

เงินคงคลัง การขาดดุลเงินสด และการกู้ยืมเงินจากธนาคาร กลาง

Treasury Cash Balance, Treasury Cash Deficit and Government Net Borrowing from Central Bank

นภพร เรืองสกุล^{*}
Nopporn Roengskul

ABSTRACT

Although much attention has been given to it in popular discussion, Treasury cash balance itself is not a good indicator of the Treasury financial position. Since cash balance is maintained mainly for transaction purpose, and since deposit with the Bank of Thailand, which is the bulk of the total cash balance, does not earn any interest income, it is only logical that the overall cash balance be kept to a minimum level. A persistently large amount of balance reflects an inefficient fund management rather than sound Treasury financial position. The concept of Treasury cash deficit and the means of financing such deficit (especially borrowings from the Central Bank) are more appropriate for the purpose of analyzing government financial position and impact of government operations on money creation.

องค์ประกอบของเงินคงคลัง

เงินคงคลังประกอบด้วยเงินสดในมือรัฐบาลรวมกับเงินฝากของรัฐบาลที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินสดในมือ ประกอบด้วยเงินสดที่กรมธนารักษ์ (ซึ่งได้แก่ เหรียญกษาปณ์ประเภทต่าง ๆ) เงินสดที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ และเงินสดระหว่างทาง

เงินฝาก ได้แก่เงินฝากของรัฐบาลที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจะฝากรวมไว้ในบัญชีที่เรียกว่า บัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 บัญชีเงินคงคลังมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากบัญชีเงินฝากอื่น ๆ ที่ภาคเอกชนโดยทั่ว ๆ ไปใช้ปฏิบัติอยู่ กล่าวคือรายการรับและรายการจ่ายจะเรียกแยกต่างหากจาก

กันเป็นคนละบัญชี โดยบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรับฝากเงิน และบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายการจ่ายเงิน

บัญชีเงินคงคลังทั้งสองบัญชีเป็นบัญชีใหญ่ ตัวเลขเคลื่อนไหวขึ้นลงสูงมากเพราะรวมรายการรับ-จ่ายของรัฐบาลเอาไว้ทั้งหมด โดยทั่ว ๆ ไป จึงอาจจะดูตัวเลขยอดเงินในบัญชีเงินคงคลังเป็นตัวแทนในการประมาณฐานะเงินคงคลังรวมของทั้งประเทศได้ ทั้งนี้เพราะตัวเลขยอดค้างเงินสดในมือ ณ สิ้นเดือนเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เนื่องจากในรายการที่ประกอบกันเป็นเงินสดในมือของรัฐบาลนั้น มีตัวเลขสำคัญเพียงตัวเดียวคือ เงินสดที่สำนักงานคลังในส่วนภูมิภาค ซึ่งก็เคลื่อนไหวได้ในขอบเขตจำกัด เพราะกรมบัญชีกลางได้กำหนดจำนวน

^{*} รองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความนี้เขียนขึ้นขณะที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าส่วนวิเคราะห์การธนาคารฝ่ายการธนาคาร โดยเรียบเรียงจากเอกสารประกอบการบรรยายและแนวการบรรยายที่ใช้ในการอบรมพนักงานในฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินสดชั้นสูงที่สำนักงานคลังในส่วนภูมิภาคแต่ละแห่งจะถือในมือได้อาไว้ล่วงหน้าแล้ว

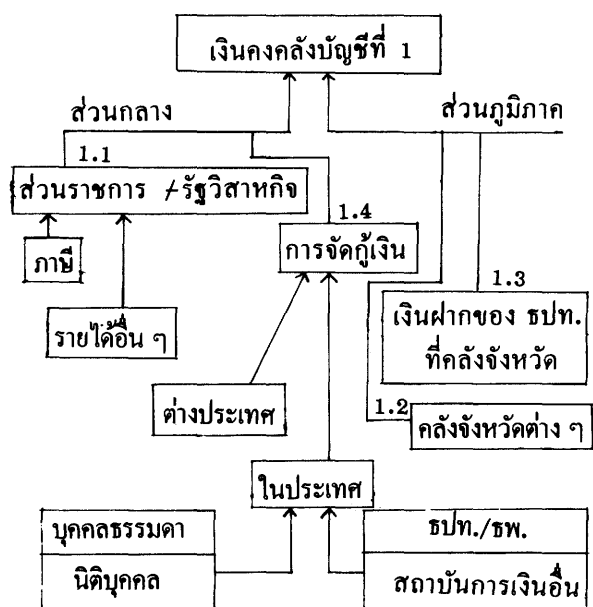
อย่างไรก็ตาม ตัวเลขแสดงฐานะของเงินคลังซึ่งเป็นตัวเลขที่มักมีการหยิบยกขึ้นมาพูดให้หมายถึงฐานะการคลังของประเทศ อาจไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงฐานะการคลังอย่างชัดเจนเสมอไป ดังที่บทความนี้จะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

บัญชีเงินคลัง 1/ 2/

1. เงินคลังบัญชีที่ 1

รายรับของบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บนอกนั้นเป็นรายรับจากการกู้เงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ และรายได้อื่น ๆ ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำส่ง

สำหรับในส่วนภูมิภาคจะมีคลังจังหวัด/อำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในการรับ-จ่ายเงินคลังตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงการคลัง และเมื่อมีเงินมากเกินกว่าวงเงิน คงที่กำหนดให้คลังจังหวัด/อำเภอถือไว้ได้ ก็จะมีโอนเข้าส่วนกลาง



1.1 ภาษีประเภทต่าง ๆ ในส่วนกลาง แยกตามประเภทผู้นำส่งคือ

ก) รายได้ที่กรมสรรพากรนำส่ง เป็นภาษีต่าง ๆ ที่กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย และภาษีการค้า

ข) รายได้ที่กรมศุลกากรนำส่ง เป็นภาษีจากการนำเข้าและส่งออกสินค้าประเภทต่าง ๆ

ค) รายได้ที่กรมสรรพสามิตนำส่ง ส่วนใหญ่ได้แก่ภาษีเครื่องดื่ม สุรา-เบียร์ แสตมป์ยาสูบ และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

