

แนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเนื้อหา ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของ เทคโนโลยีโอทีทีสตรีมมิง

REGULATORY GUIDELINES IN CONTENT INDUSTRY UNDER THE CHANGING OVER-THE-TOP STREAMING TECHNOLOGY

วินิจพรรษ กัญะพงศ์
Vinijphat Kanyapong

มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพฯ 10900
Sripatum University, Bangkok, 10900 Thailand

Corresponding E-mail : vinijphat.k@gmail.com

Received Date May 16, 2023
Revised Date August 18, 2023
Accepted Date September 4, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาภูมิทัศน์สื่อในอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากผลของเทคโนโลยีธุรกิจโอทีทีและสตรีมมิ่งเพื่อเสนอแนวทางการกำกับดูแลและส่งเสริมเนื้อหาในอุตสาหกรรมเนื้อหา และศึกษาบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยเพื่อเตรียมแนวทางสำหรับการกำกับดูแลและส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาในอนาคต โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร ศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ผลการศึกษาพบว่า แพลตฟอร์มมีบทบาทสูงที่จะกำหนดรูปแบบของเนื้อหาที่ผลิตและผู้ผลิตเนื้อหาจะถูกกำหนดให้ปรับแนวทางและเนื้อหาที่ผลิตให้เข้ากับแนวทางสร้างกำไรสูงสุดของแพลตฟอร์ม ขณะที่แนวทางกำกับดูแลและการส่งเสริมเนื้อหาในอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของต่างประเทศ มีการปรับตัวการกำกับดูแลด้วยการแบ่งประเภทของเนื้อหาโอทีทีที่สตรีมมิ่ง และยังพบว่า มีช่องว่างทางกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหา กสทช. ไม่สามารถกำกับดูแลไปถึงผู้ผลิตเนื้อหาในแพลตฟอร์มต่าง ๆ ได้ สำหรับแนวทางการกำกับดูแลในอนาคต สามารถทำได้ทั้งการกำกับดูแลและการส่งเสริม โดยเฉพาะแนวทางกำกับดูแลเฉพาะการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิ่ง แต่ไม่รวมถึงการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงในช่วงแรก ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลของไทยที่ยังไม่เคยดำเนินการด้วยแนวทางนี้มาก่อน

คำสำคัญ: การกำกับดูแล อุตสาหกรรมเนื้อหา โอทีที สตรีมมิ่ง

Abstract

This article studies the media landscape in the changing content industry resulting from OTT and streaming technologies in order to propose guidelines for regulating and promoting content. The roles of related regulating bodies in Thailand are also studied in order to prepare for future regulation and promotion of content industry. By analyzing relevant documents both in Thai and English languages, the study found that platforms played an important role in setting the content's format. Content creators were set to alter their direction and content to be in line with those that would yield highest benefit to the platform. At the same time, guidelines for regulating and promoting content in foreign countries had been modified by categorizing the OTT content. Legal loopholes in content regulating were also found--the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) could not regulate content creators in different platforms. In the future both regulation and promotion could be made, in particular on streaming platforms. However, video sharing platform would not be regulated at the initial stage. This would be an appropriate guideline for Thailand's regulating bodies as there had never been any regulating guidelines before.

Keywords: Regulation, Content industry, Over-the-Top (OTT), Streaming

1. บทนำ

การรับชมสื่อเนื้อหาหรือคอนเทนต์ (Content) ผ่านการสื่อสารออนไลน์ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและการเติบโตของระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งกลายเป็นช่องทางสำคัญในการส่งผ่านบริการรูปแบบใหม่ ตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสื่อสารเป็นการบริโภคสื่อตามความต้องการ (On-demand) ผ่านแอปพลิเคชัน (Application) ส่งผลให้ผู้บริโภคคุ้นเคยกับการเข้าถึงเนื้อหาสื่อออนไลน์ตลอดเวลาแบบหลายหน้าจอ (Multi-screening) (ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์, 2560) ตลาดของการให้บริการภาพและเสียงออนไลน์หรือโอทีที (Over-the-Top: OTT) มีแนวโน้มเติบโตขึ้นทั่วโลก เนื้อหาจำนวนมากถูกนำเสนอผ่านช่องทางออนไลน์โดยตรง ไม่มีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่และเวลา (Time and space) เหมือนการแพร่ภาพและกระจายเสียงทางโทรทัศน์ วิทยุ และเข้าฉายในโรงภาพยนตร์ในอดีต ผู้บริโภคสามารถรับชมและฟังเนื้อหาได้หลายวิธีจากหลากหลายอุปกรณ์ (วิโรจน์ สุทธิสีมา, 2564) ด้วยเหตุนี้ การถ่ายทอดเนื้อหาจึงมีอิทธิพลต่อผู้รับสารหรือผู้บริโภคอย่างมากในยุคปัจจุบัน

ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิงระดับนานาชาติดำเนินธุรกิจตามกลยุทธ์จักรวรรดินิยมแพลตฟอร์ม (Platform imperialism/ Platformization) ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิดจักรวรรดินิยมทางวัฒนธรรม (Culture imperialism) ซึ่งแต่เดิม ประเทศมหาอำนาจใช้การเผยแพร่วัฒนธรรมผ่านสื่อเข้าครอบงำประเทศอื่นๆ ที่มีอำนาจน้อยกว่า เช่น ผ่านทางภาพยนตร์ฮอลลีวูดและงานเพลงของศิลปินอเมริกัน แต่ในปัจจุบัน กลยุทธ์จักรวรรดินิยมแพลตฟอร์มใช้การเผยแพร่วัฒนธรรมผ่านเนื้อหาจากการสตรีมมิงภาพยนตร์และซีรีส์ (Series) จะเห็นได้ว่าแพลตฟอร์มโอทีทีสตรีมมิงเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้ออกเงินทุนหรือผู้ผลิตเนื้อหา ส่งผลต่อห่วงโซ่ของอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาทั้งในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ และอุตสาหกรรมภาพยนตร์อย่างมาก (วิโรจน์ สุทธิสีมา, 2564) เมื่อแพลตฟอร์มมีบทบาทสูงที่จะกำหนดรูปแบบของเนื้อหาที่ผลิตเพื่อเผยแพร่ผ่านแพลตฟอร์ม ฝ่ายผู้ผลิตเนื้อหาจะถูกกำหนดหรือบีบบังคับให้ปรับแนวทางและเนื้อหาการผลิตให้เข้ากับแนวทางสร้างรายได้หรือกำไรสูงสุดจากเนื้อหาของแพลตฟอร์ม ตามข้อมูลที่แพลตฟอร์มเก็บได้และเรียนรู้จากกลุ่มผู้บริโภคหรือผู้ชมว่าชื่นชอบหรือนิยมเนื้อหาประเภทและรูปแบบใดที่สุด สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของผู้เป็นเจ้าของแพลตฟอร์มที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื้อหาถูกลดความหลากหลายเป็นเนื้อหาลักษณะเดิม ๆ และคล้ายกัน โดยเน้นการสร้างรายได้ให้กับแพลตฟอร์มมากที่สุด ทำให้เนื้อหาท้องถิ่นถูกกลืนและถูกลบเลือนหายไปกับเนื้อหาของประเทศเจ้าของแพลตฟอร์ม ซึ่งจากเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า ผู้สร้างเนื้อหาในอุตสาหกรรมไม่ให้ความสำคัญในการนำเสนอเนื้อหาที่มีอัตลักษณ์ของประเทศตนเองเท่ากับทำตามโจทย์ของแพลตฟอร์มต่างชาติ

ปัญหาข้างต้นเป็นเพียงปัญหาหนึ่งที่เกิดจากอิทธิพลของเทคโนโลยีเจ้าของแพลตฟอร์มที่มีอำนาจระดับโลกในการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาต่าง ๆ ต่อผู้ผลิตเนื้อหาทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จึงนำมาซึ่งความสนใจของผู้เขียนในการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแนวทางที่เหมาะสมและทันสมัยในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเนื้อหาภายใต้ภูมิทัศน์สื่ออุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากเทคโนโลยีโอทีทีสตรีมมิงที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่กำกับดูแลแพลตฟอร์มในประเทศไทย ควรจะต้องมีทั้งมาตรการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตเนื้อหาที่ทันสมัยเหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการผลิตเนื้อหาออกสู่ตลาดโลกควบคู่กันไป ท่ามกลางสภาพการแข่งขันที่สูงในตลาดการผลิตเนื้อหาระดับโลก

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาภูมิทัศน์สื่อในอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังการมาถึงของเทคโนโลยีธุรกิจโอทีทีและสตรีมมิง

2.2 ศึกษาบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อเตรียมแนวทางสำหรับการกำกับและส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมกระจายเสียงและอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในอนาคต

3. วิธีการศึกษา

บทความนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภูมิทัศน์สื่ออุตสาหกรรมผลิตเนื้อหา ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีธุรกิจโอทีทีและสตรีมมิง ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อใช้ประกอบในการศึกษาวิจัย โดยแบ่งเป็นบทความวิจัยและบทความวิชาการ จำนวน 17 บทความ หนังสือจำนวน 2 เล่ม วิทยานิพนธ์ จำนวน 2 เล่ม เว็บไซต์ จำนวน 7 บทความ และเอกสารรายงานอื่นๆ จำนวน 5 ฉบับ ตามที่ได้มีการอ้างอิงในตัวบทความและรายการอ้างอิงท้ายบทความ ใช้วิธีการคัดเลือกจากเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแล อุตสาหกรรมเนื้อหา โอทีที สตรีมมิง และใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพโดยการสรุปประเด็น

