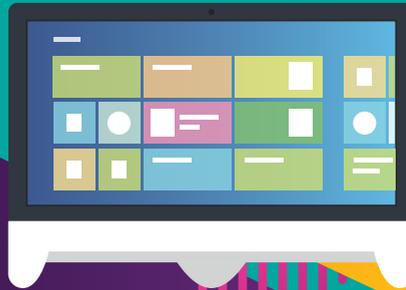


A world map composed of white dots on a red background. The dots are arranged in a grid pattern that forms the outline of the continents. The text "บทความวิจัย/วิชาการ" is centered in the middle of the map.

บทความวิจัย/วิชาการ



# บริการ OTT : ความท้าทายต่อสื่อเก่า และการกำกับดูแล

รมิดา จรินทิพย์พิทักษ์\*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสารเพื่อให้ข้อมูลกับผู้อ่านในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริการรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “บริการโอทีที” ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคงอยู่และความไม่เท่าเทียมกันในการกำกับดูแลเมื่อเทียบกับสื่อรูปแบบเดิม โดยสรุปได้ว่า เมื่อเทคโนโลยีบรอดแบนด์อินเทอร์เน็ตมีความเร็ว และผู้ใช้สามารถเข้าถึงได้ง่ายด้วยอุปกรณ์ที่หลากหลาย บริการโอทีทีก็เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วจนยากต่อการปิดกั้นความท้าทายที่สำคัญคือ การกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับบริการโอทีที ซึ่งมีผู้ให้บริการทั้งภายในและนอกประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าการสนับสนุนให้บริการโอทีทีเติบโตได้ในประเทศไทยมีความจำเป็นเพราะเป็นทางเลือกใหม่ในการเข้าถึงเนื้อหาและข้อมูลของประชาชน อีกทั้งเทคโนโลยีที่พัฒนาไปไกลทำให้ไม่สามารถจำกัดขอบเขตการให้บริการนี้ได้ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศควรกำหนดแนวทางการกำกับดูแลในประเด็นที่ห่วงใย ในบางประเด็นควรเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างประเทศ การนำหลักความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ตมาใช้ในการจัดการกับการให้บริการโอทีทีที่มีการกล่าวถึงอย่างมาก หากนำมาใช้กับประเทศไทยต้องพิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียอย่างรอบคอบ รวมทั้งการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหารายการภายในประเทศ โดยกำหนดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นประเด็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน

**คำสำคัญ :** บริการโอทีที การกำกับดูแล การหลอมรวมสื่อ สื่อใหม่ บรอดแบนด์อินเทอร์เน็ต

## Abstract

The article explores the documentary research method and aims to provide a general understanding of the new service called OTT or Over-the-Top which affects the persistence of traditional media. The issue of unbalanced regulation between OTT as new media and traditional media was discussed in many countries. This article proposed the policy recommendations for regulating OTT services. Due to the availability of high speed wireless broadband and easier access to a wider range of devices, OTT services have experienced unprecedented growth. So a key challenge in this new era is how to regulate the growing number of onshore and offshore OTT services. Thailand is necessary to support growth in the OTT market because it is considered as a new choice for audiences and technology advances beyond the limited scope of these new media services but consideration for appropriate regulation has the necessary threat as well. Policymakers across the globe are looking at the regulation of OTT services in some of sensitive areas. Regulatory framework must therefore rely on the collaboration of several agencies and stakeholders. In some cases, those may not operate under the jurisdiction of the laws of one country; it should operate by cross countries' compliance. For the Net neutrality policy, Thailand should consider very carefully the effect results. In addition, the measures to support and motivation in producing the local content by assigning a proportion is an issue of priority as well.

**Keywords :** OTT, Regulation, Media Convergence, New Media, Broadband Internet

## บทนำ

ภูมิทัศน์ด้านการสื่อสารมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา เหตุผลสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เข้ามามีผลต่อการดำรงอยู่และปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมมากขึ้น ความเร็วและความแพร่หลายของสัญญาณอินเทอร์เน็ตส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการในอุตสาหกรรมสื่อสารทั่วโลก ทำให้สื่อรูปแบบเดิมอย่างหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ ซึ่งเป็นสื่อแบบทางเดียวและมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการเข้าชม ค่อยๆ ถูกแทนที่ด้วยบริการใหม่ที่ทำให้ผู้รับสารสามารถได้รับข้อมูลข่าวสาร (information) และเนื้อหารายการ (content) ได้ทุกเวลา (any time) ทุกที่ (any place) โดยไม่จำกัดเครื่องมือ (any device) อีกทั้งผู้รับสารและผู้ส่งสารยังสามารถมีปฏิสัมพันธ์ (interactive) ระหว่างกันได้ด้วย นอกเหนือจากเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลทั่วโลกทำให้การนำเสนอสัญญาณภาพและเสียงบนคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นทั้งในแง่ความคมชัดของภาพและเสียงที่เหมือนจริง และการบีบอัดของสัญญาณซึ่งทำให้การใช้งานคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สำคัญทั้งสองด้านได้ถูกนำมาผนวกรวมกันจนเกิดเป็นการให้บริการสื่อแบบหลอมรวม (Media Convergence) ซึ่งเป็นบริการที่เกิดจากการเข้ามาใกล้กัน

ของเทคโนโลยี 3 ประเภท ได้แก่ เทคโนโลยีการแพร่ภาพและเสียง (Broadcast and Motion Picture Technology) เทคโนโลยีการพิมพ์ (Print and Publishing Technology) และเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (Computer Technology) โดยมีเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม (Telecommunication Technology) เป็นปัจจัยสนับสนุน (ชลิตา ศรีนวล, 2558, น. 74)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการหลอมรวมสื่อไม่ได้ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุโทรทัศน์ และสื่ออื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทันทีทันใด แต่สื่อเดิมได้มีการปรับตัวในแบบค่อยเป็นค่อยไป ในกรณีบริการโทรทัศน์มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนับตั้งแต่ต้นปี 2557 เป็นต้นมา คือการรับเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการส่งสัญญาณภาพและเสียงไปสู่ผู้ชม การเปลี่ยนผ่านกิจการโทรทัศน์ไทยโดยเริ่มจากการเปิดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ส่งผลสำคัญในการลดการผูกขาดการให้บริการที่จำกัดเฉพาะผู้ให้บริการรายเดิมเพียงไม่กี่ราย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดจำนวนมาก การประมูลคลื่นความถี่ในปลายปี 2556 ถือเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อวัตถุประสงค์ในการนำไปให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายให้การให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกแบบเดิมยุติลงโดยเร็ว การเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาดทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการมากขึ้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์มีการปรับตัวครั้งสำคัญทั้งในบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน เคเบิล และดาวเทียม เพื่อดึงดูดผู้ชมและเพื่อความอยู่รอด โดยการขยายช่องทางการให้บริการของตนเองไปสู่การให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม หรือนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทั้งแบบใช้สายและแบบไร้สายมาสนับสนุนการให้บริการเผยแพร่เนื้อหารายการผ่านทั้งทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน

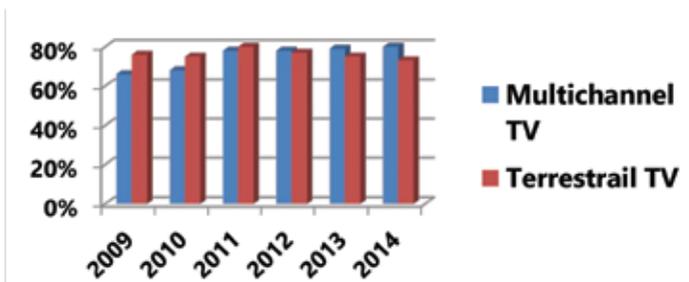
กล่าวได้ว่าปัจจัยประกอบทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีไปสู่การหลอมรวมสื่อ การแข่งขันของสื่อโทรทัศน์และสื่อเดิมที่มีมากขึ้น การพัฒนาของอุปกรณ์เคลื่อนที่ และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาบริการรูปแบบใหม่ที่กำลังได้รับความนิยมสูงขึ้นเรื่อยๆ คือบริการสื่อสารและเผยแพร่เนื้อหาบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เมื่อเทียบกับบริการโสตทัศน์ (Audio Visual) ประเภทอื่นๆ บริการประเภทนี้ทำให้ผู้ชมสามารถรับชมรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสื่อมัลติมีเดียอื่นๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณประเภทเสาอากาศ สายเคเบิล หรือจานดาวเทียมเพิ่มเติม อีกทั้งยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่ต่ำกว่าการเป็นสมาชิกบริการโทรทัศน์เคเบิลหรือโทรทัศน์ดาวเทียม (Pay TV) และยังมีบริการเสริมที่สามารถเลือกชมวิดีโอรายการภาพยนตร์ตามความต้องการ (Video on Demand: VoD) โดยจ่ายเงินเฉพาะเนื้อหาที่เลือกชมเท่านั้น ส่วนผู้ให้บริการบางรายไม่ต้องลงทุนโครงข่ายเอง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแพร่สัญญาณภาพและเสียงออกอากาศ และไม่ต้องลงทุนสตูดิโอหรือห้องส่งในการผลิตรายการเหมือนผู้ประกอบการโทรทัศน์หรือสื่อแบบดั้งเดิม บริการดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของบริการที่เรียกกันในทางสากลว่า บริการ Over-the-Top (OTT)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ปัจจุบันยังไม่มีการให้คำนิยามที่ชัดเจนสำหรับบริการ Over-the-Top (โอทีที) มีเพียงความพยายามในการจัดแบ่งประเภทบริการประเภทนี้ซึ่งมีความหลากหลายค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะให้บริการโอทีทีประเภทเสียง ข้อความ หรือเนื้อหาการถ่ายทอดสดผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นสิ่งสำคัญ

หากพิจารณาแนวโน้มการเติบโตในระดับโลกและสากล สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกๆ ที่ริเริ่มการจัดทำบริการโอทีทีของโลก และมีกรให้บริการอย่างแพร่หลายจนเป็นที่นิยมอย่างมาก โอทีทีที่รายสำคัญและเป็นที่ยอมรับทั่วโลก เช่น YouTube, Facebook, Google Play และ Netflix เป็นต้น ล้วนมีต้นกำเนิดมาจากผู้ให้บริการในสหรัฐฯ ทั้งสิ้น จากการศึกษาพบว่า การเกิดขึ้นของบริการโอทีทีในสหรัฐอเมริกามีสาเหตุมาจากการปรับตัวของผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ชมอย่างรวดเร็ว จนต้องมีการพัฒนาบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า จากการที่ผู้ชมโทรทัศน์ต้องรอชมรายการตามผังรายการโทรทัศน์ปกติ (Linear TV Schedule) ในอดีต ซึ่งหมายความว่าหากพลาดชมในเวลานั้น จะไม่สามารถรับชมได้อีกหากผู้ให้บริการไม่นำมาฉายซ้ำ (Rerun) เปลี่ยนไปเป็นการบริการโดยพัฒนาอุปกรณ์เครื่องรับโทรทัศน์ให้สามารถอัด (Record) รายการได้ ไปจนกระทั่งเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการเป็นบริการที่เรียกว่า Multichannel Video Programming Distributors (MVPD) ซึ่งเป็นบริการส่งรายการ (Video Programming Services) ที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์นำรายการของตนมาอัด (Record) ไว้แล้วแยกขายบนช่องทางการออกอากาศในลักษณะต่างๆ (Work, 2015, pp. 31-37) ก่อนพัฒนามาสู่บริการเผยแพร่เนื้อหารายการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตหรือบริการโอทีทีในที่สุด

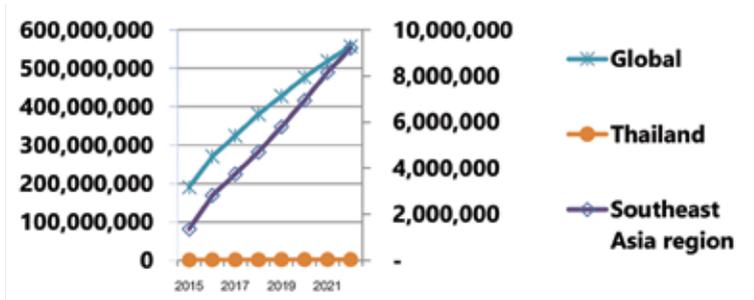
จากข้อมูลพบว่า นับจากปี 2557 (ค.ศ. 2014) เป็นต้นมา ผู้ชมในสหรัฐฯ เปลี่ยนพฤติกรรมมารับชมโทรทัศน์ผ่านหน้าจอโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ในระบบเคเบิลไปสู่การรับชมผ่านบริการ MVPD และบริการโอทีทีบนหน้าจออื่นเป็นจำนวนมาก (Work, 2015, pp. 31-37) เพราะเข้าถึงได้ง่าย และผู้ชมสามารถเลือกชมรายการหรือวิดีโอตามความต้องการ นอกจากนั้นผลจากการเกิดขึ้นของบริการในรูปแบบใหม่ๆ และบริการโอทีทีที่นอกจากส่งผลกระทบต่อตลาดบริการโทรทัศน์แล้วยังส่งผลกระทบต่อกิจการร้านเช่าวิดีโอในสหรัฐอเมริกาที่ต้องปรับตัวครั้งใหญ่ จนผู้ให้บริการรายย่อยบางรายต้องเลิกกิจการไป

สำหรับประเทศในเขตพื้นที่เอเชีย-แปซิฟิก สมาคมผู้ประกอบการเคเบิลและดาวเทียมแห่งเอเชีย (The Cable and Satellite Broadcasting Association of Asia: CASBAA) ได้รวบรวมข้อมูลสถิติการลดลงของผู้ชมโทรทัศน์ตั้งแต่ปี 2552-2557 ในรายงาน Asia Pacific Multichannel TV Advertising 2016 พบข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่า สถิติการรับชมรายการผ่านหน้าจอโทรทัศน์มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับการชมผ่านหน้าจออื่น เช่น สมาร์ทโฟน (Smartphone), แท็บเล็ต (tablet) เป็นต้น



รูปที่ 1 สถิติการลดลงของการรับชมรายการผ่านหน้าจอโทรทัศน์เปรียบเทียบกับ การรับชมผ่านหน้าจออื่นของประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก ระหว่างปี 2552-2557  
ที่มา: Asia Pacific Multi-channel TV Advertising 2016, CASBAA

ในขณะที่แนวโน้มการเข้าเป็นสมาชิกบริการโอทีทีเพื่อดูรายการและวิดีโอผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทย และทั่วโลกมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏตามรูปที่ 2



รูปที่ 2 แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้ลงทะเบียนใช้งานบริการ OTT

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทย และทั่วโลก ค.ศ. 2015-2022

ที่มา: บริษัท Ovum, สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ สำนักงาน กสทช.

การเติบโตอย่างรวดเร็วของบริการโอทีทีไม่เพียงส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสื่อและโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดบริการโทรทัศน์ ในขณะเดียวกันหลายประเทศมีข้อถกเถียงถึงปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตของบริการโอทีทีในเรื่องสำคัญๆ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ในเนื้อหารายการจำนวนมาก การนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมซึ่งเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย การไหลเข้ามาของเนื้อหารายการต่างประเทศจนเป็นที่นิยม ทำให้ผู้ผลิตรายการในประเทศแข่งขันไม่ได้หรือขาดแรงจูงใจในการผลิตรายการ และปัญหาการใช้งานโครงข่ายอินเทอร์เน็ตอย่างหนาแน่นขึ้นโดยเจ้าของโครงข่ายไม่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็น เป็นต้น ทั้งหมดนี้จึงเป็นประเด็นที่หลายประเทศพิจารณาไปสู่ความจำเป็นในการกำกับดูแลบริการประเภทนี้ เช่นเดียวกับประเทศไทย ในปัจจุบันมีการตีความถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กระทรวงดีอี) และหน่วยงานรัฐอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต

## โอทีที การให้ความหมายและรูปแบบการให้บริการโดยสังเขป

จากการศึกษาพบว่า บริการโอทีทีที่มีการให้บริการอยู่นั้นมีหลากหลายรูปแบบ และยังไม่พบการให้คำจำกัดความเฉพาะที่ชัดเจนนัก ในงานศึกษาของชลิตา ศรีนวล (2558, น. 77) ได้จัดแบ่งลักษณะการให้บริการโอทีทีที่เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. โอทีที แบบบริการการสื่อสาร (Communication Service) เช่น การสื่อสารทางเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตในกลุ่ม VoIP, Skype, WhatsApp และ LINE เป็นต้น
2. โอทีที แบบโปรแกรมประยุกต์ ได้แก่ บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์อย่าง Facebook, Twitter เป็นต้น
3. โอทีที เนื้อหา เช่น Video on Demand, YouTube, Apple TV เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าหากทำการจัดแบ่งประเภทบริการโอทีทีดังกล่าวไว้ทั้งสามรูปแบบ บริการโอทีทีจะมีความครอบคลุมการให้บริการเกือบทุกประเภทที่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางและเกี่ยวข้องกับการสื่อสารและการส่งต่อเนื้อหา (Media And Communication) เป็นหลัก และด้วยลักษณะของการให้บริการที่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทาง (Platform) หลักในการส่งต่อเนื้อหาและข้อมูล ทำให้ผู้ให้บริการโอทีทีมีต้นทุนการดำเนินการต่ำกว่าบริการในลักษณะใกล้เคียงกันอื่นๆ เช่น โทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุ เป็นต้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องลงทุนและบริหารจัดการโครงข่าย (Network) เพื่อการแพร่ภาพ แพร่เสียง หรือแม้กระทั่งผลิตเนื้อหารายการด้วยตนเอง

ในงานศึกษาของบริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 42) ได้แบ่งรูปแบบบริการโอทีทีที่เป็น 3 ประเภทหลักๆ ใกล้เคียงกันกับงานศึกษาก่อนหน้า โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1. บริการโอทีที ประเภทรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวัน (Lifestyle Applications) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวันที่ไม่เกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือกิจการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Lazada, Uber, Airbnb, Dropbox, Google Maps เป็นต้น
2. บริการโอทีที ประเภทการสื่อสารระหว่างบุคคล (Communications) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันสำหรับสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการปลายทางกับผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตใดก็ได้ ทั้งในรูปแบบสื่อสังคม (Social Media) เช่น Facebook, Instagram, Snapchat เป็นต้น และในรูปแบบระบบส่งข้อความทันที (Instant Messaging) เช่น LINE, Facebook Messenger, WhatsApp เป็นต้น
3. บริการโอทีที ประเภทส่งต่อรายการโทรทัศน์ (OTT TV) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันที่ทำหน้าที่ส่งเนื้อหารายการไปสู่ผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Netflix, Hulu, YouTube, LINE TV เป็นต้น

สำหรับบริการโอทีทีในรูปแบบที่มีลักษณะเป็นการนำเสนอเนื้อหารายการหรือส่งผ่านภาพ เสียง หรือวีดิทัศน์ (Audio Visual) ซึ่งมีการจำแนกไว้ในงานศึกษาที่อ้างถึงทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดลงไปถึงโครงสร้างบริการหรือห่วงโซ่อุปทาน (Value Chain) ในงานศึกษาของบริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง พบว่ามีการจำแนกออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ (ไทม์ คอนซัลติ้ง, 2559, น. 42-44) คือ

1. เจ้าของและผู้ผลิตสื่อหรือเนื้อหา (Content Owner) เนื้อหารายการที่ปรากฏในการให้บริการโอทีทีในปัจจุบันสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภาพยนตร์, ซีรีส์หรือรายการบันเทิงวาไรตี้ต่างๆ จากต่างประเทศหรือในประเทศไทย, กีฬา และเนื้อหาที่ผู้ใช้บริการในแพลตฟอร์มสร้างขึ้น (User Generated Content: UGC)
2. ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (Service Platform) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำบริการสื่อหรือเนื้อหาจากเจ้าของลิขสิทธิ์และผู้ผลิตไปยังผู้ใช้บริการ โดยแพลตฟอร์มโอทีทีที่ประเภทส่งต่อเนื้อหารายการส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน ซึ่งให้บริการโอทีทีในรูปแบบของการถ่ายทอดสดตามเวลาออกอากาศจริง (Live Content) หรือการดูสื่อเนื้อหาในเวลาใดก็ได้ตามความต้องการของผู้บริโภค (On-demand Content) ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มโอทีทีประเภทนี้ในประเทศไทยประกอบไปด้วยผู้ให้บริการในระดับโลก เช่น YouTube และ Netflix ผู้ให้บริการในระดับภูมิภาค เช่น LINE TV, iflix, HOOQ และผู้ให้บริการในระดับท้องถิ่น เช่น Hollywood HD Primetime และ MONOMAXXX รวมถึงเว็บไซต์สตรีมมิ่งของช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล
3. ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่รองรับการให้บริการโอทีที (Device) โดยที่อุปกรณ์ที่รองรับการให้บริการโอทีทีสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ เพื่อรองรับการใช้งานของผู้ใช้บริการปลายทางที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ใช้ระหว่างเดินทาง สามารถพกพาหรือเคลื่อนย้ายได้ง่าย หมายถึง โทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์แบบพกพา 2) ใช้แบบประจำที่ หมายถึง Smart TV และคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ และ 3) ใช้เป็นอุปกรณ์เสริม เพื่อให้โทรทัศน์แบบธรรมดาสามารถรับบริการโอทีทีได้ ในที่นี้หมายถึงกล่องรับสัญญาณโอทีที (set-top-box) และ USB Dongle Stick ซึ่งสามารถใช้กับคอมพิวเตอร์ได้เช่นกัน
4. ผู้ใช้บริการ (End User) ได้แก่ ผู้ใช้บริการปลายทางที่เข้าถึงบริการโอทีทีทั้งในรูปแบบที่มีค่าบริการและแบบไม่มีค่าบริการ
5. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP)

นอกจากการทำความเข้าใจถึงห่วงโซ่อุปทานของบริการโอทีทีประเภทที่ใกล้เคียงกับกิจการโทรทัศน์แล้ว การจะเข้าใจถึงรูปแบบธุรกิจของบริการโอทีทีซึ่งมีอิทธิพลต่อการแข่งขันกับบริการในกิจการโทรทัศน์จำเป็นต้องเข้าใจถึงการจำแนกประเภทบริการภายในกลุ่ม ซึ่งสามารถแยกได้ในหลายลักษณะเช่นกัน อาทิ แบ่งตามต้นกำเนิดของผู้ให้บริการ (ใหม่ คอนซัลต์ติ้ง, 2559, น. 76-77) หรือแบ่งตามรูปแบบการหารายได้หรือเก็บค่าบริการของผู้ให้บริการโอทีที การจำแนกรูปแบบการทำธุรกิจของผู้ให้บริการโอทีทีตามรูปแบบการหารายได้ ซึ่งเป็นการจำแนกประเภทที่ใช้ในบริบทสากลมากที่สุดนั้น ในรายงานที่ใหม่ คอนซัลต์ติ้ง นำมารวบรวมไว้ได้จำแนกออกเป็น 5 ประเภท (ใหม่ คอนซัลต์ติ้ง, 2559, น. 79-80) คือ

