



# พันธกิจและงบการเงิน ของธนาคารแห่งประเทศไทย



ธปท. ในฐานะธนาคารกลาง มีพันธกิจต่างจากองค์กรธุรกิจ งบการเงินของธนาคารกลางจึงมีลักษณะพิเศษและนัยต่างจากงบการเงินของธุรกิจทั่วไป การพิจารณางบการเงินของ ธปท. จึงจำเป็นต้องพิจารณาพันธกิจของธนาคารกลางประกอบด้วย

## พันธกิจของธนาคารกลาง

ธปท. มีพันธกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ



### การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ

มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ปรับปรุง พ.ศ. 2561) ระบุไว้ว่า “...งานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน” หรือรวมกันหมายถึง เสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวม

กล่าวได้ว่าพันธกิจของ ธปท. คล้ายกับพันธกิจของธนาคารกลางอื่น ๆ ทั่วโลกที่ต้องดูแลเสถียรภาพทั้งเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ โดยเสถียรภาพภายในประเทศ หมายถึง การรักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลงจากเงินเฟ้อ และดูแลไม่ให้เกิดฟองสบู่หรือจุดเปราะบางในระบบการเงินที่อาจนำไปสู่วิกฤตการเงินในอนาคต ส่วนเสถียรภาพด้านต่างประเทศ หมายถึง การดูแลค่าเงินบาทให้เคลื่อนไหวสอดคล้องกับพื้นฐานเศรษฐกิจไม่ผันผวนจนเกินไป รักษาอำนาจซื้อของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก รักษาระดับหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอเป็นกันชนรองรับแรงปะทะจากความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุนโลก

161



### การจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

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

พันธกิจทั้ง 2 ด้านนั้นมีความเกี่ยวข้องกัน และถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญและจำเป็นสำหรับการที่ระบบเศรษฐกิจจะสามารถขยายตัวต่อไปได้ด้วยดีและมีเสถียรภาพ

## บัญชีของ ธปท. และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

ในการดำเนินงานตามพันธกิจ 2 ด้านข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้ ธปท. แยกการลงบัญชีเป็น 2 บัญชี กล่าวคือ



### บัญชีของ ธปท.

บัญชีของ ธปท. คือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ ถ้าเราดูบัญชีของ ธปท. อย่างย่อ ฝั่งสินทรัพย์ ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปสกุลเงินต่างประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่า 85% ของสินทรัพย์ทั้งหมด ส่วนสินทรัพย์ที่เหลือส่วนใหญ่คือพันธบัตรรัฐบาลไทย ในขณะที่ฝั่งขวหรือฝั่งหนี้สินส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตร ธปท. ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดูแลเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ เงินรับฝากจากสถาบันการเงินและรัฐบาล ซึ่งส่วนนี้เป็นหนี้ที่อยู่ในรูปของเงินบาททั้งหมด

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย	
สินทรัพย์	หนี้สิน
>85% เงินสำรองระหว่างประเทศ	พันธบัตร ธปท. เงินรับฝากจากสถาบันการเงิน เงินคงคลัง
<15% พันธบัตรรัฐบาลไทย	ส่วนทุน



162

### บัญชีของทุนสำรองเงินตรา

บัญชีของทุนสำรองเงินตราคือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ในระบบเศรษฐกิจ ฝั่งสินทรัพย์ ประกอบด้วยสินทรัพย์เงินสำรองระหว่างประเทศทั้งหมด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนฝั่งหนี้สินประกอบด้วยธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (banknotes in circulation) ในรูปของเงินบาท กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ธนบัตรที่ประชาชนจับจ่ายใช้สอยในระบบเศรษฐกิจทั้งหมดถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลาง

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา	
สินทรัพย์	หนี้สิน
100 % เงินสำรองระหว่างประเทศ	ธนบัตรออกใช้
	ส่วนทุน

## ลักษณะพิเศษของงบการเงินของธนาคารกลาง



### สินทรัพย์และหนี้สิน ไม่ใช่สกุลเงินเดียวกัน

การที่สินทรัพย์ของธนาคารกลางส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ต่างประเทศหรือเงินสำรองระหว่างประเทศ แต่หนี้สินส่วนใหญ่อยู่ในสกุลเงินท้องถิ่นของแต่ละประเทศหรือสกุลเงินบาท ส่งผลให้งบการเงินของธนาคารกลางมีสินทรัพย์และหนี้สินเป็นสกุลเงินที่ต่างกัน (currency mismatch) ดังนั้น ทุกสิ้นปีจึงต้องมีการตีราคาสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศให้อยู่ในรูปเงินบาท เพื่อจัดทำงบการเงินให้อยู่ในรูปสกุลเงินบาท กล่าวคือเป็นการคิดในสมมติฐานที่ว่า ถ้าต้องการขายสินทรัพย์ต่างประเทศออกทั้งหมดจะได้เงินบาทเป็นจำนวนเท่าใด ตัวเลขกำไรหรือขาดทุนที่ปรากฏในงบการเงินส่วนใหญ่จึงเป็น “กำไรหรือขาดทุนที่เป็นผลจากการตีราคา (valuation gain/loss)”

