

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (Cable TV): ศึกษากรณีเคเบิลทีวีท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) ในประเทศไทย และเคเบิลท้องถิ่น รวมทั้งประวัติการประกอบกิจการในต่างประเทศ ศึกษาปัญหานโยบายการกำกับดูแลโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (Cable TV) โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) หลักการที่ถือปฏิบัติทางวิชาการ และลักษณะการกำกับดูแลต่างๆ อีกทั้ง รูปแบบการดำเนินการของโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก รูปแบบการดำเนินการให้บริการของผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่น รวมถึง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูลเป็นเอกสารทางวิชาการไว้ สำหรับการศึกษาริเริ่มในเรื่องนี้ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

2.1 ประวัติความเป็นมาของโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี)

2.1.1 ประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาของกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทย เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2523 ที่จังหวัดจันทบุรีซึ่งประสบปัญหาในการรับชมสัญญาณโทรทัศน์ไม่ชัดเจน เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ดังนั้น ร.ต. ฉลาด วรรณทร จึงได้แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการตั้งชมรมวิดีโอ เปิดให้บริการยังเครื่องรับของผู้ชมที่บ้าน 1 ช่องรายการ ให้บริการสมาชิกจำนวน 150 ราย ในท้องที่เขตอำเภอเมือง เก็บค่าสมาชิกรายเดือน 167 บาท เป็นลักษณะการให้บริการวิดีโอในบ้าน แต่มีการให้บริการพร้อมๆกันหลายบ้านต่อมาได้มีการศึกษาพัฒนาขยายรายการที่ให้บริการเป็น 4 ช่อง รายการส่วนใหญ่จะเป็นรายการบันเทิงเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ทำให้ผู้สนใจเข้าเป็นสมาชิกรับชมเป็นพันราย และยังได้มีการดำเนินการทางเทคนิคในการปรับสัญญาณ เพื่อให้สมาชิกสามารถรับชมสัญญาณของโทรทัศน์ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 และ

ช่อง 11 ได้ ตลอดจนทำการขยายผลการรับชมออกไปยังพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง อาทิ ตราด ระยอง ชลบุรี เป็นต้น การดำเนินการอยู่ในลักษณะของการเสริมในพื้นที่ที่ไม่สามารถรับชมสัญญาณ โทรทัศน์ชัดเจน นอกจากที่จังหวัดจันทบุรีแล้ว ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย และจังหวัดอื่นๆ ได้มีการเปิดให้บริการการรับชมวิดีโอ และการรับชมสัญญาณของ โทรทัศน์ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 และช่อง 11 ด้วยเช่นกัน ซึ่งมีผู้ให้ความสนใจพอสมควรใน ระยะเริ่มต้น ต่อมามีการแพร่หลายของเครื่องบันทึกเทปโทรทัศน์ ทำให้ธุรกิจวิดีโอมีการแข่งขันกัน มากและเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจศูนย์เช่าวิดีโอต้องเสีย ผลประโยชน์ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2525 กลุ่มชมรมวิดีโอ จังหวัดระนอง ที่ได้เริ่มส่งวิดีโอเทปไปตาม สายไปยังกลุ่มสมาชิก ได้แจ้งต่อภาครัฐว่ายินดีจะปฏิบัติตามระเบียบทางราชการ คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 อย่างเคร่งครัด แต่ปรากฏว่าหน่วย ราชการภาครัฐ อันประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข (ในฐานะผู้แทนของกระทรวงคมนาคม) และ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า ตามกฎหมายดังกล่าว การบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ที่ ถือว่าเป็น การส่งวิทยุโทรทัศน์ ที่ถือว่าเป็น การส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ นั้น จะต้องเป็นการ ส่งหรือรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแอสแตซิเลียน ดังนั้นการส่ง วิดีโอเทปตามสาย จึงไม่ถือเป็นบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ และไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าว รัฐในขณะนั้นก็ได้นำมา ปรับใช้กับกิจการ โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ที่เรียกว่า เคเบิลทีวี ด้วย

รูปแบบการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก จากการศึกษาที่ประเทศ ไทยไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกดังกล่าวข้างต้น มีผลให้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการใช้คลื่นความถี่ของผู้ประกอบการกิจการเคเบิลทีวีรายหนึ่ง ที่มีชื่อว่า บริษัท อินเทอร์เน็ตเอ็นช้านแนล บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ได้รับการจัดสรรคลื่น ความถี่ไว้ใช้ในกิจการโทรทัศน์ระบบ MMDS (Multipoint Multichannel Distribution System) โดย ให้ระงับไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายที่สามารถจะควบคุมดูแลการดำเนินการได้ อันส่งผลให้ ผู้ประกอบการเคเบิลรายนั้นประสบปัญหาขาดทุนเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้มีการ ร้องขอความเป็นธรรมไปยังรัฐบาล ซึ่งขณะนั้น (ช่วงปี พ.ศ. 2529 – 2530) นายกรัฐมนตรี คือ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเมื่อได้รับคำร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวแล้ว รัฐบาลก็ผ่าน เรื่องนี้ไปยัง รัฐมนตรี เฉลิม อยู่บำรุง ซึ่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแล

กิจการด้านประชาสัมพันธ์ คือ องค์กรการสื่อสารแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) และเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ดำเนินโครงการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกได้ต่อไป โดยให้ลงทุนร่วมกิจการกับ อ.ส.ม.ท. โดยใช้คลื่นความถี่วิทยุที่บริษัทผู้ประกอบการได้รับจัดสรรไว้ดังกล่าว และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่มีในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530

กฎหมายฉบับดังกล่าว สามารถแบ่งประเภทการขออนุญาตให้บริการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

ประเภทที่ 1 คือการอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายทางด้านสื่อสารมวลชนของประเทศให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ตลอดจนระเบียบ กฎเกณฑ์ ทางการปฏิบัติของกิจการสื่อสารมวลชนโดยมีหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ รวมทั้งการอนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ โดยอำนาจหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมและเผยแพร่ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตลอดจนนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล วัฒนธรรม ศิลธรรม ค่านิยมที่ดีงาม รวมทั้งสนับสนุนการให้บริการการศึกษาอบรมแก่ประชาชน
2. ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกัน
3. ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคง และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ
4. สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชนแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
5. ศึกษา วิจัย สืบค้น และตรวจสอบประจักษ์เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงนโยบาย และแผนงานการประชาสัมพันธ์
6. ดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย

7. กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นไปตามกฎหมาย

8. พัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารมวลชนของกรม

9. ผลิต เผยแพร่ และให้บริการเอกสาร และสื่อโสตทัศนศึกษา รวมทั้งให้บริการโสตทัศนอุปกรณ์ในการประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานของรัฐ

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การอนุญาตให้ดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ อันหมายถึง กิจการเคเบิลทีวีไม่ว่าที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอมพลิจูดกระจายไปในบรรยากาศ หรือผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าอื่น ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอนสม่ำเสมอหรือเป็นประจำและบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุนั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ ที่ผู้ส่งจัดหาให้หรือที่มีอยู่โดยทั่วไป จะถือว่าการส่งวิทยุนั้น เป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะชนหรือแก่ชุมชนด้วย ซึ่งการอนุญาตจะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการของกรมประชาสัมพันธ์ โดยใบอนุญาตจะมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต และต้องต่อใบอนุญาตปีละครั้งซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฉบับละ 25,000 บาท

ประเภทที่ 2 คือ การร่วมดำเนินกิจการกับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) หรือใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า The Mass Communications Organization of Thailand (MCOT) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2536 อ.ส.ม.ท. ถือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชนของรัฐ มีบทบาทหน้าที่สำคัญยิ่งในการสนับสนุนนโยบายและปฏิบัติการกิจของรัฐบาล ให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรของชาติให้มีศักยภาพ คุณภาพชีวิตที่ดีและสร้างจิตสำนึกในความรักชาติวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของประเทศ ในฐานะที่เป็นสื่อมวลชนที่ดีและรับผิดชอบต่อแผ่นดินเสมอมา โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ประกอบกิจการสื่อสารมวลชนทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
2. ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชนและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการสื่อสารมวลชน
3. ใช้กิจการสื่อสารมวลชนเป็นสื่อในการเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมคุณภาพ และจริยธรรมของคนในชาติ และรักษาความมั่นคงของรัฐโดยคำนึงถึงความถูกต้อง เทียบธรรม และประโยชน์ของรัฐในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข่าวสารที่ถูกต้อง และรวดเร็ว ตลอดจนสาระความรู้ และสาระบันเทิงที่มีประโยชน์ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
5. ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยทางนิเทศศาสตร์และเทคโนโลยีอันเกี่ยวกับกิจการสื่อสารมวลชน
6. สนับสนุนด้านการเงิน บุคลากร อุปกรณ์ และถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่หน่วยงานราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการสื่อสารมวลชน
 - อ.ส.ม.ท. จะมีรายได้มาจากการดำเนินกิจการ จากทรัพย์สินของ อ.ส.ม.ท. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล การลงทุนหรือการร่วมทุน และรายได้อื่น โดยรายได้ที่ อ.ส.ม.ท. ได้รับในปีหนึ่งๆ จะตกเป็นของ อ.ส.ม.ท. ส่วนหนึ่ง และนำส่งเป็นรายได้ของรัฐอีกส่วนหนึ่ง

บทบาทหน้าที่ของ อ.ส.ม.ท. เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก เกิดขึ้นจากการที่พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ 2498 ได้บัญญัติยกเว้นให้หน่วยราชการของรัฐจำนวนหนึ่ง ซึ่งรวมถึง อ.ส.ม.ท. ด้วย ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ เพียงแต่การดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงของพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า การประกอบธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ของ อ.ส.ม.ท. หรือบริษัทร่วมกิจการนั้น ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ และประกอบกับตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้ดำเนินโครงการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 ดังกล่าวข้างต้นที่กำหนดให้ อ.ส.ม.ท. เข้าร่วมดำเนินกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกกับเอกชนได้

สำหรับกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก แบบที่เป็นการให้บริการด้วยโครงข่ายที่ใช้สายเคเบิล (Real Cable) หรือที่เรียกว่า โทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับสมาชิก หรือเคเบิลทีวี (CATV) ซึ่งมีใช้การบริการด้วยระบบ MMDS และ/หรือ ระบบดาวเทียม (DSTV) นั้น

เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยโดยเป็นการร่วมดำเนินกิจการระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับ บริษัทเอกชน ที่มีชื่อว่า บริษัท ยูบีซี เคเบิล เน็ตเวอร์ค จำกัด (มหาชน) หรือในชื่อเดิม คือ บริษัท ไทยเคเบิลวิชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ยูทีวี เคเบิล เน็ตเวอร์ค จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ ตามสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการ โทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับสมาชิก ฉบับลงวันที่ 6 มิถุนายน 2537 โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ บริษัทฯ จะต้องเป็นผู้ลงทุนทั้งหมดเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการ รวมทั้งค่าใช้จ่าย สำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินกิจการ ได้แก่ ระบบ Set Top Converter ของสมาชิก ซึ่งเรียกว่า อุปกรณ์การรับ ส่วนวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการผลิตสื่อเพื่อการบริการสาธารณะ และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้องส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ความรับผิดชอบ และจิตสำนึกในเรื่องของการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เป็นสื่อกลางในการให้ข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อความเข้าใจอันดีและถูกต้อง โดยคำนึงถึงสิทธิและความเสมอภาคในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ให้ความรู้ ความบันเทิง โดยไม่ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรมอันดีของชาติ และส่งเสริมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชาติ ทั้งนี้ บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกฎหมาย และเมื่อ อ.ส.ม.ท. ร้องขอเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการด้วย

อ.ส.ม.ท. และ บริษัทฯ ได้ร่วมกันดำเนินการแพร่ภาพสัญญาณรายการไปยังสมาชิก รวมทั้งสิ้นประมาณ 44 ช่องรายการ ทั้งนี้ประกอบด้วยรายการหลากหลายประเภท ทั้งที่เป็นสาระประโยชน์ ความรู้ และความบันเทิง โดยในส่วนสำคัญ คือ การเผยแพร่ความรู้และการศึกษาของภาครัฐ ที่มีชื่อว่า รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาของมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม รวม 6 ช่องสัญญาณ ซึ่งผลิตรายการโดย มูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โดยทำการถ่ายทอดสดจากโรงเรียนวังไกลกังวล ซึ่งเป็น โรงเรียนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เริ่มออกอากาศในปี พ.ศ. 2541 ทั้งนี้ เพื่อเผยแพร่การศึกษาไปสู่ประชาชนด้วยความเสมอภาคและความทัดเทียมกัน ผ่านระบบสื่อสารที่สามารถเข้าถึงประชาชนทุกหมู่เหล่าได้เป็นจำนวนมากโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งการเรียนการสอนทางไกล จะทำให้นักเรียน รวมตลอดถึงประชาชนผู้สนใจได้รับการเรียนการสอนและถ่ายทอดวิชาความรู้จากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิท่านเดียวกันและในเวลาพร้อมกัน นอกจากนี้ นักเรียนยังสามารถซักถามข้อสงสัยต่ออาจารย์ผู้สอน และได้รับคำตอบโดยทันทีพร้อมกันทั่วประเทศ ไม่ว่า นักเรียนจะอยู่ในส่วนใดของประเทศ อันเป็นคุณประโยชน์ของระบบสื่อสาร 2 ทาง (Interactive

Communications) และการถ่ายทอดผ่านทางโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงนี้ จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการรับชมของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่แน่นอนที่สัญญาณโทรทัศน์ทั่วไปเข้าไปไม่ถึง ให้มีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารการศึกษามากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ กทช. (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) และ กสช. (คณะกรรมการกิจการสื่อสารแห่งชาติ) แต่ผลของการไม่มี กสช. ทำให้ไม่มีผู้ออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการเคเบิลทีวี จนทำให้เกิดคำว่า “เคเบิลเถื่อน” จนกลายเป็นสัญลักษณ์ของเคเบิลทีวีในสมัยนั้น เนื่องจากเทคโนโลยีในด้านเคเบิลทีวีมีการเปลี่ยนแปลงไปมากทำให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการเคเบิลทีวีเป็นจำนวนมาก หลายรายได้ยื่นขอใบอนุญาตไปยังกรมประชาสัมพันธ์ แต่ก็ยังไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการได้ จึงนำมาสู่การผลักดันของสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย ที่ขอให้รัฐบาลออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการเคเบิลทีวี แต่ด้วยติดขัดที่รัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถดำเนินการได้ แต่รัฐบาลก็ได้หาทางออกให้โดยในปี 2546-2547 กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้พยายามที่จะออกหนังสือเข้าร่วมเครือข่ายเคเบิลทีวีกับกรมประชาสัมพันธ์ ให้กับผู้ประกอบการเคเบิลทีวีที่จะช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีได้รับใบอนุญาต แม้ว่าจะเป็นความร่วมมือเองก็ไม่ใช่ไร แต่หนังสือเข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าวก็มีอายุเพียง 1ปี เท่านั้น เนื่องจากถูกเคเบิลทีวีรายใหญ่ส่งเรื่องเข้าตีความในกฤษฎีกา ซึ่งกฤษฎีกาก็ให้ความเห็นว่าการออกใบอนุญาตการทำหนังสือเข้าร่วมเครือข่ายเคเบิลทีวีกับกรมประชาสัมพันธ์นั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องจึงทำให้ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีที่รับใบอนุญาตในครั้งนั้นประมาณ 500-600 รายไม่ได้รับการต่อหนังสือเข้าร่วมเครือข่ายในปีต่อมา

จากผลดังกล่าว ทำให้มีการผลักดันให้สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทยต้องผลักดันให้มีการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการเคเบิลทีวีโดยตรง จึงนำมาสู่การตั้งคณะทำงานเพื่อจะร่างกฎหมายเคเบิลทีวีขึ้นมาเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลในสมัยนั้น จนกระทั่งถึงสมัย รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงเกิดทางเลือก 2 ทาง ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลกำลังเร่งผลักดัน พ.ร.บ.ต่างๆ ซึ่งไม่สามารถออกได้ในรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ที่มีกลุ่มผลประโยชน์มากมาย จึงทำให้กฎหมายหลายฉบับออกไม่ได้ รัฐบาลสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้พยายามเร่งผลักดันให้กฎหมายต่างๆ เหล่านั้นสามารถออกนำมาใช้ได้ จึงเป็นทางเลือก 2 แพร่งของสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย ที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับเคเบิลทีวีโดยตรง หรือ เข้าร่วมผลักดันให้ออก พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

การได้ปรึกษาหารือกันกับ 6 องค์กรสื่อ ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรสื่อหลัก จึงได้มีความเห็นร่วมกันว่าหากสมาคมเคเบิลทีวีฯ ผลักดันเฉพาะ พ.ร.บ.เคเบิลขึ้นมาโดยตรง โอกาสที่จะผ่านสภาเป็นไปได้ยาก เพราะมีเวลาน้อย สมาคมเคเบิลทีวีฯ จึงตัดสินใจเข้าร่วมผลักดัน พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ขึ้น แม้ว่าจะไม่ได้เป็น พ.ร.บ. ของเคเบิลทีวีโดยตรง แต่ก็ยังดีกว่าไม่มี พ.ร.บ. อะไรที่จะมาควบคุมดูแลผู้ประกอบการเคเบิลทีวี ซึ่งในการร่วมผลักดัน พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้น สมาคมเคเบิลทีวีฯ มีส่วนที่จะเข้าร่วมในการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับเคเบิลทีวีให้สามารถบรรจุเข้าไปใน พ.ร.บ. ดังกล่าวบ้าง ซึ่งสุดท้าย พ.ร.บ. ดังกล่าวก็สามารถที่จะออกมาใช้ได้ในวันวันที่ 4 พฤษภาคม 2552 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของรัฐบาลสมัยของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

