า เครื่องซีเมนต์ไทยควรจะขยายไปสู่ธุรกิจใหม่ปิโตรเคมี เพราะเป็นธุรกิจที่ไทยมีศักยภาพและความพร้อม รวมทั้งสามารถสร้างผลกำไรได้เร็วภายใต้การนำของ ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ คนปัจจุบัน ซึ่งก่อนหน้าที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการในปี 2530 ได้เคยดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ผลักดันให้มีการเข้าไปลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีมากขึ้น ทั้งในรูปแบบที่เครื่องปูนซีเมนต์เข้าไปร่วมลงทุนโดยตรง ทั้งผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือรายย่อย หรือสำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปลงทุนด้วย ในทศวรรษ 2530 สำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปถือหุ้นร้อยละ 10 ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวมทั้งร่วมลงทุนกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยอีกหลายแห่ง อาทิเช่น ร่วมลงทุนในการขนส่งก๊าซธรรมชาติโดยการขนส่งทางท่อเพื่อสนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรม 2,114 แห่ง ทั้งในและนอกกรุงเทพฯ เงินลงทุนทั้งสิ้นเท่ากับ 4.4 พันล้านบาท ซึ่งลงทุนร่วมกับ Tractebel of Belgium และ British Gas (International Gas Report 1996) นอกจากนี้ยังได้ร่วมทุนบริษัท สยามเคมีคัล ในโครงการปิโตรเซนไทยแลนด์ หรือ Petro Chain (Thailand) เพื่อนำเนฟทา (Naphtha) มาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตโอเลฟินส์ในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นต้น การขยายตัวของการลงทุนทางธุรกิจของปิโตรเคมีของเครื่องซีเมนต์ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เครื่องซีเมนต์ได้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทไทยพลาสติก และเคมีภัณฑ์ (ทีพีซี) ของตระกูลเอื้อชูเกียรติ ผู้ผลิต PVC รายแรกและใหญ่ที่สุดของไทย ในปลายทศวรรษ 2530 ธุรกิจปิโตรเคมีที่เกี่ยวข้องกับเครื่องซีเมนต์ไทยมีทั้งหมด 27 บริษัท ทั้งเป็นบริษัทในเครือและเป็นการร่วมทุนกับต่างประเทศ (เช่น ร่วมทุนกับ Mitsui Chemical แห่งญี่ปุ่น กับ Dow Chemical แห่งสหรัฐ (วิรัตน์ 2543 : 77)

ธุรกิจปิโตรเคมีได้กลายเป็นธุรกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ยอดขายรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากเพียง 3,867 ล้านบาท ในปี 2535 และขยายตัวในอัตราปีละ 10,250 ล้านบาทในช่วงปี 2535 – 2539 ส่งผลให้ในปี 2539 ยอดขายรวมเพิ่มขึ้นเป็น 18,200 ล้านบาท หรือขยายตัวเป็น 4.7 เท่า เมื่อเทียบกับปี 2535 โดยที่กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจาก 83 ล้านบาท ในปี 2535 เป็น 727 ล้านบาท ในปี 2539 (รายงานประจำปี 2539 เครื่องซีเมนต์ไทย) รายได้จากธุรกิจปิโตรเคมีได้กลายเป็นรายได้หลักและสำคัญของเครื่องซีเมนต์โดยเฉพาะช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและหลังจากนั้นทางเศรษฐกิจในปี 2544 เป็นต้นมา และได้กลายเป็นธุรกิจหลัก Core Business ภายใต้ระยะเวลาอันรวดเร็วและได้ก้าวล้ำหน้าธุรกิจซีเมนต์ในทศวรรษ 2540

รายได้จากการลงทุนทางธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ

แม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ จะได้ลงทุนไปยังกิจการต่าง ๆ มากมายทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ การก่อสร้าง ที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ มากมาย รายได้หลักและรายได้สำคัญนั้นมาจากเงินปันผลรายปีของธนาคารไทยพาณิชย์ และเครือซีเมนต์ไทย โดยที่รายได้จากเงินปันผลทั้งสามธุรกิจมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 60 ของรายได้รวมของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงปี 2503 – 2540 (สัมภาษณ์ ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ใน Corporate Thailand 2003 : 38) ตัวเลขจากตารางที่ 2 และ 3 แสดงถึง เงินปันผลของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ทั้งธุรกิจหลักคือ ธนาคารไทยพาณิชย์ เครือซีเมนต์ไทย และเทเวศประกันภัย ในช่วงปี 2528 – 2539 และธุรกิจร่วมอื่น ๆ ในปี 2533 – 2539 รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากเงินปันผลจากธนาคารไทยพาณิชย์และเครือซีเมนต์ไทยรวมกันมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 1,369.8 ต่อปี

ตารางที่ 2 เงินปันผลของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากธนาคารไทยพาณิชย์และเครือซีเมนต์ไทย

พ.ศ. 2527 – 2540

หน่วย : ล้านบาท

| ปี | (1) ธนาคารไทยพาณิชย์ | (2) เครือซีเมนต์ไทย | รวม (3) = (1) + (2) |
|--------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|
| 2527 | 495 | 478 | 973 |
| 2533 | 415 | 768 | 1,183 |
| 2534 | 396 | 768 | 1,164 |
| 2535 | 465 | 768 | 1,233 |
| 2536 | 499 | 672 | 1,171 |
| 2537 | 648 | 756 | 1,404 |
| 2538 | 898 | 798 | 1,696 |
| 2539 | 898 | 840 | 1,738 |
| เฉลี่ย (2533-2539) | 602.7 | 767.1 | 1,369.8 |

แหล่งที่มา : สรุปข้อสนเทศ บริษัทจดทะเบียน, ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 3 เงินปันผลของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากบริษัทในเครือและบริษัทร่วมทุน พ.ศ.2536-2537

หน่วย : ล้านบาท

| บริษัท | 2536 | 2537 |
|----------------------------------|--------------|--------------|
| เทเวศประกันภัย | 20.6 | 25.6 |
| ไทยเศรษฐกิจประกันภัย | 1.7 | 1.9 |
| นครชน | 20.5 | 25.5 |
| ช. นครหลวงไทย | 22.2 | 28.9 |
| ช. กสิกรไทย | 73.4 | 122.4 |
| ช. กรุงไทย | 19.7 | 22.6 |
| บงล. สยามชนวนาอินดัสเตรียมเครดิต | 10.2 | 10.2 |
| บงล. ธนสยาม | 338.0 | 490.1 |
| บงล. สินอุตสาหกรรม | 17.8 | 10.3 |
| บงล. บุคคลภัย | 16.0 | 16.0 |
| โรงแรมราชดำริ | 1.9 | 1.9 |
| โรงแรมดุสิตธานี | ไม่จ่ายปันผล | 11.1 |
| บ. สยามเหมมี | 2.8 | 1.9 |
| บ. ไทยอินดัสเตรียลแก๊ส | 5.2 | 5.6 |
| บ. ไทยลิฟท์อินดัสตรี | 5.7 | 5.0 |
| บ. อ่าวขาวไทย | ไม่จ่ายปันผล | ไม่จ่ายปันผล |
| บ. พุงคาร์ฮารีเบอร์ | ไม่จ่ายปันผล | 6.2 |
| บ. อุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย | 33.6 | 28.8 |
| บ. โรงพิมพ์ตะวันออก | 3.6 | 2.4 |
| บ. ผลิตไฟฟ้า | ไม่จ่ายปันผล | ไม่จ่ายปันผล |
| บ. คริสเตียนี และ นิลเส็น | 33.5 | 18.6 |
| บ. ยางสยาม | 18.7 | 20.8 |
| บ. เข็กราชดาษสยาม | 8.1 | 14.6 |
| รวม | 653.2 | 870.4 |

แหล่งที่มา :สรุปข้อมูลสนเทศจดทะเบียน 2538 ฉบับต่างๆ และ Listed Company Handbook ฉบับต่างๆ

โดยมาจากธนาคารไทยพาณิชย์เท่ากับ 602.7 ล้านบาท และเครื่องซีเมนต์ไทยเท่ากับ 767.1 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกัน ในขณะที่รายได้จากการลงทุนร่วมของธุรกิจอื่น ๆ (รวมทั้งเทเวศประกันภัยซึ่งเป็นธุรกิจหลักของสำนักงานฯ) จำนวน 23 บริษัทนั้น ในปี 2536 เท่ากับ 653.2 ล้านบาท และในปี 2537 เท่ากับ 870.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 55 และร้อยละ 61 ของเงินปันผลจากธนาคารไทยพาณิชย์และเครื่องซีเมนต์ไทยรวมกันในช่วงปี 2536 และ 2537 ตามลำดับ ตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 3 นั้นต่ำกว่าความเป็นจริงเนื่องจากยังไม่ได้รวมการลงทุนทางธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น บ. ศรีมหาราชา บ.ทรัพย์รวมใจ บ. หินอ่อน บ. บี เอ็น เอช เมดิคัล เซ็นเตอร์ บ. บริการแร่และสากลกิจบริหาร บ. ฟอทิส บ. ไทยคอนเทนเนอร์ ซิสเต็มส์ บ. เอ ออน รี (ประเทศไทย) บ. เอ ออน คอนซันดิง (ประเทศไทย) จำกัด บ. สยามดีเอสวี จำกัด บ. สหคินีมา บ. ขนส่ง บ. แสตนสูร์ตัน บ. พีชกสิกรรม บ. บางกอก ไมโครบัส บ. สหโรงแรมและการท่องเที่ยว เป็นต้น (สุปราณี 2535 : 206 และ Corporate Thailand 2003 : 47) อย่างไรก็ตาม รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ได้จากกิจการที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไม่น่าจะอยู่ในระดับสูงมากนัก เพราะหลาย ๆ บริษัทมีขนาดเล็กและรายได้ไม่สูงมากนัก นอกจากนี้บางบริษัทก็ประสบกับปัญหาการดำเนินธุรกิจขาดทุน เช่น บริษัท ศรีมหาราชา เป็นต้น

ในฐานะที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็น “เจ้าที่ดิน” รายใหญ่ที่สุดของประเทศ กลับปรากฏว่ารายได้จาก “ค่าเช่า” ที่ดิน รวมทั้งรายได้จากโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ค่าเช่าอาคารและสถานที่ที่กลับเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า รายได้ส่วนนี้ยังไม่มีการบินที่อย่างเป็นทางการ แต่จากการสอบถามจากสำนักงานทรัพย์สินฯ พบว่า ช่วงปี 2533 – 2540 รายได้ส่วนนี้ตกอยู่ประมาณ 300 ล้านบาทต่อปี (ฉูพันธ์ 2547 : 68) หรือไม่เกินประมาณ 500 – 600 ล้านบาทต่อปีเป็นอย่างมาก (สุปราณี 2535 : 204) โดยที่รายได้จากผลประโยชน์ของที่ดินมาจาก “ที่ดิน” ในเขตกรุงเทพฯ เป็นสำคัญ รายได้ส่วนนี้จากต่างจังหวัดของสำนักงานทรัพย์สินฯ เช่น ในปี 2534 มีประมาณ 68.3 ล้านบาทเท่านั้น (สุปราณี 2535 : 218) โดยที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากจังหวัดนครปฐม (14.3 ล้านบาท) อยุธยา (10.1 ล้านบาท) สงขลา (8.6 ล้านบาท) เพชรบุรี (4.7 ล้านบาท) ราชบุรี (4.1 ล้านบาท) และลำปาง (1.1 ล้านบาท) เป็นต้น (สุปราณี 2535 : 218) ระดับรายได้จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียมจาก “ที่ดิน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่อยู่ในระดับต่ำอาจจะแสดงถึง (1) อาจจะเป็นนโยบายของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ไม่ต้องการแสวงหารายได้จากค่าเช่าหรือค่าธรรมเนียมจาก “ที่ดิน” เพราะผู้เช่าส่วนใหญ่เป็น “รายย่อย” และมีฐานะไม่ดีมากนัก สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงเก็บ “ค่าเช่า” ในอัตราต่ำกว่าท้องตลาดมาก (อย่างไรก็ตามภายหลังจากวิกฤตการณ์ปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้แสวงหารายได้จากที่ดินมากขึ้น โดยมีการปรับอัตราค่าเช่ามาใกล้เคียงกับราคาตลาดมากขึ้น จะได้กล่าว

ต่อไปในบทหน้า) (2) ระดับรายได้จากการลงทุนธุรกิจอื่น ๆ อยู่ในระดับสูงมาก สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงไม่มีแรงจูงใจหรือความจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากส่วนนี้ ประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับ สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นองค์กรแบบใด? ต้องการแสวงหากำไรสูงสุดหรือไม่? และสำนักงานทรัพย์สินฯ มีวิธีการที่รักษาส่วนเกินทางเศรษฐกิจหรือกำไรที่ได้รับอย่างมหาศาลในแต่ละปีเป็นอย่างไร จะได้กล่าวในบทหน้า ในเรื่องการบริหารและการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ

ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ “การสะสมทุน” อย่างขนานใหญ่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ

อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสะสมทุนในปี 2503 – 2540 และนับเป็นกลุ่มทุนที่ทรงพลังและมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง Robert Horn ประมาณว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะหน่วยงานดูแลทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์มีสินทรัพย์ประมาณ 2,000 – 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในรูปของที่ดินและหุ้น (www.time.com/time.asia/magazine) Suehiro และเกริกเกียรติ ประมาณว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ มีสินทรัพย์ที่ลงทุนในบริษัทในเครือเท่ากับ 34,912 ล้านบาทในปี 2538 และเพิ่มขึ้นเป็น 474,759 ล้านบาท ในปี 2540 (Suehiro 2003, และเกริกเกียรติ 2525) หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 13 เท่าในช่วงเวลาเพียง 18 ปี เท่านั้นเอง และหากนับรวมมูลค่าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ แล้วสินทรัพย์อาจมีสูงถึง 600,000 ล้านบาท ในปี 2540 จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นสถาบันการลงทุนทางธุรกิจและมีสินทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของสังคมไทยนั่นเอง

ปัจจัยสำคัญต่อการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ นับแต่ปี 2503 เป็นต้นมา (ดังได้กล่าวมาแล้ว) ที่สำคัญ อาทิเช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและของกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผลของสงครามเวียดนามและการท่องเที่ยวในทศวรรษ 2500 และหลังจากนั้นซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตของภาคการก่อสร้างและบริการ การเติบโตของธุรกิจบริการในภาวะการณ์การผูกขาดและนโยบายสนับสนุนและคุ้มครองอุตสาหกรรมจากรัฐในด้านแรงจูงใจและภาษี การขยายตัวของบริษัทในรูปแบบ holding company ของปูนซีเมนต์ไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ เป็นต้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญบางประการที่มีผลต่อความสำเร็จในการ “สะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ

1. การบริหาร “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ
2. ลักษณะพิเศษขององค์กรทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

การบริหาร “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ

การบริหาร “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่สำคัญคือ “การร่วมมือและเกาะกลุ่มทางธุรกิจ” กับกลุ่มธุรกิจชั้นนำและธุรกิจอื่น ๆ ของประเทศ (ในประเด็นนี้โปรดดู เกริกเกียรติ (2525)) โดยลักษณะของการบริหารดังกล่าวคือมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ

- (1) การถือหุ้นระหว่างบริษัทและการควบคุมการบริหาร
- (2) การเกาะกลุ่มกรรมการ

(1) การถือหุ้นระหว่างบริษัทและการควบคุมการบริหาร

การลงทุนในการถือหุ้นสามัญระยะยาวของสำนักงานทรัพย์สินฯ มีแนวโน้มเป็นการถือหุ้นไขว้กันระหว่างบริษัทในเครือหรือเป็นการถือหุ้นร่วมกันของสำนักงานทรัพย์สินฯ กับบริษัทในเครือฯ โดยเฉพาะบริษัทหรือธุรกิจหลักควบคู่กันไปด้วยเสมอ ในปี 2536 บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) (สำนักงานทรัพย์สินฯ, (CPB) ถือหุ้น 35.616% ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB) 7.00% ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) (สำนักงานทรัพย์สินฯ (CPB 26.25% บจก.ปูนซีเมนต์ไทย (SCC) 4.94% เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน) (สำนักงานทรัพย์สินฯ (CPB) ถือหุ้น 38.77%) ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB) 7.00% รวมทั้งบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ อาทิเช่น

ผู้เฝ้ากระดาศสยาม (CPB 11.6% SCC 38.7% SCB 4.4% และสยามพาณิชย์พัฒนา 3.5%)

ไทยเศรษฐกิจประกันภัย (CPB 5%, SCB 5%)

อ่าวขาวไทย (CPB 15%, SCB 10%)

ทุ่งคาร์ฮาเบอร์ (CPB 10.3%, SCB 9.1%)

ไทยอินดัสเตรียลแก๊ส (CPB 15%, SCB 10.0%)

เงินทุนหลักทรัพย์บุคคลภัย (CPB 18.2%, SCB 7.2%)

เงินทุนหลักทรัพย์ธนสยาม (CPB 13.2%, SCB 8.8%)

เงินทุนสินอุตสาหกรรม (CPB 11.1%, SCB 8.1%)

ยางสยาม (CPB 14.4%, SCC 50.9%)

อะโรเมติกส์ (CPB 5.01%, SCC 15.04%)

สยามสินธร (CPB 38.0%, SCB 24.9%)

วาย เค เค ซิปเปอร์ (CPB 10.0%, SCB 80%)

ฯลฯ

การถือหุ้นไขว้ดังกล่าวข้างต้นทำให้ สำนักงานทรัพย์สินฯ สามารถควบคุมการบริหารของบริษัทเหล่านั้นไว้ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากบริษัทเหล่านั้นเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนมาก หรือเป็นรูปมหาชน (public company) การถือหุ้นเพื่อให้สามารถควบคุมกิจการบริษัทไม่จำเป็นจะต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด โดยทั่วไปแล้วการถือหุ้นเพียง 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 4 (หรือในบางกรณีเพียง 1 ใน 10) ก็สามารถควบคุมการบริหารและการจัดการได้ เพราะยิ่งกระจายหุ้นให้แก่บุคคลโดยจำนวนมากเท่าใดแต่ละคนจะถือหุ้นกันเพียงละเล็กละน้อย ก็จะทำให้กลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่เข้ามาถือหุ้นได้ง่ายยิ่งขึ้น เพราะกลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อยรวมตัวกันไม่คิดและมักจะไม่ใช่สิทธิออกเสียงในที่ประชุมใหญ่ถือหุ้น ความพยายามที่จะควบคุมการบริหารกิจการบริษัทโดยเฉพาะบริษัทในเครือที่เป็นธุรกิจหลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ นั้น ส่วนหนึ่งเพราะต้องการที่จะรักษาส่วนเกินทางเศรษฐกิจหรือผลกำไร (monopoly rent) ในระดับสูงเอาไว้ เพราะทั้งกิจการปูนซีเมนต์หรือธนาคารไทยพาณิชย์ รวมทั้งเทเวศประกันภัย ล้วนแล้วแต่เป็นธุรกิจน้อยรายที่มีอำนาจการผูกขาดในระบบทางเศรษฐกิจสูงมาก การกีดกันผู้แข่งขัน (barrier to entry) อยู่ในระดับสูง เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูงและต้องมีการดำเนินการผลิตหรือประกอบกิจการเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลก็ไม่สนับสนุนให้มีการแข่งขัน โดยเฉพาะในทศวรรษ 2510 แต่เหตุผลที่สำคัญคือ ต้องการที่จะควบคุมการบริหารและการจัดการโดยสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยตรง แม้วานับแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ จะมีการบริหารงานในรูปแบบมหาชนมากขึ้น โดยมีการบริการบริหารงานในรูปแบบบริษัทใหม่ที่มีการขายหุ้นให้แก่สาธารณชน หรือพยายามจะแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) มากขึ้นทุกที กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของไม่มีอำนาจควบคุมจัดการบริษัทแต่ผู้จัดการซึ่งมีอำนาจควบคุมจัดการบริษัทกลับไม่มีส่วนเป็นเจ้าของ แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานทรัพย์สินฯ สามารถควบคุมการบริหารจัดการบริษัทในเครือได้อย่างมีนัยสำคัญ เพราะการถือหุ้นไขว้หรือการกระจายถือหุ้นให้แก่บริษัทในเครือและบริษัทที่ทำหน้าที่ถือหุ้นในกลุ่มของตนนั้นสามารถที่จะควบคุมการบริหารไว้ได้ เพราะสามารถรวบรวมเสียงในที่ประชุมใหญ่มากกว่ารายย่อยโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการบริหาร (board of directors) ของบริษัทในเครือของสำนักงานฯ ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง นอกจากจะควบคุมเสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ รวมทั้งควบคุมการบริหารได้แล้ว การกระจายหุ้นโดยให้บริษัทในเครือยังมีประโยชน์ในเรื่องการเสียภาษีเงินได้และการหักค่าใช้จ่าย รวมตลอดจนถึงการถ่ายเทกำไรระหว่างบริษัทในเครือและทำให้เสียภาษีน้อยลงด้วย (เกริกเกียรติ 2536 : 155)

