

อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ที่วีดิจิตอลไทย

โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม
(NBTC Policy Watch)

รายงานฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อทบทวนอดีต วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอสำหรับอนาคต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการเปลี่ยนผ่านการรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินไปสู่ระบบดิจิทัล ภายหลังจากการประมูลคลื่นความถี่สำหรับทีวีดิจิทัลประเภทธุรกิจเมื่อปลายปี 2556 ผู้คนบางกลุ่มตั้งความหวังว่า เทคโนโลยีดิจิทัลจะทำให้ภูมิทัศน์สื่อโทรทัศน์ของไทยที่เคยผูกขาดอยู่ในมือหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพียงไม่กี่ราย กลายเป็นพื้นที่ที่มีผู้เล่นและเนื้อหาหลากหลายมากขึ้น มีการแข่งขันที่เป็นธรรมขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมืองมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับชมโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลจะสร้างผลประโยชน์ให้กับสังคมมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลของ กสทช. ด้วยเช่นกัน รายงานฉบับนี้เลือกหยิบยกการทำหน้าที่ของ กสทช. ใน 6 ประเด็น ที่น่าจะช่วยส่งเสริมให้การเปลี่ยนผ่านครั้งนี้เป็นไปอย่างราบรื่นและยังประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง นั่นคือ การประมูลคลื่นความถี่โทรทัศน์ดิจิทัล หลักเกณฑ์ Must Carry การแจกกุญแจสำหรับตัวรับสัญญาณ การประชาสัมพันธ์ทีวีดิจิทัล การกำกับดูแลเนื้อหา และการกำกับดูแลบริษัทวัดเรตติ้ง

1. การประมูลคลื่นความถี่โทรทัศน์ดิจิตอลประเภทธุรกิจ

สรุปรูปแบบและวิธีการประมูล

ตามที่ กสทช. จัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลประเภทบริการทางธุรกิจระหว่างวันที่ 26–27 ธันวาคม 2556 โดยจำนวนช่องรายการที่ทำการประมูลมีทั้งสิ้น 24 ช่อง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หมวดหมู่ ได้แก่

1. หมวดรายการทั่วไป ในแบบความคมชัดสูง (HD) จำนวน 7 ใบอนุญาต มีราคาตั้งต้นช่องละ 1,510 ล้านบาท มีผู้เข้าร่วมประมูล 9 ราย
2. หมวดรายการทั่วไป ในแบบความคมชัดปกติ (SD) จำนวน 7 ใบอนุญาต มีราคาตั้งต้นช่องละ 380 ล้านบาท มีผู้เข้าร่วมประมูล 16 ราย
3. หมวดรายการข่าวสารและสาระ ในแบบความคมชัดปกติ (SD) จำนวน 7 ใบอนุญาต มีราคาตั้งต้นช่องละ 220 ล้านบาท มีผู้เข้าร่วมประมูล 10 ราย
4. หมวดรายการเด็ก เยาวชน และครอบครัว ในแบบความคมชัดปกติ (SD) จำนวน 3 ใบอนุญาต มีราคาตั้งต้นช่องละ 140 ล้านบาท มีผู้เข้าร่วมประมูล 6 ราย

โดยรูปแบบการประมูลที่ กสทช. กำหนด เป็นการแข่งกันเพื่อเสนอราคาเพิ่มขึ้นเป็นขั้นไปเรื่อยๆ โดยแต่ละหมวดรายการจะมีการกำหนดขั้นของ

ราคาและผู้เข้าร่วมจะเสนอเพิ่มในแต่ละครั้ง โดยหมวดรายการตามข้อ 1 ถึง 4 ข้างต้นกำหนดขั้นราคาเสนอเพิ่มแต่ละครั้งเท่ากับ 10 ล้านบาท, 5 ล้านบาท, 2 ล้านบาท และ 1 ล้านบาท ตามลำดับ

กสทช. ทำการประมูลใบอนุญาตที่ละหมวดเป็นลำดับ โดยเริ่มจากหมวดรายการทั่วไปแบบความคมชัดสูง หมวดรายการทั่วไปแบบความคมชัดปกติ หมวดรายการข่าวสารและสาระ และหมวดรายการเด็กเยาวชน และครอบครัว กำหนดระยะเวลาการประมูลแต่ละหมวดไว้ 60 นาที โดยภายในช่วงเวลาดังกล่าวผู้เข้าประมูลสามารถเสนอราคาประมูลเพิ่มตามขั้นราคาได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง หากเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วยังมีอุปสงค์ส่วนเกินหรือผู้มีสิทธิชนะมากกว่าจำนวนใบอนุญาตจะทำการขยายเวลาประมูลอีก 5 นาที ซึ่งหลังจากขยายเวลาแล้วยังมีอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ จะทำการตัดสินผู้ชนะโดยให้ผู้มีสิทธิชนะการประมูลที่เสนอราคาในลำดับสุดท้ายจับฉลากเพื่อหาผู้ชนะ

พฤติกรรมการเสนอราคาและประสิทธิภาพของการประมูล

การประมูลใบอนุญาตที่วิดิจิตอลสามารถดึงดูดผู้ประกอบการให้เข้าร่วมการประมูลได้เป็นจำนวนมาก และมีการแข่งขันการเสนอราคาอย่างเข้มข้น และผล็กราคาให้สูงขึ้นกว่าราคาตั้งต้นเป็นอย่างมาก ซึ่งการประมูลสามารถสร้างรายรับรวมให้กับ กสทช. ได้ถึง 50,862 ล้านบาท (รายรับรวมในแต่ละหมวดแสดงในตารางที่ 1) อย่างไรก็ตามก็ต้องเข้าใจว่าวัตถุประสงค์หลักของการประมูลคือการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หรือการจัดสรรคลื่นให้กับผู้ประกอบการที่จะสร้าง

ประโยชน์จากคลื่นความถี่ได้มากที่สุดมากกว่าการสร้างรายรับสูงที่สุด แม้ว่าการประมูลอาจจะให้ผลที่บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองได้ในคราวเดียวกัน

ตารางที่ 1 สรุปราคาประมูลสูงสุด ต่ำสุด และรายรับรวมจำแนกตามหมวด (หน่วยล้านบาท)

หมวด	ราคาประมูลสูงสุด	ราคาประมูลต่ำสุด	รายรับรวม
ทั่วไป คมชัดสูง	3,530	3,320	23,700
ทั่วไป คมชัดปกติ	2,355	2,200	15,950
ข่าวสาร สาระ	1,338	1,298	9,238
เด็ก เยาวชน ครอบครัว	666	648	1,974
รวม			50,862

รูปแบบการประมูลอย่างเป็นพลวัต กล่าวคือมีการเสนอราคาเป็นขั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่กำหนด มีจุดแข็งในการช่วยให้เกิดกระบวนการค้นพบราคา (price discovery) ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพของการประมูล โดยผู้เข้าประมูลแต่ละรายจะได้เรียนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับราคาและมูลค่าที่ผู้ประกอบการรายอื่นให้กับคลื่นความถี่เพิ่มเติมตลอดเวลาที่ทำกรประมูล ซึ่งช่วยลดความไม่แน่นอนของมูลค่าคาดการณ์ของคลื่นที่ผู้ประกอบการประเมิน ซึ่งการช่วยเหลือกระบวนการค้นพบราคาถือว่าเป็นข้อดีของกระบวนการประมูลที่เป็นพลวัต

อย่างไรก็ดี รูปแบบการเสนอราคาที่ต่อเนื่องซึ่งผู้เข้าประมูลสามารถเสนอราคาเพิ่มเป็นจำนวนกี่ครั้งก็ได้ในช่วงเวลา 60 นาทีที่กำหนดนั้น อาจจะไม่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเสนอราคาอย่างซื่อตรง (truthful bids) เท่าที่ควร เนื่องจากวิธีการประมูลไม่ได้กำหนดเกณฑ์ที่กระตุ้นการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง (activity rule) โดยกฎการประมูลกำหนดให้ผู้ประมูลต้องทำการเคาะราคาอย่างน้อยหนึ่งครั้งเมื่อตอนเริ่มประมูลที่ราคาตั้งต้นเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นไม่มีข้อบังคับให้ต้องมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งนี่อาจสร้างแรงจูงใจให้ผู้เข้าประมูลนั้นพยายามเสนอราคาในจำนวนครั้งที่น้อยลง (shade bid) เพื่อให้ราคาของคลื่นในหมวดที่ต้องการมีมูลค่าต่ำลง แน่แน่นอนว่าผู้ประมูลอาจจะมีการเสนอราคาอยู่บ้างแต่ก็เพราะแรงจูงใจเพื่อการพยายามให้ราคาที่ตนเสนอเกาะกลุ่มไม่ให้ห่างจากกลุ่มคู่แข่งมากเกินไปเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากวิธีการประมูลที่มีการกำหนดการเสนอราคาเป็นรอบ (multi-round) ที่กำหนดปริมาณการมีส่วนร่วมของผู้ประมูล โดยให้ผู้ประมูลต้องมีส่วนร่วมอยู่ตลอดเวลาเพื่อรักษาโอกาสที่จะอยู่ในการประมูลต่อไป การขาดเกณฑ์กำหนดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลส่วนใหญ่มักจะใช้กลยุทธ์ที่ลดการเสนอราคาลงในช่วงกลางของการประมูล และเพิ่มการเสนอราคาอย่างรวดเร็วในช่วงวินาทีท้ายๆ ของการประมูล ซึ่งพฤติกรรมการเสนอราคาของผู้เข้าร่วมประมูลในแต่ละหมวดมีลักษณะดังที่กล่าวมานี้ คือมีการแข่งขันในช่วงแรกๆ ที่ผู้เข้าแข่งขันแต่ละรายพยายามที่จะเสนอราคาเพื่อเกาะกลุ่มกับคู่แข่ง จนกระทั่งในช่วงกลางของการประมูลที่การเคาะราคาเริ่มนิ่งและมีการแข่งขันที่สูงอีกครั้งในช่วงนาทีท้ายๆ ก่อนหมดเวลา การมีส่วนร่วมที่ไม่ต่อเนื่องส่งผลลบต่อ

กระบวนการค้นพบราคาและเกี่ยวโยงไปถึงประสิทธิภาพของการประมูล
ได้

การประมูลกำหนดเวลาการเสนอราคาของแต่ละหมวดไว้ที่ 60 นาที
ส่งผลให้ผู้ประมูลรอเวลาเพื่อทูลเสนอราคาในช่วงนาทีหรือวินาทีท้ายๆ
ของการประมูล เนื่องจากผู้ที่เสนอราคาเป็นรายสุดท้ายก่อนที่เวลาจะหมด
ลงมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ชนะ ผู้เข้าร่วมการประมูลมีแรงจูงใจที่จะยืดเวลา
รอเสนอราคาในช่วงก่อนหมดเวลาให้นานที่สุดหากยังไม่มีใครเริ่มเสนอ
ทูลเสนอราคาเพื่อไม่ให้ราคาที่ตนต้องจ่ายในกรณีที่ชนะสูงจนเกินไป
และหากมีผู้เริ่มเสนอราคาทุกรายจะโต้ตอบด้วยการเข้าแข่งขันเสนอ
ราคาตามตราบเท่าที่ราคาสุดท้ายยังต่ำกว่าความยินดีที่จะจ่าย
(willingness to pay) ของตน ดังนั้นในกรณีนี้ผู้เข้าร่วมประมูลจะทูล
เสนอราคาจนกระทั่งชนะแต่ไม่เกินความยินดีที่จะจ่าย ซึ่งการประมูลใน
ลักษณะนี้ผู้ชนะการประมูลรายสุดท้ายจะจ่ายราคาใกล้เคียงหรือมากกว่า
ผู้แพ้ประมูลที่เสนอราคาสูงที่สุดเพียงเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม การจำกัดเวลาการประมูลแต่ไม่จำกัดจำนวนครั้งที่
เคาะเสนอราคาอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น การแข่งขัน
เสนอราคาในช่วงท้ายอาจถูกบังคับให้สิ้นสุดลงเมื่อเวลาครบรอบ 60 นาที
โดยที่ผู้ชนะการประมูลรายสุดท้ายสามารถเสนอราคาที่สูงกว่าได้ก่อน
ครบกำหนดเวลาพอดี โดยที่ผู้แพ้การประมูลรายแรกไม่สามารถเสนอ
ราคาได้ทันเพื่อให้มีการต่อเวลาทั้งที่ผู้แพ้ยินดีจ่ายที่ราคาสูงกว่าราคา
สุดท้ายนั้นและในกรณีที่ความยินดีที่จะจ่ายสูงกว่า ผู้ชนะการประมูลก็จะ
เกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพได้
สถานการณ์ที่ผู้แพ้ที่เสนอราคาสูงที่สุดใกล้เคียงกับผู้ชนะที่เสนอราคาต่ำ
ที่สุดเกิดขึ้นในหมวดรายการทั่วไปความคมชัดสูง (ผู้ชนะรายสุดท้ายซึ่งมี

สองรายเสนอ 3,320 ล้านบาท ในขณะที่ผู้แพ้รายแรกเสนอ 3,310 ล้านบาท) หมวดยการทั่วไปความคมชัดปกติ (ผู้ชนะรายสุดท้ายเสนอ 2,200 ล้านบาท ในขณะที่ผู้แพ้รายแรกเสนอ 2,195 ล้านบาท) ซึ่งแตกต่างกันเพียง 1 ชั้นราคา โดยในหมวดยการทั่วไปความคมชัดปกตินี้ ผู้ชนะรายสุดท้ายเร่งเสนอราคาในช่วงก่อนหมดเวลาขึ้นมาจนกระทั่งชนะการประมูลในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ลำพังแค่ราคาของผู้แพ้และผู้ชนะเสนอออกมาใกล้เคียงกันนั้นไม่สามารถสรุปได้ว่าการประมูลมีปัญหาประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ให้กับผู้ประมูลที่ชนะในลำดับท้ายๆ และจากการพิจารณาบริษัทผู้ชนะการประมูลซึ่งหลายบริษัทที่ประมูลในหลายหมวดเสนอราคาในแต่ละหมวดอยู่ในระดับที่สูงอย่างคงเส้นคงวา ประกอบกับการแข่งขันการประมูลในแต่ละหมวดมีในระดับสูง สามารถบ่งชี้ได้ว่าการประมูลคลื่นที่วีดิจิตอลในครั้งนี้มีประสิทธิภาพดีพอสมควร ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร

ผลกระทบของการจัดลำดับการประมูลก่อนหลัง

กสทช. จัดให้มีการประมูลใบอนุญาตที่ละหมวดเป็นลำดับ (sequential auctions) โดยเริ่มจากหมวดยการทั่วไปความคมชัดสูง หมวดยการทั่วไปความคมชัดปกติ หมวดยการข่าวสาร สาระ และหมวดยการเด็ก เยาวชน และครอบครัวเป็นลำดับสุดท้ายซึ่งข้อสังเกตจากการจัดประมูลดังกล่าวมีดังนี้

1. การประมูลลักษณะนี้ผู้ประมูลจะต้องตัดสินใจว่าจะสู้ราคาในหมวดที่กำลังประมูลหรือไม่โดยที่ไม่รู้ราคาของหมวดรายการที่ยังไม่ได้ประมูล ผู้ประมูลต้องทำการตัดสินใจโดยไม่อาจย้อนกลับได้และจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ของข้อมูลราคาของการประมูลที่จะเกิดขึ้นภายหลังเพื่อประกอบการตัดสินใจ ซึ่งผู้ประมูลในหมวดประเภทรายการที่ถูกประมูลในลำดับแรกจะเสียเปรียบกลุ่มผู้เข้าร่วมประมูลในหมวดรายการลำดับท้ายๆ ที่ได้เรียนรู้ข้อมูลราคาที่มากกว่า
2. การประมูลที่เป็นลำดับอาจจำกัดความสามารถในการทดแทนกัน (substitutability) ของช่องรายการ เช่น การประมูลช่องทั่วไป HD ก่อนช่องทั่วไป SD ทำให้ผู้ประมูลสามารถเลือกทดแทนช่องรายการทั่วไป HD ด้วยช่องรายการทั่วไปแบบ SD เมื่อรู้สึกว่ารราคาของช่องทั่วไป HD มีค่าสูงเกินไป แต่ไม่ใช่ในทางกลับกัน กล่าวคือ หากผู้ประมูลรู้สึกว่ารราคาช่องรายการทั่วไปแบบ SD มีราคาสูงเกินไป ผู้ประมูลไม่สามารถจะตัดสินใจทดแทนช่องรายการทั่วไป SD ด้วยช่องรายการทั่วไปแบบ HD ได้เนื่องจากการประมูลช่องรายการ HD ได้สิ้นสุดลงแล้ว การจำกัดความสามารถในการทดแทนกันเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้การประมูลขาดประสิทธิภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้เข้าประมูลบางรายอาจจะหลีกเลี่ยงที่จะประมูลช่องรายการทั่วไป SD ด้วยหวังว่าการประมูลช่องรายการข่าวซึ่งจะประมูลภายหลังอาจจะมีมูลค่าที่ให้ผลตอบแทนทางธุรกิจดีกว่า แต่ถ้าราคาของช่องรายการข่าวมีค่าสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ ผู้เข้าประมูลอาจจะเสียใจที่มีได้แข่งประมูลช่องรายการทั่วไป SD ให้เข้มข้นกว่าที่ควร

3. อาจมีผู้ประมูลที่มีแรงจูงใจในการเสนอราคาที่ไม่จริงจั่งในหมวดที่ตนเองไม่ได้ต้องการอย่างแท้จริง เพื่อผลักราคาชนะการประมูลให้สูงขึ้นและลดอุปสงค์ของช่องรายการในหมวดที่ผู้ประมูลรายนั้นต้องการแข่งขันอย่างจริงจัง โดยหมวดช่องรายการที่จะได้รับผลกระทบคือหมวดที่มีการประมูลก่อน และเป็นหมวดรายการที่ถือว่าเป็นสินค้าทดแทนกับหมวดที่จะประมูลถัดไป เช่นระหว่างหมวดช่องรายการทั่วไป HD และหมวดช่องรายการทั่วไป SD เป็นต้น
4. หมวดหมู่ประเภทช่องรายการต่างๆ อาจจะไม่สามารถตัดสินได้ชัดเจนนักว่าเป็นสินค้าทดแทนหรือสินค้าประกอบกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วช่องรายการบางหมวดหมู่อาจเป็นสินค้าประกอบกันสำหรับผู้ประมูลบางราย และเป็นสินค้าทดแทนกันสำหรับผู้ประมูลอื่นๆ การประมูลแต่ละหมวดหมู่รายการโดยไม่พร้อมกันสร้างปัญหาในการเลือกกลุ่มรายการ (package) สำหรับผู้เข้าร่วมประมูลบางราย ในกรณีที่สินค้าทดแทนกันอาจเกิดปัญหาการลังเลในการเสนอราคา และการเสนอราคาแบบไม่จริงจั่งดั่งที่กล่าวแล้ว ในกรณีที่สินค้าประกอบกัน ช่องรายการหนึ่งๆ จะสร้างประโยชน์ทางธุรกิจได้มากขึ้นอย่างมากหากมีอีกช่องรายการหนึ่งอยู่ในการครอบครองของผู้ประมูลด้วย การที่ไม่สามารถประมูลหมวดหมู่ที่เป็นสินค้าประกอบกันได้พร้อมกันอาจจะสร้างปัญหาการเผชิญความเสี่ยง (exposure problem) ที่ผู้ประมูลเข้าแข่งขันจนชนะการประมูลช่องรายการหนึ่ง แต่กลับไม่สามารถชนะการประมูลอีกช่องรายการที่ประกอบกันได้ ทำให้ผลตอบแทนที่คาดการณ์ลดต่ำลง การจัดการประมูลทุกหมวดหมู่พร้อมกัน เช่นการประมูลแบบ combinatorial auction จะช่วยบรรเทาปัญหาข้างต้นได้

ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์⁴ ซึ่งในข้อ 6 ของประกาศกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ เช่น ระบบเคเบิลหรือดาวเทียม จะต้องมีการเผยแพร่ช่องรายการฟรีทีวี⁵

เนื่องจากโทรทัศน์ประเภทบริการธุรกิจทุกช่องได้รับสถานะ must carry และถ้าหากรวมกับช่องรายการที่วิสาหกิจที่จะได้รับสถานะแบบเดียวกันด้วย จะทำให้จำนวนช่องรายการที่ได้รับสถานะ must carry มีค่อนข้างมาก ซึ่งผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกทุกรายจะต้องทำการเผยแพร่ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือผู้ประกอบการในระบบปิดบางราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายเล็กที่มีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี อาจจะมีภาวะ

กรณีการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปประเภทกิจการทางธุรกิจผู้ให้บริการตามวรรคหนึ่งอาจเลือกการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปประเภทกิจการทางธุรกิจเพื่อให้ผู้ใช้บริการที่เป็นสมาชิกสามารถรับชมในประเภทหรือหมวดหมู่รายการใดหรือหลายประเภทหรือหลายหมวดหมู่รวมกันก็ได้แต่ต้องเป็นการเลือกตามลำดับและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดโดยจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงผังรายการเนื้อหารายการและการจัดลำดับช่องรายการ

การดำเนินการตามวรรคสองจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อขอความเห็นชอบก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบให้ผู้ให้บริการดังกล่าวให้บริการตามที่ได้รับความเห็นชอบอย่างน้อยหนึ่งปีการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือหมวดหมู่รายการจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนทำการเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

⁴<http://broadcast.nbtc.go.th/law/dwl.php?id=NTYxMjAwMDAwMDAx&file=ZGF0YS9kb2N1bWUudC9sYXcvZG9jL3RoLzU2MTIwMDAwMDAwMS5wZGY=>

⁵ ตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์

ข้อ 6 ผู้รับใบอนุญาตต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปทั้งบริการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะบริการโทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจและบริการโทรทัศน์อื่นใดที่คณะกรรมการกำหนดต่อประชาชนโดยตรงอย่างต่อเนื่องไม่มีการเปลี่ยนแปลงทำซ้ำตัดแปลงผังรายการหรือเนื้อหารายการโดยการจัดลำดับการให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นผู้รับใบอนุญาตอาจขอยกเว้นการดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนทั้งนี้ต้องแจ้งเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการอนุญาตให้มีการยกเว้นตามวรรคสองห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตใช้ลำดับที่ได้รับการยกเว้นเพื่อให้บริการโทรทัศน์ทั้งนี้กรณีมีเหตุจำเป็นทางด้านเทคนิคคณะกรรมการอาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นก็ได้

การเผยแพร่บริการโทรทัศน์ตามวรรคหนึ่งผ่านระบบดาวเทียมคณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรายใดรายหนึ่งดำเนินการแทนผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายซึ่งให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ก็ได้

ต้นทุนที่สูงขึ้นในการเผยแพร่ช่องรายการที่ได้รับสถานะ must carry ให้ครบทุกช่อง และประสบปัญหาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

กฎ must carry มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชากรได้รับชมรายการฟรีทีวีที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง (universal service) ทว่าการบังคับภาระ must carry กับผู้ประกอบการโทรทัศน์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นควรคำนึงถึงความเหมาะสม (reasonableness) และความเป็นสัดส่วน (proportionality) ของการบังคับเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ความทั่วถึงในการรับชมสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องบังคับให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์ทุกรายต้องมีภาระ must carry โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ประกอบการรายเล็กที่ครอบคลุมพื้นที่และประชากรในสัดส่วนน้อยและมีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี กสทช. สามารถสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือก platform ที่ต้องเผยแพร่ช่องทีวี must carry เช่น ต้องเป็นช่องทางที่ผู้ชมจำนวนมากใช้เป็นช่องทางหลักในการรับชม เนื่องจาก must carry มีวัตถุประสงค์ตั้งต้นเพื่อให้ช่องรายการเข้าถึงผู้ชมกลุ่มใหญ่อย่างทั่วถึง ผู้ให้บริการหรือ platform ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร โดยสามารถยกเว้นผู้ให้บริการรายเล็กที่ประกอบการในพื้นที่ที่ผู้ประกอบการรายใหญ่มีภาระ must carry อยู่แล้ว ตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนียกเว้นภาระ must carry ให้กับ (1) platform ที่เป็น open network เช่น อินเทอร์เน็ต (2) platform ผ่านสาย เช่น เคเบิลทีวี ที่มีครัวเรือนเป็นสมาชิกน้อยกว่า 10,000 ครัวเรือน (3) platform ไร้สาย เช่น ทีวีดาวเทียมที่มีสมาชิกน้อย

กว่า 20,000 ในขณะที่เบลเยียม ยกเว้นให้กับ platform ที่ให้บริการน้อยกว่า 25% ของครัวเรือน ในพื้นที่ให้บริการนั้นๆ เป็นต้น

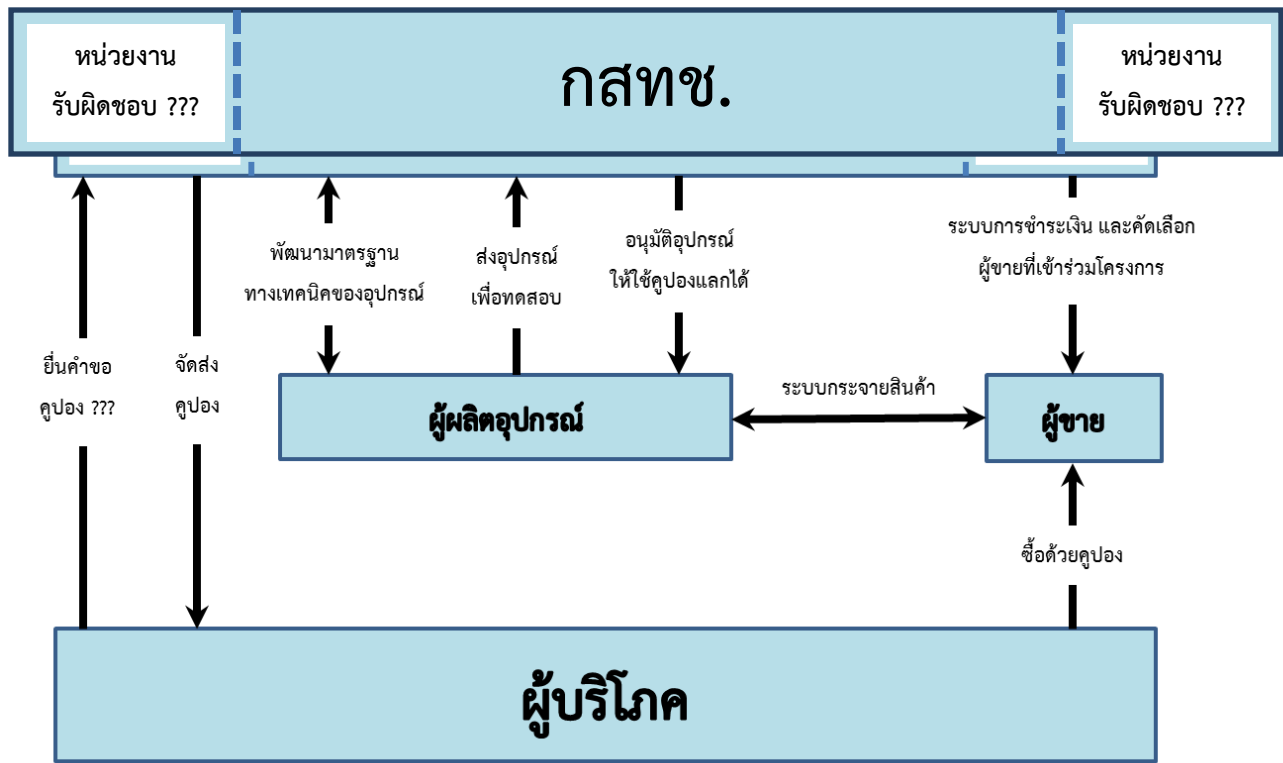
ในส่วนของข้อกำหนดสถานะ must carry โดยทั่วไปแล้วองค์กรกำกับดูแลให้สถานะ must carry กับช่องรายการโทรทัศน์เนื่องจากช่องรายการเหล่านี้ต้องทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (public service obligation) บางประการ และอาจจะแตกต่างกันไป เช่น การให้บริการรายการที่เป็นประโยชน์แต่มีมูลค่าทางธุรกิจต่ำ รายการส่งเสริมวัฒนธรรมอันดี รายการสำหรับประชากรส่วนน้อย เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลจะจัดลำดับความสำคัญของช่องรายการตามหน้าที่ให้บริการสาธารณะนี้และข้อกำหนดสถานะ must carry ที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย กสทช. กำหนดสถานะ must carry ให้กับช่องรายการโทรทัศน์ประเภทธุรกิจด้วยเหตุผลทางด้านธุรกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สถานะและภาระ must carry ไม่ควรคงอยู่กับช่องทีวีและผู้ให้บริการตลอดไป ความจำเป็นของการเผยแพร่รายการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพตลาด การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และหน้าที่การให้บริการสาธารณะของช่องทีวี กสทช. จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาในการทบทวนสถานะ must carry อย่างชัดเจนและสม่ำเสมอ เช่น อยากร้อยทุก 3 ปี เป็นต้น

3. มาตรการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน: การแจกคุปอง

ระยะเวลาที่ใช้ในการเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบอะนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลนั้นมีความสำคัญ ความล่าช้าของการเปลี่ยนผ่านจะสร้างต้นทุนต่อทั้งผู้ประกอบการที่จะต้องส่งสัญญาณคู่ขนาน (simulcast) ทั้งสัญญาณในระบบอะนาล็อกและสัญญาณดิจิทัล ความล่าช้ายังส่งผลต่อการนำคลื่นความถี่ที่ใช้ในระบบทีวีอะนาล็อกที่จะได้คืนมาจากการเปลี่ยนผ่านไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กสทช. ได้ออกมาตรการเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านให้ราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื้อหาในส่วนนี้จะทบทวนและวิเคราะห์นโยบายที่ กสทช. ใช้เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน

มาตรการที่สำคัญที่สุดของ กสทช. ในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน ได้แก่การแจกคูปองเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลให้กับครัวเรือนรวมทั้งสิ้นประมาณ 22 ล้านครัวเรือน โดยใช้รายได้ที่ได้จากการประมูล ซึ่งในช่วงแรก กสทช. คาดการณ์ว่าคูปองที่แจกจะมีมูลค่า 690 บาท แต่ได้ปรับมูลค่าขึ้นหลังจากที่ผลการประมูลของรายการโทรทัศน์ให้รายรับสูงกว่าที่คาด โดยล่าสุดกำหนดมูลค่าของคูปองที่ใบละ 1,200 บาท โดยคูปองสามารถนำไปใช้เป็นส่วนลดในการซื้ออุปกรณ์รับสัญญาณ เช่น กล่องรับสัญญาณ (set top box), สายอากาศ หรือโทรทัศน์ที่มีตัวรับสัญญาณ โดยคาดว่ามาตรการอุดหนุนดังกล่าวจะมีต้นทุนประมาณ 27,480 ล้านบาท

ภาพที่ 1 โครงสร้างมาตรการอุดหนุนโดยการแจกคูปอง



ที่มา: ปรับปรุงจาก United States Government Accountability Office (GAO-08-43)

การสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านด้วยการอุดหนุนต้นทุนอุปกรณ์ให้กับผู้บริโภคนั้นถือเป็นเรื่องปกติ ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี ออสเตรเลีย หรืออังกฤษ ก็มีมาตรการอุดหนุนช่วยเหลือผู้บริโภคลักษณะและขนาดที่แตกต่างกันไป ซึ่ง กสทช. สามารถถอดบทเรียนต่างๆ จากประเทศเหล่านี้ได้ ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่ กสทช. ควรจะใช้มาตรการอุดหนุนหรือไม่ แต่อยู่ในรายละเอียดของการดำเนินมาตรการ ซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งโครงการติดตามนโยบาย สื่อและโทรคมนาคมถอดบทเรียนจากต่างประเทศและสรุปประเด็นที่ควรพิจารณาในการดำเนินมาตรการอุดหนุนต้นทุนอุปกรณ์ดังต่อไปนี้

1. **ความพร้อมเชิงโครงสร้าง** ผลลัพธ์ของมาตรการอุดหนุนขึ้นอยู่กับโครงสร้าง ความสัมพันธ์ และการประสานงานที่ดีระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย อาทิ ผู้ผลิตอุปกรณ์ หน่วยงานกำกับดูแล ผู้ขายอุปกรณ์ หน่วยงานที่รับผิดชอบการผลิต แจกจ่าย และระบบชำระเงินของคูปอง (ดูรูปที่ 1) การสร้างฐานข้อมูลครัวเรือน การแจกจ่ายคูปองไปสู่ครัวเรือนทั้ง 22 ล้านครัวเรือน และการบริหารระบบการชำระเงิน อาจเป็นเรื่องที่ยากลำบากและเกินความสามารถของ กสทช. จากประสบการณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา สำนักงานบริหารงานโทรคมนาคมและข้อมูลข่าวสารแห่งชาติ (National Telecommunication and Information Administration: NTIA) ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินมาตรการแจกคูปองได้ว่าจ้างบริษัท IBM ให้ดูแลกระบวนการรับคำขอ จัดส่ง คูปองรวมทั้งการชำระเงิน

นอกจากการแจกจ่ายคูปองแล้ว กสทช. ยังมีภาระอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดมาตรฐานอุปกรณ์ การอนุมัติอุปกรณ์ที่รวมโครงการ รวมถึงการคัดเลือกผู้ขายปลีก ขณะนี้ กสทช. ได้ทำการกำหนดมาตรฐานและอนุมัติอุปกรณ์บ้างแล้ว ในส่วนของการคัดเลือกผู้ค้าปลีกที่รวมโครงการ กสทช. จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติบางประการเพื่อให้การทำธุรกรรมเป็นไปอย่างโปร่งใส ง่ายต่อการตรวจสอบ และสะดวกสำหรับผู้บริโภค เช่น ผู้ค้าปลีกต้องเป็นผู้ดำเนินกิจการค้าปลีกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนด (ในกรณีสหรัฐคือ 1 ปี) และจะต้องมีระบบและกระบวนการทำธุรกรรมที่ตรวจสอบได้ง่าย เพื่อป้องกันการทุจริต เป็นต้น

2. **จังหวะเวลาและกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย** การอุดหนุนแบบครอบคลุม เช่น การแจกคู่มือลดราคาอุปกรณ์ มีข้อดีคือสามารถช่วยผู้บริโภคในกระบวนการเปลี่ยนผ่านได้อย่างรวดเร็วถ้ามีการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถสร้างความรับรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านได้อย่างกว้างขวาง ในอีกด้านหนึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีค่าใช้จ่ายสูง และมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการ การแจกคู่มือให้กับครัวเรือน (ในพื้นที่ครอบคลุม) โดยไม่มีมาตรการคัดกรองเงื่อนไขด้านความจำเป็นตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่าน อาจจะทำให้ กสทช. ต้องใช้งบประมาณมากกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากคู่มือจะถูกแจกจ่ายให้กับบางครัวเรือนที่พร้อมเปลี่ยนผ่านโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านของไทยนั้นก็มีลักษณะเป็นช่วง (pharse) ที่แต่ละกลุ่มจังหวัดจะมีการเปลี่ยนผ่านไม่พร้อมกัน ซึ่ง กสทช. สามารถรอให้ผู้บริโภคที่มีความพร้อมทำการเปลี่ยนผ่านด้วยตนเองก่อนที่จะช่วยสนับสนุนครัวเรือนที่มีต้องการความช่วยเหลือ (ทั้งด้านการเงิน และทางเทคนิค) ในช่วงก่อนการหยุดออกอากาศสัญญาณอะนาล็อก (Analog Switch-Off) ซึ่งกำหนดไว้อีกอย่างน้อย 5 ปี

มาตรการของไทยมีความแตกต่างจากหลายประเทศที่ส่วนใหญ่จะเน้นช่วยเหลือครัวเรือนที่จะประสบปัญหา โดยนโยบายของแต่ละประเทศโดยสรุปได้แก่

- **ออสเตรเลีย** ออกมาตรการ Household Assistance Scheme ที่ช่วยอุดหนุนอุปกรณ์และความช่วยเหลือทางเทคนิค ในช่วง 6 เดือนก่อนจนถึง 1 เดือนหลังการหยุด

ออกอากาศสัญญาณอะนาล็อก โดยการช่วยเหลือจะเน้นกลุ่มคนสูงอายุที่รับบำนาญ ผู้พิการ ทหารผ่านศึก โดยมีครัวเรือนประมาณ 81,000 ครัวเรือนได้รับการช่วยเหลือภายใต้งบประมาณ 309 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย⁶

- ในขณะที่ **อังกฤษ** มีการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วงคล้ายกับไทยที่แต่ละพื้นที่เริ่มการเปลี่ยนผ่านและหยุดออกอากาศไม่พร้อมกัน โดยมาตรการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน Switchover Help Scheme ที่มุ่งช่วยเหลือการจัดการจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ให้กับกลุ่มประชากรสูงอายุ (75 ปี ขึ้นไป) และผู้พิการ โดยมีค่าใช้จ่าย 40 ปอนด์ ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้จะได้รับการยกเว้นสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือเป็นผู้ตกงาน ซึ่งครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวมีประมาณ 7 ล้านครัวเรือน และใช้งบประมาณ 600 ล้านปอนด์
- ในกรณีของ **ญี่ปุ่น** มีมาตรการอุดหนุนกล่องรับสัญญาณให้กับครัวเรือนรายได้น้อยจำนวน 2.6 ล้านครัวเรือน⁷ เช่นเดียวกับ **เกาหลีใต้** ที่ใช้งบประมาณ 60.8 พันล้านวอน (57 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่ออุดหนุนกล่องรับสัญญาณให้กับครัวเรือนรายได้น้อยประมาณ 100,000 ครัวเรือน⁸

⁶ Levy, Jonathan D. (2013), *Digital Television Transition: Policy and Regulatory Issues*, CTU/ITU Seminar on Spectrum Management.

⁷ อ้างแล้ว

⁸ Shin, Dong-Hee and Hae-Ryong Song (2012), "The Switchover to Digital Broadcasting in Korea.", *Technological Forecasting & Social Change*, **79**, pp.1447-1461.

- ในส่วนของ *สหรัฐอเมริกา* การเปลี่ยนผ่านทำพร้อมกันทั้งประเทศ และทุกครัวเรือนมีสิทธิได้รับคูปองที่รัฐบาลแจก⁹ แต่รัฐบาลจะไม่แจกคูปองให้กับทุกครัวเรือนโดยอัตโนมัติ ครัวเรือนจะต้องยื่นใบสมัครเพื่อรับคูปองใบละ 40 ดอลลาร์ได้ไม่เกิน 2 ใบ ซึ่งการกำหนดให้ครัวเรือนต้องสมัครเข้าร่วมโครงการแทนการแจกคูปองให้กับทุกครัวเรือนโดยอัตโนมัติถือว่าเป็นมาตรการที่ช่วยคัดกรองผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจริงได้มากในระดับหนึ่ง¹⁰ กล่าวคือในจำนวน 114 ล้านครัวเรือนที่มีสิทธิรับการช่วยเหลือ (หรือคูปอง 228 ล้านใบ) มีครัวเรือนจำนวน 34.7 ล้านครัวเรือน หรือประมาณร้อยละ 30.4 ที่สมัครขอรับคูปอง (คูปองที่แจกประมาณ 64 ล้านใบ) กระบวนการแจกคูปองเริ่มในปี 2008 หรือประมาณหนึ่งปีครึ่งก่อนการหยุดส่งสัญญาณอะนาล็อก นอกจากนี้คูปองมีอายุ 90 วัน โดยสุดท้ายแล้วร้อยละ 54.4 ของคูปองที่แจก (ประมาณ 35 ล้านใบ) ถูกนำไปใช้ คิดเป็นมูลค่า 1,400 ล้านดอลลาร์ และใช้งบประมาณในการบริหารโครงการประมาณ 160 ล้านดอลลาร์

3. ผลการอุดหนุนต่อการแข่งขัน มาตรการอุดหนุนโดยการแจกคูปองเพื่อลดต้นทุนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลนั้นมีผล

⁹ แม้ในตอนต้นของการออกแบบนโยบายจะมีผู้โต้แย้งว่าควรจะทำการอุดหนุนให้กับครัวเรือนที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ NTIA เห็นว่าการสร้างฐานข้อมูลสำหรับการดำเนินมาตรการเพียงครั้งเดียวนั้นมีความยุ่งยากและไม่คุ้มกับต้นทุน จึงตัดสินใจให้สิทธิกับทุกครัวเรือน

¹⁰ รายละเอียดเพิ่มเติม ดูที่ http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2007/DTVFinalRule_part301.htm

บิดเบือนการแข่งขันในตลาดกล่องรับสัญญาณ มูลค่าการอุดหนุน 1,200 บาทต่อคู่pongทำให้ผู้บริโภคนั้นมีความอ่อนไหวต่อราคาน้อยลง และผู้ขายจะไม่มีแรงจูงใจที่จะลดราคาขายกล่องรับสัญญาณให้ต่ำกว่า 1,200 บาท เนื่องจากผู้บริโภคที่ใช้คู่pongไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการซื้อกล่องที่มีราคาตั้งแต่ 1,200 ลงมา ดังนั้นนโยบายการแจกคู่pongจึงเหมือนเป็นการตั้งราคาขั้นต่ำของกล่องรับสัญญาณ การเพิ่มมูลค่าคู่pongของ กสทช. จาก 690 บาท เป็น 1,200 บาทมีส่วนทำให้ราคาขายปลีกกล่องรับสัญญาณสูงขึ้น Wallsten (2008)¹¹ ศึกษาผลของการแจกคู่pong อุดหนุนมูลค่า 40 ดอลลาร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีผลทำให้ราคาขายปลีกกล่องรับสัญญาณเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 21-34 ดอลลาร์ และผลประโยชน์จำนวนไม่น้อยตกอยู่กับผู้ผลิตและผู้ขาย อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวสร้างความเสียหายเสมอไป ผลกระทบในทางลบถือเป็นต้นทุนที่ กสทช. ต้องชั่งน้ำหนักกับประโยชน์ที่ได้จากการเพิ่มขึ้นของการรับรู้ของผู้บริโภคและความรวดเร็วในการเปลี่ยนผ่านซึ่งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารโครงการ ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าประสบความสำเร็จในมิติดังกล่าว

4. เกณฑ์การวัดผลที่ชัดเจน มาตรการป้องกันการทุจริต กลยุทธ์การเปลี่ยนผ่านอื่นๆ ที่ใช้ประกอบ กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากการใช้นโยบายอุดหนุนจากประเทศต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือแผนการดำเนินการที่เป็นระบบ กสทช. มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางที่ช่วยให้การทำงานระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ผลิต

¹¹Wallsten, Scott (2008) “The DTV Coupon Program: A Boon to Retailers, Not Consumers”, Technology Policy Institute, September 15, 2008.

อุปกรณ์ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ ตัวแทนจำหน่ายอุปกรณ์ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องและราบรื่น กสทช. ยังมีบทบาทในการกำหนดแผนงานในรายละเอียดเช่นการวางแผนการเปลี่ยนผ่านหลักเกณฑ์การขอ-แจกคู่มือ การคัดเลือกและการอบรมผู้ขาย แผนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความตระหนักรู้ของผู้บริโภค ซึ่งมีผลสำคัญต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของทรพยากรที่ใช้ไปในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน นอกจากนี้การดำเนินการควรต้องกำหนดเกณฑ์วัดผลที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น เป็นไปด้วยความโปร่งใส

4. การประชาสัมพันธ์ให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีในระบบดิจิทัลเป็นไปอย่างราบรื่น

ตัวชี้วัดหนึ่งในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลคือ “มีแผนสื่อสารประชาสัมพันธ์และประสานงาน เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง” แผนการประชาสัมพันธ์นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่กำหนดว่าการเปลี่ยนผ่านจากการถ่ายทอดสัญญาณผ่านระบบอะนาล็อกไปเป็นระบบดิจิทัลเป็นไปอย่างราบรื่นหรือไม่ เพราะสิ่งที่ยากกว่าการปรับเปลี่ยนทางเทคโนโลยี คือการปรับเปลี่ยนความเข้าใจและพฤติกรรมการรับชมของผู้ชม ซึ่งมักเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านในหลายประเทศต้องล่าช้า นอกจากนั้น หากประชาชนรับรู้ถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีดิจิทัลช้าเท่าไร ผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้ามาในช่องทางนี้ก็จะอยู่รอดได้ยากมากขึ้นเท่านั้น

แม้จะมีความพยายามในการประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีดิจิตอลอยู่ เช่น การจัดทำเว็บไซต์เฉพาะกิจ คือ digital.nbtc.go.th (แต่ก็ไม่ได้ปรับข้อมูลให้ทันสมัย) ตั้งเฟซบุ๊กสำหรับประชาสัมพันธ์ (ซึ่งก็ยังมีผู้ติดตามเพียงพันกว่าคน) มีโครงการจัดพิมพ์หนังสือเผยแพร่ความรู้ และจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์อยู่บ้าง ทว่าจากการสำรวจความคิดเห็นของบ้านสมเด็จโพลล์พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจในการรับชมทีวีในระบบดิจิตอล เช่น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 43.4 ไม่ทราบว่าทีวีดิจิตอลมีจำนวนให้รับชมถึง 48 ช่อง ร้อยละ 38.2 ไม่ทราบว่าเครื่องโทรทัศน์ในปัจจุบันไม่สามารถรับสัญญาณในระบบดิจิตอลได้ และร้อยละ 41.8 ไม่ทราบว่าต้องมีกล่องแปลงสัญญาณทีวีดิจิตอล (set-top box) เพื่อรับชมสัญญาณในระบบดิจิตอล¹² นอกจากนี้ “อีสานโพลล์” ของศูนย์วิจัยธุรกิจและเศรษฐกิจอีสาน มหาวิทยาลัยขอนแก่น ก็ระบุว่า ร้อยละ 56.8 ของกลุ่มตัวอย่างไม่รู้ว่าจะสามารถรับชมฟรีทีวีจำนวนช่องเพิ่มมากขึ้น และร้อยละ 82.4 ไม่รู้วิธีการรับชมทีวีดิจิตอล¹³

ปัญหาความเข้าใจของประชาชนส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ กสทช. ขาดแผนประชาสัมพันธ์การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิตอลอย่างชัดเจนและเป็นขั้นตอนเชิงรูปธรรมที่จะนำไปปฏิบัติได้ ตัวอย่างเช่น ก่อนหน้าช่วงเวลาทดลองออกอากาศในเดือนเมษายน 2557 กสทช. ยังอ่อนประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ชมเข้าใจถึงการรับชมทีวีดิจิตอล ไม่ว่าจะผ่านสัญญาณภาคพื้นดินหรือผ่านดาวเทียม/เคเบิล (ตามประกาศเรื่อง must carry) อีกทั้งผู้ชมส่วนหนึ่งยังสับสนว่าถ้าซื้อกล่องแปลงสัญญาณมาจะสามารถรับชมได้ทันที แต่ปรากฏว่าพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่นั้นกลับยังไม่

¹² อ้างอิงจาก <http://prachatai.com/journal/2014/02/52001>

¹³ <http://www.thairath.co.th/content/414052>

สามารถรับชมทีวีดิจิตอลผ่านสัญญาณภาคพื้นดินได้ เนื่องจากยังไม่มี การขยายโครงข่ายครอบคลุมไปยังพื้นที่นั้นๆ

นอกจากนั้น แผนการประชาสัมพันธ์ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการตัดสินใจอันล่าช้าของ กสทช. เช่น การ ประชาสัมพันธ์เรื่องการแจกคู่มือซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดการออกอากาศ อย่างเป็นทางการและยังขาดความแน่นอนในเรื่องของเวลา จำนวนเงิน วิธีการ และพื้นที่ในการแจกคู่มือตามช่วงเวลาการขยายพื้นที่ครอบคลุม สัญญาณ หรืออีกกรณีคือ กสทช. ไม่ประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าถึงการซื้อทีวี ที่รับชมทีวีดิจิตอลได้ว่าจะต้องมีฉลาก “น้องดูดี ดิจิตอลทีวี” ติด หรือมีการ ติดสติ๊กเกอร์ กสทช. หลังเครื่อง จนมีข้อร้องเรียนของทางสมาคม ผู้บริโภคว่าประชาชนบางกลุ่มซื้อทีวีใหม่แต่ไม่สามารถรับสัญญาณ ดิจิตอลได้

ข้อเสนอแนะ

เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ชม ผู้บริโภคในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีในระบบดิจิตอลอย่างราบรื่น กสทช. ควรพิจารณาทำสิ่งต่อไปนี้

- เร่งทำแผนประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องทีวีดิจิตอลที่ถูกต้อง วางแผนการใช้บ ประชาสัมพันธ์ในสื่อต่างๆ และทำการสำรวจความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับใช้ในการ ประชาสัมพันธ์
- เร่งทำประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรับชมทีวีดิจิตอล ผ่านช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะผ่านสัญญาณภาคพื้นดิน (หนวดกุ้ง) หรือผ่านดาวเทียม/เคเบิลตามกฎ must carry

- ทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย (MUX) ซึ่งจะมีขึ้นไม่พร้อมกันทั่วประเทศ โดยอาจทำเป็นขั้นและเจาะเฉพาะพื้นที่เพิ่มเติมตามแผนการขยายโครงข่าย
- เร่งประชาสัมพันธ์ในเรื่องแผนการแจกคูปองให้สอดคล้องกับแผนการกระจายสัญญาณของผู้ให้บริการโครงข่าย รวมถึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับช่วงเวลาในการแจกคูปองในแต่ละพื้นที่และวิธีการแจกและการใช้คูปอง
- เร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงแผนการเปลี่ยนผ่านโดยรวม หรือ roadmap ทั้งหมด ซึ่ง กสทช. ควรเร่งทำแผนที่ชัดเจนถึงช่วงเวลาในการยกเลิกการถ่ายทอดสัญญาณอะนาล็อก (analogue switch-off)¹⁴ และเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ¹⁵

¹⁴ กสทช. มีแนวโน้มที่จะยุติการออกอากาศภายใน 5 ปี เมื่อมีการกำหนดให้ช่อง 5 และช่อง 11 ต้องคืนคลื่นอะนาล็อกภายใน 5 ปี ใดๆก็ดี เมื่อพิจารณาว่ากฎหมายได้คุ้มครองเอกชนที่ได้รับการสัมปทานอย่างช่อง 3 และช่อง 7 ซึ่งจะหมดอายุสัมปทานในปี 2663 และ 2665 ตามลำดับ กสทช. ก็อาจประสบปัญหาในการยุติการออกอากาศผ่านคลื่นอะนาล็อกภายในระยะเวลา 5 ปี

¹⁵ กสทช. ไม่ควรกำหนดช่วงเวลาในการยุติการถ่ายทอดสัญญาณทีวีอะนาล็อกนานเกินไป เมื่อพิจารณาว่า กสทช. ได้ออกกฎ must carry และมีแผนการแจกคูปองให้กับครัวเรือนทั้งหมดของประเทศไทย

5. การกำกับดูแลเนื้อหา

โจทย์สำคัญของ กสทช. ในการกำกับดูแลเนื้อหาในยุคดิจิทัลมีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. กสทช. จะกำกับดูแลเนื้อหาอย่างไรเพื่อให้ที่วีดิจิตอลประเภทธุรกิจ ในหมวดหมู่ต่างๆ (เด็ก ข่าวสารสาระ และทั่วไป) จัดผังและถ่ายทอดรายการที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหมวดหมู่อย่างแท้จริง
2. กสทช. จะกำกับดูแลเนื้อหาอย่างไรเพื่อให้ที่วีดิจิตอลต่างประเภทกัน (สาธารณะ ธุรกิจ และชุมชน) จัดผังรายการและถ่ายทอดรายการที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของแต่ละประเภทอย่างแท้จริง
3. กสทช. จะกำกับดูแลเนื้อหาและจัดการกับเรื่องร้องเรียนอย่างไรในยุคที่วีดิจิตอลที่มีการแตกตัวของช่องรายการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

โจทย์แรกที่ทำนายสำหรับ กสทช. ภายหลังจากประมูลและการออกใบอนุญาตให้กับที่วีดิจิตอลประเภทธุรกิจคือ *การกำกับดูแลเนื้อหาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในแต่ละ “หมวดหมู่” นั่นคือ 1) เด็ก เยาวชน และครอบครัว 2) ข่าวสารและสาระ และ 3) ทั่วไปหรือวาไรตี้ (ความคมชัดปกติและความคมชัดสูง) เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะและสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม*

เหตุผลเบื้องหลังการกำหนดราคาตั้งต้นการประมูลในแต่ละหมวดหมู่แตกต่างกัน (หมวดเด็กมีราคาขั้นต่ำ 140 ล้านบาท หมวดข่าวสารและสาระ 220 ล้านบาท และหมวดทั่วไปแบบความคมชัดปกติ 380 ล้านบาท และแบบความคมชัดสูง 1,510 ล้านบาท) คือ กสทช. ต้องการสนับสนุนให้เกิดการผลิตเนื้อหารายการที่ตลาดอาจมีการผลิต

น้อยเกินไปหรือไม่มีการผลิตเลยหากไม่ได้รับการส่งเสริม เช่น รายการสำหรับเด็ก รายการข่าวและสารคดีที่มีสาระ ฯลฯ เพราะขายโฆษณาได้ยากกว่า ดังนั้น หาก กสทช. ไม่สามารถกำกับดูแลเนื้อหาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหมวดหมู่¹⁶ นั้นหมายความว่า 1) ประชาชนจะเสียโอกาสในการรับชมรายการที่กลไกตลาดอาจผลิตน้อยเกินไป 2) ประเทศชาติเสียโอกาสในการได้รับค่าตอบแทนจากการที่หน่วยงานเอกชนนำคลื่นความถี่ที่เป็นของสาธารณะไปใช้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะ กสทช. ลดราคาตั้งต้นในหมวดหมู่เด็กและข่าวสารสาระด้วยหวังว่าสังคมจะได้รับชมรายการที่สร้างผลประโยชน์สาธารณะเป็นการชดเชย และ 3) เอกชนที่ทุ่มเงินประมูลในหมวดหมู่ทั่วไปหรือว่าไรตี้จะไม่ได้รับความเป็น

¹⁶ “หมวดหมู่เด็ก เยาวชน และครอบครัว” หมายความว่า การให้บริการโทรทัศน์ที่นำเสนอรายการส่งเสริมการเรียนรู้ การศึกษาในวิทยาการสาขาต่างๆ รวมถึงรายการสาระที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก เยาวชน หรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีของสมาชิกในครอบครัว ทั้งหมด โดยที่เนื้อหารายการและเวลาออกอากาศรายการจะต้องมีความปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน และต้องไม่มีเนื้อหาที่แสดงออกถึงความรุนแรง ผิดศีลธรรม หรือใช้ภาษาที่หยาบคาย และคำนึงถึงความเท่าเทียมและโอกาสของเด็กและเยาวชนทุกกลุ่มในสังคม

“หมวดหมู่ข่าวและสาระ” หมายความว่า การให้บริการโทรทัศน์ที่เน้นการนำเสนอรายการที่เป็นการเผยแพร่ข่าวสารหรือสาระ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อวิเคราะห์ และข้อคิดเห็นต่างๆ ที่มีผลกระทบกับสังคม เศรษฐกิจ หรือคุณภาพชีวิต และคำนึงถึงความเท่าเทียมและโอกาสของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม โดยมีการนำเสนออย่างเที่ยงตรง รอบด้าน อิสระ และเป็นกลาง ทั้งนี้ จะต้องมีการรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับผังรายการ เนื้อหารายการสำหรับการให้บริการโทรทัศน์ที่คณะกรรมการกำหนด และไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การนำเสนอรายการข่าวสารหรือสาระต้องมีการกระจายเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ผู้ชมส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงได้ (ไพรม์ไทม์) ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

“หมวดหมู่ทั่วไป” หมายความว่า การให้บริการโทรทัศน์ที่นำเสนอรายการที่เป็นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผังรายการ เนื้อหารายการ สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ที่คณะกรรมการกำหนด และไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยออกอากาศในแบบความคมชัดปกติ (หรือความคมชัดสูง) ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

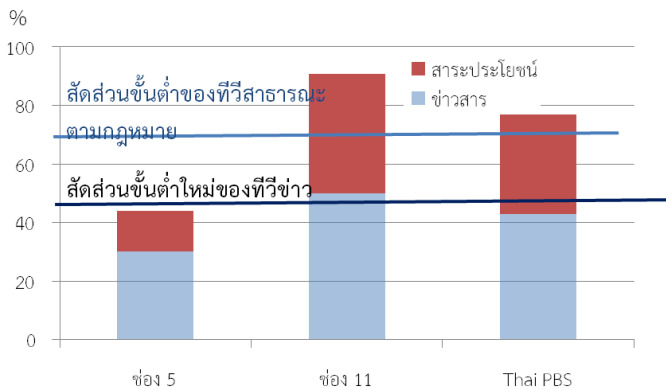
ธรรมหากต้องแข่งกับเอกชนที่ประมูลหมวดเด็กและข่าวสารสาระซึ่งมี
ราคาถูกกว่า ทว่ากลับมาเสนอรายการได้ไม่แตกต่างกันเนื่องจากขาด
กลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากการกำกับดูแลเนื้อหาผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทธุรกิจให้
เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหมวดหมู่เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม
และปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ *การกำกับดูแลเนื้อหาทีวีที่ได้รับ
ใบอนุญาตต่างประเภทกัน (ธุรกิจ สาธารณะ และชุมชน) ให้ตรงตาม
วัตถุประสงค์ของแต่ละประเภทซึ่งมีพันธกิจสาธารณะแตกต่างกัน*¹⁷ ก็มี
ความสำคัญต่อการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยเฉพาะกับโทรทัศน์ประเภท
ธุรกิจที่ต้องมีต้นทุนประมูลคลื่นมหาศาล

สิ่งที่ดูเป็นกังวลสำหรับผู้ประกอบการที่ประมูลทีวีดิจิตอลประเภท
ธุรกิจคือ ทีวีบริการสาธารณะประเภทที่ 2 (เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือ
ความปลอดภัยสาธารณะ) อย่างช่อง 5 สถานีกองทัพบก ซึ่งในช่วง 5 ปี
แรกนั้น กสทช. ให้ “สิทธิ” ในการออกอากาศคู่ขนาน (simulcast) โดย
อ้างว่ายังไม่ได้เป็นการขอใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการสาธารณะ ดังนั้น
ช่อง 5 จึงสามารถหาโฆษณาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับทีวีธุรกิจ และ
ไม่จำเป็นต้องผลิตเนื้อหาเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ใน
กฎหมาย (การสำรวจของ Media Monitor พบว่า ช่อง 5 มีสัดส่วนของ
รายการข่าวสารสาระประมาณร้อยละ 44 เท่านั้น – ดูภาพที่ 2)

¹⁷ ตามข้อกำหนดในกฎหมายและประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทีวีประเภทสาธารณะนั้นจะต้องผลิต
ข่าวสารและสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และทีวีประเภทชุมชนต้อง
ผลิตข่าวสารและสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ขณะที่ทีวี
ประเภทธุรกิจนั้นต้องผลิตข่าวสารและสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
(ถ้าเป็นหมวดหมู่ข่าวจะกำหนดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50) เนื่องจากทีวีธุรกิจที่ต้องประมูลและมุ่ง
เป้าหมายเชิงพาณิชย์เป็นหลักไม่ควรจะมีข้อจำกัดมากเท่ากับทีวีประเภทสาธารณะและชุมชนซึ่งไม่
ต้องประมูลและมุ่งเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

ภาพที่ 2 สัดส่วนรายการข่าวสาระในช่องที่ถูกพิจารณาว่าเป็นทีวีบริการสาธารณะ



ที่มา: Media Monitor

นอกจากนั้น ต่อให้ภายหลังจาก 5 ปี แล้วช่อง 5 เข้าสู่ระบบใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะประเภท 2 กฎหมายกำหนดให้เผยแพร่รายการข่าวสารสาระไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และเปิดช่องให้หาโฆษณาได้ทั่วไป¹⁸ เพียงแต่ระบุไว้อย่างไม่ชัดเจนว่าให้หารายได้เท่าที่ “พอเพียงพอต่อการประกอบกิจการ โดยไม่เน้นแสวงหากำไร” โดยทาง กสทช. ได้กำหนดว่าให้สามารถหารายได้จากโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาทีหรือเฉลี่ยทั้งวันไม่เกินชั่วโมงละ 8 นาที¹⁹ ซึ่งแตกต่างจากข้อบังคับของทีวีประเภทธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้หารายได้จากโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ 12 นาทีครึ่ง โดยตลอดทั้งวันเฉลี่ยไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาทีไม่มากเท่าไร (ดูตารางที่ 2) ด้วยเหตุนี้ หาก กสทช. ไม่สามารถตรวจสอบให้ทีวีบริการสาธารณะประเภทที่ 2 เผยแพร่เนื้อหาที่นับเป็นประโยชน์สาธารณะตามจำนวนที่กำหนดไว้ และตรงตามวัตถุประสงค์เฉพาะ (คือเพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยสาธารณะ) อย่างแท้จริง ก็จะเป็นการ

¹⁸ ต่างจากทีวีสาธารณะประเภทที่ 1 และ 3 ซึ่งหารายได้จากการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือการเสนอภาพลักษณ์องค์กร บริษัท และกิจการ เท่านั้น

¹⁹ <http://news.voicetv.co.th/business/81335.html>

สร้างสนามแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างทีวีที่ต้องประมูลคลื่นกับทีวีที่ “ประกอบธุรกิจภายใต้ชื่อของทีวีสาธารณะ” ทว่ากลับไม่ได้อยู่ใต้ข้อบังคับในเรื่องการผลิตเนื้อหาตามประโยชน์สาธารณะและการไม่แสวงหากำไร

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบข้อจำกัดในการหารายได้ของการให้บริการในแต่ละประเภท

บริการ	ข้อจำกัดในการหารายได้
ธุรกิจ	โฆษณาได้ไม่เกิน 12.5 นาที/ชั่วโมง และเฉลี่ยไม่เกิน 10 นาที/ชั่วโมง
สาธารณะประเภทที่ 1 และ 3	โฆษณาไม่ได้ เว้นแต่ของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หรือเสนอภาพลักษณ์ขององค์กรธุรกิจ โดยไม่โฆษณาสรรพคุณผลิตภัณฑ์
สาธารณะประเภทที่ 2	โฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบการ โดยไม่เน้นแสวงหากำไร
ชุมชน	โฆษณาไม่ได้ แต่สามารถรับบริจาค หรืออุดหนุนสถานี และสามารถได้รับเงินอุดหนุนจาก กสทช. ไม่เกิน 50% ของรายได้ทั้งหมด
ธุรกิจบอกรับสมาชิก	โฆษณาได้ไม่เกิน 6 นาที/ชั่วโมง และเฉลี่ยไม่เกิน 5 นาที/ชั่วโมง (จะมีการทบทวนในปี 2556)

ประเด็นสุดท้ายที่ กสทช. ต้องคำนึงถึงคือ กสทช. จะกำกับดูแลเนื้อหาอย่างไรในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้เกิดการแตกตัวของช่องเพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งในกรณีของประเทศไทยคือเพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย 48 ช่อง (ธุรกิจ 24 ช่อง สาธารณะ 12 ช่อง และชุมชน 12 ช่อง) นอกเหนือจากทีวีดาวเทียมและเคเบิลที่เพิ่มขึ้นมากมายในช่วงที่ผ่านมา

ซึ่ง กสทช. ก็ไม่สามารถจัดการกับเนื้อหาที่สุ่มเสี่ยงผิดกฎหมายในทีวีดาวเทียมและเคเบิลได้ เช่น การโฆษณาสรรพคุณอาหารและยาเกินจริง หรือการใช้คำพูดสร้างความเกลียดชังทางการเมือง ฯลฯ

ในปัจจุบัน กสทช. ยังไม่มีกลไกในการเฝ้าระวังและตรวจสอบเนื้อหาเชิงรุกด้วยตนเอง แต่มีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยเฉพาะ ซึ่งรวมถึงคำร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการด้วย อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่มืออยู่ของ กสทช. อาจไม่สามารถรับมือกับปัญหาบางประการในยุคที่วีดิจิตอล นั่นคือ

- การตรวจสอบเนื้อหาที่ต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือประกาศ กสทช. ที่เกี่ยวข้อง เช่น การตรวจสอบเนื้อหารายการให้ตรงกับวัตถุประสงค์และสัดส่วนที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต กสทช. อาจไม่สามารถจัดการได้ดีด้วยกลไกการรับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น การจัดตั้งกลไกตรวจสอบเชิงรุก เช่น การสุ่มตรวจสอบเนื้อหารายการโดย กสทช. หรือองค์กรวิชาชีพที่มีข้อตกลงร่วมกันกับ กสทช. อาจทำให้เกิดการปฏิบัติตามได้ดีกว่า
- กลไกการรับเรื่องร้องเรียนของ กสทช. ในปัจจุบันยังมีลักษณะของ “การกำกับดูแลโดยรัฐ” (state regulation) อยู่มาก ซึ่งปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือ เมื่อเนื้อหาที่เพิ่มขึ้นมากมายในยุคที่วีดิจิตอลนำไปสู่ข้อร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว อาจเป็นไปได้ยากที่กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนโดยรัฐจะมีประสิทธิภาพเพียงพอและทันทั่วถึงด้วยเหตุนี้ กสทช. จึงควรพิจารณาถึงกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) เพื่อ

สร้างกลไกการกำกับดูแลกันเองที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ดีกว่า²⁰

ข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้การกำกับดูแลเนื้อหาในยุคที่วีดิจิตอลมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมความเป็นธรรมในการแข่งขัน รวมถึงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ กสทช. ควรคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- **ออกหลักเกณฑ์ที่ให้คำนิยามที่ชัดเจนกับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตว่า** เนื้อหารายการแบบใดที่ถือเป็นรายการเด็กและข่าวสารสาระ หรือรายการแบบใดเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาตรวจสอบสัดส่วนและประเภทเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต
- **จัดตั้งกลไกในการตรวจสอบเนื้อหาเชิงรุก** ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตในแต่ละหมวดหมู่ (เด็ก ข่าวสารสาระ และทั่วไป ในทีวีธุรกิจ) และแต่ละประเภท (ธุรกิจ สาธารณะ ชุมชน) นำเสนอเนื้อหาตรงตามวัตถุประสงค์และมีสัดส่วนตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือไม่ โดยอาจใช้วิธีการสุ่มตรวจด้วยตนเองหรืออาจร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพในการตรวจสอบก็ได้ รวมถึงอาจกำหนดบทลงโทษ เช่น การปรับ ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม
- **ออกหลักเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาตทีวีประเภทสาธารณะโดยคำนึงถึงพันธกิจสาธารณะ** ไม่

²⁰ นอกจากนี้ เมื่อคำนึงถึงหลักสากลว่ารัฐควรเข้าแทรกแซงเนื้อหาก็คือเมื่อเนื้อหานั้นสุ่มเสี่ยงต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรงเท่านั้น เช่น การเผยแพร่ภาพลามกอนาจารเด็กหรือโฆษณาที่เป็นเท็จ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจแทรกแซงสื่อของรัฐและรักษาสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์สาธารณะ การสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลกันเองหรือการกำกับดูแลร่วมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินควรของรัฐ โดยรัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงสุดท้ายเท่านั้น (backstop power) น่าจะเป็นกลไกที่ดีกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐเท่านั้น

ว่าจะในมิติของโครงสร้างองค์กร กลไกแสดงความรับผิดชอบ การหารายได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผังและเนื้อหารายการ รวมถึงนำเสนอในการประกวดแข่งขันของผู้ชนะไปใส่ไว้ในเงื่อนไขใบอนุญาต วิธีการดังกล่าวจะช่วยรับรองว่า ผู้ชนะการประกวดคุณสมบัติจะผลิตรายการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่เป็นการแข่งขันภายใต้เงื่อนไขเดียวกับทีวีประเภทธุรกิจ ภายใต้ชื่อของ “ทีวีสาธารณะ” โดยไม่ต้องจ่ายเงินประมูล

- **กำหนดขอบเขตการหารายได้ของทีวีสาธารณะให้ชัดเจน**

โดยเฉพาะทีวีสาธารณะประเภท 2 ที่กฎหมายอนุญาตให้หารายได้จากโฆษณาแค่พอเพียงพอต่อการประกอบกิจการเท่านั้น ดังนั้น นอกเหนือจากการจำกัดจำนวนเวลาโฆษณาที่แตกต่างจากทีวีธุรกิจ ไม่มากนัก กสทช. อาจกำหนดเพิ่มเติมให้ทีวีสาธารณะประเภทนี้ไม่สามารถหากำไรได้สูงเกินกว่ารายจ่าย 20 เปอร์เซ็นต์ เพื่อป้องกันไม่ให้ทีวีสาธารณะประเภทนี้มุ่งแสวงหากำไรเกินควรจนแข่งขันเพื่อแย่งชิงโฆษณาจากทีวีธุรกิจที่ต้องประมูลคลื่นความถี่

- **เร่งออกประกาศที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาที่เกี่ยวข้อง**
เช่น ประกาศหลักเกณฑ์การโฆษณาในรายการเด็กและเยาวชน การโฆษณาแฝงและโฆษณาทางการเมืองในรายการข่าวสารสาระ และการโฆษณาในทีวีประเภทสาธารณะ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย

- **เร่งส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลกันเองให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น** โดยอาจใช้แรงจูงใจทางการเงินหรือทางการกำกับดูแลตามแนวทางการกำกับดูแลร่วม เพื่อเร่งกระบวนการรวมตัว การจัดทำจริยธรรมวิชาชีพ และการจัดตั้งกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนขององค์กรวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น กสทช. อาจสนับสนุน

เงินทุนให้กับองค์กรวิชาชีพที่สามารถรวมตัวมากในระดับหนึ่งและมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ (ไม่ใช่เพื่อคุ้มครองวิชาชีพของตนเองเท่านั้น) หรืออาจออกกฎหมายให้องค์กรวิชาชีพรวมตัวกันจัดทำจริยธรรมวิชาชีพภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้น กสทช. จะบังคับใช้หลักปฏิบัติที่ตนเป็นผู้จัดทำแทน²¹

6. การสำรวจความนิยมในการรับชมโทรทัศน์

ภายหลังจากการประมูลที่วืดจិតอลผ่านพ้นไป ประเด็นหนึ่งที่ผู้ชนะการประมูลดูจะเป็นกังวลค่อนข้างมาก²² และต้องการผลักดัน คือ การปฏิรูประบบการสำรวจความนิยมในการรับชมโทรทัศน์ (การวัด เรตติ้ง) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความถูกต้อง ได้มาตรฐาน โปร่งใส และเป็น

²¹ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมได้ในรายงาน *โครงการศึกษาแนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์และแพร่ภาพกระจายเสียง: บทสำรวจวรรณกรรมจากต่างประเทศ* โดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

²² ตัวอย่างเช่น ไพบูลย์ ดำรงชัยธรรม หรืออาภู่ กล่าวว่า “ยังไม่มีการวัดเรตติ้งที่แน่นอน ทำให้เป็นห่วงว่าจะหารายได้อย่างไร” หรือ สุรชัย เชษฐโชติศักดิ์ หรือเฮียฮ้อ ก็กังวลกับการวัดเรตติ้งและสนับสนุนให้มีหน่วยงานกลางเข้ามาดูแลด้านเรตติ้งแทนเนลสันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นกลาง ดูเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.thairath.co.th/content/tech/399822>

ธรรมมากขึ้น โดยหวังว่าเรตติ้งจะสามารถสะท้อนพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ที่เปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและจำนวนช่องที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผลการการวัดเรตติ้งที่วิฤกใช้เป็นข้อมูลหลักในการตัดสินใจเลือกซื้อพื้นที่โฆษณาโดยเจ้าของสินค้าบริการเอเยนซีโฆษณา และบริษัทวางแผนสื่อ ดังนั้นจึงถือเป็นตัวชี้ขาดว่าช่องหรือผู้ผลิตรายการจะอยู่รอดในธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงอย่างโทรทัศน์ได้หรือไม่ หากเม็ดเงินยังคงกระจุกอยู่ที่ผู้ประกอบการรายเดิมด้วยสาเหตุว่าเรตติ้งไม่สะท้อนเทคโนโลยีและพฤติกรรมการรับชมสื่อที่เปลี่ยนไป ขาดความแม่นยำถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายใหม่ ความหลากหลายในภูมิทัศน์สื่อที่เราคาดหวังไว้ในยุคดิจิทัลก็อาจไม่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้เล่นรายใหม่ย่อมล้มหายตายจากไปในเวลาไม่ช้า

ข้อมูลจากสมาคมมีเดียเอเยนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทย²³ ระบุว่า ในปี 2557 นี้ ที่วีระบออะนาล็อกจะยังมีอัตราการเติบโตราว 2% อยู่ ถึงแม้จะเริ่มมีการออกอากาศทีวีดิจิทัลก็ตาม และจะมีการโยกงบซื้อสื่อโฆษณามาสู่ทีวีดิจิทัลประมาณ 4,000 ล้านบาท²⁴ ซึ่งถือว่าค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับงบซื้อสื่อทีวีรวมประมาณเจ็ดหมื่นล้านบาท ส่วนหนึ่งเนื่องจากเจ้าของสินค้าและบริษัทโฆษณารอดูผลตอบรับก่อนในช่วงแรก ตัวอย่างเช่น บริษัทโคคา-โคลา บริษัทที่ใช้งบโฆษณาอันดับต้นๆ ในไทย ระบุว่าขอดูก่อนว่าช่องใดได้รับผลตอบรับจากผู้บริโภคที่ดีที่สุด จึงจะตัดสินใจลงทุนโฆษณาต่อไปโดยอาศัยข้อมูลจากการวัดเรตติ้ง²⁵ นอกจากนี้ CIMB ยังประมาณการรายได้จากการโฆษณาตามช่องทาง

²³ โพสต์ทูเดย์ 24 มกราคม 2557

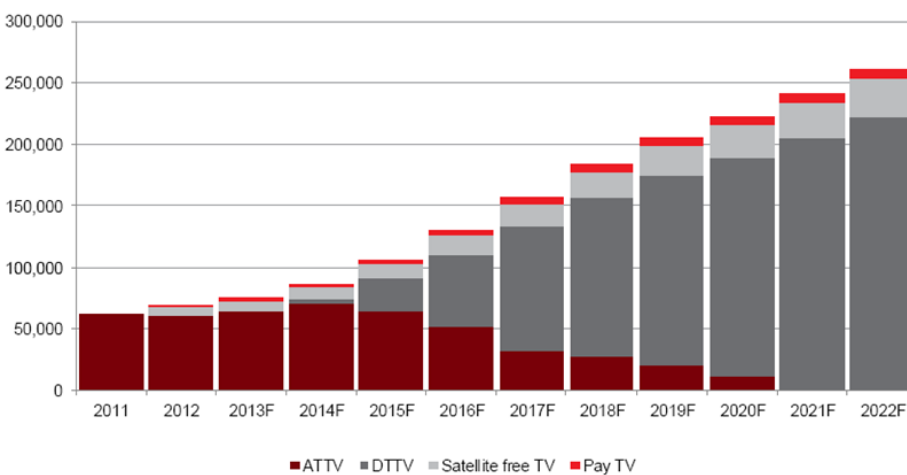
²⁴ งบโฆษณาในอุตสาหกรรมสื่อทั้งหมดนั้นรวมกันอยู่ที่ 1.1 ล้านบาทต่อปี ซึ่งคิดเป็นงบโฆษณาผ่านสื่อโทรทัศน์ถึงร้อยละ 60 หรือประมาณ 6-7 หมื่นล้านต่อปี

²⁵ <https://www.thairath.co.th/content/tech/399822>

ต่างๆ ที่จะปรับเปลี่ยนไปภายหลังมีการออกอากาศทีวีดิจิตอล และพบว่ากว่าทีวีดิจิตอลในระบบภาคพื้นดิน (DTTV – digital terrestrial television) จะแย่งส่วนแบ่งโฆษณาจากทีวีอะนาล็อกมาได้ นั้น ต้องใช้เวลาอย่างน้อยอีก 3-4 ปี (ดูภาพที่ 3) ข้อมูลข้างต้นฉายภาพให้เห็นถึงสถานการณ์ความยากลำบากของผู้ประกอบการทีวีดิจิตอลรายใหม่ ซึ่งจะต้องพึ่งพาการวัดเรตติ้งในการดึงโฆษณาเพื่อความอยู่รอดทางการเงิน

ภาพที่ 3 การประมาณการรายได้จากโฆษณาโทรทัศน์ตามช่องทางต่างๆ

รายได้โฆษณา (ล้านบาท)



ที่มา: CIMB

บริษัทสื่อส่วนมากมีรายได้หลักจากการขายพื้นที่โฆษณาให้กับเจ้าของสินค้าหรือบริษัทโฆษณา โดยเฉพาะสื่อประเภทฟรีทีวี การให้บริการโทรทัศน์แบบไม่บอกรับสมาชิกหรือฟรีทีวีนั้นมีลักษณะที่เรียกว่า “ตลาดสองทาง” (two-sided market) กล่าวคือสถานีไม่ได้ขายบริการด้านเนื้อหาให้กับผู้รับชมโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากทีวีแบบบอกรับสมาชิก แต่ขายพื้นที่โฆษณาผ่านการรับชมของผู้ชมให้กับเจ้าของสินค้า

บริการและบริษัทโฆษณาอีกทอดหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ การวัดเรตติ้งที่ถูกต้อง และเป็นธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประกอบกิจการโทรทัศน์ฟรีทีวี โดยหากผลการวัดเรตติ้งถูกบิดเบือนหรือไม่สะท้อนพฤติกรรมการรับชมอย่างแท้จริง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียรอบด้าน นั่นคือ

1. **ผู้ซื้อโฆษณา** ซึ่งต้องการใช้พื้นที่สื่อในการสร้างความรู้ให้กับสินค้าและบริการของตน อาจเสียประโยชน์หากเลือกเทงบซื้อสื่อไปยังพื้นที่โฆษณาที่อาจไม่ได้รับความนิยมจริงหรือไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากข้อมูลการวัดเรตติ้งผิดพลาด
2. **สถานีโทรทัศน์และผู้ผลิตรายการ** ซึ่งอาจทุ่มงบประมาณมหาศาลในการผลิตและเผยแพร่รายการดีๆ แต่ไม่สามารถยู่รอดได้ทางธุรกิจ เนื่องจากผลการวัดเรตติ้งมีความคลาดเคลื่อน หรือผลการวัดเรตติ้งไม่ครอบคลุมถึงช่องทางใหม่ๆ จนทำให้เสียโอกาสในการหารายได้
3. **ประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง** ซึ่งอาจเสียโอกาสจากการรับชมรายการที่ตนชื่นชอบไปหากรายการไม่มีโฆษณาเข้าร่วมถึงอาจเสียโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายจากผู้ผลิตรายใหม่หลากหลายกลุ่มที่เข้ามาให้บริการในตลาด เนื่องจากความถูกต้องของเรตติ้งนั้นมีความสัมพันธ์อย่างมากกับทรัพยากรที่สถานีหรือผู้ผลิตรายการทุ่มไปกับการผลิตตัวเนื้อหารายการ

ปัญหาการวัดความนิยมในการรับชมรายการของนิลเส็น

นิลเส็นเป็นบริษัทที่เชี่ยวชาญการทำวิจัยสื่อและการจัดอันดับความนิยมของสื่อต่างๆ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สหรัฐอเมริกา และดำเนินกิจการ

ในประเทศต่างๆ มากกว่า 100 แห่งทั่วโลก นีลเซ็นเข้ามาซื้อกิจการของดีมาร์ บริษัทวิจัยในเครือของบริษัทดีทีเอสเอ็ม (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2540²⁶ และได้กลายเป็นผู้สำรวจเรตติ้งรายเดียวในประเทศไทย ตั้งแต่นั้นมา²⁷

ผลสำรวจเรตติ้งของนีลเซ็นถูกตั้งคำถามถึงความถูกต้องและเป็นความเป็นธรรมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง²⁸ ปัญหาที่นีลเซ็นถูกวิพากษ์อาจพอสรุปได้ดังนี้

- กลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดเล็กเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร โดยข้อมูลกลุ่มตัวอย่างล่าสุดของนีลเซ็นคือ 1,800 คริวเรือน (6,300 คน) และจะมีการเพิ่มขนาดกลุ่มตัวอย่างไปเป็น 2,200 คริวเรือน

²⁶ ดูเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.naewna.com/politic/columnist/11128>

²⁷ มีการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนีลเซ็นต่างๆ กัน เช่น การให้บริการวัดเรตติ้งมีต้นทุนสูง นีลเซ็นอยู่ในธุรกิจนี้มานาน ทำให้ได้เปรียบทั้งในแง่ขององค์ความรู้และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี กลยุทธ์การขยายตัวของนีลเซ็นคือการควบรวมกับบริษัทท้องถิ่น ทำให้เหลือคู่แข่งน้อยราย รวมถึงบริษัทต่างชาติที่มีงบประมาณในไทยมากกว่าร้อยละ 80 ยังเชื่อมั่นในการวัดเรตติ้งของนีลเซ็นมากกว่าเจ้าอื่น

²⁸ ดูเพิ่มเติมใน เอเชียเนลเซ็น ชัวร์หรือมัวนิ่ม

<http://www.positioningmag.com/?q=content%2F%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%8B%E0%B8%B5-%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B9%87%E0%B8%99-%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B9%8C-%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%A1>

(7,000 คน) ในต้นปี 2558²⁹ แม้นิลเส้นจะยืนยันว่า 2,200
 ครั้วเรือเป็นขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมทางสถิติกับประเทศไทย
 ทว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างเมื่อเทียบกับจำนวนครั้วเรือของทั้ง
 ประเทศโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ถือว่ามีขนาดค่อนข้างเล็ก
 มาก (ดูตารางที่ 3 เพื่อเปรียบเทียบ)

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนครั้วเรือกับขนาดกลุ่มตัวอย่าง
 ที่ใช้ในการวัดเรตติงของแต่ละประเทศ

ประเทศ	จำนวน ครั้วเรือ (ล้าน)	จำนวนกลุ่ม ตัวอย่าง (ครั้วเรือ)	ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (คิดเป็นร้อยละเทียบกับ จำนวนครั้วเรือ ทั้งหมด)
--------	------------------------------	---------------------------------------	--

²⁹ ในราวเดือนเมษายน 2557 นิลเส้นจะเริ่มวัดเรตติงโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลภายใต้เงื่อนไข
 must carry ของ กสทช. ที่กำหนดให้ช่องรายการต้องออกอากาศผ่านโทรทัศน์ในระบบดาวเทียม
 และเคเบิลทีวีด้วย โดยกลุ่มตัวอย่างในระยะนี้จะอยู่ที่ 1,800 หลังคาเรือน (เท่าเดิม) หรือ 6,300
 คน จากนั้นในไตรมาสที่ 2 ของปี 2557 จะเพิ่มกลุ่มตัวอย่างจาก 1,800 ครั้วเรือ เป็น 2,000
 ครั้วเรือ หรือ 7,000 คน และในต้นปี 2558 จะขยายกลุ่มตัวอย่างเป็น 2,200 ครั้วเรือ หรือ
 7,700 คน ซึ่งจะวัดจากผู้ชมทุกแพลตฟอร์ม

ออสเตรเลีย	8.3	3,500 ³⁰	0.059%
		2,135 ³¹	0.026%
แคนาดา	11.8	4,300	0.036%
ฟินแลนด์	2.4	1,100	0.046%
ฝรั่งเศส	26.3	4,300	0.016%
มาเลเซีย	6.3	1,000	0.016%
สวีเดน	3.2	1,870	0.058%
สหราชอาณาจักร	26	5,100	0.02%
อินเดีย	155	8,150	0.005%
ไทย	22 ³²	1,800	0.008%

ที่มา: Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) และเพิ่มเติมของไทย

- การสำรวจใหญ่ประจำปี (establishment survey) ยังถือว่ามีความค่อนข้างเล็ก โดยการสำรวจใหญ่ประจำปีมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างฐานข้อมูลการเข้าถึงและการรับชมโทรทัศน์ รวมถึงลักษณะทางประชากรของครัวเรือน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการเลือกสุ่มครัวเรือนที่เป็นตัวแทน (panels selection) ดังนั้น หากการสำรวจใหญ่ประจำปีมีขนาดเล็กเกินไป ย่อมส่งผลต่อการสุ่มเลือกครัวเรือนที่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริง โดยข้อมูลของนิตเสนปี 2554 ระบุว่า การ

³⁰ ตัวเลขกลุ่มตัวอย่างของบริษัท OzTAM

³¹ ตัวเลขกลุ่มตัวอย่างของบริษัท The Regional TAM

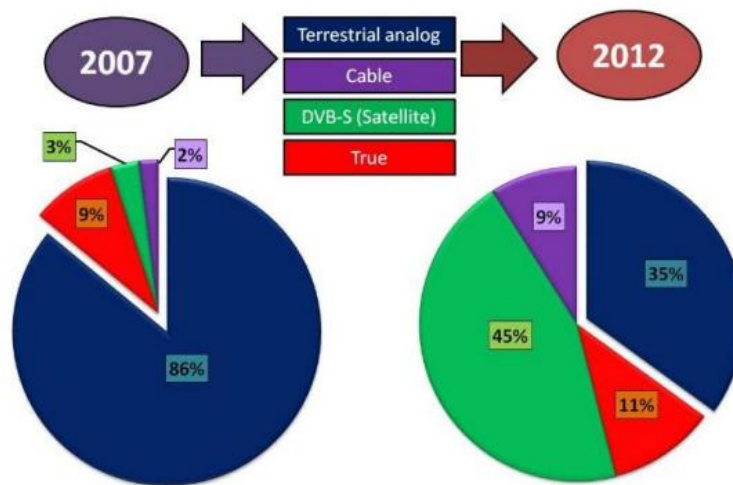
³² ตัวเลขตามจำนวนสำมะโนครัวที่ กสทช. จะแจกคู่มือเพื่อใช้ซื้อตัวรับสัญญาณดิจิทัล

สำรวจใหญ่ประจำปีของนีสเส้นมีขนาด 6,000 คริวเรือน เพื่อใช้ในการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวัดเรตติ้ง 1,250 คริวเรือน ขณะที่ในกรณีของอินเดียนั้น Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) ออกหลักเกณฑ์ให้การสำรวจใหญ่ประจำปีของบริษัทวัดเรตติ้งต้องมีขนาดใหญ่กว่ากลุ่มตัวอย่างที่ใช้วัดเรตติ้งจริงไม่น้อยกว่า 10 เท่า ซึ่งในกรณีของไทยนั้น การสำรวจประจำปีของนีสเส้นนั้นมีขนาดใหญ่กว่ากลุ่มตัวอย่างจริงน้อยกว่า 5 เท่า

- การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างนั้นไม่สะท้อนช่องทางการรับชมสื่อที่เปลี่ยนไปตามเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น ในการวัดเรตติ้งการรับโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิลและดาวเทียมรวมกันนั้น นีสเส้นใช้กลุ่มตัวอย่างเพียง 260 กลุ่ม³³ ขณะที่ตัวเลขการรับชมทีวีผ่านดาวเทียมและเคเบิลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมีสัดส่วนที่มากกว่าการรับชมทีวีผ่านระบบภาคพื้นดิน (หรือผ่านเสาอากาศปลา) (ดูภาพที่ 4) ผลที่เกิดขึ้นคือ การวัดเรตติ้งในช่องทางการรับชมใหม่ๆ อาจไม่สามารถสะท้อนพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ภาพที่ 4 ส่วนแบ่งตลาดการรับชมทีวีในประเทศไทย 2555

³³ ข้อมูลปี 2554



ที่มา: ปัจจัยด้านเศรษฐกิจการเมืองของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ไทย (2556)

- **การเลือกปฏิบัติในการวัดเรตติ้ง** โดยหลักการแล้ว บริษัทสำรวจความนิยมรายการนั้นต้องเก็บข้อมูลเรตติ้งของทุกๆ ช่องในช่องทางการรับชมนั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนได้เสียตัดสินใจเองว่าจะเลือกซื้อพื้นที่โฆษณาผ่านช่องทางและเวลาไหนโดยอ้างอิงจากข้อมูลที่ไม่เลือกเก็บเฉพาะบางช่อง ทว่าในทางปฏิบัติ บางครั้งเนลเสนก็เลือกเก็บเฉพาะข้อมูลเรตติ้งของบางช่องเท่านั้น เช่น เนลเสนไม่ได้สำรวจเรตติ้งทีวีทุกช่องที่ถ่ายทอดผ่านระบบดาวเทียม
- **การวัดเรตติ้งของเนลเสนขาดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี**
(neutral) กล่าวคือการวัดเรตติ้งที่วันนั้นจะต้องไม่สนใจว่ารับผ่านเทคโนโลยีอะไร แต่ต้องวัดเรตติ้งในทุกๆ ช่องทางที่เกี่ยวข้อง เช่น วัดเรตติ้งทั้งเคเบิล ดาวเทียม รวมถึงอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งจะช่วยให้สะท้อนพฤติกรรมการรับชมสื่อที่เปลี่ยนไปและข้ามช่องทางมากขึ้น แต่ที่ผ่านมา เนลเสนดูจะปรับเปลี่ยนการวัดไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เช่น การวัดเรตติ้งทีวีดาวเทียมและเคเบิลนั้นมีขึ้น

ภายหลังจากที่วีดาวเทียมได้รับความนิยมมากแล้วในระยะเวลา
หนึ่ง³⁴

- การล่มสลายต่อผลประโยชน์ทับซ้อน นิลเส็นไม่ได้ทำเฉพาะการวัดและวิเคราะห์ข้อมูลเรดดิ้งเท่านั้น แต่ยังรับจ้างทำวิจัยให้กับสื่ออื่นๆ รวมถึงสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการทับซ้อนทางผลประโยชน์กับการวัดเรดดิ้ง ตัวอย่างเช่น มีการวิจารณ์ว่าเมื่อสื่อสิ่งพิมพ์ที่รอคิวให้นิลเส็นใส่ชื่อลงไปใน การวัดความนิยมจ้างบริษัทให้มีการสำรวจพิเศษ ชื่อของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นก็จะไปอยู่ในแบบสำรวจของนิลเส็นได้เร็วกว่าปกติ³⁵
- การไม่เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวัดเรดดิ้ง เช่น นิลเส็นไม่เปิดเผยข้อมูลทางประชากรและภูมิศาสตร์ของกลุ่มตัวอย่าง โดยอ้างว่าเป็นความลับทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทวัดเรดดิ้งมีหน้าที่รักษาความเป็นนิรนามและปกป้องความเป็นส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง (ส่วนหนึ่งเพื่อป้องกันผู้มีส่วนได้เสียไปกดดันกลุ่มตัวอย่าง เพื่อบิดเบือนพฤติกรรมกรรมการรับชมให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตน) ทว่าการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเลือกและลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง เป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐหลายแห่งทั่วโลกพึงกระทำ

ปัญหาดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องตระหนักดีและต้องการเห็น
การเปลี่ยนแปลง โดยในปี 2544 ได้มีความพยายามจากบริษัทโฆษณา
และสถานีโทรทัศน์ที่รวมตัวกันในชื่อคณะกรรมการร่วมอุตสาหกรรม

³⁴ การวัดเรดดิ้งที่วีดาวเทียมและเคเบิลเกิดขึ้นจากการที่ชมรมโทรทัศน์และสถานีโทรทัศน์หลายแห่งรวมตัวกันจ้างนิลเส็น อ้างจาก

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1247541562

³⁵ ดูเพิ่มเติมใน “เอซีนิลเส็น ชัวร์หรือมั่วนี้ม”, Positioning Magazine

โฆษณา (Joint Industry Committee: JIC) มาทำหน้าที่คัดเลือกผู้สำรวจ
เรตติ้งรายใหม่ โดยนอกเหนือจากนิลเส็นแล้ว ยังมีผู้เข้าร่วมประกวด
คุณสมบัติอีก 2 ราย คือ บริษัท วิดีโอ รีเสิร์ช อินเตอร์เนชันแนล และ
บริษัท ไทเลอร์ เนลสัน ซอฟต์แวร์ โดยบริษัทแรกซึ่งเป็นบริษัทสัญชาติ
ญี่ปุ่นที่เกิดจากการรวมตัวของเอเยนซีโฆษณาและสถานีโทรทัศน์ญี่ปุ่น
นั้น ดูจะเป็นความหวังของหลายฝ่ายว่าจะมาเป็นตัวเลือกที่ดีกว่านิลเส็น³⁶
ทว่าสุดท้ายแล้ว นิลเส็นก็เป็นผู้ชนะการคัดเลือกและผูกขาดการเป็นผู้
ให้บริการวัดเรตติ้งต่อไป³⁷

ประสบการณ์การกำกับดูแลการวัดเรตติ้งให้ถูกต้องและเป็นธรรม

การวัดเรตติ้งนั้นถือว่ามีผลสำคัญต่ออุตสาหกรรมสื่อและการกำหนด
ความต้องการด้านเนื้อหารายการของประชาชนผ่านช่องทางการโฆษณา
ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงมีการกำกับดูแลในหลากหลายรูปแบบเพื่อให้
แน่ใจว่าการวัดเรตติ้งนั้นจะมีความถูกต้อง ได้มาตรฐาน และเป็นธรรม
อย่างแท้จริง

รูปแบบการกำกับดูแลนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก คือ

³⁶ ดูเพิ่มเติมได้ที่

[http://www.brandage.com/Modules/DesktopModules/Article/ArticleDetail.aspx?tabID=7
&ArticleID=3125&ModuleID=701&GroupID=983](http://www.brandage.com/Modules/DesktopModules/Article/ArticleDetail.aspx?tabID=7&ArticleID=3125&ModuleID=701&GroupID=983)

³⁷ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในบริษัทโฆษณาพบว่า อีกสองบริษัทไม่สามารถนำเสนอทางเลือก
ในการวัดเรตติ้งที่ดีกว่าได้ ทั้งในแง่ของเทคโนโลยีและขนาดและการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง
ดังนั้นนิลเส็นจึงยังถือเป็นทางเลือกที่ดีกว่า นอกจากนั้น สาเหตุที่ต้องมีการคัดเลือกผู้ให้บริการวัด
ความนิยมรายการทีวีเพียงเจ้าเดียว แทนที่จะปล่อยให้ผู้ใช้บริการมากกว่าหนึ่งราย เนื่องจาก
ภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเห็นว่า หากมีผู้ให้บริการวัดเรตติ้งมากกว่าหนึ่งราย ตนต้องเป็นผู้แบกรับ
ค่าสมาชิกหรือค่าบริการใช้ข้อมูลเป็นสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น จึงไม่ประสงค์ให้มีบริษัทวัดเรตติ้ง
มากกว่าหนึ่งราย

- 1. การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation):** การรวมกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสียจากการวัดเรตติ้ง เช่น สถานีโทรทัศน์ เอเอนซีโฆษณา บริษัทวางแผนสื่อ ฯลฯ โดยไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจควบคุมมากเกินไป เพื่อก่อตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการวัดเรตติ้ง เช่น Media Rating Council (MRC) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาคอุตสาหกรรมให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองผลการวัดเรตติ้ง หรือบางแห่งอาจทำหน้าที่วัดเรตติ้งด้วยตนเอง เช่น the Broadcasters' Audience Research Board (BARB) ในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เกิดจากการรวมตัวของผู้เล่นหลักในอุตสาหกรรม
- 2. การกำกับดูแลร่วม (co-regulation):** การผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลโดยรัฐ โดยองค์กรกำกับดูแลที่มีส่วนเกี่ยวข้องของรัฐสร้างเครื่องมือจูงใจให้เกิดการรวมตัวขององค์กรวิชาชีพในการกำกับดูแลตนเอง เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การออกกฎบังคับให้มีการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ ตัวอย่างของการกำกับดูแลร่วมคือ Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) ในประเทศอินเดีย ที่สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวขององค์กรวิชาชีพ นั่นคือ the Broadcast Audience Research Council (BARC) และเสนอแนะให้ BARC ออกแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลหน่วยงานวัดเรตติ้ง หรือกรณีของประเทศอิตาลี AGCOM หรือ กสทช. ของอิตาลี ออกแนวปฏิบัติเพื่อกำกับดูแล Auditel องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมเพื่อวัดเรตติ้ง อีกชั้นหนึ่ง

3. การกำกับดูแลโดยรัฐ (State Regulation): องค์กรกำกับดูแลของรัฐเข้ามากำกับดูแลและรับรองการวัดเรตติ้งด้วยตนเอง เช่น กรณีของ TRAI ในประเทศอินเดีย ที่ภายหลังจากพยายามกระตุ้นให้องค์กรวิชาชีพ คือ BARC ออกแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลการวัดเรตติ้งของตนเอง ทว่าไม่ประสบความสำเร็จ TRAI จึงใช้อำนาจตามกฎหมายออกแนวปฏิบัติสำหรับองค์กรวัดเรตติ้ง (Guidelines for Television Rating Agencies) มาบังคับใช้ในปี 2013 นอกจากนั้น การกำกับดูแลโดยรัฐอาจรวมถึงการที่องค์กรของรัฐเข้ามาเป็นผู้วัดเรตติ้งด้วยตนเอง เหมือนกรณีที่มีการเรียกร้องให้ กสทช. เข้ามาทำหน้าที่นี้ในประเทศไทย ทว่าแนวทางดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติในต่างประเทศและไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลของรัฐก็อาจไม่ปลอดจากผลประโยชน์เช่นเดียวกัน จึงต้องป้องกันการใช้อำนาจของภาครัฐในทางที่ผิดเพื่อสนับสนุนหรือลงโทษสื่อต่างๆ

จากงานศึกษาของ TRAI ในหัวข้อ Recommendations on Guidelines for Television Rating Agencies พบว่า ประเทศส่วนมากที่รายงานศึกษาเลือกใช้โมเดลการกำกับดูแลกันเอง เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อัฟริกาใต้ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี โมเดลในการกำกับดูแลแต่ละแบบก็มีข้อดีและข้อเสียต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ เช่น องค์กรวิชาชีพมีความเข้มแข็งมากเพียงใด วัฒนธรรมในการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพเป็นอย่างไร องค์กรกำกับดูแลของรัฐมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือไม่ ฯลฯ

- กรณีศึกษาต่างประเทศ

งานศึกษาของ TRAI ได้สำรวจรูปแบบการกำกับดูแลการวัดเรตติ้งในหลากหลายประเทศ ในที่นี้จะเลือกสรุปโมเดลของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร อิตาลี และอินเดีย โดยสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรเลือกใช้โมเดลการกำกับดูแลกันเอง แต่ต่างกันในกรณีของสหรัฐฯ MRC ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพ มีหน้าที่ออกหลักเกณฑ์และรับรองการวัดเรตติ้ง แต่ไม่ได้ทำหน้าที่วัดเรตติ้งเอง ขณะที่สหราชอาณาจักรนั้นเป็นการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่วัดเรตติ้ง ส่วนกรณีของอิตาลีนั้น แม้จะมีการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่วัดเรตติ้ง ทว่าองค์กรกำกับดูแลของรัฐก็ยังบังคับใช้แนวปฏิบัติบางอย่างเพื่อควบคุมการวัดเรตติ้งอีกชั้นหนึ่ง

ในกรณีของอินเดียนี้ถือเป็นกรณีที่น่าสนใจ เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลของรัฐเพิ่งออกแนวปฏิบัติสำหรับองค์กรวัดเรตติ้ง (Guidelines for Television Rating Agencies) ในปีนี้ หลังจากได้มีความพยายามกระตุ้นให้กลไกการกำกับดูแลกันเองทำงานก่อนทว่าไม่สำเร็จ โดยแนวทางดังกล่าวอาจนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของไทยได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่า กสทช. เองก็มีท่าทีในการเข้ามากำกับดูแลการวัดเรตติ้งผ่านการให้ใบอนุญาต

1. สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการกำกับดูแลตนเอง โดยมีการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมเพื่อจัดตั้ง Media Rating Council (MRC) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองผลการจัดทำเรตติ้งของบริษัทเรตติ้ง

ในแง่ของความเป็นเจ้าของนั้น MRC ได้รับการสนับสนุนเงินทุนและมีตัวแทนกรรมการบริหารจากหลากหลายองค์กร ทั้งสถานีวิทยุและโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เอเยนซีโฆษณา รวมถึงสมาคมการค้าและการโฆษณาต่างๆ ทว่าบริษัทจัดทำเรตติ้งอย่างนิลเส็นและ Arbitron จะไม่ได้รับการอนุญาตให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก

หน้าที่ของ MRC มี 3 ส่วนหลัก คือ 1) การจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมสามส่วน คือ หนึ่ง มาตรฐานจริยธรรมและการทำงาน (Ethical and Operational Standards) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลคุณภาพและความซื่อสัตย์ในการวัดเรตติ้ง สอง มาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure Standards) ซึ่งระบุถึงข้อมูลที่ผู้ให้บริการวัดเรตติ้งต้องเปิดเผยให้ MRC ตรวจสอบ รวมถึงสาธารณชนรับรู้ และสาม มาตรฐานในการส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์และการประมวลผลโดยบุคคลที่สาม (Electronic Delivery and Third Party Processor Supplementary Standards)

2) การตรวจสอบบริษัทเรตติ้งผ่านหน่วยงานตรวจสอบอิสระที่ได้รับการรับรอง และ 3) การให้การรับรอง (accreditation) กับบริษัทเรตติ้ง

โดยการยอมรับ Minimum Standards ข้างต้นถือเป็นหนึ่งในเงื่อนไขในการขอการรับรองจาก MRC³⁸

นอกจากนั้น MRC ยังกำหนดให้ผู้บริการข้อมูลเรตติ้งต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวัดเรตติ้งให้กับสาธารณะ เช่น วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง ข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ฯลฯ รวมถึง MRC ยังสร้างกลไกตรวจสอบด้วยการให้หน่วยงานภายนอก คือ CPA เข้ามาตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง

2. สหราชอาณาจักร

The Broadcasters' Audience Research Board (BARB) คือ องค์การวัดเรตติ้งโทรทัศน์อย่างเป็นทางการของสหราชอาณาจักร BARB เป็นบริษัทไม่แสวงกำไรที่เกิดจากการรวมตัวของผู้เล่นหลักในอุตสาหกรรม นั่นคือ BBC ITV Channel 4 Channel 5 BSkyB และ IPA (Institute of Practitioners in Advertising)

ในกระบวนการวัดเรตติ้งของ BARB จะดึงหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยในงานส่วนต่างๆ ซึ่งทำให้การทำงานของ BARB มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือมากขึ้น เช่น ในการทำสำรวจประจำปี (Establishment Survey) RSMB จะเป็นผู้ออกแบบระเบียบวิธี ส่วน Ipsos MORI จะเป็นผู้ทำสำรวจ และ Kantar Media จะเป็นผู้เลือกกลุ่มครัวเรือนตัวอย่าง

³⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ได้ที่

<http://www.mediaratingcouncil.org/MRC%20Minimum%20Standards,%20Oct-2008.pdf>

(Panels Selection) จากฐานข้อมูลการสำรวจประจำปี และติดตั้งเครื่องวัดการรับชมตามบ้านตัวอย่าง นอกจากนี้ BARB ยังขายเฉพาะข้อมูลเรตติ้งอย่างเดียว โดยไม่ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลให้ ซึ่งป้องกันการทำหน้าที่ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการวัดเรตติ้ง

นอกจากนั้น BARB ยังมีกลไกภายในในการตรวจสอบคุณภาพการวัดเรตติ้งอย่างสม่ำเสมอ เช่น การโทรศัพท์เช็คเมื่อกลุ่มตัวอย่างไหนมีพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์อยู่ช่องเดียว และถือเป็นค่าผิดปกติ (outliers) ทางสถิติ

3. อิตาลี

ในปี 2006 AGCOM หรือ กสทช. ของอิตาลี ได้ออกแนวปฏิบัติเพื่อใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของ Auditel บริษัทจัดทำเรตติ้งในอิตาลี เช่น ข้อกำหนดว่าโครงสร้างองค์กรของ Auditel จะต้องประกอบด้วยตัวแทนจากทุกช่องทางการเผยแพร่โทรทัศน์ (ดาวเทียม เคเบิล หรือภาคพื้นดิน) หรือคณะกรรมการด้านเทคนิคของ Auditel จะต้องมีความเป็นอิสระ และ AGCOM สามารถส่งสมาชิกตัวแทนเข้าไปในคณะกรรมการนี้ได้

นอกจากนั้น AGCOM ยังกำหนดวิธีการวัดเรตติ้ง ซึ่งระบุว่ามิเตอร์ในการวัดต้องสามารถวัดการรับชมได้ในทุกช่องทาง และกลุ่มตัวอย่างต้องสะท้อนถึงอัตราการเข้าถึงในช่องทางที่หลากหลาย รวมถึงความถี่ในการหมุนเวียนกลุ่มตัวอย่างและระดับค่าในการผิดพลาดทางสถิติต้องคำนึงถึงความแตกต่างของช่องทางการออกอากาศด้วย

นอกจากนั้น Auditel ยังต้องรายงานข้อมูลบางอย่างให้กับ AGCOM ทุกๆ ปี เช่น ข้อมูลผู้ถือหุ้นของบริษัท ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวัดเรตติ้ง กลุ่มครัวเรือนตัวอย่าง ระบบการวัดเรตติ้ง ช่วงระยะเวลาในการวัดเรตติ้ง ค่าบริการการใช้ข้อมูลเรตติ้ง ฯลฯ รวมถึง AGCOM ยังทำข้อตกลงกับ the National Institute of Statistics (ISTAT) ให้รับรองความถูกต้องของข้อมูลการวัดเรตติ้งและคุณภาพงานศึกษาของ Auditel

กรณีของอิตาลีจึงถือเป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วม เพราะ Auditel เกิดจากการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมในการวัดเรตติ้ง ทว่าองค์กรกำกับของรัฐอย่าง AGCOM ก็ยังเข้ามากำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อให้การวัดเรตติ้งเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

4. อินเดีย

กรณีของอินเดียนั้นมีความคล้ายคลึงกับสถานการณ์ในประเทศไทย การวัดเรตติ้งในอินเดียนั้นถูกผูกขาดโดย TAM Media Research (บริษัทร่วมทุนระหว่างเนลสันและ Kantar Media) เช่นกัน รวมถึงมีการวิพากษ์วิจารณ์การวัดเรตติ้งของเนลสันมากมายปรากฏในหนังสือของอินเดีย ซึ่งบางส่วนคล้ายคลึงกับปัญหาของไทย เช่น ปัญหาจากขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เล็กเกินไป การขาดความโปร่งใสในวิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและกระบวนการสำรวจ กลุ่มตัวอย่างไม่สะท้อนลักษณะทางประชากรและภูมิศาสตร์ การสำรวจที่ไม่สะท้อนช่องทางการรับชมโทรทัศน์ที่เปลี่ยนไปและขาดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี ขาดกลไกตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ขาดกลไกในการรับและจัดการเรื่อง

ร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้เสีย ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดจากการถือหุ้น
ไขว้ ฯลฯ

ในปี 2008 ทาง Ministry of Information & Broadcasting (MIB)
ได้ขอให้ทาง TRAI ทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกำกับดูแลการวัดเรตติ้งใน
อินเดีย โดยในเบื้องต้น TRAI ได้เสนอโมเดลการกำกับดูแลกันเองโดย
สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ คือ the Broadcast Audience
Research Council (BARC) อย่างไรก็ตาม BARC ไม่สามารถจัดตั้งระบบ
การวัดเรตติ้งได้จริง ดังนั้น MIB จึงขอให้ TRAI ใช้อำนาจตามกฎหมาย
ในการออกแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์ในการรับรองบริษัทวัดเรตติ้งทีวีใน
อินเดีย

ภายหลังจากมีการสำรวจกรณีศึกษาของต่างประเทศและผ่านขั้นตอนการ
รับฟังความคิดเห็น TRAI ได้ทำ “แนวปฏิบัติสำหรับการกำกับดูแลองค์กร
วัดเรตติ้ง” ในเดือนกันยายน 2013 และรัฐบาลได้รับรองข้อเสนอดังกล่าว
อย่างเป็นทางการเมื่อเดือนมกราคม 2014 แนวปฏิบัติดังกล่าวมุ่งแก้ไข
ปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดของระบบการวัดเรตติ้งที่เป็นอยู่ให้มีความ
โปร่งใส น่าเชื่อถือ และเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้น รายละเอียดที่
สำคัญมีดังนี้ (ดูรายละเอียดของแนวปฏิบัติทั้งหมดได้ที่ภาคผนวก 1)

- หน่วยงานวัดเรตติ้งจะต้องได้รับการรับรองและลงทะเบียนกับ
Ministry of Information and Broadcasting
- แนวปฏิบัติครอบคลุมในรายละเอียดถึงขั้นตอนการลงทะเบียน
เกณฑ์คุณสมบัติ ระเบียบวิธีในการวัดเรตติ้ง (ช่องทางการรับชม

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง การรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว การวิเคราะห์ข้อมูล ความโปร่งใส) การถือหุ้นไขว้ กลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรกำกับดูแล การตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก และ บทลงโทษ

- บริษัทหรือนิติบุคคลใดๆ ที่ให้บริการวัดเรตติ้ง ไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์หุ้นส่วนมากกว่าร้อยละ 10 ในบริษัทวัดเรตติ้งอื่นๆ และสถานีโทรทัศน์/ผู้ซื้อโฆษณา/เอเยนซีโฆษณา ไม่ว่าจะทางตรงหรือผ่านตัวแทนที่เกี่ยวข้อง
- การวัดเรตติ้งต้องมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral) และต้องเก็บข้อมูลผ่านทุกช่องทางในการรับชม
- การคัดเลือกครัวร์เรือที่จะเป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นต้องเลือกมาจากการสำรวจประจำปี (Establishment Survey) ที่มีขนาดไม่น้อยกว่า 10 เท่าของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง
- ขนาดของกลุ่มตัวอย่างต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 20,000 ครัวร์เรือภายใน 6 เดือน และต้องขยายขนาดกลุ่มตัวอย่างปีละ 10,000 ครัวร์เรือ จนกว่าจะครบ 50,000 ครัวร์เรือ³⁹
- บริษัทต้องรักษาความลับและความเป็นส่วนตัวของครัวร์เรือกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างต้องมีการหมุนเวียนทุกปี
- บริษัทวัดเรตติ้งต้องส่งระเบียบวิธีการวัดเรตติ้งโดยละเอียดให้กับองค์กรที่เกี่ยวข้องของรัฐและตีพิมพ์ลงในเว็บไซต์

³⁹ ตัวเลขดังกล่าวเป็นกรณีเฉพาะของอินเดียซึ่งมีประชากรจำนวนมาก ในกรณีของประเทศไทย ตัวเลขที่เหมาะสมอาจแตกต่างกัน

- บริษัทวุดเรตติ้งต้องจัดตั้งกลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพพร้อมกับเบอร์โทรฟรี
- บริษัทวุดเรตติ้งต้องสร้างกลไกการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบระเบียบวิธีและกระบวนการเก็บข้อมูลทุกๆ ไตรมาส และให้มีการตรวจสอบจากภายนอกทุกๆ ปี รวมถึงตีพิมพ์รายงานการตรวจสอบบนเว็บไซต์ นอกจากนี้ รัฐบาลและ TRAI คงสิทธิในการตรวจสอบระบบและกลไกต่างๆ ของบริษัทวุดเรตติ้ง

ข้อเสนอแนะกรณีของประเทศไทย

ระบบการวัดเรตติ้งทีวีของไทยที่ผ่านมาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่อง และปัญหาดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตและความหลากหลายของอุตสาหกรรมทีวีไทยในยุคดิจิทัลซึ่งถือเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมทีวีไทย ข้อเสนอที่ปรากฏในสื่อจากภาคส่วนต่างๆ อาจพอสรุปได้ดังนี้

1. โมเดลการกำกับดูแลตนเอง

- สร้างช่องทางให้เกิดผู้ให้บริการสำรวจความนิยมทาง

โทรทัศน์เพิ่มมากขึ้น เช่น วิดีโอรีเสิร์ช หรือ NETFLIX ฯลฯ คำถามคือ หากเราปล่อยให้ตลาดทำงานของมันเอง เหตุใดบริษัทอย่างวิดีโอรีเสิร์ชที่เข้ามาในไทยกว่าหนึ่งทศวรรษ จึงไม่สามารถเป็นทางเลือกในการให้บริการวัดเรตติ้งได้ คำอธิบายหนึ่งคือ ภาคอุตสาหกรรมไม่ต้องการจ่ายค่าสมาชิก (ค่าใช้บริการ) ที่อาจแพงขึ้น เนื่องจากมีบริษัทวุดเรตติ้ง

เพิ่มขึ้น (ซึ่งจะทำให้ผู้ให้บริการปัจจุบันอ้างการขึ้นราคาต่อสมาชิกได้)⁴⁰

- สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานีโทรทัศน์ เอเอนซีโฆษณา ฯลฯ เพื่อจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้การรับรองบริษัทจัดทำเรตติ้งในประเทศไทยเหมือนกรณี MRC ในสหรัฐอเมริกา ทุกวันนี้ยังไม่มี การรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมเพื่อทำหน้าที่ ส่วนนี้ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะภาคอุตสาหกรรมไม่ต้องการ เสียค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการองค์กรวิชาชีพเพื่อทำ หน้าที่ดังกล่าว
- สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่ วัตถุประสงค์เอง (โดยอาจใช้โมเดลเหมือน BARB ในสหรัฐ ราชอาณาจักร ที่รวมตัวกัน จากนั้นก็จ้างบริษัทต่างๆ ให้เข้า มาดูแลการวัดเรตติ้งอีกทีหนึ่งภายใต้การดูแลของ BARB) ซึ่ง อาจประสบกับความยากลำบากหากภาคอุตสาหกรรมขาดองค์ ความรู้และเทคโนโลยีในการวัดเรตติ้ง

2. โมเดลการกำกับดูแลโดยรัฐ

- กสทช. เข้ามาเป็นผู้ให้บริการวัดเรตติ้งด้วยตนเอง แนวทางนี้ ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการบางเจ้า คือการให้ กสทช. เข้ามาเป็นคนกลางในการวัดเรตติ้งเอง ยิ่งบวกกับ ข้อเสนอให้ กสทช. พัฒนาชิปหรือซิมใส่เข้าไปในกล่องรับ สัญญาณทีวีดิจิทัลเพื่อใช้ในการวัดเรตติ้ง แนวทางนี้ก็ได้รับ

⁴⁰ คำอธิบายดังกล่าวได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานอยู่ในบริษัทวางแผนสื่อโฆษณา ซึ่งช่วย อธิบายว่าเหตุใดคณะกรรมการร่วมอุตสาหกรรมโฆษณาจึงต้องจัดประมูลอนุญาตให้มีผู้ให้บริการ วัดเรตติ้งเพียงเจ้าเดียว แทนที่จะปล่อยให้เจ้าไหนเข้ามาทำก็ได้

การสนับสนุนค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม การวัดเรตติ้งโดย
องค์กรของรัฐเองนั้นไม่ได้รับความนิยมในต่างประเทศและถือเป็น
เป็นแนวปฏิบัติที่อาจมีปัญหา เพราะองค์กรของรัฐอาจมี
ผลประโยชน์ทับซ้อนและอาจทำให้องค์กรกำกับดูแลสูญเสีย
ความน่าเชื่อถือ (กสทช. เองก็ออกมาปฏิเสธจะเข้ามา
ดำเนินการวัดเรตติ้งด้วยตนเอง)

- กสทช. เข้ามาร่วมกำกับดูแลการให้บริการวัดเรตติ้งที่วีผ่านการ
ออกแนวปฏิบัติที่บังคับใช้และการรับรอง (ผ่านการให้
ใบอนุญาต) เหมือนกรณีของอินเดีย แนวทางนี้ดูจะเป็น
แนวทางที่ กสทช. เลือก ทว่าสิ่งที่ต้องระวังคือการใช้อำนาจ
ภายในขอบเขตที่เหมาะสมและคำนึงถึงข้อจำกัดของการ
กำกับดูแลโดยรัฐ

3. โมเดลการกำกับดูแลร่วม

- กสทช. สร้างแรงจูงใจ (เช่น การให้เงินสนับสนุน) ให้เกิดการ
รวมตัวของภาคอุตสาหกรรมในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ
ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทวัดเรตติ้งหรือให้บริการวัดเร
ตติ้งเอง นอกจากนั้น กสทช. อาจวางกรอบหรือกฎเกณฑ์ให้
องค์กรวิชาชีพปฏิบัติตาม เช่น องค์กรวิชาชีพต้องออกแนว
ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ข้อกำหนดขั้นต่ำในการ
ออกแบบวิธีการวัดเรตติ้ง เกณฑ์ความเป็นเจ้าเพื่อไม่ให้เกิด
การครอบงำ หรือการเปิดเผยข้อมูลบางอย่างกับสาธารณะ
เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ฯลฯ

เมื่อพิจารณาจากแนวทางทั้งหมด แนวทางการกำกับดูแลกันเอง
ทั้งหมดนั้นอาจเกิดขึ้นเองได้ค่อนข้างยากเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า
ภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ทั้งที่รับรู้ถึง

ปัญหาและไม่มี การรวมตัวในการกำกับดูแลบริษัทวัดเรตตั้งอย่างจริงจัง ในช่วงที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอที่ดูจะเป็นไปได้และค้ำประกันถึงผลสำเร็จ น่าจะเป็นดังนี้

1. ในขั้นแรก กสทช. น่าจะใช้โมเดลการกำกับดูแลร่วมด้วยการ ออกแบบแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการรวมตัวในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงกระตุ้นให้องค์กรวิชาชีพออกแนวปฏิบัติภายใต้กรอบเวลาที่ กำหนด โดย กสทช. อาจกำหนดหัวข้อที่แนวปฏิบัติต้องครอบคลุม ถึง เช่น เกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำ ระเบียบวิธีการวัดเรตตั้ง การ เปิดเผยข้อมูล การจัดการกรรไกรเรื่องร้องเรียน ฯลฯ⁴¹ ข้อดีของความ พยายามในการดึงภาคอุตสาหกรรมเข้ามากำกับดูแลร่วมสะท้อน ผ่านข้อจำกัดของการกำกับดูแลโดยรัฐ เช่น องค์กรความรู้เกี่ยวกับ การวัดเรตตั้งที่น้อยกว่าภาคเอกชน ความแข็งตัวของระบบรัฐที่อาจ ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันตามเทคโนโลยี การไม่ได้รับ ความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจ เกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐ ฯลฯ
2. หากไม่สามารถจัดตั้งองค์กรวิชาชีพได้ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด หรือแม้จะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพได้จริง แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถ ทำงานได้จริงเหมือนกรณีของ BARC ในอินเดีย กสทช. อาจ พิจารณาจัดตั้งกระบวนการในการร่างแนวทางปฏิบัติขึ้นมาให้ ชัดเจนและโปร่งใส ตั้งแต่กระบวนการศึกษาวิจัยทั้งบริบทสภาพ ปัญหาของการวัดเรตตั้งในไทยและประสบการณ์ต่างประเทศ ดึง การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ขั้นตอนการร่างและการรับ

⁴¹ กรณีนี้จะแตกต่างจากความพยายามของภาคอุตสาหกรรมในปี 2544 ที่จัดการคัดเลือกบริษัทวัดเรตตั้งที่ดีที่สุดมาทำหน้าที่ เนื่องจากใน เวลานั้น ภาคอุตสาหกรรมที่รวมตัวกันเพียงแค่คัดเลือกบริษัทเพียงบริษัทเดียว แต่ขาดกลไกหรือหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการทำงานของ บริษัทวัดเรตตั้งที่ได้รับการคัดเลือก

ฟังความเห็นสาธารณะ รวมถึงเตรียมพร้อมทั้งในแง่ของบุคลากร และองค์ความรู้เพื่อใช้ในการกำกับดูแลจริงในทางปฏิบัติ

บทสรุป

รายงานฉบับนี้ทบทวน วิเคราะห์ และทำข้อเสนอ **ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของ กสทช. ในการเปลี่ยนผ่าน การรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินไปสู่ระบบดิจิทัลใน 6 ประเด็น** คือ การประมูลคลื่นความถี่ โทรทัศน์ดิจิทัล หลักเกณฑ์ **Must Carry** การแจกคู่มือสำหรับตัวรับสัญญาณ การประชาสัมพันธ์ที่วีดิจิตอล การกำกับดูแลเนื้อหา และการกำกับดูแลบริษัทเวดเรตติ้ง

ในส่วนแรกทำการประเมินผลลัพธ์ของการจัดการประมูลช่องรายการโทรทัศน์ระบบดิจิทัลประเภทธุรกิจ ซึ่งพบว่า การจัดการประมูลประสบความสำเร็จในด้านของการแข่งขัน โดยมีผู้สนใจเข้าร่วมประมูลมากกว่าจำนวนช่องรายการที่ถูกประมูล ราคาประมูลสุดท้ายสูงกว่าราคาตั้งต้นการประมูลในสัดส่วนที่สูง อย่างไรก็ตาม ทุกรูปแบบการประมูลที่การเสนอราคาไม่ถูกกำหนดเป็นรอบแต่ผู้เข้าร่วมสามารถเสนอราคาได้ตลอดเวลาสร้างแรงจูงใจให้ผู้เข้าร่วมประมูลลดจำนวนการเสนอราคาลงในช่วงกลางและทุ่มการเสนอราคาอีกครั้งในช่วงท้ายก่อนจบการประมูล

นอกจากนี้การจัดการประมูลช่องรายการแต่ละประเภทที่ไม่พร้อมกันส่งผลต่อความสามารถในการทดแทนกันของช่องรายการแต่ละประเภท และเป็นอุปสรรคต่อผู้เข้าประมูลในการสร้างกลุ่มช่องรายการที่ตนเองต้องการเป็นเจ้าของ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการยังพบว่ารูปแบบดังกล่าวสร้างแรงจูงใจให้มีการเสนอราคาที่ไม่จริงจัง โดยผู้ประมูลที่ต้องการช่องรายการที่ประมูลในลำดับหลังๆ มีแรงจูงใจที่จะเสนอราคาสำหรับช่องรายการที่ประมูลก่อนให้สูงเพื่อลดการแข่งขันในช่องรายการที่ตนเองจะประมูลในภายหลัง ในอนาคต กสทช. อาจพิจารณาใช้การประมูลในรูปแบบที่มีหลายรอบ และประมูลช่องรายการทั้งหมดพร้อมกัน

ในส่วนที่สองพิจารณาหลักเกณฑ์ must carry ของ กสทช. พบว่าโดยรวมแล้วเกณฑ์ดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้การเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลเป็นไปได้อย่างราบรื่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กสทช. ควรพิจารณาบังคับใช้เกณฑ์ must carry ตามหลัก ความเหมาะสม และความเป็นสัดส่วน โดยพิจารณาเงื่อนไขเพื่อยกเว้นภาระ must carry ให้กับผู้ประกอบการโทรทัศน์รายเล็กบางรายที่ให้บริการประชากรในสัดส่วนน้อยในพื้นที่ที่ผู้ประกอบการรายอื่นทำหน้าที่ must carry อยู่แล้ว ผู้ประกอบการรายเล็กเหล่านี้อาจจะประสบปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและต้นทุนในการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งผลประโยชน์ส่วนเพิ่มกับสังคมที่ได้จากการปฏิบัติตามเกณฑ์ must carry อาจจะไม่เหมาะสมกับต้นทุน

นอกจากนี้เกณฑ์ must carry ถือเป็นภาระที่หนักหน่วงสำหรับผู้กำกับดูแลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์บางประการที่กลไกตลาดไม่สามารถบรรลุได้ ดังนั้นสถานะ must carry แต่ละช่องได้รับไม่ควรเป็นสถานะถาวรแต่ควรจะต้องถูกพิจารณาอยู่เสมอให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาระกิจการบริการสังคมที่แต่ละช่องมีหน้าที่

ในส่วนที่สามพิจารณามาตรการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านโดยการแจกคู่มือ ซึ่งเป็นโครงการที่มีต้นทุนที่สูงแต่ถ้าบริหารอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ข้อเสนอแนะต่อ กสทช. คือ

1. กสทช. ควรจะชั่งน้ำหนักระหว่างการช่วยเหลือแบบครอบคลุมทุกครัวเรือนกับการวางเป้าช่วยเหลือเฉพาะครัวเรือนที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือ เช่นครัวเรือนยากจน ผู้พิการ และผู้สูงอายุซึ่งแต่ละวิธีมีผลดีและต้นทุนที่แตกต่างกัน รวมถึงพิจารณาระยะเวลาของการแจกคู่มือ ซึ่งในช่วงแรกควรให้ผู้บริโภคที่ไม่ต้องการความช่วยเหลือได้ทำการเปลี่ยนผ่านด้วยตนเองก่อน
2. กสทช. ต้องวางเงื่อนไขของครัวเรือนที่มีสิทธิได้รับคู่มือให้ชัดเจน แม้ว่า กสทช. จะตัดสินใจช่วยเหลือแบบครอบคลุม กสทช. ควรพิจารณาใช้ระบบการสมัครขอคู่มือ แทนการให้โดยอัตโนมัติ ซึ่งจะช่วยคัดกรองผู้ต้องการความช่วยเหลือออกจากผู้ไม่ต้องการได้รับความช่วยเหลือได้ในระดับหนึ่ง
3. ควรวางแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เช่น การวางแผนการคัดเลือกและการอบรมตัวแทนจำหน่ายล่วงหน้าก่อนการแจกคู่มือเพื่อให้ได้ตัวแทนจำหน่ายที่มีระบบบันทึกข้อมูลสำหรับตรวจสอบที่ง่าย และสามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับผู้บริโภค รวมถึงการวางกำหนดระยะเวลาแจกคู่มือ การใช้คู่มือ รวมถึงระบบการชำระเงิน

4. กำหนดมูลค่าของคู่มืออย่างรอบคอบ เนื่องจากมีผลกระทบต่องบประมาณการดำเนินโครงการ และการแข่งขันในตลาด ซึ่งผลประโยชน์อาจจะตกอยู่กับผู้ผลิตในสัดส่วนที่มาก
5. มีเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานและมาตรการป้องกันการทุจริตที่ชัดเจนและโปร่งใส

ในส่วนของการประชาสัมพันธ์เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ทีวีดิจิตอลราบรื่นนั้น แม้ว่า กสทช. จะมีการจัดตั้งช่องทางประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรม ทว่า กสทช. กลับยังไม่มีแผนการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนและเป็นขั้นตอนเชิงรูปธรรม และแผนก็ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เท่าที่ควร ข้อเสนอแนะต่อ กสทช. คือ การจัดทำและประกาศแผนการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม คำนึงถึงช่วงเวลาในการเปลี่ยนผ่าน และเร่งประชาสัมพันธ์ประเด็นเฉพาะ เช่น การแจกคู่มือ การขยายความครอบคลุมสัญญาณในแต่ละช่วง รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึง roadmap ทีวีดิจิตอล โดยเฉพาะช่วงเวลายุติการออกอากาศในระบบอนาล็อก

ด้านการกำกับดูแลนั้น กสทช. ต้องคำนึงว่าจะกำกับดูแลเนื้อหาให้สอดคล้องกับหมวดหมู่ (เด็ก ข่าวสาร และทั่วไป) และประเภท (ธุรกิจ สาธารณะ และชุมชน) อย่างไร เพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงต้องหารูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ทำให้เกิดการแตกตัวของช่องเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ข้อเสนอแนะของโครงการคือ กสทช. ควรออกหลักเกณฑ์ที่ให้คำนิยามที่ชัดเจนถึงประเภทรายการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบ จัดตั้งกลไกในการตรวจสอบเนื้อหาเชิงรุกเพื่อตรวจสอบเนื้อหาและสัดส่วนของรายการว่าตรงกับเงื่อนไขใบอนุญาตหรือไม่ ออกหลักเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ได้ใบอนุญาตที่ให้บริการสาธารณะโดยคำนึงถึงพันธกิจสาธารณะ กำหนดขอบเขตการหารายได้ของทีวีสาธารณะประเภทสองให้ชัดเจนเพื่อ

ป้องกันการแข่งขันกับทีวีธุรกิจภายใต้ชื่อของทีวีสาธารณะ เร่งออกประกาศที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาที่เกี่ยวข้อง (โฆษณารายการเด็ก โฆษณาแฝงและโฆษณาทางการเมือง ฯลฯ) และเร่งส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลกันเองผ่านเครื่องมือการกำกับดูแลของรัฐ (การกำกับดูแลร่วม)

ในส่วนสุดท้ายของรายงาน คือการกำกับดูแลการสำรวจความนิยมทางโทรทัศน์นั้นพบว่า การวัดเรตติ้งทีวีในไทยนั้นยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น กลุ่มตัวอย่างที่เล็กเกินไป การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างไม่สะท้อนช่องทางการรับชม ขาดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี สุ่มเสี่ยงต่อผลประโยชน์ทับซ้อน ฯลฯ ซึ่งการวัดเรตติ้งที่ไม่ได้มาตรฐานและเป็นธรรมนี้อาจส่งผลต่อการอุดหนุนของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล หลังจากพิจารณาประสบการณ์ต่างประเทศและบริบทของไทย ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ 1) ในระยะแรก กสทช. ควรใช้โมเดลการกำกับดูแลร่วมด้วยการออกแบบแรงจูงใจให้เกิดการรวมตัวในภาคอุตสาหกรรมเพื่อกำกับดูแลบริษัทวัดเรตติ้งหรือจัดทำเรตติ้งด้วยตนเอง และ 2) หากจัดตั้งองค์กรวิชาชีพไม่สำเร็จ หรือองค์กรวิชาชีพไม่สามารถทำงานได้จริง กสทช. อาจพิจารณาจัดตั้งกระบวนการในการร่างแนวปฏิบัติขึ้นมาให้ชัดเจน โปร่งใส และดึงการมีส่วนร่วม และทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านแนวปฏิบัตินั้น

ภาคผนวก 1: รายละเอียดแนวปฏิบัติสำหรับองค์กรวัดเรตติ้ง
(Guidelines for Television Rating Agencies) ของอินเดีย

ตัวอย่างประสบการณ์จากอินเดีย

กรอบในการกำกับดูแลระบบวัดเรตติ้ง

- บริษัทหรือหน่วยงานที่ให้บริการวัดเรตติ้งที่วิต้องถูกกำกับดูแลภายใต้แนวปฏิบัติร่วมกัน
- แนวปฏิบัติจะต้องรวมถึงเนื้อหาเกี่ยวกับการลงทะเบียน เกณฑ์คุณสมบัติ การถือหุ้นไขว้ ระเบียบวิธีในการวัดเรตติ้ง การจัดการเรื่องร้องเรียน การขายและการใช้ข้อมูลเรตติ้ง การตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ข้อบังคับในการรายงาน และบทลงโทษ

เกณฑ์คุณสมบัติ

- บริษัทวัดเรตติ้งต้องระบุชัดเจนว่าวัตถุประสงค์หลักคือการใช้บริการเรตติ้งหรือการวิจัยตลาดอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทจัดอันดับความนิยมต้องไม่รวมถึงกิจกรรมใดๆ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อนกับหน้าที่ในการจัดอันดับความนิยม เช่น การเป็นที่ปรึกษา ฯลฯ

- คณะกรรมการบริหารของบริษัทจัดอันดับความนิยมจะต้องไม่อยู่ในธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การทำสถานีโทรทัศน์ เอเยนซีโฆษณา ฯลฯ
- บริษัทจัดอันดับความนิยมต้องปฏิบัติตามกฎการถือหุ้นไขว้ในกิจการที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีในการวัดความนิยม

- ช่องทางการรับชม
 - การวัดเรตติ้งจะต้องมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral) และต้องเก็บข้อมูลในทุกช่องทางการรับชม ไม่ว่าจะผ่าน เคเบิล ดาวเทียม การส่งสัญญาณภาคพื้นดิน และทีวีอินเทอร์เน็ต
- การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง
 - การคัดเลือกครัวเรือนที่จะเป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นต้องเลือกมาจากการสำรวจใหญ่ (establishment survey) ที่มีขนาดไม่น้อยกว่า 10 เท่าของจำนวนกลุ่มตัวอย่างจริง ซึ่งควรจะต้องมีการทำสำรวจใหญ่ออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและช่องทางการรับชมโทรทัศน์
 - การเลือกกลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจใหญ่ต้องคำนึงถึงการกระจายตัวตามปัจจัยต่างๆ เช่น กลุ่มอายุ ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม เพศ ช่องทางการรับชม พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ
 - การเลือกกลุ่มตัวต้องสะท้อนจำนวนประชากรที่รับชมโทรทัศน์ตามภูมิภาคต่างๆ (geographic representation)
 - ผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรหรือหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับการวัดเรตติ้ง เช่น สถานีโทรทัศน์/ผู้ผลิตรายการ เอเยนซีโฆษณา ไม่ควรถูกรวมอยู่ในกลุ่มตัวอย่าง
 - กลุ่มตัวอย่างควรมีการปรับให้ทันสมัยอยู่เสมอเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น จำนวนผู้ชมที่เพิ่มมากขึ้นในแต่พื้นที่ หรือช่องทางการรับชมโทรทัศน์ที่เปลี่ยนไป
- การรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว
 - บริษัทสำรวจเรตติ้งต้องรักษาความลับของกลุ่มตัวอย่างเอาไว้เพื่อรักษาความเป็นส่วนตัว และป้องกันการกดดันจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องให้บิดเบือนผลการสำรวจเรตติ้ง
 - ร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างต้องมีการหมุนเวียนทุกๆ ปี โดยการ

หมุนเวียนต้องคำนึงความเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างด้วย และควร
หมุนเวียนจากกลุ่มที่เก่าที่สุดไล่ไป

- การวิเคราะห์ข้อมูล

- กระบวนการและกลไกในการวิเคราะห์ข้อมูลดิบและเปลี่ยนข้อมูลดิบเป็นผลการสำรวจเรตติ้งต้องทำอย่างเป็นระบบและถูกใช้อย่างต่อเนื่อง
- ข้อจำกัดต่างๆ ในระบบการจัดทำเรตติ้งจะต้องถูกเปิดเผยในรายงานการสำรวจเรตติ้งให้กับผู้ใช้ได้รับทราบ
- ในกรณีที่มีการระบุถึงความพยายามในการบิดเบือนผลการสำรวจเรตติ้ง หรือมีค่าผิดปกติทางสถิติ (outlier) จะต้องตัดกลุ่มตัวอย่างนั้นทิ้งก่อนจะมีการวิเคราะห์ข้อมูล แต่หากมีการรวมกลุ่มตัวอย่างที่น่าสงสัยว่าอาจจะบิดเบือนข้อมูลการรับชม บริษัทจะต้องชี้แจงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผลการสำรวจเรตติ้ง

- ความโปร่งใส

- กระบวนการในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและการหมุนเวียนของกลุ่มตัวอย่างนั้นต้องทำอย่างโปร่งใส
- บริษัทวัดเรตติ้งต้องส่งระเบียบวิธีการสำรวจเรตติ้งโดยละเอียดให้กับองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ รวมถึงตีพิมพ์รายละเอียดดังกล่าวในเว็บไซต์

การถือหุ้นไขว้

- การถือหุ้นไขว้หมายถึง การถือหุ้นมากกว่า 10% ขึ้นไป (substantial equity) โดยบริษัทหรือนิติบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรือผ่านตัวแทนที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถถือ substantial equity ในทั้งบริษัทสำรวจเรตติ้งและสถานีโทรทัศน์/เอเยนซี่โฆษณา
- บริษัทหรือนิติบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรือผ่านตัวแทนที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถถือ substantial equity ในบริษัทจัดทำเรตติ้งมากกว่าหนึ่งแห่งในเขตพื้นที่เดียวกัน
- คณะกรรมการบริหารของบริษัทวัดเรตติ้งต้องไม่มีหุ้นอยู่ในสถานีโทรทัศน์/เอเยนซี่โฆษณา ทั้งทางตรงหรือผ่านตัวแทน

กลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน

- บริษัทวัดเรตติ้งต้องมีระบบรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ โดยเปิดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย เช่น อีเมล ไปรษณีย์ ฯลฯ และตีพิมพ์รายละเอียดการร้องเรียนไว้ในเว็บไซต์
- เรื่องร้องเรียนต้องได้รับการจัดการในระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน
- บริษัทวัดเรตติ้งควรตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ (Appellate Authority) ขึ้นมา และตีพิมพ์ขั้นตอนในการร้องเรียนในเว็บไซต์ เรื่องร้องเรียนใดๆ ที่ไม่ได้รับการจัดการภายในระยะเวลาที่กำหนดจะถูกโอนไปให้คณะกรรมการอุทธรณ์จัดการ
- รายละเอียดเรื่องร้องเรียนและผลการจัดการต้องถูกตีพิมพ์ไว้ในเว็บไซต์ของบริษัทวัดเรตติ้ง

การเปิดเผยข้อมูล⁴² โดยบริษัทวัดเรตติ้งต้องเปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้

- รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีที่ใช้ในการจัดทำเรตติ้ง รวมถึงข้อผิดพลาดและข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นจากผลการสำรวจ
- รายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างในมิติของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และสถานะทางเศรษฐกิจสังคม
- ผลประโยชน์ทับซ้อนต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของผลการจัดทำเรตติ้ง
- กระบวนการควบคุมคุณภาพทั้งภายในและภายนอกที่น่าจะส่งผลต่อการจัดทำเรตติ้ง
- โครงสร้างความเป็นเจ้าของบริษัทจัดทำเรตติ้ง รวมถึงการร่วมลงทุนจากต่างชาติ การร่วมทุน
- รายงานการตรวจสอบประจำปีหรือรายไตรมาส
- สถิติเรื่องร้องเรียนและการจัดการเรื่องร้องเรียน
- ข้อเสนอและความเห็นของผู้ใช้ที่มีต่อข้อมูลการจัดทำเรตติ้ง

⁴² ในหลายประเทศ บริษัทจัดทำเรตติ้งต้องเปิดเผยข้อมูลบนเว็บไซต์เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับระบบการวัดเรตติ้ง เช่น BARB ของสหราชอาณาจักร ซึ่งเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีสำรวจ การสำรวจประชากร ความเป็นเจ้าของ ราคาค่าบริการ เงื่อนไขในการใช้ ส่วน Media Rating Council (MRC) ของสหรัฐอเมริกา มีข้อบังคับให้บริษัทวัดเรตติ้งต้องเปิดเผยระเบียบวิธี เช่น วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ลักษณะทางประชากรของกลุ่มตัวอย่าง ฯลฯ

ข้อบังคับในการรายงาน (Reporting Requirement)⁴³ โดยบริษัทวีดีโอเรตติ้งต้องรายงานข้อมูลต่อไปนี้กับรัฐบาล

- โครงสร้างและรูปแบบการถือหุ้น ซึ่งรวมถึงการลงทุนจากต่างชาติ/การร่วมทุนในบริษัทวีดีโอเรตติ้ง
- รายละเอียดของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหาร
- ผลประโยชน์ของบริษัทวีดีโอเรตติ้งในบริษัทจัดทำเรตติ้ง สถานีโทรทัศน์ ผู้โฆษณา และเอเยนซีโฆษณา
- ขอบเขตการให้บริการ
- รายละเอียดสมาชิกและรายได้

การตรวจสอบ (audit)⁴⁴

- องค์กรวีดีโอเรตติ้งต้องจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติและกระบวนการที่กำหนดโดยองค์กรกำกับดูแล โดยควรทำเป็นรายไตรมาสและตีพิมพ์รายงานบนเว็บไซต์
- หน่วยงานจัดทำเรตติ้งควรจัดให้มีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกรายปี โดยควรมีการตีพิมพ์รายงานของผู้ตรวจสอบภายนอกบนเว็บไซต์
- องค์กรกำกับดูแลของรัฐคงสิทธิในการตรวจสอบระบบ กระบวนการ และกลไกต่างๆ ของบริษัทวีดีโอเรตติ้งในกรณีที่มีความจำเป็น

⁴³ ในอิตาลี AGCOM องค์กรกำกับดูแลของรัฐบังคับให้ Auditel บริษัทจัดทำเรตติ้ง ต้องส่งข้อมูลให้กับ AGCOM เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธี กลุ่มตัวอย่างผู้ชม ระบบการวัดความนิยม ช่วงเวลาที่วัดเรตติ้ง ฯลฯ

⁴⁴ ในระดับนานาชาติ หน่วยงานที่จัดทำเรตติ้งต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบอิสระในหลากหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา Media Rating Council ให้บริษัท Certified Public Accounting (CPA) ตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของบริษัทจัดทำเรตติ้ง หรือ AGCOM ก็ทำข้อตกลงให้ ISTAT (the National Institute of Statistics) เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพและความถูกต้องของการวิจัยเรตติ้ง

