



ที่ สทช1003.8/82/2559

จาก (รททช.) 12 เม.ย. 2559 11:29

รับโดย (ปม.) เลขรับ 405

12 เม.ย. 2559 14:58

ที่ สทช1003.8/82/2559

จาก (กสทช.) 31 มี.ค. 2559 16:33

รับโดย (ประธาน) เลขรับ 790

01 เม.ย. 2559 09:24



(กสทช.)

บันทึกเลขที่

กทช1003.8/82/2559

ทักข

ส่วนราชการ ส่วนงานเลขานุการ กสทช. ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภักษ์นันท์ โทร. ๕๐๔๔

ที่ สทช ๑๐๐๓.๘/ ๘๒

วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติที่ประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วาระที่ ๕.๑ เรื่อง
ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล

เรียน ประธาน กสทช.

สืบเนื่องจากการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) นัดพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ พิจารณาตามระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล ซึ่งที่ประชุม กสทช. ได้มีมติเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะทำงานกลั่นกรองข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล ที่มีต่อข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล ตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอนั้น ผมขอเปิดเผยความเห็น ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ เรื่องการสำรวจและวิจัยระดับความนิยม (Rating) ในอุตสาหกรรมสื่อนั้นมีความสำคัญอย่างมาก เรตติ้งเป็นตัวอ้างอิงทั้งสำหรับผู้ผลิตสื่อที่ถูกสำรวจ เจ้าของสินค้า และ ผู้วางแผนสื่อ ดังนั้นบริษัทที่สำรวจความนิยม ต้องมีความน่าเชื่อถือ มีวิธีการเก็บข้อมูลที่เที่ยงตรง เพื่อให้ทุกคนในอุตสาหกรรมยอมรับ ซึ่งที่ผ่านมามีการจัดทำข้อมูลเรตติ้งสื่อทุกประเภท เช่น นิตยสาร หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์

การที่เรตติ้งมีความสำคัญสำหรับผู้ผลิตสื่อก็เพราะว่าตัวเลขเรตติ้งนั้นเป็นมาจากการสำรวจความพึงพอใจของผู้บริโภคโดยตรงต่อรายการทีวีต่างๆ ถือเป็นการให้อำนาจผู้บริโภคอย่างสมบูรณ์แบบ โดยผู้บริโภคเลือกดูรายการผ่านเครื่องมือการรับชม และสามารถสื่อสารบอกกับผู้ประกอบการถึงความต้องการโดยไม่ต้องผ่านองค์กรกลาง ดังนั้น จึงไม่มีระบบใดที่จะสื่อสารความต้องการของผู้บริโภคให้กับผู้ผลิตรายการได้ตรงเท่าระบบนี้อีกแล้ว หากไม่มีการวัดเรตติ้งแล้วผู้ผลิตก็จะไม่สามารถล่วงรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภคได้ ผู้บริโภคจึงไม่สามารถที่จะชี้แนะลักษณะรายการที่ต้องการดูได้และต้องชมรายการที่ผู้ผลิตรายการจัดทำให้ดูโดยการคาดเดาของผู้ผลิตเอง

การวัดเรตติ้งในกิจการโทรทัศน์นั้นจึงสามารถสะท้อนความนิยมหรือความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างชัดเจนที่สุด จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีรายการโทรทัศน์ที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้ายิ่งขึ้น อันเป็นผลจากการสำรวจเรตติ้งที่ผ่านมา ดังนั้นในมุมมองของผู้ผลิต เรตติ้งจึงเป็นตัวช่วยในการสำรวจความต้องการของผู้บริโภคเพื่อเลือกผลิตรายการให้ตรงความต้องการของผู้บริโภค รวมถึงเป็นเครื่องมือช่วยประเมินเพื่อปรับปรุงคุณภาพรายการเมื่อรสนิยมของผู้บริโภคเปลี่ยนไป

ยิ่งไปกว่านั้นในมุมมองของบริษัทต่างๆที่แสวงหาช่องทางโฆษณา เรตติ้งยังเป็นตัวชี้ให้มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งแน่นอนว่ารายการที่มีผู้ชมติดตามชมมากและเรตติ้งสูง ก็จะมีอัตราโฆษณาที่สูงด้วยเช่นกัน การตัดสินใจใช้งบโฆษณาไปที่สื่อไหนบ้าง จำนวนเท่าไร ผู้วางแผนสื่อจึงใช้ผลสำรวจความนิยมหรือเรตติ้งเป็นตัวชี้วัดเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในสื่อโทรทัศน์นั้น ข้อมูลเรตติ้งมีอิทธิพลสูงมาก

เป็นพิเศษ เนื่องจากเม็ดเงินโฆษณาในอุตสาหกรรมมีมูลค่ามากเมื่อเทียบกับสื่ออื่นๆ การประเมินในปี ๒๕๕๕ พบว่ามูลค่าโฆษณารวมในสื่อทีวีแต่ละปีมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๖ หมื่นล้านบาท ซึ่งเจ้าของสื่อทุกสื่อต่างก็คาดหวังว่าเม็ดเงินดังกล่าวควรจะกระจายมาถึงสื่อของตนบ้าง

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการวัดเรตติ้งนั้นเป็นระบบที่มีผู้บริโภคเป็นจุดศูนย์กลางที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเลือกเนื้อหา ข่าวสาร หรือ ข้อมูลที่ต้องการรับชม โดยมีผู้ผลิตเป็นผู้ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยมีกำไรทางธุรกิจเป็นค่าตอบแทน ดังนั้นการจัดทำเรตติ้งก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพทรัพยากรสื่อสารให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น รวมถึงตอบสนองต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงฯ ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของกองทุน กทปส. ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกด้วย

ที่ผ่านมา บริษัทที่จัดทำเรตติ้งถูกท้าทายจากกลุ่มเอเยนซี นักวิจัย และคนในวงการสื่อที่ตั้งข้อสงสัยเรื่องความถูกต้องและเป็นธรรมของผลเรตติ้งโทรทัศน์อย่างมาก เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ขึ้นในปลายปี ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีองค์กรอิสระของรัฐขึ้นมากำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยตรง ได้มีผู้ประกอบการจำนวนมากได้มาเรียกร้องต่อผม ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดทำเรตติ้งใหม่ โดยเสนอแนะให้กสทช.เป็นผู้ทำเรตติ้งขึ้นมาเทียบเคียงตัวเลขที่จัดทำโดยบริษัทนีลเสน เพราะมีกังวลกับความเชื่อถือของตัวเลขการวัดเรตติ้ง แต่ด้วยความซับซ้อนของการสำรวจดังกล่าว ตลอดจนขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ กสทช. จึงไม่สามารถดำเนินการได้

หลังจากนั้นก็มีผู้เสนอให้กสทช.เป็นผู้ออกใบอนุญาตการให้บริการแบบประยุกต์แก่บริษัทสำรวจความนิยมในกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อกำกับดูแลเองโดยตรง แต่เงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ถูกวิจารณ์ว่า จะนำไปสู่การผูกขาดเพียงรายเดียว อีกทั้งยังมีความแตกต่างในความรู้ของการทำวิจัยอย่างมากระหว่างผู้กำกับและผู้ถูกกำกับ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกสทช. ในที่สุดการออกใบอนุญาตการให้บริการแบบประยุกต์ประเภทการสำรวจความนิยมก็ไม่เกิดขึ้น

ในที่สุดผมได้เสนอทางออกในรูปแบบของคณะกรรมการกลางที่ตั้งโดยผู้ประกอบการทีวีตามแบบของหน่วยงาน The Broadcasters' Audience Research Board (BARB) ของประเทศอังกฤษ โดยมีหน้าที่คัดสรรบริษัทที่จะเข้ามาทำวิจัยเรตติ้งด้วยวิธีการแข่งขัน บริษัทที่ถูกคัดเลือกจะได้สิทธิทำวิจัยต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ๕ ถึง ๖ ปี จากนั้นก็จะมีการคัดสรรใหม่ แต่หากบริษัทที่ถูกคัดเลือกสามารถให้บริการที่ดีเป็นที่พอใจก็จะได้รับเลือกให้จัดทำวิจัยเรตติ้งต่อไป วิธีนี้มีความแยบยลในการป้องกันผูกขาด เพราะผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องคอยปรับปรุงตัวเอง ใส่ใจในความต้องการของอุตสาหกรรม ตลอดจนความเที่ยงตรงของการวิจัย ไม่อย่างนั้นก็อาจไม่ได้ต่อสัญญาใหม่เมื่อหมดอายุสัญญาเดิม

เมื่อสำนักงาน กสทช. เปิดประมูลดิจิทัลทีวี ๒๔ ช่อง เมื่อปลายปี ๒๕๕๖ ครั้งนี้ สมาคมมีเดียเอเยนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทย (หรือ MAAT) ก็ประกาศตั้ง สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ Media Research Bureau (MRB) ซึ่งเป็นคณะกรรมการแต่อยู่ภายใต้ MAAT มีหน้าที่จัดระเบียบการคัดเลือกบริษัทที่จะมาทำการวิจัยวัดเรตติ้งสื่อทีวี โดยโครงสร้างของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อในขนาดนั้น ประกอบด้วย

มีเดียเอเจนซี ผู้ผลิตสื่อ สมาคมทีวีดิจิตอล(ประเทศไทย) สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ สถาบันได้เชิญ ๔ บริษัท คือ บริษัท กันตาร์ เวิร์ลดพานเนล (KWP) จากประเทศอังกฤษ บริษัท จีเอฟเค มาร์เก็ตไวส์ จำกัด (GFK) จากประเทศเยอรมนี และ บริษัท วีดีโอ รีเสิร์ช จำกัด จากประเทศญี่ปุ่น และ นีลเสน ซึ่งเป็นผู้จัดทำเรตติ้งในปัจจุบันของไทย เข้ามารับโจทย์ และนัดเพื่อนำเสนอผลงานของแต่ละราย ก่อนที่จะมีการว่าจ้างบริษัทเพื่อดำเนินการวัดเรตติ้งต่อไปในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในส่วนของเรื่องความโปร่งใสและความถูกต้องของผลการวิจัยก็จะให้บริษัทผู้ตรวจสอบชื่อว่า CESP : French Multimedia Joint Industry Committee ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบงานวิจัยด้านสื่อจากประเทศฝรั่งเศส ที่มีประสบการณ์มากกว่า ๕๕ ปี มาเป็นผู้ตรวจสอบขั้นตอนการทำงานและผลการวิจัยทั้งหมด

แต่โครงสร้างของ MRB ที่ตั้งขึ้นมาอยู่ภายใต้ MAAT ซึ่งเป็นองค์กรของเอกชนไม่ตรงกับรูปแบบ BARB ซึ่งเป็นสมาคมโดยผู้ประกอบการที่มีความเป็นอิสระ กสทช.จึงยังไม่สามารถให้การสนับสนุนได้

ต่อมาสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ ได้ทำการเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ เป็นสมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (ประเทศไทย) หรือ Media Research Development Association of Thailand (MRDA)” ตามรูปแบบ BARB ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ใช้กันโดยทั่วไปในต่างประเทศ โดยสมาชิกประกอบด้วย ฟรีทีวี ๒๑ ราย, ทีวีสาธารณะ ๒ ราย, True Vision ๑๑ ราย, ทีวีดาวเทียม ๑๗ ราย, ทีวีช้อปบิ่ง ๒ ราย, เคเบิลทีวี ๑๑ ราย, เอเจนซี ๒๕ ราย ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมสื่อทีวีทั้งสิ้น โดยคณะกรรมการ MRDA มีการเปลี่ยนตามวาระที่สมาคมกำหนด ซึ่งปัจจุบัน MRDA มีการเซ็นสัญญาว่าจ้างบริษัทกันตาร์มีเดีย ดำเนินการทำวิจัยวัดค่าความนิยมหรือเรตติ้ง และจะมีการประเมินผลการดำเนินการหรือเปลี่ยนบริษัทเมื่อครบสัญญา

อนึ่งภาระหน้าที่ของสมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (MRDA) ในการจัดทำระบบเรตติ้งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก สำหรับอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศ ในหลายมิติ เช่น

๑. ระบบเรตติ้ง ต้องมีการสำรวจและวิจัยอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ข้อมูลต้องมีความโปร่งใส ไม่ผูกขาด และอุตสาหกรรมต้องมีส่วนในการกำหนดทิศทางในการสำรวจ เพราะผลที่ได้จะกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรม และการแข่งขันของผู้ประกอบการ รวมถึงช่วยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการ เจ้าของกิจการสื่อ สามารถใช้ข้อมูลต่างๆ เพื่อพัฒนาปรับปรุงการผลิตรายการต่างๆ

๒. การจัดทำระบบเรตติ้ง เป็นการให้อำนาจแก่ผู้บริโภคในการตัดสินใจซื้อสินค้าในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในการคัดกรองรายการที่ผู้บริโภคต้องการรับชมอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นตัวสะท้อนทัศนคติของผู้บริโภคโดยให้ผู้บริโภคได้มีสิทธิมีเสียงโดยตรงจากการตัดสินใจหาที่ต้องการรับชมของตนเอง

๓. ในการจัดทำข้อมูลระบบเรตติ้ง มีการใช้ฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสื่อในทุกแขนง ไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ อุปกรณ์สื่อสารไร้สาย หรือสื่ออื่นๆ ที่เรียกว่า การจัดทำระบบเรตติ้งในทุกแพลตฟอร์ม หรือ แบบ Multi Screen รวมถึงเสนอรายงานและให้บริการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือวิจัยดังกล่าวแก่หน่วยงานราชการ สมาชิกของสมาคมฯ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจสื่อด้วย

๔. การรวมตัวกันจัดทำระบบวิจัยของผู้ประกอบการในครั้งนี้ถือว่ามีความสำคัญ อย่างยิ่งยวด เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบการวิจัย จากรูปแบบเดิมที่มีการผูกขาดของบริษัท ที่จัดทำเรตติ้ง มาเป็น

ระบบการบริหารตามแนวทางต่างประเทศ ที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมทีวีทั้งระบบ มีสิทธิ มีเสียงในการคัดเลือกบริษัท ที่จะมาทำวิจัย จึงถือเป็นศักราชใหม่ของระบบวิจัยเรตติ้งในรูปแบบใหม่

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้นนี้ ผมนวกกับการจัดทำระบบเรตติ้ง ของสมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (ประเทศไทย) ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการจัดทำเรตติ้งครั้งแรกของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ ในประเทศไทย เพื่อให้มีบรรทัดฐานทัดเทียมกับระบบของนานาชาติ ดังนั้น กทปส. ควรให้การสนับสนุนการ ริเริ่มจัดทำระบบเรตติ้งของสมาคมวิจัยเพื่อพัฒนาสื่อ (MRDA) ในครั้งนี้

ประเด็นที่ ๒ เรื่องประกาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โตรคมนาคม (กสทช.) เรื่องหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการ โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป อ้างเหตุผลเรื่อง หลักประกันสิทธิให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับชมฟรี ทีวีได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าการรับชมผ่าน ช่องทางใดก็ตาม

ประกาศ Must Carry เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนการเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์ โดยช่วงนั้น ระบบโทรทัศน์ของ เมืองไทยยังเป็นระบบอนาล็อก มีผู้ประกอบการโทรทัศน์รายหนึ่งซื้อลิขสิทธิ์จากสมาคม ฟุตบอลยุโรป (UEFA) แบบได้ลิขสิทธิ์ ทั้งหมด (all rights) เพื่อถ่ายทอดฟุตบอลชิงแชมป์แห่งชาติยุโรป หรือ ยูโร ๒๐๑๒ แล้วทำการเข้ารหัสข้อมูลของรายการฟุตบอลยูโร สำหรับการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมเพื่อ ป้องกันการเกิดสัญญาณล้น (spill over) ไปยังประเทศข้างเคียง ส่งผลให้เกิดปัญหา จอดำประชาชนไม่สามารถ รับชมบอลยูโรได้ ดังนั้นจึงมีการพยายามออกประกาศ Must Carry ด้วยหวังว่าจะมีผลใช้บังคับปัญหาจอดำ ของผู้ชมทีวีผ่านช่องทางดาวเทียมให้หมดไป แต่เมื่อประกาศ Must Carry ใช้บังคับแล้ว ประชาชนก็ยังไม่ สามารถชมรายการฟุตบอลยูโรได้ เพราะติดพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.๒๕๓๗ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อ ๗ ของ ประกาศ Must Carry ได้กำหนดไว้ว่า “การดำเนินการเพื่อให้บริการตามประกาศนี้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ เกี่ยวข้อง” ซึ่งหมายความว่าหากรายการใดที่มีลิขสิทธิ์และเจ้าของลิขสิทธิ์ไม่ให้นำมาออกอากาศฟรีทีวี กฎข้อที่ ๗ ที่ว่านั้นก็เป็นการยอมรับว่าไม่สามารถใช้บังคับเรื่องลิขสิทธิ์ก็หาได้อยู่แล้ว ผมได้เขียนสว่น ความเห็นเรื่องนี้ต่อที่ประชุม กสท ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๕ วันเสาร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เรื่อง (ร่าง) หลักเกณฑ์ การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป

ข้อ ๓ ข้อจำกัดของร่างประกาศฯ ในทางปฏิบัติ

จากร่างประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการ ทั่วไป ที่กำลังจะประกาศใช้นั้น ผมเห็นว่ายังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลไกเดิมที่มาก เพียงพอ จนทำให้เกิดผลสำเร็จในการแก้ปัญหา ที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในข้อ ๗ แห่งร่างประกาศฯ ที่กำหนดไว้ว่า “การดำเนินการตามประกาศนี้อยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง” จะทำให้ร่างประกาศนี้ไม่มี ผลในการแก้ปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเป็นปัญหาลิขสิทธิ์มาแต่ต้น

จากประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ในขณะที่ร่างประกาศไม่ปรากฏชัด แต่ผล ในทางลบของประกาศกลับอาจสร้างความเสียหายมากขึ้นกว่าเดิม ผมเห็นว่า ในการจัดทำร่างประกาศ ฉบับนี้ ควรที่จะมีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างละเอียดรอบคอบมากขึ้นกว่านี้ เนื่องจากประกาศฉบับนี้ จะส่งผลต่อสังคม ตลาดและการแข่งขันโดยเสรีในเชิงกว้างเกินกว่าการแก้ปัญหาที่เป็นเป้าหมายหลัก แต่เริ่มแรก ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่คาดไม่ถึงในภายภาคหน้า

ข้อเท็จจริงนี้ได้รับการตอกย้ำอีกครั้ง เมื่อมีการถ่ายทอดพิธีเปิดกีฬาโอลิมปิก ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ในปี ๒๐๑๒ เหตุการณ์ "จอดำโอลิมปิก" ก็ยังเกิดขึ้นแม้ประกาศ Must Carry มีผลใช้บังคับแล้ว เพราะโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย หรือ โทรท.ได้ซื้อลิขสิทธิ์การถ่ายทอดมาแบบระบบภาคพื้นดิน (Terrestrial) เท่านั้น ดังนั้น ลิขสิทธิ์นี้จึงไม่ครอบคลุมถึงทีวีดาวเทียม โทรทัศน์ที่ดูผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือ ไอพีทีวี

ต่อมาเมื่อ กสทช. ได้ผลักดันการเปลี่ยนผ่านการออกอากาศโทรทัศน์ภาคพื้นดินแบบดิจิทัล และได้มีการจัดสรรผ่านการประมูลจากผู้ประกอบการทีวีช่องธุรกิจ ๒๔ ช่องเรียบร้อยแล้ว ในปลายปี ๒๕๕๖ (และช่องสาธารณะอีก ๔ ช่องจากสัดส่วนทั้งหมด ๑๒ ช่อง) ประกาศฉบับนี้ ก็ถูกนำมาใช้กับผู้ประกอบการช่องดิจิทัล ทีวี ทั้งกลุ่มที่ประกอบไปด้วย ช่องทั้งหมด ๓๖ ช่อง (ช่องธุรกิจ ๒๔ ช่อง และช่องสาธารณะ ๑๒ ช่อง) โดยการบังคับให้ทุกโครงข่ายต้องนำช่องดิจิทัลทีวีทั้งหมดไปออกอากาศด้วย ด้วยอ้างเหตุผลใหม่ว่า ในช่วงที่โครงข่ายดิจิทัลทีวีภาคพื้นดินอยู่ในช่วงดำเนินการให้สัญญาณครอบคลุมประชกรนั้นประกาศ Must carry (ที่ออกแบบแต่แรกเพื่อให้ช่องทีวีปล่อยรายการกีฬาที่เป็นลิขสิทธิ์ให้โครงข่ายทีวีดาวเทียมไปออกอากาศ) จะสามารถช่วยให้ครัวเรือนในประเทศรับชมช่องรายการดิจิทัลได้ทันที อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการแก้ไข ประกาศ Must Carry ให้ถูกต้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ใหม่เลยแม้แต่น้อย ทำให้นักวิชาการหลายท่านออกมาให้ความเห็น เช่น

ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ เสนอให้ กสทช. แก้ปัญหาให้ถูกต้อง ไม่สร้างความสับสน และประชาชนผู้ชมไม่เสียสิทธิ กล่าวคือ

๑. กฎระเบียบที่ผิดพลาดจะทำให้ทั้งประชาชนและผู้ประกอบการเดือดร้อน
๒. ควรยกเลิกประกาศ must carry และ must have ทั้งสองฉบับ
๓. ในระยะยาว ประกาศ must carry ไม่จำเป็นเพราะทีวีดิจิทัลต้องขยายพื้นที่ให้คลุมทั่วประเทศอยู่แล้ว
๔. ในระยะสั้น ถ้าจะมีกฎ must carry ก็ต้องร่างให้ถูกต้อง

สอดคล้องกับความคิดเห็นของผม ที่ไม่เห็นชอบกับการที่มีการนำสัญญาณทีวีดิจิทัลไปออกในดาวเทียม เพื่อเพิ่มการรับชมในขณะที่โครงข่ายทีวีดิจิทัลภาคพื้นดินยังไม่ครอบคลุม แต่ไม่เห็นชอบกับรายละเอียดของร่างประกาศนี้ ที่ไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจใหม่ ที่จะเข้าไปแก้ไข ตามที่ได้ส่งความคิดเห็นไปก่อนหน้านี้แล้ว

ปัญหาที่ผู้ประกอบการดิจิทัลทีวีถกเถียงกันมาโดยตลอดคือ ประเด็นความชัดเจนของภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากเกณฑ์ Must Carry ประกาศกำหนดให้ช่องที่มีสถานะ Must Carry ต้องเผยแพร่ทั้งทางภาคพื้นและดาวเทียม แต่ไม่มีการกำหนดว่าใครต้องรับภาระการทำตามประกาศ (ต้นทุนการยิงสัญญาณขึ้นสู่ดาวเทียม) กันแน่ เพราะเป้าหมายแรกของการร่างประกาศนี้ ไม่ได้เน้นการแก้ปัญหาเรื่องการออกอากาศของทีวีดิจิทัลมาตั้งแต่แรก ท้ายที่สุดเมื่อมีการตกลงกัน ผู้ประกอบการช่องรายการดิจิทัลทีวีซึ่งอยู่ในช่วงตั้งไข่ และไร้ซึ่งอำนาจต่อรองจึงเป็นผู้รับภาระเรื่องค่าใช้จ่าย

ตลอดระยะเวลากว่า ๓ ปี ที่ประกาศ Must Carry มีผลใช้งาน ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย ต่างได้รับผลกระทบจากประกาศนี้กันถ้วนหน้า เช่น ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีในระบบบอกล็อกอยากใหยกเลิกประกาศดังกล่าว เพราะอาจส่งผลให้ต้องเลิกกิจการ เนื่องจากช่องรายการที่มีอยู่ประมาณ 60 ช่องเท่านั้น หากต้องทำตามประกาศ Must Carry ทำให้เหลือช่องรายการสำหรับตนเองไม่ถึงครึ่งหนึ่งของช่องรายการที่มีอยู่

ด้านผู้ประกอบการทีวีดิจิตอลทั้ง ๒๔ ช่อง ก็ได้รับผลกระทบเรื่องภาระค่าใช้จ่าย ในการยิงรายการทีวีขึ้นดาวเทียมไปให้โครงข่ายทีวีดาวเทียมไปออกอากาศหาเงิน เพราะราคาค่าสัญญาณดาวเทียมมีราคาสูง เนื่องจากถูกบังคับให้ส่งผ่านดาวเทียมไทยคมเพียงรายเดียวเท่านั้น จนทำให้ทีวีดิจิตอลหลายช่องเริ่มไม่เห็นด้วยที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว เพราะรายการช่องตนเองเป็นที่นิยมของผู้บริโภคและรายการทีวีเริ่มมีมูลค่ามากขึ้น ในขณะที่โครงข่ายภาคพื้นดินมีการขยายสัญญาณครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม

ล่าสุด ในการประชุมแก้ไขปัญหการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอลร่วมกับ กสทช. ผู้ประกอบการ ทีวีดิจิตอลทั้ง ๒๔ ช่อง เห็นว่า แม้ประกาศ Must Carry ยังคงมีอยู่ แต่หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการควรเป็นสำนักงาน กสทช. เนื่องจากเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นการทั่วไป

ผมจึงเห็นว่า กสทช. ควรมีการพิจารณาทบทวน ประกาศ Must Carry อีกครั้ง ว่าประกาศนี้ควรมีอยู่ หรือยกเลิก หากยังคงไว้ ต้องมีการปรับแก้ หรือเปลี่ยนแปลง อย่างไรบ้าง ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและลดปัญหาของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์บ้านเรา หากต้องยกเลิกควรมีกำหนดระยะ เวลาที่เหมาะสมว่าควรเป็นเมื่อไหร่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้สำนักงาน กสทช. นำความเห็นของผมบันทึกในรายงานการประชุมเพื่อเปิดเผยตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อไปด้วย

- เลขาธิการ กสทช.
พิจารณาดำเนินการ

พลอากาศเอก

(ธเรศ ปุณศรี)
ประธาน กสทช.
เม.ย. ๒๕๕๙

(๕) เรียน...
เพื่อดำเนินการต่อไป

อ.มะหะหมัด

รศท. สายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

11/04/59

(ผศ.ดร.วัชชัย จิตรภักษ์นันท์)
กสทช.

(๕) เรียน...
ดำเนินการต่อไป
(นายธรากร ตันชลีหิรัญ)
เลขาธิการ กสทช.



บันทึกข้อความ



(กสทช.)

บันทึกเลขที่

กทช1003.9/57/2559

ที่ กทช1003.9/57/2559

จาก (กสทช.) 01 เม.ย. 2559 17:51

รับโดย (ปบ.) เลขรับ 373

04 เม.ย. 2559 09:09

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สภากฎหมาย กลางมรดก โทร. ๕๐๖๒

ที่ กทช. ๑๐๐๓.๙/ ๐๕๗ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. นัดพิเศษครั้งที่ ๒/๒๕๕๙

เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ได้มีการพิจารณาครั้งที่ ๕.๑ เรื่อง ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล ดิฉันขอเปิดเผยความเห็นเพิ่มเติมเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม ดังต่อไปนี้

“๑. แนวทางการสนับสนุนประชาชนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล โดยการแจกคู่มือเพิ่มเติม

เนื่องจากกรณีการแจกคู่มือเป็นประเด็นที่ผู้รับใบอนุญาตฯ ได้ฟ้อง กสทช. ว่าดำเนินการด้วยความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดิฉันจึงเห็นว่า สำนักงานฯ จำเป็นต้องยืนยันและเร่งรัดทางคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้นโยบายการแจกคู่มือมีความครบถ้วนตามจำนวน ๒๒.๙ ล้านครัวเรือน ซึ่งประเด็นนี้ได้มีข้อกำหนดไว้ในประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ในการนำเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในส่วนของการประมูลเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลอย่างทั่วถึง ทั้งนี้การแจกจ่ายคู่มือควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่โครงข่ายขยายครอบคลุมครัวเรือนทั้งประเทศเพื่อให้เป็นไปตามประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการโครงข่ายกำหนดให้การขยายโครงข่ายครอบคลุมครัวเรือนทั้งประเทศอย่างน้อยร้อยละ ๙๕ ของจำนวนครัวเรือนภายใน ๔ ปี ซึ่งสำนักงานฯ ได้ออกใบอนุญาตโครงข่ายฯ แล้วตั้งแต่มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖

๒. การเลื่อนชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ วงที่สาม

ดิฉันเห็นว่า การเลื่อนชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ สำนักงานฯ ควรดำเนินการตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ ที่กำหนดว่า กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ให้ครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนด จะต้องชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นจำนวนเท่ากับผลคูณจำนวนเงินค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ คูณกับสัดส่วนของจำนวนวันที่ค้างชำระต่อจำนวนวันในหนึ่งปี (๓๖๐ วัน) ทั้งนี้การชำระเงินค่าธรรมเนียมที่เกินกำหนดระยะเวลานั้น กสทช. ควรนำพฤติกรรมและเจตนาของผู้รับใบอนุญาตมาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วย ซึ่งในกรณีของบริษัท ไทยทีวี จำกัด นั้น ผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งขอยกเลิกประกอบกิจการและยุติการออกอากาศช่องรายการไทยทีวี และช่องรายการ MTV FAMILY ซึ่งกรณีการขอยกเลิกการประกอบกิจการดังกล่าว ที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ ได้มีมติในเรื่องหลักเกณฑ์การขอยกเลิกการให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล และการใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการดังกล่าวก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ดังนั้นดิฉันจึงเห็นว่า หากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นที่มีพฤติกรรมเดียวกัน สำนักงานฯ ควรดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน

/๓. การคืน ...

๓. การคืนใบอนุญาต

ดิฉันเห็นว่า การพิจารณาเรื่องการคืนใบอนุญาต กสทช.ควรคำนึงถึงภาพรวมในการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูล ได้มีการจัดแบ่งหมวดหมู่การให้บริการ เป็น ๔ หมวดจำนวน ๒๔ ช่องรายการ ประกอบด้วย หมวดหมู่เด็ก เยาวชน และครอบครัว กำหนดไว้จำนวน ๓ ช่อง หรือหมวดหมู่ข่าวสารและสาระจำนวน ๗ ช่องรายการ เป็นต้น การกำหนดหมวดหมู่เช่นนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับชมเนื้อหารายการที่มีความหลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อีกทั้งใบอนุญาตของแต่ละช่องมีระยะเวลายาวนาน ๑๕ ปี ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการแสดงความประสงค์ในการยุติการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต กสทช.ในฐานะองค์กรกำกับดูแลควรพิจารณาแนวทางการรับมือต่อความเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและรัฐไม่เสียประโยชน์ขณะที่ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของผู้รับใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่ กสทช.กำหนด หรือพิจารณาข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยที่เสนอในเรื่องการเปลี่ยนมือผู้รับใบอนุญาต ซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติ เป็นต้น

๔. การจัดลำดับรายการโทรทัศน์

การที่ กสทช.ไม่สามารถกำกับให้ผู้ให้บริการโครงข่ายทีวีดาวเทียมและเคเบิลทีวีออกอากาศโดยเรียงหมายเลขช่องตามประกาศฯ ได้นั้น ส่งผลให้เป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องคดีนั้น ดิฉันเห็นว่า กรณีนี้ สำนักงานฯ ควรมีมาตรการบังคับและการลงโทษในชั้นที่สูงขึ้นแก่ผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว

๕. การประชาสัมพันธ์

โครงการจัดจ้างผู้ผลิตและจัดการดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่สื่อและกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างการรับรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ภายใต้กรอบวงเงิน ๖๓.๕ ล้านบาท เป็นโครงการที่ผ่านความเห็นชอบในหลักการของร่างขอบเขตการดำเนินงานจากที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๗ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗ บัดนี้ได้ล่วงเลยเวลามาปีเศษแล้ว ยังคงมิได้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวแต่อย่างใด จนนำไปสู่การเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องคดีว่า การโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับทีวีดิจิทัลไม่เป็นไปตามเป้าหมายทำให้ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ดิฉันเห็นว่า สำนักงานฯ ควรเร่งดำเนินการโครงการนี้โดยเร็วและมีการปรับปรุงเนื้อหาที่ใช้ในการสื่อสารแก่ประชาชนให้สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้การสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างการรับรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้อย่างคุ้มค่ากับการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินการที่เป็นไปด้วยความล่าช้า

๖. การสำรวจความนิยม

ในประเด็นการสำรวจความนิยม ดิฉันเห็นชอบข้อเสนอของสำนักงานฯ ในการสนับสนุนโครงการดังกล่าวโดยใช้เงินงบประมาณจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากเห็นว่า การพัฒนาระบบการวัดระดับความนิยมของสื่อ (เรตติ้ง) จะเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์เกิดการพัฒนาในภาพรวม ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการมีข้อมูลประกอบการ

/ตัดสินใจ ...

ตัดสินใจในการประกอบกิจการโทรทัศน์และจะส่งผลให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมบน
ฐานข้อมูลและโอกาสที่เท่าเทียมกัน”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสทช.
นัดพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ตลอดจนดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็น
พระคุณยิ่ง



(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)

กสทช.

เรียน.....
ดำเนินการต่อไป



(นายธำกร ดันตลิต)

เลขาธิการ กสทช