

# การพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอน ด้านนโยบายการกำกับดูแล

## THE DEVELOPMENT OF REGULATORY POLICY UNCERTAINTY INDEX

ป ร เ ม ร บ ุ ญ มี  
Poramate Boonmee

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กรุงเทพฯ 10400  
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission,  
Bangkok 10400 Thailand

Corresponding E-mail : [poramate.b@nbt.go.th](mailto:poramate.b@nbt.go.th)

Received Date June 20, 2023  
Revised Date March 19, 2024  
Accepted Date April 23, 2024

## บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล (Regulatory Policy Uncertainty: RPU) เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) โดยใช้ระเบียบวิธีศึกษาการพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนตามแนวทางของดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจ ประมวลผลและวิเคราะห์เนื้อหาทางอักษรศาสตร์จากการเก็บข้อมูลหัวข้อข่าวที่เกี่ยวข้องจากหนังสือพิมพ์ชั้นนำของประเทศไทย ตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงาน กสทช. คือ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการกำกับดูแลซึ่งสะท้อนผ่านดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล มีแนวโน้มความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่ลดลงตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และจากการกำหนดค่าเปอร์เซ็นต์ที่ 10 สูงสุดเป็นตัวกำหนดค่าดัชนีที่มีค่าสูง จะได้ค่าดัชนีที่มีค่าสูงกระจุกตัวอยู่ในช่วงที่มีการจัดประมูลคลื่นความถี่ที่สำคัญ ได้แก่ ย่านความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 900 เมกะเฮิร์ตซ์ ใน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2558 ตามลำดับ

**คำสำคัญ:** ดัชนีความไม่แน่นอน นโยบายการกำกับดูแล สำนักงาน กสทช.

## Abstract

This article studies the development of the Regulatory Policy Uncertainty (RPU) index as a tool for monitoring the Office of the NBTC's regulatory policy. Following the guidelines of the economic policy uncertainty index, the study analyzed the literary content from relevant headlines of leading newspapers in Thailand starting from the establishment of Office of the NBTC from October 2011 to December 2022. The study found that the uncertainty of regulations reflected in the index tended to reduce over time. The study set an upper 10<sup>th</sup> percentile as high-RPU, and it was found that most high-RPU indices were concentrated during the major frequency auctions in 2012 (2100 Megahertz) and 2015 (900 Megahertz).

**Keywords:** uncertainty index, regulatory policy, Office of the NBTC

## 1. บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความไม่แน่นอนด้านนโยบายและเศรษฐกิจได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้รับการยืนยันอย่างแพร่หลายว่า ความไม่แน่นอนดังกล่าวเป็นเหตุของการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินโลกหรือภาวะเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่ (The Great Recession) (FOMC, 2009; IMF 2012; IMF, 2013) โดยได้มีการระบุปัจจัยสำคัญที่ส่งผลเชิงลบต่อเศรษฐกิจภาพรวมระดับประเทศจากทั้งหมด 3 ด้าน ประกอบด้วย ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับนโยบายการคลัง (fiscal policy) ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับนโยบายการเงิน (monetary policy) และความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎระเบียบของรัฐ (regulatory policy)

เพื่อเป็นการระมัดระวังการเกิดวิกฤตการณ์แบบที่ผ่านมา ในสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนาดัชนีทางสังคมศาสตร์ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินนโยบายของรัฐบาล (Baker et al., 2016) เรียกเครื่องมือดังกล่าวว่า ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Uncertainty: EPU) โดยออกแบบการติดตามนโยบายให้ครอบคลุมตามปัจจัยเชิงลบทั้งหมด 3 ด้าน และประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีการประมวลผลและวิเคราะห์เนื้อหาทางอักษรศาสตร์ร่วมกับข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ในการนับจำนวนบทความที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่แน่นอนต่าง ๆ จากหน้าหนังสือพิมพ์ชั้นนำ

ด้วยระเบียบวิธีที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล จึงเกิดการศึกษาค้นคว้าเพื่อสนับสนุนข้อมูลเชิงประจักษ์ในกลุ่มประเทศต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เฉพาะสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่พบในญี่ปุ่น ราชอาณาจักรสเปน ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Arbatli Saxegaard et al., 2022; Armelius et al., 2017; Davis, 2016; Ghirelli et al., 2019) เกิดเป็นศูนย์รวมความรู้และข้อมูลทางดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจขึ้น และพัฒนาเป็นดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมา สำหรับในประเทศไทย การศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจยังมีอยู่อย่างจำกัด เช่น Apaitan et al. (2020) ได้มีความพยายาม


ที่จะศึกษาผลกระทบกระจายของความไม่แน่นอนดังกล่าว เพื่อเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่าระเบียบวิธีการจัดทำดัชนี EPU จะได้รับการยอมรับ อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลของการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การศึกษาส่วนมากมักให้ความสำคัญกับองค์กรผู้ออกนโยบายขนาดใหญ่เพียงเท่านั้น ประกอบด้วยรัฐบาลกลางและธนาคารกลาง ขณะที่เพิกเฉยต่อผลกระทบของนโยบายขององค์กรรัฐขนาดเล็กและขนาดกลางอื่น ๆ แม้ว่านโยบายจากองค์กรดังกล่าวจะสามารถส่งผลกระทบต่อมูลค่าเศรษฐกิจโดยรวมก็ตาม จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง หากการศึกษาจะสามารถจับความเคลื่อนไหวของความไม่แน่นอนด้านนโยบายในองค์กรรัฐอื่น ๆ ร่วมด้วย จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า หน่วยงานกำกับดูแลและกฎระเบียบมีความสัมพันธ์กับความไม่แน่นอน (uncertainty) เช่นเดียวกัน (Vannoni & Morelli, 2021)