1.2 เงินที่ได้รับจากส่วนภูมิภาค ได้แก่

ก) เงินสดที่คลังจังหวัดนำส่งเข้าส่วนกลาง ตามระเบียบของกระทรวงการคลังจะกำหนด วงเงินคลังไว้แต่ละคลังจังหวัด เมื่อคลังจังหวัดใดมีเงินสดเกินกว่าวงเงินคลังก็จะต้องขนเงินเข้าส่วนกลางและนำฝากเข้าบัญชีเงินคลัง บัญชีที่ 1 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ข) รายได้จากจังหวัดต่าง ๆ คลังจังหวัดจะนำส่งรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับเป็นเช็คธนาคารพาณิชย์เข้าบัญชีเงินคลัง บัญชีที่ 1 ผ่านกรมธนารักษ์ ส่วนใหญ่จะเป็นค่าภาคหลวงแร่ และสัมปทานป่าไม้

ค) เงินที่สาขาธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ทุกสิ้นวันทำการสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยจะโอนยอดคงเหลือในบัญชีเงินฝากของคลังจังหวัดในส่วนภูมิภาคซึ่งฝากไว้ที่สาขาธนาคารแห่งประเทศไทยทั้ง 3 แห่งมารวมไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว

1.3 เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขอโอนไปฝากไว้ที่คลังจังหวัด/อำเภอ เพื่อดำเนินกิจการธนาคารทางส่วนภูมิภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเครดิตบัญชีเงินคลังที่ส่วนกลางและเดบิตบัญชีเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด/อำเภอ

1.4 เงินที่ได้จากการจัดกู้เงิน ได้แก่

ก) การจำหน่ายตั๋วเงินคลังซึ่งเป็นเงินกู้ระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี เมื่อกระทรวงการคลังประกาศประมวลตั๋วเงินคลังเป็นงวด ๆ ตามจำนวนเงินที่รัฐบาลมีความต้องการในระยะนั้น ปกติจะเปิดประมูลทุกวันศุกร์ ผู้ประมูลตั๋วเงินคลังได้จะชำระเงินในวันจันทร์

ข) การจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล เป็นเงินกู้ระยะยาว จำนวนพันธบัตรที่ออกจำหน่ายจะกำหนดไว้เป็นปี ๆ ไป

ค) การออกตั๋วสัญญาใช้เงินระยะยาวให้ธนาคารออมสินเป็นครั้งคราวภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งธนาคารออมสินจะซื้อเมื่อกระทรวงการคลังต้องการเงิน และธนาคารออมสินมีเงินเหลือพอที่จะให้กู้ได้ในช่วงนั้น

1.5 รายได้อื่น ๆ ได้แก่

ก) ค่าของเงินตราต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลกู้มาหรือได้รับบริจาคจากต่างประเทศซึ่งจะนำมาขายหรือขายฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำเงินบาทไปใช้

ข) ค่าธรรมเนียมการส่งออก เช่น ค่าฟรีเมียมข้าว ค่าฟรีเมียมน้ำตาล ฯลฯ

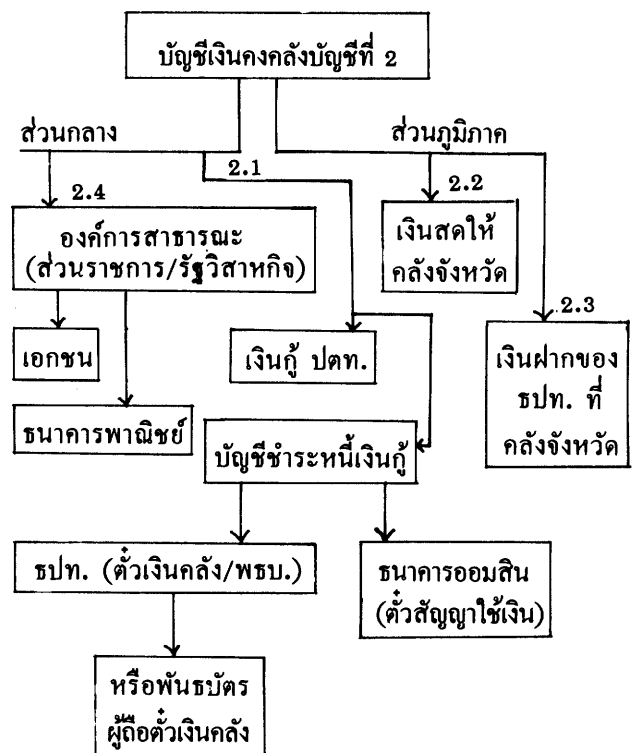
ค) รายได้อื่น ๆ ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำส่ง รายได้หลักได้จากกำไรที่รัฐวิสาหกิจและองค์การของรัฐนำส่ง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การโทรศัพท์ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม (นำส่งค่าลิขสิทธิ์และค่าเช่าโรงงานสุรา) เป็นต้น

2. เงินคลังบัญชีที่ 2

รายจ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนใหญ่จะจ่ายผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เงินคลังจึงถูกจ่ายโอนไปเข้าบัญชีประเภทองค์การสาธารณะ ตามฎีกาที่หน่วยงานต่าง ๆ ตั้งเบิกเป็นประจำวัน แล้วหน่วยงานนั้นก็จะเบิกถอนเงินสดหรือจ่ายเป็นเช็คให้กับเจ้าหน้าที่หรือนำไปใช้จ่ายต่อไป

นอกจากนี้กระทรวงการคลังติดต่อกิจทางการเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง

เช่น ซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ซื้อทองคำไปทำเหรียญที่ระลึก จ่ายเงินสดให้คลังจังหวัด นอกจากนี้ก็มีการชำระหนี้เงินกู้ (ต้นเงินและดอกเบี้ยพันธบัตร และตั๋วเงินคลัง)



2.1 ชำระค่าต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทต่าง ๆ คือ

ก) ตั๋วเงินคลัง ซึ่งปกติจะครบกำหนดชำระทุกวันจันทร์หรือวันทำการวันแรกของสัปดาห์ตามอายุของตั๋ว

ข) ชำระคืนต้นเงินหรือดอกเบี้ยพันธบัตรเมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนคืนหรือถึงกำหนดชำระดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ต่าง ๆ

