



**กสทช.**

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

# รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการ

“ศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์  
และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล”

เล่ม 5 :

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย :

การกำกับดูแลบริการ OTT / การส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์



เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)

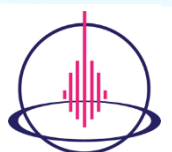
โดย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25 ธันวาคม 2563

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULA UNISEARCH, CHULALONGKORN UNIVERSITY





## สารบัญ

บทนำ.....	1
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : การกำกับดูแลบริการ OTT / การส่งเสริมและกำกับดูแล กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ .....	3
ข้อเสนอทางเลือกการกำกับดูแลบริการ OTT .....	3
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลบริการ OTT .....	10
1. ข้อเสนอแนะระยะสั้น .....	10
2. ข้อเสนอแนะระยะยาว .....	18
ข้อเสนอแนะทางนโยบายเกี่ยวกับการเสริมศักยภาพของอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ ด้านเนื้อหาสร้างสรรค์ของไทยผ่านกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง .....	20
1. กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) .....	23
2. กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม .....	24
3. กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ .....	25
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ของประเทศไทย .....	26
1. การส่งเสริมด้านเนื้อหา .....	27
2. การส่งเสริมการส่งออกเนื้อหา.....	28
3. การส่งเสริมเทคโนโลยีและแพลตฟอร์ม.....	28
เอกสารอ้างอิง .....	30

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ทางเลือกการกำกับดูแล OTT ในบริบทโลกาภิวัตน์ของประเทศไทย.....	4
ภาพที่ 2	ข้อเสนอแนะระยะสั้นและข้อเสนอแนะระยะยาวในการกำกับดูแลบริการ OTT.....	10
ภาพที่ 3	แผนงานการส่งเสริมให้เกิดระบบ Single Window .....	16
ภาพที่ 4	ภาพรวมคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT .....	17
ภาพที่ 5	ภาพรวมแผนงานและกรอบเวลาสำหรับข้อเสนอแนะระยะสั้น.....	17
ภาพที่ 6	ประเด็นในการแก้ไขกฎหมายในระยะยาว .....	19

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการ OTT .....	14
------------	--	----



ด้วยสภาพปัจจุบันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วซึ่งจะเห็นได้จากการเติบโตของอินเทอร์เน็ตที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนจนส่งผลให้พฤติกรรมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ผู้ชมมีความต้องการรับชมเนื้อหารายการในรูปแบบวิดีโอและรายการออนไลน์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งหนึ่งในกิจการที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโดยตรงนั้นก็คือกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ออกอากาศในรูปแบบเดิม โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของการให้บริการเสียงและภาพผ่านอินเทอร์เน็ต (Over-the-Top หรือ OTT) ถือเป็นช่องทางในการให้บริการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในการรับฟังและรับชมรายการต่าง ๆ เนื่องจากสามารถรับฟังและรับชมได้ทุกที่ ทุกเวลา ผ่านหลากหลายอุปกรณ์ เช่น Smartphone, Tablet, Laptop เป็นต้น ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการรับฟังรับชมรายการเพิ่มมากขึ้น แตกต่างจากการให้บริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่ออกอากาศผ่านช่องทางแบบเดิมที่ผู้บริโภคสามารถรับฟังรับชมรายการวิทยุรายการโทรทัศน์ตามผังรายการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บริการ OTT เติบโตอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะมีผู้รับบริการเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง และคาดการณ์ว่าในอนาคตจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอีก โดยหากพิจารณาตลาด OTT ในไทยพบว่ามีการเติบโตอย่างรวดเร็วและอาจส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ประกอบการที่ให้บริการบนช่องทางแบบเดิมได้

ปัจจุบัน การให้บริการ OTT ในประเทศไทยไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเช่นเดียวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการประกอบกิจการและการแข่งขัน สถานการณ์ด้านความได้เปรียบต่าง ๆ ของการให้บริการ OTT ในต่างประเทศก็เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความพยายามที่จะกำหนดนโยบายและแนวทางในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อโทรทัศน์ หรือ Audiovisual Media Services (AVMS) โดยในการปรับปรุงครั้งล่าสุดกลุ่มประเทศยุโรปมีเป้าหมายที่จะสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์และต้องการที่จะเข้าไปกำกับดูแลบริการ OTT TV ประเภท Video Sharing Platform

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบจากการให้บริการ OTT ที่มีต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงเห็นควรให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของการให้บริการ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตลอดจนผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ กรณศึกษา นโยบาย แนวทาง หรือวิธีการในการกำกับดูแลบริการ OTT รวมถึงปัจจัยความสำเร็จของการผลิตและนำเสนอเนื้อหารายการผ่านบริการ OTT เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแล OTT ให้

ครอบคลุมทุกมิติเพื่อให้เกิดภูมิทัศน์ในการแข่งขันที่เท่าเทียมยิ่งขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ไทย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมสื่อและสังคมโดยรวมต่อไป

โดยในเล่มนี้ จะเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลบริการ OTT ตลอดจน การส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไทยในอนาคต



## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : การกำกับดูแลบริการ OTT / การส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

### ข้อเสนอทางเลือกการกำกับดูแลบริการ OTT

ด้วยภูมิทัศน์สื่อในประเทศ ที่ผู้ประกอบการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิมของไทยต้องเผชิญหน้ากับสถานะการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกันกับทั้งผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในระบบออนไลน์และผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งแย่งชิงการเปิดรับ และรายได้ค่าโฆษณาจากผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิมมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตผู้ประกอบการจำเป็นต้องเข้ามาจัดตั้งกิจการในประเทศเพื่อเข้าสู่ตลาดและให้บริการ การกำกับดูแลจึงไม่มีประเด็นปัญหาว่ามีผู้ประกอบการที่สามารถให้บริการในประเทศได้โดยไม่ต้องเข้ามาในประเทศ แต่ปัจจุบันผู้ประกอบการ OTT ต่างประเทศสามารถเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยได้ด้วยเหตุผลประการสำคัญคือ พัฒนาการของโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้มีข้อได้เปรียบในเรื่องของการแข่งขันเพราะไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายในประเทศ เช่น ไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมประกอบการ แต่สามารถเข้าถึงผู้ใช้สื่อในประเทศพร้อมกับการหารายได้ได้จำนวนมาก ขณะที่ผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายในประเทศซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายไทยต้องดำเนินกิจการตามกฎหมายและการกำกับดูแลของไทย ทำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศยังคงประสบปัญหาในการประกอบธุรกิจ หรือแม้จะมีความพยายามที่จะจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการต่างชาติ แต่ต้นทุนและการกำกับดูแลก็ยังคงแตกต่างกันทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันอย่างมาก หากผู้ประกอบการต่างชาติไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเดียวกันกับผู้ประกอบการในประเทศ ดังนั้น การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมเพื่อให้ผู้ประกอบการไทยสามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมและอยู่รอดได้จึงมีความจำเป็น และเป็นพันธกิจเร่งด่วนขององค์กรกำกับดูแล ที่ต้องสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

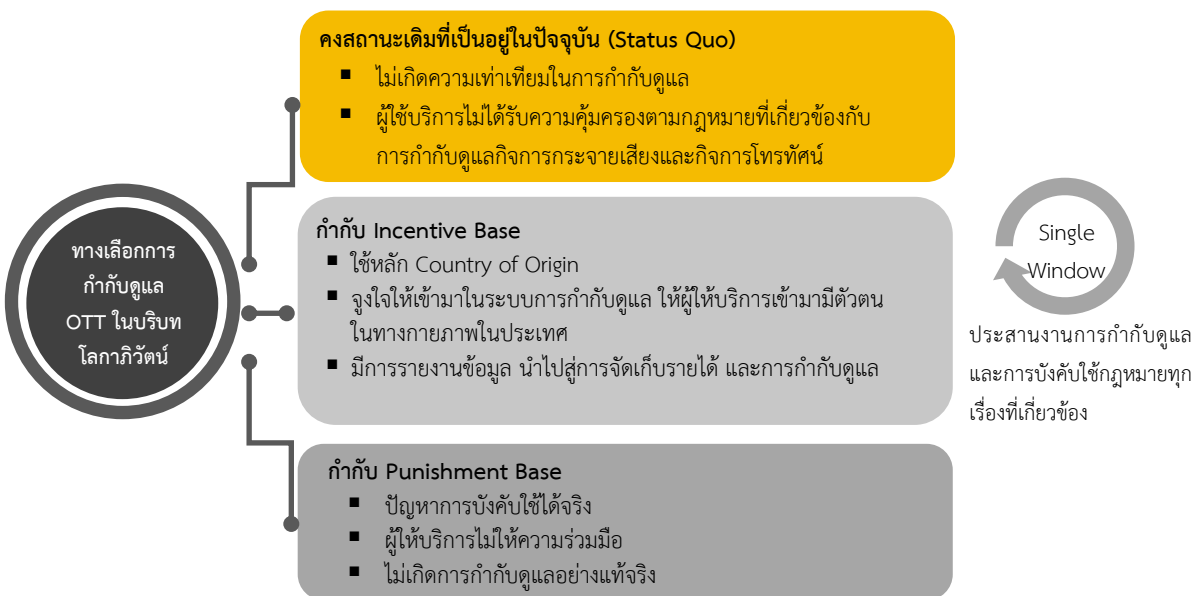
ในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศสามารถนำเสนอเนื้อหาภายในประเทศ (Local content) ให้กับผู้ชม ผู้ฟังอย่างแพร่หลาย ผ่านกระบวนการผ่อนปรนกฎระเบียบด้านการประกอบกิจการ ในขณะเดียวกันก็ยกระดับการกำกับดูแลเนื้อหาให้เป็นไปตามหลักสากลที่มีการตระหนักถึงลักษณะเฉพาะของบริการ OTT ซึ่งผู้รับชมสามารถรับชมเนื้อหาได้ทุกที่ทุกเวลาตามต้องการผ่านทางอินเทอร์เน็ต ทำให้การคุ้มครองแบบดั้งเดิมนั้นเริ่มไม่สามารถกำกับดูแลเนื้อหาได้อย่างเหมาะสม เช่น การกำกับดูแลการโฆษณาที่มีรูปแบบที่หลากหลายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้บริการวิดีโอแชร์ริงผ่านอินเทอร์เน็ต (Video Sharing Platform: VSP) ซึ่งผู้ใช้บริการเองกลายเป็นผู้ผลิตสื่อและเผยแพร่ลงบนแพลตฟอร์ม OTT ด้วยตนเอง รวมถึงเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ผู้ผลิตเนื้อหาไทย ทั้งในแง่เทคโนโลยีและ

การตลาด เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการสื่อไทยในทุกช่วงชั้นของห่วงโซ่อุปทานใน  
บริบทของ OTT ซึ่งกำลังรุกตลาดสื่อทั่วโลกอยู่ในขณะนี้

ขณะที่ในด้านการกำกับดูแลเนื้อหานั้น ปัจจุบันยังไม่มีกรอบที่ชัดเจนในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ  
OTT เนื่องจากยังไม่มีความแน่ชัดว่าผู้ให้บริการ OTT มีสถานะเป็นกิจการแบบใด ทำให้การกำกับดูแลด้าน  
เนื้อหานั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายที่เป็นพื้นฐานอย่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิด  
เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติ  
คุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการโฆษณาสินค้าบางประเภท เช่น  
พระราชบัญญัติอาหาร พระราชบัญญัติยา และพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง การกำหนดสถานะที่ชัดเจนของ  
บริการ OTT จะทำให้สามารถวางกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่เหมาะสมได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของบริการ OTT ประเภทสื่อสตรีมมิ่งในบริบทประเทศไทย รวมถึง  
การศึกษากฎหมาย นโยบาย และแนวทางในการกำกับดูแลบริการ OTT และอุตสาหกรรมกระจายเสียงและ  
โทรทัศน์และภาพยนตร์ในบริบทประเทศไทย เปรียบเทียบกับปัจจัยความสำเร็จของการผลิตและนำเสนอ  
เนื้อหารายการผ่านบริการ OTT ในประเทศกรณีศึกษา ตลอดจนการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลและ  
แนวทางการส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT จากกรณีศึกษาต่างประเทศ นำมาสู่ทางเลือกในการกำกับดูแล  
บริการ OTT ในบริบทโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันที่การให้บริการ OTT มีลักษณะไร้พรมแดน ผู้ให้บริการสามารถ  
ให้บริการจากต่างประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวตนในประเทศไทย จึงมีประเด็นว่าจะทำอย่างไรให้ผู้ให้  
บริการขนาดใหญ่ในระดับโลกเข้ามาให้บริการในลักษณะที่จะตกอยู่ในเขตอำนาจการกำกับดูแลของประเทศ  
ไทยได้ ดังนั้นการกำกับดูแลการบริการ OTT จึงสามารถพิจารณาข้อเสนอออกได้เป็น 3 แนวทาง ซึ่งมี  
รายละเอียด ดังนี้