สำนักงาน กสทช. มีบทบาทเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงาน ลูกจ้าง และเงินงบประมาณมาจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2553 เป็นหนึ่งในหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐที่มีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศผ่านการกำกับดูแล สนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อสาร จากผลการวิเคราะห์ภาพรวมตลาดสื่อสารของประเทศไทย พบว่า ใน พ.ศ. 2564 มีมูลค่าตลาดสูงถึงกว่า 6.48 แสนล้านบาท (สำนักงาน กสทช., 2564) หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ณ ราคาประจำปี นอกจากนี้ จากการประเมินผลการประมูลคลื่นความถี่ 5G ใน พ.ศ. 2563 ยังคาดได้ว่า การดำเนินงานนโยบายดังกล่าว สามารถกระตุ้นเม็ดเงินลงทุนขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล (คาดการณ์เม็ดเงินขั้นต่ำประมาณ 332,619 และ 476,062 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2564 และ 2565 ตามลำดับ) (PPTV Online, 2020) จึงอนุมานได้ว่า การบังคับใช้กฎการตรวจสอบระเบียบและการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. สามารถสร้างเม็ดเงินในการขับเคลื่อนประเทศในระดับแสนล้านบาท หากมีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเกิดขึ้น เช่น ไม่สามารถจัดการประมูลคลื่นความถี่ได้ทันการ อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมภาพรวมในวงกว้างได้เช่นเดียวกัน ไม่ต่างจากผลกระทบขององค์กรรัฐขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังไม่มีเครื่องมือใดสามารถใช้ติดตามความไม่แน่นอนดังกล่าวได้ มีเพียงเฉพาะการใช้ผลสำเร็จของงานเป็นตัวชี้วัดเท่านั้น กล่าวคือ สามารถบ่งบอกได้เพียงว่าการดำเนินงานสำเร็จหรือไม่สำเร็จเท่านั้น

หากพิจารณาผลการดำเนินงานด้านนโยบายของสำนักงาน กสทช. นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี พ.ศ. 2554 พบว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านธุรกิจกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมมาอย่างต่อเนื่อง เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณะ เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยจากสถิติดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขัน 4.0 (Global Competitiveness Index 4.0: GCI 4.0) ของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) พบว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มของการแข่งขันด้านการเปิดรับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในภาพที่ 1

Economy Profiles

Thailand		40th/141		
Index Component	Value	Score*	Rank/141	Best Performer
 3rd pillar: ICT adoption 0-100	-	60.1 ↑	62	Korea, Rep.
3.01 Mobile-cellular telephone subscriptions per 100 pop.	180.2	100.0 =	5	Multiple (63)
3.02 Mobile-broadband subscriptions per 100 pop.	104.7	N/Apl.	26	United Arab Emirates
3.03 Fixed-broadband internet subscriptions per 100 pop.	13.2	26.5 ↑	66	Switzerland
3.04 Fibre internet subscriptions per 100 pop.	2.4	N/Apl.	51	Korea, Rep.
3.05 Internet users % of adult population	56.8	56.8 ↑	90	Qatar

ภาพที่ 1 ความสามารถในการแข่งขัน 4.0 ด้านการเปิดรับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ที่มา: WEF (2019)

โดยนับแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีอันดับการสมัครใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่สูงมากอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นอันดับ 5 ของโลกจากทั้งหมด 141 ประเทศ สอดคล้องกับงานวิจัยที่บ่งชี้ว่า บริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ส่งผลบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Röller & Waverman, 2001; Waverman et al., 2005) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของการจัดตั้งสำนักงาน กสทช. อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ไม่ได้เป็นไปด้วยความราบรื่นเท่าใดนัก แต่แลกมาด้วยเหตุการณ์ความไม่แน่นอนต่าง ๆ เช่น การเรียกคืนคลื่นจากผู้รับสัมปทานเดิม (พ.ศ. 2555) การจัดประมูลคลื่นความถี่ 3G และความล่าช้าในการจัดประมูลดังกล่าว (พ.ศ. 2555) การจัดประมูลโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (พ.ศ. 2556) การขอคืนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (พ.ศ. 2558) การจัดประมูลคลื่นความถี่ 4G กรณีผู้ชนะการประมูลดังกล่าวไม่ชำระเงินค่าประมูลภายในระยะเวลาที่กำหนด (พ.ศ. 2559) การเยียวยาผู้ประกอบการกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (พ.ศ. 2562) การจัดประมูลคลื่นความถี่ 5G (พ.ศ. 2563) และกรณีล่าสุดเป็นข่าวอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการคว่ำบวมกิจการของผู้ประกอบกิจการภายใต้การกำกับดูแล แม้บางเหตุการณ์จะมีปัจจัยสนับสนุนจากภายนอก ทว่าปฏิเสธไม่ได้ว่า ความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากนโยบายสาธารณะและการกำกับดูแลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งสำนักงาน กสทช. มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงในการจัดความไม่แน่นอนดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง ดังเห็นได้จากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านหน้าหนังสือพิมพ์ และพบว่ามีกรณีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องความไม่แน่นอนด้านนโยบายมักถูกสะท้อนผ่านข้อมูลเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าวให้สามารถวัดค่าตามข้อมูลเชิงปริมาณได้ โดยพิจารณาสร้างดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. ขึ้นเรียกว่า “Regulatory Policy Uncertainty (RPU)” หรือ “ดัชนี RPU” โดยมีรากฐานการพัฒนาอ้างอิงตามการพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจของ Baker et al. (2016) โดยการศึกษาครั้งนี้มีความแตกต่างจากการศึกษาที่ผ่านมา (Arbatli Saxegaard et al., 2022; Armelius et al., 2017; Davis, 2016; Ghirelli et al., 2019) ด้วยกัน 2 ประการ

ประการแรก การศึกษานี้มีเป้าประสงค์ในการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงแคบแทนการมองข้อมูลเชิงภาพรวม กล่าวคือ ดัชนี EPU ถูกพัฒนามาจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการกำกับดูแล ขณะที่ดัชนี RPU มุ่งเน้นประมวผลเฉพาะปัจจัยด้านนโยบายการกำกับดูแลเท่านั้น

ประการที่สอง ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ดัชนี EPU มักพบในกลุ่มของประเทศขนาดใหญ่หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับระบบเศรษฐกิจของประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market: EM) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยยังพบงานวิจัยค่อนข้างจำกัด

การศึกษานี้ผู้นิพนธ์มุ่งหมายว่า จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะในวงกว้างในการพิจารณาผลการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. รวมถึงเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นเครื่องมือติดตามผลการกำกับดูแลและรักษาระดับของความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช.