ค) การชำระหนี้เงินกู้อื่น ๆ เช่น เงินกู้จากธนาคารออมสิน เงินกู้จากต่างประเทศ โดยจ่ายผ่านธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น เงินกู้ตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เงินกู้เพื่อซื้ออาวุธให้กองทัพ เป็นต้น

2.2 เงินที่จ่ายออกไปยังส่วนภูมิภาค ได้แก่

ก) เงินสดที่คลังจังหวัด/อำเภอ มาขอเบิก

จากส่วนกลาง โดยกระทรวงการคลังจะ
จ่ายเช็คจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2
ตามที่คลังจังหวัดขอเบิก แล้วคลังจังหวัด
จะนำเช็คมาขึ้นเงินสดที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
นำไปใช้ที่คลังจังหวัดต่อไป
(กลับข้างกับรายการ 1.2 ก)

- ข) เงินหักจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 2
เพื่อชดเชยให้กับสาขาภาคธนาคารแห่งประเทศไทย
เมื่อยอดคงเหลือของบัญชีเงิน
ฝากของคลังจังหวัดที่ฝากไว้ที่สาขาภาค
ธนาคารแห่งประเทศไทยติดลบ กล่าวคือ
จ่ายมากกว่าฝาก จะมีการโอนเงินจากบัญชี
เงินคงคลังออกไปชดเชยให้สาขาภาค
ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ยอดเงิน
ฝากของคลังจังหวัดที่สาขาภาคธนาคาร
แห่งประเทศไทยเป็นศูนย์ (กลับข้าง
กับรายการ 1.2 ค)

2.3 เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขอโอนลดยอด
เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจ้ง-
หวัด/อำเภอ ปกติธนาคารแห่งประเทศไทยจะ
มีเงินฝากไว้ที่คลังจังหวัดทุกจังหวัดในอัตราที่
เพียงพอแก่การดำเนินงานธุรกิจการธนาคาร
ของธนาคารแห่งประเทศไทยทางส่วนภูมิภาค
เมื่อใดที่ยอดเงินฝากดังกล่าวสูงเกิน
ความจำเป็น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะขอ
โอนลดยอดเงินฝากลงโดยหักจากบัญชีเงินคง
คลังบัญชีที่ 2 (กลับข้างกับรายการ 1.3)

2.4 รายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่

- ก) เงินโอนเข้าบัญชีส่วนราชการและรัฐ
วิสาหกิจ เป็นรายจ่ายที่เกิดจากฎีกาเบิกจ่าย
ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
ส่วนใหญ่จะเป็นเงินตามงบประมาณ เมื่อฎีกา
ได้รับอนุมัติแล้ว กรมบัญชีกลางก็จะ
จ่ายเช็คหักเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชี
ที่ 2 เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีส่วนราชการ
ต่าง ๆ ที่มีบัญชีอยู่ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย
ซึ่งส่วนราชการนั้น ๆ อาจจะ
เบิกจ่ายไปใช้ต่อไป ปกติเงินประเภทนี้จะ
เบิกจ่ายมากในระยะปลายเดือน ซึ่งส่วน
ราชการจะเบิกไปสำหรับจ่ายเงินเดือน

และบำนาญให้กับข้าราชการ ทั้งทหาร
และพลเรือน

- ข) จ่ายโอนเงินไปเข้าบัญชีผู้รับที่ธนาคารพา-
ณิชย์ ส่วนใหญ่เป็นเงินบำนาญข้าราชการ
เพื่อโอนเข้าบัญชีผู้รับที่ธนาคารพาณิชย์
ผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทย
- ค) จ่ายโอนกรณีอื่น ๆ เช่น เป็นค่าทองคำ
ที่กระทรวงการคลังซื้อจากธนาคารแห่ง
ประเทศไทย เพื่อนำไปทำเหรียญที่ระลึก
ในโอกาสต่าง ๆ กรมธนารักษ์จ่ายเป็นค่า
เหรียญกษาปณ์จากกรณีที่คลังจังหวัดนำ
ส่งเหรียญกษาปณ์เข้าคลังที่กรมธนา-
รักษ์ หรือเป็นค่าเหรียญกษาปณ์ที่ธนาคาร
แห่งประเทศไทยส่งคืนกระทรวงการ
คลัง เป็นต้น
- ง) การหักบัญชีเงินคงคลังจากการเช็คคืน
กรณีนี้เป็นกรณีพิเศษที่ไม่ได้จ่ายผ่านบัญชี
เงินคงคลังบัญชีที่ 2 แต่มาหัก (เดบิต)
จากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 โดยตรง
เพราะถือว่าเป็นรายการ reverse บัญชี
จากรายการนำส่งเงินเข้าบัญชีเงินคงคลัง
บัญชีที่ 1 ด้วยเช็คธนาคารพาณิชย์ เมื่อ
เช็คนั้นส่งไปเรียกเก็บผ่านสำนักหักบัญชี
แล้วถูกคืนธนาคารแห่งประเทศไทยก็
จะ reverse บัญชีเงินคงคลังออกเท่าจำนวน
เช็คที่คืนนั้น

การเคลื่อนไหวของเงินคงคลังใน ระหว่างปี

ในระหว่างปีแต่ละปี รัฐบาลจะมีแบบแผน
การได้เงินบัญชีเงินคงคลังที่สำคัญอยู่ 2 ช่วงคือ

1. ช่วงได้รับชำระภาษีเงินได้ ช่วงนี้ได้แก่
ช่วงปลายเดือนมีนาคมต่อกับต้นเดือนเมษายนซึ่ง
เป็นช่วงครบกำหนดชำระภาษีเงินได้ประจำปีของบุค-
คคลธรรมดา และช่วงปลายเดือนพฤษภาคมต่อกับต้น
เดือนมิถุนายน ^{3/} ซึ่งเป็นช่วงที่บริษัทห้างร้านส่วน
ใหญ่ชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับงวดบัญชีเมื่อ
สิ้นปีที่ผ่านมา

2. ช่วงสิ้นปีงบประมาณ แม้ว่าช่วงสิ้นปีงบ
ประมาณจะเป็นช่วงที่ส่วนราชการต่าง ๆ เรงเบิก