ด้วยลักษณะการกระจายหุ้นที่สำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทในเครือฯ เข้าไปถือหุ้นอยู่ด้วยในสัดส่วนที่มากส่งผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีบทบาทสำคัญในการเป็นคณะกรรมการของ

บริษัทต่าง ๆ (Board of Directors) ทั้ง ๆ ที่สัดส่วนการถือหุ้นรวมกันแล้วส่วนใหญ่มีไม่ถึง 1 ใน 4 ของการถือหุ้นรวม แต่สำนักงานทรัพย์สินฯ ก็สามารถควบคุมการบริหารกิจการของบริษัทในเครือฯ ได้ และได้ขยายกิจการของบริษัทในเครือฯ ให้กลายเป็น “ทุน” ที่โดดเด่นนับแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา โดยที่คณะกรรมการทั้งตำแหน่งประธานหรือคณะกรรมการที่มาจากสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยตรง ได้มีการกระจายตัวไปตามบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงปี 2535 – 2536 มีดังต่อไปนี้ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ฉบับต่าง ๆ)

- บจม. ปูนซีเมนต์ไทย (4 คน)
- บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์ (1 คน)
- บจม. เทเวศประกันภัย (4 คน)
- บจม. โรงแรมดุสิตธานี (3 คน)
- บจม. ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต (2 คน)
- บจม. อ่าวขาวไทย (1 คน)
- บจม. ทูมการ์ฮาบอร์ (2 คน)
- บจม. อุตสาหกรรมเครื่องแก้วไทย (1 คน)
- บจม. คริสเตียนีและนิลเส็น (ไทย) (2 คน)
- บจม. ยางสยาม (1 คน)
- บจม. ไทยอินดัสเตรียลแก๊ส (1 คน)
- บจม. โรงแรมราชดำริ (1 คน)
- บจม. ธนาคารกสิกรไทย (2 คน)
- บจม. ธนสยาม (3 คน)
- บจม. เขื่อกระดาษสยาม (1 คน)
- บจม. ธนาคารนครธน (1 คน)
- บจม. สยามเคมี (1 คน)
- บงล. สีนอุตสาหกรรม (1 คน)
- บจม. ธนาคารนครหลวงไทย (1 คน)

ฯลฯ

(2) การเกาะกลุ่มกรรมการ

นอกจากจะมีการกระจายการถือหุ้นไปยังบริษัทในเครือและถือหุ้นโดยสำนักงานทรัพย์สินฯ ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อรักษาอำนาจการควบคุมการบริหารแล้ว การเกาะกลุ่มกรรมการก็เป็นลักษณะเด่นของการบริหารและการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งนี้เพื่อที่จะรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเติบโตของธุรกิจของตนเอง แม้ในระยะกว่าทศวรรษที่ผ่านมาแรงกดดันจากสังคมเพื่อให้ธุรกิจขนาดใหญ่กระจายหุ้นไปสู่มหาชนมากที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงินต่าง ๆ โดยมีการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทมหาชน (public company) ต่าง ๆ แต่ก็ได้ช่วยลดแรงกดดันในอันที่จะขยายตัวของ “ทุน” ของสำนักงานฯ ลงได้ การเกาะกลุ่มกรรมการซึ่งจะได้ในบทนี้ก็คือ การร่วมมือกันทางธุรกิจในรูปแบบของการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน (Interlocking Directorate) ระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ และธุรกิจของบริษัทในเครือกับกลุ่มธุรกิจร่วมอื่น ๆ ทั้งที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปถือหุ้นโดยตรงหรือให้บริษัทในเครือเข้าไปถือหุ้น และ/หรือ รวมทั้งในบางกรณีเป็นบริษัทที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ได้ถือหุ้นโดยตรง แต่มีผู้บริหารจากสำนักงานทรัพย์สินฯ หรือบริษัทในเครือเข้าไปเป็นกรรมการ ความสัมพันธ์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทในเครือฯ กับกลุ่มธุรกิจตระกูลต่าง ๆ ในรูปของบริษัทที่มีกรรมการร่วมกันค่อนข้างจะมีหลากหลายและครอบคลุมไปหลาย ๆ ภาคการผลิตทางเศรษฐกิจ ในช่วงปี 2535-2540 ความสัมพันธ์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ (โดยผู้บริหารจากสำนักงานทรัพย์สินฯ) และธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจต่าง ๆ ของตระกูลต่าง ๆ ที่สำคัญในรูปแบบของการเป็นกรรมการร่วมกันดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานทรัพย์สินฯ บริษัทในเครือของสำนักงานฯ กับกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นการเป็นกรรมการร่วมกันในบริษัทต่าง ๆ ปี 2535 - 2539

| ธุรกิจ/บริษัท | ตระกูล |
|---|------------------------------|
| ธนาคารกสิกรไทยและบริษัทในเครือ | ลำซำ |
| ธนาคารไทยทูนและบริษัทในเครือ | ทวิสิน |
| ธนาคารนครชนและบริษัทในเครือ | หวังหลี |
| ธนาคารเอเชียและบริษัทในเครือ | เอื้อชูเกียรติ/ภัทรประสิทธิ์ |
| ธนาคารนครหลวงไทย | มหาดำรงกุล/กาญจนพาสน์ |
| อิตัลไทย | กรรณสุด |
| บุญรอดบริวเวอรี่ | ภิรมย์ภักดี |
| ดุสิตธานีและบริษัทในเครือ | ปิยะอุย |
| สยามเหมมี/ฟินิกซ์ปีโตรเลียม | รัตนรัตน์ |
| อ่าวขามไทย | ชาญวิรุณกุล |
| ทุ่งคาร์ฮาเบอร์ | กาญจนะวนิชย์ |
| คริสเตียนีและนิลเส็น | อัสวโกกิน/เอื้อชูเกียรติ |
| แลนค์แอนด์เฮาส์ | อัสวโกกิน |
| ศุภาลย์ | ตั้งมดิธรรม |
| สยามชินเทคคอนสตรัคชั่น | ลีสวัสดิ์ตระกูล |
| ชินวัตรเซกเทิลไลท์และชินวัตรคอมพิวเตอร์ | ชินวัตร |
| ทางด่วนกรุงเทพฯ | วิศวเวทย์ |
| สามัคคีประกันภัย | สารสิน |
| ฯลฯ | ฯลฯ |

ที่มา : The Thai Business Group 2001

ความสัมพันธ์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ กับธุรกิจอื่น ๆ ในแง่ของการเป็นกรรมการร่วมกัน โดยเฉพาะการกระจุยตัวของกรรมการร่วมกันของบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ กับธุรกิจการเงินและธนาคาร (ธนาคารกสิกรไทย ไทยทูน หวังหลี นครหลวงไทย นครชน) ย่อมแสดงถึงความสำคัญของการเงินซึ่งมีเพียงแต่เป็นฐานทางเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนธุรกิจ

การค้าและอุตสาหกรรมของบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ หากแต่เป็นฐานทางเศรษฐกิจ ให้แต่ละธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของบริษัทร่วมทุนอื่น ๆ ด้วย เพราะจากข้อเท็จจริงที่ว่า ธนาคารพาณิชย์ (รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์) มิได้แต่ประกอบหน้าที่เป็นธนาคารหรือนักการเงินเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าและนักอุตสาหกรรมด้วย อาณาจักรของธนาคารพาณิชย์จึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่สินทรัพย์และรายได้นับแสนล้านบาท รวมทั้งสถาบันที่ควบคุมเงินทุนในระบบเศรษฐกิจสูง ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนของการเป็นกรรมการร่วมกันในกลุ่มของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จะมีจำนวนมาก เพราะสามารถที่จะควบคุมการบริหารการประกอบการของธุรกิจของธนาคารและธุรกิจในเครือของตนเองได้ โดยเฉพาะธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่มีอยู่มากมาย การเกาะกลุ่มทางธุรกิจ ในแง่ของการเป็นกรรมการร่วมกันของบริษัทต่าง ๆ จึงทำให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจของบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ (และของธุรกิจร่วมอื่น ๆ) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การเกาะกลุ่มกันทางธุรกิจข้างต้นโดยการเป็นกรรมการร่วมกันทำให้การแข่งขันกันระหว่างธุรกิจต่าง ๆ อาจจะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะแต่ละฝ่ายย่อมพยายามที่จะรักษาส่วนแบ่งหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจให้มากที่สุดโดยรวมมือกัน เพราะการแข่งขันกันทางธุรกิจโดยเฉพาะการใช้ราคา อาจจะทำให้ธุรกิจต่าง ๆ ประสบกับความเสียหายได้ (ในประเด็นนี้โปรดดูในกรีกเกียรติ 2525)

หากพิจารณาถึงภูมิหลังหรือตระกูลของกลุ่มธุรกิจที่เป็นบริษัทในเครือฯ หรือบริษัทร่วม และบริษัทที่เกี่ยวข้องนั้น กลุ่ม “ทุน” เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มทุนที่ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับสำนักงานทรัพย์สินฯ มานับหลายทศวรรษโดยเฉพาะหลังปี 2503 เป็นต้นมา ที่สำคัญคือกลุ่มธุรกิจตระกูลลำซำ ตระกูลหวังหลี ตระกูลศรีเฟื่องฟูง ตระกูลปิยะอูย ตระกูลสารสิน ฯลฯ กลุ่ม “ทุน” ทางธุรกิจเหล่านี้เติบโตมาภายใต้โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยที่ให้สิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองทางกฎหมายจากนโยบายรัฐบาลนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งสามารถสร้างอำนาจผูกขาดให้แก่กลุ่มธุรกิจของตนเองได้ นอกจากนี้ กลุ่ม “ทุน” ทางธุรกิจเหล่านี้แล้วความสัมพันธ์ทางธุรกิจในแง่การเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันระหว่างธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ กับกลุ่มทุนใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนับแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกันที่สำคัญ อาทิเช่น ตระกูลอัสวโกกิน ชาญวีรกุล และชินวัตร เป็นต้น ซึ่งธุรกิจของกลุ่มทุนเหล่านี้ก็ได้สิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองของรัฐเช่นเดียวกัน นัยสำคัญของการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน มิเพียงแต่เพื่อการเกาะกลุ่มกันทางธุรกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจที่เกิดจากการขยายตัวของธุรกิจผูกขาดขนาดใหญ่แล้ว ยังแสดงถึงกลุ่มทุนทางธุรกิจได้พยายามอาศัยความร่วมมือกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะเป็น “ทุน” ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาเน้นนานให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจเหล่านี้ เพราะการที่มีบุคคลจากสำนักงาน

ทรัพย์สินฯ หรือธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งเป็นผู้ที่มีภาพพจน์ดี เป็นนักบริหารอาชีพเข้าไปเป็นกรรมการของบริษัทเหล่านี้ เพราะจะทำให้ภาพพจน์ของบริษัทดีขึ้น เพราะได้รับความเชื่อถือจากคนทั่วไปเนื่องจากภูมิหลังของผู้บริหารจากสำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทในเครือของสำนักงานมักจะเป็นผู้บริหารมืออาชีพหรือประสบความสำเร็จในหน้าที่ทางงานในภาคธุรกิจและเอกชน

แม้ว่าจะเป็นที่เชื่อกันว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ อันเป็นตัวแทนการจัดการทรัพย์สินของสถาบันพระมหากษัตริย์และการเติบโตของ “ทุน” ของสำนักงานฯ จะปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและจากนักการเมือง แต่ทว่าการเจริญเติบโตของกลุ่มทุนพันธมิตรของสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็สามารถมีอำนาจในทางการเมืองและการบริหารประเทศ เช่น กรณีของนายพงษ์ สารสิน ตัวแทนจากกลุ่มธุรกิจบริษัทไทยน้ำทิพย์เคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายอานันท์ ปันยารชุน ผู้บริหารจากกลุ่มสหยูเนียนก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงปี 2534 และ 2535 รวมทั้งนายเอก สารสิน และพล.ต.อ.เอก สารสิน ตัวแทนจากกลุ่มไทยน้ำทิพย์ก็ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน นอกจากนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารของธนาคารไทยพาณิชย์ภายหลังจากพ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ภายหลังปี 2540 พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร จากกลุ่มชินคอร์ป ก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นในแง่ความสัมพันธ์ของการดำเนินธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยผ่านเครือข่ายทางธุรกิจและการเมืองอาจจะเกี่ยวข้องกันก็ได้ ซึ่งควรจะมีการศึกษาต่อไป

ลักษณะพิเศษของการบริหารงานของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อ “การสะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือลักษณะของการบริหารงานที่แตกต่างจากกลุ่มทุนชั้นนำอื่น ๆ พ.ร.บ. บัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 และต่อมาได้กลายเป็น พ.ร.บ. จัดระเบียบฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 นอกจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะได้รับการยกเว้นการเสียภาษีแล้ว แต่ทว่าผลต่อการเป็นองค์กรเหนือการตรวจสอบจากสาธารณะด้วย ลักษณะพิเศษของ พ.ร.บ.ฉบับนี้คือให้อำนาจพระมหากษัตริย์สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพย์สินฯ บริหารทรัพย์สินของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ตามอรรถาธิบาย โดยไม่มีผู้ใดสามารถถอดถอนได้ นอกจากนี้ผู้อำนวยการของสำนักงานทรัพย์สินฯ ยังดำรงตำแหน่งรับใช้พระมหากษัตริย์ในตำแหน่งรองราชเลขาธิการอีกด้วย ในขณะที่เดิวก่อนบทบัญญัติของกฎหมายของไทยก็ให้ความคุ้มครองพระมหากษัตริย์เป็นพิเศษในฐานะประมุขของรัฐ ในข้อหาหมิ่นประบรมเดชาภาพและมีคดีแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น

เห็นว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ควรเข้าไปตรวจสอบบัญชีของสำนักงานทรัพย์สินฯ (เกษียร มติชน 27 พ.ค. 49) นอกจากนี้แม้ในทางกฎหมายก็มีปัญหาการตีความสภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ ว่าคืออะไร (โปรดดู สมศักดิ์ 2549 : 64-93) เป็นองค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ ซึ่งนัยสำคัญของการมีอำนาจเหนือการตรวจสอบการได้รับการยกเว้นภาษี รวมทั้งการคลุมเครือของสถานภาพและบทบาท เช่น หน่วยงานเพื่อการพัฒนา ธุรกิจเอกชน ย่อมปัจจัยสำคัญต่อการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ (ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทหน้าเรื่อง การบริหารและการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ)

บทที่ 4 สถานภาพพิเศษ การบริหาร และการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อการอธิบายการเติบโตของ “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่เติบโตขึ้นเป็นกลุ่ม “ทุน” ชั้่นนำทั้งก่อน (และหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 ดังจะได้กล่าวในบทหน้า) คือ ลักษณะพิเศษขององค์กรของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งในแง่เป็นองค์กรพิเศษโดยกฎหมายเพื่อทำงานรับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งมีลักษณะของการบริหารและจัดการองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรธุรกิจอื่น ๆ จวบจนกระทั่งเร็ว ๆ นี้ ความคลุมเครือของสถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ องค์กรแบบใด ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าเป็นองค์กรแบบใดเป็น “หน่วยราชการ” “รัฐวิสาหกิจ” “เอกชน” “องค์กรมหาชน” “หน่วยงานของรัฐ” “องค์กรอิสระ” (ในประเด็นเกี่ยวกับข้อถกเถียงเรื่องสถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือองค์กรแบบใด โปรดดูใน สมศักดิ์ 2549 : 67-93 สกฐนา 2543)

ในงานศึกษาของศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ (2541) ได้บรรยายสถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ ว่า “รัฐและหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่ทราบสถานะที่แท้จริงของ [สำนักงานทรัพย์สินฯ] คืออะไร อาจกล่าวได้ว่า [สำนักงานทรัพย์สินฯ] ได้หลุดพ้นออกไปจากโครงสร้างองค์กรในภาครัฐอย่างสมบูรณ์.....รัฐไม่ทราบและไม่อาจจะระบุตำแหน่งที่ในโครงสร้างองค์กรภาครัฐได้” (สุรพล อ้างในสมศักดิ์ 2549 : 88) และในงานวิทยานิพนธ์ของสกฐนา เทวะรักษัณณ์ เรื่อง “การจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” (สกฐนา 2543) ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ด้วย ได้ข้อสรุปที่คล้ายกันและมีข้อเสนอต่อไปว่า ควรจัดสำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าอยู่ในองค์กรมหาชนหรือองค์กรของรัฐประเภทที่สาม (หรือองค์กรมหาชนอิสระ – ผู้เขียน) (สกฐนา 2543 : 51)

นอกจากนี้ก่อนปี 2544 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการตีความสถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ถึง 4 ครั้ง คือในปี 2518, 2533, 2536 และ 2543 ซึ่งการวินิจฉัยแต่ละครั้งก็แตกต่างกันไป เช่น ไม่ใช่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลสนับสนุนแตกต่างกันออกไป และไม่เคยมีมติเป็นเอกฉันท์ (รายละเอียด โปรดดูใน สมศักดิ์ 2549 : 67 – 93) แต่ในการตีความและวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2544 ได้ตีความว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ใช่ “หน่วยราชการ” ไม่ใช่ “รัฐวิสาหกิจ” แต่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ด้วยเหตุนี้ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินฯ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้าง ของ “หน่วยงานของรัฐ” ยกเว้นคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เข้าข่ายเพราะปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการ (สมศักดิ์ 2549 : 68) ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจริง ๆ ตามพุดินัยของการลงทุนทาง

ธุรกิจและการแสวงหาผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ สำนักงานทรัพย์สินฯ น่าจะมีฐานะเป็น “หน่วยงาน” หรือ “กองทุน” เพื่อการลงทุนของสถาบันพระมหากษัตริย์มากกว่า เพราะคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “องค์กรมหาชน” นั้น มักจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีเป้าหมายที่ไม่ใช่แสวงหากำไรสูงสุด หากแต่ทำเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาสังคมเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ เพราะพฤติกรรมการลงทุนของ “เครือซีเมนต์ไทย” “ธนาคารไทยพาณิชย์และบริษัทในเครือ” รวมทั้ง “เทเวศประกันภัย” แสดงถึง เป้าหมายทางธุรกิจที่มุ่งเน้นผลตอบแทนสูงสุด เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจโดยทั่วไป

นัยสำคัญของสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นองค์กรแบบใด (รวมทั้งความคลุมเครือในการวินิจฉัยสถานภาพสำนักงานฯ เพราะส่วนหนึ่งเกิดจากการออก พ.ร.บ.2491) ที่ได้ให้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์เพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลนิยมเจ้า (royalist) ของ นายควง อภัยวงศ์) ดังที่สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล เรียกว่า การปฏิวัติซ้อนหรือปฏิวัติปฏิวัติ (counter-revolution) (สมศักดิ์ 2549 : 91) นั้น มีผลต่อการ “สะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ อย่างขนานใหญ่ในระยะต่อมา (ดังจะกล่าวต่อไป)

พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2491 มิเพียงแต่เพิ่มอำนาจการบริหารและการจัดการทรัพย์สินฯ ส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น หากแต่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ รวมทั้งความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย โดยในบทนี้จะพิจารณาถึง 2 หัวข้อคือ

1. พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สิน พ.ศ. 2491 กับการบริหารและจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ
2. พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สิน พ.ศ. 2491 กับการคุ้มครองทรัพย์สินฯ ส่วนพระมหากษัตริย์

พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สิน พ.ศ. 2491 กับการบริหารและจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ

สำนักงานทรัพย์สินฯ ตาม พ.ร.บ. 2491 มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” หรือองค์กรอิสระตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งบริหารงานในรูปแบบ “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่น้อยกว่า 4 คน และในจำนวนนี้ได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 1 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งจาก พ.ร.บ. 2491 “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยที่ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจ

หน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย และให้มีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”