## 3. วิธีการศึกษา

### 3.1 การสกัดข้อมูล

การสร้างดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลอาศัยการประมวผลทางอักษรศาสตร์ โดยเก็บรวบรวมหัวข้อข่าวหน้าหนึ่งจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ซึ่งเป็นสำนักข่าวชั้นนำของประเทศไทย ทั้งนี้ เก็บรวบรวมเฉพาะหัวข้อข่าวจากหนังสือพิมพ์แบบดั้งเดิมเท่านั้น ไม่รวมถึงหัวข้อข่าวในรูปแบบของไทยรัฐออนไลน์ ครอบคลุมข้อมูลตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 (2011M10–2022M12) จากแหล่งข้อมูลทุดิยภูมิ iQNewsClip ซึ่งเป็นฐานข้อมูลข่าวที่ตัดจากหน้าหนังสือพิมพ์แบบบอกรับสมาชิก (iQNewsClip, 2022)

สำหรับระเบียบวิธีการรวบรวมเก็บข้อมูล ผู้นิพนธ์ได้ประยุกต์ใช้ความรู้ด้านภาษาไพทอน (Python) ในการสกัดข้อมูล (web scraping) จากหน้าเว็บไซต์ โดยใช้ไลบรารี (library) ดังนี้ Pandas, Webdriver-manager, BeautifulSoup 4, Requests, Python-dotenv และ Selenium ข้อมูลที่สกัดประกอบด้วยหัวข้อข่าว สำนักพิมพ์ และวันที่ของข่าวนั้น ๆ เพื่อนำมาใช้ในการสร้างดัชนีและวิเคราะห์ในขั้นตอนถัดไป

### 3.2 ขั้นตอนการสร้างดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล

ตัวชี้วัดความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลถูกสร้างและพัฒนาโดยอาศัยพื้นฐานของการสร้างดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจตามระเบียบวิธีของ Baker et al. (2016) และ Azzimonti (2018) โดยสามารถสรุปรายละเอียดขั้นตอนการสร้างตัวแปรชี้วัดได้ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1: รวบรวมหัวข้อข่าวทั้งหมดจากหน้าหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ จากนั้นคัดกรองเฉพาะหัวข้อข่าวที่เหลือเพียงเฉพาะข่าวหน้าหนึ่งเท่านั้น ไม่รวมหัวข้อข่าวพิเศษอื่น ๆ เช่น คอลัมน์ (column) หรือสกู๊ปข่าว (scoop) อ่านหัวข้อข่าวที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. อย่างคร่าว ๆ เพื่อให้ได้แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการสร้างกลุ่มคำสำคัญ (keywords) ที่จะใช้เป็นตัวแทนการกำหนดกลุ่มคำสำคัญที่แสดงถึงความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล

ขั้นที่ 2: พิจารณากำหนดคำสำคัญ โดยผู้นิพนธ์ได้กำหนดคำสำคัญหลัก ได้แก่ [“กสทช.”] หรือคำสำคัญอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน 3 หมวดย่อย ดังนี้

- 1) ข่าวความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการบริหารจัดการสรรคเลื่อนความถี่

คำสำคัญที่ใช้ ได้แก่

[“ประมูล” หรือ “จัดสรร” หรือ “สัมปทาน”] และ [“3G” หรือ “4G” หรือ “5G” หรือ “ทีวี”] หรือ [“เคาะ” หรือ “ยืนยัน” หรือ “ค้ำ” หรือ “ทดสอบ” หรือ “ล้ม”]

- 2) ข่าวความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านใบอนุญาต

คำสำคัญที่ใช้ ได้แก่

[“ใบอนุญาต”] และ [“เพิกถอน” หรือ “ยกเลิก” หรือ “เยียวยา” หรือ “คืน” หรือ “รวม”]

- 3) ข่าวความไม่แน่นอนเกี่ยวกับคดีการฟ้องร้อง

คำสำคัญที่ใช้ ได้แก่

[“ฟ้อง” หรือ “ร้อง” หรือ “สอบ”]

ดังนั้น การพิจารณานับหัวข้อข่าวที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของสำนักงาน กสทช. หัวข้อนั้นจะต้องประกอบไปด้วยคำต่าง ๆ เหล่านี้

[“กสทช.”] หรือ [“ประมูล” หรือ “จัดสรร” หรือ “สัมปทาน”] และ [“3G” หรือ “4G” หรือ “5G” หรือ “ทีวี”] หรือ [“เคาะ” หรือ “ยื่นยัน” หรือ “ค้ำ” หรือ “ทดสอบ” หรือ “ล้ม”] หรือ [“ใบอนุญาต”] และ [“เพิกถอน” หรือ “ยกเลิก” หรือ “เยียวยา” หรือ “คืน” หรือ “รวม”] หรือ [“ฟ้อง” หรือ “ร้อง” หรือ “สอบ”]

ขั้นที่ 3: นับจำนวนหัวข้อข่าวทั้งหมดที่ได้จากขั้นตอนการสกัดข้อมูล (ขั้นที่ 1) และนับจำนวนบทความข่าวที่มีกลุ่มคำสำคัญตามกลุ่มคำสำคัญที่กำหนดในขั้นที่ 2 จากนั้น เทียบจำนวนหัวข้อข่าวทั้งหมดที่ได้จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐในแต่ละเดือนเพื่อคำนวณหาสัดส่วนของข่าวที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 4: ทำการปรับข้อมูลให้เป็นค่ามาตรฐาน (standardization) ด้วยการหารเฉลี่ยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูล จากนั้น ปรับข้อมูลให้มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 100 (normalization) จำนวนข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจะอยู่ในรูปของข้อมูลอนุกรมเวลาและมีค่าที่ใช้สามารถเปรียบเทียบระหว่างกันได้ เรียกค่าดัชนีนี้ว่า “ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล” หรือดัชนี RPU

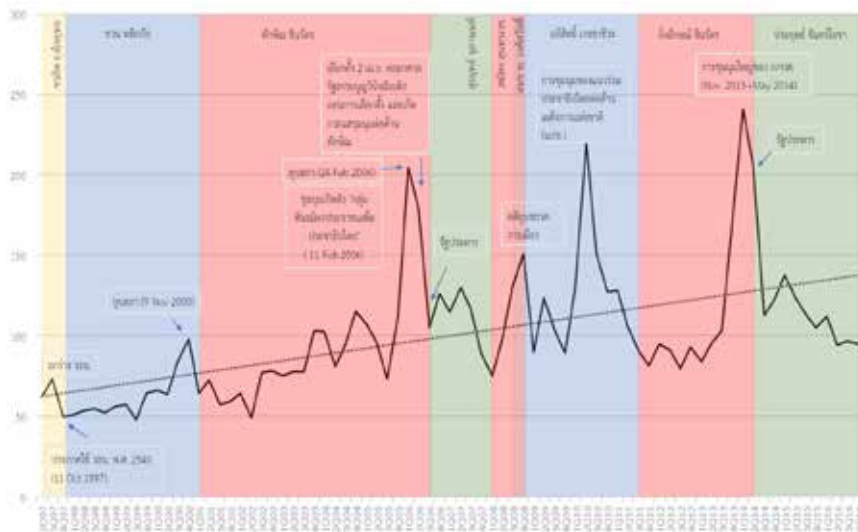
## 4. การทบทวนวรรณกรรม

### แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีความไม่แน่นอนเชิงนโยบาย (policy uncertainty index)

Baker et al. (2016) ได้พยายามสร้างดัชนีต้นแบบเพื่อใช้แทนเหตุการณ์ความไม่แน่นอน โดยใช้นโยบายภาครัฐเป็นตัวชี้วัด ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และกฎหมายหรือนโยบายการกำกับดูแล จากนั้นพัฒนาเป็นดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจ โดยอาศัยการประมวลผลและวิเคราะห์เนื้อหาทางอักษรศาสตร์ร่วมกับข้อมูลขนาดใหญ่ในการนับจำนวนบทความที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่แน่นอนต่าง ๆ

ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจ (EPU) ที่สร้างขึ้น มีหลักในการพยายามจับตาความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ “บุคคล” ที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจประกาศนโยบาย “นโยบาย” ที่ถูกบังคับใช้ และ “ผลกระทบ” ของนโยบายดังกล่าว โดยทำการค้นคว้าและเรียกข้อมูลบทความข่าวจากคลังข้อมูลของสำนักข่าวต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาจำนวน 10 ฉบับ และนับบทความที่มีคำตามที่กำหนด 3 คำครบถ้วนในแต่ละเดือน ได้แก่ ‘uncertainty’ หรือ ‘uncertain’, ‘economic’ หรือ ‘economy’ และหนึ่งในคำต่อไปนี้ ‘congress’, ‘deficit’, ‘Federal Reserve’, ‘legislation’, ‘regulation’ หรือ ‘White House’ จากนั้น จึงนำจำนวนบทความที่นับได้มาหาสัดส่วนกับจำนวนข่าวทั้งหมดในเดือนนั้น ๆ และปรับข้อมูลให้เป็นมาตรฐาน (standardized) ด้วยการหารเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และปรับข้อมูลให้เป็นข้อมูลปกติ (normalized) ให้มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 100

ปัจจุบันระเบียบวิธีของ Baker et al. (2016) ได้รับความนิยมน้อยลงและถูกนำไปต่อยอดเป็นดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจในหลายประเทศ (Arbatli Saxegaard et al., 2022; Armelius et al., 2017; Davis, 2016; Ghirelli et al., 2019) รวมถึงได้ถูกนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนในด้านต่าง ๆ เช่น ดัชนีการแบ่งแยกฝักฝ่ายในสหรัฐอเมริกา (Azzimonti, 2018) ดัชนีความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์โลก (Caldara & Iacoviello, 2018) ดัชนีความไม่แน่นอนโลก ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า (Caldara et al., 2020) รวมถึงดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยด้วย (Luangaram & Sethapramoth, 2018) โดยสามารถแสดงตัวอย่างดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยในประเทศไทย Luangaram and Sethapramoth (2018) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยในประเทศไทย

ที่มา: Luangaram and Sethapramoth (2018)

โดยระยะแรกของการศึกษาด้านแบบในการพัฒนาดัชนี ผู้นิพนธ์ต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมากในการสกัดข้อมูล ซึ่งเกิดจากการอ่านหนังสือพิมพ์แบบดั้งเดิมจากหน้าหนังสือพิมพ์จำนวนมากกว่า 10 ฉบับ และใช้ดุลพินิจของคนอ่านในการรวบรวมความถี่ของคำสำคัญตามที่กำหนด โดยพบว่า ในงานของ Baker et al. (2016) ระยะแรก ครอบคลุมขอบเขตกลุ่มตัวอย่างเนื้อหาข่าวเพียงแค่ 12,000 หัวข้อข่าวเท่านั้น จากนั้นเมื่อเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้น และมีการใช้ภาษา R สำหรับงานด้านวิทยาการข้อมูล (data science) อย่างแพร่หลาย จึงทำให้การศึกษาในระยะต่อมามีการประยุกต์ใช้ความรู้ทางด้านข้อมูลเพื่อสามารถกำหนดขอบเขตของเนื้อหาข่าวได้มากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดกลุ่มตัวอย่างหัวข้อข่าวหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์จากสำนักพิมพ์ที่กำหนดแล้ว แต่สามารถใช้จำนวนหัวข้อข่าวทั้งหมดจากสำนักพิมพ์มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ในทันที โดยพบว่า จำนวนหนังสือพิมพ์ที่ใช้ในการศึกษามีแนวโน้มลดลงด้วย ในกรณีการศึกษาของประเทศไทย Luangaram and Sethapramoth (2018) ได้พิจารณาใช้การสกัดข้อมูลจากหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์เพียง 5 ฉบับ โดยหลักการคือเพื่อใช้เป็นตัวแทนของความสนใจหลักของประชาชนเท่านั้น

นอกจากนี้ จากข้อเสนอแนะการจัดทำดัชนีตามระเบียบวิธีนี้ พบว่า ต้องอาศัยการนำเข้าข้อมูลอนุกรมเวลาที่มีความยาวค่อนข้างสูงอย่างน้อย 15 ปีขึ้นไป เพื่อให้แน่ใจว่ากลุ่มคำที่กำหนดสามารถจับเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การกำหนดคำสำคัญนั้นไม่มีระเบียบวิธีการกำหนดที่แน่ชัด เป็นเรื่องเฉพาะของหัวข้อที่ทำการศึกษา

การกำหนดคำสำคัญเป็นหัวใจหลักของการกำหนดทิศทางการจัดเก็บข้อมูลเพื่อนำมาพัฒนาเป็นดัชนี โดยพบว่า มีการจัดหมวดหมู่ย่อยของปัญหาไปแล้วจึงกำหนดกลุ่มคำที่เกี่ยวข้อง โดยในการศึกษาที่เกี่ยวกับการจัดทำดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจ (EPU) ให้มีความสำคัญกับนโยบายการกำกับดูแลเพียงเฉพาะในมุมมองของการกำกับดูแลทางการเงินหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการเงินเท่านั้น จึงมีคำสำคัญที่มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่านโยบายการกำกับดูแลโดยทั่วไป ขณะที่ในการศึกษาเชิงประจักษ์ที่นำระเบียบวิธีไปต่อยอดเพื่อสร้างดัชนีในรูปแบบอื่น ต้องมีการคิดค้นคำสำคัญขึ้นใหม่เพื่อให้ตรงกับประเด็นที่ทำการศึกษา โดย Azzimonti (2018) ได้พยายามทำความเข้าใจกับเนื้อหาข่าวทั้งหมดในช่วงที่สนใจ และแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ (categories) จากนั้นจึงกำหนดคำที่มีความเกี่ยวข้อง (related terms) อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคำสำคัญด้านความไม่แน่นอนในกลุ่มอุตสาหกรรมสื่อสาร

