

การสื่อสารของธนาคารกลางในยุคของข้อมูล

นายทศพล อภัยทาน
นายฉันทวิษณุ ตัณฑสิทธิ์
สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

มองย้อนไปในอดีต จะพบว่า การสื่อสารไม่ใช่สิ่งที่อยู่คู่กับธนาคารกลางทั่วโลกมาตั้งแต่ต้น เมื่อสามสิบปีที่แล้วนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์การเงินยังถกเถียงกันว่าการดำเนินนโยบายการเงินแบบไหนจะสร้างผลดีต่อเศรษฐกิจมากกว่ากัน ระหว่างการดำเนินนโยบายแบบรักษาความลับ (secrecy) และการดำเนินนโยบายที่มีการสื่อสารต่อสาธารณชน จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อธนาคารกลางหันมาใช้กรอบนโยบายการเงินโดยมีอัตราเงินเฟ้อเป็นเป้าหมาย (Inflation Targeting) กันอย่างแพร่หลาย กรอบนโยบายนี้กำหนดให้ธนาคารกลางต้องสื่อสารกับสาธารณชน อย่างสม่ำเสมอถึงเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจ นโยบาย แนวโน้มเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ ตลอดจนทิศทางของนโยบายการเงินในอนาคต การสื่อสารจึงกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของธนาคารกลาง

สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน นับแต่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เริ่มใช้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อแบบยืดหยุ่นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 การสื่อสารของ ธปท. ก็ได้มีพัฒนาการมาโดยตลอดทั้งในด้านของปริมาณและความชัดเจนของเนื้อหาสาระ ตลอดจนวิธีและช่องทางในการสื่อสารที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งปรากฏในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง

งานวิจัยของผู้เขียนในหัวข้อ “การสื่อสารของธนาคารกลางในยุคของข้อมูล” มีจุดมุ่งหมายเพื่อถอดบทเรียนเกี่ยวกับการสื่อสารของ ธปท. ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ของ ธปท. รวมไปถึงการวิเคราะห์ข่าวเศรษฐกิจจำนวนกว่า 400,000 ชิ้น ผ่านเทคนิคการขุดเหมืองข้อความ (text mining) และตั้งคำถามถึงทิศทางการสื่อสารที่เหมาะสมในอนาคต ท่ามกลางบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และรูปแบบการสื่อสารเชิงสาธารณะที่กำลังเปลี่ยนแปลง

โดยส่วนหนึ่งของผลการศึกษา มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ประการแรก ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา การรับรู้ (perception) ของสาธารณชนต่อ ธปท. เมื่อวัดจากพื้นที่ข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ชั้นนำของไทย พบว่า ธปท. ปรากฏอยู่ในหัวข้อข่าวที่หลากหลาย จากรูปที่ 1 ซึ่งแสดงหัวข้อต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อ (network of topics) จะเห็นได้ว่าข่าวเกี่ยวกับ ธปท. สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ นโยบายการเงิน (บริเวณขวาบนของภาพ) ระบบสถาบันการเงิน (บริเวณซ้ายล่างของภาพ) และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล (บริเวณขวาล่างของภาพ) โดยหัวข้อที่เชื่อมกันมักจะถูกกล่าวถึงในข่าวพร้อม ๆ กัน เช่น ข่าวเกี่ยวกับนโยบายการเงินมักจะเชื่อมโยงกับภาวะตลาดการเงิน แนวโน้มเศรษฐกิจ และแนวโน้มเงินเฟ้อ โดยเฉพาะราคาน้ำมัน

ขณะเดียวกัน สื่อมวลชนรายงานข่าวเกี่ยวกับนโยบายสถาบันการเงินของ ธปท. โดยให้น้ำหนักที่ภาวะสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ เทคโนโลยีทางการเงิน รวมทั้งการเข้าถึงทางการเงินของภาคครัวเรือนและธุรกิจ SMEs นอกจากนี้ ข่าวของ ธปท. ยังมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลเช่น นโยบายภาษี นโยบายรับจำนำข้าว ข้อเท็จจริงนี้ชี้ให้เห็นว่าการรับรู้ต่อ ธปท. ผ่านสื่อมวลชนสอดคล้องกับพันธกิจหลักที่ ธปท. ต้องการจะสื่อสารต่อสาธารณชน

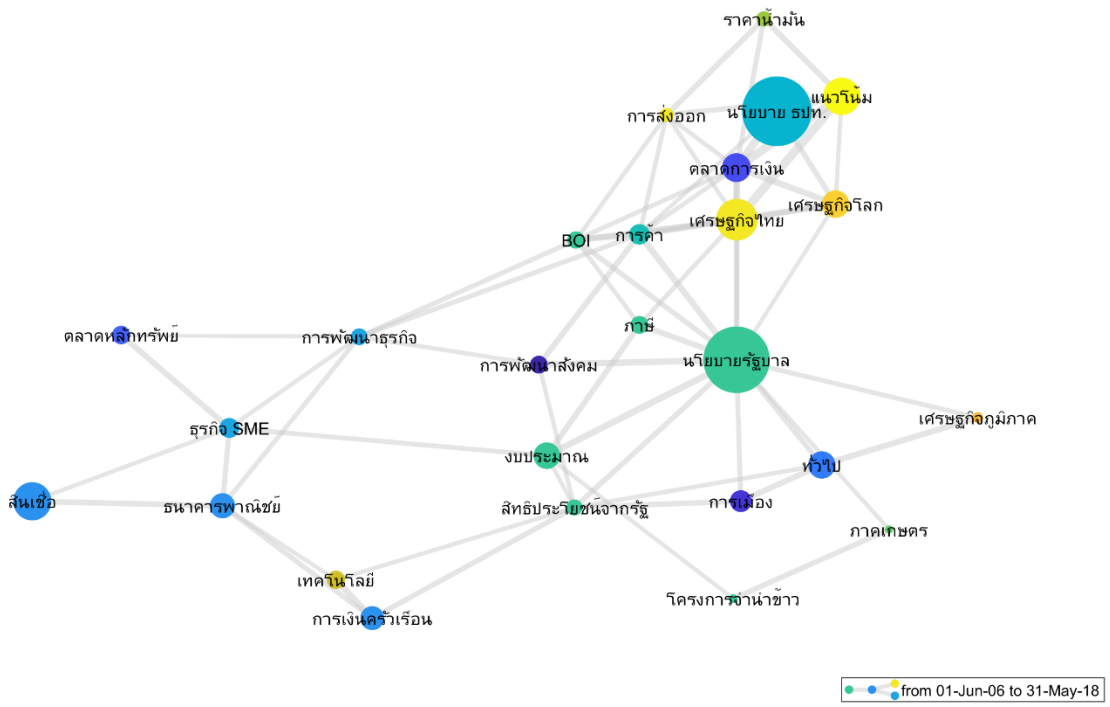
ในทางกลับกัน หากพิจารณาถึงสาระที่ ธปท. พยายามสื่อสารไปยังสังคมผ่านสุนทรพจน์ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา พบว่าแม้หัวข้อส่วนมากสอดคล้องกับที่ปรากฏในสื่อ แต่การให้น้ำหนักแตกต่างกันอย่างชัดเจน (รูปที่ 2) โดยสุนทรพจน์จะให้น้ำหนักเป็นพิเศษกับเศรษฐกิจไทย การดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงิน นอกจากนี้ สุนทรพจน์ยังสะท้อนถึงหลักการที่ใช้ในการวางแผนและดำเนินนโยบายได้ละเอียดครอบคลุมกว่าที่ปรากฏในสื่อ ที่สำคัญ มีบางหัวข้อที่ ธปท. สื่อสารในสุนทรพจน์ แต่ไม่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์มากนัก เช่น เรื่องแรงงานและแนวทางการปรับตัวของธุรกิจ เป็นต้น ข้อค้นพบนี้สะท้อนว่ามีประเด็นที่ ธปท. ต้องการสื่อสารกับสาธารณชนในวงกว้าง แต่ปัจจุบันอาจยังจำกัดอยู่ที่กลุ่มผู้ฟังบางกลุ่มเท่านั้น เพราะยังไม่เผยแพร่ออกไปในสื่อกระแสหลักมากนัก

เมื่อพิจารณาเจาะจงไปที่การสื่อสารนโยบายอัตราดอกเบี้ย พบว่าแถลงข่าวหลังการประชุม กนง. มีการปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของเศรษฐกิจการเงินและการเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมการ รูปที่ 3 ซึ่งแสดงน้ำหนักของหัวข้อของแถลงข่าว กนง. พบว่าในช่วงปี 2543 – 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตได้ดีและเผชิญเงินเฟ้อสูง หัวข้อที่ กนง. สื่อสารเป็นหลัก คือ แนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจและภาวะเงินเฟ้อ ต่อมา ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลก กนง. ได้เพิ่มสัดส่วนการสื่อสารเกี่ยวกับแนวโน้มเศรษฐกิจต่างประเทศมากขึ้น โดยการกำหนดนโยบายมักอ้างอิงถึงบริบทของเศรษฐกิจต่างประเทศเป็นหลัก หลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน กนง. เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นกับการสื่อสารเกี่ยวกับความไม่สมดุลที่อาจสะสมในระบบการเงินจากภาวะที่ดอกเบี้ยต่ำเป็นเวลานาน นอกจากนี้ คณะกรรมการในยุคหลัง ๆ ยังเพิ่มสัดส่วนการสื่อสารเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน และชี้ถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยและนโยบายการเงินชัดเจนมากขึ้น การปรับเปลี่ยนสัดส่วนของประเด็นที่ กนง. สื่อสารตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจเป็นจุดเริ่มต้นของการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะช่วยให้ผู้รับสารคาดเดาแนวโน้มเศรษฐกิจและทิศทางการดำเนินนโยบายได้ชัดเจนขึ้น

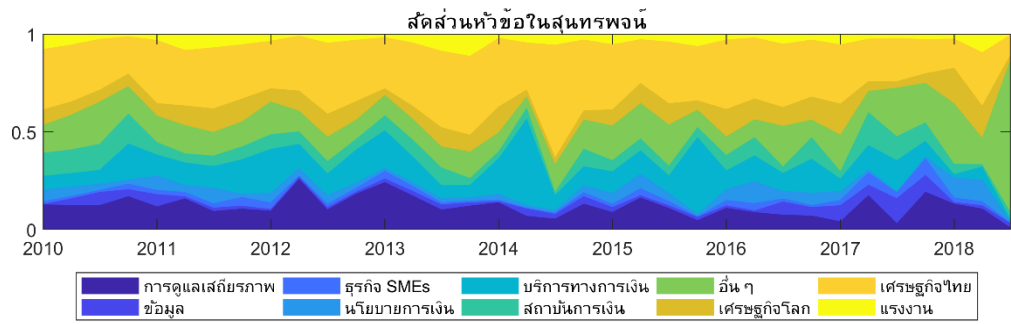
การสื่อสารของธนาคารกลางมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ท่ามกลางบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง มีคำถามอีกมากที่จะมีความสำคัญต่อการวางแผนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในอนาคต มาร่วมกันรับฟังผลการศึกษาในเชิงลึกและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ที่งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2561 วันที่ 24-25 กันยายน 2561 (รายละเอียดที่ www.bot.or.th/BOTSymposium2018)

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของคณะ จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 1



รูปที่ 2



รูปที่ 3

