

การสื่อสารนโยบาย OTT ของสำนักงาน กสทช. : กรณีศึกษาพลวัตระหว่างแนวร่วมและยุทธศาสตร์กำกับดูแล¹

ทัตเทพ จันทรมณีกุล²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์พลวัตการสื่อสารเชิงนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ต่อบริการ Over-the-Top (OTT) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีแนวร่วมสนับสนุน (Advocacy Coalition Framework: ACF) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างแนวร่วมหลักสี่กลุ่ม ได้แก่ อุตสาหกรรมสื่อดั้งเดิม แพลตฟอร์มดิจิทัล ภาคประชาสังคม และหน่วยงานรัฐ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า แม้ภูมิทัศน์เทคโนโลยีดิจิทัลจะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่ทิศทางนโยบายกลับเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้า อันเป็นผลจากความเหนียวแน่นของความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ที่แนวร่วมแต่ละฝ่ายยึดถืออย่างมั่นคง

การสังเคราะห์ข้อมูลชี้ว่า กสทช. ค่อย ๆ ปรับโทนการสื่อสารจากการเน้นเพียง “การศึกษาและติดตาม” ไปสู่การเน้น “การแข่งขันที่เป็นธรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม” โดยยังคงรักษาหลักการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นแกนกลาง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นผ่านกลไกการเรียนรู้เชิงนโยบาย (policy-oriented learning) ซึ่งได้รับแรงเร่งเร้าจากเหตุการณ์สำคัญอย่างการแพร่

¹ วันที่รับบทความ 12 พฤศจิกายน 2568/ วันที่ตอบรับบทความ 28 ธันวาคม 2568

² สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ระบาดของโควิด-19 ทั้งนี้ กสทช. แสดงบทบาทในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) โดยนำเสนอยุทธศาสตร์การกำกับดูแลที่หลากหลาย เช่น การกำกับดูแลแบบแบ่งชั้น (tiered regulation) การกำกับดูแลร่วม/การกำกับดูแลโดยผู้ประกอบการ (co-regulation/self-regulation) และการจัดตั้งพื้นที่ทดลองนวัตกรรม (regulatory sandbox)

อย่างไรก็ดี บทความชี้ให้เห็นข้อจำกัดของ ACF แบบดั้งเดิมเมื่อนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายในบริบทแพลตฟอร์มระดับโลกที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ซึ่งเผชิญปัญหาทั้ง ความไม่สมดุลของอำนาจ (asymmetric power) และ ความเร็วของการเปลี่ยนแปลง (speed of change) ที่สูงกว่ามาตรฐานการวิเคราะห์ทั่วไป เพื่อแก้ข้อจำกัดนี้ งานศึกษาจึงเสนอการพัฒนาไปสู่ กรอบแนวร่วมหลายระดับ (multi-level ACF) ที่บูรณาการแนวคิดที่ว่าด้วยการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม (platform governance) เข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการอธิบายปรากฏการณ์และออกแบบนโยบายดิจิทัลให้สอดคล้องกับพลวัตโลกปัจจุบัน

คำสำคัญ: การสื่อสารเชิงนโยบาย, กรอบแนวร่วมทางนโยบาย (ACF), กสทช., บริการโอทีที, การกำกับดูแลสื่อดิจิทัล

OTT Policy Communication of the NBTC : Coalition Dynamics and Regulatory Strategies

Thatthep Chantharamethikun ³

ABSTRACT

This article critically examines the dynamics of policy communication by Thailand's National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) toward Over-the-Top (OTT) services through the lens of the Advocacy Coalition Framework (ACF). It seeks to explain the power relations among four major coalitions including traditional media industries, digital platforms, civil society, and state regulators while emphasizing the persistence of policy core beliefs that constrain shifts in discourse and policy options despite the rapid transformation of the digital landscape.

Findings from policy documents and related literature indicate that NBTC gradually shifted its discourse from “study and monitoring” toward “fair competition/industry development,” while consistently upholding consumer protection as a central principle. This trajectory aligns with policy-oriented learning, where secondary beliefs are adjusted in response to focusing events (e.g., COVID-19 pandemic), mediated through strategic framing and NBTC's role as a

³ National Broadcasting and Telecommunication Commission

policy broker. Key regulatory strategies include tiered regulation, co-/self-regulation models, regulatory sandboxes, and joint standard-setting, alongside proposals for investment in an “evidence infrastructure”(databases, indicators, and policy research) to support cross-coalition learning.

The article also highlights the limitations of the original ACF in addressing transnational contexts blurred boundaries, asymmetric power, speed of change, and quasi-actors and proposes a multi-level ACF that integrates the Multi-Level Perspective (MLP), platform governance to enhance the explanatory and design capacities of policy communication in the contemporary digital environment.

Keywords: Policy Communication, Advocacy Coalition Framework (ACF), NBTC, Over-the-Top (OTT), Digital Media Governance

ที่มาและความสำคัญ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการสื่อสารนโยบายสาธารณะคือกระบวนการ
ต่อรองและสร้างความหมายที่ซับซ้อนระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับสาธารณชน
โดยเฉพาะในสังคมดิจิทัลร่วมสมัยที่เส้นแบ่งระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคสื่อพร่า
เลือนลงทุกขณะ การมาถึงของบริการ Over-the-Top (OTT) ในประเทศไทย
ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา จึงมิใช่แค่การเปลี่ยนวิธีการรับชมสื่อ แต่คือ
แรงสั่นสะเทือนที่เขย่ากรอบกำกับดูแลเดิมให้ต้องขยับขยาย การสื่อสาร
นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จึงกลายเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้
เห็นถึงพลวัตการปรับตัวของหน่วยงานรัฐในการรับมือกับนโยบายที่ซับซ้อน
ครอบคลุมผลประโยชน์ของผู้เล่นหลายฝ่าย และต้องดำเนินการภายใต้แรง
กดดันจากทั้งภาคธุรกิจและสังคม

ตัวเลขมูลค่าตลาด OTT ที่พุ่งจาก 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2562
สูงกว่า 401 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2563 (Statista, 2021) มิได้เป็นเพียง
เครื่องหมายของการเติบโตทางธุรกิจ หากยังสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิง
อำนาจที่ซ่อนทับอยู่เบื้องหลังโครงสร้างสื่อไทย ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิม
ต่างเผชิญภาวะรายได้หดตัวลงกว่าครึ่งจากการแข่งขันที่ไม่อาจสู้ได้กับ
แพลตฟอร์มระดับโลก (Bangkok Post, 2022) จึงพยายามผลักดันให้รัฐ
โดยเฉพาะ กสทช. เข้ามามีบทบาทกำกับดูแล OTT อย่างเข้มงวดมากขึ้น
ขณะที่อีกฟากหนึ่ง ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มระดับโลกและเครือข่ายภาคประชา
สังคมด้านเสรีภาพดิจิทัลกลับแสดงท่าทีต้านทานต่อมาตรการดังกล่าว โดยชี้ว่า
การลงทะเบียนผู้ให้บริการหรือการบังคับใช้ใบอนุญาตของรัฐจะกระทบต่อ
เสรีภาพในการสื่อสารและบั่นทอนนวัตกรรม (Bangkok Post, 2017)

สำหรับบริบทไทย การสื่อสารของ กสทช. เกิดขึ้นภายใต้กรอบกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, พ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งล้วนถูกออกแบบมาเพื่อสื่อแบบดั้งเดิมและกิจการโทรคมนาคม แต่ยังไม่ครอบคลุมบริการ OTT อย่างแท้จริง ทำให้งานศึกษาก่อนหน้านี้มักสะท้อนข้อจำกัดมากกว่าการอธิบายกลไกการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์โดยตรง เช่นงานศึกษาของ ปิณุชาน พจนปรีชา (2560) พบว่ากรอบกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมบริการสื่อใหม่ ทำให้ กสทช. ขาดอำนาจกำกับที่ชัดเจน ขณะที่ ศิริวรรณ อนันต์โท (2564) แม้จะเปิดพื้นที่ให้เห็นเสียงผู้ให้บริการ OTT แต่ยังไม่อธิบายเชิงลึกกว่ารัฐใช้กลยุทธ์การสื่อสารใดในการตอบสนองต่อแรงกดดันจากผู้เล่นหลายฝ่ายในการสื่อสารนโยบายในเรื่องดังกล่าว ในงานของ รัชนิวรรณ ชาวนา (2561) เน้นศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายและภาษี ขณะที่ ทักษิณา มีวัฒนะ (2563) มุ่งวิเคราะห์ตลาด Subscription Video on Demand (SVOD) ในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่ก็ยังไม่เชื่อมโยงสู่การสื่อสารเชิงนโยบาย เมื่อพิจารณารวมกัน งานเหล่านี้ให้ความสำคัญกับ ข้อจำกัดเชิงกฎหมาย เศรษฐกิจ และโครงสร้างตลาด มากกว่าการทำความเข้าใจ การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ของ กสทช. ช่องว่างนี้จึงทำให้บทความดังกล่าวมีความร่วมสมัย เพราะมิได้ถามเพียงว่า “OTT ส่งผลอย่างไร?” แต่เน้นว่า “กสทช. เลือกที่จะสื่อสารนโยบายอย่างไร เมื่อเผชิญแรงกดดันจากแนวร่วมที่ขัดแย้งกัน?”