**ภาพที่ 1** ทางเลือกการกำกับดูแล OTT ในบริบทโลกาภิวัตน์ของประเทศไทย



## 1) คงสถานะเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Status Quo)

กล่าวคือ ไม่มีการสร้างกรอบการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดเป็นการเฉพาะสำหรับผู้ให้บริการ OTT ผู้ให้บริการสามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างเสรีโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะต้องควบคุมการเริ่มประกอบกิจการก่อน ไม่ว่าจะเป็นการต้องขออนุญาต การขึ้นทะเบียน หรือการแจ้งการประกอบกิจการ และด้วยสภาพของการประกอบกิจการที่มีลักษณะไร้พรมแดน และอาศัยโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมเป็นสำคัญในการให้บริการ การไม่มีกรอบการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ยากที่จะสร้างกรอบการกำกับดูแลเมื่อผู้ให้บริการเข้าสู่ตลาดแล้วในภายหลัง ซึ่งแนวทางนี้จะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงดั้งเดิมกับผู้ให้บริการ OTT ในประเทศ และผู้ให้บริการ OTT จากต่างประเทศ ยังคงมีอยู่ต่อไป และทำให้ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบดั้งเดิมมีศักยภาพในการแข่งขันด้อยกว่าผู้ให้บริการ OTT จาก การที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำกับดูแลอย่างเข้มข้น เช่น การต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ อีกทั้งมีกรอบการกำกับดูแลทั้งการประกอบธุรกิจ การถือหุ้น โครงสร้างกิจการ การแข่งขัน การกำกับดูแลด้านเนื้อหา รายการ การคุ้มครองผู้ใช้บริการผ่านการกำกับดูแลการโฆษณา ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยี ทำให้ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบดั้งเดิมมีต้นทุนการประกอบกิจการที่สูงกว่า เช่น ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายในการกำกับดูแล ค่าใช้จ่ายสำหรับการมีสำนักงานในประเทศ ต้นทุนจากค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และต้นทุนในห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตรายการซึ่งต้องอาศัยรายได้จากผู้สนับสนุนรายการ ในขณะที่ผู้ให้บริการ OTT นั้นมีต้นทุนที่ต่ำกว่าและมีกฎหมายที่กำกับดูแลน้อยกว่าคือ ไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะหรือไม่ถูกกำกับดูแลเลยหากเป็นผู้ให้บริการจากต่างประเทศที่ไม่มีตัวตนในประเทศไทย ส่งผลให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ไม่สามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการได้อย่างเต็มที่ ทั้งจากปัจจัยความไม่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดสามารถใช้อำนาจเพื่อกำกับดูแลได้อย่างครอบคลุม และปัจจัยข้อจำกัดด้านอำนาจของรัฐไทยในการกำกับดูแลด้านต่าง ๆ ที่ไม่สามารถบังคับทางกายภาพกับผู้ให้บริการต่างประเทศได้ เนื่องจากไม่มีตัวตนของสถานประกอบการหรือตัวแทนภายในประเทศ เช่น การกำกับดูแลด้านราคา การกำกับดูแลด้านการโฆษณา หรือความเหมาะสมของเนื้อหา ทำให้อาจต้องใช้มาตรการปิดกั้นการเข้าถึงของผู้บริโภค ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค แนวทางการดำเนินงานจะต้องพึ่งพาการขอความร่วมมือจากผู้ให้บริการเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองสูง

ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการกำกับดูแลบริการสื่อภาพและเสียง OTT เลยแต่อย่างใด เพียงแต่จะไม่มีการกำกับดูแลเฉพาะสำหรับบริการ OTT ในกรณีนี้ ผู้ให้บริการจะถูกกำกับตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นการทั่วไป เช่น หากเข้ามาให้บริการภายในประเทศและมีการจดทะเบียนนิติบุคคลก็จะเป็นไปตามกฎหมายองค์กรธุรกิจ รวมถึงกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หากเป็นผู้ให้บริการจากต่างประเทศ หรือเนื้อหาที่ให้บริการอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ การดำเนินการในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับแนวทางของประเทศญี่ปุ่น อย่างไร

ก็ตามมีข้อพิจารณาคือ ประเทศญี่ปุ่นอาศัยการกำกับดูแลตนเองจากภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งมากเป็นหลัก เพื่อทดแทนการกำกับดูแลจากภาครัฐ จึงมีข้อพิจารณาในประเด็นการกำกับดูแลตนเองของภาคเอกชน หากจะเลือกใช้วิธีการดังกล่าวในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในทางเลือกนี้ อันได้แก่ การคงสถานะเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่าหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องต่าง ๆ มีโอกาสพบกับปัญหาในการกำกับดูแลต่อไป เนื่องจากจะต้องบูรณาการหลายหน่วยงาน เข้ามาจัดการปัญหาในวาระเดียวกัน โดยแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจจำกัดตามกฎหมาย เช่น กสทช. สามารถดูแลด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมดูแลในส่วนที่เพิ่มเติมเป็นระบบออนไลน์ หรือคณะกรรมการอาหารและยาจะดูแลในเรื่องผลิตภัณฑ์และการโฆษณาที่ออกอากาศเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหารและยา เป็นต้น ทำให้เมื่อมีการแพร่ภาพกระจายเสียงตามระบบ OTT ลักษณะการบูรณาการหลายหน่วยงานดังกล่าวก็จะต้องเกิดขึ้นแบบเดียวกับกรณีแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบวิทยุโทรทัศน์ที่มี กสทช. เป็นเจ้าภาพหลัก และอาจมีปัญหามาในลักษณะที่การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นเกิดความติดขัด ล่าช้า หรือมีปัญหาว่าอยู่ในอำนาจของหน่วยงานใดระหว่างหลายหน่วยงาน

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์จากคุณลักษณะของกิจการ OTT หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ 3 หน่วยงาน อันได้แก่ กสทช. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงวัฒนธรรม ขณะเดียวกันยังต้องประกอบด้วยหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมสรรพากร คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการอาหารและยา และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและกำกับดูแล บริการสื่อภาพและเสียง OTT ได้แก่ สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย สมาพันธ์สมาคมภาพยนตร์แห่งชาติ คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนด้านเงินทุน ได้แก่ กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งทั้งหมดจะต้องใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายประกอบจำนวนมากเข้ามาดำเนินการ

## 2) การกำกับดูแลแบบสร้างแรงจูงใจ (Incentive Base)

เป็นไปเพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการ OTT จากต่างประเทศเข้ามาอยู่ในระบบการกำกับดูแล และให้ผู้ให้บริการเลือกที่จะเข้ามามีตัวตนทางกายภาพ อันจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแล และการวางมาตรการอื่น ๆ ในอนาคต ที่จะเอื้อให้รัฐมีอำนาจบังคับไปถึงผู้ให้บริการได้โดยง่าย เพื่อแก้ปัญหาที่ในปัจจุบันไม่มีกรอบการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT ที่ชัดเจน และไม่สามารถกำกับดูแลผู้ให้บริการจากต่างประเทศได้จากกรณีที่ผู้ให้บริการไม่อยู่ในระบบ ทั้งนี้ การกำกับดูแลในลักษณะสร้างแรงจูงใจอาจพิจารณาให้ผู้ที่อยู่ในระบบการกำกับดูแลได้รับสิทธิและความคุ้มครองเหนือกว่าผู้ให้บริการที่ไม่เข้าสู่ระบบการกำกับดูแล และปรับบทบาท กสทช. ให้เป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในลักษณะระบบศูนย์กลางเพื่อการ

ปฏิบัติการที่จะเชื่อมโยงข้อมูลมาไว้ที่จุดเดียว (Single Window) ซึ่งหากสามารถจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้ามามีตัวตนทางกายภาพในประเทศไทยได้ ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมาย และการกำกับดูแลก็จะมีมากขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT ตลอดจนเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการกำกับดูแลต่อไปในอนาคต โดยพิจารณาใช้ระบบแจ้งประกอบกิจการ (Notification/Report)<sup>1</sup> ซึ่งเป็นแนวทางที่สหราชอาณาจักร (Ofcom, 2016)<sup>2</sup> และสาธารณรัฐเกาหลี<sup>3</sup> ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันแนวทางการกำกับดูแลแบบสร้างแรงจูงใจนี้ก็จะเป็นแนวทางที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้เช่นเดียวกัน เพียงแต่สาธารณรัฐสิงคโปร์เลือกใช้ระบบใบอนุญาตในการประกอบกิจการ โดยระบบใบอนุญาตของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการรับรู้ตัวตนของผู้ให้บริการและการเข้าสู่ระบบการกำกับดูแล โดยการกำกับดูแลแบบสร้างแรงจูงใจนี้ ไม่ได้หมายความว่าหากผู้ให้บริการที่เข้ามาอยู่ในระบบแล้วไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะไม่มีโทษแต่อย่างใด แต่หมายถึงมีกระบวนการที่สร้างแรงจูงใจเพื่อให้ผู้ให้บริการเลือกที่จะเข้ามาสู่ระบบการกำกับดูแล ในลักษณะการส่งเสริมการประกอบกิจการและจำกัดการเข้าแทรกแซงตลาดให้น้อยที่สุด (Light-handed regulation)

### 3) การกำกับดูแลแบบลงโทษหากมีการฝ่าฝืน (Punishment Base)

เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการทุก ๆ รายต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และการไม่เข้าสู่ระบบจะมีโทษตามกฎหมาย ตลอดจนกำหนดกรอบการกำกับดูแลโดยใช้กฎหมายทั้งหมดอย่างเข้มข้น (Heavy-handed regulation) การกำกับดูแลแบบนี้เป็นการกำกับดูแลที่เข้มข้นและมีประสิทธิภาพ หากกสทช. มีอำนาจในทางข้อเท็จจริงที่จะบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการ OTT ได้ แต่ข้อเท็จจริงนั้น ผู้ให้บริการรายสำคัญในปัจจุบันนั้นเป็นผู้ให้บริการจากต่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการดังกล่าว รวมถึงการเอาโทษหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นไปได้ยาก หรือหากลงโทษโดยการปิดกั้นการให้บริการในประเทศ ก็จะเป็นการกระทบต่อผู้ใช้บริการในประเทศที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นอาจไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

หากพิจารณาจากแนวทางทั้ง 3 ข้างต้น ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในประเด็นที่ว่า จะทำอย่างไรให้ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ในระดับโลกเข้ามาให้บริการในลักษณะที่จะตกอยู่ในเขตอำนาจการกำกับดูแลของประเทศไทย พบว่า **เส้นทางสายกลาง** คือ **การกำกับดูแลแบบสร้างแรงจูงใจ**

<sup>1</sup> ระบบแจ้งประกอบกิจการ (Notification/Report) นั้นใช้อยู่ในสหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการจะต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนด เช่น รายละเอียดของผู้ประกอบกิจการ รายละเอียดของการประกอบกิจการ รายละเอียดของผู้ติดต่อ ไปยังหน่วยงานกำกับดูแลก่อนเริ่มประกอบกิจการและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ โดยในสหราชอาณาจักรเรียกกระบวนการนี้ว่า Notification ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีเรียกกระบวนการดังกล่าวว่า Report