การต้องตีราคาทุกสิ้นปี หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะมีผลต่อตัวเลขในงบการเงินได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีสินทรัพย์ต่างประเทศอยู่ในสัดส่วนสูง เช่น หาก ธปท. มีสินทรัพย์ต่างประเทศ 280,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. เมื่อเงินบาทอ่อนค่าลง 1 บาท จะทำให้มีกำไรจากการตีราคาทันที 280,000 ล้านบาท ในทางตรงกันข้าม หากเงินบาทแข็งค่าขึ้น 1 บาท ก็จะทำให้เกิดขาดทุนจากการตีราคาทันที 280,000 ล้านบาท

แม้จะมีการตีราคาสินทรัพย์ให้อยู่ในรูปเงินบาท แต่ในความเป็นจริง ธปท. ยังมีเงินสำรองระหว่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศจำนวนเท่าเดิมไว้เป็นกันชนรองรับความผันผวนจากต่างประเทศ ดังนั้น ถ้าเห็นงบการเงินของ ธปท. ปรากฏผลขาดทุนในบางช่วงอย่าเพิ่งกังวลใจ เพราะอาจเป็นผลจากการตีราคา และถ้าพิจารณางบการเงินของ ธปท. ในช่วงที่ผ่านมาก็เห็นว่าบางปีมีกำไร บางปีขาดทุน ซึ่งเป็นผลจากการตีราคาเป็นสำคัญ



### การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ คือการมุ่ง รักษามูลค่าในรูปเงินตราต่างประเทศในระยะยาว

พันธกิจของธนาคารกลาง คือการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ซึ่งต้องมองไกล มองไปในระยะยาว มากกว่าการให้น้ำหนักกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงสั้น ๆ ในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ ธปท. จะลงทุนในสินทรัพย์ที่มีมูลค่าที่ดีในระยะยาว และกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ซึ่งในระยะสั้นอาจเห็นความผันผวนได้บ้าง นอกจากนี้ ในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยเงินตราและสินทรัพย์สกุลต่างประเทศ ทองคำ และเงินสำรองที่ IMF จะดู “ผลตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินตราต่างประเทศ” เป็นหลัก เพราะในที่สุด ยังต้องดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศไว้ให้พร้อมใช้และเพียงพอ ขณะที่งบการเงินปกติจะจัดทำขึ้นในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ซึ่งปกติคือ 1 ปี) จึงทำให้มีความต่างเรื่องกรอบเวลาของงบการเงินกับการพิจารณาผลตอบแทนจากการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศตามปกติจะมีการปรับสัดส่วนการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเงินโลก หรือเพื่อกระจายความเสี่ยงและเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนระยะยาว ไม่ใช่เพื่อการเก็งกำไรแต่อย่างใด



## หนี้สินของธนาคารกลางต่างจากหนี้สินของธุรกิจ

หนี้สินของ ธปท. เกิดจาก (1) การพิมพ์ธนบัตรออกใช้ให้เพียงพอกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และ (2) การดูแลเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ รักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลงของ ธปท. จึงไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด บริษัทหนึ่งบริษัทใด หรือแม้แต่ประโยชน์ของ ธปท. เอง แต่เป็นหนี้จากการดำเนินธุรกิจที่ให้ประโยชน์แก่สังคมไทยโดยรวม ซึ่งต่างจากหนี้สินของธุรกิจที่ก่อขึ้นไม่ว่าเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนก็เพื่อประโยชน์ของธุรกิจนั้น ๆ (private benefit)

ธปท. ในฐานะของธนาคารกลางมีหนี้สินเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม ซึ่งหนี้สินส่วนแรกของ ธปท. คือ ธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจถือเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่คนในสังคมยอมรับว่าใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นจุดเริ่มที่ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ หนี้สินส่วนที่สอง คือ เงินฝากของสถาบันการเงินที่ดำรงไว้ที่ธนาคารกลาง ในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางของระบบสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินมีไว้สำหรับใช้ชำระหนี้ระหว่างกันและบริหารสภาพคล่องของตน หนี้สินส่วนที่สาม คือ เงินฝากของรัฐบาล หรือเงินคงคลังที่เกิดจากการบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา และหนี้ส่วนสุดท้ายคือ หนี้จากการทำพันธกิจดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน โดยในช่วงเวลาที่ระบบการเงินมีสภาพคล่องส่วนเกินในปริมาณที่สูง ธนาคารกลางจะออกตราสารหนี้หรือพันธบัตรไปดูดซับสภาพคล่องเข้ามาเก็บไว้ (หนี้เพิ่มขึ้น) ในทางตรงข้ามธนาคารกลางจะไถ่ถอนพันธบัตรและปล่อยสภาพคล่องออกไป (หนี้ลดลง) ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจต้องการสภาพคล่องที่สูงขึ้น



## การกำกับไว้ไม่ใช่พันธกิจของธนาคารกลาง

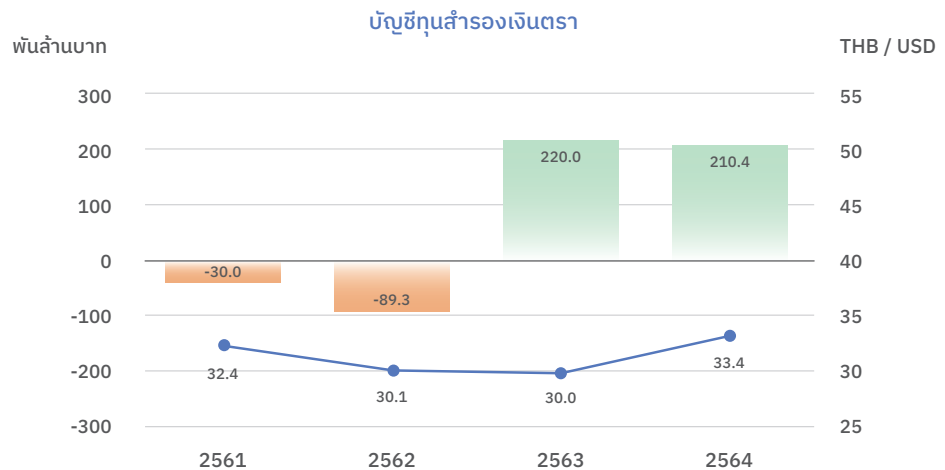
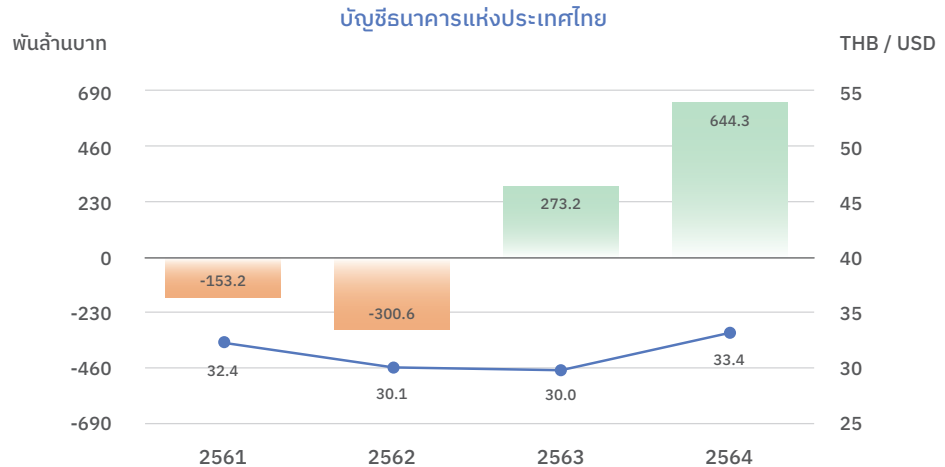
ธปท. มีพันธกิจในดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจการเงิน มิใช่เป็นองค์กรที่แสวงหากำไร ดังนั้น กำไรหรือขาดทุนในงบการเงินจึงไม่ได้สะท้อนความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจของ ธปท. ในฐานะธนาคารกลาง อีกทั้งการที่ ธปท. เป็นองค์กรที่ดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ธปท. ตระหนักอยู่เสมอว่าการดำเนินการใด ๆ จะต้องทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และมีความคุ้มค่าของต้นทุน

การที่งบการเงินของธนาคารกลางจะมีผลขาดทุนไม่ใช่เรื่องใหม่ ที่ผ่านมามีธนาคารกลางหลายแห่ง อาทิ สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิสราเอล ชิลี มีงบการเงินที่ขาดทุน แต่ผลขาดทุนไม่ได้กระทบศักยภาพการทำหน้าที่ตามพันธกิจของธนาคารกลาง ตราบที่ธนาคารกลางดำเนินนโยบายที่มีเหตุมีผลและเหมาะสมในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และได้รับความเชื่อมั่นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งประชาชน ภาคธุรกิจ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ สำหรับ ธปท. ที่ผ่านมา แม้ตัวเลขในงบการเงินจะปรากฏผลขาดทุน ตลาดการเงินและนักลงทุนยังคงเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของ ธปท.

นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงระหว่างภาวะเศรษฐกิจและงบการเงินของธนาคารกลางมักจะสวนทางกัน กล่าวคือ ในปีที่ภาวะตลาดการเงินโลกปรับตัวดีขึ้น เงินทุนเคลื่อนย้ายไหลเข้าในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่รวมทั้งไทยมากขึ้น 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

ในปี 2564 บัญชี รปท. และบัญชีทุนสำรองเงินตราที่มีกำไร ส่วนใหญ่จากผลของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นผลของค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงเทียบกับเงินสกุลหลักเกือบทุกสกุล รวมทั้งจากการปรับสัดส่วนการลงทุนในเงินสำรองระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเงินโลก และการกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสมเพื่อเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุน



รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน