

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539

สหภาพยุโรปกับการปกป้องวัฒนธรรม

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

รัฐสภายุโรป (European Parliament) ในการประชุมเมื่อวันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 ลงมติด้วยคะแนนเสียง 292 ต่อ 195 ให้กำหนดโควตารายการโทรทัศน์ต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ ละคร รายการโชว์ และกีฬา ไม่ให้เกินร้อยละ 50 ของเวลาการแพร่ภาพของสถานีโทรทัศน์แต่ละสถานีในสหภาพยุโรป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สถานีโทรทัศน์ในสหภาพยุโรปจะต้องแพร่ภาพรายการที่ผลิตภายในสหภาพยุโรปอย่างน้อย 50% ของเวลาการแพร่ภาพ

มติดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องวัฒนธรรมยุโรป เพราะผู้นำยุโรปจำนวนไม่น้อย เริ่มหันเหการรุกรานของวัฒนธรรมอเมริกัน ด้วยเหตุที่ธุรกิจโทรทัศน์ระหว่างประเทศถูกครอบงำโดยบริษัทอเมริกัน อีกทั้งสถานีโทรทัศน์ยุโรปจำนวนมากนิยมแพร่ภาพรายการอเมริกัน ผู้นำยุโรปเหล่านี้หวาดผวาว่า วัฒนธรรมยุโรปจะถูกดูดกลืนเข้าสู่กระแสอเมริกานูวัตร์ (Americanization of European Culture) และกลายเป็นวัฒนธรรมอเมริกันในที่สุด

ความหวั่นเกรงการครอบงำของวัฒนธรรมอเมริกันมิได้มีเฉพาะในหมู่ผู้นำยุโรปเท่านั้น ผู้นำประเทศในโลกที่สามจำนวนไม่น้อยไม่ก็มีความรู้สึกร่วมในประเด็นนี้ การปกป้องวัฒนธรรม (Cultural Protectionism) กลายมาเป็นปรากฏการณ์ในการสกัดการแผ่อิทธิพลของวัฒนธรรมอเมริกัน ในนามของการปกป้องวัฒนธรรม รัฐบาลมาเลเซียตรากฎหมายห้ามประชาชนครอบครองจานดาวเทียม ประเทศในโลกที่สามบางประเทศมีนโยบายต่อต้านภาษาของประเทศจักรวรรดินิยม ดังเช่นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส ในอินเดียมีกระบวนการต่อต้านวัฒนธรรม 'แตกด่วน ยัดเร็ว' (Fast Food Culture) หรืออีกนัยหนึ่ง McDonaldization

การปกป้องวัฒนธรรมกลายเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และเกือบทำให้การเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ล้มเหลวในเดือนธันวาคม 2536 เมื่อฝรั่งเศสยื่นกรณที่จะปกป้องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต่อไป แต่แล้วก็ตกลงกันได้ เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยอมถอนเรื่องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ออกจากการเจรจา (Non issue)

เมื่อประชาคมยุโรปตกลงที่จะก้าวไปเป็นยุโรปตลาดเดียว (Single Europe) ในปี 2535 มีการเตรียมแนวนโยบายเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน ในปี 2532 มีการตกลง

หลักการเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ในประชาคมยุโรปว่า จะเป็น 'โทรทัศน์ไร้พรมแดน' (Television Without Frontiers) กล่าวคือ มีการถ่ายทอดโทรทัศน์ข้ามพรมแดนภาคีประชาคมยุโรป แต่เอกสารว่าด้วย 'โทรทัศน์ไร้พรมแดน' มีข้อเสนอสำคัญประการหนึ่งว่า สถานีในสหภาพยุโรป จะถ่ายทอดรายการที่ผลิตนอกประชาคมยุโรปไม่เกิน 50% ของเวลาการเผยแพร่ภาพ ในที่สุดภาคีประชาคมยุโรปตกลงกันได้ว่า การบังคับใช้โควตารายการโทรทัศน์ต่างประเทศจะกระทำในช่วงเวลาอันเหมาะสม นั่นก็หมายความว่า สถานีโทรทัศน์แต่ละสถานีสามารถใช้ดุลพินิจในการจำกัดโควตารายการโทรทัศน์ต่างประเทศได้ ผลปรากฏว่า มีสถานีโทรทัศน์เพียงไม่กี่สถานีที่ดำเนินการตามมาตรการนี้

