



พันธกิจและงบการเงิน

ก่อนที่จะดูงบการเงินขององค์กรใดจำเป็นต้องเข้าใจพันธกิจขององค์กรนั้นก่อน ธปท. ในฐานะธนาคารกลาง มีพันธกิจต่างจากองค์กรธุรกิจ โดยงบการเงินของธนาคารกลางมีลักษณะพิเศษและนัยต่างจากงบการเงินของธุรกิจทั่วไป

1.1 พันธกิจของธนาคารกลาง

ธปท. มีพันธกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ

1.1.1 การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ธปท. พ.ศ. 2485 (ปรับปรุง พ.ศ. 2561) ระบุไว้ว่า “..งานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน” หรือรวมกันหมายถึง เสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวมพันธกิจของ ธปท. คล้ายกับพันธกิจของธนาคารกลางทั่วโลกที่ต้องดูแลเสถียรภาพทั้งเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ **เสถียรภาพภายในประเทศ** หมายถึง การรักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลงจากเงินเพื่อและดูแลไม่ให้เกิดฟองสบู่หรือจุดเปราะบางในระบบการเงินที่อาจนำไปสู่วิกฤตการเงินในอนาคต ส่วน**เสถียรภาพด้านต่างประเทศ** หมายถึง การดูแลค่าเงินบาทให้เคลื่อนไหวสอดคล้องกับพื้นฐานเศรษฐกิจ ไม่ผันผวนจนเกินไป รักษาอำนาจซื้อของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก รักษาระดับหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอเป็นกันชนรองรับแรงปะทะจากความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุนโลก

1.1.2 การจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

มาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 (ปรับปรุง พ.ศ. 2545) ระบุไว้ว่า “..ให้ ธปท. มีอำนาจจัดทำบริหาร และออกใช้ซึ่งธนบัตร..” เงินบาทและธนบัตรไทยจะเป็นที่ยอมรับก็ต่อเมื่อการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ มาตรา 16 ยังได้ระบุว่า “..ห้ามมิให้นำออกใช้ซึ่งธนบัตรเว้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนทันทีกับสินทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าเท่ากัน..” ดังนั้น ในการจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ ธปท. ต้องกันสินทรัพย์ต่างประเทศมูลค่าเท่ากับธนบัตรที่จะออกใช้ใหม่เก็บแยกไว้หนุนหลังธนบัตร ดังที่มาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. เงินตรา ระบุไว้ว่า “เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา ให้ ธปท. รักษาทุนสำรองเงินตราไว้กองหนึ่งเรียกว่า ทุนสำรองเงินตรา”

พันธกิจทั้ง 2 ด้าน เกี่ยวข้องกัน และถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญและจำเป็นสำหรับการที่ระบบเศรษฐกิจจะสามารถขยายตัวต่อไปได้ด้วยดี มีเสถียรภาพ

1.2 บัญชีของ ธปท. และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

ในการดำเนินงานตามพันธกิจ 2 ด้านข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้ ธปท. แยกการลงบัญชีเป็น 2 บัญชี กล่าวคือ

1.2.1 บัญชีของ ธปท. คือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ ถ้าเราดูบัญชีของ ธปท. อย่างย่อ ฟังสินทรัพย์ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่ส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปสกุลเงินต่างประเทศ และมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 85 ของสินทรัพย์ทั้งหมด สินทรัพย์ที่เหลือส่วนใหญ่คือพันธบัตรรัฐบาลไทย ในขณะที่ ฟังขวาหรือฟังหนี้สินส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตร ธปท. ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดูแลเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ เงินรับฝากจากสถาบันการเงินและรัฐบาล ซึ่งส่วนนี้เป็นหนี้ที่อยู่ในรูปของเงินบาททั้งหมด

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย	
สินทรัพย์	หนี้สิน
>85% เงินสำรองระหว่างประเทศ	พันธบัตร สปท. เงินรับฝากจาก สว. เงินคงคลัง
<15% พันธบัตรรัฐบาลไทย	ส่วนทุน

1.2.2 บัญชีของทุนสำรองเงินตรา คือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ในระบบเศรษฐกิจ ฝั่งสินทรัพย์ประกอบด้วยสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศทั้งหมด ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้หมุนหลังการพิมพ์ธนบัตรตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนฝั่งหนี้สินประกอบด้วยธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (banknotes in circulation) ในรูปของเงินบาท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ธนบัตรที่ประชาชนจับจ่ายใช้สอยในระบบเศรษฐกิจถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลาง

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา	
สินทรัพย์	หนี้สิน
100% เงินสำรองระหว่างประเทศ	ธนบัตรออกใช้
	ส่วนทุน

