



บทที่ 2

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพันธบัตรรัฐบาล

ความเป็นมาของพันธบัตรรัฐบาล

ในการพัฒนาประเทศรัฐบาลต้องไ้เงิน เพื่อลงทุนพัฒนา เศรษฐกิจด้านต่าง ๆ โดยดั่งเป็นงบประมาณประจำปีไว้ ในกรณีที่มีงบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายได้ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืม เงินจากทั้งแหล่ง เงินกู้ภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล

สมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศด้วยการออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดการเงินลอนดอนและปารีส เป็นจำนวน 1 ล้านปอนด์ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2448 โดยมีพระบรมราชโองการพระราชนิพนธ์ให้พระยาสุริยานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส เป็นผู้จัดการยืมเงินจากต่างประเทศและลงนามในสัญญากู้เงิน หลังจากนั้น รัฐบาลก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อลงทุนในด้านต่าง ๆ โดยการออกพันธบัตรจำหน่ายอีกหลายรุ่น อย่างไรก็ตาม นับแต่ พ.ศ. 2467 เป็นต้นมา รัฐบาลมิได้กู้เงินจากต่างประเทศ โดยออกพันธบัตรจำหน่ายอีกเลยจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการกู้เงินภายในประเทศนั้น ได้มีการกู้เงินครั้งแรกโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลจำหน่ายทั่วไป เป็นจำนวนเงิน 10 ล้านบาท ตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พ.ศ. 2476 วัตถุประสงค์ในการกู้เพื่อใช้จ่ายในกิจการที่จ่ายลงทุนอันมีลักษณะเพิ่มทุนโภคทรัพย์ของประเทศให้ทวียิ่งขึ้น และในปี พ.ศ. 2483 กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้สำนักงานธนาคารชาติไทยทำหน้าที่จัดการเงินกู้ และได้มีการออกและจัดการ เงินกู้ภายในประเทศโดยวิธีจำหน่ายพันธบัตรรวม 4 ราย คือ

1. เงินกู้เพื่อสหกรณ์ พ.ศ. 2483
2. เงินกู้เพื่อเทศบาล พ.ศ. 2483
3. เงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2483
4. เงินกู้ช่วยชาติ พ.ศ. 2483

ปี พ.ศ. 2485 ได้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น จึงได้ออกกิจการเงินกู้
ทั้ง 4 ราย ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการต่อไป

หลักเกณฑ์และวิธีการออกพันธบัตรรัฐบาล¹

ปัจจุบันการออกพันธบัตรรัฐบาลกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 ทวิ
แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 3 แห่งพระราช-
บัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ซึ่งบัญญัติว่า

"เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม ใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ไปหลังก่อน ตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงิน
ได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้อง
ไม่เกิน

1. ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วมา แล้วแต่กรณี
กับอีก

2. ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่คลังไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญา
กู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือ
ตราสารอื่น หรือการทำสัญญาต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้
อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น
ในกรณีทำสัญญา ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้ให้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา
และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญานั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย, การกู้เงินของรัฐบาลไทย, หน่วยจัดกู้เงิน, ส่วนหนี้สาธารณะ,

ฉะนั้น การจำหน่ายพันธบัตรในแต่ละปีจึงต้องรอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว วันเปิดจำหน่ายครั้งแรกไม่ตรงกันทุกปีขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ แล้ววันปิดจำหน่ายเป็นวันเดียวกัน คือ วันสิ้นปีงบประมาณหรือสิ้นเดือนกันยายน ยกเว้นจำหน่ายได้หมดก่อน

ประเภทของพันธบัตรรัฐบาล²

พันธบัตรรัฐบาลอาจจำแนกประเภทตามลักษณะต่าง ๆ ได้ 3 ประเภท คือ

1. พันธบัตรจำแนกตามลักษณะการถือไว้ครอบครอง
2. พันธบัตรจำแนกตามลักษณะการจ่ายดอกเบี้ย
3. พันธบัตรจำแนกตามวัตถุประสงค์

รายละเอียดเกี่ยวกับพันธบัตรรัฐบาลทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้