แม้ในอดีตในช่วงปี 2479 - 2491 สำนักงานทรัพย์สินฯ จะมีการบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งบริหารโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน รวมทั้งคณะกรรมการอีก 4 นาย ซึ่งแต่งตั้งโดยพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์ แต่สำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองที่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล (โดยผ่านกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี) ซึ่งขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ช่วงระยะเวลาดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทั้งรัชกาลที่ 8 และรัชกาลที่ 9 ยังทรงพระเยาว์ไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ตกอยู่ภายใต้การเผชิญหน้าและควบคุมเข้มงวดจากคณะราษฎร ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารงานของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นการพยายามลดอำนาจและบทบาททางเศรษฐกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการพยายามแสวงหาฐานทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนฐานทางเศรษฐกิจของ “คณะราษฎร” อันมีรัฐวิสาหกิจเป็นฐานสำคัญของผลประโยชน์ รายนามของผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ จึงเป็นบุคคลที่คณะราษฎรหรือรัฐบาลในขณะนั้นจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคณะราษฎร สำหรับผู้ที่ได้รับดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงปี 2481 - 2490 หรือในช่วงที่สำนักงานยังไม่เป็นนิติบุคคลมีรายชื่อดังต่อไปนี้ (ประวัติสังเขปสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ระบุวัน เดือน ปี)

| | |
|------------------------------|-------------------------------------|
| 1. พระยาอัครราชทรงศิริ | 31 พฤษภาคม 2481 |
| 2. นายชุนห์ บิณฑานนท์ | 1 พฤศจิกายน 2482 |
| 3. นาวาเอก หลวงกาจสงคราม | 31 มกราคม (รักษาการในตำแหน่ง) 2485 |
| 4. พันตรี เฝ่า ศรียานนท์ | 25 กุมภาพันธ์ 2485 |
| 5. พันตรี สันต์ สุริยศักดิ์ | 15 มีนาคม 2486 |
| 6. นาวาเอก สุวรรณ เพ็ญจันทร์ | 1 กรกฎาคม 2487 |
| 7. นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร | 10 สิงหาคม 2489 |
| 8. หม่อมทวีวงศ์ ถวัลย์ศักดิ์ | 18 ธันวาคม 2490 (รักษาการในตำแหน่ง) |

รายนามของผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ อาทิเช่น นายชุนห์ บิณฑานนท์ ได้เป็นบุคคลระดับนำของคณะราษฎร และได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการและกรรมการของรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่ง และบรรดารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็เป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของคณะราษฎร

ที่สำคัญคือในกรณีของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2482 ซึ่งเป็นบริษัทผูกขาดการค้าข้าวภายในประเทศ รวมทั้งการผูกขาดการจำหน่ายสินค้าภายในประเทศ โดยมีทุนจดทะเบียนเท่ากับ 1 ล้านบาท โดยที่ร้อยละ 70 ของทุนจดทะเบียนมาจากรัฐบาล (โดยนายวิลาศ โอสถานนท์ เป็นตัวแทน) และอีกร้อยละ 30 มาจากสำนักงานทรัพย์สินฯ (โดย นายชุมห์ บิณฑานนท์ เป็นตัวแทน) (Suchiro 1989 : 125 – 126 และสังคิต 2526) นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังมีส่วนในการถือหุ้นกับรัฐวิสาหกิจผูกขาดอีกหลายแห่ง โดยที่นายชุมห์ บิณฑานนท์ ก็เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการด้วย (สังคิต 2526) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ จึงมีเพียงแต่เป็นผู้ที่ควบคุมและดูแลทรัพย์สินเพื่อเป็นการลดอำนาจทางเศรษฐกิจของราชสำนัก แต่ทว่ายังมีบทบาทในการเพิ่มพูนความมั่งคั่งให้แก่คณะราษฎร โดยนำทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยคณะราษฎรนั่นเอง นอกจากนายชุมห์ บิณฑานนท์ แล้ว นาวาเอก หลวงกาจสงคราม และพันตรีเผ่า ศรียานนท์ ก็เป็นคนใกล้ชิดของหลวงพิบูลสงคราม และหลวงพิบูลสงครามก็เป็นบุคคลสำคัญในการสถาปนาระบอบ “รัฐนิยม” ซึ่งพยายามที่จะลดบทบาทของราชสำนักนั่นเอง (ทักษ์ 2526)

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 การบริหารจัดการได้เปลี่ยนแปลงไปเพราะสำนักงานทรัพย์สินฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษไม่ขึ้นกับกระทรวง ทบวง กรมใด และไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน ฯลฯ ประกอบการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนับแต่ทศวรรษ 2490 ที่กลุ่มอนุรักษนิยมสถาบันพระมหากษัตริย์เริ่มเข้มแข็งขึ้นซึ่งมีแกนนำคือพรรคประชาธิปัตย์ การเข้ามามีอำนาจการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 และกลุ่มผู้นำซึ่งเข้ามามีอำนาจเพราะการรัฐประหารได้พร้อมใจถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์สถาบันพระมหากษัตริย์ (หลังจากที่พระราชอำนาจลดน้อยถอยลงนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475) ได้มีพระราชอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงนับแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ในงานของทักษ์ เถลิเมตรีธรณ ได้สรุปว่า

“พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชภารกิจที่สำคัญเพิ่มขึ้นในทางการเมืองเป็นไปโดยชอบธรรม ทรงเป็นผู้ส่งเสริมและเป็นผู้ทำนโยบายกว้าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปชอบโดยกฎหมาย ทรงเป็นองค์ที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในหมู่ชนชั้นสูง ทรงเป็นสัญลักษณ์ของการรวมความสามัคคีในชาติ และทรงเป็น “ตัวแทน” ในการจัดสรรทุนจากภาคเอกชนให้มาเป็นทุนหลวง การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของจอมพลสฤษดิ์..... และอาจเป็นไปได้โดยมิได้ตั้งใจจอมพลสฤษดิ์ก็ได้ทำให้

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากพอที่จะทรงมีบทบาทเป็นอิสระหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อนิจกรรมแล้ว ความบกพร่องในทางการเมืองของผู้สืบอำนาจต่อมา เมื่อเปรียบเทียบกับจอมพลสฤษดิ์ได้ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ยิ่งกลายเป็นศูนย์กลางของเวทีการเมืองขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ทักษ์ 2526 : 443 – 444)

พระราชอำนาจของราชสำนักที่เพิ่มขึ้น ความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์เหนือกว่าสถาบันอื่น ๆ รวมทั้ง พ.ร.บ. จักรเย็บทรัพย์สิน พ.ศ. 2491 ที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์โดยปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองนั้น มีผลให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ “สำนักงานทรัพย์สินฯ” ในฐานะเป็นหน่วยงานที่แสวงหารายได้เพื่อราชสำนักได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนับแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งเพราะพระมหากษัตริย์สามารถเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (รวมทั้งคณะกรรมการไม่ต่ำกว่า 4 คน) ที่มีความสามารถและเป็นที่ไว้พระราชหฤทัยเพื่อดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รวมทั้งแสวงหารายได้ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนสำนักพระราชวัง ในการถวายรับใช้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในโครงการพระราชดำริและพระราชภารกิจต่าง ๆ

หลังปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ ภายใต้ พ.ร.บ. จักรเย็บทรัพย์สินฯ 2491 ที่สำนักงานทรัพย์สินมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังต่อไปนี้

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. พลตรี หม่อมทวีวงศ์ ถวัลย์ศักดิ์ | 18 กุมภาพันธ์ 2491 – 27 ตุลาคม 2513 |
| | (ถึงแก่อนิจกรรม) |
| 2. นายพูนเพิ่ม ไกรฤกษ์ | 8 ธันวาคม 2513 – 27 กรกฎาคม 2530 |
| 3. นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา | 28 กรกฎาคม 2530 - ปัจจุบัน |

รายนามของผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ ข้างต้นได้สะท้อนภาพของการบริหารและจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ อย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ในช่วงระยะเวลาเกือบ 60 ปี นับแต่ พ.ร.บ. จักรเย็บทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 2491 ประกาศใช้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ มีเพียง 3 ท่านเท่านั้น และแต่ละท่านก็มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งค่อนข้างยาวนานหรือไม่น้อยกว่า 14 ปี (ในกรณีของ พลตรี หม่อมทวีวงศ์ ถวัลย์ศักดิ์ ผู้อำนวยการคนแรกมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งถึงกว่า 20 ปี) ซึ่งสะท้อนภาพของความเป็นข้าราชการที่รับใช้ราชสำนักที่ยาวนานและต่อเนื่อง โดยที่ผู้อำนวยการคนแรกได้เกษียณอายุการทำงานจนกระทั่งถึงแก่อนิจกรรม ส่วนผู้อำนวยการคนที่สองคือนายพูนเพิ่ม ไกรฤกษ์ ได้เกษียณอายุการทำงานเมื่ออายุ 65 ปี เนื่องจากปัญหาทางด้านสุขภาพ ส่วนผู้อำนวยการคนปัจจุบันคือ ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ก็ดำรงตำแหน่งมาแล้วมากกว่า 15 ปี

วัฒนธรรมการทำงานที่ยาวนานของผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีอิทธิพลต่อการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารของบริษัทหรือธุรกิจดั้งเดิมของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย และบริษัทในเครือ และบริษัทเทเวศประกันภัย ซึ่งผู้บริหารระดับสูงดังกล่าวจะดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่ยาวนานจนกระทั่งเกษียณเมื่อไม่สามารถทำงานต่อไปได้หรือมีปัญหาสุขภาพอื่น ๆ

ประการที่สอง หากพิจารณาถึงภูมิหลังของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของสำนักงานทรัพย์สินฯ บุคคลทั้งสามท่านล้วนแล้วแต่เป็นผู้ใกล้ชิดกับราชสำนักทั้งสิ้น ในกรณีของนายพูนเพิ่ม ไกรฤกษ์ สืบเชื้อสายมาจากชาวจีนอพยพในสมัยกรุงธนบุรีและได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาโกษา (ต้นตระกูลไกรฤกษ์) และในสมัยรัชกาลที่ 3 คุณของเขามีฐานะเป็นพระยาโชดิก ราชเศรษฐี ส่วนบิดาของเขาคือ พระยาประเสริฐสุภกิจ (เพิ่ม ไกรฤกษ์) ซึ่งเคยรับราชการเป็นมหาดเล็กในรัชกาลที่ 5 และก่อนเกษียณอายุราชการในปี 2469 เคยดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีกรมมหาดเล็ก (วิรัตน์ 2530 : 146) ในด้านชีวิตการทำงานของพูนเพิ่ม หลังจากที่จบการศึกษาจาก Stanford University เขาก็เข้าทำงานที่ธนาคารไทยพาณิชย์ และเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการโรงพยาบาลนครเฉลิมเขตรของพระองค์เจ้าภาณุพันธุ์ ยุคล ในที่สุดก็เข้ารับราชการในสำนักพระราชวัง ตำแหน่งหัวหน้ากองมหาดเล็ก นอกจากนี้เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ และทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นเวลาถึง 17 ปี เขายังดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักพระราชวังเป็นเวลาถึง 9 ปีด้วย ส่วนกรณีของ ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา แม้ว่าตัวเขาเองจะไม่ได้ทำงานรับใช้ราชสำนัก ก่อนที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ แต่ทว่าบิดาของเขาก็เป็นองคมนตรีทำงานใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด

เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากจะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ แล้ว พระมหากษัตริย์มักจะทรงแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการทรัพย์สินฯ ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเพื่อรับใช้เบื้องพระยุคลบาทอย่างใกล้ชิด ดังได้กล่าวมาแล้ว เช่น ในกรณีของ นายพูนเพิ่ม ไกรฤกษ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการสำนักพระราชวัง ส่วน ดร.จิรายุ อิศรางกูร ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นรองราชเลขาธิการสำนักพระราชวัง ซึ่งทั้งตำแหน่งเลขาธิการและราชเลขาธิการล้วนแต่เป็นตำแหน่งที่ทำงานใกล้ชิดกับราชสำนัก รวมทั้งเป็นตำแหน่งข้าราชการระดับสูงด้วย ซึ่งเป็นนโยบายที่ชาญฉลาดของสถาบันพระมหากษัตริย์เพราะการควบคุมการปฏิบัติงานทั้ง 2 ตำแหน่ง มีผลให้ตำแหน่งหน้าที่การงานของผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ ถือว่าเป็น “ข้าราชการบริหาร” และ “ข้าราชการ” รับใช้ราชสำนักอย่างแท้จริง

สำหรับตำแหน่งคณะกรรมการทรัพย์สินฯ ได้แต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน โดยคณะกรรมการชุดแรกประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พระเจ้าวรวงศ์เธอ

พระองค์เจ้าภาณุพันธุ์ยุคล พลโท พระยาศรีสรรราชภักดี พระยาบุรณะศิริพงษ์ และหม่อมทวีวงศ์
ถวัลย์ศักดิ์ ปัจจุบันคณะกรรมการทรัพย์สินฯ ประกอบไปด้วย

| | |
|---|---|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) | ประธานกรรมการ |
| 2. นายเชาวน์ ฌ สีลวันต์ | กรรมการ |
| 3. เรืออากาศโท สุทธิ มหาสันทนะ | กรรมการ |
| 4. นายสุธี สิงห์เสนห์ | กรรมการ |
| 5. นายเสนาะ อุนากุล | กรรมการ |
| 6. ม.ล. ทวีสันต์ ลดาวัลย์ | กรรมการ (ถึงแก่กรรม) |
| 7. นายพนัส สิมะเสถียร | กรรมการ |
| 8. นายจिरายู อิศรางกูร ณ อยุธยา | กรรมการและผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพย์สินฯ |

รายนามของคณะกรรมการทรัพย์สินฯ ข้างต้นมักจะมาจากผู้ที่ประสบความสำเร็จใน
ตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูง โดยเฉพาะในตำแหน่งของข้าราชการและผู้บริหารระดับสูงของ
ประเทศ รวมทั้งในบางกรณีเป็นข้าราชการการเมืองในช่วงที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งใน
สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน อาทิเช่น นายพนัส สิมะเสถียร อดีตปลัดกระทรวงการคลังและ
ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสนห์ อดีตผู้อำนวยการสำนัก
งบประมาณและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายเสนาะ อุนากุล อดีตผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
รวมทั้งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี เรืออากาศโท สุทธิ มหาสันทนะ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ส่วนนายจिरายู อิศรางกูร ณ อยุธยา ก็เคย
ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวมทั้งรัฐมนตรี
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม
ติณสูลานนท์ ส่วนกรรมการท่านอื่นก็ล้วนแต่บุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์
มาแล้วทั้งสิ้น นายเชาว์ ฌ สีลวันต์ และ ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์ ก็ดำรงตำแหน่งองคมนตรี

ด้วยคุณลักษณะของคณะกรรมการทรัพย์สินฯ ที่ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความสำเร็จระดับสูง
ในหน้าที่การงานทั้งภาคราชการและเอกชนและการบริหารภาครัฐ รวมทั้งผู้มีชื่อเสียงทั้งในระดับ
ภายในและต่างประเทศ และทำงานใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้การบริหารงานของ
สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในและ

ต่างประเทศ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้นักธุรกิจจำนวนมากมีความสนใจจะร่วมลงทุนร่วมกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ในการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ทั้งในแง่ร่วมลงทุนกับธุรกิจหลักและธุรกิจย่อย รวมทั้งธุรกิจในเครือ หรือในบางธุรกิจพยายามที่จะดึงกรมการของสำนักงานทรัพย์สินฯ บางท่าน โดยเฉพาะผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น ด้วยลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีเครดิตซึ่งระดมไปด้วยกรมการที่มีภูมิหลังและเกียรติประวัติที่ดีงาม หากกลุ่มธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ประสบกับปัญหาการดำเนินการทางธุรกิจ เช่น ภาวะวิกฤต เศรษฐกิจในปี 2540 กลุ่มธุรกิจดังกล่าวก็มีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วเพราะสามารถความช่วยเหลือในรูปแบบการออกพันธบัตรหรือเพิ่มทุนจากสาธารณะชนได้เป็นอย่างดี

ข้อเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารงานของสำนักงานทรัพย์สินฯ นับแต่ พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ประกาศใช้ นับแต่ปี 2491 เป็นต้นมา คือ การพยายามที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้มีภูมิหลังไม่สังกัดกับพรรคการเมือง หรือหลีกเลี่ยงเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมือง หากจะแต่งตั้งจากผู้เป็นนักบริหารอาชีพจากแวดวงราชการ รวมทั้งธุรกิจต่าง ๆ นับแต่ปี 2491 จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการทรัพย์สินฯ ล้วนแต่มีภูมิหลังที่ไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ ซึ่งสะท้อนภาพความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ จากคุณสมบัติดังกล่าวของคณะกรรมการฯ ที่ปราศจากการดำเนินการทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สังกัดพรรคการเมือง ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรในการบริหารจัดการแตกต่างจากองค์กรธุรกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มทุนทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ก่อนปี 2516 ที่ได้พึ่งพากลุ่มนักการเมือง รวมทั้งเผด็จการทหารและธุรกิจการเมืองมาเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board of committee) เพื่อสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้แก่ธุรกิจของตนเอง ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นก็ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีความเชื่อถือและไว้วางใจจากสาธารณะชนมากยิ่งขึ้น

พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 กับการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

แม้สถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ จะเป็นหน่วยงานที่ทำงานรับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยมีผู้อำนวยการและคณะกรรมการทรัพย์สินฯ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ถวายการรับใช้ แต่พระราชอำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์นั่นเอง เช่น การให้เข้าที่ทรัพย์สินฯ เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการ แต่การขายที่ทรัพย์สินฯ ก็ต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต (สัมภาษณ์ ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ใน Corporate Thailand, December 2003 : 33) และพร้อม ๆ กับการเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์ กฎหมายโดยได้ให้ความคุ้มครองพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเหนือบุคคลทั่วไป โดยที่ประมวลกฎหมายอาญา 1 มาตรา

112 ได้มีบทบัญญัติเรื่องการหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ เช่น ผู้ใดหมิ่นประมาท คุณหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี (อ้างใน เกษียร, มติชน 27/พ.ค./49)

พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 ก็มีบทบัญญัติสำคัญที่คุ้มครองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อไม่ให้ตกไปสู่บุคคลอื่น ยกเว้นแต่ได้รับพระบรมราชานุญาตเท่านั้น ดังนั้น หากสำนักงานทรัพย์สินฯ ถูกฟ้องหรือดำเนินคดีและสำนักงานทรัพย์สินฯ แพ้คดี เช่น ในกรณีที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะไม่สามารถบังคับคดีโดยยึดที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ เพราะตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 (มาตรา 7) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาความเรื่องที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ว่า ผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ หรือจะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิสสาธารณะไม่ได้ และหากไม่มีกฎหมายให้โอนเป็นทางสาธารณะ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็จะตกเป็นทางสาธารณะไม่ได้ เช่นเดียวกัน ฉะนั้นการบังคับคดียึดทรัพย์สินของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อขายทอดตลาด เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้โอนก็ไม่ใช่เป็นการโอนโดยชอบด้วยกฎหมาย (สภฎนา 2543 : 80 – 82) นอกจากนี้คำวินิจฉัยและ พ.ร.บ. ข้างต้นได้ครอบคลุมทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ที่เป็นสังหาริมทรัพย์ด้วย คือกรณีแม้เป็นประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หากไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต หรือไม่มียกเว้นให้โอนหรือจำหน่าย การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการโอนโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก พ.ร.บ. 2491 (ฉบับที่ 3) มาตรา 7 ซึ่งบทบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น”

ด้วยลักษณะสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยเฉพาะกฎหมายให้ความคุ้มครองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ให้ความคุ้มครองสถานะของพระมหากษัตริย์) ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะและประมุขของชาติ การดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบสำนักงานทรัพย์สินฯ จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตและไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา “เรื่องเสร็จที่ 118/2544 เรื่อง ฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542” อ้างใน สมศักดิ์ 2549 : 89)) มีผลต่อรักษาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยเฉพาะการดำรงฐานะเป็น “เจ้าที่ดิน” รายใหญ่ โดยเฉพาะในย่านธุรกิจของกรุงเทพฯ และ “ที่ดิน” ให้กลายเป็น “สินทรัพย์” ที่

ใช้ในการลงทุนและที่มาของความมั่งคั่งของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในช่วงภาวะวิกฤตสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ขาดสภาพคล่องทางการเงิน สำนักงานทรัพย์สินฯ ในปี 2544 ได้ใช้ที่ดินของทรัพย์สินฯ บริเวณสวนมิสกวัน และบริเวณคุรุสภา จำนวน 14,100 ตารางวา ซึ่งมีมูลค่า 1,198.5 ล้านบาท ไปแลกกับหุ้นของกระทรวงการคลังเพื่อไปเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งกระทรวงการคลังได้จัดสรรหุ้นให้แก่สำนักงานทรัพย์สินฯ จำนวน 34,242,857 หุ้น (ราคาหุ้นละ 35 บาท) โดยต้นปี 2547 ราคาหุ้นของ ปตท. มีราคาเพิ่มขึ้นมาถึง 5 เท่าตัว โดยมาขึ้นอยู่ ณ ระดับ 140 – 170 บาท ส่งผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีกำไรจากการเพิ่มมูลค่าหุ้น ปตท. ไปเป็นจำนวนถึงกว่า 35,000 ล้านบาท (ทรงเกียรติ 2547 : 39) ในเดือนกันยายน 2547 สำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นใน ปตท. เท่ากับ 16.4 ล้านหุ้น (www.settrade.com) นอกจากนี้ในปี 2546 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้นำที่ดินบริเวณทุ่งพญาไท จำนวน 484.5 ไร่ (มูลค่าประมาณ 16,500 ล้านบาท) ไปแลกกับหุ้นของกระทรวงการคลังในธนาคารไทยพาณิชย์เพื่อพยายามเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นจากร้อยละ 11.8 ในปี 2546 ให้เพิ่มเป็นร้อยละ 24.0 ในปี 2549 ในที่สุดก็สามารถทำได้สำเร็จทั้ง ๆ ที่การกระทำดังกล่าวคือ การแลกเปลี่ยนที่ดินกับหุ้นเป็นการกระทำที่กฎหมายไม่อนุญาตให้กระทรวงการคลังทำได้ “ที่ดิน” เป็น “สินทรัพย์” และเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ใหญ่ที่สุดของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งในแง่ การลงทุนในหุ้นเพื่อได้เงินปันผลและผลกำไรจากส่วนต่างของราคาหุ้น การลงทุนทางธุรกิจ เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งเป็นที่มาของผลประโยชน์จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียม

สถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ก็มีผลต่อ “การสะสมทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ดังจะเห็นได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยมีกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งให้มีการกระจายหุ้น (พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 เพื่อลดแรงกดดันจากสาธารณะเรื่องการเป็นธุรกิจของครอบครัว หรือผูกขาดทางธุรกิจโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยกฎหมายบังคับให้กระจายหุ้นเสร็จภายในวันที่ 7 มีนาคม 2527 ซึ่งวันดังกล่าวสำนักงานทรัพย์สินฯ มีหุ้นในธนาคารไทยพาณิชย์เท่ากับร้อยละ 36 (โดยลดลงจากร้อยละ 48.5 ในปี 2522) ซึ่งยังเกินอยู่ร้อยละ 5 ตามกฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามได้มีการตีความตามกฎหมายว่า “การถือหุ้นของสำนักงานทรัพย์สินฯ อยู่ในข้อยกเว้นของกฎหมายเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ” (เกริกเกียรติ 2536 : 163) ดังนั้นกฎหมายการกระจายหุ้นแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะกลุ่ม “ทุน” ที่ควบคุมการบริหารธนาคารไทยพาณิชย์อย่างมีนัยสำคัญ “ทุน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ จึงขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคธนาคารและบริษัทในเครือของธนาคารอย่างรวดเร็ว

บทที่ 5 วิกฤตการณ์ปี 1997 และการปรับตัวของสำนักงานทรัพย์สินฯ

วิกฤตการณ์ปี 1997 และผลกระทบ

การปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปี 2540 และหลังจากนั้นมีเพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ กำไร รวมทั้งการขยายตัวของการลงทุนของธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งธุรกิจหลักและธุรกิจร่วม แต่ยังคงส่งผลกระทบต่อการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ทั้งในด้านยุทธศาสตร์ นโยบาย การบริหารและการจัดการ และการลงทุนทางธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อรองรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

รายได้หลักของธุรกิจหลักและธุรกิจในเครือได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประสบกับปัญหาการขาดทุนอย่างขนานใหญ่ รายได้ของธนาคารไทยพาณิชย์ในปี 2540 เท่ากับ 31,808 ล้านบาท และลดลงเท่ากับ 20,534, 18,050, 25,750, 24,278, 28,056 และ 30,335 ล้านบาท ในปี 2541 – 2546 ส่งผลให้ธนาคารประสบกับการขาดทุนสูงถึง 15,555, 35,550 และ 12,487 ล้านบาท ในปี 2541, 2542 และ 2545 ตามลำดับ (รายงานประจำปี ธนาคารไทยพาณิชย์ ฉบับต่าง ๆ) หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก (NPL) หนี้สงสัยจะสูญเท่ากับ 18,153 ล้านบาท ในปี 2540 และเพิ่มขึ้นเป็น 25,938, 82,579 และ 74,794 ล้านบาท ในปี 2544 – 2546 หนี้ที่ไม่มีคุณภาพเหล่านี้ส่วนสำคัญเกิดจากการปล่อยให้คู่กับบริษัทในเครือและบริษัทที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นอยู่ด้วยที่สำคัญคือ บงล. สยามสินธร (8,780 ล้านบาท) บ. ไอทีวี (2,835 ล้านบาท) คริสเตียนี แอนด์ นีลเสน (ไม่มีข้อมูล) และเครือซีเมนต์ไทย (ไม่มีข้อมูล) (ฉบับพิน 2547 : 186) เงินกู้เหล่านี้ธนาคารปล่อยให้คู่ก่อนปี 2540 ในปี ค.ศ. 2541 ยอดเงินกู้เหล่านี้มีมูลค่าสูงถึง 45,027.87 ล้านบาท (รายงานประจำปี 2541 ธนาคารไทยพาณิชย์) นอกจากนี้ธนาคารยังประสบกับปัญหาการขาดทุนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นจำนวนมาก เพราะธนาคารพึ่งพาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศในระดับสูงประมาณร้อยละ 20 – 22 ของเงินทุนทั้งหมด การพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารเพิ่มจาก 79,797.3 ล้านบาท ในปี 2537 เป็น 134,554 ล้านบาทในปี 2540 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่าตัว ในช่วง 2537 – 2540 (แบบ 56-1) ดังนั้นยังธนาคารพึ่งพาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศมากขึ้นเท่าใดย่อมมีผลต่อการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้นเท่านั้น การขาดทุนอย่างมหาศาลส่งผลให้ธนาคารงดจ่ายเงินปันผลเป็นเวลาติดต่อกัน 5 ปี ในช่วง 2541 – 2545 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ขาดรายได้จากเงินปันผลในส่วนของธนาคารไทยพาณิชย์ ประมาณ 800 – 900 ล้านบาทต่อปี ในช่วง 2541 – 2545 นั่นเอง

ในกรณีของเครือซีเมนต์ไทย รายได้จากการขายได้ลดต่ำลง โดยเฉพาะ 3 ปี หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ในปี 2540 คือ จากยอดขายเท่ากับ 119,059 ล้านบาท ในปี 2540 เหลือเพียง 100,004, 99,987 และ 116,337 ล้านบาท ในปี 2541 – 2543

ยอดกำไรก่อนเสียภาษีเงินได้ (Total Ebitda) แสดงว่า บริษัทประสบความสำเร็จกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องจาก 2,741 ล้านบาท ในปี 2541 และเท่ากับ 3,872 ล้านบาท และ 465 ล้านบาท ในปี 2542 และ 2543 ส่งผลให้ยอดขาดทุนสุทธิในบางปีอยู่ในระดับสูงมาก เช่น ในปี 2540 ยอดขาดทุนสูงถึง 52,551 และในปี 2542 ยอดขาดทุนเท่ากับ 4,785 ล้านบาท ภาวะหนี้สินโดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศของบริษัทฯ ก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมาย เพราะบริษัทฯ ได้กู้เงินจากต่างประเทศอย่างมากมายในทศวรรษ 2530 การปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ส่งผลให้หนี้สินรวมของบริษัทฯ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 273,620 ล้านบาทในปี 2540 และเท่ากับ 214,124 ล้านบาท และ 202,000 ล้านบาท ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ (Thailand Company Handbook 2003 : 81) ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้ให้สัมภาษณ์กับ Corporate Thailand ว่า “ตอนเกิดวิกฤต ลดค่าเงินบาท ทุก ๆ วันที่เราตื่นขึ้นมามาดอนเช้า ลด 1 บาท เท่ากับหนี้ปูนซีเมนต์ไทยเพิ่มขึ้น 2,500 ล้านบาท” (Corporate Thailand 2003 : 41) ในช่วงปี 2540 – 2544 เครือปูนซีเมนต์ได้งดจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งหมายความว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้สูญเสียรายได้เงินปันผลจากเครือซีเมนต์ไทย ประมาณ 800 – 900 ล้านบาทต่อปี

ภาวะวิกฤตที่เกิดกับ บจม. ปูนซีเมนต์ไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ในฐานะที่เป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงธุรกิจของกลุ่มทรัพย์สินฯ ซึ่งมีบริษัทลงทุนจำนวนมากจึงมีผลกระทบต่อ “รายได้” และ “ผลกำไร” ของธุรกิจเหล่านี้ ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายนับหลายพันล้านบาททีเดียว และหากนับรวมความเสียหายของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการลงทุนในธนาคารพาณิชย์สามแห่งที่ถูกลดมูลค่าหุ้นเหลือสตางค์เดียว คือ ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารนครชน (ปัจจุบันคือ สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ดนครชน) ธนาคารมหานคร รวมทั้งเงินลงทุนที่สูญไปในไฟแนนซ์ที่ถูกปิดกิจการ เช่น บงล. สินทรัพย์อุตสาหกรรม บงล. ธนสยาม มูลค่าความเสียหายอยู่ราว 1,800 ล้านบาท (ฉบับพิมพ์ : 2547) นอกจากนี้ธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ เช่น บ.คริสเตียนี แอนด์ นิลเส็น บ. อ่าวขาวไทย บ.ทุ่งคาฮาเบอร์เข้าสู่โครงการบริษัทจดทะเบียนที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีผู้ประมาณการว่าก่อนเกิดวิกฤตการณ์ปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ มีทรัพย์สินและยอดเงินลงทุนในกิจการต่าง ๆ มีมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้น 20 พันล้าน US ดอลลาร์ โดยที่วิกฤตการณ์ปี 1997 ส่งผลให้ยอดขายหรือรายได้ของธุรกิจต่าง ๆ ลดลงถึงร้อยละ 75 และการลดลงอย่างมหาศาลของรายได้ดังกล่าวทำให้สำนักงานทรัพย์สินฯ ต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารไทย

พาณิชย์และธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ สูงถึง 200 ล้าน US ดอลลาร์ เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายของกิจการของสถาบันพระมหากษัตริย์ (Ellis 10 July 2003)

สำนักงานทรัพย์สินฯ และธุรกิจใ้เครือ และการปรับตัวทางธุรกิจภายหลังปี พ.ศ. 2540

วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ได้สร้างความเสียหายอย่างหนักมิเพียงแต่ธุรกิจหลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อธุรกิจอื่น ๆ ที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ร่วมลงทุนด้วย ภายหลังภาวะวิกฤตการณ์ประมาณ 2 – 3 ปี ได้มีการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ของโครงสร้างการบริหารและการจัดการของสำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทใ้เครือในด้านต่าง ๆ ทั้งการเปลี่ยนนโยบาย การลงทุน การปรับโครงสร้างองค์กร ปรับโครงสร้างธุรกิจ ลดขนาดขององค์กร การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับลดพนักงาน การถอนตัวจากธุรกิจที่ร่วมทุน ยกเลิกแผนการลงทุน ลดสัดส่วนการถือหุ้น ขายหุ้นบางส่วนให้แก่กลุ่มธุรกิจภายในประเทศและต่างประเทศเปลี่ยนแปลงกรรมการ ขายกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนแก่กลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ปิดกิจการ หรือถอนการลงทุนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเข้าโครงการฟื้นฟูในตลาดหลักทรัพย์แลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ ขยายกิจการโดยการเพิ่มทุน ฯลฯ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวทางธุรกิจในด้านการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทใ้เครือ โดยจะพิจารณาใน 2 หัวข้อ

1. การปรับบทบาทด้านการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ
2. การปรับตัวด้านการลงทุนของบริษัทใ้เครือ

การปรับบทบาทด้านการลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ

ภายหลังวิกฤตการณ์ในปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีการปรับตัวหลายประการที่สำคัญคือ

ประการแรก การเปลี่ยนบทบาทจากผู้ลงทุน “ระยะยาว” ในธุรกิจต่าง ๆ (ยกเว้น ผู้ถือหุ้นระยะยาวในธุรกิจหลักคือ บจก. ปูนซีเมนต์ไทย บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ และ บจก. เทเวศประกันภัย) มาเป็นผู้จัดการการลงทุน “ระยะสั้น” ที่อาศัยการหารายได้จากการลงทุนหลักทรัพย์ต่าง ๆ เป็นสำคัญ

ในอดีตที่ยาวนานก่อนปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กระจายการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และสามารถเข้าไปมีส่วนสำคัญในการบริหารทั้งในรูปของส่งบุคคลจากสำนักงานทรัพย์สินฯ หรือบุคคลจากบริษัทใ้เครือของสำนักงานฯ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารบริษัทต่าง ๆ ในรูปของคณะกรรมการบริหารของบริษัท หากบริษัทใ้เครือหรือบริษัท

ร่วมลงทุนของสำนักงานทรัพย์สินฯ มีการขยายตัวทางธุรกิจหรือมีกำไรในระดับสูง สำนักงานทรัพย์สินฯ ก็จะมีรายได้ในรูปของเงินปันผลรายปีจากการเป็นผู้ถือหุ้นสามัญของบริษัทต่าง ๆ รายได้จากเงินปันผลดังกล่าวถือว่าเป็นรายได้หลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ มาโดยตลอด ภายหลังจากปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ทบทวนถึงบทบาทที่ควรจะเป็นในการลงทุนทางธุรกิจโดยเห็นว่าควรจะลงทุนระยะยาวทางธุรกิจในกิจการที่เป็นธุรกิจหลักและธุรกิจดั้งเดิม คือ บจม. ปูนซีเมนต์ไทย บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์ และ บจม. เทเวศประกันภัย เท่านั้น (สัมภาษณ์ ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) เหตุผลสำคัญคือว่าในอดีตนั้น (โดยเฉพาะในทศวรรษ 2510 และ 2520) พัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยที่ต้องอาศัยภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศย่อมต้องอาศัยระดมเงินทุน (capital) เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการขยายกิจการของธุรกิจ ในขณะที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตลาดทุนที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นยังมีสภาพล้าหลังและมีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปี 2524 บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตทั้งหมดในตลาดหลักทรัพย์ฯ นั้น ยังมีเป็นจำนวนน้อย คือ มีเพียง 75 บริษัท และในบริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่มีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มากนัก คือ บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 500 ราย และประมาณร้อยละ 85 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 1,000 ราย ในแง่ของการกระจายหุ้นไปสู่ผู้ถือหุ้นรายย่อยนั้นเกือบทั้งหมด (เกินกว่าร้อยละ 90) มีผู้ถือหุ้นรายย่อย (ไม่เกิน 5 ใน 1,000 ของทุนจดทะเบียน) ไม่ถึงร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน ดังนั้น การเจริญเติบโตของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงเป็นการขยายทุนของกลุ่มทุนทางธุรกิจไม่กี่ครอบครัวนั่นเอง (ชัยอนันต์ 2531) สภาพความล้าหลังของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงสะท้อนภาพของความล้าหลังของตลาดทุนในประเทศไทยนั่นเอง ดังนั้น สำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะกลุ่ม “ทุน” ทางธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีการสะสมทุนทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจึงเป็นแหล่ง “เงินทุน” และกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ มีความประสงค์เพื่อร่วมลงทุนทางธุรกิจด้วย นอกจากนี้ด้วยฐานะที่เป็นกลุ่มทุนทางเศรษฐกิจที่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารจัดการและปราศจากการควบคุมและแทรกแซงในทางการเมือง ตลอดจนธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีภาพลักษณ์การบริหารงานธุรกิจโดยนักบริหารอาชีพ กลุ่ม “ทุน” ธุรกิจต่าง ๆ จึงได้เข้าร่วมมือกับสำนักงานทรัพย์สินฯ ในการร่วมทุนทางธุรกิจ โดยมีการเกาะกลุ่มทางธุรกิจอย่างหนาแน่นในรูปแบบการถือหุ้นร่วมกัน การควบคุมอำนาจการบริหารในรูปแบบการเกาะกลุ่มกันในรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามนับแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยและกลุ่มทุนทางธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในด้านหนึ่งตลาดทุนหรือตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะส่วนหนึ่งเกิดจากการไหลบ่าของทุนต่างประเทศเนื่องจากการเปิดเสรีทางการเงิน มูลค่าตลาด (market capitalization) ในการ

ซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2523 มูลค่าตลาดคิดเป็นเพียงร้อยละ 3.9 ของ GDP และเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 31.4, 87.8 และ 95.6 ของ GDP ในปี 2533, 2538 และ 2546 ตามลำดับ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) และจำนวนบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพิ่มจาก 75 บริษัท ในปี 2523 และเพิ่มเป็น 416 บริษัท และ 409 บริษัท ในปี 2535 และ 2546 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) การเติบโตอย่างรวดเร็วของมูลค่าตลาดและบริษัทจดทะเบียน แสดงถึงธุรกิจต่าง ๆ สามารถระดมทุนขนาดใหญ่ทั้งภายในและต่างประเทศโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น ในแง่บทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในฐานะเป็นผู้ร่วม “ทุน” กับธุรกิจต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นน้อยลง นอกจากนี้พัฒนาการของธุรกิจในโลกยุคใหม่ได้นำมาสู่การเป็นบริษัทมหาชน (public company) และนำไปสู่การแบ่งแยกระหว่างหลักการบริหาร (management) และความเป็นเจ้าของ (ownership) โดยที่ผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ ก็มีบทบาทสำคัญในทางธุรกิจมากขึ้น ในทัศนะของ ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ มีความเห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ ควรจะถอนตัวจากการร่วมลงทุนกับกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ในแง่ของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และหันมาทุ่มเทความสนใจในการพัฒนาธุรกิจหลักและดั้งเดิม และธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นบทบาทโดยตรงของสำนักงานทรัพย์สินฯ (สัมภาษณ์ ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา 2 กุมภาพันธ์ 2548) ดังนั้น ภายหลังจากวิกฤตการณ์ปี 2540 สำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าไปถือหุ้นระยะยาวเพียง 3 บริษัทเท่านั้น คือ บจก. ปูนซีเมนต์ไทย บจก. เทเวศประกันภัย เท่านั้น (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) ดังนั้น สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงตั้งบริษัทลูกคือ บริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ จำกัด (CPB Equity Co., Ltd.) ซึ่งสำนักงานฯ ถือหุ้น 100% ซึ่งมีทุนจดทะเบียน 7,510 ล้านบาท เพื่อทำหน้าที่จัดการบริหารการลงทุนของสำนักงานฯ ทั้งหมด ประมาณว่ามียอดเงินลงทุนประมาณ 20,000 ล้านบาท (ยกเว้น บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ บจก. ปูนซีเมนต์ไทย และ บจก. เทเวศประกันภัย ที่ยังขึ้นตรงต่อสำนักงานทรัพย์สินฯ) บริษัททุนตลาดหลักทรัพย์จะบริหารในเชิงธุรกิจเต็มที่ โดยเฉพาะ การลงทุนในระยะสั้น คือ ถ้าหุ้นในบริษัทไหนได้ราคาดีก็จะขายออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะไม่ถือหุ้นระยะยาวเพื่อรอรับเงินปันผลแต่เพียงอย่างเดียว (การเงินการธนาคาร 2545 : 54)

ประการที่สอง การปรับบทบาทการลงทุนด้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในอดีตรายได้จากการเก็บค่าเช่าและรายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าเสียโอกาสของที่ดินและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ การปรับบทบาทสำคัญในการลงทุนด้านที่ดินคือ การเพิ่มมูลค่าที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการพาณิชย์หรือผู้เช่ารายใหญ่ รวมถึงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการเพิ่มค่าเช่าให้ใกล้เคียง “ราคาตลาด” ให้มากที่สุด สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ตั้งบริษัทลูกคือ บริษัทวังสินทรัพย์ จำกัด (CPB Property Co., Ltd.) โดยสำนักงานฯ ได้ถือหุ้น 100% บริษัทวังสินทรัพย์จะคอยดูแลเรื่องการลงทุนทางด้าน

อสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ (รวมทั้งที่เป็นรายที่ยังไม่สามารถหาซื้อได้) เช่น การต้องเปลี่ยนสัญญา หรือหาผู้ลงทุนรายใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้คนเป็นจำนวนมาก (การเงินการธนาคาร 2545 : 54) ผลงานชิ้นสำคัญของบริษัทวังสินทรัพย์คือ การตัดสินใจฟ้องขับไล่บริษัทวังเพชรบูรณ์ จำกัด ผู้พัฒนาโครงการเวสต์ เทค เซนเตอร์ บนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ บริเวณสี่แยกปทุมวัน เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 โดยระบุว่าคู่สัญญาผิดสัญญาในหลายกรณีพร้อมกับเรียกค่าเสียหายถึง 6,701 ล้านบาท และต่อมาได้ยกเลิกสัญญากับบริษัทวังเพชรบูรณ์และเซ็นสัญญาใหม่กับ บจก. เซ็นทรัลพัฒนา ของตระกูลจิราธิวัฒน์ (ฉบับพ.น. 2547 : 69) หรือในกรณีการต่อสัญญาและอัตราค่าเช่าที่ดินของโรงแรมดุสิตธานี โดยบริษัทวังสินทรัพย์ได้เจรจาตกลงเพื่อให้มีการต่ออายุสัญญาเช่าที่ดิน โดยใช้วิธีปรับค่าเช่าให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดมากขึ้น หรือใช้วิธี discounted cash flow เพื่อหามูลค่าปัจจุบันนั่นเอง (การเงินการธนาคาร 2545 : 55) นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เจรจาตกลงสัญญาเช่าที่ดินต่อไปของโรงแรมดุสิตธานี และการเปิดประมูลโครงการสวนลุมพินี ในที่บาร์ซา (การเงินการธนาคาร 2545 : 55) ในแง่นี้สำนักงานทรัพย์สินฯ ก็จะได้รับประโยชน์ในรูปผลตอบแทนจากค่าเช่าที่ดินเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานที่เน้นความคล่องตัวและจัดการเชิงธุรกิจเพื่อมุ่งผลตอบแทนมากยิ่งขึ้น แต่นโยบายหนึ่งที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยคือ นโยบายการเก็บค่าเช่าที่ดินสำหรับผู้มีรายได้น้อย สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้กำหนดนโยบายชัดเจนที่จะไม่เพิ่มค่าเช่าในส่วนของผู้เช่าเพื่อที่อยู่อาศัยรายย่อย (หรือรายได้น้อย) ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้นถึงร้อยละ 90 ของผู้เช่าทั้งหมด ซึ่งส่งผลให้รายได้จากค่าเช่าในส่วนนี้มีประมาณเพียงร้อยละล้านบาทต่อปี ในช่วงปี 2544 – 2545 เท่านั้น (การเงินการธนาคาร 2545 : 55) อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้เช่าในเชิงธุรกิจหรือผู้เช่ารายใหญ่ รวมถึงหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ สำนักงานทรัพย์สินฯ มีแนวโน้มที่จะปรับอัตราค่าเช่าตามราคาตลาดมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้รายได้จากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ในส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากเพียง 300 ล้านบาท ในปี 2542 และเพิ่มเป็นเกือบ 1,000 ล้านบาท ในปี 2548 (ฉบับพ.น. 2547 : 69)

กล่าวโดยสรุปการปรับบทบาททางด้านการลงทุนต่าง ๆ ข้างต้น แสดงถึง สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีการปรับตัวไปสู่องค์กรที่มุ่งเน้นผลตอบแทนทางธุรกิจมากยิ่งขึ้นมากกว่าในอดีต โดยเฉพาะการตั้งบริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ และบริษัทวังสินทรัพย์ เพื่อบริหารการลงทุนของสำนักงานฯ ซึ่งก็เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจของการบริหารจัดการจากสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารธุรกิจเชิงรุก ในแง่การจัดโครงสร้างการบริหารในบริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ บริษัทวังสินทรัพย์ นั้น สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ดึงนักบริหารอาชีพจากภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาทำงานในรูปคณะกรรมการและทำงานเต็มเวลา โดยคณะกรรมการจะประกอบไปด้วย ยศ เอื้อชูเกียรติ เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 6 คน ไมเคิล เซลชี ม.ร.ว. ดิศนัดดา ดิศกุล ศิริรินทร์

นิมมาเหมินทร์ สานติ กระจ่างเนตร์ บดินทร์ อัสวานิชย์ และเควิต เจมส์ มัลลิแกน และ ม.ร.ว. ปรีดียาธร เทวกุล (ภายหลังได้ลาออกไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) จากรายชื่อคณะกรรมการของคณะกรรมการเบื้องต้นแสดงถึง ความพยายามที่จะเปลี่ยนองค์กรในรูปของการบริหารแบบธุรกิจสมัยใหม่และมีการจัดรูปองค์กรที่เน้นผลตอบแทนมากขึ้น ในขณะที่งานหลักของสำนักงานทรัพย์สินฯ เองได้ลดบทบาทการลงทุนโดยตรงในทางธุรกิจซึ่งมีเพียงการเก็บค่าเช่าของธุรกิจหัก อันประกอบไปด้วย บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์ บจม. ปูนซีเมนต์ไทย และ บจม. เทเวศประกันภัย (การเงินธนาคาร มีนาคม 2545 : 54)

การปรับตัวด้านการลงทุนของบริษัทในเครือ

ภายหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโดยเฉพาะในช่วง 2540 – 2545 นั้น ได้มีการปรับตัวของธุรกิจเครือฯ ในหลาย ๆ ด้านที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

ในกรณีของธนาคารไทยพาณิชย์ได้มีความพยายามจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่จะรักษาธุรกิจนี้อย่างเต็มที่ เพราะมีเพียงแต่เป็น “ฐานทางเศรษฐกิจ” ที่สำคัญของธุรกิจในเครือของสำนักงานเท่านั้น แต่ทว่าต้องการจะสืบทอด เจตนารมณ์มรดกที่เก่าแก่ของ “สถาบันพระมหากษัตริย์” และสังคมไทย ดังนั้นสำนักงานทรัพย์สินฯ จึงมีความตั้งใจที่จะเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นขึ้นไปอีกเพื่อกลับมาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เช่นเดิม รวมทั้งจะต้องเข้าไปดูแลให้ธนาคารเจริญเติบโตและมั่นคงในระยะยาว (สัมภาษณ์ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา, การเงินการธนาคาร 2545 : 56)

ดังนั้น ได้มีการขายหุ้นเพิ่มทุน 3 ครั้ง มีการขายหุ้นเพิ่มทุน 3 ครั้งในวันที่ 31 ธันวาคม 1997 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2541 และ 6 พฤษภาคม 2541 ให้แก่ธนาคารชันวาคของประเทศญี่ปุ่น (The Sanwa Bank Ltd.) และธนาคารลองเทอม เครดิต แห่งประเทศญี่ปุ่น (Long Term Credit of Japan) จนกระทั่งธนาคารชันวาคของญี่ปุ่นมีสัดส่วนของการถือหุ้นเพิ่มจากร้อยละ 7.42 ในวันที่ 31 ธันวาคม 2540 เป็นร้อยละ 13.12 ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2542 และเหลือร้อยละ 8.64 ในวันที่ 14 มีนาคม 2543 โดยที่ก่อนที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในวันที่ 31 ธันวาคม 2539 ธนาคารชันวาคถือหุ้นไทยพาณิชย์อยู่เพียงร้อยละ .58 เท่านั้น (อุกฤษณ์ 2546 : 109 – 110) นอกจากเพิ่มทุนโดยให้สัดส่วนของบริษัทต่างชาติเข้าถือหุ้นเพิ่มขึ้นได้ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ และประธานกรรมการธนาคารไทยพาณิชย์ ได้นำธนาคารไทยพาณิชย์เข้าโครงการ “14 สิงหาคม” ของกระทรวงการคลังที่เปิดทางให้ธนาคารพาณิชย์ที่ไม่สามารถจะเพิ่มทุนได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดขอรับความช่วยเหลือจากภาคเอกชนให้ได้ 32,500 ล้านบาท และรัฐบาลก็เพิ่มเงินเข้าไปอีก 32,500 ล้านบาท แต่ธนาคารฯ หาเงินได้ไม่พอเพียงและสามารถนำเงินลงทุนเข้า

ไปในครั้งนั้นเพียง 7,000 ล้านบาทเท่านั้น เนื่องจากช่วงเวลานั้นตลาดหลักทรัพย์อยู่ในภาวะซบเซา และไม่สามารถรองรับการเพิ่มทุนเป็นจำนวนมากตามที่ธนาคารตั้งเป้าเอาไว้ ธนาคารฯ ได้ขายหุ้นบุริมสิทธิเพิ่มทุนให้แก่กระทรวงการคลัง จำนวน 1,250 ล้านหุ้น ซึ่งส่งผลให้ในปี 2543 สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงมีสัดส่วนการถือหุ้นเพียงประมาณร้อยละ 12.6 ของปริมาณหุ้นทั้งหมดของธนาคาร ส่วนกระทรวงการคลังมีสัดส่วนการถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 38.8 ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 45.4 เป็นของชาวต่างชาติ เช่น UFJ Bank (12.6%), Thailand Securities Depository Co., Ltd. (5.94%) เป็นต้น แม้ว่าสัดส่วนการถือหุ้นของสำนักงานทรัพย์สินฯ จะมีอยู่เพียงร้อยละ 12.5 แต่การบริหารจัดการยังคงเป็นคณะผู้บริหารและกรรมการที่มาจากกลุ่ม “ทุน” ของทรัพย์สินฯ เช่นเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อยเท่านั้น โดยมีนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เข้าไปดำรงตำแหน่งนายกกรรมการของธนาคาร และแต่งตั้ง ดร.วิจิต สุรพงษ์ชัย เข้าไปเป็นประธานกรรมการผู้จัดการใหญ่ แทน ดร.โอฬาร ไชยประวัติ โดยที่ตำแหน่งบริหารระดับสูง เช่น รองผู้จัดการใหญ่ยังคงเป็นคนภายในธนาคารพาณิชย์เช่นเดิม (ยกเว้นในปี 2545 ที่มีการแต่งตั้งนาย Mahito Kageyama เป็นคณะกรรมการของธนาคารไทยพาณิชย์) เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่มีผลต่อการเพิ่มอำนาจในการบริหารให้แก่ผู้ถือหุ้นต่างชาติ ซึ่งถือหุ้นรวมกันมีถึงร้อยละ 45.4 ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าผู้ถือหุ้นต่างชาติเหล่านี้เป็นพันธมิตรเก่าของธนาคารไทยพาณิชย์มานาน (ในประเด็นนี้ ดูที่ออกฤกษ์ 2546 : 110) หรืออาจเป็นภาพสะท้อนว่าในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลชวน หลีกภัย อันมี นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น ซึ่งเป็น “ลูกหม้อ” เก่าของธนาคารพาณิชย์ มีอำนาจเจรจาและประสานผลประโยชน์ เพื่อให้ธนาคารไทยพาณิชย์ อันเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งของ “ทุน” กษัตริย์ได้ดำเนินการบริหารโดย “คนไทย” เป็นสำคัญ โดยมีสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็น “เสาหลัก” ต่อไป

หลังจากได้มีการปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างสัดส่วนผู้ถือหุ้น รวมทั้งมีการปรับองค์กรใหม่ เช่น กลุ่มงานธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มงานธุรกิจต่างประเทศ และตลาดเงิน ตลาดทุน กลุ่มงานลูกค้าบุคคลและธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงและสนับสนุนองค์กร กลุ่มงานบริหารทรัพย์สิน และกลุ่มงานเทคโนโลยีและปฏิบัติการ รวมทั้งมีการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ส่งผลให้กิจการของธนาคารเริ่มมีการฟื้นตัวตามลำดับ ธนาคารไทยพาณิชย์ได้กลับมามีกำไรอีกครั้งคือ เท่ากับ 3,560.17 ล้านบาท 404.66 ล้านบาท และ 1,045 ล้านบาท ในปี 2543, 2544 และ 2546 ตามลำดับ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) นอกจากนี้มีความพยายามของนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่จะนำสำนักงานทรัพย์สินฯ เข้าซื้อหุ้นจากกระทรวงการคลังคืน เพื่อดำรงความเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่คืนมา โดยการนำที่ดิน “ของสำนักงานทรัพย์สินฯ” เพื่อเข้าซื้อหุ้นคืนจากกระทรวงการคลัง เพราะส่วนหนึ่งกระทรวงการคลังไม่ต้องการที่จะเป็นผู้ถือหุ้นราย

ใหญ่ และถือหุ้นระยะยาว จึงได้มีการออก Warrant เพื่อให้ภาคเอกชนที่สามารถลงทุนสามารถซื้อหุ้นของกระทรวงการคลังได้ภายใน 3 ปี ด้วยราคาเงินต้นบวกด้วยดอกเบี้ย (ดอกเบี้ย ปีที่ 3 ฉบับที่ 275 2547 : 35 – 42) และถ้าหากทำสำเร็จ สำนักงานทรัพย์สินฯ ก็จะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เหมือนเมื่อก่อนเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 (สำนักงานทรัพย์สินฯ ถือหุ้นในธนาคารไทยพาณิชย์ เท่ากับ 26.2%) ในปี 2539 และเท่ากับ 21.7%, 12.6% และ 7.17% ในปี 2541, 2542, 2544 และ 2546 ตามลำดับ) นอกจากจะเพิ่มทุนในกรณีของ บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์แล้ว สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เพิ่มทุนของบริษัทในเครือด้วยที่สำคัญคือ ธนาคารไทยพาณิชย์เพิ่มทุน Siam Sanwa Industrial Credit PLC (จาก 8.18% ปี 2539 เป็น 49.51% ในปี 2543) Siam General Factoring PLC (จาก 10.41% ในปี 2539 เป็น 7.9% ในปี 2543) บจม. เทเวศประกันภัย (จาก 7% ในปี 2536 เป็น 15.8% ในปี 2543) Siam Commercial Life Assurance จาก 5.0% ในปี 2539 เป็น 31.31% ในปี 2543) บจม. สามัคคี ประกันภัย (เพิ่มทุนจาก 10.1% ในปี 2539 เป็น 53.27% ในปี 2543) (เนตรนภา 2547 บทที่ 3) กล่าวโดยสรุปการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจของธนาคารเองและบริษัทในเครือคือ ลดขนาดของการลงทุนในบริษัทย่อยและในเครือที่ไม่ใช่ธุรกิจหลัก ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายในการลงทุนของธนาคารในบริษัทย่อย บริษัทร่วม และบริษัทที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

“ธนาคารกำหนดแนวนโยบายในการลงทุนโดยเน้นการลงทุนระยะยาวในธุรกิจการเงินที่สอดคล้องกับนโยบายการเป็น Universal Bank ที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโต หรือมีผลตอบแทนในรูปของเงินปันผลขณะที่ลดการลงทุนในธุรกิจอื่น รวมถึงธุรกิจที่ได้จากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงิน และ/หรือธุรกิจที่สนับสนุนงานของธนาคาร สำหรับการบริหารงานในบริษัทย่อยและบริษัทร่วมนั้น หลักการคือการที่บริษัทต่าง ๆ ต้องสามารถดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง และมีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจต่อไปในอนาคต ต้องมีกำไรสุทธิจากการบริหารต้นทุนที่มีประสิทธิภาพและสามารถจ่ายผลตอบแทนคือให้กับธนาคารได้ในอัตราที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในแง่ของการควบคุมการดูแลการบริหารงานในบริษัทย่อยและร่วมนั้น ธนาคารมีกรรมการตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของธนาคารและผู้ถือหุ้น” (แบบ 56-1)

ข้อความดังกล่าวข้างต้นน่าจะสะท้อนภาพของนโยบายการลงทุนของธนาคารที่เน้นการเจริญเติบโตของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงินของธนาคาร และลดธุรกิจย่อยและธุรกิจร่วมอื่น ๆ ในขณะที่เดียวกันธนาคารก็จะพยายามควบคุมดูแลการบริหารด้วย

ส่วน บจม. ปูนซีเมนต์ไทย และบริษัทในเครือภายหลังวิกฤตการณ์ในปี 2540 ก็มีการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ที่สำคัญคือ การพยายามปรับตัวให้องค์กรมีขนาดเล็กลงโดยการลดขนาดของการลงทุน (หรือในบางกรณีหยุดการลงทุน) และหันมาปรับปรุงโครงสร้างของเครือซีเมนต์

ไทยให้มุ่งเน้นในธุรกิจหลัก คือ ซีเมนต์ไทย ปิโตรเคมี และกระดาษ ลดบทบาทในธุรกิจที่ไม่ใช่ธุรกิจหลัก เน้นผลการตอบแทนการลงทุนให้แก่ผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ในภารกิจเฉพาะหน้าก็คือ การยึดหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาว โดยการออกหุ้นกู้ระยะยาว เป็นต้น รวมทั้งมีการขายหุ้นในบางธุรกิจหรือขายกิจการบางส่วน เพื่อให้ได้มาเพื่อจำนวนเงินเพื่อลดภาระหนี้ต่างประเทศ ตารางที่ 5 ดังมีรายการขายกิจการหรือขายหุ้นในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5 บริษัทที่เครือซีเมนต์ไทยขายกิจการและเงินลงทุนทิ้ง

| บริษัท | สถานะ |
|---|--|
| <p>กลุ่มปิโตรเคมี</p> <p>- บ.นพพลาสติกอุตสาหกรรม (สระบุรี) จำกัด</p> <p>- บ.เทียนจินซีเมนต์ไทยพลาสติกโปรดักส์ จำกัด</p> | <p>ขายกิจการให้ บ.ไทยพลาสติกเคมีภัณฑ์ จำกัด ลดสัดส่วนการลงทุนเหลือ 25% โดยขายหุ้นให้กับ บ.เทียนจิน บิลดิ้ง แมทีเรียลเจเนอรัลกรุ๊ป</p> |
| <p>กลุ่มกระดาษ</p> <p>บ.สยามการพิมพ์และบรรจุภัณฑ์</p> | <p>บมจ. เยื่อกระดาษสยาม ลดการลงทุนจาก 88% เหลือ 49% โดยขายหุ้นให้กับ บริษัทที่อปีนพรินติ้ง (ญี่ปุ่น)</p> |
| <p>กลุ่มเซรามิก</p> <p>Title Cera Inc (สหรัฐอเมริกา) และ Lammo Sa Revestimientos S.A. (เม็กซิโก)</p> | <p>ถอนการลงทุนในธุรกิจเซรามิกจากอเมริกาเหนือ โดยขายกิจการ Tile Cera ทั้งหมดให้ Florim (อิตาลี) และขายหุ้น Lamosa Revestimientos S.A. (เม็กซิโก) ให้กับผู้ถือหุ้นใหญ่</p> |
| <p>กลุ่มยิปซัม</p> <p>บ. เทียนจิน ซีเมนต์ไทย ยิปซัมโปรดักส์ (จีน)</p> | <p>ขายกิจการยิปซัมในจีนทั้งหมดให้ Knauf (เยอรมันนี)</p> |

ตารางที่ 5 (ต่อ)

| บริษัท | สถานะ |
|--|---|
| <p>กลุ่มยานยนต์</p> <p>MSF Tire & Rubber, Inc. (ฟิลิปปินส์)</p> <p>บ. สยามเลมเมอร์ช</p> <p>บ. สยามฟรุททาวา</p> <p>บ. สยามเลมเมอร์ช</p> | <p>บมจ. ยางสยามเรือธงหลักในอุตสาหกรรมยาง ยนต์ลดสัดส่วนการลงทุนเหลือ 25.7% ลด สัดส่วนการถือหุ้นจาก 75% เหลือ 30%</p> <p>บมจ. ยางสยามเปิดทางให้ บ. ฟรุททาวาแบตเตอร์รี (ญี่ปุ่น) เข้าถือหุ้นทั้งหมดหลังปรับโครงสร้าง หนี้แล้วเสร็จ</p> <p>ลดสัดส่วนการถือหุ้นจาก 49% เหลือ 19%</p> |
| <p>กลุ่มจักรกล</p> <p>บ. สยาม-ฮิตาชิ คอนสตรัคชันแมชีเนอรี</p> <p>บ. ซิจวาน ซีเมนต์ไทย แมชีเนอรี (จีน)</p> | <p>ลดสัดส่วนการลงทุนจาก 45% เหลือ 10% ขาย หนี้ทั้งหมดให้ บ. สยามกูโบต้าอุตสาหกรรม</p> |
| <p>กลุ่มผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า</p> <p>บ. สยามเอ็นอีซี</p> | <p>ปิดกิจการหลังเอ็นอีซีถอนการลงทุน</p> |
| <p>กลุ่มผลิตภัณฑ์โลหะ</p> <p>บ. นวโลหะอุตสาหกรรม</p> <p>บ. สยามเอทีอุตสาหกรรม และ</p> <p>บ. ผลิตภัณฑ์วิศวกรรมไทย</p> <p>บ. สยามโตโยต้าอุตสาหกรรม</p> <p>บ. สยามมากอตโต</p> | <p>ลดสัดส่วนการถือหุ้นทั้ง 3 บริษัท เหลือ 29.9% โดยกลุ่มโตโยต้าถือหุ้น 60% และ บ. ตรีเพชร อีซูซุเซลล์ถือหุ้น 10% ลดสัดส่วนการลงทุน เหลือ 20% ขายหนี้ทั้งหมดให้กับ บ. มากอตโต อินเตอร์เนชั่นแนล เอส. เอ (เบลเยียม)</p> |
| <p>กลุ่มเหล็ก</p> <p>บ. เหล็กสยามยามาโตะ</p> | <p>ลดสัดส่วนการถือหุ้นจาก 51% เหลือ 46%</p> |
| <p>กิจการอื่น ๆ</p> <p>บ. กระจกสยามการ์เดียน</p> <p>บ. สยามเอ็นจีเค เทคโนโลยี</p> | <p>ขายหนี้ทั้งหมดให้ บ. การ์เดียนอินดัสตรีส์ (สหรัฐฯ) ลดสัดส่วนการลงทุนจาก 66% เหลือ 29%</p> |