ในปี 2538 ภาคีสหภาพยุโรปตกลงที่จะขยายอายุข้อตกลงปี 2532 แต่รัฐสภายุโรป ในการประชุมเมื่อกลางเดือนกุมภาพันธ์ 2539 มีมติชนิดที่มีให้สถานีโทรทัศน์แต่ละสถานีใช้ดุลพินิจอีกต่อไป โดยกำหนดมาตรการอย่างเฉพาะเจาะจงว่า รายการโทรทัศน์ที่ผลิตนอกสหภาพยุโรปจะต้องมีไม่เกินร้อยละ 50 ของเวลาการแพร่ภาพ มติของรัฐสภายุโรปดังกล่าวนี้ จะต้องส่งให้รัฐบาลภาคีสหภาพยุโรปแต่ละประเทศพิจารณาต่อไป หากภาคีส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วย มติดังกล่าวนี้ก็จะไม่มีผลบังคับใช้ และสหภาพยุโรปก็จะมีกฎหมายจำกัดรายการโทรทัศน์ต่างประเทศอีกต่อไป

แม้ว่าสเปนเป็นตัวตั้งตัวตีในการเสนอญัตตินี้เข้ารัฐสภายุโรป แต่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ฝรั่งเศสเป็นผู้ผลักดันมาตรการนี้มาโดยตลอด ฝ่ายผู้สนับสนุนหวังเป็นอย่างมากว่า เบลเยียม เยอรมนี และออสเตรีย จะร่วมสนับสนุนญัตตินี้ ส่วนเดนมาร์กและสหราชอาณาจักรเป็นผู้คัดค้านที่แข็งขันมาตั้งแต่ต้น

ฝ่ายผู้สนับสนุนมีความเห็นว่า การกำหนดโควตารายการโทรทัศน์ต่างประเทศเป็นมาตรการที่จำเป็น มิฉะนั้นการผลิตภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ภายในประชาคมยุโรป มิอาจขยายตัวได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิตรายการโทรทัศน์ในสหภาพยุโรปสูงกว่าการเช่ารายการโทรทัศน์อเมริกันถึง 10 เท่า รายการโทรทัศน์อเมริกันสามารถจัดจำหน่ายทั่วโลก จึงขายในราคาถูกลงได้ ด้วยเหตุที่ธุรกิจโทรทัศน์อเมริกันครอบคลุมทุกมุมโลก รายการโทรทัศน์ที่ผลิตขึ้นจึงมีเป้าหมายที่จะเป็น 'รายการของโลก' (global programme) ต้นทุนการผลิตรายการตลกหนักอยู่ที่การผลิตครั้งแรก การขายหรือการให้เช่ารายการเสียต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) เฉพาะค่าใช้จ่ายในการอัดวิดีโอเทปในกรณีรายการแห้ง หรือค่าใช้จ่ายในการถ่ายทอดรายการในกรณีรายการสด ต้นทุนการผลิตรายการถือเป็นต้นทุนที่จมไปแล้ว (sunk cost) ธุรกิจโทรทัศน์อเมริกันจึงสามารถขายหรือให้เช่ารายการในราคาถูกลงได้ เพราะมีจำเป็นต้องขายเต็มตามต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย หากสามารถขายในราคาเท่ากับหรือสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มเพียงเล็กน้อยได้

รายการโทรทัศน์ยุโรปผลิตขึ้นเพื่อสนองผู้ชมภาษาสหภาพยุโรป ส่วนใหญ่มิได้ผลิตขึ้นเพื่อ 'รายการของโลก' ยิ่งรายการที่มีใช้ภาษาอังกฤษด้วยแล้ว ยิ่งมีอาหวังที่จะขายนอกสหภาพยุโรปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ สถานีโทรทัศน์ยุโรปจึงนิยมซื้อรายการอเมริกันมากกว่าที่จะผลิตรายการเอง เพราะต้นทุนแตกต่างกันมาก นอกจากนี้ รายการโทรทัศน์อเมริกันยังมีความสามารถในการจับตลาด เพราะการผลิตรายการค่านึงถึงลำดับความนิยมของผู้ชม รายการโทรทัศน์อเมริกันที่ซื้อมาถ่ายทอดทางสถานีโทรทัศน์ยุโรปจึงได้รับความนิยมอย่างมาก

อุตสาหกรรมภาพยนตร์เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากมาตรการการกำหนดโควต้ารายการโทรทัศน์ต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดมาตรการนี้ช่วยให้ภาพยนตร์ยุโรปมีโอกาสขายทางโทรทัศน์มากขึ้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ยุโรปตกต่ำลงโดยตลอด เพราะมีอาทงานภาพยนตร์อเมริกันได้ แม้รัฐบาลบางประเทศ ดังเช่นฝรั่งเศสและเยอรมนี มีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่อุตสาหกรรมภาพยนตร์ แต่สถานการณ์มิได้กระเตื้องขึ้น ภาพยนตร์ที่ได้ชื่อว่ามีคุณภาพเป็นที่ชื่นชมของชนชั้นสูงและผู้อำนวยการสร้างด้วยกันเอง ไม่สามารถจับตลาดล่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลก็คือ สหภาพยุโรปขาดดุลการค้าเชิงวัฒนธรรมแก่สหรัฐอเมริกา เฉพาะผลิตผลทางโสตทัศนภัณฑ์ (audiovisual products) อันประกอบด้วยภาพยนตร์และดนตรี ทั้งที่เป็นวิดีโอเทป เทปคาสเซตต์ compact discs และ laser discs สหภาพยุโรปต้องขาดดุลสหรัฐอเมริกาถึงประมาณปีละ 4,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