4. การทบทวนวรรณกรรม

4.1 ทฤษฎีเทคโนโลยีการสื่อสารเป็นตัวกำหนด (Technological determinism theory)

บทความนี้ได้นำเอาทฤษฎีเทคโนโลยีการสื่อสารเป็นตัวกำหนดที่ให้ความสำคัญกับพลังอำนาจของสื่อหรือเทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้ ทฤษฎีนี้มองว่า เทคโนโลยีเป็นตัวแปรต้นของการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของมนุษย์ซึ่งเป็นตัวแปรตาม แบ่งผลกระทบออกเป็นระดับสังคมที่เชื่อว่าเทคโนโลยีการสื่อสารที่เปลี่ยนแปลงไปจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในอารยธรรมสังคมโดยรวม และในระดับปัจเจกบุคคลที่เชื่อว่าปัจจุบันเกิดการหลอมรวมทางเทคโนโลยีเชิงกายภาพและเทคโนโลยีเชิงเนื้อหาเข้าด้วยกัน ส่งผลกระทบต่อสำนักของผู้คนเรื่องเวลา (Time) และพื้นที่ (Space) (รัชนิวรรณ ชาวนา และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2563) ผสานกับแนวคิดในกรอบใหญ่ระดับโลกเรื่องแนวคิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) จะเห็นว่า สื่อระดับโลกในยุคปัจจุบันถูกออกแบบและกำหนดสาร (Tailoring and accommodating) ให้เหมาะสมกับรสนิยมของผู้บริโภคในแต่ละท้องถิ่น โดยผู้ผลิตสารจะตีความ (Interpretation) เพื่อผลิตสารเชิงวัฒนธรรมสำหรับผู้รับสารแต่ละท้องถิ่นอย่างแตกต่างกัน (Giulianotti & Robertson, 2012; Mirrlees, 2013)

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับโอทีทีและสตรีมมิง

Cambridge Dictionary (n.d.) อธิบายคำว่า “สตรีมมิง” (Streaming) หมายถึง กิจกรรมการฟังหรือรับชมภาพและเสียงโดยตรงจากอินเทอร์เน็ต ดังนั้น สื่อสตรีมมิงจึงเป็นการนำเสนอเนื้อหาหลายเนื้อหาพร้อมกันตามเวลาจริง (Real time) ทั้งแบบผู้ใช้เลือกชมเองตามความต้องการและแพร่ภาพกระจายพร้อมกัน (Broadcast) โดยจัดการส่งข้อมูลในระบบเครือข่ายไปให้ผู้ชมผู้ฟังได้เป็นจำนวนมาก

(วิโรจน์ สุทธิสีมา, 2564) นอกจากนี้ ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และปรกรณ์ วิญญูหัตถกิจ (2566) ได้จำแนกประเภทของการให้บริการแพลตฟอร์มซึ่งที่ผ่านมาเรียกว่า “โอทีที” แต่ในปัจจุบันหลายประเทศใช้คำเรียกว่า สตรีมมิงหรือวิดีโอออนดีมานด์ (Video on demand) อย่างตรงตัว เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด เนื่องจากคำว่าโอทีทีไม่ได้ถูกใช้เรียกแต่ในบริบทของเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพและอุตสาหกรรมภาพยนตร์เท่านั้น

วิดีโอออนดีมานด์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 การให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิง (Video streaming platform) หมายถึง การให้บริการวิดีโอ ซึ่งรวมถึงภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หรือรายการลักษณะใด ๆ ที่มีภาพและเสียงผ่านทางอินเทอร์เน็ตโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้บริการเนื้อหา รายการที่ผู้ให้บริการทำหน้าที่บรรณาธิการและรับผิดชอบ (Editorial control) ตามความต้องการแก่ประชาชนทั่วไป โดยคิดค่าบริการแบบอกรับสมาชิก (SVoD) หรือคิดค่าบริการเป็นรายครั้ง (TVoD) หรือคิดค่าธรรมเนียมจากการโฆษณา (AVoD) ซึ่งอาจมีลักษณะการคิดค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกัน

ส่วนประเภทที่ 2 คือ การให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอแชร์ (Video sharing platform) หมายถึง การให้บริการที่มีวัตถุประสงค์หลัก หรือมีส่วนควบของบริการ หรือมีฟังก์ชันสำคัญของบริการเพื่อให้บริการรายการหรือวิดีโอที่สร้างโดยผู้ใช้งาน (User-Generated Content: UGC) หรือทั้งสองประการต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป โดยอาศัยโครงข่ายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ อาจมีหรือไม่มีการคิดค่าบริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอแชร์ไม่มีหน้าที่บรรณาธิการและรับผิดชอบต่อเนื้อหาโดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการอาจทำการจัดเรียงเนื้อหาดังกล่าว รวมถึงการจัดเรียงโดยอัตโนมัติหรือการใช้ อัลกอริทึม (Algorithm) ซึ่งเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนวิธีของโปรแกรมในการจัดแสดง การแท็ก (Tag) และการลำดับ

4.3 แนวคิดห่วงโซ่ของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ และอุตสาหกรรมภาพยนตร์

บทความนี้ได้นำเอาแนวคิดห่วงโซ่ของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ และอุตสาหกรรมภาพยนตร์มาประกอบด้วย ห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) คือ แบบจำลองของกระบวนการผลิตในแต่ละหน่วยผลิต เชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ที่สร้างมูลค่าให้แก่สิ่งที่ผลิต (Porter, 1985) โดย Eliashberg et al. (2006) ได้เสนอแบบจำลองของห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไว้ว่าประกอบไปด้วยการผลิต การจัดจำหน่าย การจัดแสดง และการบริโภค

ห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพมีลักษณะบางประการคล้ายกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน เริ่มจากส่วนที่ 1 การผลิต (Production) คือ

การผลิตเนื้อหา ซึ่งกิจกรรมเริ่มตั้งแต่การรวบรวมความคิด การผลิตและออกแบบเนื้อหา การได้มาซึ่งลิขสิทธิ์ของเนื้อหา การวางแผนการผลิต การเขียนบทพูด การกำกับ การถ่ายทำ และการควบคุมการผลิต ส่วนที่ 2 การกระจายเสียงและแพร่ภาพ (Broadcasting) คือ การจัดการรายการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดการโปรแกรมการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ชม กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ รวมถึงผู้ให้บริการแพลตฟอร์มการรับชมแบบใหม่ ๆ เช่น โอทีที และส่วนที่ 3 การขนส่งและการขาย (Delivery and sales) คือ กระบวนการนำส่งรายการต่าง ๆ ไปยังผู้บริโภคหรือผู้ชมผ่านการกระจายสัญญาณไปยังเครื่องรับสัญญาณของผู้รับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ และกิจกรรมโทรคมนาคม รวมถึงผู้ให้บริการแพลตฟอร์มโอทีทีที่เช่นกัน (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์, 2564)

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์สื่อ

ณัฐกานต์ แก้วขำ และยุบล เบ็ญจรงค์กิจ (2564) อธิบายว่า ภูมิทัศน์สื่อ (Media landscape) หมายถึง วิธีที่ผู้คนได้รับข่าวสารและความบันเทิง หนังสือพิมพ์และหนังสือ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นภูมิทัศน์สื่อเก่า ส่วนในปัจจุบันผู้คนรับข่าวสารและความบันเทิงจากสื่อใหม่ ผ่านสมาร์ทโฟน โน้ตบุ๊กอิเล็กทรอนิกส์ หนังสือดิจิทัล และเว็บไซต์ (เพ็ญพักตร์ เตียวสมบุญกิจ และณรงค์ ขำวิจิตร, 2559) บทบาทของสื่อโทรทัศน์ในภูมิทัศน์สื่อใหม่เปลี่ยนไปโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ในปัจจุบันที่เนื้อหารายการเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามสื่อโทรทัศน์ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้นำทางความคิดเห็น (Opinion leader) และเป็นสื่อที่กระจายเข้าถึงทั่วทุกกลุ่มสอดคล้องกับแนวคิดของ Harold Lasswell ที่ได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนและสังคม (สมสุข หินวิมาน และคณะ, 2557) ผู้รับสารในภูมิทัศน์สื่อใหม่จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระได้เองผลิตเนื้อหาได้เอง ไม่ได้เป็นเพียงผู้รับสารแบบเดิมอีกต่อไปแต่สามารถเป็นผู้ส่งสารเองด้วย สอดคล้องกับพฤติกรรมในการรับชมกับบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้รับชม (Viewing behavior towards the participation roles of audience) ผู้รับชมในปัจจุบันไม่ได้อยู่ในสถานะของผู้รับสารอย่างเดียว แต่ผู้ชมต้องการมีส่วนร่วมในการแบ่งปัน บอกต่อ เสนอแนะ รวมไปถึงการร่วมผลิตสาร ซึ่งอาจเรียกได้ว่า ผู้รับชมได้เปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้ใช้” (User) สื่อได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเรียกบทบาทในลักษณะนี้ว่า “ผู้กำหนดความรู้” (User generated content: UGC) (ชาม เชื้อสถาปนศิริ, 2557)