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อระยะเวลาการเก็บข้อมูลและความสะดวกในการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในลำดับถัดไป การศึกษานี้จึงนำระเบียบวิธีการจัดเก็บข้อมูลแบบสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ด้วยการสกัดข้อมูลจากเว็บไซต์ โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเพียง 1 ตัวอย่าง ได้แก่ หนังสือพิมพ์ที่มียอดขายมากที่สุด (ยอดขายอันดับ 1) เพื่อเป็นตัวแทนความสนใจของคนทั้งประเทศ ทั้งนี้ หากพิจารณากรอบระยะเวลาการเก็บข้อมูลที่ 15 ปีย้อนหลัง พบว่า มีข้อจำกัดของข้อมูล กล่าวคือ สำนักงาน กสทช. ถูกจัดตั้งไม่ครบ 15 ปี โดยข้อมูลก่อนหน้านั้นเป็นข้อมูลช่วงรอยต่อระหว่างการดำเนินงานของ กทช. ซึ่งกำกับดูแลเฉพาะด้านของโทรคมนาคมเพียงอย่างเดียว เพื่อลดความผันผวนที่อาจเกิดขึ้นจากข้อมูล การศึกษานี้จึงพิจารณาข้อมูลเฉพาะของสำนักงาน กสทช. เท่านั้น ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบัน (รวมระยะเวลาประมาณ 11 ปี) และพิจารณาการกำหนดคำสำคัญตามกรอบของ Azzimonti (2018)

## 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

**นโยบายการกำกับดูแล** หมายถึง นโยบาย หลักเกณฑ์ ประกาศ หรือกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสารของประเทศไทยและมีผลบังคับใช้โดยสำนักงาน กสทช.

**ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล** หมายถึง ดัชนีชี้วัดเหตุการณ์ความไม่แน่นอนด้านนโยบายของสำนักงาน กสทช. ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่การก่อตั้งสำนักงาน กสทช. โดยมีระเบียบวิธีการพัฒนาตามการศึกษาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจของ Baker et al. (2016)

## 6. ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์

### 6.1 ผลการศึกษา

จากการรวบรวมหัวข้อข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 สามารถเก็บรวบรวมหัวข้อข่าวได้ทั้งสิ้น 1,176,551 ข้อมูล พิจารณาแล้วเป็นหัวข้อข่าวหน้าหนึ่ง จำนวน 326,429 ข้อมูล และในจำนวนข่าวหน้าหนึ่งดังกล่าว พบว่า มีหัวข้อข่าวที่มีค่าผันตรงกับค่าสำคัญที่กำหนด จำนวน 2,815 หัวข้อ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.86 ของจำนวนข่าวหน้าหนึ่งทั้งหมด

จากสถิติข้อมูลหัวข้อข่าวหน้าหนึ่งรายเดือน พบว่า หน้าหนังสือพิมพ์ไทยรัฐมีหัวข้อข่าวหน้าหนึ่งเฉลี่ย อยู่ที่ 2,418 หัวข้อข่าวต่อเดือน และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 463.995 โดยสามารถแสดงค่ามาตรฐาน และค่าสถิติที่ใช้ในการคำนวณค่ามาตรฐาน มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** ผลการคำนวณค่ามาตรฐานหัวข้อข่าวที่มีค่าสำคัญที่กำหนด จำแนกตามรายเดือน

เดือน	ปี											
	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565
มกราคม	-	0.045	0.073	0.037	0.034	0.058	0.054	0.022	0.058	0.019	0.037	0.017
กุมภาพันธ์	-	0.063	0.052	0.037	0.047	0.086	0.054	0.022	0.041	0.047	0.028	0.019
มีนาคม	-	0.060	0.063	0.067	0.095	0.082	0.056	0.047	0.032	0.019	0.056	0.026
เมษายน	-	0.078	0.030	0.058	0.054	0.069	0.058	0.015	0.015	0.022	0.011	0.013
พฤษภาคม	-	0.069	0.075	0.088	0.069	0.056	0.050	0.037	0.041	0.034	0.017	0.017
มิถุนายน	-	0.065	0.041	0.080	0.099	0.052	0.080	0.045	0.043	0.015	0.022	0.006
กรกฎาคม	-	0.063	0.069	0.058	0.067	0.043	0.073	0.026	0.022	0.022	0.028	0.024
สิงหาคม	-	0.050	0.060	0.037	0.080	0.045	0.056	0.043	0.030	0.041	0.019	0.017
กันยายน	-	0.093	0.060	0.034	0.060	0.041	0.034	0.045	0.019	0.032	0.022	0.019
ตุลาคม	0.041	0.125	0.050	0.050	0.067	0.037	0.024	0.022	0.054	0.030	0.013	0.002
พฤศจิกายน	0.028	0.101	0.037	0.052	0.082	0.058	0.067	0.019	0.034	0.034	0.017	0.028
ธันวาคม	0.052	0.069	0.039	0.037	0.056	0.058	0.037	0.050	0.028	0.022	0.017	0.022

หัวข้อข่าวหน้าหนึ่ง

$$\bar{X} = 2418$$

$$\sigma = 463.995$$

ค่ามาตรฐาน

$$\bar{X} = 0.045$$

$$\sigma = 0.023$$

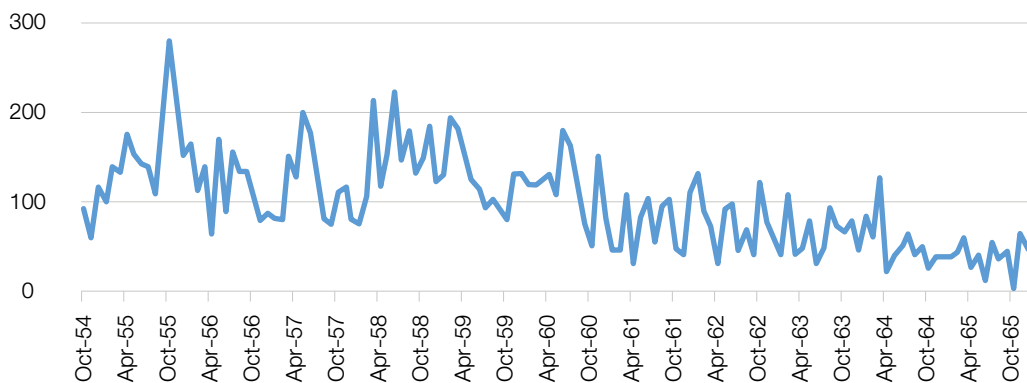
จากตารางข้างต้น จะได้ข้อมูลมาคำนวณเพื่อพัฒนาเป็นดัชนี ครอบคลุมตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 และเมื่อดำเนินการตามระเบียบวิธีเพื่อให้ได้มาซึ่งดัชนี RPU จะได้ว่าดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล มีค่าสังเกตรวมทั้งสิ้น 135 ค่าสังเกต (เดือน) โดยสามารถแสดงค่าสถิติพรรณนาของดัชนี RPU มีรายละเอียดดังตารางที่ 2

