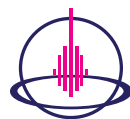




นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทย กับแนวทางการกำกับดูแล ในยุคสตรีมมิ่ง





ชื่อหนังสือ : นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทยกับแนวทางการกำกับดูแลในยุคสตรีมมิ่ง

เจ้าของ : สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)

จัดทำโดย : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ : 978-616-416-055-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 : เมษายน 2566

จำนวน : 250 เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทยกับแนวทางการกำกับดูแลในยุคสตรีมมิ่ง.-- กรุงเทพฯ :
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ, 2566.

112 หน้า.

1. โทรทัศน์ -- กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. 2. โทรทัศน์ -- การผลิตและ
การกำกับรายการ. I. ชื่อเรื่อง.

343.09946

ISBN 978-616-416-055-2

ข้อจำกัดความรับผิดชอบ

หนังสือ “นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทยกับแนวทางการกำกับดูแลในยุคสตรีมมิ่ง” เล่มนี้
ศึกษาวิจัยโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยความเห็นและข้อเสนอแนะ
ที่ปรากฏในหนังสือนี้ เป็นของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ
ไม่มีผลผูกพันต่อสำนักงาน กสทช. แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. จะไม่รับผิดชอบ
ต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางตรงหรือทางอ้อมจากการนำข้อมูล ความเห็น
ข้อเสนอแนะ หรือข้อความใดๆ ในหนังสือนี้ไปใช้ หรือการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
ข้อมูล ความเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อความใดๆ ที่ปรากฏในหนังสือนี้

ปัจจุบันกิจการโทรทัศน์กำลังถูกท้าทายครั้งใหญ่จากเทคโนโลยีการสื่อสารที่เข้าสู่ยุคสตรีมมิ่ง นำไปสู่การให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่องทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทย เนื่องจากผู้บริโภคสามารถรับชมเนื้อหารายการต่างๆ ได้ทุกที่ ทุกเวลา ผ่านหลากหลายอุปกรณ์ ในขณะที่กิจการโทรทัศน์ที่ออกอากาศผ่านช่องทางในรูปแบบดั้งเดิม ผู้บริโภคสามารถรับฟังรับชมรายการตามผังรายการเท่านั้น

โจทย์ใหญ่ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ คือการสร้างให้เกิดความสมดุลยิ่งขึ้นในการแข่งขันระหว่างกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตดังกล่าว รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิมสามารถปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งรายใหญ่ทั้งในและต่างประเทศรวมถึงผู้ให้บริการในแพลตฟอร์มออนไลน์อื่นที่เข้ามาชิงส่วนแบ่งตลาดผู้ชมและรายได้ในประเทศ ตลอดจนการสร้างรายได้จากต่างประเทศโดยการผลักดันให้คอนเทนต์ไทยเติบโตไปในตลาดโลก ซึ่งทั้งหมดนี้ ต้องอาศัยนโยบาย การวางกรอบกติกาในการกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อช่วยส่งเสริม เพิ่มศักยภาพผู้ประกอบการไทยไปสู่ตลาดโลก และยังเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสมดุลของนิเวศสื่อโทรทัศน์ไทย

หนังสือ “นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทยกับแนวทางการกำกับดูแลในยุคสตรีมมิ่ง” เล่มนี้ เป็นการเผยแพร่บทสรุปที่สำคัญจากงานวิจัยภายใต้ “โครงการศึกษาแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ไทยให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป” ซึ่งจัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยทำการศึกษาวิเคราะห์นิเวศสื่อโทรทัศน์ไทยและฉกัทัศน์ในอนาคต การวิเคราะห์ต้นทุนการกำกับดูแล การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมเพื่อสะท้อนความเห็นต่อการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ไทย พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการผ่อนปรนกฎระเบียบในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมรวมถึงการกำกับดูแลบริการออนไลน์มานด์หรือโทรทัศน์แบบสตรีมมิ่งสำหรับประเทศไทยด้วย

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของไทย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนผู้ที่สนใจ รวมถึงเป็นประโยชน์นำไปช่วยพัฒนาและกำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในภาพรวมของประเทศไทยต่อไป

ทิศทางของอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศไทย6

- ▶ มูลค่าทางเศรษฐกิจของ OTT ในอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศไทย10
- ▶ แนวโน้มของมูลค่าทางเศรษฐกิจและการปรับตัวของอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศไทย12
- ▶ การคาดการณ์กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในระยะ 5 ปี.....16

ผลการวิเคราะห์ต้นทุน และความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการโทรทัศน์ไทย24

- ▶ ผลการวิเคราะห์ต้นทุนจากการกำกับดูแลในเชิงเศรษฐศาสตร์ของกิจการโทรทัศน์ไทย25
- ▶ ผลการวิเคราะห์ความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการโทรทัศน์ไทยในระบบนิเวศสื่อใหม่37

การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีอยู่ในปัจจุบัน.....52

- ▶ ข้อเสนอแนะเร่งด่วน ลำดับที่ 1 : การปรับลดต้นทุนการเข้าสู่ตลาดแพร่ภาพกระจายเสียงในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม57
- ▶ ข้อเสนอแนะเร่งด่วน ลำดับที่ 2 : การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้วยลิขสิทธิ์เนื้อหาและสร้างสมดุลการหารายได้จากลิขสิทธิ์เนื้อหาด้วยการทบทวนกฎ Wholesale Must Offer, Must Carry และ Must Have63
- ▶ ข้อเสนอแนะเร่งด่วน ลำดับที่ 3 : การสนับสนุนการหารายได้ของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมโดยการผ่อนปรนการกำกับดูแลการโฆษณา.....69
- ▶ ข้อเสนอแนะเร่งด่วน ลำดับที่ 4 : การปรับกระบวนการและแนวทางในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาและผังรายการเพื่อสร้างการอภิบาลร่วม (Governance) ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย.....73

การพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT...78

▶ ผู้ถูกกำกับดูแล.....	80
▶ การเข้าสู่ตลาด	85
▶ การกำกับดูแลเนื้อหารายการ	88
▶ การกำกับดูแลโฆษณา.....	91
▶ การคุ้มครองผู้บริโภค	93
▶ การแข่งขัน.....	96
▶ ค่าธรรมเนียม.....	98
▶ การส่งเสริม.....	102
▶ ข้อเสนอแนะ Roadmap การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ แบบ OTT ในประเทศไทย	106

บรรณานุกรม109

ภาคผนวก

ตารางสรุปข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับ	
การปรับปรุงประกาศที่มีอยู่ในปัจจุบัน.....	111

ทิศทางของอุตสาหกรรม แพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศไทย



ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ระบบนิเวศสื่อโทรทัศน์ในประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนผ่านอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านการแพร่ภาพจากระบบแอนะล็อก ไปสู่การแพร่ภาพในระบบดิจิทัล การเกิดขึ้นของสื่อออนไลน์ ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการส่งสัญญาณภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในรูปแบบของ OTT TV (Over the Top) ซึ่งมีทั้งการให้บริการแบบออนดีมานด์ในแบบสตรีมมิ่ง และวิดีโอแชร์ริงที่ผู้ใช้งานแพลตฟอร์มเป็นผู้ผลิตเนื้อหา (User-Generated Content: UGC) ขณะที่สื่อโทรทัศน์ในแบบดั้งเดิม (Linear TV) ที่ส่งสัญญาณด้วยระบบภาคพื้นดิน เคเบิล ดาวเทียม และ IPTV (Internet Protocol Television) ยังคงให้บริการอยู่เช่นกัน จึงได้เห็นการปรับตัวของสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่ผนวกกรรมเข้ากับห่วงโซ่มูลค่าของสื่อโทรทัศน์แบบ OTT เพื่อเพิ่มช่องทางการสื่อสารและแสวงหารายได้ใหม่ๆ จากกลุ่มผู้ชมที่นับวันจะเปลี่ยนผ่านไปยังบนแพลตฟอร์มออนไลน์มากขึ้น

นิเวศสื่อใหม่ในบริบทการเข้ามาของ OTT ในตลาดโทรทัศน์ไทย

การแพร่ภาพและเสียงบนแพลตฟอร์มออนไลน์เกิดขึ้นแบบคู่ขนานกับกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมาตลอด 10 ปีที่ผ่านมา โดยเริ่มจากการสร้างเว็บไซต์เพื่อให้ผู้ชมสามารถรับชมรายการย้อนหลังได้ จนกระทั่งเริ่มเกิดการให้บริการคอนเทนต์ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์จากผู้ให้บริการที่ไม่ใช่เจ้าของสถานีโทรทัศน์รายเดิม ทำให้ปัจจุบันตลาดการให้บริการ OTT ในประเทศไทยมีผู้เล่นหลากหลาย ทั้งกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิม กลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคม กลุ่มผู้ประกอบการแอปพลิเคชัน OTT อิสระจากในและต่างประเทศ ซึ่งสามารถแยกตามรูปแบบการปฏิบัติการได้ดังนี้



1 OTT แบบวิดีโอออนดีมานด์หรือ Streaming Service ที่จะมีแพลตฟอร์มบริหารจัดการในรูปแบบของบรรณาธิการ คัดเลือก จัดสรร และแนะนำเนื้อหาให้กับผู้ชม จึงมีคุณสมบัติเหมือน Flexible TV ที่เอื้อให้ผู้ชมรับชมได้ทุกที่ทุกเวลา ตามความต้องการ เช่น การให้บริการของ Netflix หรือ VIU



2 OTT แบบวิดีโอแชร์ริงที่อยู่ในรูปแบบของสื่อสังคมออนไลน์ ที่เป็นการสื่อสารแบบเครือข่าย (Network) และให้พื้นที่กับผู้ใช้งานได้นำเสนอเนื้อหาที่ตนได้สร้างสรรค์ขึ้นในรูปแบบ UGC ภายใต้มาตรฐานชุมชนของแพลตฟอร์มนั้นๆ เช่น Facebook และ YouTube

ขณะที่รูปแบบการหารายได้ของแพลตฟอร์ม OTT จะมีแนวทางทั้ง (1) แพลตฟอร์มที่หารายได้จากระบบสมาชิก (Subscription Video-on-Demand: SVoD) (2) แพลตฟอร์มที่หารายได้จากการขายโฆษณา (Advertising-based Video-on-Demand: AVoD) ซึ่งอยู่บนฐานของการ

สร้างยอดผู้ชม (Eyeballs) เพื่อหาผู้สนับสนุนมาซื้อโฆษณา (Sponsor) (3) แพลตฟอร์มที่หารายได้จากการเก็บค่าบริการเป็นรายครั้ง (Transactional Video-on-Demand: TVoD) และ (4) แพลตฟอร์มที่หารายได้แบบผสม (Hybrid) ทั้งจากระบบสมาชิก ค่าบริการ และระบบโฆษณา โดยอาจมีการเปิดให้รับชมแบบดูฟรีแล้วจ่ายทีหลังหรือจ่ายเฉพาะเนื้อหาที่เข้าไปดูก็ได้

ทั้งนี้ตลาด OTT ของประเทศไทยในช่วงแรก เน้นการเติบโตกับกลุ่มสื่อสังคมออนไลน์เป็นหลัก เนื่องจากมีต้นทุนต่ำในการใช้งาน แพลตฟอร์ม ทำให้ผู้ผลิตเนื้อหาในสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิมใช้พื้นที่แพลตฟอร์ม วิดีโอแชร์ริงของสื่อสังคมออนไลน์ ต่อยอดเนื้อหาของตนให้เข้าถึงผู้ชมได้ในหลายช่องทาง (Multi-platform) เช่น การใช้ Live stream ของ Facebook ในการออกอากาศสดแบบคู่ขนาน หรือการสร้างช่อง YouTube ให้ผู้ชมรับชมรายการโทรทัศน์ย้อนหลังได้

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของแพลตฟอร์มออนไลน์และกระทบต่อสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในประเทศไทย เมื่อเจ้าของแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ได้รับความนิยมสูงระดับโลกอย่าง Facebook และ Google ได้เปิดให้บริการ Facebook ads และ YouTube ads ในประเทศไทย เพื่อเป็นช่องทางขยายฐานรายได้จากการโฆษณาผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ ส่งผลให้ทิศทางการใช้โฆษณาในสื่อโทรทัศน์ถูกแบ่งไปสู่แพลตฟอร์มออนไลน์มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน OTT ในรูปแบบวิดีโอออนดีมานด์ ได้เริ่มสร้างความแตกต่างด้วยการจับมือเป็นพันธมิตรกับสถานีโทรทัศน์ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงผู้ผลิตคอนเทนต์รายใหญ่ เพื่อนำคอนเทนต์มาให้บริการในรูปแบบ Exclusive เช่น ได้คอนเทนต์มาออกอากาศก่อนช่องทางอื่น หรือการร่วมลงทุนสร้าง Original content สำหรับออกอากาศในแพลตฟอร์มของตนเองเท่านั้น เพื่อดึงฐานผู้ชมจากจอโทรทัศน์มาสู่แอปพลิเคชัน

อีกหนึ่งจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์เกิดขึ้นเมื่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ไร้สายความเร็วสูงในยุคที่ 4 หรือ 4G ในประเทศไทยเริ่มกระจายการให้บริการไปทั่วประเทศ ทำให้เกิดความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานสำหรับผู้ประกอบการ OTT TV โดยมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับโลกอย่าง Netflix ผู้ประกอบการระดับภูมิภาคอย่าง VIU รวมถึงผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ในประเทศ เช่น TrueID นอกจากนี้ยังมีกลุ่ม OTT จากต่างประเทศอื่นๆ เช่น HBO GO, Disney+ Hotstar, WeTV, iQIYI

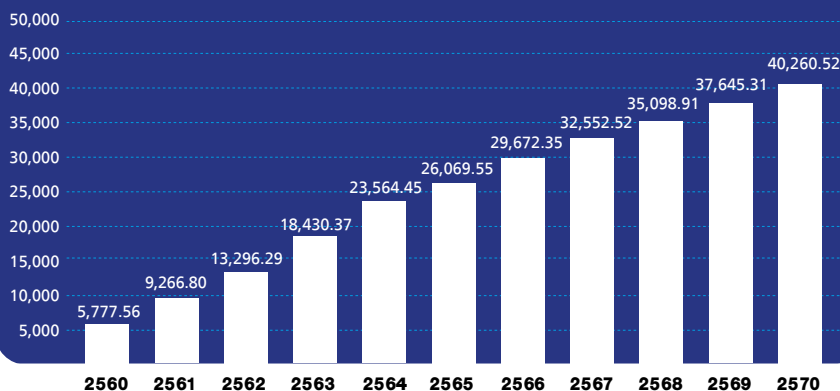
ขณะที่ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิมอย่าง สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ช่อง One31 ช่อง 3HD และช่อง 7HD ยังเปิดตัวแอปพลิเคชัน OTT ของตัวเองที่เน้นนำเสนอเนื้อหาที่ผู้ชมสามารถรับชมรายการของสถานีได้ตลอดเมื่อต้องการ (on demand) และยังมีจุดเด่นในการให้บริการรับชมย้อนหลัง (rerun) ก่อนแพลตฟอร์มออนไลน์อื่น

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดการแย่งชิงเม็ดเงินโฆษณาและยอดผู้ชมจากกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ภายใต้บริบทปัจจุบันที่เทคโนโลยี OTT สามารถสะท้อนให้เห็นต้นทุนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพกว่าระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ทั้งยังตอบโจทย์ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมโฆษณาได้มากกว่า ทำให้ OTT คือเทคโนโลยีที่พร้อมจะขยายตัวและสร้างปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านให้กับอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงของไทยอย่างปฏิเสธไม่ได้

1

มูลค่าทางเศรษฐกิจของ OTT ในอุตสาหกรรม แพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศไทย

รายได้และการคาดการณ์รายได้จากกิจการ OTT TV ในประเทศไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2560 - 2570



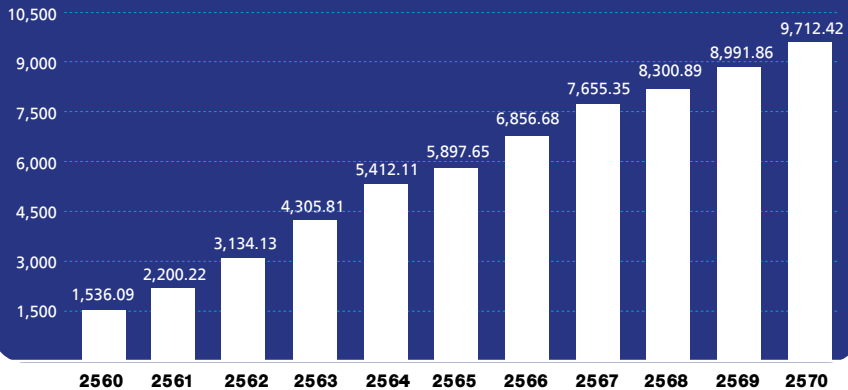
หน่วย : ล้านบาท

ที่มา: Statista (2022)

หมายเหตุ : เก็บข้อมูลมาจากกิจการ OTT TV ประเภทวิดีโอออนไลน์สดเริ่มมิงและวิดีโอแชร์ริง

มูลค่าของ OTT TV ในภาพรวมทั้งที่เป็นประเภทวิดีโอออนไลน์สดเริ่มมิงและวิดีโอแชร์ริงในประเทศไทยคาดว่าจะมีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดดในรอบ 10 ปี เนื่องจากเป็นบริการที่ตอบโจทย์ผู้บริโภคและสามารถเข้ามาทดแทนโทรทัศน์ในรูปแบบเดิม ทั้งนี้จากงานวิจัยของ Statista ได้สรุปรายได้และคาดการณ์การหารายได้ของ OTT ในรูปแบบวิดีโอออนไลน์สดเริ่มมิงและวิดีโอแชร์ริงในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2560 - 2570 ว่าจะเพิ่มจาก 5,777.56 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2560 มาเป็น 40,260.52 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2570

รายได้และการคาดการณ์รายได้จากกิจการ OTT แบบวิดีโอออนไลน์ในรูปแบบสตรีมมิ่ง
ที่หารายได้จากระบบสมาชิก (SVoD) ในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2560 – 2570



หน่วย : ล้านบาท

ที่มา: Statista (2022)

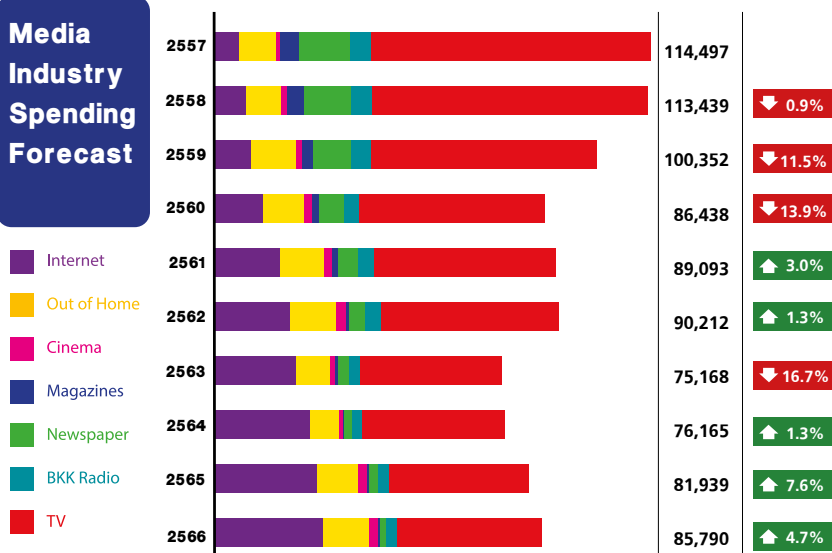
ขณะที่ OTT แบบสตรีมมิ่งที่มีการเก็บค่าสมาชิก (SVoD) พบว่าสามารถทำรายได้ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จาก 1,536.09 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2560 และคาดว่าจะเพิ่มไปอยู่ที่ 9,712.42 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2570 โดยมีผู้ให้บริการรายใหญ่ระดับโลกทั้ง Netflix และ VIU เป็นสองบริษัทใหญ่ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงในประเทศไทย โดยรายงานของ Statista ยังระบุว่า ผู้บริโภคคนไทยมีแนวโน้มที่จะยอมจ่ายค่าสมาชิกในการเข้ารับชมเนื้อหา OTT มากกว่าผู้ใช้งานในฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน และไต้หวัน โดยกลุ่มผู้ชมคนไทยช่วงอายุ 16 - 34 ปี มีแนวโน้มที่จะจ่ายค่าบริการเพื่อรับชม OTT TV ทั้งแบบจ่ายต่อเนื้อหา หรือจ่ายรายเดือน มากกว่าคนอายุระหว่าง 35 - 44 ปี (Statista, 2022) ซึ่งสะท้อนว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจของ OTT แบบออนไลน์ยังมีโอกาสเติบโตอย่างต่อเนื่อง

2

แนวโน้มของมูลค่าทางเศรษฐกิจและการปรับตัว ของอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียง ในประเทศไทย

มูลค่าเม็ดเงินโฆษณาในอุตสาหกรรมสื่อของประเทศไทย พ.ศ. 2557 - 2566

Media Industry Spending Forecast



หน่วย : ล้านบาท

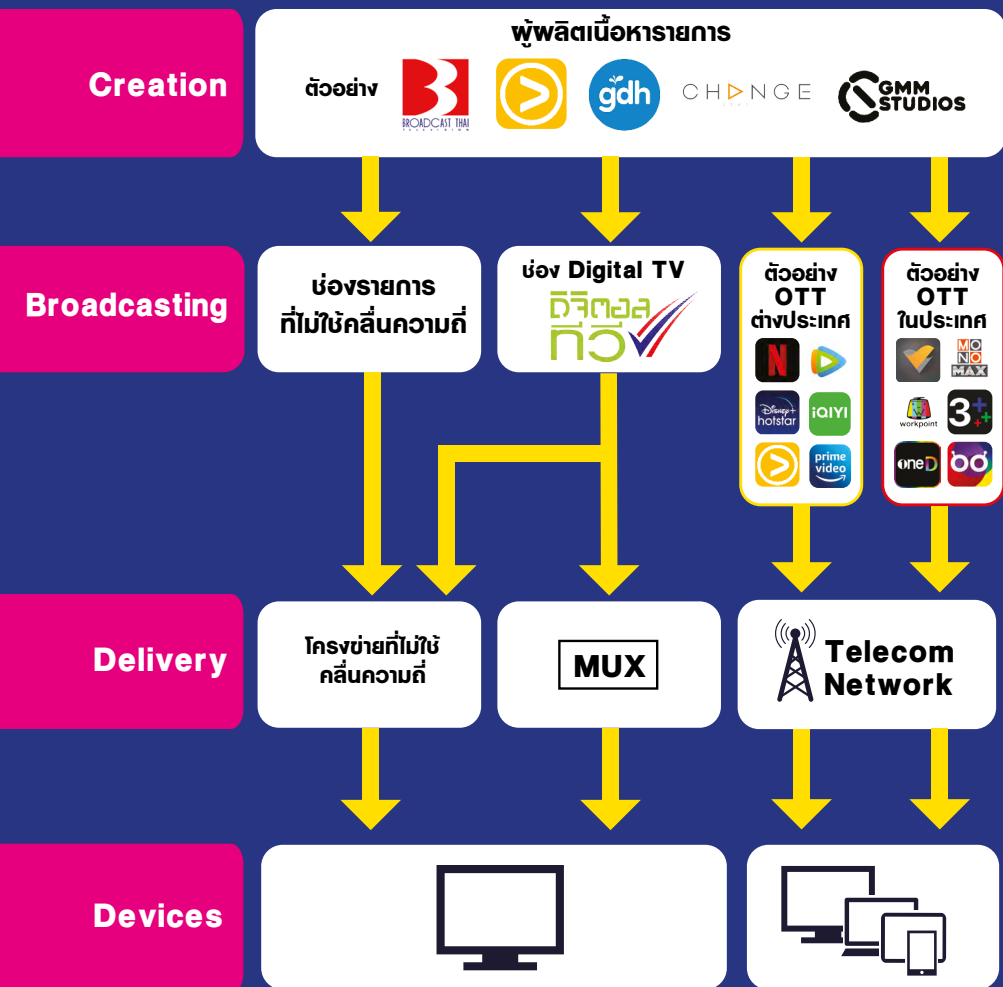
ที่มา: Jan (2566)

ภาพรวมของมูลค่าโฆษณาสื่อของไทยที่เคยมีรายได้โฆษณาในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในปี พ.ศ. 2557 สูงถึง 73,595 ล้านบาท ต้องเผชิญกับสภาวะถดถอยของรายได้ที่เหลือเพียง 36,789 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้คาดการณ์ว่างบโฆษณาสื่อในปี พ.ศ. 2566 จะเพิ่มขึ้นจากการอัดฉีดเงินโฆษณาในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งคาดว่าจะช่วยส่งผลให้งบโฆษณาสื่อในอุตสาหกรรมโทรทัศน์เพิ่มขึ้นเป็น 38,057 ล้านบาท (Jan, 2566) เมื่อมองในภาพรวมที่ผ่านมา เม็ดเงินโฆษณาในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมีแนวโน้มลดลง อีกทั้งยังมีแนวโน้มจะถูกแบ่งสัดส่วนไปใช้กับสื่อออนไลน์มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่า เม็ดเงินโฆษณาที่มีจำนวนลดลงในโทรทัศน์แบบดั้งเดิมนั้น ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่กลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เนื่องจากเป็นกลุ่มกิจการที่ยังมีจำนวนผู้รับชมสูงสุดในกลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ในขณะที่ทีวีดาวเทียมและเคเบิลทีวีเป็นกิจการโทรทัศน์ที่สะท้อนภาพการถดถอยอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่ามีความพยายามปรับตัวด้วยการเข้าไปสู่ตลาดของการให้บริการระบบโทรคมนาคมกับโรงแรมหรือโรงพยาบาลในรูปแบบของบริการแบบ business to business แต่ยังคงเผชิญกับการแข่งขันด้านโครงข่ายที่มีกลุ่มบริษัทโทรคมนาคมเข้ามาแข่งขันด้วย ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อยขยายตลาดได้น้อยลงและต้องออกจากตลาดไปในที่สุด

ทั้งนี้ข้อมูลของ Statista (2022) ได้คาดการณ์ว่า อีก 5 ปีข้างหน้า ภาพรวมงบโฆษณาในกลุ่มโทรทัศน์ดั้งเดิมจะขยายตัวไม่มากนัก โดยจะขยายตัวเล็กน้อยในกลุ่มโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล แต่จะหดตัวลงในกลุ่มโทรทัศน์ดาวเทียมและเคเบิล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงจุดอิ่มตัวของอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ดังนั้นผู้ประกอบการในกลุ่มอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงกลุ่มนี้จึงต้องมีการปรับตัวรับกับกระแสดิจิทัล ด้วยการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานในกิจการ OTT และเน้นจุดแข็งในฐานะของผู้ผลิตเนื้อหาภาษาไทยที่ยังคงตอบโจทย์ผู้ชมในประเทศ พร้อมกับแสวงหาช่องทางการแพร่ภาพกระจายเสียงที่หลากหลายด้วยรูปแบบการหารายได้ที่มาจากการโฆษณา ผู้สนับสนุน (sponsor) การวางผลิตภัณฑ์ประกอบฉาก (Product placement) การรับจ้างผลิต การเก็บค่าลิขสิทธิ์จากคอนเทนต์ไปจนถึงการบริหารแพลตฟอร์มของตัวเอง

ห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ของอุตสาหกรรมโทรทัศน์จากการเข้ามาของวิดีโอออนไลน์



ปัจจุบันกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่มีศักยภาพในการผลิตเนื้อหา หรือเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เนื้อหา ทั้งในรูปแบบของการสังกัดช่องโทรทัศน์หรือผู้ผลิตอิสระ ได้ใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์ม OTT ที่มีจุดเด่นคือ การเป็นโทรทัศน์ที่มีความยืดหยุ่น (Flexible TV) และเข้าถึงผู้ใช้งานมากขึ้น ด้วยการวางตำแหน่งตนเองในฐานะธุรกิจต้นน้ำ ให้บริการคอนเทนต์ในรูปแบบ Multi-platform ทั้งยังใช้ศักยภาพดิจิทัลจากแพลตฟอร์ม OTT ในแง่ของการเข้าถึงข้อมูลผู้ใช้งาน การสร้างโฆษณาที่กำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target ads) และการสร้างเนื้อหาพร้อมที่เข้าถึงผู้ชมระดับโลก เป็นต้น เพื่อนำมาเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรม

โดยจะเห็นได้ชัดในกลุ่มคอนเทนต์ประเภท ข่าวสาร ละคร รายการวาไรตี้ ที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มออนไลน์ในรูปแบบวิดีโอแชร์ริง เช่น Facebook และ YouTube เพื่อเพิ่ม Eyeballs และหารายได้จากโฆษณาออนไลน์ ทั้งที่เป็นรูปแบบการวางภาพโฆษณาสินค้า (Banner) และ Target ads ที่แพลตฟอร์มจัดสรรให้

นอกจากนี้ยังมีการเข้าใช้ประโยชน์ในรูปแบบ Video on Demand บนสตรีมมิงแพลตฟอร์มที่เป็น Flexible version ผ่านแอปพลิเคชันของผู้ให้บริการ OTT ด้วยการสร้างจุดเด่นในรูปแบบที่มีคอนเทนต์พิเศษ (Exclusive content) หรือลงทุนสร้างคอนเทนต์ใหม่ (Original content) ซึ่งจะเห็นได้ชัดในกลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตซีรีส์และละครเป็นหลัก เพื่อเพิ่มช่องทางจากการขายลิขสิทธิ์คอนเทนต์ของตัวเอง หรือหารายได้จากผู้สนับสนุนโฆษณาโดยมีทั้งที่เข้าไปร่วมมือกับผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่จากต่างประเทศ หรือการสร้างแอปพลิเคชันเฉพาะขึ้นมาใหม่ของกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

ท่ามกลางการถดถอยของรายได้สื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิม การปรับตัวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานของ OTT จะเป็นทางออกที่ดี โดยจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงข้อมูลบนแพลตฟอร์มออนไลน์

ที่จะทำให้เป็นที่รู้จักและนำเสนอคอนเทนต์ส่งตรงถึงผู้บริโภคได้อย่างเฉพาะตัว ซึ่งการสนับสนุนและการรับรองอันมีองค์กรกำกับดูแลเป็นตัวนำ น่าจะเป็นแนวทางที่ทำให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทยเปลี่ยนผ่านและมีมูลค่าเพิ่มได้ในนิเวศสื่อใหม่

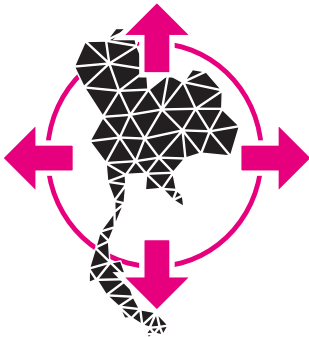
3

การคาดการณ์กิจการแพร่ภาพ กระจายเสียงในระยะ 5 ปี



จากข้อมูลการประมาณการรายได้และมูลค่าของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในแต่ละแพลตฟอร์ม พบว่า โอกาสและมูลค่าของการตลาดแตกต่างกันไปตามปัจจัยต่างๆ ทั้งจากในและต่างประเทศ โดยเฉพาะปัจจัยด้านนโยบายของแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติ และแนวโน้มของการแข่งขันระหว่างแพลตฟอร์ม หรือ “Platform war” ที่มากขึ้น รวมถึงทิศทางการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลประเภทกิจการทางธุรกิจที่จะหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2572 ล้วนส่งผลต่อภูมิทัศน์ของสื่อโทรทัศน์ของประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า จำเป็นที่ฝ่ายนโยบายและผู้ประกอบการต้องเตรียมรับมือและสร้างยุทธศาสตร์แนวรุก ให้กับผู้ประกอบการโทรทัศน์ในประเทศสามารถใช้ประโยชน์ได้จากเทคโนโลยีของแพลตฟอร์ม OTT ได้อย่างสูงสุด โดยสามารถสรุปปัจจัยต่างประเทศและในประเทศที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1 ปัจจัยต่างประเทศ



