

บทคัดย่อ

การแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งทำให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงในแต่ละช่วงเวลามีปริมาณจำกัดด้วย นอกจากนี้ สื่อยังเป็นสินค้าที่มีผลกระทบ (externality) ต่อสังคมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีอิทธิพลต่อแนวคิด ทศนคติ ตลอดจนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนในสังคม ทั้งในด้านการเมืองและด้านวัฒนธรรม ตลาดของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ จึงเป็นตลาดที่มีความล้มเหลว (market failure) ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความล้มเหลวดังกล่าวจึงมีเหตุผลให้รัฐสามารถมีบทบาทในการแทรกแซงตลาดสื่อได้ ทั้งนี้มาตรการในการแทรกแซงอาจมีหลายรูปแบบ เช่น การสนับสนุนให้เกิดวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะ (public broadcasting) หรือ วิทยุชุมชน (community radio) การกำกับดูแลด้านเนื้อหา (content regulation) ในบางรูปแบบ ตลอดจนการกำกับดูแลด้านโครงสร้าง (structure regulation)

การกำกับดูแลเชิงโครงสร้างของสื่อวิทยุและโทรทัศน์อาจมีวัตถุประสงค์รองรับหลายประการ เช่น เพื่อ ส่งเสริมความหลากหลายด้านโครงสร้าง ซึ่งจะเอื้อให้เกิดความหลากหลายด้านเนื้อหา ส่งเสริมความหลากหลายด้านวัฒนธรรม และป้องกันการครอบงำทางวัฒนธรรมโดยต่างชาติ ส่งเสริมให้เกิดบริการอย่างทั่วถึง (universal access) สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาบริการที่ดีขึ้น สร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณะต่อความโปร่งใสในการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาต และควบคุมให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รายงานการวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์” นี้ได้วิเคราะห์แนวคิดทางทฤษฎีถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ทบทวนประสบการณ์ในต่างประเทศ และนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ข้อเท็จจริงที่พบและข้อเสนอสำคัญในรายงานนี้ได้แก่

- ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักมีข้อจำกัดในการถือครองหุ้นส่วนของชาวต่างชาติ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกครอบงำทางวัฒนธรรม ประเทศไทยควรมีหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกัน โดยควรมีข้อกำหนดห้ามชาวต่างชาติถือครองหุ้นส่วนข้างมากในกิจการวิทยุ โทรทัศน์และโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก
- ควรมีการจำกัดจำนวนสถานีวิทยุและโทรทัศน์ที่ผู้ประกอบการสื่อแต่ละรายสามารถถือครองได้ไว้ไม่ให้สูงนัก เช่น ไม่ให้ถือครองสถานีโทรทัศน์ได้เกิน 1 สถานี และสถานีวิทยุเกินกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนสถานีที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งสามารถมีอิทธิพลเหนือประชาชนในพื้นที่นั้นได้มากเกินไป

- ยังไม่มีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎเกณฑ์ทั่วไปในการถือครองข้ามสื่อระหว่างสื่อวิทยุโทรทัศน์และสื่อหนังสือพิมพ์เหมือนในต่างประเทศ เนื่องจากที่ผ่านมา ตลาดหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยมีการแข่งขันกันอยู่มากพอสมควร นอกจากนี้ การถือครองข้ามสื่อยังน่าจะมีความประโยชน์ในการลดต้นทุนในการประกอบการของผู้ประกอบการ ซึ่งน่าจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคด้วย
- การปฏิรูปโครงสร้างของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการปฏิรูประบบใบอนุญาตประกอบกิจการ ทั้งนี้ การปฏิรูประบบใบอนุญาตควรมีแนวทางดังต่อไปนี้
 - กระบวนการออกใบอนุญาตต้องมีความโปร่งใสเช่น มีขั้นตอนในการขอรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (public consultation)
 - การออกใบอนุญาตควรคำนึงถึงระยะเวลาที่คุ้มกับการลงทุน วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ แนวทางการพัฒนากิจการของผู้ขอรับใบอนุญาต ความต้องการในสิทธิด้านการสื่อสารของผู้บริโภครวมทั้งผลการประเมินการประกอบกิจการ
 - ควรมีเงื่อนไขการกำกับดูแลด้านโครงสร้างในใบอนุญาตเช่น สิทธิในการใช้โครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่สาธารณะ (rights of way) และการร่วมใช้โครงข่ายของผู้ประกอบการอื่น
- ควรมีมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันดังต่อไปนี้
 - เร่งประกาศหลักเกณฑ์ในการมีอำนาจเหนือตลาด และหลักเกณฑ์ในการควบรวมกิจการให้มีความชัดเจนโดยเร็ว
 - ออกมาตรการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และวิทยุรายใหญ่ ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูง และการมีการผนวกกันในแนวดิ่ง
 - เร่งพัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์การแข่งขันในตลาดสื่อของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ กสทช.
 - ควรมีบทบัญญัติป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมสำหรับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นการเฉพาะ เช่น ควรมีกฎระเบียบในการใช้อุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (conditional access equipment) หรือ โปรแกรมรายการอิเล็กทรอนิกส์ (electronic programming guide) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่

Abstract

Due to the limited amount of frequency spectrum, broadcasting media markets tend to be characterized as oligopolistic markets. There are also positive and negative externalities due to spillover effects of the media on the society. This means that the broadcasting media left on their own is unlikely to produce desirable results for the society and there are clear rationales for government intervention. Such interventions may be in the form of supporting public broadcasting and community radios and imposing content and structural regulations.

Structure regulations can be designed to serve many objectives, ranging from promoting diversity in ownership, which in turns enhancing diversity of opinions, promoting cultural diversity through imposing limits on foreign ownership, promoting universal services of broadcasting media and preventing anti-competitive behaviors of dominant media operators.

The goal of this paper is to provide theoretical foundations for structure regulation of broadcasting media, review international experiences in the area of structure regulations, and propose policy recommendations on structure regulation. Our key findings and recommendations include:

- Foreign ownership restrictions are common in many OECD countries. Thailand may impose similar restriction to prevent cultural domination by foreign media. In particular, foreigners should be prohibited to own or control radio and television stations, including subscription televisions.
- To promote diversity of ownership, an entity should be restricted to own or control more than one television station and more than 20 percent of radio stations in a geographical market.
- There is no need to impose restrictions on cross-media ownership and control. This is because the newspaper market in Thailand has long been competitive and contestable. A cross-media ownership can reduce costs for producers by promoting content sharing and increase consumer welfare.

- There is an urgent need to reform the spectrum licensing process:
 - Transparency and public participation need to be introduced into the process.
 - License period for radio should be extended from the current 1-2 years to at least 5 years. Rights and obligations of licensees should also be clearly spelled out to provide more certainty.
- Competition law and policy regime should be strengthened. In particular,
 - Guidelines to define ‘market dominance’ and to control mergers and acquisitions should be issued.
 - Staffs of the National Broadcasting Commission’s Secretariat Office should be trained to have market analysis capability.
 - Sector-specific competition rules for the media market, especially the subscription television market, should be specified. In particular, rules related to the access to conditional access equipment and electronic programming guide (EPG) should be defined.