

การมองอนาคตของเทคโนโลยีในการกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Technology foresight in communications regulation)

นายสุภพล จรุงวัฒนิกุล

ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์นโยบายเทคโนโลยีและพลวัตการแข่งขัน สำนักวิเคราะห์นโยบาย สำนักงาน กสทช.

บทความเรื่อง Technology foresight in communications regulation ดังต่อไปนี้ ได้รับคัดเลือกให้นำเสนอในการประชุม International Telecommunications Society (ITS) ครั้งที่ 32 ณ เมืองมาดริด ประเทศสเปน ระหว่างวันที่ 19 – 20 มิถุนายน 2566 โดยการจะนำเสนอบทความในที่ประชุมดังกล่าวได้นั้น จะต้องผ่านการคัดเลือกโดยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิของ ITS และเนื้อหาของบทความจะต้องสอดคล้องกับหัวข้อตามที่ ITS กำหนด ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลกิจการสื่อสารด้วย จุดประสงค์ของการประชุมเวทีดังกล่าวซึ่งเป็นการประชุมวิชาการระดับนานาชาติในด้านโทรคมนาคม คือ การนำเสนอทางวิชาการและแลกเปลี่ยนความเห็นเชิงวิชาการระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มอาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาในระดับอุดมศึกษา หน่วยงานกำกับดูแล และภาคเอกชนจากประเทศต่างๆ

เป็นที่ทราบกันดีว่าเทคโนโลยีในกิจการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นความท้าทายสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ที่จำเป็นต้องคาดการณ์และเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในอนาคต เพื่อให้สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงกฎระเบียบที่จะช่วยส่งเสริมนวัตกรรมจากภาคธุรกิจ ในขณะเดียวกันก็คุ้มครองผู้บริโภคจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีได้ ซึ่งหากมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างล่าช้าก็อาจทำให้เกิดความเสียหายตามมาได้ เช่น สำหรับเทคโนโลยีที่ต้องได้รับการอนุญาตก่อนการใช้งาน ความล่าช้าในกระบวนการอนุญาตจะส่งผลให้เกิดค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจได้ การเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนจึงทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องศึกษาการมองอนาคตอย่างเป็นระบบ หรือเรียกว่า Foresight

การมองอนาคต (Foresight) เป็นการสำรวจ คาดการณ์ และกำหนดอนาคต ด้วยวิธีการที่มีแบบแผนและเป็นระบบ เพื่อคาดการณ์และเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง ในช่วงที่ผ่านมามองอนาคตได้รับความนิยมนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม การมองอนาคตโดยหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารยังถือเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่และยังมีการศึกษาในวงวิชาการน้อย ถึงแม้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารในต่างประเทศ เช่น Ofcom ในสหราชอาณาจักร ได้เริ่มนำการมองอนาคตมาใช้บ้างแล้ว เพื่อให้เข้าใจว่าเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอาจส่งผลกระทบต่อกิจการสื่อสารในอนาคตอย่างไรและนำไปใช้กำหนดแนวทางการทำงานขององค์กร การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเติมเต็มช่องว่างนี้ โดยศึกษาการประยุกต์ใช้การมองอนาคตในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารว่าจะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถคาดการณ์และเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในอนาคตได้อย่างไร

การมองอนาคตมีความสำคัญต่อหน่วยงานกำกับดูแล เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

1. การมองอนาคตช่วยลดปัญหาการก้าวตามเทคโนโลยีไม่ทัน (Pacing Problem) ของหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากเทคโนโลยีมักจะก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และการแก้ไขกฎระเบียบโดยทั่วไปมักต้องใช้ระยะเวลา

2. การมองอนาคตช่วยจัดการกับความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อมขององค์กร เช่น ไม่รู้ว่าในอนาคตเทคโนโลยีใดจะเข้ามา หรือถึงแม้รู้จักเทคโนโลยีก็อาจยังไม่ทราบว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร รวมถึงไม่รู้วิธีในการรับมือที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

3. การมองอนาคตช่วยสนับสนุนบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลในด้านต่างๆ เช่น ช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถบริหารคลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถเตรียมคลื่นความถี่เพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ได้ เป็นต้น

ในการมองอนาคตได้มีนักวิชาการเสนอกรอบแนวทาง (Framework) หลายรูปแบบด้วยกัน โดยกรอบแนวทางหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและรับรองโดยสมาคมนักอนาคตศาสตร์อาชีพ (Association of Professional Futurists - APF) คือ "Framework Foresight" ซึ่งพัฒนาโดย University of Houston ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งขั้นตอนการมองอนาคตเป็น 6 ขั้น ดังนี้

1. Framing เป็นการกำหนดขอบข่าย (scope) ของการมองอนาคต เพื่อช่วยให้สามารถกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวังได้อย่างชัดเจน เช่น ขอบเขตของเรื่องที่จะศึกษาการมองอนาคต จะครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นอย่างไร ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลภาพอนาคตโดยทั่วไปที่ควรทราบไว้ หรืออาจเป็นเพราะมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ในส่วนของกรอบเวลาอนาคตที่สนใจ อาจเป็นได้ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว ซึ่งกรอบเวลาดังกล่าวไม่ได้มีระยะเวลาที่ตายตัว แต่ควรกำหนดให้สอดคล้องกับกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์และการตัดสินใจขององค์กร

2. Scanning เป็นการค้นหา รวบรวม และวิเคราะห์สัญญาณการเปลี่ยนแปลงต่างๆ (signals of change) ที่มีโอกาสที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตของเรื่องที่น่าสนใจได้ โดยนิยมดูในมิติต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งด้านสังคม (Social) เทคโนโลยี (Technological) เศรษฐกิจ (Economic) สิ่งแวดล้อม (Environmental) และการเมือง (Political) หรือเรียกโดยย่อว่า "STEEP"

3. Forecasting/Futuring เป็นการนำข้อมูลจากขั้นตอน Scanning มาจัดกลุ่มเป็นปัจจัยขับเคลื่อนอนาคต (Driver) และสร้างเป็นฉากทัศน์ (Scenarios) ซึ่งเป็นภาพอนาคตต่างๆ ที่อาจเป็นไปได้ เพื่อช่วยในการเตรียมพร้อมรับมือกับอนาคตที่อาจไม่ได้คาดคิด (surprise) เนื่องจากอนาคตมีความไม่แน่นอนจึงควรมองภาพอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ แทนที่จะมองเฉพาะภาพอนาคตที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเพียงแบบเดียว

4. Visioning เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบ (Implications) ของอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้ในบริบทขององค์กร โดยในมุมมองของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของเทคโนโลยีใหม่ๆ ต่อกิจการสื่อสารในแง่มุมต่างๆ เช่น ทำให้เกิดบริการใหม่ๆ เพิ่มทางเลือกสำหรับผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงบริการสื่อสารได้มากขึ้น ทำให้ประสบการณ์ของผู้บริโภคดีขึ้น ช่วยลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการ เป็นต้น

5. Planning/Designing เป็นการแปลงผลกระทบที่ได้วิเคราะห์มาแล้วไปเป็นประเด็นเชิงกลยุทธ์ (Strategic issue) ซึ่งเป็นข้อมูลนำไปใช้ในการวางแผนกลยุทธ์หรือการวิเคราะห์นโยบายต่อไป โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญว่าผลกระทบใดที่ควรได้รับการพิจารณาต่อไป โดยใช้ปัจจัยต่างๆ เช่น โอกาสที่ผลกระทบนั้นจะเกิดขึ้น ความรุนแรงของผลกระทบ และความพร้อมขององค์กรในการเผชิญกับผลกระทบนั้น โดยหน่วยงานกำกับดูแลสามารถจัดการกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้โดยวิธีต่างๆ เช่น พัฒนากฎระเบียบใหม่ แก้ไขกฎระเบียบเดิมให้ทันสมัย หรือยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัยไป เป็นต้น

6. Acting/Adapting เป็นการติดตามความไม่แน่นอนของอนาคต โดยแม้ว่าอนาคตระยะยาวจะมีความไม่แน่นอน แต่เมื่อเวลาผ่านไปความไม่แน่นอนดังกล่าวจะเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น จนกระทั่งภาพอนาคตที่อาจมีหลายรูปแบบคลี่คลายกลายเป็นปัจจุบันที่เกิดขึ้นแบบเดียวในที่สุด จึงควรทำความเข้าใจว่าอนาคตกำลังคลี่คลายไปในทิศทางใด โดยติดตามจากตัวชี้วัด เช่น เหตุการณ์ หรือข้อมูลสถิติ ที่ชี้ให้เห็นทิศทางดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว การมองอนาคตช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ และเตรียมพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างเหมาะสม การศึกษานี้มีส่วนช่วยเสริมองค์ความรู้ในวงวิชาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ในกิจการสื่อสาร และช่วยแนะนำแนวทางให้กับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารในการประยุกต์ใช้การมองอนาคตต่อไป