

วารสารวิชาการ
กสทช.
ประจำปี 2563

NBTC
JOURNAL
2020

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission



บริการโทรทัศน์แบบ Over the Top TV (OTT TV) ในประเทศไทย

OVER THE TOP TV (OTT TV) IN THAILAND

รัชณีวรรณ ชาวนา¹ และ รัตพงษ์ สอนสุภาพ²
Rachaneewan Chouna¹ and Rattaphong Sonsuphap²

นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี 12000¹

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี 12000²

Student of College of Social Innovation, Rangsit University, Pathum Thani 12000 Thailand¹

College of Social Innovation, Rangsit University, Pathum Thani 12000 Thailand²

Corresponding E-mail : rachaneewan.c@nbtc.go.th

Received Date	August 3, 2020
Revised Date	September 4, 2020
Accepted Date	October 29, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษารูปแบบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบโอเวอร์เดอะทอป (Over The Top Television) หรือ OTT TV ของประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาโครงสร้างภาษีดิจิทัลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยศึกษาผ่านการรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย บทความ และเอกสารที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต และดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ นักวิชาการอิสระ ผู้ประกอบธุรกิจแล้วนำมาวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดการกำกับดูแลกิจการ แนวคิดและทฤษฎีการหลอมรวมสื่อ และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยสื่อ ผลการศึกษาพบว่า ในหลายประเทศได้เริ่มใช้มาตรการทางภาษีมาใช้ผสมผสานกับแนวทางอื่นเพื่อกำกับดูแลบริการดังกล่าว โดยเริ่มจากการกำหนดขอบเขตบริการและนิยามของ OTT TV ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศตน ซึ่งแนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV ของสาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฝรั่งเศสพบว่าได้นำมาตรการหลายอย่างมาปรับใช้เป็นกลไกการกำกับดูแล เช่น มาตรการด้านภาษี การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการกำกับดูแลเนื้อหา แต่มาตรการด้านภาษีที่นำมาใช้ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการใช้บังคับ เนื่องจากความซับซ้อนของเทคโนโลยี การหลอมรวมบริการ และอำนาจต่อรองและยังมีข้อถกเถียงด้านภาษีที่ผูกพันไว้กับต่างประเทศที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาศึกษา สังเกตการณ์ และหาพันธมิตรที่มีแนวความคิดเดียวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจทางเทคโนโลยี

คำสำคัญ : บริการโทรทัศน์แบบโอเวอร์เดอะทอป การกำกับดูแล ภาษีดิจิทัล

Abstract

The study consists of two objectives. The first objective is to study a regulation model for OTT TV/VDO in Thailand and the second goal is to study an appropriate proposal for the digital services taxes in Thailand. The qualitative research method has been used by in-depth interviewing and researching articles. The relevant theories have been utilized to analyze policy recommendations. This will allow the country to regulate OTT TV without boundaries of public services. While the digital services taxes have been adopted by many countries, it still has obstacles in terms of the complexity of technology, services and technology convergence, and negotiation power of various countries. Therefore, it is necessary to further study, observe and seek alliances to create the bargaining power with superpowers countries in technology.

Keywords : Over the Top Television (OTT TV), Regulations, Digital taxation

บทนำ

การสื่อสารและการบริโภคสื่อเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับมนุษย์ในทุกยุคสมัย เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงมีความต้องการที่จะสื่อสารระหว่างกันทั้งในด้านที่ต้องการบอกเล่าเรื่องราวของตนเอง และในด้านที่ต้องการรับรู้เรื่องราวหรือบริโภคข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้อื่น (ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์, 2560) รูปแบบหรือช่องทางในการใช้เพื่อการสื่อสารขึ้นอยู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีในแต่ละยุค พฤติกรรมของคนในสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัย บางครั้งเทคโนโลยีก็เป็นสิ่งกระตุ้นและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสังคม และบางครั้งการพัฒนาเทคโนโลยีก็เป็นตัวขับเคลื่อนและส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่แบบทำลายรูปแบบเดิม (Disruptive technology) โดยอาศัยนวัตกรรมเพื่อสร้างและพัฒนาสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดียิ่งขึ้น กำลังขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและก้าวกระโดด และทำให้เกิดกระบวนการทำลายล้าง (Disruption) กล่าวคือ กระบวนการที่บริษัทที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรน้อยกว่าสามารถท้าทายบริษัทที่มีอยู่เดิม เนื่องจากบริษัทใหญ่ที่มีอยู่เดิมจะเน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าเฉพาะบางกลุ่มที่สามารถทำกำไรให้ได้ และละเลยต่อความต้องการของลูกค้าอีกกลุ่มหนึ่ง (ธนพงษ์พรธณ ธัญญรัตน์กุล, 2562, น. 32) โดยอาศัยอินเทอร์เน็ตเป็นระบบเครือข่ายที่ใช้เป็นช่องทางสำคัญเพื่อส่งผ่านบริการรูปแบบใหม่ และจากการเกิดขึ้นของอินเทอร์เน็ต รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการสื่อสารและการบริโภคของคนในสังคมที่เพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการสื่อสารและการบริโภคสื่อตามความต้องการ (On-demand) ผ่านแอปพลิเคชันหรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งสามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา (ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์, 2560, น. 1)

จากงานวิจัยของสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงาน กสทช. (2562, น. 8-14) พบว่า อุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนและการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต คือ ทิศทางของการสื่อสารในอนาคต ซึ่งเข้าถึงการสื่อสารในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารแบบโทรคมนาคม และสื่อมวลชน เนื่องจากด้วยพฤติกรรมผู้บริโภคที่เคยชินกับการออนไลน์ตลอดเวลาและการเข้าถึงเนื้อหาสื่อ แบบหลายหน้าจอ (Multi-screening) ทำให้หน้าจอโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนตอบโจทย์ทุกการสื่อสาร ซึ่งช่วยให้คนไทยเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลแบบไร้ข้อจำกัดด้านพื้นที่และช่วงอายุ นอกจากนี้ พฤติกรรมการเข้าถึง เนื้อหาสื่อแบบหลายหน้าจอยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ ซึ่งนอกจากจะต้องแข่งขันกันภายใน อุตสาหกรรมโทรทัศน์ด้วยกันเอง ได้แก่ ทีวี่ดาวเทียม เคเบิลทีวี และระบบภาคพื้นดิน หรือโทรทัศน์ระบบดิจิทัล แล้ว ยังต้องแข่งขันกับแพลตฟอร์มนอกอุตสาหกรรมอย่างสื่อออนไลน์อีกด้วย เนื่องจากแพลตฟอร์มออนไลน์ สามารถตอบสนองการเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา ตอบโจทย์พฤติกรรม Multi-screen ทำให้ทิศทางการเข้าถึงสื่อ จะเน้นไปยังรูปแบบออนไลน์และออนดีมานด์ (On-demand) มากขึ้น อันหมายถึง เม็ดเงินรายได้ของ อุตสาหกรรมโทรทัศน์ต้องแบ่งให้กับอุตสาหกรรมออนไลน์มากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น จากบทเรียนของการดำเนินนโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านการให้บริการโทรทัศน์ในระบบ แอนะล็อก (Analog) ไปสู่บริการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (Digital) ของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์สื่อโทรทัศน์ของประเทศไทยและการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น โดยผู้ให้บริการช่องโทรทัศน์ ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกรายเดิมที่มีจำนวน 5 ช่อง (ช่อง 3 5 7 อสมท. และไทยพีบีเอส) เพิ่มเป็น 24 ช่อง ธุรกิจสำหรับโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (Terrestrial TV) โดยมีราคาประมูลรวมทั้งสิ้น 50,862 ล้านบาท แต่เพราะมีผู้เล่นในตลาดมีจำนวนเพิ่มขึ้นในขณะที่เม็ดเงินโฆษณาถูกแบ่งไปยังแพลตฟอร์มอื่นด้วย จึงส่งผลกระทบต่อตลาดการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันบริการโทรทัศน์ บนแพลตฟอร์มที่ให้บริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เป็นบริการ OTT TV แบบ Multi-screen เริ่มขยายตัวและเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงรูปแบบบริการ OTT TV และสื่อแบบออนไลน์ จากประเทศทั่วโลกได้โดยง่าย

จากการเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจบริการ OTT ทำให้เกิดการเปรียบเทียบว่า ในสถานการณ์ที่กิจการ ซึ่งให้บริการที่คล้ายคลึงกันและแข่งขันกันนั้น ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิม (Linear) ต้องอยู่ภายใต้ กฎหมายและการกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้แก่ การขออนุญาต ประกอบกิจการทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การขออนุญาตประกอบกิจการด้วยวิธีการ ประมูลคลื่นความถี่เพื่อนำมาใช้ในการประกอบกิจการ และต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบ กิจการในเรื่องอื่น ๆ เช่น การควบคุมเนื้อหารายการ เนื้อหาและเวลาในการโฆษณา การจัดผังรายการ การจัด ระดับความเหมาะสมของรายการ การควบคุมและรักษาคุณภาพของบริการโครงข่ายที่ให้บริการ และยังมีภาระ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนขยายโครงข่ายบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ตามเงื่อนไขของการประมูลคลื่นความถี่

ในมิติของการแข่งขัน บริการแบบ OTT TV/VDO จึงเป็นธุรกิจที่ได้เปรียบโดยเฉพาะบริการที่เป็นของบริษัทข้ามชาติ และกฎหมาย รวมถึงมาตรการที่ใช้สำหรับการกำกับดูแลที่ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ยกตัวอย่างกรณีของผู้ให้บริการโทรทัศน์และโทรคมนาคมของไทยที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จึงเป็นที่มาของความไม่เป็นธรรมในด้านการแข่งขัน ผู้ประกอบการโทรทัศน์ส่วนใหญ่เห็นว่า ก่อให้เกิดปัญหาด้านการแข่งขันที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ส่วนแบ่งทางการตลาดในด้านโฆษณาของผู้ประกอบการกระจายเสียงและโทรทัศน์รูปแบบเดิม (Linear broadcasting) ลดต่ำลง โดยมีการกระจายสัดส่วนรายได้จากการโฆษณาของผู้ประกอบการรูปแบบเดิมไปยังสื่อดิจิทัลบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมากขึ้น และ 2) ความเหลื่อมล้ำของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการโทรทัศน์รูปแบบเดิมกับผู้ประกอบการรูปแบบ OTT ที่ไม่ได้ถูกแบ่งตามภูมิศาสตร์ของซีกโลกเหนือและใต้ไปอีกต่อไป แต่กลายเป็นการแบ่งด้วยกลุ่มประเทศพัฒนาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ตัวอย่างจากรายงานผลการสำรวจที่อ้างในรายงานประจำปี 2019 ของ UNCTAD พบว่า ทั้งสองประเทศมีส่วนการเป็นเจ้าของสิทธิบัตรเกี่ยวกับเทคโนโลยีบล็อกเชนกว่าร้อยละ 75 และร้อยละ 50 ของการใช้งาน Internet of things หรือ IoTs และครองตลาดโลกในส่วนของ Public cloud computing กว่าร้อยละ 75 และอาจจะมีมูลค่าการลงทุนด้านแพลตฟอร์มที่ใหญ่ที่สุด เมื่อเทียบสัดส่วนของสหภาพยุโรปกับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้รวมกันซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 4 และอเมริกาใต้มีส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ซึ่งบริษัทชั้นนำ 7 บริษัทที่เป็น “Super platform” ของโลก ได้แก่ ไมโครซอฟท์ แอปเปิล อเมซอน กูเกิล เฟซบุ๊ก เทนเซน และอาลีบาบา โดยมีบัญชีสมาชิกคิดเป็นสัดส่วน 2 ใน 3 ของตลาดโลก (United Nations Conference on Trade and Development, 2019, p.3)

สำหรับประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนเช่นเดียวกันว่าจะมีการกำกับดูแลบริการแบบ OTT ในรูปแบบหรือมาตรการใด ไม่ว่าจะเป็น OTT Telecom หรือ แบบ OTT TV/VDO ซึ่งแม้ว่า กสทช. ในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการโทรทัศน์ ทั้งในส่วนบริการโทรคมนาคมและบริการโทรทัศน์ตระหนักถึงเรื่องนี้ และมีความพยายามที่จะหามาตรการและแนวทางในการกำกับดูแลบริการดังกล่าว เนื่องจากข้อเท็จจริงบริการแบบ OTT ส่งผลกระทบต่อกิจการอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิม และบริการดังกล่าวมีการเติบโตอย่างรวดเร็วโดยนำความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการหลอมรวมบริการทั้งสองบริการให้เป็นข้อได้เปรียบกับคู่แข่ง แต่เนื่องจากปัจจุบันยังมีข้อจำกัดทั้งในมิติของโครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแล และกฎหมายที่ใช้บังคับการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่ยากจะปรับปรุงให้ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีแบบผสมผสาน (Convergence) รวมถึงข้อจำกัดของการสื่อสารไร้พรมแดนที่อยู่นอกเหนืออธิปไตยเชิงพื้นที่ ซึ่งความซับซ้อนเชิงโครงสร้างขององค์กรและเทคโนโลยีทำให้การกำหนดแนวทางกำกับดูแลบริการแบบ OTT ในทุกรูปแบบมีความยากลำบากและท้าทายอย่างยิ่งด้วยปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ จึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาทั้งในบริบทของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่นำมาเป็นประเทศตัวอย่าง ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ส่วนการจัดเก็บภาษีดิจิทัลในปัจจุบันมีรูปแบบหลากหลายอย่างน้อย 2 รูปแบบหลัก และสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของประเทศที่นำรูปแบบการจัดเก็บภาษีดิจิทัล (Digital taxation) ซึ่งเป็นภาษีทางตรงมาใช้เป็นประเทศแรก ๆ ในโลก และมีการยื่นข้อโต้แย้งกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศผู้นำของบริการแพลตฟอร์มยักษ์ใหญ่ของโลก จึงเป็นรูปแบบที่แตกต่างกันระหว่างสาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษารูปแบบการกำกับดูแลบริการ OTT TV/VDO ภายใต้บริบทของประเทศไทย รวมทั้งแนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลเพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้สำหรับประเทศไทยต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบการกำกับดูแลบริการ OTT TV/VDO สำหรับประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลสำหรับประเทศไทย

คำถามวิจัย

การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ Over the Top TV (OTT TV) ภายใต้บริบทประเทศไทย และแนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลสำหรับการให้บริการในประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ (Interview) แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการออกแบบคำถามให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary)

การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ Over the Top TV (OTT TV) ภายใต้บริบทของประเทศไทยเทียบเคียงจากแนวทางของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ Over the Top TV (OTT TV) ภายใต้บริบทของประเทศไทย จากนั้นนำปัจจัยเหล่านี้ไปเป็นประเด็นในการสัมภาษณ์ต่อไป

2. การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เพื่อสืบค้นในประเด็นต่าง ๆ โดยมีคำถามที่กำหนดไว้ใน 4 ประเด็นและมีการกำหนดประเด็นเพิ่มเติมหลังจากการรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นประเด็นอื่นที่น่าสนใจและมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นหลักเกี่ยวกับบริการแบบ OTT TV ในประเทศไทย โดยการออกแบบคำถามเชิงลึกและกลุ่มเป้าหมายมี 9 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์และประเด็นสัมภาษณ์

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นสัมภาษณ์
ผู้บริหารของสำนักงาน กสทช.	1. แนวคิดสำหรับการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ OTT 2. แนวคิดและความเป็นไปได้ในการร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการสร้างกลไกกำกับดูแลบริการ OTT
ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	1. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บริษัทข้ามชาติ เช่น กูเกิล เฟซบุ๊ก อาลีบาบา เข้ามาตั้ง Server และให้บริการในประเทศไทย 2. การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจออนไลน์
ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต	แนวคิดสำหรับการจัดเก็บภาษีดิจิทัลหรือการจัดเก็บรายได้จากบริการออนไลน์
ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า	แนวทางการกำกับดูแลตลาดในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรม
ผู้บริหารสำนักงานธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์	แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดิจิทัล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบ	1. การปรับตัวและรูปแบบธุรกิจ (Business model) ในยุค Disruptive technology 2. ความคิดเห็นต่อแนวคิดการกำกับดูแลบริการ OTT TV
ผู้ประกอบการกระจายเสียงและโทรทัศน์	1. การปรับตัวและรูปแบบธุรกิจ (Business model) ในยุค Disruptive technology 2. ความคิดเห็นต่อแนวคิดการกำกับดูแลบริการ OTT TV
นักวิชาการหรือผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมสื่อโฆษณา	1. การวางแผนเพื่อซื้อโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ 2. ความคิดเห็นต่อแนวคิดการกำกับดูแลบริการ OTT TV ซึ่งรวมถึงเนื้อหาโฆษณามีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโฆษณาหรือไม่อย่างไร
ผู้ใช้สื่อออนไลน์ในการโฆษณาสินค้า	แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดเก็บรายได้ของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเพื่อให้สามารถนำมาลดหย่อนภาษีรายได้บุคคลธรรมดาให้กับผู้ใช้สื่อออนไลน์เพื่อการโฆษณาสินค้า

ทั้งนี้ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกของแต่ละกลุ่มเป้าหมายมีคำถามหลัก 4-5 คำถาม และมีคำถามประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องในระหว่างการสัมภาษณ์

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องนี้ กำหนดนิยามศัพท์เพื่อให้เกิดความเข้าใจคำศัพท์ที่สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ได้ตรงกัน หลังจากที่ได้ทบทวนเอกสารอย่างละเอียดแล้ว โดยศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย มีดังนี้

โทรคมนาคม หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ด้วยคลื่นความถี่

กิจการโทรคมนาคม หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง

กิจการโทรทัศน์ หมายความว่า กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรทัศน์ ซึ่งให้บริการการส่งข่าวสาร สารสนเทศหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ไม่ว่าจะส่งผ่านระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการอื่น ทำนองเดียวกับที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

อินเทอร์เน็ต หมายความว่า เครือข่ายคอมพิวเตอร์ และ/หรืออุปกรณ์สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ ที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั่วโลก และมีการสื่อสารข้อมูลโดยใช้มาตรฐานอินเทอร์เน็ตโพรโทคอล (Internet protocol หรือ Transmission control protocol: TCP/IP) ร่วมกัน

บริการโทรทัศน์แบบโอทีที (Over the Top: OTT) หมายถึง การรับ-ส่ง เนื้อหา (Content) ในลักษณะข้อความหรือภาพเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่ต้องการนำเสนอไปยังผู้รับชมเพื่อให้บริการสาธารณะผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในรูปแบบเว็บไซต์และแอปพลิเคชันบนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่สามารถรับส่งสัญญาณแบบสตรีมมิง (Streaming) ได้ทั้งลักษณะการถ่ายทอดสด (Live content) หรือการรับชมย้อนหลังในเวลาใดก็ได้ตามต้องการ (On-demand content)

การหลอมรวมสื่อ (Convergence) หมายถึง สถานการณ์ที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเชิงเทคนิคที่หลอมรวมทุกมิติ และยากที่จะแยกบริการออกจากกันได้

ระบบนิเวศภาษีดิจิทัล (Digital taxation) หมายถึง ภาษีที่ถูกนำมาคิดทุกระดับในทุกห่วงโซ่ของการประกอบธุรกิจ ที่แสดงให้เห็นถึงรายการภาษีที่บริษัทที่ประกอบธุรกิจต้องจ่าย ซึ่งภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายการที่ทุกบริษัทต้องจ่าย ส่วนภาษีนำเข้า รวมถึงอุปกรณ์แต่ละประเภท ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีหน้าที่ต้องจ่าย และภาษีสำหรับ VDO streaming

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกำกับดูแลเป็นหลักการสากล

การกำกับดูแล คืออะไร มีการกล่าวถึงการกำกับดูแลว่า เป็นกิจกรรมภาครัฐ (Government activity) รูปแบบหนึ่งที่มีความเฉพาะตัวและสามารถพิสูจน์ได้ แต่กระนั้นก็ได้มีการให้ความหมายของคำว่ากำกับการกำกับดูแลไว้หลากหลายแนวทาง ความเห็นของ Selznick (1985) อ้างอิงใน Baldwin, Lodge & Cave, (2012) การกำกับดูแล คือ การควบคุมของหน่วยงานภาครัฐที่ต่อเนื่องและมุ่งมั่นเป้าหมายในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้นได้ถูกนำไปใช้อ้างอิงเป็นความหมายหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การคำนึงถึงการใช้คำว่ากำกับการกำกับดูแลในความหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

เป็นการออกคำสั่งเป็นการเฉพาะ (Specific set of commands) ในกรณีที่มีการกำกับดูแลเป็นเรื่องของการประกาศกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีผลผูกพัน ซึ่งบังคับใช้โดยองค์กรที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตัวอย่างได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งบังคับใช้โดยหน่วยงานด้านสุขภาพและความปลอดภัย

เป็นอำนาจบังคับโดยเจตนาของรัฐ (Deliberate state influence) ในกรณีที่มีการกำกับดูแลมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดของรัฐ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของอุตสาหกรรมหรือสังคม ดังนั้น ระบบการออกคำสั่ง (Command-based regime) จะตกอยู่ในการกำกับดูแลในความหมายนี้ เช่นเดียวกับรูปแบบการใช้สิทธิพลอื่น ๆ เช่น รูปแบบที่อิงการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (เช่น ภาษี หรือเงินอุดหนุน) อำนาจตามสัญญา (Contract power) การใช้งานทรัพยากร การใช้สิทธิพิเศษ (Franchises) การให้ข้อมูล หรือเทคนิคอื่น ๆ

