



งานนี้เผยแพร่ภายใต้ลิขสิทธิ์ Creative Commons แบบ Attribution Non-commercial Share Alike (by-nc-sa) โดยผู้สร้างอนุญาตให้ทำซ้ำ แจกจ่าย แสดง และสร้างงานดัดแปลงจาก ส่วนใดส่วนหนึ่งของงานนี้ได้โดยเสรี แต่เฉพาะในกรณีที่ให้เครดิตผู้สร้าง ไม่นำไปใช้ในทางการค้า และเผยแพร่งานดัดแปลงภายใต้ลิขสิทธิ์เดียวกันนี้เท่านั้น

เผยแพร่ครั้งแรกบนเว็บไซต์ <http://www.scribd.com>

## วิจารณ์บทความ “การสื่อสารของธนาคารกลางในยุคของข้อมูล”

สฤณี อาชวานันทกุล

25 กันยายน 2561

เรียน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และแขกผู้มีเกียรติทุกท่าน

ขอขอบคุณธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ให้เกียรติเชิญมาวิจารณ์บทความเรื่อง “การสื่อสารของธนาคารกลางในยุคของข้อมูล” โดยคุณทศพล อภัยทาน และคุณฉันทวิชญ์ ตัณฑสิทธิ์

ขออนุญาตเรียกตัวเองว่า ‘ผู้วิจารณ์’ แต่จริงๆ วันนี้จะว่ามา ‘วิจารณ์’ ไม่ถูกต้องทีเดียวนัก เรียกว่ามา ‘แลกเปลี่ยน’ จะตรงกว่า เพราะบทความชิ้นนี้ทำให้ได้ทั้งความรู้ แง่คิด และข้อสังเกตหลายประการ

ผู้วิจารณ์อ่านบทความชิ้นนี้จบด้วยความรู้สึกตื่นเต้นและยินดี ตื่นเต้นเพราะเป็นงานชิ้นแรกที่เคยอ่านที่วิเคราะห์การสื่อสารของ ธปท. โดยวิธีศึกษาเนื้อหาหรือ text mining อย่างเป็นระบบ และยินดีเพราะหวังว่าบทความชิ้นนี้จะเป็ก้าวแรกๆ ของ ธปท. สู่การสื่อสารแห่งศตวรรษที่ 21

ผู้เขียนทั้งสองระบุว่า งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะถามคำถามสามข้อ คำถามข้อแรกเกี่ยวกับประสิทธิผลของการสื่อสารของนโยบายการเงิน ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่าผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจน และ [ดร. พิพัฒน์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้](#) ไว้อย่างครอบคลุมและกระฉ่างเกินสติปัญญาของผู้วิจารณ์ จึงขอไม่อภิปรายในที่นี้

ผู้วิจารณ์สนใจคำถามข้อที่สองและสามของผู้เขียนบทความมากกว่า คำถามที่สองถามว่า “ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การสื่อสารของ ธปท. ที่ปรากฏในสื่อมวลชนกระแสหลักได้สร้างการรับรู้ต่อสาธารณชนอย่างไร? คำถามนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ข้อต่อแรกที่เชื่อมโยงความโปร่งใสที่สูงขึ้น (transparency) กับความเข้าใจของสาธารณชน (understanding)” ส่วนคำถามที่สาม คือ “แนวทางการสื่อสารที่เหมาะสมของ ธปท. ในอนาคตควรเป็นอย่างไร?”

ในส่วนของคำถามที่สอง ว่าด้วยการรับรู้ของสาธารณชน ผู้เขียนบทความพยายามตอบข้อนี้ด้วยการใช้เทคนิค text mining กับสุนทรพจน์ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ และข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์กระแสหลัก 5 ฉบับ โดยใช้ข้อมูลย้อนหลังกว่า 10 ปี ซึ่งก็ได้ผลลัพธ์ที่น่าสนใจ เช่น พบว่า “การรับรู้ของสาธารณชนผ่านสื่อสิ่งพิมพ์กระแสหลักค่อนข้างสอดคล้องกับพันธกิจของ ธปท. แม้ว่าอาจจะยังไม่ครอบคลุมทุกเรื่องที่ ธปท. ต้องการสื่อสาร” และพบว่า “หัวข้อ “เงินเพื่อ” ไม่มีความเชื่อมโยงมากพอที่จะปรากฏอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ธปท. แต่ปรากฏอยู่ในพื้นที่ข่าวของกระทรวงพาณิชย์ ... แสดงว่าสื่อมวลชนมุ่งรายงานข่าวที่เกี่ยวกับภาวะหรือตัวเลขอัตราเงินเฟ้อที่ประกาศโดยกระทรวงพาณิชย์ ขณะที่บทบาทของ ธปท. ในการดูแลเงินเฟ้อให้อยู่ในกรอบเป้าหมายยังไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร”

อย่างไรก็ดี ผู้วิจารณ์เห็นว่า การใช้เทคนิค text mining ดังกล่าวตอบคำถามได้แต่เพียงบางส่วน เช่น บอกได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์กระแสหลัก 5 ฉบับ ลงข่าวแบบใดให้กับ ธปท. แต่ไม่อาจตอบคำถามเรื่อง ‘คุณภาพการรับรู้’ หรือ ‘มุมมองต่อ ธปท.’ ของผู้รับสารปลายทางหรือกลุ่มเป้าหมายได้ตรงๆ

ดังนั้น สำหรับการวิจัยในอนาคต การจะตอบคำถามนี้ให้ชัดเจนควรต้องใช้วิธีไปสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย เช่น สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ‘เข้าใจ’ สารที่ ธปท. ต้องการจะสื่อมากขึ้นเพียงใด และเข้าใจว่าอย่างไร

ถึงที่สุดแล้ว ธปท. ควรมองการสำรวจเรื่องการรับรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจภาพลักษณ์ ดังตัวอย่างของธนาคารกลางนิวซีแลนด์

ในจดหมายข่าว (Bulletin) เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2015 ของธนาคารกลางนิวซีแลนด์ บทความชื่อ “[Being an engaging central bank](#)” (“การเป็นธนาคารกลางที่น่าคบ”) อธิบายผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Stakeholder Engagement Survey) ซึ่งธนาคารกลางนิวซีแลนด์ว่าจ้างบริษัทวิจัยตลาดจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2014

โจทย์หลักคือการประเมินภาพลักษณ์ของธนาคารกลางในสายตาคนนอก 7 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน สื่อ ธุรกิจ สถาบันการเงินได้กำกับ ผู้เล่นในตลาดการเงิน ภาควิชาการ และภาครัฐ จำนวนกว่า 550 คน กระจายทั่วประเทศ โดยใช้เกณฑ์ประเมิน 4 ด้าน ได้แก่ ความคุ้นเคย (familiarity), ความรู้สึกบวก (favorability), ความไว้วางใจ (trust) และการสนับสนุนหรือเป็น ‘กองเชียร์’ (advocacy)

ผลการสำรวจพบว่า ธนาคารกลางนิวซีแลนด์มีระดับความโปร่งใสค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่เผชิญกับความย้อนแย้ง (paradox) ที่ว่า ยิ่งธนาคารกลางทำตัว 'เปิด' มากเพียงใด ธนาคารก็ยิ่งเสี่ยงที่จะหักล้างความแน่นอน(ทางนโยบาย)ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียบางกลุ่มให้คุณค่ามากเพียงนั้น

ที่วิเคราะห์ผลการสำรวจตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ยิ่งผู้มีส่วนได้เสียรู้สึกว่าได้รับข้อมูลครบถ้วน และธนาคารกลางเข้าอกเข้าใจในสภาวะแวดล้อมและมุมมองของพวกเขา (มี empathy) เขาก็ยิ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับธนาคารกลาง

ธนาคารกลางนิวซีแลนด์เสนอในบทความสรุปว่า กลยุทธ์ของธนาคารควรปรับให้เน้นสองเรื่องมากขึ้น คือ 1) สื่อสารให้มากขึ้น โดยตระหนักในความย้อนแย้งของความโปร่งใส พยายามเสริมสร้างความตระหนักอธิบายให้ชัดถ้อยชัดคำมากขึ้นว่า ธนาคารกลางทำ 'อะไร' และทำไป 'ทำไม' รวมถึงทำตัวให้เข้าถึงง่ายกว่าเดิม และ 2) สร้างโอกาสในการสนทนา (dialogue) ทั้งก่อนและหลังการตัดสินใจเชิงนโยบาย รวมทั้งในประเด็นวิสัยทัศน์ และเปิดรับการถกเถียงอภิปรายอยู่เสมอ

ผู้วิจารณ์คิดว่าเราสามารถนำบทเรียนบางส่วนจากนิวซีแลนด์ มาช่วยตอบคำถามที่สามในบทความเกี่ยวกับแนวทางการสื่อสารที่เหมาะสมของ ธปท. ในอนาคต โดยเริ่มจากการเปลี่ยนคำว่า 'การสื่อสาร' (communication) เป็น 'การเข้าหาแบบเอาใจเขามาใส่ใจเรา' หรือ engage with empathy

เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสามประการ

**การเปลี่ยนแปลงประการแรก: พันธกิจที่กว้างขึ้น ของ ธปท.**

ท่านผู้ว่าการฯ ได้เน้นย้ำในคำกล่าวเปิดงานนี้เมื่อวาน (24 กันยายน 2561) ว่า ธปท. ไม่เพียงแต่มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเท่านั้น แต่ยังมี “บทบาทด้านการพัฒนา” ด้วย

บทบาทใหม่ ๆ ของ ธปท. ในวันนี้ ไม่อาจใช้วิธีสื่อสารแบบ 'ทางเดียว' และ 'ทางการ' ของ กนง. ได้

บทบาทด้านการเสริมสร้าง “ความรู้เรื่องทางการเงิน” หรือ financial literacy แปลว่า ธปท. ต้องถอยห่างจาก 'การสื่อสารทางเดียว' มาพยายาม 'ทำความเข้าใจ' กับความคิด พฤติกรรม ความท้าทาย และอุปสรรค

ต่างๆ ในชีวิตทางการเงินของคนไทยแต่ละกลุ่มให้ได้ ก่อนที่จะสามารถออกแบบเนื้อหาและวิธีการที่ได้ผล (ซึ่งก็แน่นอนว่า คนแต่ละกลุ่มต้องใช้คนละวิธี และจะแบ่งกลุ่มอย่างไรก็เป็นความท้าทายเช่นกัน)

บทบาทด้านการกำกับระดับสถาบันการเงินรายสถาบัน (micro-prudential regulation) ซึ่งวันนี้มีความชัดเจนมากขึ้นด้วยกฎเกณฑ์ “การให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเป็นธรรม” (market conduct) แปลว่า ธปท. ต้องถอยห่างจาก ‘การสื่อสารทางเดียว’ มาพยายาม ‘ทำความเข้าใจ’ กับรูปธรรมของ ‘ความไม่เป็นธรรม’ ต่างๆ ที่เกิดกับประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการทางการเงิน เนื่องจากแนวคิด ‘ความเป็นธรรม’ มีความเป็นนามธรรมสูง วัดและติดตามความคืบหน้าโดยอนุมานจากตัวแปรในตลาดอย่างอัตราดอกเบี้ยหรืออัตราเงินเฟ้อไม่ได้ ไม่เหมือนกับนโยบายการเงิน จะต้องไปสัมภาษณ์ หรือกับผู้ให้บริการทางการเงินอย่างใกล้ชิดแบบ ‘เอาใจเขามาใส่ใจเรา’ เท่านั้น จึงจะได้คำตอบ

บทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลที่ต้องมีความยืดหยุ่นสูง ปรับตัวตลอดเวลาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ อาทิ โครงการ regulatory sandbox แปลว่า ธปท. จะต้องถอยห่างจาก ‘การสื่อสารทางเดียว’ มาพยายามแสวงกลไกสร้างความร่วมมือใหม่ๆ กับภาคเอกชน ผู้ประกอบการทั้งหน้าใหม่และหน้าเก่า อย่างไม่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมนวัตกรรมโดยไม่ผ่อนปรนการคุ้มครองผู้บริโภค

ทั้งหมดที่กล่าวไปนั้นแปลว่า ในยุคนี้ การ ‘สื่อสาร’ – ในความหมาย ‘พูดข้างเดียว’ โดย ธปท. เป็น ‘ผู้ส่งสาร’ คนอื่นเป็น ‘ผู้รับสาร’ – น่าจะสำคัญน้อยกว่าการ ‘รับฟัง’ และ ‘สนทนา’ กับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน

ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินสูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก

## ประการที่สอง: ความขัดแย้งแบ่งข้าง ของสังคมไทย

สังคมไทยแท้จริงเป็นพหุนิยมมานานแล้ว แต่ผู้วิจารณ์เห็นว่าไม่มียุคไหนที่เราได้เห็นความคิดที่แตกต่างหลากหลาย และคนจำนวนไม่น้อยก็พร้อมที่จะกระพือให้แตกแยกจนแตกหัก เท่ากับในวันนี้

ยิ่งสังคมไทยแตกแยกและถล่มทลายในเศรษฐกิจการเมืองแบบรวบอำนาจ ผู้วิจารณ์เห็นว่า ธปท. ควรยิ่งรักษาความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด

ผู้วิจารณ์ลองใช้คำว่า “รปท. เตือน” เป็นค่าแทนหรือ proxy “เสียงแข็ง” และ “รปท. เนะ” เป็น proxy แทน “เสียงอ่อน” ของ รปท. และลองค้นคำเหล่านี้ในกูเกิลเสิร์ช (Google Search)

จากพาดหัวในผลการค้นหาพบว่า ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา รปท. ออกมา “เตือน” และ “เนะ” ผู้มีส่วนได้เสียส่วนต่างๆ ในสังคม ตั้งแต่ ประชาชน นักลงทุน แบงก์ นอนแบงก์ ผู้ประกอบการ และรัฐบาล อย่างต่อเนื่องในประเด็นต่างๆ

ที่น่าสังเกตคือ ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รปท. ดูจะ “เตือน” ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่น ๆ แต่กับรัฐบาลดูมีแต่ “เนะ” เท่านั้น ตัวอย่างหัวข้อข่าวตั้งแต่ครั้งหลังของปี 2557 มี อาทิ

- [“แบงก์ชาติเนะรัฐบาล ‘อุดหนุนราคาเกษตร’ เสียงบประมาณ ‘ไร้ประโยชน์ แก้ปัญหาไม่ได้’”](#) เดือน เมษายน 2561
- [“รปท. เนะคลังกระจายอายุออกพันธบัตรล้างหนี้ข้าว ไม่ให้กระทบตลาดการเงิน-หนี้สาธารณะ”](#) เดือนพฤศจิกายน 2557
- [“รปท. เนะ รบ.ใหม่จัดลำดับนโยบายต้น ศก. ชี้อัตราดอกเบี้ยระดับปัจจุบันเหมาะสม”](#) เดือน สิงหาคม 2557

ในขณะที่สมัยรัฐบาลก่อนหน้า รปท. ดูจะ “เตือน” มากกว่า “เนะ” ตัวอย่างพาดหัวเช่น

- [“รปท. เตือนรัฐบาลดูแลเพื่อนบ้าน เริ่มเก็บเงินรับมือโลกผันผวน”](#) เดือนกันยายน 2554
- [“รปท. เตือนภัย รบ.ใหม่ทุ่มเงินสกัดอวกุติหนี้”](#) เดือนสิงหาคม 2554
- [“ผู้ว่าฯ รปท. เตือน ครัว.ยิ่งลักษณ์ ระวังผิดทางเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจ”](#) เดือนกรกฎาคม 2554

แน่นอน วิธีค้นของผู้วิจารณ์หยาบเกินกว่าจะบ่งชี้ข้อสรุปอะไรได้ แต่เห็นว่าเป็นโจทย์วิจัยที่น่ามีการนำไปศึกษาต่อ โดยเฉพาะการใช้เทคนิค text mining ประกอบการจำแนก *กลุ่มเป้าหมาย* ของการสื่อสาร

ผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับผู้เขียนบทความว่า “แนวทางการสื่อสารควรจะต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่อง ไม่แปรเปลี่ยนตามระบบการเมือง เพื่อรักษาความเป็นกลางทางการเมืองและความเป็นอิสระของการดำเนินนโยบาย”

นอกจากนี้ ผู้วิจารณ์เห็นว่า ในยุคแห่งความขัดแย้ง ๒๒๒. ควรใช้ความเป็นอิสระอันเปี่ยมอภิลิทธิขององค์กร มอบ ‘เวทีแสดงออก’ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เห็นต่าง โดยเฉพาะผู้ที่เห็นต่างจากนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมือง – ทั้งผู้เห็นต่างที่อยู่ภายใน และภายนอก ๒๒๒.

### ประการที่สาม: ผลกระทบจาก ภูมิทัศน์สื่อใหม่

ณ ต้นปี 2561 ประเทศไทยมีผู้ใช้งานโทรศัพท์มือถือราว 93.6 ล้านเลขหมาย มากกว่าจำนวนประชากร คนไทยใช้เวลาต่อวันอยู่กับอินเทอร์เน็ตมากที่สุดในโลก คือเฉลี่ยวันละ 9 ชั่วโมง 38 นาที ([สถิติรวบรวมโดย ดิจิทัลเอเจนซี We Are Social](#))

จาก [ผลการสำรวจของสวนดุสิตโพลเมื่อปีกลาย](#) (2560) ช่องทางที่คนไทยใช้ติดตามข่าวสารมากที่สุดคือ โทรศัพท์ ราว 79% ตามมาติดๆ ด้วยโซเชียลมีเดีย โดยเฉพาะ Facebook และ Twitter 68% หนังสือพิมพ์ และวิทยุตกลงมาเหลือเพียง 35% และ 29% เท่านั้น

‘ภาษา’ และ ‘รูปแบบ’ ของการสื่อสารที่ได้ผลในโลกออนไลน์นี้ไม่เหมือนกับสื่อสิ่งพิมพ์กระแสหลัก จำต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลุ่มเป้าหมาย โดยรวมควรใช้ภาษาธรรมดาที่คนทั่วไปเข้าใจ พร้อมพูดคุยอย่างเป็นกันเอง เน้นกรณีรูปธรรมที่กระทบใจคน และสื่อใหม่ของคนรุ่นใหม่อย่าง ‘เกม’ (ตัวอย่าง [เกมออนไลน์ Chair the Fed](#) ของธนาคารกลางแห่งซานฟรานซิสโก) ก็อาจเป็นทั้งเครื่องมือสื่อสาร ให้การศึกษา และจำลองสถานการณ์ให้ ๒๒๒. สามารถ ‘ทดลอง’ นโยบาย ทดสอบเสียงตอบรับก่อนลงมือปฏิบัติจริง

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจารณ์เห็นว่า การสื่อสารของ ๒๒๒. ต่อสาธารณะที่เหมาะสมในยุคนี้ ควรเริ่มต้นจากการย้ายจุดสนใจจาก ‘การสื่อสาร’ (communication) มาเป็น ‘การเปิดเวที’ (platform) และ ‘การสร้างการมีส่วนร่วม’ (engagement) กับผู้มีส่วนได้เสียที่แตกต่างหลากหลาย ด้วยการ ‘เอาใจเขามาใส่ใจเรา’ (empathy) ซึ่งจำเป็นทั้งต่อการสร้างความไว้วางใจ และการออกแบบนโยบายที่มีประสิทธิผลและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive) ในศตวรรษที่ 21