**ตารางที่ 2** ผลการวิเคราะห์สถิติพรรณนาค่าดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล

	MEAN	MEDIAN	MAX. MIN.	S.D.	SKEWNESS	KURTOSIS	SHAPIRO- WILK TEST
RPU	100.00	95.915	278.153 4.796	50.742	0.622	0.249	0.9652 (0.001)

ดัชนี RPU ที่พัฒนาโดยการศึกษานี้มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 100.00 จุด และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่ระดับ 50.742 นอกจากนี้ ยังมีค่าพิสัยค่อนข้างสูง โดยมีค่าสูงสุดและต่ำสุดอยู่ที่ระดับ 278.153 และ 4.796 จุด ตามลำดับ จากการพิจารณาความโค้งปกติของข้อมูล พบว่า ผลการทดสอบปฏิเสธสมมติฐานหลักที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 กล่าวคือ มีลักษณะโค้งไม่ปกติ สอดคล้องกับข้อมูลของค่าความเบ้ (skewness) ที่แสดงลักษณะของความไม่สมมาตรของข้อมูล (เบ้ขวา)

จากการลำดับข้อมูลดัชนี RPU สามารถจำแนกออกเป็นรายเดือน โดยแสดงการประมวลผลดัชนีนี้ได้ดังภาพที่ 3



**ภาพที่ 3** ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช.

จากการประมวลผลข้อมูลค่าดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่สูงที่สุด (278.153 จุด) มีค่าอยู่ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 และมีค่าต่ำสุดในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 ที่ผ่านมา ส่วนในช่วงเดือนอื่น ๆ มีค่าเฉลี่ยขึ้น-ลงที่ระดับ 50-150 จุด ทั้งนี้ อาศัยระเบียบวิธีการจำแนกค่าดัชนีที่มีค่าสูง (high-index) เพื่อใช้ในการบ่งชี้ระดับความไม่แน่นอนของ Zhao and Wang (2022) โดยกำหนดตำแหน่งสูงสุดเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 (upper 10<sup>th</sup> percentile) พบว่า เกณฑ์ในการบ่งชี้ว่าเป็นช่วงที่ดัชนีมีค่าสูงมาก (high-RPU) คือ ณ ระดับดัชนีที่ 165.933 จุด โดยสามารถสรุปช่วงเดือนที่มีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่สูงมาก ได้ดังตารางที่ 3 โดยพบว่า ค่าดัชนีความไม่แน่นอนที่สูงจะมีค่าอยู่ในช่วงระหว่างกลางปีเป็นส่วนใหญ่ และใน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2558 มีจำนวนเดือนของความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่สูงที่สุดที่ระดับ 4 เดือน

**ตารางที่ 3** ค่าดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่มีค่าสูงมากจำแนกตามรายเดือน

ช่วงเวลาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่มีค่าสูง	จำนวนเดือน	ค่าดัชนี RPU*
พ.ศ. 2555	เดือนเมษายน เดือนกันยายน-พฤศจิกายน	4 172.65 206.22 278.15 225.40
พ.ศ. 2556	เดือนพฤษภาคม	1 167.85
พ.ศ. 2557	เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน	2 196.63 177.44
พ.ศ. 2558	เดือนมีนาคม เดือนมิถุนายน เดือนสิงหาคม เดือนพฤศจิกายน	4 211.01 220.60 177.44 182.24
พ.ศ. 2559	เดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม	2 191.83 182.24
พ.ศ. 2560	เดือนมิถุนายน	1 177.44

\*หมายเหตุ: ค่าดัชนีสูงเรียงลำดับตามช่วงเวลาการเกิดก่อนหลัง

## 6.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษา

จากผลการศึกษา พบว่า ค่าดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลมีค่าสูงในช่วงแรกและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อเวลาผ่านไป เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการบริหารจัดการที่ดีขึ้นจากการเปลี่ยนผ่านองค์กรเพื่อก้าวไปสู่เป้าหมายในระยะยาว (Davy et. al., 1988) ซึ่งมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงคล้ายคลึงกับกรณีการควบรวมกิจการ (merger & acquisition) ขององค์กรภาคเอกชน

ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน กสทช. ถือได้ว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของบทบาท หน้าที่การกำกับดูแล จาก กทช. ซึ่งมีหน้าที่การกำกับดูแลเพียงเฉพาะด้านของกิจการโทรคมนาคม มาสู่การกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. ที่กำกับดูแลกิจการของสื่อสารอย่างเต็มรูปแบบ โดยเป็นการโอนย้ายบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ เงินงบประมาณ รวมถึงพนักงานและลูกจ้างมาทั้งหมด เพื่อผนวกเข้ากับอำนาจหน้าที่ใหม่ ซึ่งยังไม่มีแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน กสทช. นำมาซึ่งความไม่แน่นอนทางด้านนโยบายการกำกับดูแล มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจของเอกชนในช่วงแรกมักพบอุปสรรคการดำเนินงานในหลายด้าน (Pomerol, 2018)

หากพิจารณาช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าว พบว่า หลักเกณฑ์ ประกาศ หรือกฎหมายใด ๆ ที่มีผลบังคับใช้ อยู่ก่อนแล้วจะยังคงมีผลบังคับใช้ตามเดิม ดังนั้นเห็นได้ว่า นโยบายการกำกับดูแลบางอย่างในช่วงของกทช. ยังมีผลต่อเนื่องมายังสำนักงาน กสทช. และสร้างความไม่แน่นอนทางด้านนโยบายการกำกับดูแลต่อเนื่องมาด้วย เช่น นโยบายการกำกับดูแลด้านการบริหารคลื่นความถี่ 3G โดย ณ ขณะนั้น ใช้เวลายาวนานกว่า 2 ปีในการจัดสรรคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ (Megahertz: MHz) ด้วยวิธีการประมูลจะสำเร็จจุล่งไปได้ด้วยดีใน พ.ศ. 2555 และจากข้อเท็จจริงพบว่า การเปลี่ยนผ่านจะสำเร็จจุล่งไปได้ด้วยดีนั้น ต้องใช้เวลามากกว่า 1 ปีก่อนการแต่งตั้ง กสทช. อย่างเป็นทางการ ซึ่งระยะเวลาที่มากขึ้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนผ่านองค์กร (Nguyen & Phan, 2017)