4.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อแพลตฟอร์มโอทีที

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อโดยเฉพาะสื่อโอทีที จากรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final report) โครงการ “ศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่ม 3 การศึกษาในบริบทของไทย: กฎหมาย นโยบาย และแนวทางในการกำกับดูแลสื่อ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563) ได้แบ่งแยกประเภทการกำกับดูแลไว้ 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ การกำกับดูแลโดยรัฐ (Formal regulation) เป็นการแทรกแซง

ทางกฎหมายและนโยบาย แนวทางนี้มีการใช้กับการกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์แบบเดิม ด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ซึ่งหากมีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ก็มีแนวโน้มว่าจะยังใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงสร้างใหม่ด้วย วิธีการนี้มีข้อดีกับกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ มีความคุ้นเคยกับวิธีการบังคับใช้ลักษณะนี้มากที่สุด แต่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเดิมที่มีอยู่ เพื่อปรับแก้หรือร่างใหม่ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเอื้ออำนวยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้ตามกลไกของการปกครองและการประกอบธุรกิจ โดยการกำกับดูแลเนื้อหา ยังคงใช้การกำหนดโควตาเนื้อหา การตรวจพิจารณาเนื้อหา ก่อนนำเข้าสู่ระบบ ซึ่งประการหลังนี้กลุ่มผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายไม่เห็นด้วย แต่หากต้องถือปฏิบัติ เสนอให้ดำเนินการควบคู่กับการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ผลิตเนื้อหาด้วย

ประเภทที่สอง คือ การกำกับดูแลตนเองหรือการกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) เป็นแนวทางที่ต้องอาศัยผู้ให้บริการแต่ละเจ้าหรือในกลุ่มองค์กรวิชาชีพ สร้างกรอบการดูแลตนเองขึ้นมา โดยเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับคุณภาพของเนื้อหาและจรรยาบรรณ วิธีการนี้ให้อิสระแก่ผู้ให้บริการ มีความยืดหยุ่น เข้าใจธรรมชาติของระบบตลาดและจรรยาบรรณในแวดวงวิชาชีพ รวมถึงมีความสามารถในการปรับตัวได้ง่ายกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ และยังเป็นการส่งเสริมระบบการค้าโลกที่ผู้เป็นเจ้าของแพลตฟอร์มรายใหญ่มักเป็นต่างชาติ แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คือ ความยินยอมและเต็มใจที่จะออกมาตราการมาดูแลตนเอง ความโปร่งใสในการดูแลตนเอง รวมถึงบทลงโทษหรือการปรับปรุง โดยสรุปแล้วแนวทางนี้ทำให้เกิดความเสรีและการขับเคลื่อนไปตามระบบโลก แต่ในบริบทไทยซึ่งคุ้นเคยกับการทำงานร่วมกับภาครัฐ อาจจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการกำกับดูแลโดยวิธีอื่น ๆ ด้วย

และประเภทที่สาม คือ การกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) เป็นทางเลือกที่ผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลโดยภาครัฐและการกำกับดูแลกันเองหรือดูแลตนเอง ข้อดีคือ สามารถใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐเข้ามาใช้ไปพร้อม ๆ กับการมีส่วนร่วมขององค์กรวิชาชีพหรือกลุ่มผู้ประกอบการได้ ดังนั้น ข้อดีของการกำกับดูแลร่วม คือ สามารถเข้าใจธรรมชาติของผู้ให้บริการกันเองโดยที่รัฐยังสามารถเข้ามาส่งเสริมหรือสร้างกรอบบางประการได้ แต่วิธีการนี้จำเป็นต้องศึกษาให้ชัดเจนเพิ่มเติมว่าจะส่งเสริมกันอย่างไร เช่น รัฐเข้ามาดูแลด้านกฎระเบียบในการดำเนินกิจการ สร้างการส่งเสริมผู้สร้างสรรค์และผู้ประกอบกันไปพร้อม ๆ กับมีบทลงโทษในเชิงของการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค โดยตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจในองค์กรวิชาชีพหรือผู้ประกอบการที่จะมีมาตรฐานเนื้อหาทั่วไปในทางเดียวกัน แต่ต้องดำรงไว้ซึ่งอิสระในการสร้างสรรค์เนื้อหาที่หลากหลายของผู้ผลิตด้วย

4.6 กรณีศึกษาการกำกับดูแลสื่อแพลตฟอร์มโอททีในต่างประเทศ

ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และปรกรณ์ วิญญูหัตถกิจ (2566) ได้ศึกษาการผลิตเนื้อหาของสตรีมมิงและโอทีทีไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ ผู้ถูกกำกับดูแล เนื้อหารายการ และการส่งเสริมการผลิตเนื้อหา ดังนี้

ในประเด็นผู้ถูกกำกับดูแล ปัจจุบันมีแนวทางกำกับผู้ถูกกำกับดูแลอยู่สองแนวทาง แนวทางแรก คือ กำกับบริการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิงและการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอแอชริง แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ราชอาณาจักรเดนมาร์กและสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมถึงสหภาพยุโรปใช้ในช่วงหลัง ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) และแนวทางที่สอง คือ กำกับเฉพาะการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิง แต่ไม่กำกับการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอแอชริงพร้อมกันในช่วงแรก โดยอาจกำกับเพิ่มเติมเฉพาะแพลตฟอร์มวิดีโอแอชริงที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในภายหลัง แนวทางนี้เป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปใช้ก่อน ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563)

ในประเด็นเรื่องเนื้อหารายการ ปัจจุบันมีแนวทางในการกำกับเนื้อหาของวิดีโอออนไลน์ตามด้อยสองประเภท คือ แนวทางแรกเป็นการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ออกมากำกับเนื้อหาเฉพาะเรื่อง เช่น การคุ้มครองเนื้อหาที่ผู้เยาว์สามารถรับชมได้ และคุ้มครองไม่ให้มีเนื้อหาลามก ส่งเสริมความรุนแรงและเกลียดชัง ดังเช่นในราชอาณาจักรเดนมาร์กและสหภาพยุโรป และการคุ้มครองเนื้อหาที่ผู้เยาว์สามารถรับชมได้ และคุ้มครองเนื้อหาไม่ให้เป็นการทำลายความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังเช่นในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่วนแนวทางที่สองเป็นการใช้กฎหมายทั่วไปในการบังคับใช้ ไม่ใช่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกเป็นการเฉพาะ ดังเช่นการใช้กฎหมายกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

และประเด็นสุดท้าย เรื่องการส่งเสริมการผลิตเนื้อหา ปัจจุบันมีแนวทางการส่งเสริมการผลิตเนื้อหาวิดีโอออนไลน์ตามด้อยสามประเภท คือ แนวทางแรก เป็นการสร้างกลไกส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยผ่านกองทุนที่เก็บรายได้จากผู้ประกอบการรายใหญ่ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการจัดตั้งกองทุนร่วมระหว่างสื่อในประเทศและต่างประเทศเพื่อระดมทุนสนับสนุนรายได้ในการผลิตเนื้อหาของผู้ประกอบการรายย่อย แนวทางที่สอง เป็นการสร้างกลไกส่งเสริมให้พื้นที่ออกอากาศหรือสตรีมมิงกับภาพยนตร์บางประเภทของผู้ประกอบการรายย่อย เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์กกำหนดให้แพลตฟอร์มต้องมีเนื้อหาสัญชาติยุโรปไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 หรือการที่สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ออกกฎระเบียบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ผลิตเนื้อหาด้วยการกำหนดพื้นที่ในการเผยแพร่เนื้อหาของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศไม่ให้เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน รวมถึงกำหนดส่วนแบ่งการตลาดของผู้ให้บริการโอทีที ไม่ให้เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกบริการแพคเกจและเสียงหรือบริการโทรทัศน์ทุกแพลตฟอร์ม (รมิดา จรินทร์พิทักษ์, 2560) ขณะที่แนวทางที่สาม เป็นการสร้างกลไกส่งเสริมเนื้อหาผ่านการรวมตัวสนับสนุนนโยบายและทุนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งออกวัฒนธรรมโดยตรง เช่น นโยบายส่งเสริมวัฒนธรรมสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เรียกว่า “Hallyu” และนโยบายส่งเสริมการส่งออกวัฒนธรรมญี่ปุ่น เรียกว่า “Cool Japan” รวมถึงมาตรการทางภาษีเพื่อลดภาษีเงินได้การผลิตเนื้อหา

5. ผลการศึกษา

5.1 ความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อจากธุรกิจโอทีทีและสตรีมมิง

5.1.1 ความเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาที่ออกอากาศทางโทรทัศน์สู่สตรีมมิง

ในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพโดยเฉพาะกิจการโทรทัศน์ นอกจากสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมเดิมจะต้องแข่งขันกันเองระหว่างโทรทัศน์ระบบทีวีดิจิทัล ทีวีดาวเทียม เคเบิลทีวีแล้ว ยังต้องเข้าสู่การแข่งขันกับแพลตฟอร์มออนไลน์ด้วย แต่ขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ในรูปแบบดั้งเดิม (Linear) ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการโอทีทีทีวีซึ่งไม่ใช่ผู้ลงทุนผลิตเนื้อหา รวมทั้งไม่ต้องลงทุนทำสถานีโทรทัศน์หรือโครงข่ายโทรทัศน์เพื่อให้บริการนั้น กลับไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลดังกล่าว จึงทำให้เกิดการได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการบริการ (รมิตา จรินทร์พิทักษ์, 2560) ในปัจจุบันผู้ประกอบการโอทีทีทีวียิ่งกลายมาเป็นผู้ลงทุนผลิตเนื้อหาด้วย ยิ่งทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันขึ้นอีก ความไม่สมดุลในการกำกับดูแลเมื่อพิจารณารายได้และต้นทุนจากการกำกับดูแลทีวีดั้งเดิมและโอทีทีทีวี จะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการทีวีดั้งเดิมมีต้นทุนอย่างชัดเจน เช่น ค่าธรรมเนียมรายปี เป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสในการประกอบการ แต่ผู้ให้บริการสตรีมมิงไม่ต้องรับภาระต่อต้นทุนอย่างชัดเจนซึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายและการกำกับดูแล (ฐรี สิริสุนทร และพิจิตรา ศุภสวัสดิ์กุล, 2566)

ความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อจากธุรกิจโอทีทีทีวีพิจารณาได้ในสองมิติ คือ มิติของผู้บริโภค โอทีทีทีวีทำให้ผู้บริโภค สามารถเลือกเนื้อหาที่จะรับชมได้ตลอดเวลาในทุกสถานที่ที่มีสัญญาณอินเทอร์เน็ต จากพฤติกรรมผู้บริโภค พบว่า ผู้บริโภคมีแนวโน้มจะใช้เวลาไปกับการรับชมเนื้อหามากเกินไปจนเกิดความจำเริญในแต่ละวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับชมเนื้อหาตลอดทั้งวันทั้งคืนติดต่อกันโดยไม่พัก (Binge-watching) และมีติ่งผู้ผลิตเองก็มีแนวโน้มที่จะผลิตเนื้อหาต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นภาระให้กับผู้ผลิตในด้านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น

ในปัจจุบันมีแพลตฟอร์มเนื้อหาจำนวนมากให้บริการในประเทศไทย ได้แก่ เน็ตฟลิกซ์ (Netflix), ดิสนีย์พลัส ฮอตสตาร์ (Disney+ Hotstar), เอชบีโอโก (HBO GO), ไพรม์วิดีโอ (Prime Video), วีทีวี (WeTV) และไอควิอี (IQIYI) โดยเน็ตฟลิกซ์เป็นแพลตฟอร์มเนื้อหาที่ทรงอิทธิพลอย่างมากในช่วงการขยายธุรกิจไปเป็นแพลตฟอร์มระดับโลก ทั้งในด้านอุตสาหกรรมสื่อ โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี ในเชิงนโยบายสื่อและพฤติกรรมผู้บริโภคเนื้อหาสื่อ (McDonald & Smith-Rowsey, 2016) และยังเป็นตัวอย่างของแพลตฟอร์มที่มีอำนาจสูงเหนือกว่าผู้ให้บริการเครือข่าย (Provider) ทั้งด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียงเนื้อหา เช่นเดียวกับแพลตฟอร์มเนื้อหาเสียงและดนตรีอย่าง สปอติฟาย (Spotify) หรือ ไอทูนส์ (iTunes) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การที่ผู้ให้บริการเอไอเอส (AIS) และทรู (True) รวมทั้งผู้ให้บริการ

อุปกรณ์โทรศัพท์ซัมซุง (Samsung) ต่างสร้างความร่วมมือในการเสนอขายสินค้าและบริการกับเน็ตฟลิกซ์ (Archer, 2020) เน็ตฟลิกซ์ไม่เพียงแต่พยายามรวบรวมแต่ละพื้นที่ในห่วงโซ่อุตสาหกรรมการผลิตและสร้างสรรค์เนื้อหาเท่านั้น แต่ยังกลายเป็นเจ้าของพื้นที่ในแต่ละขั้นในห่วงโซ่ด้วย ตัวอย่างของเน็ตฟลิกซ์ยังสะท้อนให้เห็นว่า แพลตฟอร์มสตรีมมิงระดับโลกได้กลายเป็นผู้กำหนดพฤติกรรมในการรับสารและประสบการณ์ของผู้ชมผู้บริโภค เช่น การสร้างวัฒนธรรมดูเนื้อหาประเภทซีรีส์หลายตอนติดต่อกันทั้งวันทั้งคืนโดยไม่พัก (Jenner, 2018) และมีเนื้อหาทั้งไทยและต่างประเทศในรูปแบบของภาพยนตร์ ละคร ซีรีส์ รายการเกมโชว์ สารคดีจำนวนมาก เน็ตฟลิกซ์ทำหน้าที่เสมือนผู้คัดสรรคัดเลือกเนื้อหาต่าง ๆ ตามประเภทรสนิยมของผู้ชม ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ระดับชาติ และระดับภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก รวมถึงแนะนำเนื้อหาที่เน็ตฟลิกซ์อยากให้ชมไว้ที่หน้าแรกของแพลตฟอร์มเพื่อชักนำผู้บริโภคเสมือนการบังคับให้ชมอีกด้วย (Ramasoota & Kitikamdhorn, 2021)

ในทวิปัญญการเข้ามาของผู้มีอำนาจในห่วงโซ่อุตสาหกรรมภาพยนตร์รายใหม่อย่างผู้เป็นเจ้าของแพลตฟอร์มสตรีมมิง คือ ผู้มีอำนาจจากฝั่งผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดทิศทางในอนาคตของอุตสาหกรรม แพลตฟอร์มสตรีมมิงก่อให้เกิดระบบนิเวศใหม่ ส่งผลให้ผู้ผลิตรายเล็กไม่สามารถแข่งขันได้ เว้นแต่จะเปลี่ยนมาเป็นผู้ร่วมมือและเครือข่ายสนับสนุนแทน (Salvador et al., 2019) ซึ่งสอดคล้องกับกรณีของไทยที่ปัจจุบันผู้ผลิตเนื้อหากลายเป็นผู้ร่วมผลิตและสร้างสรรค์กับบริษัทแพลตฟอร์มสตรีมมิงเช่นในกรณีของเน็ตฟลิกซ์ ขณะที่สหรัฐอเมริกามีการวิเคราะห่มุมมองของผู้ผลิตและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไว้ว่า ผู้บริหารของบริษัทผู้ให้บริการสตรีมมิงได้กลายเป็นผู้ผลิตภาพยนตร์ด้วยโดยตัดสินใจสร้างภาพยนตร์หรือเนื้อหาแบบใดจากข้อมูลที่เก็บได้จากแพลตฟอร์มว่าจะสามารถตอบสนองต่อการสร้างฐานลูกค้าใหม่หรือทำให้เกิดการสมัครสมาชิกกับแพลตฟอร์มได้หรือไม่ เพื่อเน้นการสร้างเนื้อหาให้เข้าถึงตลาดผู้บริโภคในวงกว้างและหลากหลาย (Hadida et al., 2020) ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของผู้สร้างและผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยเช่นกัน (วิโรจน์ สุทธิสีมา, 2564)

ในภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ที่เกิดจากการเข้ามาของแพลตฟอร์มสตรีมมิงในประเทศไทย ทำให้ลดการผูกขาดการแข่งขันหรือลดการมีอำนาจเหนือตลาดของบริษัทโรงภาพยนตร์ เนื่องจากเดิมโรงภาพยนตร์คือใหญ่เป็นผู้ควบคุมห่วงโซ่อุตสาหกรรมภาพยนตร์อย่างเบ็ดเสร็จ การเข้ามาของแพลตฟอร์มสตรีมมิงทำให้ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์รายย่อยสามารถนำภาพยนตร์เฉพาะทาง ภาพยนตร์ที่มีทุนสร้างน้อยเข้าสตรีมมิงได้ ทั้งภาพยนตร์ที่เข้าฉายโรงภาพยนตร์ในช่วงเวลาสั้น ๆ ไปแล้วหรือยังไม่ได้เข้าฉาย ซึ่งแพลตฟอร์มสตรีมมิงระดับโลกอย่างเน็ตฟลิกซ์, ไลน์ ทีวี (LINE TV) และวีว (VIU) เปิดรับเนื้อหาเหล่านี้ไปสตรีมมิง (Ramasoota & Kitikamdhorn, 2021) กรณีตัวอย่างของภาพยนตร์ที่ได้รับประโยชน์จากการที่ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสามารถขายลิขสิทธิ์ให้กับสตรีมมิงเน็ตฟลิกซ์เนื่องจากประสบปัญหาไม่สามารถหาโรงฉายภาพยนตร์ได้ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของภาพยนตร์อย่างมีนัยสำคัญ (Kim & Kim, 2017) เช่น ภาพยนตร์เรื่อง The Cave นางนอน (2562) ที่ไม่สามารถหาโรงฉายภาพยนตร์ในวงกว้างได้ และภาพยนตร์เรื่อง The Maid สาวลับใช้ (2563) ที่ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ไม่สามารถหาโรงฉายภาพยนตร์ได้เช่นกัน

5.1.2 ความเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมเชิงการบริหารจัดการเนื้อหาและเชิงเนื้อหาและความคิดสร้างสรรค์

ในด้านวัฒนธรรมเชิงการบริหารจัดการเนื้อหา แพลตฟอร์มสตรีมมิงยังคงพัฒนาภาพรวมของเนื้อหาให้เป็นสากลและตอบสนองต่อผู้ชมนานาชาติ ขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่นตามลักษณะของผู้ผลิตในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้เกิดมูลค่าในตัวเนื้อหาซึ่งแปลกใหม่และหาจากที่อื่นไม่ได้ เช่น กลยุทธ์ “GLT” (Globalization/Internationalization, Localization, and Translation) ของเน็ตฟลิกซ์หรือกลยุทธ์ “Long Tail” เพื่อนำเสนอเนื้อหาท้องถิ่น (Local content) ให้เหมาะกับแพลตฟอร์มสตรีมมิงของผู้ประกอบการไทย ภายใต้แนวคิดรายได้จากสินค้าหมวดรองที่เมื่อรวมกันแล้วอาจจะเป็นสินค้าขายดี ทำรายได้มากกว่าสินค้าที่เป็นหมวดหลักได้ (“คนไทยชอบดูคอนเทนต์เรียล ๆ”, 2565)

ปัจจัยสำคัญที่แรงให้ผู้ชมและผู้บริโภคไทยสนใจเนื้อหาบนแพลตฟอร์มสตรีมมิงมากขึ้น เกิดจากคลื่นวัฒนธรรมเกาหลีใต้ (Hallyu) ในช่วง ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ส่งออกสินค้าทางวัฒนธรรมภายใต้แนวคิดอำนาจอ่อนหรือพลังอำนาจโน้มน้าวใจ (Soft power) ด้วยภาพยนตร์ซีรีส์ และผ่านผลงานเพลงของศิลปิน K-Pop ขณะที่สตรีมมิงเน็ตฟลิกซ์ก็มีภาพยนตร์และซีรีส์เกาหลีใต้ให้ผู้ชมรับชมผ่านแพลตฟอร์มมากขึ้นในช่วงปีนี้ด้วยเช่นกัน (Ramasoote & Kitikamdhorn, 2021)

แพลตฟอร์มสตรีมมิงยังขยายแผนงานการผลิตจากภาพยนตร์ความยาวประมาณ 2 ชั่วโมงไปเป็นเนื้อหาแบบซีรีส์ที่มีจำนวนตอนหลายตอน โดยมีมากกว่า 6-8 ตอนขึ้นไป ตอนละประมาณ 45 นาทีถึง 1 ชั่วโมง เพื่อดึงผู้ชมให้อยู่กับแพลตฟอร์มนานที่สุด หายยสตรีมมิงออกอากาศ 1-2 ตอนต่อสัปดาห์ และทำให้ผู้ชมต้องติดตามเนื้อหาต่อเนื่องเรื่องเป็นเวลาหลายเดือน ด้วยวิธีการวัดผลความสำเร็จจากปริมาณการรับชมสตรีมมิงของผู้ชมทำให้แพลตฟอร์มสตรีมมิงสามารถคำนวณต้นทุนการผลิตและนำไปสู่การวางแผนผลิต ทั้งการเลือกโครงเรื่องและสถานที่ถ่ายทำที่เหมาะสมในเรื่องต่อ ๆ ไป

นอกจากนี้ หากพิจารณากรณีของต่างประเทศในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ช่วง ค.ศ. 2020 - 2021 (พ.ศ. 2563 - 2564) จะพบว่า เครือข่ายโรงภาพยนตร์รายใหญ่ที่สุดในโลกจากสหรัฐอเมริกา มีรายได้ลดลงอย่างมาก บริษัทสตูดิโอภาพยนตร์ได้ปรับตัวนำภาพยนตร์ที่ตั้งใจจะฉายโรงภาพยนตร์ไปสตรีมลงแพลตฟอร์มสตรีมมิงพร้อมกันกับการเข้าฉายโรงภาพยนตร์ (ปราณ สุวรรณทัต และรชต สนิท, 2564) ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องจากทางผู้ผลิตกับบริษัทสตูดิโอ เนื่องจากผิดข้อตกลงในสัญญาที่ระบุว่า ภาพยนตร์ที่ว่าจ้างให้ผลิตขึ้นนั้นจะถูกนำไปฉายโรงภาพยนตร์ก่อนแล้วจึงนำไปเผยแพร่ในระบบอื่นในภายหลัง (Barnes & Sperling, 2020) จากสถานการณ์ข้างต้น ทำให้ผู้บริโภคจำนวนหนึ่งตัดสินใจชมภาพยนตร์ในแพลตฟอร์มสตรีมมิงแทนที่จะชมในโรงภาพยนตร์ซึ่งมีราคาตั๋วสูงกว่ามาก

ด้านการผลิตและจัดจำหน่ายเนื้อหา เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดฉายในโรงภาพยนตร์และโฮมวิดีโอหรือดีวีดี พบว่า แพลตฟอร์มสตรีมมิงเข้ามาแทนที่ธุรกิจโฮมวิดีโอ ทำให้การขายดีวีดีในปัจจุบันหายไปจากตลาด และสตรีมมิงเข้ามาแทนที่ตลาดในส่วนนี้เกือบทั้งหมด เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

หรือประเทศแถบละตินอเมริกา (Jung & Melguizo, 2023) ส่วนช่องว่างของเวลาฉาย (Window) ระหว่างการเข้าฉายภาพยนตร์ในโรงกับสตรีมมิง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญสำหรับภาพยนตร์ที่จะเก็บรายได้ ขณะฉายโรงได้ระยะเวลานานที่สุด (Sharma, et al. 2023) ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ช่องว่างของเวลาฉายลดลงสั้นลงกว่าเดิม โดยปัจจุบันอยู่ที่ 45-90 วัน นับจากฉายในโรงภาพยนตร์วันแรก

5.2 การกำกับดูแลและส่งเสริมเนื้อหาในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ ภายใต้อาณัติการเปลี่ยนแปลงจากธุรกิจโอทีที

5.2.1 แนวทางการกำกับดูแลธุรกิจโอทีทีของไทยที่ผ่านมา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพของไทย ในปัจจุบัน จากรายงานการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ สาขาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ของ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (2564) ระบุว่า 3 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) และสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการขาดการบูรณาการในการบริหารจัดการและกำกับดูแลของแต่ละหน่วยงานอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมและพัฒนา อุตสาหกรรมสร้างสรรค์

ในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในฐานะประธานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ โอทีที หรือ ผู้ให้บริการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ได้เชิญกลุ่มผู้ผลิตคอนเทนต์บนแพลตฟอร์มยูทูบ (YouTube) หรือยูทูบเบอร์ (YouTuber) เข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงขอบเขต ขั้นตอน และแนวทางการให้บริการโอทีทีในประเทศไทย โดยมีผู้ผลิตคอนเทนต์บนยูทูบ จำนวน 44 ราย มาร่วมรับฟัง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ยูทูบเบอร์ล้วนเป็นสื่อมวลชนหรือบริษัทบันเทิงขนาดใหญ่ ชัดกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ที่ผู้บริโภคสามารถสร้างเนื้อหาได้เอง ทำให้เกิดยูทูบเบอร์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ในปีเดียวกัน กสทช. ยังได้พยายามกำกับดูแลผู้ให้บริการโอทีที 2 บริษัท คือ เฟซบุ๊ก (Facebook) และยูทูบ ดำเนินธุรกิจ ภายใต้อาณัติการบรรษัทธรรมภิบาลที่ต้องประกอบธุรกิจอย่างเป็นธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคมตาม พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (6) (“โหด! กสทช. สั่งเอเจนซีระงับโฆษณา”, 2560)

แนวทางดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางของต่างประเทศในการกำหนดให้ผู้ให้บริการโอทีทีต้อง ลงทะเบียนแสดงตัวตนหรือรับใบอนุญาต รวมถึงนำกฎหมายลิขสิทธิ์มาใช้เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ (รมิตา จรินทร์พิทักษ์, 2560) อย่างไรก็ตาม จากกรณีดังกล่าว ยังไม่เกิดสภาพบังคับตามกฎหมายที่เฟซบุ๊กและยูทูบจะต้องปฏิบัติตามแนวทางของ กสทช. และไม่เคย เกิดกรณีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษตามกฎหมายกับ 2 ผู้ให้บริการโอทีที คือ เฟซบุ๊กและยูทูบขึ้นจริง

5.2.2 ปัญหาแนวทางการกำกับดูแลธุรกิจโอทีทีในปัจจุบัน

ช่องว่างทางกฎหมายของการกำกับดูแลเนื้อหาในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ ยังอยู่ที่การจัดสรรหน่วยงานภาครัฐเข้ามารับผิดชอบ โดยแม้ในปัจจุบันจะมีสำนักงาน กสทช. ทำหน้าที่ ออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เผยแพร่เนื้อหาผ่านระบบอินเทอร์เน็ต แต่สำนักงาน กสทช. จะ กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น ไม่สามารถกำกับดูแลไปถึงผู้ผลิตเนื้อหา ในแพลตฟอร์มต่าง ๆ ได้ ทั้งแพลตฟอร์มสตรีมมิงของไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะหากบริษัทแพลตฟอร์ม สตรีมมิงนั้น ๆ ไม่ได้จดทะเบียนบริษัทเพื่อดำเนินกิจการในไทย ยิ่งอยู่นอกเหนือเขตอำนาจของ กสทช. ขณะที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีขอบเขตอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมการกระทำผิด ที่เป็นอาชญากรรมทางไซเบอร์ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในลักษณะของการปิดเซิร์ฟเวอร์ (Server) หรือการเข้าถึงเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม เท่านั้น แต่ไม่สามารถกำกับลงไปถึงแนวทางการผลิตเนื้อหาในแพลตฟอร์มต่าง ๆ ได้เช่นกัน (Ramasoota & Kitikamdhorn, 2021)

5.2.3 ผลการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลธุรกิจโอทีทีของต่างประเทศในปัจจุบัน

จากปัญหาดังกล่าว มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมเนื้อหาในอุตสาหกรรม กระจายเสียงและแพร่ภาพ ซึ่งปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และปรกรณ์ วิญญูหัตถกิจ (2566) ได้อธิบายในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการผลิตเนื้อหาของสตรีมมิงและโอทีทีไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ ผู้ถูกกำกับดูแล เนื้อหารายการ และการส่งเสริมการผลิตเนื้อหา ดังนี้

ในประเด็นผู้ถูกกำกับดูแล ปัจจุบันมีแนวทางกำกับผู้ถูกกำกับดูแลอยู่สองแนวทาง แนวทางแรก คือ กำกับการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิงและการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงธุรกิจ มีข้อดีตรงที่เป็น การกำกับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มอย่างเท่าเทียมทุกประเภท แต่ข้อเสียคือ หน่วยงานกำกับดูแลจะมีภาระ หน้าที่มากกว่าการกำกับผู้ให้บริการประเภทใดประเภทหนึ่ง ขณะที่แนวทางที่สอง คือ กำกับดูแลเฉพาะ การให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิง แต่ไม่กำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงธุรกิจพร้อมกันในช่วงแรก โดยอาจจะกำกับดูแลเพิ่มเติมเฉพาะแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ข้อดีคือ การจัดสรร แบ่งภาระในการผลิตเนื้อหาหรือค่าธรรมเนียมให้ตกอยู่กับผู้ประกอบการแพลตฟอร์มรายใหญ่ที่มีรายได้ สูงกว่า ทำหน้าที่แบกรับต้นทุนของทั้งอุตสาหกรรมซึ่งคาดหมายได้ว่า จะทำได้ดีกว่าให้เป็นภาระของผู้ประกอบการ รายย่อย แต่ข้อเสียคือ เป็นการผลักภาระให้ผู้ประกอบการรายใหญ่และเป็นการกำกับอย่างไม่เท่าเทียม

ในประเด็นเรื่องเนื้อหารายการ ปัจจุบันมีแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาของวิดีโอออนไลน์ อยู่สองประเภท แนวทางแรกเป็นการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ออกมากำกับดูแลเนื้อหาเฉพาะเรื่อง เช่น การคุ้มครองเนื้อหาที่ผู้เยาว์สามารถรับชมได้ ไม่ให้มีเนื้อหาลามก ส่งเสริมความรุนแรงและเกลียดชัง และคุ้มครองเนื้อหาไม่ให้มีเนื้อหาที่บ่อนทำลายความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ แนวทางนี้

มีข้อดีตรงที่จะเกิดการกำกับดูแลที่เท่าเทียมกันระหว่างกิจการโทรทัศน์เดิมและแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์ แต่ข้อเสียคือ การที่ผู้ประกอบการต้องรับภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไปและกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เฉพาะที่ซ้ำซ้อนกัน ขณะที่แนวทางที่สอง เป็นการใช้กฎหมายทั่วไปในการบังคับใช้ ไม่ใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกเป็นการเฉพาะ ข้อดีคือ ผู้ประกอบการไม่มีภาระมากนักในการปฏิบัติตามกรอบกว้าง ๆ ของกฎหมาย และกฎเกณฑ์ เอื้อต่อความสามารถในการผลิตเนื้อหาอย่างสร้างสรรค์ ตรงกับความต้องการผู้บริโภคหรือผู้ชมได้มากขึ้น แต่ข้อเสียคือ ความไม่เท่าเทียมระหว่างการกำกับกิจการโทรทัศน์เดิมและแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์

และประเด็นสุดท้ายเรื่องการส่งเสริมการผลิตเนื้อหา ปัจจุบันมีแนวทางการส่งเสริมการผลิตเนื้อหาวิดีโอออนไลน์อยู่สามประเภท คือ แนวทางแรก การสร้างกลไกส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยผ่านกองทุนที่เก็บรายได้จากผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยความเสี่ยงของแนวทางนี้คือ หากกองทุนที่ตั้งขึ้นบริหารจัดการไม่ดี จะทำให้การส่งเสริมไม่มีประสิทธิภาพ แนวทางที่สอง เป็นการสร้างกลไกส่งเสริมให้พื้นที่ออกอากาศหรือสตรีมมิงกับภาพยนตร์บางประเภทของผู้ประกอบการรายย่อย และจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศให้ไม่เกินสัดส่วนของส่วนแบ่งการตลาดที่หน่วยงานของประเทศนั้น ๆ กำหนด ข้อเสียของแนวทางนี้คือ การผลักภาระไปให้กับผู้ประกอบการรายใหญ่หรือเจ้าของแพลตฟอร์ม ขณะที่แนวทางที่สาม เป็นการสร้างกลไกส่งเสริมเนื้อหาผ่านการรวมตัวสนับสนุนนโยบายและทุนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งออกวัฒนธรรมโดยตรง เช่น นโยบายส่งเสริมคลื่นวัฒนธรรมและนโยบายส่งเสริมการส่งออกวัฒนธรรม รวมถึงมาตรการทางภาษีเพื่อลดภาษีจูงใจการผลิตเนื้อหา ซึ่งข้อเสียคือ ไม่ใช่ทุกประเทศที่มีศักยภาพและงบประมาณในการสร้างมาตรการและแนวทางส่งเสริมคลื่นวัฒนธรรมและนโยบายส่งเสริมการส่งออกวัฒนธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว

6. การอภิปรายผล

จากปัญหาแนวทางการกำกับดูแลและส่งเสริมด้านการผลิตคอนเทนต์หรือเนื้อหาของไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจโอทีที นำมาสู่การอภิปรายผลเพื่อแสดงให้เห็นว่า แนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเนื้อหา สามารถทำได้ทั้งการกำกับดูแลและการส่งเสริม โดยเฉพาะแนวทางในการกำกับดูแล การให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิง แต่ไม่กำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงพร้อมกันในช่วงแรก ซึ่งจะเห็นว่า การใช้กฎหมายทั่วไปโดยไม่ใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกเป็นการเฉพาะ และสร้างกลไกส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยผ่านกองทุนที่เก็บรายได้จากผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจมากและทุนในการประกอบธุรกิจสูง เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลของไทยที่ยังไม่เคยมีแนวทางและมาตรการกำกับดูแลแพลตฟอร์มโอทีทีที่สตรีมมิงมาก่อน

นอกจากนี้ ควรนำยุทธศาสตร์และแนวทางของการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ สาขาภาพยนตร์และวิทัศน์ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (2564) มาปรับใช้ เป็นการนำเสนอ

ยุทธศาสตร์ 2 ด้าน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ สาขาการกระจายเสียง ได้แก่ การกำกับดูแลด้วยการยกระดับปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรม (Infrastructure enhancement) และการสนับสนุนการผลิตและพัฒนาเนื้อหาให้หลากหลายและมีคุณภาพ (Content bloom and development) เนื่องจากเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลของไทยที่ยังไม่เคยมีแนวทางและมาตรการกำกับดูแลแพลตฟอร์มโอทีทีสตรีมมิงมาก่อนเช่นกัน กล่าวคือ

6.1 การเพิ่มมาตรการกำกับดูแลด้วยการยกระดับปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรม

จากแนวทางในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ และประเทศไทยยังมีมาตรการกำกับบริหารเนื้อหาบนแพลตฟอร์มโอทีทีที่ไม่ครอบคลุมในประเด็นผู้ถูกกำกับดูแล การเข้าสู่ตลาด เนื้อหารายการ การโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขัน การส่งเสริม และค่าธรรมเนียมและภาษีอากร ดังนั้น การพิจารณาเพื่อยกระดับปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรมจึงควรเริ่มดำเนินการ ไม่มุ่งเพียงประเด็นเรื่องการกำกับดูแลเท่านั้น แต่ต้องชั่งน้ำหนักกับการส่งเสริมเนื้อหาในตลาดด้านการผลิตและเผยแพร่ระดับโลกที่แข่งขันกันสูงด้วยภาครัฐและภาคเอกชนควรสร้างความร่วมมือวางแผนกำกับดูแลเนื้อหาและผู้ผลิตเนื้อหาที่ชัดเจน เช่น การกำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิง แต่ไม่กำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอจริงพร้อมกันในช่วงแรก เพื่อจะได้กำกับดูแลบริการกลุ่มแรกให้สำเร็จ เห็นผลเป็นรูปธรรมจริงเสียก่อน สร้างแนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน และดึงภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบริษัทแพลตฟอร์มต่างชาติ หรือผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศไทยเข้าสู่ความร่วมมือในการกำกับดูแล ขณะเดียวกันควรต้องสร้างแนวทางร่วมกันในการลดภาระและอุปสรรคในการกำกับดูแลเนื้อหา ค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ ส่งเสริมผู้ผลิตเนื้อหาของไทยให้มีอำนาจต่อรอง มีศักยภาพที่เพียงพอในการเข้าสู่ตลาด การสร้างเนื้อหารายการ และการโฆษณาเผยแพร่เนื้อหาไปสู่ระดับสากล

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นด้านกฎหมายลิขสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการผูกขาดทรัพย์สินทางปัญญาหรือลิขสิทธิ์ในเนื้อหาภาพยนตร์ของบริษัทแพลตฟอร์มสตรีมมิง เนื่องจากเมื่อบริษัทสตรีมมิงกลายเป็นผู้ออกทุนสร้างภาพยนตร์ ลิขสิทธิ์ของผลงานสร้างมักตกเป็นของบริษัทสตรีมมิงตามที่ตกลงในสัญญา ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมภาพยนตร์ที่ให้แนวทางและดูแลปัญหานี้ หากในอนาคตสัดส่วนของภาพยนตร์สตรีมมิงมากขึ้นกว่าที่เข้าฉายในโรงภาพยนตร์ในรูปแบบเดิมในปัจจุบัน ก็มีแนวโน้มที่ลิขสิทธิ์ของผลงานภาพยนตร์ส่วนใหญ่ในอนาคตจะตกเป็นของบริษัทสตรีมมิงต่างชาติ และทำให้ผลประโยชน์จากรายได้งานสร้างสรรค์ตกเป็นของต่างชาติ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานกำกับดูแลภาพยนตร์จึงควรจัดการปัญหาการถือครองลิขสิทธิ์ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้ผู้ผลิตเนื้อหาไทยซึ่งได้รับผลกระทบจากบริษัทสตรีมมิงต่างชาติ และกำหนดการบริหารจัดการลิขสิทธิ์ในสัดส่วนที่เหมาะสมด้วย

6.2 การส่งเสริมด้านการผลิตและพัฒนาเนื้อหาให้หลากหลายและมีคุณภาพ

กสทช. ควรกำหนดขอบเขตของบริการโอทีทีให้ชัดเจน ครอบคลุมทุกบริการบนอินเทอร์เน็ตและใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ กำหนดให้มีการจดทะเบียนหรือแต่งตั้งตัวแทนในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการไทยและต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวทางการกำกับดูแลกันเองระหว่างองค์กรผู้ผลิตและสร้างสรรค์เนื้อหา โดยภาครัฐมีหน้าที่เพียงกำหนดกรอบนโยบายในการกำกับดูแลแบบกว้าง ๆ เน้นการสนับสนุนมากกว่าควบคุม เป็นอีกหนึ่งแนวทางกำกับดูแลที่หลายประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการกำกับดูแลสื่อใช้ในยุคปัจจุบัน (Henriques, 2021; Lampe & McRae, 2021)

กสทช. และสำนักงาน กสทช. สามารถเป็นเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างกลไกส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยผ่านกองทุนที่เก็บรายได้จากผู้ประกอบการรายใหญ่ ควบคู่ไปกับการสร้างกลไกส่งเสริมให้พื้นที่ออกอากาศหรือสตรีมมิ่งกับภาพยนตร์บางประเภทของผู้ประกอบการรายย่อย และยังสามารถสร้างกลไกส่งเสริมเนื้อหาผ่านการรวมตัวสนับสนุนนโยบายและทุนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งออกวัฒนธรรมโดยตรง เช่น กระทรวงวัฒนธรรม ตัวอย่างความร่วมมือที่สำนักงาน กสทช. สามารถพัฒนาร่วมกับภาครัฐและเอกชนต่างชาติได้ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 52 กำหนดให้อำนาจไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ารายการใดเป็นประโยชน์ต่อสังคม หรือสมควรส่งเสริมให้มีการผลิตรายการ หรือผู้ประกอบการรายใดปฏิบัติตามมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของศิลปินและคนด้อยโอกาส ตามมาตรา 36 คณะกรรมการอาจพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยหนึ่งในเนื้อหาที่เห็นสมควรให้ส่งเสริมก็คือรายการที่มีศักยภาพในการผลิตร่วมกับต่างประเทศ

7. บทสรุป

จากปัญหาการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมและทันสมัยในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเนื้อหาภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีโอทีทีที่สตรีมมิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งควรเป็นแนวทางที่เท่าทันต่อผู้ให้บริการแพลตฟอร์มข้างต้น ขณะเดียวกันแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวควรต้องมีทั้งมาตรการกำกับและส่งเสริมการผลิตเนื้อหาควบคู่กันไปท่ามกลางสภาพการแข่งขันที่สูงในตลาดการผลิตเนื้อหาระดับโลก

ปัจจัยสำคัญของปัญหาเกิดจากกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำกับดูแลการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโอทีทีสตรีมมิ่ง ยากจะปรับปรุงให้เท่าทันต่อพัฒนาการเทคโนโลยีแบบผสมผสาน (Convergence) ภูมิทัศน์สื่ออุตสาหกรรมการผลิตเนื้อหาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วภายหลังการมาถึงของเทคโนโลยีธุรกิจโอทีทีและสตรีมมิ่ง หน่วยงานกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยควรมีแนวทางเพื่อกำกับและส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ และอุตสาหกรรมภาพยนตร์ เพื่อให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต

ประเด็นสำคัญของหน่วยงานกำกับ ควรพยายามลดช่องว่างทางกฎหมายของการกำกับดูแลเนื้อหา ในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ สำนักงาน กสทช. และหน่วยงานที่รับผิดชอบอื่น ๆ ควรพิจารณา ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากกฎหมายล้าสมัยหรือไม่ สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมถึงผู้ให้บริการ ที่เป็นบริษัทแพลตฟอร์มต่างชาติขนาดใหญ่หรือไม่ หรืออย่างไรจึงจะมีแนวทางที่ชัดเจนในการกำกับดูแล เนื้อหาบนแพลตฟอร์มโอทีทีสตรีมมิง ทั้งนี้ เพื่อสร้างกลไกและแนวทางกำกับดูแลการผลิตเนื้อหาใน แพลตฟอร์มต่าง ๆ ทั้งแพลตฟอร์มสตรีมมิงของไทยและต่างประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจ เป็นการกำกับดูแลรูปแบบใหม่ตามแนวทางสากล เช่น การกำกับดูแลร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ผลิตเนื้อหาหรือเริ่มต้นมีแนวทางหรือมาตรการกำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิงที่มีลักษณะ ใกล้เคียงกับแนวทางหรือมาตรการการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เดิมไปก่อน ซึ่ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. มีความคุ้นเคยและมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในระดับหนึ่ง ก่อนจะขยายการกำกับเพิ่มเติมแพลตฟอร์ม วิดีโอเชิงธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในลำดับถัดไป

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

ข้อจำกัดของการศึกษาในครั้งนี้ คือ ข้อมูลแนวทางในการสร้างอิทธิพลของบริษัทแพลตฟอร์มโอทีที สตรีมมิงต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจในไทยที่ยังมีไม่มากนัก โดยพบว่า ยังไม่มีงานวิจัยที่ได้สัมภาษณ์ เชิงลึกผู้บริหารหรือผู้กำหนดทิศทาง หรือตัวแทนของบริษัทต่าง ๆ เหล่านี้ มีเพียงการให้สัมภาษณ์จาก ผู้บริหารคนไทยของเน็ตฟลิกซ์ผ่านสื่อไม่กี่ครั้ง หากในอนาคตมีผู้ศึกษาวิจัยที่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือ ได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารบริษัทต่าง ๆ หลายแห่งจะสามารถทำให้เข้าใจถึงอิทธิพลและกลยุทธ์ในการ ผลิตเนื้อหาของบริษัททั้งหลายในไทยได้มากขึ้น รวมถึงการใช้เครื่องมือเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจาก ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data analytics) เช่น ข้อมูลระยะเวลาในการรับชมของผู้ชมต่อเนื้อหาแต่ละเรื่อง ก็จะทำให้ผลการศึกษาในประเด็นเดียวกันนี้มีความสมบูรณ์ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

ส่วนประเด็นแนวทางการกำกับดูแล แม้ว่าแนวทางในการกำกับแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพของปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และปรกรณ์ วิญญูห์ตถกิจ (2566) จะเป็นข้อเสนอที่ทันสมัยและเป็นไปได้มากที่สุดในปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการศึกษาผลลัพธ์และข้อดีข้อเสียของการนำไปบังคับใช้จริงในต่างประเทศมากนัก หากมีการนำมาประยุกต์ใช้ ตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งที่ผู้เขียนได้เสนอ การศึกษาในอนาคตจะได้ศึกษาและอภิปรายผลถึงผลลัพธ์ ความเหมาะสมกับบริบทประเทศไทยต่อไปด้วย นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางในการส่งเสริม อย่างหลากหลายต่ออุตสาหกรรมเนื้อหาควบคู่ไปกับการกำกับเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อหาของไทย ต่อไป

8.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับกิจการสื่อสาร

การกำกับดูแลและส่งเสริมเนื้อหาในอุตสาหกรรมกระจายเสียงและแพร่ภาพ ในมิติของผู้ถูกกำกับดูแล ควรมีแนวทางหรือมาตรการกำกับดูแลเฉพาะการให้บริการแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เดิม แต่ไม่กำกับดูแลการให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงพร้อมกันในช่วงแรก เนื่องจากสำนักงาน กสทช. มีประสบการณ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แล้ว ทั้งนี้ อาจกำกับดูแลเพิ่มเติมเฉพาะแพลตฟอร์มวิดีโอเชิงพร้อมกันที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในภายหลัง หลังจากมีการศึกษากรณีตัวอย่างจากต่างประเทศมากขึ้น

ขณะที่การกำกับดูแล กสทช. อาจกำหนดให้ผู้ถูกกำกับดูแลบางกลุ่มซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่แบบรับภาระให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีทุนน้อย เช่น สนับสนุนค่าธรรมเนียมและสนับสนุนการผลิตเนื้อหาท้องถิ่น (Local content contribution) สร้างความหลากหลายของเนื้อหา และส่งเสริมการเติบโตของผู้ประกอบการรายย่อย โดยเป้าหมายสำคัญของ กสทช. ควรพยายามผลักดันให้เกิดความเท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมายกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตเนื้อหากับผู้ประกอบการแพลตฟอร์มต่างประเทศ เช่นเดียวกับผู้ประกอบการไทย

ในมิติของเนื้อหา ควรใช้กฎหมายทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกเป็นการเฉพาะเกินความจำเป็น เพื่อให้ผู้ประกอบการไทยไม่ต้องรับภาระมากเกินไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย ในปัจจุบันการกำกับดูแลเนื้อหาแพลตฟอร์มวิดีโอสตรีมมิ่งที่ผิดกฎหมายอยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมอยู่แล้วในเรื่องของการคุ้มครองลิขสิทธิ์ ส่วนบทบาทของสำนักงาน กสทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเฝ้าระวัง ติดตาม และประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

และสุดท้ายมิติของการส่งเสริมการผลิตเนื้อหา ได้มีการเสนอแนวทางในการสร้างกลไกส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยผ่านกองทุนที่เก็บรายได้จากผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นหลัก เนื่องจากเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าแนวทางอื่น ๆ สำหรับความเสี่ยงเรื่องกองทุนที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อยโดยเฉพาะ หากบริหารจัดการไม่ดีจะทำให้การส่งเสริมไม่มีประสิทธิภาพ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแล ควรเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการกองทุนนี้ รวมถึงใช้แนวทางอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น กำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่มีหน้าที่ร่วมส่งเสริมภาพรวมของอุตสาหกรรมเนื้อหาโดยอาจกำหนดเป็นหน้าที่ทางการเงิน

รายการเอกสารอ้างอิง

- คนไทยชอบดูคอนเทนต์เรีลๆ โปรดักชั่นไม่ต้องอลังการ ‘บันเทิง-กีฬา-ข่าว’ มีโอกาสโตมากสุดบนสตรีมมิง. (2565, 17 กรกฎาคม). WorkpointToday. <https://workpointtoday.com/thai-streaming-platform/?fbclid=IwAR089HO67uifytakLGJ4gpXU-LSVzHok396biH82qWKIUgeTQVNGOK mtrL8>
- ณัฐกานต์ แก้วขำ และยุบล เบ็ญจรงค์กิจ. (2564). บทบาทของอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์ในภูมิทัศน์ของสื่อใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล. วารสารนิเทศศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 39(1), 107-120. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jcomm/article/download/244229/167918>
- ธาม เชื้อสถาปนาศิริ. (2557.) “USER-GENERATED CONTENT”: ยุคสื่อของผู้ใช้. Positioning Magazine. <https://positioningmag.com/58244>
- ปราณ สุวรรณทัต และระชต สนิท. (2564, 24 มกราคม). [บทความวิเคราะห์] โรงหนังกับสตรีมมิง ใครจะเป็นผู้ชนะในศึกแห่งภาพยนตร์. Brand Inside. <https://brandinside.asia/cinema-vs-streaming/>
- ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง และปกรณ์ วิญญูหัตถกิจ. (2566, 27 มีนาคม). แนวทางการกำกับดูแลวิดีโอออนไลน์. โครงการศึกษาแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ไทยให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป. <https://drive.google.com/drive/folders/102XUYeWDD2VAlOMUs85jLw662xcXgPOO>
- ปิยาพัชร วงษ์ประสิทธิ์. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการโอทีที (OTT) [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5801033316_8721_8213.pdf
- เพ็ญพักตร์ เตียวสมบูรณ์กิจ และณรงค์ ขำวิจิตร. (2559). ความรู้เท่าทันสื่อของผู้ใช้สื่อโทรทัศน์ไทยภายใต้ภูมิทัศน์สื่อโทรทัศน์ที่เปลี่ยนไป. วารสารการประชาสัมพันธ์และการโฆษณา, 9(1), 93-105. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jprad/article/view/133211/99903>
- ภูริ สิริสุนทร และพิจิตรา ศุภสวัสดิ์กุล. (2566, 27 มีนาคม). ทิศทางและแนวโน้มอุตสาหกรรมโทรทัศน์. โครงการศึกษาแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ไทยให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป <https://drive.google.com/drive/folders/102XUYeWDD2VAlOMUs85jLw662xcXgPOO>
- รมิดา จรินทร์พิทักษ์. (2560). บริการ OTT: ความท้าทายต่อสื่อเก่าและการกำกับดูแล. NBTC Journal, 1(1), 316-341. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NBTC_Journal/article/view/116011
- รัชณิวรรณ ขาวนา และรัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2563). บริการโทรทัศน์แบบ Over the Top TV (OTT TV) ในประเทศไทย. NBTC Journal, 4(4), 288-309. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NBTC_Journal/article/view/244787/168262
- วิโรจน์ สุทธิสีมา. (2564). ความเปลี่ยนแปลงของสื่อสตรีมมิงในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย: มุมมองจากกลุ่มผู้สร้างและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง. Journal of Liberal Arts, Maejo University, 9(2), 104-120. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/liberalartsjournal/article/download/251441/171284/939705>

- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2563). รายงานผลการศึกษาดัชนีสมบุรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล. สำนักงาน กสทช. <https://www.nbtc.go.th/Information/ผลการศึกษาวิจัย/49215.aspx>
- สมสุข หินวิมาน, ศิริมิตร ประพันธ์ธุรกิจ, ภัทธีรา สารากรบริรักษ์, อารดา ครุจิต, กรรณิกา รุ่งเรืองพงษ์, และกุลนารี เสือโรจน์. (2557). *ความรู้เบื้องต้นทางวิทยุและโทรทัศน์*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์. (2564). รายงานการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ปี 2564 สาขา ภาพยนตร์และวีดิทัศน์. Creative Economy Agency. <https://www.cea.or.th/th/single-industries/Creative-Industries-Development-Report-2021-Film>
- โหด! กสทช. สั่งเจเนซิสระงับโฆษณา Facebook-YouTube หากสองเจ้านี้ไม่มาลงทะเบียนก่อน 22 ก.ค. (2560, 28 มิถุนายน). The Standard. <https://thestandard.co/news-thailand-nbtc-suspension-advertising-on-illegal-platform-like-facebook-and-youtube/>
- Archer, J. (2020, February 12). *Netflix And Samsung Reveal Controversial Exclusive Content Deal [UPDATED]*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/johnarcher/2020/02/12/netflix-and-samsung-reveal-controversial-exclusive-content-deal/?sh=36e7a016613b>
- Barnes, B., & Sperling, N. (2020, 8 December). *Trading Box Office for Streaming, but Star Still Wants Their Money*. The New York Times International. <https://www.nytimes.com/2020/12/07/business/media/warner-bros-hbo-max-movies-pay.html>
- Cambridge Dictionary. (n.d.). *Streaming*. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/streaming>
- Eliashberg, J., Elberse, A., & Leenders, M. A. A. M. (2006). The Motion Picture Industry: Critical Issues in Practice, Current Research, and New Research Directions. *Marketing Science*, 25(6), 638-661. <http://www.jstor.org/stable/40057207>
- Giulianotti, R., & Robertson, R. (2012). Glocalization and Sport in Asia: Diverse Perspectives and Future Possibilities. *Sociology of Sport Journal*, 29(4), 433-454. <https://doi.org/10.1123/ssj.29.4.433>
- Hadida, A. L., Lampel, J., Walls, W. D., & Joshi, A. (2020). Hollywood studio filmmaking in the age of Netflix: a tale of two institutional logics. *Journal of Cultural Economics*, 45, 213-238. <https://doi.org/10.1007/s10824-020-09379-z>
- Henriques, D. (2021). Effects of TV airtime regulation on advertising quality and welfare. *Information Economics and Policy*, 55, 100897. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2020.100897>
- Jenner, M. (2018). *Netflix and the Re-invention of Television*. Springer.
- Jung, J., & Melguizo, Á. (2023). Is your Netflix a substitute for your Telefunken? Evidence on the dynamics of traditional pay TV and OTT in Latin America. *Telecommunications Policy*, 47(1), 102397. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102397>

- Kim, E., & Kim, S. (2017). Online movie success in sequential markets: Determinants of video-on-demand film success in Korea. *Telematics and Informatics*, 34(7), 987-995. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.04.009>
- Lampe, R., & McRae, S. (2021). Self-regulation vs state regulation: Evidence from cinema age restrictions. *International Journal of Industrial Organization*, 75, 102708. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2021.102708>
- McDonald, K., & Smith-Rowsey, D. (Eds.). (2016). *The Netflix Effect: Technology and Entertainment in the 21st Century*. Bloomsbury Publishing.
- Mirrlees, T. (2013). *Global entertainment media: Between cultural imperialism and cultural globalization*. Routledge.
- Porter, M. E. (1985). Technology and Competitive Advantage. *Journal of business strategy*, 5(3), 60-78. <https://doi.org/10.1108/eb039075>
- Ramasoota, P., & Kitikamdhorn, A. (2021). "The Netflix effect" in Thailand: Industry and regulatory implications. *Telecommunications Policy*, 45(7), 102156. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2021.102156>
- Salvador, E., Simon, J. P., & Benghozi, P. J. (2019). Facing disruption: The cinema value chain in the digital age. *International Journal of Arts Management*, 22(1), 25-40. https://www.researchgate.net/publication/327417997_Facing_disruption_the_cinema_value_chain_in_the_digital_age
- Sharma, M., Basu, S., Chakraborty, S., & Bose, I. (2023). Determining the optimal release time of movies: A study of movie and market characteristics. *Decision Support Systems*, 165, 113893. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2022.113893>