

การสื่อสารของแบงก์ชาติ: ฟังให้ได้ศัพท์ จับมาวิเคราะห์

25 กุมภาพันธ์ 2562

ฉันทวิชญ์ ตันกสิกร์ ChantawT@bot.or.th ทศพร อภัยกาน Tosapola@bot.or.th

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

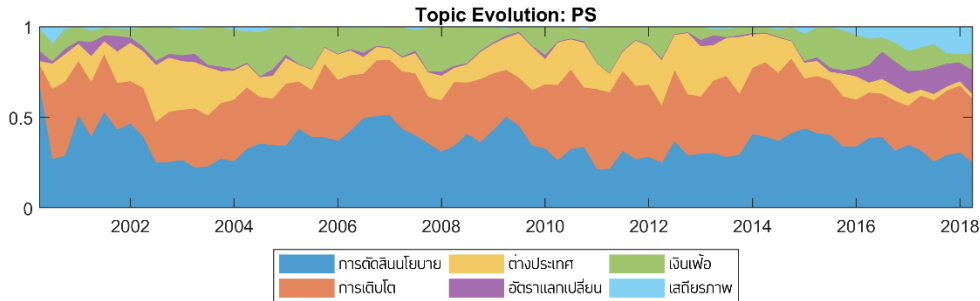
บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGEd](#) ฉบับเต็มเรื่อง “[ถอดบทเรียนสองทศวรรษ การสื่อสารของธนาคารแห่งประเทศไทย](#)” เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 การที่ธนาคารกลางทั่วโลกเริ่มหันมาใช้กรอบนโยบายการเงินโดยใช้อัตราเงินเฟ้อเป็นเป้าหมาย (Inflation Targeting: IT) ก็น่าอย่างแพร่หลายมากขึ้น ทำให้ธนาคารกลางต้องสื่อสารกับสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่เดียวกัน สังคมก็มีความสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ ว่าธนาคารกลางจะออกมา “พูด” อะไรบ้าง สำหรับแนวทางปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือแบงก์ชาติเองก็เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันกับกระแสความคิดหลักของแวดวงธนาคารกลางทั่วโลก หลังจากมีการปรับใช้กรอบ IT ในปี 2000 แบงก์ชาติได้เปิดช่องทางการสื่อสารอย่างหลากหลาย ทั้งในรูปแบบทางการที่มีการเผยแพร่เนื้อหาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) รายงานนโยบายการเงิน รายงานนโยบายสถาบันการเงิน และในรูปแบบอื่น ๆ เช่น สุนทรพจน์และการให้สัมภาษณ์สื่อของผู้บริหาร

งานวิจัยของผู้เขียนได้มุ่งวิเคราะห์การสื่อสารของแบงก์ชาติโดยประมวลผลเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่เผยแพร่โดยแบงก์ชาติ รวมไปถึงคลังข้อมูลข่าวเศรษฐกิจหลายแสนข่าว ผ่านการใช้เครื่องมือทางด้าน text mining เพื่อตอบคำถามว่า 1) แบงก์ชาติสื่อสารอะไรกับสาธารณะบ้าง ทั้งการสื่อสารทางตรงที่อยู่ในกรอบนโยบายการเงินและการสื่อสารในเรื่องอื่น ๆ และ 2) พื้นที่ในสื่อและการรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับแบงก์ชาติเป็นอย่างไร

สำหรับการสื่อสารภายใต้กรอบนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ได้สื่อสารกับสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สาธารณชนทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มเศรษฐกิจ และตัวแปรอื่น ๆ ที่ กนง. ใช้ในการตัดสินใจ ตัดสินนโยบาย ตลอดจนน้ำหนักที่ กนง. ให้กับข้อพิจารณาต่าง ๆ ในปัจจุบัน ช่องทางการสื่อสารหลักของ กนง. คือ การแถลงข่าวนโยบายการเงิน หรือ **Press Statement (PS)** ซึ่งหากผู้อ่านมีประสบการณ์ในการฟังแถลงข่าวหรืออ่าน PS มาบ้าง คงพอทราบว่า ในภาพรวม PS สื่อสารเกี่ยวกับ policy reaction function ของ กนง. นั้นเอง โดยมีหัวข้อหลัก ๆ อยู่ 3 กลุ่ม คือ การตัดสินใจนโยบาย การเติบโตของเศรษฐกิจ และเงินเฟ้อ แต่ในรายละเอียด เราจะพบว่า PS มีการสื่อสารเรื่องดังกล่าวโดยมีการเชื่อมโยงกับหัวข้อที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย เช่น เรื่องเศรษฐกิจต่างประเทศ เรื่องอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ผู้เขียนได้ทำการวัดสัดส่วน (น้ำหนัก) ของหัวข้อต่าง ๆ ที่ปรากฏใน PS ระหว่างปี 2000 ถึง 2018 โดยแบ่งเป็น 6 เรื่อง ดังแสดงในรูปที่ 1 พบว่า น้ำหนักในการ “พูด” ถึงหัวข้อต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น การเติบโต ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา หรือเศรษฐกิจต่างประเทศที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากระหว่างปี 2008 ถึง 2014 ที่เห็นได้ชัดที่สุดคือในช่วง 2 ปีล่าสุดที่มีการกล่าวถึงเรื่องเงินเฟ้อลดลงและให้ความสำคัญกับอัตราแลกเปลี่ยนและเสถียรภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รูปที่ 1 สัดส่วนหัวข้อต่าง ๆ ที่ปรากฏใน Press Statement