ที่มา : รายงานประจำปี 2542 บมจ. ปูนซีเมนต์ไทย

แม้ว่าจะมีการลดขนาดขององค์กร โดยการขายหุ้นหรือกิจการธุรกิจที่มีใช้ธุรกิจหลัก แต่หลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา บจม. ปูนซีเมนต์ก็เริ่มขยายธุรกิจใหม่โดยจุดเน้นอยู่ที่การซื้อหุ้นเพิ่มเติมในธุรกิจหลัก เช่น การเพิ่มทุนใน บจม. เข็มกระดาศสยาม รวมทั้งเข้าไปซื้อหุ้น บจม. พินิคพลับ แอนด์ เพเพอร์ และ บจม. ไทยเคนเปเปอร์ รวมทั้งการเพิ่มการลงทุนและถือหุ้นรายใหญ่ใน บจม. ปีโตรเคมีแห่งชาติ บ. อะโรเมติกส์ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า บจม. ปูนซีเมนต์ไทยมีศักยภาพในการแข่งขันสูงรวมทั้งหุ้นส่วนใหญ่เป็นของคนไทย รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของเครือซีเมนต์ไทย และมีศักยภาพสูงในการขยายตัวในอนาคต

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ บจม. ปูนซีเมนต์ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบางคน อาทิ เช่น การแต่งตั้ง นายสิวงค์ จังคะศิริ อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม แทนนายจรัส ชูโต เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 หรือการขึ้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของบริษัทฯ ของนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา แทน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ป่วย แล้วมีการตั้งนายสุเมธ ตันติเวชกุล อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายยศ เอื้อชูเกียรติ อดีตนักการธนาคารจากธนาคารเอเชีย ม.ร.ว. ปรีดียาธร เทวกุล กรรมการผู้จัดการใหญ่จาก EXIM Bank (ภายหลังลาออกไปรับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2544) และนายพนัส สิมะเสถียร อดีตปลัดกระทรวงการคลัง (ฉบับพ.น. 2547 : 59) การแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมในช่วงปี 2541 – 2543 นั้น แสดงถึงความพยายามในการปรับตัวขององค์กรครั้งสำคัญ เพราะการตั้งนายพนัส สิมะเสถียร (นอกจากดำรงตำแหน่งกรรมการใน บจม. ปูนซีเมนต์ไทยแล้ว ยังดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสำนักงานทรัพย์สินฯ ด้วย) และนายสิวงค์ จังคะศิริ และนายยศ เอื้อชูเกียรติ (นอกจากดำรงตำแหน่งกรรมการใน บจม. ปูนซีเมนต์ไทยแล้วยังเป็นประธานกรรมการบริษัททุนตลาดหลักทรัพย์และบริษัทวังสินทรัพย์ บริษัทลูกของสำนักงานทรัพย์สินฯ ด้วย) แสดงถึงความพยายามที่จะหันเหแนวทางการดำเนินธุรกิจของ บจม. ปูนซีเมนต์ไทยมาสู่ธุรกิจปิโตรเคมีมากยิ่งขึ้น เพราะบุคคลทั้งสามข้างต้นล้วนแล้วแต่มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี้กล่าวคือ นายสิวงค์ จังคะศิริ เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และนายพนัส สิมะเสถียร อดีตปลัดกระทรวงการคลัง ทั้งสองคนเคยดำรงตำแหน่งกรรมการในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนมากมาย เนื่องจากเป็นผู้ดูแลหน่วยงานของรัฐที่ดูแลนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานของประเทศ (ในกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรม) และเป็นหน่วยงานที่ถือหุ้นรายใหญ่ในรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของ

ประเทศ (ในกรณีของกระทรวงการคลัง) ส่วนนายศ อีชูเกียรตินั้น มีเพียงแต่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในธนาคารเอเซีย และ บจม. ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ หากแต่กลุ่มธุรกิจในตระกูลเอีชูเกียรตินี้ได้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตปิโตรเคมีภัณฑ์และอื่น ๆ อาทิเช่น เหมืองแร่ อสังหาริมทรัพย์ บริการ เป็นต้น ในปี 2543 บริษัทที่สำคัญที่ตระกูลของเขามีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และผู้บริหารคือ บจม. ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ และบริษัทในเครือ อาทิเช่น Mitsui – Vinaplastie and Chemical Corporation (Vietnam), Phumthai Industry Co., Ltd., Siam Stabilizers and Chemicals Co., Ltd., Siam TPC (Singapore) Pte Ltd. (Singapore) Siam TPC (Thai) Co., Ltd. เป็นต้น ธุรกิจใเครือธุรกิจย่อยและธุรกิจร่วมทุนของตระกูลมีประมาณ 66 บริษัท (Thai Business Group 2001 : 171 – 172) ในปี 2541 ธุรกิจใเครือของตระกูลเอีชูเกียรตินี้มีรายได้จากการขายเท่ากับ 9,630.1 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 9,943.1 ล้านบาท และ 13,400.2 ล้านบาท ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ (Thai Business Group 2001 : 172)

การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 รวมทั้งการปรับขนาดขององค์กรและปรับบทบาทของอุตสาหกรรมของ บจม. ปูนซีเมนต์ไทย ซึ่งมีผลซึ่งกันและกันได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการลงทุนที่สำคัญของเครือซีเมนต์ไทย ดังจะเห็นจากข้อแถลงของหนังสือชี้ชวน บจม. ปูนซีเมนต์ไทย ได้กล่าวถึงนโยบายการลงทุนในบริษัทย่อยและบริษัทร่วมดังต่อไปนี้

“การลงทุนของเครือซีเมนต์ไทยจะเน้นหนักไปในธุรกิจที่เครือฯ มีความสามารถในการดำเนินงานได้เอง และมีศักยภาพในการสร้างผลตอบแทนและการเติบโตในระยะยาว ในการบริหารงานและการลงทุนนั้นจะต้องทำให้เครือฯ สามารถแข่งขันในธุรกิจนั้น ๆ ทั้งในประเทศและในภูมิภาคอาเซียนได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจซีเมนต์ ธุรกิจปิโตรเคมี ธุรกิจกระดาษ จะถือเป็นธุรกิจหลัก ส่วนธุรกิจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักของเครือฯ ต้องอาศัยเทคโนโลยีจากผู้ร่วมลงทุน หรือเป็นเทคโนโลยีที่หาได้ทั่วไปในตลาด เครือฯ จะไม่ลงทุนหรือลดขนาดการลงทุนที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อจะได้รวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้ในธุรกิจหลักของเครือฯ ในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา เครือฯ มีการลดบทบาทหรือขายบางกิจการที่เครือฯ ไม่มีความถนัดหรือไม่มีศักยภาพออกไปจำนวนมาก แม้ว่าบางกิจการจะยังมีผลประกอบการที่ดีอยู่ก็ตาม กิจการเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มซีเมนต์ไทย โฮลดิ้ง” (หนังสือชี้ชวน บจม. ปูนซีเมนต์ไทย 2547) การลงทุนของเครือซีเมนต์ไทยในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว ทิศทางการลงทุนจะเน้นไปธุรกิจปิโตรเคมีเป็นสำคัญ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 บริษัทที่มีเงินลงทุนในบริษัทย่อย บริษัทร่วมและบริษัทอื่น ๆ ในธุรกิจต่าง ๆ เป็นจำนวนถึง 128,883 ล้านบาท โดยที่เงินลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีสูงถึง 46,586 ล้านบาท (หรือเงินเป็นร้อยละ 38.5 ของเงินลงทุนทั้งหมด) รองลงมาได้แก่ ธุรกิจซีเมนต์ 33,9987 ล้านบาท (ร้อยละ

26.4) ธุรกิจกระดาษ 23,985 ล้านบาท (ร้อยละ 18.6) และผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง 14,006 ล้านบาท (ร้อยละ 10.9) (หนังสือชี้ชวน บจม. ปูนซีเมนต์ไทย 2547)

การเน้นการลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีทั้งบริษัทเป็นผู้ลงทุนเองในบริษัทในเครือ รวมทั้งร่วมลงทุนกับธุรกิจร่วมอื่น ๆ ส่งผลให้ทรัพย์สินและรายได้จากการประกอบการในธุรกิจปิโตรเคมีได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและก้าวล้ำหน้าธุรกิจซีเมนต์ไทยอันเป็นธุรกิจดั้งเดิมของเครือซีเมนต์ไทย นับแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา และนับวันการลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เงินลงทุนสูง รวมทั้งการจะผลิตเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับบริษัทอื่น ๆ ให้ได้ ต้องสร้างโรงงานและขยายการผลิตเพื่ออยู่ในระดับประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเงินลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีถ้าได้กล่าวมาแล้วมีเพียงแต่ส่งผลให้รายได้จากยอดขายรวมถึงทรัพย์สินฯ ของธุรกิจนี้ในเครือซีเมนต์ไทยได้ก้าวล้ำธุรกิจหลักอื่น ๆ (ยกเว้นธุรกิจจัดจำหน่าย) คือ ซีเมนต์ กระดาษ ผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง แต่ทว่ามิผลต่อการเปลี่ยนพันธมิตรทางธุรกิจใหม่ ๆ ทั้งกลุ่มธุรกิจภายในและต่างประเทศที่มีความร่วมมือกันในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและที่สำคัญคือ พันธมิตรที่มาจากกลุ่มทุนรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และครอบครองธุรกิจมีมูลค่านับแสนล้านบาท

บทที่ 6 การเจริญเติบโตทางธุรกิจและรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ภายหลังวิกฤตการณ์

พ.ศ.2540

การปรับตัวทางธุรกิจอย่างขนานใหญ่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ และบริษัทในเครือ การฟื้นตัวของภาวะเศรษฐกิจไทยนับแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ส่งผลให้ธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ เริ่มฟื้นตัวและขยายตัวในระดับสูง

ในกรณีของธนาคารไทยพาณิชย์ภายหลังจากอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของธนาคารได้ถดถอยลงส่งผลให้ในปี 2544 อัตราการขยายตัวมีค่าติดลบถึงร้อยละ 5.7 การขยายตัวของรายได้หลังจากนั้นก็เพิ่มขึ้นตามลำดับจาก 24,278 ล้านบาท ในปี 2544 เป็น 28,065 ล้านบาท 30,335 ล้านบาท 45,795 ล้านบาท และ 49,485 ล้านบาท ในปี 2545, 2546 2547 และ 2548 ตามลำดับ การขยายตัวในระดับสูงส่งผลให้กำไรสุทธิของธนาคารได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องคือ หลังจากประสบกับปัญหาการขาดทุนในปี 2545 เป็นจำนวนเท่ากับ 12,487 ล้านบาท ก็ได้มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นเป็น 12,459 ล้านบาท ในปี 2546 และ 2547 ธนาคารมีกำไรสูงถึง 18,489 ล้านบาท (รายงานประจำปีฉบับต่าง ๆ) โดยที่เป็นผลกำไรสุทธิที่สูงสุดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยในปี 2547 (ในปี 2547 กำไรสุทธิของธนาคารกรุงเทพฯ เท่ากับ 17,620 ล้านบาท (อันดับ 2) ธนาคารกสิกรไทย 15,340 ล้านบาท (อันดับ 3) และธนาคารกรุงไทย (อันดับ 4) และในปี 2005 ผลกำไรเท่ากับ 18,883 ล้านบาท (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 รายได้และกำไรของเครือซีเมนต์ไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทเวศประกันภัย

หน่วย : ล้านบาท

| ปี | เครือซีเมนต์ไทย | | ธนาคารไทยพาณิชย์ | | เทเวศประกันภัย | |
|------|-----------------|-----------|------------------|-----------|----------------|-----------|
| | ขายสุทธิ | กำไรสุทธิ | ขายสุทธิ | กำไรสุทธิ | ขายสุทธิ | กำไรสุทธิ |
| 2544 | 120,353 | 7,634 | 24,278 | 404.7 | 2,603 | 168.0 |
| 2545 | 128,201 | 14,604 | 28,065 | -12,487 | 3,327 | 124.7 |
| 2546 | 148,865 | 19,954 | 30,335 | 12,459 | 3,123 | 167.7 |
| 2547 | 192,395 | 36,483 | 45,795 | 18,489 | 3,631 | 172.1 |
| 2548 | 218,265 | 32,236 | 49,485 | 18,883 | 3,795 | 157.2 |

แหล่งที่มา : รายงานประจำปี เครือซีเมนต์ไทย บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ และ บจก. เทเวศประกันภัย ฉบับต่าง ๆ

ส่วน บจม. ปูนซีเมนต์และบริษัทในเครือก็มีการขยายตัวของรายได้และกำไรอยู่ในระดับสูง ดังจะเห็นว่ารายได้จากยอดขายสินค้าและบริการเท่ากับ 128,201 ล้านบาท ในปี 2545 และเพิ่มขึ้นเป็น 148,865 ล้านบาท 192,395 ล้านบาท และ 218,265 ล้านบาท ในปี 2546, 2547 และ 2548 ตามลำดับ (รายงานประจำปี บจม. ปูนซีเมนต์ไทย) ในขณะที่ผลกำไรสุทธิของบริษัทก็เพิ่มขึ้นจาก 14,604 ล้านบาท ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 19,954 ล้านบาท 36,483 ล้านบาท และ 32,236 ล้านบาท ในปี 2546, 2547 และ 2548 ตามลำดับ

หากเปรียบเทียบการเติบโตของกำไรกับกลุ่มทุนอื่น ๆ แล้ว ธุรกิจทั้งสองข้างต้นมีการเติบโตของกำไรอยู่ในระดับสูงมาก บจม. ปูนซีเมนต์ไทยซึ่งในปี 2546 มีกำไรสุทธิเท่ากับ 19,954 ล้านบาท ซึ่งมียอดกำไรที่สูงเป็นอันดับที่ 3 โดยในปี 2545 ก็อยู่ในอันดับ 3 เช่นเดียวกับของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่ บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์ในปี 2546 มีกำไรสุทธิเท่ากับ 12,459 ล้านบาท มียอดกำไรสูงเป็นอันดับที่ 6 (โดยที่ในปี 2545 อยู่ในอันดับที่ 388 เนื่องจากขาดทุนมหาศาลเป็นจำนวนถึง 12,487 ล้านบาท) (ผู้จัดการ 2547 : 147) โดยที่บริษัทที่ทำกำไรในระดับสูงในปี 2546 จากการจัดลำดับข้างต้นของนิตยสารผู้จัดการคือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (มียอดกำไรสูงเป็นอันดับ 1 ด้วยยอดกำไรเท่ากับ 39,400 ล้านบาท นครไทยสคริปมิล อันดับ 2 กำไร 23,227 ล้านบาท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส อันดับ 4 กำไร 18,529 ล้านบาท และธนาคารกสิกรไทย อันดับ 5 กำไร 14,813 ล้านบาท (ผู้จัดการ มิถุนายน 2547 : 146)) การขยายตัวในระดับสูงของ บจม. ปูนซีเมนต์ไทย และ บจม. ธนาคารไทยพาณิชย์จึงเป็นการเติบโตอยู่ในระดับแนวหน้าของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย และนับเป็นกลุ่มทุนที่ฟื้นตัวเร็วและมีการขยายตัวในระดับสูงจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เมื่อเทียบกับกลุ่ม “ทุน” อื่น ๆ ที่ถูกผลกระทบจากภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนั่นเอง

รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของรายได้ของธุรกิจเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ อย่างก้าวกระโดดส่งผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีรายได้ในรูปเงินปันผล (รวมทั้งกำไรจากการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์โดยผ่านบริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ที่ได้ลงทุนในหุ้นต่าง ๆ อาทิเช่น คริสเตียนีและนิลเส็น ไทยเศรษฐกิจประกันภัย ไทยพลาสติก และเคมิภัณฑ์ ไทยลิฟท์อินดัสตรี) อยู่ในระดับสูง เงินปันผลของเครือปูนซีเมนต์ไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทเวศประกันภัยรวมกันแล้วสูงถึง 17,533 ล้านบาท ในช่วงปี 2546 – 2548 (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 เงินปันผลและผลประโยชน์จากที่ดินและค่าเช่าของสำนักงานทรัพย์สินฯ ปี 2546-2548

หน่วย : ล้านบาท

| รายการ | 2546 | 2547 | 2548 | รวม |
|----------------------------|---------|----------|----------|---------|
| ธนาคารไทยพาณิชย์ | 436.9 | 1,641 | 2,421 | 4,498.9 |
| เครื่องซีเมนต์ไทย | 2,160.0 | 5,400 | 5,400 | 12,960 |
| เทเวศประกันภัย | 26.9 | 26.9 | 20.3 | 74.1 |
| ทุนลดาวัลย์ | 3,800 | 5,000 | 5,500 | 14,300 |
| ผลประโยชน์จากค่าเช่าที่ดิน | 1,200* | 1,400 | 1,600* | 4,200 |
| รวม | 7,623.8 | 13,467.9 | 14,941.3 | 36,033 |

แหล่งที่มา : รายงานประจำปี เครื่องซีเมนต์ไทย บจก. เทเวศประกันภัย และ บจก. ธนาคารไทยพาณิชย์ (ฉบับต่าง ๆ), กรุงเทพมหานคร 19 เม.ย.47, มติชน 24 มีนาคม 2548

*ประมาณการโดยผู้เขียน

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงรายได้อื่น ๆ ที่บริหารโดยบริษัททุนลดาวัลย์ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ดีขึ้นและธุรกิจที่บริษัทไปลงทุนด้วยได้กำไรทำให้มูลค่าทรัพย์สินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่โอนไปให้บริษัทดูแลจัดการตั้งแต่ปี 2543 เป็นผู้บริหารมูลค่า 1 หมื่นล้านบาท โดยในปี 2547 ทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 2 หมื่นล้านบาท ส่งผลให้รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในส่วนที่เป็นการบริหารโดยบริษัทเพิ่มขึ้นเป็น 5,000 ล้านบาท ในขณะที่ในปี 2546 มีรายได้เท่ากับ 3,800 ล้านบาท (มติชน 4 มีนาคม 2548 และตารางที่ 6) ผลประโยชน์จากค่าเช่าที่ดินก็อยู่ในระดับสูง ในช่วงปี 2003 – 2005 อาจจะสูงถึง 4,200 ล้านบาท (ตารางที่ 7)

กล่าวโดยสรุปในปี 2546 – 2548 สำนักงานทรัพย์สินฯ มีรายได้ต่าง ๆ ทั้งจากเงินปันผลกำไรจากเงินลงทุนในระยะสั้น รายได้จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียมจากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิ้นถึง 36,033 ล้านบาทรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่สูงมากข้างต้นเพียงแต่แสดงถึงการขยายตัวในระดับสูงของธุรกิจหลักในเครือฯ และธุรกิจร่วมและเกี่ยวข้องอื่น ๆ (ซึ่งลงทุนโดยผ่านบริษัททุนลดาวัลย์) เท่านั้น หากแต่แสดงถึงความสามารถของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในการบริหารรายได้จากที่ดินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ด้วย

ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจในการขยายตัวของผลประโยชน์จากการลงทุนของบริษัททุนลดาวัลย์ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของรายได้จากค่าเช่าที่ดินและรายได้จากอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งนำมาซึ่งรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ

- (1) บทบาทและพลังเหนือรัฐของ “สำนักงานทรัพย์สินฯ”
- (2) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังปี 2540
- (3) นโยบายค่าเช่าและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

บทบาทและพลังเหนือรัฐของ “สำนักงานทรัพย์สินฯ”

อาจกล่าวได้ว่า การปรับบทบาทของสำนักงานทรัพย์สินฯ โดยจำกัดอยู่การลงทุนระยะยาว โดยการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อยู่ในธุรกิจหลัก (Core Business) อันประกอบด้วย เครือซีเมนต์ไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทเวศประกันภัย รวมทั้งการนำ “ที่ดิน” และอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์เป็นนโยบายและการบริหารงานที่ถูกทิศทาง นอกจากนี้การโอนสินทรัพย์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ไปให้บริษัททุนลดาวัลย์จัดการดูแลในการบริหารการลงทุนในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์และไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งให้บริษัทวังสินทรัพย์บริหารที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ สามารถสร้างรายได้แก่สำนักงานทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนโยบายด้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้มีการปรับปรุงสัญญาเช่าที่ดินกับผู้เช่าที่จะหมดอายุลง โดยจะให้ผู้เช่าเช่าทำการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เช่ารายเก่าและรายใหม่มาเช่าพื้นที่โดยยึดหลักการส่วนลดกับผู้เช่าเก่า ส่วนผู้เช่าใหม่จะต้องใกล้เคียงกับราคาตลาดหรือมีความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย (มติชน 4 มีนาคม 2548) ซึ่งถือว่าเป็นรายได้ส่วนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับก่อนปี 2540