1.3 ลักษณะพิเศษของงบการเงินของธนาคารกลาง

ลักษณะพิเศษข้อที่ 1 สินทรัพย์และหนี้สิน ไม่ใช้สกุลเงินเดียวกัน

สิ่งซึ่งงบการเงินของธนาคารกลางต่างจากงบการเงินของธุรกิจเอกชน คือ สินทรัพย์ของธนาคารกลางส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ต่างประเทศหรือเงินสำรองระหว่างประเทศ แต่ในด้านหนี้สินส่วนใหญ่อยู่ในสกุลเงินท้องถิ่นของแต่ละประเทศ หรือสกุลเงินบาทในกรณีของ ธปท. ทั้งจากธนบัตรและพันธบัตรที่ ธปท. ออกเพื่อบริหารสภาพคล่องและดูแลเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศ งบการเงินของธนาคารกลางจึงมีลักษณะพิเศษที่สินทรัพย์และหนี้สินต่างสกุลเงินกัน (currency mismatch) ทำให้ทุกสิ้นปีต้องตีราคาสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศให้อยู่ในรูปเงินบาท เพื่อจัดทำงบการเงินให้อยู่ในรูปสกุลเงินบาทได้ การตีราคาเปรียบเสมือนการประเมินมูลค่าสินทรัพย์สกุลเงินตราต่างประเทศว่า ถ้าต้องการขายสินทรัพย์ต่างประเทศออกทั้งหมดจะได้เงินบาทเท่าใด ตัวเลขกำไรหรือขาดทุนที่ปรากฏในงบการเงินส่วนใหญ่จึงเป็น “กำไรหรือขาดทุนที่เป็นผลจากการตีราคา (valuation gain/loss)”

การที่ต้องตีราคาทุกสิ้นปี หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะมีผลต่อตัวเลขในงบการเงินได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีสินทรัพย์ต่างประเทศอยู่ในสัดส่วนสูง เช่น หาก ธปท. มีสินทรัพย์ต่างประเทศ 280,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเงินบาทอ่อนค่าลง 1 บาท จะทำให้มีกำไรจากการตีราคาทันที 280,000 ล้านบาท ในทางตรงกันข้าม หากเงินบาทแข็งค่าขึ้น 1 บาท ก็จะทำให้เกิดขาดทุนจากการตีราคาทันที 280,000 ล้านบาท

กำไรหรือขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการตีราคาไม่ได้ทำให้ความสามารถในการทำพันธกิจของ ธปท. เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะ ธปท. ยังมีเงินสำรองระหว่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศเท่าเดิม ณ วันตีราคา ไว้เป็นกันชนรองรับความผันผวนจากต่างประเทศ ดังนั้น ถ้าเห็นงบการเงินของธนาคารกลางปรากฏผลขาดทุนในบางช่วงอย่าเพิ่งกังวลใจเพราะอาจเป็นผลจากการตีราคา และถ้าพิจารณางบการเงินของ ธปท. ในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นว่าบางปีกำไร บางปีขาดทุน ซึ่งเป็นผลจากการตีราคาเป็นสำคัญ

ลักษณะพิเศษข้อที่ 2 การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศมุ่งรักษามูลค่าในรูปเงินตราต่างประเทศในระยะยาว พันธกิจของธนาคารกลาง คือ การดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ซึ่งต้องมองไกล มองไปในระยะยาว มากกว่าการให้น้ำหนักกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงสั้น ๆ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศก็เช่นกัน ธนาคารกลางจะลงทุนในสินทรัพย์ที่มีมูลค่าที่ดีในระยะยาวและกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โดยในระยะสั้นอาจเห็นความผันผวนได้บ้าง ประเด็นสำคัญคือในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศจะดูแลผลตอบแทนใน “รูปเงินตราต่างประเทศ” เพราะในที่สุดธนาคารกลางยังต้องดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศไว้ให้พร้อมใช้และเพียงพอ ขณะที่งบการเงินปกติจะจัดทำขึ้นในกรอบระยะเวลา 1 ปี จึงทำให้มีความต่างเรื่องกรอบเวลาของงบการเงินกับการพิจารณาผลตอบแทนจากการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศตามปกติจะมีการปรับสัดส่วนการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเงินโลก หรือเพื่อกระจายความเสี่ยงและเพิ่มผลตอบแทนการลงทุน ไม่ใช่เพื่อการเก็งกำไรแต่อย่างใด โดยเมื่อปรับสัดส่วนการลงทุน ธปท. จะ