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยผู้เขียน

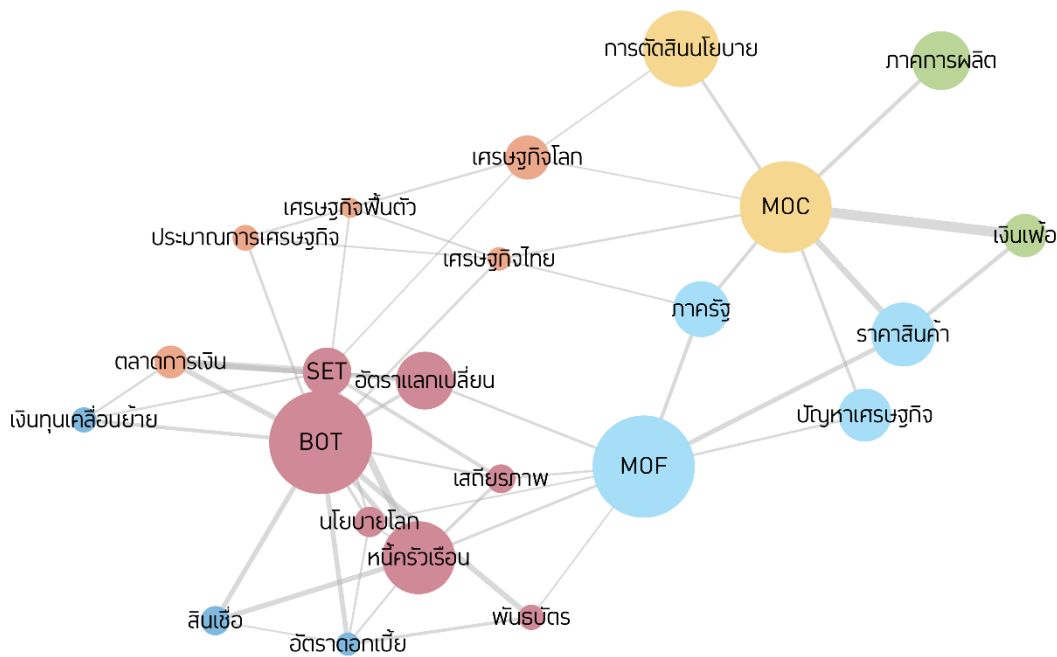
เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหัวข้อ ผลจากแบบจำลองเศรษฐมิติชี้ว่า น้ำหนักหัวข้อต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น ในช่วงที่เศรษฐกิจร้อนแรง การแถลงนโยบายจะให้น้ำหนักเรื่อง “การเติบโต” มากขึ้น และยังทำให้น้ำหนักของหัวข้อ “ราคาสินค้า” เพิ่มขึ้น สะท้อนความกังวลต่อแรงกดดันด้านเงินเฟ้อที่สูงขึ้นไปด้วย เป็นต้น ในขณะเดียวกัน แบบจำลองยังชี้ว่า น้ำหนักหัวข้อยังมีการเปลี่ยนแปลงตามองค์ประกอบของคณะกรรมการหรือเลขานุการ ของ กนง. อีกด้วย ตัวอย่างเช่น เรื่องของอัตราแลกเปลี่ยนและเสถียรภาพระบบการเงิน ถูกกล่าวถึงมากขึ้นในช่วงของ กนง. ชุดล่าสุด (ของช่วงเวลาที่ทำการศึกษา) อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยหลายอย่าง เช่น policy reaction function ความชัดเจนในการสื่อสาร รวมถึงรูปแบบของการเขียน statement เป็นต้น แต่โดยรวมแล้ว การสื่อสารผ่าน PS ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับการตัดสินใจค่อนข้างสูง โดยผู้เขียนทดลองแปลง “สาร” ใน PS เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณต่าง ๆ แล้วนำไปใช้ในแบบจำลองเพื่อทำนายผลการตัดสินใจนโยบาย ผลปรากฏว่าสามารถทายได้ถูกต้องถึงกว่า 80%

นอกเหนือไปจากการสื่อสารภายใต้กรอบ IT แล้ว แบงก์ชาติยังมีการสื่อสารกับสังคมในหัวข้อที่หลากหลายผ่านสุนทรพจน์และสื่อสิ่งพิมพ์ ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมสุนทรพจน์ภาษาไทยที่กล่าวโดยผู้ว่าการและรองผู้ว่าการระหว่างปี 2001 ถึง 2018 มาวิเคราะห์ด้วยวิธีการ text mining พบว่า เรื่องนโยบายการเงินกลับไม่ใช่เรื่องที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดในสุนทรพจน์ แบงก์ชาติได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง “การพัฒนาประเทศ” เป็นอย่างมาก รองลงมาคือเรื่อง เศรษฐกิจ (“เศรษฐกิจไทย” “ภาคการผลิต”) และนโยบายเกี่ยวกับระบบการเงินและสถาบันการเงิน (เช่น “สถาบันการเงิน” “กำกับสถาบันการเงิน” “ระบบการชำระเงิน” “บริการทางการเงิน”) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามของแบงก์ชาติในการเป็นผู้นำทางความคิดในเรื่องเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ แก่สังคมอีกด้วย

ในส่วนของการรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับแบงก์ชาติ สังคมส่วนใหญ่รับรู้นโยบายของแบงก์ชาติผ่านข่าวหนังสือพิมพ์ (ซึ่งในปัจจุบันบางส่วนก็ไปปรากฏที่สื่อ social media ด้วย) จากการประมวลผลข่าวเศรษฐกิจจากหนังสือพิมพ์ 5 ฉบับครอบคลุมกว่า 10 ปี ด้วยวิธี text mining พบว่า หากมองเฉพาะข่าวของแบงก์ชาติ หัวข้อหลัก ๆ ที่ปรากฏยังคงเป็นเรื่องนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพันธกิจหลักของแบงก์ชาติ แต่ก็มีหลายครั้งที่พบว่า แบงก์ชาติไปปรากฏในข่าวที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น การค้าระหว่างประเทศ งบประมาณ และอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ทดลองเพิ่มเติมข่าวเศรษฐกิจขององค์กรอื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ (MOC) กระทรวงการคลัง

(MOF) และตลาดหลักทรัพย์ภาพ (SET) เข้ามาในการวิเคราะห์ โดยสร้างเป็น network ของหัวข้อข่าวที่มีความใกล้เคียงกัน หรือมักถูกกล่าวถึงในบริบทเดียวกันอยู่บ่อยครั้ง (รูปที่ 2) จะเห็นได้ว่า สาธารณชนเชื่อมโยงแบงก์ชาติ (BOT) เข้ากับ บทบาทในภาคการเงินมากกว่าด้านอื่น โดยมีตำแหน่งใกล้เคียงกับตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่บางเรื่อง แม้จะเป็นเรื่องที่ เกี่ยวเนื่องกับพันธกิจของแบงก์ชาติโดยตรง แต่สาธารณชนอาจจะไปเชื่อมโยงกับองค์กรอื่นแทน เช่น เรื่องเงินเพื่อ กับ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

รูปที่ 2 ตำแหน่งของแบงก์ชาติ (BOT) ในพื้นที่ข่าว



ที่มา: ฐานข้อมูล IQNewsClip คำนวณโดยผู้เขียน

โดยสรุป การสื่อสารของแบงก์ชาติมีวิวัฒนาการมาตามลำดับตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งในมิติของช่องทางการสื่อสารและเนื้อหาสาระ การสื่อสารของนโยบายการเงินมีความโปร่งใสมากขึ้นเป็นลำดับ สาระของการแถลงข่าวสามารถทำให้ผู้อ่านสกัดข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและนโยบายการเงินออกมาได้ และจากการวิเคราะห์การสื่อสารในช่องทางอื่น ๆ และข่าวเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พบว่า แบงก์ชาติสามารถส่งสารถึงประชาชนเกี่ยวกับพันธกิจหลัก รวมไปถึง บทบาทในการเป็นผู้นำทางความคิดในด้านการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี แต่ในภาพรวมยังมีช่องว่างระหว่างเรื่องที่เป็น พันธกิจหลักบางเรื่องกับการรับรู้ของสาธารณชน เช่น การดูแลเงินเฟ้อ ซึ่งอาจเป็นความท้าทายในระยะข้างหน้า

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์