จ่ายรายจ่ายของปีงบประมาณนั้น แต่เงินคงคลังกลับมีตัวเลขสูงมากหรือสูงที่สุดในรอบปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวเลข ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติทางการคลังเป็นตัวกำหนดให้เป็นไป กล่าวคือตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นไปในปีหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ดั่งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้^{4/} การขอกู้เงินโดยปกติจะใช้วิธีออกพันธบัตรรัฐบาล(จำหน่ายเป็นการทั่วไป) และออกตั๋วสัญญาใช้เงิน(ให้ธนาคารออมสิน) ในแต่ละปีงบประมาณจะมีพันธบัตรจำนวนหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับซื้อ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะซื้อ ณ วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อให้กระทรวงการคลังได้เงินกู้ตามที่ต้องการสำหรับปีงบประมาณนั้น เพราะถึงแม้ว่าปีงบประมาณจะสิ้นสุดลงแต่รายจ่ายบางรายการจะเป็นจ่ายที่ค้างข้ามปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจึงต้องสำรองเงินก้อนหนึ่งไว้ให้พอเพียงสำหรับการใช้จ่ายในส่วนนั้นด้วย การซื้อพันธบัตรรัฐบาลจำนวนนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงทำให้ยอดเงินคงคลังสูงขึ้น

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีเงินคงคลังเพิ่มสูงในช่วงสิ้นปีงบประมาณ ได้แก่การเคลื่อนไหวของตัวเงินคลัง กล่าวคือการขายตัวเงินคลังถือเป็นการขอกู้เงินของรัฐบาลประเภทหนึ่ง ถ้าเมื่อต้นปีงบประมาณมีวงเงินตัวเงินคลังออกจำหน่ายอยู่จำนวนหนึ่ง เช่น 5,000 ล้านบาท และถ้าในระหว่างปีมีตัวเงินคลังจำหน่ายเพียง 3,000 ล้านบาท เพราะว่ากระทรวงการคลังไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินและคงจำนวน 3,000 ล้านบาทนี้ไว้จนข้ามปีงบประมาณ จะถือว่ามีกัลลยลดตัวเงินคลังลง 2,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณที่เพิ่งสิ้นสุดลง (คือเป็นการไถ่ถอนเงินกู้ประเภทตัวเงินคลัง 2,000 ล้านบาท) ถ้าจะเพิ่มวงเงินตัวเงินคลังให้กลับเป็น 5,000 ล้านบาทใหม่หลังจากเริ่มปีงบประมาณใหม่มาแล้วระยะหนึ่ง ในแง่ของกฎหมายจะถือว่าเป็นเงินกู้เพิ่มเติมจากเงินกู้เดิม (เพราะจุดอ้างอิงคือตัว

เลข ณ วันที่ 30 กันยายน อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณก่อน) และต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ของการกู้เงินสำหรับปีงบประมาณที่กู้ขึ้น ในกรณีที่กระทรวงการคลังมีเงินคงคลังมากและคาดว่าจะการคลังจะดีต่อไปอีกหลาย ๆ ปี ก็อาจจะใช้วิธีนี้เป็นการไถ่ถอนตัวเงินคลังได้ แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แน่ใจว่าฐานะการคลังจะดีพอ ถึงแม้ว่าฐานะในปีปัจจุบันจะค่อนข้างดี กระทรวงการคลังจะใช้วิธีเพิ่มยอดตัวเงินคลัง ณ สิ้นปีสิ้นปีงบประมาณให้กลับเป็นยอดที่มีอยู่เดิมแม้ว่าจะไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินในระยะนั้น วิธีปฏิบัติเช่นนี้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นสูง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

จากคำอธิบายวิธีปฏิบัติข้างต้น น่าจะคาดได้ว่าเงินคงคลังจะมีระดับค่อนข้างสูงในช่วงที่กระทรวงการคลังได้รับชำระภาษีเงินได้ประจำปีครั้งหนึ่ง และในช่วงปลายปีงบประมาณเก่าต่อกับต้นปีงบประมาณใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาว่าเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจเอกชนเงินคงคลังของรัฐบาลก็เปรียบเสมือนเงินสดในมือและเงินฝากธนาคารที่มีไว้สำหรับการดำเนินการดำเนินธุรกิจในระยะเวลาหนึ่ง ๆ นอกจากการมีเงินคงคลังสูงในช่วงวันสิ้นสุดปีงบประมาณอันเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว เงินคงคลังในช่วงเวลาอื่น ๆ น่าจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมากนัก การบริหารเงินคงคลังที่ดีน่าจะเป็นการบริหารชนิดที่ทำให้มีความคล่องตัวในการปรับสภาพเงินสด และในเวลาปกติควรจะรักษาเงินคงคลังไว้ในระดับหนึ่งซึ่งมีจำนวนเพียงแค่ว่าพอเพียงในการดำเนินงานเท่านั้น ไม่ควรจะมีไว้สูงมาก เพราะต้นทุนของการมีเงินคงคลังสูงก็คือดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายสำหรับการให้ได้เงินมาเข้าบัญชีไว้เป็นเงินคงคลังนั่นเอง เท่าที่ผ่านมาในช่วง 5 ปี ระหว่างปี 2519-2523 เงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนธันวาคมจะอยู่ในระดับประมาณ 3,000 กว่าล้านบาท^{5/}

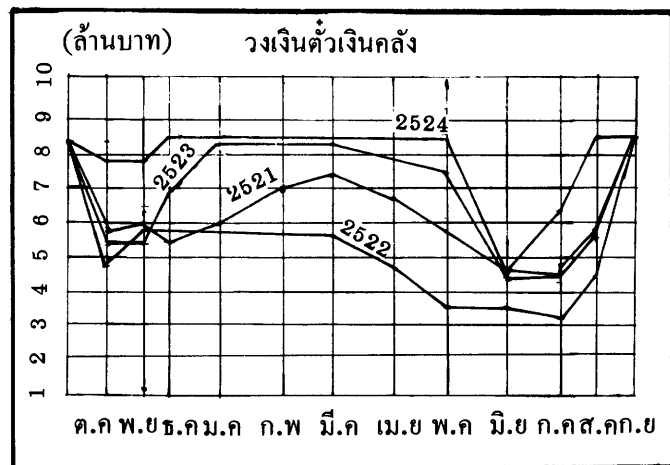
ในขณะที่ธุรกิจใช้ระบบการเบิกเงินเกินบัญชีหรือใช้ตลาดเงินเป็นที่ปรับฐานะเงินสดระยะสั้นของตน กระทรวงการคลังก็มีเครื่องมือที่จะใช้ปรับสภาพคล่องระยะสั้นเหมือนกัน โดยอาจจะใช้วิธีเปลี่ยนแปลงวงเงินที่กู้ยืมโดยการออกตั๋วเงินคลังใน