นอกจากจะเกิดการแข่งขันระหว่างแพลตฟอร์ม OTT เพื่อแย่งชิงผู้ชมแล้ว ผู้ประกอบการ OTT ยังแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงข้อมูลผู้ใช้งาน ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มแพลตฟอร์มผู้ให้บริการเนื้อหา กับแพลตฟอร์มผู้ให้บริการเครื่องรับ (Device) อีกด้วย โดยในปี พ.ศ.2564 iPhone ได้ปรับนโยบายที่มีระบบป้องกันการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการใช้งานแอปพลิเคชันต่างๆ ส่งผลต่อการจัดการโฆษณาใน

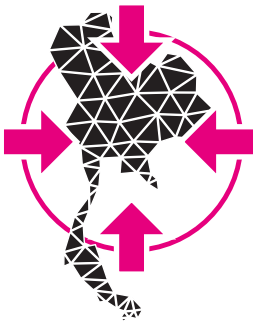
รูปแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย (Personalized ads) และกระทบเป็นระลอกใหญ่ต่อการหารายได้ของผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ เกิดเป็นการกีดกันทางการแข่งขันระหว่างแพลตฟอร์มเครื่องรับ (Device) กับแพลตฟอร์มแอปพลิเคชันที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นกับเครื่องรับโทรทัศน์เช่นกัน จึงกลายเป็นการใช้เทคโนโลยีสร้างอำนาจที่เหนือกว่าในการแข่งขันยุคดิจิทัล

นอกจากนี้ ปี พ.ศ. 2565 - 2566 ยังสะท้อนการถดถอยของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ระดับโลกที่เข้ามาประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศไทยอีกด้วย โดยกลุ่มสื่อสังคมออนไลน์ยุคบุกเบิกอย่าง Facebook และ Twitter ต้องประสบกับสภาวะการแข่งขันกับแพลตฟอร์มรุ่นใหม่อย่าง Instagram และ TikTok ที่นับวันจะขยายฐานผู้ชมกลุ่มเจนเนอเรชันใหม่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ Facebook และ Twitter มีการปรับลดพนักงานออกครั้งใหญ่ราว 11,000 ตำแหน่ง และ 3,700 ตำแหน่งตามลำดับ (Newman, 2023)

ส่วนกลุ่มวิดีโอออนไลน์อย่าง Netflix กำลังประสบปัญหาการเติบโตที่มีการผกผันรวดเร็วมาก จนต้องปรับลดพนักงานออก 2 ระลอก (Pitt, 2022) ซึ่งความผันผวนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงวงจรชีวิต (Life Cycle) ของแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีระยะที่สั้นกว่าแพลตฟอร์มโทรทัศน์ในยุคดั้งเดิม

นอกจากนี้ การกำกับดูแลโดยรัฐบาลประเทศผู้ผลิตแพลตฟอร์มเหล่านี้ก็มีความเข้มข้นขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการทบทวนกรอบในการคุ้มครองแพลตฟอร์มในกฎหมายว่าด้วยการกำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม หรือ The Communications Decency Act ของสหรัฐอเมริกา ได้ระบุถึงการคุ้มครองแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ใช้งานแพลตฟอร์ม (UGC) ซึ่งกำลังถูกท้าทายอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวโน้มที่จะสรุปให้แพลตฟอร์มอยู่ในสถานะบรรณาธิการที่ควบคุมแพลตฟอร์มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ Artificial Intelligence (AI) ในการแนะนำเนื้อหาให้กับผู้ใช้งาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการคาดการณ์สถานการณ์ของสื่อ OTT ต่างประเทศ ที่จะส่งผลกระทบต่อกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศไทยเช่นกัน

2 ปัจจัยในประเทศ



ปัจจัยหลักที่กำหนดทิศทางของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศ คือ การหลอมรวมของเทคโนโลยี (Convergence) อันเกิดจากการย้ายฐานของผู้ผลิตเนื้อหาและผู้ชมไปสู่โทรทัศน์ในระบบออนไลน์มากขึ้น อีกทั้งการสิ้นสุดใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลประเภทกิจการทางธุรกิจที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2572 จะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญให้ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลต้องตัดสินใจเลือก

เทคโนโลยีการแพร่ภาพกระจายเสียงในอนาคตที่จะเป็นไปในรูปแบบใด ซึ่งขึ้นอยู่กับต้นทุนของเทคโนโลยีนั้นๆ ในการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงพฤติกรรมผู้ชมเป็นตัวกำหนด หากต้นทุนการให้บริการของกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมยังสูงกว่าโทรทัศน์ในระบบ OTT มาก ย่อมทำให้ผู้ประกอบการในประเทศมุ่งไปสู่ OTT เป็นหลัก โดยมีรูปแบบของการแพร่ภาพกระจายเสียงบนแพลตฟอร์ม OTT ใน 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

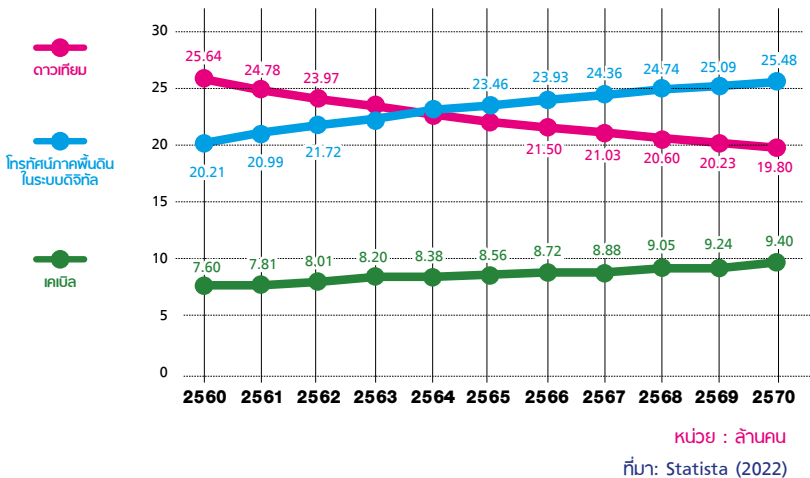
1. แพลตฟอร์มจากแอปพลิเคชันอิสระจากต่างประเทศ เช่น Netflix, iQIYI, VIU, WeTV, Prime Video, HBO GO, Disney+ Hotstar และ แอปพลิเคชันอิสระในประเทศ เช่น VIPA, CH3+, Bugaboo, MONOMAX

2. แพลตฟอร์มจากกิจการโทรคมนาคม เช่น TruelID

3. แพลตฟอร์มจากเครื่องรับสัญญาณภาพ เช่น กลุ่มโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือเครื่องรับโทรทัศน์

การคาดการณ์การรับชมโทรทัศน์ของคนไทยในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2570

REACH (TV VIEWERS)



แม้ว่ากิจการโทรทัศน์ไทยมีแนวโน้มจะมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมในการแพร่ภาพกระจายเสียงมากขึ้น ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของ IPTV หรือการใช้แอปพลิเคชันออนไลน์ แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า กลุ่มผู้ชมคนไทยจำนวนหนึ่งที่ยังคงรับชมโทรทัศน์แบบดั้งเดิมอยู่ โดย Statista คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2570 ผู้ชมที่ยังรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลจะอยู่ที่ 25.48 ล้านคน ขณะที่ผู้ชมโทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียมจะอยู่ที่ 9.4 ล้านคน และ 19.8 ล้านคนตามลำดับ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ทิศทางของทิศทางการโทรทัศน์ของไทยในอนาคตได้ 2 รูปแบบ ได้แก่

ฉากทัศน์ที่ 1

ฉากทัศน์ที่กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมปิดตัว (Switched off) แล้วหันไปใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมแทน การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์จะมุ่งที่การกำกับเนื้อหาเป็นหลัก เนื่องจากช่องทางส่งสัญญาณภาพและเสียงถูกแทนที่โดยเทคโนโลยีโทรคมนาคมอย่างเบ็ดเสร็จแล้ว

ฉากทัศน์ที่ 2

ฉากทัศน์ที่กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมยังคงใช้เทคโนโลยีแพร่ภาพและเสียงด้วยกิจการโทรทัศน์ทั้งที่ใช้คลื่นความถี่และไม่ใช้คลื่นความถี่ โดยมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและกำหนดต้นทุนการประกอบกิจการต่ำ เพื่อให้ผู้ประกอบการอยู่ได้

ทั้งนี้ฉากทัศน์ทั้ง 2 รูปแบบนี้กำหนดโดยทิศทางของนโยบายที่จะกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ไทย ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนการประกอบกิจการที่มีศักยภาพในการแข่งขันที่เพียงพอต่อการเข้ามาของเทคโนโลยีออนไลน์

เมื่อวิเคราะห์ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศแล้ว สามารถคาดการณ์อนาคตของกิจการโทรทัศน์ของไทยภายใต้บริบท OTT ได้ดังต่อไปนี้

1. สงครามแพลตฟอร์ม

สภาพตลาด OTT TV ในกลุ่มวิดีโอออนไลน์จะมีแนวโน้มของการแข่งขันกันเองของแพลตฟอร์ม OTT สตริมมิ่ง เนื่องจากการเข้าสู่ตลาดสตริมมิ่งมีต้นทุนต่ำ และยังไม่โดนกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด โดยที่ผ่านมามีผู้ประกอบการที่เป็นแพลตฟอร์มอิสระทั้งในและต่างประเทศเข้ามาทำตลาด ทั้งยังเริ่มมีการฝังตัวของแอปพลิเคชันสตริมมิ่งในสมาร์ตทีวีมากขึ้น ดังนั้นแนวโน้มในช่วงแรกของตลาดโทรทัศน์แบบออนไลน์จะมีลักษณะที่

ไม่มีผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งผูกขาดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะช่วยสร้างทางเลือกให้กับผู้ชมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในระยะ 5 ปีถัดจากนี้ การแข่งขันจะเข้มข้นขึ้นและมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กต้องออกจากตลาด จนอาจทำให้เกิดสภาพตลาดที่มีผู้เล่นน้อยราย เกิดปรากฏการณ์การรวมตลาด (Market consolidation) ซึ่งต้องพิจารณาผลกระทบในแบบทั้งสองด้านของตลาดแพลตฟอร์ม (2-sided market) ที่อาจกระทบฝั่งผู้ให้บริการด้านเนื้อหาบนแพลตฟอร์มและฝั่งลูกค้าที่เป็นผู้ชมปลายทาง และมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้บริโภคที่สมัครสมาชิกรายปีได้รับผลกระทบจากการเลิกกิจการของแพลตฟอร์ม โดยไม่สามารถชดเชยความเสียหายให้กับผู้บริโภคได้ ทำให้ผู้ผลิตคอนเทนต์ในประเทศมีตัวเลือกของช่องทางในการเผยแพร่เนื้อหาน้อยลง และนำไปสู่อำนาจการต่อรองราคาค่าลิขสิทธิ์เนื้อหาที่ต่ำ อันเนื่องมาจากตลาดแพลตฟอร์มมีแนวโน้มที่จะผูกขาด

อนาคตของกิจการโทรทัศน์ไทยจะพึ่งพิงการบริหารจัดการของแพลตฟอร์มและกิจการโทรคมนาคมมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันข้อมูลการใช้งานแพลตฟอร์มของผู้ชมคือช่องทางในการแสวงหารายได้ของแพลตฟอร์ม โดยแพลตฟอร์มในแต่ละรูปแบบมีแนวโน้มว่าจะกำหนดนโยบายเพื่อการกีดกันการเข้าถึงข้อมูลผู้บริโภคจากผู้ประกอบการรายอื่นมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโฆษณาของประเทศ และกระทบแนวทางการหารายได้ของกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

2. แนวทางการหารายได้ของกิจการโทรทัศน์ที่เปลี่ยนไป (Business model)

แพลตฟอร์ม OTT มีแนวโน้มที่จะใช้ระบบบอกรับสมาชิก (Subscription) มากขึ้นในการหารายได้ โดยรายงานของหนังสือพิมพ์ Wall Street Journal ระบุถึงแนวโน้มที่แพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์จะใช้แนวทางการหารายได้ด้วยรูปแบบการจ่ายค่าสมาชิก (Thomas, 2023) ทั้งยังมีแนวโน้มว่าการสร้างแบรนด์ (Brand content) ที่ใช้กลยุทธ์ของการสร้างการรับรู้และการ

เข้าถึง (Awareness/Reach) จะเป็นช่องทางหารายได้ที่ได้รับคามนิยมมากขึ้น รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค (Engagement consumer) และการเชื่อมโยงเนื้อหาเข้ากับช่องทาง E-Commerce ผ่านคอนเทนต์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่กระบวนการปิดการขายหลังจากเข้าชมคอนเทนต์

ดังนั้นแนวโน้มการหารายได้ในรูปแบบของการใช้เนื้อหาเป็นตัวนำแบบ Brand content จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนการหารายได้ของผู้ผลิตเนื้อหา ซึ่งจะเชื่อมโยงต่อยอดนโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาประเภท Product placement ที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการอยู่รอดของสื่อกับการปกป้องผู้บริโภคจากเนื้อหาโฆษณาที่อันตรายและเกินจริง

3. แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแม่ของแพลตฟอร์มระดับโลก แนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อออนไลน์ในปัจจุบันจะอยู่ในรูปของการกำกับดูแลตัวเองของแพลตฟอร์มภายใต้มาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Code of conduct) ที่ตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการแพลตฟอร์มและภาคส่วนต่างๆ ซึ่งผู้ประกอบการจะออกแนวทางการกำกับดูแลผู้ใช้งานในรูปแบบของการเป็นข้อตกลงร่วมในชุมชนของตนเอง (Community standard/ Guideline)

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเนื้อหาในแพลตฟอร์มโดยเฉพาะในกลุ่มวิดีโอแชร์ริงที่มีเนื้อหา UGC กำลังถูกท้าทาย เนื่องจากปัจจุบันทุกแพลตฟอร์มใช้เทคโนโลยี AI ในการแนะนำเนื้อหาให้กับผู้ชมทำให้ฐานคิดของการมองแพลตฟอร์มว่าเป็นเพียงพื้นที่ให้รวบรวมเนื้อหาเริ่มถูกท้าทายและทบทวนใหม่

ขณะที่แพลตฟอร์มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ขยายฐานผู้ใช้งานนอกประเทศในช่วง 3 - 4 ปีที่ผ่านมา เพื่อรองรับกลุ่มเจนเนอเรชันใหม่ เช่น TikTok หรือ Lemon8 กำลังถูกกำกับในประเด็นของการเข้าถึงแพลตฟอร์มของเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี และการใช้แพลตฟอร์มในช่วงของการเลือกตั้งด้วยความระมัดระวัง ในแง่ของข้อมูลผู้ใช้งานที่อาจกระทบต่อความปลอดภัย

และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งทิศทางของการกำกับดูแลเนื้อหาบนแพลตฟอร์มมีแนวโน้มที่จะเข้มงวดมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ในบริบทของการกำกับที่ต้องสมดุลต่อเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ใช้งาน

4. แนวโน้มการลงทุนด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคมในประเทศไทย

จากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงคาดการณ์ว่า ในแง่ของการลงทุนด้านเทคโนโลยีแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนต้นน้ำของห่วงโซ่อุปทานอย่างผู้ผลิตหรือเจ้าของคอนเทนต์ต้องมีการทบทวนใหม่เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่าและส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการให้มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งเทคโนโลยีที่เป็นโครงข่ายพื้นฐานของการให้บริการกิจการโทรทัศน์ในอนาคต มีแนวโน้มที่จะใช้โครงข่ายโทรคมนาคมเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ เทคโนโลยี 5G เป็นต้น

ขณะที่มูลค่าและการเติบโตของเทคโนโลยีโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลมีต้นทุนสูง ซึ่งฉกัทัศน์ของทิศทางด้านเทคโนโลยีในอนาคตขึ้นอยู่กับนโยบายของการกำกับดูแล ที่จะปรับให้มีการ Switched off โทรทัศน์ระบบดั้งเดิม ดังเช่นกรณีของสถานีโทรทัศน์ BBC แห่งสหราชอาณาจักรที่ออกนโยบายการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์บนแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตอย่างเบ็ดเสร็จ โดยจะปิดการส่งสัญญาณภาพและเสียงด้วยโทรทัศน์แบบภาคพื้นภายในปี พ.ศ. 2573 (Waterson, 2022) หรือจะลดต้นทุนการกำกับดูแลเพื่อให้ยังคงเทคโนโลยีแพร่ภาพและเสียงแบบดั้งเดิม ซึ่งจำเป็นต้องหาเทคโนโลยีทดแทนที่มีต้นทุนต่ำ พร้อมกับการให้ใบอนุญาตที่ไม่เป็นภาระด้านต้นทุนกับผู้ประกอบกิจการจนไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้

ทั้งนี้การจะเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย จำเป็นต้องพิจารณาจำนวนผู้ชมในประเทศและเม็ดเงินหมุนเวียนในอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียง ด้วยการปรับจำนวนใบอนุญาตให้สอดคล้องกับนิเวศใหม่ของอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียง พร้อมกับการเพิ่มศักยภาพในการขยายฐานผู้ชมไปต่างประเทศ เพื่อที่จะเอื้อต่อการเติบโตของกิจการคอนเทนต์ของประเทศให้สามารถเกาะเกี่ยวกระแส OTT TV ให้ทันในอนาคต

บทที่ 2

ผลการวิเคราะห์ต้นทุน และความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกิจการโทรทัศน์ไทย



บทนี้นำเสนอผลการศึกษาด้านทุนจากการกำกับดูแลในเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมถึงวิเคราะห์ความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interviews) กับกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมตัวแทนจากหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงนักวิชาการ และการสนทนากลุ่ม (Focus groups) เพื่อใช้เป็นทิศทางการกำกับดูแลในอนาคต

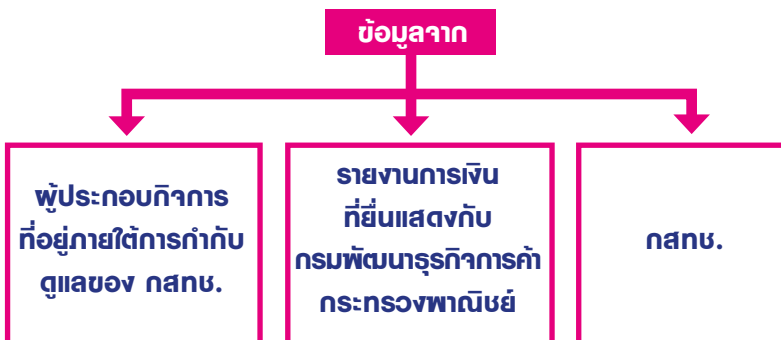


1

ผลการวิเคราะห์ต้นทุนจากการกำกับดูแล ในเชิงเศรษฐศาสตร์ของกิจการโทรทัศน์ไทย



จากการเก็บข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2564 จากกลุ่มตัวอย่าง¹ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก และกลุ่มกิจการโทรทัศน์ OTT TV แบบออนดีมานด์ ซึ่งสามารถสะท้อนสถานะการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์จากการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในไทย เปรียบเทียบกับผู้ประกอบกิจการ OTT ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยได้พิจารณาจากข้อมูลดังนี้



¹ กลุ่มตัวอย่างใช้ตัวอักษรแทนชื่อหน่วยงานเพื่อคุ้มครองข้อมูลทางธุรกิจของบริษัทตัวอย่าง

ต้นทุนขัดแย้งของผู้ประกอบการ

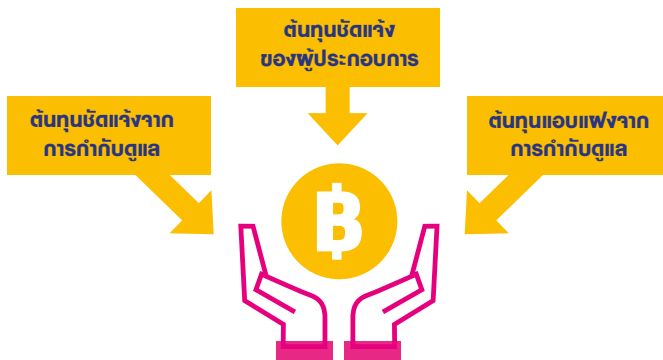
ข้อมูลจากรายงานการเงินของผู้ประกอบการเกี่ยวกับต้นทุนในการประกอบกิจการ ได้แก่ ต้นทุนค่าออกอากาศ ค่าเช่า MUX ค่า Must Carry ต้นทุนขายและให้บริการอื่นๆ เช่น ค่าจ้างพนักงาน ค่าลิขสิทธิ์และ/หรือค่าการผลิตรายการโทรทัศน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่วไปที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับต้นทุนขาย อาทิ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร เป็นต้น

ต้นทุนขัดแย้งจากการกำกับดูแล

ข้อมูลจากสำนักงาน กสทช. ได้แก่ ค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ (เงินรายได้ที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่)² ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี เงินนำส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (ค่า USO) ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการเพื่อส่งเสริมคนพิการ

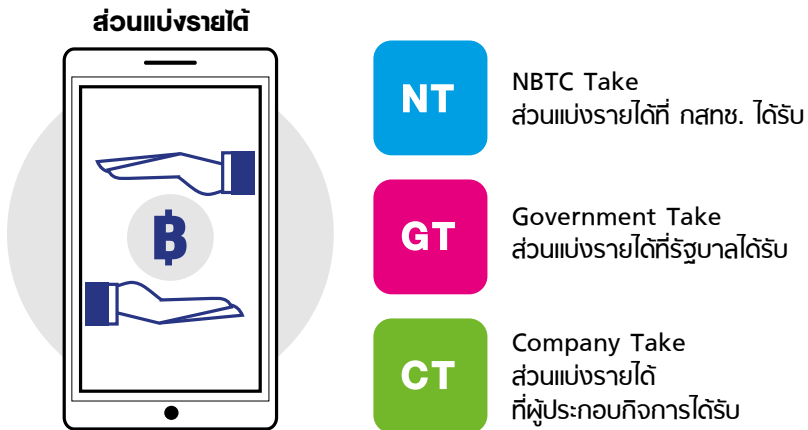
ต้นทุนแอบแฝงจากการกำกับดูแล

ต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้ประกอบการที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแล เช่น ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการกำกับดูแลผังรายการ การกำหนดโควตารายการ สร้างสรรค์สังคม รายการเด็กและเยาวชน การกำกับโฆษณา เป็นต้น โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม



² ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ใช้ค่าตัดจำหน่ายเพื่อสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาของใบอนุญาต โดยเลือกใช้วิธีเส้นตรง (Straight-Line Method) ในการคำนวณ “ค่าตัดจำหน่ายใบอนุญาต” อายุ 15 ปี

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ช่องว่างในการกำกับดูแลและระหว่างการประกอบกิจการของโทรศัพท์แบบดั้งเดิมกับโทรศัพท์แบบ OTT จะใช้แนวคิด “ส่วนแบ่งรายได้” ในมุมมองของผู้ประกอบการภายหลังจากที่ได้หักต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ และภาษีแล้ว ต้นทุนในมุมมองของผู้ประกอบการจำแนกออกเป็น “ส่วนแบ่งรายได้ที่ กสทช. ได้รับ (NBTC Take: NT)” และ “ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐบาลได้รับ (Government Take: GT)” ในรูปของภาษี สำหรับส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้ประกอบการได้รับ (Company Take: CT) จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้หักต้นทุนทั้งหมดออกแล้ว

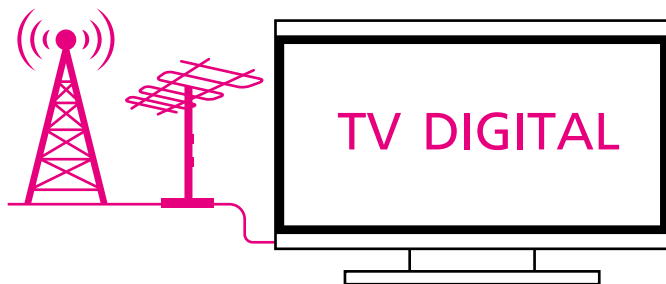


หมายเหตุ:

1. NBTC Take ประกอบด้วย เงินรายได้ที่ไ้จากการประมูลคลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี และ ค่า USO
2. เงินรายได้บางส่วนที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลที่จัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2556 ถูกนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2557 ได้มีกฎหมายกำหนดให้ต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

1

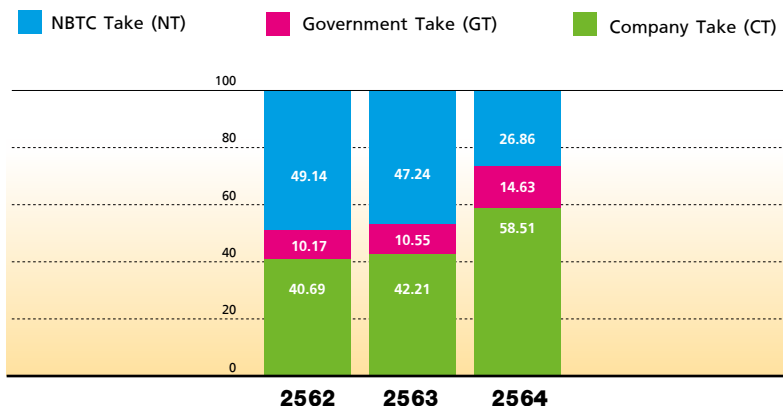
การวิเคราะห์ส่วนแบ่งรายได้ ของผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ในระบบดิจิทัล (ทีวีดิจิทัล)



จากการวิเคราะห์ต้นทุนการประกอบกิจการทีวีดิจิทัล พบว่าทั้ง 3 บริษัท ตัวอย่างได้สะท้อนทิศทางที่เหมือนกันคือ ต้นทุนจากการกำกับดูแล จะแปรผกผันกับส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ กล่าวคือ เมื่อต้นทุนจากการกำกับดูแลลดลงจะส่งผลให้บริษัทได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น และส่วนแบ่งรายได้ของบริษัทที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้รัฐบาลได้รับ GT เพิ่มขึ้นด้วย ดังนี้

ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ก

ส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการกิจการทีวีดิจิทัล ก
ระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2564

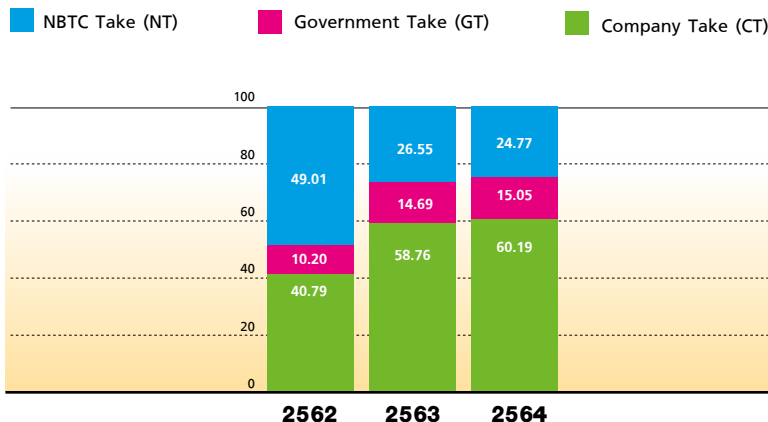


เมื่อมีความสามารถในการเพิ่ม CT จากการควบคุมต้นทุนการผลิต และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2564 ทำให้ CT ของผู้ประกอบการ ก มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 58.51 ซึ่งมากกว่า CT ในปี พ.ศ. 2562 - 2563 ขณะที่ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ ในปี พ.ศ. 2564 ก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.63

ข้อสังเกตสำคัญคือ ส่วนแบ่งรายได้ที่ กสทช. ได้รับในปี พ.ศ. 2562 และ 2563 มีสัดส่วนสูงกว่า CT โดยคิดเป็นร้อยละ 49.14 และ 47.24 ตามลำดับ ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของ NT คือ ค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ที่มีมูลค่าประมาณ 99.86 และ 78.30 ล้านบาทต่อปี แต่ในปี พ.ศ. 2564 ขณะที่ CT และ GT ที่เกิดจากผู้ประกอบการ ก เพิ่มขึ้น กลับกลายเป็นว่า ส่วนแบ่งรายได้ที่ กสทช. ได้รับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 26.86 ทั้งๆ ที่ตัวมูลค่าที่ได้รับไม่ได้ลดลง แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของ NT ลดลง เนื่องมาจากความสามารถของผู้ประกอบการในการลดต้นทุน ทำให้สามารถถึงรายได้ไปเป็นส่วนแบ่งรายได้ของตนเองได้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ข

ส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล ข ระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2564



หน่วย : ร้อยละ

เมื่อสามารถบริหารจัดการต้นทุนได้มีประสิทธิภาพ ประกอบกับความสามารถในการสร้างรายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบกิจการ ข จึงทำให้ปี พ.ศ. 2563 ผู้ประกอบกิจการมีต้นทุนหลักอื่นๆ ลดลงและแปรผกผันกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2564 ต้นทุนหลักอื่นๆ ยังลดลง ขณะที่รายได้ของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้ค่า CT มีสัดส่วนมากกว่าค่า NT ซึ่งเป็นรายได้ที่ กสทช. ได้รับเป็นจำนวนมาก และผลการวิเคราะห์ยังเป็นไปเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ก คือ เมื่อผู้ประกอบการ ข สามารถปรับตัวลดต้นทุน และเพิ่มรายได้ ก็จะทำให้ค่า CT เพิ่มขึ้น และ NT ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้ว่ามูลค่าที่ กสทช. ได้รับจะไม่ได้ลดลงก็ตาม

ผู้ประกอบการกวีติจักล ค

ในปี พ.ศ. 2563 - 2564 ผู้ประกอบกิจการ ค มีผลประกอบการขาดทุนทั้ง 2 ปี ดังนั้นในการคำนวณค่า CT และ GT ผู้ประกอบกิจการ ค รวมทั้งรัฐจึงไม่ได้รับส่วนแบ่งรายได้ แต่ กสทช. ยังคงมีค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO โดยในปี พ.ศ. 2563 ข้อมูลส่วน “รายได้หลังหักต้นทุนขัดแย้ง” ของผู้ประกอบการยังมีค่าเป็นบวก แต่เมื่อต้องหักค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ที่จ่ายให้แก่ กสทช. ส่งผลให้ท้ายที่สุด ผู้ประกอบการ ค ขาดทุน ส่วนปี พ.ศ. 2564 ข้อมูล “รายได้หลังหักต้นทุนขัดแย้ง” มีค่าติดลบ สะท้อนให้เห็นว่ารายได้ของผู้ประกอบกิจการ ค ลดลงอย่างมากจนไม่สามารถชดเชยต้นทุนขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2563 ได้ ผู้ประกอบการ ค จะต้องรับส่วนแบ่งการขาดทุน เกินกว่าผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยสัดส่วนร้อยละ 30.42 ของมูลค่าที่ขาดทุนอยู่ในรูปของค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ที่นำส่งให้แก่ กสทช. นั่นเอง

ข้อสังเกตที่ได้จากผู้ประกอบการ ค คือถึงแม้ว่าผู้ประกอบการ ค จะขาดทุนสุทธิ ก็ยังต้องจ่ายต้นทุนขัดแย้งจากการกำกับดูแล แม้จะมีมาตรการช่วยเหลือสนับสนุนค่าเช่า MUX สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะชดเชยรายได้ที่ลดลง

2

การวิเคราะห์ส่วนแบ่งรายได้ ของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ แบบบอกรับสมาชิก



การวิเคราะห์ต้นทุนของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกนั้น ได้เลือกผู้ประกอบการที่ให้บริการแก่ผู้บริโภคโดยตรง ด้วยการส่งสัญญาณภาพและเสียงให้กับผู้ชมตามบ้าน พบข้อมูลดังนี้

ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ๗

ช่วงปี พ.ศ. 2562 - 2563 ผู้ประกอบกิจการ ๗ มีความสามารถในการสร้างรายได้ บริหารจัดการต้นทุนได้เป็นอย่างดี มีกำไรจากการดำเนินงานและมีการชำระภาษีให้ภาครัฐ ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ อยู่ที่ร้อยละ 15.85 และ 18.33 ตามลำดับ และค่า CT หรือส่วนที่บริษัทได้รับ สูงถึงร้อยละ 63.40 และ 73.30 ตามลำดับ

ขณะที่ต้นทุนขายและบริการอื่นๆ เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของโครงข่าย ต้นทุนในการพาดสายและท่อร้อยสายเคเบิลใต้ดิน ค่าลิขสิทธิ์ช่องรายการ ค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์ และบุคลากรในการควบคุมการดำเนินการออกอากาศ ซึ่งเป็นต้นทุนหลักของผู้ประกอบกิจการและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

ส่วนต้นทุนจากการกำกับดูแล ในระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2564 ถือว่าก่อให้เกิดภาระต่อผู้ประกอบการไม่มากนักเมื่อเทียบกับต้นทุนโดยรวมของผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2564 ผู้ประกอบการ งบ มีรายได้ลดลง แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกลับเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ “รายได้หลังหักต้นทุนขัดแย้ง” มีค่าติดลบ ทั้งยังต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ให้แก่ กสทช. สะท้อนว่า ผู้ประกอบการ งบ จะต้องรับส่วนแบ่งการขาดทุนเกินกว่าผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ที่นำส่งให้ กสทช. นั่นเอง

ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ๑

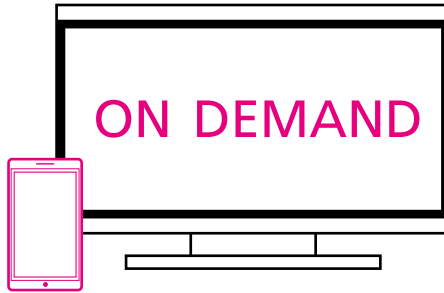
ผู้ประกอบการรายนี้เริ่มให้บริการในกลางปี พ.ศ. 2563 จึงมีผลประกอบการเฉพาะในปี พ.ศ. 2564 เป็นกลุ่มตัวอย่างที่บ่งชี้ว่าเนื่องจากเพิ่งเริ่มประกอบกิจการ จึงมีต้นทุนจากการลงทุนด้านโครงข่ายและช่องรายการค่อนข้างสูง ส่งผลให้เกิดการขาดทุน โดยมี “รายได้หลังหักต้นทุนขัดแย้ง” ติดลบ นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ให้แก่ กสทช. อีกด้วย

ดังนั้น ค่า CT ที่คำนวณได้สะท้อนว่า ผู้ประกอบการ จ จะต้องรับส่วนแบ่งการขาดทุนเกินกว่าผลการขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และสัดส่วนร้อยละ 4.3 ที่ขาดทุนอยู่ในรูปของค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO ที่นำส่งให้ กสทช.

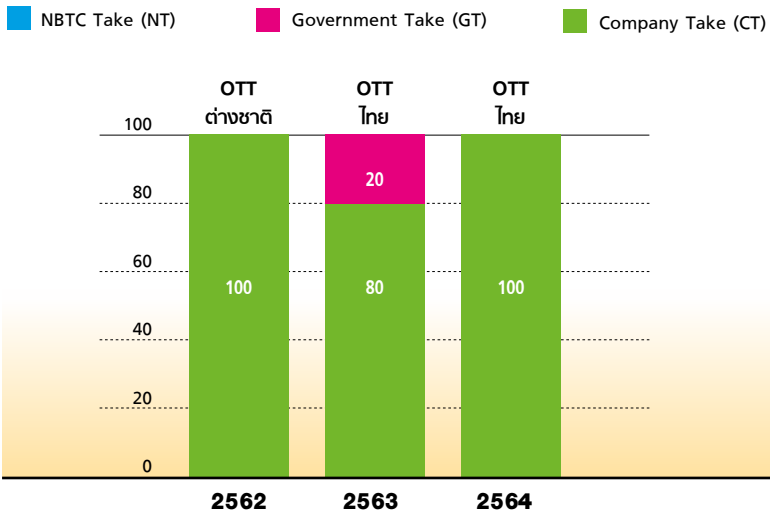
ผลการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกทั้ง 2 ราย สะท้อนว่า นอกจากต้นทุนในการประกอบกิจการ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายในการประกอบธุรกิจที่ต้องแบกรับแล้ว ผู้ประกอบการยังประสบกับสถานะที่แม้ผลประกอบการบริษัทจะขาดทุน แต่ยังคงจ่ายต้นทุนขัดแย้งจากการกำกับดูแลให้แก่ กสทช.

3

การวิเคราะห์ส่วนแบ่งรายได้ ของผู้ประกอบการ OTT TV แบบวิดีโอออนไลน์



ส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ OTT TV แบบวิดีโอออนไลน์
ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2564



หน่วย : ร้อยละ

การศึกษานี้ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ประกอบการ OTT TV แบบออนไลน์อันดับ 1 รายที่เป็นบริษัทข้ามชาติ และผู้ประกอบการแบบออนไลน์ที่เกิดจากการขยายธุรกิจของกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล 2 ราย โดยทุกรายได้จดทะเบียนธุรกิจในประเทศไทย และเนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. จึงไม่มีต้นทุนจากการกำกับดูแลทั้งต้นทุนแบบชัดแจ้งและต้นทุนแอบแฝง ดังนั้น จึงไม่มีค่า NT

จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการ 2 ใน 3 ราย ขาดทุนจากการดำเนินกิจการจึงไม่ได้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่รัฐ ทำให้ผู้ประกอบการ 2 รายนี้จะได้รับค่า CT เต็มร้อยละ หากประกอบกิจการขาดทุนจะเป็นภาระที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของตนเองและต้องรับส่วนแบ่งการขาดทุนทั้งหมดด้วยตนเอง

ขณะที่มีกลุ่มตัวอย่างเพียงรายเดียวที่มีผลประกอบการเป็นบวก โดยเป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลที่ขยายฐานการแพร่ภาพมาอยู่บน OTT ภายใต้กลยุทธ์ Single Content Multiple Platforms ที่มีศักยภาพในการแบ่งต้นทุนด้านเนื้อหากับธุรกิจโทรทัศน์และธุรกิจจำหน่ายลิขสิทธิ์ไปยังต่างประเทศ หรือได้รับเนื้อหาจากบริษัทในเครือที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เพื่อมาสร้างรายได้บนแพลตฟอร์ม OTT จึงส่งผลให้ค่า CT คำนวณได้เป็นสัดส่วนร้อยละ 80 และค่า GT ที่ภาครัฐได้รับอยู่ที่ร้อยละ 20 ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลแสดงให้เห็นว่า เมื่อผู้ประกอบการแพร่ภาพและเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. การแบ่งส่วนรายได้ระหว่างผู้ประกอบการและรัฐ จะมีสัดส่วนที่คงที่และชัดเจน

สรุปผลการศึกษาด้านต้นทุน การกำกับดูแลของกิจการโทรทัศน์ไทย

เมื่อแบ่งกลุ่มผู้ประกอบการที่ใช้ในการศึกษารังนี้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ



- 1 กลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก



- 2 กลุ่มผู้ประกอบการแพร่ภาพและเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต ได้แก่ ผู้ประกอบการ OTT TV แบบออนดีมานด์

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลที่มีผลการดำเนินงานดีมีกำไรสุทธิ จะสามารถสร้างส่วนรายได้ให้แก่ กสทช. (NT) ในรูปของค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมรายปี และค่า USO รวมทั้งยังสามารถแบ่งส่วนรายได้ให้แก่รัฐ (GT) ในรูปของภาษีเงินได้นิติบุคคล ขณะที่ผู้ประกอบการก็ได้รับส่วนแบ่งรายได้ (CT) ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า หากผู้ประกอบการสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมถึงได้รับความช่วยเหลือจาก กสทช. เช่น ค่าเช่า MUX จนส่งผลให้ต้นทุนหลักลดลงอย่างมาก ก็จะส่งผลให้ค่า CT มีสัดส่วนที่สูงกว่าค่า NT อย่างมากได้ แต่ในทางกลับกันหากผู้ประกอบการมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง และไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก กสทช. ในการลดต้นทุนหลัก ก็จะทำให้ค่า NT สูงกว่า CT

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรณีที่ผู้ประกอบการขาดทุนสุทธิ ซึ่งไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคล ทำให้รัฐไม่ได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่เป็นค่า GT และพบว่ามีผู้ประกอบการบางรายที่มี “รายได้หลังหักต้นทุนขัดแย้ง” แล้ว ยังมีค่าเป็นบวก แต่เมื่อรวมค่าภาระต่างๆ ที่ต้องจ่ายให้ กสทช. ทำให้ผลการ

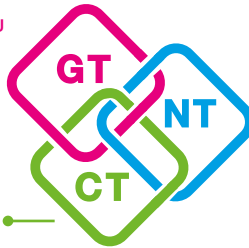
Government Take

ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐบาลได้รับ

ภาษีเงินได้
นิติบุคคล

Company Take

ส่วนแบ่งรายได้ที่
ผู้ประกอบการได้รับ



NBTC Take

ส่วนแบ่งรายได้ที่ กสทช. ได้รับ

- ค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่
- ค่าธรรมเนียมรายปี
- ค่า USO

ดำเนินงานขาดทุน ยิ่งถ้าปรากฏว่า “รายได้หลังหักต้นทุนชัดเจน” มีค่าติดลบ อยู่แล้ว ผู้ประกอบการจะยังมีส่วนขาดทุนเพิ่มขึ้นไปอีกจากภาระค่าใช้จ่ายที่ ต้องนำส่งให้ กสทช. ที่เป็นผู้กำกับดูแล

ผลการศึกษาข้อมูลกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศนแบบบอกรับสมาชิก ปรากฏในลักษณะเดียวกันกับผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล เพียงแต่ผู้ประกอบการ ในกลุ่มนี้ไม่ต้องเสียต้นทุนในการประมูลช่องหรือคลื่นความถี่ที่ต้อง จ่ายให้แก่ กสทช. จึงสามารถได้รับ CT ในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ประกอบการ โทรทัศนภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล อย่างไรก็ตาม หากผลการดำเนินงาน ขาดทุน ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ยังต้องเพิ่มส่วนขาดทุนของตัวเองมากขึ้น ไปอีก จากภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีและค่า USO ให้กับ กสทช.

เมื่อเปรียบเทียบกับฟากผู้ประกอบการในกลุ่มผู้ประกอบการ แพร่ภาพและเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต หรือ กลุ่มผู้ประกอบการ OTT แบบ วิดีโอออนดีมานด์ จะพบว่า การแบ่งส่วนรายได้มีความชัดเจนและตรงไป ตรงมา หากผู้ประกอบการมีความสามารถในการสร้างกำไรสุทธิ ส่วนแบ่ง รายได้ระหว่างผู้ประกอบการ (ค่า CT) กับส่วนที่รัฐจะได้รับ (ค่า GT) จะอยู่ในสัดส่วนที่คงที่ และหากผู้ประกอบการขาดทุนสุทธิ ผู้ประกอบการ ก็ต้องรับภาระขาดทุนนั้นด้วยตนเองอย่างเต็มส่วน ซึ่งจะส่งผล กระทบต่อรัฐในด้านเดียวคือ ไม่สามารถแบ่งส่วนรายได้ให้แก่รัฐในรูปของ ภาษีเงินได้นิติบุคคลเท่านั้น

2

ผลการวิเคราะห์ความเห็นของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการโทรทัศน์ไทย ในระบบนิเวศสื่อใหม่

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศไทย เกี่ยวกับการกำกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในนิเวศสื่อใหม่นั้น พบว่า มีความเห็นแตกต่างอย่างชัดเจนในแง่ของการที่ กสทช. จะเข้ามากำกับดูแลและการเก็บค่าใบอนุญาตในการเข้าสู่ตลาดโทรทัศน์ OTT แบบวิดีโอออนไลน์ ในมิติที่ว่าด้วยความชอบธรรมของการกำกับดูแล โดยกลุ่มผู้ประกอบการมองว่า สำหรับโทรทัศน์ในระบบออนไลน์ มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ กำกับดูแลอยู่แล้ว และการเก็บค่าธรรมเนียมโดย กสทช. ไม่ชอบธรรมเพราะการกำกับดูแลบนแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตไม่ได้อยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของ กสทช.

ขณะที่ผู้แทนจาก กสทช. เห็นว่าโทรทัศน์ออนไลน์ต้องถูกกำกับดูแลเพื่อลดช่องว่างระหว่างผู้ประกอบการในระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิมกับผู้ประกอบการ OTT ซึ่งเมื่อผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT เข้าระบบก็มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการด้วย นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลยังต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ชมที่ปัจจุบันย้ายไปรับข้อมูลข่าวสารจากแพลตฟอร์มออนไลน์

อย่างไรก็ตาม ทุกภาคส่วนเห็นด้วยกับการผ่อนปรนการกำกับดูแลเนื้อหาและโฆษณา โดยมองว่าระบบวิดีโอออนไลน์มีการกำกับดูแลเนื้อหาต่างจากสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิม เนื่องจากผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดการรับชมเนื้อหาด้วยตัวเองไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาสื่อและโฆษณา ดังนั้นการสร้างเกณฑ์มาตรฐานเพื่อปกป้องผู้บริโภคและมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องเรียนเพื่อให้อุตสาหกรรมได้กำกับดูแลกันเองเป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลควรผลักดัน รวมถึงส่งเสริมให้อุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ในเวทสื่อใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในด้านต้นทุนและศักยภาพการแข่งขัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สรุปแนวคิดและความเห็นในการกำกับดูแล โทรทัศน์ในนิเวศสื่อใหม่ของพียูส่วนได้ส่วนเสีย

	หน่วยงานรัฐ	ผู้ประกอบการทีวีแบบดั้งเดิม	ผู้ประกอบการ OTT
1 หน่วยงานกำกับดูแล	กสทช.	กำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ระหว่างผู้ประกอบการทีวีและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง	กำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยแพลตฟอร์มเอง
2 การออกกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล OTT TV	กสทช. ร่างกฎกำกับ	ไม่ควรเอากฎทีวีมากำกับ แต่ให้ใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ (พ.ร.บ.คอมฯ)	พ.ร.บ. คอมฯ
3 การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบกิจการ OTT TV/ ค่าธรรมเนียม	ควรขอใบอนุญาตประกอบกิจการและเก็บค่าใบอนุญาตแต่อาจลดหย่อนได้ หากมีคอนเทนต์ที่เป็นสารประโยชน์	ไม่ควรมีต้นทุนเพื่อให้เข้าตลาดได้ง่าย	ไม่ควรมีต้นทุน เพราะผู้ลงทุนมีความเสี่ยงสูงและการระดมทุนในการหารายได้มีความไม่แน่นอน
4 การกำกับดูแลการแข่งขัน	ควรเก็บค่าธรรมเนียม OTT เพื่อลดช่องว่างการแข่งขัน	ไม่ควรเก็บค่าธรรมเนียม OTT แต่ควรผ่อนปรนกฎทีวีดั้งเดิม	ไม่ควรเก็บค่าธรรมเนียม OTT แต่ใช้ระบบภาษีสรรพสามิตเหมือนธุรกิจแพลตฟอร์มออนไลน์อื่นๆ
5 การกำกับดูแลเนื้อหา	การกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ระหว่าง กสทช. กับตัวแทนภาคอุตสาหกรรม	การกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ระหว่างสำนักงาน กสทช. กับตัวแทนภาคอุตสาหกรรม/ลดการกำกับ/กำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยให้ผู้ประกอบการ OTT สร้างมาตรฐานของตัวเอง	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยให้ผู้ประกอบการ OTT สร้างมาตรฐานของตัวเองตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรม
6 การคุ้มครองผู้บริโภค	ใช้เกณฑ์ กสทช. ในการคุ้มครองเนื้อหาและสมาชิก	ใช้เกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) / พ.ร.บ. คอมฯ
7 การกำกับดูแลโฆษณา	การกำกับโฆษณาในโทรทัศน์ OTT ไม่ควรใช้ระบบการกำกับของทีวีดั้งเดิม โดยควรผ่อนปรนมากขึ้น และเน้นการกำกับ Target ads และรูปแบบโฆษณาในแบบใหม่ๆ มากขึ้น	On-demand: การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยให้ผู้ประกอบการ OTT สร้างมาตรฐานของตัวเองตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรม Video Sharing: พ.ร.บ. คอมฯ	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยให้ผู้ประกอบการ OTT สร้างมาตรฐานของตัวเองตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรม
8 แพลตฟอร์มกลางและเรตติ้งกลาง	-	ควรส่งเสริมแพลตฟอร์มกลางเพื่อเข้าถึงข้อมูลเรตติ้งและเป็นช่องทางส่งออกคอนเทนต์ไทยไปต่างประเทศ	ควรใช้ global platform ระดับโลกในการส่งออกเนื้อหาเนื่องจากมีระบบการบริหารจัดการที่ดีและไม่เป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการ
9 การส่งเสริม	ต้องใช้การส่งเสริมเป็นตัวนำ	การส่งเสริมควรเริ่มจากการ Deregulation ก่อน	ส่งเสริมคอนเทนต์ไทยให้ไปต่างประเทศ

ผู้ประกอบการเนื้อหา	ผู้ประกอบการโฆษณา	นักวิชาการ
กำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยแพลตฟอร์มเอง	กำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ระหว่างตัวแทนผู้ประกอบการโฆษณาและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง	กำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยแพลตฟอร์ม
พ.ร.บ. คอมฯ	พ.ร.บ. คอมฯ	พ.ร.บ. คอมฯ
ควรให้สามารถเข้าตลาดง่ายเพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้ผลิตเนื้อหา	-	ไม่ควรมีต้นทุน เพื่อเปิดโอกาสให้เทคโนโลยีได้ขยายตัวและเปิดช่องในการเข้าตลาดของรายใหม่
ควรผ่อนปรนการกำกับดูแลโทรทัศน์ระบบดั้งเดิม เช่นการกำกับเนื้อหา ผังรายการ และโฆษณา รวมทั้งสร้างอำนาจการต่อรองกับผู้ประกอบกิจการ OTT ให้ผู้ผลิตเนื้อหาสามารถมีทางเลือกและทำรายได้กับลิขสิทธิ์เนื้อหาได้อย่างเป็นธรรม	-	ควรกำกับดูแลเรื่องสัญญาและลิขสิทธิ์เนื้อหาอย่างเป็นธรรม
การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรมร่วมกัน	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรมร่วมกัน	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรมร่วมกัน
การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยแพลตฟอร์มระดับโลก	การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยข้อตกลงร่วมในภาคอุตสาหกรรม	ใช้กฎเดิมที่มีอยู่แล้ว พร้อมการกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยแพลตฟอร์มระดับโลก
การกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) โดยให้ผู้ประกอบกิจการ OTT สร้างมาตรฐานของตัวเองตามข้อตกลงในภาคอุตสาหกรรม / พ.ร.บ. คอมฯ	พ.ร.บ. คอมฯ	พ.ร.บ. คอมฯ
ควรใช้ global platform ระดับโลก ในการส่งออกเนื้อหา เนื่องจากมีระบบการบริหารจัดการที่ดีและไม่เป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการ	ควรมีระบบเรตติ้งแบบ Cross platform ที่ กสทช. ตีราคาจากดาต้าของ global platform หรือการทำเรตติ้งผู้ประกอบการโฆษณารายเล็กสามารถเข้าถึงได้ด้วยราคาที่ย่อมเยา	ควรใช้ global platform ระดับโลก ในการส่งออกเนื้อหา เนื่องจากมีระบบการบริหารจัดการที่ดีและไม่เป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการ
ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและค่าตอบแทนที่เป็นธรรมของผู้ผลิตเนื้อหา	-	ส่งเสริมความรู้ / เงินอุดหนุน / ลดการกำกับเนื้อหา / เชื่อมกับแพลตฟอร์มขายสินค้า

จากการสำรวจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรายประเด็น สามารถสรุปความเห็นในแง่ของการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศท่ามกลางระบบนิเวศสื่อที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1 อำนาจในการกำกับดูแล

กลุ่มตัวอย่างมองว่า การกำกับดูแลมีความจำเป็นทั้งในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภคและการสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน เพื่อให้ผู้ประกอบการในประเทศโดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการแบบดั้งเดิมสามารถแข่งขันได้ในตลาดที่มีเทคโนโลยีใหม่เข้ามา แต่ในแง่ของการกำกับดูแลกิจการ OTT TV ในกลุ่มวีดีโอออนไลน์ (สตรีมมิง) นั้น พบว่า มีมุมมองที่ต่างกัน 2 ประเด็นคือ

1.1 หน่วยงานที่กำกับดูแล

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐให้ความเห็นว่า กสทช. เหมาะสมที่จะรับหน้าที่ในการกำกับดูแล OTT TV เนื่องจากการกำกับดูแลเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะกับกลุ่มโทรทัศน์ในระบบสตรีมมิง ซึ่งยังไม่มีกำหนดองค์กรกำกับดูแลที่แน่ชัด โดยควรนำ OTT TV มาเข้าสู่ระบบเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันให้เท่าเทียมกันกับโทรทัศน์แบบดั้งเดิม รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอุตสาหกรรมในประเทศ

ทั้งนี้ตัวแทนจากหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเห็นว่า ผู้ประกอบกิจการ OTT TV มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าใบอนุญาตและต้องถูกกำกับดูแล ในขณะที่ผู้ประกอบกิจการทั้งกลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและผู้ประกอบกิจการแบบ OTT TV รวมถึงผู้ผลิตเนื้อหาและผู้ประกอบการโฆษณา เห็นว่า การส่งภาพและเสียงในอินเทอร์เน็ตไม่ได้อยู่ในขอบเขตการกำกับดูแลของ กสทช. และปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และ

ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำกับดูแลอย่างเคร่งครัดอยู่แล้ว ดังนั้น การแทรกแซงตลาดของ กสทช. และการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเข้าตลาดเป็นอำนาจที่ไม่ชอบธรรม ขณะที่แพลตฟอร์มระดับโลกในอุตสาหกรรมนี้มีรูปแบบการกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ที่เคร่งครัดอยู่แล้ว

ส่วนผู้เชี่ยวชาญกลุ่ม NGOs และนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน ด้านรัฐศาสตร์ และด้านกฎหมายเห็นว่า การกำกับดูแลไม่ควรใช้รูปแบบการสั่งการจากระดับบนสู่ระดับล่าง (Top-down) โดย กสทช. แต่ควรอยู่ในรูปแบบของการอภิบาลร่วมกันของแพลตฟอร์ม ซึ่งปัจจุบันแต่ละแพลตฟอร์มต่างมีการกำกับดูแลตัวเองในรูปแบบของ Community standard อยู่แล้ว และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าการกำกับดูแลจากภาครัฐ

1.2 การออกกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล OTT TV

ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เห็นว่า ควรออกกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล OTT TV ด้วยการแก้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ) เพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักวิชาการด้านกฎหมายมองว่าการออกกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบใดๆ ที่แทรกแซงกลไกตลาดเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง เพราะการออกกฎหมายและระเบียบจากหน่วยงานรัฐ จะมีรูปแบบของการออกคำสั่งในลักษณะ Top-down ซึ่งหากการออกกฎหมายและระเบียบดังกล่าวสร้างผลกระทบและเปิดช่องว่างให้มีการตีความโดยเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจและดุลยพินิจส่วนตัวในการพิจารณา การออกกฎหมายและระเบียบดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าการไม่ออกกฎหมายและระเบียบ

ขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการในระบบ OTT เห็นว่า ปัจจุบัน มีกฎหมายต่างๆ ที่ครอบคลุมการกำกับดูแล OTT TV อยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ที่ครอบคลุมการกำกับเนื้อหาของ OTT TV พระราชบัญญัติอาหาร พระราชบัญญัติยา พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง ที่คุ้มครองผู้บริโภค ในการใช้ผลิตภัณฑ์ต่างๆ รวมถึงการดูแลในเรื่องลิขสิทธิ์ที่แพลตฟอร์ม สื่อโลกมีระบบ AI ตรวจสอบการละเมิดลิขสิทธิ์ได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับ OTT TV เพียงแต่ใช้กลไกกฎหมายที่มีอยู่เดิมเสริมกับการขอความร่วมมือกับ แพลตฟอร์ม น่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า ทั้งการร่างกฎเกณฑ์ขึ้นมา กำกับดูแล ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าสามารถสร้างประโยชน์ให้กับ ผู้ประกอบการและผู้ใช้งาน เนื่องจากผู้ใช้งานต้องการให้รัฐเข้ามากำกับ ดูแลเรื่องความปลอดภัยในการใช้งานอินเทอร์เน็ตมากกว่า

2 การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบการ OTT

การเข้าสู่ตลาด OTT มีทั้งจากกลุ่มผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ในรูปแบบของวิดีโอออนดีมานด์ที่เป็นทีวีสตรีมมิ่ง และในรูปแบบของ วิดีโอแชร์ริงที่ให้คนทั่วไปสามารถผลิตเนื้อหาเผยแพร่ในแบบ UGC อยู่บนแพลตฟอร์มออนไลน์ ส่วนผู้ประกอบการในประเทศนั้นมาจาก กลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เริ่มใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ในการแพร่ภาพ และกลุ่ม ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ขยายธุรกิจสู่ตลาดนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแล ให้ความเห็นว่า ผู้ประกอบการ ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดนี้ ควรเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลของ กสทช. โดยมีการ ตั้งบริษัทจดทะเบียนประกอบการในประเทศไทย แต่เนื่องจากการ เป็นการ เข้าสู่ตลาดของเทคโนโลยีใหม่ จึงยังไม่ควรใช้การกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป เพื่อเปิดโอกาสให้มีการสร้างนิเวศสื่อที่มีประสิทธิภาพให้ดีขึ้นก่อน ซึ่ง สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารแพลตฟอร์ม OTT ที่มองว่า เพื่อเปิดโอกาส ให้กลุ่มบริษัทใหม่ๆ ที่มีศักยภาพในการเติบโต (start-up) ได้เข้าสู่ตลาดที่ต้อง ใช้การลงทุนสูงเพื่อผลิตเนื้อหาประเภท Original content ดังนั้น การตั้ง

กำแพงในการเข้าตลาดด้วยต้นทุนที่สูง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบตัวเงินหรือไม่นั้น อาจสร้างภาระจนทำให้กิจการเติบโตไม่ได้

ขณะที่ตัวแทนของนักวิชาการและภาคประชาสังคม มองว่า การเรียกผู้ประกอบการมาขึ้นทะเบียนเพื่อยืนยันตัวตนเป็นเหมือน “การคุกคาม” จากภาครัฐ โดยเฉพาะในนิวส์สื่อเสรีที่ผู้ใช้งานต้องการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นทางออกของกลุ่มคนเหล่านี้ในปัจจุบัน

3 คำธรรมเนียมในการประกอบกิจการ

ปัจจุบันต้นทุนในการกำกับดูแล (Regulatory cost) ของผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มมีความเหลื่อมล้ำกัน เนื่องจากกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม (Linear TV) มีภาระค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้กับ กสทช.

กลุ่มตัวแทนผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่เห็นว่า การให้ OTT TV เข้าระบบควรต้องมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามที่ กสทช. พิจารณากำหนดโดยจัดเก็บให้เพียงพอต่อการกำกับดูแล ซึ่งอาจจะมีการลดหย่อนค่าธรรมเนียมได้หากมีคอนเทนต์ที่เป็นสาระประโยชน์ ทั้งนี้ไม่ควรมีการเก็บซ้ำซ้อนในกรณีของกลุ่มผู้ประกอบการดั้งเดิมที่ย้ายไปประกอบกิจการบน OTT TV

ขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยระบุถึงความชอบธรรมของ กสทช. ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งอำนาจยังไม่ครอบคลุมถึงแพลตฟอร์มออนไลน์ ทั้งการประกอบกิจการไม่ควรมีต้นทุนจากการกำกับดูแลที่สูงจนไม่สามารถที่จะอยู่รอดในตลาดได้ และควรคำนึงถึงศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศที่มีต้นทุนค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการไทยด้วย ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่ผ่านมา มองว่ากลายเป็นภาระต้นทุนมหาศาลที่ทำให้ผู้ประกอบการเข้าและออกจากตลาดได้ยาก

4

การกำกับดูแลการแข่งขัน

ตัวแทนจากสำนักงาน กสทช. ระบุว่า จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล OTT TV เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันระหว่างโทรทัศน์ระบบดั้งเดิมกับโทรทัศน์ในระบบ OTT ในขณะที่ตัวแทนภาคอุตสาหกรรมมองว่าโทรทัศน์แบบดั้งเดิมทั้งที่เป็นระบบบอกรับสมาชิกและฟรีทีวี ได้ขยายธุรกิจไปสู่การออกอากาศเนื้อหาบนแพลตฟอร์ม OTT เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นการลดช่องว่างในการแข่งขันที่ดีที่สุดในมุมมองของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม คือ การผ่อนปรนกฎระเบียบการประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมทั้งในประเด็นของข้อจำกัดเวลาโฆษณา และการลดค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ

ฟากผู้ประกอบการ OTT เห็นว่า แม้แพลตฟอร์ม OTT วิดีโอออนไลน์มาตรฐานระดับโลกในรูปแบบสตรีมมิ่งจะมีการขยายตัวเชิงรุกไปทั่วโลกโดยมีการลงทุนสูงและมีรูปแบบการหารายได้จากการระดมทุนของผู้ถือหุ้น ซึ่งไม่ต่างกับธุรกิจแพลตฟอร์มของ Start-up อื่นๆ ทั้ง OTT TV ยังเป็นเทคโนโลยีใหม่ที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทั้งในแง่ของการลงทุนด้านเนื้อหาและระบบจัดการ ในขณะที่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงและมีผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ เข้ามาในตลาดอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในมุมมองของแพลตฟอร์มที่อยู่ท่ามกลางสงครามการแข่งขัน มองว่า OTT TV ไม่มีลักษณะของการผูกขาดตลาดที่ชัดเจน การเข้ามาของ OTT TV โดยเฉพาะประเภทสตรีมมิ่ง เป็นการสร้างทางเลือกและความหลากหลายให้กับผู้ชมชาวไทย ทั้งยังขยายตลาดให้กับผู้ผลิตเนื้อหาและช่องสถานีโทรทัศน์แบบดั้งเดิมสามารถใช้ OTT เป็นแพลตฟอร์มในการแสวงหาผู้ชมและรายได้จากต่างประเทศได้อีกด้วย

นอกจากนี้ การเข้ามาของ OTT ในรูปแบบสตรีมมิ่งได้ผนวกอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบดั้งเดิมเข้าไปในห่วงโซ่อุปทานของ OTT TV ทั้งยังมีการลงทุนที่ช่วยกระตุ้นรายได้ให้กับผู้ผลิตเนื้อหา พร้อมกับยกระดับราคาและมาตรฐานการทำงานให้กับอุตสาหกรรมคอนเทนต์ในประเทศมาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ตัวแทนจากผู้ผลิตเนื้อหา OTT ได้สะท้อนให้เห็นถึง แนวโน้มของอำนาจการต่อรองที่ลดลงของผู้ผลิตเนื้อหา หลังจากแพลตฟอร์มต่างประเทศเริ่มมีตัวแทนในประเทศไทย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหาก มีการผูกขาดของแพลตฟอร์มที่จ้างผลิต หรือผู้ประกอบการ OTT มีการแข่งขันกันลดราคา มาตรฐานค่าตอบแทนเชิงวิชาชีพของผู้ผลิตเนื้อหา ก็จะตกต่ำ

5 การกำกับดูแลเนื้อหา OTT TV

ผู้บริหารระดับสูงของ กสทช. ระบุถึงนโยบายที่ต้องการลดการใช้มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ในการกำกับดูแลเนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี ซึ่งใช้การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อบแบบ Top-down เพื่อ ส่งเสริมการกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) ระหว่างภาคอุตสาหกรรม กับ กสทช. ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มตัวแทนผู้บริหารของสำนักงาน กสทช. และ ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมบางส่วนที่เห็นว่าควรมีการผ่อนปรน การกำกับดูแลเนื้อหาแต่ต้องมีกลไกอื่นๆ มารองรับ

ขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมอีกส่วนหนึ่ง และผู้ประกอบการ OTT เห็นว่า การกำกับดูแลตัวเองของแพลตฟอร์มได้มาตรฐานสากลอยู่แล้ว ยิ่งผู้ชมเป็นคนเลือกเข้าถึงเนื้อหาต่างๆ ในรูปแบบออนดีมานด์ ความชอบธรรม ในการกำกับดูแลเนื้อหาของหน่วยงานภาครัฐจึงถูกลดทอนลง เนื่องจากผู้ชม คือคนคัดเลือกเนื้อหาที่คิดว่าเหมาะสมกับตนเอง ทั้งหลายแพลตฟอร์ม สตรีมมิ่งมีระบบการจัดช่วงอายุการรับชม โดยเฉพาะการจัดแยกบัญชี ของเด็กออกจากบัญชีของผู้ใหญ่อย่างชัดเจน พร้อมกับมีระบบแจ้งเตือน เนื้อหาที่ไม่เหมาะสม มีการระบุระดับความรุนแรงก่อนนำเสนอเนื้อหาและ ระบบการรายงานตอบกลับแบบ Real-time ของผู้ชมที่มีต่อเนื้อหาชิ้นๆ ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการเห็นว่า เป็นระบบที่เหมาะสมกับพฤติกรรม ผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป ทั้งการกำกับดูแลเนื้อหาในรูปแบบการเซ็นเซอร์นั้น มีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้แต่ละช่องมีการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลที่เป็น อัตวิสัย (Subjectivity) ในการกำกับ และยังบั่นทอนความคิดสร้างสรรค์ของ

ผู้ผลิตเนื้อหาสื่ออีกด้วย จึงควรใช้การกำหนดช่วงอายุการรับชมและมีหลักปฏิบัติที่คุ้มครองผู้ชมเป็นหลักมากกว่าใช้การเซ็นเซอร์

6 การคุ้มครองผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ การคุ้มครองเนื้อหาที่กระทบต่อกลุ่มเด็กเยาวชนและกลุ่มเปราะบาง กับการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบบอกรับสมาชิกโทรทัศน์ โดยตัวแทนจากสำนักงาน กสทช. มองว่าไม่ควรมีการผ่อนปรนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากปัจจุบันมีการแบ่งส่วนการทำงานได้อย่างดีแล้ว

ขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการเห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคควรมีการกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด เพื่อการบริการที่ดีแก่กลุ่มลูกค้า โดยในส่วนแพลตฟอร์มระดับโลกนั้นมียุทธศาสตร์ให้บริการในกลุ่มเปราะบางอยู่แล้ว ทั้งระบบเครื่องช่วยฟัง (Assistive listening) ระบบการบรรยายด้วยเสียงแบบ Audio description ระบบ Screen reader และระบบตัวอักษรบรรยายหน้าจอหลายภาษา ดังนั้นผู้แทนจากกลุ่มผู้ประกอบการรวมถึงนักวิชาการจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบใหม่ที่ซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก ขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในประเทศมองว่าเป็นต้นทุนเพิ่มเติมของสถานที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและดูแลจาก กสทช. เพื่อสร้างการรับรู้ให้ทั่วถึงและเท่าเทียม

7 การกำกับดูแลโฆษณา

กลุ่มผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการเห็นตรงกันว่า ไม่ควรนำมาตรฐานการจำกัดเวลาโฆษณาของระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมาใช้กับระบบ OTT TV เนื่องจากระบบ OTT TV เป็นระบบออนไลน์ที่ผู้บริโภคเป็นผู้เลือกที่จะรับชมโฆษณาหรือไม่ก็ได้ จึงมีกลไกตลาดที่เหมาะสมอยู่แล้ว ขณะที่ตัวแทนผู้กำกับดูแลเห็นว่า การกำกับดูแลเนื้อหาการโฆษณาที่เกินจริงและเป็นอันตรายต่อผู้ชมนั้นยังคงจำเป็นอยู่ แต่การกำหนดเวลาโฆษณาใน OTT TV นั้นไม่สามารถทำได้ในระบบออนไลน์ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ

ผู้ประกอบการที่มองว่า ปัจจุบันแพลตฟอร์ม OTT TV ระดับโลกมีแนวทางที่ชัดเจนอยู่แล้ว

โดยหากเป็น OTT ในรูปแบบของ SVoD ที่มีการเก็บค่าสมาชิกจากผู้ชมแพลตฟอร์มระดับโลกจะเข้มงวดในส่วนของการโฆษณา โดยเฉพาะในรูปของการโฆษณาแฝงที่เป็น Product placement และ Product integration³ เช่น Netflix มี Community guideline ระบุชัดว่า กรณีที่มีการจ้างการผลิตทำคอนเทนต์ใดๆ เข้าสู่แพลตฟอร์มของตน Netflix จะไม่อนุญาตให้ผู้ผลิตเนื้อหาที่ได้รับการว่าจ้างใส่โฆษณาแฝงในเนื้อหาที่จะทำให้เสียอรรถรสการรับชมและกระทบต่อความคิดสร้างสรรค์ของเนื้อหา

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาแบบ Tie-in อาจมีปัญหากับเนื้อหาที่ไม่ใช่ Original content ของแพลตฟอร์ม ซึ่งมีโฆษณาแฝงมาในเนื้อหาอยู่แล้ว และอาจกระทบต่อแนวทางการหารายได้ของผู้ประกอบการในประเทศที่ปัจจุบันการ Tie-in สินค้าถือเป็นส่วนหนึ่งของรายได้หลัก

กรณีบริการแบบ AVoD หรือ วิดีโอออนดีมานด์/วิดีโอแชร์ริงที่มีการหารายได้จากการโฆษณา ตัวแทนของแพลตฟอร์มต่างชาติในระบบสตรีมมิ่งอย่าง VIU ระบุว่า แพลตฟอร์มมีการกำกับดูแลตัวเองตามกลไกตลาดอยู่แล้ว โดยกำหนดให้การโฆษณาในซีรีส์ 1 ตอนมีระยะเวลาไม่เกิน 3 นาที เพื่อไม่ให้ผู้ชมเสียอรรถรส

นอกจากนี้ในระบบแพลตฟอร์มที่เป็นวิดีโอแชร์ริง ซึ่งหลายสำนักข่าวและผู้ทำเนื้อหาในรูปแบบ UGC ใช้ในการเผยแพร่คอนเทนต์ก็มีรายได้จากสปอนเซอร์ในการทำคอนเทนต์ โดยสำนักข่าว The Standard ระบุว่า การจัดทำเนื้อหาที่ได้รับการจ้างจากผู้สนับสนุน (Sponsor) จะระบุให้ผู้อ่านรับทราบว่า ส่วนนี้เป็นเนื้อหาที่มีผู้สนับสนุน หรือ Advertorial แยกชัดเจน

³ Product placement หรือการ Tie-in คือการวางสินค้าโดยมีโลโก้ของแบรนด์แฝงในภาพของเนื้อหาภาพยนตร์ ละคร หรือซีรีส์ ในขณะที่ Product integration คือการใส่สินค้าและโลโก้ของแบรนด์ในสคริปต์และบทของตัวละคร โดยทั้งสองกลยุทธ์เป็นโฆษณาที่สร้างความตระหนักรู้และความจงรักภักดีให้กับสินค้า

จากคอนเทนต์ข่าว และจะไม่รับ Sponsor ที่สร้างความไม่น่าเชื่อถือให้กับเนื้อหาข่าวด้วย

ส่วนกรณีของ YouTube หรือ Facebook นั้น ภาคอุตสาหกรรมและภาควิชาการมีข้อกังวลในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้งานที่รวมศูนย์อยู่เฉพาะในแพลตฟอร์มระดับโลก จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพในการหารายได้ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการทำแพลตฟอร์มกลางสำหรับคอนเทนต์ที่เป็นเนื้อหาไทย เพื่อให้ได้ข้อมูลความนิยมและ Traffic journey ของผู้เข้าชมในการเป็นฐานเพื่อทำการตลาดและแสวงหารายได้

ทั้งผู้ประกอบการยังเห็นตรงกันว่า การกำกับดูแลโฆษณาเกินจริงและเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ยังเป็นเรื่องจำเป็น โดยสามารถใช้กลไกจากกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ในการกำกับและควบคุมผู้กระทำผิดได้ แต่ถ้าจะกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาในรูปแบบ Product placement และการขายตรงผ่านหน่วยงานกำกับดูแล จำเป็นต้องทำให้ครอบคลุมทั้งอุตสาหกรรมเนื่องจากปัจจุบันเจ้าของผลิตภัณฑ์มีการจ้าง Influencer ตรงไม่ผ่านเอเจนซีโฆษณา ซึ่งกลุ่มนี้อาจละเมิดต่อกฎเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่วางไว้ ฉะนั้นต้องพิจารณาศักยภาพของหน่วยงานกำกับดูแลได้ด้วยว่า สามารถครอบคลุมการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาในทุกกลุ่มได้จริง

8

การสร้างแพลตฟอร์มกลางและฐานข้อมูลความนิยมกลาง

ปัจจุบันฐานข้อมูลผู้ใช้งานในแพลตฟอร์ม OTT โดยเฉพาะ User's journey ส่วนใหญ่อยู่ในการกำกับดูแลของแพลตฟอร์มต่างชาติ ขณะที่บริษัทเอเจนซีโฆษณาจำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลนี้ในการออกแบบโฆษณาแบบตรงกลุ่มเป้าหมาย (Target ads) แต่บริษัทเหล่านี้ไม่สามารถต่อรองใดๆ ได้เหมือนสมัยที่ทำโฆษณาในระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิม รวมถึงระบบการวัดเรตติ้งความนิยมที่เป็นลักษณะของการ Cross-rating ที่เก็บข้อมูลทั้งจากออนไลน์และออฟไลน์ ซึ่งแม้ปัจจุบันจะเปิดตัวใช้งานแล้ว แต่ก็ยังสร้างข้อกังขาถึงโมเดล

ที่เอเจนซีเล็กๆ ยังต้องกลับมาพึ่งพาระบบการวัดเรตติ้งจากบริษัทที่ผูกขาด อยู่เช่นเดิม ส่งผลให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์ในประเทศขาดระบบวัดเรตติ้ง ที่บูรณาการและเข้าถึงได้ในราคาที่เป็นธรรม

โดยตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมเสนอแนวทางการสร้างแพลตฟอร์มกลาง และระบบฐานข้อมูลความนิยมกลาง (ระบบเรตติ้ง) ที่เข้าถึงได้และเป็นธรรม ดังนี้

1) การสร้างแพลตฟอร์มกลาง : เป็นข้อเสนอที่เน้นการส่งเสริมให้เนื้อหาภาพยนตร์ ซีรีส์ และกีฬาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์ของไทยให้ส่งออกสู่ตลาดโลก โดยต้องการให้มีแพลตฟอร์ม เป็นแหล่งรวมแบบ One-stop Thai content service ที่เหมือนกับ แพลตฟอร์มระดับโลก แต่หน่วยงานภาครัฐไม่ควรทำหน้าที่ในการ บริหารจัดการแพลตฟอร์มนี้ เพราะมีข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมของระบบ ราชการ และในแง่ที่ไม่ดึงดูดใจให้ผู้ประกอบการส่งเนื้อหาเข้าร่วม ในแพลตฟอร์ม ซึ่งแพลตฟอร์มนี้จะช่วยเพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการ จากการขยายไปสู่ตลาดต่างประเทศ ทั้งยังเป็นการส่งออกสินค้าทาง วัฒนธรรมในลักษณะที่เป็น Soft-power ของไทยอีกด้วย

2) การจัดทำระบบฐานข้อมูลความนิยมกลาง : ตัวแทนจาก อุตสาหกรรมโฆษณา มองว่าปัจจุบันผู้ชมหรือผู้ใช้งานคนไทยได้ย้าย ไปอยู่บนแพลตฟอร์มระดับโลกเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นภาครัฐควร ช่วยเหลือให้ภาคอุตสาหกรรมเข้าถึงข้อมูลการใช้งานของผู้ชมจาก ระบบหลังบ้านของแพลตฟอร์มระดับโลก เพื่อใช้เป็นข้อมูลเรตติ้ง ความนิยม โดยต้องเปิดให้บริษัทเอเจนซีขนาดเล็กสามารถเข้าถึงข้อมูล เหล่านี้ได้ เพื่อลดช่องว่างและสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันใน อุตสาหกรรมโฆษณา ไม่ให้ต้องพึ่งพาข้อมูลจากแพลตฟอร์มระดับโลก หรือบริษัทจัดเรตติ้งแต่เพียงฝ่ายเดียว การกำกับดูแลโดยขอความร่วมมือ ในการสร้างความโปร่งใสเพื่อแชร์ข้อมูลให้กับอุตสาหกรรมน่าจะเป็น แนวทางที่ลดความเหลื่อมล้ำในการประกอบกิจการในอุตสาหกรรม โทรทัศน์ได้ระดับหนึ่ง

ตัวแทนหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์เห็นตรงกันว่า การส่งเสริมผู้ประกอบการเป็นประเด็นหลักที่ กสทช. ต้องผลักดัน แม้ปัจจุบันจะมีการสนับสนุนส่งเสริมกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ผ่านกองทุน 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการสื่อ มองว่า 2 กองทุนนี้ไม่สามารถตอบโจทย์ให้กับอุตสาหกรรมได้ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่กระจุกกระจายและมีการตรวจรับที่เคร่งครัดตามระบบราชการ ทำให้งานเชิงความคิดสร้างสรรค์ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ทั้งภาคอุตสาหกรรมยังเห็นว่า การลดช่องว่างของการแข่งขันระหว่างโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและโทรทัศน์ในรูปแบบ OTT สามารถทำได้ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบดั้งเดิมให้มีศักยภาพทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และรู้เท่าทันแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและการหารายได้ ซึ่งอาจทำได้ 2 ช่วงชั้น (Tiers) คือ การส่งออกเนื้อหาไทยให้ไปอยู่บนแพลตฟอร์มระดับนานาชาติ กับการสร้างแพลตฟอร์มไทยให้เป็นศูนย์กลางในการเข้าถึงเนื้อหาไทย โดยการกำหนดทิศทางของการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มีความสมดุล ไม่แทรกแซงกลไกตลาดจนทำร้ายอุตสาหกรรม และไม่ทำให้ยุทธศาสตร์ทั้งสองช่วงชั้นนี้แย่งลูกค้ากันเอง

ขณะที่ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมระบุว่า แทนที่จะมากำกับดูแลด้วยการตั้ง OTT TV เข้าสู่ระบบ กสทช. ควรให้การสนับสนุนทั้งในรูปแบบวงเงินและรูปแบบอื่นๆ เพื่อยกสถานะของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมให้สามารถแข่งขันได้ เช่น การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นระบบ การยกมาตรฐานค่าตอบแทนและสภาพการทำงานของผู้ผลิตเนื้อหา การลดภาษีสำหรับผู้ประกอบการสื่อสร้างสรรค์ การ Matching ธุรกิจเนื้อหากับช่องทางการจัดจำหน่ายเนื้อหา การทำการตลาด รวมถึงการสร้างทรัพยากร

มนุษย์ (Capacity building) ให้ประเทศไทยเป็น Hub ด้านการผลิตคอนเทนต์ในเอเชีย หรือการศึกษา Business model สำหรับการหารายได้ของสื่อในยุคเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น

จากการศึกษาข้างต้นสะท้อนประเด็นที่ภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลนโยบายกับภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการเห็นตรงกันในแง่ของการลดการกำกับดูแลโทรทัศน์แบบดั้งเดิมทั้งในแง่ของกระบวนการทำงาน การกำกับดูแลเนื้อหา รวมถึงการผ่อนปรนการกำกับโฆษณาให้เข้าสู่กลไกกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) ขณะที่การแทรกแซงกลไกตลาดของ กสทช. เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมกับกิจการโทรทัศน์ OTT นั้น ต้องดำเนินการอย่างมีสมดุล ไม่บั่นทอนนวัตกรรมทางเทคโนโลยีช่องทางตลาดใหม่ๆ และความคิดสร้างสรรค์ในการทำคอนเทนต์

บุคลากรในอุตสาหกรรมต่างเห็นตรงกันว่า ค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการคือต้นทุนที่สูงที่ทำให้ผู้ประกอบการเข้าและออกจากตลาดได้ยาก ซึ่งควรเป็นประเด็นหลักที่ต้องมีการผ่อนปรน ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องส่งเสริมผู้ประกอบการในประเทศให้เชื่อมโยงกับกิจการ OTT ข้ามชาติ โดยยังคงอำนาจการต่อรองในเชิงธุรกิจที่ช่วยยกระดับวงการสื่อในประเทศด้วยการหาเงินสนับสนุนจากต่างประเทศมาในอุตสาหกรรมคอนเทนต์ สร้างมาตรฐานการทำงานของผู้ผลิตเนื้อหาให้ได้รับความคุ้มครองตามหลักสากล รวมถึงปกป้องลิขสิทธิ์ของผู้ผลิตเนื้อหาให้สามารถเป็นกลไกในการหารายได้ในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ การกำกับดูแลที่มีอยู่ในปัจจุบัน



จากการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องเผชิญกับการแข่งขันในการแย่งผู้ชมจากกิจการ OTT โดยจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มพบว่าปัญหาหลักของกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมคือ ต้นทุนการกำกับดูแลที่เหลื่อมล้ำและการหารายได้ที่ยากลำบากในบริบทปัจจุบัน เนื่องจากเม็ดเงินโฆษณาไหลออกไปสู่แพลตฟอร์มออนไลน์ ดังนั้นโจทย์ใหญ่ของการปรับแนวทางการกำกับดูแลที่นอกจากจะคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถเข้าถึงเนื้อหาที่มีคุณภาพและหลากหลาย (Quality and diversity of contents) แล้ว ยังต้องคำนึงถึงความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมโทรทัศน์และผู้ประกอบการในทุกช่วงชั้นของห่วงโซ่อุปทานที่ต้องปรับไปตามเทคโนโลยีแห่งยุคสมัย

ดังนั้น การกำกับดูแลจะต้องลดช่องว่างของการแข่งขันให้มีความเป็นธรรม ปรับมาตรฐานการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและกิจการ OTT ให้สอดคล้องกัน โดยมีผลประโยชน์สาธารณะของผู้ชมเป็นที่ตั้ง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ลดต้นทุนของกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม รวมถึงการมีมาตรการสนับสนุนด้วยเครื่องมือทางภาษีหรือเงินทุนอุดหนุนด้านเนื้อหาและเทคโนโลยี

ที่ผ่านมาในหลายประเทศได้ปรับกฎเกณฑ์สำหรับกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิม เพื่อพร้อมรับกับการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยี เช่น สหราชอาณาจักร ได้ออก “Broadcasting White Paper” ที่มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การทบทวนสถานะ และการหารายได้ของทีวีสาธารณะ การกำกับโทรทัศน์ในรูปแบบวิดีโอออนดีมานด์ และการทบทวนประเภทรายการในประเภท Must Carry (Woodhouse, 2023) ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดให้ The BBC ทีวีสาธารณะในสหราชอาณาจักร ปรับเป็นระบบออนไลน์อย่างเบ็ดเสร็จ

ขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้ปรับรวมกฎการกำกับดูแลเนื้อหาของ โทรทัศน์ดิจิทัลเข้ากับโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเมื่อ พ.ศ. 2561 พร้อมเปิด จุด One-stop service สำหรับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ให้เป็นหนึ่งในหมวดหมู่ของการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่เรียกว่า “Go business Singapore” เพื่อให้ง่ายและสะดวกแก่ผู้ประกอบการ

สาธารณรัฐเกาหลี ได้ปรับแก้ Broadcasting Act บังคับใช้ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2565 (Korean Law Information Center, 2022) โดยกฎหมายมีการผ่อนปรนระเบียบการควบคุมระหว่างโทรทัศน์ ระบบภาคพื้นดินและดาวเทียม เพื่อให้เกิดการลงทุนระลอกใหม่ในกลุ่มผู้ประกอบการ ขนาดกลางและเล็ก ทั้งยังคลายกฎระเบียบการกำกับโฆษณาเพื่อกระตุ้น เม็ดเงินการโฆษณาและสปอนเซอร์ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในประเทศ เช่น การตั้งคณะทำงานศึกษาการผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อรองรับการส่งออกวัฒนธรรม K-pop และการปรับประเภทโฆษณาที่กำกับให้ชัดเจนมากขึ้น (KCC, n.d.)

ส่วนในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่และเป็นประเทศ ดันกำเนิดของแพลตฟอร์ม OTT ระดับโลก ก็พยายามเปิดเสรีและออกแบบ นโยบายเชิงรุกในการสนับสนุนให้มีการสร้างสรรค์นวัตกรรมการแพร่ภาพและ เสียงให้เป็นต้นแบบของโลก

ขณะที่ในประเทศไทย การประมูลใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 ส่งผลให้ผู้ประกอบการเชิง พาณิश्यเข้ามาในตลาดจำนวนมาก ซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้มีต้นทุนสูงจากการ ประมูลใบอนุญาตและอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับดูแล แตกต่างจากบริการ OTT บนแพลตฟอร์มออนไลน์ที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎระเบียบการกำกับดูแลระหว่างโทรทัศน์ แบบดั้งเดิมกับโทรทัศน์ OTT ได้ดังนี้

ตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลระหว่าง กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและการกำกับดูแลโทรทัศน์แบบ OTT ในปัจจุบัน

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม		กิจการโทรทัศน์แบบ OTT
	โทรทัศน์แบบใช้คลื่นความถี่ (ดิจิทัลทีวี)	โทรทัศน์แบบไม่ใช้คลื่นความถี่ (เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม IPTV)	
1 การเข้าสู่ตลาด	ใบอนุญาต ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ (ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ-ได้มาโดยประมูลคลื่นความถี่)	ใบอนุญาต ไม่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ (ได้มาโดยยื่นขอรับใบอนุญาตไม่ต้องประมูลคลื่นความถี่)	- ไม่ต้องขออนุญาต -
2 เนื้อหารายการ	ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำความผิดที่เข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง		มุ่งเน้นการห้ามโดยทุจริตหรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน (พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
3 ผังรายการ	การจัดทำผังรายการ ต้องจัดทำและเสนอผังรายการต่อ กสทช. ก่อนเริ่มให้บริการ สัดส่วนรายการที่มีสาระ ต้องมีสัดส่วนรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนี้ ■ กิจการบริการสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 70% ■ กิจการบริการชุมชน ไม่น้อยกว่า 70% ■ กิจการบริการทางธุรกิจ ไม่น้อยกว่า 25%	การจัดทำผังรายการ ต้องจัดทำและเสนอผังรายการต่อ กสทช. ก่อนเริ่มให้บริการ สัดส่วนรายการที่มีสาระ - ไม่กำหนด -	การจัดทำผังรายการ - ไม่กำหนด - สัดส่วนรายการที่มีสาระ - ไม่กำหนด -
4 โฆษณา	เนื้อหาโฆษณา ห้ามโฆษณาหลอกลวง หรือโฆษณาเกินจริง ระยะเวลาโฆษณา โฆษณาและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละ 12.5 นาที (เฉลี่ยทั้งวันต้องไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาที)	เนื้อหาโฆษณา ห้ามโฆษณาหลอกลวง หรือโฆษณาเกินจริง ระยะเวลาโฆษณา โฆษณาและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที (เฉลี่ยทั้งวันต้องไม่เกินชั่วโมงละ 5 นาที)	เนื้อหาโฆษณา ห้ามโฆษณาหลอกลวง หรือโฆษณาเกินจริง (พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระยะเวลาโฆษณา - ไม่กำหนด -

ตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลระหว่าง
กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและการกำกับดูแลโทรทัศน์แบบ OTT ในปัจจุบัน

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม		กิจการโทรทัศน์แบบ OTT
	โทรทัศน์แบบใช้คลื่นความถี่ (ดิจิทัลทีวี)	โทรทัศน์แบบไม่ใช้คลื่นความถี่ (เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม IPTV)	
5 การคุ้มครองผู้บริโภค	การคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป ■ ห้ามกำหนดเงื่อนไขการให้บริการที่มีลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ■ ห้ามระงับหรือหยุดการให้บริการโดยไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบเป็นการล่วงหน้า	การคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป ■ ห้ามกำหนดเงื่อนไขการให้บริการที่มีลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ■ ห้ามระงับหรือหยุดการให้บริการโดยไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบเป็นการล่วงหน้า ■ อยู่ภายใต้มาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก	การคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป ห้ามผู้ประกอบการทำสัญญาที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องรับผิดชอบหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด (พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540)
	การคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เด็กและเยาวชน ■ จัดเรตรายการ เพื่อให้ ออกอากาศตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ■ ต้องออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคมหรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชน อย่างน้อยวันละ 60 นาที ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงเนื้อหารายการ ■ จัดให้มีการให้บริการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงรายการโทรทัศน์ ■ จัดให้มีบริการคำบรรยายแทนเสียง (Closed Caption: CC) บริการเสียงบรรยายภาพ (Audio Description: AD) และบริการล่ามภาษามือ (Sign Language: SL) ตามระยะเวลาที่กำหนดต่อวัน	การคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เด็กและเยาวชน - ไม่กำหนด - ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงเนื้อหารายการ - ไม่กำหนด -	การคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เด็กและเยาวชน - ไม่กำหนด - ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงเนื้อหารายการ - ไม่กำหนด -

ตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลระหว่าง
กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและการกำกับดูแลโทรทัศน์แบบ OTT ในปัจจุบัน

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม		กิจการโทรทัศน์แบบ OTT
	โทรทัศน์แบบใช้คลื่นความถี่ (ดิจิทัลทีวี)	โทรทัศน์แบบไม่ใช้คลื่นความถี่ (เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม IPTV)	
6 การแข่งขัน	การป้องกันการผูกขาด ถูกกำกับดูแลด้วยหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับกิจการโทรทัศน์ (การกำหนดนิยามตลาด ผู้มีอำนาจเหนือตลาด พฤติกรรม ผูกขาด และการรวมธุรกิจอันถือเป็นการผูกขาด)		การป้องกันการผูกขาด ถูกกำกับดูแลด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไป (พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560)
	หลักเกณฑ์อื่นๆ Must Have ¹ , Wholesale Must Offer	หลักเกณฑ์อื่นๆ Must Carry, เรียงหมวดหมู่, เรียงช่อง, Must Have, Wholesale Must Offer	หลักเกณฑ์อื่นๆ -
7 ค่าธรรมเนียม	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี ถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี ตามชั้นบันได สูงสุดไม่เกิน 1.50%		ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี - ไม่ถูกเรียกเก็บ -
	ค่า USO ถูกเรียกเก็บค่า USO ตามชั้นบันได สูงสุดไม่เกิน 1.50%		ค่า USO - ไม่ถูกเรียกเก็บ -
8 การส่งเสริม	ส่งเสริมผ่านกองทุนที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน		มีการส่งเสริมโดยเน้นไปที่ ผู้ประกอบการดั้งเดิมและการ พยายามสร้างแพลตฟอร์ม OTT TV กลางสำหรับคอนเทนต์ ในประเทศ

ที่มา : สรุปลงโดยคณะผู้วิจัย

¹ ที่ประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ 7/2566 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2566 ได้มีมติเห็นชอบ
ในหลักการให้ยกเลิกประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่เผยแพร่ได้
เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 (Must Have) โดยมอบหมายให้สำนักงาน
กสทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป เพื่อนำความเห็นที่
ได้มาประกอบการพิจารณาก่อนออกประกาศ

บทวิเคราะห์ช่องว่างการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์และ แนวทางการผ่อนปรนกฎระเบียบในกิจการโทรทัศน์แบบดิจิทัล

ผลการศึกษาพบว่า การที่กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. นับว่าเป็นต้นทุนธุรกิจในรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมีศักยภาพและมีความยืดหยุ่นที่แข่งขันได้กับกิจการ OTT ในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการผ่อนปรนกฎระเบียบดังนี้

**ข้อเสนอแนะ
เร่งด่วน
ลำดับที่**

1 การปรับลดต้นทุนการเข้าสู่ตลาดแพร่ภาพ กระจายเสียงในกิจการโทรทัศน์แบบดิจิทัล

ผลการศึกษาพบว่า การเข้าสู่ตลาด คือต้นทุนใหญ่ที่สุดของการประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และเป็นนโยบายลำดับแรกที่ต้องมีการทบทวนและผ่อนปรน เนื่องจากต้นทุนใบอนุญาตในการประกอบกิจการและต้นทุนค่าธรรมเนียม ได้แก่ ต้นทุนค่าใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่ (เฉพาะโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล) และ ต้นทุนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี รวมถึง ต้นทุนค่า USO (เงินรายปีที่นำส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ กทปส.) ถือเป็นช่องว่างทางการเงินในฐานะต้นทุนขัดแย้งที่แตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม กับผู้ประกอบการ OTT

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลพบว่า สัดส่วนค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับการกำกับดูแลการเข้าตลาดและการเก็บค่าธรรมเนียมของประเทศต้นแบบที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจที่มีรูปแบบสินค้าคุณธรรม (Merit goods²) ต่างจากประเทศต้นแบบที่มีทิศทางในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการเข้าตลาดได้ง่ายในแง่ของต้นทุนที่มีราคาไม่สูงจนเกินไป แต่จะเข้มงวดในแง่การประกอบกิจการให้ผู้ชมได้ประโยชน์สูงสุดมากกว่า

² สินค้าคุณธรรม (Merit goods) เป็นสินค้าที่เมื่อมีการให้บริการแล้วจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสังคม โดยหากมีการส่งเสริมในทางที่ถูกที่ควรจะสร้างผลกระทบเชิงบวกให้กับสังคม

1.1 ใบอนุญาตประกอบกิจการ

กรณีศึกษาในต่างประเทศพบว่า กลุ่มประเทศที่มีทีวีสาธารณะเป็นสื่อฟรีทีวีประเภทหลักที่แพร่ภาพและเสียงในประเทศจะมีเงื่อนไขของการเข้าตลาดในกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่ไม่ใช้รูปแบบของการประมูล แต่ใช้วิธีคัดเลือกคุณสมบัติ (Beauty contest) เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร ที่พิจารณาให้ใบอนุญาตกับผู้ประกอบการเดิมในระบบภาคพื้นฟรีทีวีด้วยต้นทุนที่ไม่สูงเกินกว่าผลประโยชน์ ขณะที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดที่มีฐานผู้ชมขนาดใหญ่ แม้จะมีรูปแบบของการออกใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลกับโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ที่เป็นทั้งระบบใช้คลื่นและไม่ใช้คลื่น แต่ในปี พ.ศ. 2559 มีการสร้างรูปแบบ Incentive auction³ ด้วยการเวนคืนคลื่นความถี่จากโทรทัศน์ดั้งเดิมในกลุ่มที่ใช้คลื่นไปใช้จัดสรรเพื่อบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ (สำนักงาน กสทช., 2561) สะท้อนให้เห็นว่าแนวโน้มที่การส่งสัญญาณภาพและเสียงทางโทรทัศน์แบบดั้งเดิมผ่านคลื่นความถี่ ไม่ใช่ทรัพยากรที่มีจำกัดอีกต่อไป เพราะสามารถแทนที่ได้ด้วยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

ในกรณีประเทศไทย ผลจากการประมูลใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ได้สะท้อนถึงต้นทุนราคาและปริมาณผู้เล่นที่ไม่แปรผันตามกับความสามารถในการอยู่รอดในอุตสาหกรรม แม้ในภายหลังจะมีการผ่อนผันจาก กสทช. ที่ช่วยแก้ปัญหาบางส่วนเพื่อให้กลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในกลุ่มโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้ในนิเวศสื่อใหม่ แต่ท้ายที่สุดเมื่ออุตสาหกรรมได้ปรับตัว และเหลือทางเลือกของผู้ประกอบการน้อยลง เท่ากับชี้ให้เห็นว่า ไม่ควรใช้โมเดลการประมูลเพื่อให้ได้ใบอนุญาตของระบบโทรทัศน์ในอนาคต เนื่องจากการประมูลจะสร้างต้นทุนที่สูงให้กับผู้ประกอบการและไม่คำนึงถึงคุณภาพของเนื้อหาและความหลากหลายของสื่อในระบบนิเวศ

ยิ่งเมื่อเทียบกับโทรทัศน์แบบ OTT ที่ไม่มีต้นทุนการเข้าตลาดจากการกำกับดูแล ยิ่งสร้างช่องว่างของการประกอบกิจการ ฉะนั้น การเปลี่ยนผ่าน

³ Incentive auction คือระบบที่มีการให้สิทธิผู้ประกอบการโทรทัศน์ที่ถือสิทธิประกอบกิจการคลื่นความถี่โทรทัศน์สามารถเสนอขายคลื่นคืนให้กับผู้ประกอบการอื่น ซึ่งการประมูลคลื่นความถี่จะจัดโดย Federal Communications Commission (FCC, 2023)

ของโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลไปสู่ระบบการเป็นโทรทัศน์ในรูปแบบ OTT จึงควรมีการเก็บค่าใบอนุญาตฯ ในระดับที่ต่ำ เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านรูปแบบการประกอบกิจการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี และค่า USO

ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในไทย มีภาระต้องจ่าย (1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีในอัตราขั้นบันไดตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ และ (2) ค่า USO ในอัตราขั้นบันได (อัตราเดียวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี) ตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำส่งเงินรายปีเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วถือเป็นภาระต้นทุนทางธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญ⁴ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์รายเล็ก

แม้จะมีมาตรการช่วยเหลือด้วยการลดหย่อนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีหากมีการนำเสนอรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตลอดทั้งปีในสัดส่วนที่กำหนด เช่น ในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 90 ของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ประเภทบริการทางธุรกิจ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการตรวจสอบเนื้อหารายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้ดุลพินิจซึ่งสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ผู้ประกอบการที่ยื่นขอลดหย่อนค่าธรรมเนียมและสร้างภาระให้แก่ กสทช. ในการใช้ทรัพยากรบุคคลและระยะเวลาในการตรวจสอบ

⁴ ข้อมูลจากผู้ร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น (Focus group) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2565

รายละเอียดของการออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในประเทศต้นแบบ

สาธารณรัฐเกาหลี



ระยะเวลาของ
ใบอนุญาต
5 ปี

รูปแบบการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต

การคัดเลือกตามคุณสมบัติ

ค่าธรรมเนียม

โทรทัศน์แบบภาคพื้นรูปแบบสาธารณะ :
ไม่เก็บค่าธรรมเนียมในช่อง KBS และช่องการศึกษา

โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก :

ไม่เกินร้อยละ 6 ของรายได้ในปีที่ผ่านมาของผู้ประกอบการ โดยกำหนดเพดานไม่เกิน 1 ล้านวอนต่อใบอนุญาตหรือประมาณ 26,400 บาท โดยทุกบางส่วนจะนำส่งเงินไปที่กองทุน Broadcasting Communication Development Fund (Bae, Kim & Lee LLC, 2022)

สาธารณรัฐสิงคโปร์



ระยะเวลาของ
ใบอนุญาต
10 ปี

รูปแบบการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต

การคัดเลือกตามคุณสมบัติ ในทุกกลุ่มประเภททีวี

ค่าธรรมเนียม

โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก :

ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี 2.5% ของผลประกอบการ 50,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 1,288,900 บาท/ปี (เลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่คำนวณได้อัตราที่สูงกว่า) แต่ไม่มีการคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ระดับชาติในระบบภาคพื้น (IMDA, 2022)

สหราชอาณาจักร



ระยะเวลาของ
ใบอนุญาต
10 ปี ขึ้นไป

รูปแบบการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต

การคัดเลือกตามคุณสมบัติในทุกกลุ่มประเภททีวียกเว้นทีวีสาธารณะ

ค่าธรรมเนียม

ขั้นต่ำ 1,000 ปอนด์/ปี หรือประมาณ 42,004 บาท/ปี และเก็บตามขั้นบันได โดยหักค่าธรรมเนียมตามขั้นของรายได้ของผู้ประกอบการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.34 ของรายได้จากการประกอบกิจการ แต่ไม่สูงกว่า 75,000 ปอนด์ หรือประมาณ 3,150,308 บาทต่อเดือน (Ofcom, 2023b)

สหรัฐอเมริกา



ระยะเวลาของ
ใบอนุญาต
5 ปี ขึ้นไป

รูปแบบการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต

การประมูล (Incentive auction) โดยมีการพิจารณาคุณสมบัติก่อนและมีการแจ้งต่อสาธารณะพร้อมรับฟังความเห็น (Public Notice) เพื่อร่วมพิจารณาและแสดงความเห็นถึงคุณสมบัติของผู้ประกอบการ

ค่าธรรมเนียม

โทรทัศน์ดิจิทัลภาคพื้นดิน (มี 5 สถานีทั่วประเทศ) เสียค่าธรรมเนียมรายปีขั้นต่ำ 49,750 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 1,711,932 บาท

โทรทัศน์โครงข่ายเคเบิลและ IPTV เสียค่าธรรมเนียมรายปี 0.77 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 26.50 บาท ต่อจำนวนผู้ใช้บริการ

โทรทัศน์โครงข่ายดาวเทียม เสียค่าธรรมเนียมรายปี 0.48 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 16.52 บาท ต่อจำนวนผู้ใช้บริการ

(สำนักงาน กสทช., 2561)

จากตารางข้างต้นพบว่า ประเทศต้นแบบในการศึกษาหลายประเทศ จะมีการจำกัดเพดานของราคาใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมรายปี ทั้งยังปรับ กระบวนการออกใบอนุญาตที่เน้นการพิจารณาคุณสมบัติและอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการเข้าตลาดได้ง่ายและสะดวกที่สุด เช่น กรณีของ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่สามารถขอใบอนุญาตโทรทัศน์ผ่านระบบออนไลน์ ผ่าน “Go business Singapore” ได้เหมือนกับการขอใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจอื่นๆ หรือกรณีสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบ Licensing and Management System (LMS) ในการยื่นขอใบอนุญาตโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบภาคพื้นดิน โทรทัศน์ระบบเคเบิล รวมถึงโทรทัศน์สำหรับผู้ให้บริการโครงข่าย IPTV ซึ่งเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ให้กับอุตสาหกรรมโทรทัศน์ด้วยแนวทางที่เป็นมิตรกับผู้ประกอบการ มากขึ้น ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี การให้ใบอนุญาตจะเป็นการคัดเลือกตาม คุณสมบัติ ซึ่งอยู่ภายใต้ 2 องค์กร และ 2 กฎหมายด้วยกัน กล่าวคือ Korea Communications Commission (KCC) จะคัดเลือกโทรทัศน์ระบบฟรีทีวี ภาคพื้นภายใต้ Broadcasting Act ส่วน Ministry of Science and ICT (MSIT) จะคัดเลือกโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก และ IPTV ภายใต้กฎหมาย IPTV Act (Bae, Kim & Lee LLC, 2022) โดยที่ผ่านมา สาธารณรัฐเกาหลี มีการทบทวนการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่เพื่อปรับสู่โทรทัศน์แบบออนดีมานด์ มากขึ้น อีกทั้งยังยกระดับการให้บริการของโทรทัศน์ในระบบภาคพื้นเป็นระบบ Ultra High Definition เกือบทั้งหมด (Bae, Kim & Lee LLC, 2022)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการลดต้นทุน การเข้าสู่ตลาดแพร่ภาพกระจายเสียง ในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

- ปรับรูปแบบและวิธีการเข้าตลาดของผู้ประกอบการโทรทัศน์ โดย กรณีที่ กสทช. ยังคงเลือกเทคโนโลยีการแพร่ภาพและเสียงด้วย ระบบภาคพื้นดินอยู่นั้น การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการไม่ควร ใช้การประมูลที่แข่งขันกันด้านราคา ซึ่งควรมีการปรับแก้ใน มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับกิจการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์

และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้ต้องใช้วิธีการคัดเลือกด้วยการประมูล แต่ให้ใช้วิธีคัดเลือกที่สามารถปรับให้ยืดหยุ่นกับบริบทของตลาดที่ความต้องการใช้คลื่นความถี่เพื่อออกอากาศกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลลดลงและเริ่มมีเทคโนโลยีการแพร่ภาพกระจายเสียงในรูปแบบอื่นทดแทนได้ เช่นในต่างประเทศที่มีขนาดตลาดไม่ใหญ่มาก มักจะใช้การคัดเลือกคุณสมบัติ (Beauty contest) ในการให้ใบอนุญาต โดยกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่ตลาด เพื่อไม่ให้ต้นทุนการประกอบการสูงจนเป็นภาระต้นทุนของผู้ประกอบการ

■ ควรปรับปรุงระบบและการให้ใบอนุญาตให้มีความซับซ้อนน้อยลง ด้วยการลดประเภทของใบอนุญาต โดยมุ่งเน้นเฉพาะการแบ่งประเภทใบอนุญาตเพียงมิติที่สำคัญ เช่น แบ่งตามวัตถุประสงค์ (แสวงหากำไร/ไม่แสวงหากำไร) ดังที่กำหนดในประเทศต้นแบบ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์และสหราชอาณาจักร เนื่องจากการกำหนดโครงสร้างในรูปแบบดังกล่าวจะเชื่อมโยงต่อการกำหนดเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมและเกณฑ์การหารายได้ได้ชัดเจนมากขึ้น โดยไม่ต้องแบ่งตามพื้นที่ให้บริการ เป็นต้น หรืออาจยกเลิกใบอนุญาตสำหรับกิจการที่ไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลแบบ Ex-Ante เพื่อลดต้นทุนการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ อีกทั้งกำหนดนิยามของกิจการโทรทัศน์ IPTV ให้ชัดเจน

■ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง การผลิตนำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายหรือรับติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet TV Box) ให้การนำเข้า Internet TV Box มาใช้งานเป็นการส่วนตัว ในปริมาณที่ไม่กระทบต่อการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรม ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ
เร่งด่วน
ลำดับที่

2 การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้วยลิขสิทธิ์ เนื้อหาและสร้างสมดุลการหารายได้จากลิขสิทธิ์ เนื้อหาด้วยการบุกวง Wholesale Must Offer, Must Carry และ Must Have

ปัจจุบัน “เนื้อหา” คือ หัวใจสำคัญในการแข่งขันของสงครามแพลตฟอร์มการให้บริการโทรทัศน์ การหารายได้จากลิขสิทธิ์เนื้อหาจึงเป็นสิ่งสำคัญของ Business model ใหม่สำหรับกิจการโทรทัศน์ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์สามารถเชื่อมช่องว่างทางการแข่งขันระหว่างโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและโทรทัศน์ OTT ด้วยการสร้างอำนาจการต่อรองให้กับผู้ผลิตเนื้อหาในการขายลิขสิทธิ์คอนเทนต์ไปสู่แพลตฟอร์มต่างๆ ภายใต้สัญญาที่เป็นธรรม ส่งผลให้ผู้ผลิตเนื้อหาและผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์จากเนื้อหาที่สร้างสรรค์ได้สูงสุด

อย่างไรก็ตาม การกำกับลิขสิทธิ์ของเนื้อหา ต้องพิจารณาความสมดุลของสิทธิผู้ประกอบการในการหารายได้จากลิขสิทธิ์และสิทธิของผู้ชมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม จึงควรทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ดังนี้

นถ
Wholesale
Must Offer

ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพรายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญ พ.ศ. 2556 มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือผู้ประกอบการรายเล็กจากการถูกผูกขาดเนื้อหารายการอันมีลิขสิทธิ์โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งกฎ Wholesale Must Offer ได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ได้สิทธิในการแพร่เสียงแพร่ภาพรายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญ ต้องทำข้อเสนอบริการเพื่อให้ผู้ประกอบการรายอื่น สามารถเลือกที่จะเข้าเจรจาเพื่อนำสิทธิในการแพร่เสียงแพร่ภาพของรายการดังกล่าวไปให้บริการประชาชนรับชมได้อย่างแพร่หลาย โดยข้อเสนอดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาด

ลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์⁵

แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดที่ใช้ได้กับรายการกีฬาเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้กำกับเนื้อหาประเภทอื่นได้ ซึ่งส่งผลให้ยังมีคอนเทนต์อื่นๆ ที่ผูกขาดด้วยการทำสัญญาลิขสิทธิ์แบบผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว (All rights) เช่น การผูกขาดลิขสิทธิ์เนื้อหาภาพยนตร์ ซีรีส์ หรือสารคดีของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่กีดกันผู้ประกอบการรายเล็ก ในทางกลับกันกฎดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายที่ต้องถูกบังคับให้เผยแพร่เนื้อหาของตนเองด้วยกฎ Must Carry ก็ไม่มีแรงจูงใจในการลงทุนซื้อลิขสิทธิ์เพื่อมาหารายได้ ส่งผลให้ไม่มีเนื้อหาลิขสิทธิ์ที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นตัวเลือกให้ผู้บริโภค



เกิดจากความพยายามให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเนื้อหาสื่อคุณภาพที่จำเป็นโดยปราศจากอุปสรรค ทั้งทางด้านราคาและเทคโนโลยีตามหลักการ “Universal access” กสทช. จึงออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (ได้แก่ เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม และ IPTV) มีหน้าที่ต้องออกอากาศช่องรายการฟรีทีวี (ดิจิทัลทีวี) ซึ่งถือเป็นบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนสามารถรับชมในโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกได้อย่างทั่วถึง โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ ดัดแปลง ผังรายการหรือเนื้อหารายการ

ในต่างประเทศมีการบังคับใช้กฎ Must Carry เช่นกัน แต่เป็นการใช้กับช่องทีวีสาธารณะหรือฟรีทีวีที่มีปริมาณช่องไม่มากนัก เช่น สหราชอาณาจักรบังคับใช้กับทีวีสาธารณะ 4 ช่อง สาธารณรัฐสิงคโปร์บังคับใช้กับฟรีทีวีจำนวน 7 ช่อง ในขณะที่สหรัฐอเมริกากำหนดให้โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกต้องให้ช่องสัญญาณไม่เกิน 1 ใน 3 ในการให้บริการ

⁵ ข้อ 3 ของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพรายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญ พ.ศ. 2556

Must Carry โดยมีข้อตกลงทางการเงินระหว่างโทรทัศน์ระบบภาคพื้นกับโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในการยินยอมให้ออกอากาศ (Retransmission consent) (FCC, 2021b)

ขณะที่การบังคับใช้กฎ Must Carry ของไทยใช้กับกลุ่มโทรทัศน์ดิจิทัลเชิงพาณิชย์และโทรทัศน์สาธารณะทุกช่อง โดยภาระต้นทุนการส่งสัญญาณออกอากาศหลักให้เป็นต้นทุนของผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งแม้ในท้ายที่สุดกฎดังกล่าวจะเป็นผลบวกกับทั้งผู้ประกอบการทีวีดิจิทัลที่ทำให้ได้ Eyeballs มากขึ้นและผู้ประกอบการระบบบอกรับสมาชิกที่ได้เนื้อหาออกอากาศฟรี แต่เมื่อมีกรณีที่ต้องซื้อลิขสิทธิ์ถ่ายทอดสดที่มีราคาสูง กฎ Must Carry อาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์ที่มีผู้ได้ประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือ Free rider และทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการลงทุนด้านลิขสิทธิ์



กสทช. ออกประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 โดยกำหนดให้รายการถ่ายทอดสดกีฬาสำคัญ ได้แก่ การแข่งขันกีฬาซีเกมส์ การแข่งขันกีฬาอาเซียนพาราเกมส์ การแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ การแข่งขันเอเชียนพาราเกมส์ การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก การแข่งขันกีฬาวอลเลย์บอล และการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย เป็นรายการโทรทัศน์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ภายใต้การให้บริการฟรีทีวีเท่านั้น

ขณะที่ปัจจุบันการแข่งขันกีฬาเหล่านี้มีรูปแบบการหารายได้จากการขายลิขสิทธิ์ ซึ่งแม้จะมีการออกกฎ Wholesale Must Offer แต่กลับไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการร่วมกันซื้อลิขสิทธิ์รายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญเพื่อนำไปออกอากาศ เพราะอาจถูกผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายอื่นซึ่งไม่ได้เข้าร่วมซื้อลิขสิทธิ์กลายเป็น Free rider ที่นำไปออกอากาศทางอ้อมได้โดยอาศัยกฎ Must Carry

กฎระเบียบการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ตามหลักการ Universal Access ในประเทศต้นแบบ

สาธารณรัฐเกาหลี



- **Must Carry:** ปรบลดช่องที่ถูกกำหนดให้โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกกลุ่มเคเบิลทีวีแพร่ภาพจากโทรทัศน์ฟรีทีวีหลัก 4 ช่อง เหลือเพียง 2 ช่อง คือ KBS1 และ Educational Broadcasting System โดยหากมีรายการของทั้งสองช่องที่ติดปัญหาลิขสิทธิ์ต้องปรึกษา MSIT เป็นรายกรณีไป ส่วน IPTV ต้อง Must Carry รายการข่าวบางรายการเพื่อบริการผู้ชมอย่างทั่วถึง
- **Must Have:** มีการกำหนดรายการบางรายการเป็น “รายการออกอากาศหลัก” ที่ผู้ให้บริการกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทจะต้องร่วมกันให้บริการรายการดังกล่าว เช่น โอลิมปิกฤดูร้อนและฤดูหนาว, FIFA World Cup เป็นต้น
- **การเข้าถึงของผู้พิการ:** มาตรา 52 ของ Broadcasting Act ได้ถูกบัญญัติขึ้นให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจำเป็นต้องมี คำบรรยายภาพ เสียงบรรยายภาพ ภาษามือ ฯลฯ เพื่อช่วยเหลือผู้ชมที่พิการ เช่น ผู้ประกอบการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายดาวเทียม จะต้องมีคำบรรยายภาพร้อยละ 70 เสียงบรรยายภาพร้อยละ 7 และภาษามือร้อยละ 4 และสำหรับผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่าย IPTV จะต้องมีคำบรรยายภาพร้อยละ 70 เสียงบรรยายภาพร้อยละ 5 และภาษามือร้อยละ 3 ของเวลาการนำเสนอเนื้อหาทั้งหมด ในขณะที่โทรทัศน์แบบ OTT นั้นไม่มีการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว (สำนักงาน กสทช., 2561)
- **การกำหนดแพคเกจราคา:** โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกต้องให้บริการราคาที่สมเหตุสมผล

สาธารณรัฐสิงคโปร์



- **Must Carry:** Broadcasting Act มาตรา 19 ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจะต้องนำฟรีทีวี (จำนวน 7 ช่อง) ไปออกอากาศในโครงข่ายของตนเอง
- **Wholesale Must Offer:** Infocomm Media Development Authority (IMDA) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ออกกฎ Anti-Siphoning ซึ่งมีจุดประสงค์ไม่ให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในระบบบอกรับสมาชิกมีอำนาจผูกขาดในการมีสิทธิประมูลรายการสำคัญ และต้องเผยแพร่เนื้อหา Exclusive content ของตนเองให้เท่าเทียมกันในทุกแพลตฟอร์มที่ผู้ให้บริการสามารถเข้าถึงได้
- **Must Offer:** IMDA ได้ประกาศรายชื่อประเภทของรายการสำคัญในราชกิจจานุเบกษา (รายการถ่ายทอดสดกีฬา) ซึ่งต้องแพร่ภาพออกอากาศได้อย่างทั่วถึง
- **การเข้าถึงที่หลากหลาย:** IMDA ได้ออกประกาศ Content Code for Nationwide Managed Transmission Linear Television Services โดยข้อที่ 8 ได้กล่าวถึงมาตรฐานการใช้ภาษาของช่องรายการ ซึ่งจะต้องใช้ 4 ภาษาหลัก ได้แก่ ภาษาอังกฤษ จีน มาเลย์ และทมิฬ
- ไม่มีการกำหนดแพคเกจราคาของระบบโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

สหราชอาณาจักร



- **Must Carry:** ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกต้องนำสื่อสาธารณะ 4 ช่องหลักไปออกอากาศในโครงข่ายของตนเอง
- **Must Have:** มีการทบทวนและกำหนดรายชื่อเหตุการณ์และการถ่ายทอดสดกีฬาสำคัญที่ต้องออกอากาศทั่วถึงในทุกโครงข่าย รวมถึงแพลตฟอร์มดิจิทัลด้วย

กฎระเบียบการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ตามหลักการ Universal Access ในประเทศต้นแบบ

■ **การเข้าถึงเนื้อหาของผู้พิการ:** Code on Television Access Services ซึ่งกำหนดค่าดัชนีเป้าหมายการเข้าถึงได้ การทำเสียงบรรยายภาพ และภาษามือในระยะ 10 ปีของการได้ใบอนุญาตอย่างเป็นลำดับขั้นบันได โดยผู้ให้บริการโทรทัศน์สาธารณะถูกคาดหวังให้ทำซ้ำได้ร้อยละ 90 - 100 เสียงบรรยายภาพร้อยละ 10 และภาษามือร้อยละ 5 ของชั่วโมงรายการตลอดทั้งปี ในขณะที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกอื่นๆ จะมีดัชนีที่ต่ำกว่า กล่าวคือ ต้องมีซ้ำได้ร้อยละ 80 เสียงบรรยายภาพร้อยละ 10 และภาษามือร้อยละ 5 ของชั่วโมงการออกอากาศตลอดทั้งปี (Ofcom, 2021a)

■ ไม่มีการกำหนดเพดานราคาของระบบโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

สหรัฐ อเมริกา



■ **Must Carry:** สถานีโทรทัศน์เชิงพาณิชย์แบบบอกรับสมาชิกจะต้องทบทวนรายชื่อและคัดเลือกช่องที่จะออกอากาศตามที่ Federal Communications Commission (FCC) กำหนด พร้อมทั้งมีการยินยอมพร้อมตกลงราคาเพื่อจ่ายค่าตอบแทนจากการส่งสัญญาณทีวีภาคพื้นไปบนช่องของโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Retransmission consent)

กรณีโครงข่ายดาวเทียม: ถ้าผู้ให้บริการโครงข่ายดาวเทียมตกลงที่จะให้สถานีโทรทัศน์ส่งรายการผ่านทางโครงข่ายดาวเทียมของตน ผู้ให้บริการโครงข่ายดาวเทียมนั้นจะต้องดำเนินการให้กับทุกสถานีโทรทัศน์ภายในเขตพื้นที่

กรณีเคเบิลทีวี: ระบบเคเบิลแต่ละระบบที่มีช่องรายการมากกว่า 12 ช่องจะต้องมีการแบ่งความจุสัญญาณไม่เกิน 1 ใน 3 ของระบบเพื่อทำการส่งสัญญาณของ Must Carry station โดยผู้ประกอบการเคเบิลเป็นผู้เลือกช่องที่จะมาออกอากาศของตน

กรณีของ Retransmission consent ทางสถานีโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ต้องให้ความยินยอมในการออกอากาศช่องรายการของตนเองกับผู้ให้บริการโครงข่ายเคเบิลและโครงข่ายดาวเทียม โดย FCC เปิดให้ทั้งสองฝ่ายมีการเจรจาตกลงกันเองภายใต้กรอบของ FCC (FCC, 2021b)

■ **กฎหมายลิขสิทธิ์:** สหรัฐอเมริกามีความเข้มงวดกับการรักษาสิทธิของเจ้าของผลงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีหลักการใช้อย่างเป็นธรรม (Fair use) ที่ได้กำหนดให้มีกรณีที่ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ ได้แก่ การใช้งานเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจารณ์ การแสดงความคิดเห็น การรายงานข่าว การเรียนการสอน หรือการวิจัย และเป็นประเทศที่มีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ดิจิทัล (Digital Millennium Copyright Act 1998: DMCA) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2541 โดยกำหนดให้มีระบบการแจ้งเตือนให้ลบเนื้อหา ซึ่งจะช่วยให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่เป็นเจ้าของพื้นที่ที่ให้บริการเนื้อหา ไม่ต้องรับผิดชอบจากการมีเนื้อหาละเมิดลิขสิทธิ์ในพื้นที่ให้บริการของตน หากได้ลบหรือปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาตามที่ได้รับแจ้งจากระบบการแจ้งเตือนจากเจ้าของลิขสิทธิ์ (สำนักงาน กสทช., 2561)

เมื่อเทียบกับกรณีศึกษาของต่างประเทศ พบว่ากฎระเบียบด้านเนื้อหาของ กสทช. กระทบต่องิ๊งการโทรทัศน์ในทางปฏิบัติ ทั้งยังกระทบกับผู้บริโภค เช่น ในกรณีจออำนเกิดมาจากปัญหาลิขสิทธิ์การเผยแพร่ จึงควรทบทวนกฎระเบียบเพื่อให้กิจการโทรทัศน์ในประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยไม่กระทบต่อการรับชมของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

**การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้วยลิขสิทธิ์เนื้อหาและ
สร้างสมดุลการหารายได้จากลิขสิทธิ์เนื้อหาด้วยการทบทวน
กฎ Wholesale Must Offer, Must Carry และ Must Have**

การปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ของเนื้อหาให้เหมาะสมกับพฤติกรรมผู้รับสารที่มุ่งสู่แพลตฟอร์มออนไลน์ และปกป้องสิทธิ์ของผู้ชมให้เข้าถึงเนื้อหาคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยสรุปสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- สำนักงาน กสทช. และกรมทรัพย์สินทางปัญญาควรร่วมกันกำหนดทิศทางการป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ในเนื้อหาของผู้ประกอบการกิจการในอุตสาหกรรม อีกทั้งควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการหารายได้จากลิขสิทธิ์เนื้อหาให้กับผู้ประกอบการ พร้อมกับการให้ความรู้และส่งเสริมการทำสัญญาการซื้อขายลิขสิทธิ์ที่เท่าเทียม โดยคำนึงถึงการใช้งานลิขสิทธิ์ที่เป็นธรรมด้วย โดยอาจให้ความรู้ผ่านกรณีศึกษา การมีตัวอย่างสัญญาซื้อขายลิขสิทธิ์ต้นแบบทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมถึงการมีที่ปรึกษาทางกฎหมายด้านลิขสิทธิ์ที่ให้บริการแก่ผู้ประกอบการในราคาที่เข้าถึงได้
- ควรทบทวนกฎ Wholesale Must Offer ที่ช่วยเหลือการเข้าถึงลิขสิทธิ์เนื้อหาในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย เช่น การกระจายลิขสิทธิ์ให้ผู้ประกอบการรายย่อยตามช่วงเวลาความสดใหม่ของเนื้อหา เป็นต้น
- ควรทบทวนกฎ Must Carry และ Must Have ที่มีแนวโน้มในการสร้าง Free rider ซึ่งไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนในการซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหา อาจปรับจำนวนช่องรายการในข้อบังคับของกฎ Must Carry โดยเปิดให้เป็นไปตามกลไกตลาดยิ่งขึ้น พร้อมกับการขยายการเข้าถึงเนื้อหาแบบทั่วถึงและเท่าเทียม (Universal access) ไปยังแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์

- ควรปรับปรุงประกาศ กสทช. ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคณาพิการให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ โดยกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการคำบรรยายแทนเสียง (Closed Caption: CC) บริการเสียงบรรยายภาพ (Audio Description: AD) และบริการล่ามภาษามือ (Sign Language: SL) ให้สอดคล้องกับต้นทุนของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็ก รวมถึงควรมุ่งเน้นการให้ทุนสนับสนุนการจัดทำบริการดังกล่าว เช่น การให้ทุน USO ในการจัดหาระบบการแปลอัตโนมัติที่ได้มาตรฐานให้ผู้ประกอบการเข้าถึงโดยไม่มีค่าใช้จ่าย เพื่อนำทุนดังกล่าวมาใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ข้อเสนอแนะ เร่งด่วน ลำดับที่

3

การสนับสนุนการหารายได้ของผู้ประกอบการ โทรทัศน์แบบดั้งเดิมโดยการพ่อนปรน การกำกับดูแลการโฆษณา

การกำกับดูแลการโฆษณาเป็นประเด็นที่มาพร้อมกับการคุ้มครองผู้บริโภคและรักษาสิทธิของผู้ชม ที่ต้องสมดุลกับการหารายได้ของผู้ประกอบการกิจการเพื่อการอยู่รอดในทางธุรกิจ ซึ่งการกำกับดูแลโฆษณาในกลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิมจะเน้นที่เนื้อหาและระยะเวลาในการโฆษณาที่ไม่เอาเปรียบผู้ชม ขณะที่การกำกับดูแลโฆษณาในโทรทัศน์แบบ OTT จะเน้นประเด็นเรื่องเนื้อหาและการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคเป็นหลัก เนื่องจากระบบโฆษณาของ OTT จะเกิดจาก Target ads ที่ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในการประมวลผลและส่งโฆษณาไปที่ผู้ชมแต่ละคนตามความสนใจในขณะนั้น ซึ่งเป็นบริบทที่ผู้ชมมีอำนาจการต่อรองในการรับชมโฆษณามากกว่าระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

รูปแบบของโฆษณาในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) Advertising: โฆษณาทั่วไปที่ผู้บริโภคเห็นหรือได้ฟังระหว่างค้นรายการในรูปแบบของสปอตโฆษณา หรือเป็นโฆษณาที่อยู่ในรายการนั้นๆ (2) Sponsorship: การโปรโมตผู้สนับสนุนรายการด้วยการพูดถึงก่อนเข้ารายการ ระหว่างรายการ หลังจบรายการ หรือท้ายเครดิต (3) Tie-in: การแฝงโฆษณาสินค้าแทรกลงไปในเนื้อหารายการนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาพ เสียง สัญลักษณ์ หรือผ่านการกระทำของพิธีกรหรือนักแสดง และ (4) Advertorial /

Infomercial: การสร้างเนื้อหาแยกออกจากรายการหลักเพื่อให้เชื่อมโยงกับสินค้าโดยตรง โดยทำรูปแบบเหมือนกับเนื้อหาแต่เป้าหมายคือการทำเนื้อหาให้สามารถโฆษณาสินค้าของสปอนเซอร์ได้ ซึ่งระบุชัดเจนว่าเป็นพื้นที่โฆษณา (สำนักงาน กสทช., 2557)

ขณะที่การกำกับดูแลโฆษณาในระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิมจะประกอบด้วย 2 ส่วนได้แก่

1. การกำกับดูแลระยะเวลาในการโฆษณา: พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 จำกัดระยะเวลาในการโฆษณาโดยระบุให้ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ (ดิจิทัลทีวี) หารายได้จากการโฆษณาและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละ 12.5 นาที แต่รวมเวลาโฆษณาตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาที ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ที่มีการบอกรับสมาชิกหรือเรียกเก็บค่าบริการอื่น (เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม และ IPTV) จำกัดให้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที แต่รวมเฉลี่ยทั้งวันต้องไม่เกินชั่วโมงละ 5 นาที

2. รูปแบบโฆษณา: กสทช. ในการประชุมครั้งที่ 8/2565 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2565 ได้เห็นชอบแนวทางการนี้ระยะเวลาโฆษณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.175/2561 หมายเลขแดงที่ อร.214/2564 โดยนระยะเวลาโฆษณาแทรกในรายการรวมกับโฆษณาคั่นรายการ ส่งผลให้มีข้อจำกัดในเวลาและรูปแบบการโฆษณายิ่งขึ้น ทั้งการตีความรูปแบบของโฆษณา โดยเฉพาะประเภทโฆษณาแฝงยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นภาระด้านต้นทุนในการกำกับดูแลเนื้อหาอีกด้วย

ผลของข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องแสวงหารายได้ด้วยการสร้างเนื้อหาดราม่าเร้าอารมณ์เพื่อเรียกรेटติ้งหรือย้ายไปพึ่งพิงโฆษณาบนแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งปัจจุบันผูกขาดโดยแพลตฟอร์ม User-Generated Content (UGC) ระดับโลก เป็นต้น ขณะเดียวกันเมื่อรูปแบบของโฆษณาบนแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นทางเลือกที่ดีกว่า ทั้งในแง่ของการใช้ Target ads และการโฆษณาผ่านบุคคลที่มีผู้ติดตามจำนวนมากหรือที่เรียกว่า KOL (Key Opinion Leader) ส่งผลให้แพลตฟอร์มออนไลน์กลายเป็นทางเลือกใหม่ที่ดึงดูดเงินโฆษณาได้มากกว่าโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

หลักเกณฑ์และการกำกับโฆษณาในประเทศต้นแบบ

หลักเกณฑ์การกำกับโฆษณา

การกำกับโฆษณา

สาธารณรัฐเกาหลี



- Consumer Protection Act (2004)
- The Youth Protection Act (2006)
- The Act on Fair Labelling and Advertising (2014)
- The Enforcement of Decree of the Broadcasting Act (2021)

- ทบทวนและเพิ่มรูปแบบของโฆษณาเป็น 7 รูปแบบ⁶ (Korean Law Information Center, 2022)
- ฟ่อนปรนและปรับการกำกับดูแลโฆษณาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยให้ผู้ประกอบการสามารถเลือกช่วงเวลาและรูปแบบของโฆษณาไม่เกินร้อยละ 20 ของระยะเวลาของรายการ (Bae, Kim & Lee LLC, 2022) พร้อมกับฟ่อนปรนให้ผู้ผลิตเนื้อหาสามารถหารายได้จาก Product placement ในการทำเนื้อหาของตนอย่างเสรี เพื่อสร้างช่องทางการหารายได้ของผู้ผลิตรายการ (Korean Law Information Center, 2022)
- ปรับการใช้คอมพิวเตอร์กราฟฟิกในรูปแบบ Virtual advertising ที่เคยจำกัดเฉพาะโฆษณารายการกีฬาให้สามารถใช้ได้กับรายการบันเทิงด้วย

สาธารณรัฐสิงคโปร์



- หลักปฏิบัติสำหรับการโฆษณา (The Code of Advertising Practice) ซึ่งบริหารงานโดยสภาโฆษณาแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Advertising Standards Authority of Singapore: ASAS) ซึ่ง ASAS มีอำนาจที่จะถอนโฆษณาออกเมื่อเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักปฏิบัติ
- หลักปฏิบัติในการให้บริการสนับสนุนรายการโทรทัศน์ (TV Programme Sponsorship Code)

- กำหนดระยะเวลาการโฆษณาและตัวอย่างของรายการได้ไม่เกิน 14 นาทีต่อชั่วโมงในช่วงฟรีทีวี และไม่เกิน 21 นาทีต่อชั่วโมงในช่วงเคเบิล (IMDA, 2023c)
- กำหนดเงินได้จากโฆษณาของโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของรายได้ทั้งหมด

สหราชอาณาจักร



- หลักปฏิบัติการโฆษณาในโทรทัศน์ (Code on the Scheduling of Television Advertising: COSTA)

- กิจกรรมโทรทัศน์เชิงพาณิชย์โฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ 12 นาที (Ofcom, 2022)
- ไม่นำเสนอโฆษณาในรายการเด็ก

สหรัฐอเมริกา



- Children's Television Act (FCC, 2021a)
- Federal Trade Commission ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาเกินจริง

- กิจกรรมโทรทัศน์เชิงพาณิชย์กำหนดระยะเวลาโฆษณารายการเด็กไว้ที่ 10.5 นาทีต่อชั่วโมงในวันหยุดสุดสัปดาห์ และ 12 นาทีต่อชั่วโมงในวันธรรมดา

⁶ รูปแบบโฆษณา 7 รูปแบบได้แก่ 1) Programme commercial 2) Commercial break 3) Spot commercial 4) Commercial captions 5) Time signal commercials 6) Virtual commercials และ 7) Product placement

กรณีศึกษาจากต่างประเทศพบว่า องค์กรกำกับดูแลส่วนใหญ่พยายามผ่อนปรนกฎระเบียบในการกำกับดูแลโฆษณาในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกับ OTT ได้ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งประกาศตัวจะเป็น “A Global Media Power House” พยายามจะผ่อนปรนการกำกับดูแลโฆษณา (KCC, 2022) โดยเดือนเมษายน พ.ศ. 2565 ได้ขยายระยะเวลาโฆษณาในระบบโทรทัศน์ให้ยืดหยุ่นขึ้น ปลดล็อกการโฆษณาแบบ Product placement เพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าวัฒนธรรม แต่กำกับดูแลให้โฆษณาในรายการเด็กที่ต่ำกว่าอายุ 13 ปี ต้องมีแคปชั่นเตือนว่าเป็นเนื้อหาโฆษณา (Bae, Kim & Lee LLC, 2022) ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จะเข้มงวดเนื้อหาโฆษณากับกลุ่มเด็ก โดยเน้นการจัดเตรียมระบบรับเรื่องราวร้องเรียนเพื่อปกป้องผู้บริโภคเป็นหลักด้วย

ข้อเสนอแนะ

การสนับสนุนการหารายได้ของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมโดยการผ่อนปรนการกำกับดูแลการโฆษณา

- ผ่อนปรนระยะเวลาโฆษณาสูงสุดให้เหมาะกับข้อเท็จจริงในการแสวงหารายได้ของผู้ประกอบการ โดยประเมินจากตัวเลขของรายได้ที่แท้จริงของผู้ประกอบการ เพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันกับแพลตฟอร์ม OTT ได้ดีขึ้น และอาจขยายระยะเวลาการโฆษณาหรือการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการสามารถโฆษณาผ่าน Product placement ได้อย่างเสรี โดยนอกจากจะตีความสินค้าที่วางเป็น Product placement ว่าเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ผู้ผลิตเนื้อหาแล้ว ยังเปิดให้อุตสาหกรรมเนื้อหาสื่อคือหัวหอกด้านการส่งออกสินค้าทางวัฒนธรรม ที่สามารถจูงใจให้ผู้ชมในต่างประเทศมีทัศนคติที่ดีต่อสินค้าในประเทศผ่านการสร้างความจงรักภักดีในแบรนด์ ซึ่งจะยกระดับภาพลักษณ์ของสินค้าเหล่านั้นผ่านเนื้อหาสื่อที่เผยแพร่ออกไปด้วย
- ผ่อนปรนและออกแบบการกำกับดูแลการโฆษณาแทรกในรายการด้วยการออกหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำหนดนิยามของ “โฆษณาแทรกในรายการ” ให้ชัดเจน ซึ่งการสร้างความคิดเจตนาดังกล่าวอาจทำให้ผู้ประกอบการมีโอกาสที่จะหารายได้จากโฆษณาแทรก

ในรายการมากขึ้น ได้แก่ นิยามรูปแบบ “การแนะนำสินค้า” หรือ “การวางสินค้าในรายการอย่างชัดเจน” หรือ “การเป็นผู้สนับสนุนรายการ” รวมถึงการ Tie-in กรณีที่ผู้ร่วมรายการสวมใส่สินค้าหรือใช้สินค้าในรายการ โดยผู้รับชมอาจไม่ทันได้สังเกตเห็น

- ควรจัดทำระบบสำรวจความนิยมของอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบ Cross-platform ที่ไม่เป็นภาระต้นทุนทางการตลาดของผู้ประกอบการทั้งรายเล็กและรายใหญ่อันเป็นการสร้างการผูกขาดด้านข้อมูลผู้ชม ซึ่งอาจเป็นข้อมูลระบบเรตติ้งที่ทำงานร่วมกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมหรือการขอข้อมูลจากแพลตฟอร์มระดับโลก เช่น YouTube หรือ Facebook เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปออกแบบการแสวงหารายได้อย่างอิสระ

ข้อเสนอแนะ
เร่งด่วน
ลำดับที่

4

**การปรับกระบวนการและแนวทางในการ
กำกับดูแลด้านเนื้อหาและผังรายการเพื่อ
สร้างการอภิบาลร่วม (Governance)
ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย**

การกำกับดูแลเนื้อหาคือช่องว่างของโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและโทรทัศน์แบบ OTT เนื่องจากกลุ่มโทรทัศน์แบบดั้งเดิมจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. ขณะที่กิจการโทรทัศน์แบบ OTT อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเนื้อหาของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1. การกำกับดูแลเนื้อหารายการ

การกำกับดูแลเนื้อหาลือโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ตามมาตรา 37 วรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 “ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่าง

ร้ายแรง” ซึ่งมีบางส่วนที่ต้องใช้ดุลพินิจในการตีความเนื้อหา จึงเป็นปัญหาในการพิจารณาตรวจสอบและระงับการออกอากาศ โดยช่องรายการโทรทัศน์ที่เป็นผู้รับใบอนุญาต (Self-censorship)

ทั้งยังไม่ได้ให้อำนาจ กสทช. ในการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในมาตราดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันยังมีความคลุมเครือของการตีความขอบเขตของเนื้อหารายการที่มีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 37⁷

นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติของ กสทช. ยังถูกมองว่า มีการตีความเคร่งครัดเกินไปและไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การแสดงออกเกี่ยวกับเรื่องทางเพศ การแต่งกายที่ไม่เหมาะสม และการระงับการออกอากาศของโทรทัศน์การเมืองบางช่อง เป็นต้น⁸ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการเกิดภาระและต้นทุนในการปรับเปลี่ยนเนื้อหารายการ รวมถึงเสียโอกาสในการนำเสนอเนื้อหารายการที่ตรงใจผู้บริโภค ขณะที่ผู้ให้บริการ OTT ไม่ถูกกำกับในแนวทางนี้

2. การกำกับดูแลผังรายการ

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมีหน้าที่จัดทำผังรายการให้เป็นไปตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ซึ่งการกำกับดูแลช่วงเวลาการออกอากาศดังกล่าวอาจจะไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมกรรมการบริโภคสื่อที่เปลี่ยนแปลงไปของคนไทย และทำให้ผู้ประกอบการขาดความยืดหยุ่นในการทำธุรกิจ เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมีหน้าที่ต้องจัดทำและเสนอผังรายการ และสัดส่วนรายการของสถานีที่จะให้บริการในแต่ละประเภทใบอนุญาตต่อ กสทช. ก่อนเริ่มให้บริการอย่างน้อย 15 วัน และหากมีการเปลี่ยนแปลงผังรายการ จะต้องยื่นข้อมูลผังรายการและเอกสารประกอบที่ต้องการเปลี่ยนแปลงก่อนทำการเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งนี้บางกรณีต้องปรับเปลี่ยนผังรายการกะทันหัน จึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ และกลายเป็นภาระต้นทุนของผู้ประกอบการ แตกต่างจากโทรทัศน์ OTT ที่ไม่ถูกกำกับในประเด็นดังกล่าว

⁷ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักกำกับผัง เนื้อหารายการ และพัฒนาผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์, สำนักงาน กสทช. เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2565

⁸ ข้อมูลจากผู้ร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น (Focus group) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2565

หลักเกณฑ์และรูปแบบการกำกับเนื้อหาและผังรายการในประเทศต้นแบบ

สาธารณรัฐเกาหลี



- ระบบจัดความเหมาะสมของเนื้อหาตามช่วงวัย ได้แก่ ทุกวัย 7 ปีขึ้นไป 12 ปีขึ้นไป 15 ปีขึ้นไป และ 19 ปีขึ้นไป ภายใต้หน่วยงานจัดเรต คือ Korea Media Rating Board (KMRB)
- กำหนดโควตาเนื้อหาของผู้ผลิตโดยผู้ผลิตสัญชาติเกาหลี โดยเฉพาะในช่องภาคพื้นพร็ทวิและทีวีระบบบอกรับสมาชิก เป็นจำนวนร้อยละ 40 - 70 ของระยะเวลาออกอากาศทั้งหมดในครึ่งปี แต่กฎนี้ไม่ประยุกต์ใช้กับ IPTV (Bae, Kim & Lee LLC, 2022)
- กำหนดความหลากหลายของเนื้อหาสื่อโดยกำหนดเพดานความนิยมของเรตติ้งไม่ให้เกินร้อยละ 30 ของเรตติ้งทั่วประเทศ โดยหากเนื้อหาใดมีระดับความนิยมครอบคลุมเกินที่กำหนดจะมีการพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของช่องนั้นๆ (Bae, Kim & Lee LLC, 2022)

สาธารณรัฐสิงคโปร์



- มีการออกแนวปฏิบัติกำกับการกำกับดูแลเนื้อหาโทรทัศน์แบบดั้งเดิมทั้งแบบพร็ทวิ ได้แก่ Content Code for Nationwide Managed Transmission Linear Television Services (IMDA, 2019) และโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก Subscription Television Programmed Code โดยเน้นการปกป้องผู้ชมจากเนื้อหาประเภท รุนแรง เพศ ภาษา การใช้ยา และความสยองขวัญ
- มีระบบจัดความเหมาะสมของเนื้อหาตามช่วงวัย (Classification information) ตามแนวทางของ Film Classification Guidelines ได้แก่ G คือเหมาะสมกับคนทั่วไป PG คือเหมาะสมกับคนทั่วไปแต่ควรได้รับคำแนะนำจากผู้ปกครอง PG13 คือรายการที่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า 13 NC16 รายการที่เหมาะสมกับเด็กอายุ 16 ปีขึ้นไป M18 รายการที่เหมาะสมกับคนอายุมากกว่า 18 ปีขึ้นไป R21 รายการที่เหมาะสมกับคนอายุ 21 ปีขึ้นไป
- มีการกำกับระบบผังรายการ (Scheduling) ของโทรทัศน์ในระบบดั้งเดิมในรูปแบบของการกำหนดเวลาการเข้าชม
- มีระบบการให้ข้อมูลเนื้อหาหรือเตือนผู้บริโภคมก่อนรับชมในโทรทัศน์แบบดั้งเดิม (Consumer advise)
- ระบบการควบคุมโดยผู้ปกครอง (Parental lock) ใช้เฉพาะกับกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก อย่างเคเบิลทีวีที่จะต้องมีการป้องกันไม่ให้เด็กเข้าถึงรายการที่มีระดับ NC16 และ M18 (IMDA, 2022)

สหราชอาณาจักร



- กำหนดแนวปฏิบัติด้านการนำเสนอเนื้อหาในสื่อโทรทัศน์ Broadcasting Code โดยไม่มีระบบตรวจเนื้อหาออกอากาศ แนวปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นการปกป้องผู้ชมโดยเฉพาะเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี จากเนื้อหาประเภท รุนแรง เพศ ภาษา การใช้ยา และความสยองขวัญ รวมถึงการไม่นำเสนอประทุษร้ายในประเด็นอ่อนไหว เช่น ศาสนา เพศ หรือชาติพันธุ์
- มีการกำกับผังรายการ โดยคุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่เผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมก่อนเวลา 21.00 น. และหลัง 05.30 น.

หลักเกณฑ์และรูปแบบการกำกับเนื้อหาและผังรายการในประเทศต้นแบบ

สหรัฐ
อเมริกา



- ไม่เน้นการกำกับเนื้อหาและผังรายการ แต่เน้นการรับรองเรื่องวัย
- มีระบบจัดความเหมาะสมของเนื้อหาตามช่วงวัย ได้แก่ TV-Y รายการที่เหมาะสมกับเด็กเล็ก อายุ 2-6 ปี TV-Y7 รายการที่เหมาะสมกับเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไป TV-Y7-FV รายการที่เหมาะสมกับเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไป แต่อาจมีเนื้อหาที่รุนแรงและการต่อสู้ TV-G รายการที่เหมาะสมกับคนทั่วไป TV-PG รายการที่ควรได้รับคำแนะนำจากผู้ปกครอง TV-14 รายการที่ไม่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี TV-MA รายการที่ไม่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า 17 ปี
- มีกรอบการกำกับผังรายการกับเนื้อหาที่ไม่สุภาพและเชิงดูหมิ่นไม่ให้นำเสนอในช่วงเวลา 06.00 - 22.00 น.

กรณีศึกษาต่างประเทศทำให้พบว่า แต่ละประเทศต่างมีความอ่อนไหวต่อเนื้อหาสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เหมือนกัน โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหาที่เป็นภัยต่อผู้บริโภค และกับกลุ่มเด็กและเยาวชน จึงมีการกำกับดูแลเนื้อหาส่วนใหญ่โดยใช้ระบบการจัดช่วงอายุ การจัดผังรายการเพื่อเลี่ยงเวลาการเข้าถึงเนื้อหาที่อ่อนไหวของกลุ่มเด็กและเยาวชน การเตือนหรือให้ข้อมูลกับผู้ชมเกี่ยวกับรายการดังกล่าวก่อนรับชม เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีการทบทวนการกำกับเนื้อหาด้วยการออกมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในปี พ.ศ. 2561 มีการกำหนดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาตามช่วงวัยพร้อมกำกับเนื้อหาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง เพศ ภาษา ยา และความสยองขวัญที่อาจกระทบกับผู้บริโภค รวมถึงระบบควบคุมการเข้าถึงเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อเยาวชนโดยผู้ปกครอง (Parental lock) ขณะที่ในประเทศไทย จะใช้การกำกับด้วยระบบ Top-down ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตงานสร้างสรรค์และเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อในประเทศ

ข้อเสนอแนะ:

**การปรับกระบวนการและแนวทางในการกำกับดูแล
ด้านเนื้อหาและผังรายการเพื่อสร้างการอภิบาลร่วม
(Governance) ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย**

- จัดทำคู่มือในการพิจารณาเนื้อหา: กสทช. สามารถจัดทำคู่มือ (Guideline) ในการพิจารณาเนื้อหารายการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อสร้างความชัดเจนให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และไม่ให้การพิจารณามีความเป็นอัตวิสัย (Subjectivity)

- ส่งเสริมการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) ระหว่างผู้กำกับดูแล สมาคม กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริโภค ในรูปแบบของการปรึกษาหารือ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นการรับเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ปัญหาให้ผู้ชมได้อย่างจริงจัง โดยดใช้ดุลยพินิจของกลุ่มคน พร้อมกับกำหนดข้อกำหนดร่วมกับภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบ Governance ที่เป็นการอภิบาลร่วมกันด้วยการรับฟังความเห็นและนำมาปรับกฎระเบียบการกำกับดูแลได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทั้งนี้ควรมีทุนในการอุดหนุนสมาคมและการรวมตัวของผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในการกำกับดูแล
- ปรับปรุงประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เปิดโอกาสให้ใช้แนวทางอื่นร่วมกับการจัดระดับความเหมาะสมของรายการด้วยวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าความมั่นคงและการเมือง เช่น การใช้ Parental control เพื่อปกป้องผู้เยาว์ เป็นต้น

โดยแนวทางทั้งหมดควรมีการตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาผ่านปรนกฎระเบียบการกำกับดูแลเนื้อหาที่เป็นรูปธรรมโดยมีอุตสาหกรรมและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าร่วมด้วย

การพัฒนาหลักเกณฑ์ในการ กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT



ที่ผ่านมาประเทศไทยมีความพยายามจะเปลี่ยนผ่านการกำกับดูแลกิจการสื่อสาร จากเดิมที่แยกเป็นภาคกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications) กับภาคกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Broadcasting) ไปสู่การกำกับกิจการแบบหลอมรวมกิจการสื่อสาร (Convergence) ดังจะเห็นได้จากความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หลายครั้ง

ล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2562¹ ได้แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 ว่าด้วยการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 ใหม่ โดยยกเลิกการแบ่งกรอบการกำกับดูแลเป็น 2 ฝ่ายที่มีกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กับกิจการโทรคมนาคมแบบเดิม เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เดียวกันภายใต้กรอบการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่กับการกำกับการประกอบกิจการ แต่ก็ยังไม่ใช้การเปลี่ยนแปลงในระดับที่จะเรียกว่าเป็นการหลอมรวมกิจการได้

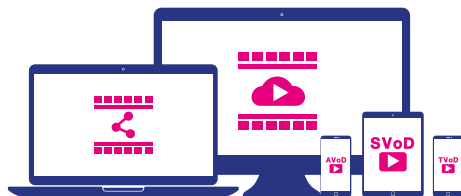
¹ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

ขณะที่บริการใหม่อย่าง OTT เกิดขึ้นจากการหลอมรวมระหว่างเทคโนโลยีด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กับกิจการโทรคมนาคม จึงทำให้ปัจจุบันการกำกับดูแลบริการ OTT ในประเทศต่างๆ มีแนวโน้มจะเน้นที่การลดความลักลั่นระหว่างการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและโทรทัศน์แบบ OTT เพื่อสร้างสภาพการแข่งขันที่เท่าเทียม จากการศึกษาพบว่า ทิศทางการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ทั่วโลกจะเป็นในลักษณะ “Light-touch” และเป็นการกำกับอย่างมีลำดับขั้น โดยองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการโทรทัศน์ในหลายๆ ประเทศเริ่มออกแนวทางการกำกับโดยเน้นไปที่วีดีโอออนดีมานด์หรือวีดีโอสตรีมมิ่งเป็นหลัก เนื่องจากทิศทางของวีดีโอออนดีมานด์ถูกมองว่าเป็นโทรทัศน์แห่งอนาคตที่เป็น “TV-like”

จากการทบทวนสภาพตลาดและนิเวศสื่อโทรทัศน์ในประเทศ นำไปสู่ข้อแนะนำของคณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำกับดูแล OTT TV ในประเทศจะต้องไม่เคร่งครัด (Heavy-handed regulation) มีความเป็นมิตรกับผู้ประกอบการ มีต้นทุนการเข้าตลาดที่ต่ำ และเอื้อต่อการเชื่อมต่อห่วงโซ่อุปทาน OTT TV ของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมในประเทศที่มีแพลตฟอร์ม OTT TV เป็นแหล่งของการแสวงหารายได้เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ เนื่องจากการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการกำกับดูแลของรัฐ ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการคงไว้ซึ่งเสรีภาพ นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ในการสื่อสารกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจได้รับผลกระทบจากเนื้อหาออนไลน์เหล่านั้นด้วย เพราะพื้นที่อินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบันได้กลายเป็นแพลตฟอร์มการสื่อสารและการหารายได้ของทั้งองค์กร และบุคคลทั่วไป เกิดเป็นระบบนิเวศเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งแนวทางสากลในการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT TV ในยุคปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มที่เน้นไปยังกลุ่มวีดีโอออนดีมานด์ ซึ่งมองว่าเป็น “TV-like” หรืออนาคตจะมาแทนที่ทีวีในแพลตฟอร์มอื่นๆ โดยทั้งหมดนี้นำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ดังต่อไปนี้

1

พญูกำกับดูแล



กิจการโทรทัศน์แบบ OTT สามารถแบ่งแยกประเภทบริการได้หลายแบบ ตัวอย่างเช่น หากพิจารณาตามอำนาจการควบคุมและรับผิดชอบเชิงบรรณาธิการ (Editorial control) สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) กิจการให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์ (On-demand audiovisual media service)² ที่ผู้ให้บริการมีอำนาจด้านบรรณาธิการ และ (2) วิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต (Video Sharing Platform: VSP)³ ที่ผู้ให้บริการไม่มีอำนาจด้านบรรณาธิการ

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ ควรกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT ทุกประเภท หรือบางประเภท ซึ่งสามารถสรุปแบบแนวทางการกำกับดูแลของต่างประเทศได้ดังนี้

แนวทางที่ 1

กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT ทุกประเภท

เป็นรูปแบบที่กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT ทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการที่มีอำนาจบรรณาธิการเหนือเนื้อหาที่ตนเองให้บริการ

² On-demand audiovisual media service หมายถึง บริการสื่อภาพและเสียงที่ให้บริการโดยผู้ให้บริการสื่อเพื่อการรับชมรายการจากบัญชีรายการที่จัดสรรโดยผู้ให้บริการสื่อ ณ ช่วงเวลาที่ผู้ใช้บริการเลือกได้ตามต้องการ

³ Video Sharing Platform หมายถึง บริการที่มีวัตถุประสงค์หลัก หรือมีส่วนควบของบริการ หรือมีฟังก์ชันสำคัญของบริการเพื่อให้บริการรายการ หรือวิดีโอที่สร้างโดยผู้ใช้ หรือทั้งสองประการต่อสาธารณะเป็นการทั่วไปเพื่อให้ความบันเทิง หรือให้ความรู้โดยอาศัยโครงข่ายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ให้บริการวิดีโอแชร์แพลตฟอร์มไม่มีอำนาจด้านบรรณาธิการ อย่างไรก็ตามการจัดเรียงเนื้อหาที่นั้นถูกกำหนดโดยผู้ให้บริการซึ่งรวมถึงการจัดเรียงโดยอัตโนมัติ หรือการใช้อัลกอริทึมในการจัดแสดง การแท็ก และการลำดับ

หรือไม่ก็ตาม ซึ่งมีประเทศที่ใช้การกำกับดูแลแนวทางนี้ เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์กมีการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ที่ประกอบด้วยบริการสื่อภาพและเสียงแบบออนดีมานด์ และวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต ด้วยการแก้ไข Radio and Television Act ให้ครอบคลุมการกำกับกิจการวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต เพื่อให้สอดคล้องกับ EU Directive 2018/1808 (The Audiovisual Media Services Directive: AVMSD) จากเดิมที่กฎหมายดังกล่าวจะครอบคลุมการกำกับดูแลเฉพาะบริการสื่อภาพและเสียงแบบออนดีมานด์ โดยผู้ให้บริการทั้ง 2 ประเภทจะต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการวิทยุและโทรทัศน์ (สำนักงาน กสทช., 2563) และในสาธารณรัฐสิงคโปร์ภายใต้การกำกับดูแลของ IMDA ได้ออกร่างระเบียบครอบคลุมทั้ง OTT วิดีโอออนดีมานด์ และ Niche Service⁴ โดยระบุให้บริการ OTT TV ทุกประเภทต้องมีการจดทะเบียนและขอใบอนุญาตประกอบกิจการ (IMDA, 2023a) และในส่วนของสหราชอาณาจักรได้ดำเนินการแก้ไข Communications Act 2003 ในปี พ.ศ. 2563 ให้สอดคล้องกับ AVMSD ฉบับปี พ.ศ. 2561 กำกับดูแลทั้งบริการออนดีมานด์ และวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ตต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อ The Office of Communications หรือ Ofcom โดยผู้ให้บริการทั้งสองประเภทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใน Communications Act 2003 ที่กำหนดขึ้นสำหรับผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT และต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้สหราชอาณาจักรได้ประกาศอัตราค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับกิจการออนดีมานด์ แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการวิดีโอแชร์ (Ofcom, 2023c)

จุดเด่นของแนวทางนี้คือ เกิดการกำกับดูแลอย่างเท่าเทียมสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ทุกกลุ่ม และรัฐได้รายได้จากการกำกับดูแล แต่มีจุดด้อย คือ ทำให้เกิดความยุ่งยากและเป็นภาระของหน่วยงานกำกับดูแล โดยเฉพาะการกำกับดูแลผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผลิตเนื้อหารายการจากกลุ่มผู้ใช้งานแพลตฟอร์ม (User-Generated Content: UGC)

⁴ Niche Service คือการให้บริการแพร่ภาพและเสียงบนอินเทอร์เน็ตโดยมีเป้าหมายของตลาดผู้รับสารเฉพาะกลุ่ม

แนวทางที่ 2 กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT บางประเภท

การเลือกกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT เพียงบางกลุ่ม โดยอาจเลือกเฉพาะกลุ่มผู้ให้บริการที่มีอำนาจบรรณาธิการเหนือเนื้อหาที่ตนเองให้บริการ ได้แก่ กรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งก่อนที่จะแก้ไข Communications Act 2003 ในปี พ.ศ. 2563 มีการกำกับดูแลเฉพาะผู้ให้บริการรายการออนไลน์ (Ofcom, 2021c) ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการที่ไม่มีอำนาจบรรณาธิการเหนือเนื้อหารายการ (วิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต) ไม่ถูกกำกับดูแล ซึ่งสหราชอาณาจักรมีการกำหนดแนวทางที่ขยายการกำกับดูแลอย่างเป็นลำดับขั้นโดยในปี พ.ศ. 2565 ได้มีการออกเอกสารทบทวนนโยบายที่มีต่อกิจการโทรทัศน์ที่เรียกว่า “Broadcasting White Paper” (Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2022) โดยระบุการกำกับที่เน้นไปยังวิดีโอออนไลน์ เนื่องจากถูกมองว่าเป็นระบบโทรทัศน์ในอนาคต ซึ่งแนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรในการกำกับดูแล

ทั้งนี้ข้อดีของการเริ่มกำกับดูแลผู้ประกอบการเพียงบางกลุ่มก่อน ก็เป็นการเตรียมความพร้อมบุคลากรของหน่วยงานก่อนที่จะขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมผู้ประกอบการทุกกลุ่มในอนาคต พร้อมกับเปิดโอกาสให้เทคโนโลยีและนวัตกรรมการสื่อสารใหม่ๆ ได้ขยายตัว ซึ่งสร้างทางเลือกให้กับผู้ประกอบการหน้าใหม่และผู้บริโภคมากขึ้น แต่มีจุดด้อย คือ เกิดความไม่เท่าเทียมในการกำกับดูแลผู้ประกอบการแต่ละกลุ่ม และอาจคุ้มครองผู้บริโภคได้ไม่ดีเท่าแนวทางการกำกับดูแลผู้ประกอบการ OTT ทุกกลุ่ม

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับประเทศไทยควรเลือกแนวทางการกำกับดูแลแนวทางที่ 2 โดยกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT บางประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลาย กล่าวคือ

(1) กสทช. ควรกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เฉพาะกลุ่ม “ผู้ให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์” ที่ผู้ให้บริการเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบเชิงบรรณาธิการ (Editorial control) ตามคำขอ (On-demand) แก่ประชาชนทั่วไป โดยมีการคิดค่าบริการแบบบอกรับสมาชิก (SVoD) หรือการคิดค่าบริการเป็นรายครั้ง (TVoD) หรือการคิดค่าธรรมเนียมจากการโฆษณา (AVoD) ซึ่งอาจมีลักษณะการคิดค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกันก็ได้ โดยแนวทางนี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ Communications Act 2003 ของสหราชอาณาจักร ก่อนการแก้ไขในปี พ.ศ. 2563 โดยควรกำกับดูแลผู้ให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์เฉพาะที่เป็นผู้ประกอบการแพลตฟอร์มเท่านั้น ไม่ควรกำกับดูแล UGC หรือเนื้อหารายการที่ผลิตโดยผู้ใช้บริการแพลตฟอร์ม เพราะจะสร้างภาระให้ผู้บริโภคที่ผลิตคอนเทนต์ในรูปแบบที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการมากจนเกินไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลาย ทั้งนี้แม้ว่าสหราชอาณาจักรได้ถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2563 แต่สหราชอาณาจักรยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงการถอนตัว ด้วยการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่แบบของสหภาพยุโรปจนกว่าจะหมดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน (Transition period) หรือสิ้นสุดปี พ.ศ. 2563 ดังนั้นกฎหมาย Communications Act 2003 จึงถูกแก้ไขเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 โดยเพิ่มเติมเรื่องการกำกับดูแลวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่แบบ AVMSD ฉบับปี พ.ศ. 2561 (Ofcom, 2021b) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ของสหราชอาณาจักรมีความสอดคล้องกับกฎหมายแม่แบบของยุโรป โดยเริ่มกำกับดูแลเฉพาะบริการวิดีโอแบบออนดีมานด์ก่อน หลังจากนั้นจึงขยายการกำกับดูแลไปยังวิดีโอแชร์ผ่านอินเทอร์เน็ต ดังนั้นประเทศไทยอาจเลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลแบบเดียวกับสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดย กสทช. ควรเลือกกำกับดูแลเฉพาะบริการวิดีโอแบบออนดีมานด์ที่มีลักษณะเป็น TV-like เป็นหลัก

