แนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และบริการ Over The Top (OTT)

นางจิตสุภา ฤทธิผลิน
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (วส.)

บทนำ

ปัจจุบันเป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมมาบรรจบกัน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบทางธุรกิจของผู้ประกอบกิจการและพฤติกรรมการรับชมเนื้อหา (Content) ของผู้บริโภค จนเกิดภูมิทัศน์ของการสื่อสารในรูปแบบใหม่ ในขณะที่ข้อกฎหมายการกำกับดูแลยังก้าวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และบริการ Over The Top (OTT) [1] โดยเปรียบเทียบบริการ OTT ที่มีการหารายได้จากการโฆษณาเช่นเดียวกับกิจการโทรทัศน์ สำหรับเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันระหว่างกิจการโทรทัศน์และบริการ OTT

เนื้อเรื่อง

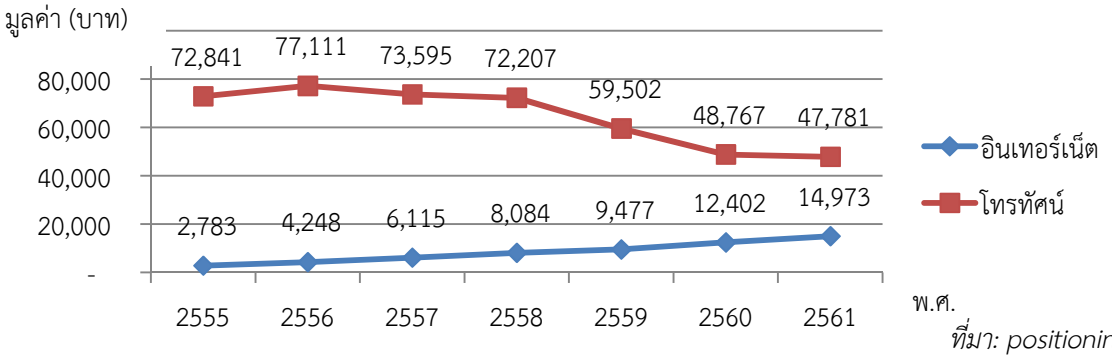
ในอดีตมีการแยกกิจการสื่อสารออกจากกัน คือ (1) กิจการโทรคมนาคม ที่เป็นการสื่อสารจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง (One to One Communication) เป็นการพูดคุยและสื่อสารด้วยเสียง (Voice) และข้อมูล (Data) (2) กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่เป็นการแพร่กระจายทั้งภาพและเสียงไปยังประชาชนในวงกว้างหรือสาธารณะ (One to Many Communication) ซึ่งทั้ง 2 กิจการมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน จึงมีการกำกับดูแลที่แตกต่างกันทั้งในด้านของ เทคโนโลยี รูปแบบธุรกิจและอุตสาหกรรม ตลอดจนการกำกับดูแลการส่งสาร (Message) โดยนโยบายในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มุ่งเน้นกำกับดูแลเนื้อหา ที่ต้องเป็นเนื้อหาที่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ มีความหลากหลาย และมีคุณภาพ ซึ่งกำกับดูแลผ่านพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 สาระสำคัญเป็นการกำกับดูแลผู้ประกอบกิจการฯ ที่ได้รับอนุญาตให้นำเสนอเนื้อหาที่ไม่ขัดกับหลักข้อกฎหมาย คือ เนื้อหาที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื้อหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เนื้อหาที่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเนื้อหาที่มีลักษณะลามกอนาจารหรือมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างร้ายแรง ส่วนการกำกับดูแลการแข่งขันเน้นการป้องกันการครองสิทธิ์ข้ามสื่อ ในขณะที่ นโยบายการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีผู้ประกอบกิจการจำนวนน้อยและองค์กรขนาดใหญ่ มุ่งเน้นป้องกันการใช้อำนาจทางการตลาดโดยมิชอบ หรือพฤติกรรมการรวมกลุ่มเพื่อใช้อำนาจเหนือตลาดหรือการบิดเบือนกลไกตลาด เป็นสำคัญ