แต่ละงวด (ตัวเงินคลังเปิดประมูลสัปดาห์ละครั้ง) และการกำหนดการออกพันธบัตรให้ตรงกับช่วงที่กระทรวงการคลังจะมีความต้องการใช้เงินในวิธีทั้งสองวิธีนี้เท่าที่เป็นมาใช้ได้เพียงวิธีเดียวคือการเปลี่ยนแปลงวงเงินตัวเงินคลัง ส่วนการออกพันธบัตรรัฐบาลนั้นมักจะใช้วิธีออกจำหน่ายตลอดทั้งปี เนื่องจาก ในแต่ละปีงบประมาณ มีพันธบัตรรัฐบาลที่ต้องการจำหน่ายจำนวนมาก ประกอบกับการตลาดพันธบัตรในประเทศค่อนข้างแคบ มีผู้ซื้อจำกัด ไม่สามารถออกจำหน่ายเฉพาะในเวลาที่ต้องการการคลังต้องการเงินได้

ทางการออกตัวเงินคลังนั้นหากพิจารณาเฉพาะด้านความต้องการเงินของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ไม่มีเพิ่มหรือลดการกู้เงินโดยวิธีเปลี่ยนแปลงวงเงินตัวเงินคลัง วงเงินตัวเงินคลังจะอยู่ในระดับสูงที่สุดตอนช่วงข้ามปีงบประมาณ หลังจากนั้นอาจลดลงได้บ้างถ้าเงินคลังมีมากพอ วงเงินตัวเงินคลังจะค่อย ๆ กลับสูงขึ้นใหม่ในตอนปลายไตรมาส 1 และในไตรมาสที่ 2 ของปีงบประมาณ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการใช้จ่ายเงินมาก ทั้งรายจ่ายตามงบประมาณปีก่อนที่ค้างจ่ายมา และรายจ่ายตามงบประมาณปีปัจจุบัน ครั้นถึงไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปลายเดือนพฤษภาคมต่อกับต้นเดือนมิถุนายน ตัวเงินคลังจะอยู่ในระดับต่ำที่สุดของปีเนื่องจากช่วงนั้นเป็นช่วงที่รัฐบาลจะได้รับชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และจะกลับสูงขึ้นอีกในช่วงไตรมาสที่ 4 ในลักษณะที่ตัวเงินคลังเป็นตัวปรับความต้องการเงินสดในระหว่างปีเช่นนี้ในทางทฤษฎี วงเงินของตัวเงินคลังทั้งสิ้นจึงควรจะมีเท่าที่พอเพียงที่จะทำให้สามารถเพิ่มวงเงินตามการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นส่วนของการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากจังหวะของรายรับกับรายจ่ายเหลื่อมเวลากัน

จะเห็นได้ว่ารายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรายรับรายจ่ายเงินในงบประมาณหรือรายรับรายจ่ายเงินนอกงบประมาณ รวมไปถึงการกู้เงินมาใช้จ่าย เป็นผลกระทบกระเทือนถึงตัวเลขเงินคลังได้ทั้งสิ้น ดังนั้นการจะวิเคราะห์ฐานะ

การคลังโดยเฉพาะตัวเลขเงินคลังเท่านั้น จะทำให้ไม่ได้ภาพที่ถูกต้องนัก



ขนาดของการขาดดุลเงินสดแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐบาลในการที่จะดึงเงินออกมาจากภาคเอกชนและเงินจากธนาคารกลางเข้ามาเพื่อการใช้จ่ายของภาครัฐบาล การขาดดุลจำนวนมาก และต่อเนื่องกันสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สามารถหารายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นมาให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายได้(หรือในทำนองกลับกันอาจพูดได้ว่าตัวเลขดังกล่าวหมายถึงความไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่พอดีกับรายรับที่ได้มาก็ได้)

การขาดดุลเงินสดจำนวนมากและรัฐบาลกู้ยืมเงินจากในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถาบันการเงินจะมีผลสองประการคือ ในกรณีที่กู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ ก็เท่ากับลดจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้สำหรับการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจเอกชนอื่น เป็นการโอนเงินจากส่วนที่ธนาคารพาณิชย์อาจจะให้สินเชื่อแก่ภาคเอกชนมาให้แก่ภาครัฐบาลแทน ในกรณีที่กู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย เท่ากับเพิ่มปริมาณเงินในประเทศเพราะเงินที่ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยไปใช้จ่ายถือเป็น high powered money ซึ่งจะมีส่วนไปเพิ่มเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ เพิ่มสภาพคล่องให้กับระบบการเงิน ทำให้ระบบการเงินภาคเอกชนสามารถขยายสินเชื่อได้มากขึ้น

2. การกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย

การดำเนินงานด้านการคลังที่มีผลกระทบกระเทือนมาถึงภาวะการเงินและปริมาณเงินรวมของประเทศ จะดูได้จากตัวเลข(สุทธิ) ที่แสดงการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขที่หาได้คือ การนำเอาการชดเชยการขาดดุลจากรายงานฐานะการคลังของรัฐบาลมาแยกแยะดูว่าการชดเชยการขาดดุลนั้น มีแหล่งที่มาจากทางใดบ้าง แล้วดึงเอาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง ซึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณเงินออกมาดูต่างหาก ตัวเลขนี้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงผลการกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่น ๆ ได้บ้าง เมื่อการกู้ยืมนั้นทำให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้น ก่อนที่รัฐบาลจะนำออกไปใช้จ่าย สำหรับในระยะที่ยาวเป็นเดือนหรือเป็นไตรมาสขึ้นไป ตัวเลขนี้ใช้ได้สำหรับการพิจารณาเงินจากธนาคารกลางของรัฐบาลซึ่งมี

ส่วนทำให้ปริมาณเงินในประเทศเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่ไม่ให้ภาพรวมของฐานะการคลังเหมือนกับตัวเลขการขาดดุลเงินสดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

คำจำกัดความของการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมองจากด้านธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นดังนี้

