



พันธกิจ
และงบการเงิน

ธปท. ในฐานะธนาคารกลาง มีพันธกิจต่างจากองค์กรธุรกิจ งบการเงินของธนาคารกลางจึงมีลักษณะพิเศษและนัยต่างจากงบการเงินของธุรกิจทั่วไป การพิจารณางบการเงินของ ธปท. จึงจำเป็นต้องพิจารณาพันธกิจของธนาคารกลาง ซึ่งประกอบด้วย



พันธกิจของธนาคารกลาง

ธปท. มีพันธกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ

1 / การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ

มาตรา 7 แห่ง พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ปรับปรุง พ.ศ. 2561) ระบุไว้ว่า “...งานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน” หรือรวมกันหมายถึงเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวม

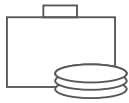
กล่าวได้ว่า พันธกิจของ ธปท. คล้ายกับพันธกิจของธนาคารกลางอื่น ๆ ทั่วโลกที่ต้องดูแลเสถียรภาพทั้งเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ โดย “เสถียรภาพภายในประเทศ” หมายถึง การรักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลงจากเงินเฟ้อ และดูแลไม่ให้เกิดฟองสบู่หรือจุดเปราะบางในระบบการเงินที่อาจจะนำไปสู่วิกฤตการเงินในอนาคต ส่วน “เสถียรภาพด้านต่างประเทศ” หมายถึง การดูแลค่าเงินบาทให้เคลื่อนไหวสอดคล้องกับพื้นฐานเศรษฐกิจไม่ผันผวนจนเกินไป รักษาอำนาจซื้อของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก รักษาาระดับหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอเป็นกันชนรองรับแรงปะทะจากความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุนโลก

161

2 / การจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

มาตรา 14 แห่ง พรบ. เงินตรา พ.ศ. 2501 (ปรับปรุง พ.ศ. 2545) ระบุไว้ว่า “...ให้ ธปท. มีอำนาจจัดทำ บริหาร และออกใช้ซึ่งธนบัตร...” เงินบาทและธนบัตรไทยจะเป็นที่ยอมรับก็ต่อเมื่อการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความน่าเชื่อถือ รวมทั้งการสำรองมูลค่าเงินบาทด้วยสินทรัพย์ที่มีความน่าเชื่อถือดังที่มาตรา 26 แห่ง พรบ. เงินตรา ระบุไว้ว่า “เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตราให้ ธปท. รักษาทุนสำรองเงินตราไว้กองหนึ่งเรียกว่าทุนสำรองเงินตรา” ทั้งนี้ ในการนำธนบัตรออกใช้ ธปท. ต้องกันสินทรัพย์มูลค่าเท่ากับธนบัตรที่จะออกใช้ใหม่เก็บแยกไว้หนุนหลังธนบัตร ซึ่งปัจจุบันเป็นสินทรัพย์ต่างประเทศทั้งหมด

พันธกิจทั้ง 2 ด้านนั้นมีความเกี่ยวข้องกัน และถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญและจำเป็นสำหรับการที่ระบบเศรษฐกิจจะสามารถขยายตัวต่อไปได้ด้วยดีและมีเสถียรภาพ



บัญชีของ สปท. และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

ในการดำเนินงานตามพันธกิจ 2 ด้านข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้ ธปท. แยกการลงบัญชีเป็น 2 บัญชี กล่าวคือ

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย	
สินทรัพย์	หนี้สิน
≈ 85% เงินสำรองระหว่างประเทศ	พันธบัตร สปท. เงินรับฝากจากสถาบันการเงิน เงินคงคลัง
≈ 15% พันธบัตรรัฐบาลไทย	ส่วนทุน

1 / บัญชีของ สปท.

บัญชีของ ธปท. คือบัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ กล่าวโดยย่อ บัญชี ธปท. ฝั่งสินทรัพย์ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ (อยู่ในรูปสกุลเงินต่างประเทศ) ซึ่งมีสัดส่วนประมาณ 85% ของสินทรัพย์ทั้งหมด ส่วนสินทรัพย์ที่เหลือส่วนใหญ่คือพันธบัตรรัฐบาลไทย ในขณะที่ฝั่งหนี้สินส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตร ธปท. ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดูแลเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ เงินรับฝากจากสถาบันการเงินและรัฐบาล ซึ่งเป็นหนี้ที่อยู่ในรูปของเงินบาททั้งหมด

162

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา	
สินทรัพย์	หนี้สิน
100 % เงินสำรองระหว่างประเทศ	ธนบัตรออกใช้
	ส่วนทุน

2 / บัญชีของทุนสำรองเงินตรา

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา คือบัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ในระบบเศรษฐกิจ ฝั่งสินทรัพย์ ประกอบด้วยสินทรัพย์เงินสำรองระหว่างประเทศทั้งหมด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนฝั่งหนี้สินประกอบด้วยธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (banknotes in circulation) ในรูปของเงินบาท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือธนบัตรที่ประชาชนจับจ่ายใช้สอยในระบบเศรษฐกิจทั้งหมดถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลาง



ลักษณะพิเศษของงบการเงิน สปท.

1 / สินทรัพย์และหนี้สิน ไม่ใช่สกุลเงินเดียวกัน

การที่สินทรัพย์ของธนาคารกลางส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ต่างประเทศหรือเงินสำรองระหว่างประเทศ แต่หนี้สินส่วนใหญ่อยู่ในสกุลเงินท้องถิ่นของแต่ละประเทศ (ซึ่งในกรณีของ ธปท. คือสกุลเงินบาท) ส่งผลให้งบการเงินของธนาคารกลางมี

“สินทรัพย์และหนี้สินเป็นสกุลเงินที่ต่างกัน (currency mismatch)” ดังนั้นในการทำงานการเงินทุกสิ้นปีของ ธปท. จึงต้องมีการตีราคาสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศให้อยู่ในรูปเงินบาท เพื่อจัดทำงานการเงินให้อยู่ในรูปสกุลเงินบาท กล่าวคือ เป็นการคิดในสมมติฐานที่ว่า ถ้าต้องการขายสินทรัพย์ต่างประเทศออกทั้งหมด จะได้เงินบาทเป็นจำนวนเท่าใด ตัวเลขกำไรหรือขาดทุนที่ปรากฏในงบการเงินส่วนใหญ่จึงเป็น “กำไรหรือขาดทุนที่เป็นผลจากการตีราคา (valuation gain/loss)”

การตีราคาทุกสิ้นปี หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินทรัพย์ต่างประเทศจะมีผลต่อตัวเลขในงบการเงินได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีสินทรัพย์ต่างประเทศอยู่ในสัดส่วนสูง เช่น หาก ธปท. มีสินทรัพย์ต่างประเทศ 250,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเงินบาทอ่อนค่าลง 1 บาท จะทำให้มีกำไรจากการตีราคาทันที 250,000 ล้านบาท ในทางตรงกันข้าม หากเงินบาทแข็งค่าขึ้น 1 บาท ก็จะทำให้เกิดขาดทุนจากการตีราคาทันที 250,000 ล้านบาท

แม้จะมีการตีราคาสินทรัพย์ให้อยู่ในรูปเงินบาท แต่ในความเป็นจริง ธปท. ยังมีเงินสำรองระหว่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศจำนวนเท่าเดิม ไว้เป็นกันชนรองรับความผันผวนจากต่างประเทศ ดังนั้น ถ้าเห็นงบการเงินของ ธปท. ปรากฏผลขาดทุนในบางช่วง อย่าเพิ่งกังวลใจ เพราะอาจเป็นผลจากการตีราคาและถ้าพิจารณางบการเงินของ ธปท. ในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นว่า บางปีมีกำไรบางปีขาดทุน ซึ่งเป็นผลจากการตีราคาเป็นสำคัญ

163

2 / การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ คือการมุ่งรักษามูลค่าในรูปเงินตราต่างประเทศในระยะยาว

พันธกิจของธนาคารกลาง คือ การดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ซึ่งต้อง “มองไกล” และให้น้ำหนักกับภาพรวมระยะยาว มากกว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ ธปท. จึงลงทุนในสินทรัพย์ที่มีมูลค่าที่ดีในระยะยาวและกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ซึ่งในระยะสั้นอาจเห็นความผันผวนได้บ้าง นอกจากนี้ ในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยเงินฝากและสินทรัพย์สกุลต่างประเทศ ทองคำ และเงินสำรองที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จะดู “ผลตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินตราต่างประเทศ” เป็นหลัก เพราะในที่สุด ยังต้องดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศไว้ให้พร้อมใช้และเพียงพอ ขณะที่งบการเงินปกติจะจัดทำขึ้นในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ซึ่งปกติคือ 1 ปี) จึงทำให้มีความต่างเรื่องกรอบเวลาของงบการเงินกับการพิจารณาผลตอบแทนจากการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศตามปกติจะมีการปรับสัดส่วนการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเงินโลก หรือเพื่อกระจายความเสี่ยงและเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนระยะยาว ไม่ใช่เพื่อการเก็งกำไรแต่อย่างใด

3 / หนี้สินของธนาคารกลางต่างจากหนี้สินของธุรกิจ

หนี้สินของ ธปท. เกิดจาก (1) การพิมพ์ธนบัตรออกใช้ให้เพียงพอกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และ (2) การดูแลเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ รักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลง หนี้ของ ธปท. จึงไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด บริษัทหนึ่งบริษัทใด หรือแม้แต่ประโยชน์ของ ธปท. เอง แต่เป็นหนี้จากการดำเนินพันธกิจเพื่อ “ประโยชน์แก่สังคมไทยโดยรวม” ซึ่งต่างจากหนี้สินของธุรกิจที่ก่อขึ้นไม่ว่าเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนก็เพื่อประโยชน์ของธุรกิจนั้น ๆ (private benefit)

ธปท. ในฐานะของธนาคารกลางมีหนี้สินเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม ซึ่งหนี้สินส่วนแรก คือ ธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ถือเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่คนในสังคมยอมรับว่าใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นจุดเริ่มที่ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

4 / การทำกำไรไม่ใช่พันธกิจของธนาคารกลาง

ธปท. มีพันธกิจในการดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจการเงิน ไม่ใช่เป็นองค์กรที่แสวงหากำไร ดังนั้น กำไรหรือขาดทุนในงบการเงินจึงไม่ได้สะท้อนความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจของ ธปท. ในฐานะธนาคารกลาง การที่ ธปท. เป็นองค์กรที่ดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ จึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่า การดำเนินการใด ๆ จะต้องทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และมีความคุ้มค่าของต้นทุน

การที่งบการเงินของธนาคารกลางจะมีผลขาดทุนไม่ใช่เรื่องผิดปกติ และไม่ได้กระทบศักยภาพการทำหน้าที่ตามพันธกิจของธนาคารกลาง トラบที่ธนาคารกลางดำเนินนโยบายที่มีเหตุผลและเหมาะสมในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และได้รับความเชื่อมั่นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งประชาชน ภาคธุรกิจ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ที่ผ่านมามาตราการกลางหลายแห่ง อาทิ สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิสราเอล ชิลี ก็มีงบการเงินที่ขาดทุน สำหรับ ธปท. แม้ตัวเลขในงบการเงินจะปรากฏผลขาดทุนในบางปี แต่ตลาดการเงินและนักลงทุนยังคงเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของ ธปท.

หนี้สินส่วนที่สอง คือ หนี้จากการทำพันธกิจดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน โดยในช่วงเวลาที่ระบบการเงินมีสภาพคล่องส่วนเกินในปริมาณที่สูง ธนาคารกลางจะออกตราสารหนี้หรือพันธบัตรไปดูดซับสภาพคล่องเข้ามาเก็บไว้ (หนี้เพิ่มขึ้น) ในทางตรงข้าม ธนาคารกลางจะไถ่ถอนพันธบัตรและปล่อยสภาพคล่องออกไป (หนี้ลดลง) ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจต้องการสภาพคล่องที่สูงขึ้น

หนี้สินส่วนที่สาม คือ เงินฝากของสถาบันการเงินที่ดำรงไว้ที่ธนาคารกลาง ในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางของระบบสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินมีไว้สำหรับใช้ชำระเงินระหว่างกันและบริหารสภาพคล่องของตน

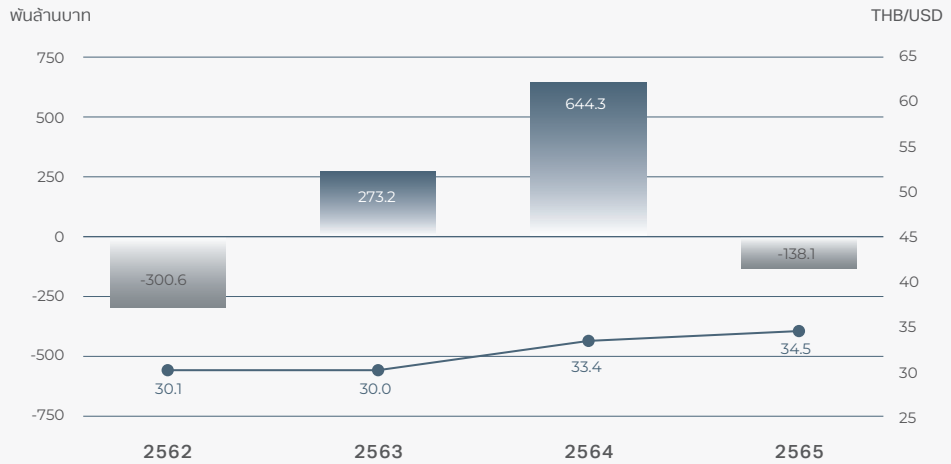
หนี้สินส่วนสุดท้าย คือ เงินฝากของรัฐบาล หรือเงินคงคลังที่เกิดจากการบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงระหว่างภาวะเศรษฐกิจและงบการเงินของธนาคารกลางมักจะสวนทางกัน กล่าวคือ ในปีที่ภาวะตลาดการเงินโลกปรับตัวดีขึ้น เงินทุนเคลื่อนย้ายไหลเข้าในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ รวมทั้งไทยมากขึ้น กอปรกับเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตได้ดีมีเสถียรภาพ ค่าเงินบาทมักจะแข็งค่า ทำให้งบการเงินของ ธปท. มีผลขาดทุน นอกจากนี้ ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพ ดอกเบี้ยจ่ายในประเทศจะสูงจากการออกตราสารเพื่อดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ ธปท. มีดอกเบี้ยจ่ายสูงกว่าดอกเบี้ยรับจากการลงทุน ในทางตรงข้าม หากเศรษฐกิจในภาพรวมชะลอตัวจากปัจจัยกดดันต่าง ๆ เช่น สถานการณ์รุนแรงของการแพร่ระบาดจากโควิด 19 หรือมีวิกฤตจากปัจจัยภายในประเทศ อาทิ ความไม่แน่นอนทางการเมือง ภัยพิบัติ ฯลฯ ค่าเงินบาทมักจะอ่อนค่า ทำให้งบการเงินของ ธปท. มีกำไร ซึ่งก็ไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจไทยจะดีหรือประชาชนจะได้ประโยชน์

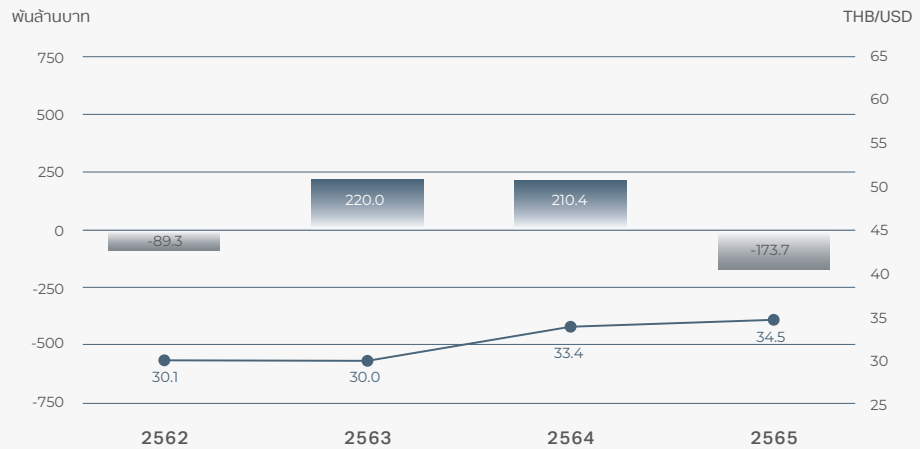


ผลการดำเนินงานประจำปี

บัญชีธนาคารแห่งประเทศไทย



บัญชีทุนสำรองเงินตรา



ในปี 2565 บัญชี ธปท. และบัญชีทุนสำรองเงินตรา มีผลการดำเนินงานสุทธิหลังรวมการตีราคา เป็นขาดทุน อย่างไรก็ตาม การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศมีกำไรจากการปรับสัดส่วนการลงทุน และกระจายความเสี่ยงให้เหมาะสมกับสถานการณ์โลก แต่เมื่อรวมผลจากการตีราคา ทั้งอัตราแลกเปลี่ยน และราคาหลักทรัพย์ทำให้สุทธิเป็นขาดทุน เนื่องจากค่าเงินบาท ณ ลิ้นปีปรับแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับ เงินสกุลหลักทุกสกุล ยกเว้นดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ โดยรวมปรับขึ้นต่อเนื่องตามทิศทางอัตราดอกเบี้ยนโยบายการเงิน ทำให้ราคาพันธบัตรปรับลดลง