<sup>2</sup> Communication Act Section 368BA

<sup>3</sup> Telecommunications Business Act Section 22

(Incentive Base) มีความเป็นไปได้มากที่สุด เนื่องจากจะเกิดแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้ามาอยู่ในระบบการกำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้เกิดการกำกับดูแลได้ มิเช่นนั้น การกำกับดูแลอาจจะไม่เกิดขึ้น แนวทางที่เป็นไปได้ในการกำกับดูแลในรูปแบบดังกล่าว ได้แก่

- การใช้ระบบแจ้งประกอบกิจการ (Notification/Report) อันเป็นการลดความเข้มงวดของการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาด
- การปรับบทบาท กสทช. ให้เป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในลักษณะ Single Window เพื่อเป็นตัวกลางประสานงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการของบริการสื่อภาพและเสียง OTT กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันเป็นความยุ่งยากในอดีต การส่งเสริมการประกอบกิจการ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมด้านเนื้อหา การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และความคุ้มครองอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายแก่ผู้ให้บริการ OTT โดยการทำให้ผู้ให้บริการ OTT เข้ามาอยู่ในระบบเป็นสิ่งสำคัญที่สุดประการแรก ซึ่งจะทำให้ กสทช. สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น ดังนั้น ผู้ให้บริการที่เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลจะต้องได้รับสิทธิและความคุ้มครองเหนือกว่าผู้ให้บริการที่ไม่เข้าสู่ระบบ จึงจะสามารถจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้ามาอยู่ในระบบการกำกับดูแลได้
- อาศัยกลไก Single Window เพื่อการให้ความช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้ประกอบการ เช่น การประสานงานระหว่าง กสทช. กรมทรัพย์สินทางปัญญา และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต เพื่อป้องกัน เช่น Content ID<sup>4</sup> และปิดกั้น (takedown) เนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์อย่างรวดเร็ว
- การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือการสนับสนุนด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการผลิตเนื้อหา เช่น การให้เครดิตภาษีในอัตราร้อยละตามที่กำหนด หรือการสนับสนุนเงินทุนเป็นจำนวนร้อยละของต้นทุนการผลิตเนื้อหา ซึ่งจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ผู้ให้บริการ OTT มีต้นทุนการผลิตเนื้อหาที่ต่ำลงได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและการลงทุนในประเทศ

เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทย ในสถานการณ์ที่ผู้ให้บริการ OTT ระดับโลกมีอำนาจต่อรองสูง การกำกับดูแลโดยใช้หลักแหล่งปลายทาง (Country of Destination) ที่เป็นการกำหนดให้ผู้ให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าในประเทศปลายทางอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานในประเทศด้วยอาจไม่สัมฤทธิ์ผลนัก ดังนั้น จึงควรพิจารณาใช้หลักแหล่งกำเนิดตามแนวทางการกำกับดูแลแบบสร้างแรงจูงใจ โดยในระยะเร่งด่วนสามารถกำหนดกรอบการกำกับดูแลบริการ OTT ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ที่จะประกาศเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่อไป โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในระยะนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่การเสนอประโยชน์จูงใจในลักษณะของการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการนั้น

---

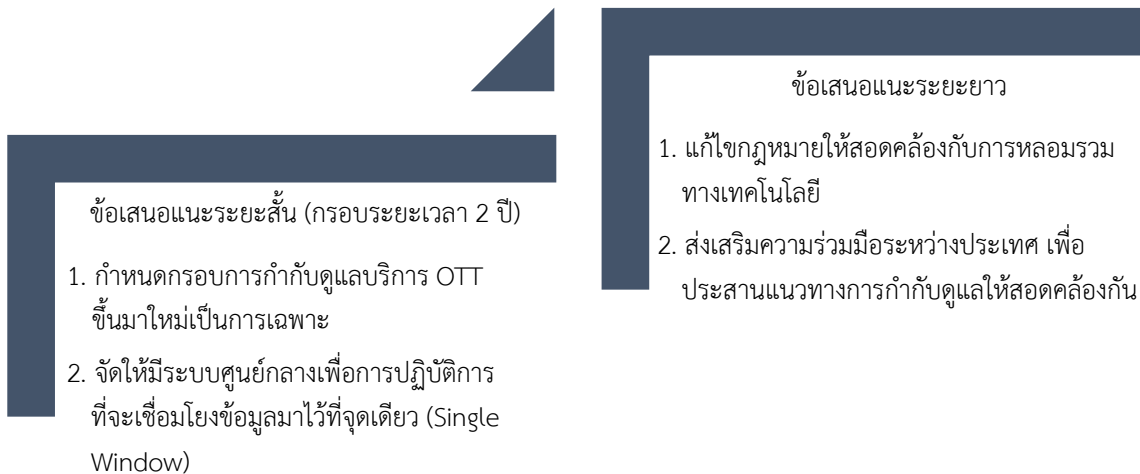
<sup>4</sup> Content ID เป็นระบบของผู้ให้บริการ OTT ที่ให้เจ้าของลิขสิทธิ์งานแจ้งมายังผู้ให้บริการถึงเนื้อหาที่ตนเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ เพื่อให้ระบบบันทึกไว้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบเนื้อหาอื่น ๆ ที่มีการเผยแพร่ในแพลตฟอร์ม ว่ามีเนื้อหาตรงกันกับเนื้อหาที่มีการบันทึก Content ID ไว้หรือไม่ เพื่อดำเนินการกับเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์ต่อไป

สามารถกำหนดแนวทางการส่งเสริมในระดับนโยบายของชาติได้ เพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการเหล่านั้นเข้ามาให้บริการทางกายภาพในประเทศ จะทำให้ความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลนั้นมีมากกว่าและมีประสิทธิภาพกว่าการออกกฎหมายที่เข้มงวดแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ โดยอาจพิจารณาเริ่มจากกลุ่มการให้บริการที่มีความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการในประเทศอย่างมีนัยสำคัญและมีจุดเกาะเกี่ยว อันได้แก่กลุ่มผู้ให้บริการสื่อภาพและเสียงแบบออนดีมานด์ที่มีรูปแบบการหารายได้จากค่าสมาชิก (Subscription-based Video-on-Demand: SVoD) เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้ให้บริการกลุ่มใหญ่และมีรูปแบบการกำกับดูแลในต่างประเทศชัดเจนที่สุด มีลักษณะการประกอบกิจการที่แข่งขันกับผู้ให้บริการสื่อดั้งเดิมโดยตรง รายได้มีแหล่งที่มาชัดเจนจากผู้ให้บริการภายในประเทศ และมีการจ่ายเงินเกิดขึ้นในประเทศ อย่างไรก็ตามในระยะยาวจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่กำกับการให้บริการของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้ไม่ยึดติดอยู่กับเทคโนโลยี (Technological neutrality) ตามที่จะได้กล่าวต่อไปในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลบริการ OTT

โดยแนวทางการกำกับดูแลนั้น ไม่ว่าจะเลือกการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดในรูปแบบใด แนวทางการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT ก็ควรมีการกำหนดกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะสำหรับ OTT เนื่องจากแม้ OTT จะเป็นกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ แต่ด้วยลักษณะเฉพาะของบริการที่เป็นรูปแบบ on-demand และให้บริการโดยไม่ใช้คลื่นความถี่แต่เป็นการให้บริการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต จึงทำให้บริการ OTT มีรูปแบบแตกต่างไปจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม โดยดำเนินการกำกับดูแลการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ในขณะเดียวกันการกำกับดูแล OTT นั้นจะต้องช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันมากยิ่งขึ้นระหว่างผู้ให้บริการ OTT ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งในประเด็นด้านการกำกับดูแลเนื้อหา การคุ้มครองผู้ให้บริการ การกำกับดูแลโครงข่ายโทรคมนาคม การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในข้อเสนอแนะระยะสั้น

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำกับดูแลบริการ OTT

ภาพที่ 2 ข้อเสนอแนะระยะสั้นและข้อเสนอแนะระยะยาวในการกำกับดูแลบริการ OTT



### 1. ข้อเสนอแนะระยะสั้น

#### 1) กำหนดกรอบการกำกับดูแลบริการ OTT ขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะ

กำหนดกรอบการกำกับดูแลบริการ OTT โดยอาศัยอำนาจทั้งจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดบริการ OTT เป็นกิจการอีกประเภทหนึ่งที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล รวมถึงกำหนดกรอบการกำกับดูแลขึ้นเป็นการเฉพาะ ที่จะประกาศเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่อไป โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในระยะนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ แม้ว่าบริการ OTT อาจเป็นได้ทั้งกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ แต่การตีความเพื่อกำกับดูแลตามกรอบเดิมดังกล่าว จะส่งผลให้บริการ OTT ตกอยู่ในบังคับของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลเนื่องจากสภาพการประกอบกิจการที่แตกต่างไปจากกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เดิม ในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

- การกำหนดให้ต้องขอรับใบอนุญาต และผู้รับใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และในกรณีเป็นนิติบุคคล จะต้องมิบุคคลผู้มีสัญชาติไทยลงทุนหรือถือหุ้นอันเป็นทุนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น รวมถึงมีอำนาจตามกฎหมายหรือตามข้อบังคับหรือตามข้อตกลงในการออกเสียงลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด รวมถึงสัดส่วนกรรมการที่จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งหากใช้กรอบการกำกับดูแลนี้จะทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่จากต่างประเทศไม่มี



คุณสมบัติที่จะเป็นผู้ให้บริการในประเทศไทย และไม่สามารถเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลได้ เนื่องจากผู้ให้บริการรายใหญ่ที่ให้บริการในประเทศไทยโดยมากแล้วเป็นบริษัทข้ามชาติ

- ข้อกำหนดเรื่องสัดส่วนรายการและผังรายการ เนื่องจากบริการสื่อภาพและเสียง OTT มีลักษณะแตกต่างไปจากกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยไม่มีการกำหนดผังรายการแต่เป็นการให้บริการในลักษณะออนดีมานด์ คือ สามารถรับชมรับฟังได้ทุกเวลาที่ต้องการ

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ซึ่งปัจจุบันจัดเก็บอยู่ที่ร้อยละ 0.125-1.5 ของรายได้ ในขณะที่ต่างประเทศนั้นมีแนวโน้มจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลเท่านั้น เช่น ในสหราชอาณาจักรไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านปอนด์ (ประมาณ 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และจัดเก็บค่าธรรมเนียมสูงสุดที่ 4,146 ปอนด์ (ประมาณ 5,400 ดอลลาร์สหรัฐ) หากผู้ให้บริการมีรายได้ตั้งแต่ 50 ล้านปอนด์ (ประมาณ 65 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ขึ้นไป ในขณะที่ราชอาณาจักรเดนมาร์กและสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

การกำกับดูแลบริการ OTT ควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของบริการ เพื่อให้สามารถกำกับดูแลบริการ OTT ได้ตามสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับการให้บริการในปัจจุบัน การกำหนดมาตรการระยะสั้น โดยกำหนดกรอบการกำกับดูแลบริการ OTT ขึ้นมาเป็นการเฉพาะในประเด็นต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสำคัญ ได้แก่

- รูปแบบการกำกับดูแล ซึ่งควรพิจารณาใช้การแจ้งการประกอบกิจการในกลุ่ม SVoD ที่มีแหล่งกำเนิดการให้บริการในประเทศไทย ซึ่งการกำหนดให้ใช้ระบบแจ้งประกอบกิจการจะช่วยลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดและทำให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ ๆ รวมถึงผู้ให้บริการรายเล็กได้มากขึ้น