(2) การกำกับดูแลในประเด็นสำคัญ โดยการกำกับดูแลเฉพาะ ประเด็นที่จำเป็นและเน้นการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่ OTT TV ของอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์ดั้งเดิมในประเทศ ได้แก่ การกำกับเนื้อหาโฆษณาเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน การส่งเสริมเนื้อหารายการไทย (Local content contribution) และการส่งเสริมการลงทุนของแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติในประเทศไทย

(3) แม้ว่าภายใต้แนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลาย กสทช. ควรเลือกกำกับดูแลผู้ประกอบการเพียงบางกลุ่ม ได้แก่ ผู้ให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์ รวมถึงกำหนดหน้าที่บางเรื่องให้เฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สามารถแบกรับต้นทุนได้มากกว่าผู้ประกอบการรายเล็ก แต่ต้องกำกับดูแลบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ โดยต้องบังคับใช้เกณฑ์การกำกับได้กับทั้งผู้ประกอบการไทยและผู้ประกอบการต่างประเทศที่ให้บริการในประเทศไทย (ภายใต้หลัก Country of Destination) และกับผู้ให้บริการที่ให้บริการจากประเทศไทย ไม่ว่าจะมีการให้บริการในไทยหรือในต่างประเทศ (ภายใต้หลัก Country of Origin) เช่นเดียวกับแนวทางการกำกับดูแลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (สำนักงาน กสทช., 2563)

ทั้งนี้หาก กสทช. กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT อย่างเท่าเทียม ทั้งกับผู้ประกอบการในประเทศหรือต่างประเทศ ก็จะไม่ขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเกณฑ์ที่สร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Market access) ให้กับผู้ประกอบการต่างประเทศ เช่น กำหนดหน้าที่ให้ต้องแจ้งการประกอบกิจการ (Notify) หรือจ่ายค่าธรรมเนียมก่อนเริ่มประกอบกิจการ (Notification fee) เช่นเดียวกับแนวทางการกำกับดูแลของสหราชอาณาจักร

2

การเข้าสู่ตลาด



การกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยเพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ไม่ว่าจะเป็นระบบใบอนุญาต ระบบแจ้งประกอบกิจการ หรือไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งประกอบกิจการ มีแนวทางในการดำเนินการได้ดังนี้

แนวทางที่ ระบบใบอนุญาต

1

ประเทศที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการจะเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลแล้ว เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบ OTT TV ต้องขอขึ้นทะเบียนและต้องขอรับใบอนุญาตก่อนการประกอบกิจการ ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่กำหนดค่าธรรมเนียมการเข้าตลาดหรือมีค่าธรรมเนียมการเข้าตลาดที่กำหนดเพดานราคาไว้ เพื่อส่งเสริมกลไกตลาดที่เป็นมิตรกับผู้ประกอบการ แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ รัฐกำกับดูแลได้ง่าย สามารถใช้การเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อเป็นการลงโทษ และสามารถให้ทุนสนับสนุนเป็นวิธีการส่งเสริมได้ แต่มีจุดด้อย คือ ทำให้รัฐมีต้นทุนการกำกับดูแลอย่างมากในการออกใบอนุญาต และระบบใบอนุญาตถือเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดซึ่งอาจไม่ส่งเสริมตลาดให้เติบโต

แนวทางที่ 2 แจกประกอบกิจการ

ประเทศที่กำหนดให้ผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินธุรกิจได้ต่อเมื่อได้แจ้งประกอบกิจการต่อหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องแจ้งประกอบกิจการต่อหน่วยงานกำกับดูแล และอาจมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการ แต่อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำและมีเพดานราคากำหนด รวมถึงต้องแจ้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญของกิจการหรือเลิกให้บริการ (Ofcom, 2023a) แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ รัฐมีต้นทุนในการกำกับดูแลน้อยกว่าการใช้ระบบใบอนุญาต เนื่องจากมีหน้าที่เพียงรับแจ้งจากผู้ประกอบการ ทั้งการแจ้งประกอบกิจการทำให้รัฐมีข้อมูลสำหรับประเมินสภาพธุรกิจ นอกจากนี้ยังไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดเหมือนกับระบบใบอนุญาต แต่มีจุดด้อย คือ รัฐกำกับดูแลได้ยากกว่าระบบใบอนุญาต เนื่องจากรัฐไม่สามารถใช้การเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อลงโทษผู้ประกอบการได้

แนวทางที่ 3 ไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งประกอบกิจการ

ประเทศที่เปิดให้เข้ามาดำเนินธุรกิจได้ โดยผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งการประกอบกิจการ เช่น ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT โดยเป็นแนวคิดที่มองว่า การให้บริการวิดีโอบนอินเทอร์เน็ตไม่ใช่ว่าการแพร่ภาพกระจายเสียงภายใต้ Broadcasting Act ที่เป็นการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยมีเป้าหมายต่อสาธารณะ เนื่องจากการให้บริการวิดีโอบนอินเทอร์เน็ตเป็นการส่งสัญญาณไปยังผู้รับตามที่ร้องขอเป็นการเฉพาะ ดังนั้นผู้ให้บริการเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตจึงไม่ถูกกำกับดูแลเหมือนผู้แพร่ภาพกระจายเสียงดั้งเดิม ซึ่งแนวทางนี้มีจุดเด่น คือ รัฐมีต้นทุนในการกำกับดูแลและตลาดมีเสรีภาพในการดำเนินงานตามกลไกตลาด อีกทั้งยังช่วยสร้างนวัตกรรมการสื่อสารที่ผู้บริโภคเป็นผู้เลือกโดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ ขณะเดียวกันก็มีจุดด้อย คือ

รัฐกำกับดูแลได้ยาก เพราะไม่สามารถใช้การเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อลงโทษผู้ประกอบการได้ โดยรัฐอาจต้องใช้แนวทางลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำ ความผิดตามกฎหมายกลางที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปได้ เช่น โทษปรับทางอาญา โทษปรับทางปกครอง เป็นต้น

ข้อสรุป

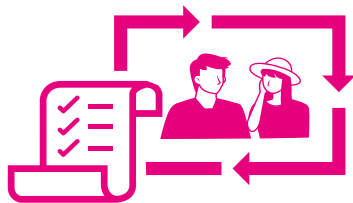
การกำกับดูแลโดย กสทช. ในประเด็นของการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการควรเป็นแนวทางที่ 2 คือการแจ้งประกอบกิจการ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับการกำกับดูแลผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล ภายใต้พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล⁵ ที่มีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายจากการให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลในประเทศไทยเกิน 1,800,000 บาทต่อปี (กรณีบุคคลธรรมดา) หรือเกิน 50 ล้านบาทต่อปี (กรณีนิติบุคคล) หรือมีจำนวนผู้ใช้บริการในประเทศไทยเกิน 5,000 รายต่อเดือน ไม่ว่าจะประกอบธุรกิจอยู่ในประเทศไทย หรือประกอบธุรกิจอยู่นอกประเทศไทย แต่ให้บริการแก่ผู้ใช้บริการซึ่งอยู่ในประเทศไทย มีหน้าที่ต้องแจ้งให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Development Agency: ETDA) ทราบก่อนการประกอบธุรกิจ⁶ ซึ่ง กสทช. อาจดำเนินการโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหรือการจัดระบบรับแจ้งการประกอบกิจการของ กสทช. เอง แนวทางนี้มีข้อดีในแง่ของการได้ข้อมูลเชิงธุรกิจเพื่อประเมินนิเวศของกิจการสื่อโทรทัศน์ในประเทศ และสามารถกำหนดขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁵ “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” คือ 1. การให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลในลักษณะที่เป็นสื่อกลาง และ 2. มีพื้นที่ให้ผู้ประกอบการบนแพลตฟอร์มดิจิทัลและผู้บริโภคเชื่อมต่อกัน โดยการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์

⁶ มาตรา 8 และ 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565

3

การกำกับดูแลเนื้อหารายการ



สำหรับการกำกับดูแลเนื้อหารายการของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT นั้น มีแนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1
**กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับ
กิจการโทรทัศน์แบบ OTT**

ประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลเนื้อหารายการของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ที่มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT TV เป็นไปตาม Radio and Television Act ซึ่งรับเอาหลักการจาก AVMSD ของสหภาพยุโรปมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศ ขณะที่สหราชอาณาจักรได้กำหนดให้ผู้ให้บริการรายการออนไลน์จะต้องปฏิบัติตาม Part 4A ของ Communications Act 2003 ภายใต้หลักเกณฑ์สำหรับผู้ให้บริการวิดีโอออนไลน์ (Statutory Rules and Non-Binding Guidance for ODPS⁷) (Ofcom, 2021d) โดยมีหลักการสำคัญคือ การคุ้มครองผู้เยาว์และกลุ่มเปราะบาง รวมถึงการกำกับเนื้อหาที่มีความรุนแรง ลามกอนาจาร ไม่เหมาะสม และความเกลียดชัง ด้วยการใช้มาตรการจำกัดอายุ หรือ Parental lock ทั้งนี้สหราชอาณาจักรมีการจัดตั้งคณะกรรมการงานวิดีโอ (Video works authority) เพื่อพิจารณาและกำหนดเนื้อหาที่เป็นเรต R18⁸ ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์จัดทำประมวลหลักการด้านเนื้อหาสำหรับผู้ให้บริการ OTT, Video-on-Demand และบริการเฉพาะกลุ่ม (Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน แต่เพิ่มเติมเรื่องต้องไม่นำเสนอเนื้อหาที่บ่อนทำลายประโยชน์ ความมั่นคงของชาติ ประโยชน์สาธารณะ ไม่กระทบต่อความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ พร้อมกับการจัดระดับความเหมาะสมของ

⁷ ODPS ย่อมาจาก On-demand programme service คือ บริการเนื้อหาออนไลน์บนอินเทอร์เน็ต

⁸ R18 คือ เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

เนื้อหารายการ สอดคล้องกับแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาภาพยนตร์ (Film Classification Guidelines) (IMDA, 2019)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้การกำกับดูแลเนื้อหารายการระหว่างกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและโทรทัศน์แบบ OTT เกิดความลึกล้ำน้อยลง และด้วยเนื้อหาประเภทวิดีโอออนไลน์มีลักษณะเฉพาะ ทำให้การออกหลักเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเหมาะสมมากกว่าการใช้หลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลเนื้อหาทั่วไปทางอินเทอร์เน็ต แต่มีข้อด้อยคือ มีการกำกับที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายกลางที่มีการกำกับโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ อยู่แล้ว ซึ่งหากวัฒนธรรมการกำกับของประเทศเน้นไปในการเมืองและความมั่นคง รูปแบบนี้อาจนำมาสู่การใช้อำนาจและดุลยพินิจที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของประชาชนเป็นต้น

แนวทางที่ 2 ไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับกิจการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่เป็นภัยต่อผู้ชมของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT แต่ใช้กฎหมายทั่วไปกำกับดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตที่มีอยู่แล้ว เช่น สาธารณรัฐเกาหลีที่ใช้กฎหมาย The Network Act⁹ ซึ่งกำกับโดย Korea Communications Commission (KCC) ในรูปแบบ Ex-Post Review โดยทาง KCC จะประสานให้มีการแก้ไขเนื้อหาได้ทั้งผู้ประกอบการโทรคมนาคม (Telecommunication service operator) หรือ Content provider (Ho Eun et al., 2022) และออสเตรเลียที่มีการออก The Online Safety Act 2021 ให้อำนาจการนำเนื้อหาที่เป็นภัยกับผู้ชมออกได้ ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการ eSafety Commissioner

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องลิขสิทธิ์ พบว่าหลายประเทศใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการโทรทัศน์แบบ OTT โดยในสหภาพยุโรป การคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์บนอินเทอร์เน็ตจะเป็นไปตามหลักการของสหภาพยุโรปในมาตรา 15 ของ E-Commerce Directive (Directive 2000/31/EC) ที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในฐานะแพลตฟอร์ม

⁹ Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection

ตัวกลางไม่ต้องรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์บนแพลตฟอร์มของตนเอง แต่หากเจ้าของลิขสิทธิ์ได้แจ้งไปยังผู้ให้บริการพร้อมหลักฐานที่เพียงพอ จนถือได้ว่าผู้ให้บริการได้รับรู้ถึงการกระทำความผิดนั้นแล้ว หากผู้ให้บริการไม่ดำเนินการลบหรือปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาดังกล่าวจึงจะมีความผิด ขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแม่ของแพลตฟอร์มระดับโลกได้บัญญัติกฎหมาย Digital Millennium Copyright Act 1998 (DMCA) ที่กำหนดให้มีระบบการแจ้งเตือนให้ลบเนื้อหา ซึ่งจะช่วยให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่เป็นเจ้าของพื้นที่ที่ให้บริการเนื้อหา ไม่ต้องรับผิดชอบจากการมีเนื้อหาละเมิดลิขสิทธิ์ในพื้นที่ให้บริการของตน หากได้ลบหรือปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาตามที่ได้รับแจ้งจากระบบการแจ้งเตือนจากเจ้าของลิขสิทธิ์ (สำนักงาน กสทช., 2561)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำเนื้อหา รายการที่ตรงใจผู้บริโภคมากขึ้น โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ดุลพินิจของกลุ่มคน แต่มีจุดด้อย คือ ทำให้การกำกับดูแลระหว่างกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและแบบ OTT เกิดความสับสนและไม่เท่าเทียมในการกำกับเนื้อหา สำหรับการกำกับดูแลเรื่องลิขสิทธิ์ โดยการใช้กฎหมายทั่วไปในการกำกับดูแลลิขสิทธิ์ พบว่ามีจุดเด่น คือ การกำกับดูแลมีความเท่าเทียมในการกำกับ แต่มีจุดด้อย คือ ในบางอุตสาหกรรม เช่น กิจการโทรทัศน์ อาจต้องการหลักเกณฑ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ครอบครองลิขสิทธิ์เนื้อหารายการที่มีมูลค่าสูงจะต้องเสนอเนื้อหารายการดังกล่าวให้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด เป็นต้น

ข้อสรุป

ควรเลือกแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาในแนวทางที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลายเป็นการไม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับวิดีโอแบบออนดีมานด์ แต่ใช้การกำกับดูแลเนื้อหาตามกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ เป็นต้น และใช้กรอบหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่มีอยู่รองรับการกำกับเนื้อหาในระบบวิดีโอออนดีมานด์ โดย กสทช. ทำหน้าที่ส่งเสริม เตรียมความพร้อมการกำกับดูแลเนื้อหาวิดีโอออนดีมานด์ในลักษณะการหารือร่วมกับอุตสาหกรรม ศึกษารูปแบบและเครื่องมือ Self-regulation ของแพลตฟอร์มสากลระดับโลก เพื่อเป็นต้นแบบในการกำหนดแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลเนื้อหาที่ปกป้องผู้บริโภคและยืดหยุ่นเพียงพอให้กับอุตสาหกรรมสามารถสร้างสรรค์เนื้อหาและหารายได้ได้

4

การกำกับดูแลโฆษณา



สำหรับการพิจารณาการกำกับดูแลการโฆษณาของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT นั้น มีแนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1
**กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ
สำหรับกิจการโทรทัศน์แบบ OTT**

ประเทศที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลการโฆษณาของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ที่มีการกำกับดูแลเนื้อหาการโฆษณา โดย Radio and Television Act เป็นการเฉพาะ (สำนักงาน กสทช., 2563) และสหราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลโฆษณาเฉพาะในกลุ่มผู้ให้บริการรายการออนไลน์โดยเน้นการปกป้องเยาวชนจากโฆษณาเหล่านี้ บุห์รี เป็นต้น (Ofcom, 2021d) แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคได้แต่มีจุดด้อย คือ การกำกับดูแลโฆษณาบางเรื่องอาจไม่เหมาะสมกับแนวทาง Target ads ในกิจการ OTT เนื่องจากเทคโนโลยีการรับชมแบบออนไลน์ปัจจุบัน ผู้บริโภคมีอำนาจการต่อรองที่สูงกว่า โดยสามารถกดข้ามโฆษณาได้ด้วยตัวเองหรือการกดรับเลือกโฆษณาที่ตนสนใจได้เอง

แนวทางที่ 2
**ไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับ
กิจการโทรทัศน์แบบ OTT**

ประเทศที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลการโฆษณาของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT แต่ใช้กฎหมายทั่วไปที่กำกับดูแลการ

โฆษณาอยู่แล้ว เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ที่การโฆษณาในกิจการโทรทัศน์แบบ OTT อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Advertising Standards Authority of Singapore (ASAS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านมาตรฐานการโฆษณาที่ได้จัดทำประมวลหลักการปฏิบัติ Singapore Code of Advertising Practice (SCAP) (ASAS, 2008) และสาธารณรัฐเกาหลีที่ใช้ Consumer Protection Act (2004) สำหรับการกำกับดูแลโฆษณาในสื่อทั่วไป รวมถึงนำมาบังคับใช้กับกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และกิจการโทรทัศน์แบบ OTT (สำนักงาน กสทช., 2561) ขณะที่ญี่ปุ่นมีหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลการโฆษณาผลิตภัณฑ์ใดผลิตภัณฑ์หนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น การโฆษณาการรักษาพยาบาล ยารักษาโรค ตาม Medical Practitioners' Act, Medical Care Act และ Pharmaceutical Affairs Act หรือการโฆษณาอสังหาริมทรัพย์ตาม Building Lots and Buildings Transaction Act และ Construction Business Act ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านั้นถูกประยุกต์ใช้ในกิจการ OTT TV (สำนักงาน กสทช., 2563) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีแนวทางการกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulation) สำหรับการโฆษณาในสื่อออนไลน์ โดย Japan Interactive Advertising Association (JIAA) ซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิกซึ่งเป็นบริษัท สื่อโฆษณาออนไลน์ได้ออกคู่มือแนะนำ (Guidelines) สมาชิกสำหรับการโฆษณาในสื่อออนไลน์ประเภทต่างๆ รวมถึงในกิจการวิดีโอแบบออนดีมานด์ด้วย (Asia Video Industry Association, 2018)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ไม่มีความซ้ำซ้อนของกฎหมายและไม่มีต้นทุนในการกำกับดูแลในหน่วยงานกำกับดูแลเพิ่มเติม แต่มีจุดด้อยคือ ทำให้เกิดความสับสนและไม่เท่าเทียมในการกำกับดูแลระหว่างกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและกิจการ OTT TV เนื่องจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องปฏิบัติตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยห้ามดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญไม่ว่าด้วยวิธีการใด ในขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT ไม่มีหน้าที่ดังกล่าว

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเห็นว่าควรเลือกแนวทางการกำกับดูแลแนวทางที่ 1 โดยกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลโฆษณาในกิจการวิดีโอแบบออนดีมานด์เท่าที่จำเป็นและเป็นเรื่องสำคัญ โดยเน้นการปกป้องกลุ่มเด็กและเยาวชนเป็นหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลาย โดย กสทช. อาจกำหนดแนวปฏิบัติการโฆษณาในสื่อดิจิทัลร่วมกันกับหน่วยงาน สมาคมที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้ผู้ประกอบการให้การให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์ใช้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ

5

การคุ้มครองผู้บริโภค



สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการโทรทัศน์แบบ OTT มีประเด็นควรพิจารณาดังนี้

แนวทางที่ 1

กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับกิจการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เช่น สหราชอาณาจักร ที่ได้มีการจัดทำ Broadcasting White Paper ในปี พ.ศ. 2565 โดยพิจารณาให้ Ofcom มีอำนาจในการกำกับเนื้อหาของวิดีโอออนดีมานด์โดยการออกแนวปฏิบัติในเนื้อหาของวิดีโอออนดีมานด์ (Video-on-demand Code) ในรูปแบบ “Light-touch” ที่ใช้ระบบเรตติ้งเนื้อหาที่เหมาะสมกับช่วงวัย ระบบ PIN code¹⁰ หรือระบบควบคุม

¹⁰ PIN Code คือ ระบบการตั้งรหัสตัวเลขสำหรับผู้ปกครองในการป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาหรือช่องรายการบางประเภทที่เด็กและเยาวชนต้องได้รับอนุญาตจากผู้ปกครองในการเข้าชม

การเข้าถึงเนื้อหา (Content Access Control System: CAC System)¹¹ ที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงระบบการแจ้งเตือนการรับชม เพื่อไม่ให้เกิดการกำกับ แทรกแซงกลไกตลาดและทำลายความคิดสร้างสรรค์ของอุตสาหกรรมวิดีโอ ออนไลน์มานด์ ในขณะเดียวกันก็ระบุให้ Ofcom มีหน้าที่ดูแลและการันตี การเข้าถึงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (Universal access) ของผู้บริโภคในระบบ วิดีโอออนไลน์มานด์ เนื่องจากสหราชอาณาจักรได้พิจารณาว่าวิดีโอออนไลน์มานด์ คือเทคโนโลยีของโทรทัศน์ในยุคอนาคตของสหราชอาณาจักร (Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2022) นอกจากนี้ยังมีการกำหนด ให้มีการคุ้มครองผู้พิการ ตามข้อกำหนดของ Digital Economy Act 2017 ที่ให้อำนาจ Ofcom ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการพำกยและบรรยายเสียง เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงเนื้อหาได้อย่างเท่าเทียม ขณะที่สาธารณรัฐ สิงคโปร์ก็มีการจัดทำแนวปฏิบัติของเนื้อหาใน OTT TV เป็นการเฉพาะ โดยเน้นการคุ้มครองผู้เยาว์ กำหนดให้มีมาตรการยืนยันอายุของผู้ใช้บริการ ณ เวลาสมัครสมาชิก การจัดให้มีการจำกัดการเข้าถึง (Parental locks) รวมถึงระบบ PIN code ในกรณีที่ต้องการเข้าถึงเนื้อหา R21¹² ที่ไม่เหมาะสม กับเยาวชน (IMDA, 2019)

จุดเด่นของแนวทางนี้คือ OTT TV มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและผู้บริโภค ได้รับการปกป้อง แต่จุดด้อย คือ เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งการคุ้มครองเด็กและเยาวชนยังทำได้ยาก ด้วยลักษณะเทคโนโลยี Anytime Anywhere ทำให้การออกมาตรการดังกล่าวอาจมีผลได้ยากในทางปฏิบัติ

แนวทางที่ 2 ไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ สำหรับกิจการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของ กิจการโทรทัศน์แบบ OTT แต่ใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไปที่มีอยู่แล้ว เช่น สาธารณรัฐเกาหลีที่มีระบบการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายทั่วไป

¹¹ Content Access Control System คือ ระบบความปลอดภัยในการเข้าถึงเนื้อหา โดยมีการ ประเมินบุคคล และลักษณะเนื้อหาในการอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าถึงเนื้อหาที่อยู่ใน ระบบดังกล่าว

¹² เนื้อหาภาพยนตร์ที่จำกัดสำหรับผู้รับชมอายุ 21 ปี ขึ้นไป

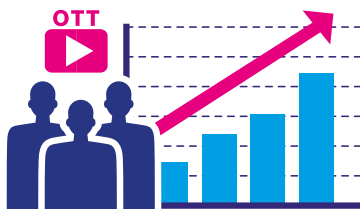
ได้แก่ Consumer Protection Act (2004) ทั้งนี้หากผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการโทรศัพท์แบบ OTT พบความไม่เป็นธรรมในการให้บริการก็สามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการเพื่อการค้าที่เป็นธรรม (Korea Fair Trade Commission: KFTC) ได้ (สำนักงาน กสทช., 2563) ขณะที่ญี่ปุ่นใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีอยู่ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้แก่ Consumer Contract Act และ หลักเกณฑ์ที่คุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการดิจิทัลแพลตฟอร์ม ได้แก่ Act for the Protection of Consumer who use Digital Platforms โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการคุ้มครองผู้บริโภค คือ Consumer Affairs Agency (CAA) (ICLG.com, 2022) โดยจุดเด่นของแนวทางนี้คือ ไม่มีการตรากฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน ไม่เพิ่มภาระให้ผู้ประกอบการ และเหมาะสมกับลักษณะของเทคโนโลยีปัจจุบัน แต่มีจุดด้อยคือ อาจก่อให้เกิดความลักลั่นระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรศัพท์แบบดั้งเดิมและ OTT โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เนื่องจากมาตรการตามกฎหมายทั่วไปจะไม่มีลักษณะที่เป็นมาตรการเชิงป้องกัน ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในระบบออนไลน์

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเห็นว่าควรเลือกแนวทางกำกับดูแลแนวทางที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษโดยไม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิดีโอแบบออนไลน์มานด์ เนื่องจากกฎหมายทั่วไปที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันมีเพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 รวมถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นต้น โดย กสทช. ควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับภาคอุตสาหกรรม พร้อมทั้งจัดระบบรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบเบื้องต้นในกลุ่มผู้ประกอบการกิจการที่แจ้งการประกอบกิจการกับ กสทช. เพื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

6

การแข่งขัน



สำหรับการกำกับดูแลการแข่งขันของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT มีประเด็นควรพิจารณาดังนี้

แนวทางที่ 1

กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ สำหรับกิจการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยแม้ว่าการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ของสหราชอาณาจักรถูกกำกับดูแลด้วยกฎหมายกลาง คือ Competition Act 1998 อยู่แล้ว แต่ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันของกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เฉพาะบางเรื่องไว้ด้วย เช่น เรื่อง Net neutrality¹³ ที่ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับ Regulation (EU) 2015/2120 Open net เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอย่างเสรีและผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตจะต้องปฏิบัติต่อข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตอย่างเท่าเทียม

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2564 สาธารณรัฐเกาหลี โดย Ministry of Science and ICT (MSIT) ก็ได้มีการออกแนวทางการกำกับ Net Neutrality Guidelines ขึ้น (Ho Eun et al., 2022) ขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์กำกับการดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ OTT TV ด้วยกฎหมายกลาง อันได้แก่ Competition Act (Competition & Consumer Commission Singapore,

¹³ เป็นกรณีที่กำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องไม่เลือกปฏิบัติในการให้บริการรับส่งข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการเนื้อหาและผู้ให้บริการปลายทาง

2022) แต่ก็ได้รับเอานโยบาย Net neutrality มาใช้ด้วย โดยมีการกำหนดมาตรการให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการบริหารโครงข่าย (network management practices) และผลกระทบต่อประสิทธิภาพใช้งานของผู้ใช้บริการ รวมถึงต้องเปิดเผยข้อมูลรายงาน ซึ่งแสดงถึงจำนวนและประเภทข้อร้องเรียนที่ตนเองได้รับจากผู้ใช้บริการ และการประกาศที่แสดงถึงขอบเขตการให้บริการที่สอดคล้องตามมาตรฐานคุณภาพการให้บริการที่ IMDA กำหนด (สำนักงาน กสทช., 2563)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ แพลตฟอร์ม OTT บางรายมีลักษณะผูกขาด ซึ่งอาจใช้อำนาจเหนือตลาดเอาเปรียบคู่แข่ง จึงควรมีองค์กรที่เชี่ยวชาญดังเช่น กสทช. กำกับดูแลการแข่งขันเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดด้อย คือ การกำกับดูแลการแข่งขันที่เข้มงวดเกินไป อาจทำให้ประกอบกิจการได้ยาก และการกำกับดูแล Net neutrality ถือเป็นการแทรกแซงตลาด

แนวทางที่ 2 ไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ สำหรับกิจการโทรคมนาคมแบบ OTT

ประเทศที่ไม่ได้มีเกณฑ์เฉพาะในการกำกับดูแลการแข่งขันของกิจการโทรคมนาคมแบบ OTT แต่นักกฎหมายทั่วไปมาใช้ เช่น สหรัฐอเมริกามีการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมแบบ OTT ด้วยกฎหมายกลางที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ Sherman Act, Federal Trade Commission Act และ Clayton Act (Federal Trade Commission, 2023) ทั้งนี้ Federal Communications Commission (FCC) ได้ยกเลิกกฎ Net neutrality เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งทำให้เกิดการย้ายหมวดหมู่ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต จากเดิมที่เป็นผู้ให้บริการโครงข่ายทั่วไป (Common carrier) ในหมวดที่ 2 ที่ต้องมีการจัดสรรและกำกับดูแลมากกว่าสินค้าชนิดอื่น กลับไปอยู่ในหมวด 1 ซึ่งเป็นผู้ให้บริการข้อมูล (information provider) ที่มีมาตรการกำกับดูแลไม่เข้มข้นเท่า (สำนักงาน กสทช., 2561) โดยจุดเด่นของแนวทางนี้คือ ผู้ประกอบการมีอิสระในการประกอบธุรกิจมากขึ้น และเมื่อไม่กำกับดูแล Net neutrality ทำให้ไม่เกิดการแทรกแซงตลาด ซึ่งอาจมีข้อดี เช่น หาก

ผู้ประกอบการคิดค่าบริการเพิ่มสำหรับการให้บริการที่เร็วขึ้น ผู้ประกอบการก็สามารถนำเงินนี้ไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ดีขึ้นรวมถึงการพัฒนาการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของคนในพื้นที่ห่างไกลได้ แต่มีจุดด้อย คือ หน่วยงานกลางที่กำกับดูแลการแข่งขันเป็นการทั่วไปในหลายอุตสาหกรรม อาจไม่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ OTT เท่ากับ กสทช. ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่าการกำกับดูแลการแข่งขันโดยหน่วยงานกลางอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าการกำกับดูแลโดยหน่วยงานเฉพาะด้าน

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเห็นว่าควรเลือกแนวทางการกำกับดูแลแนวทางที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำกับดูแลแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษโดยไม่กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการวิดีโอแบบออนดีมานด์ในประเด็นต่างๆ แต่สามารถใช้กฎหมายกลางทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ส่วนเรื่องความเป็นกลางของผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ต (Net neutrality) นั้นเห็นว่าในช่วงเริ่มต้นของการกำกับดูแลกิจการวิดีโอแบบออนดีมานด์ กสทช. ยังไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นการเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันในตลาด ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา

7

ค่าธรรมเนียม



การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT มีแนวทางดำเนินการที่เป็นไปได้ดังนี้

แนวทางที่ 1 จัดเก็บค่าธรรมเนียมจาก ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT เช่น สหราชอาณาจักร ที่ระบุให้ Ofcom สามารถกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการรายการออนดีมานด์ชำระค่าธรรมเนียมรายปีได้ โดยแบ่งผู้ให้บริการออกเป็น 3 กลุ่ม ตามรายได้จากการประกอบการ จากข้อมูลของ Ofcom ผู้ให้บริการที่มีรายได้น้อยกว่า 10 ล้านปอนด์ต่อปี จะไม่มีภาระค่าธรรมเนียม แต่ถ้ามีรายได้ตั้งแต่ 10 ล้านปอนด์ แต่น้อยกว่า 50 ล้านปอนด์ต่อปี จะต้องชำระค่าธรรมเนียมประมาณ 2,667 ปอนด์ (ประมาณ 112,025 บาท) ต่อปี และหากมีรายได้ตั้งแต่ 50 ล้านปอนด์ขึ้นไป จะต้องชำระค่าธรรมเนียมประมาณ 5,333 ปอนด์ (ประมาณ 224,008 บาท) ต่อปี (Ofcom, n.d.) ส่วนการเก็บภาษีนั้น แม้รัฐบาลได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากผู้ให้บริการดิจิทัล อัตราร้อยละ 2 ของเงินได้ที่เกิดขึ้นจากผู้ให้บริการในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่เมษายน พ.ศ. 2563 แต่มาตรการดังกล่าวไม่ครอบคลุมผู้ให้บริการสื่อภาพและเสียงแบบออนดีมานด์ เช่น Netflix, Disney+ (สำนักงาน กสทช., 2563) ซึ่งแนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้เกิดการกำกับดูแลอย่างเท่าเทียมกันยิ่งขึ้นทั้งในกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม กับกลุ่ม OTT ที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและภาษีเช่นกัน และทำให้ กสทช. มีรายได้เพื่อรองรับต้นทุนในการกำกับดูแล แต่มีจุดด้อยในแง่เป็นการสร้างภาระให้ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการรายเล็ก หากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม

แนวทางที่ 2 ไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียม จากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT

ประเทศที่ไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ OTT เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์กจะมีการขึ้นทะเบียนบริการสื่อภาพและเสียงแบบออนดีมานด์ต่อคณะกรรมการวิทยุและโทรทัศน์ แต่ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมและไม่มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีดิจิทัลโดยเฉพาะ (สำนักงาน

กสทช., 2563) และสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบ OTT ในประเทศ มีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์เฉพาะกลุ่ม (Niche television service license) แต่ไม่มีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียม ทั้งไม่มีมาตรการเฉพาะในการจัดเก็บภาษีเงินได้จากการให้บริการ OTT แต่สำหรับภาษีทางอ้อมนั้น รัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก้ไขกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการ (Goods and service tax) เริ่มบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 กำหนดให้บริการดิจิทัลโดยต่างชาติ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว โดยผู้ให้บริการต่างชาติที่มีรายได้ทั่วโลก ตลอดทั้งปีเกิน 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 25.78 ล้านบาท) และ/หรือ คาดว่าจะมีรายได้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในรอบ 12 เดือนที่กำลังจะมาถึง (ประมาณ 2.58 ล้านบาท) ต้องเข้ามาจดทะเบียนภาษีสินค้าและบริการ ตามที่รัฐบาลกำหนด (IRAS, 2019)

ขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ประกอบการ OTT TV แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการเสนอให้แก้ไข the Corporate Tax Act เพื่อเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากบริษัทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทางดิจิทัลจากการทำธุรกิจในสาธารณรัฐเกาหลี (Digital permanent establishment) แม้จะไม่มีสถานประกอบการหรือการปรากฏตัวทางกายภาพ (physical present) ซึ่งปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้ถูกแก้ไขแล้ว และกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป (Lee & Ko, 2023) ในขณะที่ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีการแก้ไขกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ให้ถือว่าบริการอิเล็กทรอนิกส์ (electronic service) เป็นการให้บริการในสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มในสาธารณรัฐเกาหลีและมีหน้าที่นำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมาย โดยบังคับใช้กับผู้ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ทุกรายไม่ว่าจะมียอดขายมากน้อยเพียงใด (สำนักงาน กสทช., 2563)

ส่วนญี่ปุ่นก็ไม่มีกำหนดค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ OTT TV แต่อย่างใด แต่มีการแก้ไขกฎหมายภาษีบริโภคในปี พ.ศ. 2558 สำหรับจัดเก็บ

พาณิชย์บริการดิจิทัลจากต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เดิมกำหนดให้ผู้ให้บริการจะต้องนำส่งภาษีบริโภค ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงกับผู้บริโภครายย่อยจำนวนมาก โดยกฎหมายที่แก้ไขใหม่ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการดิจิทัลจากต่างประเทศ ในลักษณะ B2C (Business-to-Customer) ที่ให้บริการตรงแก่ผู้บริโภค จะต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีการบริโภคจากการให้บริการในประเทศญี่ปุ่น ขณะที่ผู้ให้บริการดิจิทัลแก่ผู้ประกอบการในลักษณะ B2B (Business-to-Business) กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับบริการที่จะเป็นผู้จ่ายภาษีบริโภค โดยบริการดิจิทัลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ บริการที่ให้บริการผ่านโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงกิจการโทรทัศน์แบบ OTT (ครอบคลุมถึงการให้บริการเกม หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร เพลง วิดีโอ ซอฟต์แวร์ แบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านอินเทอร์เน็ต บริการให้ใช้ซอฟต์แวร์หรือฐานข้อมูลบนคลาวด์ บริการโฆษณาออนไลน์ และบริการให้คำปรึกษาที่ให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม) (สำนักงาน กสทช., 2563)

จุดเด่นของแนวทางที่ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม คือ ไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ ทำให้การเข้าตลาดของผู้ประกอบการเป็นไปได้ง่าย อีกทั้งยังส่งเสริมการแข่งขันและสร้างทางเลือกให้กับผู้บริโภคมากขึ้นด้วย แต่มีจุดด้อยคือ ทำให้การกำกับดูแลมีความล้าสมัยและไม่เท่าเทียม เนื่องจากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและเสียภาษี ทั้งยังทำให้ กสทช. ขาดรายได้ที่จะรองรับต้นทุนการกำกับดูแล OTT ขณะที่เม็ดเงินจะเก็บค่าธรรมเนียมกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมได้น้อยลงเรื่อยๆ

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า เทคโนโลยีช่องทางการสื่อสารภาพและเสียงไม่ใช่ทรัพยากรที่ขาดแคลนอีกต่อไปแล้ว ดังนั้นจึงควรส่งเสริมผู้ประกอบการด้วยการใช้แนวทางที่ 2 คือ ไม่มีการบังคับและเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างเสรีและเปลี่ยนผ่านสู่เทคโนโลยี OTT TV ได้อย่างไม่มีอุปสรรค อันเป็นการช่วยกระตุ้นศักยภาพทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมและเปิดเสรีให้เกิดนวัตกรรมการสื่อสารในแพลตฟอร์มใหม่ได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไทยควรใช้กลไกภาษีที่แปรผันตามรายได้จริงของผู้ประกอบการในการจัดหารายได้เข้ารัฐ

ทั้งนี้ในยุทธศาสตร์ระยะยาว กรณีที่ กสทช. ต้องการเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการเองก็ควรพิจารณาถึงต้นทุนในการเข้าตลาดที่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งควรกำหนดเพดานราคาในรูปแบบ Fixed rate ตามขั้นบันไดของฐานรายได้ของผู้ประกอบการ

8

การส่งเสริม



การกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม OTT TV มีแนวทางที่เป็นไปได้ดังนี้

แนวทางที่

1

การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนผู้ผลิตเนื้อหา

ประเทศที่สร้างมาตรการสนับสนุนผู้ผลิตเนื้อหาด้วยการจัดตั้งกองทุนซึ่งเงินกองทุนอาจมาจากผู้ประกอบการ หรือการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการส่งเสริมกองทุนสนับสนุน Local content ด้วยการจัดตั้งกองทุนร่วมระหว่างสื่อมวลชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์กับบริษัทสื่อข้ามชาติ (The Public Service Media Digital Partnership Fund: PDPF) เพื่อส่งเสริมผู้ผลิตเนื้อหาจากบริษัทสิงคโปร์ผ่านการจัดสรรทุนในรูปแบบของการผลิตร่วม (Co-produced) (IMDA, 2023b) โดยกึ่งหนึ่งของเงินกองทุนมาจากองค์กรกำกับดูแลและอีกกึ่งหนึ่งมาจากองค์กรสื่อขนาดใหญ่ ได้แก่ Singapore Press Holdings (SPH), Mediacorp และ Viddsee (UNESCO, 2020) นอกจากนี้ IMDA ยังสนับสนุนทุนให้แพลตฟอร์ม OTT ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไปลงทุนนอกประเทศด้วยเงินสนับสนุน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ พร้อมการจัดตั้งผู้บริหารกองทุนเพื่อระดมทุนกับกลุ่มทุนสื่อขนาดใหญ่ทั้งในและนอกประเทศ (สำนักงาน กสทช., 2563) ขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งกองทุนสนับสนุน Local content โดยรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีได้วางแผนการลงทุนเนื้อหา OTT ผ่านกองทุนมูลค่ามากกว่า 1 ล้านล้านวอน (ประมาณ 26,400 ล้านบาท) ภายในปี พ.ศ. 2567 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการผลิตและขยายตลาดของบริษัทผลิตเนื้อหาให้ออกสู่ต่างประเทศ (สำนักงาน กสทช., 2563)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือเป็นแนวทางที่สนับสนุนโดยการใช้ตัวเงินเป็นหลัก ซึ่ง กสทช. มีเครื่องมือและกลไกรองรับอยู่แล้ว แต่มีจุดด้อยในแง่ของการสร้างภาระให้ผู้ประกอบการที่ต้องถูกเก็บเงินเข้ากองทุน (กรณีการเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ) อีกทั้งเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดที่กระทบต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายของเม็ดเงินในอุตสาหกรรม โดยการแชร์ต้นทุนของกองทุนในท้ายที่สุดอาจถูกผลักภาระไปที่ผู้บริโภคก็เป็นได้

แนวทางที่ 2 สนับสนุนผู้ผลิตเนื้อหาการท้องถิ่น โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่

ปัจจุบันเริ่มมีแนวทางกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการของผู้ให้บริการรายใหญ่ เช่น ออสเตอร์เลีย และแคนาดา ที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการลงทุนหรือส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ (local contribution) โดยนัยก็เพื่อที่จะไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมในรูปแบบเดิม แต่ให้ใช้วิธีการส่งเสริมการลงทุนในการสร้างเนื้อหาหรือสื่อภายในประเทศ รวมถึงการส่งเสริมในรูปแบบอื่นๆ ที่จะช่วยอุตสาหกรรมในประเทศได้

ประเทศที่มีมาตรการช่วยเหลือผู้ผลิตเนื้อหารายการท้องถิ่น โดยให้ผู้ประกอบการ OTT รายใหญ่ต้องมีหน้าที่สนับสนุนตามที่กำหนด เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์กนำหลักการตาม AVMSD ที่เกี่ยวกับโควตาเนื้อหาท้องถิ่นมาใช้ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการสื่อภาพและเสียงต้องมีเนื้อหาท้องถิ่นของยุโรปอย่างน้อยร้อยละ 30 ซึ่งต้องรายงานให้คณะกรรมการวิทยุและโทรทัศน์ รับทราบถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะไม่บังคับใช้กับผู้ให้บริการที่มีรายได้น้อยหรือให้บริการในกลุ่มเฉพาะ และยังได้กำหนดให้ผู้ให้บริการสื่อภาพและเสียงแบบออนไลน์จะต้องลงทุนอย่างน้อยร้อยละ 2 ของรายได้ที่เกิดจากการให้บริการในราชอาณาจักรเดนมาร์ก ในรูปแบบการลงทุนโดยตรงในเนื้อหาที่เป็นภาษาเดนมาร์ก แต่หากผู้ให้บริการที่มีรายได้ในราชอาณาจักรเดนมาร์กน้อยกว่า 375,000 โครนเดนมาร์ก (ประมาณ 1.85 ล้านบาท) ต่อปี จะได้รับยกเว้นจากหน้าที่ดังกล่าว (สำนักงาน กสทช., 2563) โดยจุดเด่นของแนวทางนี้คือ ผู้ผลิตเนื้อหารายการท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายเล็กจะได้ประโยชน์อย่างแน่นอนจากภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องปฏิบัติ แต่มีจุดด้อยคือเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด ที่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยแม้จะมีเนื้อหาท้องถิ่นให้บริการตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดแต่เนื้อหาดังกล่าวอาจไม่มีคุณภาพ

แนวทางที่ 3 แนวทางอื่นๆ

หลายประเทศใช้มาตรการอื่นๆ ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบ OTT ในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการส่งออกเนื้อหา OTT เช่น รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งคณะกรรมการเนื้อหา OTT เพื่อความสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับโลก (OTT Content Global Co-Prosperity Committee) เมื่อเมษายน พ.ศ. 2563 โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่สนับสนุนธุรกิจของสาธารณรัฐเกาหลีในการขยายตลาดไปสู่ต่างประเทศ (Oh & Choe, 2020)

การลดต้นทุนการผลิตเนื้อหาผ่านระบบการลดหย่อนภาษี: รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้มีนโยบายการสร้างสรรคเนื้อหาเพื่อการส่งออกผ่าน

แพลตฟอร์ม OTT ด้วยมาตรการขยายขอบเขตของการหักภาษี โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตจริงในการสร้างสรรค์ภาพยนตร์และเนื้อหาที่เผยแพร่ผ่านการให้บริการ OTT ตามบทบัญญัติใน Promotion of the Motion Pictures and Video Productions Act และ Telecommunications Business Act (Oh & Choe, 2020) ในส่วนของสหราชอาณาจักรนั้น คณะกรรมการภาพยนตร์ (British Film Commission) ได้มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้วยการเครดิตภาษีร้อยละ 25 โดยจะต้องเป็นสื่อที่จะฉายในโรงภาพยนตร์ หรือออกอากาศทางโทรทัศน์ ซึ่งรวมถึงการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตด้วย ทั้งนี้จะต้องมีการใช้จ่ายเพื่อการผลิตเกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรอย่างน้อยร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (สำนักงาน กสทช., 2563)

แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ไม่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการบางราย เพราะมาตรการส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาครัฐ ทั้งยังใช้มาตรการจูงใจที่ผู้ประกอบการได้ประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบการลดหย่อนภาษีด้วย แต่มีจุดด้อยคือรายได้ที่รัฐจะได้รับน้อยลง

ข้อสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วเห็นว่าควรเลือกแนวทางส่งเสริมผู้ประกอบการ OTT TV ในแนวทางที่ 2 เป็นหลัก โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยเฉพาะผู้ประกอบการแพลตฟอร์มจากต่างประเทศ ที่ทำตลาดระดับภูมิภาคและระดับโลกมีการส่งเสริมผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศด้วยการลงทุนผลิตเนื้อหาทั้งในแง่ของการจ้างผลิต การร่วมผลิต การซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหา การถ่ายทำในประเทศไทย รวมถึงการจับคู่บุคลากรในประเทศไทย โดยกำหนดสัดส่วนการลงทุนตามรายรับที่แพลตฟอร์มได้จากการประกอบการในประเทศไทย ซึ่งแนวทางนี้จะเป็นการพัฒนาผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศให้ได้รับเม็ดเงินจากแพลตฟอร์ม OTT โดยตรง พร้อมกับจูงใจให้มีการลงทุนในประเทศโดยไม่ไปแทรกแซงกลไกตลาดในลักษณะของการดึงเม็ดเงินลงทุนออกจากระบบ อันสอดคล้องกับการที่ผู้ประกอบการไทยเริ่มเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ OTT TV ระดับโลก

ข้อเสนอแนะ

Roadmap การกำกับดูแล กิจการโทรทัศน์แบบ OTT ในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะระยะสั้น

ออกหลักเกณฑ์เพื่อรวบรวม
ข้อมูล ประเมิน และรายงาน
สภาพตลาด



Video
on Demand



Video sharing
platform

ข้อเสนอแนะระยะยาว

แก้ไขพระราชบัญญัติองค์การ
จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
ประกอบกิจการวิทยุกระจาย
เสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคม พ.ศ. 2553



การกำกับ
Video on Demand

คณะผู้วิจัยเห็นว่า Roadmap การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ในประเทศไทย ควรแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะระยะสั้น (1-3 ปี)

กสทช. ควรมีข้อมูลของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ที่ครบถ้วน เพื่อให้สามารถตัดสินใจออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น ในระยะสั้น กสทช. ควรออกหลักเกณฑ์เพื่อรวบรวมข้อมูลและประเมินสภาพตลาดกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ที่ประกอบด้วย (1) กิจการวิดีโอแบบออนไลน์ ซึ่งเป็นการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิ่ง (Video streaming platform) และ (2) แพลตฟอร์มวิดีโอแชร์ริง (Video sharing platform) โดยออกเป็นประกาศเพื่อรวบรวมข้อมูล ประเมิน และรายงานสภาพตลาด การให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งและแพลตฟอร์มวิดีโอแชร์ริง



Video
on Demand

Video on Demand หมายถึง การให้บริการวิดีโอ ซึ่งรวมถึงภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หรือรายการลักษณะใดๆ ที่มีภาพและเสียง ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้บริการเนื้อหารายการดังกล่าวที่ผู้ให้บริการเป็นผู้ทำหน้าที่บรรณาธิการและรับผิดชอบ (editorial control) ตามคำขอ (on-demand) แก่ประชาชนทั่วไป โดยมีการคิดค่าบริการแบบบอกรับสมาชิก (SVoD) หรือการคิดค่าบริการเป็นรายครั้ง (TVoD) หรือการคิดค่าธรรมเนียมจากการโฆษณา (AVoD) ซึ่งอาจมีลักษณะการคิดค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกันก็ได้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงบริการที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการให้บริการและไม่มีการคิดค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมใดๆ (ที่มา: Section 368A of Communications Act 2003, UK)



Video
sharing
platform

Video sharing platform หมายถึง การให้บริการที่มีวัตถุประสงค์หลัก หรือมีส่วนควบของบริการ หรือมีฟังก์ชันสำคัญ ของบริการเพื่อให้บริการรายการ หรือวิดีโอที่สร้างโดยผู้ใช้งาน (User-Generated Content) หรือทั้งสองประการต่อสาธารณะ เป็นการทั่วไปเพื่อให้ความบันเทิง หรือให้ความรู้โดยอาศัย โครงข่ายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาจมีหรือไม่มีการคิด ค่าบริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม วิดีโอแชร์จึงไม่มีหน้าที่บรรณาธิการและรับผิดชอบต่อเนื้อหาโดยตรง อย่างไรก็ตามผู้ให้บริการอาจทำการจัดเรียงเนื้อหาดังกล่าว รวมถึงการจัดเรียงโดยอัตโนมัติหรือการใช้อัลกอริทึมในการจัดแสดง การแท็ก และการลำดับ เป็นต้น (ที่มา: Article 1 (aa) of Audiovisual Media Services Directive, EU)

2. ข้อเสนอแนะระยะยาว (4-7 ปี)

หลังจากสำนักงาน กสทช. ดำเนินการตามข้อเสนอแนะระยะสั้นด้วยการจัดทำรายงานผลการรวบรวมข้อมูลและประเมินที่ประกอบด้วยรายงานประเมินสภาพตลาดที่เกี่ยวข้องแล้ว กสทช. ก็จะมีข้อมูลในการนำมาออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในประเด็นต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน ขณะเดียวกันในระยะยาวควรแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยเพิ่มส่วนที่ 5 “การกำกับกิจการให้บริการวิดีโอแบบออนดีมานด์” ในหมวด 2 “การกำกับดูแลการประกอบกิจการ” ของพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยอย่างน้อยเพื่อกำหนดความชัดเจนของการกำกับดูแลในประเด็นดังต่อไปนี้



- + เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจการกำกับดูแลกิจการสตรีมมิ่ง (streaming) หรือวิดีโอออนดีมานด์ (Video-on-Demand) ซึ่งเกิดจากการหลอมรวมกิจการ (Convergence) ระหว่างบริการบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่อยู่ภายใต้กิจการโทรคมนาคม และบริการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่อยู่ภายใต้กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในฐานะระบบอนาคตที่จะมาแทนที่เทคโนโลยีโทรทัศน์แบบดั้งเดิม
- + เพื่อกำหนดขอบเขตและนิยามความหมายของกิจการสตรีมมิ่งให้ชัดเจนสอดคล้องกับแนวทางสากล ซึ่งรวมถึง SVoD, TVoD และ AVoD และประเด็นความรับผิดชอบเชิงบรรณาธิการของแพลตฟอร์ม
- + เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่และเงื่อนไขการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการรายใหญ่
- + เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประสานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น อาหารและยา ทรัพย์สินทางปัญญา การกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น
- + เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การโฆษณา เป็นต้น

ภาษาไทย

- สำนักงาน กสทช. (2557). *โฆษณาดี-ไม่ดี ควรรู้เท่าทัน*. http://bcp.nbtc.go.th/uploads/items/attachments/8cb22bdd0b7ba1b13d742e22eed8da2/_e8d338f8593d65afbd22fe3629e8a3b7.pdf
- สำนักงาน กสทช. (2561). *รายงานสรุปผลการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันกิจการโทรทัศน์ในยุคการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีของประเทศไทย*. <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/620700000012.pdf>
- สำนักงาน กสทช. (2563). *รายงานการศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล*. <https://www.nbtc.go.th/Information/ผลการศึกษาวิจัย/49215.aspx?lang=th-th>
- Jan. (2566). ‘เลือกตั้ง’ ดันโฆษณาหาเสียงสะพัด 100 ล้าน ใช้สื่อโซเชียลเป็นหลัก จับตา 5 อุตสาหกรรมศึกศึก. <https://www.brandbuffet.in.th/2023/02/thailand-general-election-2023-drive-media-spending-growth/>

ภาษาอังกฤษ

- ASAS. (2008). *Singapore Code of Advertising Practice*. https://asas.org.sg/Portals/0/SCAP%202008_1.pdf
- Asia Video Industry Association. (2018). *Pay television matrix for Japan*.
- Bae, Kim & Lee LLC. (2022). *In brief: media law and regulation in South Korea*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=83dbe78e-61d6-45d5-b89f-67522b836e9c>
- Competition & Consumer Commission Singapore. (2022). *Competition Act and Guidelines*. <https://www.cccs.gov.sg/legislation/competition-act>
- Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2022). *Policy paper : Up next - the government's vision for the broadcasting sector*. <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector>
- FCC. (2021a). *Children's Educational Television*. <https://www.fcc.gov/consumers/guides/childrens-educational-television>
- FCC. (2021b). *Retransmission Consent*. <https://www.fcc.gov/media/policy/retransmission-consent>
- FCC. (2023). *Incentive Auctions*. <https://www.fcc.gov/general/incentive-auctions-0>
- Federal Trade Commission. (2023). *The Antitrust Laws*. <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/antitrust-laws>
- Ho Eun, H., Lee, J., Na, D., Shin, H. (2022). *The Media and Entertainment Law Review: South Korea*. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-media-and-entertainment-law-review/south-korea>
- ICLG.com. (2022). *Consumer Protection Laws and Regulations Japan 2022-2023*. <https://iclg.com/practice-areas/consumer-protection-laws-and-regulations/japan>
- IMDA. (2019). *Content code for nationwide managed transmission linear television services*. <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Codes-of-Practice-and-Guidelines/Acts-Codes/Managed-Linear-TV-Services-Content-Code-updated-29-April-2019.pdf>
- IMDA. (2022). *Nationwide Subscription Television Service Licence*. <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Nationwide-Subscription-TV-Service-Licence>
- IMDA. (2023a). *Over-the-top (OTT) TV (Niche) Licence*. <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Over-the-top-TV-Niche-Licence>
- IMDA. (2023b). *PSM Digital Partnership Fund*. <https://www.imda.gov.sg/how-we-can-help/public-service-broadcast/psm-digital-partnership-fund>
- IMDA. (2023c). *Television and radio advertising and sponsorship code*. <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Codes-of-Practice-and-Guidelines/Acts-Codes/TV-and-Radio-Advertising-and-Sponsorship-Code.pdf>
- IRAS (2019). *GST payable on overseas digital services from 1 Jan 2020*. <https://www.iras.gov.sg/news-events/newsroom/gst-payable-on-overseas-digital-services-from-1-jan-2020>
- KCC. (2022). *KCC discusses introducing negative regulation for commercials*. <https://www.kcc.go.kr/download.do?fileSeq=53928>

- KCC. (n.d.). *The Market-friendly Regulatory Reform*. <https://www.kcc.go.kr/user.do?page=E02010102&dc=%20E02010102>
- Korean Law Information Center. (2022). *Broadcasting Act*. <https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?query=BROADCASTING+ACT#liBgcolor0>
- Lee & Ko. (2023). *Korean Tax Law and Regulation Updates for 2023*. <https://www.asialaw.com/NewsAndAnalysis/korean-tax-law-and-regulation-updates-for-2023/Index/1603>
- Newman, N. (2023). *Journalism, media, and technology trends and prediction 2023*. <https://doi.org/10.5287/bodleian:NokooZeEP>
- Norton Rose Fulbright. (2021). *Korea: Competition law fact sheet*. <https://www.nortonrosefulbright.com/en-th/knowledge/publications/8f18c445/competition-law-fact-sheet-korea>
- Ofcom. (2017). *Regulatory fees for on-demand programme services*. <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-3/fees-for-VOD>
- Ofcom. (2021a). *Ofcom's Code on Television Access Services*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0035/179954/tv-access-services-code.pdf
- Ofcom. (2021b). *Guidance notes: Video-sharing platforms: who needs to notify to Ofcom?*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0023/215456/guidance-video-sharing-platforms-who-needs-to-notify.pdf
- Ofcom. (2021c). *Draft guidance for consultation: On-demand programme services: who needs to notify to Ofcom?*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0029/216857/odps-guidance.pdf
- Ofcom. (2021d). *Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS): Rules and Guidance*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0029/229358/ODPS-Rules-and-Guidance.pdf
- Ofcom. (2022). *Code on the Scheduling of Television Advertising*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0014/32162/costa.pdf
- Ofcom. (2023a). *Notifying an on-demand service*. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/on-demand/notifying-a-service>
- Ofcom. (2023b). *Ofcom's Tariff Tables 2023-24*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0015/256002/2023-24-tariff-tables.pdf
- Ofcom. (2023c). *Video-sharing platform (VSP) regulation*. <https://www.ofcom.org.uk/online-safety/information-for-industry/vsp-regulation>
- Ofcom. (n.d.) *On Demand Programme Service Fees*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0015/221136/2021-22-Fees-Statement.pdf
- Oh, B., & Choe, B. (2020). *Korean Government Announces Digital Media Ecosystem Development Plans*. https://www.kimchang.com/en/insights/detail.kc?sch_section=4&idx=21781
- Pitt, S. (2022). *Here's a rundown of tech companies that have announced layoffs in 2022*. <https://www.cnn.com/2022/11/09/tech-layoffs-2022.html>
- Statista. (2022). *Digital & Trends: Streaming in Thailand*. <https://www.statista.com/study/102386/streaming-in-thailand/>
- Thomas, Z. (2023). *Social Media Platforms Roll Out Subscriptions, But Will Users Pay?*. <https://www.wsj.com/podcasts/tech-news-briefing/social-media-platforms-roll-out-subscriptions-but-will-users-pay/098aaf43-5f4a-4e7b-ad3f-4c22c6a2d5c1>
- UNESCO. (2020). *Singapore's Public service content fund*. <https://en.unesco.org/creativity/covid-19/singapores-public-service-content-fund>
- Waterson, J. (2022). *BBC preparing to go online-only over next decade, says director general*. <https://www.theguardian.com/media/2022/dec/07/bbc-will-go-online-only-by-2030s-says-director-general>
- Woodhouse, J. (2023). *Media Bill: Policy Background*. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9571/CBP-9571.pdf>

ข้อเสนอแนะ
เร่งด่วน
ลำดับที่

1

การปรับลดต้นทุนการเข้าสู่ตลาดแพร่ภาพกระจายเสียง
ในกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

ข้อเสนอแนะ

- ควรปรับปรุงระบบและการให้ใบอนุญาตให้มีความซับซ้อนน้อยลง ด้วยการลดประเภทของใบอนุญาต โดยมุ่งเน้นเฉพาะการแบ่งประเภทใบอนุญาตเพียงมิติที่สำคัญ เช่น แบ่งตามวัตถุประสงค์ (แสวงหากำไร/ไม่แสวงหากำไร) ดังที่กำหนดในประเทศต้นแบบ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์และสหราชอาณาจักร เนื่องจากการกำหนดโครงสร้างในรูปแบบดังกล่าวจะเชื่อมโยงต่อการกำหนดเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมและเกณฑ์การหารายได้ได้ชัดเจนมากขึ้น โดยไม่ต้องแบ่งตามพื้นที่ให้บริการเป็นต้น หรืออาจยกเลิกใบอนุญาตสำหรับกิจการที่ไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลแบบ Ex-Ante เพื่อลดต้นทุนการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ อีกทั้งกำหนดนิยามของกิจการโทรทัศน์ IPTV ให้ชัดเจน
- ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง การผลิต นำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายหรือรับติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet TV Box) ให้นำเข้า Internet TV Box มาใช้งานเป็นการส่วนตัว ในปริมาณที่ไม่กระทบต่อการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรม ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

หลักเกณฑ์สำคัญในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง

- ประกาศ กสทช. เรื่อง กำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ / ให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ / ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกระจายเสียงหรือโทรทัศน์
- ประกาศ สำนักงาน กสทช. เรื่อง การผลิต นำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายหรือรับติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet TV Box)

ข้อเสนอแนะ
เร่งด่วน
ลำดับที่

2

การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้วยลิขสิทธิ์เนื้อหาและสร้างสมดุลการหารายได้
จากลิขสิทธิ์เนื้อหาด้วยกลไกการผูกมัด Wholesale Must Offer, Must Carry และ Must Have

ข้อเสนอแนะ

- ควรทบทวนกฎ Wholesale Must Offer ที่ช่วยเหลือการเข้าถึงลิขสิทธิ์เนื้อหาในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย เช่น การกระจายลิขสิทธิ์ให้ผู้ประกอบการรายย่อยตามช่วงเวลาความสดใหม่ของเนื้อหา เป็นต้น
- ควรทบทวนกฎ Must Carry และ Must Have ที่มีแนวโน้มในการสร้าง Free rider ซึ่งไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนในการซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหา อาจปรับจำนวนช่องรายการในข้อบังคับของกฎ Must Carry โดยเปิดให้เป็นไปตามกลไกตลาดยิ่งขึ้น พร้อมกับขยายการเข้าถึงเนื้อหาแบบทั่วถึงและเท่าเทียม (Universal access) ไปยังแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์

หลักเกณฑ์สำคัญในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง

- ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพรายการแข่งขันกีฬาที่สำคัญ พ.ศ. 2556
- ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป
- ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555

- ควรปรับปรุงประกาศ กสทช. ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ โดยกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการคำบรรยายแทนเสียง (Closed Caption: CC) บริการเสียงบรรยายภาพ (Audio Description: AD) และบริการล่ามภาษามือ (Sign Language: SL) ให้สอดคล้องกับต้นทุนของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็ก รวมถึงควรมุ่งเน้นการให้ทุนสนับสนุนการจัดทำบริการดังกล่าว เช่น การใช้ทุน USO ในการจัดหาระบบการแปลอัตโนมัติที่ได้มาตรฐานให้ผู้ประกอบการเข้าถึงโดยไม่มีค่าใช้จ่าย เพื่อนำทุนดังกล่าวมาใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

- ประกาศ กสทช. เรื่อง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ เร่งด่วน ลำดับที่

3

**การสนับสนุนการหารายได้ของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม
โดยการพ่อนปรนการกำกับดูแลการโฆษณา**

ข้อเสนอแนะ

- ผ่อนปรนและออกแบบการกำกับดูแลการโฆษณาแทรกในรายการด้วยการออกหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อกำหนดนิยามของ “โฆษณาแทรกในรายการ” ให้ชัดเจน ซึ่งการสร้าง ความชัดเจนดังกล่าว อาจทำให้ผู้ประกอบการมีโอกาสที่จะหารายได้จากโฆษณาแทรกในรายการมากขึ้น ได้แก่ นิยามรูปแบบ “การแนะนำสินค้า” หรือ “การวางสินค้าในรายการอย่างชัดเจน” หรือ “การเป็นผู้สนับสนุนรายการ” รวมถึงการ Tie-in กรณีที่ผู้ร่วมรายการสวมใส่สินค้าหรือใช้สินค้าในรายการ โดยผู้รับชมอาจไม่ทันได้สังเกตเห็น

หลักเกณฑ์สำคัญในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง

- ปัจจุบัน ไม่มีประกาศ กสทช. ในเรื่องนี้

ข้อเสนอแนะ เร่งด่วน ลำดับที่

4

**การปรับกระบวนการและแนวทางในการกำกับดูแลด้านเนื้อหา
และผังรายการเพื่อสร้างการอภิบาลร่วม (Governance)
ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย**

ข้อเสนอแนะ

- ปรับปรุงประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เปิดโอกาสให้ใช้แนวทางอื่นร่วมกับการจัดระดับความเหมาะสมของรายการด้วยวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าความมั่นคงและการเมือง เช่น การใช้ Parental control เพื่อปกป้องผู้เยาว์ เป็นต้น

หลักเกณฑ์สำคัญในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง

- ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



**สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ**

87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน

เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0 2271 7632

www.nbtc.go.th