

R

Regulation of OTT TV (Over-the-Top TV) in an Era of New Technologies

Prapanpong Khumon^{1,*}

Received: September 29, 2023 Revised: November 19, 2023 Accepted: 12 December, 2023

Abstract

In an era of new development in technology, OTT TV services have become real contenders in a broadcasting industry. TV broadcasting service providers around the world must adapt to keep up with this development. OTT TV service providers have an edge in competition because they do not have to invest in establishing new network infrastructure because they can use existing network infrastructures of mobile network and broadband to provide services. In Thailand, there is no licensing scheme for OTT TV services. This leaves the services to be largely unregulated by the National Broadcasting and Telecommunication Commission (NBTC). This creates an unfair competition for existing license holders who are traditional TV broadcasting providers who already have costs in a network investment, costs of being regulated, and costs of tax and associated fee in carrying out regulated services. This research aims to study law, policy, and practices of other countries in relation to the regulation of OTT TV services in order to recommend a policy reform for Thailand. The study finds that the regulator should revise existing laws to be able to regulate OTT TV services. In addition, there should be measures to promote competency of Thai OTT TV players to be able to compete at the global level.

Keywords: OTT, television, regulation, competition

¹ Faculty of Law, University of the Thai Chamber of Commerce

* Corresponding author. E-mail: prapanpong_khu@utcc.ac.th



แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV (Over-the-Top TV) ในยุคเทคโนโลยีใหม่

ประพันธ์พงษ์ ชำอ่อน^{1*}

วันรับบทความ: September 29, 2023 วันแก้ไขบทความ: November 19, 2023 วันตอบรับบทความ: 12 December, 2023

บทคัดย่อ

จากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว บริการ OTT TV ได้เข้ามาเป็นคู่แข่งที่สำคัญ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ทำให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั่วโลกจำเป็นต้องปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องจากผู้ให้บริการ OTT TV ไม่มีต้นทุนในการลงทุนในเครือข่ายเพราะอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของผู้ให้บริการเครือข่ายที่มีอยู่เดิม เช่น เครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ ทำให้บริการ OTT TV มีความได้เปรียบในการแข่งขัน สำหรับประเทศไทยแล้วผู้ให้บริการ OTT TV ยังไม่มีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเมื่อเปรียบเทียบกับผู้รับใบอนุญาตที่เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่มีต้นทุนในการลงทุนในเครือข่าย ถูกกำกับดูแลเนื้อหา และถูกเรียกเก็บค่าภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศ รวมถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการ OTT TV เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานกำกับดูแลควรปรับปรุงกฎเกณฑ์ปัจจุบันให้สามารถกำกับดูแลบริการ OTT TV ได้ และควรมีมาตรการส่งเสริมบริการ OTT TV ของประเทศไทยให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้ในระดับสากล

คำสำคัญ: OTT โทรทัศน์ การกำกับดูแล การแข่งขัน

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

* Corresponding author. E-mail: prapanpong_khu@utcc.ac.th

บทนำ

บริการ OTT TV คือ บริการแพร่ภาพ เสียง และข้อมูล โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของผู้ให้บริการโครงข่ายที่มีอยู่เดิม (Over-The-Top) เช่น โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารเนื้อหาข้อมูลไปยังผู้รับบริการที่มีอุปกรณ์เชื่อมต่อกับโครงข่ายดังกล่าว เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะหรือพกพา และสมาร์ตทีวี ตัวอย่างของบริการ OTT TV ที่ได้รับความนิยมในปัจจุบัน ได้แก่ Netflix และ YouTube เป็นต้น โดยผู้ให้บริการไม่ต้องลงทุนโครงข่ายโทรคมนาคม หรืออุปกรณ์สื่อสารเป็นของตัวเอง (Polson, 2020)

ปัจจุบันบริการ OTT TV ได้เข้ามาเป็นคู่แข่งที่สำคัญในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งส่งผลอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมโทรทัศน์และโทรคมนาคม โดยที่บริการ OTT TV มีความแตกต่างที่สำคัญจากบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม (Traditional TV) กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องมีต้นทุนในการลงทุนในเครือข่ายในการแพร่ภาพกระจายเสียง ผู้ให้บริการ OTT TV จะสามารถอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของผู้ให้บริการโครงข่ายที่มีอยู่เดิม เช่น โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ เพื่อให้บริการ OTT TV ได้ ส่งผลให้ผู้ให้บริการ OTT TV ไม่จำเป็นต้องลงทุนโครงข่ายโทรคมนาคม ในปัจจุบันผู้ให้บริการ OTT TV ยังไม่มีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. อาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน เนื่องจากบริการ OTT TV ยังไม่ถูกกำกับดูแลด้านเนื้อหา ไม่ต้องลงทุนในโครงข่าย และที่สำคัญไม่มีการระดมทุนจากการถูกเรียกเก็บค่าภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ

เบญญาทิพย์ ลออโรจน์วงศ์ และดาเมีย พงศ์ธานี (2564) รายงานว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการเติบโตของรายได้ของผู้ให้บริการ OTT TV แบบก้าวกระโดด โดยผู้ให้บริการ OTT TV มีรายได้เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัวใน พ.ศ. 2564 จาก พ.ศ. 2560 โดยใน พ.ศ. 2564 จำนวนผู้รับบริการ OTT TV แบบบอกรับสมาชิก (Subscription Video on Demand: SVoD) ในประเทศไทยมีจำนวนถึง 13.29 ล้านบัญชี เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2560 ถึง 8.45 ล้านบัญชี นอกจากนี้ ยังพบว่า รายได้ของอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบ OTT TV ที่เกิดจากวิดีโอแบบบอกรับสมาชิกที่เก็บค่าโฆษณา (Advertising-Based Video on Demand: AVoD) ในประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 2.78 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2555 และเพิ่มขึ้นเป็น 9.48 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2559 และเพิ่มขึ้นเป็น 1.51 หมื่นล้านบาทใน พ.ศ. 2563 โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากค่าโฆษณาของโทรทัศน์แบบ OTT TV ตั้งแต่ พ.ศ. 2555-2563 มีค่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งถือเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูง เนื่องจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคม ทำให้พฤติกรรมผู้บริโภคของคนดูเปลี่ยนไปรับชมโทรทัศน์แบบ OTT TV มากขึ้น (Statista, 2020)

จากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ผู้ให้บริการทั่วโลกจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศจึงได้มีการทบทวนกติกากการแข่งขันเพื่อพัฒนากฎหมายและนโยบายกำกับดูแลให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติ และมาตรการกำกับดูแลการแข่งขันของต่างประเทศ

ที่เกิดขึ้นจริงของบริการ OTT TV เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการกำกับ ดูแลเนื้อหา ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาปรับแก้กฎหมาย กฎเกณฑ์ นโยบายแนวปฏิบัติให้เกิดความเหมาะสม และเท่าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในกิจการโทรทัศน์

ในยุคแอนะล็อกรูปแบบการให้บริการของกิจการโทรทัศน์มีการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายต่าง ๆ ได้แก่ (1) โครงข่ายภาคพื้นดิน เป็นการส่งสัญญาณจากสถานีโทรทัศน์โดยตรงถึงผู้ใช้บริการ (2) โครงข่ายดาวเทียม เป็นการรวบรวมสัญญาณโทรทัศน์จากโครงข่ายภาคพื้นดินไปยังสถานีดาวเทียมเพื่อส่งสัญญาณขึ้นไปยังดาวเทียม และ (3) เครือข่ายเคเบิลทีวี เป็นการส่งสัญญาณโทรทัศน์โดยอาศัยสายสัญญาณ Fiber Optic ร่วมกับ Coaxial ส่วนในยุคดิจิทัล ผู้ให้บริการได้มีการให้บริการเพิ่มเติมในรูปแบบของ IPTV (Internet Protocol Television) รวมทั้งบริการ OTT TV อาทิเช่น Netflix และ YouTube โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของผู้ให้บริการโครงข่ายที่มีอยู่เดิม เช่น โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ ส่งผลให้ผู้ให้บริการ OTT TV ไม่จำเป็นต้องลงทุนโครงข่ายโทรคมนาคม หรืออุปกรณ์สื่อสารเป็นของตนเอง (Polson, 2020)

2. ประเภทของผู้ให้บริการ OTT TV

ผู้ให้บริการ OTT TV สามารถแบ่งได้สองประเภท ประเภทแรก คือ บริการ OTT TV ที่มีการเก็บค่าสมาชิก ได้แก่ บริการ OTT TV ที่เรียกเก็บค่าสมาชิกรายเดือนหรือรายปี (Subscription Video on Demand: SVoD) เช่น Netflix บริการ OTT TV ที่เรียกเก็บค่าบริการเป็นรายครั้ง (Transactional Video on Demand: TVoD) เช่น บริการ Download to Rent (DTR) บริการ OTT TV ที่เก็บรายได้จากโฆษณา (Advertising-Based Video on Demand: AVoD) เช่น YouTube และบริการ OTT TV ที่เก็บค่าบริการเพิ่มเติมหรือบริการเสริม (Freemium) เช่น YouTube Premium ประเภทที่สอง ได้แก่ บริการ OTT TV ที่มีความเชื่อมโยงข้ามสื่อ ได้แก่ บริการ OTT TV ที่มาจากผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม เช่น Bugaboo TV (ดำเนินการโดยช่อง 7) บริการ OTT TV ที่มาจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม เช่น AIS Play (ดำเนินการโดย AIS) และบริการ OTT TV ที่มาจากผู้ให้บริการรายใหม่ เช่น Netflix, WeTV, Viu, Iflix เป็นต้น (ณัฐฐาติ พวงสุตริก, 2560)

3. แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV ของประเทศไทย

การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์นั้นสามารถดำเนินการได้ทั้งรูปแบบของการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมบริการล่วงหน้า (Ex Ante) เช่น การออกใบอนุญาต (License) และการกำกับดูแลบริการ แบบแก้ไขเยียวยาผลกระทบ (Ex Post) เช่น การที่หน่วยงานกำกับดูแลออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการตั้งแต่สองรายขึ้นไปทำการควบรวมกิจการอันจะนำไปสู่การผูกขาดทางการค้า สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมากำกับดูแลบริการ OTT TV โดยตรง เนื่องจากความหมายของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้ครอบคลุมถึง

บริการ OTT TV ดังนั้น แนวทางการกำกับดูแลของประเทศไทยในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นแบบแก้ไขเยียวยาผลกระทบ (Ex Post) กล่าวคือ หากผู้ให้บริการ OTT TV ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายทั่วไปเรื่องใด ก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมายเรื่องนั้น เช่น หากผู้ให้บริการ OTT TV นำเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จผ่านระบบคอมพิวเตอร์ก็ต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

4. แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV ของประเทศไทย

การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์นั้นสามารถดำเนินการได้ทั้งรูปแบบของการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมบริการล่วงหน้า (Ex Ante) เช่น การออกใบอนุญาต (License) และการกำกับดูแลบริการ แบบแก้ไขเยียวยาผลกระทบ (Ex Post) เช่น การที่หน่วยงานกำกับดูแลออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ให้บริการตั้งแต่สองรายขึ้นไปทำการควบรวมกิจการอันจะนำไปสู่การผูกขาดทางการค้า สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมากำกับดูแลบริการ OTT TV โดยตรง เนื่องจากความหมายของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้ครอบคลุมถึงบริการ OTT TV ดังนั้น แนวทางการกำกับดูแลของประเทศไทยในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นแบบแก้ไขเยียวยาผลกระทบ (Ex Post) กล่าวคือ หากผู้ให้บริการ OTT TV ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายทั่วไปเรื่องใด ก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมายเรื่องนั้น เช่น หากผู้ให้บริการ OTT TV นำเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จผ่านระบบคอมพิวเตอร์ก็ต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

5. แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV ของต่างประเทศ

ในสหภาพยุโรป กฎหมาย Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) ใน ค.ศ. 2010 ข้อ 5 กำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT TV ต้องแจ้งการให้บริการ (Notification) เพื่อให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้ให้บริการ OTT TV และสามารถติดต่อผู้ให้บริการได้โดยง่าย และกฎหมาย AVMSD ข้อ 12 กำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT TV มีมาตรการกำกับดูแลเนื้อหาไม่ให้มีข้อความที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง (Hate Speech) กำกับดูแลเนื้อหาให้เหมาะสมกับผู้เยาว์ ห้ามมีเนื้อหาที่ขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) นอกจากสหภาพยุโรปแล้ว สหราชอาณาจักรมีการกำกับดูแลบริการ OTT TV โดยกฎหมาย The Communications Act: 2003 ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT TV จะต้องแจ้ง (Notify) การให้บริการกับหน่วยงานกำกับดูแลสื่อ ได้แก่ The Office of Communications (Ofcom) และชำระค่าธรรมเนียมก่อนที่จะเริ่มให้บริการ (Ofcom, 2020) ส่วนการให้บริการ OTT TV นั้น มีการกำกับดูแลด้านเนื้อหารายการ เช่น เนื้อหาต้องไม่เป็นอันตรายต่อเยาวชน และต้องไม่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง หากผู้ให้บริการฝ่าฝืน หน่วยงาน Ofcom มีอำนาจในการสั่งให้ระงับรายการ หรือสั่งให้ผู้ให้บริการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้ (Ofcom, 2021)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเชิงลึกเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการ OTT TV
2. เสนอแนวทางในการพิจารณากำหนดนโยบาย ทิศทาง และการกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT TV ที่เหมาะสมในอนาคต

ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์ตลอดจนเปรียบเทียบในเชิงลึกเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการ OTT TV โดยเลือกศึกษาประเทศที่สะท้อนสภาพการกำกับดูแลในหลายระดับ ดังนี้ (1) ประเทศที่มีการกำกับดูแลบริการ OTT TV ระดับเข้มข้น ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ (2) ประเทศที่มีการกำกับดูแลบริการ OTT TV บางส่วน ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย (3) ประเทศที่มีการกำกับดูแลบริการ OTT TV ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น
2. เสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบาย การปรับปรุงกฎหมายและประกาศ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล เพื่อเอื้อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นิยามศัพท์

1. AVMSD หมายถึง กฎหมาย Audiovisual Media Services Directive (2010) ของสหภาพยุโรป
2. Ex Ante หมายถึง การกำกับดูแลหรือมีกฎหมายกำกับดูแลบริการล่วงหน้า
3. Ex Post หมายถึง การกำกับดูแลที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเยียวยาผลกระทบ
4. ODPS หมายถึง บริการรายการตามคำขอ (On-Demand Programme Service)
5. OTT TV หมายถึง บริการแพร่ภาพ เสียง และข้อมูล โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของผู้ให้บริการโครงข่ายที่มีอยู่เดิม (Over-The-Top)
6. VSP หมายถึง ผู้ให้บริการวิดีโอในแพลตฟอร์มต่าง ๆ (Video-Sharing Platform)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผ่านการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เช่น กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ และคำพิพากษาต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย บทความ วารสาร หนังสือ และข้อมูลที่เปิดเผยในเว็บไซต์ต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

2. ดำเนินการวิจัยในภาคสนาม (Field Study) ผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย โดยการจัดประชุมเสวนาทางวิชาการ (Panel Discussion) เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาของโครงการวิจัยที่ผู้เขียนได้รับการสนับสนุนจากสำนักงาน กสทช. ในการประชุมมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 173 คน ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ OTT TV ที่ผู้เขียนร่วมหารือกับสำนักงาน กสทช. เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ หน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานทางปกครอง นักวิชาการ ผู้ประกอบการหรือผู้รับใบอนุญาต

ผลการวิจัย

การกำกับดูแลบริการ OTT TV ของประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำกับดูแลบริการ OTT TV ด้วยวิธีการแก้ไขเยียวยาผลกระทบ (Ex Post) กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมบริการ OTT TV ล่วงหน้า (Ex Ante) เช่น การออกใบอนุญาต (License) ดังนั้น หากผู้ให้บริการ OTT TV ผ่าฝืนกฎหมายเรื่องใด ก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมายเรื่องนั้น แต่สำหรับบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ประเทศไทยใช้แนวทางกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex Ante) ที่ผู้ให้บริการต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งทำให้เกิดความลักลั่นในการกำกับดูแล โดยที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมถูกควบคุมเนื้อหารายการด้วยหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่า ทำให้ไม่สามารถจัดทำเนื้อหารายการบางประเภทที่ได้รับความนิยมจากคนดูได้เช่นเดียวกับ OTT TV อีกทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมถูกจำกัดระยะเวลาในการโฆษณาทำให้ขาดโอกาสในการสร้างรายได้ ส่วน OTT TV ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมีต้นทุนทางธุรกิจจำนวนมาก เช่น ค่าใบอนุญาต ค่าบริการโครงข่ายสำหรับส่งสัญญาณออกอากาศ (MUX) ค่าส่งสัญญาณดาวเทียมตามหลักเกณฑ์ Must Carry ค่าธรรมเนียมในการนำส่งกองทุนเพื่อการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (Universal Service Obligations หรือ USO) เป็นต้น

การกำกับดูแลบริการ OTT TV ของต่างประเทศ

จากการรวบรวมข้อมูล พบว่า การกำกับดูแล OTT TV ของแต่ละกลุ่มประเทศมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 1)

1. ระบบการกำกับดูแล

กลุ่มประเทศกำกับดูแลแบบเข้มข้น ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้ระบบการกำกับดูแล OTT TV แบบ Ex Ante โดยในฝรั่งเศสมีการบังคับใช้กฎหมาย Audiovisual Media Services Directive 2010 (AVMSD) ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับดูแลสื่อในสหภาพยุโรปซึ่งกำกับดูแลให้มีการเผยแพร่เนื้อหาและข้อมูลที่เหมาะสม ทั้งสื่อเดิม และสื่อใหม่อย่างบริการ OTT TV (Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision

of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), 2010) สำหรับ สหราชอาณาจักร กฎหมายประกอบกิจการสื่อสาร (The Communications Act: 2003) ได้รับการปรับปรุงใหม่ให้มีขอบเขตในการกำกับดูแล OTT TV ที่ครอบคลุมทั้ง 2 ประเภท ได้แก่ (1) บริการ On-Demand Programme Service (ODPS) ได้แก่ บริการที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ควบคุมเนื้อหา (Editorial Decisions) เช่น Catch Up TV, Online Film, Library of Archive Content (2) บริการ VDO Sharing Platform (VSP) ได้แก่ บริการที่ผู้ให้บริการไม่มีหน้าที่ควบคุมเนื้อหา เช่น Platform วิดีโอ และ Platform ที่ให้ผู้ใช้สร้างเนื้อหาเอง (User-Generated Content) เช่น YouTube, Instagram, Facebook