ทั้งนี้ ช่วงเวลาที่สำนักงาน กสทช. เผชิญกับความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล คือ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2558 ส่งผลกระทบถึงการจัดประมูลคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ การประมูลคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 900 เมกะเฮิร์ตซ์ ตามลำดับ ซึ่งหากไล่เรียงลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น พบว่า มีความไม่แน่นอนทางด้านนโยบายเกิดขึ้นจริง เช่น ระยะเวลาการจัดประมูลที่ไม่แน่ชัด ราคาตั้งต้นการประมูล หรือปัญหาข้อครหาการฮั้วการประมูล

นอกจากนี้ จากกรณีการประมูลคลื่นความถี่ 900 เมกะเฮิรตซ์ดังกล่าว พบว่า สำนักงาน กสทช. ได้รับรองผลการประมูล และมีผู้ชนะการประมูลไม่ชำระเงินตามที่กำหนด มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่อเนื่องจนถึงช่วงกลางปี พ.ศ. 2559 ซึ่งระหว่างนั้น มีการถกเถียงประเด็นการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการฟ้องร้องผู้ชนะการประมูลด้วย ทว่าดัชนีความไม่แน่นอนสะท้อนค่าตัวเลขสูงแค่เพียงเฉพาะช่วง 2-3 เดือนหลังจากการประมูลเท่านั้น และมีแนวโน้มที่ลดลงเมื่อเวลาผ่านไป สอดคล้องกับกรณีการฟ้องร้องอื่น ๆ ของสำนักงาน กสทช. เช่น กรณีคดีฟ้องขอคืนใบอนุญาตทีวีดิจิทัล ที่ไม่แสดงข้อมูลความไม่แน่นอนที่สูงผ่านดัชนี จึงอนุมานได้ว่า จากกลุ่มย่อยด้านนโยบายทั้งหมด 3 กลุ่ม ความไม่แน่นอนของนโยบายการกำกับดูแลด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ มีน้ำหนักของความไม่แน่นอนมากที่สุด และมากจนสามารถครอบงำผลของความไม่แน่นอนในด้านอื่นได้ อย่างไรก็ตามพบว่า การกำกับดูแลด้านต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ นโยบายการดำเนินงานด้านใบอนุญาต หรือคดีการฟ้องร้อง ส่วนใหญ่มักมีจุดเริ่มมาจากการจัดสรรคลื่นความถี่ของสำนักงาน กสทช. ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ความไม่แน่นอนจากบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ของสำนักงาน กสทช. จึงมีน้อยลง หากไม่มีการจัดสรรคลื่นความถี่ก่อนเป็นอันดับแรก

อนึ่ง ผลการศึกษาที่ได้นี้ เป็นการวัดผลจากความสนใจของสาธารณะผ่านหนังสือหนังสือพิมพ์ จึงไม่น่าแปลกใจหากประเด็นเรื่องการประมูลจะมีน้ำหนักความไม่แน่นอนที่มากกว่า เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง ประชาชนให้ความสนใจและติดตามอย่างต่อเนื่อง เพราะเชื่อว่า อาจส่งผลกระทบต่อตนเองไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น เชื่อว่าค่าบริการจะสูงขึ้นในอนาคตและจะกระทบต่อค่าใช้จ่ายส่วนตัวต่างจากเรื่องของการอนุญาตประกอบกิจการและเรื่องคดีการฟ้องร้อง ที่เป็นเรื่องเฉพาะกลุ่ม เจาะจงเพียงในระดับขององค์กรหรือผู้ที่สนใจบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ผู้ถือหุ้น จึงเป็นเหตุผลให้จำนวนข่าวหน้าหนึ่งในประเด็นนโยบายการกำกับดูแลอื่น ๆ ลดน้อยลงไปด้วย โดยพฤติกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับอัตนิยมของมนุษย์ และสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดทางด้านจิตวิทยา (psychological egoism) ที่ว่า มนุษย์แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง รวมถึงการสนใจเรื่องผู้อื่นอาจเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น (Feinberg, 2007)

## 7. ข้อสรุป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. เพื่อติดตามการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. นับตั้งแต่ก่อตั้ง คือ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 โดยมีความมุ่งหวังในการแปลงข้อมูลเชิงคุณภาพให้ออกมาเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งจะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์และเป็นประโยชน์อื่น ๆ แก่สำนักงาน กสทช. ได้อีกทางหนึ่ง

ผู้นิพนธ์ได้ออกแบบและพัฒนาดัชนีตามระเบียบวิธีการศึกษาด้านความไม่แน่นอนด้านนโยบายเศรษฐกิจของ Baker et al. (2016) โดยบูรณาการข้อมูลขนาดใหญ่มาพร้อมกับการวิเคราะห์ทางอักษรศาสตร์ กล่าวคือเป็นการกำหนดรูปแบบคำสำคัญจากคำภายใต้หัวข้อข่าวหน้าหนึ่งทั่วไป จากนั้น ใช้ระเบียบวิธีทางสถิติทั่วไปในการประมวลผลข้อมูลเป็นดัชนีความไม่แน่นอน โดยในการศึกษานี้ดัชนีดังกล่าว มีชื่อว่า “ดัชนีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแล” หรือ “Regulatory Policy Uncertainty (RPU)” ทั้งนี้ ผู้นิพนธ์ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการเก็บตัวอย่าง ได้แก่ หัวข้อข่าวหน้าหนึ่งจากสำนักข่าวไทยรัฐในรูปแบบหนังสือพิมพ์ดั้งเดิม (paper-based) เท่านั้น มีระยะเวลาเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 โดยใช้วิธีการสกัดข้อมูลจากหน้าเว็บไซต์ด้วยภาษาไพทอน

ผลการศึกษาศาสามารถประมวลผลข้อมูลออกเป็น 135 คำสังเกตหรือจำนวนเดือนภายใต้กรอบเวลาที่ศึกษา จากข้อมูลโดยรวม พบว่า ค่าสถิติดัชนีบ่งชี้ว่าสำนักงาน กสทช. มีความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลค่อนข้างสูงในช่วงต้นของการก่อตั้งองค์กร และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อเวลาผ่านไป นอกจากนี้ ผู้นิพนธ์ยังได้พิจารณาค่าสถิติเปอร์เซ็นต์ที่ 90 หรือกลุ่มค่าดัชนีที่อยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 สูงที่สุด เป็นตัวกำหนดค่าดัชนีที่มีค่าสูง โดยพบว่า กลุ่มดังกล่าวมีการกระจุกตัวอยู่ในช่วงต้นเช่นเดียวกัน อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านขององค์กรไปสู่บทบาทการกำกับดูแลกิจการสื่อสารอย่างเต็มรูปแบบ โดยช่วงปีที่มีค่าดัชนีสูงกระจุกตัวสูงสุด ได้แก่ พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2558 ที่จำนวน 4 เดือนเท่ากัน ผลการศึกษายังสามารถอนุมานได้อีกว่า ความไม่แน่นอนด้านนโยบายการกำกับดูแลที่สูงนี้เป็นผลมาจากความไม่แน่นอนของนโยบายด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูลเป็นหลัก และมีสัดส่วนน้ำหนักробงความไม่แน่นอนของนโยบายอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