Gross claims on Government
(ของธนาคารแห่งประเทศไทย)

= เงินที่ ธปท. ให้รัฐบาลกู้ยืม
= พันธบัตรรัฐบาลในมือ / ตัวเงินคลังในมือ
/ เงินฝากของ ธปท. ที่คลังในส่วนภูมิภาค

Net claims on Government

= เงินที่ ธปท. ให้รัฐบาลกู้ยืม - หนี้สินของ ธปท.
= พันธบัตรรัฐบาลในมือ / ตัวเงินคลังในมือ
/ เงินฝากของ ธปท. ที่คลังในส่วนภูมิภาค
- เงินฝากของรัฐบาลที่ ธปท. - เงินสด
ในมือรัฐบาล

Gross Claims on Government ของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นตัวเลขรวมแสดงการเป็นเจ้าหนี้รัฐบาลของธนาคารแห่งประเทศไทยในลักษณะต่าง ๆ คือ การซื้อพันธบัตรรัฐบาลหรือตัวเงินคลังเพิ่มขึ้น และการฝากเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ที่คลังจังหวัด คลังอำเภอเพิ่มขึ้น

แต่ตัวเลข Gross Claims on Government ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลไม่ได้นำออกไปใช้จ่าย แม้ว่าจะได้กู้ยืมไปจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพผลกระทบต่อปริมาณเงินให้ถูกต้องขึ้น จึงต้องดูตัวเลขสุทธิแทนตัวเลขรวมนั่นก็คือ หักเงินคงคลัง (คือเงินสดในมือรัฐบาลและเงินฝากของรัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) ออกจาก Gross Claims on Government กลายเป็น Net Claims on Government ซึ่งการเคลื่อนไหวของตัวเลข Net Claims on Government เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเงินคงคลัง

การเปลี่ยนแปลงของตัวเลข Net Claims on Government ของธนาคารแห่งประเทศไทยไป

ในทางลดลง ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง หรือจากรัฐบาล ล้วนมีผลในการเพิ่มแรงกดดันในตลาดเงิน เพราะเท่ากับเป็นการดูดเงินออกจากระบบการเงินเข้าสู่ธนาคารกลาง ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยลดการให้กู้ยืมแก่รัฐบาลลง ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องหาทางกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่น หรือรัฐบาลได้รับชำระค่าภาษีเป็นจำนวนมาก (หรือกู้เงินเข้ามาจากภาคเอกชนได้เป็นจำนวนมาก) และยังไม่ได้นำเงินที่ได้มาออกไปใช้จ่าย จึงทำให้เงินฝากของรัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น เป็นต้น

ในทางกลับกัน การเพิ่ม Net Claims on Government ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีผลไปในทางที่ผ่อนคลายความกดดันในตลาดเงิน ทำให้ตลาดเงินมีเงินมากขึ้น เนื่องจากตัวเลขในทิศทางดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการปล่อยเงินของธนาคารกลางเข้าสู่ระบบการเงินผ่านทางภาครัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยให้รัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายมากขึ้นด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง (ซื้อพันธบัตรเพิ่มซื้อตั๋วเงินคลังเพิ่มหรือเพิ่มเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ฝากไว้กับสำนักงานคลังในส่วนภูมิภาค) หรือรัฐบาลลดจำนวนเงินฝากที่ฝากธนาคารลง เป็นต้น

ความเกี่ยวพันระหว่างการคลังกับตลาดเงิน

ความเคลื่อนไหวของบัญชีเงินคงคลังในบางครั้งจะมีผลกระทบถึงตลาดการเงินโดยรวมด้วย แม้ว่าทางการจะมีได้เจตนาให้มีผลกระทบไปในทางดังกล่าวก็ตาม เช่น ในช่วงฤดูกาลเสียภาษี เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้หากไม่มีนโยบายทางการคลังอื่นใดเพื่อลดหรือชดเชยผลกระทบดังกล่าวหรือไม่ มีปัจจัยภายนอกมาช่วยชดเชย ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะดำเนินนโยบายในตลาดเงินเพื่อผ่อนคลายผลกระทบอันเกิดจากการเคลื่อนไหวของบัญชีเงินคงคลังลง

ในที่นี้จะยกเรื่องการจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เพื่อแสดงผลกระทบกระเทือนอันเกิดจากเหตุ การณ์ดังกล่าวที่มีต่อตลาดเงินและสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ และวิธีการที่อาจใช้แก้ผลกระทบดังกล่าว

เมื่อถึงกำหนดสิ้นสุดการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลจะมีบริษัทห้างร้านจ่ายเช็คของธนาคารพาณิชย์เป็นค่าภาษีเป็นจำนวนมากด้วยกัน กระทรวงการคลังจะรวบรวมเช็คเหล่านี้มาเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะส่งเช็คไปเรียกเก็บจากธนาคารพาณิชย์อีกทอดหนึ่ง เมื่อกระทรวงการคลังนำเช็คเข้าบัญชี เงินคงคลังจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะลดลงเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินตามเช็คเพราะธนาคารพาณิชย์ต้องจ่ายเงินให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตามเช็คที่ส่งไปเรียกเก็บนั้น

ณ จุดนี้ เราอาจจะพิจารณาผลขั้นต่อไปโดยสมมติเหตุการณ์แวดล้อมบางประการ ดังนี้

กรณีที่ 1 สมมติว่ากระทรวงการคลังไม่ได้ทำให้ตัวเลขอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลเคลื่อนไหวไปทางใดทางหนึ่งเลย ในกรณีนี้ถ้าสมมติให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้น 1,000 ล้านบาท ตัวเลข Net Claims on Government ที่กล่าวมาแล้วจะลดลงเท่ากับ 1,000 ล้านบาท หรือ

$\Delta \text{Net Claims on Government} = \Delta \text{เงินฝากของรัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นก็คือ ภาครัฐบาลทำให้มีการดูดเงินเข้าสู่ธนาคารกลาง ผลที่ตามมาก็คือ ธนาคารพาณิชย์จะต้องพยายามปรับปรุงฐานะการขาดเงินสดสำรองของตน (เพราะเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยของธนาคารพาณิชย์ลดลง) ธนาคารพาณิชย์อาจจะหาทางออกได้หลายวิธี เช่น พึ่งเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหาเงินจากตลาดเงินในประเทศ หรือตลาดเงินในต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละปีไป แต่ในช่วงเวลาเช่นนี้ธนาคารพาณิชย์จะรู้สึกว่าเงินตึงตัวและจะพยายามปรับตัว$