ขายตราสารบางประเภทออกไปและรับรู้กำไร/ขาดทุนจากการขายดังกล่าว ซึ่งเดิมแสดงอยู่ในรายการกำไรหรือขาดทุนจากการตีราคา

ลักษณะพิเศษข้อที่ 3 หนี้สินของธนาคารกลางต่างจากหนี้สินของธุรกิจ

หนี้สินของธุรกิจที่ก่อขึ้นไม่ว่าเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนก็เพื่อประโยชน์ของธุรกิจนั้น ๆ (private benefit) ในขณะที่หนี้สินของธนาคารกลางเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม (public benefit) หนี้สินของ ธปท. เกิดจาก 1) การพิมพ์ธนบัตรออกใช้ให้พอเพียงกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และ 2) การดูแลเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพรักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลง ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ (public goods) ที่เอื้อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี มีเสถียรภาพหนี้ของธนาคารกลางไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด บริษัทหนึ่งบริษัทใด หรือแม้แต่ประโยชน์ของ ธปท. เอง แต่เป็นหนี้จากการดำเนินพันธกิจที่ยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่สังคมไทยโดยรวม

หนี้สินของธนาคารกลางส่วนแรก ได้แก่ ธนบัตรที่ชำรุดหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ถือเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่คนในสังคมยอมรับว่าใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ความพิเศษของธนบัตรอยู่ที่แม้แต่คนแปลกหน้าที่ไม่เคยรู้จักกันก็ยิ่งเชื่อมั่นในมูลค่า และยอมรับแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มที่ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ **หนี้ส่วนที่สอง คือ เงินฝากของสถาบันการเงินที่ดำรงไว้ที่ธนาคารกลาง** ก็ถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลางเพราะธนาคารกลางทำหน้าที่เป็นตัวกลางของระบบสถาบันการเงิน สถาบันการเงินใช้บัญชีเงินฝากที่ธนาคารกลางในการชำระเงินระหว่างกันและบริหารสภาพคล่องของตน **หนี้ส่วนที่สาม คือ เงินฝากของรัฐบาลหรือเงินคงคลัง** ก็ถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลางที่เกิดจากการบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา และ **หนี้ของธนาคารกลางส่วนสุดท้าย คือ หนี้จากการทำพันธกิจดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน** ในช่วงเวลาที่ระบบการเงินมีสภาพคล่องส่วนเกินในปริมาณที่สูงเกินควร ธนาคารกลางจะออกตราสารหนี้หรือพันธบัตรไปดูดซับสภาพคล่องเข้ามาเก็บไว้ที่ธนาคารกลาง ในทางตรงข้ามธนาคารกลางจะ

หนี้ของ ธปท. ที่สูงขึ้นมาจากไหน?



ไถ่ถอนพันธบัตรและปล่อยสภาพคล่องออกไปในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจต้องการสภาพคล่องที่สูงขึ้น

หนี้ของธนาคารกลางที่สูงขึ้นมาจากไหน? ตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจโลกปี 2552 เป็นต้นมา ธนาคารกลางของประเทศอุตสาหกรรมหลัก ทั้งสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป และญี่ปุ่น ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อดูแลให้เศรษฐกิจฟื้นตัว ธนาคารกลางเหล่านี้อัดฉีดเงินจำนวนมากเข้าสู่ระบบการเงินโลก ส่งผลให้มีเงินทุนไหลเข้าประเทศตลาดเกิดใหม่ (emerging markets) รวมทั้งไทย อีกทั้งการส่งออกสินค้าและการท่องเที่ยวขยายตัวดีขึ้นต่อเนื่อง การลงทุนในประเทศอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ไทยเกินดุลบัญชีเดินสะพัด แม้บริบทในประเทศอาจถูกทำลายจากเหตุการณ์ทางการเมืองและภัยธรรมชาติในบางช่วง รวมถึงในปี 2563 สถานการณ์โควิด 19 ที่ไทยบริหารจัดการได้ดีกว่าต่างประเทศ จึงยังมีเงินทุนไหลเข้าประเทศสูง ส่งผลให้ไทยยังเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ท้าทายนี้ ธปท. ดำเนินพันธกิจอย่างไร? ในบริบทที่มีเงินทุนไหลเข้ามามากและเร็วในช่วงเวลา และเกินดุลบัญชีเดินสะพัดสูงต่อเนื่อง ประกอบกับการลงทุนภายในประเทศอยู่ในระดับต่ำ ปัจจัยเหล่านี้สร้างแรงกดดันต่อค่าเงินบาทให้แข็งค่าขึ้นเร็วเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ในช่วงที่ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวไม่สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ธปท. เข้าดูแลโดยการซื้อเงินตราต่างประเทศแลกกับเงินบาท เพื่อช่วยชะลอไม่ให้เงินบาทแข็งค่าเร็วเกินไป ซึ่งมีผลเท่ากับ ธปท. ปล่อยสภาพคล่องเงินบาทเข้าสู่ระบบการเงินมากขึ้น ถ้าหากปล่อยให้สภาพคล่องเงินบาทในระบบสูงเกินไปอาจสร้างปัญหาฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ราคาสินทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้นเร็วไม่สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐาน และเกิดปัญหาต่อเสถียรภาพระบบการเงินในระยะยาวได้ ธปท. จึงต้องดูดซับสภาพคล่องเงินบาทส่วนเกินดังกล่าวกลับมาด้วยการออกตราสารหนี้เพื่อดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การดำเนินพันธกิจดังกล่าวทำให้ ธปท. มีหนี้เพิ่มสูงขึ้นสอดคล้องกับเงินสำรองระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น