1. รูปแบบการหารายได้จาก การเก็บค่าสมาชิก (Subscription Video on Demand: SVoD) รูปแบบการหารายได้แบบนี้คือการเก็บค่าบริการสมาชิกแบบรายเดือนหรือรายปี โดยสมาชิกสามารถรับชมเนื้อหาอย่างไม่จำกัดในระยะเวลาที่สมัครเป็นสมาชิก
2. รูปแบบการหารายได้จาก การเก็บค่าบริการเป็นรายครั้ง (Transactional Video on Demand: TVoD) การหารายได้จาก การเก็บค่าบริการเป็นรายครั้งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่ 1) คิดค่าบริการต่อครั้งที่รับชม (Pay-Per-View: PPV) คือการคิดค่าบริการต่อครั้งที่รับชม ผู้ใช้บริการสามารถเลือกภาพยนตร์เรื่องที่ชอบเรื่องเดียวเพื่อชมในเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Download to Rent (DTR) 2) การซื้อเพื่อเก็บ (Download to Own: DTO) คือการเลือกซื้อเนื้อหาเป็นรายเรื่องเพื่อดาวน์โหลดไฟล์เนื้อหา มาเก็บไว้ชมก็ครั้งก็ได้ ในเวลาใดก็ได้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Electronic Sell Through (EST)
3. รูปแบบการหารายได้จากโฆษณา (Advertising-Based Video on Demand: AVoD) รูปแบบการหารายได้ประเภทนี้จะไม่เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการปลายทาง แต่จะคิดค่าบริการจากเจ้าของสินค้าและบริการ หรือจากบริษัทโฆษณา (Advertising/Media Agency) ตัวอย่างบริการโอทีที TV ที่หารายได้แบบ AVoD เช่น YouTube และ LINE TV เป็นต้น
4. รูปแบบการหารายได้จาก การเก็บค่าบริการเพิ่มเติมจากบริการเสริม (Freemium) การหารายได้แบบนี้มีลักษณะการหารายได้ทั้งสามรูปแบบข้างต้นมารวมกัน เกิดเป็นรูปแบบการหารายได้ใหม่ กล่าวคือ ผู้ให้บริการโอทีทีจะไม่เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการจากพื้นฐาน แต่หากผู้ให้บริการต้องการใช้บริการเสริมจะมีเงื่อนไขในลักษณะต่างๆ เช่น ผู้ให้บริการพื้นฐานสามารถรับชมเนื้อหาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่ต้องรับชมโฆษณา หากสมัครบริการเสริมจะไม่มีโฆษณาขึ้น เป็นต้น
5. การให้บริการโอทีทีแบบไม่หารายได้ (As a Feature) มักพบได้จากผู้ให้บริการที่มีฐานลูกค้าเดิมอยู่แล้ว เช่น ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ที่ต้องการเพิ่มช่องทางให้ผู้ให้บริการของตนสามารถเข้าถึงรายการตามแพ็คเกจที่เป็นสมาชิกอยู่ได้สะดวกขึ้นผ่านระบบโอทีทีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการรักษารฐานลูกค้าหรือป้องกันไม่ให้เกิดการยกเลิกบริการแบบบอกรับสมาชิกของตนเพื่อไปใช้บริการโอทีทีรายอื่น<sup>2</sup>

เมื่อจำแนกรูปแบบการให้บริการตามการหารายได้ของผู้ให้บริการแล้วจะเห็นมิติที่ซ้อนทับกันอย่างชัดเจน ในการให้บริการโอทีทีที่กลุ่มนี้กับบริการโทรทัศน์อย่างน้อยสองลักษณะ คือบริการโทรทัศน์แบบฟรี (Free TV)

<sup>2</sup> ปรากฏการณ์ที่ผู้ชมโทรทัศน์ในระบบเคเบิลในสหรัฐอเมริกายกเลิกการเป็นสมาชิกทีวีเนื่องจากมองว่าบริการโอทีทีสามารถทดแทนความต้องการในการชมโทรทัศน์ของตนได้ เพราะมีเนื้อหารายการและวาไรตี้ที่ตนชอบถูกรวมไว้ในบริการโอทีทีแล้ว ไม่จำเป็นต้องรอชมผ่านโทรทัศน์ที่มีโฆษณาอยู่เป็นจำนวนมาก และต้องรอดูเมื่อมีการถ่ายทอดออกอากาศเท่านั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่า cord cutting เปรียบเทียบเหมือนสายเคเบิลที่ส่งเนื้อหาโทรทัศน์ไปยังผู้ชมถูกตัดขาดไป ซึ่งเป็นที่มาให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิกจำนวนมากต้องปรับตัวเองกลายเป็นผู้ให้บริการโอทีทีบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อรักษารฐานลูกค้าของตนไว้

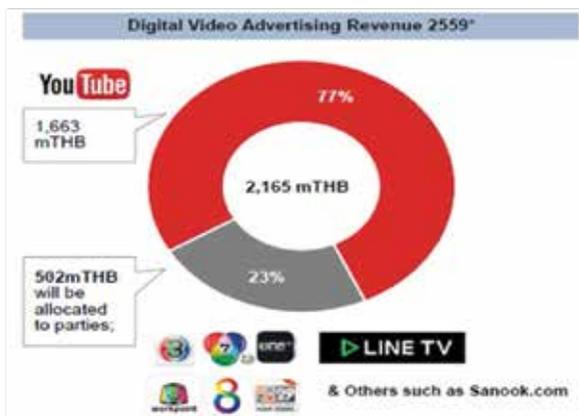
กับบริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD และบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) กับบริการโอทีทีแบบ SVoD ทำให้เห็นถึงมิติของการแข่งขันในรูปแบบการหารายได้บนฐานลูกค้าเดียวกันอย่างชัดเจน สอดคล้องกับผลการศึกษาซึ่งพบว่า ผู้ให้บริการโอทีทีรายใหม่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสื่ออื่นใดมาก่อนมักทำบริการโอทีทีในรูปแบบ SVoD ในขณะที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบไม่เก็บค่าใช้จ่าย (Free TV) ทำบริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD ซึ่งเป็นความถนัดแบบเดิม และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) มีการปรับปรุงบริการของตนไปสู่การให้บริการโอทีทีในรูปแบบ As a Feature รวมไปถึงการเก็บค่าบริการแบบ SVoD

## การขยายตัวของบริการโอทีที ในตลาดต่างประเทศและประเทศไทย

การปรับตัวของกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcasting) ในประเทศไทยมีการปรับตัวอย่างรวดเร็ว กล่าวได้ว่า ปี 2557 เป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนผ่านกิจการโทรทัศน์ที่ไม่เพียงแต่เป็นช่วงเริ่มต้นของการออกอากาศโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลเป็นครั้งแรกเท่านั้น การให้บริการโอทีทีในลักษณะการแพร่ภาพและเสียงหรือสตรีมมิงยังเข้ามามีบทบาทและผลกระทบอย่างชัดเจนต่ออุตสาหกรรมสื่อและกิจการโทรทัศน์ไทยในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ที่มีบริการโอทีทีมาก่อนหน้า อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้ กล่าวได้ว่าบริการโอทีทีในประเทศไทยยังอยู่ช่วงเริ่มต้นแต่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ข้อจำกัดที่ทำให้บริการโอทีทีในประเทศไทยไม่ขยายตัวรวดเร็วกว่าในช่วงก่อนปี 2556 สืบเนื่องมาจากบริการโอทีทีที่จำเป็นต้องอิงอยู่กับบริการอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางสำคัญในการส่งเนื้อหาไปยังผู้ชม ดังนั้นการที่โครงข่ายอินเทอร์เน็ตไม่ครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วถึงทั้งประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้บริการโอทีทีที่มีจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ดีเท่านั้น จนกระทั่งต่อมาประเทศไทยได้นำเอาเทคโนโลยีบรอดแบนด์ หรือการส่งข้อมูลความเร็วสูง มาพัฒนาในการให้บริการอินเทอร์เน็ตทั้งแบบไร้สายและใช้สาย และการเปิดให้บริการ 3G ในปี 2556 ทำให้สัญญาณอินเทอร์เน็ตมีความเร็วและเสถียรมากขึ้น ประกอบกับอุปกรณ์การรับชมอย่างโทรศัพท์เคลื่อนที่และแท็บเล็ตได้มีการพัฒนารองรับการรับชมบริการภาพและเสียงที่คมชัดในราคาที่ถูกลงด้วยเช่นกัน องค์กรประกอบทั้งสองส่วนดังกล่าวทำให้บริการในรูปแบบวีดีโอสตรีมมิง (Streaming) หรือการเข้าถึงเพลง วิดีโอ หรือมัลติมีเดียผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ทันทีที่มีการส่งข้อมูลได้รับความนิยมสูงขึ้น อันเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้บริการโอทีทีซึ่งผู้ให้บริการเป็นผู้รวบรวมและจัดเรียงเนื้อหาให้ผู้ชมอย่างเป็นระบบและหมวดหมู่ผ่านแอปพลิเคชัน (Application) เติบโตอย่างรวดเร็ว นับจากปี 2557 เป็นต้นมา

เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของผู้ให้บริการโอทีทีของไทยในปัจจุบันพบว่า ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดคือ YouTube<sup>3</sup> ซึ่งเป็นผู้ให้บริการในรูปแบบ AVoD และมีบริการเสริมในรูปแบบ SVoD โดยรายได้หลักของ YouTube มาจากค่าโฆษณา มีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 77 เมื่อเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่นในกลุ่มเดียวกัน ดังแสดงในรูปที่ 3



รูปที่ 3 สัดส่วนรายได้จากค่าโฆษณาของ YouTube เมื่อเทียบกับผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบ AVoD รายอื่นในประเทศไทย ปี 2559

ที่มา: Thailand Digital Advertising, Time Consulting

สำหรับประเทศอื่นที่มีการขยายตัวของโอทีทีมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วอย่างสหราชอาณาจักร การให้บริการโอทีทีเริ่มขึ้นจากผู้ให้บริการโทรทัศน์รายเดิมที่ให้บริการช่องรายการทั้งแบบไม่มีค่าใช้จ่าย (Free to Air: FTA) และแบบเก็บค่าสมาชิก (Pay TV) จากการศึกษาพบว่า ผู้ให้บริการโอทีทีระดับโลกจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทต่อตลาดโอทีทีในสหราชอาณาจักรเช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาในส่วนของผลกระทบต่อผู้ประกอบการโทรทัศน์ยังมีไม่มากนัก เพราะผู้ให้บริการรายหลักยังคงเป็นผู้ให้บริการรายเดียวกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือแม้จะเป็นการให้บริการในลักษณะการเป็นพันธมิตรกับผู้ให้บริการรายเดิม จึงไม่เป็นการแย่งส่วนแบ่งค่าโฆษณาในส่วนของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรี รวมทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกยังคงรักษารฐานลูกค้าเดิมของตนไว้ได้

สำหรับในสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการให้บริการโอทีทีอย่างแพร่หลายและเป็นจุดกำเนิดโอทีทีระดับโลกอย่าง YouTube, Netflix และ Amazon Prime เป็นต้น ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาคือการให้บริการโอทีทีของผู้ให้บริการรายใหม่ที่ไม่ใช่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ไม่เพียงมีอิทธิพลต่อตลาดสื่อในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ส่งผลกระทบต่อรายชดเชยค่าบริการโทรทัศน์ในระบบเคเบิลซึ่งเป็นแพลตฟอร์มหลักอย่างมาก เนื่องจากทำให้จำนวนสมาชิกเคเบิลที่ลดลงจำนวนลง จนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ปรับตัวมาให้บริการโอทีที

<sup>3</sup> ถูกจัดเป็นผู้ให้บริการโอทีทีที่สำคัญที่ได้รับความนิยมสูงมากในหลายประเทศ และจัดเป็นบริการที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสื่อเพื่อความบันเทิงทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ โทรทัศน์ วิทยุ หรืออุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหา เนื่องจาก YouTube เปิดบริการโดยให้อิสระกับบุคคลในการ upload วิดีโอต่างๆ ออกแพร่ภาพต่อสาธารณะได้เองเพียงแค่เข้าเป็นสมาชิก และมีรายได้หลักจากค่าโฆษณา ยิ่งคลิปวิดีโอใดมียอดการชม (view) สูง คลิปนั้นจะดึงดูดให้มีผู้ผลิตสินค้าต้องการลงโฆษณาในอัตราที่สูง จากสถิติการใช้บริการ YouTube ในปัจจุบัน (ปี 2560) พบว่ามีผู้ใช้งานถึง 1,300,000,000 คน มีการ upload วิดีโอขึ้นบน YouTube รวมกว่า 300 ชั่วโมงในทุกๆ นาที และมีผู้เข้าชมในแต่ละวันสูงถึงกว่า 30 ล้านคน ดูข้อมูลสถิติเพิ่มเติมได้ที่ [https://fortunelords.com/YouTube-statistics/#YouTube\\_Statistics\\_8211\\_2017](https://fortunelords.com/YouTube-statistics/#YouTube_Statistics_8211_2017) (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)

ในประเทศเกาหลีใต้ การให้บริการโอทีทีเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วพร้อมกับความเร็วของบริการอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ ประกอบกับตลาดเนื้อหารายการ (Content) ของเกาหลีใต้มีการแข่งขันสูงมาเป็นเวลายาวนาน อุตสาหกรรมบันเทิงเกาหลีเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมสูงมากทั้งในประเทศและต่างประเทศ และด้วยจุดแข็งของอุตสาหกรรมบันเทิงเกาหลีนี้เองทำให้โอทีทีจากต่างประเทศเข้ามามีผลกระทบกับกิจการโทรทัศน์หรือแม้แต่อุตสาหกรรมเนื้อหารายการ (Content) ในประเทศเกาหลีมีมากขึ้นรวมทั้งผู้ให้บริการโอทีทีรายใหญ่ที่ได้รับความนิยมในประเทศยังเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรี (FTA) และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบมีค่าใช้จ่าย (Pay TV) อีกด้วย

สำหรับการเติบโตของบริการโอทีทีในประเทศภูมิภาคเอเชียอย่างสิงคโปร์พบว่า การให้บริการในช่วงก่อนปี 2559 มีเพียงผู้ให้บริการโอทีทีที่พัฒนาขึ้นในประเทศสิงคโปร์เท่านั้นที่ให้บริการอยู่ในประเทศ และขยายธุรกิจไปให้บริการในระดับภูมิภาคด้วย เช่น HOOQ, Viki และ Spuul จนกระทั่งต้นปี 2559 จึงมีผู้ให้บริการจากต่างชาติเข้าไปให้บริการมากขึ้นและกลายเป็นที่นิยม ได้แก่ YouTube (AVoD) อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการในประเทศซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์และโทรคมนาคมในประเทศยังคงครองส่วนแบ่งตลาดในบริการโอทีทีค่อนข้างมาก

## ประเด็นปัญหา ข้อกีดกัน และแนวทางการแก้ไขปัญหาคู่แข่งที่ปรากฏในบางประเทศ

ในระยะเริ่มแรกที่การให้บริการโอทีทีที่มีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมสื่อในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก ได้แก่ ข้อเสียเปรียบของผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เนื่องจากบริการโอทีทีให้บริการผ่านโครงข่ายหรือแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก เมื่อมีผู้ใช้บริการจำนวนมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งกันใช้สัญญาณ (Traffic) ในระบบอินเทอร์เน็ต เมื่ออินเทอร์เน็ตช้าลง ผู้ใช้บริการจะร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) ในประเด็นคุณภาพสัญญาณ ทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ให้บริการโอทีทีที่ไม่ต้องลงทุนติดตั้งโครงข่าย อีกทั้งยังไม่จำเป็นต้องมีส่วนในการบริหารจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นแต่เพียงผู้รวบรวมเนื้อหา รายการ (Content) ให้เป็นหมวดหมู่และจัดทำบริการในส่วนของตน และเรียกเก็บค่าบริการ โดยไม่มีต้นทุนที่เกี่ยวกับโครงข่ายและการบริหารระบบอินเทอร์เน็ตแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกัน กรณีที่ผู้ให้บริการโอทีทีนำเนื้อหารายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ไปรวบรวมและเผยแพร่ ผู้ให้บริการโอทีทีที่ไม่ใช่ผู้ลงทุนผลิตเนื้อหารวมทั้งไม่ต้องลงทุนทำสถานีโทรทัศน์หรือโครงข่ายโทรทัศน์เพื่อให้บริการด้วยเช่นกัน จึงทำให้บริการโอทีทีมีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเมื่อเทียบกับบริการสื่อสารประเภทอื่นอย่างมาก เป็นเสมือนผู้ให้บริการที่ได้ประโยชน์จากการให้บริการประเภทอื่น (อินเทอร์เน็ตและบริการเนื้อหารายการ) แต่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในบริการที่ตนนำไปใช้ประโยชน์แต่อย่างใด (Free-rider)

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงในประเด็นบริการโอทีทีที่กลายเป็นเสมือนบริการกาฝากบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเนื้อหาเมื่อเทียบกับการให้บริการในกิจการโทรทัศน์และสื่ออื่นได้เบาบางลงบ้างในปัจจุบันโดยผลของกลไกตลาด เนื่องมาจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ให้บริการโทรทัศน์ และแม้แต่สื่อประเภทอื่นมีการปรับตัวเพื่อขยายและรักษาฐานลูกค้าของตนเอง โดยการให้บริการแบบหลอมรวมสื่อหรือบางส่วนมีการปรับตัวไปสู่การให้บริการโอทีทีด้วยตนเอง หรือที่ปรากฏเป็นจำนวนมากคือการทำธุรกิจแบบร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม (อินเทอร์เน็ต) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือรวมถึงผู้ผลิตเนื้อหารายการ (Content) ในการร่วมให้บริการหรือแบ่งส่วนแบ่งรายได้กับผู้ให้บริการโอทีที โดยเสนอรูปแบบบริการเป็นแพ็คเกจร่วมกัน เช่น ลูกค้าอินเทอร์เน็ตสามารถใช้บริการโอทีทีที่เป็นบริษัทพันธมิตร (Partner) ในราคาที่ถูกลง ซึ่งรายการส่งเสริมการขายในลักษณะนี้ปรากฏอย่างแพร่หลายในประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย

สำหรับข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นปัญหาสำหรับการให้บริการโอทีทีที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน และยังไม่มีความเห็นแนวทางแก้ไขอย่างเพียงพอทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญๆ ที่จะนำไปสู่การทบทวนถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลบริการโอทีทีในอนาคตได้ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นความต้องการใช้งานโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่ต้องเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อบริการโอทีทีและบริการเพื่อความบันเทิงอื่นมีการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอีก ในอนาคตจะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นอย่างมากของปริมาณการรับส่งข้อมูล (Data) บนโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตเพื่อใช้ในการรับชมเนื้อหาของผู้ให้บริการโอทีที ข้อมูลจากการคาดการณ์ปริมาณการใช้งานข้อมูล (Data) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก พบว่าปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Data) ในปี 2564 ของทั้งภูมิภาคจะมีปริมาณกว่า 6,000 เพตะไบต์ต่อเดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า 12 เท่าจากปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Data) ในปี 2558 ที่มีปริมาณ 500 เพตะไบต์ต่อเดือน<sup>4</sup> และข้อมูลการคาดการณ์แนวโน้มการใช้งานทั่วโลกในปี 2564 พบว่าปริมาณการใช้งานข้อมูลบนเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ร้อยละ 70 ของปริมาณทั้งหมดเป็นการใช้งานเพื่อรับชมเนื้อหาผ่านทางบริการโอทีที และบริการวิดีโอบนแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ต่างๆ<sup>5</sup> ทำให้ในอนาคตหากผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นผู้ให้บริการต้นทางสามารถควบคุมโครงข่ายของตนในการยอมให้หรือไม่ยอมให้บริการโอทีทีหรือบริการมัลติมีเดียรายใดขึ้นมาใช้โครงข่ายของตนได้ จะทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตมีอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมข้อมูลทั้งหมด รวมถึงการกำหนดราคาหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการโอทีทีที่แตกต่างกัน หรืออีกนัยหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จะถือว่าผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีอำนาจตลาดในการควบคุมบริการสื่อและการสื่อสารในอนาคต แนวทางการสนับสนุนให้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการจัดการบริการและเนื้อหาที่เข้าใช้โครงข่ายของตนได้โดยอิสระหรือหลักความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality)<sup>6</sup> ดังกล่าวนี้อาจพบเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าเสียเปรียบของผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>4</sup> ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.ericsson.com/res/docs/2016/mobility-report/emr-raso-june-2016.pdf> (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)

<sup>5</sup> ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.ericsson.com/res/docs/2016/ericsson-mobility-report-2016.pdf> (สืบค้น 14 สิงหาคม 2560)

2) เมื่อปริมาณการใช้งานข้อมูลบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีมากขึ้น มีประเด็นปัญหาการจัดสรรพื้นที่การใช้งานบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อบริการทางสังคมหรือบริการทางการแพทย์ที่จำเป็น เช่น บริการการผ่าตัดผ่านกล้องโดยการส่งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตไปยังแพทย์ที่ไม่ได้อยู่ในสถานที่ผ่าตัด หากใช้ความเร็วอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันโดยไม่มีการแบ่งช่องทางพิเศษสำหรับบริการทางการแพทย์ดังกล่าวออกจากกรให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อความบันเทิงอาจส่งผลกระทบต่อกรให้บริการ และการเรียกเก็บค่าบริการอาจมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแบ่งพื้นที่การใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่องานบริการสาธารณะออกจากการใช้งานเชิงพาณิชย์ยังเป็นแค่เพียงข้อเสนอในเวทีการพูดคุยสากล แต่ยังไม่ปรากฏเป็นข้อกำหนดหรือนโยบายในประเทศใดที่ชัดเจน

3) ประเด็นลิขสิทธิ์ในเนื้อหาที่ส่งผ่านบริการโอทีทีในผู้ให้บริการโอทีทีด้วยตนเอง ซึ่งมีทั้งผู้ให้บริการอย่างถูกกฎหมายโดยการลงทุนซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหารายการ ไม่ว่าจะป็นรายการทางโทรทัศน์หรือภาพยนตร์ มารวบรวมให้บริการต่อสมาชิกอย่างถูกต้อง ผู้ให้บริการรวมเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตโดยไม่ซื้อหรือขออนุญาตเจ้าของลิขสิทธิ์มาให้บริการแบบเก็บค่าบริการสมาชิก และผู้ให้บริการโอทีทีแบบไม่เก็บค่าบริการ (AVoD) รายใหญ่อย่าง YouTube ที่ให้บริการเนื้อหารายการหรือวิดีโอที่มีการนำขึ้น (Upload) บนเว็บไซต์อย่างเสรีโดยผู้ให้บริการเอง ทำให้มีเนื้อหารายการทั้งที่นำขึ้นโดยเจ้าของเนื้อหาบางส่วนที่ละเมิดลิขสิทธิ์ปะปนอยู่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่ยังไม่มีการกำกับดูแลบริการโอทีทียังปรากฏว่ามีผู้ให้บริการที่นำเนื้อหารายการของผู้อื่นมาให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อลดต้นทุนการให้บริการของตนอยู่จำนวนมาก ดังนั้นเมื่อในตลาดบริการโอทีทีประกอบด้วยผู้ให้บริการที่ปฏิบัติตามและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลิขสิทธิ์ จึงมีข้อถกเถียงถึงความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของต้นทุนการให้บริการ ขณะเดียวกันผู้ผลิตเนื้อหารายการเริ่มขาดแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหาที่ตีออกมาสู่ตลาดเพราะต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนการผลิต แต่เมื่อผลิตออกมาถูกนำไปให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยผู้ผลิตไม่ได้รับผลตอบแทนจากเนื้อหาที่ตนได้ลงทุนไปอย่างเพียงพอ แนวทางการแก้ไขปัญหานำเอาเนื้อหารายการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่นมาจัดเรียงให้บริการในโอทีทีในประเทศที่มีข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีต้องลงทะเบียนแสดงตัวตนหรือรับใบอนุญาตอย่างในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ จะนำเอากฎระเบียบและกฎหมายที่ใช้กำกับสื่อรวมทั้งกฎหมายลิขสิทธิ์มาใช้ในการลงโทษผู้ให้บริการโอทีทีภายใน

<sup>6</sup> ความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) หรือความเป็นกลางในการให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่มีคำจำกัดความที่แน่ชัดในเวลานี้ แต่แนวคิดโดยรวมในแง่การให้บริการและเก็บรายได้อธิบายโดยสรุปได้ว่า เดิมผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet Backbone Network Provider) เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการสายส่งสัญญาณเข้าสู่บ้าน (Broadband Internet Service Provider) ในประเทศไทย เช่น ทีโอที, ทู และ 3BB ซึ่งมีรายได้จากผู้เช่าหรือผู้บริโภคตามบ้านอีกต่อหนึ่ง ในขณะที่ผู้ให้บริการด้านเนื้อหา (Content Provider) เช่น Google, Amazon และ eBay เป็นผู้ใส่เนื้อหาลงไปในระบบเป็นเสมือน Free-rider คือเป็นผู้มีรายได้บนอินเทอร์เน็ตโดยไม่ได้โดนเก็บเงินจากช่องทางไหน ยกเว้นแต่เสียค่าเช่าอินเทอร์เน็ตเพื่อมาเข้าข้อมูลขึ้นบนเว็บไซต์ (Upload) ของตนในฐานะผู้บริโภคคนหนึ่งเท่านั้น นำไปสู่การออกนโยบายที่จะเก็บเงินจากผู้ให้บริการด้านเนื้อหา โดยเสนอระบบเก็บเงินที่ผู้จ่ายจะสามารถเข้าถึงช่องทางพิเศษที่รวดเร็วกว่า ได้ตามลำดับความเร็วที่ต้องการและปริมาณเนื้อหาที่ส่งมา ซึ่งผู้ให้บริการโครงข่ายเป็นผู้บริหารจัดการการให้บริการและการจัดเก็บเงินด้วยตัวเองทั้งหมด แนวคิด Net Neutrality มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผู้ได้แก่ส่วนใหญ่คือผู้ให้บริการเนื้อหาที่อาจต้องมีการระดมทุนสูงขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว และนักวิชาการบางส่วนที่อ้างถึงความเป็นอิสระในการใช้งานอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีหลักการพื้นฐานตั้งแต่การก่อตั้งอินเทอร์เน็ตเน็ตเวิร์กเป็น “พื้นที่แห่งความเสมอภาค” เว็บไซต์ที่ดำเนินการบนอินเทอร์เน็ตควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยสามารถจ่ายเงินเท่ากันเพื่อเข้าถึงบริการที่เท่ากัน ไม่ใช่มิชอบทางพิเศษ ในอีกส่วนหนึ่งเป็นความเห็นที่แสดงความกังวลในแง่หากเปิดให้มีการใช้พื้นที่ (Bandwidth) บนอินเทอร์เน็ตแบบเลือกปฏิบัติเพื่อการพาณิชย์อาจไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขยุคใหม่ เป็นต้น ศึกษาอธิบายเพิ่มเติมได้ที่ <https://ilaw.or.th/node/1590> หรือ [https://en.wikipedia.org/wiki/Net\\_neutrality\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_law) (สืบค้น 18 สิงหาคม 2560)

ประเทศ แต่หลายประเทศยังไม่สามารถแก้ไขปัญหสำหรับบริการโอทีทีจากต่างประเทศที่ยังไม่ทำการลงทะเบียนหรือขออนุญาตให้บริการในประเทศได้

4) การเปิดให้บริการโอทีทีจากต่างประเทศเข้ามาครอบครองตลาดสื่อในบางประเทศ รวมถึงประเทศไทย ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ทั้งจากค่าโฆษณาและค่าบริการสมาชิกกลายเป็นของบริษัทต่างชาติ ในบางกรณีแม้มีการเปิดบริษัทลูกเป็นผู้แทนดำเนินการในประเทศนั้นๆ อย่างถูกต้อง เช่น กรณี YouTube Thailand แต่บริษัทลูกของผู้ให้บริการดังกล่าวทำหน้าที่เพียงการบริหารพื้นที่และการหาลูกค้าโฆษณาบนเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของตน แต่การเจรจาและการจัดเก็บรายได้ดำเนินการโดยบริษัทแม่ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศ ทำให้ประเด็นรายได้ที่หลุดลอดออกนอกประเทศ และการไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการหลักของโอทีทีที่มีรายได้จากโฆษณาและยอดผู้ชมในประเทศสูงมาก เป็นข้อกังวลในแง่ความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้าและการสูญเสียรายได้ของแต่ละประเทศไปกับผู้ให้บริการโอทีทีจากต่างประเทศ การแก้ไขปัญหการเรียกเก็บภาษีจากผู้ให้บริการภายนอกประเทศยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขได้ครอบคลุมมากนัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร มีการทบทวนกฎหมายการกำกับดูแล กฎหมายการจัดเก็บรายได้ และกฎหมายด้านเศรษฐกิจให้ครอบคลุมบริการใหม่ๆ ที่มาพร้อมเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศ

5) ประเด็นการเปิดเสรีในการให้บริการโอทีทีที่ทำให้เนื้อหารายการและภาพยนตร์ต่างประเทศเข้ามา มีอิทธิพลกับบางประเทศมากขึ้น ในกรณีประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาภายในประเทศ (Local Content) มากกว่าจะรับเอาเนื้อหารายการจากต่างประเทศเข้ามา และมีแนวโน้มให้การสนับสนุนผู้ให้บริการโอทีทีที่เป็นผู้ให้บริการภายในประเทศมากกว่าผู้ให้บริการจากภายนอก อย่างไรก็ตาม กรณีเกาหลีใต้เป็นกรณีเฉพาะที่อุตสาหกรรมสื่อบันเทิงในประเทศมีการเติบโตและเป็นบริการหลักๆ ที่นำรายได้เข้าประเทศค่อนข้างมาก เนื่องจากมีผู้นิยมรายการทั้งภาพยนตร์ ทีวี และซีรีส์เกาหลีจำนวนมาก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้บริการโอทีทีของเกาหลีได้มีเนื้อหารายการภายในประเทศหมุนเวียนอยู่จำนวนมาก และยังสามารถนำเนื้อหาดังกล่าวขายลิขสิทธิ์ไปยังผู้ให้บริการโทรทัศน์และโอทีทีในต่างประเทศอีกด้วย แต่ในกรณีประเทศที่อุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาภายในประเทศ (Local Content) ไม่เติบโตพอ หรือเนื้อหารายการไม่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายนักในต่างประเทศ และผู้ชมในประเทศสามารถเข้าถึงเนื้อหารายการที่หลากหลายจากต่างประเทศผ่านบริการอินเทอร์เน็ตและบริการโอทีทีได้อย่างเสรี หากผู้ผลิตรายการไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพออาจส่งผลให้แรงจูงใจของผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศมีน้อยลง เพราะเมื่อบริการโอทีทีที่แพร่หลายมากขึ้น และผู้ชมในประเทศนิยมชมรายการต่างประเทศมากขึ้น ผู้ให้บริการโอทีทีและอาจรวมถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์อาจเลือกที่จะจัดหาเนื้อหารายการจากต่างประเทศที่มีผู้นิยมมากกว่ามาแทนที่การผลิตเนื้อหาภายในประเทศออกสู่ตลาดด้วยตนเองมากขึ้น แนวทางการรักษาและสนับสนุนการผลิตเนื้อหาภายในประเทศของเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างที่ดีในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิต เกาหลีใต้มีข้อกำหนดให้บริการโอทีทีต้องมีเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้ผลิตภายในประเทศหรือเป็นเนื้อหาที่เผยแพร่วัฒนธรรมของเกาหลี (Local Content) เป็นสัดส่วนใหญ่ อีกทั้งจำกัดเพดานการลงทุนจากต่างประเทศไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน รวมถึงกำหนดส่วนแบ่งการตลาดของผู้ให้บริการ OTT ไม่เกิน 1 ใน 3

