

ทำความเข้าใจกับพันธกิจ และงบการเงิน สปท.



เมื่อมีการเปิดเผยตัวเลขผลการดำเนินงานประจำปี สปท. ออกมา มักจะตามมาด้วยคำถามจากประชาชน BOT พระสยาม MAGAZINE ฉบับนี้จึงขอแนะนำพันธกิจและงบการเงินของ สปท. แบบเข้าใจง่ายมาให้อ่านกัน

ก่อนจะเข้าใจ “งบการเงิน” ต้องรู้จักกับ “พันธกิจ” สปท.

ก่อนที่จะดูงบการเงินขององค์กรใดก็ตาม สิ่งสำคัญคือควรทำความเข้าใจพันธกิจขององค์กรนั้นก่อน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในฐานะธนาคารกลางมีพันธกิจแตกต่างจากองค์กรภาคธุรกิจ ดังนั้นงบการเงินของธนาคารกลางจึงมีลักษณะพิเศษต่างจากงบการเงินของธุรกิจทั่วไป โดย ธปท. มีพันธกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ 1. การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ และ 2. การจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ พันธกิจทั้ง 2 ด้านนี้มีความเกี่ยวข้องกัน และถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของเศรษฐกิจไทย

พันธกิจแรก คือ การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ หมายถึง การรักษามูลค่าของเงินบาทและสินทรัพย์ของคนไทยไม่ให้ด้อยค่าลงจากเงินเฟ้อ และดูแลไม่ให้เกิดฟองสบู่ หรือจุดเปราะบางในระบบการเงินที่อาจจะนำไปสู่วิกฤตการเงินในอนาคต ส่วนการรักษาเสถียรภาพด้านต่างประเทศ หมายถึง การดูแลค่าเงินบาทให้เคลื่อนไหวสอดคล้องกับพื้นฐานเศรษฐกิจ ไม่ผันผวนจนเกินไป รักษาอำนาจซื้อของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก รักษาระดับหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอ เป็นกันชนรองรับแรงปะทะจากความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุนโลก

พันธกิจข้อสอง คือ การจัดพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ ธปท. จะต้องนำสินทรัพย์ต่างประเทศมูลค่าเท่ากับธนบัตรที่จะออกใช้ใหม่เก็บแยกไว้หนุนหลังธนบัตร ดังที่มาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. เงินตราระบุไว้ว่า “เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตราให้ ธปท. รักษาทุนสำรองเงินตราไว้กองหนึ่งเรียกว่า ทุนสำรองเงินตรา”

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

ในการดำเนินงานตามพันธกิจ 2 ด้านข้างต้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้ ธปท. แยกการลงบัญชีเป็น 2 บัญชี คือ บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย

สินทรัพย์	หนี้สิน
>85% เงินสำรองระหว่างประเทศ	พันธบัตร สปท. เงินรับฝากจาก sw. เงินคงคลัง
<15% พันธบัตรรัฐบาล	ส่วนทุน

บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ ถ้าเราดูบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างย่อ ผังสินทรัพย์ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่ส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปสกุลเงินต่างประเทศ และมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 85 ของสินทรัพย์ทั้งหมดสินทรัพย์ส่วนที่เหลือ คือ พันธบัตรรัฐบาลไทย ในขณะที่ฝั่งขวาหรือฝั่งหนี้สินส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธบัตร ธปท. ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อดูแลเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจ เงินรับฝากจากสถาบันการเงินและรัฐบาล ซึ่งส่วนนี้เป็นหนี้ที่อยู่ในรูปของเงินบาททั้งหมด

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา

สินทรัพย์	หนี้สิน
100% เงินสำรองระหว่างประเทศ	ธนบัตรออกใช้
	ส่วนทุน

บัญชีของทุนสำรองเงินตรา คือ บัญชีที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้ในระบบเศรษฐกิจ ผังสินทรัพย์ประกอบด้วย สินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศทั้งหมด ซึ่งโอนมาจากบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อใช้เป็นสินทรัพย์หนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนฝั่งหนี้สินประกอบด้วยธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (Banknotes in Circulation) ในรูปของเงินบาท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ธนบัตรที่ประชาชนจับจ่ายใช้สอยในระบบเศรษฐกิจ ถือเป็นหนี้สินของธนาคารกลาง

ดังนั้น งบการเงินของธนาคารกลางจึงมีความไม่สมดุลระหว่างสินทรัพย์ (ที่อยู่ในสกุลเงินต่างประเทศ) และหนี้สิน (ที่อยู่ในสกุลเงินท้องถิ่น) โดยด้านสินทรัพย์จะเปลี่ยนแปลงค่าได้ง่ายตามความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้งบการเงินของ ธปท. มีลักษณะพิเศษที่ควรรู้อยู่ 4 ข้อ คือ

ลักษณะพิเศษข้อที่ 1

สินทรัพย์และหนี้สินไม่ใช่สกุลเงินเดียวกัน

สิ่งที่ยับการเงินของธนาคารกลางต่างจากงบการเงินของธุรกิจเอกชน คือ สินทรัพย์ของธนาคารกลางส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ต่างประเทศหรือเงินสำรองระหว่างประเทศ แต่ในด้านหนี้สินจะอยู่ใน

สกุลเงินท้องถิ่นของแต่ละประเทศ หรือสกุลเงินบาท

สินทรัพย์และหนี้สินไม่ใช่สกุลเงินเดียวกัน (Currency Mismatch) ทำให้ทุกสิ้นปีต้องมีการตีราคาสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศให้อยู่ในรูปเงินบาท เปรียบเสมือนการประเมินมูลค่าสินทรัพย์สกุลเงินต่างประเทศว่า ถ้าต้องขายสินทรัพย์ต่างประเทศออกทั้งหมดจะได้เงินบาทเท่าใด แต่ข้อเท็จจริง คือ ธนาคารกลางไม่ได้ขายสินทรัพย์ต่างประเทศออกไปทุกสิ้นปีที่มีการตีราคา แต่จะถือไว้ตามหลักการที่ว่า ต้องมีเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอและพร้อมใช้สำหรับการดำเนินงานตามพันธกิจหลัก ตัวเลขกำไรหรือขาดทุนที่ปรากฏในงบการเงินส่วนใหญ่จึงเป็น “กำไรหรือขาดทุนที่เป็นผลจากการตีราคา” หรือเรียกว่า “กำไรหรือขาดทุนทางบัญชี” เพราะไม่ได้เกิดขึ้นจริง การที่ต้องตีราคาทุกสิ้นปีหมายความว่าค่าการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะมีผลต่อตัวเลขในงบการเงินได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีสินทรัพย์ต่างประเทศอยู่ในสัดส่วนสูง เช่น ณ สิ้นปี 2561 ธปท. มีเงินสำรองระหว่างประเทศประมาณ 240,000 ล้านดอลลาร์ สรอ. ถ้าค่าเงินบาทอ่อนค่าลง 1 บาท จะทำให้เกิดกำไรทางบัญชีทันที 240,000 ล้านบาท ในทางตรงกันข้าม ถ้าค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้น 1 บาทก็จะทำให้เกิดขาดทุนทางบัญชีทันที 240,000 ล้านบาท ดังนั้นถ้าเห็นงบการเงินของธนาคารกลางปรากฏผลขาดทุนในบางช่วง อย่าเพิ่งกังวลใจเพราะอาจเป็นผลจากการตีราคา

ลักษณะพิเศษข้อที่ 2

การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ
มุ่งรักษามูลค่าในรูปเงินตราต่างประเทศ
ในระยะยาว

พันธกิจของธนาคารกลาง คือ การดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ต้องมองไกลมองไปในระยะยาวมากกว่าการให้น้ำหนักกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงสั้น ๆ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศก็เช่นกัน ธนาคารกลางจะลงทุนในสินทรัพย์ที่มีมูลค่าที่ดีในระยะยาวและกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โดยในระยะสั้นอาจเห็นความผันผวนได้บ้าง ประเด็นสำคัญ คือ ในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศจะดูแลผลตอบแทนใน “รูปเงินตราต่างประเทศ” เพราะในที่สุดธนาคารกลางยังต้องดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศไว้



เกิดอะไรขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา หนี้ของ สปท. ที่สูงขึ้นมาจากไหน?



ให้พร้อมใช้และเพียงพอ ในขณะที่การจัดทำงบการเงินปกติ จะจัดทำขึ้นในรอบระยะเวลา 1 ปี จึงทำให้มีความต่างเรื่องกรอบ ระยะเวลากับการพิจารณาผลตอบแทนจากการบริหารเงินสำรอง ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศตามปกติจะมีการปรับสัดส่วนการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจการเงินโลก หรือ เพื่อกระจายความเสี่ยงและ เพิ่มผลตอบแทนการลงทุน ซึ่งจะเกิดการรับรู้กำไร/ขาดทุนเมื่อมีการขายตราสารบางประเภทออกไป ซึ่งเดิมอาจลงบัญชีไว้ในรูปกำไร หรือขาดทุนทางบัญชี (Unrealized Gain & Loss) ดังนั้นตัวเลขในกรณี เช่นนี้มักเป็นการรับรู้ผลกำไรหรือขาดทุนทางบัญชีที่เคยตีราคาไว้เดิม ไม่ใช่การขายหรือซื้อสินทรัพย์ต่างประเทศเพื่อการเก็งกำไร แต่อย่างใด

ลักษณะพิเศษข้อที่ 3

หนี้สินของธนาคารกลางต่างจากหนี้สิน ของธุรกิจ

หนี้สินของธุรกิจที่ก่อขึ้นไม่ว่าเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนก็เพื่อประโยชน์ ของธุรกิจนั้น ๆ (Private Benefit) ในขณะที่หนี้สินของธนาคารกลาง เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม (Public Benefit) โดยหนี้สิน ของ สปท. เกิดจาก

1. ธนบัตรที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เป็นจุดเริ่มต้นของการ แลกเปลี่ยนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
2. เงินฝากของสถาบันการเงินที่ธนาคารกลางเป็นจุดเริ่มต้นของ ระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

3. เงินฝากของรัฐบาลหรือเงินคงคลังเกิดจากการบริหาร กระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา
4. พันธบัตรที่ออกโดย สปท. หนี้ที่เกิดจากการดูแลเสถียรภาพ เศรษฐกิจ และทำให้ได้มาซึ่ง “เงินสำรองระหว่างประเทศ”

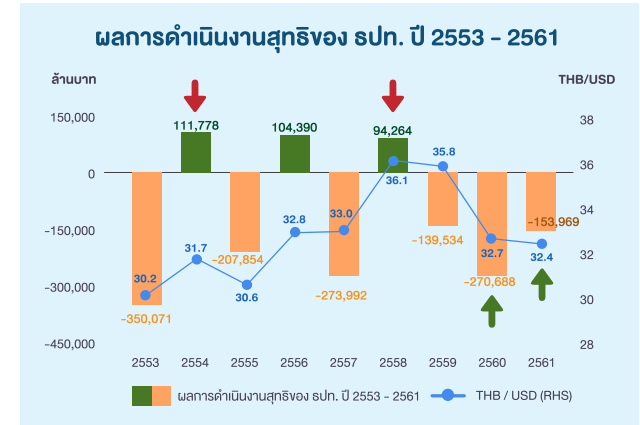
ลักษณะพิเศษข้อที่ 4

การกำกับไว้ไม่ใช้พันธกิจของธนาคารกลาง

ธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไร (Nonprofit Organization) พันธกิจของภาคธุรกิจ คือ การแสวงหากำไร เพราะ แสดงให้เห็นถึงความสามารถของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งต่างจากกำไร หรือขาดทุนในงบการเงิน พันธกิจของธนาคารกลาง คือ ดูแล เสถียรภาพของเศรษฐกิจ ดังนั้น กำไรหรือขาดทุนในงบการเงินจึงไม่ได้ สะท้อนความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจของ ธนาคารกลางเพราะธนาคารกลางเป็นองค์กรที่ดำเนินนโยบาย เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

นอกจากลักษณะพิเศษทั้ง 4 ที่กล่าวมา ข้อสังเกตที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ ความเชื่อมโยงระหว่างภาวะเศรษฐกิจและ งบการเงินของธนาคารกลางบ่อยครั้งมักจะสวนทางกัน กล่าวคือ ในปีที่เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตได้ดีมีเสถียรภาพ (เช่นปี 2560 - 2561 เศรษฐกิจไทยเติบโตประมาณร้อยละ 4) ในทางตรงข้ามในปีที่ สปท. มีกำไรก็ไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจไทยจะดีหรือประชาชนจะได้ประโยชน์ เช่น ปี 2554 เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เศรษฐกิจไทยเติบโตเพียง ร้อยละ 0.8 เศรษฐกิจโลกอ่อนแอ ค่าเงินบาทอ่อน สปท. มีกำไรกว่า แสนล้านบาท หรือ ปี 2558 เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหา ความขัดแย้งทางการเมืองขยายตัวในระดับต่ำ และเศรษฐกิจจีน

เริ่มชะลอตัวซึ่งในปีนั้นเงินบาทอ่อนค่าลงขณะที่ สปท. มีกำไรกว่า 9 หมื่นล้านบาท



ด้วยลักษณะทั้งหลายที่กล่าวมานี้ จึงสรุปได้ว่า ตัวเลขกำไรหรือ ขาดทุนทางบัญชี มิใช่สิ่งที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการทำงานของ ธนาคารกลาง ตรงไปตรงมา สปท. ยังดำเนินนโยบายได้อย่างเหมาะสม และสาธารณะชนให้ความเชื่อมั่น

ในปี 2561 นี้ งบของ สปท. เป็นอย่างไร?

ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจโลกผันผวนสูงและคาดเดาได้ยาก เศรษฐกิจไทยโดยรวมมีเสถียรภาพ และเมื่อเทียบกับประเทศตลาด เกิดใหม่หลายประเทศแล้ว ระบบการเงินของไทยมีความมั่นคง ค่าของเงินบาท อำนาจซื้อของคนไทย และมูลค่าของสินทรัพย์ของ คนไทยไม่ถูกลดทอนลง เพราะอัตราเงินเฟ้อคงอยู่ในระดับต่ำ และ อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพเมื่อเทียบเงินบาทกับเงินสกุลหลัก ๆ เสถียรภาพด้านต่างประเทศของไทยเข้มแข็งโดยเฉพาะเงินสำรอง ระหว่างประเทศอยู่ในระดับมั่นคง ดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลต่อเนื่อง รวมทั้งหนี้ต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งได้ช่วยเป็นกันชนและ ภูมิคุ้มกันที่ช่วยรองรับแรงปะทะจากความผันผวนภายนอก ส่งผลให้

สรุปภาพรวมงบการเงิน (เฉพาะส่วน) ของบัญชีของ สปท. และบัญชีของทุนสำรองเงินตรา

รายการ	บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย	บัญชีของทุนสำรองเงินตรา
1. กำไร/ขาดทุนสุทธิปี 2561	-153,168	-30,024
• การดำเนินงานตามพันธกิจ (การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ หรือการพิมพ์และนำธนบัตรออกใช้)	+18,776	+19,453
• การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ และรายการอื่น	-95,834	+731
• ผลจากการตีราคา (Valuation)	-76,110	-50,208
2. กำไร/ขาดทุนสะสม	-880,221	+763,854

เศรษฐกิจไทยโดยรวมสามารถเติบโตได้ต่อเนื่องในระดับสอดคล้องกับ ศักยภาพ ทำให้บัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2561 มีผลขาดทุนรวม 153,168 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน สาเหตุหลักมา จากการขาดทุนทางบัญชีจากการตีราคาสินทรัพย์ต่างประเทศ (Valuation หรือ Unrealized Loss) ในขณะที่รายรับดอกเบี้ยจากการ บริหารสินทรัพย์ต่างประเทศสูงกว่าภาระดอกเบี้ยจ่ายในการดำเนิน นโยบายการเงินเป็นครั้งแรกในรอบหลายปี

การดำเนินงานตามพันธกิจด้านการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ในปี 2561 ขาดทุนสุทธิ 153,168 ล้านบาท และขาดทุนสะสม 880,221 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลรวมจาก 3 ส่วนประกอบกัน คือ ส่วนที่ 1) การดำเนินงานตามพันธกิจ 2) การบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ และรายการอื่น ๆ และ 3) ผลจากการตีราคา ขณะที่บัญชี ทุนสำรองเงินตรามีกำไรสะสม 763,584 ล้านบาท แต่มีขาดทุนใน ปี 2561 ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการตีราคาสินทรัพย์ต่างประเทศในบัญชี ของทุนสำรองเงินตรา

งบการเงินที่ปรากฏผลขาดทุน ต้องกังวลหรือไม่?

ตัวเลขขาดทุนในปี 2561 ส่วนใหญ่เป็นการขาดทุนจากการตีราคา สินทรัพย์ต่างประเทศให้อยู่ในสกุลเงินบาท ในขณะที่หลายปี ที่ผ่านมา ผลการดำเนินงานตามพันธกิจเพื่อดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ปรับดีขึ้นต่อเนื่องและเริ่มมีรายรับสุทธิในปี 2561 และการดำเนินงาน ตามพันธกิจการจัดพิมพ์ ธนบัตรออกใช้มีรายรับต่อเนื่อง ธนาคารกลางในหลายประเทศ อาทิ สวิตเซอร์แลนด์ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิสราเอล ชิลี เคยมีผลขาดทุนเช่นกัน และผลขาดทุน ไม่ได้กระทบความสามารถในการดำเนินงานตามพันธกิจ ถ้าการดำเนินนโยบายมีเหตุผลและยังได้รับความเชื่อมั่น สำหรับ สปท. ตลาดการเงิน และนักลงทุนยังคงเชื่อมั่น สะท้อนจากการออก พันธบัตรของ สปท. จะมีนักลงทุนมาประมูลซื้อพันธบัตร สปท. มากกว่าจำนวนที่ออก