เป็นการควบคุมหรืออิทธิพลทางสังคม (Social control or influence) ทุกรูปแบบ ในกรณีที่ทุกกลไกมีผลกระทบต่อพฤติกรรมไม่ว่าจะเป็นกลไกที่เกิดขึ้นจากรัฐ หรือจากแหล่งอื่น ๆ เช่น กลไกของตลาด ก็จะถือว่าเป็นการกำกับดูแลตามการใช้ความหมายของการกำกับดูแลของกลไกหนึ่ง ๆ ต้องเป็นไปตามเจตนาหรือตามที่มีเป้าหมายมากกว่าที่จะเป็นเพียงผลที่ได้ตั้งใจเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ทฤษฎีผู้เฝ้าประตูข่าวสาร (Gatekeeper theory)

ทฤษฎีการสื่อสารเป็นตัวกำหนด (สำนักไดรอนโต)

แนวคิดของทฤษฎีการสื่อสารเป็นตัวกำหนด ซึ่งสำนักไดรอนโตกล่าวถึง การแบ่งโครงสร้างสังคมออกเป็นสองส่วนตามแนวขนบของลัทธิมาร์กซิสม์ คือ โครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองส่วน จะมีลักษณะที่โครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจเข้าไปกำหนดความเป็นไปของ

จิตสำนึก อุดมการณ์ และสถาบันสังคม อันเป็นโครงสร้างส่วนบนเสมอ แต่อย่างไรก็ดี จุดสนใจพิเศษของสำนัก
โทรนอนโต คือ องค์ประกอบที่เรียกว่า พลังทางการผลิต (Productive force) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ
เทคโนโลยี

ทฤษฎีเทคโนโลยีการสื่อสารเป็นตัวกำหนดตามแนวคิดของนักวิชาการสำนักโทรนอนโต มองเห็น
พลังอำนาจของสื่อหรือเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีผลกระทบต่อสังคม หรือเชื่อว่า สื่อ เป็นตัวแปรต้นของ
การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งแบ่งผลกระทบได้ 2 ระดับ ประกอบด้วย

ระดับสังคม เชื่อว่า หากเทคโนโลยีการสื่อสารเปลี่ยนแปลงจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในอารยธรรม
สังคมโดยรวม

ระดับปัจเจกบุคคล หากเทคโนโลยีการสื่อสารเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงของ
ปัจเจกบุคคล ระดับสถาบันสังคม หรือจุดยืน ที่มองว่าในขณะที่มีความเปลี่ยนแปลงระดับสังคมภาคก็ค่อนข้าง
กว้างเกินไป และในขณะที่ความเปลี่ยนแปลงระดับจุลภาคของปัจเจกบุคคลก็ให้ภาพที่เล็กลงเกินไป ดังนั้น
กลุ่มนี้จึงเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการสื่อสารอาจจะส่งผลเพียงแคระดับสถาบันสังคมเท่านั้น ตัวอย่าง
เช่น การเข้ามาสู่ครัวเรือนของสื่อวิทยุในยุคแรก ไม่ได้ส่งผลต่อโครงสร้างสังคมโดยรวม ไม่ได้มีผลต่อ
ปัจเจกบุคคลเป็นราย ๆ หากแต่มีผลต่อความสัมพันธ์ของคนในสถาบันครอบครัว สามิและลูกสนใจอยู่กับ
สื่อวิทยุทั้งวัน ขณะที่ภรรยาจะต้องทนราคาญาติของวิทยุของตนที่ไม่ได้มีโอกาสเลือกฟังจนนำไปสู่
ความตึงเครียดในสถาบันครอบครัวสมัยใหม่ของตะวันตกในทศวรรษ 1920-1930

ปัจจุบันเป็นการหลอมรวมเทคโนโลยีในเชิงกายภาพและเทคโนโลยีในเชิงเนื้อหา (Content) ที่เป็น
ข่าวสารเข้าด้วยกันอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสถาบันสังคมได้ หากมองมิติผลกระทบด้านต่าง ๆ
ของเทคโนโลยีการสื่อสารตามแนวคิดของสำนักโทรนอนโต ซึ่งเชื่อว่า เมื่อเทคโนโลยีการสื่อสารเปลี่ยนแปลง
จะส่งผลกระทบต่อสำนักของผู้คนเรื่อง เวลา (Time) และพื้นที่ (Space) รวมถึงมีผลโดยตรงต่อ ประสบการณ์
การรับรู้ของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคการปฏิวัติการสื่อสารหรือยุค 4.0 ที่มีอินเทอร์เน็ตเป็นพลังการผลิต
เทคโนโลยีที่สำคัญของโลก ตอกย้ำความเชื่อของสำนักโทรนอนโตอย่างประจักษ์ เพราะอินเทอร์เน็ต ทลายกำแพง
เชิงพื้นที่หมดสิ้น สรรพสิ่งทุกอย่างที่อยู่บนอินเทอร์เน็ตสามารถกระจายแพร่ไปได้ทั่วโลก ไร้อำนาจอุปถัมภ์
เชิงพื้นที่ และเวลาระหว่างอดีตกับปัจจุบันหลอมรวมจนมีอาจจะแยกจากกันได้ เมื่อเราต้องการข้อมูลในอดีต
ก็สามารถสืบค้นได้อย่างง่ายดาย

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการวิจัยเรื่องสื่อสังคมในยุคหลอมรวมที่ว่าสื่อสังคม (Social media)
ในยุคหลอมรวมเทคโนโลยี มีผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมารับ ผลิต และใช้ข้อมูลของผู้รับสาร และสื่อ
กระแสหลัก (สื่อรูปแบบเดิม) สื่อสังคมกลายเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร เกิดการปฏิสัมพันธ์ในชุมชนออนไลน์ เชื่อมโยง
เรื่องราวจากกลุ่มหนึ่งสู่อีกกลุ่มหนึ่ง ผู้รับสารบนสื่อออนไลน์ สามารถผลิตสื่อได้เองในหลายรูปแบบและ

มีจำนวนมาก มีผลให้เกิดกระบวนการสื่อสารในลักษณะการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way communication) คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตสื่อและผู้รับสารบนสื่อสังคม มีการใช้สื่อสังคมเป็นเครื่องมือรวบรวมข้อมูล ติดตามแหล่งข่าว และประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมจากสิ่งที่ผู้ใช้สื่อออนไลน์นำมาเผยแพร่และเกิดการสนทนา แลกเปลี่ยนข่าวสารกัน (สกุลศรี ศรีสารคาม, 2560, น. 1)

จากแนวคิดและทฤษฎีข้างต้น ในการศึกษาวิจัยได้นำแนวคิดของทฤษฎีการสื่อสารเป็นตัวกำหนด ซึ่งสำนักตรอนโตเห็นพ้องว่า ในการแบ่งโครงสร้างสังคมออกเป็นสองส่วนตามแนวนอนของลัทธิมาร์กซิสม์ คือ โครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองส่วนจะมีลักษณะที่โครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจเข้าไปกำหนดความเป็นไปของจิตสำนึก อุดมการณ์ และสถาบันสังคม อันเป็นโครงสร้างส่วนบนเสมอ แต่อย่างไรก็ดี จุดสนใจพิเศษของสำนักตรอนโต คือ องค์ประกอบที่เรียกว่า พลังทางการผลิต (Productive force) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทคโนโลยีซึ่งเป็นแนวคิดหลักเพื่ออธิบายถึงสถานการณ์การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเชิงเทคนิคที่หลอมรวมทุกมิติและยากที่จะแยกบริการออกจากกันได้ ซึ่งแนวคิดนี้ส่งผลต่อการปรับตัวของผู้ให้บริการสื่อในรูปแบบใหม่ที่ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี (Adoption) อย่างหลากหลายรูปแบบและหลายช่องทางเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับสาร อีกทั้งอธิบายถึงรูปแบบการเข้าถึงผู้บริโภคที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเฉพาะ (Niche audience) เพื่อนำมาอธิบายถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวคิดของการกำกับดูแลที่เหมาะสมตามระบบนิเวศของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ การหลอมรวมของเทคโนโลยีดังกล่าวยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การทำงานแบบเดิมที่เป็นรูปแบบการแบ่งงานกันทำอาจจะไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้ ดังนั้นการศึกษานี้จะนำแนวคิดเรื่องโครงสร้างภายนอกและโครงสร้างภายในซึ่งมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของกิตเตนส์ เพื่อนำมาอธิบายเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และช่องว่างระหว่างอำนาจ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และวิธีการใช้อำนาจผ่านเครื่องมือการกำกับดูแล เพื่อจะตอบคำถามว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีการกระทำโดยผู้มีอำนาจในลักษณะใด ผู้มีอำนาจมีใครบ้าง และภายใต้โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถกระทำการบางอย่างเพื่อควบคุมผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ และนำทฤษฎีการสื่อสารเป็นตัวกำหนดของสำนักตรอนโตมาเป็นแนวคิดรองเพื่อมาอธิบายการแบ่งโครงสร้างสังคม คือ โครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองส่วนจะมีลักษณะที่โครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจเข้าไปกำหนดความเป็นไปของจิตสำนึก อุดมการณ์ และสถาบันสังคม อันเป็นโครงสร้างส่วนบนเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทคโนโลยีที่สำนักตรอนโตว่า เทคโนโลยีจะเป็นกลไกขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิตของคนในสังคม เปลี่ยนรูปแบบการประกอบธุรกิจของทุกอุตสาหกรรมทั่วโลก สิ่งเหล่านี้ คือ ประเด็นท้าทายของมวลมนุษยชาติที่จะต้องพิจารณาเพื่อหาแนวทางควบคุมมิให้ย้อนกลับมาทำลายความเป็นตัวตนและอัตลักษณ์ของตัวเองได้ในอนาคต

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์ (2560) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการโอทีที (OTT) ของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการโอทีที และคุ้มครองผู้รับบริการในธุรกิจดังกล่าว โดยมีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันไป และได้เสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาคำกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการโอทีทีในประเทศไทย โดยเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายสองทางเลือก ดังนี้

แนวทางที่ 1 การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลบริการโอทีทีแต่ละประเภทในกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าว

แนวทางที่ 2 การกำหนดมาตรการกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการบริการโอทีทีเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดกฎหมายสามารถกระทำได้โดยให้ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจในการอนุญาตและกำกับการประกอบกิจการต่าง ๆ ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกประกาศกำหนดให้ธุรกิจบริการโอทีทีเป็นกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง โดยกำหนดนิยามของบริการโอทีทีและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบธุรกิจ การจัดแจ้งการประกอบธุรกิจ การควบคุมเนื้อหารายการ การควบคุมการหารายได้ ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต สัญญาบริการ และการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

Yossawath Sumaiyarat (2018) ศึกษาการกำหนดกฎหมายทางภาษีสำหรับการให้บริการเนื้อหาโอทีทีในประเทศไทย และเสนอให้บังคับใช้กฎหมายกับบริษัทต่างชาติเพื่อจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีอื่น ๆ ภายใต้ประมวลรัษฎากรไทย (Revenue code) ซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้บังคับใช้และส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายทางภาษีแก่ผู้ประกอบการต่างชาติซึ่งเป็นผู้ขายสินค้าและให้บริการ OTT แก่ผู้บริโภคหรือผู้รับบริการในประเทศไทยในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศกับผู้ประกอบการต่างประเทศ โดยขอขอบเขตการศึกษามุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดและหลักการของบริการ OTT และผู้ให้บริการดิจิทัลแพลตฟอร์มของบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายรับจากการประกอบกิจการ โดยพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายภาษี รวมถึงภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับธุรกิจดังกล่าว และศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและหลักการของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และกลุ่มประเทศทวีปอเมริกาใต้

บริษัท เดเทคอน (ประเทศไทย) จำกัด (2562) ภายใต้โครงการติดตามและรายงานสภาพการแข่งขันและพฤติกรรมในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ประจำปี 2561-2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำรายงานข้อเท็จจริงและสภาพการแข่งขันที่เกิดขึ้นในตลาดกิจการโทรทัศน์ โดยอาศัยข้อมูลจากฐานข้อมูลของสำนักงาน กสทช. และจากการติดตามข้อมูลการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่งมีการกล่าวถึงลักษณะของการประกอบกิจการในแต่ละห่วงโซ่ของแต่ละตลาด ดังนี้ 1) ตลาดการรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (Digital – Terrestrial television) 2) ตลาดการรับชมโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายเคเบิล (Cable television) 3) ตลาดการประกอบกิจการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายดาวเทียม (Satellite television) และ 4) ตลาดช่องรายการโทรทัศน์ (Service provider)

บริษัท โซเฟรคอม จำกัด (Sofrecom) (2559) ภายใต้โครงการกำกับดูแลการใช้โครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตของสำนักงาน กสทช. ได้ศึกษาข้อมูลของการให้บริการอินเทอร์เน็ตตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำทั้งในระบบประจำที่และเคลื่อนที่ และสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการให้บริการอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดความต้องการด้านปริมาณการใช้งานบริการอินเทอร์เน็ตเพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ OTT และบริการ IP-convergence และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น แนวปฏิบัติที่ดีด้านการกำกับดูแลของต่างประเทศ ระเบียบการออกใบอนุญาต การกำหนดขอบเขตตลาด และผู้มีอำนาจเหนือตลาด

บริษัท เดเทคอน (ประเทศไทย) จำกัด (2562) ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันกิจการโทรทัศน์ในยุคการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีของประเทศไทย ของสำนักงาน กสทช. ศึกษาตลาดด้านเทคโนโลยี รวมถึงด้านกฎระเบียบและแนวทางกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศตัวอย่างที่ทำการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงาน กสทช. สามารถนำผลการศึกษาและผลการหารือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไปวางกรอบมาตรการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ที่สอดคล้องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ ซึ่งจากการศึกษาได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นกรอบการดำเนินการของสำนักงาน กสทช. ในการจัดทำกรอบการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ที่สนับสนุนให้ผู้ประกอบการดังกล่าวมาจัดตั้งกิจการในประเทศไทย

แนวทางที่ 2 การลดการกำกับดูแลของผู้ให้บริการกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม (Linear TV) ที่มีอยู่เดิม อาจเป็นภาระและอุปสรรคในการประกอบกิจการ โดยสำนักงาน กสทช. ควรให้ความสำคัญกับปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว และข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายพื้นฐานให้เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการประกอบกิจการในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบ OTT ในรูปแบบของ Class License โดยเรียนรู้จากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

สมาคมอุตสาหกรรมวิดีโอแห่งเอเชีย (Asia Video Industry Association: AVIA). (2561) ได้ศึกษา นโยบายเกี่ยวกับบริการโทรทัศน์แบบ OTT ในภูมิภาคเอเชีย (OTT TV Policies in Asia) และเผยแพร่เป็น รายงานประจำปี 2561 (2018) ของประเทศต่าง ๆ รวม 19 ประเทศ รวมทั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทย โดยได้ค้นพบว่า รัฐบาลของแต่ละประเทศมีการกำหนดนโยบายและให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เป็นจุดร่วมที่รัฐบาลแต่ละประเทศให้ความสนใจเป็น ประเด็นหลักมีสามประการ ประกอบด้วย

1. มาตรฐานของเนื้อหา (Content standards) ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศต้องการให้ผู้เล่นในตลาด OTT ยอมรับมาตรฐานของตลาดท้องถิ่น (Local market) โดยให้ความเคารพต่อศีลธรรมจรรยา การลามกอนาจาร การเมือง และความปรองดองของสังคม เป็นต้น
2. พิกัดภาษี (Taxation) รัฐบาลต้องการให้ผู้เล่นในตลาด OTT ชำระภาษีอย่างเท่าเทียม
3. การควบคุม (Control) รัฐบาลผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศมีความคุ้นเคยกับการกำกับดูแลกิจการ โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Free TV) บ่อยครั้งที่มีความพยายามจะควบคุมสื่อสาธารณะ อย่างไรก็ดี โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายและการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนในการเข้าถึง บริการบนอินเทอร์เน็ต

บริษัท ไทม์ คอนซัลติง จำกัด (2559) ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการ โทรทัศน์แบบ Over the top (Competition regulation on OTT TV) ของสำนักงาน กสทช. มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสภาพตลาดและการแข่งขันในบริการ OTT TV ผลกระทบที่เกิดกับตลาดการให้บริการ ที่เกี่ยวเนื่อง รวมถึงการวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเด็นความท้าทายในการกำกับดูแล OTT TV และจัดทำข้อเสนอ (Recommendations) ตอบทบทวนหน้าที่ของ กสทช. ในการส่งเสริมและกำกับดูแล ซึ่งได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษา แบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายการกำกับดูแล OTT TV ในด้านเนื้อหา นโยบายการกำกับดูแล OTT TV ในด้านใบอนุญาต นโยบายการกำกับดูแล OTT TV ในด้านโครงข่ายแบบ ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต (Net neutrality) และนโยบายการส่งเสริม OTT TV

สรุปได้ว่า จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นพบว่า ในภาพรวมของ ประเทศที่เป็นตัวอย่างในการศึกษา รวมถึงประเทศไทยยังมีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรและกฎหมาย รวมถึงปัจจัยภายนอกอื่นที่อาจเป็นข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถผลักดันให้มีแนวทางดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันได้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีประเด็นทางมายาคติ ของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเมืองและผู้นำที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายและวางกรอบแนวทางด้านต่าง ๆ ของประเทศในมิติของปัจเจกบุคคล ซึ่งส่งผลต่อความศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อผู้นำและสถาบันทางการเมือง ของประเทศไทย จึงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้การผลักดันนโยบายสำคัญระดับประเทศไม่ทันต่อการพัฒนาของ เทคโนโลยีและขับเคลื่อนไปได้ยาก นอกจากนี้ สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ และการต่อรองทาง การค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจที่เป็นผู้นำทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐ ประชาชนจีน ยังส่งผลต่อการกำหนดแนวทางของประเทศไทย อีกทั้งพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีและสื่อของ

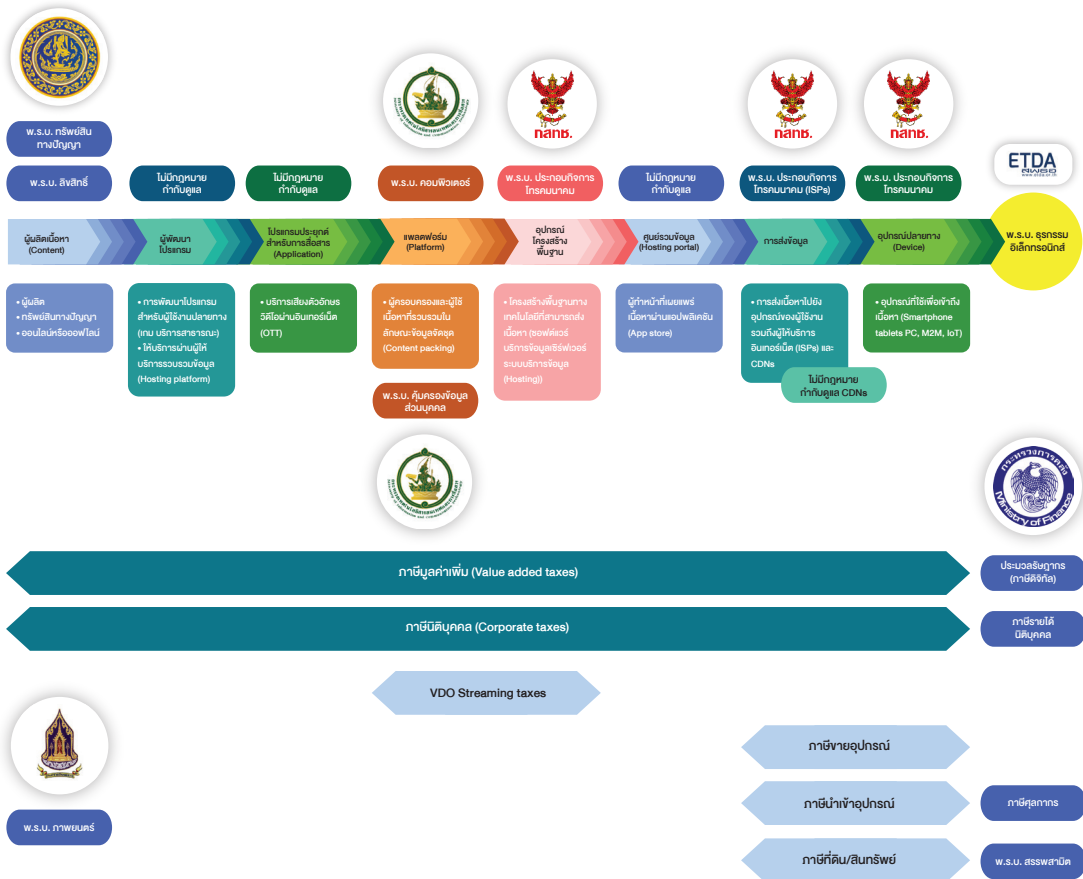
ผู้บริโภคที่ส่งผลต่อการถดถอยและอำนาจต่อรองของประเทศ ดังนั้นการศึกษาวิจัยนี้จะอธิบายและวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดใหม่ในการวางแนวทางการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบOTT TV/VDO ของประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยพิจารณาจากทั้งปัจจัยภายในประเทศและต่างประเทศ

ผลการศึกษา

1. รูปแบบการกำกับดูแลบริการ OTT TV/VDO สำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีองค์กรและกฎหมายที่บังคับใช้โดยหน่วยงานต่าง ๆ อย่างน้อย 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย 1) กระทรวงการคลัง 2) กระทรวงพาณิชย์ 3) กระทรวงวัฒนธรรม 4) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 5) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และ 6) สำนักงานธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับที่เกี่ยวข้องในการประกอบกิจการ การดำเนินธุรกิจ และการอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งมีความซับซ้อนในลักษณะการแยกกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้นโครงสร้างองค์กรและกฎหมายของประเทศไทยจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการกำกับดูแลการสื่อสารในยุคการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีแบบ Disruption จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลร่วมระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหา (Content) มีองค์กรเดียว คือ Infocomm media development authority (IMDA) ที่เป็นหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลสื่อ (Media sector) และบริการโทรคมนาคม (Telecommunication sector) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมการเติบโตของผู้ประกอบการรายย่อย (Pro-enterprise) นอกจากนี้ IMDA ยังมีการกึ่งในการส่งเสริมและกำกับดูแลข้อมูลส่วนบุคคลผ่านคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ดังนั้นแนวทางการกำกับดูแลภายใต้บริบทของประเทศไทยในปัจจุบันจึงควรเป็นการใช้อำนาจบังคับโดยเจตนาของรัฐ (Deliberate state influence) กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการร่วมกัน เนื่องจากการกำกับดูแลมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดของรัฐเพื่อควบคุมพฤติกรรมของอุตสาหกรรมหรือสังคม ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ชัดเจนว่า เทคโนโลยีการสื่อสารเป็นการหลอมรวมเทคโนโลยีและบริการเข้าด้วยกัน ยากต่อการกำกับดูแลแบบแยกส่วนดังเช่นในอดีต ดังนั้นรัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องมีการออกคำสั่ง (Command-based regime) หรือนำแนวทางอื่น ๆ ผสมผสานกันไปกับรูปแบบของการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (ภาษีหรือเงินอุดหนุน) การใช้อำนาจตามสัญญา (Contract power) การใช้ทรัพยากร การใช้สิทธิพิเศษ (Franchises) การให้ข้อมูลหรือเทคนิคอื่น ๆ เพื่อให้มีแนวทางการกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต



ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลตามห่วงโซ่ในระบบนิเวศดิจิทัล

การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น บริการข้อความและเสียง บริการวิดีโอและเสียง บริการวีดิทัศน์ตามความต้องการ ฯลฯ ซึ่งกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้จัดทำประมวลแนวปฏิบัติสำหรับธุรกิจบริการ OTT ให้อยู่ภายใต้ประมวลเนื้อหาสำหรับธุรกิจบริการ OTT วีดิทัศน์ ตามความต้องการ และบริการเฉพาะกลุ่ม (Content code for over-the-top, Video-on demand and Niche services) โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับเนื้อหา (Content) และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น ยิ่งไปกว่านั้น ลักษณะทางสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและหลากหลายเชื้อชาติ จึงให้ความสำคัญกับการกำกับเนื้อหา (Content) มากกว่าการกำกับดูแลเชิงโครงสร้างพื้นฐานที่ถือเป็นสื่อกลาง ดังนั้นจึงเป็นแนวทางสำคัญสำหรับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจแบบ OTT ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ขณะเดียวกัน ยังเปิดโอกาสให้ต่างชาติสามารถเข้าไปลงทุนในประเทศได้อย่างเสรีโดยการสร้างมาตรการจูงใจ และสร้างความเชื่อมั่นทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับนักลงทุนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่หลากหลายเช่นเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ หากจะนำแนวคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาดังกล่าวมาปรับใช้ก็สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีความแตกต่างในเชิงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ เช่น หน่วยงานกำกับดูแลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ IMDA ซึ่งกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม รวมถึงสื่อมีเดียต่าง ๆ จึงมีความสอดคล้องกับโครงสร้างการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีการหลอมรวมเทคโนโลยีเหลือเพียง 3 ระดับ คือ 1) โครงสร้างพื้นฐาน 2) โครงข่าย (Network) และ 3) บริการ (Content & application) ขณะที่ประเทศไทยยังมีความหลากหลายเชิงโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่ใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นกฎหมายยังจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งหมายความรวมถึงหลักเกณฑ์การกำกับดูแล เพื่อให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ OTT TV/VDO ซึ่งจะอยู่ระดับบริการ (Content & application level) กสทช. สามารถจะพิจารณากำหนดขอบเขตของบริการ OTT TV และให้ความหมายที่ครอบคลุมทุกบริการที่ให้บริการบนอินเทอร์เน็ต และใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อกำหนดให้มีการจดทะเบียนหรือแต่งตั้งตัวแทนในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการไทยและผู้ประกอบการต่างชาติอย่างเท่าเทียม โดยอาจกำหนดนิยามบริการโทรทัศน์แบบ OTT ดังนี้

“บริการโทรทัศน์แบบ OTT หมายความว่า การให้บริการภาพเคลื่อนไหว ภาพเคลื่อนไหว ข้อมูลเสียง หรือบริการอื่นใดที่มีลักษณะการส่งผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมและ/หรือโครงข่ายอื่น ๆ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อส่งไปยังผู้รับปลายทางโดยไม่จำกัดพื้นที่ทางกายภาพ” ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าว สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์ (2560) ว่า กสทช. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจในการอนุญาตและกำกับกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 27 เพื่อกำหนดขอบเขตบริการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการบริการโทรทัศน์ OTT TV เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยอาจออกประกาศกำหนดให้ธุรกิจบริการ OTT เป็นกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบ OTT ในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการได้ ยกตัวอย่างกรณีของการลงโทษผู้ประกอบการโทรทัศน์ที่ถ่ายทอดสดการกราดยิงที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่ง กสทช. มีการลงโทษ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเท่าเทียมกันทุกรายที่มีการเผยแพร่เนื้อหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกลไกบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดลักษณะรูปแบบบริการโทรทัศน์แบบ OTT ตามความหมายที่ครอบคลุมตามลักษณะการให้บริการ และกรณีที่บริษัทข้ามชาติควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกับบริษัทที่เป็นนิติบุคคลไทย

2. แนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลสำหรับประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสำคัญกับการหาแนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT มากขึ้น และนำมาตราทางภาษีทั้งภาษีดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับสมาคมอุตสาหกรรมวิดีโอแห่งเอเชีย (Asia Video Industry Association: AVIA). (2561) ที่ได้ศึกษานโยบายเกี่ยวกับบริการโทรทัศน์แบบ OTT ในภูมิภาคเอเชีย (OTT TV Policies in Asia) และเผยแพร่เป็นรายงานประจำปี 2561 (2018) ของประเทศต่าง ๆ รวม 19 ประเทศ รวมทั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทย และพบว่า รัฐบาลของแต่ละประเทศมีการกำหนดนโยบายและให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศนั้น ซึ่งเป็นภาษีทางตรงที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการและผู้ทำธุรกิจผ่านออนไลน์และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมที่กำหนดให้ผู้ประกอบการจัดเก็บจากผู้บริโภค และมีหน้าที่เป็นผู้นำส่งภาษีดังกล่าวให้กับหน่วยงานด้านภาษี โดยการนำมาตรการทางภาษีมาใช้บังคับนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการในประเทศและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้รูปแบบของภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้บังคับใช้ภาษี GST ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ต่อมาเมื่อบริบทของประเทศเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาเทคโนโลยี สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงได้มีการปรับแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยเมื่อปี 2018 สาธารณรัฐสิงคโปร์ประสบปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง ส่งผลกระทบต่อรายได้ในการนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งขนาดของพื้นที่ประเทศและจำนวนประชากรที่มีอย่างจำกัด การหารายได้เข้ารัฐเพิ่มเติมจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้นการปรับปรุงนโยบายด้านภาษีเพื่อบังคับใช้กับบริการธุรกิจออนไลน์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล โดยกฎหมายภาษี GST ของสาธารณรัฐสิงคโปร์เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2563 ที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ออกกฎหมายภาษีดิจิทัลที่ใช้บังคับแล้ว และเป็นภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากสัดส่วนรายได้ของผู้ประกอบการธุรกิจออนไลน์ตามห่วงโซ่ของเศรษฐกิจดิจิทัล

แนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลของประเทศไทยมีแนวทางการดำเนินการในรูปแบบเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ การนำมาตรการทางภาษีมูลค่าเพิ่ม (GST) มาใช้บังคับ โดยปัจจุบันกรมสรรพากรอยู่ระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2563 ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ประกอบการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์และดิจิทัลแพลตฟอร์มในต่างประเทศที่มีรายได้จากการให้บริการในประเทศไทยเกินกว่า 1.8 ล้านบาทต่อปี ยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มกับกรมสรรพากร ซึ่งแนวทางการกำหนดรายได้ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ใช้หลักการของการเก็บภาษีดิจิทัล โดยกรมสรรพากรนำวิธีการกำหนดรายได้ดังกล่าวมาใช้ในลักษณะของภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวคิดและวิธีการของทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้

สรุปผลการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีดิจิทัลของประเทศไทยพบว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรฉบับดังกล่าวอาจมีอุปสรรคไม่สามารถใช้บังคับได้จริงกับบริษัทหรือผู้ประกอบการที่อยู่ต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการทำงานเชิงบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน กสทช. เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า ประเทศต่าง ๆ ที่นำมามาตรการทางภาษีมาใช้ยังคงมีอุปสรรคในการใช้บังคับเพราะความซับซ้อนของเทคโนโลยีที่เป็นการหลอมรวมการบริการ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีประเด็นอำนาจต่อรองของประเทศต่าง ๆ และประเด็นข้อตกลงทางภาษีที่ประเทศไทยได้ผูกพันกันไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้นการเริ่มต้นแนวคิดสำหรับมาตรการทางภาษีด้วยการเริ่มจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในเบื้องต้นเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับสากล ส่วนการนำภาษีดิจิทัลซึ่งเป็นภาษีทางตรงมาใช้ใน ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาศึกษา สังเกตการณ์ และรวมถึงสร้างพันธมิตรที่มีแนวความคิดเช่นเดียวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองสำหรับประเทศมหาอำนาจทางเทคโนโลยีของโลกในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การขับเคลื่อนประเทศไทยเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเทคโนโลยี และพฤติกรรมของคนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐควรกำหนดนโยบายให้มีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยสร้างแพลตฟอร์มสำหรับใช้ภายในประเทศเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยมีการส่งเสริมให้คนไทยพัฒนาความรู้ความสามารถ และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้มีการแข่งขันเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยรัฐบาลสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งในระยะยาวจะทำให้เกิดอำนาจต่อรองกับบริษัทข้ามชาติได้

อย่างไรก็ดี ในระยะสั้นที่ยังไม่มีแพลตฟอร์มของประเทศเอง จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงและสร้างโอกาสในการหารายได้ของประชาชนที่ทำธุรกิจออนไลน์ ซึ่งในทางบวกถือว่าเป็นการกระจายรายได้ให้กับประชาชนระดับรากหญ้าได้ ดังนั้นในระยะเวลาที่ประเทศไทยยังไม่มีกลไกการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีการสนับสนุนให้ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ของบริษัทข้ามชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมให้ประชาชนลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการออนไลน์โดยการสร้างแรงจูงใจและให้สิทธิพิเศษสำหรับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นผู้ใช้แพลตฟอร์มของบริษัทข้ามชาติในเชิงพาณิชย์ เช่น การขายสินค้าออนไลน์ การสั่งซื้อสินค้า หรือการผลิตเนื้อหา และมีส่วนแบ่งรายได้จากเจ้าของแพลตฟอร์มต่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณาให้สิทธิลดหย่อนแก่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีการพัฒนาเนื้อหาเชิงสร้างสรรค์

นอกจากนี้ ภาครัฐควรสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจบริการออนไลน์ เช่น Web hosting ของไทย โดยใช้แนวทางการให้เครดิตภาษีร้อยละ 15 เพื่อช่วยให้มีข้อมูลที่แท้จริงว่า ประเทศไทยสูญเสียรายได้ให้กับธุรกิจดิจิทัลที่อยู่ในต่างประเทศเป็นมูลค่าเท่าใด ซึ่งจะทำให้สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณา

เพื่อกำหนดนโยบายในระยะยาวได้อย่างถูกต้องแม่นยำขึ้น และควรให้ส่วนลดทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่มีการหักภาษี ณ ที่จ่ายสำหรับรายจ่ายที่เป็นค่าโฆษณา โดยให้นำส่วนลดดังกล่าวไปจัดเก็บภาษีเป็นรายได้ของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถทำได้

ยิ่งไปกว่านั้น ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานวัตกรรมใหม่ในการสร้างระบบการสื่อสารหรือต่อยอดนวัตกรรมใหม่อย่างแท้จริง และสร้างแรงจูงใจในการวิจัยและพัฒนาที่สามารถสร้างเป็นรายได้หรือทำธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการศึกษาวิจัยในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมถึงการศึกษาวิจัยประเด็นกฎหมายเพื่อให้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- ธนพงษ์พรรณ ธัญญรัตน์กุล (2562). *เปลี่ยนธุรกิจในยุคดิจิทัล Step by Step (Digital Transformation in Action)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิซ.
- บริษัท โซเฟรคอม จำกัด (Sofrecom) และสำนักงาน กสทช. (2559). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการกำกับดูแลการใช้โครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตของสำนักงาน กสทช. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ
- บริษัท เดเทคอน (ประเทศไทย) จำกัด และสำนักงาน กสทช. (2562). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการติดตามและรายงานสภาพการแข่งขันและพฤติกรรมในอุตสาหกรรมกิจการโทรทัศน์ประจำปี 2561-2562. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธนาเพลส จำกัด
- บริษัท ไทม์ คอนซัลติ้ง จำกัด และสำนักงาน กสทช. (2559). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการโทรทัศน์แบบ Over the Top (Competition Regulation on OTT TV). กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.
- ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์. (2560) มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการโอทีที (OTT) วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงาน กสทช. (2562). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการสำรวจพฤติกรรมและแนวโน้มการบริโภคสื่อของไทย. กรุงเทพมหานคร.
- สกุลศรี ศรีสารคาม และคณะ (2560). *โครงการวิจัยการส่งเสริมแนวทางการใช้ข้อมูลจากสื่อออนไลน์ในกระบวนการรายงานข่าว ในยุคเทคโนโลยีหลอมรวม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กสทช.
- Asia Video Industry Association. (2019) *OTT Policies in Asia. Summary Report*. Hong Kong.
- Baldwin, R., Lodge, M., & Cave, M. (2012). *Understanding regulation : theory, strategy, and practice*. Retrieved May 2, 2020 from <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001/acprof-9780199576081>
- Selznick, P. (1985) *Focusing Organisational Research on Regulation*. In: Noll, R., Ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, University of California Press, Berkeley.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2019) *Digital Economy Report: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*. New York: UNCTAD
- Yossawath Sumaiyarat (2018). The Imposition on Over-the-Top Content Providers in Thailand. Retrieved May 2, 2020 from <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/TBLJ/article/view/207781>