ถึงแม้กฎหมาย AVMSD จะไม่มีการออกใบอนุญาตสำหรับบริการ OTT TV เหมือนประเทศสิงคโปร์ แต่ก็กำหนดให้ OTT TV ต้องแจ้งการให้บริการ (Notification) กับผู้กำกับดูแลเพื่อกำกับการให้บริการและ ผู้กำกับดูแลมีอำนาจทางกฎหมายในการตัดสินใจ สั่งให้ปฏิบัติตาม หรือปรับทางปกครองสำหรับบริการ OTT TV ที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับกฎหมายอีกด้วย (AVMSD, Art 5) อย่างไรก็ตาม กฎหมาย AVMSD กำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีขอบเขตการกำกับดูแลเฉพาะบริการ OTT TV ที่มีสำนักงานใหญ่ในประเทศสมาชิกยุโรป และบริการ OTT TV ที่มีการควบคุมเนื้อหา (Editorial Decision) เกิดขึ้นที่ประเทศสมาชิกยุโรป ดังนั้น กฎหมายไม่มีอำนาจบังคับ ข้ามพรมแดนไปนอกสหภาพยุโรปได้ (Extraterritorial Jurisdiction) อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ สหภาพยุโรปได้ มีข้อเสนอให้มีการร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลต่างประเทศเพื่อประสานให้ประเทศต้นทางกำกับดูแลบริการ OTT TV ที่มีการให้บริการที่ขัดกับกฎหมายและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในสหภาพยุโรป แต่ข้อดีประการหนึ่งของสหภาพยุโรป คือ ผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่ของโลกส่วนมากมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ยุโรป (ส่วนใหญ่ในประเทศ ไอร์แลนด์ เพื่อผลประโยชน์ทางภาษี) เช่น YouTube, Facebook, Instagram, Dailymotion and Twitter จึงทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจในการกำกับดูแลโดยใช้กฎหมาย AVMSD ได้

กลุ่มประเทศที่มีการกำกับดูแลบางส่วน ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย จะเน้นการกำกับดูแลบริการ OTT TV แบบ Ex Post และไม่มีระบบใบอนุญาตสำหรับบริการ OTT TV ยกเว้น ประเทศเกาหลีใต้ที่มีการกำหนดให้บริการ OTT ต้องมาแจ้งการให้บริการ (Notification) กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (MSICT) ซึ่งเป็นการแจ้งเพื่อให้ผู้กำกับดูแลรับทราบถึงลักษณะการให้บริการและ ช่องทางการติดต่อเพียงเท่านั้น (Telecommunications business act, 2018) จะแตกต่างจากการแจ้งการให้บริการ ภายใต้กฎหมาย AVMSD ของยุโรปที่ให้อำนาจทางกฎหมายกับผู้กำกับดูแลในการตัดสินใจ สั่งให้ปฏิบัติตาม หรือ ปรับทางปกครองบริการ OTT TV ที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย

กลุ่มประเทศที่ไม่มีการกำกับดูแลหรือกำกับดูแลน้อยมาก ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา จะไม่มีการออกใบอนุญาตสำหรับบริการ OTT TV หรือการกำหนดให้ต้องมาแจ้งการให้บริการใด ๆ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อจำกัดบางอย่างภายใต้กฎหมายที่กำกับดูแลเนื้อหาทางอินเทอร์เน็ต ได้แก่ กฎหมายที่ปกป้องกลุ่มเยาวชน ในการเข้าถึงเนื้อหาที่รุนแรง รวมถึงกฎหมายอาญาและกฎหมายลิขสิทธิ์

ตารางที่ 1 ระดับการกำกับดูแล OTT TV ของแต่ละกลุ่มประเทศ

ประเทศ และระดับ การกำกับดูแล	ระบบการกำกับดูแล OTT	จุดเด่น
ฝรั่งเศส (ระดับเข้มข้น)	- มีระบบอนุญาต (ให้แจ้งประกอบกิจการ) - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT - มีการเก็บค่าธรรมเนียม	หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจตามกฎหมาย AVMSD ในการกำหนดเงื่อนไขให้ OTT (ทั้ง VDO on-demands และ VDO Sharing Platform) ที่มีสำนักงานใหญ่ในประเทศสมาชิกยุโรป (YouTube, Facebook, Instagram, Dailymotion, Twitter) ต้องปฏิบัติตาม
อังกฤษ (ระดับเข้มข้น)	- มีระบบอนุญาต (ให้แจ้งประกอบกิจการ) - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT - มีการเก็บค่าธรรมเนียม	เก็บค่าธรรมเนียม OTT แบบขั้นบันได (ตามรายรับผลประโยชน์ประกอบกิจการ) BBC และ ITV ร่วมทุนสร้าง OTT ที่ชื่อ Britbox ที่เน้นไปที่ภาพยนตร์และ series ที่ได้รับความนิยมของสหราชอาณาจักร ให้แข่งขันในระดับนานาชาติ
สิงคโปร์ (ระดับเข้มข้น)	- มีระบบอนุญาต (ให้ขออนุญาต) - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT - มีการเก็บค่าธรรมเนียม	กำหนดแนวปฏิบัติ (Codes of Practice) เกี่ยวกับการจัดผังรายการในการออกอากาศ ที่เรียกว่า แนวปฏิบัติเนื้อหาสำหรับบริการแบบ OTT วิดีโอตามความต้องการและเฉพาะกลุ่ม (Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services)
เกาหลีใต้ (กำกับดูแลบางส่วน)	- มีระบบอนุญาต (ให้แจ้งประกอบกิจการ) - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT บางส่วน - ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม	ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันด้านการสร้างคอนเทนต์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ OTT ระดับโลกเข้ามาซื้อคอนเทนต์ของผู้ให้บริการ OTT ในประเทศ
ออสเตรเลีย (กำกับดูแลบางส่วน)	- ไม่มีระบบอนุญาต - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT บางส่วน - ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม	Broadcasting Act ห้ามแพร่ภาพเนื้อหาออนไลน์ (online content) ที่ผู้ให้บริการอยู่ต่างประเทศถ้าหากเนื้อหานั้นที่ขัดกับกฎหมายด้านสื่อของออสเตรเลีย
มาเลเซีย (กำกับดูแลบางส่วน)	- ไม่มีระบบอนุญาต - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT บางส่วน - ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม	หน่วยงาน ASA เป็นสภาของผู้ประกอบการโฆษณาที่กำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) ในการวางมาตรฐานจริยธรรม และรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค
ญี่ปุ่น (กำกับดูแลน้อย)	- ไม่มีระบบอนุญาต - มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT บางส่วน - ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม	ออกคู่มือ (Guideline) ในการกำกับดูแลตนเองสำหรับผู้ให้บริการ OTT
สหรัฐอเมริกา (กำกับดูแลน้อย)	- ไม่มีระบบอนุญาต - ไม่มีการกำกับดูแลเนื้อหา OTT - ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม	มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนสำหรับเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสมกับเยาวชน

ที่มา: การรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย รวบรวมเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564

2. การกำกับดูแลเนื้อหา

กลุ่มประเทศกำกับดูแลแบบเข้มข้น ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีการกำกับดูแลทั้งเนื้อหาและกำกับด้านโฆษณา โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักรจะมีการกำกับดูแลเนื้อหาไม่ให้ก่อให้เกิดความรุนแรงทางร่างกายและจิตใจ (Starks, 2014) นอกจากนี้ กฎ ODPS ของสหราชอาณาจักร มีการกำกับเนื้อหาให้เหมาะสมกับเยาวชน การให้สีกลไกให้ผู้พิการสามารถเข้าถึงเนื้อหาได้ เช่น การทำ Caption สำหรับผู้พิการทางการได้ยินและการสื่อสาร รวมถึงให้มีระบบรับเรื่องซักถาม/คำปรึกษาสำหรับกลุ่มผู้พิการ และการมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนด้าน Product Placement (การโฆษณาแฝงโดยวางผลิตภัณฑ์ประกอบฉาก) (Ofcom, 2021)

กลุ่มประเทศที่มีการกำกับดูแลบางส่วน ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย จะยังไม่มีกรอบกฎหมายที่กำกับดูแลเนื้อหาโดยครอบคลุมเหมือนกับกฎหมาย AVMSD แต่จะมีการกำกับดูแลที่มาจากกฎหมายหลายฉบับ เช่น การห้ามเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต และการสร้างมาตรฐานจริยธรรมในการโฆษณาที่เผยแพร่ในช่องทางออนไลน์ เป็นต้น (Isa, Mahmud, Sulaiman, & Pitchan, 2019)

กลุ่มประเทศที่ไม่มีการกำกับดูแลหรือกำกับดูแลน้อยมาก ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ใช้วิธีการกำกับโฆษณาแบบกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) โดยการออกแนวปฏิบัติ (Guidelines) ในการโฆษณาช่องทางออนไลน์และ OTT TV สำหรับผู้ให้บริการโฆษณาในกลุ่มอุตสาหกรรม (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ, 2563) ส่วนสหรัฐอเมริกา กลุ่มผู้บริโภคสามารถเสนอข้อเรียกร้องไปยังคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Federal Trade Commission (FTC) เพื่อที่จะตรวจสอบผู้ให้บริการ OTT TV ที่มีการออกอากาศเนื้อหาโฆษณาที่เหมาะสมแก่เยาวชน (Goldfarb, 2013)

3. การอุดหนุนหรือส่งเสริมอุตสาหกรรม

กลุ่มประเทศกำกับดูแลแบบเข้มข้น ได้แก่ สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร มีการกำหนดให้เนื้อหาที่ออกอากาศในบริการสื่อใหม่ เช่น บริการ OTT TV มีเนื้อหาจากภาคผู้ผลิตในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านสื่อในประเทศ ยกเว้นว่าเป็นบริการ OTT TV รายเล็กที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ (AVMSD, para 65) สำหรับในสิงคโปร์ มีการจัดตั้งกองทุนร่วมระหว่างสื่อมวลชนของสิงคโปร์กับสื่อข้ามชาติ (The Public Service Media Digital Partnership Fund: PDPF) เพื่อส่งเสริมผู้ผลิตเนื้อหาจากบริษัทสิงคโปร์ผ่านการจัดสรรทุนในรูปแบบของการผลิตร่วม (Co-produced) นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาสารสนเทศและการสื่อสาร (The Media Development Authority หรือ IMDA) ให้เงินทุนสนับสนุนให้แพลตฟอร์ม OTT TV ของสิงคโปร์ไปลงทุนนอกประเทศ (Scott, 2019)

สำหรับประเทศที่มีการกำกับดูแลบางส่วน ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งกลุ่มสนับสนุนสำหรับบริการ OTT (support group for local over-the-top media services) ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมเนื้อหาและแพลตฟอร์ม เพื่อมารวมตัวกันในการพัฒนาอุตสาหกรรม OTT (Ramachandran, 2019) นอกจากนี้ รัฐบาลเกาหลีได้ประกาศลดทอนการกำกับดูแลการรวม

ธุรกิจ (M&A) เพื่อให้เกิดการรวมธุรกิจของผู้เล่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรม OTT TV

สำหรับประเทศที่ไม่มีการกำกับดูแลหรือกำกับดูแลน้อยมาก ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น มีผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมรายใหญ่ ประกอบด้วย TBS, NTV, FujiTV, TV Asahi และช่องของรัฐบาล NHK มีแนวคิดที่จะรวมตัวกันเพื่อผลิตแพลตฟอร์มเพื่อให้บริการ OTT (TVer) ซึ่งได้เริ่มให้บริการใน ค.ศ. 2015 และได้รับความนิยมเป็นอย่างดี (Tsuchiya, 2020)

4. ค่าธรรมเนียม

กลุ่มประเทศกำกับดูแลแบบเข้มข้น ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ OTT TV เช่น ในฝรั่งเศสมีกฎหมาย Decree 2017-1364 กำหนดให้ผู้ให้บริการวิดีโอในแพลตฟอร์มต่าง ๆ (Video-sharing platform หรือ VSP) ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 จากรายรับที่ได้ในฝรั่งเศสเข้ากองทุนภาพยนตร์ฝรั่งเศส (French National Film Fund หรือ CNC) (Burkhart, 2017) ส่วนในสหราชอาณาจักร Ofcom เก็บค่าธรรมเนียมการแจ้งการให้บริการ (Notification Fee) ของบริการ OTT โดยจะใช้โครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมแบบขั้นบันได

กลุ่มประเทศที่มีการกำกับดูแลบางส่วน ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย จะไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมบริการ OTT TV ยกเว้นประเทศออสเตรเลียที่มีกฎหมาย The News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code ที่กำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับเนื้อหาประเภทข่าวที่ออกใน Social Media (Australia Competition & Consumer Commission [ACCC], 2021)

กลุ่มประเทศที่ไม่มีการกำกับดูแลหรือกำกับดูแลน้อยมาก ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบริการ OTT TV

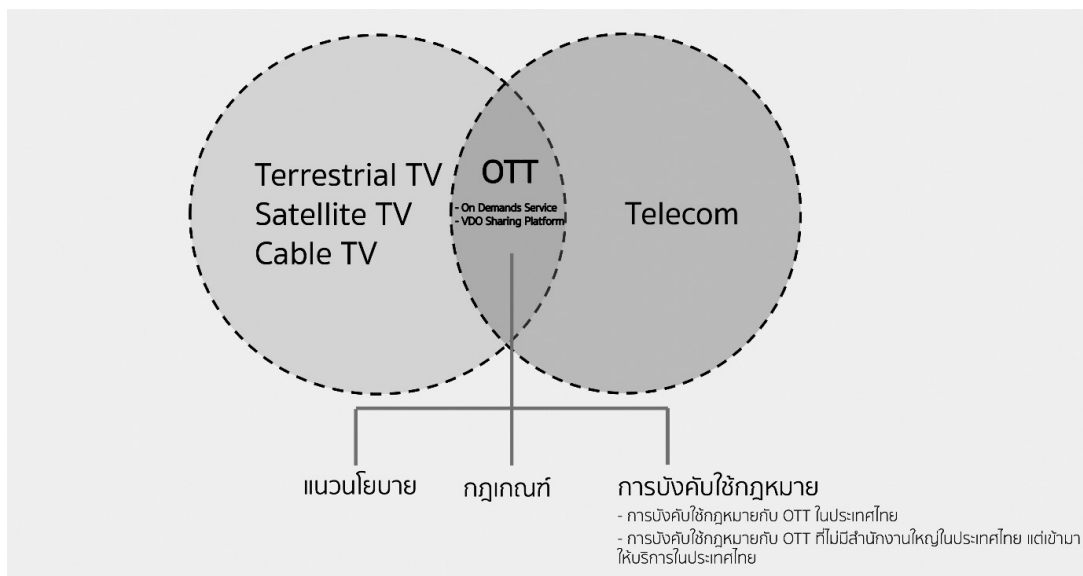
5. ผลดำเนินการวิจัยในภาคสนาม (Field Study) ผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (1) ประเด็นด้านนโยบาย ผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมมีข้อเสนอให้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลและกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับบริการ OTT TV รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับปัจจุบันสำหรับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้ ควรมีการเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีส่วนในการกำกับดูแลเนื้อหาโดยดำเนินการผ่านกระบวนการร้องเรียนเนื้อหาไปยังผู้เผยแพร่ หรือผู้ผลิตเนื้อหา (2) ประเด็นด้านการส่งเสริมการแข่งขัน ผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมเสนอให้มีมาตรการที่สนับสนุนผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมให้สามารถดำเนินการแข่งขันกิจการในปัจจุบัน เช่น การผ่อนผันเรื่องกฎที่เข้มงวดเรื่องโฆษณา รวมถึงควรกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านภาษี และการสนับสนุนด้านการลงทุนในรูปแบบกองทุน หรือการกู้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการกิจการเนื่องจากการเป็นภาระสนับสนุนผู้ประกอบการในการลดต้นทุน รวมถึงเป็นการดึงดูดผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินกิจการในตลาด

สรุปและอภิปรายผล

สรุป

ภาพที่ 1 แสดงถึงรูปแบบและความสัมพันธ์ของบริการ OTT TV ที่เป็นการหลอมรวมระหว่างบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และบริการโทรคมนาคม ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสำหรับการกำกับดูแลในยุคเทคโนโลยีใหม่ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม การส่งเสริมผู้ให้บริการรายเดิมให้สามารถแข่งขันได้ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการ OTT TV ซึ่งหลายรายเป็นผู้ให้บริการต่างชาติที่ไม่มีสำนักงานในประเทศไทยทำให้เกิดอุปสรรคในการกำกับดูแลในกรณีที่ผู้ให้บริการ OTT TV ต่างชาติให้บริการเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือขัดกับกฎหมายไทย



ภาพที่ 1 รูปแบบและความสัมพันธ์ของนโยบายกำกับดูแลและลักษณะของบริการ OTT TV

ที่มา: การรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย รวบรวมเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงลักษณะตลาดของแต่ละประเทศและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลบริการ OTT TV โดยที่กลุ่มที่มีการกำกับดูแลเข้มข้นจะเป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีผู้เล่นจำนวนมาก โดยเฉพาะสหภาพยุโรปที่เป็นถิ่นสำนักงานใหญ่ของบริการ OTT TV ระดับโลก เช่น YouTube, Facebook, Instagram, Dailymotion, Twitter ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการกำกับดูแลจึงเน้นการคุ้มครองผู้บริโภค

กลุ่มที่มีการกำกับดูแลปานกลางเป็นประเทศกลุ่มที่เป็นตลาดที่รับบริการ OTT TV ที่มาจากต่างประเทศ และอยู่ในขั้นตอนส่งเสริมผู้ให้บริการภายในประเทศให้สามารถแข่งขันได้ ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการกำกับดูแลจึงเน้นไปที่ตั้งรับการแข่งขันของบริการ OTT TV ต่างชาติ และในขณะเดียวกันก็เน้นการส่งเสริมผู้ให้บริการ OTT ภายในประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ซึ่งแนวทางการกำกับดูแลของประเทศไทยควรจะใช้แนวทางแบบเดียวกับกลุ่มนี้เพื่อส่งเสริมผู้ให้บริการไทยให้สามารถแข่งขันกับผู้ให้บริการต่างชาติได้

กลุ่มที่ไม่มีการกำกับดูแลหรือมีการกำกับดูแลน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีบริการ OTT รายใหญ่จำนวนมากที่ส่งออกไปแข่งขันในระดับโลก ดังนั้น จุดมุ่งหมายจึงเน้นไปที่การไม่กำกับดูแลเพื่อให้ได้เปรียบในการแข่งขันมากที่สุด และไม่ให้เกิดต้นทุนต่อผู้ให้บริการในการรับภาระในการถูกกำกับดูแล

ตารางที่ 2 ระดับการกำกับดูแลบริการ OTT TV จากกำกับดูแลน้อยจนถึงการกำกับดูแลเข้มข้น

ระดับการกำกับดูแล/ประเทศ	ลักษณะของตลาด	จุดประสงค์ในการกำกับดูแล
ระดับเข้มข้น - ฝรั่งเศส - อังกฤษ - สิงคโปร์	เป็นตลาดใหญ่ มีผู้เล่นจำนวนมาก โดยเฉพาะใน EU ที่เป็นถิ่นสำนักงานใหญ่ของ OTT ที่เป็น Major Players เช่น YouTube, Facebook, Instagram, Dailymotion, Twitter	- การกำกับดูแล เน้น Ex Ante และมี Ex Post ในบางเรื่อง - จุดประสงค์หลัก : เน้นการคุ้มครองผู้บริโภค
ระดับปานกลาง - ออสเตรเลีย - เกาหลีใต้ - มาเลเซีย	เป็นตลาดที่รับบริการ OTT ที่มาจากต่างประเทศ และอยู่ในขั้นตอนส่งเสริมผู้ประกอบการภายในประเทศให้สามารถแข่งขันได้	- การกำกับดูแล เน้น Ex Post - จุดประสงค์หลัก : เน้นการตั้งรับการแข่งขันแนวใหม่ และส่งเสริมผู้ประกอบการภายในประเทศ
ระดับน้อย - ญี่ปุ่น - สหรัฐอเมริกา	เป็นตลาดใหญ่ โดยเฉพาะ USA ที่มีผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่จำนวนมากที่ส่งออกไปแข่งขันในระดับโลก	- การกำกับดูแล เน้นการกำกับดูแลน้อยหรือไม่กำกับดูแลเลยในบางเรื่อง - จุดประสงค์หลัก : เพื่อให้ได้เปรียบในการแข่งขันมากที่สุด ไม่ให้เกิดต้นทุนต่อผู้ประกอบการในการรับภาระในการถูกกำกับดูแล

ที่มา: การรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย รวบรวมเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564

อภิปรายผล

จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลของต่างประเทศ และนำมาวิเคราะห์กับบริบทของประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่าประเทศไทยควรใช้แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV บางส่วน เนื่องจากมีบริการ OTT TV จากต่างชาติเข้ามาแข่งขันในประเทศไทยจำนวนมาก ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นมีกฎเกณฑ์รองรับเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และเพื่อให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์ และในขณะเดียวกันก็มีการกำกับดูแลที่เน้นการส่งเสริมผู้ให้บริการ OTT TV ในประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ดังนั้น แนวทางหลักและทิศทางในการกำกับดูแลของประเทศไทยควรมีลักษณะ ดังนี้

1. สร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขันระหว่างบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมและบริการ OTT TV (Level Playing Field) เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎเกณฑ์จำนวนมากที่ออกมากำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม ในขณะที่บริการ OTT TV ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น เช่น การที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องขอรับใบอนุญาต และจ่ายค่าธรรมเนียม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน

2. ส่งเสริมการแข่งขันให้ผู้ให้บริการไทยแข่งขันได้ทั้งในและนอกประเทศ (Promote Competition) เช่น การส่งเสริมให้ผู้ให้บริการ OTT TV ของประเทศไทย หรือผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่ต้องการให้บริการ OTT TV สามารถแข่งขันได้ทั้งในและนอกประเทศ

3. คัดครองผู้บริโภคในยุคเทคโนโลยีใหม่ (Protect Consumer) เนื่องจากการให้บริการ OTT TV อาจมีการเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และการที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการ OTT TV ได้ทุกที่ทุกเวลาจึงก่อให้เกิดความท้าทายในการกำกับดูแล

4. ปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับยุคเทคโนโลยีใหม่ เช่น การขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ให้ครอบคลุมบริการ OTT TV สร้างช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บริการ OTT TV การผ่อนปรนประกาศ หลักเกณฑ์ และกฎหมาย (Deregulation) เพื่อลดอุปสรรคในการแข่งขันให้กับผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลต่างประเทศเพื่อประสานให้ประเทศต้นทางกำกับดูแล OTT TV ที่มีการให้บริการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศไทย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย และประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เหมาะสมในอนาคตเพื่อรองรับบริการ OTT TV ดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับการเข้ามาของเทคโนโลยี OTT TV โดยกำหนดมาตรการ ดังต่อไปนี้

- เพิ่มคำนิยามของ “กิจการโทรทัศน์” ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ให้ครอบคลุมถึงบริการ OTT TV ที่แพร่ภาพกระจายเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ กสทช. มีขอบเขตในการกำกับดูแลบริการ OTT TV ได้ในอนาคต โดยให้คำนิยามของ “กิจการโทรทัศน์” หมายความว่ากิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรทัศน์ซึ่งให้บริการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมและฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งผ่านระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบอินเทอร์เน็ต หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน รวมถึงบริการรูปแบบใหม่ที่ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง หรือกิจการอื่นทำนองเดียวกันที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

- ยกระดับกลไกการรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช. ให้ครอบคลุมถึงการรับเรื่องร้องเรียนในบริการ OTT TV หรือสร้างกลไกใหม่ในการรับเรื่องร้องเรียนในบริการ OTT TV โดยเฉพาะ
- ส่งเสริมให้บริการ OTT TV โดยจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและกำกับดูแลกันเอง (Self-Regulation) ด้านเนื้อหาและโฆษณา เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับบริการที่มีคุณภาพ และมีเนื้อหาที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตราย
- สร้างช่องทางหรือกรอบความร่วมมือเพื่อให้ กสทช. เจรจา ตกลง หรือประสานกับหน่วยงานต่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งกันและกันได้ เพื่อแก้ปัญหาการให้บริการที่ไม่เหมาะสมหรือขัดกับกฎหมายของบริการ OTT TV ที่ไม่มีสำนักงานใหญ่หรือตัวแทนในประเทศไทย
- ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ (Deregulation) เรื่องข้อจำกัดระยะเวลาในการโฆษณาเพื่อลดอุปสรรคในการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมโดยเสนอให้ยกเลิกข้อจำกัดระยะเวลาในการโฆษณารายชั่วโมงในพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้คงไว้เฉพาะการจำกัดเวลาโฆษณาโดยเฉลี่ยตลอดทั้งวัน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริการจัดการในการหารายได้จากรายการที่ได้รับความนิยมซึ่งอาจจะมีเวลาการโฆษณาที่มากขึ้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับบริการ OTT TV ได้อย่างเท่าเทียมเนื่องจากบริการ OTT TV ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการโฆษณา
- ในปัจจุบัน ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมต้องปฏิบัติตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 (ประกาศ Must Carry) ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เป็นระบบบอกรับสมาชิก (ได้แก่ เคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม และ IPTV) มีหน้าที่ต้องออกอากาศรายการฟรีทีวี (ทีวีดิจิทัล) ให้ประชาชนได้รับชมได้โดยตรง อย่างต่อเนื่อง และไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ ดัดแปลงใด ๆ ต่อผังรายการหรือเนื้อหารายการ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับชมฟรีทีวีได้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ประกาศ Must Carry ก่อให้เกิดอุปสรรคในการแข่งขันต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เป็นระบบบอกรับสมาชิก กล่าวคือ ผู้ให้บริการจะขาดโอกาสในการนำช่องหรือรายการที่ซื้อลิขสิทธิ์มาออกอากาศเพื่อหากำไรได้ เนื่องจากเมื่อมีภาระตามประกาศ Must Carry ที่ต้องออกอากาศรายการฟรีทีวี (ทีวีดิจิทัล) ที่มีจำนวนช่องรายการหลายช่อง จึงทำให้ช่องรายการของผู้ให้บริการเหลืออยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถออกอากาศรายการที่จะซื้อลิขสิทธิ์มาได้ ในขณะที่ผู้ให้บริการ OTT TV ไม่ต้องมีภาระในเรื่องนี้ จึงสามารถออกอากาศเนื้อหารายการที่ซื้อลิขสิทธิ์ได้อย่างเสรีทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการผ่อนปรนกฎเกณฑ์ (Deregulation) โดยการแก้ไขประกาศ Must Carry ให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เป็นระบบบอกรับสมาชิก

สามารถเลือกได้ว่าจะออกอากาศรายการฟรีทีวี (ทีวีดิจิทัล) หรือไม่ (Voluntary) เพื่อให้ผู้ให้บริการมีโอกาสนำรายการที่มีลิขสิทธิ์มาออกอากาศ เพื่อแสวงหารายได้ และสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่เป็นระบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการ OTT TV

2. มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้แข่งขันได้ในยุคเทคโนโลยีใหม่ โดยกำหนดมาตรการ ดังต่อไปนี้

- มีความยืดหยุ่นในการกำกับดูแลเรื่องการรวมธุรกิจ (M&A) เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม OTT TV ไทยให้สามารถรวมธุรกิจกับผู้เล่นในตลาดที่มีศักยภาพเพื่อสร้างบริการ OTT TV ที่มีคุณภาพที่จะทำให้ประเทศไทยแข่งขันได้ในระดับสากล
- ส่งเสริมให้เกิดบริการ OTT TV ของประเทศไทยโดยใช้เงินสนับสนุนของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) เพื่อสนับสนุนให้ OTT TV ไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล
- กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ประสานงานกับกรมสรรพากรในเรื่องการปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการลดหย่อนภาษีเงินได้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ให้บริการในประเทศที่ให้บริการ OTT TV สามารถแข่งขันได้ และประสานงานกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในการกำหนดให้กิจการ OTT TV เป็นกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่จะได้รับสิทธิการลดหย่อนภาษี
- กำหนดมาตรการส่งเสริมด้านแรงจูงใจ เช่น การให้รางวัลแก่ผู้ให้บริการ OTT TV ที่ให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์กับสังคม เพื่อส่งเสริมให้มีการให้ผู้ให้บริการให้บริการ OTT TV ที่มีคุณภาพมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกแนวทางการกำกับดูแลในยุคเทคโนโลยีใหม่

บรรณานุกรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย (Final Report) โครงการศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแนวทางการส่งเสริมการกำกับดูแล. สืบค้นจาก <https://www.nbtc.go.th/Information/ผลการศึกษาวิจัย/49215.aspx>

ณัฐชาติ พวงสุตรรัก. (2560). สํารวจตลาด OTT กับการชิงพื้นที่ทีวีในอนาคต (ตอนที่ 1). ใน *รายงานสภาพตลาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์* (น. 15-21). สืบค้นจาก <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/600400000001.pdf>

เบญญาทิพย์ ลอโรจน์วงศ์, และดาเมีย พงศ์ธานี. (2564). Thailand's OTT market overview: ภาพรวมสภาพตลาดผู้ให้บริการ OTT ในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2564, จาก [https://broadcast.nbtc.go.th/data/ott/\[Infographic\]%20Thailand's%20OTT.pdf](https://broadcast.nbtc.go.th/data/ott/[Infographic]%20Thailand's%20OTT.pdf)

Australia Competition & Consumer Commission. (2021). *News media bargaining code*. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>

Burkhart, C. (2017). *The CNC video tax is now applicable to audiovisual services established outside of France and free platforms*. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.nomosparis.com/the-cnc-video-tax-is-now-applicable-to-audiovisual-services-established-outside-of-france-and-free-platforms/>

Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive). (2010). *Official Journal of the European Union*, 53, 1-24. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:en:PDF>

Goldfarb, C. B. (2013). *Updating the statutory framework for communications for the digital age: Issues for Congress*. Retrieved September 16, 2022, from https://www.everycrsreport.com/files/20130930_R43248_5b525bb3e1b3ea4a68eefe1d4e10afbac883fba1.html#_Toc370822041

Isa, A. M., Mahmud, W. A. W., Sulaiman, W. I. W., & Pitchan, M. A. (2019). Netflix and dilemma of content regulation in Malaysia. *International Journal of Advanced Science and Technology*, 28(16), 460-468.

Ofcom. (2020). Ofcom functions and roles. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/committees/england/role>

- Ofcom. (2021). *Rules and guidance: Statutory rules and non-binding guidance for providers of on-demand programme services (ODPS)*. Retrieved from https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0029/229358/ODPS-Rules-and-Guidance.pdf
- Polson, C. (2020, February 11). Enterprise video: IPTV vs OTT [Weblog message]. Retrieved from <https://www.haivision.com/blog/enterprise-video-answers/enterprise-video-iptv-vs-ott>
- Ramachandran, N. (2019). Singapore's IMDA partners with Viacom and Hooq to co-fund content. Retrieved September 16, 2022, from <https://variety.com/2019/digital/asia/singapores-imda-partners-with-asian-streamer-hooq-to-co-fund-content-1203421712/>
- Scott, M. (2019). Singapore establishes co-production fund as Asia TV forum & market wraps. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/singapore-establishes-production-fund-as-asia-tv-forum-market-wraps-1262151/#!>
- Starks, M. (2014). Digital convergence and content regulation. *Journal of European Television History & Culture*, 3(6), 125-135. doi:10.18146/2213-0969.2014.jethc075
- Statista. (n.d.). Revenue of advertising based video on demand (AVoD) in online audiovisual industry in Thailand in 2012 and 2016 with a forecast for 2020. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.statista.com/statistics/1180047/thailand-revenue-advertising-based-video-on-demand-in-online-audiovisual-industry/>
- Telecommunications business act. (2018). Retrieved September 16, 2022, from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=50189&lang=ENG
- Tsuchiya, A. (2020). How Japanese broadcasters are uniting to compete in OTT. Retrieved September 16, 2022, from <https://streamhub.co.uk/how-japanese-broadcasters-are-uniting-to-compete-in-ott/>