หากธนาคารแห่งประเทศไทยวางแผนเพราะต้องการให้ระบบธนาคารรู้สึกสภาพคล่องตึงตัวอยู่แล้ว ถ้าหากว่าธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถหาเงินกู้จากต่างประเทศได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกพอสมควร ก็เท่ากับว่าธนาคารแห่งประเทศไทยใช้จังหวะของเหตุการณ์ทางการคลังให้มีผลต่อนโยบายการเงินโดยเพิ่มสภาพคล่องให้ธนาคารพาณิชย์บ้าง แต่ใน

อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น

ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืมแก่ระบบธนาคารไม่ว่าจะเป็นในทางตรงหรือโดยทางอ้อมผ่านการแทรกแซงโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปล่อยเงินกลับสู่ระบบธนาคารในอัตราดอกเบี้ยพอสมควร เพื่อลดภาวะความตึงตัวในตลาด ก็เท่ากับว่าธนาคารกลางพยายามหาทางใช้มาตรการด้านการเงินเพื่อชดเชยกับเงินที่ดูดเข้ามาผ่านทางภาครัฐบาลเป็นการผ่อนคลายภาวะในตลาดเงินด้วยนโยบายการเงิน

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไม่พึ่งเงินจากธนาคารกลางโดยตรงและไม่พึ่งเงินในประเทศ แต่กลับหันไปพึ่งตลาดเงินตราต่างประเทศโดยกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาเมื่อนำเงินตราต่างประเทศมาขายให้กับทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ก็จะเท่ากับได้เงินของธนาคารกลางออกไปเช่นเดียวกัน (บัญชีของทุนรักษาระดับฯ อยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) วิธีนี้เท่ากับว่าธนาคารพาณิชย์หาทางแก้ไขสภาพคล่องเงินบาทด้วยตนเอง โดยทั้งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเฉย

กรณีที่ 2 สมมติว่าในขณะที่ได้เงินคงคลังเข้ามาจากค่าภาษีกระทรวงการคลังพยายามลดยอดการถือเงินคงคลังลง เพื่อไม่ให้มีเงินในมือเหลืออยู่เกินจำนวนที่จำเป็น โดยนำเงินคงคลังส่วนเกินไปใช้ในการลดวงเงินตั๋วเงินคลัง (ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายสำหรับเงินกู้ลงได้บ้าง) ผลต่อตลาดเงินจะต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ถือตั๋วเงินคลัง

ก. ถ้าตั๋วเงินคลังทั้งหมดอยู่ในมือธนาคารแห่งประเทศไทย การพยายามรักษาระดับเงินคงคลังไม่ให้เพิ่มขึ้นเนื่องจากภาษีจะไม่มีผลต่อตลาดเงินโดยทั่วไปที่ผิดแปลกไปจากกรณีที่ 1 ที่กล่าวถึงข้างต้น เพราะตัวเลข Net Claims on Government ของธนาคารกลางยังเป็นเช่นเดียวกับกรณีที่ 1 (ก่อนมีการปล่อยเงินของธนาคารกลางออกทางด้านอื่น) สิ่งที่เกิดขึ้นคือ การเปลี่ยนแปลงของตัวเลขสินทรัพย์ในมือของธนาคารแห่งประเทศไทย (แทนที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงของตัวเลขหนี้สินดังในกรณีที่ 1) โดยสรุปคือ

Δ Net Claims on Government = Δ ตั๋วเงินคลังในมือธนาคารกลาง

ในแง่ของระบบการเงินโดยทั่วไปก็ยังไม่รู้ดีกว่าสภาพคล่องตึงตัวเหมือนกรณีที่ 1 เพราะเงินค่าภาษียังคงถูกดึงเข้าสู่ธนาคารกลางโดยภาครัฐบาลอยู่เช่นเดิม โดยไม่มีการชดเชยกลับไปให้ระบบธนาคาร

ข. ถ้าตั๋วเงินคลังทั้งหมดอยู่ในมือธนาคารพาณิชย์ การนำเงินที่ได้รับเป็นค่าภาษีไปชำระตั๋วเงินคลังจะเป็นการชดเชยสภาพคล่องให้กับตลาดเงินได้ เพราะในขั้นตอนนี้ตัวเลขสินทรัพย์และหนี้สินของภาครัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เปลี่ยนแปลงตัวเลข Net Claims on Government จึงไม่เปลี่ยนแปลง เงินมิได้ถูกดูดหรือถูกปล่อยออกจากธนาคารกลาง เงินสำรองส่วนที่ระบบธนาคารเสียให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยจะถูกชดเชยด้วยเงินสำรองที่ได้รับกลับคืนไปเนื่องจากได้รับเงินจากการไถ่ถอนตั๋วเงินคลังอีกนัยหนึ่งก็คือ กระทรวงการคลังช่วยเปลี่ยนสภาพตั๋วเงินคลังส่วนหนึ่งที่ธนาคารพาณิชย์ถืออยู่ให้เป็นเงินสดโดยอัตโนมัติ ในช่วงที่มีการชำระภาษี ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องหาทางขายตั๋วเงินคลังนั้นในตลาดเงินในประเทศ หรือหาเงินสดมาชดเชยโดยวิธีอื่นตามที่จะต้องทำในกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 ก. กรณีที่ 2 ข. นี้เท่ากับว่ากระทรวงการคลังดำเนินนโยบายด้านนี้สาธารณะเพื่อชดเชยผลกระทบอันเกิดการชำระภาษี