พลังของ “สำนักงานทรัพย์สินฯ” ในฐานะองค์กรที่เหนือรัฐได้แสดงออกมาภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 กล่าวคือ ในช่วงปี 2540 – 2545 ธนาคารไทยพาณิชย์และสถาบันการเงินทุกแห่งประสบกับความเสียหายอย่างหนัก ส่งผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ ต้องเพิ่มทุนเพื่อรักษาสถานภาพการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และกอบกู้สถานการณ์วิกฤตของธนาคารไทยพาณิชย์ ตาม “โครงการ 14 สิ่งหา” ความพยายามที่จะเพิ่มทุนของสำนักงานฯ ในเบื้องต้นประสบความล้มเหลวและมีทุนน้อยประมาณ 7,000 ล้านบาทเท่านั้น โดยที่การเพิ่มทุนตามโครงการ “14 สิ่งหา” นั้นต้องการทั้งสิ้นเท่ากับ 32,500 ล้านบาท มีผลให้สำนักงานฯ ถูกลดสัดส่วนในการถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 11.8 ในช่วงปี 2547 – 2546 โดยที่กระทรวงการคลังได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (ร้อยละ 38.8)

รวมทั้งการเข้ามาของถือครองหุ้นรายใหญ่ของชาวต่างชาติ อาทิเช่น UFJ Bank Limited, State Street Bank and Trust Company, HSBC (Singapore), Normincoes Pt Limited เป็นต้น (รายงานประจำปีธนาคารไทยพาณิชย์ 2546)

สำนักงานทรัพย์สินฯ โดย ดร.จิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้นำ “ที่ดิน” ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ย่านทุ่งพญาไทหรือบริเวณถนนราชวิถีตั้งแต่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ (ยกเว้น มูลนิธิคนตาบอด) ซึ่งเป็นที่ดินในหน่วยงานราชการเช่า จำนวน 484.5 ไร่ มูลค่าประมาณ 16,500 ล้านบาท แลกกับหุ้นของธนาคารไทยพาณิชย์ที่กระทรวงการคลังถืออยู่ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ปี 2540 และในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็กลับมาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อีกครั้งคือมีส่วนถือหุ้นในธนาคารไทยพาณิชย์เท่ากับร้อยละ 25 ในปี 2544 การกระทำดังกล่าวได้สะท้อนภาพของการมีอำนาจของสำนักงานทรัพย์สินฯ เหนือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะ “การแลกเปลี่ยนที่ดินกับหุ้นนั้น เป็นการกระทำที่กฎหมายไม่อนุญาตให้กระทรวงการคลังกระทำได้ด้วย โดยที่กฎหมายระบุชัดเจนว่า การแลกเปลี่ยนที่ดินต้องเป็นการแลกเปลี่ยนที่ดินของฝ่ายหนึ่งกับอีกฝ่ายหนึ่งในราคาที่ต้องเท่าเทียมกันด้วย” (ทรงเกียรติ, 2547 : 41) ประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดความสงสัยว่าทั้ง ๆ ที่ธนาคารไทยพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินการ โดยภาคเอกชนเป็นสำคัญและไม่ใช่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 ทำไมกระทรวงการคลังถึงอนุญาตทำได้ และหากกรณีนี้เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารกสิกรไทย กระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ทำได้หรือไม่ และใช้มาตรฐานอะไร? นอกจากนี้เงินทุนที่กระทรวงการคลังนำมาเพิ่มทุนในธนาคารพาณิชย์ในปี 2542 ก็มาจากการระดมทุนจากประชาชนด้วยการออกพันธบัตรต้องมีภาระจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 4.25 ต่อปี จนถึงปี 2552 (จ่ายค่าดอกเบี้ยทุก 6 เดือน) และหาก “ที่ดิน” ที่ได้จากสำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่สามารถนำไปหาผลประโยชน์ได้ กระทรวงการคลังจะนำเงินจากแหล่งใดมาถ้อยถอนพันธบัตรดังกล่าว (ทรงเกียรติ 2547 : 40) ในที่สุดก็คงจะต้องมาจากภาษีของประชาชนนั่นเอง

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 โดยเฉพาะหลังปี 2543 มีผลต่อการเจริญเติบโตทางธุรกิจของบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ระดับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลง รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ให้ขยายตัว เช่น สามารถนำค่าใช้จ่ายที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ใช้ลดหย่อนภาษีเงินได้ เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และมีผลต่อการขยายตัวของธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ

อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำมาก คือ ไม่เกินร้อยละ 3 - 4 ต่อปี มีผลต่อการก่อสร้าง โดยเฉพาะขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ เช่น การก่อสร้างบ้าน ภาคการก่อสร้างมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วประมาณมากกว่าร้อยละ 10 ในช่วงปี 2544 - 2548 พื้นที่ก่อสร้างในเขตเทศบาลทั่วประเทศเพิ่มอย่างรวดเร็วเป็น 18,571,000 ตารางเมตร ในปี 2546 เป็น 22,698,000 ตารางเมตร ในปี 2547 โดยจำแนกเป็นพื้นที่ก่อสร้างของที่อยู่อาศัย 13,205,000 ตารางเมตร และเพิ่มเป็น 16,111,000 ตารางเมตร ในช่วงเดียวกันพื้นที่ก่อสร้างสำหรับการพาณิชย์เท่ากับ 3,363,000 ตารางเมตร และ 3,640,000 ตารางเมตร ในช่วงเดียวกัน และพื้นที่ก่อสร้างเพื่อการอุตสาหกรรมเท่ากับ 2,002,200 ตารางเมตร และ 2,946,200 ตารางเมตร ในช่วงเดียวกัน (Bangkok Post, Economic Review, Year End 2005) การเติบโตของภาคก่อสร้างส่งผลให้ธุรกิจซีเมนต์รวมทั้งธุรกิจผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง เช่น กระเบื้องหลังคา กระเบื้องเซรามิกปูพื้นบุผนัง บล็อกปูพื้นสุขภัณฑ์ และก๊อกน้ำ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ยอดขายสุทธิของธุรกิจซีเมนต์ในปี 2545 เท่ากับ 27,269 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 41,630 ล้านบาท ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 34 ในช่วงเวลาเดียวกัน ส่วนผลิตภัณฑ์ก่อสร้างในปี 2545 มียอดขายสุทธิเท่ากับ 16,129 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 22,227 ล้านบาท ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 27 ในช่วงเวลาเดียวกันซึ่งนับว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงมาก (รายงานประจำปี 2548 เครือซีเมนต์ไทย) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและส่วนบุคคลของธนาคารไทยพาณิชย์ก็เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาคก่อสร้างนั่นเอง อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ประกอบกับการขยายตัวของภาคก่อสร้าง โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 156,391 ล้านบาทในปี 2547 และเป็น 184,743 ล้านบาท ในปี 2548 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวสูงสุดของการให้สินเชื่อคือร้อยละ 16 ในช่วงเวลาเดียวกัน การขยายตัวดังกล่าวส่งผลให้หนี้ที่ก่อไม่เกิดรายได้ (NPL) อันเกิดจากภาคอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง

อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมีผลสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนของระบบเศรษฐกิจจากภาคธนาคารพาณิชย์ เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อลงทุนในตลาดทุนเพื่อแสวงหาผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงกว่า มูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ (market capitalization) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ราคาของหุ้นโดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์กลายเป็นแหล่งดึงดูดนักลงทุนทั้งประเภทสถาบันและส่วนบุคคลทั้งภายในและต่างประเทศ บริษัททุนตลาดหลักทรัพย์ในฐานะเป็นหน่วยงานในพอร์ตลงทุนในตลาดหุ้นของสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็สามารถบริหารจัดการการลงทุนและนำมาซึ่งผลกำไรในระดับสูง นอกจากนี้บริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็มีรายได้จากการขายหลักทรัพย์ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์มีกำไรจากการขายหลักทรัพย์สูงถึง 8,257 ล้านบาทในปี 2547 ซึ่งคิดเป็นรายได้ร้อยละ 18.8 ของรายได้ทั้งหมด (แบบ 56-1)

ค่าเงินบาทไทยที่ลดลงเมื่อเทียบกับเงินตราสกุลอื่น ๆ ภายหลังจากวิกฤตการณ์ปี 2540 ก็มีผลสำคัญต่อการขยายตัวของธุรกิจเครื่องซีเมนต์ไทย โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลง ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศสูงขึ้น ทำให้ยอดขายผลิตภัณฑ์ของเครื่องซีเมนต์ไทยอันประกอบไปด้วย ธุรกิจปิโตรเคมี (ซีเมนต์ และกระดาษกึ่งขยายตัวในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจปิโตรเคมีมีการขยายตัวที่สูงมาก รายได้จากธุรกิจปิโตรเคมีเมื่อคิดเป็นรายได้ทั้งหมดของเครื่องซีเมนต์ไทยเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 25.5 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 34.1, 39.0 และ 39.0 ในปี 2546, 2547 และ 2548 (รายงานประจำปี บริษัทปูนซีเมนต์ไทย (มหาชน) ฉบับต่าง ๆ) การเติบโตของรายได้อย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางธุรกิจอย่างขนานใหญ่ โดยการขยายการลงทุนไปต่างประเทศและต้องการสร้างความเป็นผู้นำในระดับภูมิภาค ที่สำคัญ อาทิเช่น ตั้งโรงงานผลิตปูนซีเมนต์ที่กัมพูชา (มูลค่าลงทุน 3,200 ล้านบาท) โรงงานกระเบื้องหลังคาคอนกรีตที่เวียดนาม (160 ล้านบาท) ลงทุนเพิ่มในธุรกิจเหมืองแร่เพื่อผลิตฟิวส์ที่อินโดนีเซีย (300 ล้านบาท) ร่วมลงทุนตั้งโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ที่อิหร่าน (1,000 ล้านบาท) และได้ขยายการลงทุนภายในประเทศ โดยร่วมกับ Dow Chemical ตั้งโรงงานโพลีเอทิลีนแห่งที่ 2 (44,000 ล้านบาท) และโครงการ Downstream (16,000 ล้านบาท) (รายงานประจำปี 2548, บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน))

ทั้งการเติบโตอย่างรวดเร็วของธนาคารไทยพาณิชย์และเครื่องซีเมนต์ไทยส่งผลให้ธุรกิจในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ คือ บจม. เทเวศประกันภัย ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย เพราะ บจม. เทเวศประกันภัยได้รายได้จากเบี้ยประกันภัย เช่น การประกันอสังหาริมทรัพย์ การประกันภัยทางทะเลและขนส่ง เป็นต้น โดยรายได้ของเบี้ยประกันส่วนสำคัญมาจาก ธุรกิจของเครื่องซีเมนต์ไทย ธุรกิจของธนาคารไทยพาณิชย์และบริษัทในเครือส่งผลให้รายได้ของ บจม. เทเวศประกันภัยเพิ่มขึ้น การเติบโตอย่างรวดเร็วส่งผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เพิ่มการถือหุ้นจาก 2,999,940 หุ้น (หรือคิดเป็นร้อยละ 24.99 ของการถือหุ้นทั้งหมด) ในปี 2548 เป็น 10,401,846 หุ้น ในปี 2549 ซึ่งทำให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 86.6 ของการถือหุ้นทั้งหมด (www.deves.co.th)

นโยบายค่าเช่าและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

นโยบายค่าเช่าและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ปรับนโยบายค่าเช่ารวมทั้งการนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ มาแสวงหารายได้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น ในอดีตก่อนปี 2546 รายได้จากผลประโยชน์จากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อยู่ในระดับต่ำและขยายตัวอย่างเชื่องช้า มาตรการหลายอย่างที่มีผลต่อการเพิ่มพูนผลประโยชน์จากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เช่น (1) มีการปรับปรุงเพิ่มค่าเช่าที่ดิน (ในย่านที่มีการประกอบธุรกิจขนาดใหญ่) ให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดมากขึ้น โดยเริ่มจากปี 2544 เป็นต้นไป ส่งผลให้บริษัท วังเพชรบูรณ์ ผู้พัฒนาโครงการเวสต์

เทรดเซ็นเตอร์บนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งมีปัญหาทางการเงินก่อนหน้าปี 2540 แล้ว ถูกถอดถอนสิทธิผู้เช่าและทำประโยชน์ โดยสำนักงานฯ ได้เรียกร้องค่าเสียหายถึงกว่า 6 พันล้านบาท เพราะคู่กรณีได้ทำผิดสัญญา ในที่สุดสำนักงานทรัพย์สินฯ ก็ได้เซ็นสัญญาใหม่กับ บจก. เซ็นทรัลพัฒนา (Central Pattana Plc) ของตระกูลจิราวัฒน์ ซึ่งสัญญามีอายุ 30 ปี สำนักงานทรัพย์สินฯ มีรายได้จากค่าเช่าระยะยาวในโครงการนี้เท่ากับ 2,000 ล้านบาท รวมทั้งภาษีอื่น ๆ (Nation, December 24, 2002) ซึ่งบริษัทเซ็นทรัลพัฒนามีโครงการพัฒนา World Trade Centre ให้เป็นชอปปิง คอมเพล็กซ์ สำนักงานให้เช่า 45 ชั้น ศูนย์การค้า โรงแรมระดับ 5 ดาว และโรงแรม รวมทั้งที่จอดรถขนาดใหญ่ (Nation, December 24, 2002) (2) นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ ยังมีรายได้จากค่าเช่าจากการต่อสัญญาเช่าที่ดินแก่โรงแรมดุสิตธานีอีก 15 ปี (หลังจากหมดสัญญาเช่า 30 ปี) โดยมีมูลค่าถึง 1.1 พันล้านบาท ซึ่งได้รับการชำระงวดแรกแล้วประมาณ 300 ล้านบาท (Nation March 24, 2003) ในส่วนของส่วนราชการได้มีการปรับอัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นตามลำดับจากอัตรา 0.2% จากราคาประเมินในปี 2548 ซึ่งผลจากการเพิ่มอัตราค่าเช่าดังกล่าวส่งผลให้รายได้จากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานรัฐของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพิ่มขึ้นจาก 84.52 ล้านบาท ในปี 2544 และเพิ่มเป็น 211.31 ล้านบาท 422.62 ล้านบาท 633.93 ล้านบาท และ 845.25 ล้านบาท ในปี 2545, 2546, 2547 และ 2548 ตามลำดับ (ฉบับพิน 2547 : 68 – 69) อย่างไรก็ตามสำหรับผู้เช่ารายย่อย เช่น ผู้ที่อยู่อาศัยทั่วไปหรือผลประโยชน์พอเพียงจะได้รับค่าเช่าในอัตราต่ำ (โพสต์ทูเดย์ 13 เมษายน 2547)

นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีแผนงานและโครงการที่จะนำ “ที่ดิน” มาเพิ่มผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยมีโครงการที่สำคัญคือ (1) ที่ดินบริเวณโรงเรียนเตรียมทหารเดิมจำนวน 120 ไร่ (ขณะนี้ให้เช่าชั่วคราวเป็นสวนลุมไนท์บาร์ซาร์) มาพัฒนาเป็นคอมเพล็กซ์ขนาดใหญ่ ในขณะที่กำลังเปิดรับประมูลจากผู้ประกอบการ (2) โครงการพัฒนาระบบถนนราชดำเนินกลางเพื่อพัฒนาเป็นกิจกรรมด้านการท่องเที่ยววัฒนธรรม เป็นต้น โดยคาดว่าโครงการดังกล่าวข้างต้นจะนำมาซึ่งรายได้เป็นจำนวนมากแก่สำนักงานทรัพย์สินฯ ในอนาคต

กลุ่ม “ทุน” พันธมิตร ของสำนักงานทรัพย์สินฯ

แรงกดดันจากการเปิดเขตการค้าและการเงินเสรี การแข่งขันของกลุ่มทุนต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ การเติบโตของการลงทุน โดยผ่านตลาดทุน (โดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) โดยเริ่มมีความสำคัญแทนที่สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ในการระดมทุน รวมทั้งความอึดตัวของตลาดภายในประเทศ อาทิเช่น ความต้องการซีเมนต์และผลิตภัณฑ์ก่อสร้างได้ส่งผลต่อการปรับตัวของสำนักงานทรัพย์สินฯ ในการขยายโอกาสในการลงทุนและหากกลุ่ม

พันธมิตรใหม่ ๆ นอกจากมีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจปิโตรเคมี เช่น ทรูทูลเอื้อชูเกียรติ และกลุ่มพลังงานอื่น ๆ เช่น กับ ปตท. และบริษัทในเครือแล้ว สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่ม “ทุน” ชัยนำในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก็คือ กลุ่มทุนเทมาเซก (Temasek Holding) ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้นเอง นายชุมพล ณ ลำเลียง อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่เครือซีเมนต์ไทยได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริษัทสิงคโปร์เทเลคอมมูนิเคชั่น จำกัด หรือที่เรียกว่า Singtel (ตั้งแต่ปี 2547) ซึ่งถือว่าเป็นบริษัทโทรคมนาคมรายใหญ่ของภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ในฐานะบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ปล่อยเงินกู้ร่วมกับธนาคารกรุงเทพฯ รวมทั้งสิ้น 30,000 ล้านบาท (โดยแบ่งกันในส่วนร้อยละ 50) เพื่อปล่อยเงินกู้ให้กับ ซีอาร์ โฮสติงส์ ที่มาธนาคารจากสิงคโปร์รับประกันอยู่ ทั้งนี้เพื่อซื้อหุ้นของชินคอร์ป ซึ่งมีผลให้กลุ่มทุนเทมาเซกถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดของชินคอร์ปในต้นปี 2549 (โปรดดูรายละเอียดใน 25 คำถาม Shin เบื้องหลังดีลเทคโอเวอร์ชินคอร์ป 2549) นอกจากนี้ในคณะกรรมการของธนาคารไทยพาณิชย์ก็มีตัวแทนจากกลุ่มเทมาเซกอยู่ด้วย คือ ปีเตอร์ เชียะ ลิม ฮวด (ซึ่งในปัจจุบันเขาดำรงตำแหน่ง Temasek Advisory Panel Capital Land Limited, และ Government of Singapore Investment Corporation และเคยดำรงตำแหน่ง Singapore Technology etc ซึ่งบริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทในเครือของกลุ่มเทมาเซกทั้งหมด (รายงานประจำปี ธนาคารไทยพาณิชย์ 2548) นอกจากนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ โดยธนาคารไทยพาณิชย์และทุนลดาวัลย์ได้ร่วมทุนกับบริษัทในเครือของ Capital Land (อันเป็นบริษัทของกลุ่มทุนเทมาเซก) กลุ่มอิตัลไทย และอิสระว่องกุศลกิจ (กลุ่มน้ำตาลมิตรผล) ตั้งบริษัทพริ้มส (ประเทศไทย) เข้ามาจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเครือทรัพย์สินด้วย (วิรัตน์ 2546 : 212) ซึ่งแสดงถึงการขยายอาณาจักรทางธุรกิจทางด้านอสังหาริมทรัพย์และอาจจะรวมถึงธุรกิจอื่น ๆ ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กจช. ร.5 กระทรวงเกษตรฯ 6/6153 (2546)

กจช. ร.5 กระทรวงคลัง 9.4 ค/65 2450)

Corporate Thailand – December 2003. “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คงไว้แก่นแท้”
หน้า 32 – 42

Corporate Thailand – December 2003.’ ทวิกรของทรัพย์สินฯ ทูลดาวัลย์ – วังสินทรัพย์” หน้า 46
– 48

<http://www.deves.co.th>

<http://www.settrade.com>

Tasaka Toshio, Nishizawa Kikuo 2003. **ประวัติการถือครองที่ดินกรุงเทพฯ** (แปลจากภาษาญี่ปุ่น
โดย นิภาพร รัชตพัฒนากุล) Tokyo : Nihon – Hyoronsha.

การเงินธนาคาร 2545. “ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เปิดยุคทศศตวรรษใหม่ สนง.ทรัพย์สินฯ”
มีนาคม หน้า 54 – 57

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2525. **วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย**
ไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2536. **วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เกษียร เตชะพีระ 2547. “เอกอัครปัญญาชนสาธารณะแห่งความเป็นไทย (ตอนต้น)” **มติชนรายวัน**
25 ส.ค.

เกษียร เตชะพีระ 2549. “พินิจข้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ (ตอนจบ)” **มติชนรายวัน** 27 พ.ค.
ข้อมูลสถิติการซื้อขายหลักทรัพย์ ปี 2546

คู่มือหุ้นไทย 2547 : สรุปข้อมูลจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย 2548.

ชนิดา ชิตบัณฑิตย์ 2547 “โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ : การสถาปนาพระราชอำนาจนำ”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชลลดา วัฒนศิริ 2529. “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433 – 2475”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
ฉบับพิมพ์ 2547. **โคตรธุรกิจ**. กรุงเทพฯ : เพชร พับบลิชซิ่ง

ณัฐวิทย์ ณ นคร 2547. “สำนักงานทรัพย์สินฯ Mission Possible!!!” **กรุงเทพธุรกิจ**, 19 เมษายน

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด
(มหาชน) (แบบ 56-1) ฉบับต่าง ๆ

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด
(มหาชน) (แบบ 56-1) ฉบับต่าง ๆ

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สรุปข้อสนเทศ บริษัทจดทะเบียน ฉบับต่าง ๆ

ทรงเกียรติ ชาติวัฒนานนท์ 2547. “โคตรเก่ง จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ยึด SCB คืนจากคลัง”
ดอกเบี้ย ปีที่ 23, ฉบับที่ 275, พฤษภาคม, หน้า 34-45

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ 2528. “บทบาทของกรมพระคลังข้างที่ต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจในอดีต (พ.ศ.
2433-2475)” วารสารธรรมศาสตร์

ทักษ์ เกลิมเตียรณ 2548. การเมืองระบบฟอซูนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ ผู้แปล พรรณี ฉัตรพลรักษ์,
ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข, ชำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ธนาคารไทยพาณิชย์ รายงานประจำปี. ฉบับต่าง ๆ

บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (มหาชน) รายงานประจำปี. ฉบับต่าง ๆ

ประชุมกำหนดการประชุมศก พ.ศ. 2491, เล่ม 61 หน้า 137-141

ประวัติสังเขปสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ม.ป.ด.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริสเบเคอร์ 2542. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ เชียงใหม่ :
ซิลค์เวอร์มบุคส์

ผู้จัดการ, ปีที่ 21 ฉบับที่ 249 มิถุนายน 2547

พจนา เหลืองอรุณ 2523. “การเดินทางพาณิชย์กับเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2398 – 2468” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช
2477

โพสต์ทูเดย์ 13 เมษายน 2547

โพสต์ทูเดย์ 28 ก.ย. 2546

โพสต์ทูเดย์ 4 มี.ค. 2548

ภาวิดา ปานะนนท์ 2548 “พลวัตบริษัทข้ามชาติหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาเครือเจริญ

โภคภัณฑ์และเครื่องซีเมนต์ไทย” (ร่าง) บทความเสนอต่อการประชุมเพื่อรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่อง โครงสร้างและพลวัตทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 25 พฤษภาคม, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มติชนรายวัน 30 ต.ค. 2547

มติชนรายวัน 4 มี.ค. 2548

รายงานประจำปี บริษัทเทเวศประกันภัย (มหาชน) ฉบับต่าง ๆ

วิรัตน์ แสงทองคำ 2530. “ธุรกิจสำนักงานทรัพย์สินฯ เพื่อพัฒนาคน ที่ดิน และประเทศชาติ”

ผู้จัดการ หน้า 131 – 136

วิรัตน์ แสงทองคำ 2543. ยุทธศาสตร์ความใหญ่เครื่องซีเมนต์ไทย. กรุงเทพฯ พี.เพรส

วิรัตน์ แสงทองคำ 2546. ผู้จัดการ กันยายน.

วิรัตน์ แสงทองคำ 2549. ชุมพล ณ ลำเลียง “ผมเป็นเพียงลูกจ้าง” สุปราณี คงนิรันดรสุข (บ.ก.)

กรุงเทพฯ : อักษรการพิมพ์

วิรัตน์ แสงทองคำ 2546. “ปูนใหญ่เล็กไปแล้ว” ผู้จัดการ, กันยายน

สฤณา เทเวรัตน์มณีกุล 2543. “การจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมศักดิ์ เข็มธีรสกุล 2549. “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร” ใน ฟ้าเดียวกัน

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม หน้า 67-93

สยามพร ทองสารี 2528. “ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) : ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพง

พระนครด้านเหนือและด้านใต้พระนคร” วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2527. ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ. 2475 – 2503. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์

สิริพร สุโกศล 2539. “การจัดโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงานทรัพย์สินส่วน

พระมหากษัตริย์” ภาคนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุนทรี อาสะไวย์ 2533. วิกฤตการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุปราณี คงนิรันดรสุข 2535. “เปิดแดนสนธยา สนง.ทรัพย์สินฯ” ผู้จัดการรายเดือน. ปีที่ 10

ฉบับที่ 110, พฤศจิกายน หน้า 192 – 212

สุพจน์ แจ็งเร็ว 2545. “คดียึดทรัพย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ” ศิลปวัฒนธรรม, มิถุนายน หน้า

63-80

หนังสือชี้ชวน บจม. ปูนซีเมนต์ไทย 2546, และ 2547 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
 อุกฤษณ์ ปีทมนันท์ 2546. **วิกฤตการณ์เศรษฐกิจกับการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา 2546

ภาษาอังกฤษ

Askew, M. 1993. “The Making of Modern Bangkok : State Market and People in the Shaping of the Thai Metropolis” the 1993 Year – End Conference, who Gets what and How? Challenges for the Future December 10-11, Ambassador City Jomtien, Chonburi

Bangkok Post. **Economic Review** Year End 2005

Chaiyan Rajchagool 1994. **The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy** Bangkok : White Lotus

Companies Handbook. Various Years

Ellis, Eric 2003. **Thailand’s Crown Property Bureau Gets a Corporate Make Over.**

Greene, S.L.W. 1999. **Absoulte Dreams Thai Government Under Rama VI, 1910 – 1925.** Bangkok : White Lotus

Hewison, K. 1989. **Bankers and Bureaucrats Capital and the Role of the State in Thailand.** New Haven : Yale University Southeast Asia Studies

International Gas Report 1996

Investor, 1971. February

Listed Company Handbook. Various Years

The Nation 24, December 2002

The Nation 24, March, 2003

Pavida Panaond 2001. “The Making of Thai Multinationals : A Comparative Study of Thailand’s CP and Siam Cement Groups. **Journal of Asian Business.** Vol.17, no.3 pp.41-70

Porphant Ouyyanont 1997. “Bangkok’s Population and the Ministry of the Capital in Early 20th Century Thai Hisotry” **Southeast Asian Studies**, Vol.35 no.2, pp.240-260

Porphant Ouyyanont 1999. “Physical and Economic Change in Bangkok, 1851 – 1925” **Southeast Asian Studies**, Vol.36, no.4 March pp.437 – 474

Porphant Ouyyanont 2001. “The Vietnam War and Tourism in Bangkok’s Development, 1960-

1970” **Southeast Asian Studies**. Vol. 39, no.2 pp.157 – 187.

Skinner G. W. 1957. **Chinese Society in Thailand : An Analytical History**. Ithaca : Cornell University Press

Sternstein, L. 1982. **Portrait of Bangkok**. Bangkok : Metropolitan Administration

Suehiro Akira 1989. **Capital Accumulation in Thailand 1855 – 1985**. Tokyo : The Centre for East Asian Cultural Studies

Thailand Company Handbook. Various Year

Thailand Company Information, 1990-91.

The Thai Business Group, 2001

The Thai Business Group, 2003

www.time.com/time/asia/magazine

ตารางภาคผนวก 2 A ธุรกิจที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นในปี 1979 1991
และ 1996

| บริษัท | ทุนจดทะเบียนปี 1991 (ล้านบาท) | ร้อยละการถือหุ้น | | | ลักษณะธุรกิจ |
|------------------------------------|----------------------------------|------------------|------|---------|-----------------------------------|
| | | 1979 | 1991 | 1996/97 | |
| การผลิตในภาค อุตสาหกรรม | | | | | |
| ปูนซีเมนต์ไทย (1913) | 1200 | 50 | 35.6 | 35.6 | ผู้ผลิตและขายวัสดุก่อสร้าง |
| ศรีมหาราชา (1947) | n.a. | 98.8 | 98.0 | | ผู้ค้าไม้ |
| อุตสาหกรรมทำเครื่องแก้ว (1953) | 195 | - | 9.3 | 15.2 | โรงงานแก้ว |
| หินอ่อน (1956) | | - | 49.9 | 49.9 | ผู้ขายหินอ่อน |
| สยามเคมี (1959) | 200 | 11 | 9.6 | 9.6 | ผู้ผลิตและนำเข้าเคมีภัณฑ์ |
| ไทยออยล์ (1961) | 20 | - | 2.2 | | |
| บางสยาม (1962) | 45 | 14.4 | 14.4 | 14.4 | ผู้ผลิตและขายยางรถยนต์ |
| ไทยอินดัสเทรียลแก๊ส (1970) | 180 | n.a. | 15.0 | 15.0 | ผู้ผลิตแก๊ส |
| ทุ่งคาฮาบอร์ (1976) | 300 | 30 | 10.3 | 10.3 | เหมืองแร่ |
| ไทยเทโรกราฟฟิคซิสเต็ม (1978) | 40 | - | 10 | - | ผู้ขายเครื่องถ่ายเอกสาร |
| อ่าวขามไทย (1976) | 130 | 26 | 15 | 15 | เหมืองแร่ |
| ไทยลิฟท์ อินดัสตรี (1977) | 300 | n.a. | n.a. | 8.0 | ผลิตเครื่องมือและอุปกรณ์ ลิฟท์ |
| การแร่และสากลกิจบริหาร (1979) | 1 | - | 35 | | รับจ้าง บริหาร |
| เยื่อกระดาษสยาม (1979) | 1,000 | - | 11.6 | 5.9 | ผู้ผลิตและขายเยื่อกระดาษ |
| ผาแดงอินดัสตรี (1981) | 800 | - | n.a. | - | เหมืองแร่และสังกะสี |
| ก๊าซธรรมชาติไทย (1982) | 100 | - | 10 | | วิจัยและพัฒนาแก๊ส |
| ปุ๋ยแห่งชาติ (1982) | 185 | - | 10 | - | ผู้ผลิตปุ๋ยเคมี |
| ฮอนดาร์คาร์ (ประเทศไทย) (1983) | 40 | - | 10 | - | ผู้ประกอบและขายรถยนต์ |

| บริษัท | ทุนจดทะเบียนปี 1991 (ล้านบาท) | ร้อยละการถือหุ้น | | | ลักษณะธุรกิจ |
|---|----------------------------------|------------------|------|---------|---------------------------------------|
| | | 1979 | 1991 | 1996/97 | |
| ชลสิน (1984) | 15 | - | 1.6 | | สำรวจและพัฒนาแหล่ง ทอง |
| ปิโตรเคมีแห่งชาติ (1984) | 200 | - | 2 | - | อุตสาหกรรมปิโตรเคมี |
| ไทยวาร์กซ์ (1984) | 85 | - | 20 | | ผลิตไม้อัดสลับชั้น |
| สยามโคนา (1985) | 124 | - | 10 | - | ผู้ผลิตหลอดภาพโทรทัศน์ |
| ไทยซีอาร์ที (1986) | 600 | - | 5 | - | ผู้ผลิตหลอดภาพโทรทัศน์ |
| อโรเมติกส์ (1989) | 3,990 | - | - | 5.01 | ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ |
| เหล็กสยาม | n.a | 99 | - | - | ผลิตและจำหน่ายเหล็กเส้น |
| ผลิตไฟฟ้า (1992) | 4,400 | - | - | 2.00 | ผลิตกระแสไฟฟ้า |
| ค้าซากลซีเมนต์ไทย (1978) | n.a | 70 | - | - | ค้าขายซีเมนต์ |
| นวโลหะไทย | n.a | 99 | - | - | เหล็กหล่อรูปพรรณ |
| ไทยไฮยาไลน์ซ์ (ร่วมทุนกับ ญี่ปุ่น) | n.a | 20 | - | - | ผลิตเส้นซ์ต่าง ๆ |
| สยามคูโบต้าดีเซล (ร่วมทุน กับญี่ปุ่น) | n.a | 41 | - | - | เครื่องจักรกลทาง การเกษตร |
| อิทแลงเวลโรลินส์ (ประเทศ ไทย) | n.a | 20 | - | - | |
| วาย เค เค ซิปเปอร์ (ประเทศ ไทย) (ร่วมทุนญี่ปุ่น) | | 36 | 10 | 10 | ผลิตชิป |
| ไว เค เค เทรดิง (ร่วมทุน ญี่ปุ่น) | | 36 | - | - | อุตสาหกรรมสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม |
| ปิโตรเซน | 600 | | | 20 | เคมีภัณฑ์ |
| ไทยอินดัสเตรียลฟอรัจิวส์ (1973) | | 30 | - | - | ชิ้นส่วนอะไหล่ |
| ไทยฟูจิชิรอกซ์ | 40 | n.a | 10 | 10 | ผลิตและจำหน่ายเครื่อง เอกสาร |

| บริษัท | ทุนจดทะเบียนปี 1991 (ล้านบาท) | ร้อยละการถือหุ้น | | | ลักษณะธุรกิจ |
|------------------------------------|----------------------------------|------------------|------|---------|--|
| | | 1979 | 1991 | 1996/97 | |
| สถาบันการเงิน | | | | | |
| ธ.ไทยพาณิชย์ (1904) | 3,800 | 50 | 26.2 | 26.2 | ธนาคารพาณิชย์ |
| ธ.นครธน (1933) | 600 | 11.8* | 7.8 | 7.8 | ธนาคาร (*สัดส่วนผู้ถือหุ้น ปี 1988) |
| ธ.นครหลวงไทย (1941) | 4,545 | 10.1 | 4.9 | 3.8 | ธนาคารพาณิชย์ |
| ธ.กสิกรไทย (1945) | 7,000 | - | 2.5 | 2.5 | ธนาคารพาณิชย์ |
| ธ.ไทยท努 (1949) | 600 | 2.3* | 1.7 | - | ธนาคาร (*สัดส่วนผู้ถือหุ้น ปี 1988) |
| บงล.สินอุตสาหกรรม (1966) | 300 | 49 | 11.3 | 11.1 | บริษัทไฟแนนซ์และลงทุน |
| ธ.กรุงไทย (1971) | 10,000 | - | 1.08 | .97 | ธนาคารพาณิชย์ |
| บงล.บุคคลิกซ์ (1971) | 160 | 45 | 25 | 18.8 | บริษัทไฟแนนซ์และลงทุน |
| เครดิตฟองซิเอร์สินธนาคาร (1972) | 20 | 98 | 60 | - | สถาบันการเงินเพื่อพัฒนา ที่ดิน |
| เครดิตฟองซิเอร์สินเคหการ (1973) | 50 | 29 | 13.3 | - | สถาบันการเงินเพื่อพัฒนา ที่ดิน |
| บงล.ธนสยาม (1974) | 600 | 16.6 | 14.4 | 13.2 | บริษัทไฟแนนซ์และลงทุน |
| ประกันภัย/คลังสินค้า | | | | | |
| ไทยเศรษฐกิจประกันภัย (1947) | 120 | 90 | 38.7 | 2.5 | บริษัทประกัน |
| เอช แอล วี (1961) | 1.5 | 25 | 22 | - | บริษัทประกัน |
| อิท อีว คิท แลงเลว (ไทย) (1968) | 1.5 | - | 20 | - | บริษัทประกัน |
| HHL employee Benefit (1968) | 25 | - | 25 | | บริษัทประกันภัย |
| ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต (1976) | 300 | - | 5 | 5 | บริษัทประกันชีวิต |
| ทรัพย์ศรีไทยคลังสินค้า (1976) | 110 | 40 | - | - | คลังสินค้า |

| บริษัท | ทุนจดทะเบียนปี 1991 (ล้านบาท) | ร้อยละการถือหุ้น | | | ลักษณะธุรกิจ |
|---|----------------------------------|------------------|------|---------|-----------------------|
| | | 1979 | 1991 | 1996/97 | |
| ไทยพับบลิคพอร์ต | 1,250 | - | 24.4 | 24.4 | คลังสินค้า |
| โรงแรม | | | | | |
| สหโรงแรมการท่องเที่ยว (1953)40 | 40 | 12 | 12.4 | - | โรงแรม |
| ดุสิตธานี (1966) | 405 | 18 | 14.7 | 14.6 | โรงแรม |
| ราชดำริ (1973) | 450 | 12 | 4.9 | - | โรงแรม |
| บางกอกอินเตอร์คอน ติเนนตัล (1977) | 174 | | 10.4 | 10 | โรงแรม |
| รอยัลลอร์ด (1978) | 937.5 | - | 6 | 6 | โรงแรม |
| คอนเมืองอินเตอร์เนชันแนล (1981) | 120 | - | 17 | - | โรงแรม |
| แสนสุรัตน์ (1961) | 41.1 | 48 | 41.1 | | โรงแรมและพัฒนาที่ดิน |
| นราธิวาสธานี | 180 | - | | 55 | โรงแรม |
| ธุรกิจพัฒนาที่ดิน/ก่อสร้าง | | | | | |
| คริสเตียนีและนิลเสน (ไทย) (1930) | 450 | - | 12.5 | 20.7 | รับเหมาก่อสร้าง |
| นันทวัน (1974) | 20 | - | 10 | | พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ |
| วังลดาวัลย์ (1983) | 20 | - | 29 | | บริษัทลงทุน |
| ชนันดร (1992) | 1 | - | 90 | | บริษัทพัฒนาที่ดิน |
| สยามสินธร (n.a) | 1,000 | | 24.9 | 24.9 | พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ |
| อเมริกันแอฟเพรชัล | 1 | - | - | 10 | |
| ธุรกิจบริการ/สื่อมวลชน | | | | | |
| สหคินีมา (1932) | 6 | 91 | 92 | - | ข่าวสารและบันเทิง |
| ชนสง (1930) | n.a | - | .03 | | ขนส่ง บขส |
| พิชชสิทธิ์ (1943) | 6 | - | 6.8 | | ผู้ขายสินค้าเกษตรกรรม |
| บริการเชื้อเพลิงการบิน กรุงเทพฯ (1983) | 80 | - | 10.9 | | กิจการบริการ |
| ฟอร์ทิส (1984) | 40 | - | 29 | 25 | ผู้ขายผลิตภัณฑ์บาจา |

| บริษัท | ทุนจดทะเบียนปี 1991 (ล้านบาท) | ร้อยละการถือหุ้น | | | ลักษณะธุรกิจ |
|-------------------------|----------------------------------|------------------|------|---------|--------------------|
| | | 1979 | 1991 | 1996/97 | |
| ทางด่วนกรุงเทพฯ (1987) | 5,500 | - | 2.6 | | กิจการทางด่วนพิเศษ |
| สยาม ดี เอช วี (1990) | 5 | - | 2 | | วิจัยสภาวะแวดล้อม |
| โรงพิมพ์ตะวันออก (1990) | 300 | - | 10 | 10 | โรงพิมพ์ |
| บางกอกไมโครบัส (1992) | 200 | - | 10 | | เดินรถเมล์ |

แหล่งที่มา : เกริกเกียรติ (2525 : 391 – 393) สุปราณี (2535 : 202 – 206) แบบ 56-1, และ **สรุปข้อเสนอเทศบริษัทจดทะเบียน, ฉบับต่าง ๆ**

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง ปีที่ก่อตั้ง

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ

จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช
คณะองคมนตรี ในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

อลงกฏ

ธานีนิติ

มานวราชเสวี

ตราไว้ ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491

เป็นปีที่ 3 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติ
ขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2491”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าพระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้อยู่ท้ายมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2491 เป็นมาตรา 4 ทวิ และมาตรา 4 ตริ ตามลำดับ

“มาตรา 4 ทวิ ให้ตั้งสำนักงานขึ้นสำนักงานหนึ่งเรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” มีหน้าที่ปฏิบัติการตามความในมาตรา 5 วรรคสอง

ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 4 ตริ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งและในจำนวนนี้จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 1 คน

ให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่หน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย และมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 5 ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 เป็นมาตรา 5 ทวิ

“มาตรา 5 ทวิ เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามพระราชอัธยาศัย แต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นผู้ดูแลและจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ให้นำกรัณฐมนตรีประกาศแต่งตั้งในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศตามความในวรรคก่อนแล้ว ในกรณีทั้งปวงเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระองค์ ห้ามมิให้ระบุพระปรมาภิไธยหรือข้อความใด ๆ อันแสดงหรืออนุมานได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นคู่กรณีหรือคู่ความ ให้ระบุเพียงชื่อบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว แล้วต่อท้ายด้วยคำว่า “ผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์” เท่านั้น”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 6 รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กล่าวในมาตรา 5 วรรคสองนั้น จะจ่ายได้ก็แต่เฉพาะในประเภทรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เงินรางวัล เงินค่าใช้สอย เงินการจร เงินลงทุน และรายจ่ายในการพระราชกุศล เหล่านี้เฉพาะที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วเท่านั้น

รายได้ซึ่งได้หักรายจ่ายตามความในวรรคก่อนแล้ว จะจำหน่ายใช้สอยได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ ตามพระราชอัธยาศัย ไม่ว่าในกรณีใด ๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณณะ หรือในทางศาสนา หรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 ภายใต้งบกับแห่งมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ควง อภัยวงศ์

นายกรัฐมนตรี