ฝ่ายที่ต่อต้านการจำกัดโควต้ารายการโทรทัศน์ต่างประเทศให้เหตุผลว่า มาตรการดังกล่าวนี้ลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชน และขัดขวางการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ สหราชอาณาจักรเป็นหัวหอกในการคัดค้าน เพราะสหราชอาณาจักรเคยใช้มาตรการเช่นนี้มาก่อนแล้ว แต่การณ์ปรากฏว่า อุตสาหกรรมภาพยนตร์กลับตกต่ำหนักลงไปอีก เพราะคนอังกฤษไม่นิยมชมภาพยนตร์อังกฤษ รัฐบาลอังกฤษปรับเปลี่ยนนโยบายจากการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมาเป็นนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ในปัจจุบัน อังกฤษเป็นศูนย์กลางของธุรกิจโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในยุโรป กล่าวคือ มีโทรทัศน์ถึง 70 ช่องจากจำนวนทั้งหมดในยุโรป 160 ช่อง

เบลเยียมเคยยื่นเคียงข้างอังกฤษในการต่อต้านมาตรการการจำกัดรายการโทรทัศน์ต่างประเทศ แต่แล้วสถานี Coditel ซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์เคเบิลทีวีแห่งเดียวในเบลเยียมก็ถูกยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) ว่าถูกรวบจำโดยรายการของ TBS (= Turner Broadcasting System) มากจนเกินไป

ฝ่ายที่ต่อต้านมาตรการการกำหนดโควต้ารายการโทรทัศน์ต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ามาตรการดังกล่าวนี้จะลดทอนรายการละครน้ำเน่าอเมริกัน (American soaps) ทางสถานีโทรทัศน์ยุโรป แต่รายการที่จะผุดขึ้นแทนก็คือ ละครน้ำเน่ายุโรป (European soaps)

รายการที่มีคุณภาพเชิงวัฒนธรรม รวมทั้งภาพยนตร์ที่ผลิตภายในสหภาพยุโรป มักจะออกอากาศตอนเด็กเมื่อผู้คนส่วนใหญ่เข้านอนแล้ว

ในประเด็นเกี่ยวกับการปกป้องวัฒนธรรม (Cultural Protectionism) หากภาคีสหภาพยุโรปยืนหยัดในเรื่องนี้ ก็ต้องละทิ้งนโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Harmonization Policy) เพราะมีโอกาสไปด้วยกันได้ นโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมเป็นนโยบายระดับสหภาพ และจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อภาคีสหภาพยุโรปทุกประเทศยินยอมทลายกำแพงวัฒนธรรม ส่วนการปกป้องวัฒนธรรมต้องเป็นนโยบายระดับชาติ โดยที่ภาคีแต่ละประเทศสร้างกำแพงปกป้องวัฒนธรรมของตน ในปัจจุบันสหภาพยุโรปประกอบด้วยภาคีสมาชิกที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันมาก ลองเปรียบเทียบกรีซกับสวีเดน ยิ่งสหภาพยุโรปขยายเขตเศรษฐกิจออกไปกว้างขวางมากเพียงใด ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) ก็จะมีมากขึ้น แม้ในปัจจุบันยังยากที่จะระบุได้ว่า อะไรคือวัฒนธรรมร่วมของสหภาพยุโรป ในอนาคต เมื่อสหภาพยุโรปครอบคลุมแอฟริกาเหนือ ตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออก ก็ยิ่งยากขึ้นไปอีกที่จะกล่าวถึงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสหภาพยุโรป

ไม่ว่ามาตรการการจำกัดรายการโทรทัศน์ต่างประเทศจะได้รับความเห็นชอบจากภาคีสหภาพยุโรปหรือไม่ก็ตาม แต่การที่ผู้นำสหภาพยุโรปบางส่วนชูธงการปกป้องวัฒนธรรมย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการรุกคืบของทุนวัฒนธรรมอเมริกัน กระแสอเมริกันวัตรของทุนวัฒนธรรม (Americanization of Cultural Capital) เป็นประเด็นสำคัญในการทำความเข้าใจระบบทุนนิยมโลกปัจจุบัน