ยุคการสื่อสารในปัจจุบัน การพัฒนาทางด้านคอมพิวเตอร์ การเข้ามาของอินเทอร์เน็ต และการพัฒนาโครงข่ายความเร็วสูง (Broadband) ตลอดจนการพัฒนาการเข้ารหัสภาพและเสียงแบบดิจิตอล ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการโทรทัศน์อย่างสิ้นเชิง จากเดิมที่กิจการโทรคมนาคมติดต่อสื่อสารกันด้วยเสียงและข้อมูล แต่ปัจจุบันข้อมูลในความหมายของโทรคมนาคมขยายวงกว้างขึ้นจากตัวอักษรกลายเป็นภาพ เสียง และวิดีโอ ที่ส่งถึงกันผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม การส่งต่อเนื้อหาเหล่านี้เป็นที่มาของการเกิดการให้บริการ OTT ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคที่จากเดิมรับชมเนื้อหาผ่านช่องโทรทัศน์ที่ต้องรอผังรายการ รอโฆษณา และอาจไม่สามารถรับชมได้ตามผังรายการนั้นๆ ผู้ชมโทรทัศน์ส่วนหนึ่งจึงหันมารับชมผ่านบริการ OTT บนอุปกรณ์ต่างๆ เช่น สมาร์ทโฟน (Smartphone) และสมาร์ททีวี (Smart TV) ที่สามารถรับชมได้ทุกเวลาตามความต้องการ

---

[1] บริการ OTT คือ การให้บริการกระจายเสียงหรือบริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอื่นที่ไม่ใช่โครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์

จำนวนผู้ให้บริการ OTT และความนิยมของผู้บริโภคต่อบริการ OTT ที่มีมากขึ้น กระทบต่อรายได้ของช่องโทรทัศน์ ซึ่งธุรกิจโฆษณามีมูลค่าปีละกว่าแสนล้านบาทจัดสรรไปตามกลุ่มสื่อประเภทต่างๆ โดยหากพิจารณาเฉพาะกลุ่มช่องโทรทัศน์และสื่อบนอินเทอร์เน็ตแล้ว จากภาพที่ 1 จะพบว่ากลุ่มช่องโทรทัศน์มีรายได้ลดลง ในขณะที่กลุ่มอินเทอร์เน็ตมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด และยังมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อยๆ



ที่มา: positioning (2562)

ภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนรายได้จากค่าโฆษณาเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มสื่อโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต (ล้านบาท)

ขณะที่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมีพลวัต (Dynamic) แต่กฎหมายการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ยังก้าวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สาเหตุหลักเกิดจากขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก นับเป็นความท้าทายของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะกำหนดนโยบายการกำกับดูแลเพื่อสร้างสมดุลในอุตสาหกรรมและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาวะการกำกับดูแลระหว่างกิจการโทรทัศน์และบริการ OTT ดังตารางที่ 1 เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรทัศน์และบริการ OTT ของประเทศไทย

ลำดับ	ประเด็นการกำกับดูแล	กิจการโทรทัศน์	บริการ OTT
1	ด้านต้นทุนในการกำกับดูแล (Regulatory Cost)		
	(1) ต้นทุนค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่	√	×
	(2) ต้นทุนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี	√	×
	(3) ต้นทุนค่าเช่าใช้โครงข่ายโทรทัศน์	√	×
	(4) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (Must Carry)	√	×
	(5) ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากรายการที่รัฐบาลขอความร่วมมือ	√	×
2	ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายการกำกับดูแลผังและเนื้อหารายการ	√	√
3	ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ	√	×
4	ด้านกำกับดูแลการหารายได้จากการโฆษณา	√	×

หมายเหตุ: √ หมายถึง มีการกำกับดูแลตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และ × หมายถึง ไม่มีการกำกับดูแล

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และบริการ OTT

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสภาวการณ์ข้างต้น นับได้ว่าการเกิดขึ้นของบริการ OTT ส่งผลกระทบอย่างมหาศาลต่อวงการโทรทัศน์ของประเทศไทย และมีข้อได้เปรียบในหลายๆ ประเด็นด้วยกัน ดังนั้น นโยบายและแนวทางในการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและสร้างสมดุลในอุตสาหกรรม ควรต้องมีการกำหนดนโยบายหรือแนวทางสำคัญในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ต้นทุนในการกำกับดูแล (Regulatory Cost) ที่เป็นภาระของช่องโทรทัศน์ ประกอบด้วย (1) ค่าธรรมเนียมในการประมูลคลื่นความถี่ที่มีมูลค่าหลักพันล้านบาทต่อใบอนุญาต (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี ตั้งแต่หลักร้อยล้านบาทจนถึงหลักพันล้านบาทขึ้นอยู่กับรายได้ของช่องโทรทัศน์นั้นๆ และยังต้องชำระ

เงินนำส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) (3) ค่าเช่าใช้โครงข่ายเป็นหลักพันล้านบาทต่อปี (4) ค่าใช้จ่ายในการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (Must Carry)[2] ที่เป็นหลักร้อยล้านบาทต่อปี และ (5) ค่าเสียโอกาสจากรายการที่รัฐบาลขอความร่วมมือ ซึ่งช่องโทรทัศน์จะสูญเสียรายได้จากที่ตกลงซื้อขายกันไว้นับหลักร้อยล้านบาทต่อปี แม้ปัจจุบัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งช่วยเหลือช่องโทรทัศน์ด้านต้นทุนในข้อ (1) – (4) แต่ก็พบว่ายังคงมีต้นทุนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับบริการ OTT ที่ไม่มีต้นทุนจากการกำกับดูแลแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ: *ควรปรับปรุงกฎระเบียบให้ยืดหยุ่นเพื่อช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแล*

2. การปฏิบัติตามกฎหมายการกำกับดูแลผังและเนื้อหารายการที่ผู้ให้บริการ OTT ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำกับดูแลเช่นเดียวกับช่องโทรทัศน์ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น หากแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เน้นป้องกันและปราบปรามการเผยแพร่ข้อมูลอันจะก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยที่ลักษณะต้องห้ามของทั้ง 2 พ.ร.บ. คล้ายคลึงกัน หากแต่ยังมีข้อแตกต่างด้านการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งควรมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไป

ข้อเสนอแนะ: *ควรสร้างความร่วมมือกับผู้ให้บริการ OTT ในรูปแบบของการกำกับดูแลร่วม (Co-Regulation) เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาที่เผยแพร่ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังควรมีการสร้างการรู้เท่าทันสื่อ (Media Literacy) เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการ คิด วิเคราะห์ และเลือกรับเนื้อหาที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนในด้านเนื้อหาในระยาว*

3. การคุ้มครองผู้ใช้บริการ ที่ช่องโทรทัศน์ต้องจัดให้มีบริการสำหรับคนพิการและคนด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาค การคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การโฆษณาหรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ การกระทำที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ ในขณะที่ผู้ให้บริการ OTT ไม่มีข้อกำหนดใดๆ

ข้อเสนอแนะ: *ควรส่งเสริมและสนับสนุนจัดตั้งเป็นองค์กรกลางที่ได้รับเงินสนับสนุน ทำหน้าที่ผลิตเสียงบรรยายภาพ คำบรรยายเสียง ล่ามภาษามือ คำบรรยายใต้ภาพ ระบบเสียงหลายภาษา หรือบริการรูปแบบอื่นๆ ที่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงได้*

4. การกำกับดูแลการหารายได้จากการโฆษณา ซึ่งเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด แต่ถึงแม้ผู้ให้บริการ OTT ไม่ถูกกำหนดเช่นเดียวกับช่องโทรทัศน์ แต่การหารายได้จากการโฆษณาของผู้ให้บริการ OTT ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ติดตาม (Subscribers) และผู้เข้าชม (Viewers)

ข้อเสนอแนะ: *ควรมีการกำหนดนโยบายในเชิงส่งเสริมและพัฒนากิจการโทรทัศน์ของไทยให้กลายเป็นเศรษฐกิจนวัตกรรม (Creative Economy) ที่เน้นการผลิตเนื้อหาที่สร้างสรรค์ มีคุณภาพ และใช้ประโยชน์จากช่องทางของบริการ OTT ในการแผ่ขยายเนื้อหาออกสู่ตลาดโลกเพื่อสร้างรายได้ต่อไป ซึ่งอาจมีการพัฒนาบริการ OTT ของไทยเพื่อใช้เป็นช่องทางให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์เผยแพร่และแสวงหารายได้จากเนื้อหาของตนผ่านบริการ OTT ที่ครบวงจรได้*

บรรณานุกรม

บริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด. (2560). *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ Over the Top (Competition Regulation on OTT TV).*

[2] Must Carry หมายถึง ประกาศที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นการทั่วไปจะต้องให้บริการโทรทัศน์ตามผังรายการโดยมีเนื้อหาเดียวกันทุกช่องทางทั้งในระบบภาคพื้นดินและระบบผ่านดาวเทียมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการโทรทัศน์ขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

พสุ ศรีหิรัญ. (2562, 22 เมษายน). *แนวทางกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และบริการ OTT*. สืบค้น 19 มิถุนายน 2562 จาก https://www.isranews.org/isranews-article/75834-ott-75834.html

Positioning. (2562, 12 กุมภาพันธ์). *สื่อดั้งเดิมซึม! งบโฆษณาเลือกตั้ง 500 ล้าน "ออนไลน์-สื่อนอกบ้าน" กวาดเรียบ*. สืบค้น 19 มิถุนายน 2562 จาก http://positioningmag.com/1213666.

Terry Flew. (2016). *Media convergence*. Retrieved 2019, 19 June from https://www.britannica.com/topic/media-convergence

พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.nbtc.go.th/getattachment/law.