- การกำกับดูแลความเหมาะสมของเนื้อหา ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่รุนแรง ล่อแหลม เป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน หรือเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาและอายุของผู้ชม โดยในประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหานั้นควรกำหนดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่ออกอากาศทางกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ในส่วนของการจัดผังรายการอาจพิจารณาใช้แนวทางอื่น ๆ เช่น parental control ซึ่งอาจอยู่ในรูประบบการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาที่จะระบุอายุขั้นต่ำของผู้รับชมให้เหมาะสมกับระดับความอ่อนไหวของเนื้อหา โดยอาจมีระบบที่ผู้ปกครองสามารถควบคุมการใช้งานของบุตรหลานได้ เช่นในสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร หรือ การจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาบางส่วนโดยการตั้งค่ามาตรฐาน เว้นแต่จะมีการยืนยันบัญชีผู้ใช้งานซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบอายุของผู้ใช้งานที่น่าเชื่อถือร่วมด้วย อย่างในสาธารณรัฐสิงคโปร์

- การกำหนดสัดส่วนเนื้อหารายการว่าจะต้องมีเนื้อหารายการประเภทต่าง ๆ เป็นสัดส่วนเท่าใด เช่น กำหนดสัดส่วนขั้นต่ำเนื้อหาท้องถิ่นเพิ่มศักยภาพให้เนื้อหาท้องถิ่นในประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มบริการ OTT

- การบันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้วจะต้องจัดเก็บบันทึกไว้เพื่อการตรวจสอบได้ ภายหลังเป็นระยะเวลาอย่างน้อยเท่าใด เช่น ในสหราชอาณาจักร กำหนดไว้ที่ 42 วัน หรือในราชอาณาจักร เดนมาร์ก กำหนดไว้ที่ 6 เดือน

- การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ใช้บริการในประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากเนื้อหา รายการ เช่น การหารายได้ของผู้ให้บริการ ทั้งในลักษณะการบอกรับสมาชิกและการโฆษณา การเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมและเงื่อนไขการให้บริการที่ควรกำหนดให้มีการแสดงค่าบริการอย่างชัดเจนและไม่เป็นไป ในลักษณะเอาเปรียบผู้บริโภค การโฆษณาที่ต้องไม่หลอกลวงหรือเอาเปรียบผู้บริโภค การกำหนด ระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาสำหรับเนื้อหารายการตามสัดส่วนเวลาของเนื้อหาเพื่อป้องกันการโฆษณาเกิน สมควร และลักษณะการโฆษณาที่เป็นธรรมไม่เป็นโฆษณาแอบแฝง หรือหากเป็นการนำเสนอเนื้อหาที่ได้รับ การสนับสนุนทางการเงิน (Sponsor) ก็ต้องแจ้งให้ผู้รับชมทราบถึงการรับการสนับสนุนทางการเงินนั้น

- การกำกับดูแลโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งบริการ OTT ใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการ ให้บริการ แต่เป็นปัจจัยที่ไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ให้บริการเอง โดยมุ่งเน้นในประเด็นความเป็นกลาง ทางอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งในอุตสาหกรรม OTT ที่ยังคงมีประเด็นถกเถียงกันและไม่มีข้อ ยุติที่แน่ชัดว่าผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากผู้ให้บริการ OTT ได้หรือไม่ การกำหนดนโยบายที่เปิดกว้างและยืดหยุ่นน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยในระยะเริ่มต้น ควรเปิดกว้างในประเด็นความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดการพัฒนาของตลาด ในประเด็นที่ว่าใคร ควรมีความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงข่ายเพื่อรองรับความต้องการจากการให้บริการ OTT บ้าง โดยเปิดให้เป็นพื้นที่สำหรับเอกชนทั้งผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมและผู้ให้บริการ OTT ที่จะเจรจาต่อรอง ระหว่างกันได้โดยไม่มีกฎหมายเขียนกำหนดหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ

- การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ การเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายใหม่ จะต้องไม่มี อุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมายเกินสมควร ซึ่งการกำหนดให้ใช้ระบบแจ้งประกอบกิจการจะช่วยลด ความยากในการเข้าสู่ตลาดและทำให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ ๆ รวมถึงผู้ให้บริการรายเล็กได้มากขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการได้แก่ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต ที่ควรจะถูก กำหนดไว้ในเรื่องการกำกับดูแลโครงข่ายโทรคมนาคมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยจะต้องไม่มีการกีดกันหรือเลือก ปฏิบัติต่อเนื้อหาบนโครงข่าย ไม่ว่าจะเนื้อหาประเภทใด หรือมาจากผู้ให้บริการรายใด

- การกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ให้บริการ ซึ่งจะต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้ให้บริการเกินสมควร ในต่างประเทศนั้นมีแนวโน้มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลเท่านั้น หรือไม่เก็บค่าธรรมเนียมเลย เพื่อเป็นการดึงดูดให้ผู้ให้บริการยอมเข้ามาอยู่ในระบบการกำกับดูแล ในประเด็น นี้จึงควรพิจารณาเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำเพียงเท่าที่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT มากกว่าจะเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โดยใช้กลไกภาษีอากรเป็นกลไกในการหารายได้ แทน

- ประเด็นของการจัดเก็บภาษีอากร ในมิติของภาษีเงินได้นิติบุคคล หากผู้ให้บริการเข้ามามีตัวตนในประเทศไทย ก็จะทำให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ได้จากการให้บริการในประเทศไทยตามกรอบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีข้อจำกัดในทางภาษีอากรที่ยังไม่สามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อการวางแผนภาษีของบริษัทข้ามชาติที่ส่วนมากจะดำเนินการโยกย้ายกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (Klemm & Liu, 2019; Beer, Mooij, & Liu, 2018) ส่วนมิติของภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีกับผู้ให้บริการจากต่างประเทศแล้ว

โดยในส่วนนี้ กสทช. ควรจัดทำประกาศกำหนดเกณฑ์สำหรับการกำกับดูแล OTT ตามประเด็นข้างต้น เพื่อให้มีสภาพบังคับได้ในระยะสั้น และอาจพิจารณาจัดทำประมวลแนวปฏิบัติสำหรับผู้ให้บริการ OTT ในลักษณะเดียวกันกับสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จะมีการแก้ไขระบุให้บริการ OTT เป็นกิจการอีกประเภทหนึ่งที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล เพื่อใช้ประกอบกับกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลบริการ OTT ที่จะประกาศใช้ในระยะสั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ให้บริการได้ปฏิบัติตาม และเป็นการขยายความในรายละเอียด ซึ่งประมวลแนวปฏิบัติจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ทำให้ไม่เคร่งครัดมากนัก เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการสามารถปรับปรุงแนวทางการให้บริการให้สอดคล้องกับประมวลแนวปฏิบัติต่อไปในอนาคต

## 2) จัดให้มีระบบศูนย์กลางเพื่อการปฏิบัติการที่จะเชื่อมโยงข้อมูลมาไว้ที่จุดเดียว (Single Window)

ปรับบทบาท กสทช. ให้เป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในลักษณะ Single Window เพื่อประสานงานการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบ GoBusiness ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่พยายามอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการในขั้นตอนของการเข้าสู่ตลาดโดยรวมศูนย์การให้บริการอยู่ ณ จุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้ามาในประเทศไทย ทั้งนี้ ควรกำหนดเป็นแนวทางในระดับนโยบายของชาติเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องระหว่างหลายหน่วยงาน ผ่านช่องทางของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม อันจะนำไปสู่การสั่งการและแบ่งบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สามารถนำไปดำเนินการในระดับปฏิบัติการได้ โดย กสทช. เป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและกำกับดูแลอย่างบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

**ตารางที่ 1** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการ OTT

หน่วยงาน	บทบาท
<b>1. หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องหลักในฐานะของความเป็นสื่อ</b>	
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับดิจิทัล
กระทรวงวัฒนธรรม	กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์
<b>2. หน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องในการทำงาน</b>	
กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์	ดูแลด้านลิขสิทธิ์ ทั้งการจดทะเบียน และการคุ้มครองเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิ์ รวมทั้งการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น ๆ
กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง	จัดเก็บและดำเนินนโยบายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งครอบคลุมภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมถึงนโยบายสิทธิประโยชน์ทางภาษีต่าง ๆ
คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า	กำกับดูแลการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการ OTT ไม่ให้มีพฤติกรรมอันมีลักษณะเป็นการกีดกัน จำกัดการแข่งขัน หรือลดการแข่งขันทางการค้า อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานกฤษฎีกา	บทบาทในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ OTT
คณะกรรมการอาหารและยา	กำกับดูแลด้านการโฆษณาผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับอาหารและยา เช่น อาหาร ยา เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยมีบทบาทการขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์จากต่างประเทศในราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ภายใต้การดูแลโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

โดยแนวทางดังกล่าวมีความจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องจากหลายหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการกำหนดให้มีการประสานงานจากระดับนโยบายข้างต้นจะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดขัดข้องในการประสานความ

ร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในอดีต รวมถึงปัญหาความไม่แน่ชัดในเชิงนโยบาย ว่าควรให้หน่วยงานใดมีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลบริการสื่อภาพและเสียง OTT

ทั้งนี้บทบาทของ กสทช. เป็นหน่วยงานหลักในระบบ Single Window นั้นจะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญคือ

- บทบาทในการประสานงานด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการของบริการสื่อภาพและเสียง OTT กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- บทบาทในการประสานงานด้านการส่งเสริมการประกอบกิจการ รวมถึงการส่งเสริมด้านเนื้อหา
- บทบาทในการประสานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และความคุ้มครองอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายแก่ผู้ให้บริการ OTT

ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบจะเป็นส่วนที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ให้บริการ OTT ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเป็นปัจจัยที่ช่วยดึงดูดให้ผู้ให้บริการเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลได้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้ระบบ Single Window รวมเอามิติของการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าไว้เป็นอีกบทบาทหนึ่ง เพื่อบูรณาการให้ระบบศูนย์กลางเพื่อการปฏิบัติการที่จะเชื่อมโยงข้อมูลมาไว้ที่จุดเดียวมีความครอบคลุมทั้งในด้านการส่งเสริมผู้ให้บริการและการคุ้มครองผู้บริโภคไปพร้อม ๆ กัน

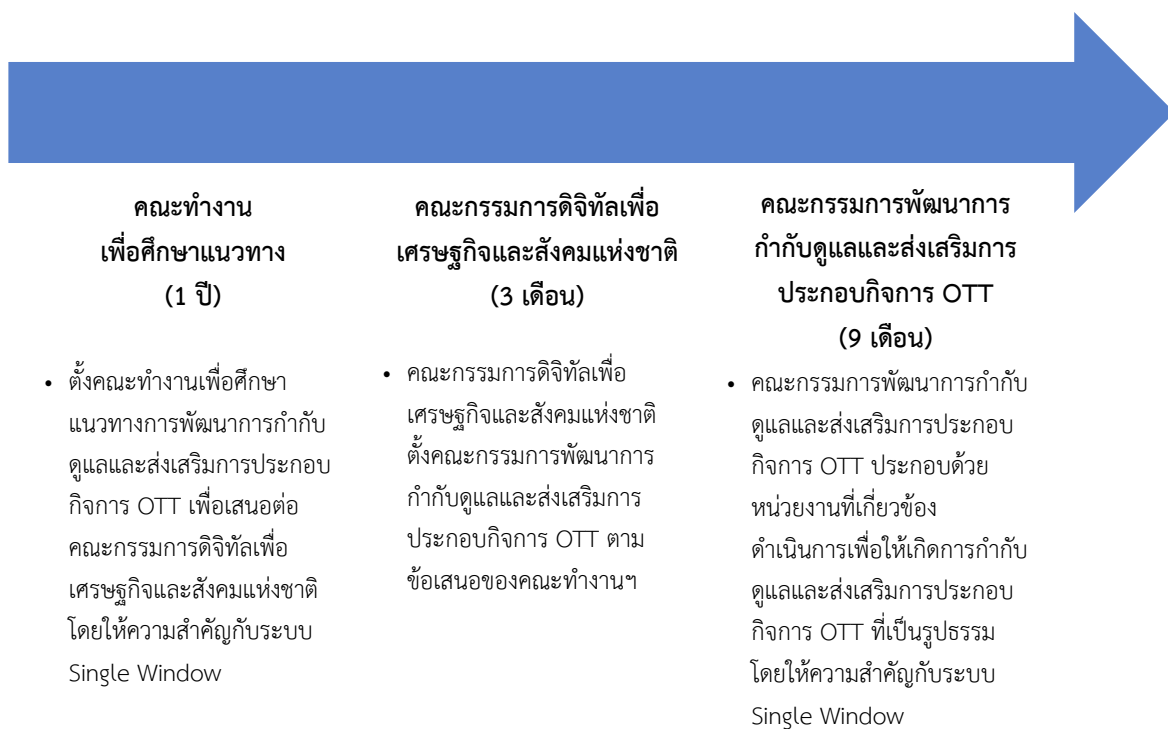
สำหรับแผนงานการส่งเสริมให้เกิดระบบ Single Window ดังปรากฏตามภาพที่ 3 นั้น ในขั้นแรกเห็นควรให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้ความสำคัญกับระบบ Single Window โดยคณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการศึกษาถึงรูปแบบและความเหมาะสมของระบบ Single Window ที่จะนำมาใช้รวมถึงพิจารณาถึงหน่วยงานที่ควรจะเข้าร่วมในระบบ Single Window เพื่อร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT ให้แล้วเสร็จใน 1 ปี

เมื่อได้รับผลการศึกษาจากคณะทำงานแล้ว จึงเสนอให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT ตามข้อเสนอของคณะทำงานภายใน 3 เดือน โดยคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT จะมีหน้าที่ครอบคลุมการจัดทำนโยบายและทิศทางการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT อย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบ Single Window อย่างเป็นรูปธรรมภายในเวลา 9 เดือน โดยคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT จะทำงานประสานกันในลักษณะคณะกรรมการซึ่งไม่ได้แบ่งแยกหน้าที่ระหว่างกัน เพื่อประสานให้เกิดการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การอาศัยอำนาจของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT นั้นจะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ

ของ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล เนื่องจากการกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการดำเนินนโยบายในระดับชาติ (State-level) ในขณะที่ กสทช. ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่เป็นกลางทางเทคนิคสำหรับการดำเนินนโยบายนั้นภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2007) กล่าวคือ ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการในตลาด (Firm-level Regulation) ภายใต้นโยบายของรัฐบาล แต่ยังคงความอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล ในแง่ที่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างอิสระจากสายบังคับบัญชาแบบส่วนราชการตามกรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด และตามแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในภาพรวมของประเทศ (ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, 2563)

**ภาพที่ 3** แผนงานการส่งเสริมให้เกิดระบบ Single Window



**ภาพที่ 4** ภาพรวมคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT



โดยสรุปแล้วในระยะสั้นจึงแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วนคือ การกำหนดกรอบการกำกับดูแลบริการ OTT ขึ้นเป็นการเฉพาะซึ่งจะดำเนินการโดย กสทช. ในกรอบระยะเวลา 2 ปี และการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT โดยอาศัยกลไกผ่านคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้เกิดระบบ Single window ภายในกรอบระยะเวลา 2 ปีเช่นกัน

**ภาพที่ 5** ภาพรวมแผนงานและกรอบเวลาสำหรับข้อเสนอระยะสั้น



## 2. ข้อเสนอแนะระยะยาว

เนื่องจากการให้บริการของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จากเดิมที่ต่างกิจการก็ต่างให้บริการของตนเองแยกต่างหากจากกันตามเทคโนโลยีที่แตกต่างกันไป แต่ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงไปของเทคโนโลยีดิจิทัลและการสื่อสารที่ก่อให้เกิดการหลอมรวม (Convergence) ของทุกกิจการเข้าไว้ด้วยกัน ไม่ได้แยกการประกอบกิจการออกจากกันอย่างเด็ดขาดเหมือนในอดีต ทำให้การกำกับดูแลโดยแบ่งแยกตามประเภทเทคโนโลยีที่ใช้จึงไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงไปของอุตสาหกรรมที่การให้บริการเป็นไปในลักษณะลำดับชั้น (Layer) ตั้งแต่การให้บริการในระดับโครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการแพลตฟอร์มบนโครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงการให้บริการเนื้อหาบนแพลตฟอร์ม โดยมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน การกำกับดูแลตามกรอบเดิมจึงไม่อาจครอบคลุมถึงการให้บริการในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงบริการ OTT ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลที่ยังไม่แน่ชัดอย่างที่ผ่านมา ดังนั้น ในระยะยาวจึงควรดำเนินการในประเด็นต่อไปนี้

### 1) การแก้ไขกฎหมาย

เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงข้างต้นได้ ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีลักษณะการกำกับดูแลในแนวนอน (Horizontal regulation) ซึ่งสะท้อนภาพของอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็นลำดับชั้นตามห่วงโซ่อุปทานแทนการกำกับดูแลในแนวตั้ง (Vertical regulation) ซึ่งแต่เดิมผู้ให้บริการมีการรวมตัวในแนวตั้ง และให้บริการทั้งห่วงโซ่อุปทานด้วยตนเองทั้งหมด (Bezzina & Terrab, 2005) และรัฐก็กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลแต่ละอุตสาหกรรมแตกต่างกันออกไปทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ การแพร่ภาพกระจายเสียง โทรศัพท และโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Frieden, 2002)

นอกจากนี้การกำกับดูแลควรปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่ไม่ยึดติดอยู่กับเทคโนโลยี (Technological neutrality) เพื่อให้สอดคล้องกับห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมซึ่งมีการหลอมรวมกันในทางเทคโนโลยี กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กับกิจการโทรคมนาคมเกิดการปรับตัวและมีการหลอมรวมกัน ไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นการให้บริการตามเทคโนโลยีใดอีกต่อไป แต่เป็นลักษณะการให้บริการกันเป็นลำดับชั้น (Layer) ตั้งแต่การให้บริการในระดับโครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการแพลตฟอร์มบนโครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงการให้บริการเนื้อหาบนแพลตฟอร์ม ด้วยการแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะในประเด็นประเภทกิจการที่ต้องขอรับใบอนุญาต ที่จากเดิมมีการแบ่งเป็น ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ หรือผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นรายกิจการที่ไม่ยึดติดกับเทคโนโลยีแต่แบ่งตามลำดับชั้นการให้บริการ จะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการกำกับดูแลกิจการที่หลอมรวมกันระหว่าง กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม



สำหรับแนวทางการกำกับดูแล ควรพิจารณาจำกัดการแทรกแซงของรัฐและเน้นการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ อันเป็นการลดข้อจำกัดของการกำกับดูแลที่ไม่จำเป็น (Deregulation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกใบอนุญาตประกอบกิจการควรเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้างขึ้น เพื่อไม่เป็นการสร้างอุปสรรคในลักษณะที่ผู้ให้บริการจะต้องขอรับใบอนุญาตและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจะได้รับอนุญาต ตลอดจนผ่อนปรนการกำกับดูแลในแนวทาง Light-touch approach อันได้แก่การปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดจากระบบอนุญาตเป็นระบบการขึ้นทะเบียน หรือการแจ้งการประกอบกิจการมากขึ้น โดยเปิดช่องไว้เป็นทางเลือกในระดับนโยบายว่าต้องการจะกำกับดูแลเข้มข้นในระดับใดระหว่างการขึ้นทะเบียนซึ่งมีความเข้มข้นในการกำกับดูแลมากกว่าการแจ้งการประกอบกิจการ ตลอดจนไม่ตั้งข้อจำกัดในการประกอบกิจการสำหรับคนต่างด้าว แต่ต้องกำหนดให้ผู้ให้บริการเข้ามาตั้งกิจการในประเทศไทย

ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายในระยะยาวจึงมีประเด็นการแก้ไขหลักคือการปรับรูปแบบการกำกับดูแลของทั้งระบบให้เป็นแนวราบ ส่วนประเด็นในการกำกับดูแลก็จะมีประเด็นอย่างเดียวกันกับการแก้ไขกฎหมายในระยะสั้น เนื่องจากการแก้ไขในระยะสั้นนั้นเป็นการแก้ไขเพื่อให้สามารถรองรับการกำกับดูแลบริการ OTT ได้อย่างทันทั่วถึง จึงหยิบยกเอาประเด็นเหล่านั้นมาแก้ไขโดยกำหนดเป็นประกาศก่อน แล้วจึงแก้ไขกฎหมายในระยะยาวต่อไป

## ภาพที่ 6 ประเด็นในการแก้ไขกฎหมายในระยะยาว

### ภาพรวมแนวทางการกำกับดูแลแบบ Light-touch approach

- การเข้าสู่ตลาดพิจารณาใช้ระบบการขึ้นทะเบียน หรือการแจ้งการประกอบกิจการมากขึ้น
- ไม่ตั้งข้อจำกัดในการประกอบกิจการสำหรับคนต่างด้าว อย่างไรก็ตามต้องกำหนดให้ผู้ให้บริการเข้ามาตั้งกิจการในประเทศไทย

### ประเด็นการแก้ไขกฎหมายในระยะยาว

- รูปแบบการกำกับดูแลที่ยึดติดอยู่กับเทคโนโลยี
- การกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาดที่ผ่อนปรนขึ้น
- การกำกับดูแลด้านเนื้อหาและการโฆษณา ทั้งด้านความเหมาะสมของเนื้อหา สัดส่วนเนื้อหา ตลอดจนการบันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้ว
- การคุ้มครองผู้บริโภค
- การกำกับดูแลโครงข่ายโทรคมนาคม
- การกำกับดูแลการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีอากร

## 2) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับดูแลบริการ OTT เพื่อประสานแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกัน

เนื่องจากบริการ OTT เป็นบริการที่ไม่มีอุปสรรคด้านพรมแดน จึงเป็นการเปิดช่องให้ผู้ให้บริการเข้าไปให้บริการในประเทศต่าง ๆ ได้ค่อนข้างเสรีผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต การเข้ามาตั้งสถานประกอบการในประเทศที่ให้บริการไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สามารถให้บริการได้แต่อย่างใด หากแนวทางในการกำกับดูแลของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีประเทศใดที่ให้สิทธิประโยชน์มากกว่าหรือมีการกำกับดูแลที่น้อยกว่า ผู้ให้บริการก็มีแนวโน้มที่จะเลือกประเทศนั้นเป็นแหล่งที่จะเข้าไปจัดตั้งธุรกิจเป็นฐานในการให้บริการไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประสานการกำกับดูแลบริการ OTT ให้ไปในทิศทางเดียวกันจะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ มีแนวทางการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT ที่สอดคล้องกัน การให้สิทธิประโยชน์ หรือความเข้มงวดในการกำกับดูแลไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป และอยู่ในกรอบที่ประเทศต่าง ๆ ด้วยกันเห็นสมควรและยอมรับได้ จะแก้ปัญหาคำถามเลือกเข้าไปมีตัวตนในประเทศต่าง ๆ ได้เสรีตามความพึงพอใจ แม้จะไม่ใช่ประเทศที่มีความสัมพันธ์ในการให้บริการจริง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการต้องปฏิบัติตามกฎหมายในประเทศที่ต้องการให้บริการ โดยอาจเริ่มต้นจากการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน เช่น ในเวที ASEAN Telecommunication Regulator's Council ที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมในอาเซียนร่วมประชุมหารือกัน และที่ผ่านมาได้มีการหารือในประเด็นการกำกับดูแล OTT มาบ้างแล้ว