## 8. ข้อเสนอแนะ

### 8.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

เพื่อพัฒนาผลการศึกษาให้เป็นนวัตกรรมด้านงานวิจัย ดัชนี RPU จำเป็นต้องได้รับการทดสอบเชิงประจักษ์เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของดัชนี ดังนั้น ในอนาคตจึงควรมีการนำดัชนี RPU มาใช้วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นอีกหนึ่งตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อาทิ ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียของสำนักงาน กสทช. หรือผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย เป็นต้น โดยผู้นิพนธ์มีความคาดหวังอย่างยิ่งว่าดัชนีที่ได้จากผลการศึกษาจะสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของผลกระทบได้อย่างมีนัยสำคัญ

## 8.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับกิจการสื่อสาร

สำนักงาน กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสาร ควรกำหนดเป้าหมายเพื่อดำเนินงานด้านนโยบายที่มีความแน่นอน ชัดเจนต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย และคำนึงถึงผลกระทบของสังคมเป็นสำคัญ หรือหากเป็นไปได้ต้องทำให้เกิดความไม่แน่นอนเชิงนโยบายให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อลดความไม่แน่นอนดังกล่าว สำนักงาน กสทช. ควรให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยเฉพาะระเบียบวิธีการประมูลเป็นหลัก เนื่องจากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า นโยบายด้านดังกล่าวมีผลกระทบต่อความไม่แน่นอนของนโยบายด้านอื่น ๆ ของสำนักงาน กสทช.

## รายการเอกสารอ้างอิง

- สำนักงาน กสทช. (2564). รายงานมูลค่าตลาดสื่อสารของประเทศไทยประจำปี 2565 และประมาณการปี 2565. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช.
- Apaitan, T., Luangaram, P., & Manopimoke, P. (2020). *Uncertainty and Economic Activity: Does it Matter for Thailand?* (PIER Discussion Paper No. 130). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. <https://www.pier.or.th/dp/130/>
- Arbatli Saxegaard, E. C., Davis, S. J., Ito, A. & Miake, N. (2022). Policy uncertainty in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 64, 101192. <https://doi.org/10.3386/w23411>
- Armeliu, H., Hull, I., & Stenbacka Köhler, H. (2017). The timing of uncertainty shocks in a small open economy. *Economics Letters*, 155, 31-34. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.03.016>
- Azzimonti, M. (2018). Partisan conflict and private investment. *Journal of Monetary Economics*, 93, 114-131. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.10.007>
- Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593-1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Caldara, D., & Iacoviello, M. (2018). *Measuring Geopolitical Risk* (International Finance Discussion Papers No. 1222R1). Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.). <https://doi.org/10.17016/IFDP.2018.1222r1>
- Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A., & Raffo, A. (2020). The economic effects of trade policy uncertainty. *Journal of Monetary Economics*, 109, 38-59. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.11.002>
- Davis, S. J. (2016). *An Index of Global Economic Policy Uncertainty* (NBER Working Paper No. 22740). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22740>
- Davy, J. A., Kinicki, A., Kilroy, J., & Scheck, C. (1988). After the merger: dealing with people's uncertainty. *Training & Development Journal*, 42(11), 56+. <https://link.gale.com/apps/doc/A6785998/AONE?u=anon~d6ac59ae&sid=googleScholar&xid=212f5d2c>
- Federal Open Market Committee (FOMC). (2009). *Minutes of the Federal Open Market Committee*. Federal Reserve Board. <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcminutes20091216.htm>
- Feinberg, J. (2007). Psychological egoism. *Ethical theory: An anthology*, 13, 167-177.
- Ghirelli, C., Perez, J. J. & Urtasun, A. (2019). A new economic policy uncertainty index for Spain. *Economics Letters*, 182, 64-67. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2019.05.021>

- International Monetary Fund (IMF). (2012). *World Economic Outlook, October 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>
- International Monetary Fund (IMF). (2013). *World Economic Outlook, April 2013: Hopes, Realities, Risks*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-April-2013-Hopes-Realities-Risks-40201>
- iQNewsClip. (2022). *บริการกฤตภาคข่าวออนไลน์ (Online News Clipping)*. <https://www.iqnewsclip.com/>
- Luangaram, P., & Sethapramote, Y. (2018). *Economic Impacts of Political Uncertainty in Thailand* (PIER Discussion Paper No. 86). <https://www.pier.or.th/en/dp/086/>
- Nguyen, Nam H., & Phan, Hieu V. (2017). Policy Uncertainty and Mergers and Acquisitions. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 52(2), 613-644. doi:10.1017/S0022109017000175
- Pomerol, Jean-Charles. (2018). Business uncertainty, corporate decision and startups. *Journal of Decision Systems*. 27. 1-6. doi:10.1080/12460125.2018.1460162
- PPTV Online. (2020). *ประมูล 5G แข่งขันเดือด โภยเงินเข้ารัฐกว่าแสนล้าน*. <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/119613> (Accessed: 26 August 2023).
- Röller, L.-H., & Waverman, L. (2001). Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. *The American Economic Review*, 91(4), 909-923. <http://www.jstor.org/stable/2677818>
- Vannoni, M. & Morelli, M. (2021). *Regulation and economic growth: A 'contingent' relationship*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/regulation-and-economic-growth-contingent-relationship>
- Waverman, L., Meschi, M., & Fuss, M. (2005). *The Impact of Telecoms on Economic Growth in Developing Countries* (The Vodafone Policy Paper Series 3). ResearchGate. [https://www.researchgate.net/publication/265758950\\_The\\_Impact\\_of\\_Telecoms\\_on\\_Economic\\_Growth\\_in\\_Developing\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/265758950_The_Impact_of_Telecoms_on_Economic_Growth_in_Developing_Countries)
- World Economic Forum (WEF). (2019). *Global Competitiveness Report 2019*. <https://www.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2019/>
- Zhao, P., & Wang, Y. (2022). How Does Economic Policy Uncertainty Affect Momentum Returns? Evidence from China. *International Journal of Financial Studies*, 10(3), 59. <https://doi.org/10.3390/ijfs10030059>