2.1.2 ต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบบ Community Antenna Television (CATV) หรือ เคเบิลทีวี หรืออาจเรียกง่ายๆ ว่า สายอากาศโทรทัศน์ในชุมชน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากอุปสรรคของการส่งกระจายภาพและเสียงของสถานีโทรทัศน์ต่างๆ ที่ส่งรายการไปยังกลุ่มผู้รับชมในชนบทเมื่อประมาณก่อนครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา โดยครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1950 เริ่มจากการนำสัญญาณจากสถานี Philadelphia มาสู่เมือง Mahoney รัฐ Pennsylvania เทคโนโลยีนี้จัดเป็นของใหม่ในยุคนั้น ที่ช่วยเหลือคนในท้องถิ่นให้ได้รับชมรายการจากสถานีโทรทัศน์ต่างๆ ได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้รับชมที่อยู่ในเมืองที่มีสภาพเป็นหุบเขา หรือที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลมากๆ ระบบเคเบิลทีวีถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้พวกเขาสามารถรับชมรายการบันเทิงและกีฬาที่นำเสนอโดยสถานีโทรทัศน์ที่ใช้ระบบ VHF ที่ส่งสัญญาณมาทางอากาศ

ส่วนในมุมมองของเจ้าของสถานีโทรทัศน์เหล่านั้น เห็นว่าระบบเคเบิลทีวีเป็นตัวขยายจำนวนผู้รับชมรายการของพวกเขา มีผลทำให้สถานีโทรทัศน์เหล่านั้นได้รับความสนใจจากผู้สนใจโฆษณา และเห็นว่าระบบเคเบิลทีวีมีความสำคัญในการขยายความสำเร็จของการส่งข้อมูลการโฆษณาของพวกเขา แต่อย่างไรก็ดี มีการต่อต้านจากกลุ่มผู้ผลิตรายการโทรทัศน์บางรายการที่มองว่าระบบเคเบิลทีวี ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตรายการ แต่หน้าที่เพียงนำพาสัญญาณรายการต่างๆ ไปสู่ผู้รับชม โดยไม่ต้องใช้เงินในการผลิตรายการ แต่ใช้วิธีชำระค่าสิทธิประเภทลิขสิทธิ์แทน

ซึ่งปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1968 มีคดีหนึ่งที่น่าสนใจ คือ เมื่อ United Artists Television ได้ฟ้องร้องบริษัทเคเบิลทีวีหนึ่งที่ชื่อว่า Fortnightly Corp. ซึ่งเป็นบริษัทที่ใช้ระบบเสาอากาศ (antenna) ในเมือง Clarksburg และ Fairmont รัฐ West Virginia เพื่อให้ชำระค่าเสียหายจากการดักจับสัญญาณ

ภาพยนตร์ที่ได้รับอนุญาตให้ขายทางเครือข่ายโทรทัศน์ ผลคือ ศาลวินิจฉัยยกฟ้องดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าระบบเคเบิลทีวีดังกล่าวเป็นเพียงการเพิ่มหรือขยายอุปกรณ์การรับชมโทรทัศน์ในรูปแบบที่ง่าย และเพิ่มประสิทธิภาพการรับสัญญาณสำหรับผู้รับชมที่ไม่สามารถใช้วิธีอื่นได้ ดังนั้นระบบนี้จึงมิได้เป็นการก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิของผู้อื่น ซึ่ง ณ ขณะนั้นถือว่าคำพิพากษาดังกล่าวตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจากมีการใช้ระบบเคเบิลทีวีประมาณ 1400 ราย และมีลักษณะเป็นชุดประกอบโทรทัศน์เท่านั้น และมีเพียง 10 % ของทั้งหมดที่เป็นระบบที่ผลิตรายการเอง

ต่อมาประมาณ 20 กว่าปีหลังจากนั้น มีการเพิ่มขึ้นของเสาอากาศตามบ้านพักอาศัย และมีลูกค้าเพิ่มขึ้นมากกว่า 53 ล้านคน คิดเป็น 58% ของจำนวนบ้านพักอาศัยที่มีโทรทัศน์ ยิ่งกว่านั้นระบบเคเบิลทีวีได้เริ่มผลิตรายการเองมากขึ้น มีความหลากหลาย และจำนวนของรายการที่มากกว่าการแพร่ภาพของสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และต่อมาได้มีการพัฒนาระบบเคเบิลทีวี โดยการใช้ VCR และ จานรับสัญญาณดาวเทียม มีผลทำให้รายได้จากค่าธรรมเนียมสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1980 เป็น 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1990 และนอกจากนี้ยังมีรายได้จากการทำการโฆษณา ประมาณ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

การเจริญเติบโตของกิจการเคเบิลทีวีนั้นจะมีทิศทางที่แตกต่างจากกิจการวิทยุและโทรทัศน์ทั่วไป กล่าวคือ กิจการวิทยุและโทรทัศน์จะเริ่มต้นเติบโตในเมืองใหญ่ก่อนและเมื่อมีการพัฒนาในเรื่องกำลังส่งและอุปกรณ์การส่งแล้วจึงจะขยายการให้ไปยังชนบท แต่สำหรับเคเบิลทีวีแล้ว จะเริ่มจากชนบทที่ห่างไกลที่สัญญาณโทรทัศน์ทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ แล้วจึงค่อยๆ ขยายฐานสมาชิกเข้ามาในมหานครใหญ่อย่างช้าๆ โดยข้อมูลสถิติการเจริญเติบโตของระบบเคเบิลทีวีในประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 ต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การเจริญเติบโตของระบบเคเบิลทีวีในประเทศสหรัฐอเมริกา

ปี ค.ศ.	ระบบการให้บริการเคเบิลทีวี	จำนวนสมาชิก (ล้านคน)	เปรียบเทียบกับ จำนวนบ้านที่มี TV (%)
1960	640	0.7	1.4
1965	1,325	1.3	2.4
1970	2,490	4.5	7.6
1975	3,366	9.8	14.3
1980	4,048	15.5	20.5
1985	6,600	37.3	43.7
1990	10,200	54.0	58.0
1995	13,000	60.0	62.0

ที่มา: Joseph R. Dominick, Barry L. Sherman, and Gary A. 1993 Copeland, Broadcasting/Cable and Beyond: An Introduction to Modern Electronic Media. 2nd ed. (United State of America: McGraw-Hill),.

ด้านการควบคุมดูแลจากภาครัฐนั้น ในระยะเริ่มต้นมีองค์กรอิสระของรัฐ ที่มีชื่อว่า The Federal Communications Commission (FCC) ที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสาร ปี ค.ศ. 1934 (The Communications Act of 1934) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการสื่อสารทุกชนิด ทั้งแบบใช้สายและไร้สาย (Wire and Wireless) เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ทั้งเรื่องการให้ความสะดวก เป็นประโยชน์ และเป็นสิ่งจำเป็น และได้ตั้งสำนักทำการสำหรับกิจการเคเบิลทีวีโดยเฉพาะ (The Cable Television Bureau) ซึ่งจะคอยควบคุมดูแลและออกระเบียบสำหรับระบบเคเบิลทีวี แต่กฎระเบียบสำหรับเคเบิลทีวีที่น่าจะออกโดย FCC หลายครั้งในช่วงทศวรรษ 1950 นั้น กลับถูกยกเลิกไปในที่สุด และยังพบว่านิยามของกิจการเคเบิลไม่ถือว่าการออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ (Broadcasting) ดังนั้นจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎข้อบังคับเรื่องสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวแต่กิจการเคเบิลถือว่าเป็นกิจการเฉพาะเจาะจงที่ช่วยในการขยายฐานการรับชมในท้องถิ่น โดยการใช้เสาอากาศ ยิ่งกว่านั้นกิจการเคเบิลยังไม่ถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจที่จะช่วยเพิ่ม

จำนวนการใช้โทรทัศน์อย่างรวดเร็วด้วย แต่ในท้ายที่สุดเคเบิลกลับเริ่มที่จะมีผลกระทบอย่างมากมายต่อกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ทำให้ FCC ต้องเข้ามาแทรกแซงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเป็นระยะเวลาหลายปีที่ FCC ได้เข้ามาคุ้มครองดูแลกิจการโทรทัศน์ระบบ UHF ที่ไม่มั่นคงเนื่องจากถูกกิจการเคเบิลแย่งสมาชิก ซึ่งมักเริ่มต้นจากสถานีที่อ่อนแอที่สุดรวมถึงสถานีการศึกษาที่รู้สึกว่าคุณแย่งจำนวนผู้รับชมไปด้วย โดย FCC ได้ยึดถือหลักตามคำพิพากษาของศาลในคดีแรกที่ฟ้องร้องกิจการเคเบิลว่าในหลายๆ ระบบของเคเบิล เริ่มมีการรับสัญญาณที่ถ่ายทอดโดยวิธีการใช้คลื่นไมโครเวฟ ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการอนุญาตจาก FCC ก่อน ดังนั้นการรับสัญญาณดังกล่าว ทาง FCC ถือว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์ในแง่ของจำนวนสมาชิกที่จะลดลงด้วยเหตุผลที่อยู่นอกเหนือจากตลาดดังกล่าวจะนั้นในปี ค.ศ. 1962 ทาง FCC จึงได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราภาษีบังคับแก่กิจการเคเบิลทีวีที่ถ่ายทอดโดยใช้คลื่นไมโครเวฟขึ้น

ในปี ค.ศ. 1966 ทาง FCC ได้ออกข้อกำหนดขึ้นมาฉบับหนึ่ง ที่ยึดถือหลักตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว โดยกำหนดอัตราภาษีมาบังคับใช้กับระบบอื่นๆ ของเคเบิล ที่นอกเหนือจากการถ่ายทอดด้วยคลื่นไมโครเวฟด้วยและมีการกำหนดให้ส่งสัญญาณของสถานีวิทยุโทรทัศน์ของท้องถิ่น รวมทั้งต้องไม่ทำสำเนาหรือทำซ้ำรายการท้องถิ่นภายในวันเดียวกันกับที่รับสัญญาณมา และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การห้ามมิให้กิจการเคเบิลทีวีนำคลื่นสัญญาณใดๆ ที่น่าจะได้รับความยินยอมในวงการธุรกิจโทรทัศน์ใน 100 อันดับแรกมาใช้ เว้นแต่จะได้รับฟังความเห็นจากจากสถานีวิทยุโทรทัศน์ทั่วไปก่อนที่จะมีผลกระทบใดเกิดขึ้นกับคลื่นสัญญาณที่มีอยู่เดิมหรือไม่ โดยหลักเกณฑ์ของ FCC ดังกล่าวได้รับการรับรองจากศาลสูงด้วย

ช่วงเวลาดังกล่าว มีผลทำให้เกิดการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อให้เกิดระบบที่เป็นที่เข้าใจตามมา โดยศูนย์กลางการอภิปรายเรื่องการออกกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวจะอยู่ที่ใจกลางชุมชนเมืองที่ใหญ่ที่สุด และหัวข้อที่ถูกโต้เถียงอย่างรุนแรงจากผู้ประกอบการสถานีวิทยุโทรทัศน์ คือ เรื่องการเติบโตของกิจการเคเบิลที่ควบคุมไว้ไม่ได้ ทั้งจากเหตุผลของเทคโนโลยีที่ล้ำหน้า และนโยบายของ FCC ที่ไม่แน่นอน อีกหัวข้อหนึ่งที่ถูกโต้เถียงคือ การที่ FCC อนุญาตให้กิจการเคเบิลทีวีพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งจะนั้นประชาชนควรจะรับทราบว่าการชำระเงินค่ารายการบันเทิงไปนั้นแท้ที่จริงรายการเหล่านั้นกิจการเคเบิลได้มาทางอากาศโดยไม่ต้องลงทุนค่าใช้จ่ายใดๆ และไม่ควรจะยอมรับรายการประเภทให้บริการแก่สาธารณชน เพราะรายการเหล่านั้นทางเครือข่ายของรัฐสามารถผลิตได้ผลที่เกิดขึ้น คือ ในปี ค.ศ. 1972 ทาง FCC ได้ออกกฎระเบียบข้อบังคับที่แน่นอนสำหรับกิจการเคเบิลที่จะควบคุมจัดการกับพื้นที่ปัญหาเกือบทั้งหมดได้ มีชื่อว่า The 1972 Cable

Order ที่จะช่วยประนีประนอมความขัดแย้งต่างๆ ได้ โดยคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแพร่ภาพรายการอย่างเข้มงวด ดังมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. สัญญาจากสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายทอด
2. การรับสัญญาณที่ส่งมาจากระยะไกลถูกจำกัดไว้เพียง 3 สัญญาที่จำเป็นผนวกเข้ากับสัญญาณของสถานีโทรทัศน์อิสระอีก 1-2 สัญญา รวมทั้งสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและเพื่อสาธารณชนอีกไม่จำกัดจำนวน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การรับสัญญาณที่ส่งมาจากระยะไกลถูกจำกัดจำนวนไว้เพื่อป้องกันการแยกตัวออกไปของผู้รับชมที่มากเกินไปนอกจากนี้ยังควบคุมป้องกันการรวมเอาหลายๆ รายการเข้าด้วยกันซึ่งเป็นรายการที่นำเข้ามาอย่างอิสระโดยกิจการเคเบิล

3. ระบบเคเบิลจะต้องจัดหาช่องสัญญาณให้แก่ท้องถิ่นอย่างน้อยที่สุด 3 ช่อง คือ สถานีหนึ่งสำหรับให้รัฐท้องถิ่นใช้ประโยชน์ สถานีที่สองสำหรับใช้สมัครเพื่อการศึกษาและสถานีที่สามใช้เป็นช่องทางเข้า (Access) ของประชาชนทั่วไปและถ้าสถานีทั้งสามสถานีเต็มแล้ว ก็สามารถขอเพิ่มเติมได้สาเหตุเพราะทางคณะกรรมการต้องการให้ช่องสัญญาณเหล่านั้นถูกจัดให้มีอย่างพอเพียงในลักษณะของการส่งสัญญาณที่เกือบจะถือเป็นของสาธารณะ ส่วนตัวผู้ประกอบการเองเพียงแต่จัดหาเครื่องอำนวยความสะดวก แต่ไม่ต้องแสดงความคิดเห็นอะไรเกี่ยวกับการใช้ช่องสัญญาณดังกล่าว ซึ่งความต้องการดังกล่าวข้างต้นปรากฏขึ้นจากแนวความคิดของ FCC ที่ว่ากิจการเคเบิลต้องให้โอกาสแก่สาธารณะในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ FCC ยังต้องการให้ระบบเคเบิลที่วิสามานยนำพาสัญญาณของสถานีท้องถิ่นไปสู่ชุมชนในจำนวนที่มีศักยภาพ และให้ดำเนินการตามมาตรฐานการว่าจ้างและการส่งเสริมเกี่ยวกับเด็กและสตรี รวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายแห่งความเท่าเทียมกันทางโอกาสสำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่จะทำการหาเสียง หลักความยุติธรรม และการห้ามหรือระงับการแพร่ภาพรายการที่มีเรื่องของพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

แต่เมื่อถึงปี ค.ศ. 1980 ทาง FCC ได้ยกเลิกข้อบังคับในเรื่องการรับสัญญาณที่ส่งมาจากระยะไกล และการรวมเอาหลายๆ รายการเข้าด้วยกันซึ่งเป็นรายการที่นำเข้ามาอย่างอิสระโดยกิจการเคเบิล หรือเพื่อให้ชัดเจนขึ้นจากกล่าวได้ว่าคณะกรรมการได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมอย่างสิ้นเชิงคือจะไม่มุ่งคุ้มครองสถานีวิทยุโทรทัศน์จากการเติบโตของกิจการเคเบิล แต่จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถานีวิทยุโทรทัศน์กับกิจการเคเบิลและในที่สุดระบบเคเบิลก็ไม่ได้ถูกแทรกแซงหรือควบคุมจาก FCC แต่ถูกดูแลโดยกระบวนการทางศาลแทน

ในส่วนของการควบคุมดูแลโดยแต่ละมลรัฐนั้น ในระยะแรกมีเพียงไม่กี่มลรัฐที่อ้างสิทธิเหนือระบบเคเบิล อาทิเช่น ที่มลรัฐ Connecticut ให้สิทธิแก่คณะกรรมการสาธารณูปโภคในการควบคุมดูแลกิจการเคเบิล และในปี ค.ศ. 1960 เมื่อผู้ประกอบการเคเบิลทีวีเริ่มเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากสมาชิกสำหรับการแพร่ภาพรายการพิเศษ โดยเฉพาะรายการกีฬา ภาพยนตร์ และรายงานสภาพการเปลี่ยนแปลงทางดินฟ้าอากาศทำให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์ทั่วไปเริ่มมองว่าระบบเคเบิลทีวี เป็นคู่แข่งทางด้านจำนวนผู้รับชมและการโฆษณา ดังนั้นแต่ละมลรัฐจึงเริ่มออกกฎหมายข้อบังคับสำหรับกิจการเคเบิลทีวีในทำนองเดียวกันกับกิจการโทรศัพท์และการไฟฟ้า กล่าวคือ การให้บริการโดยใช้สายเคเบิลพาดผ่านเหนือหรือใต้ถนนสาธารณะ หรือผ่านทรัพย์สินส่วนบุคคลก็ตามจะต้องได้รับความยินยอมจากมลรัฐ หรือเจ้าของทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี ก่อนทุกครั้งเหตุนี้ทำให้การประกอบกิจการเคเบิลทีวีจะต้องได้รับสิทธิจากมลรัฐด้วย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของมลรัฐยังสามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ได้เช่น คุณภาพของการให้บริการ จำนวนช่องสัญญาณอัตราค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากสมาชิก สถานที่ที่เฉพาะเจาะจง เป็นต้นและในบางครั้งการประมูลเพื่อที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการเคเบิลทีวีเพื่อให้บริการภายในชุมชนนั้นจะมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง และอาจจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการใช้เงินโดยไม่สุจริตด้วย จนกระทั่งเมื่อถึงปี ค.ศ. 1981 มีมลรัฐอยู่จำนวน 11 มลรัฐ ที่ใช้นโยบายและกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสำหรับการประกอบกิจการเคเบิล และมลรัฐจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งที่แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำหน้าที่แทนในการควบคุมกิจการเคเบิล และมลรัฐจำนวนหนึ่งที่มีการกำหนดให้กิจการเคเบิลต้องเสียภาษีในอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปตามการจัดประเภทของแต่ละมลรัฐ มีทั้งในอัตราภาษีประเภทกิจการประเภทสาธารณูปโภค หรือประเภทการให้บริการวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