ของจำนวนสมาชิกบริการแพร่ภาพและเสียงหรือบริการโทรทัศน์ทุกแพลตฟอร์มด้วย

6) ประเด็นความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ แม้ข้อเท็จจริงในปัจจุบันจะปรากฏว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์จำนวนมากมีแนวโน้มปรับตัวไปสู่การให้บริการโอทีทีที่ควบคู่ไปกับการให้บริการโทรทัศน์ แต่ยังมีประเด็นความเหลื่อมล้ำบางประการระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโอทีทีที่แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากผู้ให้บริการโอทีทีที่ละเมิดลิขสิทธิ์หลายรายนำเอาช่องรายการโทรทัศน์ไปรวบรวมให้บริการสมาชิกของตน กล่าวคือผู้ชมที่เป็นสมาชิกโอทีทีรายนั้นสามารถดูรายการโทรทัศน์ทุกช่องทั้งฟรีทีวีและช่องรายการบนโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเป็นสมาชิกทีวีแบบบอกรับสมาชิกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั้งแบบฟรีและมีค่าใช้จ่ายมีการดำเนินการทางเทคนิคเพื่อปิดกั้นการเข้าถึงช่องรายการหรือเนื้อหารายการของตนได้บ้าง แต่ก็ยังปรากฏการละเมิดลิขสิทธิ์เนื้อหารายการโทรทัศน์อยู่บนบริการโอทีทีรายใหญ่บางราย ที่มากไปกว่านั้นคือ ความเหลื่อมล้ำในการถูกกำกับดูแลในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือบริการโทรทัศน์ในหลายประเทศจะถูกกำกับดูแลเนื้อหาที่ออกอากาศ โดยกำหนดให้ต้องมีการจัดระดับความเหมาะสมในการออกอากาศตามช่วงเวลาที่กำหนด การต้องระมัดระวังเรื่องภาพและเนื้อหาอันอาจส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีและความมั่นคงของประเทศ การกำหนดระยะเวลาการโฆษณาและเนื้อหาโฆษณา นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดในฐานะผู้รับใบอนุญาตที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หลากหลายประการอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ผู้ให้บริการโอทีทีไม่ถูกกำหนดด้วยข้อจำกัดในกรณีใดเลย เนื่องจากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ยังไม่นำบริการโอทีทีเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลที่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์มีภาระต้นทุน ทั้งต้นทุนการให้บริการและต้นทุนที่เกิดจากข้อกำหนดหรือกฎกติกาของรัฐ รวมทั้งมีข้อจำกัดในการแข่งขันมากกว่าเมื่อเทียบกับผู้ให้บริการโอทีทีที่เพียงอย่างเดียว ในสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่ต้องแสดงตัวตน (Register) กับองค์กรกำกับดูแลในฐานะผู้ให้บริการประเภท On-Demand Program Services (ODPS) และนำกฎระเบียบเรื่องการกำกับเนื้อหาในสื่อหลักมาบังคับใช้กับบริการโอทีที รวมถึงการโฆษณา และการให้บริการทางธุรกิจกับผู้บริโภค แต่อำนาจองค์กรกำกับดูแลยังจำกัดเฉพาะผู้ให้บริการ ODPS ที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) หรือมีสำนักงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจทางธุรกิจอยู่ในสหภาพยุโรปเท่านั้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาจัดให้บริการโอทีทีอยู่ในประเภท Online Video Distributor (OVD) และเนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่ออย่างมาก ทำให้การกำกับดูแลด้านเนื้อหาทำเฉพาะในกรณีที่มีประเด็นร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นรายกรณีไปเท่านั้น ไม่มีข้อกำหนดในการปิดกั้นเนื้อหาที่ออกในสื่อทุกประเภท ในภูมิภาคเอเชีย สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการกำกับดูแลบริการโอทีทีเข้มข้นที่สุด โดยนำเอาบริการดังกล่าวเข้าสู่ระบบการอนุญาต และใช้กฎระเบียบในการกำกับดูแลสื่อเดิมอย่างโทรทัศน์วิทยุ มาปรับใช้ทั้งในเรื่องการควบคุมเนื้อหา การจัดระดับความเหมาะสมของรายการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการแข่งขันในการให้บริการทางธุรกิจ

7) ประเด็นการคุ้มครองการกระทำที่อาจเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ปัญหาสำคัญที่อาจถูกละเลยไปเมื่อผู้บริโภคเป็นเหมือนผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการมีบริการโอทีทีที่เนื่องจากสามารถรับชมเนื้อหารายการที่ต้องการได้หลากหลายช่องทางในราคาที่ถูกลง แต่การเปิดเสรีบริการโอทีทีให้มีผู้ให้บริการจำนวนมากและ

บางส่วนไม่ใช่ผู้ให้บริการที่มีหลักแหล่งชัดเจนในประเทศนั้นๆ ทำให้ผู้บริโภคที่ใช้บริการไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องคุณภาพบริการที่มีมาตรฐานที่ดีพอ หรือในกรณีที่เกิดปัญหาจากการให้บริการผู้บริโภคอาจไม่สามารถร้องเรียนหรือเรียกร้องการแก้ไขปัญหาจากผู้ให้บริการบางรายได้เลย โดยเฉพาะผู้ให้บริการที่ไม่ตั้งอยู่หรือประกอบกิจการอยู่ในประเทศ ประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการโอทีทีภายในประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร

8) ประเด็นเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหาผ่านบริการโอทีที เมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจนหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ไม่สามารถควบคุมเนื้อหาบางประเภทที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน และเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือสถาบันได้เพียงพอ โดยเฉพาะกับโอทีทีรายใหญ่ที่ผู้ให้บริการอยู่นอกประเทศและเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถนำคลิปวิดีโอขึ้นแพลตฟอร์มได้อย่างเสรีอย่าง YouTube และ Facebook เมื่อโอทีทีมีวัตถุประสงค์เริ่มต้นในการเป็นบริการเสริมบนโครงข่ายแบบเปิดอย่างอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้ชมสามารถเป็นผู้เลือกเข้าถึงข้อมูลและเนื้อหาได้โดยไม่จำกัดพื้นที่และเวลา ทำให้การกำกับควบคุมทำได้ยาก เมื่อมีการให้บริการนานไปกลับพบว่า การเผยแพร่และส่งต่อเนื้อหาบนบริการโอทีทีแบบเสรีได้ส่งผลกระทบต่อทางลบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม บริการโอทีทีจึงถูกนำกลับมาทบทวนถึงความจำเป็นในการกำหนดขอบเขตบริการและการกีดกันเนื้อหาที่ไม่พึงประสงค์ของแต่ละประเทศ ซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์เริ่มต้นของการให้บริการ และดำเนินการได้ยากในทางเทคนิค ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ลงทะเบียนแสดงตัวตนหรือการต้องขออนุญาตในการให้บริการ เพื่อจะได้นำเอากฎระเบียบที่ใช้กับสื่อเดิมมาใช้กับผู้ให้บริการโอทีทีนั้น มีประโยชน์กับผู้ให้บริการที่มีหลักแหล่งอยู่ในประเทศนั้นๆ เท่านั้น การกำกับดูแลผู้ให้บริการนอกประเทศ ซึ่งบางรายเป็นรายใหญ่ที่สำคัญด้วยนั้น ปัจจุบันยังหาแนวทางแก้ไขไม่ได้อย่างชัดเจน

## ข้อเสนอแนะสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแลการให้บริการโอทีทีในประเทศไทย

จากการศึกษาลักษณะการให้บริการโอทีที รูปแบบการให้บริการในประเทศและต่างประเทศ ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียง ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาคือการให้บริการโอทีทีในหลายประเทศ ผู้เขียนมีข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแลบริการโอทีทีในเบื้องต้นว่า เนื่องจากโอทีทีเป็นบริการบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นระบบเปิดให้เข้าใช้งานได้โดยอิสระ (Open Access) ทำให้การปิดกั้นการให้บริการ การแข่งขัน และการเผยแพร่เนื้อหาทั้งในประเด็นการละเมิดลิขสิทธิ์และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมทำได้ยากหากทำโดยหน่วยงานของรัฐ แต่เพียงอย่างเดียว หรือโดยใช้กฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว นอกจากประเด็นเรื่องข้อจำกัดทางเทคโนโลยีที่ทำให้การกำกับดูแลให้ครอบคลุมทุกมิติทำได้ยากแล้ว การให้ความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันด้วย เช่น ในประเทศที่มีความอ่อนไหวต่อประเด็นเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อความเชื่อหรือแนวปฏิบัติทางศาสนา หรือความมั่นคงของประเทศ จะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านเนื้อหาโดยกำหนดให้มีการปิดกั้นเนื้อหาที่อ่อนไหวและส่งผลกระทบต่อแนวคิด ความเชื่อ และธรรมเนียม

ปฏิบัติของประเทศอย่างมาก ในขณะที่บางประเทศที่มีผู้ประกอบการรายหลักเป็นผู้ผลิตและส่งออกเนื้อหา รายใหญ่ของโลกจะสนับสนุนให้มีการเผยแพร่และซื้อขายรายการบนบริการโอทีทีโดยไม่เห็นด้วยกับการปิดกั้น เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำกับดูแลบริการโอทีทีในแต่ละประเทศควรเริ่มดำเนินการเมื่อบริการดังกล่าว เติบโตและส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการแข่งขันในตลาดและสังคม ทั้งนี้การประเมินถึงสถานการณ์ ที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลนั้นมีหลายองค์ประกอบที่นำมาพิจารณา เช่น สภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อ ในขณะที่ การคาดการณ์แนวโน้มการเติบโตของบริการโอทีทีที่อาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดหรือเป็นอุปสรรค ในการดำเนินธุรกิจของสื่ออื่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมในขณะนั้นและในอนาคตอันใกล้ เป็นต้น นอกจากนี้แต่ละประเทศควรจัดลำดับความสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางการกำกับดูแลบริการ ประเภทนี้เท่าที่จำเป็นตามประเด็นหรือข้อห่วงใยของแต่ละประเทศเอง โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการกำกับดูแลบริการโอทีทีที่อย่างเข้มงวดจนเกินไป สำหรับประเทศไทย ความห่วงใยต่อบริการโอทีทีที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันเป็นประเด็นการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสถาบันโดยผู้ให้บริการจาก ต่างประเทศเป็นหลัก รองจากนั้นเป็นเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการประกอบกิจการและการกำกับดูแล ระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีด้วยกันเองกับระหว่างผู้ให้บริการโอทีทีกับผู้ให้บริการโทรทัศน์และสื่ออื่น ผู้เขียน มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและขั้นตอนการกำกับดูแลเพื่อนำไปปรับใช้จำแนกเป็นประเด็นต่างๆ ตามลำดับดังนี้

1) การนำบริการโอทีทีเข้าสู่ระบบการแสดงตัวตนเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการและประเมินความจำเป็น ในการเข้าสู่ระบบการอนุญาตและการกำกับดูแล เนื่องจากการให้บริการโอทีทีในปัจจุบันของประเทศไทย ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่กำลังเริ่มส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์ในแง่ความไม่เท่าเทียมกัน ของกฎระเบียบและต้นทุนการให้บริการ ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตเนื้อหาในแง่ลิขสิทธิ์ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในแง่การไม่ทราบหลักแหล่งของผู้ให้บริการ ซึ่งทำให้ยากต่อการร้องเรียนหากมี ปัญหาเกี่ยวกับบริการ ผู้เขียนเห็นว่า กสทช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ ในเรื่องขอบเขตบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เนื่องจากในปัจจุบันการประกอบกิจการโทรคมนาคมรวมถึง อินเทอร์เน็ต (คุณภาพ ราคา การใช้คลื่นความถี่ ความครอบคลุมพื้นที่) และการประกอบกิจการ รวมทั้ง เนื้อหาที่ปรากฏบนโทรทัศน์และวิทยุเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แต่การกำกับดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงดีอี เมื่อการให้บริการโอทีทีที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกัน เป็นทั้งการให้บริการ แพร่ภาพและเสียงในขณะที่ใช้โครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางการเผยแพร่ทั้งในรูปแบบเว็บไซต์และ แอปพลิเคชัน จำเป็นต้องมีการตีความทางกฎหมายหรืออาจต้องปรับแก้กฎหมายเพื่อมอบหมายหน่วยงานหลัก ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ชัดเจน

ข้อจำกัดด้านกฎหมายของประเทศไทยทำให้การนำเอาโอทีทีเข้าสู่ระบบการอนุญาตทันทีอาจทำได้ ยากกว่าในประเทศอื่นที่กำหนดนิยามของการให้บริการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลไว้ แตกต่างหรือมีความยืดหยุ่นสูงกว่า อย่างไรก็ตาม อาจถือได้ว่าการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย มีข้อยุติในเบื้องต้นแล้ว เนื่องจากเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2560 กสทช. ได้มีมติสำคัญในการให้ความเห็นชอบ ในหลักการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (OTT)

ตามที่คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องมีข้อเสนอและมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. ศึกษาเพิ่มเติมในทุกมิติ เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโอทีทีในรายละเอียดต่อไป<sup>7</sup> การมุ่งสู่การกำกับดูแลบริการโอทีทีที่ตามมาติ กสทช. ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงทิศทางและการตีความอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ให้ครอบคลุมบริการประเภทนี้ในเบื้องต้นแล้ว ซึ่งอาจเนื่องมาจากสภาพปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในกฎระเบียบระหว่างผู้ประกอบการโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. กับผู้ให้บริการโอทีทีที่เข้ามามีบทบาทในการแย่งชิงส่วนแบ่งรายได้ในการให้บริการเนื้อหาและบริการโทรทัศน์และสื่อประเภทอื่นในปัจจุบัน และปัญหาการเผยแพร่เนื้อหาผิดกฎหมายและละเมิดลิขสิทธิ์อย่างแพร่หลายมากขึ้นของผู้ให้บริการโอทีที ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบอย่างชัดเจน

การดำเนินการก่อนที่จะมีมติดังกล่าว กสทช. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มขึ้นอย่างน้อย 4 ครั้ง จำแนกเป็นกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ กลุ่มผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบการจัดเก็บรายได้จากค่าสมาชิก (SVoD) กลุ่มผู้ให้บริการโอทีทีในรูปแบบการจัดเก็บรายได้จากค่าโฆษณา (AVoD) และกลุ่มผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายโฆษณา จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปยังผู้ประกอบการโอทีทีที่ไม่ปรากฏตัวตนที่ชัดเจนและให้บริการโดยละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งส่งผลให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีการประกอบกิจการอย่างถูกต้องได้รับความเสียหาย ทั้งในแง่ของรายได้ การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมโอทีทีในประเทศไทย โดยข้อเสนอส่วนใหญ่เน้นไปที่การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย และให้รวมไปถึงการกำกับผู้ที่ลงโฆษณาในเนื้อหาที่เผยแพร่ผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ประเด็นสำคัญที่ผู้ให้บริการโอทีทีสนับสนุนให้มีการกำกับดูแลเพิ่มเติมคือการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เท่าเทียมและเป็นสากล โดยเฉพาะระหว่างผู้ประกอบการไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังเสนอให้การกำกับดูแลโอทีทีขยายไปถึงเนื้อหาที่ผู้ใช้เป็นคนสร้างขึ้นเอง (User Generated Content: UGC) ด้วย เนื่องจากเห็นว่าหากเนื้อหาประเภทนี้ไม่มีการคัดกรองอย่างรอบคอบก่อนนำเสนออาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชนได้ด้วย

การตัดสินใจเชิงนโยบายของ กสทช. และความเห็นของผู้ประกอบการดังกล่าวมาแล้วเป็นแนวทางที่ดีในการจัดระบบการให้บริการโอทีทีในปัจจุบัน ซึ่งอาจนำไปสู่การกำกับดูแลในระบบเดียวกันกับกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcast) อย่างกิจการโทรทัศน์และกิจการกระจายเสียงต่อไป อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เมื่อนำบริการเข้าสู่ระบบใบอนุญาตหรือการแสดงตัวตนแล้ว การกำกับดูแลบริการโอทีทีที่ไม่สามารถถูกจัดวางอยู่ในกรอบกติกาเดียวกันกับของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในทุกประเด็นได้ เพราะในความเป็นจริงบริการโอทีทีที่เป็นตัวแทนของสื่อแบบผสมที่เกิดจากการหลอมรวมบริการในส่วนของ การแพร่เสียงแพร่ภาพ (Broadcasting) บริการโทรคมนาคม และบริการด้านเนื้อหารายการไว้ด้วยกัน ดังนั้น การกำกับดูแลบริการโอทีทีที่โดยมองแต่เฉพาะมุมมองของผู้ให้บริการแพร่ภาพและเสียงบนโครงข่ายอื่นอาจไม่เพียงพออีกต่อไป การกำกับดูแลบริการโอทีทีที่จำเป็นต้องมองในมุมมองของการกำกับดูแลสื่อแบบหลอมรวม (Convergence Regulation) ดังนั้นการดำเนินการที่สำคัญสำหรับ กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ

<sup>7</sup> สืบค้นรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.nbct.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2560/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-9-2560.aspx>

การเร่งศึกษาและทบทวนกฎหมายให้ทันสมัยและครอบคลุมการกำกับดูแลสื่อแบบหลอมรวมในทุกมิติ การจำแนกกฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ออกจากกิจการโทรคมนาคมจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อให้รูปแบบการอนุญาตและการกำกับดูแลสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเช่นเดียวกับที่กำลังดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ

นอกจากนั้นในแง่ของระยะเวลาที่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อให้มีการกำกับดูแลต่อไปนั้น ควรดำเนินการเมื่อตลาดบริการโอทีทีได้รับความนิยมสูงและมีการเติบโตของตลาดไปพอสมควร ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ การเติบโตของบริการโอทีทียังเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปดังแสดงไว้แล้วตามรูปที่ 2 ประกอบกับยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลอย่างรอบคอบเหมาะสมกับสื่อใหม่แบบโอทีที ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตควรดำเนินการโดยให้มีการจดทะเบียน (Register) กับหน่วยงานกำกับดูแลก่อน เพื่อรักษาสีทธิและคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับชมภายในประเทศ จากนั้นควรมีการศึกษาผลกระทบต่ตลาดและโอกาสในการเข้าถึงสื่อที่หลากหลายของประชาชนอย่างรอบคอบก่อนการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในแต่ละด้าน เพื่อสนับสนุนให้บริการโอทีทีที่เติบโตเป็นทางเลือกกับผู้รับชมได้อย่างแพร่หลายมากขึ้น รวมทั้งหลักเกณฑ์กำกับดูแลควรพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่จำเป็นต้องระมัดระวัง เช่น การเลือกปฏิบัติในการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภคจากการเอาเปรียบทางด้านราคาหรือการให้บริการ รวมถึงการควบคุมเนื้อหาที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กเยาวชน ความมั่นคงของรัฐ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนเป็นหลัก ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่มากจนเกินจำเป็นจนเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตและการแข่งขันในตลาด รวมทั้งปิดกั้นเสรีภาพในการรับสื่อของประชาชน

2) จากข้อถกเถียงในประเด็นที่มีการสนับสนุนให้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการจัดการบริการและเนื้อหาที่เข้าใช้โครงข่ายของตนได้โดยอิสระ หรือหลักความเป็นกลางในการบริหารโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) อย่างที่ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้น เป็นรูปแบบที่หน่วยงานกำกับดูแลเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโครงข่ายเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ เช่น การกำกับดูแลเมื่อมีเหตุแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางการตลาดในฐานะเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการทั้งทางด้านราคาและการกีดกันการเข้าใช้หรือประกอบธุรกิจ ดังนั้นผู้ให้บริการโอทีทีในทั้งสองประเทศรวมถึงผู้ให้บริการอื่นใดบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต จะให้บริการโดยทำธุรกิจร่วมกับผู้ให้บริการโครงข่ายโดยอิสระตามข้อตกลงทางธุรกิจระหว่างกันเอง และองค์กรกำกับดูแลไม่เข้าไปกำหนดกติกาเพื่อการดำเนินการใดๆ จนกว่าจะเกิดปัญหา (Ex-post Regulation) และทำการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณี (Case by Case) แทนที่จะออกกฎเพื่อการกำกับควบคุมแต่ต้น

สำหรับกรณีประเทศไทยซึ่งอยู่ในกรอบความกังวลและอ่อนไหวต่อเนื้อหาบางประเภทที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติและสถาบันหลักของประเทศ ประกอบกับยังคงให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงมากกว่าให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพในการรับข่าวสารอย่างอิสระเมื่อเทียบกับแนวทางของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร การให้อิสระต่อผู้ประกอบการโครงข่ายในการจัดการบริการบนโครงข่ายด้วยตนเองโดยหน่วยงานของรัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องอาจไม่สอดคล้อง

กับหลักวิธีการปฏิบัติของประเทศไทย ประกอบกับการปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปตามข้อตกลงทางธุรกิจระหว่างผู้ให้บริการโครงข่ายกับผู้ให้บริการโอทีทีโดยเสรียังมีความน่ากังวลในแง่การเลือกปฏิบัติของการใช้อำนาจทางการตลาดในการกำหนดราคาการใช้งาน หรือเลือกผู้ประกอบการเฉพาะผู้ที่เป็นพันธมิตรทางการค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายหรือมีพฤติกรรมเพื่อทำลายคู่แข่ง ดังนั้นแม้ผู้เขียนจะเห็นด้วยกับหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยีบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) ในแง่การเป็นวิธีการสากลที่สามารถตอบโจทย์ด้านการแข่งขันเสรีและเสรีภาพในการรับข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ รวมทั้งเห็นด้วยว่าเป็นแนวทางการควบคุมการให้บริการและการส่งต่อเนื้อหาได้จากต้นทาง แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การดำเนินการตามหลักการของ Net Neutrality นั้นยังจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลผู้ประกอบการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในบางประเด็นที่จำเป็น ที่นอกเหนือจากประเด็นด้านการแข่งขัน (การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการที่เข้าใช้โครงข่ายของตนทั้งในเรื่องการกีดกันการเข้าใช้บริการโครงข่ายและการกำหนดราคา) ได้แก่ ประเด็นความรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำขึ้นบนโครงข่าย เพื่อให้ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและเลือกสรรเนื้อหาที่นำมาขึ้นบนโครงข่ายของตน และประเด็นการจัดสรรพื้นที่ใช้งานบนโครงข่ายไว้เพื่อการใช้งานบริการที่เป็นประโยชน์ในทางสาธารณะโดยไม่ปะปนกับพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในทางการค้าหรือความบันเทิง เช่น การเปิดช่องทางบนโครงข่ายเพื่อให้บริการการแพทย์ทางไกล (Telemedicine) เพื่อให้มีความรวดเร็วในราคาที่ถูก หรือไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

3) การกำกับดูแลด้านเนื้อหารายการ จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลโอทีทีด้านเนื้อหาในต่างประเทศพบว่า ในหลายประเทศที่กำหนดให้โอทีทีที่อยู่ในระบบใบอนุญาตประกอบกิจการ เช่น สิงคโปร์ มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามและการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาที่สามารถเผยแพร่ผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตไว้ให้ปรากฏในลักษณะเดียวกันกับที่ออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ประเภทที่มีค่าใช้จ่าย (Pay TV) แต่ปัญหาของประเทศที่ผู้ให้บริการโอทีทียังไม่อยู่ในระบบการกำกับดูแล การกำหนดข้อบังคับเหล่านี้ไว้ได้อย่างเคร่งครัดแทบเป็นไปไม่ได้มากนัก ทั้งนี้โดยเฉพาะบริการโอทีทีโดยผู้ให้บริการจากต่างประเทศ เช่น YouTube ยังคงเป็นปัญหาหลักกับหลายประเทศทั่วโลก เนื่องจาก YouTube ให้บริการบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่เป็นระบบเปิด ซึ่งผู้ชมสามารถเข้าถึงได้ด้วยตนเอง หากผู้ให้บริการโครงข่ายไม่ปิดกั้นการให้บริการ YouTube ก็ยากที่หน่วยงานของรัฐในประเทศต่างๆ จะใช้กฎหมายภายในประเทศบังคับการให้บริการเนื้อหาและการเก็บรายได้จาก YouTube เพราะเกินขอบอำนาจที่จะดำเนินการกับผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรของตน ปัญหาดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงว่าบริการโอทีทีและอาจรวมถึงบริการบนอินเทอร์เน็ตรูปแบบใหม่ๆ ในอนาคตจะยากต่อการปิดกั้นหรือกำกับดูแลโดยอาศัยกฎระเบียบภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง จึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นประเด็นหารือร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลระบบสื่อสารแบบไร้พรมแดน ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตอันใกล้

อย่างไรก็ตาม ในขอบเขตที่พอทำได้สำหรับผู้ให้บริการโอทีทีที่ประกอบกิจการในประเทศไทย ควรมีการกำหนดการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาบางประเภทเพื่อป้องกันการเข้าถึงของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาไม่ได้ดำเนินการเพื่ออิงกับเวลาในการออกอากาศเหมือนกิจกรรมโทรทัศน์ แต่เพื่อให้มีการแสดงสัญลักษณ์และให้ผู้ให้บริการโอทีทีที่กำหนดขอบเขตเนื้อหาที่เด็กและ

เยาวชนเข้าถึงได้ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ปกครอง (Parental Control) การดำเนินการลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นแล้วในผู้ให้บริการบางรายในประเทศไทย เช่น iflix, Viu เป็นต้น โดยวิธีการที่ถูกต้องคือ ผู้ปกครองควรเป็นผู้ลงทะเบียนเข้าใช้งานให้กับเด็กและเยาวชนในความดูแลตั้งแต่ต้น และเลือกกำหนดอายุของผู้ใช้งานเพื่อไม่ให้สามารถการเข้าชมเนื้อหาที่มีอยู่ได้ทุกรายการ

4) การสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจในการผลิตเนื้อหารายการในประเทศ (Local Content) ควรมีการกำหนดสัดส่วนเนื้อหาที่สร้างโดยผู้ผลิตในประเทศบนโอทีที (Local Content Quota) ในผู้ให้บริการโอทีทีที่ปัจจุบันบางรายนอกจากเป็นผู้รวบรวมเนื้อหาจากผู้ผลิตอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศแล้วยังเริ่มปรับปรุงบริการโดยผลิตรายการของตนเอง เช่น LINE TV เพื่อดึงดูดลูกค้า สร้างเอกลักษณ์ และลดต้นทุนในการซื้อลิขสิทธิ์เนื้อหาจากต่างประเทศบางส่วนลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีในแง่การพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อหา (Content) ในประเทศ ซึ่งจะสามารถตอบโจทย์ความต้องการและรสนิยมของคนในประเทศ รวมทั้งมีส่วนในการดำรงรักษาลักษณะเฉพาะของความเป็นไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีบางประการไว้ได้ การสนับสนุนเนื้อหาที่ผลิตโดยคนในประเทศอาจต้องได้รับการสนับสนุนในแง่งบประมาณและมาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยความร่วมมือกันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงาน กสทช. กระทรวงดีอี กระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้การสนับสนุนการผลิตรายการคุณภาพต่างๆ เช่น กองทุนสื่อสร้างสรรค์ เป็นต้น รวมถึงความร่วมมือของภาคเอกชนในประเทศอีกด้วย

5) การกำหนดนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการโอทีที เพื่อให้โครงข่ายอินเทอร์เน็ตครอบคลุมทั่วประเทศและมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการขยายตัวของบริการโอทีที

6) การคุ้มครองสิทธิของผู้ชมในแง่การให้บริการ ซึ่งการเข้าจดทะเบียน (Register) ของผู้ให้บริการและการเข้าสู่ระบบใบอนุญาตประกอบกิจการจะทำให้ผู้ให้บริการเข้ามาอยู่ในระบบการแสดงตัวตนที่ชัดเจน เพื่อให้ลูกค้าสามารถร้องเรียนบริการและมีการแก้ไขปัญหาจากผู้ให้บริการอย่างถูกกฎหมาย ในขณะเดียวกันควรส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงเนื้อหาในบริการโอทีทีของกลุ่มคนเฉพาะ เช่น ผู้พิการ โดยกำหนดให้การบริการต้องคำนึงถึงกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม เช่น การให้บริการโดยมีคำบรรยายแทนเสียงและเสียงบรรยายภาพเพื่อผู้พิการทางการได้ยินและผู้พิการทางการมองเห็น เป็นต้น

7) ในประเด็นปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์ในเนื้อหาที่มีการรวบรวมมาออกอากาศ แม้ในอนาคตผู้ให้บริการโอทีทีที่จะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตหรือจดทะเบียนแสดงตน แต่อำนาจในการดูแลเรื่องลิขสิทธิ์ในเนื้อหายังคงอยู่ภายใต้กฎหมาย คือพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2558 และบางส่วนในฉบับก่อนหน้า ซึ่งมีการปรับปรุงครอบคลุมถึงเนื้อหาที่อยู่ในกิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตแล้ว รวมถึงประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มีข้อกำหนดในส่วนของการห้ามการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ผู้อื่นทั้งในลักษณะข้อความ เพลง ภาพ เสียง หรือวิดีโอบนอินเทอร์เน็ตไว้ด้วย ดังนั้นสำหรับการให้บริการโดยผู้ให้บริการในประเทศและมีตัวตนนั้นมีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ปัญหาสำคัญคือ การนำกฎหมายที่มีอยู่ไปบังคับใช้ (Enforcement) ให้ได้จริงและครอบคลุมผู้ให้บริการ

ที่กระทำผิดได้อย่างทั่วถึง สำหรับประเด็นการจัดการกับผู้ให้บริการที่ละเมิดลิขสิทธิ์จากนอกประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นที่ต้องหารือดำเนินการร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ การจะดำเนินการภายใต้กฎหมายประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นไม่เพียงพอ เพราะบังคับได้แต่เพียงผู้ให้บริการภายในราชอาณาจักรของตนเท่านั้น

8) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ครอบคลุมการจดทะเบียนได้จากบริการใหม่ๆ ที่พัฒนาขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีหลักแหล่งการให้บริการในพื้นที่ประเทศใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น เพื่อให้สามารถดึงรายได้จากผู้ให้บริการต่างประเทศกลับเข้าสู่ประเทศมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากบริษัทที่จดทะเบียนและเข้ามาให้บริการโอทีทีในประเทศไทย ซึ่งหลีกเลี่ยงโดยการจดทะเบียนรายได้ผ่านบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ต่างประเทศ ทำให้ไม่ต้องเป็นผู้เสียภาษีในประเทศไทย เช่น กรณีบริษัท YouTube Thailand เป็นแต่เพียงบริษัทสาขาที่ทำหน้าที่บริหารจัดการคลิปวิดีโอของไทยบนเว็บไซต์ YouTube และหาพันธมิตรในการขยายธุรกิจบน YouTube (YouTube Partner Program) แต่การเก็บรายได้ค่าโฆษณาซึ่งเป็นรายได้หลักก่อนใหญ่ดำเนินการโดย YouTube ที่มีได้จดทะเบียนในประเทศไทย ทำให้กรมสรรพากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากรายดังกล่าวได้ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน เป็นต้น

โดยสรุปผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้บริการโอทีทีที่เป็นบริการในมิติของการหลอมรวมสื่อที่ชัดเจนและไม่อาจปิดกั้นได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ผู้ชมในการรับชมและเข้าถึงเนื้อหาความบันเทิงและข้อมูลได้ในช่องทางที่หลากหลายขึ้น ดังนั้นการสนับสนุนให้บริการโอทีทีเติบโตในตลาดบริการสื่อในประเทศไทยจึงมีความจำเป็น แต่ควรมีการกำกับดูแลในบางประเด็นตามข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของภาครัฐควรต้องมองการเข้ามาของสื่อใหม่ (New Media) ในมิติที่ครอบคลุมทั้งระบบ กล่าวคือ การให้การสนับสนุนบริการและการกำกับดูแลต้องพิจารณาครอบคลุมตั้งแต่การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตว่าควรเป็นหน้าที่ใคร ควรสนับสนุนหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Net Neutrality) ในมิติใด ในขอบเขตแค่ไหน ในแง่ของผู้ให้บริการจะอย่างไรให้การบริการมีคุณภาพประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ สร้างสรรค์ อย่างไม่ผิดกฎหมาย ในขณะที่ในแง่ของผู้ใช้บริการควรมีเสรีภาพในการรับข้อมูลข่าวสาร แต่ในระดับใด และอย่างไรจึงจะใช้ประโยชน์จากสื่ออย่างรู้เท่าทัน เป็นคำถามที่จำเป็นต้องหาคำตอบ โดยที่การตอบโจทย์ในประเด็นที่กล่าวทั้งหมดมีความยากลำบากพอสมควร เนื่องจากอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่า อินเทอร์เน็ตเป็นโครงข่ายแบบเปิด ไม่สามารถกำหนดวิธีการควบคุมหรือจัดการได้โดยอาศัยนโยบายหรือกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่อาจต้องอาศัยการตกลงร่วมกันในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นเมื่อเทคโนโลยียิ่งเปลี่ยนไปสู่การหลอมรวมกัน (Convergence Technology) แบบไร้พรมแดนมากขึ้นเท่าใด ความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศและระหว่างประเทศในการตั้งรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการบริการในบริบทของการหลอมรวมยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น รวมทั้งบทบาทของประชาชนในฐานะผู้บริโภคหรือผู้รับสื่อในการตรวจสอบและการให้ข้อเสนอแนะ (Feedback) ไปยังผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงคุณภาพบริการและสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในการนำเสนอเนื้อหาอย่างสร้างสรรค์และระมัดระวัง เป็นกลไกที่จะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และสามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่านโยบายและข้อบังคับจากภาครัฐซึ่งมักต้องใช้เวลาและมีไม่ความแน่นอนตามแต่ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลา

## บรรณานุกรม

- ชลิตา ศรีนวล. (2558). *Over-the-Top* (โอทีที): สงครามที่เพิ่งเริ่มต้นในระบบนิเวศใหม่ของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. วารสารเทคโนโลยีสารสนเทศ 11(1), 74-81.
- ไทม์ คอนซัลติ้ง. (2559). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ Over the Top. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- Graham, A., & Davies, G. (1997). *Broadcasting, society and policy in the multimedia age*. Luton, England: University of Luton Press.
- Janka, J. P. (Ed.). (2012). *The technology, media and telecommunications review* (3rd ed.). London, England: Law Business Research.
- Work, A. (2015). *Over the top: How the internet is (slowly but surely) changing the television industry*. USA: CreateSpace Independent Publishing Platform.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ปิยาภัสร์ ระเบียบ. (2555, 18 มิถุนายน). Net Neutrality: เมื่อผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตถูกคาดหวังให้เป็นกลาง [บทความออนไลน์]. สืบค้น 18 สิงหาคม 2560, จาก <https://ilaw.or.th/node/1590>
- สำนักงานกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2560). รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ครั้งที่ 9/2560. สืบค้น 14 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.nbt.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2560/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-9-2560.aspx>
- Ericsson. (2016, June). *Ericsson mobility report: On the pulse of the networked society*. Retrieved August 14, 2017, from <https://www.ericsson.com/res/docs/2016/ericsson-mobility-report-2016.pdf>
- Ericsson. (2016, June). *Ericsson mobility report: South East Asia and Oceania*. Retrieved August 14, 2017, from <https://www.ericsson.com/res/docs/2016/mobility-report/emr-raso-june-2016.pdf>
- Wikipedia. (2017). *Net neutrality law*. Retrieved August 18, 2017, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Net\\_neutrality\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Net_neutrality_law)