หนี้ของ ธปท. ที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลจากการทำพันธกิจของธนาคารกลางที่จะดูแลให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพมั่นคง มีการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพ อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับที่เหมาะสมไม่ผันผวนรุนแรง หรือแข็งค่าเร็วเกินไป รวมทั้งดูแลไม่ให้เกิดปัญหาเสถียรภาพระบบการเงินในระยะยาว อย่างไรก็ตาม หนี้สินที่เกิดจากการออกตราสารหนี้ข้างต้นก็ทำให้ ธปท. มีภาระดอกเบี้ยจ่าย

ลักษณะพิเศษข้อที่ 4 การทำกำไรไม่ใช่พันธกิจของธนาคารกลาง ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรพันธกิจคือ ดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจการเงิน กำไรหรือขาดทุนในงบการเงินไม่ได้สะท้อนความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจของธนาคารกลาง ซึ่งต่างจากภาคธุรกิจที่พันธกิจหลักคือ การแสวงหากำไร และความสามารถของการดำเนินธุรกิจดูได้จากผลกำไรหรือขาดทุนจากงบการเงิน

ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ แต่ไม่ได้หมายความว่าธนาคารกลางจะไม่ตระหนักถึงผลของการทำนโยบายต่องบการเงิน ธนาคารกลางต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินไว้ให้ได้ โดยเลือกใช้เครื่องมือต่าง ๆ อย่างรอบคอบระมัดระวัง และมีต้นทุนคุ่มค่า

การที่งบการเงินของธนาคารกลางจะมีผลขาดทุนไม่ใช่เรื่องใหม่ ที่ผ่านมามาตรากลางหลายประเทศ อาทิ สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิสราเอล ซิลิ มิงบการเงินที่ขาดทุน และผลขาดทุนไม่ได้กระทบศักยภาพการทำหน้าที่ตามพันธกิจของธนาคารกลาง ทราบว่าธนาคารกลางดำเนินนโยบายที่มีเหตุผลและมีผลและเหมาะสมในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และได้รับความเชื่อมั่นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งประชาชน ภาคธุรกิจ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ สำหรับ ธปท. ที่ผ่านมา แม้ตัวเลขในงบการเงินจะปรากฏผลขาดทุน ตลาดการเงินและนักลงทุนยังคงเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของ ธปท.

ความเชื่อมโยงระหว่างภาวะเศรษฐกิจและงบการเงินของธนาคารกลางบ่อยครั้งมักจะสวนทางกัน กล่าวคือในปีที่ภาวะตลาดการเงินโลกที่ปรับดีขึ้น เงินทุนเคลื่อนย้ายไหลเข้าในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ รวมทั้งไทยมากขึ้น กอปรกับเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตได้ดีมีเสถียรภาพ ค่าเงินบาทมักจะแข็งค่า ทำให้งบการเงินของ ธปท. มีผลขาดทุน คือขาดทุนจากการตีราคาและดอกเบี้ยจ่ายจากการออกตราสารเพื่อดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ในทางตรงข้าม ในปีที่ ธปท. มีกำไร ก็ไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจไทยจะดีหรือประชาชนจะได้ประโยชน์ เช่นปี 2554 เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เศรษฐกิจไทยเติบโตเพียงร้อยละ 0.8 เศรษฐกิจโลกอ่อนแอ เงินบาทอ่อนค่า หรือปี 2563 สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ทำให้เศรษฐกิจโลกรวมทั้งไทยหดตัว แต่ผลการดำเนินงานของ ธปท. กลับเป็นกำไร

ผลการดำเนินงานสุทธิของแบงก์ชาติ ปี 2553 - 2563 (บัญชีธนาคารแห่งประเทศไทย)