## ข้อเสนอแนะทางนโยบายเกี่ยวกับการเสริมศักยภาพของอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการด้านเนื้อหาสร้างสรรค์ของไทยผ่านกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อสรุปจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าด้านหนึ่งการขยายตัวของบริการ OTT โดยเฉพาะในส่วนของผู้ประกอบการจากต่างประเทศจะก่อให้เกิดความแปรปรวนต่ออุตสาหกรรมในประเทศในส่วนของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการภาพยนตร์ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สามารถสร้างโอกาสในการเผยแพร่เนื้อหาท้องถิ่นของไทยไปยังตลาดผู้ชมที่ใหญ่ขึ้นได้ เนื่องจากบริการ OTT สามารถตอบสนองรสนิยมและพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อในยุคดิจิทัลที่ย้ายฐานไปสู่แพลตฟอร์มออนไลน์อย่างชัดเจนและมีลักษณะอันเป็นโลกาภิวัตน์มากขึ้นเรื่อย ๆ

จากการสัมภาษณ์และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางในการสร้างเสริมศักยภาพให้อุตสาหกรรมอันเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีดิจิทัลและผู้ประกอบการด้านเนื้อหาควบคู่ไปกับการส่งเสริมการใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นช่องทางให้กับเนื้อหาไทยในการแข่งขันสู่ตลาดระดับโลก นอกเหนือจากการลดภาระจากการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ดังนี้

ในภาพกว้างและต่อเนื่องในระดับนโยบาย การส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านเนื้อหาของไทยควรถูกวางให้เป็นวาระระดับชาติ และควรจะต้องมีคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการขับเคลื่อนและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะเดียวกับที่สาธารณรัฐเกาหลีได้ทำมาก่อนหน้าด้วยองค์กรอย่าง KOCCA (Korea Creative Content Agency)<sup>5</sup> ตลอดจนการสร้างความร่วมมือแบบสามประสานและพหุภาคีระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการศึกษา ในการหาต้นแบบหรือสูตรแห่งการพัฒนาเนื้อหาและการนำเสนอผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลที่สามารถจะแสดงออกถึงอัตลักษณ์เฉพาะในฐานะผลผลิตจากประเทศไทย แต่ขณะเดียวกันก็มีความมาตรฐานระดับสากล สามารถจะดึงดูดผู้บริโภคนอกประเทศและแข่งขันได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม ทั้งนี้โดยอาศัยบทเรียนจากความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อหาสร้างสรรค์ของสาธารณรัฐเกาหลีที่ภาครัฐได้แสดงพันธกิจในการส่งเสริมเนื้อหาทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 และได้มีการลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในการรับการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนการเป็นสนามทดสอบ (testbed) ขนาดใหญ่สำหรับการสร้างสรรค์เนื้อหาทางวัฒนธรรม

อนึ่ง นโยบายในการส่งเสริมเนื้อหาทางวัฒนธรรมของสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะมีการแบ่งหน้าที่กันชัดเจนระหว่างสองกระทรวงคือ กระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและท่องเที่ยวที่ดูแลเกี่ยวกับเนื้อหาสร้างสรรค์ทางวัฒนธรรม อย่างสิ่งพิมพ์ เกม เพลง และเนื้อหาแพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcasting) กับกระทรวงวิทยาศาสตร์และไอซีที (Ministry of Science and ICT: MSIT) ที่ดูแลการส่งเสริมเนื้อหาดิจิทัลที่เป็นพื้นฐานของการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม ICT อย่าง แอปพลิเคชัน โซลูชันเชิงเนื้อหา ไฮโลแกรม เนื้อหาแบบสมาร์ทอื่น ๆ และเนื้อหาแพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcasting) แต่การทำงานของทั้งสองกระทรวงมีลักษณะบูรณาการและสอดรับกันภายใต้เป้าหมายร่วมกันคือการสร้างศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าด้านเนื้อหา (content commodities) ของเกาหลี นอกจากนี้ เนื้อหาด้าน broadcasting ซึ่งอยู่ในรูปแบบโสตทัศนที่ตัดข้ามและปรากฏอยู่ในทั้งสองส่วน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งยวดในฐานะสินค้าเนื้อหาทางวัฒนธรรม

---

<sup>5</sup> KOCCA เป็นการควมรวมและบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เคยมีมาก่อนหน้าหลายแห่งด้วยกันคือ สถาบันแพร่ภาพและกระจายเสียงแห่งเกาหลี (Korean Broadcasting Institute), องค์กรเนื้อหาและวัฒนธรรมเกาหลี (Korean Culture and Content Agency), สถาบันส่งเสริมและพัฒนาเกมแห่งเกาหลี (Korea Game Development and Promotion Institute), ศูนย์เนื้อหาและวัฒนธรรมเกาหลี (Cultural Contents Centre) และกลุ่มธุรกิจเนื้อหาดิจิทัลของอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์เกาหลี (Digital Contents Business Group of the Korea SW Industry) ซึ่งมีพันธกิจสำคัญในการสร้างการแผ่ขยายและการรับรู้ถึงอัตลักษณ์ของวัฒนธรรมเกาหลีผ่านเนื้อหาในระดับสากล (Korea Creative Content Agency, n.d.)

ขณะที่ทั้งสองกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการสร้างสรรค์และส่งเสริมเนื้อหา ตลอดจนจัดหาเงินทุนอุดหนุน<sup>6</sup> KOCCA ก็มีบทบาทเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดผล โดยผ่านการจัดตั้ง Korea Content Lab และ Digital Content Lab เพื่อเป็นสนามทดสอบหรือแพลตฟอร์มกลางสำหรับการสร้างสรรค์ และผลิตเนื้อหา ผู้เล่นหลักอย่างภาคการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้รับโจทย์จากหน่วยงานภาครัฐในการ ออกแบบเนื้อหาผ่านการแลกเปลี่ยนและมีส่วนร่วมของผู้ที่มีศักยภาพเชิงสร้างสรรค์จากภาคเอกชน ขณะที่ KOCCA จะดูแลใกล้ชิดในเรื่องการให้คำปรึกษาและบ่มเพาะบริษัทสตาร์ทอัพ ตลอดจนการหาทุนสนับสนุน การผลิต หรือจับคู่ผู้ลงทุน และการทำการตลาด ตลอดจนการสนับสนุนด้านเทคนิคอื่น ๆ

ทั้งนี้ การสร้างศักยภาพด้านเนื้อหาเพื่อนำเสนอผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลจำเป็นต้องถูกบรรจุเป็นหนึ่งใน นโยบายและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติในลักษณะเป็นเรือธง (flagship) เพื่อให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผ่านมาสังเกตเห็นได้ว่านโยบายด้านเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา มี ลักษณะแบบแบ่งเส้นทางกันเดินไม่เกี่ยวข้องกันเนื่องจากผูกพันเหนียวแน่นกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ แยกขาดจากกัน จนทำให้ไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนต่อความเปลี่ยนแปลงในเชิงบูรณาการ (path dependent)<sup>7</sup> โดยสะท้อนผ่านเนื้อหาสองประเภทหลักคือ เนื้อหาดิจิทัลที่ใช้เทคโนโลยีหรืออุปกรณ์ดิจิทัล (เน้นวิทยาศาสตร์และวิทยาการเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์) เป็นหลักในการพัฒนาและเน้นส่งเสริมความก้าวหน้า ของอุตสาหกรรม ICTs อย่างเกม แอนิเมชัน หรือ คาร์เร็กเตอร์ดิจิทัล ซึ่งอยู่ในขอบเขตการดูแลและส่งเสริมโดย สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) ในกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กับเนื้อหาเชิงวัฒนธรรม สร้างสรรค์ที่นำเสนอผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล อย่าง รายการโทรทัศน์ ซีรีส์ หรือภาพยนตร์ และเนื้อหา สร้างสรรค์แบบไฮสเปคอื่น ๆ ที่เป็นประเด็นในการศึกษาเรื่อง OTT ในงานนี้ ซึ่งยังไม่มีชัดเจนในแง่ของ การมีนโยบายหรือหน่วยงานกลางเพื่อส่งเสริม

ที่ผ่านมามหาอุตสาหกรรมเกี่ยวกับเนื้อหาเชิงวัฒนธรรมสร้างสรรค์มักจะอยู่นอกขอบเขตของนโยบาย เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและนวัตกรรม เนื่องจากทิศทางของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนา ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเน้นไปที่การพัฒนาและส่งเสริมภาคธุรกิจให้เป็นดิจิทัลและปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจฐานบริการและดิจิทัล โดยเน้นการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการขยายตัวของ อุตสาหกรรม ICTs เป็นสำคัญ ซึ่งเนื้อหาเชิงวัฒนธรรมประเภทไฮสเปค (audio-visual) ดังที่กล่าวไปแล้วไม่ อยู่ในขอบเขตดังกล่าว ทำให้ขาดการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมทั้งการผลิตเนื้อหา การ ทำการตลาด และการสนับสนุนด้านเทคนิคอื่น ๆ

---

<sup>6</sup> ระหว่าง พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2556 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้สร้างกองทุนแห่งกองทุน (Fund of Funds: FoF) ครอบคลุม มากกว่า 47 โครงการขนาดใหญ่มูลค่ารวม 973.9 พันล้านวอน (ประมาณ 26.37 พันล้านบาท) เพื่ออุดหนุนการพัฒนาและ ผลิตเนื้อหาทางวัฒนธรรมในหลากหลายรูปแบบและนำเสนอผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ อาทิ การแสดงเวที เกม แอนิเมชัน ดนตรี ละคร คอมพิวเตอร์กราฟิก 3D ภาพยนตร์และอื่น ๆ (KOTRA (대한무역투자진흥공사) Invest Korea 투자홍보팀, 2015)

<sup>7</sup> Banton (2021)

ยิ่งไปกว่านั้น อุตสาหกรรมด้านเนื้อหาเชิงวัฒนธรรมสร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ ของไทย ยังมีเส้นทางของการพัฒนาตลอดจนการกำกับดูแลและส่งเสริมที่แยกขาดจากกัน อย่างอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์กับอุตสาหกรรมสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียงก็อยู่ในปริมาณพลของการกำกับดูแลและส่งเสริมที่ไม่เชื่อมโยงกัน โดยส่วนแรกอยู่ในความดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม ขณะที่ส่วนหลังจะอยู่ในความดูแลของ กสทช. เป็นหลัก

อนึ่ง การจัดตั้งองค์กรใหม่หรือยุบรวมภาระหน้าที่ขององค์กรเดิมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตามกฎหมาย จึงน่าจะเป็นแผนงานในระยะยาว หากภาครัฐเห็นความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อหาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับภูมิภาคและนานาชาติและเพื่อรองรับการขยายตัวของ OTT ก็อาจเริ่มด้วยการปรับให้กองทุนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาด้านเนื้อหาเชิงวัฒนธรรมสร้างสรรค์ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 1. กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.)

ภารกิจหลักของ กทปส. คือ

1) ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน ตามมาตรา 51

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการดำเนินการขององค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

4) สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

5) สนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยจัดสรรเงินให้แก่กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และ

6) สนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสนับสนุนการเรียกคืนคลื่นความถี่ที่มีผู้ได้รับอนุญาตไป เพื่อนำมาจัดสรรใหม่และสนับสนุนการทดแทน ขดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนการถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้คลื่นความถี่

โดยแนวทางการส่งเสริมการบริการ OTT ที่ควรปรับ/เพิ่มเติม ได้แก่

1) ด้านการพัฒนาบุคลากร นอกเหนือจากภารกิจหลักที่เน้นส่งเสริมและสนับสนุนทุนสำหรับพัฒนาบุคลากรภาคสื่อไอศตทัศน์ดิจิทัล โดยการขยายทักษะความสามารถของผู้ประกอบการรายเดิม และพัฒนาความสามารถของบุคลากรรายใหม่ สร้างความพร้อมให้กับกลุ่มนักศึกษา ประชาชน และ/หรือบุคคลที่จะก้าวเข้าสู่อาชีพงานด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมแล้ว ควรเพิ่มให้มีทักษะในการสร้างสรรค์และผลิตเนื้อหาให้สอดคล้องกับความเป็นสากล และความต้องการของตลาดในปัจจุบันและอนาคตมากยิ่งขึ้น เช่น การเน้นการอบรมให้ทุนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนเยาวชนให้ได้รับการศึกษาหรือโอกาสการทำงานในด้านการสร้างสรรค์เนื้อหาดิจิทัล การตลาด หรือการพัฒนาซอฟต์แวร์/เทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศโดยเฉพาะ และการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำแหล่งข้อมูลสำหรับสืบค้นเกี่ยวกับโอกาสในการพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเนื้อหาสร้างสรรค์ดิจิทัลในต่างประเทศ

2) ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออกเนื้อหาสร้างสรรค์ดิจิทัลของไทย ควรมีการกำหนดกรอบทุนสำหรับการผลิตเนื้อหาดิจิทัลเพื่อส่งออกโดยเฉพาะ เช่น การให้ทุนสนับสนุนเพื่อแปลเนื้อหา จัดทำคำบรรยาย และ/หรือพากย์เสียงภาษาต่างประเทศ รวมถึงการตลาดเพื่อสนับสนุนการส่งออกเนื้อหา เช่น การให้ทุนสนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลภาษาต่างประเทศสำหรับเนื้อหาและบุคลากรในอุตสาหกรรมไทย ตัวอย่างเช่น Media Arts Database ในโครงการ Cool Japan ของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นฐานข้อมูลที่รองรับภาษาอังกฤษเปิดให้สาธารณะสามารถสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผลงานสร้างสรรค์และผลงานศิลปะของประเทศได้

3) ด้านการเสริมสร้างความร่วมมือ ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนทุนสำหรับกิจกรรมที่เป็นเวทีแสดงผลงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาชน รวมถึงต่างประเทศ ได้พบกันอันจะเป็นการสร้างและขยายโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้

## 2. กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ภารกิจหลักของกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เน้นการผลักดันนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดช่องว่างทางสังคม และพัฒนาการทำงานและการให้บริการของภาครัฐ โดยแนวทางการส่งเสริมการบริการ OTT ที่ควรปรับ/เพิ่มเติม ได้แก่

1) การส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่มีคุณภาพให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้บริโภคที่มีความต้องการในการรับชมเนื้อหาผ่านบริการ OTT ที่ต้องอาศัยอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันผู้ให้บริการโครงข่ายยังคงเป็นผู้แบกรับภาระในการดูแลคุณภาพของโครงข่ายเพื่อรักษาไว้ซึ่งฐานผู้ใช้บริการ ซึ่งหากประเทศมีโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่มีคุณภาพ นอกจากจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

แล้วยังเป็นปัจจัยที่จะเอื้อให้ผู้ประกอบการต่างชาติสนใจในการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการบริการ OTT ในประเทศไทยด้วย

2) การพัฒนาบุคลากรดิจิทัล โดยเฉพาะบุคลากรในสายงานกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้มีการเรียนรู้ทักษะเชิงดิจิทัล โดยการเน้นทักษะเชิงนวัตกรรมที่มีคุณภาพผ่านแพลตฟอร์ม OTT ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการผลิตในเชิงเทคนิคที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีของผู้ให้บริการในต่างประเทศ

3) การเพิ่มบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านเนื้อหาสร้างสรรค์ประเภทสื่อดิจิทัลเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากประสบการณ์ในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี และสหราชอาณาจักร ได้สะท้อนให้เห็นว่าความเข้มแข็งด้านเนื้อหาและนโยบายการส่งเสริมเนื้อหาสื่อสื่อดิจิทัลที่มีคุณภาพสูงสามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้ อีกทั้งควรมีการวางรากฐานวิสัยทัศน์ด้านการบอกล่าเนื้อหาสร้างสรรค์ในระยะยาวควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรด้านดิจิทัลของประเทศในทุกๆระดับ โดยอาจวางการพัฒนาทักษะดังกล่าวไว้ในหลักสูตรการศึกษาอย่างเช่นโมเดลของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น

### 3. กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

ภารกิจหลักของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ คือ พัฒนางค์ความรู้ในการพัฒนาสื่อและนิเวศสื่อที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ พัฒนากลไกกระบวนการคัดกรอง ฝ้าระวัง และรู้เท่าทันสื่อ รวมถึงสร้างช่องทางการสื่อสารเพื่อให้สังคมได้มีส่วนร่วม โดยแนวทางการส่งเสริมการบริการ OTT ที่ควรปรับ/เพิ่มเติมได้แก่

1) การพัฒนาแนวทางการให้ทุนสนับสนุนการผลิตและการเผยแพร่สื่อที่สอดคล้องกับความต้องการและพฤติกรรมของผู้บริโภคในยุคปัจจุบัน ตลอดจนรองรับการขยายตัวของตลาดบริการ OTT โดยควรพิจารณาการกำหนดทุนสนับสนุนสื่อในรูปแบบ/ประเภทที่เฉพาะเจาะจงและตอบสนองกับพฤติกรรมของผู้บริโภคในยุคปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้ชมที่กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ให้ความสำคัญ เพราะกลุ่มผู้ชมดังกล่าวได้ย้ายพื้นที่การรับชมสื่อไปอยู่ที่โลกออนไลน์ผ่านบริการ OTT เพื่อให้สื่อที่ผลิตออกมาด้วยเงินทุนของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์มีมูลค่าในด้านการรับชมและเป็นกำลังขับเคลื่อนผู้ประกอบการภายในประเทศได้มากยิ่งขึ้น

2) การพัฒนาแนวทางการให้ทุนผลิตสื่อและ/หรือการพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตสื่อทั้งรายใหญ่และรายย่อยให้สามารถผลิตสื่อและเนื้อหาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานสอดคล้องกับมาตรฐานของผู้ให้บริการ OTT ระดับนานาชาติ การขยายตัวของบริการ OTT ในประเทศได้สร้างโอกาสทางธุรกิจให้กับผู้เล่นในอุตสาหกรรมโทรทัศน์และภาพยนตร์ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์จึงควรมีบทบาทในการให้ทุนสำหรับผลิตสื่อและ/หรือพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตสื่อทั้งผู้ประกอบการโทรทัศน์และภาพยนตร์ให้มีความรู้ ศักยภาพ และเงินทุนที่จะผลิตสื่อที่มีคุณภาพ มีระบบการทำงานเป็นสากลและสอดคล้องกับมาตรฐานนานาชาติยิ่งขึ้น ซึ่งเพิ่มความเป็นไปได้ในการพิจารณาซื้อสิทธิ์เนื้อหาเพื่อออกอากาศสู่แพลตฟอร์มระดับนานาชาติอีกด้วย

3) การพัฒนาแนวทางการให้ทุนที่ผลิตสื่อที่ส่งเสริมด้านวัฒนธรรมตามนิยามสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ให้สอดคล้องกับบริบทความต้องการของตลาดบริการ OTT โดยการส่งเสริมวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งในการจัดสรรทุนควรพิจารณาโดยปรับฐานวิธีคิดและวิธีการดำเนินการด้านเนื้อหาบนพื้นฐานการมุ่งส่วนลดทางวัฒนธรรม (cultural discount) ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความรู้ในการผลิตเนื้อหาคุณภาพโดยยังคงเอกลักษณ์ไทยเพื่อให้เนื้อหาสื่อด้านวัฒนธรรมมีความน่าสนใจและดึงดูดมากขึ้น ไม่ถูกจำกัดเพียงแค่ผู้ชมเฉพาะกลุ่ม หรือผู้ชมในประเทศเท่านั้น

4) การพิจารณาสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยที่การส่งเสริมการพัฒนาสื่อและนิเวศสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ในองค์กรรวมเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งในปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ให้บริการ OTT มีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบนิเวศสื่อใหม่ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์จึงควรมีบทบาทในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ให้บริการ OTT เพื่อร่วมสร้างระบบนิเวศสื่อใหม่ที่สร้างสรรค์และปลอดภัยตามเจตนารมณ์ของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

ทั้งนี้ ในภาพรวม ส่วนหนึ่งของการให้ทุนของกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมาเป็นการเปิดรับข้อเสนอและอีกส่วนหนึ่งเป็นไปตามแผนเชิงนโยบายในเรื่องการให้ทุนของกองทุน ซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และนวัตกรรม ในทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องอาศัยการปรับบทบาท กสทช. ในลักษณะ Single Window ให้เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับกองทุนที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับเพิ่มจุดเน้นการให้ทุนเชิงรุกที่ครอบคลุมด้านการพัฒนาบุคลากรสำหรับอุตสาหกรรมสื่อไฮเทค การพัฒนาองค์ความรู้ด้านผลิตและการตลาดสำหรับบริการ OTT โดยเฉพาะในมิติด้านคุณภาพเนื้อหารวมถึงด้านความสร้างสรรค์ของเนื้อหา การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหา และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสำหรับบริการ OTT ซึ่งการปรับเปลี่ยนบทบาทนี้จำเป็นต้องทำควบคู่กับการกำหนดกรอบหรือแนวทางการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะเพื่อเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาสร้างสรรค์ อันจะเป็นหนึ่งในตัวช่วยสำหรับการดำเนินการระยะสั้นที่สามารถดำเนินการได้จากทรัพยากรที่มีอยู่

## **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย**

จากผลการศึกษาสามารถสรุปข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ได้ดังนี้



## 1. การส่งเสริมด้านเนื้อหา

1) การส่งเสริมรากฐานการผลิตบุคลากรด้านเนื้อหาสร้างสรรค์ประเภทสื่อดิจิทัลของไทย โดยเฉพาะการสนับสนุนด้านความรู้ที่จำเป็นในการพัฒนาเนื้อหาให้มีคุณภาพและความเป็นสากลโดยยังคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทย กล่าวคือ ควรมีการส่งเสริมให้กระบวนการผลิตบุคลากรในอุตสาหกรรมเนื้อหาไทยมีความพร้อมสำหรับการก้าวสู่ประชาคมนักผลิตเนื้อหาสร้างสรรค์ของโลก ด้วยวิธีคิดและระบบการผลิตที่มีลักษณะเป็นสากล โดยแนวทางอาจเป็นการวางรากฐานระยะยาวเพื่อพุ่มพักและบ่มเพาะความรู้ ความสามารถ และทักษะจำเป็นไว้ในหลักสูตรการศึกษา โดยสาธารณรัฐเกาหลีเป็นตัวอย่างประเทศที่มีการวางรากฐานในด้านนี้ไว้อย่างเข้มแข็ง

2) การส่งเสริมความรู้ใหม่ในเชิงรูปแบบการผลิตและการจัดจำหน่ายที่สอดคล้องกับแพลตฟอร์ม OTT เช่น การเน้นความสำคัญของการผลิตซีรีส์ ระบบคิดคำนวณงบประมาณอันเกี่ยวเนื่องกับลักษณะเนื้อหาและชื่อเสียงของนักแสดงที่สัมพันธ์กับยอดผู้ชมที่คาดหวัง บนฐานของวิธีคิดของการบริหารจัดการศิลปิน (artist mangement) เป็นหลักดังที่มีสาธารณรัฐเกาหลีเป็นต้นแบบ ผสมผสานกับการส่งเสริมแพลตฟอร์มบนกรอบของกฎหมายลิขสิทธิ์ที่สร้างรูปแบบการทำรายได้ที่หลากหลายตามต้นแบบของแพลตฟอร์มในประเทศญี่ปุ่น ที่มีการจัดตั้งแพลตฟอร์ม OTT TV กลางของอุตสาหกรรม โดยกำหนดระยะเวลาในการแพร่ภาพที่จำกัด เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลเรตติ้งของอุตสาหกรรมรวมได้ ซึ่งเมื่อระยะเวลาการออกอากาศบนแพลตฟอร์มกลางสิ้นสุดลง สถานีโทรทัศน์เจ้าของเนื้อหาเหล่านั้นก็สามารถสร้างรายได้ต่อจากการนำเนื้อหาเหล่านั้นไปเผยแพร่แบบออนดีมานด์ได้บนแพลตฟอร์มอื่น ๆ ต่อไป

3) การสร้างบุคลากรรายใหม่ ทั้งที่อยู่ในตลาดแรงงานและในสถาบันทางการศึกษาเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมการผลิตสำหรับ OTT ที่จะต้องใช้ทรัพยากรบุคคลมากขึ้นยิ่งกว่าเดิมในอนาคต ตั้งแต่ส่วนของการพัฒนาการผลิต ไปจนถึงการจัดจำหน่ายและการโฆษณา

4) การพัฒนาผู้ประกอบการรายเดิมในอุตสาหกรรมสื่อดิจิทัล ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และโรงภาพยนตร์ ให้สามารถปรับตัวกับการเข้ามาของผู้เล่นรายใหม่อย่าง OTT เช่น ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการสร้างสรรค์เนื้อหาโดยเฉพาะด้านคุณภาพของเนื้อหา พัฒนาด้านการส่งออกเนื้อหาทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมและการสนับสนุนทุนที่เกี่ยวข้อง เช่น ทุนสนับสนุนการจัดทำคำบรรยาย/พากย์เสียงภาษาต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับตลาดเป้าหมายหรือตลาดระดับนานาชาติ รวมถึงพัฒนาโอกาสการจับคู่ทางธุรกิจหรือโอกาสการเรียนรู้ระหว่างผู้ประกอบการรายเดิมกับผู้เล่นในระดับนานาชาติ เช่น จัดโครงการ/กิจกรรม/นิทรรศการ ตัวอย่างเช่น Singapore Media Festival ที่ดำเนินการโดยภาครัฐของสาธารณรัฐสิงคโปร์ หรือการพัฒนาระบบนิเวศทางกฎหมายและการกำกับดูแลที่เอื้อให้ผู้ประกอบกิจการรายเดิมสามารถมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการผ่อนปรนกฎหมายและการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้อให้เกิดสภาพการแข่งขันที่เท่าเทียม อาทิ การผ่อนปรนกฎระเบียบการควบรวมกิจการอันจะเป็นการเอื้อให้ผู้เล่นในประเทศสามารถ

รวมตัวกันเป็นแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ได้ หรือการผ่อนปรนด้านการกำกับดูแลเนื้อหา โดยคงความเสรีและความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

5) การผสานความต้องการของภาคีที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล ทั้งผู้กำกับดูแล ผู้ประกอบการที่มีส่วนได้ส่วนเสียใน OTT TV โดยยึดหลักของการประนีประนอม เช่น หากภาครัฐเข้ามากำกับดูแลก็ควรจะมีคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการบนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะและส่งเสริมให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้ ตลอดจนควรส่งเสริม/สนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม การลดค่าใช้จ่ายในการผลิต เช่น ภาษีที่เกี่ยวข้อง เพื่อจูงใจให้การผลิตเนื้อหาในตลาดประเทศไทยสามารถเทียบต่างประเทศ และให้เนื้อหาไทยมีคุณภาพมากพอในการส่งออกไปสู่ตลาดระดับนานาชาติได้

## 2. การส่งเสริมการส่งออกเนื้อหา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการส่งออกเนื้อหาที่เรียนรู้จากบทเรียนของกรณีศึกษาต่างประเทศสามารถสรุปได้ดังนี้

1) สนับสนุนเนื้อหาท้องถิ่น เช่น ทุนเพื่อผลิตเนื้อหา ทุนเพื่อการจัดทำคำบรรยายภาษาต่างประเทศ/พากย์เสียงต่างประเทศสำหรับตลาดนานาชาติ สนับสนุนการส่งออกเนื้อหาท้องถิ่นไปต่างประเทศ และการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำเนื้อหาท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถเพิ่มศักยภาพให้เนื้อหาท้องถิ่นในประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มบริการ OTT ระดับโลกที่เข้ามาให้บริการในประเทศไทยเพื่อขยายฐานผู้ชมไปสู่ต่างประเทศได้

2) สนับสนุนเครือข่ายทางธุรกิจ โดยการส่งเสริมให้เกิดการร่วมผลิตระหว่างผู้ผลิตในท้องถิ่นกับผู้ผลิตรายใหญ่จากต่างชาติ การร่วมทุนระหว่างเอกชนด้วยกันหรือการร่วมทุนกับภาครัฐ การจัดฝึกอบรมเพื่อสร้างบุคลากรที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาด

## 3. การส่งเสริมเทคโนโลยีและแพลตฟอร์ม

1) การส่งเสริมเทคโนโลยีฐานข้อมูลผู้ใช้งาน OTT ในรูปแบบของ Data center ซึ่งมีข้อมูลการรับชมข้อมูลความนิยม (Rating) รวมถึงข้อมูลพฤติกรรมกรรมการรับชมสื่อ ผ่านแพลตฟอร์มที่ให้บริการของสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่ประกอบกิจการในรูปแบบ OTT ของทั้งอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ เพื่อใช้เป็นระบบอ้างอิงการจัดทำเรตติ้งในการแพร่ภาพกระจายเสียงบนแพลตฟอร์ม OTT ที่สื่อไทยสามารถใช้เป็นข้อมูลในการหารายได้และการทำความเข้าใจพฤติกรรมผู้บริโภคในรูปแบบ KYC (Know your customer) ซึ่งการมีระบบเรตติ้งของแพลตฟอร์ม OTT จะช่วยให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และวิทยุแบบดั้งเดิมเป็นอิสระจากแพลตฟอร์มระดับโลกเพราะมีระบบฐานข้อมูลของอุตสาหกรรมในประเทศเป็นของตัวเองและสามารถนำไปใช้ในการหารายได้โดยไม่ต้องพึ่งพาการวิเคราะห์จาก Google ads หรือ Facebook ads ทั้งนี้การรวมตัวดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยผู้กำหนดทิศทางด้านนโยบายอย่างชัดเจน โดย กสทช. น่าจะเป็นองค์กรกลางที่ทำ

หน้าที่ได้ดีที่สุดในแง่ของการเชื่อมโยงให้ทั้งอุตสาหกรรมยินยอมที่จะแชร์ข้อมูลหลังบ้านของแพลตฟอร์มตัวเอง เพื่อสร้างระบบเรตติ้งรวมของอุตสาหกรรม

2) การมีแพลตฟอร์มที่เป็นแหล่งรวมเนื้อหาไทยและภูมิภาคเพื่อการส่งออก โดยทิศทางนโยบายเพื่อการสร้างความเข้มแข็งในอุตสาหกรรมสื่อไทยนั้น นอกจากจะต้องเริ่มจากการปกป้องผู้ประกอบการภายในประเทศผ่านการส่งเสริมกฎระเบียบที่เป็นธรรมและการสร้างความเข้มแข็งในการผลิตเนื้อหาแล้ว การส่งเสริมแพลตฟอร์มเพื่อรองรับเนื้อหาในระดับภูมิภาคก็เป็นอีกทิศทางหนึ่งที่ประเทศไทย จะสามารถทำยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อใช้เทคโนโลยี OTT เป็นฐานของการสร้างศักยภาพในการแข่งขันด้านดิจิทัลในระดับภูมิภาคได้ โดยปัจจุบันสามารถนำร่องนโยบายดังกล่าวด้วยเทคโนโลยีแพลตฟอร์ม OTT ของกลุ่มโทรคมนาคมไทยและผู้ประกอบการ OTT ในประเทศ

สำหรับการสร้างแพลตฟอร์มสำหรับการบริการเนื้อหา OTT TV นั้น ควรมี Roadmap ที่มุ่งเป้าบริการเนื้อหาในกลุ่มประเทศอาเซียนและสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีฐานผู้ชมที่นิยมเนื้อหาของไทยอยู่แล้ว โดยเฉพาะสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ไปจนถึงตลาดในสาธารณรัฐประชาชนจีน จะเห็นได้ถึงความสำเร็จในการส่งออกเนื้อหาไปต่างประเทศ เช่นกรณีละครเรื่อง ‘สงครามนางฟ้า’ ที่ไปทำตลาดในสาธารณรัฐประชาชนจีน ละครเรื่อง ‘บุพเพสันนิวาส’ ที่ได้รับความนิยมในอาเซียน ไปจนถึงซีรีส์เรื่อง ‘ฮอว์มอ’ ที่โด่งดังและเข้าฉายในทีวีของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งในยุคที่แพลตฟอร์มเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลแล้ว การสร้างแพลตฟอร์ม OTT เพื่อบริการเนื้อหาสื่อระดับอาเซียนโดยใช้เนื้อหาละครและซีรีส์ของไทยในฐานะที่เป็น Original content เป็นตัวนำ ถือได้ว่าเป็นช่องทางทางการตลาดที่ประเทศไทยสามารถจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคได้ ด้วยเหตุนี้ หากจะมีการส่งเสริมด้านการส่งออกเนื้อหาไทยไปยังตลาดต่างประเทศ ตลาดอาเซียนน่าจะเป็นจุดที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ตลาดเนื้อหาไทยได้ และน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

## เอกสารอ้างอิง

- Banton, C. (2021, January 30). *Path Dependency*. Retrieved from Investopedia:  
<https://www.investopedia.com/terms/p/path-dependency.asp>
- Beer, S., Mooij, R. d., & Liu, L. (2018). *International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots*. International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/07/23/International-Corporate-Tax-Avoidance-A-Review-of-the-Channels-Effect-Size-and-Blind-Spots-45999>
- Bezzina, J., & Terrab, M. (2005). Impacts of new technologies on regulatory regimes. *Technological convergence and regulation*(Special issue), 15-30.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth* (1 ed.). London: Routledge.  
doi:10.4324/9780203929216
- Communications Act 2003*. (n.d.). Retrieved from Legislation.gov.uk:  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/part/4A/crossheading/notification-by-providers>
- Frieden, R. (2002). Adjusting the horizontal and vertical in telecommunications regulation: A comparison of the traditional and a new layered approach. *Federal Communications Law Journal*, 55(2), 207-250. Retrieved from  
<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/&httpsredir=1&article=1325&context=fclj>
- Klemm, A., & Liu, L. (2019). *The Impact of Profit Shifting on Economic Activity and Tax Competition*. International Monetary Fund. Retrieved from  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/The-Impact-of-Profit-Shifting-on-Economic-Activity-and-Tax-Competition-48741>
- Korea Creative Content Agency. (n.d.). Retrieved from KOCCA:  
<https://www.kocca.kr/en/main.do>
- KOTRA (대한무역투자진흥공사) Invest Korea 투자홍보팀. (2015). *Investment Opportunities in Korea :Cultural Contents 2015*. Retrieved from KOTRA Open Access Repository:  
<http://openknowledge.kotra.or.kr/handle/2014.oak/5744>

Ofcom. (2016). *Rules and Guidance: Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS)*. Ofcom. Retrieved from

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0022/54922/rules\\_and\\_guidance.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/54922/rules_and_guidance.pdf)

Statutes of the Republic of Korea. (n.d.). *Telecommunications Business Act*. Retrieved from Statutes of the Republic of Korea:

[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=52995&type=lawname&key=telecom](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=52995&type=lawname&key=telecom)

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

(ม.ป.ป.). *แผนปฏิบัติการด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565)*. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เข้าถึงได้จาก สำนักงาน

คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ:

[https://www.onde.go.th/assets/portals/1/files/แผนปฏิบัติการด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม%20ระยะ%205%20ปี%20\(พ.ศ.\\_2561%-202565\)%20\(1\).pdf](https://www.onde.go.th/assets/portals/1/files/แผนปฏิบัติการด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม%20ระยะ%205%20ปี%20(พ.ศ._2561%-202565)%20(1).pdf)

กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). *แผนปฏิบัติการระยะยาว (พ.ศ. 2563 - 2565) และ*

*แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2563 (ฉบับทบทวน) ของกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม*.

กรุงเทพฯ: กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. เข้าถึงได้จาก

<https://www.onde.go.th/assets/portals/1/files/การทบทวนแผนปฏิบัติการกองทุนปี2563%20IT%20BHR.pdf>

ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง. (2563). *กฎหมายและนโยบายการสื่อสาร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *กองบริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม*. เข้าถึงได้จาก สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ:

<https://www.onde.go.th/view/1/กองบริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม/TH->

TH