สำหรับในประเทศไทย ในช่วงชำระภาษีมักจะเกิดเหตุการณ์ดังกรณีที่ 1 กรณีที่ 2 ก. กล่าวคือเงินคงคลังจะสูงขึ้นมาก กระทรวงการคลังจะพยายามลดยอดตั๋วเงินคลังลงเป็นบางส่วน แต่จังหวะเวลาอาจจะมีช่วงเหลื่อมกันบ้าง เช่น งวดตั๋วเงินคลังที่ครบกำหนดชำระจะทยอยกันไปหลายสัปดาห์ไม่ตรงกันกับช่วงชำระภาษีที่เดียวนัก เพราะการชำระภาษีมักจะมีจำนวนสูงในช่วงเวลาเพียง 2-3 วัน ตอนใกล้ครบกำหนดเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่ธนาคารกลางจะเข้าไปให้กู้ยืมโดยตรง หรือผ่านตลาดเงิน รวมทั้งรับซื้อตั๋วเงินคลังที่ธนาคารพาณิชย์ถืออยู่ เพื่อผ่อนคลายภาวะการเงินตึงตัวกระทันหันนี้บ้าง ทางด้านธนาคารพาณิชย์เองในระยะใกล้กำหนดชำระภาษีมักจะเตรียมไม่ให้มีสินทรัพย์สภาพคล่องไว้จำนวนหนึ่ง เช่น ถือตั๋วเงินคลัง หรือซื้อพันธบัตรรัฐบาลโดยมีสัญญาขายคืน

เอาไว้ ซึ่งจะสามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เหล่านี้เป็นเงินสดได้ทันทีที่จำเป็น ในกรณีที่ธนาคารใดไม่สะสมสินทรัพย์เอาไว้ หรือในปีใดที่ภาวะการเงินค่อนข้างตึงตัว ทำให้ไม่มีเงินพอจะสะสมสินทรัพย์สภาพคล่องไว้ได้ ทางออกในช่วงนั้นของธนาคารพาณิชย์คือ กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยวางพันธบัตรเป็นประกันเงินกู้ และ/หรือ กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาท

จากทั้งหมดนี้พอสรุปได้ว่า ตัวเลขเงินคงคลังในตัวของมันเองมีความสำคัญไม่มากนักในการวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวทางการเงิน เพราะในแง่ของการบริหารการเงินที่ดี รัฐบาลควรจะมียอดเงินคงคลังอยู่ในระดับที่เพียงพอให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปได้ในแต่ละช่วงเวลาโดยไม่ติดขัดเท่านั้น ไม่ควรมียอดเงินคงคลังไว้มากเกินไปเพราะเงินคงคลังมีค่าเสียโอกาสคือ ค่าดอกเบี้ยที่ต้องเสียสำหรับการกู้เงินมาใช้ไว้ในบัญชี ตัวเลขที่มีความหมายในการวิเคราะห์มากกว่าตัวเลขเงินคงคลัง ก็คือตัวเลขการขาดดุลเงินสดของรัฐบาล และตัวเลขการให้กู้ยืมสุทธิแก่รัฐบาลของธนาคารกลาง

^{1/} ตัดตอนจาก ปกัสสร ญาโณทัย และพิบูล สกฤตทอง “บัญชีเงินฝากที่ฝ่ายการธนาคาร” เอกสารโรเนียวใช้ประกอบการบรรยายสำหรับพนักงานในฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย กันยายน 2524

^{2/} การรับและจ่ายเงินคงคลัง เป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พ.ศ. 2495 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 3)

^{3/} การชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล ครอบคลุมเดือนเดือนพฤษภาคมถึงจริง แต่เงินเข้าบัญชีจริง ๆ จะเป็นต้นเดือนมิถุนายน แทนที่จะเป็นวันสิ้นเดือนพฤษภาคม ข้อนี้เกี่ยวกับวิธีชำระภาษีด้วยเช็ค ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเรียกเก็บ

^{4/} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

^{5/} ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2523 ตาราง “การเปลี่ยนแปลงของเงินคงคลัง” หน้า 82

เงินคงคลังเมื่อสิ้นปี 2519 = 3,289 ล้านบาท

2520 = 2,570 ล้านบาท

2521 = 3,536 ล้านบาท

2522 = 2,543 ล้านบาท

2523 = 3,353 ล้านบาท

^{6/} จากคำอธิบายของหน่วยการคลัง ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขเงินนอกงบประมาณตามที่ปรากฏในตารางที่แสดงฐานะการคลังตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้น จะไม่รวมตัวเลขเงินที่ได้รับฝากจากธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัดไว้ในตัวเลขรายรับเงินนอกงบประมาณ แต่จะแยกออกมาแสดงต่างหาก เป็นตัวเลขทางการขาดดุล โดยถือว่าในแง่ของหลักการวิเคราะห์ เงินก้อนนี้เป็นเงินที่ธนาคารกลางให้รัฐบาลกู้

เงินนอกงบประมาณตามที่ปรากฏในฐานะการคลังรัฐบาล คือรายการรายรับ รายจ่ายอื่น ส่วนที่ไม่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี

การที่รัฐบาลมีรายรับและรายจ่ายเงินนอกงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้น เกิดขึ้นเพราะสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น หน่วยราชการบางแห่งได้รับเงินซึ่งมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายอนุญาตให้หน่วยราชการนั้นเก็บไว้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (คือไม่นำส่งเป็นรายได้ในงบประมาณ) หน่วยราชการอาจนำฝากไว้ที่กระทรวงการคลังโดยเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับกระทรวงการคลังเสมือนว่ากระทรวงการคลังเป็นนายธนาคารของตน เงินจำนวนนี้หน่วยราชการผู้ฝากจะถอนคืนไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ตามกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ต้องรอเบิกตามขบวนการของการเบิกจ่ายตามงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น บัญชีเงินฝากของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งมีรายรับที่สำคัญจากค่าพรีเมียมข้าว และกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการที่จะเบิกเงินนี้ไปใช้หรือให้ยืมได้ บัญชีเงินฝากของกรมสรรพากรในส่วนที่เป็นเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีการค้าส่วนที่เป็นภาษีเสริมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้เก็บมาแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว จะนำฝากไว้ที่กระทรวงการคลังเพื่อรอการจัดสรรแก่ท้องถิ่นต่อไป เป็นต้น

^{7/} ในการทำตัวเลข Gross และ Net claim on

Government ในรายละเอียด จะรวมตัวเลขในส่วนที่เป็นเหรียญกษาปณ์ด้วย โดยถือว่าเหรียญกษาปณ์เป็นหนี้สินของรัฐบาล

บรรณานุกรม

ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2524

ปัทมสร ญาโณทัย และพินุล สกุลทอง “บัญชีเงินฝากที่ฝ่ายการธนาคาร”

เอกสารโรเนียว กันยายน 2524