1. พันธบัตรจำแนกตามลักษณะการถือไว้ครอบครอง พันธบัตรประเภทนี้มี 2 ประเภท คือ

1.1 พันธบัตรประเภทผู้ถือ ใครเป็นผู้ถือพันธบัตร กระทรวงการคลังก็จะจ่ายเงินให้แก่ผู้นั้น พันธบัตรประเภทนี้โอนกรรมสิทธิ์กันได้โดยการส่งมอบ ผู้ใดที่ได้ครอบครองพันธบัตรอยู่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรฉบับนั้น

1.2 พันธบัตรประเภทจดทะเบียน เป็นพันธบัตรประเภทจ่ายเงินให้แก่ผู้มีชื่อในพันธบัตร และต้องจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่นายทะเบียน การโอนกรรมสิทธิ์และการจำหน่ายพันธบัตรต้องกระทำโดยการจดทะเบียน ในปัจจุบันนายทะเบียนได้แก่

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่
2. ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้
3. ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
4. ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคเหนือ

² พัทลุง-พันวาราชา. "พันธบัตร," สารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ตอนที่ 399 (2529) : 13102 - 13103.

2. พันธบัตรจำแนกตามลักษณะการจ่ายดอกเบี้ย พันธบัตรประเภทนี้มี 2 ประเภท คือ

2.1 พันธบัตรประเภทจ่ายดอกเบี้ยประจำงวด พันธบัตรประเภทนี้เหมาะสำหรับผู้ลงทุนที่ต้องการรายได้ประจำงวดไปใช้จ่ายโดยสม่ำเสมอ โดยทั่วไป จะจ่ายดอกเบี้ยปีละ 2 ครั้ง หรือทุก ๆ 6 เดือน การกำหนดวันจ่ายดอกเบี้ยนั้นเพื่อความสะดวกในการจดจำและแบ่งเบาภาระการปฏิบัติงานให้ยึดหลักเกณฑ์ว่า พันธบัตรในบิงบประมาณเดียวกัน จะจ่ายดอกเบี้ยพร้อมกัน เมื่อออกพันธบัตรในบิงบประมาณถัดไป ก็จะกำหนดวันจ่ายดอกเบี้ยใหม่ให้แตกต่างกันออกไป โดยเฉลี่ยปริมาณงานจ่ายดอกเบี้ยให้สม่ำเสมอตลอดทั้งปี

2.2 พันธบัตรประเภทจ่ายดอกเบี้ยครั้งเดียวหรือประเภททยอยดอกเบี้ย พันธบัตรประเภทนี้เหมาะสำหรับผู้ลงทุนที่ประสงค์จะนำดอกเบี้ยที่ได้รับลงทุนซื้อพันธบัตรต่อไป และผู้ลงทุนรายย่อยที่มีความตั้งใจจะออมทรัพย์สะสมไว้จริง ๆ พันธบัตรชนิดทยอยดอกเบี้ยนี้มีหลักเกณฑ์ว่าจะจ่ายดอกเบี้ยให้คราวเดียวเมื่อดอกเบี้ยมีจำนวนเท่าต้นเงินที่ซื้อ สำหรับระยะเวลาที่ดอกเบี้ยจะมีจำนวนเท่ากับเงินต้นนั้น ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยในช่วงเวลานั้น ในกรณีที่ให้ดอกเบี้ยสูง อายุพันธบัตรจะสั้น แต่ในกรณีที่ดอกเบี้ยต่ำอายุพันธบัตรจะยาว

3. พันธบัตรจำแนกตามวัตถุประสงค์ โดยทั่วไปการออกพันธบัตรแต่ละคราวมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล แต่ในบางครั้งยังมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ รวมอยู่ด้วย จึงตั้งชื่อพันธบัตรให้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

3.1 พันธบัตรออมทรัพย์ พันธบัตรประเภทนี้จำหน่ายให้เฉพาะบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะกุศล โอนกันได้ระหว่างผู้มีสิทธิซื้อเท่านั้น วัตถุประสงค์ของการจำหน่ายพันธบัตรนี้ก็เพื่อระดมเงินออมจากบุคคลทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว จึงยกเว้นการเสียภาษีเงินได้และให้สิทธิในการขายคืน พันธบัตรออมทรัพย์ออกจำหน่ายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2511 และออกครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2515 ในปัจจุบันไม่มีการออกพันธบัตรประเภทนี้แล้ว

3.2 พันธบัตรลงทุน พันธบัตรประเภทนี้โดยทั่วไปมีระยะเวลาการกู้เงินนาน ปัจจุบันจำหน่ายให้บุคคลโดยทั่วไป แต่วัตถุประสงค์เดิม (พ.ศ. 2513-2521) จำหน่ายให้เฉพาะทางหุ้นส่วนนิติบุคคล บริษัทจำกัด และธนาคารแห่งประเทศไทย ในปัจจุบันนี้ก็ยังคงมีการนำพันธบัตร

ประเภทนี้ออกจำหน่ายให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องมี หลักทรัพย์รัฐบาลดำรงไว้ตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือ เพื่อประโยชน์ในการลงทุน

3.3 พันธบัตรเงินกู้ตามโครงการพิเศษ พันธบัตรที่ออกทุกชนิดล้วนแต่เป็นพันธบัตร เงินกู้ทั้งสิ้น แต่บางชนิดอาจมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะออกไป เช่น พันธบัตรเงินกู้เพื่อสหกรณ์ พันธบัตรเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม พันธบัตรเงินกู้เพื่อพัฒนาการศึกษา โรงเรียนมัธยมแบบประสม เป็นต้น

พันธบัตรที่ออกจำหน่ายในปัจจุบัน

พันธบัตรที่ออกจำหน่ายในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. พันธบัตรลงทุน ออกจำหน่ายให้แก่บุคคลทั่วไป แต่มุ่งจำหน่ายให้แก่ สถาบันการเงิน เป็นพันธบัตรชนิดออกให้ในนามเจ้าของโดยทำการจดทะเบียน จำหน่ายตามราคาตราไว้เป็น หน่วยๆ ละหนึ่งพันบาทซึ่งผู้ซื้ออาจจะซื้อหลายหน่วยรวมกัน ในพันธบัตรฉบับเดียวกันก็ได้

2. พันธบัตรเงินกู้ ออกจำหน่ายให้แก่บุคคลทั่วไป แต่มุ่งจำหน่ายแก่บุคคลธรรมดา องค์การส่วนราชการและนิติบุคคลอื่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อบำเพ็ญการหากำไร เป็นพันธบัตร ชนิดจดทะเบียน เช่นเดียวกับพันธบัตรลงทุน และจำหน่ายตามราคาตราไว้เป็นหน่วย ๆ ละ หนึ่งร้อยบาท และเพื่อช่วยให้ประชาชนผู้ออมทรัพย์ได้เงินใช้เมื่อมีความจำเป็น ก่อนพันธบัตรครบกำหนด ใ้ถอน ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศรับซื้อจากผู้ซื้อที่จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ เริ่มแรกใน นามบุคคลธรรมดาหรือองค์การสาธารณะกุศล โดยหักส่วนลดตามอัตราที่กำหนด

พันธบัตรเงินกู้นี้อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะเงินได้จากดอกเบี้ย คือ พันธบัตรเงินกู้ชนิดจ่ายดอกเบี้ยเป็นประจำทุกงวด 6 เดือน และพันธบัตรเงินกู้ชนิดทบดอกเบี้ย จะจ่ายดอกเบี้ยในวันที่ชำระคืนเงิน ทั้งนี้โดยวิธีคำนวณดอกเบี้ยแบบทบต้นทุก 6 เดือน

ตลาดพันธบัตรรัฐบาล

การออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงการคลังที่จะกู้เงินจากแหล่ง เงินภายในประเทศ เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล โดยมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้แทนจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลและเป็นนายทะเบียนแทนกระทรวงการคลัง ในกรณีเปิดจำหน่าย

ให้แก่บุคคลทั่วไป ได้รับค่าธรรมเนียมไม่เกินร้อยละ 0.1 ของยอดจำหน่าย จ่ายดอก เบี้ยและ
 จ่ายคืนเงิน และกรณีจำหน่ายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับค่าธรรมเนียมไม่เกินร้อยละ
 0.02 ของยอดจำหน่ายจ่ายดอก เบี้ยและจ่ายคืนเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้จำหน่าย
 ในส่วนกลาง สาขาภาคทั้ง 3 สาขา และได้มอบให้สำนักงานคลังจังหวัด/คลังอำเภอเป็นผู้จำหน่าย
 พันธบัตรรัฐบาลในต่างจังหวัด นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้มอบหมายให้ธนาคารออมสิน
 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้แทนจำหน่าย
 โดยทั่วไป โดยได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 0.35 ของยอดพันธบัตรที่จำหน่ายได้ ผลการ
 จำหน่ายในแหล่งดังกล่าวยังไม่ค่อยได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากอัตราค่าตอบแทนต่ำและการ
 ปฏิบัติงาน เป็นระบบราชการ ประกอบกับปริมาณงานในหน้าที่ของคนมีมากอยู่แล้ว ซึ่งธนาคารแห่ง-
 ประเทศไทยจะต้องหาทางปรับปรุง เพื่อส่งเสริมการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลต่อไป

ประเภทผู้ซื้อพันธบัตร

1. ผู้ลงทุน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งผู้ซื้อรายใหญ่ที่สุด
 ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ แต่การจำหน่ายพันธบัตรไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์
 และภาวะการเงินในภาคเอกชน นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับ การถูกบังคับซื้อ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย
 หรือเงื่อนไขที่กำหนด เช่น การใช้พันธบัตร เป็นส่วนหนึ่งในการดำรงเงินสดสำรอง การดำรง
 เงินกองทุนของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ การดำรงหลักทรัพย์รัฐบาลตามเงื่อนไขการขอ
 เปิดสาขา เป็นต้น

การซื้อพันธบัตรของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยทั่วไปจะซื้อเก็บไว้โดยไม่นำออกขาย
 ยกเว้นการซื้อขายกับบริษัทเงินทุน ในเครือของธนาคาร ซึ่งมักจะ เป็นการโอนกรรมสิทธิ์เพื่อเป็น
 หลักประกันการกู้ยืม เงินแบบขาย โดยมีข้อตกลงว่าจะซื้อคืน (Repurchase Agreement) พันธบัตร
 ที่ธนาคารพาณิชย์ซื้อไว้นี้ เมื่อจำเป็นต้องการใช้เงินอาจนำพันธบัตรไป เป็นหลักประกันในการขอเงิน
 จากธนาคารแห่งประเทศไทยในตลาดซื้อคืนได้อีกด้วย

ส่วนการซื้อพันธบัตรของสถาบันการเงินอื่น ซึ่งได้แก่ บริษัทประกันภัย และบริษัท
 เงินทุน ส่วนใหญ่ซื้อเพราะถูกกฎหมายบังคับซื้อเพื่อดำรงเงินกองทุน และดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
 จำนวนพันธบัตรที่ซื้อไม่มาก เท่ากับที่ธนาคารพาณิชย์ซื้อ

2. ผู้ออม ได้แก่ องค์กร ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไป เป็นต้น
ผู้ซื้อพันธบัตรประเภทนี้ถือว่าเป็นผู้ซื้อรายย่อย เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ซื้อประเภทผู้ลงทุน

ผู้ออมประเภท องค์กร ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จะนำเงินสะสม เงินสวัสดิการ หรือเงินทุน เลี้ยงชีพของพนักงานมาลงทุนซื้อพันธบัตรสะสมไว้ให้พนักงาน สำหรับประชาชนทั่วไปจะ เก็บออมเงินไว้ใช้จ่ายแก่ เฒ่า หรือเก็บสะสมไว้ให้ลูกหลานในภายหน้า ลูกค้าประเภทนี้จะมีจำนวน มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในรูปอื่น เช่น ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน ดอกเบี้ยเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น หลังจาก กรมสรรพากรประกาศ เรียกเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ทำให้มีผู้ซื้อพันธบัตรเพิ่ม ขึ้นมาก เพราะภาษีที่เก็บจากดอกเบี้ยเงินฝากประจำ เก็บในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เดิมจำนวน ส่วนดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตลอดมา แต่หลังจากที่กรมสรรพากร ประกาศ เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2529 เก็บภาษีเงินได้พันธบัตรรัฐบาลจากดอกเบี้ยพันธบัตรและผล- ประโยชน์จากการไอนพันธบัตร ทำให้พันธบัตรที่จำหน่ายให้ประชาชนผู้ออมลดลงอย่างเห็นได้ชัดจาก ยอดจำหน่าย 6,900 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2528 เหลือ 3,700 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2529



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย