

บทความปริทัศน์



ทิศทางและความท้าทายในการเจรจา ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการโทรคมนาคม (TiSA) ในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

DIRECTIONS AND CHALLENGES IN THE NEGOTIATION OF THE TELECOM TRADE IN SERVICES AGREEMENT (TiSA) THE DIGITAL ECONOMY ERA

เฉลิมชัย ทักเกียรติกุล

Chalermchai Kokkeadtikul

สำนักประธานกรรมการและการประชุม

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
กรุงเทพฯ 10400

Secretariat Office of the Chairman and Proceedings Bureau,
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission,
Bangkok 10400 Thailand

Corresponding E-mail : chalermchaik@gmail.com

Received Date August 29, 2019
 Revised Date September 20, 2019
 Accepted Date September 20, 2019

บทคัดย่อ

ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (Trade in Services Agreement หรือ TiSA) เกิดจากการรวมตัวของประเทศสมาชิกจำนวน 23 ประเทศเพื่อเจรจาปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับบริบทในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลหลังจากที่กรอบการเจรจาข้อตกลงองค์การการค้าโลกหยุดชะงักไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ โครงสร้างและบทบัญญัติหลักของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการอิงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก

กิจการโทรคมนาคมถือเป็นภาคบริการที่เป็นยุทธศาสตร์สาขาหนึ่งที่ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (TiSA) ได้บรรจุไว้เป็นภาคผนวก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิกให้มีความโปร่งใส ลดการกีดกันทางการแข่งขันที่ไม่จำเป็น และอิงกลไกตลาดเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของตลาดและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แต่ในปัจจุบันการเจรจาในเรื่องนี้ยังไม่ได้ข้อยุติในหลายประเด็น เนื่องจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการยังขาดความสมดุลในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและเอื้อต่อประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีและกลุ่มบริษัทข้ามชาติด้านเทคโนโลยี ประเทศไทยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกจึงควรต้องมีความพร้อมในการรับมือกับความท้าทายในอนาคตนี้ บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary research)

คำสำคัญ : ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ การเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม ภาคผนวกโทรคมนาคม

Abstract

The Trade in Services Agreement (TiSA) arose from the integration of 23 member countries in order to improve the rules for the liberalization of trade in services between countries after the failure of the World Trade Organization Agreement negotiation. The structure and key provisions of the Service Trade Agreement (TiSA) are mainly based on the General Agreement on Trade in Services (GATS) under the framework of the World Trade Organization (WTO). The Trade in Services Agreement (TiSA) is regarded as the direction of the liberalization of trade in services in digital economy era. Telecommunications is recognized as one of strategic sectors under this Agreement. With the objective to set the rules for liberalization and domestic regulation of member countries to be transparent, eliminate unnecessary regulatory burdens and market-based mechanisms. However, the negotiation of this Agreement is not yet settled since the Agreement lacks a balance in strengthening competitiveness and favors to developed countries and tech giants. Thailand, as a part of the global economy, should therefore be well prepared to handle future challenges. The study was an qualitative study and documentary research.

Keywords : Trade in Services Agreement (TiSA), Liberalization of trade in telecommunication services, Telecommunication Annex

บทนำ

การเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (Trade in Services Agreement หรือ TiSA) ได้รับการเสนอโดยสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียในต้นปี ค.ศ. 2012 การเจรจาการค้าบริการดังกล่าวเกิดจากการตอบสนองต่อการเจรจาที่ยุติลงในเวทีกรอบการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) โดยเฉพาะการเจรจาต่อเนื่องเพื่อขยายขอบเขตการเปิดเสรีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services หรือ GATS) ซึ่งผู้เข้าร่วมในการเจรจาที่เรียกว่ากลุ่มตนเองว่า “กลุ่มพันธมิตรที่ดีของบริการ” (Really good friends of services) และผู้สนับสนุนการเปิดเสรีการค้าบริการได้เรียกร้องอย่างแข็งขันในเรื่องนี้

ข้อตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเสรีการค้าบริการเพิ่มเติมและสร้างกฎเกณฑ์การค้าที่ผูกพันประเทศสมาชิกในบางเรื่องบางประเด็น เช่น การออกใบอนุญาต บริการทางการเงิน บริการโทรคมนาคม

บริการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ บริการขนส่งทางทะเล และบริการวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งอาจมีการอนุญาตให้นักลงทุนและบริษัทต่างชาติเข้าสู่ตลาดได้อย่างเสรีมากขึ้นและต้องการให้มีการประกันว่ารัฐบาลไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ มีการวิจารณ์ว่าการเจรจาในเรื่องดังกล่าวในระยะแรกได้เริ่มต้นประชุมอย่างลับ ๆ และจำกัดผู้เข้าร่วมประชุม ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดของร่างข้อตกลง อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นไม่นานมีข้อมูลเปิดเผย ทำให้เกิดกระแสข่าวโจมตี ประเทศผู้เข้าร่วมเจรจาบางส่วนได้เปิดเผยข้อเสนอและสงวนท่าทีของตนเองเพื่อลดแรงกดดัน คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (European Commission) ได้จัดทำเว็บไซต์เฉพาะสำหรับเรื่องนี้เพื่อลดกระแสเสียตาทนที่โจมตีในเรื่องดังกล่าว แต่การเจรจาข้อตกลงและเนื้อหา ยังคงเป็นความลับเช่นเดิม (European Commission, 2015)

ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ถือเป็นข้อตกลงหลายฝ่าย (Plurilateral agreement) ซึ่งมีประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกเข้าร่วมเจรจา 23 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา ชิลี ได้หวัน โคลอมเบีย คอสตาริกา สหภาพยุโรป ฮองกง ไอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลี ลิกเตนสไตน์ มอริเชียส เม็กซิโก นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ปากีสถาน ปานามา เปรู สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี และสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าประเทศที่เข้าร่วมเจรจามีปริมาณการค้าบริการของโลกประมาณร้อยละ 70 การเจรจาข้อตกลงดังกล่าวเปิดกว้างต่อประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกให้สามารถเข้าร่วมเจรจาได้ทั้งในช่วงระหว่างการเจรจาและหลังจากข้อตกลงมีการลงนามและมีผลใช้บังคับแล้ว การเจรจาอย่างเป็นทางการเริ่มต้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 การประชุมในแต่ละรอบจัดขึ้น ณ กรุงเจนีวา และมีการพลัดเปลี่ยนประธานในการประชุมระหว่างสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ในการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ อิงโครงสร้างและหลักการของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลกเป็นแกนในการเจรจา ปัจจุบันยังคงอยู่ระหว่างการเจรจา และเนื้อหาส่วนใหญ่มีความสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีระดับภูมิภาคอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการเจรจา เช่น ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership Agreement หรือ TPP) หรือข้อตกลงเขตการค้าเสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (Elina, 2015)

ความเป็นมาของการเจรจา

หลังจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีผลใช้บังคับ ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกยังคงเปิดการเจรจาอย่างต่อเนื่องในสาขาโทรคมนาคมและบริการการเงินโดยเกิดการบรรลุข้อผูกพันเฉพาะเพิ่มเติม (Additional Commitments) ซึ่งขยายไปยังประเทศสมาชิกด้วยหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับ ความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment หรือ MFN) และมีความคาดหวังในการเปิดเสรีในการค้าบริการเพิ่มเติมทั้งในรูปของการเจรจาข้อตกลงแบบทวีภาคีแบบหลายฝ่ายหรือแบบพหุภาคีเพื่อเพิ่มข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดในสาขาบริการต่าง ๆ และยกระดับการเปิดเสรีเพิ่มมากขึ้น การเจรจาดังกล่าวได้ถูกผนวก

รวมในวาระการพัฒนาโดฮา (Doha Development Agenda) ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งเกือบจะมีการสรุปผลได้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีย่อย ณ กรุงเจนีวา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2008 แต่การประชุมรอบโดฮาก็ยุติลงเนื่องจากไม่สามารถเจรจาสรุปข้อตกลงว่าด้วยเกษตรและการเข้าสู่ตลาดที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร (Non-Agricultural Market Access) การเจรจาได้ยืดเยื้อออกไปจนกระทั่งเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 ในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 8 ประเทศสมาชิกตระหนักว่าการเจรจาในรอบโดฮาถึงทางตัน จึงกำหนดแนวทางในการบรรลุข้อตกลงชั่วคราวก่อนที่จะมีการสรุปให้ความเห็นชอบข้อตกลงทั้งหมดได้ในลักษณะข้อตกลงฉบับเดียว (Single undertaking) ต่อไปในอนาคต (European Commission, 2015)

ในขณะเดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียได้หันมาเจรจาข้อตกลงการค้าบริการระหว่างประเทศ (International Services Agreement) ที่แยกอิสระจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ส่วนกลุ่มพันธมิตรที่ดีของบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีมุมมองและท่าทีให้มีการขยายขอบเขตและโครงสร้างของข้อตกลงที่เปิดเสรีมากขึ้น รวมทั้งยกระดับการเปิดตลาดและการมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการค้าบริการที่ชัดเจนและโปร่งใสมากขึ้น ทั้งนี้ กลุ่มพันธมิตรที่ดีของบริการได้จัดประชุมหลายครั้งในปี ค.ศ. 2012 เพื่อกำหนดวางโครงสร้างและวัตถุประสงค์ของข้อตกลง สหรัฐอเมริกานำเสนอข้อตกลงการค้าบริการที่แยกต่างหากนอกกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก ในขณะที่สหภาพยุโรปต้องการให้ข้อตกลงดังกล่าวสอดคล้องกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และเชื่อมโยงกับกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก พร้อมมีกลไกอำนวยความสะดวกให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกเข้าร่วมมากขึ้น โดยยังยึดเป้าหมายของกรอบการเจรจาในรอบโดฮา แม้ว่าจะยังคงมีหลายประเด็นที่มีการถกเถียงกันในระหว่างการเจรจา ซึ่งการเจรจาได้ขอยุติเบื้องต้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2012 ว่าการเจรจายอมรับในแนวทาง (Gould, 2014) ดังนี้

- 1) การพัฒนาข้อตกลงใหม่อิงบนพื้นฐานของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการตามข้อเสนอของสหภาพยุโรป พร้อมเปิดช่องทางให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกอื่นสามารถเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ BRICS
- 2) การจัดให้มีรายการเปิดเสรีแบบข้อเสนอที่ยื่นเป็นข้อยกเว้นหรือเงื่อนไข (Negative list) ในเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment หรือ NT) และรายการเปิดเสรีแบบการยื่นเสนอรายการที่จะเปิดตลาด (Positive list) สำหรับการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาต้องการให้เปิดเสรีแบบข้อเสนอที่ยื่นเป็นข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขในทั้งสองประเด็น
- 3) เพื่อผนวกรวมหลักการประกาศแจ้งล่วงหน้าสำหรับกฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic regulation) ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าหลักการแจ้งของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012 กลุ่มพันธมิตรที่ดีของบริการตกลงเริ่มเตรียมการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ เพื่อเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศอย่างก้าวหน้าและจัดทำหลักเกณฑ์เปิดเสรีที่ชัดเจนมากขึ้น การเจรจาแรกเกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 โดยประเทศสมาชิกมีความเชื่อว่าข้อตกลงใหม่นี้จะเป็นเครื่องมือประกันว่าบริบทการแข่งขันจะเท่าเทียมกันในบรรดาประเทศสมาชิก การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินธุรกิจข้ามประเทศง่ายขึ้น มีมาตรฐานระดับโลกใหม่สำหรับการค้าบริการ และในท้ายที่สุดจะผนวกรวมกับกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกในอนาคต (Elina, 2015)

โครงสร้างของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (TiSA)

ปัจจุบันโครงสร้างและเนื้อหาของข้อตกลงและสาขาบริการที่อยู่ภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ยังคงอยู่ระหว่างการเจรจา แต่ประเทศสมาชิกได้ถกเถียงในแทบทุกสาขาบริการที่ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการครอบคลุม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าโครงสร้างของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ อิงรูปแบบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ตั้งแต่เรื่องขอบเขต นิยามศัพท์ หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ รวมทั้งข้อยกเว้น เป็นต้น ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ประกอบด้วยเนื้อหาสี่ส่วน ดังนี้

1. ส่วนที่หนึ่งเป็นกรอบหลักการและพันธกรณีทั่วไป (Framework of General Obligation and Principle) ที่ใช้บังคับการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกและใช้กับการให้บริการทุกรูปแบบซึ่งจัดขึ้นในเขตแดนของสมาชิก โดยได้นำหลักเกณฑ์หลักของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นต้นแบบ แต่มีการเพิ่มเติมหลักการและรายละเอียดบางประการในลักษณะที่เปิดเสรีเพิ่มมากขึ้น (Nigel & Stephen, 2016) ตัวอย่างเช่น

หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้เพิ่มหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีและแนวปฏิบัติการกำกับดูแลที่ดี เช่น การประกาศเผยแพร่กฎที่ใช้บังคับและร่างกฎที่จะเสนอใช้บังคับ โดยต้องมีระยะเวลาเพียงพอในการเสนอแนะความคิดเห็นได้ แต่ก็มีข้อเสนองานและแนวทางหลายในการรับฟังความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสีย เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีแนวทางที่แตกต่างซึ่งยังคงตกลงกันไม่ได้

รัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises) เพิ่มหลักการให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเป็นเจ้าของ กล่าวคือต้องมีความโปร่งใส ส่งเสริมการแข่งขันและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ที่น่าสนใจคือมีการเสนอให้ขยายนิยามให้ครอบคลุมถึงสหกรณ์ด้วย (Cooperatives)

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government procurement) ได้ถกเถียงว่าควรผนวกรวมหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นส่วนเสริมของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลกหรือไม่ แต่ปัจจุบันนี้ถ้อยคำของร่างข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการยังคงคลุมเครือในประเด็นดังกล่าว

2. ส่วนที่สองเป็นตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ประกอบด้วยรายการของแต่ละประเทศสมาชิกที่ยื่นข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitment) หรือเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด (MA) การประคับประคองคนชาติและการเสนอข้อผูกพันเพิ่มเติม ครอบคลุมรูปแบบการให้บริการในทุกสาขาหรือเฉพาะสาขา แต่ในการจัดทำตารางข้อผูกพันได้ใช้แนวทางแบบผสมผสาน (Hybrid approach) ที่ให้ข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดใช้รูปแบบการยื่นเสนอรายการที่จะเปิดตลาด แต่ในขณะเดียวกันข้อผูกพันการประคับประคองคนชาติ ใช้รูปแบบเปิดเสรีเป็นหลัก โดยข้อเสนอที่ยื่นเป็นข้อยกเว้นหรือเงื่อนไข กล่าวคือประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องยื่นรายการผูกพันที่ต้องการยกเว้นการใช้หลักประคับประคองคนชาติไว้ มิฉะนั้นถือว่าต้องเปิดเสรีและใช้หลักประคับประคองคนชาติเป็นหลัก ทั้งนี้ แนวทางการจัดทำตารางข้อผูกพันแบบผสมผสานนี้ถือเป็นก้าวอย่างที่สำคัญในการเปิดเสรีการค้าบริการมากกว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่ใช้รูปแบบการยื่นเสนอรายการที่เปิดเสรีเป็นหลัก ทั้งการเข้าสู่ตลาดและการประคับประคองคนชาติ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับข้อตกลง Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement หรือ TPP) แต่ก็ยังไม่ก้าวหน้าที่จะใช้รูปแบบการยื่นข้อเสนอเป็นข้อยกเว้น ทั้งหมดเหมือนเช่นข้อตกลงการค้าเสรีใหม่ ๆ ที่สหรัฐอเมริกาจัดทำ ทั้งนี้ เนื่องจากการเจรจาการเข้าสู่ตลาดสำหรับการค้าบริการในบางสาขาอาจจะยากในการเริ่มต้นสำหรับบางประเทศ เงื่อนไขเรื่องหลักคงเดิม (Standstill) ที่ห้ามการกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดใหม่และเงื่อนไขเรื่องหลักห้ามย้อนหลัง (Ratchet) ที่ห้ามการนำเสนองานหรืออุปสรรคทางการค้าที่เคยยกเลิกไปแล้วมาใช้อีกครั้ง ยังคงใช้ในการประคับประคองคนชาติกับบริการดังกล่าวหากประเทศสมาชิกได้จัดทำข้อผูกพันเพื่อสร้างพลวัตในการเปิดเสรีเพิ่มขึ้น ในข้อตกลงนี้เงื่อนไขทั้งสองประการยังคงใช้บังคับได้กับข้อจำกัดของการประคับประคองคนชาติ แต่ไม่สามารถใช้ได้กับการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกเห็นด้วยกับการยื่นข้อผูกพันเปิดเสรีที่ดีที่สุด ในข้อเสนอการเข้าสู่ตลาด แนวคิดนี้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากบางประเทศสมาชิกที่ต้องการเปิดเสรีแบบจำกัดค่อยเป็นค่อยไป สหรัฐอเมริกาได้เสนอในระดับเดียวกับข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก แต่ยกเว้นรูปแบบการค้าบริการที่ 4 สำหรับการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาชั่วคราว แต่มีบางประเทศสมาชิกแสดงความกังวลว่าอาจทำให้ประเทศสมาชิกบางประเทศบรรลุข้อสงวนหรือข้อยกเว้นจำนวนมากในตารางข้อผูกพัน (Global Justice Now, 2016)

3. ส่วนที่สามเป็นภาคผนวก (Annexes) ที่ประกอบด้วยหลักการและมาตรฐานร่วมที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและใช้บังคับเฉพาะสาขาของบริการเฉพาะ ปัจจุบันนี้มีร่างข้อตกลงที่เจรจากันในเรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในแต่ละสาขา (Regulatory Discipline) เรียกว่า ภาคผนวก จำนวน 17 ภาคผนวก แม้จะมีการเจรจามาระยะหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังคงไม่มีข้อสรุปอันเป็นที่ยุติว่าร่างภาคผนวกใดบ้างที่จะผนวกกรวมเข้าไปในร่างข้อตกลงด้วย บางภาคผนวกมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกสาขาบริการ เช่น ภาคผนวกความโปร่งใส กฎระเบียบภายใน และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนภาคผนวกที่เหลือส่วนใหญ่เป็นการระบุกฎหรือหลักเกณฑ์ทางการค้าเฉพาะสาขาบริการ เช่น บริการโทรคมนาคม บริการการเงิน หรือการขนส่งทางทะเล เป็นต้น อนึ่ง มีหลักเกณฑ์และภาคผนวกบางสาขาที่มีการยื่นโดยประเทศสมาชิกและได้รับการคัดค้านและวิจารณ์จากหลายกลุ่มหลายฝ่าย ในปัจจุบันก็ไม่ได้มีการบรรจุเป็นภาคผนวกเฉพาะในการเจรจา ตัวอย่างเช่น (Nigel & Stephen, 2016)

บริการสาธารณะ (Public services) กล่าวคือข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการไม่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือลดการกำกับดูแลบริการสาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งประเทศสมาชิกยังคงสามารถรักษาการผูกขาดของหน่วยงานรัฐต่อไปได้และมีอำนาจในการตัดสินใจวิธีการในการกำกับดูแลบริการสาธารณะดังกล่าวได้ โดยมีความชัดเจนกว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

การคุ้มครองการลงทุนและการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนและรัฐ เนื่องจากการเจรจาข้อตกลงหุ้นส่วนการค้าและการลงทุนข้ามแอตแลนติก (The Transatlantic Trade and Investment Partnership หรือ TTIP) ได้มีข้อบ่งชี้ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสร้างความกังวลให้กับบรรดาประเทศสมาชิกที่ไม่ได้เข้าเป็นประเทศสมาชิกในเรื่องการคุ้มครองการลงทุนและการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนและรัฐ แต่ก็มีมีการประกาศยืนยันว่าข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ จะไม่ผนวกเรื่องการคุ้มครองนักลงทุนที่ยอมรับกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและนักลงทุนด้วยระบบอนุญาโตตุลาการตาม International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) ยังใช้กลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐแบบเดิมทั่วไป

การคุ้มครองข้อมูล (Data protection) ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการยังคงให้ความสำคัญคุ้มครองความลับและข้อมูลส่วนบุคคลไว้เช่นเดียวกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกยังคงมีอำนาจและดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองความลับและข้อมูลส่วนบุคคลต่อไปได้

4) ส่วนที่สี่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง โดยมีประเด็นที่เจรจากันในเรื่องความสัมพันธ์ของข้อตกลงนี้กับกรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลกและกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

ภาคผนวกโทรคมนาคม (Telecommunications Annex)

ภาคผนวกโทรคมนาคมของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ต้องการอำนวยความสะดวกการค้าและเปิดตลาดให้เกิดการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมอย่างเสรีมากขึ้น เนื่องจากบริการโทรคมนาคมเป็นหนึ่งในสาขาที่ค่อนข้างจะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการเปิดตลาดจำนวนมากในหลาย ๆ ประเทศ ประกอบกับบริการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการพื้นฐานหลักที่อำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจในสาขาบริการอื่น ๆ ด้วย ข้อตกลงการค้าเสรีในยุคใหม่จึงมักมีการเจรจาข้อบ่งชี้ด้วยหลักเกณฑ์ของสาขาโทรคมนาคมในรายละเอียดด้วย นอกเหนือจากการเข้าสู่ตลาดกิจการโทรคมนาคม ร่างภาคผนวกโทรคมนาคมของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ฉบับเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 ประกอบด้วย 23 มาตรา มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้ (Wikileaks, 2015)

1. ขอบเขต (Scope) (Article 1) การเจรจาประเด็นเรื่องขอบเขตยังคงไม่ได้ข้อยุติว่าพันธกรณีตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (TiSA) ควรใช้บังคับกับมาตรการเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะหรือบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Services) เท่านั้น

เหมือนข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือควรขยายให้ครอบคลุมรวมถึงมาตรการเกี่ยวกับบริการเสริม (Value-Added Services) ด้วย เนื่องจากปัจจุบันนี้เกิดบริการโทรคมนาคมใหม่จำนวนมากและเริ่มมีอิทธิพลในตลาดระดับโลกเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีเสียงคัดค้านโดยอ้างว่าหากขยายให้ครอบคลุมบริการเสริมและการให้คำจำกัดความแบบปลายเปิดอาจส่งผลต่อการตีความในอนาคตเนื่องจากนวัตกรรมและบริการใหม่อาจถูกตีความให้อยู่ภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการทันทีโดยอัตโนมัติ ซึ่งประเทศสมาชิกต้องผูกพันตามหลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ ซึ่งอาจทำให้ประเทศสมาชิกมีปัญหาหรือข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลหรือจำกัดเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดตามความเหมาะสมและจำเป็นของเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่บริษัทผู้ประกอบการจัดตั้งอยู่ในประเทศหรือไม่ได้เป็นผู้พัฒนาหรือเจ้าของเทคโนโลยี ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

2. การเปิดตลาดบริการโทรคมนาคม (Openness of Telecommunication services markets)

(Article 2) ภาคผนวกโทรคมนาคมได้วางหลักการว่าประเทศสมาชิกไม่ควรกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องจำนวนสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ เงื่อนไขห้ามกิจการร่วมค้า (Joint venture) เงื่อนไขการจัดตั้งบริษัทภายในประเทศ และเงื่อนไขข้อจำกัดจำนวนใบอนุญาต เป็นต้น เว้นแต่กรณีเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต้องอำนวยความสะดวกและไม่เลือกปฏิบัติต่อบริการโทรคมนาคมข้ามพรมแดน ซึ่งน่าจะเป็นแนวโน้มของเทคโนโลยีและตลาดบริการโทรคมนาคมและรูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ ในปัจจุบัน เช่น บริการบนโครงข่ายโทรคมนาคมหรือบริการ Over the Top (OTT)

3. หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications regulatory body) (Article 3)

บทบัญญัติในเรื่องนี้เป็นการประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดว่าหน่วยงานกำกับดูแลโทรคมนาคมของประเทศต้องแยกต่างหากจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม (ของรัฐ) และต้องไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือมีบทบาทในการดำเนินการหรือบริหารในผู้ให้บริการโทรคมนาคม นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมมีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมหรือหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อระงับข้อพิพาทในประเด็นที่เกิดจากภาคผนวก ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องมีคำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษร หากปฏิเสธไม่ดำเนินการระงับข้อพิพาท โดยผู้ยื่นคำขอมีสหิทธิขอทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานของรัฐได้ และคำตัดสินของหน่วยงานกำกับดูแลและกระบวนการต้องมีความเป็นกลางต่อทุกคนในตลาด

4. ทางเลือกเทคโนโลยี (Technology choice) (Article 4) ในประเด็นนี้ไม่มีความเห็นที่เป็น

ฉันทามติในข้อเสนอว่าผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องสามารถเลือกเทคโนโลยีที่ต้องการใช้ในการให้บริการ แต่ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดทางเลือกเทคโนโลยีได้ด้วยมาตรการที่จำเป็นเพื่อตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมาตรการดังกล่าวไม่ได้เตรียมการยอมรับหรือใช้ในลักษณะที่สร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้า และหากประเทศสมาชิกออกมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการใช้เทคโนโลยีหรือมาตรฐานทางเทคนิคเฉพาะเจาะจง หรือจำกัดความสามารถของผู้ประกอบกิจการในการเลือกใช้เทคโนโลยี ประเทศสมาชิกต้องออกเป็นกฎลายลักษณ์อักษร (Rule-making basis) มีใช่ออกในลักษณะคำสั่งทางปกครอง

เช่น การออกกฎเรื่องการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุ คุณภาพการให้บริการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือการคุ้มครองให้เกิดการใช้งานคลื่นความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ มีบางประเทศเสนอให้ระบุว่าประเทศสมาชิกมีสิทธิในการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายสาธารณะที่ชอบธรรมไว้

5. ความยืดหยุ่นในการกำกับดูแล (Regulatory flexibility) (Article 5) เป็นข้อบทที่สหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเสนอให้ประเทศสมาชิกกำกับดูแลโดยอิงกลไกตลาด เพราะเชื่อมั่นว่าการกำกับดูแลที่ออกแบบที่ดีเป็นหัวใจสำคัญของตลาดโทรคมนาคมที่มีการแข่งขัน แต่ก็ยอมรับว่ากิจการโทรคมนาคมมีความแตกต่างกันในการกำกับดูแลแต่ละบริการหรือตลาดย่อย จึงอนุญาตผ่อนผันให้ประเทศสมาชิกมีความยืดหยุ่นหรือดุลพินิจในการกำกับดูแล โดยอาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละตลาดย่อย เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในตลาดย่อยได้ โดยอาจผ่อนปรนหรือยกเว้นการกำกับดูแลในบริการบางประเภทก็ได้ ซึ่งมีหลายประเทศสนับสนุนหลักการดังกล่าว แต่มีการเสนอเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนหลายข้อเสนองังยังไม่เป็นที่ยุติ

6. การอนุญาต (Licenses) (Article 6) ตามภาคผนวกโทรคมนาคม หากผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการ โดยประเทศสมาชิกต้องประกันว่าข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์กระบวนการ ระยะเวลา และเงื่อนไขในการอนุญาตต้องมีการเปิดเผยเป็นการทั่วไป มีความเป็นกลาง และโปร่งใส ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตสามารถขอเหตุผลหากมีการปฏิเสธการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

7. ความโปร่งใส (Transparency) (Article 7) ภาคผนวกโทรคมนาคมได้กำหนดเพิ่มหลักการและแนวคิดความโปร่งใสโดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องประกาศเปิดเผยกฎและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ตั้งแต่อัตราค่าบริการ เงื่อนไขทางเทคนิค เงื่อนไขและขั้นตอนกระบวนการออกใบอนุญาต การใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย และกระบวนการระงับข้อพิพาท เป็นต้น ซึ่งเป็นการเสริมบทบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสในข้อตกลงหลักและในภาคผนวกความโปร่งใสให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิกอื่นมีโอกาสนำเสนอให้ข้อคิดเห็นต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่จะออกใหม่ก่อนเนื่องจากกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การกำกับดูแลดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ประกอบการต่าง ๆ ได้

8. การระงับข้อพิพาท (Resolution of disputes) (Article 8) บทบัญญัติตามภาคผนวกประกันให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะมีสิทธิยื่นข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับภาคผนวกนี้ได้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องมีคำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษรหากมีการปฏิเสธคำร้องขอ และหากกฎหมายของประเทศดังกล่าวมีระบบการอุทธรณ์ ผู้ประกอบการที่ร้องเรียนสามารถยื่นขออุทธรณ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐได้

9. การเข้าถึงและใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ (Access to and use of public telecommunications services) (Article 9) บทบัญญัติในข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการกำหนดให้ประเทศสมาชิกประกันสิทธิของผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกในความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึง

ผู้ให้บริการโทรคมนาคม ธนาคาร และค้าปลีก เป็นต้น รวมทั้งผู้ประกอบการของคนในชาติและต่างชาติในการเข้าถึงและใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะบนพื้นฐานที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติในสาขาบริการที่มีการผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพัน ถ้อยคำดังกล่าวสอดคล้องกับภาคผนวกโทรคมนาคมของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นสามารถเข้าถึงและใช้บริการโทรคมนาคมแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional access and use) โดยการประกันว่าโครงข่ายและบริการเปิดให้บริการเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลายประเด็นที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปโต้แย้งในบางประเด็น นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้มีข้อยกเว้นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเพื่อให้รัฐบาลสามารถป้องกันการให้บริการในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน แต่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้รวมในข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ เพราะเท่ากับเป็นการให้ใช้ภาคผนวกได้อย่างอิสระ แต่ยอมให้ประเทศสมาชิกกำหนดข้อยกเว้นไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะรายประเทศ

10. การให้บริการและการเรียกเก็บค่าบริการวางจรเข้า (Provisioning and pricing of leased circuits services) (Article 10) ปัจจุบันวงจรเช่ากลายเป็นการสื่อสารที่สำคัญของผู้ประกอบการทั่วไป รวมทั้งการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตสาธารณะ ซึ่งสหรัฐอเมริกายื่นข้อเสนอกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ในประเทศสมาชิกต้องให้บริการวางจรเข้าแก่ผู้ประกอบการกิจการของประเทศสมาชิกอื่น เช่น ธนาคาร ประกันภัย ขนส่งพัสดุ การค้าปลีก และบริษัทประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตบนพื้นฐานที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ และต้องเปิดให้บริการเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ให้บริการวางจรเข้ากับบริการโทรคมนาคมสาธารณะในอัตราอิงต้นทุนและอิงความสามารถในการให้บริการ อัตราอิงต้นทุนหมายความว่าอิงต้นทุน (Cost-oriented rate)

11. พันธกรณีการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) (Article 11) โดยมีการกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่าย มีหน้าที่ต้องให้บริการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ประกอบการรายอื่นของประเทศสมาชิกอื่นในการเชื่อมต่อในอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผลไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมกับผู้ให้บริการรายที่สามภายในประเทศ บทบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับสัญญาเชิงพาณิชย์ระหว่างผู้ให้บริการและการจัดการกับปัญหาข้อมูลที่อ่อนไหวทางการค้าพร้อมให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งมีความกังวลในประเด็นเรื่องถ้อยคำว่าความสมเหตุสมผลที่อาจมีประเด็นการตีความในเรื่องอัตราค่าบริการเชื่อมต่อโครงข่ายและวงจรเช่า

12. การขายต่อบริการ (Resale) (Article 12) ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เสนอว่าควรกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการขายต่อบริการในกิจการโทรคมนาคมสาธารณะเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติหรือกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่ไม่สมเหตุสมผล พร้อมทั้งประกันว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องเสนอขายต่อบริการแก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมในอัตราที่สมเหตุสมผล และให้บริการเช่นเดียวกันกับที่ให้บริการลูกค้าปลายทางของตนเอง แต่ประเทศสมาชิกมีความยืดหยุ่นในการกำหนดประเภทของบริการที่จะขายต่อบริการได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำหนดพันธกรณีเรื่องขายต่อบริการคือการคุ้มครองการลงทุนแก่ผู้ประกอบการที่ให้บริการถึงผู้บริโภคโดยตรงและเป็นการส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องการขายบริการหรือสินค้าที่หลากหลายโดยใช้โครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้ประกอบการรายใหญ่

13. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นหรือการแยกองค์ประกอบโครงข่าย (Access to essential facilities/Unbundling of network elements) (Article 13) ภาควิชาโทรคมนาคมได้เสนอสองแนวทางในการประกันว่าผู้ประกอบการรายใหญ่มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นและองค์ประกอบของโครงข่ายในเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งมีการเสนอสองแนวทาง กล่าวคือในแนวทางหนึ่งคือการเพิ่มข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกมีดุลพินิจในการยกเว้นหน้าที่ดังกล่าวในกรณีที่มีการทบทวนของนิยามตลาดแล้วพบว่าไม่มีความจำเป็นในการบรรลุการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานกำกับดูแลอาจพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นที่ต้องเปิดให้บริการ สำหรับแนวทางที่สองนั้นหน่วยงานกำกับดูแลอาจพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นโดยอิงวัตถุประสงค์การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพและวัตถุประสงค์นโยบายอื่นประกอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งสหภาพยุโรปได้ผลักดันแนวทางที่สอง

ความแตกต่างหลักระหว่างสองประการเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นและองค์ประกอบของโครงข่ายแบบแยกส่วน ประการแรกมีบางประเทศเสนอว่าให้องค์กรกำกับดูแลสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องมีหน้าที่เสนอบริการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกแบบแยกส่วนบนเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล ไม่เลือกปฏิบัติ และโปร่งใส และอัตราค่าบริการอิงต้นทุน แต่ประเทศสมาชิกสามารถพิจารณาองค์ประกอบที่เปิดให้บริการและผู้ให้บริการสามารถได้รับบริการองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตามแนวทางที่สองนี้ หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เปิดให้บริการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นแบบแยกส่วน แต่ไม่ได้รับบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าถึงได้ และไม่ได้ระบุว่าใครมีอำนาจกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องปฏิบัติต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมจากประเทศสมาชิกอื่นอย่างน้อยเช่นเดียวกับบริษัทสาขาหรือบริษัทในเครืออย่างทั่วไป การให้บริการ อัตราค่าบริการ และคุณภาพของบริการ ซึ่งเป็นข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเด็นการให้บริการแบบแยกส่วนเป็นข้อเรียกร้องหลักจากภาคอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมที่ต้องการให้มีการประกันว่าให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถเลือกบริการหรือองค์ประกอบของโครงข่ายที่ต้องการเข้าถึงและใช้บริการได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องถูกบังคับให้ซื้อบริการในส่วนที่ไม่ต้องการหรือไม่ใช้บริการด้วย โดยหน่วยงานกำกับดูแลโทรคมนาคมสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องจัดให้มีบริการองค์ประกอบโครงข่ายแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายอื่นในลักษณะแยกส่วนประกอบและเงื่อนไขสมเหตุสมผล โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติและอัตราค่าบริการอิงต้นทุน อย่างไรก็ตาม พันธกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นไปโดยอัตโนมัติ หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจกำหนดให้มีการเปิดเผยบริการและอัตราค่าบริการขององค์ประกอบของโครงข่าย ซึ่งเป็นข้อเสนอของชิลีและญี่ปุ่น และอีกแนวทางหนึ่งกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องเสนอให้บริการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นของโครงข่ายบนพื้นฐานแบบแยกส่วน เพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการไม่ต้องซื้อบริการหรือองค์ประกอบของโครงข่ายที่ไม่ต้องการใช้งาน ซึ่งเป็นข้อเสนอของสหภาพยุโรป แคนาดา ญี่ปุ่น และนอร์เวย์ ซึ่งสหรัฐอเมริกา ชิลี และเปรูคัดค้าน (Wikileaks, 2015)

14. การปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายใหญ่ (Treatment of major suppliers) (Article 14) วางหลักการให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดมิให้มีการเลือกปฏิบัติในการให้บริการกับผู้ประกอบการรายอื่นแตกต่างจากผู้ประกอบการในเครือข่ายหรือในกลุ่ม รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าบริการและคุณภาพของบริการ รวมทั้งข้อมูลการเชื่อมต่อทางเทคนิคด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพันธกรณีเชื่อมต่อโครงข่ายสำหรับผู้ให้บริการรายใหญ่ (Interconnection obligations relating to major suppliers) ไว้เป็นการเฉพาะด้วย (Article 16) เพื่อประกันว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องไม่เลือกปฏิบัติและใช้อำนาจเหนือตลาดในการกีดกันการแข่งขัน ซึ่งหลักการสอดคล้องและไม่แตกต่างจากเอกสารอ้างอิงของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

15. การปกป้องการแข่งขัน (Competitive safeguards) (Article 15) ซึ่งระบุให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดในการดำเนินการที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน เช่น การอุดหนุนข้ามสาขาหรือสินค้า การใช้ข้อมูลของคู่แข่งโดยมิชอบ หรือการกีดกันมิให้ข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นและข้อมูลทางการค้าที่จำเป็นแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคม บทบัญญัตินี้คล้ายคลึงกับเอกสารอ้างอิงของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งบทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันแนวปฏิบัติที่กีดกันการแข่งขัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อผู้บริโภคแต่ที่น่าสนใจคือ บทบัญญัตินี้ไม่ได้ใช้บังคับกับผู้ประกอบการสื่อสารคมนาคมหรือบริการอินเทอร์เน็ตรายใหญ่ เช่น บริษัทกูเกิล แอปเปิล อเมซอน และเฟซบุ๊ก เป็นต้น

16. บริการเคเบิลใต้ทะเลและสิ่งอำนวยความสะดวกบนฝั่ง (Undersea cables and landing facilities and services) (Article 17) การเชื่อมต่อโครงข่ายเคเบิลใต้ทะเลเป็นประเด็นใหม่ที่มีการเจรจาอย่างจริงจังและในปัจจุบันกลายเป็นบริการที่สำคัญในยุคอินเทอร์เน็ต เนื่องจากเคเบิลใต้ทะเลถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมต่อระหว่างประเทศตามชายฝั่ง สหภาพยุโรปได้เสนอแนวทางดังนี้ แนวทางที่หนึ่ง ประเทศสมาชิกต้องประกันให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิกอื่นสามารถเข้าถึงบริการเคเบิลใต้ทะเลและสิ่งอำนวยความสะดวกบนฝั่ง บนเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ ในครั้งแรกสหรัฐอเมริกาสนับสนุนแนวทางดังกล่าว แต่ต่อมาได้เพิกถอนท่าที แนวทางที่สอง หากผู้ประกอบการรายใหญ่ในบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นผู้ควบคุมสิ่งอำนวยความสะดวกเคเบิลใต้ทะเลและไม่มีทางเลือกที่เป็นไปได้ในทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ (เนื่องจากการผูกขาดโดยธรรมชาติ) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องให้บริการแก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจากประเทศสมาชิกอื่นในการเข้าถึงและเชื่อมต่ออุปกรณ์และใช้สถานที่ร่วมกัน (Collocation) ของอุปกรณ์ในการเข้าถึงสถานีบนฝั่ง โดยต้องให้บริการบนเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งอัตราค่าบริการที่อิงต้นทุน รวมทั้งต้องไม่มีการบังคับพ่วงขายบริการอื่นของผู้ประกอบการรายใหญ่ด้วย ซึ่งในครั้งแรกสหรัฐอเมริกาก็สนับสนุนต่อมาก็ถอนแล้วนำเสนอแนวทางที่สามของตนเอง กล่าวคือหากผู้ประกอบการรายใหญ่ในบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศควบคุมสิ่งอำนวยความสะดวกเคเบิลใต้ทะเลและไม่มีทางเลือกที่เป็นไปได้ในทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจประเทศสมาชิกต้องประกันว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ให้บริการสถานีเชื่อมต่อบนฝั่งสำหรับผู้ประกอบการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิกอื่น โดยต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เรื่องวงจรเช่าและ

การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังเสนอขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงสิทธิในการวาง บำรุงรักษา และซ่อมแซมสายเคเบิลใต้ทะเลด้วย (Wikileaks, 2015)

17. บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal service) ภาคผนวกเขียนคล้ายกับเอกสารอ้างอิงโทรคมนาคม (Reference paper) โดยระบุว่าประเทศสมาชิกมีอิสระในการกำหนดประเภทของบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่จะดำเนินการ แต่ต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นกลางในการแข่งขัน รวมทั้งต้องประกันว่าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานไม่สร้างภาระมากกว่าความจำเป็นในการบรรลุเป้าหมายสาธารณะ เนื่องจากเกรงว่าประเทศสมาชิกจะเลือกปฏิบัติพันธกรณีให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงระหว่างผู้ประกอบการภายในชาติและต่างชาติ หรือผู้ประกอบการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Article 18)

18. การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลน (Allocation and use of scarce resources) (Article 19) ภาคผนวกนี้ได้กำหนดทรัพยากรที่ขาดแคลนไว้ว่าหมายความรวมถึงคลื่นความถี่วิทยุ (Frequencies) เลขหมายโทรคมนาคม (Numbers) และสิทธิแห่งทาง (Rights-of-Way) ซึ่งประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องบริหารกระบวนการในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรดังกล่าวด้วยความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเหมือนกับเอกสารอ้างอิงโทรคมนาคม แต่ในภาคผนวกได้ขยายหลักการเพิ่มเติมในรายละเอียดเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุและเลขหมายโทรคมนาคม ตัวอย่างเช่น ในประเด็นคลื่นความถี่วิทยุ ประเทศสมาชิกต้องเปิดเผยสถานะของคลื่นความถี่วิทยุที่มีการจัดสรรแล้ว แต่ยังคงสิทธิในการปกปิดข้อมูลการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการใช้งานของรัฐบาล นอกจากนี้ ในกรณีมีการจัดสรรเพื่อวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ กระบวนการจัดสรรควรต้องเปิดกว้างและโปร่งใส โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะภาพรวมด้วย เช่น การส่งเสริมการแข่งขัน โดยต้องใช้แนวทางอิงตลาดในการจัดสรร เช่น การประมูล ทั้งนี้ประเทศกำลังพัฒนาได้สงวนท่าที โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในลักษณะที่กำหนดว่ามาตรการในการจัดสรรและบริหารคลื่นความถี่ เช่น เพื่อวัตถุประสงค์จำกัดจำนวนใบอนุญาต ต้องไม่ถูกพิจารณาว่าขัดต่อพันธกรณีการเข้าสู่ตลาด เพื่อรักษาสิทธิในการกำหนดนโยบายในการบริหารคลื่นความถี่วิทยุได้อย่างยืดหยุ่น

สำหรับประเด็นเรื่องเลขหมายโทรคมนาคมนั้น ประเทศสมาชิกต้องให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมทุกรายของประเทศสมาชิกที่จัดตั้งภายในประเทศเข้าถึงเลขหมายโทรคมนาคมได้อย่างไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ลดทอนคุณภาพของการให้บริการในเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ ที่น่าสนใจคือการเพิ่มเติมหลักการโอนย้ายเลขหมายโทรคมนาคม (Number portability) ที่ถือว่าเป็นมาตรการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด แต่ในการเจรจา ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ต้องการความยืดหยุ่นว่าไม่ใช่ต้องอนุญาตให้โอนย้ายเลขหมายได้ทุกกรณีหรือทุกบริการ แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางเศรษฐศาสตร์ด้วย และมีประเด็นที่น่าสนใจว่าเลขหมายอินเทอร์เน็ตโปรโตคอล (IP Addresses) และอินเทอร์เน็ตโดเมนเนม (Internet domain names) ซึ่งเป็นทรัพยากรโทรคมนาคมในการให้บริการอินเทอร์เน็ต แต่ดำเนินการโดย ICANN ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้ถูกผนวกไว้ในบทบัญญัตินี้ แม้มีการเรียกร้องจากประเทศกำลังพัฒนา (Wikileaks, 2015)

19. การโรมมิ่งโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างประเทศ (International mobile roaming) (Article 20) หลักการในเรื่องนี้ถือเป็นประเด็นใหม่เนื่องจากในปัจจุบันค่าบริการของบริการโรมมิ่งโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างประเทศมีอัตราที่สูงและมีปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการค้าในภาพรวม ในภาคผนวกนี้จึงกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องพยายามร่วมมือในการส่งเสริมให้มีอัตราค่าบริการโรมมิ่งที่สมเหตุสมผลและโปร่งใสเพื่อยกระดับการค้าและสวัสดิการผู้บริโภค ทั้งนี้ มีข้อเสนอเพิ่มว่าให้ประเทศสมาชิกสามารถเลือกดำเนินมาตรการที่ส่งเสริมการแข่งขันและสร้างความปลอดภัยในการเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าว เช่น การเปิดเผยข้อมูลอัตราค่าบริการและการลดอุปสรรคในการใช้เทคโนโลยีทางเลือก เป็นต้น ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อสรุปในหลักการและถ้อยคำของบทบัญญัติประเด็นนี้ได้

20. มาตรฐานและองค์การระหว่างประเทศ (International standards and organizations) (Article 21) โดยได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกยอมรับความสำคัญของมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสามารถทำงานร่วมกันได้ในระดับโลก รวมทั้งควรสนับสนุนมาตรฐานทางเทคนิคที่พัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunications Union หรือ ITU) หรือองค์การระหว่างประเทศด้านมาตรฐาน เป็นต้น

21. ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation) (Article 22) มีประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาเสนอให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การส่งเสริมการรู้เท่าทันเทคโนโลยีดิจิทัล การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการพัฒนาเทคโนโลยี หรือข้อมูลการกำกับดูแล เป็นต้น แต่ก็ยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน

ข้อวิจารณ์และความท้าทายของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (TiSA)

ปัจจุบันนี้มี 50 ประเทศที่เข้าร่วมเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งมีสัดส่วนมูลค่าประมาณร้อยละ 70 ของตลาดบริการของโลก โดยมีเป้าประสงค์ร่วมในการยกระดับการเปิดเสรีการค้าบริการเพิ่มขึ้นกว่ากรอบข้อตกลงที่มีอยู่เดิมในปัจจุบัน และยิ่งขยายขอบเขตการเปิดเสรีไปยังสาขาบริการใหม่ ๆ ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจามาจากหลากหลายภูมิภาค และมีความแตกต่างในระดับของการพัฒนา จึงทำให้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการมีความน่าสนใจและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางหรือสร้างความกังวลแก่ประเทศต่าง ๆ ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาจส่งผลกระทบต่อประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจาหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีความเสี่ยงจะเสียประโยชน์จากการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติทางการค้าบริการได้ ที่น่าสนใจคือในการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการไม่รวมประเทศยักษ์ใหญ่ที่กำลังมีอิทธิพลในการค้าบริการ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย บราซิล อาร์เจนตินา

รัสเซีย และแอฟริกาใต้ เป็นต้น จึงอาจทำให้เกิดความไม่สมดุลในระบบการค้าบริการโลกและมีการเจรจาต่อรองในภายหลังภายใต้กรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกที่มีความยากลำบากมากขึ้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโลกในระยะยาว นอกจากนี้มีประเทศสมาชิกบางประเทศเสนอให้มีการสร้างกลไกประสานงานระหว่างข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการกับข้อตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ข้อตกลง TTIP ข้อตกลง TPP หรือข้อตกลงเขตการค้าเสรีอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและลดความขัดแย้งหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากพันธกรณีในการเปิดเสรีของแต่ละข้อตกลงอาจมีความแตกต่างกันและอาจมีความขัดแย้งกันในบางกรณี (International Trade Union Confederation, 2016)

2. ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเรียกร้องให้เพิ่มเติมหลักการรองรับการพัฒนาและการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของประเทศกำลังพัฒนาให้มีความชัดเจนและยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อจะช่วยดึงดูดให้ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ พิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนาคต รวมทั้งการเชื่อมโยงบางแง่มุมของการดำเนินการของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ กับบทบัญญัติการให้ความช่วยเหลือสำหรับประเทศกำลังพัฒนาภายใต้กรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมข้อตกลงดังกล่าว

3. ที่ผ่านมามีความพยายามลือบบ้างจากภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทเทคโนโลยีดิจิทัลข้ามชาติรายใหญ่และกลุ่มพันธมิตรอุตสาหกรรมบริการที่เสนอว่าข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ควรมีพันธกรณีครอบคลุมบริการใหม่ ๆ เพื่อจะได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติในการเข้าถึงตลาด รวมทั้งยึดหลักการการเข้าถึงและใช้โครงข่ายโทรคมนาคมโดยไม่มีเงื่อนไข สำหรับการเจรจาเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดนั้น เนื่องจากเทคโนโลยีดิจิทัลได้กำลังเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจอย่างมาก การผนวกรวมของความสามารถของคอมพิวเตอร์ ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) บริการคลาวด์คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีโครงข่ายโทรคมนาคมยุคใหม่ได้ก่อให้เกิดตลาดใหม่และสร้างโอกาสอย่างมากและหลากหลายในอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่มีอยู่ กลายเป็นระบบเศรษฐกิจดิจิทัลเกิดกลไกตลาดที่อิงบนบริการแพลตฟอร์ม (Platform) ที่สามารถเชื่อมต่อและให้บริการกับกลุ่มต่าง ๆ ของผู้ใช้บริการจนกลายเป็นมีบทบาทสำคัญและมีผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดและห่วงโซ่อุปทานของหลายอุตสาหกรรมและบริการที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ดังนั้นการยื่นข้อเสนอเปิดเสรีบริการ โดยเฉพาะในสาขาโทรคมนาคม สาขาคอมพิวเตอร์ สาขาการเงิน รวมทั้งสาขาอื่น ๆ ที่เทคโนโลยีดิจิทัลมีอิทธิพลหรือมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินธุรกิจ ซึ่งมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกันในหลายสาขา ประเภทบริการ และรูปแบบของการให้บริการ จึงต้องมีการพิจารณาและวางกลยุทธ์ใหม่ในการจัดทำข้อเสนอในตารางข้อผูกพันเฉพาะ เพราะผู้ประกอบการแพลตฟอร์มดิจิทัลสามารถให้บริการแทบทุกบริการข้ามประเทศผ่านแพลตฟอร์มของตนเองอย่างสะดวก รวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดภายในประเทศอย่างมาก ดังนั้น ประเทศสมาชิกควรมีการพิจารณาเปิดเสรีบริการ (โดยเฉพาะการจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ) ตามบริบทของการพัฒนาวัฒนธรรมและเทคโนโลยี รวมทั้งรูปแบบการให้บริการดิจิทัลใหม่ ๆ เพื่อมิให้เป็นการสร้างอุปสรรคหรือภาระอันเกินควรต่อการค้าบริการโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ กลุ่มผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลรายใหญ่ได้พยายามเสนอประเด็นในการเจรจาว่าในยุคดิจิทัลนั้น ผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลควรมีสถานะตามกฎหมายในการให้บริการได้ในทุกประเทศทั่วโลก โดยไม่จำเป็น

ต้องมีบริษัทประกอบการจัดตั้งภายในประเทศและมีอุปสรรคต่าง ๆ ให้น้อยที่สุดสำหรับการให้บริการข้ามพรมแดน แต่ในอีกแง่หนึ่งหลายประเทศก็มีความกังวลในประเด็นเรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลและใช้ประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัล การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดเก็บภาษี การใช้โครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม การไม่ใช้เนื้อหาหรือแรงงานภายในประเทศ การผูกขาดแข่งขันทางการค้า และการขาดอำนาจในการกำกับดูแล เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวข้างต้นยังคงไม่มีความชัดเจนและมีหลักการบางอย่างกระจายไปตามข้อบทและภาคผนวกต่าง ๆ เช่น ภาคผนวกพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (Sherry, Alexandros & Jimena 2016) (Jane, 2017)

4. ภาคผนวกโทรคมนาคมกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคผนวกนี้ครอบคลุมสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่รายเดิมในตลาดที่ต้องรับประกันการเข้าถึงและใช้โครงข่ายโทรคมนาคมในอัตราที่สะท้อนต้นทุนแก่ผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลใหม่ที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่อันดับโลกของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาจึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งจากแนวทางการกำกับดูแลของบรรดาประเทศสมาชิกที่ต้องการควบคุมกำกับดูแลและสร้างเงื่อนไขจำกัดการประกอบกิจการของผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลในบางประเด็น มีการวิจารณ์ว่าเป็นหลักการของภาคผนวกโทรคมนาคมและการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เอื้อต่อบริษัทข้ามชาติที่ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลค่อนข้างมาก (Jane, 2017) นอกจากนี้ ด้วยรูปแบบการให้บริการในปัจจุบันนี้ ผู้ให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัลส่วนใหญ่จัดตั้งและมีสถานประกอบกิจการของต่างประเทศ แต่ให้บริการข้ามพรมแดนและเป็นผู้ให้บริการที่มีสัดส่วนตลาดรายใหญ่ รวมทั้งมีอำนาจเหนือตลาดในประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลในหลายเรื่อง เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การมีอำนาจครอบงำตลาด การจัดเก็บภาษีหรือการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับการบรรจุหรือผนวกรวมเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาข้อกังวลดังกล่าวแต่ประการใด

5. ในภาพรวมข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เสริมสร้างอำนาจให้แก่บริษัทข้ามชาติ (Multinational corporations) มากขึ้นในการมีอำนาจควบคุมเศรษฐกิจและขยายตลาดด้วยการลดอำนาจของรัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแล เพราะเน้นแต่การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าและเปิดกว้างโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบทางลบที่อาจเกิดแก่ผู้บริโภคและผู้ใช้แรงงาน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการขาดความชัดเจนในประเด็นที่หลายฝ่ายกังวลว่าเป็นการลดอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกมากเกินไป เช่น บริการสาธารณะ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฎระเบียบภายในประเทศ หรือการคุ้มครองข้อมูล เป็นต้น ประกอบกับความไม่ชัดเจนดังกล่าวเนื่องมาจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ กำหนดมิให้ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาเปิดเผยเนื้อหาในระหว่างกระบวนการเจรจา แม้หลายประเทศสมาชิกได้มีการออกกฎหมายหรือไม่มีบทบัญญัติหรือหลักการที่กล่าวมาข้างต้นในการเจรจา (Jane, 2017)

6. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ถูกออกแบบให้สอดคล้องกับกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) แม้จะมีใช้เป็นข้อตกลงหลายฝ่าย (Plurilateral agreement) ภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเป็นทางการ แต่มีเจตนาจะเปิดให้บรรดาประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกสามารถเข้าร่วมได้ในภายหลังเมื่อข้อตกลงเจรจาสำเร็จและมีผลใช้บังคับ เมื่อจำนวนสมาชิกขององค์การการค้าโลกมีจำนวนมากเพียงพอ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกได้ ในการเจรจาดังกล่าว มีหลายประเด็นที่ยืดเยื้อไม่สามารถตกลงกันได้ ในเวทีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการก็สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ประกอบกับพัฒนาการด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการและบริบทการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ไปอย่างมาก บรรษัทข้ามชาติรายใหญ่ในวงการเทคโนโลยีดิจิทัลยังคงพยายามผลักดันข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือเป็นทิศทางการเปิดเสรีการค้าบริการของโลกในอนาคต ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลกควรต้องเตรียมการศึกษาและประเมินผลกระทบของข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งอาจจะมีผลกระทบเกิดขึ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในอนาคตอันเกิดจากข้อตกลงดังกล่าว (International Trade Union Confederation, 2016)

7. พันธกรณีและหลักเกณฑ์ของภาคผนวกโทรคมนาคมภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการได้ขยายขอบเขตและยกระดับการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม ทั้งในเชิงของการเข้าสู่ตลาดและการกำกับดูแล เพื่อส่งเสริมการแข่งขันมากกว่าพันธกรณีและหลักเกณฑ์ภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยเฉพาะการกำหนดให้ประเทศสมาชิกประกันการเข้าถึงและการใช้งานโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมภายในประเทศสมาชิกโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งอาจนำไปสู่การขาดความสมดุลในการแข่งขันทั้งด้านโทรคมนาคมและบริการอื่น ๆ เนื่องจากในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล บริการสื่อสารและบริการอื่น ๆ สามารถให้บริการผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมข้ามประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็วและได้รับความนิยมทั่วโลก โดยเฉพาะบริการ Over The Top ละบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทรายใหญ่ของสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าและบริการของประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก เนื่องจากบริการออนไลน์ดังกล่าวสามารถทดแทนบริการโทรคมนาคมและบริการดังกล่าวได้ และมีแนวโน้มจะผูกขาดตลาดในอนาคต ในขณะที่ประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศไทยยังขาดความชัดเจนทั้งทางด้านนโยบายและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับบริการดังกล่าว เนื่องจากเป็นบริการข้ามพรมแดนและผู้ให้บริการมิได้มีสถานประกอบการกิจการภายในประเทศ จึงไม่ได้เป็นผู้รับใบอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งผู้ประกอบการภายในประเทศยังขาดความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและทักษะในการให้บริการเทคโนโลยีดิจิทัล จึงนำไปสู่การเสียเปรียบในการแข่งขันและต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและบริการของผู้ประกอบการรายใหญ่ของต่างประเทศ ในประเด็นนี้ ยังไม่มีการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศอย่างจริงจังและเป็นทางการ แม้จะมีบางประเทศได้ริเริ่มออกนโยบายและหลักเกณฑ์กำกับดูแลในเรื่องนี้ ประเทศไทยในฐานะอาเซียนในปีนี้ ควรนำเรื่องดังกล่าวมาเจรจาทันทีเพื่อผลักดันวาระในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศต่อไป

8. เดิมรูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมมักเป็นการให้บริการภายในประเทศเป็นหลัก ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องเข้ามาตั้งสถานประกอบกิจการภายในประเทศที่จะให้บริการในลักษณะการลงทุนภายในประเทศ (Investment) หรือรูปแบบที่สาม (Mode 3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลและวางหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดในการลงทุนและการให้บริการได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบความตกลงระหว่างประเทศ แต่ปัจจุบันด้วยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและโทรคมนาคมทำให้รูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมและบริการอื่น ๆ สามารถให้บริการข้ามพรมแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้ผู้ประกอบการบริการดิจิทัลรายใหญ่ของต่างประเทศสามารถเข้ามาให้บริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือข้อจำกัดอันเข้มงวดของรัฐได้ซึ่งกลายเป็นช่องว่างในการควบคุมกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดสภาพการแข่งขันที่ไม่สมดุลอันทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมภายในประเทศเสียเปรียบค่อนข้างมากเพราะต้องแบกรับต้นทุนการกำกับดูแลมากกว่าและบางบริการก็เป็นคู่แข่งโดยตรง ซึ่งบทบาทส่วนใหญ่ของภาคผนวกโทรคมนาคมของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ส่งเสริมและสนับสนุนรูปแบบของการค้าบริการข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าสู่ตลาดและการให้บริการ ดังนั้นผู้ประกอบการโครงข่ายโทรคมนาคมน่าจะมีรายได้ลดลงและขาดแรงจูงใจในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เข้มงวด โดยมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการหลักต่อผู้ประกอบการต่างชาติโดยไม่เลือกปฏิบัติ สมเหตุสมผล และที่สำคัญคืออัตราค่าบริการต้องสะท้อนต้นทุน ในขณะที่บริการดิจิทัล บริการ Over The Top หรือบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลได้เปรียบในการแข่งขันเพราะไม่ได้ถูกกำกับดูแลภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างประเทศและมีต้นทุนที่ต่ำกว่าจากการกำกับดูแลอย่างใดก็ตาม ด้วยบริบทการแข่งขันในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานและส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global value chain) ในระบบเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการโครงข่ายโทรคมนาคมและผู้ให้บริการอื่นต้องปรับกลยุทธ์ในการแข่งขันและการให้บริการ โดยรัฐและผู้ประกอบการภายในประเทศควรพัฒนาระบบการให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลภายในประเทศขึ้น (Local champion) สร้างบริบทการแข่งขันที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลภายในประเทศ และวางมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อสร้างสมดุลการแข่งขันภายในประเทศ รวมทั้งการมีมาตรการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยทั้งด้านการพัฒนานวัตกรรม สนับสนุนทางการเงิน และพัฒนาทักษะและความรู้ทรัพยากรมนุษย์ด้วย

unสรุป

ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ถูกออกแบบมาเพื่อเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศในระดับโลก โดยการกำหนดพันธกรณีการเปิดตลาดและวางหลักเกณฑ์ที่มีผลผูกพันเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าบริการ การเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2012 และในตอนแรกมีเป้าหมายที่จะจัดทำและสรุปข้อตกลงให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นปี ค.ศ. 2016 แต่ก็ยังคงไม่บรรลุเป้าหมายมีหลายประเด็นที่ยึดเยื้อไม่สามารถสรุปได้ ประกอบกับประเทศยักษ์ใหญ่หันไปมุ่งเน้นการเจรจาข้อตกลงเปิดเสรีระดับภูมิภาคแทน แต่หลักการและเนื้อหาของข้อตกลงต่าง ๆ ดังกล่าวก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก จึงเป็นทิศทางของการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการในอนาคตที่หลายฝ่ายเฝ้าจับตาอยู่

ที่ผ่านมากิจการโทรคมนาคมถือเป็นภาคบริการที่มีการเปิดเสรีค่อนข้างมากอยู่แล้วภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ แต่ในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล ธุรกิจโทรคมนาคมและภาคบริการสาขาอื่น ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล ดังนั้น เนื่องจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ มุ่งเน้นการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมด้วยการกำกับดูแลบริการโครงข่ายโทรคมนาคมเข้มงวด เพื่อส่งเสริมบริการโทรคมนาคมเสริมและบริการข้ามพรมแดนซึ่งนำไปสู่ความไม่สมดุลในการแข่งขันภายในประเทศกำลังพัฒนา จึงเป็นความท้าทายในการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการที่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าสามารถตกลงกันเพื่อยกระดับการเปิดเสรีที่ยังคงเป็นปัญหาอุปสรรคอยู่ พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ กำลังเผชิญอยู่ในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลและบริการใหม่ได้สร้างความปั่นป่วนกับภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลของรัฐบาลที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทันเพื่อสร้างความสมดุลและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันขึ้นใหม่ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ประเทศไทยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการค้าโลกก็ควรต้องเตรียมความพร้อมรับมือกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงของโลกด้วย

บรรณานุกรม

- Elina, V. (2015). *The Trade in Services Agreement (TISA): An end to negotiations in sight?*, Retrived from European Parliament, Directorate-General For External Policies, Policy Department website: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570448/EXPO_IDA%282015%29570448_EN.pdf
- European Commission. (2015). *Report of the TISA negotiation round*. Retrieved from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153917.15.pdf
- Global Justice Now. (2016). *What is TISA and why do we need to stop it?*. Retrieved from <http://www.globaljustice.org.uk/resources/what-tisa-and-why-we-need-stop-it>
- Gould, E. (2014). *The Really Good Friends of Transnational Corporations Agreement*. Retrieved from Public Services International website: http://www.worldpsi.org/sites/default/files/documents/research/report_tisa_eng_lr2.pdf Introduction
- International Trade Union Confederation. (2016). *All About TISA: Everything you didn't know about the Trade in Services Agreement*. Retrieved from https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-tisa-report_en.pdf
- Jane, K. (2017). *The Trouble with TISA. The Trade in Services Agreement and how it threatens transport workers' rights*. Retrieved from the International Transport Workers' Federation (ITF) and Friedrich-Ebert-Stiftung website: <https://tradejusticeunions.org/2018/05/resources/reports/the-trouble-with-tisa-the-trade-in-services-agreement-and-how-it-threatens-transport-workers-rights/>
- Jane, K. (2017). *TISA: the leaked core text*. Retrieved from https://wikileaks.org/tisa/analysis/Analysis-of-20150424_Core-Text/page-1/#pagination.
- Nigel, C., & Stephen, E. (2016). *Crafting an Innovation-Enabling Trade in Services Agreement*. Retrieved from Information Technology and Innovation Foundation website : <https://itif.org/publications/2016/06/06/crafting-innovation-enabling-trade-services-agreement>
- Sherry, S., Alexandros, R. & Jimena, S. (2016). *Implications of the Trade in Services Agreement (TISA) for Developing Countries*. [Discussion Paper]. Retrieved from German Development and Institute <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/implications-of-the-trade-in-services-agreement-tisa-for-developing-countries/>
- Wikileaks. (2015). *Initial Analysis of TISA Telecommunications Annex. (July 2, 2015)*. Retrieved from https://wikileaks.org/tisa/analysis/Analysis-of-201504_Annex-on-Telecommunications-Services/page-1/#pagination