ในแง่ของกฎหมาย เริ่มชัดเจนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึงปี ค.ศ. 1979 เมื่อความต้องการบริการระบบเคเบิลเติบโตขึ้นอย่างมั่นคง จำนวนของสมาชิกเพิ่มเป็น 10 ล้านราย และทำรายได้ประมาณ 3,000 ล้านดอลลาร์ต่อรัฐ การเติบโตดังกล่าวนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในเรื่องกฎหมาย คือ ในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (Congress) ได้แก้ไขเพิ่มเติม The Copyright Act โดยกำหนดค่าตอบแทนการได้รับอนุญาตของระบบเคเบิลทีวี และกำหนดอำนาจของศาลที่จะพิจารณา (Copyright Royalty Tribunal) และในปี ค.ศ. 1984 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายเคเบิล ชื่อ The Cable Communications Policy Act เพื่อกำหนดนโยบายของชาติเกี่ยวกับการสื่อสารในระบบเคเบิล กฎหมายนี้อนุญาตให้แต่ละมลรัฐสามารถพิจารณาให้สิทธิแก่ผู้

ประกอบกิจการเคเบิลได้ แต่ยกเลิกอำนาจในการให้สิทธิทำรายการ และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1987 มีผลให้เกิดการยกเลิกอำนาจของแต่ละมลรัฐเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากลูกค้าหรือสมาชิก แต่ต่อมาปรากฏว่าอัตราพื้นฐานของค่าบริการสูงเพิ่มขึ้นเกือบ 50% ในระยะ 3 ปี เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนช่องรายการ และผลกระทบอีกอย่างหนึ่ง คือ การเพิ่มคุณภาพของระบบเคเบิล เหล่านี้เป็นแรงกดดันที่ทำให้เกิดข้อบังคับใหม่เกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าบริการ

การให้สิทธิในช่วงแรกจะเป็นลักษณะให้สิทธิประกอบการแก่ผู้ชนะการประมูลเพียงรายเดียวรวมถึงสิทธิในการต่ออายุ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถูกโจมตีจากบริษัทอื่นๆ ที่ถูกปฏิเสธการให้สิทธิ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1986 ศาลสูงได้มีการพิจารณาและตัดสินคดีไว้เป็นบรรทัดฐานในคดีระหว่าง City of Los Angeles กับ Preferred Communications Inc. ว่าการที่ City of Los Angeles ได้ปฏิเสธการให้สิทธิแก่ Preferred Communications Inc. ในการให้บริการเคเบิลทีวีในพื้นที่เมือง Los Angeles ที่มีผู้ให้บริการอยู่แล้วหนึ่งราย (A Single Franchise) และการที่หน่วยงานการประปาและพลังงาน (Department of Water and Power) ได้ปฏิเสธการให้สิทธิใช้ท่อร้อยสายสำหรับให้บริการเคเบิลทีวีของบริษัทดังกล่าวโดยใช้เรื่องที่ไม่ได้รับสิทธิที่จะให้บริการเป็นข้ออ้างนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิที่บัญญัติในบทบัญญัติเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 (The First Amendment) ที่มุ่งหวังให้เกิดการแข่งขันอย่างสมดุลเพื่อประโยชน์ของสังคม ดังนั้น City of Los Angeles จึงไม่สามารถปฏิเสธการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการเคเบิลมากกว่าหนึ่งบริษัท ในพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียงพอทั้งในทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับการที่หน่วยงานการประปาและพลังงานไม่สามารถปฏิเสธการให้สิทธิใช้ท่อร้อยสายเพื่อให้บริการเคเบิลดังกล่าว โดยศาลให้เหตุผลประกอบการพิจารณาว่าระบบเคเบิลทีวีถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) ประเภทหนึ่ง ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่สมาชิกในรูปของการรวมเอาข่าวสาร ข้อมูล และความบันเทิงเข้าด้วยกัน และได้ให้บริการแพร่ภาพสัญญาณซ้ำ (Retransmit) พร้อมๆ กับการนำเสนอเนื้อหาสาระที่ผลิตขึ้นเอง

นอกจากนั้นศาลยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการเคเบิลในลักษณะที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) ในเรื่องอื่นๆ ด้วย อาทิเช่น การได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้อย่างสะดวก อันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึง (Access) อสังหาริมทรัพย์ที่กำลังก่อสร้าง คอนโดมิเนียม และอพาร์ทเมนท์แบบครบวงจร

ความหมายของคำว่า Public Utility หรือ สาธารณูปโภค นั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีผู้ตีความไว้หลากหลาย บ้างก็ให้ข้อสังเกตว่า ในแง่กฎหมายแล้ว สถานะของกิจการสาธารณูปโภคยังคงคลุมเครือ ในระดับศาลก็ยังมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกันและไม่ชัดเจนในการปรับใช้เข้ากับแนวความคิดที่ว่าสาธารณูปโภคจะต้องเป็นธุรกิจที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แต่อย่างไรก็ตาม หากเราคิดอย่างธรรมดาสามัญแล้วจะพบว่าสาธารณูปโภคถูกจำกัดให้อยู่ในขอบเขตของกิจการประเภทการติดต่อสื่อสาร พลังงาน การขนส่ง การประปา และบางครั้งรวมถึงการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล บ้างก็ให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจนว่า สาธารณูปโภค ใช้สำหรับเรียกกิจการที่ได้รับสิทธิให้ดำเนินกิจการที่มีประโยชน์ใช้สอยได้ และเป็นการให้บริการแก่สมาชิกด้วยราคาที่ถูกกำหนดควบคุม ทั้งนี้ไม่ว่ากิจการนั้นเอกชนหรือรัฐจะเป็นเจ้าของก็ตาม

ประชาคมยุโรป (European Community หรือ EU)

กิจการโทรทัศนระบบบอกรับเป็นสมาชิก หรือ เคเบิลทีวี ถือเป็นกิจการโทรคมนาคมประเภทหนึ่งของประชาคมยุโรป หรือ อียู โดยส่วนใหญ่จะถูกมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญในเรื่องการเปิดเสรี (Liberalization) เป็นหลัก ซึ่งการเปิดเสรีตลาดธุรกิจโทรคมนาคมของประชาคมยุโรป ได้ดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 เมื่อวันที่ 10 ประเทศจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 15 ประเทศ ได้มีการออกกฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายโทรคมนาคมของยุโรปร่วมกัน ประเทศเหล่านี้ คือ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และอังกฤษ และเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2541 ได้มีอีก 2 ประเทศเข้าร่วม คือ ไอร์แลนด์ และ สเปน ส่วนที่เหลืออีก 3 ประเทศ คือ กรีซ ลักเซมเบิร์ก และ โปรตุเกส ได้เข้าร่วมภายหลังปี พ.ศ. 2541 ซึ่งการจัดการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยุโรป เริ่มเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2530 หลังจากประชาคมยุโรป ได้ทำหนังสือปกเขียว (Green Paper) ที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการเปิดตลาดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมขึ้น ทางคณะมนตรียุโรป (European Commission) จึงได้ดำเนินการจัดทำกระบวนการเปิดเสรีขึ้นมาอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ทางคณะมนตรียุโรป จึงได้วางแนวทางกฎหมาย (Directive) อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน เพื่อให้มีความสอดคล้องอย่างราบรื่นในการจัดการสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมและบริการเครือข่ายภายในประชาคมยุโรป ซึ่งแนวทางกฎหมายดังกล่าว หมายรวมถึง แนวทางกฎหมายเรื่องโทรทัศนระบบบอกรับเป็นสมาชิก (Cable Directive) ซึ่งประกาศใช้ไปแล้วเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ด้วย

การออกไปอนุญาตประกอบธุรกิจโทรคมนาคมก็จะต้องปฏิบัติตามแนวทางกฎหมายการออกไปอนุญาต (Licensing Directive) ที่ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป ได้นำไปใช้ตั้งแต่วันที่

31 ธันวาคม 2540 เพื่อเป็นกรอบแนวทางของการออกใบอนุญาตของการบริการโทรคมนาคมหรือเครือข่ายของประชาคมยุโรป โดยแนวทางกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกเลือก ระหว่างแบบที่หนึ่ง คือ การอนุญาตให้ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต และแบบที่สอง คือ การประกอบการแบบต้องขอใบอนุญาต โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Regulation) ขององค์กรกำกับดูแลของรัฐ (NRAs หรือ National Regulatory Authorities) ซึ่งใบอนุญาตแต่ละใบจะออกให้เฉพาะวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรที่หายาก การให้สิทธิใช้เส้นทาง การกำหนดขอบเขตหน้าที่ของใบอนุญาต หรือการจัดให้มีบริการโทรศัพท์สาธารณะ หรือเครือข่ายอื่นที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุ นอกจากนี้ใบอนุญาตอาจถูกกำหนดให้มีจำนวนจำกัดตามความจำเป็นเพื่อให้มีการใช้คลื่นความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เงื่อนไขการให้สิทธิ จะต้องมียุทธประสงค์ (Objective) ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discriminatory) ตามสัดส่วน (Proportionate) โปร่งใส (Transparent) และจำกัดตามรายการที่ระบุไว้ในแนวทางกฎหมาย ค่าใบอนุญาตจะต้องสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องของ NRA และจะต้องจัดให้มีกระบวนการอุทธรณ์ที่เป็นอิสระขึ้นด้วย

การดำเนินการ (Implementation) นั้น พบว่า ในปี พ.ศ. 2540 คณะมนตรีประชาคมยุโรป ได้พิจารณาติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการที่วางไว้และได้เริ่มมีกระบวนการเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (Infringement Procedures) อย่างเป็นทางการ สำหรับประเทศสมาชิกที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างรวดเร็วเพียงพอตามมาตรการที่ได้ตกลงไว้ และพบว่าในปี พ.ศ. 2541 แนวทางเกือบทั้งหมดได้ถูกนำไปจัดทำเป็นกฎหมายของประเทศ (National Law) และนำไปใช้ได้อย่างได้ผลดีในประเทศสมาชิก ที่ทำให้เกิดประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดต่อเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปทั้งหมด สำหรับในส่วนของ การบังคับใช้ (Enforcement) นั้น พบว่าโครงสร้างการบังคับใช้จะเป็นไปตาม ประกาศการเข้าถึงปี พ.ศ.2541 (1998 Access Notice) ที่มีกรอบทางกฎหมายสำหรับดำเนินการเรื่องสัญญาของการเข้าถึง ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้การเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมเป็นจริงและยังเกี่ยวข้องกับการนำกฎเกณฑ์การแข่งขันของ ประชาคมยุโรป ไปใช้กับประเด็นเฉพาะต่างๆ ด้วย อาทิเช่น การบีบราคา (Price Squeezing) การโก่งราคา (Predatory Pricing) และเป็นประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อันรวมถึงการแบ่งงานแบ่งความรับผิดชอบระหว่างองค์กรกำกับดูแลของแต่ละประเทศ กับคณะมนตรียุโรป กล่าวคือ องค์กรของรัฐจะต้องเป็นผู้นำในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นการเข้าถึง ส่วนคณะมนตรียุโรปจะเข้ามาเกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นผลประโยชน์ของประชาคมยุโรปเท่านั้น หรือเมื่อสิทธิของผู้ร้องทุกข์ (Complainant's Right) ไม่ได้รับการบังคับ

อย่างได้ผลในระดับชาติ เพราะบทบาทหลักของคณะมนตรียุโรปจะอยู่ที่การใช้กฎเกณฑ์การแข่งขัน เพื่อให้แน่ใจว่าเกิดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของประชาคมยุโรป และเพื่อพัฒนาด้านนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายเรื่องการรวมตัว (Mergers) และการเป็นพันธมิตร (Alliance) ของธุรกิจโทรคมนาคม ที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลให้อุตสาหกรรมนี้มีความเข้มแข็ง (Industry Consolidation)

ขั้นตอนที่สำคัญของการดำเนินการตาม โปรแกรมด้านกิจการโทรคมนาคมของประชาคมยุโรป เกือบจะสิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็ยังมีงานด้านกฎหมายเสริมที่สำคัญอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ร่างแนวทางการดำเนินการในการแยกเชิงนิติบัญญัติของ การบริการเครือข่ายโทรคมนาคม และเครือข่ายโทรทัศน์ นอกจากนี้คณะมนตรียุโรปยังจะต้องเฝ้าระวังการบังคับใช้โปรแกรมการเปิดเสรี รวมทั้งการทบทวนเรื่องการลู่เข้าหากัน (Convergence) ของโทรคมนาคม กับเทคโนโลยีสื่อสารสารสนเทศ และประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อีก อันรวมถึงแนวทางดำเนินการแยกเรื่องโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก กับเรื่องอุปกรณ์ปลายทางวิทยุและโทรคมนาคม (Radio and Communications Terminal Equipment หรือ RTTE) ออกจากกัน

ประเทศญี่ปุ่น

กฎระเบียบข้อบังคับของภาครัฐเกี่ยวกับกิจการเคเบิลทีวีในประเทศญี่ปุ่น เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1973 คือ กฎหมายชื่อว่า “The Cable Television Transmission Law” โดยในปี ค.ศ. 1973 จำนวนของเคเบิลทีวี ซึ่งถือว่าเป็นอุปกรณ์อำนวยความสะดวกทางโทรคมนาคมอย่างหนึ่ง มีอยู่ทั่วประเทศ ประมาณ 10,000 ชุด สำหรับเหตุผลที่ต้องใช้ระบบเคเบิลทีวีมาช่วยในการส่งสัญญาณในระยะแรกนั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์การให้บริการแก่ชุมชนที่มีปัญหาในการรับชม โดยผู้ประกอบการเคเบิลทีวีจะทำการแพร่ภาพซ้ำ (Retransmission) รายการทางทีวีอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งพื้นที่ที่สัญญาณรายการทีวีไปไม่ถึงหรืออยู่นอกเขตรับชมที่จะใช้วิธีการแพร่ภาพโดยตรง (Transmission) ส่วนการแพร่ภาพรายการที่ผลิตขึ้นเอง (Distribution) นั้นมีน้อยมาก สำหรับในเมืองใหญ่ๆ กิจการนี้ก็เติบโตขึ้นเช่นกัน อันเนื่องมาจากปัญหาการรับชมสัญญาณภาพที่เป็นผลมาจากโครงสร้างของอาคารสูง ระบบทางด่วน และรถไฟความเร็วสูง ที่เพิ่มมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1980 จำนวนของสมาชิกเคเบิลทีวี เพิ่มขึ้นเป็น 3,005,557 ราย ซึ่งในช่วงนั้นประโยชน์ของเคเบิลทีวีมีมาก และจัดเป็นการสื่อสารที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการเกี่ยวกับธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของแต่ละชุมชนได้ด้วย โดยรายละเอียดการเจริญเติบโตของจำนวนเคเบิลทีวีและสมาชิกในประเทศญี่ปุ่น ปรากฏตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การเจริญเติบโตของจำนวนเคเบิลทีวีและสมาชิกในประเทศญี่ปุ่น

ปี ค.ศ.	จำนวนระบบการให้บริการเคเบิลทีวี (ที่ให้บริการลูกค้าตั้งแต่ 50 รายขึ้นไป)	จำนวนสมาชิก (ราย)
1976	17,360	1,692,589
1977	19,512	1,950,847
1978	22,369	2,314,426
1979	25,334	2,718,531
1980	28,113	3,005,557

ที่มา: Teruo Doi (1980) Professor at the Waseda University Tokyo, Japan.

นโยบายทางกฎหมายเคเบิลทีวีนั้น ก็ได้กำหนดนโยบายของกฎหมายไว้ว่าเป็นไปเพื่อควบคุมการผลิตอุปกรณ์การรับและส่งสัญญาณเคเบิลทีวีให้มีจำนวนที่เหมาะสมรวมถึงการให้บริการส่งสัญญาณเคเบิลทีวี นอกจากนี้ยังคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับสัญญาณ และการสนับสนุนการพัฒนาสัญญาณ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของสวัสดิการสาธารณะ (Public Welfare) ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น โดยเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับเคเบิลทีวี จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงบริหารกิจการไปรษณีย์ (Ministry of Postal Administration) โดยในการยื่นคำขอสำหรับการจัดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ จะต้องชี้แจงแผนการดำเนินงานที่สมเหตุสมผล และมีความเป็นไปได้คุณสมบัติทางเทคนิคตรงตามมาตรฐานที่กำหนด พื้นที่ให้บริการมีความต้องการกิจการเคเบิลทีวีและกิจการจะต้องเหมาะสมกับสภาพทางธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรมของพื้นที่นั้นรวมถึงเรื่องคลื่นความถี่ที่จะใช้ และสาระสำคัญอื่นๆ ที่กระทรวงจะกำหนด ส่วนตัวผู้ประกอบการให้บริการแพร่ภาพซ้ำด้วยหรือไม่ และสาระสำคัญอื่นๆ ที่กระทรวงกำหนดอันรวมถึงจำนวนของสมาชิกที่คาดการณ์ไว้ แผนงานผลิตรายการ การได้รับความยินยอมจากเจ้าของรายการในการแพร่ภาพซ้ำ การกำหนดราคาค่าสมาชิกที่เหมาะสม กรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อผู้รับชม และกรณีที่ผู้ประกอบการต้องการผลิตรายการเองนั้น จะต้องถูกควบคุมรายการที่ผลิตว่า ต้องไม่เป็นการรบกวนสิทธิบุคคลอื่น โดยเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่ภาพรายการที่เป็นเท็จผู้ประกอบการจะต้องทำการตรวจสอบทันทีทันใด

และหากพบว่าคำร้องเรียนเป็นจริง ก็จะต้องประกาศให้ทราบถึงข้อมูลที่ถูกต้อง นอกจากนี้รายการจะต้องไม่เป็นภัยต่อประชาชนไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี เป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งจะต้องทำการแพร่ภาพการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สรุปได้ว่าสำหรับประเทศญี่ปุ่นที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น ภายในเกาะที่มีพื้นที่รวมเพียง 145,809 ตารางไมล์ มีการพัฒนาอย่างสูงสำหรับโครงข่ายวิทยุและโทรทัศน์ อันรวมถึงเคเบิลทีวี ซึ่งเป็นความมุ่งหวังอย่างหนึ่งของประเทศในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการรับชมสัญญาณทั้งเพื่อความบันเทิง การศึกษา และวัตถุประสงค์อื่นๆ

2.2 นโยบายการกำกับดูแลโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (Cable TV)

2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการเคเบิลทีวี

นางนุช กันเลิศ หัวหน้าแผนกนิติกรรมสัญญา ฝ่ายการเงินและกฎหมาย บริษัท ยูไนเต็ดบรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการประกอบกิจการเคเบิลทีวีไว้ว่า จากประสบการณ์การทำงานและจากการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม พบว่านโยบายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเคเบิลทีวีจะถูกควบคุมและกำกับ ดูแลโดยภาครัฐในเรื่องหลักๆ คือ

เรื่องที่ 1 การควบคุมเนื้อหารายการ (Content) กล่าวคือ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะเน้นให้กิจการเคเบิลทีวี ซึ่งถือว่าเป็นการสื่อสารมวลชนประเภทหนึ่งต้องให้บริการในแง่ของการให้ความรู้และการศึกษาต่อประชาชนเป็นสำคัญ เห็นได้จากนโยบายการพัฒนาสื่อสารมวลชน ที่จะควบคู่กันไปกับนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดนโยบายว่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาส่งเสริมด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่การพลังงานไฟฟ้า การคมนาคม การสื่อสารและโทรคมนาคม อันเป็นการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสื่อสารมวลชนโดยทางอ้อม และมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบสื่อสารและเทคโนโลยีโทรคมนาคมให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกภาคของประเทศ รวมทั้งมุ่งพัฒนาพัฒนาการใช้ประโยชน์จากการสื่อสารมวลชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในด้านบทบาทของสื่อสารมวลชนเพื่อการพัฒนาจิตใจ การสนับสนุนสิทธิเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชนและประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการสื่อสารมวลชนของประชาชนและองค์กรทางสังคม

ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาสื่อสารมวลชนไว้ โดยมุ่งพัฒนาบุคคลและสังคมควบคู่กันไป เพื่อให้สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารให้ทันต่อเหตุการณ์และเน้นการใช้สื่อการสอนต่างๆ ที่ช่วยให้ผู้เรียนศึกษาได้ด้วยตนเองและจะส่งเสริมสนับสนุนสื่อมวลชนให้มีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้ อันเป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพและการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นให้สถาบันการศึกษา และองค์กรสื่อสารมวลชนต่างๆ ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยขยายบริการการศึกษาให้มีทางเลือกที่หลากหลายและพัฒนาระบบข้อมูลให้เป็นระบบและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับแหล่งการเรียนรู้ต่างๆ ทั้งในและนอกระบบโรงเรียนเข้าด้วยกัน

ค่าแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาที่ปรากฏเรื่องการพัฒนาสื่อสารมวลชน เช่น นโยบายการพัฒนาการศึกษาและสารสนเทศในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา การจัดตั้งองค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย(อ.ส.ม.ท.) ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร หรือรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้มีมติให้ความเห็นชอบข้อเสนอมให้อ.ส.ม.ท. จัดตั้งสถานีแม่ข่าย และขยายเครือข่ายเพื่อธุรกิจได้ และให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งสถานีแม่ข่ายในส่วนกลาง และขยายเครือข่ายเพื่อการศึกษา ประชาสัมพันธ์ และความมั่นคงของรัฐ พร้อมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาความจำเป็นในระยะยาวที่จะให้มีเครือข่ายวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา การเพิ่มพูนความรู้โดยใช้ระบบสื่อสารมวลชน และกำหนดเป้าหมายให้พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกอานันท์ ปันยารชุน ในส่วนสมัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในส่วนนโยบายการศึกษาได้เร่งรัดให้มีแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันและในสมัยนายชวน หลีกภัย ได้มุ่งเน้นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแปรรูปกิจการด้านการสื่อสารของรัฐ สนับสนุนการแข่งขัน ดำเนินกิจการสื่อสารอย่างเสรี และกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ ได้มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารต่างๆ สิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารและคำชี้แจงจากรัฐบาล สิทธิในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งได้กำหนดให้คลื่นความถี่ของวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคมเป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์

สาธารณะ โดยกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ด้วย

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 ที่เห็นชอบ “ร่างแผนพัฒนาสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม เพื่อการพัฒนาคนและสังคม (พ.ศ. 2542-2551)” ซึ่งตามแผนพัฒนาดังกล่าว ได้สำรวจข้อมูลและเหตุผลต่างๆ ไว้ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก ในแง่เนื้อหารายการเป็นหลักเช่นกัน โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) สถานการณ์ปัจจุบันของโครงสร้างสื่อวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่ 1 สาธารณะรับได้โดยตรง คือ ประชาชนทั่วไปสามารถรับชมรายการได้โดยตรง คือ ประชาชนทั่วไปสามารถรับชมรายการได้โดยตรง ได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 (ปัจจุบัน คือ สทท.) และไอทีวี (ปัจจุบัน คือ สถานีโทรทัศน์ ไทยพีบีเอส) และประเภทที่ 2 คือ เคเบิลทีวีที่มีการให้บริการอยู่โดยประมาณ 3 วิธี คือ การใช้คลื่นวิทยุระบบเอ็มเอ็มดีเอช (MMDS) การให้บริการโดยผ่านดาวเทียมระบบดีทีเอช (DTH) หรือ (DSTV) และการให้บริการทางสายนำสัญญาณหรือสายใยแก้วนำแสง (CATV)

(2) สภาพปัญหาด้านคุณภาพของสื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ การนำเสนอเนื้อหาสาระของสื่อส่วนใหญ่ยังออกมาในรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารและมุ่งเน้นความบันเทิงเป็นหลักเนื่องจากการผลิตรายการมุ่งผลทางธุรกิจและขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเป็นสำคัญ

(3) สถานการณ์ปัจจุบันของผู้รับและผู้ใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ พบว่า โอกาสและการเข้าถึงสื่อด้านวิทยุโทรทัศน์ของประชาชนยังมีความเหลื่อมล้ำต่างกัน ทั้งจากฐานะทางเศรษฐกิจและความแตกต่างทางพื้นที่ ซึ่งบางภูมิภาคห่างไกลและคลื่นโทรทัศน์ยังเข้าไม่ถึง

(4) สภาพปัญหาของผู้รับและผู้ใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ ประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการกลั่นกรองและวิเคราะห์แยกแยะข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ ส่งผลต่อความเชื่อ พฤติกรรม และประโยชน์ในการพัฒนาความคิดคุณภาพชีวิตของตนเอง นอกจากนี้ข้อมูลจากการประชาพิจารณ์เพื่อปฏิรูปวิทยุโทรทัศน์ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่า ประชาชนต้องการสิทธิและการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ การกำหนดนโยบาย และการตรวจสอบการทำงานของสื่อรวมทั้งหลักประกันว่าจะได้รับบริการที่มีคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมกำหนดเนื้อหาสาระตามความต้องการเฉพาะของกลุ่มคนหรือท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งก็ได้บัญญัติหลักกฎหมายเรื่องดังกล่าวไว้ในทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังที่

นงนุช กันเลิศ ได้เคยกล่าวไว้ เพียงแต่มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมข้อความให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้ จะได้กล่าวไว้ในลำดับต่อไป

เรื่องที่ 2 การควบคุมการแข่งขันทางการค้า (Anti-Trust) กล่าวคือ เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2542 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจต่างๆ ต้องดำเนินการภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวอันรวมถึงกิจการให้บริการเคเบิลทีวีด้วย ที่จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ และเนื่องจากระบบตลาดของประเทศไทยมีขนาดเล็ก โดยส่วนใหญ่จะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) และตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) จึงจำเป็นต้องมีการขยายตลาดให้ใหญ่ขึ้น กฎหมายจึงพยายามมุ่งเน้นไม่ให้มีอุปสรรคต่อการขยายตัวของผู้ประกอบการ เพื่อประโยชน์ทางการค้าและเศรษฐกิจส่วนรวม จึงใช้หลักควบคุมพฤติกรรม (Conduct Control) เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มีขนาดเล็ก และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ นอกจากนี้การพิจารณาการป้องกันหรือห้ามกระทำความผิดนั้น บางส่วนเป็นกฎข้อห้ามเสร็จเด็ดขาด (Per-se Rule) และบางส่วนจะต้องใช้หลักเหตุผล (Rule of Reason) เพื่อให้กฎหมายใช้บังคับได้อย่างถูกต้อง

ซึ่งสาเหตุหลักที่อาจทำให้ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีจำเป็นต้องรวมธุรกิจกัน (เช่น ในอดีต UTV รวมธุรกิจกับ IBC เป็น UBC) คือ เพื่อลดภาวะ การขาดทุนอย่างรุนแรงของผู้ประกอบการด้วยเหตุของสภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจและผันแปรของค่าเงินบาท รวมทั้งเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับเจ้าของรายการหรือผู้ให้ลิขสิทธิ์รายการต่างประเทศ เป็นผลให้สามารถจัดการรายการต่างๆ โดยเฉพาะจากต่างประเทศมาเผยแพร่แก่สมาชิกได้มากขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น และเป็นผลให้ต้นทุนทางด้านรายการจากต่างประเทศลดน้อยลง เพราะผู้ประกอบการไม่ต้องแย่งกันจัดหาลิขสิทธิ์รายการดั้งเดิม ทำให้เกิดผลดีทางอ้อมแก่ประเทศไทยในการประหยัดหรือลดการไหลออกของเงินตราในต่างประเทศได้ และเพื่อลดต้นทุนการดำเนินการ โดยเฉพาะต้นทุนแปรผัน (Variable Cost) เช่น ค่าลิขสิทธิ์รายการ

เรื่องที่ 3 การควบคุมการโฆษณา (Advertisement) กล่าวคือ รัฐมีนโยบายในการควบคุมมิให้กิจการเคเบิลทีวีดำเนินการรับทำโฆษณา ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ

โทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มีข้อความว่า “ข้อ 25 ผู้รับใบอนุญาตที่กระทำ โดยการทำให้คลื่นแฮตเซียน ผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า ตามมาตรา 5 วรรค 3 จะทำการโฆษณาหรือบริการธุรกิจมิได้” ซึ่งจากกฎกระทรวงฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มุ่งควบคุมเฉพาะกิจการเคเบิลทีวีที่ใช้สายในการนำ สัญญาณเท่านั้นส่วนที่ใช้วิธีแพร่ไปในบรรยากาศ (โทรทัศน์สาธารณะหรือฟรีทีวี) ไม่ได้ถูก ควบคุมแต่อย่างใดและตามสัญญาว่าร่วมดำเนินการให้บริการเคเบิลทีวี ระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับ บริษัทเอกชน ได้กำหนดข้อห้ามเรื่องการรับทำโฆษณาไว้ดังนี้ “บริษัทจะต้องดำเนินการหารายได้ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิกตามเงื่อนไขของสัญญานี้ ห้ามมิให้บริษัทรับทำโฆษณาในรายการ ที่ให้บริการตามสัญญานี้”

ในเรื่องการโฆษณานี้ยังมีบางความคิดเห็นกล่าวว่า ปัจจุบันประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพ โฆษณาหรือบริการธุรกิจเคเบิลทีวี แต่อนุญาตให้เฉพาะฟรีทีวีเท่านั้น อีกทั้ง ผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวี ที่ได้รับสัมปทานจาก อ.ส.ม.ท. ก็ยังห้ามไม่ให้มีการแพร่ภาพโฆษณาเชิงพาณิชย์ด้วย แต่เนื่องจากการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในยุคสมัยนี้มีต้นทุนในการประกอบธุรกิจ สูงขึ้นมากเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่างๆ มากมาย เช่น ค่าลิขสิทธิ์รายการที่ได้รับความนิยมจาก ต่างประเทศอีกทั้งหากเปรียบเทียบกับนโยบายของประเทศไทยกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ที่ นโยบายว่าด้วยการโฆษณาในเคเบิลทีวีของประเทศเหล่านั้นเปิดกว้างกว่าการอนุญาตให้มีการ โฆษณาในฟรีทีวีเสียอีก เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การโฆษณาในฟรีทีวีสามารถเข้าถึงผู้ชมได้ทุก ครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ ขณะที่เคเบิลทีวีสมาชิกสามารถยกเลิกบริการได้ตามต้องการ

จากแนวนโยบายการควบคุมการโฆษณา มิให้เคเบิลทีวีรับทำการโฆษณาและจากความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป

เรื่องที่ 4 สัดส่วนของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือ สถานีวิทยุโทรทัศน์ เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามบัญชี ท้ายพระราชบัญญัติฯ บัญชีหนึ่ง โดยได้กำหนดนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า หมายถึง

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งนิยามนี้ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ เป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่กฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตรา 45 วรรค 6 ก็ได้บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผลของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้กิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ที่ได้ว่าเป็นธุรกิจสถานีวิทยุโทรทัศน์ประเภทหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็จัดเป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย จึงต้องมีการกำหนดสัดส่วนของผู้ถือหุ้นสัญชาติต่างด้าวมิให้ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อคงสถานะความเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยไว้ เพราะถ้าเมื่อใดกลายเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติฯ ก็จะไม่สามารถประกอบกิจการประเภทนี้ได้อีกต่อไป

สรุปว่านโยบายหลักของประเทศเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐมุ่งเน้นในแง่การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับเนื้อหารายการเป็นหลัก รวมถึงตลอดถึงการกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า การโฆษณา และสัดส่วนของผู้ถือหุ้นที่มีได้มีสัญชาติไทยในกิจการดังกล่าว แต่ในส่วนของ การคุ้มครองดูแลผู้ประกอบการจากการลักลอบรับสัญญาณจากผู้ที่มีใจสมานกันนั้น ไม่เคยมีการกำหนดไว้แต่อย่างใด แม้ว่าการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก จะถือว่าเป็นกิจการสื่อสารมวลชนประเภทสื่อวิทยุโทรทัศน์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคม เพื่อพัฒนาคนและสังคม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายการกำกับดูแลไปปฏิบัติ

จาก พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทเฉพาะกาลที่ได้กำหนดให้ กทช. มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาออกใบอนุญาตชั่วคราวให้กับผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชน ซึ่งคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดย กทช. ก็ใช้เวลาในการคัดสรร ในการแต่งตั้งเป็นเวลาเกือบ 1 ปี เมื่อได้รับการแต่งตั้งครบตาม พ.ร.บ. จำนวน 21 ท่านแล้ว คณะทำงานก็ได้แบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะที่ดูแลเคเบิลทีวีและคณะที่ดูแลวิทยุชุมชน โดยคณะที่ดูแลเคเบิลทีวี มีหัวหน้าคณะคือ ดร.พนา ทองมีอาคม คณบดี คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวในขณะนั้น ส่วนคณะผู้ดูแลวิทยุชุมชน ก็นำโดย พันเอก ดร.น.ท. ซึ่งทั้ง 2 คณะก็สามารถวางระเบียบที่จะออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ให้กับเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนได้สำหรับร่างระเบียบการออกใบอนุญาตชั่วคราวให้กับผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีนั้นจะมีขั้นตอนในการดำเนินการคือหลังจากที่คณะกรรมการได้ร่างระเบียบออกมาเรียบร้อยแล้วก็จะส่งเรื่องเข้ามาให้ผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีได้ร่วมพิจารณาพิจารณาให้ความเห็น หลังจากนั้นจะได้มีการนำไปปรับปรุงเมื่อปรับปรุงเรียบร้อยแล้วก็ออกมาเป็นจะได้มีการประกาศออกมาเป็นระเบียบการออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ให้กับผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวี

หากมองภาพรวมแล้ว การออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี มีโอกาสเป็นเป็นไปได้จริงหรือไม่ เป็นคำถามที่หลายคนยังสงสัย เนื่องจากหากมองในภาพรวมแล้ว การออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ของคณะกรรมการ กทช. มีความเสี่ยงเป็นอย่างยิ่ง เหตุผลก็คือในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการนำมาประกาศใช้ ซึ่งจะถือว่าเป็น พ.ร.บ. ใหญ่คู่กันกับ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และในบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก็ได้มีบัญญัติหลายข้อที่ได้มีการกำหนดให้ กทช. รักษาการในการออกใบอนุญาตชั่วคราวให้กับผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชน กทช. จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาออกใบอนุญาตชั่วคราว คณะกรรมการ ก็ยังจะแต่งตั้งคณะทำงานออกเป็น 2 คณะ คือคณะที่ดูแลเรื่องเคเบิลทีวีและคณะที่ดูแลเรื่องวิทยุชุมชน จะเห็นได้ว่าลำดับขั้นของอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนมีความลดหลั่นกันลงไป หากมองในมุมในแง่กฎหมายแล้วไม่แน่ใจว่ากฎหมายจะคุ้มครองคณะทำงานชุดต่างๆ ได้มากน้อยเพียงไร และหากคณะทำงานที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ กทช. ได้มีการออกใบอนุญาตชั่วคราวขึ้นมาแล้ว หากการออกใบอนุญาตในครั้งนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งเป็น พ.ร.บ. ที่ใหญ่กว่า คณะทำงานชุดดังกล่าว การผลักดันครั้งนั้นจะมีผลทำให้ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตชั่วคราวจากคณะกรรมการ กทช. ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จริงหรือไม่ ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ค่อนข้าง

สำคัญและต่อแหลม เพราะผู้ที่ได้รับใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี จากคณะทำงานของอนุกรรมการไปเรียบร้อยแล้วและต่อมาไม่สามารถดำเนินการได้ อาจเกิดกรณีฟ้องร้องคณะอนุกรรมการขึ้นมาก็ได้ หรือ ผู้ประกอบกิจการที่ไม่ได้รับการออกใบอนุญาตชั่วคราวจากคณะทำงานไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด อาจจะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับคณะทำงานก็เป็นได้ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้เนื่องจากกฎหมายที่ออกมา ยังมีความลักลั่นกันพอสมควร ผู้ที่มีความเสี่ยงอย่างสูงในการดำเนินการในครั้งนี้ ก็คือคณะอนุกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดย กทช. นั่นเอง

ดังนั้นหากศึกษาจากร่างระเบียบการออกใบอนุญาตชั่วคราวทั้งของวิทยุชุมชนและเคเบิลทีวีแล้วคณะทำงานดังกล่าวพยายามที่จะร่างระเบียบดังกล่าวให้ออกมาเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบกิจการ ทั้งเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนเป็นเพียงผู้ทดลองออกอากาศเท่านั้น จะยังไม่มีมีการออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ให้กับผู้ประกอบกิจการ และมีความเป็นไปได้สูงว่า ผู้ประกอบกิจการทั้ง 2 ประเภทนี้ยังคงสถานการณ์เป็นผู้ทดลองออกอากาศไปจนกว่าจะมีการออก พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และมีการตั้ง กสทช. ขึ้นมาเป็นผู้ออกใบอนุญาตถาวรให้กับผู้ประกอบกิจการ

หากมองในมุมด้านนี้ ก็เป็นไปได้สูงมากว่าทั้งผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชน มีโอกาสที่จะอยู่ในสถานะของผู้ทดลองออกอากาศเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนเท่านั้น โอกาสที่จะได้รับใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ในการประกอบกิจการเป็นไปได้้น้อยมาก ส่วนระยะเวลาในการที่จะกลายเป็นผู้ทดลองออกอากาศจะยาวนานเท่าใด ก็ขึ้นอยู่กับว่า กสทช. ที่จะถูกแต่งตั้งโดย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ จะสามารถแต่งตั้งได้เมื่อใด ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ ในมุมมองแล้วเห็นว่าการค่อนข้างจะเป็นทางออกที่ดีของผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนซึ่งคิดว่าที่จะไม่มีอะไรมารองรับ ซึ่งอย่างน้อยการอยู่ในสถานะของผู้ทดลองออกอากาศ ก็ยังอยู่ในสถานะที่มีองค์กรของรัฐให้การรับรองอยู่บ้าง แม้ว่าจะไม่ได้เป็นใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ก็ตามแต่สถานะของการดำเนินการก็ยังมีความมั่นคงพอสมควรแม้ว่าจะไม่ใช่ใบอนุญาตประกอบกิจการก็ตาม แต่หากมองในอีกมุมหนึ่งการอยู่ในสถานะของผู้ทดลองออกอากาศก็คิดที่จะทำให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นรายใหญ่ไม่สามารถหรือไม่กล้าที่จะเข้ามาดำเนินการกิจการได้ เนื่องจากมีความไม่แน่นอนของการประกอบกิจการสูง แต่ในมุมมองของผู้ประกอบกิจการระดับท้องถิ่นทั้งเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนแล้ว มีความเชื่อว่าการอยู่ในสถานะเช่นนี้เท่ากับการได้รับ การคุ้มครอง 2 มุมก็คือ

1. คุ้มครองโดยฝ่ายรัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับผู้ประกอบกิจการ หากไม่ทำผิดกฎหมาย
2. ได้รับการคุ้มครองจากการไม่ถูกผู้ประกอบกิจการรายใหญ่เข้ามาทำธุรกิจแข่งขัน

ซึ่งช่องว่างดังกล่าวนี้ เป็นช่วงเวลาที่จะทำให้ผู้ประกอบการได้ทำการปรับตัว ปรับองค์กร ปรับกระบวนการในการที่จะสร้างตนเองให้มีความแข็งแกร่ง แข็งแรงขึ้นสามารถต่อสู้กับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่จะมีขึ้นในอนาคตได้

จุดสำคัญในขณะนี้ก็คือ ทำอย่างไรว่าจะระเบียบการออกใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี ที่คณะกรรมการจะนำมาปฏิบัติใช้นั้นจะเป็นระเบียบที่ผู้ประกอบการสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง และสามารถคุ้มครองผู้ประกอบการในระดับท้องถิ่นได้จริง และสามารถคุ้มครองผู้ประกอบการในระดับท้องถิ่นได้จริง และสามารถคุ้มครองไม่ให้ผู้ประกอบการตกอยู่ในมือของต่างชาติ ดังนั้น ทุกคนจึงต้องให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ในการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงร่างระเบียบที่จะออกมานี้ ให้ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการให้มากที่สุด และทั้งนั้นต้องอยู่ภายใต้กระบวนการของการทำงานที่ไม่เกิดการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งการไม่เอาเปรียบผู้บริโภคด้วย

องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการด้านนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ตาม พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งยังอยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาเพื่อกำหนดแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งหากแผนแม่บทดังกล่าวประกาศใช้ ก็จะทำให้ กสทช. สามารถกำหนดระเบียบในการออกใบอนุญาตประกอบการทางด้านโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก หรือ เคเบิลทีวีได้ด้วย รวมถึงการเข้ากำกับดูแลเนื้อหาการออกอากาศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมของวิชาชีพสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เพื่อให้การประกอบวิชาชีพสื่อเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและไม่สร้างปัญหาให้สังคม กสทช. ต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสื่อวิทยุและโทรทัศน์มีการรวมกลุ่มในรูปแบบองค์กรและสมาคมเพื่อเป็นหน่วยงานแรกในการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการภายใต้หลักเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมการประกอบกิจการที่แต่ละองค์กรกำหนดขึ้น เนื่องจากปัจจุบันได้หมดยุคที่หน่วยงานของรัฐจะเข้ามากำกับดูแลโดยตรงซึ่งการสนับสนุนให้มีหลักเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมมากำหนดแนวทางปฏิบัติภายใต้การทำงานของสมาคมวิชาชีพที่จะมี กสทช. เป็นองค์กรกำกับดูแล ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจการกำกับดูแล ในรูปแบบ “การกำกับดูแลร่วม” Co regulator

2.2.3 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแล

วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล

ส่งเสริมให้ผู้บริโภคเข้าถึงการบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึง (universal access) สร้างเสริมตลาดที่มีการแข่งขันเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพของการบริการที่ดี คุณภาพการให้บริการที่ดี ทันสมัย และราคาที่เหมาะสม ในกรณีซึ่งตลาดที่มีการแข่งขันไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือกลไกการตลาดไม่สามารถทำงานได้ต้องป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ เช่น การกำหนดราคาที่สูงเกินไป การมีพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน (anti-competitive) โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาด สร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการลงทุนเพื่อขยายโครงข่ายการประกอบกิจการ เสริมสร้างความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อตลาดโทรทัศนระบบบอกรับเป็นสมาชิกโดยมีการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตที่โปร่งใส คุ่มครองสิทธิผู้บริโภคและสิทธิส่วนบุคคล

หลักการสำหรับการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ตลาดในกิจการเคเบิลทีวีทั่วโลกจะอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลง แต่ทิศทางเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปมีความเหมือนกันในประเทศส่วนใหญ่ จึงไม่น่าแปลกที่หลักการของการกำกับดูแลกิจการเคเบิลทีวีที่มีประสิทธิภาพจะหลอมรวมไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปฏิบัติมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับโครงสร้างและวิวัฒนาการของตลาดโทรคมนาคม ทรัพยากรของแต่ละประเทศ โครงสร้างทางกฎหมาย และสมรรถภาพในการกำกับดูแล ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปจะเป็นการทบทวนหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถนำไปใช้ได้ สถานการณ์ต่างๆ

(1) การลดการแทรกแซงของการกำกับดูแลกิจการเคเบิลทีวีหลังจากที่มีการแข่งขันในตลาดแล้ว

การกำกับดูแลควรต้องอยู่ในระดับที่น้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีจะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีกว่าตลาดที่ถูกควบคุมโดยรัฐ มาตรการกำกับดูแลที่ยุ้งยากจะทำให้ประโยชน์จากการแปรรูปและการเปิดเสรีสูญเสียไปหรือถูกลดทอนลงอย่างมาก

ขอบเขตของการกำกับดูแลควรจะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับระดับของการพัฒนาในตลาด โดยเฉพาะระดับของการแข่งขัน ในขณะที่การแข่งขันเพิ่มมากขึ้นการกำกับดูแลควรจะลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงของการกำกับดูแลที่เด็ดขาดในช่วงแรกของการเปิดเสรีทางการตลาดสามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งเพื่อที่ให้มีมั่นใจได้ว่ามีโอกาสที่จะทำให้เกิดการแข่งขันในช่วงต้นของ

กระบวนการจะกระตุ้นการแข่งขันและทำให้กฎระเบียบมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในโอกาสต่อไป ขณะที่ตลาดได้เปิดให้มีการแข่งขัน

หน่วยงานกำกับดูแลรายใหม่มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญและปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายเดิมและผู้ประกอบการรายใหม่เท่าเทียมกัน แนวทางนี้อาจจะมีผลเป็นการเพิ่มการแทรกแซงการกำกับดูแลในระยะยาว แนวทางนี้จะทำให้เกิดภาวะที่ไม่จำเป็นแก่ผู้ประกอบการรายใหม่และทำให้ไม่สามารถดำเนินการกำกับดูแลในลักษณะที่ “ไม่สมดุล”

บทเรียนการกำกับดูแลข้างต้นนี้ใช้เวลาานกว่าจะเรียนรู้ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปหน่วยงานกำกับดูแลกิจการจำนวนมากต่างเริ่มตระหนักว่าการแทรกแซงของการกำกับดูแลอย่างเด็ดขาดเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดการแข่งขันเพิ่มขึ้นอย่างมาก การแทรกแซงดังกล่าวรวมถึงการใช้มาตรการกำกับดูแลเชิงรุกที่วางแนวปฏิบัติที่ก้าวหน้ามีกลไกการระงับข้อพิพาท แนวคิดการกำกับดูแลเรื่องนี้ยังเป็นแนวคิดในการกำกับดูแลเรื่องนี้ยังเป็นแนวคิดที่พัฒนาอยู่ตลอดเวลา

มาตรการการแทรกแซงควรจะมีการประเมินเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ทำให้ต้องออกมาตรการเช่นนั้นมา ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา เช่น วัตถุประสงค์เหล่านั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมหรือไม่ หากเป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชอบธรรม มาตรการที่กำหนดนั้นเป็นมาตรการที่ก้าวล่วงเข้าไปการประกอบกิจการของบรรดาผู้ประกอบการต่างๆ ที่น้อยที่สุดโดยยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อยู่หรือไม่

(2) การผลักดันให้เกิดการแข่งขัน

เป็นที่ทราบกันดีว่าการแข่งขันในการให้บริการของกิจการโทรทัศน์และการบริการต่างๆ นั้นมีข้อดีมากกว่าข้อเสียอย่างไม่อาจเทียบกันได้ ปัจจุบันนี้ตลาดโทรทัศน์ได้เปิดให้บริการแข่งขันกันเกือบทุกประเทศทั่วโลกในระดับที่แตกต่างกัน

ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศยุโรปและกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ได้พัฒนาตลาดเสรีในกิจการโทรคมนาคมให้เจริญก้าวหน้ามากที่สุดในช่วงต้นทศวรรษ การให้บริการโทรทัศน์ส่วนใหญ่ในยุโรปมักอยู่ในรูปของการผูกขาดแต่ในช่วงปลายทศวรรษ ตลาดโทรทัศน์ของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ

บทบาทของการกำกับดูแลตามปกติคือ การทำให้เกิดการแข่งขันได้อย่างแท้จริง บทบาทลักษณะนี้อาจไม่เหมือนกับกรณีของอุตสาหกรรมอื่นๆ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของอุตสาหกรรมโทรทัศน์จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับดูแล การแทรกแซงโดยการกำกับดูแลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันให้เกิดการแข่งขัน

รายละเอียดจุดประสงค์ที่สำคัญ

1. การให้ใบอนุญาตแก่ผู้แข่งขันรายใหม่และผู้ประกอบกิจการรายเดิมบนเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ทำให้เกิดหลักการที่ชัดเจนและแน่นอน
2. เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมใช้อำนาจเหนือตลาดของตนกีดกันจนผู้ประกอบการรายใหม่ต้องออกจากตลาด
3. เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดคิดค่าบริการเกินสมควรในตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือและใช้วิธีการอุดหนุนไขว้ด้วยการนำเงินที่ได้จากค่าบริการในตลาดที่ตนมีอำนาจเหนือตลาดไปใช้อุดหนุนบริการในตลาดที่มีการแข่งขันสูง
4. เพื่อบรรลุเป้าหมายที่จะทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการในสภาพแวดล้อมที่ตลาดมีการแข่งขัน

หากขาดการแทรกแซงด้วยการเข้าไปกำกับดูแลเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวแล้วนั้นก็มิมีโอกาสที่การแข่งขันจะไม่ประสบความสำเร็จในตลาดโลกที่มีการแข่งขันสูง

(3) การกำกับดูแลอย่างมีหลักการ

หน่วยงานกำกับดูแลมีแนวโน้มที่จะวางกฎระเบียบหลังจากที่เกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ในบางครั้งหน่วยงานกำกับดูแลต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปแทรกแซง ในบางกรณีหน่วยงานกำกับดูแลอาจไม่แน่ใจว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไรในประเด็นข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกำกับดูแล และในบางครั้งหน่วยงานกำกับดูแลอาจขาดทรัพยากรและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญที่จำเป็นที่จะทำให้สามารถวางกฎระเบียบในประเด็นที่ซับซ้อนด้วยความมั่นใจ

การตัดสินใจที่ล่าช้าในปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอาจหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาในกลุ่มกิจการโทรทัศน์ได้ เป็นที่เข้าใจได้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลย่อมต้องหลีกเลี่ยงการตัดสินใจในประเด็นที่ซับซ้อนโดยปราศจากการพิจารณาไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน อย่างไรก็ตามในหลายกรณี หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดหลักการขึ้นมาเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมนำไปปรับใช้ได้ โดยไม่ต้องเสียเวลาจัดทำรายละเอียดของการดำเนินการตามหลักการเหล่านั้น บรรดารายละเอียดเหล่านั้นสามารถมอบหมายให้ภาคอุตสาหกรรมรับหลักการมาพิจารณาได้เร็วขึ้น

การตัดสินใจในการกำกับดูแลควรดำเนินการด้วยความโปร่งใสแม้จะเป็นเพียงการกำหนดหลักการทั่วไปก็ตาม การเปิดโอกาสให้แก่สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นว่าควรจะนำหลักการกำกับดูแลใดมาใช้หรือไม่ จะช่วยทำให้ได้การตัดสินใจที่ดีขึ้นและเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการการกำกับดูแล

(4) การสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้วยกันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การกำกับดูแลในปัจจุบันสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต การใช้อินเทอร์เน็ต การยื่นคำร้อง และการเผยแพร่คำวินิจฉัยโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการกำกับดูแลอย่างมาก ต้นทุนการจัดเก็บเว็บไซต์กำกับดูแลและการจัดการให้มีรายงานทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นคำร้อง และการติดต่อสื่อสารอื่นๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลลดลงไปจนอยู่ในระดับที่ทุกๆ หน่วยงานกำกับดูแลสามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลได้

ที่ผ่านมาหน่วยงานกำกับดูแลได้นำวิธีที่แตกต่างกันหลายวิธีมาใช้พัฒนาระบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมแผนที่สำคัญของคณะกรรมการสื่อสารกลางของสหพันธรัฐประเทศสหรัฐอเมริกา (FCC) ที่ช่วยขับเคลื่อนกระบวนการภายในของคณะกรรมการ ดังนี้

1. รับการยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ร้อยละ 70 ภายใน 2 ปีและเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ภายใน 5 ปี
2. ลดจำนวนงานที่ค้างทิ้งที่รอดำเนินการลงร้อยละ 60 ภายใน 2 ปี และเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ภายใน 5 ปี
3. ลดจำนวนพนักงานโดยมอบอำนาจให้ทำข้อเสนอ (buyouts) แก่พนักงานที่เกินอัตราความต้องการของ FCC
4. อนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล

(5) กลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ขณะที่หลักการการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมีลักษณะเหมือนกันในหลายประเทศบางหลักการอาจถูกนำไปใช้แตกต่างกันออกไปในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีความแตกต่างระหว่างประเทศกำลังพัฒนาประเทศกลุ่ม OECD ทั้งในเรื่องทรัพยากรและข้อจำกัดอื่นๆ ความแตกต่างย่อมมีผลต่อการกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจะต้องมีทฤษฎีที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและไม่ซับซ้อน

ตารางที่ 2.3 รายการกลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแล: ประโยชน์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก (1) และสำคัญลำดับรอง (0)

มาตรการ	การลดความต้องการคำวินิจฉัยจากหน่วยงานกำกับดูแล	การเพิ่มความเชื่อมั่นในการกำกับดูแล	การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
1. เร่งให้เกิดการแข่งขัน	1	0	0
2. กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า	1	0	0
3. การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการเชื่อมต่อโครงข่าย	1	0	0
4. จำกัดภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการให้เหมาะสม	1		0
5. เน้นการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการหลัก	1		0
6. กำหนดอัตราค่าบริการให้สมดุตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น	1		0
7. ลดการกำกับดูแลเมื่อการแข่งขันมีมากขึ้น	1		0
8. ใช้กระบวนการที่โปร่งใส		1	
9. สร้างความมีส่วนร่วมของสาธารณะ		1	
10. กำหนดหลักการโดยอาศัยความตกลงระหว่างประเทศ		1	
11. จัดจ้างบุคลากรจากภายนอกเพื่อดำเนินภารกิจกำกับดูแลบางประการ			1

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

รายการกลยุทธ์เพื่อการกำกับดูแล: ประโยชน์ที่สำคัญเป็นลำดับแรก (1) และสำคัญลำดับรอง (0)			
มาตรการ	การลดความต้องการคำ วินิจฉัยจากหน่วยงาน กำกับดูแล	การเพิ่มความ เชื่อมั่นในการ กำกับดูแล	การใช้ทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ
12. ผลักดันให้ผู้ประกอบ กิจการดำเนินงานอย่างมี ประสิทธิภาพ		0	1
13. พิจารณาจัดตั้งหน่วยงาน กำกับดูแลหลายกิจการ			1
14. สร้างศักยภาพในระดับ ภูมิภาค			1

ที่มา: Smith, P. and Wellenius, B (1999)

หลักการจากตารางด้านบนสามารถนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทางด้านการกำกับดูแลกิจการ โททส์นในประเศเหล่านั้นได้พัฒนากลยุทธ์เพิ่มขึ้นซึ่งพิสูจน์แล้วว่าเกิดประสิทธิภาพซึ่งพิสูจน์แล้วว่าเกิดประสิทธิภาพในการใช้กับประเทศกลุ่มนี้

2.3 รูปแบบการดำเนินการของโททส์นระบบบอกรับเป็นสมาชิก

2.3.1 รูปแบบการดำเนินการของโททส์นระบบบอกรับเป็นสมาชิก หมายถึง ระบบและส่วนประกอบต่างๆ ที่ใช้ในการกระจายสัญญา โททส์นไปยังบ้านเรือนสมาชิก

โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกที่มีอยู่ในประเทศไทยมี 3 แบบด้วยกัน คือ การส่งสัญญาณรายการแบบไร้สาย (Wireless Cable) หรือคลื่นไมโครเวฟ Multipoint Multichannel Distribution System: MMDS) เป็นการส่งสัญญาณรายการโทรทัศน์โดยการแพร่กระจายคลื่นความถี่จากสถานีจากศูนย์รายการโทรทัศน์ไปในอากาศ ในย่าน 2.5-2.69 GHz. ไปยังชุมชนและคิดเครื่องแปลงสัญญาณเป็นสัญญาณภาพให้แก่สมาชิก โดยมีรัศมีแพร่ภาพอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ในภูมิภาคทั่วประเทศ (แผนภาพที่ 2.1) เป็นเทคโนโลยีระบบแรกที่น่าเข้ามาใช้กับเคเบิลทีวีในประเทศไทย โดยผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวี IBC (ต่อมามีการรวมกิจการกับ UTV แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น UBC และปัจจุบันชื่อ ทู วิชั่นส์ เคเบิล) และ Thai sky TV ต่างก็ใช้ระบบนี้เป็นการส่งสัญญาณ และอนุญาตให้ส่งได้ระบบละ 9 ช่องสัญญาณ ข้อดีและข้อเสียของระบบ มีดังนี้คือ

1) ข้อดี

(1) ใช้เงินลงทุนในการจัดตั้งสถานีไม่สูงนัก
 (2) อุปกรณ์ภาคส่งมีน้ำหนักเบา ติดตั้งได้ไม่ยากทำให้สามารถให้บริการแก่สมาชิกได้รวดเร็ว

(3) อุปกรณ์ภาครับมีน้ำหนักเบาทำให้ติดตั้งได้ง่าย

2) ข้อเสีย

(1) ครอบคลุมพื้นที่ได้ไม่กว้าง
 (2) เนื่องจากการแพร่ภาพออกอากาศทางภาคพื้นดิน จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการออกอากาศภาคพื้นดินของวิทยุโทรทัศน์ระบบนี้ไปได้ เช่น ปัญหารบกวนจากตึกสูง และปัญหาสัญญาณรบกวนในการออกอากาศ

การส่งสัญญาณรายการแบบทางสาย (Hybrid Fiber/Cable: HFC) เป็นการส่งสัญญาณผ่านทางสายใยแก้วนำแสง Optical Fiber และ Coaxial Cable ระบบการส่งแบบนี้จะนำโครงข่ายใยแก้วนำแสงในโครงการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมาย ที่บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (แผนภาพที่ 2.2) ได้รับสัญญาสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และได้วางสายเคเบิลใยแก้วไว้ทั่วกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมาใช้ระบบดังกล่าวนี้จะให้คุณภาพของสัญญาณที่ชัดเจนและสามารถทำการโต้ตอบระหว่างผู้ใช้บริการกับสถานีส่งได้ในลักษณะสื่อสารสองทาง Two-way Communication คือ ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อกับสถานีได้โดยตรง ในกรณีที่ต้องการทราบข่าวสารข้อมูลติดต่อสอบถามหรือเลือกรายการได้ตามต้องการ ซึ่งเรียกการให้บริการ

ประเภทนี้ว่า “Interactive TV” (แผนภาพที่ 2.3) ความถี่ที่ใช้ในระบบนี้จะอยู่ในช่วง 40-1000 MHz. โดยที่สายเคเบิลใยแก้วนำแสงนี้มี Band-Width กว้างมากสำหรับประเทศไทยนั้น สถานีโทรทัศน์ยูทิววีเป็นผู้ใช้เทคนิคนี้ในการส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกเป็นรายแรก ข้อดีและข้อเสียของระบบนี้ได้แก่

1) ข้อดี

- (1) สัญญาณภาพและเสียงที่ได้รับความนิยมชมชัด เทียบเท่ากับเลเซอร์ดิสก์และซีดี ซึ่งรบกวนจากสัญญาณภายนอกได้ยาก
- (2) สามารถบริการแบบ Interactive เช่น ช่องบริการตามความต้องการ (Video-on-Demand) ได้

2) ข้อเสีย

- (1) ครอบคลุมพื้นที่ได้ไม่กว้างนัก
- (2) ต้องใช้เวลาในการสร้างเครือข่ายและต่อลงทุนสูงมาก
- (3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะทาง
- (4) การส่งสัญญาณแบบ Point-to-Point ทำให้การกระจายข้อมูลถึงผู้รับในเวลาเดียวกันไม่มากนัก
- (5) การดำเนินการให้บริการใหม่ๆ เช่น ช่องบริการตามความต้องการยังมีปัญหาอีกมากมาย ทั้งในด้านเทคนิคและทางเทคโนโลยี เพราะเทคโนโลยีและการให้บริการลักษณะนี้ยังคงอยู่ในเพียงขั้นตอนของการพัฒนาเท่านั้น

การส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม หรือ ดีเอสทีวี (Digital Satellite Television หรือ DSTV) ในระยะแรกประเทศไทยเคยเรียกระบบนี้ว่า ดิทีเฮซ (Direct to Home/DTH) (แผนภาพที่ 2.4) โดยทำการส่งสัญญาณดาวเทียมไทยคมของประเทศไทย ในย่านความถี่ KU-BAND ส่งไปยังบ้านสมาชิก ซึ่งติดตั้งจานรับสัญญาณดาวเทียมขนาด 2 ฟุตไว้ที่บ้าน การส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในระบบ ดีเอสทีวี ใช้เทคนิคการบีบอัดสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล (Digital Compressor Television) ทำให้สามารถส่งสัญญาณโทรทัศน์ได้จำนวนมากต่อช่องสัญญาณดาวเทียม 1 ทรานสปอนเดอร์ เดิมทีแล้ว IBC และ Thai sky TV ใช้วิธีการส่งสัญญาณด้วยวิธีนี้ (โดยทำการส่งสัญญาณควบคู่ไปกับระบบ MMDS) ซึ่งเป็นการใช้ระบบดาวเทียมติดต่อระหว่างสถานีโทรทัศน์ไปยังชุมชนและเดินสายย่อยให้บริการแก่สมาชิก ซึ่งผู้รับจะต้องติดตั้งจานรับสัญญาณที่บ้านด้วยการปฏิบัติจะมีการเข้ารหัสสัญญาณโทรทัศน์ไว้ เพื่อให้ผู้ที่ป็นสมาชิกเท่านั้นที่สามารถรับสัญญาณ

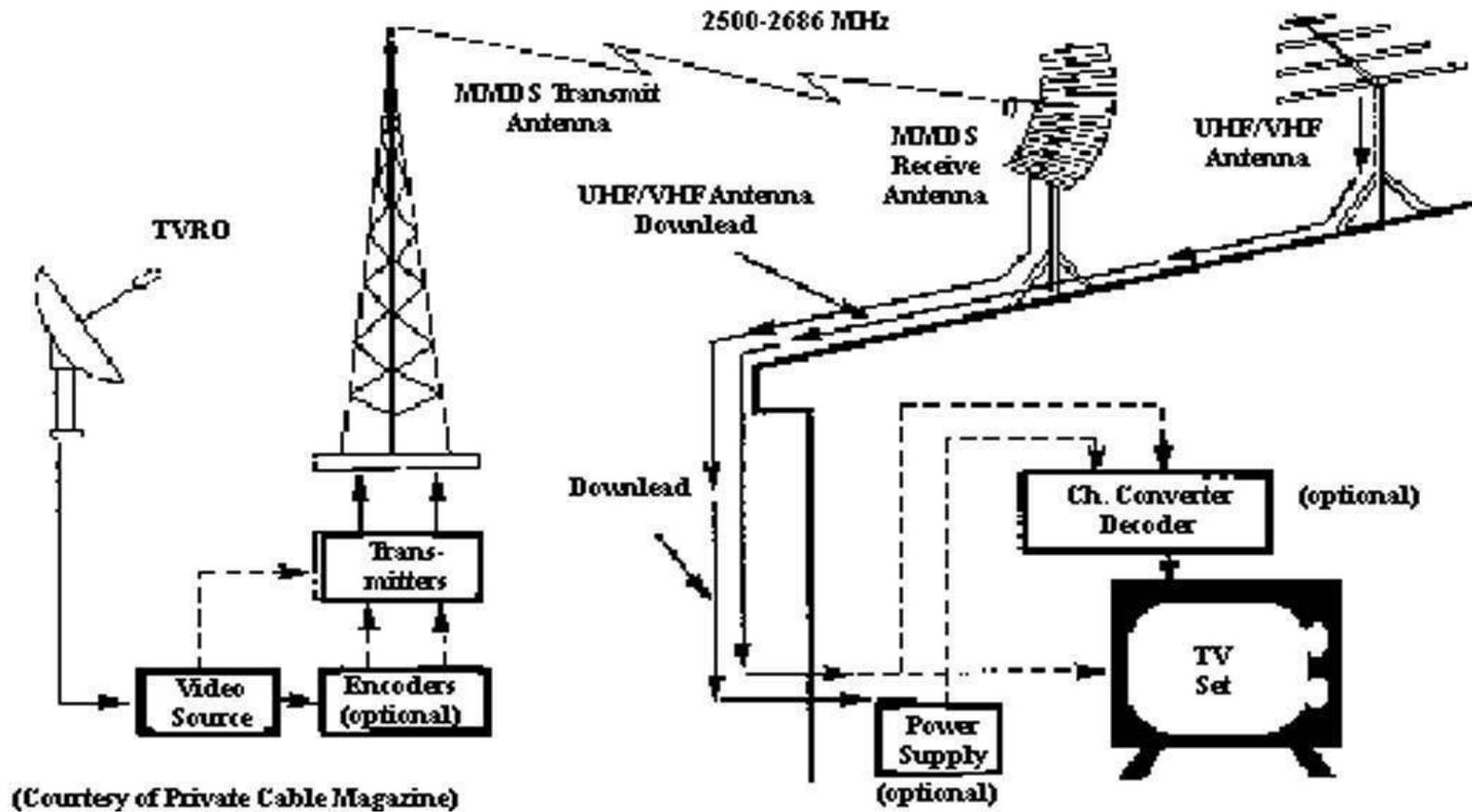
ได้ โดยใช้เครื่องรับสัญญาณที่มีอุปกรณ์ถอดรหัสประกอบอยู่ในการส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในระบบดีเอสทีวี ซึ่งระบบนี้มีข้อดีข้อเสียต่อไปนี้

1) ข้อดี

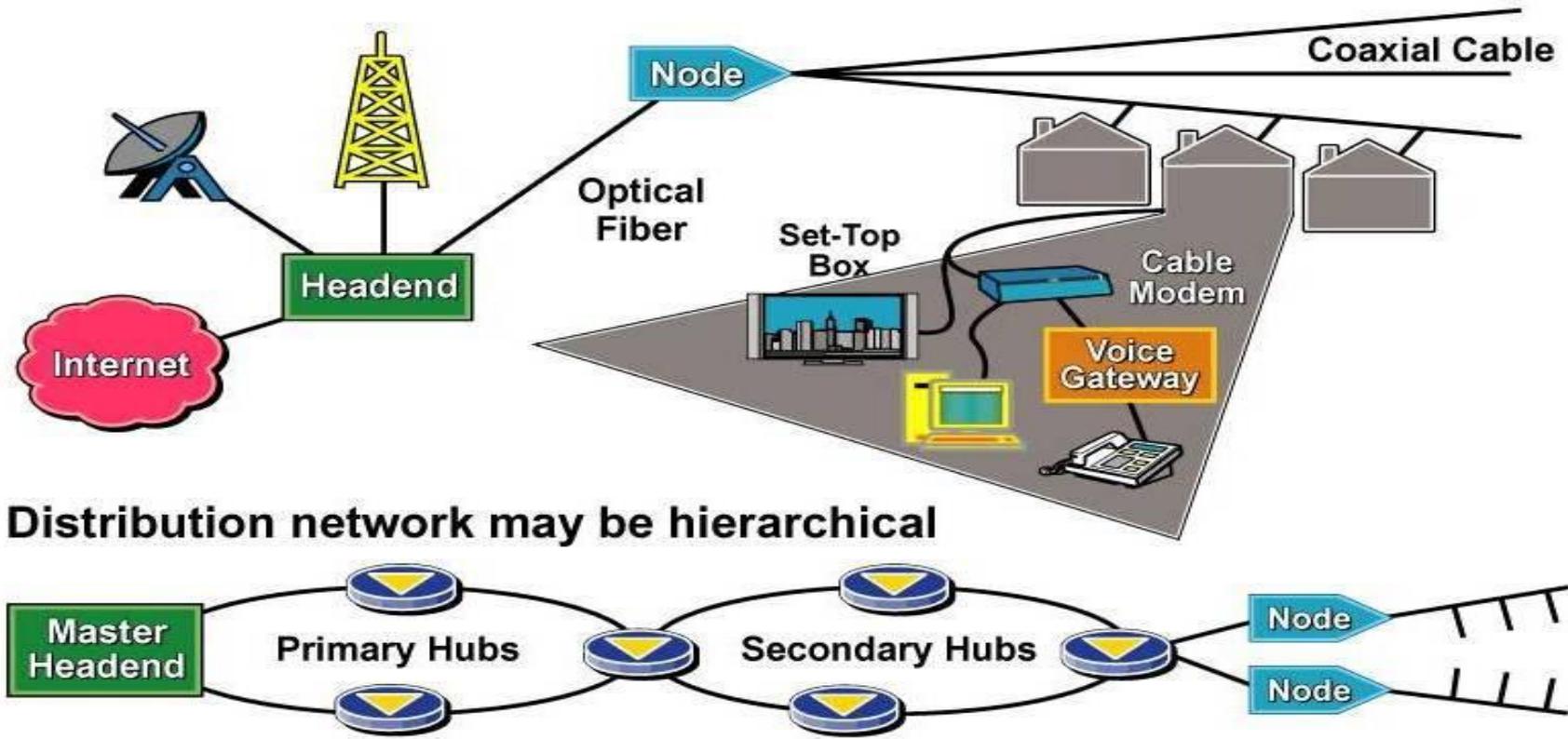
- (1) การครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง โดยหากพื้นที่นั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตครอบคลุม (Foot Print) ของดาวเทียม ก็สามารถติดต่อสื่อสารได้
- (2) เป็นการส่งข้อมูลแบบ Point-to-Multipoint ทำให้สามารถกระจายข้อมูลถึงผู้รับจำนวนมากได้ในเวลาเดียวกัน
- (3) ไม่มีความแตกต่างของระยะทาง ค่าใช้จ่ายจึงไม่เปลี่ยนแปลงตามระยะทาง
- (4) เนื่องจากการออกอากาศระบบดีเอสทีวีของประเทศไทย ใช้ช่องทรานสปอนเดอร์ (Transponder) ในย่าน KU-BAND ซึ่งมีความถี่มากกว่า 12 GHz. ทำให้จานรับสัญญาณดาวเทียมมีขนาดเล็กเพียง 60 เซนติเมตร และมีน้ำหนักเบา ติดตั้งง่าย และรวดเร็ว โดยคุณภาพของภาพและเสียงที่ได้รับเทียบเท่ากับเลเซอร์ดิสก์และซีดี
- (5) ใช้เทคโนโลยีการรับสัญญาณแบบดิจิทัล (Digital Compressor) ทำให้ประหยัดช่องทรานสปอนเดอร์ในการส่งสัญญาณ และป้องกันการรับสัญญาณได้
- (6) สามารถประยุกต์ใช้ในการให้บริการใหม่ๆ ได้ไม่ยากนัก เช่น โรงภาพยนตร์ (Mini Theatre) หรือการถ่ายทอดโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (SGN/Satellite News Gathering) เป็นต้น

2) ข้อเสีย

- (1) ค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง
- (2) สัญญาณอาจถูกรบกวนได้จากฝน ทำให้สัญญาณที่ได้รับในช่วงฝนตกพราวมัวและขาดหาย



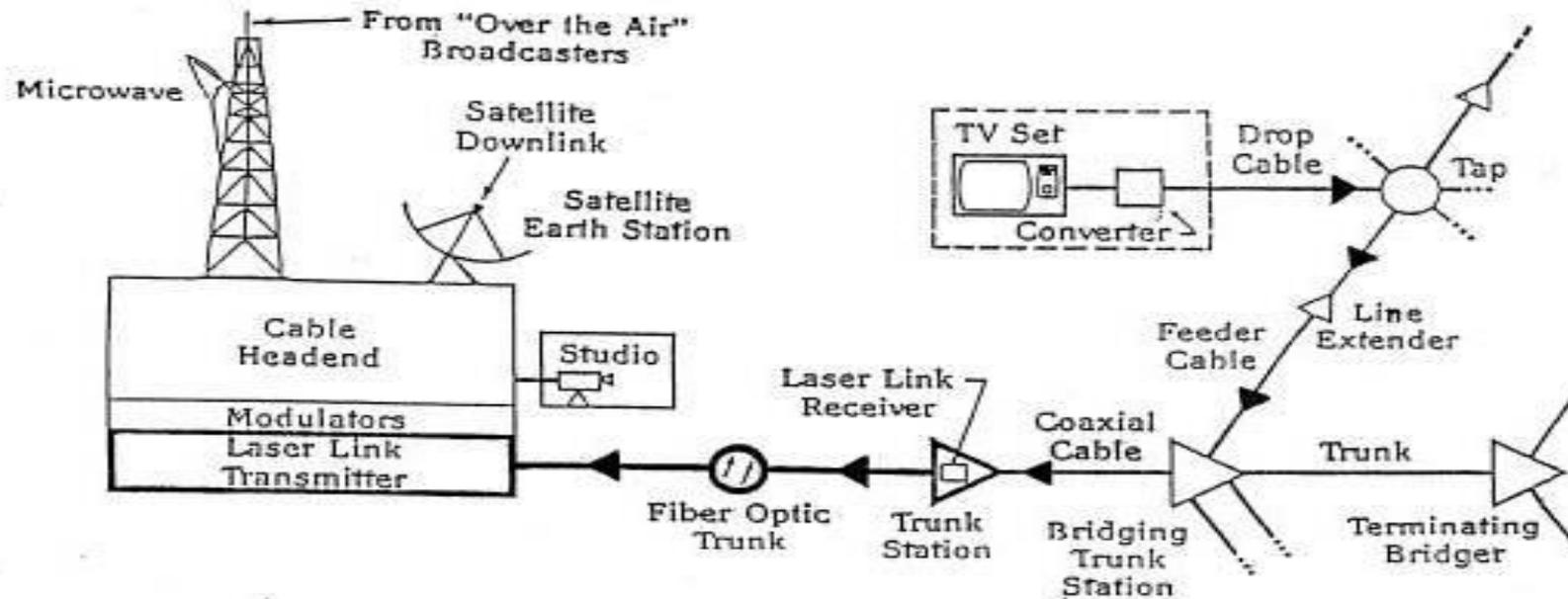
ภาพที่ 2.1 การส่งสัญญาณแบบไร้สายหรือคลื่นไมโครเวฟ (MMDS)



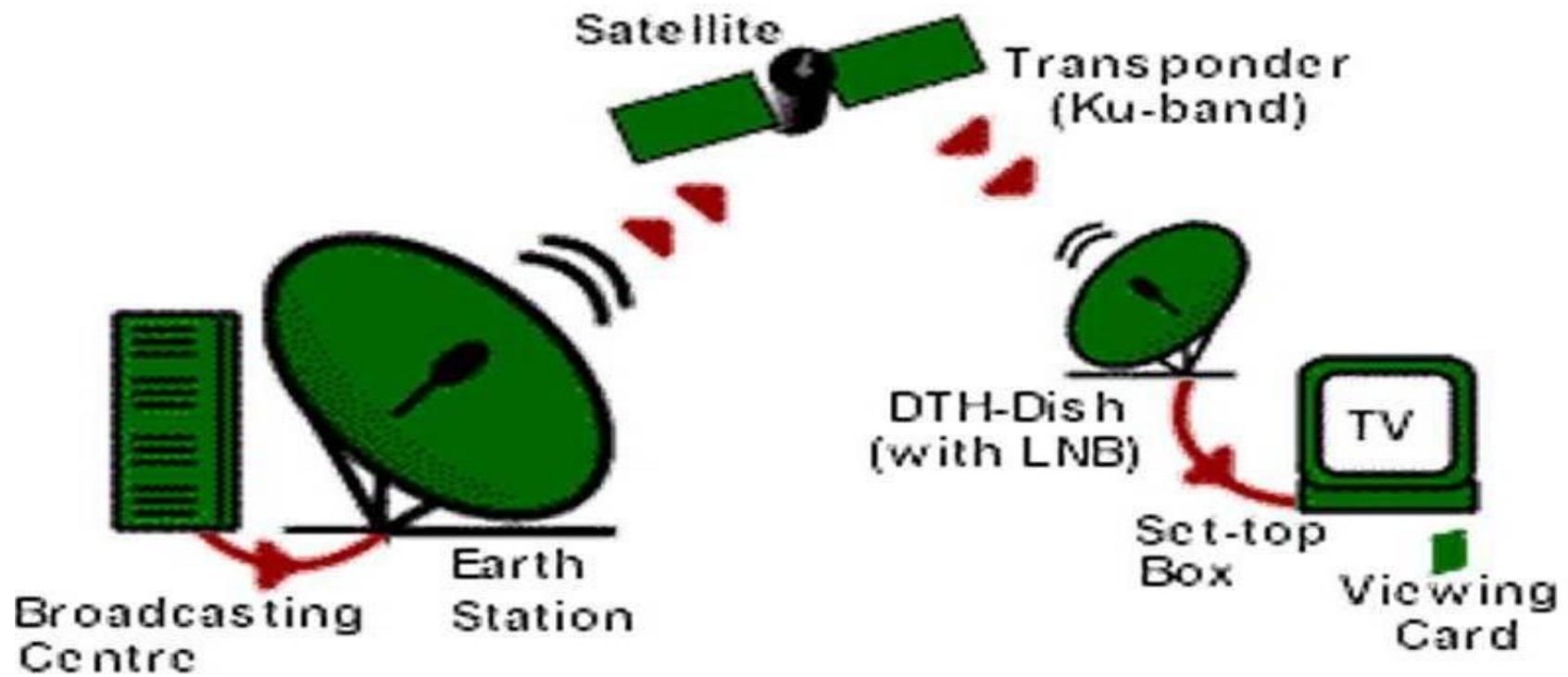
ภาพที่ 2.2 การส่งสัญญาณแบบทางสาย (Hybrid Fiber/Cable)

Interactive TV

Linear Lightwave System (Laser Link) in the CATV Network



ภาพที่ 2.3 การส่งสัญญาณแบบ Interactive TV



ภาพที่ 2.4 การส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม (Direct To Home: DTH)

2.3.2 รูปแบบการให้บริการของโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก

รูปแบบของโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก มีการให้ดำเนินบริการในรูปแบบต่างๆ กัน โดยสามารถแบ่งการให้บริการได้ดังนี้

1. Basic Channel ช่องสัญญาณพื้นฐานที่ผู้บอกรับสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการ
2. Premium Channel ช่องสัญญาณที่ส่งรายการเพิ่มเติมจาก Basic Channel เพื่อให้ผู้ชมสามารถเลือกประเภทช่องรายการได้ตรงตามความต้องการมากขึ้น
3. Pay-Per-View ช่องสัญญาณสำหรับส่งรายการเฉพาะ โดยจะคิดค่าบริการจากผู้ชมตรงตามจำนวนรายการที่เลือกชม
4. Near Video on Demand กลุ่มช่องสัญญาณที่ส่งรายการใดรายการหนึ่ง โดยจะส่งสัญญาณรายการเดียวกันเรียงลำดับจากช่องแรกจนถึงช่องสุดท้าย โดยเริ่มต้นส่งต่างกัน 15 นาทีตามลำดับช่องสัญญาณ
5. Video on Demand ช่องสัญญาณสามารถให้สมาชิกเลือกชมรายการต่างๆ ได้ตามใจชอบ โดยการเลือกผ่าน Menu ที่ปรากฏบนจอโทรทัศน์และสามารถรับชมรายการตามความต้องการได้ทันที นอกจากนี้ผู้ชมยังสามารถควบคุมการหยุดและการต่อเนื่องของรายการได้ด้วย
6. Interactive Channel ช่องสัญญาณสำหรับให้สมาชิกโต้ตอบกับสถานีส่งได้ เช่น
 - 1) Distance learning and Interactive Education เป็นการเรียนการสอนแบบโต้ตอบกันได้ผ่านทางเคเบิลทีวี โดยที่ผู้รับบริการสามารถซักถามทำความเข้าใจหรือร่วมแสดงความคิดเห็นไปพร้อมกันได้
 - 2) Interactive Entertainment เป็นการให้บริการที่ผู้รับบริการสามารถเลือกชมรายการในจุดที่ต้องการได้ เช่น ในการชมรายการถ่ายทอดรายการสดกีฬา ผู้ชมสามารถเลือกมุมกล้องในการถ่ายทอดที่ต้องการชมได้จากจอโทรทัศน์
 - 3) Opinion Polling เป็นการทำให้การสำรวจประชามติเป็นไปอย่างง่ายดาย สะดวก และรวดเร็ว โดยผู้ชมสามารถออกความเห็นผ่าน Remote Control จากที่บ้านซึ่งจะสามารถรับรู้ผลได้ทันที
 - 4) Shopping Service ผู้ชมสามารถเลือกสรรพิกุลและเลือกซื้อสินค้าได้จากจอโทรทัศน์ที่บ้านโดยผ่าน Remote Control

2.3.3 สภาพทั่วไปของเคเบิลทีวีท้องถิ่น

1) ประวัติศาสตร์การเกิดธุรกิจเคเบิลท้องถิ่น

เริ่มเกิดการทำเคเบิลท้องถิ่นครั้งแรกในประเทศไทยที่จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อปี พ.ศ. 2523 เนื่องจากระบบทีวีช่อง 3, 5, 7, 9, ของประเทศไทยในสมัยนั้น โครงข่ายการให้บริการทำได้ไม่ทั่วถึงประชาชนมีความต้องการรับสัญญาณฟรีทีวีแต่ทำไม่ได้จึงมีนักธุรกิจที่มีความรู้ทางเทคนิคทำการติดตั้งจานดาวเทียมรับสัญญาณแล้วเดินสายไปให้บริการผู้สนใจและเก็บค่าบริการรายเดือน ซึ่งในครั้งแรกมีการให้บริการเฉพาะทีวีไทย 4 ช่องต่อมาจึงมีการส่งภาพยนตร์ผ่านระบบ VDO เทป เข้าไปร่วมให้บริการ แม้สัญญาณภาพจะไม่ชัดเจน แต่ก็ยังดีกว่ารับชมไม่ได้ และพื้นที่ให้บริการก็อยู่ในวงจำกัด

ด้วยเทคโนโลยีในสมัยนั้นยังไม่ดี ต่อมาก็ได้มีการขยายไปดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ ที่มีปัญหาการรับสัญญาณทีวีไทย และเมื่อเทคโนโลยีต่างๆ ทันสมัยมากขึ้น วงการเคเบิลท้องถิ่นก็เริ่มมีการขยายตัวไปยังจังหวัดต่างๆ แต่ด้วยความล้าหลังของกฎหมายไทยที่ตามไม่ทันเทคโนโลยี จึงทำให้กฎระเบียบต่างๆ ที่ออกมาเพื่อดูแลผู้ประกอบการเคเบิลทีวีมีความล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจที่เกิดขึ้นจริง และด้วยความไม่มีวิสัยทัศน์หรือความบกพร่องของผู้ออกกฎระเบียบ จึงทำให้วงการเคเบิลทีวีในประเทศไทยมีความล้าหลังกว่าประเทศอื่นๆ กว่า 20 ปี ทั่วๆ ที่เคเบิลทีวีในประเทศไทยเกิดก่อนประเทศอื่นๆ กว่า 10 ปี

จนถึงปัจจุบันธุรกิจเคเบิลทีวีท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังไม่มียกกฎหมายรองรับผู้ประกอบการที่เป็นรูปธรรม ที่สามารถปฏิบัติได้จริง ปล่อยให้เป็นการธุรกิจสีเทาที่ผู้มีอำนาจถือโอกาสเลือกเอาช่องว่างของกฎหมายเอาเปรียบผู้ประกอบการและผู้บริโภคต่อไป

2) ขนาดและจำนวนผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นทั่วประเทศ

ผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นในปัจจุบัน 100% เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีจำนวนสมาชิกแต่ละแห่งตั้งแต่ 500 – 30,000 ราย โดยมีจำนวนศูนย์บริการรวม 500 แห่งทั่วประเทศ จากจำนวนผู้ประกอบการรวมกันประมาณ 350 บริษัท

ในจำนวนศูนย์บริการทั้ง 500 ศูนย์บริการกระจายอยู่ตามหมู่บ้าน, ตำบล, อำเภอ, เทศบาล ต่างๆ ทั่วประเทศ 90% จะอยู่ในต่างจังหวัด ตัวเลขสมาชิกที่รับบริการคาดว่าจะเพิ่มเป็น 3.7 ล้านครัวเรือน ในปี 2554 หรือเพิ่มขึ้น 2 แสนราย แต่ในปี 2555 จำนวนสมาชิกเคเบิลทีวีท้องถิ่นจะกลับมาเติบโตอีกครั้ง โดยวางเป้าหมายเพิ่มขึ้น 5 แสนราย หรือรวม 4.2 ล้านครัวเรือน

3) ลักษณะการประกอบกิจการ

ผู้ประกอบกิจการเคเบิลท้องถิ่น 90% เป็นผู้ประกอบกิจการที่เป็นนักธุรกิจในพื้นที่หรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกและผู้ประกอบกิจการส่วนใหญ่จะมีความคุ้นเคยกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลานาน หลายศูนย์บริการจะมีการให้บริการข่าวท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข่าวเชิงบวก เช่น งานบวช งานแต่ง งานศพ การชี้แจงของผู้นำชุมชน การจัดเทศกาลต่างๆ ของชุมชน ศูนย์บริการเคเบิลท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ในต่างจังหวัดจึงเป็นที่ยอมรับของชุมชนและเป็นสื่อมวลชนแขนงหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึง และมาใช้บริการได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) ลักษณะการให้บริการ

การให้บริการเคเบิลท้องถิ่น 100% เป็นการให้บริการในระบบสายเคเบิลที่เรียกว่า COAXIAL RG 6 หรือ RG 11 และในปัจจุบันในหลายพื้นที่มีการให้บริการในระบบ FIBER OPTIC และ ซึ่งทำให้โครงข่ายการให้บริการกระจายออกไปได้กว้างยิ่งขึ้น เมื่อเทียบกลับในอดีต

ส่วนการรับบริการสมาชิก จะเป็นการเดินสายจากหน้าบ้านเข้าไปในตัวบ้านของสมาชิก โดยต่อสาย COAXIAL เข้าไปยังตัวเครื่องรับบริการสัญญาณทีวีโดยตรง ไม่ต้องมี SET TOP BOX และเวลาเปิดรับชมรายการก็ใช้รีโมทของเครื่องรับโทรทัศน์ได้โดยตรง และหากภายในบ้านมีทีวีหลายเครื่อง ทีวีทุกเครื่องภายในบ้านที่มีการต่อสายรับสัญญาณ ก็จะสามารถรับสัญญาณเคเบิลทีวีได้ครบทุกช่อง และในอนาคตเป็นไปได้สูงมากที่เคเบิลทีวีท้องถิ่นจะมีการใช้ระบบ SET TOP BOX เนื่องจากระบบดังกล่าวมีราคาถูกลงมากแล้ว

5) จำนวนช่องรายการที่ให้บริการราคาที่ใช้บริการ

ในแต่ละศูนย์บริการ จะมีจำนวนช่องสัญญาณที่ให้บริการได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดและจำนวนสมาชิกที่รับบริการในแต่ละศูนย์ โดยรายการที่ให้บริการจะมีตั้งแต่ 30 – 80 ช่องรายการ และอัตราค่าบริการจะมีตั้งแต่ 50 – 360 บาท/เดือน

6) ลักษณะช่องรายการที่ให้บริการ

รายการศูนย์บริการเคเบิลทีวีท้องถิ่นที่ให้บริการจำนวน 30-80 ช่องรายการ จะแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. รายการฟรีทีวีปกติ เช่น ช่อง 3 5 7 9 สทท NBT
2. รายการฟรีทีวีผ่านดาวเทียม เช่น NATION, MV TV, ASTV, ABTV
3. รายการซื้อลิขสิทธิ์จากเจ้าของลิขสิทธิ์ภายในประเทศ เช่น LIVE, SMILE

4. รายการซื้อลิขสิทธิ์จากเจ้าของลิขสิทธิ์ในต่างประเทศ เช่น CELESTIAL, ZONE REALITY, BOOMERANG

5. รายการที่ผู้ประกอบการผลิตขึ้นเอง เช่น ข้าวท้องถิ่น

6. รายการบริการสาธารณะ หรือชุมชนในแต่ละท้องถิ่น

7) ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นของประเทศ

ไทยมีการพัฒนาช้า ทั้งในเรื่องจำนวนสมาชิกและคุณภาพรายการรวมทั้งคุณภาพสัญญาณที่ให้บริการเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายไม่สมบูรณ์

ธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศอื่นๆ จะมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมให้การประกอบกิจการเคเบิลทีวีดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะสำหรับธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก ทำให้เกิดความชัดเจนในการประกอบกิจการ นักธุรกิจจึงกล้าลงทุนและมีการขยายตัวของกิจการได้อย่างรวดเร็วแต่ในประเทศไทยกฎหมายไม่มีความชัดเจนจึงทำให้การดำเนินกิจการ ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะไม่เต็ม 100% และเป็นธุรกิจสีเทา ส่วนธุรกิจที่มีกฎหมายรองรับ เช่น UBC ก็เป็นธุรกิจที่ผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือก

ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน

การทำธุรกิจเคเบิลทีวี เป็นธุรกิจที่ต้องลงทุนในการวางโครงข่ายสายเคเบิลให้ทั่วถึงก่อน จึงจะหาสมาชิกและเก็บค่าบริการได้ ดังนั้นจึงต้องใช้จ่ายเงินลงทุนเบื้องต้นสูง ซึ่งต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินแต่ในความเป็นจริงการทำธุรกิจเคเบิลท้องถิ่น เป็นการลงทุนโดยใช้ทุนส่วนตัวของผู้ประกอบการแต่ละรายหรือแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจากไม่สามารถเอาธุรกิจไปเสนอขอกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ เพราะใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นแบบปีต่อปีและไม่ชัดเจน การขยายกิจการจึงเป็นไปตามฐานะการเงินของแต่ละแห่ง ทำให้ไม่สามารถให้บริการผู้ต้องการรับบริการได้อย่างทั่วถึง

กฎหมายเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ไม่ชัดเจน

มีปัญหาล่าช้าครั้งที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีท้องถิ่นบางรายละเมิดลิขสิทธิ์ ขบวนการจับกุมมักจะถูกเผยแพร่สู่สาธารณะแล้ว แต่เมื่อมีการพิสูจน์ลิขสิทธิ์จริงๆ แล้ว ศาลกลับพิจารณาฟ้องเป็นส่วนใหญ่ แต่สื่อกลับไม่ลงข่าวให้ ทำให้ผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่าละเมิดลิขสิทธิ์ สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทยเคยเสนอให้กรมทรัพย์สินทาง

ปัญหาเป็นองค์กรกลางที่จะขอให้ผู้เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์รายการต่างๆ นำสิทธิ์มาแสดงใน WEBSITE ของกรมทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อการตรวจสอบว่าใครเป็นผู้มีสิทธิในลิขสิทธิ์ใดๆ และหากผู้ประกอบการเคเบิลทีวีรายใด จะนำรายการใดไปเผยแพร่จะได้ติดต่อซื้อลิขสิทธิ์ได้ถูกต้องตรงตามเจ้าของสิทธิ์ แต่จนถึงปัจจุบันแม้กรมทรัพย์สินทางปัญญาจะรับปากว่าจะทำให้ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทำให้ทุกวันนี้มีผู้อ้างสิทธิ์รายการจำนวนมาก นำรายการมาขายให้ผู้ประกอบการเคเบิลทีวี ซึ่งไม่รู้ว่ามีสิทธิ์จริงหรือไม่ ไม่สามารถตรวจสอบได้ การละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ประกอบการบางรายโดยเจตนา

ในการให้บริการบางแห่ง เคเบิลทีวีมีการให้บริการเกินกว่า 1 ราย ทำให้เกิดการแข่งขันรายใดที่แข่งสู้ก็ขายไม่ได้ ก็จะเพิ่มคุณภาพโดยนำภาพยนตร์ใหม่ๆ ที่ไม่ได้ซื้อลิขสิทธิ์มาทำการแพร่ภาพให้แก่สมาชิกรับชม สมาชิกก็จะนิยมมาสมัครเป็นสมาชิก เป็นการแย่งลูกค้าจากอีกรายและเนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ไม่ชัดเจน แม้จะมีการร้องเรียนจากรายการที่ละเมิดลิขสิทธิ์ แต่ก็ไม่ได้รับการดำเนินการใดๆ รายการที่ทำถูกกฎหมายก็เสียเปรียบ รายที่ทำผิดก็ไม่ได้รับโทษประการใด ทำให้ผู้ประกอบการที่ทำถูกกฎหมายอยู่แล้วต้องกลับมาทำผิดกฎหมายด้วย เพื่อรักษาลูกค้าของตนเอง จึงทำให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์โดยเจตนาเกิดขึ้น จนกระทั่งสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย ต้องเป็นกรรมการเจรจา หากมีการเจรจาสำเร็จก็จะหยุดการละเมิด แต่บางรายก็ไม่สนใจเนื่องจากสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าว ปัญหาบางแห่งจึงยังไม่สามารถแก้ไขได้

การถูกแย่งซื้อลิขสิทธิ์จากผู้ประกอบการรายใหญ่

รายการลิขสิทธิ์บางรายการ ที่ผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นซื้อลิขสิทธิ์ได้แล้ว แต่เมื่อผู้ประกอบการรายใหญ่เห็นว่าเป็รายการที่ดี สามารถแสวงหาผลกำไรได้มาก ก็จะทำการแย่งซื้อโดยขอให้เจ้าของลิขสิทธิ์ขายให้ตนแต่เพียงผู้เดียว (EXCLUSIVE) ทำให้รายการลิขสิทธิ์หลายรายการของผู้ประกอบการรายที่เล็กกว่าถูกแย่งซื้อไปหมด เนื่องจากมีฐานการเงินที่เหนือกว่า และมีหลายรายการที่รายใหญ่ซื้อไปแล้วไม่นำมาออกอากาศ แต่ซื้อไปเพื่อกันไม่ให้รายเล็กมีรายการดีๆ ออกอากาศ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ในต่างประเทศจะไม่ทำ แต่ในประเทศไทยกฎหมายยังไม่สมบูรณ์จึงยังคงมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น

การทุ่มตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่

ในอดีตผู้ประกอบการรายใหญ่ จะให้บริการเคเบิลทีวีในราคาเกินกว่า 1,000 บาท/เดือน แต่ในปัจจุบันมีการทำ CONVERGENT กับสินค้าตัวอื่นแล้วลดราคาลงมา 300 บาท/เดือน

คล้ายกับการขายเหล่าฟวงเบียร์ในอดีต ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กได้รับผลกระทบอย่างมาก หากการทำเช่นนี้ไม่ถูกแก้ไขผู้ประกอบการเคเบิลท้องถิ่นที่เป็นรายเล็กจะมีลักษณะเดียวกับผู้ค้าปลีกโซ่วั่วยในต่างจังหวัดที่ถูกรายใหญ่เข้าไปทำธุรกิจแข่งอย่างแน่นอน และเมื่อนั้นสื่อเคเบิลท้องถิ่นของชาวบ้านก็จะหมดไป มีแต่ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนทรัพย์มากอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ส่งตัวแทนเข้าไปตั้งหน้าร้านแทน โดยอำนาจรวมอยู่ที่บริษัทใหญ่ที่กรุงเทพมหานคร

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรพัฒนา สิงคเสลิต (2539) ศึกษาเรื่อง “ปัญหานโยบายการกำกับดูแลโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (CABLE TV) ในระดับปฏิบัติการ ระหว่าง พ.ศ. 2529-2538” ผลการศึกษาพบว่า เมื่อแรกนั้นกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกในประเทศไทยมีการดำเนินการในส่วนภูมิภาค เพื่อแก้ไขพื้นที่ที่มีปัญหาในการรับชมสัญญาณโทรทัศน์ไม่ชัดเจนพร้อมไปกับการให้บริการบันเทิงโดยจัดฉายวิดีโอไปยังบ้านเรือนของสมาชิก ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. 2532 ให้กิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกเป็นการให้บริการเสริมจุดบอดในการรับชมสัญญาณโทรทัศน์ และเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว กิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกจึงเริ่มเข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางราชการ และเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 13 14 และ 15 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 มาตรา 5 (2) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา การดำเนินการของธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในขณะนั้น ผลการศึกษารั้งนี้ จึงมีความชัดเจนในการระบุถึงนโยบายการดำเนินการบริการกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก ที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การศึกษารองนี้ก็เป็นเพียงการวางรากฐานข้อมูลของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสารมวลชนของชาติอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งนับวันการดำเนินการด้านสื่อสารมวลชนจะยังมีบทบาทต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เชื่อมต่อกันด้วยข้อมูลข่าวสารการพัฒนาของเทคโนโลยีสื่อสารมวลชน จึงมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ภารกิจอันเร่งด่วนที่หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องประสานความร่วมมือในการดำเนินการคือ การร่วมกันวางแผนในการกำหนดนโยบายสื่อสารมวลชนของ

ชาติให้มีความชัดเจนและทันสมัย เพื่อทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ และเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ชาญยุทธ เสงตระกุล (2542) ศึกษาเรื่อง “นโยบายด้านการสื่อสารของรัฐ: ศึกษาเฉพาะ กรณีโทรทัศนระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี)” ผลการศึกษาพบว่า กิจการ โทรทัศนระบบบอกรับ สมาชิกหรือเคเบิลทีวีเกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เพื่อแก้ปัญหาชุมชนที่ไม่สามารถ รับชมสัญญาณภาพและเสียงจากโทรทัศน์ได้ จังหวัดจันทบุรีเป็นชุมชนแรกที่เกิดธุรกิจโทรทัศน์ ระบบบอกรับสมาชิกจัดตั้งชมรมวิดีโอ โดยตั้งสถานีส่งสัญญาณวิดีโอไปตามสายขดลวดทองแดง แล้วขยายสัญญาณไปยังบ้านเรือนในชุมชนของผู้ชมที่สมัครเป็นสมาชิก โดยชมรมคิดค่าบริการราย เดือน เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของแต่ละชุมชนมีปัญหาคล้ายๆ กัน คือ ไม่สามารถรับสัญญาณ โทรทัศน์ได้ โทรทัศนระบบบอกรับสมาชิกจึงเกิดการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง จากสถานีที่เปิด เฉพาะวิดีโอพัฒนาไปเป็นรับสัญญาณจากดาวเทียมต่างประเทศ และแปลงสัญญาณไปสู่บ้าน สมาชิกทางบ้านหลาย 10 ช่องรายการ ซึ่งไม่เฉพาะรายการบันเทิงเท่านั้น ยังมีช่องรายการข่าวสาร ทั้งภายในและนอกประเทศ กีฬา รวมทั้งสารคดีที่น่าสนใจ จนปัจจุบันมีช่องรายการบริการให้ สมาชิกมากกว่า 50 ช่องรายการ ปัจจุบันนโยบายของรัฐยังมีปัญหาเจ้าหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรทัศนระบบบอกรับสมาชิกมีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ. ส.ม.ท.) และกรมประชาสัมพันธ์ยังสับสนในเรื่องการทำงาน ทิศทางการปฏิบัติในอนาคตต้องอาศัย กฎหมายที่รัฐต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่รวดเร็ว หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งแก้ปัญหาถูกระเบียบให้เหมาะสมทันสมัย ตลอดเวลา

นงนุช กันเลิศ (2543) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบรับสัญญาณ โทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับเป็นสมาชิก (เคเบิลทีวี) : ศึกษากรณีการใช้อุปกรณ์การรับ เลียนแบบ” ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการลักลอบรับสัญญาณเคเบิลทีวีที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถแก้ไข ได้ เนื่องจากเหตุผลที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดนโยบายในเรื่องการคุ้มครองดูแลกิจการ โทรทัศน์ ระบบบอกรับเป็นสมาชิก ซึ่งส่งผลให้ไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความผิด บทลงโทษ และ องค์กรบังคับใช้กฎหมายสำหรับความผิดในการลักลอบสัญญาณเคเบิลทีวีดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ ซึ่ง ต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่ากิจการเคเบิลทีวี เป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Utility) และมีนโยบายด้านการคุ้มครองดูแลกิจการดังกล่าว โดยมีการกำหนดกฎหมายเฉพาะ สำหรับกิจการดังกล่าวในลักษณะเป็นกลุ่มกฎหมาย (Package) คือ ประกอบด้วยบทบัญญัติความผิด

บทกำหนดโทษ และองค์การบังคับใช้กฎหมายกรณีการลักลอบรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ให้ชัดเจน

มณี ศรีสมุทร (2548) ศึกษาเรื่อง “การบริหารธุรกิจเคเบิลทีวีของผู้ประกอบกิจการในพื้นที่ภาคใต้” ผลการวิจัยพบว่า (1) สถานภาพการบริหารธุรกิจเคเบิลทีวีด้านการจัดองค์การซึ่งประกอบด้วยปรัชญาที่ มุ่งเน้นงานบริการ พันธกิจในการนำเสนอรายการทีวีระบบบอกรับสมาชิกในพื้นที่ที่รับสัญญาณโทรทัศน์ไม่ชัดเจนเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนทางธุรกิจ วิสัยทัศน์เพื่อเป็นสื่อที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิตรายการและมีการใช้ระบบการส่งสัญญาณด้วยใยแก้วนำแสง นโยบายเพื่อขยายพื้นที่ในการให้บริการเพิ่มขึ้น จัดโครงสร้างบริหารคนเพื่อทำงานแบบง่าย มีเจ้าของกิจการเป็นผู้บังคับบัญชาและสั่งการเพียงคนเดียว โดยแบ่งหน้าที่การทำงานแต่ละฝ่ายแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการซึ่งสามารถสลับหน้าที่การทำงานได้อย่างรวดเร็ว เงินการลงทุนมาจากธุรกิจอื่นของครอบครัว วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีมีการจัดซื้อจากตัวแทนจำหน่ายและเรียนรู้ในซ่อมบำรุงรักษาเอง และด้านการจัดการธุรกิจเคเบิลทีวีเกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการได้จากการซื้อลิขสิทธิ์และผลิตรายการเองเพื่อตอบสนองตามความต้องการของผู้ชม การตลาดใช้เนื้อหารายการ จำนวนช่องรายการ ราคา ช่องทางการจำหน่าย และการส่งเสริมการตลาดเป็นเครื่องมือ (2) ปัจจัยความสำเร็จด้านกลยุทธ์ใช้การเปิดสายให้ผู้ชมแสดงความคิดเห็น รายงานผลการรับชมทางโทรศัพท์ และการถ่ายทอดกิจกรรมของชุมชน ด้านเทคโนโลยีใช้การติดต่อสื่อสารด้วยระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง การส่งสัญญาณด้วยระบบใยแก้วนำแสง และจัดเก็บข้อมูลลูกค้าด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (3) ปัญหาและแนวทางการพัฒนา ปัญหาคือความไม่ชัดเจนในการออกกฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ และการจัดสรรคลื่นความถี่ ความล่าช้าการจัดตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแล การผูกขาดลิขสิทธิ์รายการ และความไม่มั่นคงทางการเมือง ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงทางกฎหมายของผู้ประกอบการ และแนวทางการพัฒนาคือรัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง หน่วยงานที่กำกับดูแลไม่ควรเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และผู้ประกอบการต้องบริหารจัดการธุรกิจให้สอดคล้องตามแนวทางของรัฐ

สร้อย ไชยเดช (2550) ศึกษาเรื่อง “การควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการโฆษณา” ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย ยังมีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนหรือครอบคลุมเพียงพอต่อความเจริญก้าวหน้าในยุคสมัยนี้ ดังนั้นในขณะนั้นรัฐบาลจึงได้มีความพยายามในการพิจารณาเพื่อแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจ

เคเบิลทีวี ซึ่งการพิจารณาเพื่อแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายก็ได้ผ่านการพิจารณากันมาแล้วหลายครั้ง และพบว่ามีความโน้มเอียงที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมาย โดยการอนุญาตให้เคเบิลทีวี ดำเนินการหารายได้โดยการรับทำโฆษณาได้ เพียงแต่จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีให้เหมาะสมและมีความเป็นธรรมที่สุดกับทุกๆ ฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ว่านี้ยังไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้ได้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากหากมีการอนุญาตให้เคเบิลทีวีแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจได้ก็จะมีปัญหาตามมาหลายประการได้ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือในเรื่องความไม่เป็นธรรมในด้านการแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบธุรกิจฟรีทีวี เป็นต้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ จึงมีทั้งผู้ที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยหลากหลายแนวทางการคิด ดังนั้นในขณะนี้กฎหมายจึงยังไม่อนุญาตให้เคเบิลทีวี รับทำโฆษณาหรือบริการธุรกิจได้ นอกจากนี้ยังพบว่าความต้องการของผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวี และผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกในเรื่องดังกล่าวมีไปหลากหลายแนวทาง เช่น ในส่วนของ ผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวีก็ย่อมจะมีความต้องการให้กฎหมายอนุญาตให้เคเบิลทีวีแพร่ภาพ โฆษณาหรือบริการธุรกิจได้เนื่องจากตนจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ส่วนผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกก็มี หลากหลายแนวความคิดเห็นบางความคิดเห็นก็ต้องการให้มีการแพร่ภาพโฆษณา เนื่องจากการ อนุญาตให้แพร่ภาพโฆษณาในเคเบิลทีวี มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันหลายประการหากมีการศึกษาและวิจัยอย่างจริงจังย่อมเกิดประโยชน์ต่อทุกๆ ฝ่าย จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษามาตรการทาง กฎหมายและหน่วยงานที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวี ในประเทศไทย โดย มุ่งเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการแพร่ภาพโฆษณา ประกอบกับจะมีการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ของต่างประเทศ หรือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งพบว่านโยบายเรื่องเกี่ยวกับการ แพร่ภาพโฆษณาทางเคเบิลทีวีของทั้งสองประเทศเปิดกว้างกว่าของประเทศไทย ดังนั้นจึงต้องมีการ วิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อหาบทสรุปว่า กฎหมายของประเทศไทยควรจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจ และหากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมาย โดยอนุญาตให้เคเบิลทีวีแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการ ธุรกิจได้จริง จะเกิดปัญหาใดตามมา ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการคิดเห็นสำหรับการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวไว้ด้วยว่าควรจะใช้แนวทางใดในการแก้ปัญหาดังกล่าวให้เหมาะสม และเป็นธรรมในการ อนุญาต