ในระดับนโยบาย กสทช. ได้พยายามสร้าง “พื้นที่สื่อสาร” กับสาธารณะผ่านทั้งงานศึกษาทางวิชาการและเวทีรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะรายงานการศึกษาสภาพการแข่งขันและแนวทางการกำกับดูแลกิจการ OTT

(สำนักงาน กสทช., 2560) และ รายงานผลการศึกษาดับสมบุรณ์: การกำกับดูแล OTT ในบริบทประเทศไทย (สำนักงาน กสทช., 2566) ซึ่งมีได้เป็นเพียงเอกสารเชิงวิชาการ แต่ยังทำหน้าที่เป็นการจัดกรอบเชิงนโยบาย (Policy Framing) ที่สถาปนาความชอบธรรมของการกำกับดูแล OTT อย่างไรก็ดี ความท้าทายคือ การสื่อสารเหล่านี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความต่อเนื่อง และยังไม่สามารถประสานแนวร่วมที่หลากหลาย ทั้งจากผู้ประกอบการทีวีดั้งเดิมผู้ให้บริการแพลตฟอร์มระดับโลก และกลุ่มเคลื่อนไหวด้านเสรีภาพดิจิทัล เข้าสู่กระบวนการนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางทฤษฎี บทความนี้เลือกใช้กรอบ Advocacy Coalition Framework (ACF) ของ Sabatier และ Jenkins-Smith (1993; 2007) ซึ่งชี้ว่านโยบายสาธารณะเกิดจากการปะทะและการเจรจาระหว่างแนวร่วม (coalitions) ที่มี ความเชื่อหลัก (core beliefs) และผลประโยชน์เฉพาะ การสื่อสารจึงมิใช่เพียง เครื่องมืออธิบายเชิงข้อมูล แต่เป็น เครื่องมือการต่อรองเชิงอำนาจที่แนวร่วมต่าง ๆ ใช้เพื่อขยายอิทธิพลของตนเอง การใช้ ACF ยังเชื่อมโยงกับงานวิจัยเชิงสื่อและเทคโนโลยี เช่น Lehman-Wilzig & Cohen-Avigdor (2004) ที่วิเคราะห์วงจรชีวิตของสื่อใหม่ และ Dimmick, Feaster, & Ramirez (2011) ที่ชี้ให้เห็นพลวัตการแข่งขันในระบบสื่อดิจิทัล ซึ่งตอกย้ำว่าการสื่อสารเชิงนโยบาย มิใช่แค่การประกาศกติกาในการแข่งขันในโลกดิจิทัล หากแต่เป็นกระบวนการสร้าง รักษา และปรับรูปแบบของความชอบธรรมในการกำกับดูแลของ สำนักงาน กสทช., ภายใต้แรงกดดันที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์วิวัฒนาการของการสื่อสารนโยบาย OTT ของสำนักงาน กสทช. ระหว่างปี พ.ศ. 2557–2568
2. เพื่ออธิบายพลวัตการต่อรองระหว่างแนวร่วมทางนโยบายของแนวร่วมหลักสี่กลุ่มพร้อมทั้งบทบาทของ กสทช. ในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย
3. เพื่ออภิปรายข้อจำกัดของกรอบ Advocacy Coalition Framework (ACF) ในบริบทการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติ

วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นบทความวิเคราะห์เชิงทฤษฎีที่ใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพจากเอกสาร โดยศึกษารายงานนโยบาย เอกสารทางการ และงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลบริการ Over-the-Top (OTT) ของสำนักงาน กสทช. ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2568 ผ่านกรอบ Advocacy Coalition Framework (ACF) เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างแนวร่วม ระบบความเชื่อ กลยุทธ์การสื่อสาร และบทบาทของ กสทช. ในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย พร้อมทั้งประเมินความเหมาะสมและข้อจำกัดของกรอบดังกล่าวในบริบทการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติ

กรอบการวิเคราะห์

บทความนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์สองระดับที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยอาศัย Advocacy Coalition Framework (ACF) เป็นกรอบหลักในการอธิบายพลวัตการต่อรองเชิงนโยบายภายในระบบนโยบายย่อยของการกำกับดูแล OTT ผ่านการวิเคราะห์แนวร่วม ระบบความเชื่อ กลไกการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และบทบาทของ กสทช. ในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย

ขณะเดียวกันได้นำแนวทางการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม (platform governance) มาใช้เป็นกรอบเสริมเพื่ออธิบายบริบทเฉพาะของแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติที่มีลักษณะอำนาจไม่สมดุล ข้ามพรมแดน และมีเทคโนโลยีเป็นตัวแสดงร่วม ซึ่งช่วยขยายขอบเขตการอธิบายของ ACF ให้สอดคล้องกับพลวัตนโยบายดิจิทัลร่วมสมัยโดยไม่เปลี่ยนกรอบวิเคราะห์หลักของบทความ

บทวิเคราะห์

วิวัฒนาการของการสื่อสารนโยบาย OTT ของ กสทช.

วิวัฒนาการของการสื่อสารนโยบาย OTT ของ กสทช. อาจมองได้ว่าเป็นเส้นทางที่ค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านจากการสำรวจสถานการณ์ไปสู่การสร้าง ความชอบธรรมเชิงสถาบัน โดยมีรายงานและเอกสารวิชาการของ กสทช. ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตและเผยแพร่วินโยบาย ช่วงแรก (พ.ศ. 2557-2559) เป็นระยะที่ กสทช. เริ่มหยิบยกประเด็น OTT ขึ้นสู่เวทีสาธารณะ ด้วยการสื่อสารเชิงรุก แต่ยังไม่ใช้การประกาศอำนาจ หากแต่เป็นการวาง ฐานข้อมูลเพื่ออนาคต เอกสาร สภาพการแข่งขันและแนวทางการกำกับดูแล กิจกรรม Over The Top: OTT (สำนักงาน กสทช., 2560) ที่เสร็จสิ้นในปลาย ช่วงนี้สะท้อนชัดว่าภาษาที่ใช้คือการศึกษาและติดตาม มากกว่าการ ควบคุม หรือกำกับดูแลตรง ๆ เสริมด้วยการว่าจ้าง TIME Consulting (2560) เพื่อ ศึกษาทางเลือกด้านการกำกับการแข่งขัน ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงถึงความพยายาม ของ กสทช. ในการเก็บข้อมูลและสร้างทุนเชิงวิชาการสำหรับใช้สื่อสารใน อนาคต มากกว่าการเร่งออกมาตรการเชิงบังคับในทันทีทันใด

ต่อมาในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2560-2562) การสื่อสารได้เคลื่อนเข้าสู่ ระดับเชิงนโยบายเต็มรูปแบบ เมื่อ กสทช. เผชิญแรงกดดันจากผู้ประกอบการ โทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่มองว่า OTT ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

มติบอร์ดเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2560 จึงกลายเป็นหมุดหมายสำคัญ โดยมีมติให้ยุติกระบวนการลงทะเบียน OTT เดิม และมอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำร่างกฎหมายใหม่ภายใน 30 วัน พร้อมเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ก่อนเสนอร่างต่อบอร์ดอนุมัติ (Bangkok Post, 2017) การสื่อสารในช่วงนี้จึงสะท้อนการขยับเข้าสู่ การกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงรุก โดยเน้นการอธิบายความจำเป็นของการกำกับมากกว่าการปฏิเสธอำนาจกำกับ รายงานของ กสทช. (2560) เสนอให้ใช้ระบบลงทะเบียนแทนใบอนุญาต ในช่วงเริ่มต้น เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการเติบโตของตลาด รวมถึงเสนอการกำกับด้านเรตติ้ง และโควตาเนื้อหาท้องถิ่น (Local Content Quota) การกำกับดูแลความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ตภายหลังเกิดเหตุ และการประสานกับหน่วยงานอื่นด้านลิขสิทธิ์และภาษี ทั้งหมดนี้สะท้อนการพยายามสร้างสมดุลระหว่าง “การเปิดตลาด” กับ “การจัดระเบียบเชิงกฎหมาย”

เมื่อเข้าสู่ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2563–2564) ภายใต้บริบทการแพร่ระบาดของ COVID-19 ตลาด OTT ได้เติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ให้บริการในประเทศกับแพลตฟอร์มต่างประเทศ การสื่อสารนโยบายของ กสทช. จึงเปลี่ยนโทนจากการควบคุม สู่การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ (Incentive-based Regulation) ตามข้อเสนอจากรายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) ซึ่งเสนอให้ใช้หลักการจากประเทศต้นทาง (Country of Origin) เพื่อสร้างความชัดเจนทางเขตอำนาจ ผ่านการใช้ระบบแจ้งประกอบกิจการ (Notification) แทนระบบใบอนุญาตที่เข้มงวด และให้ กสทช. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ในการประสานการกำกับ OTT ร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงดิจิทัลฯ กรมสรรพากร และกรมทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ ยังเสนอให้เร่งแก้กฎหมายภาษี e-Service เพื่อจัดเก็บรายได้จากผู้ให้บริการต่างชาติ พร้อมใช้กลไกกองทุนเพื่อส่งเสริมการผลิต

เนื้อหาไทยในตลาดโลก การเปลี่ยนผ่านนี้แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาภาษาเชิงนโยบายของ กสทช. จากผู้ควบคุมไปสู่ผู้สร้างสมดุลการแข่งขันที่มุ่งเน้นการประสานผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐ เอกชน และผู้บริโภค ขณะทำงานของศิริวรรณ อนันต์โท (2564) ยังชี้ว่าพฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การสื่อสารนโยบายจำเป็นต้องตอบสนองต่อความคาดหวังด้านเสรีภาพดิจิทัลและเศรษฐกิจผู้สร้างเนื้อหา (Creator Economy)

ในช่วงล่าสุด (พ.ศ. 2565–2568) การสื่อสารของ กสทช. ก้าวเข้าสู่ระยะที่สี่ซึ่งสามารถเรียกว่าเป็น “การสื่อสารเชิงสถาปนา” (Institutional Communication) กล่าวคือ กสทช. มุ่งสร้างความชอบธรรมเชิงสถาบันของตนเองในฐานะผู้เล่นหลักในภูมิทัศน์แพลตฟอร์ม มากกว่าการเป็นเพียงหน่วยงานกำกับกิจการสื่อแบบดั้งเดิม การเปลี่ยนผ่านนี้ปรากฏผ่านการผลิตงานวิจัยเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง และ การสร้างความร่วมมือเชิงสถาบันกับหน่วยงานรัฐอื่น เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) เพื่อร่วมกันพิจารณามาตรการกำกับบริการ OTT ในรูปแบบที่เชื่อมโยงเข้ากับกฎหมายดิจิทัลสมัยใหม่ เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 รายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) และสำนักงาน กสทช. (2566) ต่างเสนอให้แก้ไขกฎหมายหลักสามฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ, พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์, และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับหลัก Technological Neutrality และ Horizontal Regulation ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการกำกับดูแลสื่อที่ไม่ยึดติดกับเทคโนโลยีหรือประเภทกิจการเฉพาะ อีกทั้งยังเสนอให้ปรับระบบอนุญาตให้เป็นแบบ “ขึ้นทะเบียนหรือแจ้งประกอบกิจการ” เพื่อสร้างความยืดหยุ่นและ

ลดอุปสรรคต่อผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเฉพาะในตลาดข้ามพรมแดน ขณะเดียวกัน กสทช. ยังผลักดัน ความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน เพื่อป้องกันปัญหา Regulatory Arbitrage และส่งเสริมการสร้าง Data Center สำหรับอุตสาหกรรมเนื้อหาไทย เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ พฤติกรรมผู้บริโภคและการพัฒนาเศรษฐกิจเนื้อหาภายในประเทศ การสื่อสาร ในระยะนี้จึงไม่เพียงเปลี่ยนมุมมองจากการมอง OTT เป็น “บริการเฉพาะ” แต่ ได้ขยายกรอบให้ครอบคลุมในฐานะ “ส่วนหนึ่งของระบบนิเวศดิจิทัล” (Digital Ecosystem) ที่เชื่อมโยงกับประเด็นการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การโฆษณา ออนไลน์ การจับเก็บภาษีดิจิทัล และการส่งเสริมคอนเทนต์ไทยในตลาดโลก (สำนักงาน กสทช., 2566) ความพยายามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสาร ของ กสทช. มิได้ดำเนินอยู่เพียงในระดับเทคนิคหรือการตอบโต้แรงกดดัน เฉพาะหน้าอีกต่อไป แต่ได้พัฒนาไปสู่การสถาปนาบทบาทขององค์กรในฐานะ “ผู้กำกับนโยบายแพลตฟอร์ม” ที่มีส่วนกำหนดทิศทางเชิงโครงสร้างของสื่อ เทคโนโลยี และเศรษฐกิจดิจิทัลในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

พลวัตของระบบความเชื่อและการต่อสู้ระหว่างแนวร่วมในการสื่อสาร นโยบาย

ภายใต้กรอบทฤษฎี Advocacy Coalition Framework (ACF) การ กำหนดนโยบายสาธารณะไม่อาจมองได้ว่าเป็นกระบวนการเชิงเส้นตรงที่รัฐ ออกคำสั่งแล้วสังคมต้องปฏิบัติตาม หากแต่คือ สนามแข่งขันเชิงความคิดและความเชื่อระหว่างแนวร่วม (advocacy coalitions) ที่ประกอบขึ้นจากผู้เล่น หลากหลายสถาบัน ตั้งแต่หน่วยงานรัฐ อุตสาหกรรมสื่อดั้งเดิม แพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติ องค์กรภาคประชาสังคม ไปจนถึงนักวิชาการและผู้บริโภค (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009) การรวมกลุ่มดังกล่าวมิใช่ความร่วมมือแบบฉาบฉวย หากแต่เป็นการผูกพัน

เชิงโครงสร้างที่ขับเคลื่อนด้วยระบบความเชื่อ (belief system) ร่วมกัน ซึ่งแบ่งเป็นสามระดับ ได้แก่ ความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs), ความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs), และความเชื่อรอง (secondary beliefs) โดยระบบความเชื่อเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นแรงขับเคลื่อนหลักในการตัดสินใจและการสื่อสารเชิงนโยบาย (Sabatier, 1998; Weible & Jenkins-Smith, 2016)

แนวร่วมที่ 1: อุตสาหกรรมสื่อดั้งเดิม ประกอบด้วยผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ผู้ผลิตรายการ และสมาคมวิชาชีพด้านโทรทัศน์ กลุ่มนี้มีความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) ว่าการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศคือภารกิจของรัฐ และความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ว่าการแข่งขันที่ไม่สมดุลกับ OTT ข้ามชาติจะทำลายระบบนิเวศสื่อไทย จึงผลักดันมาตรการกำกับเข้ม เช่น การบังคับลงทะเบียน การเก็บภาษีที่เท่าเทียม และการควบคุมเนื้อหา ซึ่งสะท้อนข้อค้นพบของรายงานสำนักงานกสทช. (2560) ที่ระบุแรงกดดันของผู้ประกอบการดั้งเดิมต่อการออกใบอนุญาตและการจัดเก็บรายได้จาก OTT และรายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) ระบุว่าผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิมเป็นกลุ่มที่แสดงความวิตกสูงสุดต่อการสูญเสียรายได้และฐานผู้ชมอันเป็นผลจากการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม พร้อมยกตัวอย่างการสูญเสียรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และภาษีเงินได้นิติบุคคลของ Netflix และ YouTube รวมกว่า 447 ล้านบาทต่อปี ซึ่งกลายเป็นหลักฐานที่แนวร่วมนี้ใช้ในการผลักดันนโยบายความเท่าเทียมทางการแข่งขัน (level playing field)

แนวร่วมที่ 2: แพลตฟอร์มดิจิทัลและผู้ประกอบการนวัตกรรมครอบคลุมทั้งบริษัท OTT ข้ามชาติ สตาร์ทอัพไทย และสมาคมธุรกิจดิจิทัล พวกเขายึดความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) เรื่องเสรีภาพทาง

เศรษฐกิจและนวัตกรรม และมีความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ว่าการกำกับดูแลที่เข้มงวดจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัล (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563) จึงพยายามเน้นให้เกิดการกำกับตนเอง (self-regulation) โดยเน้นให้รัฐมีบทบาทเพียงสนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม ไม่ใช่ควบคุมโดยตรง รายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) เสนอให้เปลี่ยนจากระบบการอนุญาต (licensing) เป็นระบบ แจ้งประกอบกิจการ (notification/report) เพื่อจูงใจให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าสู่ระบบกำกับดูแลโดยสมัครใจ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษากรณีต่างประเทศใน รายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) ที่ยกตัวอย่างสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐเกาหลีที่ใช้แนวทางเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Gorwa (2019) ที่ชี้ให้เห็นว่าบริษัทแพลตฟอร์มพยายามผลักดันโมเดลการกำกับตนเอง เพื่อลดอำนาจรัฐและรักษาความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจ

แนวร่วมที่ 3: สิทธิดิจิทัลและประชาสังคม ประกอบด้วย NGO นักวิชาการ และเครือข่ายผู้ใช้เน็ต กลุ่มนี้ยึดความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) ว่าสิทธิการเข้าถึงข้อมูลและเสรีภาพในการแสดงออกคือหัวใจของประชาธิปไตย และความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ว่าการกำกับ OTT ต้องไม่กลายเป็นเครื่องมือในการเซ็นเซอร์โดยรัฐ โดยรายงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) พบว่าภาคประชาสังคมแสดงความกังวลต่อความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจรัฐที่อาจนำไปสู่การควบคุมเนื้อหาหรือการจำกัดเสรีภาพทางความคิดเห็น การสื่อสารของแนวร่วมนี้จึงเน้นการเรียกร้องให้รัฐใช้แนวทาง self- และ co-regulation ควบคู่กับการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางดิจิทัลที่คุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ MacKinnon (2012) และ Tusikov (2020) ยืนยัน

ว่าองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสร้างแรงกดดันเพื่อให้กระบวนการนโยบายมีความโปร่งใสและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดิจิทัล

แนวร่วมที่ 4: หน่วยงานรัฐและผู้กำกับดูแล อันได้แก่ กสทช. กระทรวงดิจิทัลฯ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค และรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ และมีความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะพบว่าภาคประชาสังคมแสดงความกังวลต่อความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจรัฐที่อาจนำไปสู่การควบคุมเนื้อหาหรือการจำกัดเสรีภาพทางความคิดเห็น การสื่อสารของแนวร่วมนี้จึงเน้นการเรียกร้องให้รัฐใช้แนวทาง self- และ co-regulation ควบคู่กับการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางดิจิทัลที่คุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนงาน สอดคล้องกับงานของ Kübler (2001) แสดงให้เห็นว่าแม้แต่การสื่อสารเชิงข้อมูลของหน่วยงานกำกับ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างแนวร่วมต่าง ๆ ภายในสนามย่อยของนโยบายเฉพาะด้าน (policy subsystem) โดยรายงานของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) เสนอให้ สำนักงาน กสทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานการบังคับใช้กฎหมายวิชาชีพ ลิขสิทธิ์ และเนื้อหา ร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจกำกับดูแล และเสนอให้ปฏิรูปกฎหมายสื่อไทยตามหลัก Technological Neutrality และ Horizontal Regulation เพื่อรองรับการหลอมรวมของเทคโนโลยีสื่อในอนาคต

ความขัดแย้งเชิงนโยบายในกรณี OTT ของไทยปรากฏเด่นชัดที่สุดในประเด็นการออกใบอนุญาต โดยแนวร่วมอุตสาหกรรมสื่อดั้งเดิมสนับสนุนอย่าง

แข่งขัน เพราะเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นกลไกในการสร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกับผู้เล่นต่างชาติ ตรงกันข้าม แพลตฟอร์มดิจิทัลและเครือข่ายสิทธิดิจิทัลกลับคัดค้านอย่างรุนแรง โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและเปิดช่องให้รัฐใช้อำนาจเกินจำเป็น (สำนักงาน กสทช., 2560; 2566) ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ กสทช. ไม่อาจสื่อสารเชิงนโยบายด้วยถ้อยคำที่เป็นกลาง หากแต่ต้องใช้ การเลือกวางกรอบนโยบายอย่างมีกลยุทธ์ เช่น การใช้คำว่า “การขึ้นทะเบียน (registration)” แทน “การออกใบอนุญาต (licensing)” เพื่อลดแรงต้านจากภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ซึ่งสะท้อนสิ่งที่ Weible และคณะ (2011) ชี้ว่า การสื่อสารใน subsystem นโยบายมิได้เป็นเพียงการเผยแพร่ข้อมูล แต่คือ กลไกการต่อรองเชิงอำนาจและการสร้างความชอบธรรมของแนวร่วม

โครงสร้างความเชื่อและกลไกการกรองข้อมูลในการสื่อสารนโยบาย OTT ของ กสทช.

ทั้งนี้ ทฤษฎี Advocacy Coalition Framework (ACF) อธิบายว่า แนวร่วมทางนโยบายมีพลังขับเคลื่อนจากระบบความเชื่อ (belief system) ดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยระบบนี้ทำหน้าที่ทั้งเป็นกรอบอ้างอิงเชิงอุดมการณ์ และกลไกกรองข้อมูล (information filter) ที่มีผลต่อการตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ของแนวร่วมแต่ละฝ่าย ในของประเทศไทย กลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิมสะท้อนความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) ในบทบาทรัฐในการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ ขณะที่กลุ่มสิทธิดิจิทัลยึดเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลเป็นฐานของประชาธิปไตยดิจิทัล (Sabatier, 1998; MacKinnon, 2012) ส่วนความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ปรากฏในความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสื่อดั้งเดิมที่มองว่า OTT ทำลายความเป็นธรรมทางการแข่งขันกับกลุ่มแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มองว่าการกำกับเข้มงวดเป็น

อุปสรรคต่อเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (สำนักงาน กสทช., 2560; Gorwa, 2019) ขณะที่ความเชื่อรอง (secondary beliefs) ซึ่งอยู่ในระดับรายละเอียด เช่น อัตราภาษีหรือรูปแบบการลงทะเบียน สามารถปรับเปลี่ยนได้ผ่านการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) นอกจากนี้ งานของ Weible และ Sabatier (2009) ชี้ว่าการเลือกใช้ภาษาและการจัดกรอบ (framing) ของผู้กำกับนโยบายมิได้เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิค หากแต่เป็นวิธีการรักษาสมดุลเชิงการเมืองระหว่างระบบความเชื่อ (belief system) ที่แตกต่าง โดยตัวอย่างที่เห็นชัดคือท่าทีของ กสทช. ที่มักเลือกใช้ถ้อยคำกลาง เช่น “ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม” แทนการใช้คำว่า “ควบคุม” หรือ “ปกป้องผู้ประกอบการในประเทศ”

อย่างไรก็ดีทฤษฎี Advocacy Coalition Framework (ACF) มองว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) ต้องอาศัยแรงกดดันและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะสมอย่างยาวนาน โดยทั่วไปไม่น้อยกว่าหนึ่งทศวรรษ (Sabatier, 1988) กรณี OTT ไทยสะท้อนชัดเจนเนื่องจากตั้งแต่ปี 2557 กสทช. ใช้เวลากว่าทศวรรษในการเปลี่ยนกรอบการสื่อสารจาก “การศึกษาและติดตาม” ไปสู่ “การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม” และ “การสร้างสมดุลระหว่างความปลอดภัยและนวัตกรรม” การเปลี่ยนแปลงเชิงเชิงซ้อนเช่นนี้ได้สะท้อนความไร้ประสิทธิภาพ แต่เป็นผลจากโครงสร้างเชิงสถาบันและอัตลักษณ์ของแนวร่วมที่ยึดมั่นในความเชื่อหลัก (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014) ความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถอธิบายได้ด้วยสามปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ต้นทุนจมของแนวร่วม ที่ได้ลงทุนทรัพยากรจำนวนมากไปแล้วเพื่อสร้างความชอบธรรม จึงไม่ยากที่จะถอยกลับหรือเปลี่ยนท่าที, (2) อัตลักษณ์เชิงสถาบัน ซึ่งทำหน้าที่กำหนดพันธกิจและทิศทางขององค์กร ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปรับตัว และ

(3) กลไกการยืนยันตัวเอง (self-reinforcing mechanism) ที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ confirmation bias (Nickerson, 1998) กล่าวคือ แนวโน้มมักเลือกตีความข้อมูลในลักษณะที่ตอกย้ำความเชื่อเดิม ทั้งสามปัจจัยนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบความเชื่อ (belief system) ในการสื่อสารนโยบายดังกล่าวในระยะสั้น

แม้ความเชื่อแกนหลักเชิงลึก (deep core beliefs) และความเชื่อหลักเชิงนโยบาย (policy core beliefs) จะเปลี่ยนแปลงได้ยาก แต่ทฤษฎี Advocacy Coalition Framework (ACF) ชี้ว่าการเรียนรู้เชิงนโยบาย (policy-oriented learning) สามารถทำให้ความเชื่อรอง (secondary beliefs) ปรับเปลี่ยนได้เมื่อมีสถานการณ์หรือหลักฐานใหม่ปรากฏ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) ในกรณีไทย การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้จำนวนผู้ใช้ OTT เพิ่มขึ้นจากราว 15 ล้านเป็นกว่า 25 ล้านคน และมูลค่าตลาดขยายตัวเกือบ 500% ภายในเวลาเพียงหนึ่งปี (สำนักงาน กสทช., 2566) ปรากฏการณ์นี้สร้างแรงกดดันให้ทุกแนวร่วมต้อง “ปรับรายละเอียด” ของจุดยืนในบางมิติ เช่น การถกเถียงเรื่องการออกใบอนุญาตซึ่งค่อย ๆ เคลื่อนสู่การหารือเรื่องการลงทะเบียนและการกำกับแบบไร้ระดับ การผลักดันมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งได้รับการยอมรับมากขึ้นในฐานะ “พื้นที่กลาง” ของการประนีประนอม และการเพิ่มน้ำหนักต่อประเด็นใหม่ ๆ เช่น algorithmic accountability และความโปร่งใสเชิงแพลตฟอร์ม (Tusikov, 2020) ขณะเดียวกัน การปรับถ้อยคำของ กสทช. จากการเน้นการควบคุมไปสู่การกล่าวถึงการสนับสนุนระบบนิเวศดิจิทัลและเศรษฐกิจของผู้สร้างเนื้อหา (Creator Economy) ก็สะท้อนการขยับกรอบสื่อสารที่ตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าว Henry, Ingold และ Nohrstedt (2014) เรียกการเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ว่า cross-coalition learning ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ร่วมและ

หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ไม่อาจปฏิเสธได้บังคับให้เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวระหว่างแนวร่วม โดยมีคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) ทำหน้าที่ประคับประคองความขัดแย้งผ่านเวทีสาธารณะและงานวิจัยเชิงนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงนโยบายภายใต้ทฤษฎี ACF มักเกิดขึ้นเมื่อระบบนโยบายย่อย (policy subsystem) เผชิญแรงกระแทกภายนอก (external shocks) หรือแรงกระแทกภายใน (internal shocks) ที่ทำลายสมดุลของระบบความเชื่อเดิม (belief system) (Sabatier & Weible, 2007) วิกฤต COVID-19 ระหว่างปี 2563–2564 ถือเป็นเหตุการณ์เร่งเร้า (focusing event) ที่ชัดเจนที่สุด ทำให้การบริโภคสื่อออนไลน์กลายเป็นความจำเป็นมากกว่าทางเลือก และบังคับให้ทุกแนวร่วมต้องยอมรับความสำคัญของแพลตฟอร์มดิจิทัล (digital platforms) (สำนักงาน กสทช., 2566) ขณะเดียวกัน กรอบกฎหมายระดับสากลอย่างกฎหมายบริการดิจิทัล (Digital Services Act: DSA) ของสหภาพยุโรปได้สร้างแรงกดดันให้ไทยต้องพิจารณามาตรการกำกับดูแลแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ (very large online platforms) (Tusikov, 2020) การเข้ามาของบริษัทเทคโนโลยีรายใหญ่รายใหม่ยิ่งเพิ่มความหลากหลายของแบบจำลองธุรกิจและทำให้กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบ one-size-fits-all regulation ไม่อาจตอบโจทย์

นอกจากนี้ แรงกดดันเชิงนโยบายภายในประเทศจากยุทธศาสตร์เศรษฐกิจดิจิทัล (digital economy strategy) ที่ตั้งเป้าให้ไทยเป็นศูนย์กลางดิจิทัล (Digital Hub) ของภูมิภาค ยังบังคับให้ กสทช. ปรับบทบาทจากผู้ควบคุม (controller) ไปสู่ผู้ส่งเสริม (enabler) (สำนักงาน กสทช., 2566) ขณะเดียวกัน พันธกรณีการค้าระหว่างประเทศภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก็จำกัดความสามารถในการออกมาตรการที่อาจถูกตีความว่าเป็นอุปสรรคทางการค้า (trade barrier) ปัจจุบัน

เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของอนุระบบ OTT ไทยมิได้เกิดขึ้นเพียงจากการต่อรองภายในแนวร่วม แต่ยังถูกเร่งเร้าโดยแรงกระแทกจากทั้งภายนอกและภายในที่ทำให้การเรียนรู้และการปรับตัว (learning and adaptation) เกิดขึ้นเร็วกว่าในภาวะปกติ (Jenkins-Smith et al., 2014; Weible & Jenkins-Smith, 2016)

ทรัพยากรและกลยุทธ์ของแนวร่วมในการสื่อสารนโยบาย OTT ของ กสทช.

เมื่อกล่าวถึงกรอบของทฤษฎี ACF ความสำเร็จของแนวร่วมไม่ได้ขึ้นอยู่กับความถูกต้องของความเชื่อเชิงนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับกรอบครองและการใช้ทรัพยากรเชิงอำนาจที่มีอยู่รอบด้าน (Weible & Sabatier, 2005) ทรัพยากรเหล่านี้อาจเป็นอำนาจทางกฎหมาย งบประมาณ บุคลากร ความรู้ ข้อมูลเฉพาะด้าน ความชอบธรรมในสายตาสังคม หรือแม้แต่ช่องทางการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น ในกรณีไทย กสทช.ใช้อำนาจทางกฎหมายในการออกกฎและแนวปฏิบัติ แม้กฎหมายเดิมจะยังไม่ครอบคลุมบริการ OTT โดยตรง ขณะที่ผู้ประกอบการโทรศัทพ์ดั้งเดิมอาศัยกลไกทางกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องหรือการยื่นคำร้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ในอีกด้านหนึ่ง แพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติครอบครองทรัพยากรทางการเงินมหาศาลสำหรับการลอบบี้และการสื่อสารนโยบาย อีกทั้งยังมีฐานข้อมูลผู้ใช้จำนวนมากที่กลายเป็นอำนาจเชิงความรู้ (epistemic authority) ในการอธิบายหรือต่อรองนโยบาย (Gorwa, 2019) ส่วนเครือข่ายสิทธิดิจิทัล แม้งบประมาณจำกัด แต่สามารถระดมพลังสังคมและสร้างแรงกดดันทางศีลธรรมผ่านการรณรงค์บน social media ในทำนองเดียวกันผู้ประกอบการสื่อดั้งเดิมบางส่วนใช้วาทกรรมชาตินิยมทางวัฒนธรรมเพื่อเสริมความชอบธรรมของข้อเรียกร้อง และยังคงอาศัยเครือข่ายสัมพันธ์กับรัฐที่สะสมมานานเป็นเชิงกลยุทธ์ จะเห็นได้ว่าแนวร่วมต่าง ๆ ยังใช้วิธีการที่หลากหลาย

เช่น การเลือกเวทีเชิงนโยบายที่ตนได้เปรียบ (venue shopping: Baumgartner & Jones, 1993) การแข่งขันภายใต้กรอบ (framing contest) เพื่อชักนำความเข้าใจของสังคมให้สอดคล้องกับระบบความเชื่อของตน และการสร้างพันธมิตรใหม่ (coalition building) เพื่อขยายอำนาจต่อรอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การที่ผู้ประกอบการสื่อดั้งเดิมพยายามดึงผู้สร้างเนื้อหา (creators) เข้ามาเป็นแนวร่วม โดยเน้นประเด็นเรื่องความไม่เป็นธรรมของค่าตอบแทนที่แพลตฟอร์ม OTT กำหนด

สำหรับแนวร่วมสื่อดั้งเดิมและผู้สนับสนุนการกำกับดูแลที่เข้มงวด (Coalition of Traditional Media & Strict Regulation Advocates) กลุ่มนี้ประกอบด้วยผู้ประกอบการโทรทัศนรายใหญ่ เช่น ช่อง 3 ช่อง 7 TrueID MONOMAX ช่อง One และ Workpoint ซึ่งมีระบบความเชื่อหลักว่า รัฐต้องทำหน้าที่คุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศจากการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกับ OTT ต่างชาติ แนวร่วมนี้ใช้ทรัพยากรทางอำนาจในหลายมิติ ตั้งแต่ อำนาจเชิงสถาบัน (institutional access) ที่ได้รับจากความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐในฐานะผู้รับใบอนุญาต ไปจนถึง ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ที่สะท้อนการลดลงของรายได้โฆษณาและส่วนแบ่งตลาดของสถานีโทรทัศน์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563) นอกจากนี้ยังอาศัย ความชอบธรรมทางกฎหมาย (legal legitimacy) เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมทางการแข่งขัน (level playing field)”โดยชี้ให้เห็นว่าผู้เล่นในประเทศต้องแบกรับภาระใบอนุญาต ภาษี และข้อกำหนดด้านเนื้อหาที่ OTT ที่ผู้ประกอบการต่างชาติไม่ต้องรับผิดชอบ พร้อมทั้งใช้วาทกรรมชาตินิยมทางวัฒนธรรมเพื่อเสริมความเชื่อในเชิงศีลธรรม แนวร่วมนี้มักเลือกใช้กลยุทธ์การแข่งขันเชิงกรอบ (framing contest) เพื่อชักนำการรับรู้ของสังคมให้มองปัญหา OTT ในฐานะภัยต่ออุตสาหกรรมสื่อไทยมากกว่าการเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยี และยังดำเนิน

กลยุทธ์เลือกเวทีเชิงนโยบาย (venue shopping) เพื่อขยายการต่อรองผ่านหลายช่องทาง ทั้งใน กสทช. รัฐสภา และกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนการสร้างแนวร่วมใหม่กับผู้สร้างเนื้อหา (creators) ภายใต้กรอบความไม่เป็นธรรมของคำตอบแทนเพื่อเพิ่มน้ำหนักทางวัฒนธรรมและอารมณ์สาธารณะในสนามนโยบาย

ในอีกด้านหนึ่ง แนวร่วมแพลตฟอร์ม OTT ระดับโลก ผู้สร้างเนื้อหาอิสระ และผู้สนับสนุนนวัตกรรม (Coalition of Global OTT, Content Creators & Innovation Advocates) อาศัย ทุนทางเทคโนโลยีและข้อมูล (technological & epistemic authority) เป็นทรัพยากรหลัก โดยใช้ฐานข้อมูลผู้ใช้ขนาดใหญ่และระบบปัญญาประดิษฐ์ในการวิเคราะห์พฤติกรรมผู้บริโภค เพื่อสร้างความเข้าใจและอำนาจเชิงความรู้ในการต่อรองนโยบาย (Gorwa, 2019) กลุ่มนี้มีทรัพยากรทางการเงินจำนวนมากสำหรับการล็อบบี้และการสื่อสารเชิงนโยบาย ขณะเดียวกันก็ได้รับความชอบธรรมจากผู้บริโภค (consumer legitimacy) ผ่านความนิยมในความหลากหลายของเนื้อหาและคุณภาพการให้บริการ ซึ่งเหนือกว่าสื่อดั้งเดิมในสายตาสังคมไทย กลยุทธ์หลักของแนวร่วมนี้คือการท้าทายความชอบธรรมของรัฐในการควบคุม โดยผลักดันแนวคิด self-regulation และ co-regulation เช่น ระบบเรตติ้งและ parental control ของแพลตฟอร์มเอง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563) พร้อมทั้งใช้วาทกรรมเสรีภาพทางเศรษฐกิจและนวัตกรรม เพื่อสร้างภาพว่าการกำกับที่เข้มงวดจะบั่นทอนระบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ และใช้กลยุทธ์ glocalization สร้างเนื้อหาภาษาไทยหรือร่วมผลิตกับผู้สร้างท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นว่าแพลตฟอร์มต่างชาติมิใช่ผู้รุกรานทางวัฒนธรรม แต่เป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่เกื้อหนุนต่ออุตสาหกรรมสื่อในประเทศ

ขณะเดียวกัน หน่วยงานกำกับดูแลอย่าง กสทช. ทำหน้าที่ในลักษณะของคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) ที่พยายามรักษาสสมดุลระหว่างแนวร่วมที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน โดยแม้ กสทช. เองจะเป็น actor ภายใน subsystem เดียวกัน แต่กลับต้องทำหน้าที่ประคับประคองความตึงเครียดระหว่างการใช้อำนาจกับการสร้างความไว้วางใจ (Sabatier & Weible, 2007) ทรัพยากรหลักที่ กสทช. ใช้ในการสื่อสารเชิงนโยบายคือ อำนาจทางกฎหมาย (legal mandate) ที่มาจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ และพระราชบัญญัติประกอบกิจการฯ รวมถึง องค์ความรู้เชิงนโยบาย (policy knowledge) จากรายงานวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2563) ที่ช่วยสร้างฐานความน่าเชื่อถือเชิงวิชาการ กสทช. ต้องดำเนินกลยุทธ์หลายระดับ เช่น การใช้สนามทดลองในกำกับดูแล (regulatory sandbox) เพื่อทดสอบแนวทางกำกับดูแลนวัตกรรมในสภาพแวดล้อมยืดหยุ่น การนำ แนวคิดการกำกับแบบแบ่งชั้น (tiered regulation) มาปรับใช้กับผู้เล่นต่างขนาด และการใช้ รูปแบบการกำกับดูแลตนเอง (co-regulation) และการกำกับร่วม (self-regulation) ผ่านการสร้างแนวปฏิบัติทางจริยธรรมหรือกลไกความโปร่งใสด้านอัลกอริทึม นอกจากนี้ยังพยายามสร้าง มาตรฐานร่วม (standard setting) ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และปรับโครงสร้างระบบอนุญาตจากการขอใบอนุญาตเป็นการขึ้นทะเบียนหรือแจ้งประกอบกิจการ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าสู่ระบบกำกับโดยสมัครใจ ความพยายามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การสื่อสารเชิงนโยบายของ กสทช. มิได้เป็นเพียงการเผยแพร่ข้อมูลหรือการชี้แจงกติกาเชิงเทคนิค แต่เป็น กระบวนการสร้างความชอบธรรมเชิงสถาบัน (institutional legitimation) ผ่านการผสมผสานของอำนาจแข็ง (hard power) และอำนาจอ่อน (soft power) ในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของแนวร่วมต่าง ๆ (Ingold & Varone, 2012)

กล่าวได้ว่า ภายใต้ระบบนิเวศนโยบายดิจิทัลร่วมสมัย กสทช. ต้องดำเนินบทบาทในฐานะผู้ที่แปลงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างให้กลายเป็นความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย ผ่านการสื่อสารอย่างมีชั้นเชิงและอาศัยหลักฐานเชิงวิชาการเพื่ออ้างความน่าเชื่อถือของตนในระยะยาว

บทสรุป

กรอบ Advocacy Coalition Framework (ACF) ของ Sabatier และ Jenkins-Smith (1993) ชี้ให้เห็นพลวัตการสื่อสารนโยบาย OTT ของไทย ในมิติที่ลึกกว่าการมองว่าเป็นเพียงการตัดสินใจเชิงเทคนิค หากแต่คือการปะทะเชิงความเชื่อระหว่างแนวร่วมที่ยึดมั่นใน policy core beliefs อันคงตัว แม้ภูมิทัศน์สื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลจะผันผวนรวดเร็ว แต่แก่นความเชื่อของผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิมและกลุ่มเสรีภาพดิจิทัลกลับดำรงอยู่ได้อย่างยืดหยุ่น กสทช. จึงต้องใช้เวลากว่าทศวรรษในการเลื่อนถ้อยคำจากการ “ศึกษาและติดตาม” สู่การเน้น “การแข่งขันที่เป็นธรรม” (สำนักงาน กสทช., 2560; 2566) ลักษณะการเปลี่ยนแปลงอันเชื่องช้านี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible และ Sabatier (2014) ที่ระบุว่า policy core beliefs มีความแข็งแกร่งสูงและเปลี่ยนได้ยาก เว้นแต่จะถูกเขย่าด้วยสถานการณ์เร่งรัดซึ่งส่งผลต่อการปรับระดับ secondary beliefs ดังเช่นในช่วงการระบาดของ COVID-19 ที่ทำให้การสื่อสารนโยบายของ กสทช. เคลื่อนจากการเน้น “การควบคุม” ไปสู่การส่งเสริม creator economy โดยยังอ้างความเชื่อหลักเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างเหนียวแน่น อันสอดคล้องกับแนวคิด cross-coalition learning ของ Henry, Ingold และ Nohrstedt (2014)

อย่างไรก็ดี กรณีไทยได้เผยให้เห็นข้อจำกัดของ ACF ดังเดิมที่ ออกแบบมาเพื่ออธิบาย subsystem ภายในรัฐชาติ (Sabatier & Weible, 2007) ความเป็นแพลตฟอร์มข้ามชาติของ OTT ในปัจจุบันอย่าง Netflix, YouTube และ TikTok ทำให้การนิยาม coalition ตามเส้นแบ่งเชิงสถาบันไม่ อาจสะท้อนความจริงได้อย่างครบถ้วน ผู้เล่นภายในประเทศหลายรายยังมี บทบาทซ้อนทับทั้งในฐานะคู่แข่งและพันธมิตรกับแพลตฟอร์มดิจิทัล ขณะที่ ความเร็วของการเปลี่ยนแปลงเชิงธุรกิจและเทคโนโลยีก็ท้าทายกรอบเวลา 10–15 ปี ซึ่ง ACF ใช้เป็นมาตรฐานการวิเคราะห์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ACF อธิบาย “กลไก” ของการเปลี่ยนแปลงได้ดี แต่กลับไม่สามารถคาดทิศทางของนโยบาย ได้อย่างเฉียบคมในยุคดิจิทัลที่ผันผวนรวดเร็ว ข้อเสนอแนะชี้ให้เห็นถึงความ จำเป็นของการพัฒนา ACF แบบหลายระดับ (multi-level ACF) ที่บูรณาการ มิติข้ามชาติ เทคโนโลยี และเศรษฐกิจการเมืองเข้าด้วยกัน

ในเชิงแนวคิด การขยาย ACF เข้าสู่มิติข้ามพรมแดนสะท้อนความ ซับซ้อนสี่ประการที่ต้องพิจารณา ประการแรกคือ ขอบเขตที่พร่ามัว (blurred boundaries) ของ subsystem ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายหลายเขตอำนาจ พร้อมกัน (van Dijk, Poell, & de Waal, 2018) ประการที่สองคือ อำนาจที่ไม่สมมูล (asymmetric power) ระหว่างแพลตฟอร์มข้ามชาติที่สามารถถอน ตัวออกจากตลาดได้กับรัฐที่ไร้ exit option เทียบเท่า ประการที่สามคือ ความเร่งตัวทางเวลา (speed of change) ที่ทำให้แบบจำลองธุรกิจและ เทคโนโลยีใหม่เกิดขึ้นภายในไม่กี่ปี ท้าทายกรอบการปรับเชิงทศวรรษของ ACF และประการที่สี่คือ บทบาทของเทคโนโลยีและผู้บริโภคในฐานะ quasi-actors ที่ทำงานผ่านอัลกอริทึมและพลังการระดมสังคมบนเครือข่ายดิจิทัล ความ ซับซ้อนนี้บ่งชี้ว่า การใช้ ACF จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับกรอบ platform

governance และ networked public sphere เพื่ออธิบายการต่อรอง
เชิงนโยบายในระบบที่ actor ไม่ได้มีเพียงมนุษย์หรือองค์กร

ในเชิงทฤษฎี การพัฒนา multi-level ACF สามารถสานกับ Multi-Level Perspective (MLP) เพื่ออธิบายแรงกดดันระหว่าง landscape–regime–niche และเข้าใจบทบาทของนวัตกรรมเฉพาะกลุ่มที่เร่งรบกวนระบอบกำกับ ในขณะเดียวกัน การเชื่อมกับ Discourse Network Analysis (DNA) และ Narrative Policy Framework (NPF) จะช่วยให้การสื่อสารเชิงนโยบายของแนวร่วมถูกวิเคราะห์ได้ทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงเรื่องเล่า ผลเชิงนโยบายคือ การที่ กสทช. ต้องไม่เพียงแต่อาศัยกลไกกฎหมายหรือเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ต้องลงทุนสร้าง “โครงสร้างพื้นฐาน” (evidence infrastructure) ผ่านงานวิจัยและตัวชี้วัดเชิงประสิทธิผล เพื่อเสริม policy-oriented learning และวางตำแหน่งของตนในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) ที่สามารถเชื่อมโยงแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกเข้าสู่การออกแบบนโยบายดิจิทัลที่สอดคล้องกับพลวัตโลกสมัยใหม่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการกำกับดูแล OTT ในบริบทไทย จำเป็นต้องก้าวพ้นกรอบการควบคุมเชิงเทคนิคไปสู่การออกแบบการสื่อสารนโยบายที่บูรณาการหลายระดับ ทั้งมิติวิชาการ สถาบัน และสาธารณะ กสทช. ควรจัดตั้งกลไกกลางที่ทำหน้าที่สื่อสารนโยบายอย่างต่อเนื่อง โปร่งใส และเข้าถึงได้ โดยเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความเห็นในลักษณะที่มีความหมายจริงมิใช่เพียงเชิงพิธีการ โดยอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์สมัยใหม่ เช่น discourse network analysis (Leifeld, 2020) สามารถนำมาใช้เพื่อติดตามพลวัตการสื่อสารและการเชื่อมโยงระหว่างผู้เล่นต่าง ๆ ภายในระบบนโยบาย

ย่อย ขณะเดียวกัน กสทช. จำเป็นต้องลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านหลักฐาน (evidence infrastructure) ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูลของตลาดที่อัปเดตอยู่เสมอ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้ หรือชุดงานวิจัยเชิงนโยบายระยะยาว เพื่อรองรับการเรียนรู้เชิงนโยบาย (policy-oriented learning) และลดอคติจากการตีความที่แตกต่างกันของแนวร่วม (coalitions) ตามที่ Weible และคณะ (2020) ชี้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของกรอบ ACF

ในเชิงกลยุทธ์ การกำกับดูแลควรมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยการนำ tiered regulation มาประยุกต์ใช้กับตลาดไทย โดยแยกเกณฑ์ระหว่างแพลตฟอร์มรายใหญ่ กลาง และรายย่อย อันสอดคล้องกับตัวอย่าง Digital Services Act (EU) แล Telecommunication Business Act (เกาหลีใต้) ที่ใช้กรอบความรับผิดชอบแตกต่างกันตามขนาดและผลกระทบของผู้เล่น นอกจากนี้ การส่งเสริม co-regulation, self-regulation, และ regulatory sandbox จะช่วยสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรมและการคุ้มครองสาธารณะ ในเวลาเดียวกัน กสทช. ต้องเสริมบทบาทของตนในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) ผ่านการสร้างเวทีเจรจาที่โปร่งใสและใช้หลักฐานเชิงประจักษ์เป็นฐานเจรจา แทนที่จะพึ่งพาการใช้อำนาจบังคับแต่เพียงฝ่ายเดียว บทเรียนจากเกาหลีใต้และอินเดียยังชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ การสร้างกลไกคุ้มครองผู้สร้างเนื้อหา และการส่งเสริมทักษะดิจิทัลของผู้ประกอบการรายย่อย เป็นแนวทางที่สามารถสร้าง “ระบบนิเวศดิจิทัล” ที่ยั่งยืนและแข่งขันได้ในระยะยาว โดยวาง กสทช. ไว้ในฐานะผู้กำกับที่มีใช้เพียงผู้ควบคุม แต่คือ สถาปนิกนโยบาย ในภูมิทัศน์ดิจิทัลร่วมสมัย

นอกจากนี้เพื่อยกระดับการกำกับดูแลบริการ OTT ให้สอดคล้องกับพลวัตดิจิทัลร่วมสมัย กสทช. ควรจัดตั้ง “หน่วยข่าวกรองเชิงกำกับดูแลที่ขับเคลื่อนด้วยปัญญาประดิษฐ์” (AI-Powered Regulatory Intelligence Unit) ทำหน้าที่สร้าง โครงสร้างพื้นฐานด้านหลักฐาน (evidence infrastructure) แบบพลวัตโดยอาศัย AI และ Machine Learning วิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) แบบเรียลไทม์ ทั้งด้านสภาพตลาด ปริมาณคอนเทนต์ และพฤติกรรมผู้บริโภค ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีประมวลผลภาษาธรรมชาติ (NLP) เพื่อติดตามวาทกรรมและจุดยืนของแนวร่วมทางนโยบาย (advocacy coalitions) ในสื่อสาธารณะและเครือข่ายออนไลน์ กลไกนี้จะทำให้ กสทช. เข้าใจโครงสร้างความเชื่อ (belief system) และคาดการณ์ความขัดแย้งได้ล่วงหน้า ข้อมูลที่ได้สามารถนำมารองรับ adaptive tiered regulation โดยให้ระบบ AI จัดระดับผู้ให้บริการตามผลกระทบและจำนวนผู้ใช้ พร้อมปรับเปลี่ยนภาระหน้าที่การกำกับให้สอดคล้องอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังสามารถสร้างแบบจำลองเชิงนโยบายใน regulatory sandbox เพื่อทดสอบผลลัพธ์ก่อนการบังคับใช้จริง แนวทางนี้จะทำให้การตัดสินใจของ กสทช. ตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แม่นยำ ทันท่วงที และโปร่งใส พร้อมเสริมบทบาทในฐานะคนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) ที่สามารถรักษาสสมดุลระหว่างนวัตกรรม การแข่งขันที่เป็นธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงวิจัยในอนาคตสะท้อนถึงโจทย์ใหญ่ของการศึกษานโยบายสื่อดิจิทัลในไทย กล่าวคือ กรอบ Advocacy Coalition Framework (ACF) แบบดั้งเดิมซึ่งมุ่งอธิบายพลวัตภายในเขตอำนาจรัฐเดียว ไม่เพียงพอที่จะอธิบายโลกของ OTT ที่เชื่อมร้อยด้วยอำนาจข้ามชาติ เทคโนโลยี และเศรษฐกิจ

การเมืองระดับโลก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องขยายไปสู่ multi-level ACF ที่เชื่อมโยงกับ Multi-Level Perspective (MLP) อธิบายการเปลี่ยนผ่านเชิงสังคม-เทคโนโลยี (socio-technical transitions) โดย Heeks et al. (2021) และ Geels (2002; 2006) ได้ชี้ว่า landscape, regime และ niche มีได้ดำเนินไปในระนาบเดียว หากแต่ซ้อนทับกันด้วยความเร็วและแรงกดดันที่ต่างกัน การเชื่อม MLP เข้ากับ ACF จึงสามารถช่วยอธิบายได้ว่าทำไม policy core beliefs ของแนวร่วมในไทยยังคงเสถียร แม้ภูมิทัศน์ดิจิทัลจะผันผวนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ งานวิจัยในอนาคตควรหันไปสำรวจบทบาทของ เทคโนโลยี ในฐานะ quasi-actor ไม่ว่าจะเป็นอัลกอริทึม ระบบแนะนำเนื้อหา หรือ โครงสร้างข้อมูล ที่มีได้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงเทคนิค แต่คือกลไกที่ “กำหนด” และ “จำกัด” ทางเลือกเชิงนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม การใช้เครื่องมือเช่น Discourse Network Analysis (DNA) (Leifeld, 2017; 2020) หรือ Actor-Network Theory (ANT) จึงมีศักยภาพในการคลี่ให้เห็นว่าเทคโนโลยีทำหน้าที่เป็นตัวแสดงร่วมใน subsystem ได้อย่างไร อีกทั้งควรติดตามเงื่อนไขของการเกิด cross-coalition learning ภายใต้อุบัติการณ์ เช่น วิกฤต COVID-19 (Jenkins-Smith et al., 2018) ซึ่งเป็นจังหวะที่ belief system ของแนวร่วมต่าง ๆ ถูกบังคับให้ยืดหยุ่นและปรับตัว

นอกจากการพัฒนากรอบทฤษฎีแล้ว งานวิจัยเชิงเปรียบเทียบก็เป็นอีกทิศทางที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการศึกษาประเทศที่มีบริบทใกล้เคียง เช่น อินเดีย เกาหลีใต้ หรือสหภาพยุโรป จะช่วยให้เห็นทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างในกลยุทธ์การกำกับ OTT งานของ Gorwa (2024) ได้แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เข้มงวดเท่านั้น แต่ขึ้นกับโครงสร้างที่ยืดหยุ่นและกระบวนการเจรจาที่เปิดกว้าง เช่น การจัดตั้งกลไกหารือระหว่างรัฐ-แพลตฟอร์ม-ประชาสังคม ขณะที่กรณี Digital Services

Act (DSA) ของสหภาพยุโรปก็นำเสนอภาพของ มาตรฐานข้ามพรมแดนที่ผู้กฎหมายของหลายประเทศเข้าด้วยกัน สะท้อนว่า OTT เป็นปรากฏการณ์ที่ต้องการการออกแบบเชิงนโยบายมากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า สำหรับในเชิงระเบียบวิธี การบูรณาการ discourse analysis, framing analysis, และ Narrative Policy Framework (NPF) (Van den Hoven et al., 2015) จะทำให้การวิเคราะห์เรื่องเล่าเชิงนโยบาย (policy narratives) มีความลุ่มลึกและชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่ออธิบายว่าภาษาและการเล่าเรื่องถูกใช้สร้างความชอบธรรมอย่างไร ขณะเดียวกันยังควรพัฒนาเครื่องมือวัด ความชอบธรรมเชิงสถาบัน (institutional legitimacy) ของหน่วยงานกำกับ เช่น กสทช. เพื่อประเมินว่าการทำหน้าที่คนกลางเชิงนโยบาย (policy broker) มีประสิทธิผลเพียงใด (Weible & Ingold, 2024) การพัฒนาเชิงวิชาการในทิศทางนี้ไม่เพียงสร้างฐานความรู้ใหม่ แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับพลวัตของสังคมดิจิทัลร่วมสมัยที่ผันผวน รวดเร็ว และเชื่อมโยงข้ามพรมแดน

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดสำคัญของ Advocacy Coalition Framework (ACF) เมื่อประยุกต์ใช้กับบริบทแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติ คือการตั้งสมมติฐานเชิงโครงสร้างที่ผูกการวิเคราะห์ไว้กับเขตอำนาจรัฐและสถาบันนโยบายภายในประเทศเป็นหลัก ทั้งในแง่ขอบเขตของ policy subsystem เสถียรภาพของ policy core beliefs และกลไกการเปลี่ยนแปลงที่มักอธิบายผ่านแรงกระแทกเชิงสถาบัน (institutional shocks) มากกว่าพลวัตทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจการเมืองระดับโลก งานวิพากษ์ล่าสุดชี้ว่า ACF ยังมีข้อจำกัดในการอธิบายอำนาจเชิงโครงข่ายของแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ได้ยึดโยงกับรัฐใดรัฐหนึ่งโดยตรง (Gorwa, 2019; Weible & Ingold, 2024) ตลอดจนบทบาทของเทคโนโลยีซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งโครงสร้างและตัวแสดงร่วมในกระบวนการนโยบาย แต่ยังไม่ถูก conceptualize อย่างเป็นระบบในกรอบ

ACF แบบดั้งเดิม ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้การอธิบายนโยบาย OTT ด้วย ACF เพียงลำพังอาจสะท้อนพลวัตภายในระบบได้ดี แต่ยังไม่เพียงพอในการอธิบายแรงกดดันข้ามระดับ (cross-level pressures) และการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในสังคมดิจิทัลร่วมสมัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “ศึกษามลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่มที่ 1: การประเมินผลกระทบของการให้บริการ OTT ต่อดุตสาหกรรมสื่อ สังคม และเศรษฐกิจไทย. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “ศึกษามลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่มที่ 2: การส่งเสริมการประกอบกิจการ OTT ปักจัยความสำเร็จของการผลิตและนำเสนอเนื้อหารายการผ่านบริการ OTT. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณัโครงการ “ศึกษามลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่มที่ 3: การศึกษาในบริบทของไทย: กฎหมาย นโยบาย และแนวทางในการกำกับดูแลสื่อ. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “ศึกษามลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่ม

ที่ 4: กรณีศึกษาต่างประเทศ: กฎหมาย นโยบาย แนวทางในการกำกับดูแลและการส่งเสริมสื่อ. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการ. (2563). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณโครงการ “ศึกษาผลกระทบของ OTT ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแล” เล่มที่ 5: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: การกำกับดูแลบริการ OTT และการส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

ทักษิณา มีวัฒนะ. (2563). การศึกษาภาพรวมของธุรกิจผู้ให้บริการ OTT แบบ SVOD ในประเทศไทย. [การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต], มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิญาน พจนปรีชา. (2560). สภาพการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับ OTT TV ในประเทศไทย. [การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต], มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัชณิวรรณ ขาวนา. (2563). การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบโอทีทีในประเทศไทย. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยรังสิต.

ศิริวรรณ อนันต์โท. (2564). ปัจจุบันและอนาคตของการให้บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย. วารสารบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 4(3), 116-130.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2560). รายงานการศึกษาสภาพการแข่งขันและแนวทางการกำกับดูแลกิจการ Over-The-Top (OTT). สำนักงาน

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานผลการศึกษาดัชนีสมบรูณ์: การ
กำกับดูแล OTT ในบริบทประเทศไทย*. สำนักงานคณะกรรมการกิจการ
กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

Bangkok Post. (2017, June 16). *NCC seeks registration of internet
TV operators*. สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2568, จาก
[https://www.bangkokpost.com/business/
1268087/ncc-seeks-registration-of-internet-tv-operators](https://www.bangkokpost.com/business/1268087/ncc-seeks-registration-of-internet-tv-operators)

Bangkok Post. (2017, June 20). *NBTC to regulate OTT TV*. สืบค้นเมื่อ
28 กันยายน 2568, จาก
[https://www.bangkokpost.com/business/1271663/nbtc-to-
regulate-ott-tv](https://www.bangkokpost.com/business/1271663/nbtc-to-regulate-ott-tv)

Bangkok Post. (2024, Apr 11). *Fewer Thais watching TV*. สืบค้นเมื่อ
28 กันยายน 2568, จาก
[https://www.bangkokpost.com/business/general/2764533/f
ewer-thais-watching-tv](https://www.bangkokpost.com/business/general/2764533/fewer-thais-watching-tv)

TIME Consulting. (2560). *รายงานศึกษาทางเลือกด้านการกำกับการแข่งขัน
สำหรับบริการ OTT (สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2568)*

Nation Thailand. (2017, June 16). *NBTC seeks registration of
internet TV operators*. สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2568, จาก
<https://www.nationthailand.com/business/30318504>

Statista. (2021). Over-the-top (OTT) video revenue in Thailand from 2017 to 2023. Statista Research Department. สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2568 , จาก <https://www.statista.com/statistics/1175879/thailand-ott-video-revenue/>

ภาษาต่างประเทศ

- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Dimmick, J., Feaster, J. C., & Ramirez, A. (2011). The niches of interpersonal media: Relationships in time and space. *New Media & Society*, 13(8), 1265–1282.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes. *Research Policy*, 31(8–9), 1257–1274.
- Geels, F. W. (2006). The hygienic transition: A social–technical analysis. *Technology in Society*, 28(4), 445–476.
- Gorwa, R. (2019). What is platform governance? *Information, Communication & Society*, 22(6), 854–871.
- Heeks, R., et al. (2021). Digital inclusion and systemic change: Applying MLP. *Information Technology for Development*, 27(3), 461–480.

- Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319–346.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Westview Press.
- Lehman-Wilzig, S., & Cohen-Avigdor, N. (2004). The advent of the new media: Technological, cultural and political impact. *Technology in Society*, 26(2–3), 125–147.
- MacKinnon, R. (2012). *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle for Internet Freedom*. Basic Books.
- Nickerson, R. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon. *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993; 2007). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach; Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The ACF: Innovations and clarifications. In *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Westview Press.
- Tusikov, N. (2020). Platform governance: Collaborations and responsibilities. In Graham, M. & Dutton, W. (Eds.), *Society and the Internet* (2nd ed.). Oxford University Press.
- van Dijck, J., Poell, T., & de Waal, M. (2018). *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford University Press.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The ACF: An overview. In *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes in policy process research. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Weible, C. M., et al. (2020). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge.