



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การเจรจาการค้าด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
ในองค์การการค้าโลก

(โครงการผลกระทบทางเศรษฐกิจส่วนรวมของ
การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อประเทศไทย)

โดย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มีนาคม 2543



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**การเจรจาการค้าด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
ในองค์การการค้าโลก**

(โครงการผลกระทบทางเศรษฐกิจส่วนรวมของ
การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อประเทศไทย)

ผู้วิจัย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มีนาคม 2543

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนชุดการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบทางเศรษฐกิจส่วนรวมของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อประเทศไทย” ซึ่งเป็นที่มาของการวิจัยเรื่อง “การเจรจาการค้าด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลก” ฉบับนี้

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในรายงานฉบับนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงกรอบในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในเวทีองค์การการค้าโลก โดยจะศึกษาถึงความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันเช่น กรอบการเจรจาการค้าด้านบริการ หรือ “แกตส์” (GATS) และพันธกรณีของประเทศไทยในความตกลงดังกล่าว

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงประเด็นต่าง ๆ ที่จะถูกหยิบยกขึ้นมาในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในเวทีองค์การการค้าโลกในอนาคต เช่น ปัญหาว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าตามความหมายของความตกลงว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ “แกตต์” (GATT) หรือไม่ ควรมีการจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้าดิจิทัลทางอินเทอร์เน็ตหรือไม่ ควรมีวิธีการประเมินราคาของสินค้าดิจิทัลอย่างไร กรอบการเจรจาของแกตส์จะสามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้หรือไม่ และการค้าบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด

ต่อประเด็นที่ว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าตามความหมายของความตกลงว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีศุลกากรและการค้าหรือไม่นั้น ผลการศึกษาพบว่า ผู้แทนของรัฐสมาชิกหลายแห่งเชื่อว่าสินค้าดิจิทัลซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่สามารถจับต้องได้แตกต่างจากสินค้าทั่วไป การซื้อขายสินค้าดิจิทัลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจึงไม่ใช่ “การนำเข้าสินค้า” ตามคำจำกัดความของแกตต์ซึ่งหมายถึงการนำเข้าสินค้าทางกายภาพเท่านั้น นอกจากนี้รหัสสินค้าตามระบบฮาร์โมไนซ์ซึ่งใช้ลักษณะทางกายภาพของสินค้าในการจัดกลุ่มก็ไม่สามารถใช้ได้กับสินค้าดิจิทัลซึ่งจับต้องไม่ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ยังไม่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกันว่า ควรมีการขยายเวลาในการยกเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้าดิจิทัลที่มีอยู่ในปัจจุบันต่อไปเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวร โดยสหรัฐอเมริกาต้องการผลักดันให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการถาวร ในขณะที่ประชาคมยุโรปและมาเลเซียก็เสนอให้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการชั่วคราว เช่นเดียวกับประเด็นวิธีการประเมินราคาของสินค้าดิจิทัลซึ่งยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัด

ต่อประเด็นที่ว่ากรอบการเจรจาของแกตส์จะสามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้หรือไม่นั้น คณะมนตรีการค้าบริการขององค์การการค้าโลกสรุปว่ากรอบการเจรจาของแกตส์ในปัจจุบันสามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยไม่มีความจำเป็นต้องสร้างกรอบในการเจรจาขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเพียงวิธีหนึ่งในการค้าบริการเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่ยังไม่มีข้อยุติก็คือ การค้าบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นการค้าบริการในรูปแบบใดระหว่างการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 (mode 1) ซึ่งเป็นรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดนจากรัฐสมาชิกหนึ่งไปยังรัฐสมาชิกอีกแห่งหนึ่ง (cross border supply) เช่นสำนักงานกฎหมายในต่างประเทศให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในประเทศไทยทางโทรศัพท์ หรือรูปแบบที่ 2 (Mode 2) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ใช้บริการในประเทศเดินทางไปใช้บริการในต่างแดน (overseas consumption) เช่นนักธุรกิจไทยเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อเปิดบัญชีเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกากับธนาคารต่างประเทศ หรือเป็นการค้าบริการในรูปแบบอื่นๆ

การตีความว่าการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นบริการในรูปแบบที่ 1 หรือรูปแบบที่ 2 จะมีผลกระทบต่อข้อผูกพันในแกตส์ของประเทศไทยที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ หากตีความว่าการค้าสินค้าดิจิทัลเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 แล้ว ประเทศไทยจะมีข้อผูกพันในการเปิดเสรีในบริการสาขาต่างๆ หลายสาขา การตีความให้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นการค้าบริการในรูปแบบดังกล่าวจึงมีผลทำให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในสาขาต่าง ๆ มากกว่าที่คิดไว้เมื่อลงนามในข้อผูกพันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ถูกตีความเป็นการให้บริการในรูปแบบที่ 1 ประเทศไทยจะมีพันธกรณีในการเปิดเสรีน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยได้ให้ข้อผูกพันในการเปิดให้มีการเข้าถึงตลาดเฉพาะในบริการที่ปรึกษาด้านการบริหาร บริการที่เกี่ยวข้องกับบริการประกันชีวิต บริการที่ปรึกษาทั่วไป และบริการโอนและการประมวลข้อมูลการเงินเท่านั้น

ต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลไทยควรสนับสนุนแนวทางการตีความให้การค้าสินค้าดิจิทัลเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 เนื่องจากการค้าดังกล่าวมีลักษณะเป็นการค้าข้ามพรมแดนมากกว่าการใช้บริการในต่างประเทศ นอกจากนี้ข้อผูกพันของประเทศไทยในการค้าบริการในรูปแบบดังกล่าวก็ยังคงมีน้อย เราจึงยังมีสิทธิเลือกที่จะเปิดเสรีเฉพาะในสาขาบริการที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ในขณะที่เราจะมีพันธกรณีในการเปิดเสรีอย่างกว้างขวาง หากการค้าในรูปแบบดังกล่าวถูกตีความว่าเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2

การศึกษาการเจรจาการเปิดเสรีสาขาบริการในเวทีองค์การการค้าโลกยังทำให้ทราบว่าที่ผ่านมาการเจรจามักเป็นการเจรจาในรายสาขาบริการ ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถแลกเปลี่ยนข้อผูกพันข้ามบริการได้ ต่อประเด็นนี้ผู้วิจัยเสนอว่า ผู้แทนการเจรจาของไทยควรผลักดันให้การเจรจาการค้าบริการรอบต่อไปเป็นการเจรจาพร้อมกันในหลายสาขาบริการเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสต่อรองมากขึ้น

นอกจากนี้รัฐบาลไทยควรผลักดันให้คณะกรรมการการค้าและการพัฒนาเร่งศึกษาผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนาในรายละเอียด เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไป

บทคัดย่อ

นอกเหนือจากประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแล้ว ประเด็นที่สำคัญที่สุดในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์คือ การตีความว่าการค้าบริการต่าง ๆ เช่น การปรึกษาปัญหาสุขภาพ หรือการปรึกษาทางธุรกิจผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด คำถามดังกล่าวเกิดจากปัญหาในการตีความว่าการที่ผู้บริโภคในประเทศหนึ่งใช้บริการต่าง ๆ เช่นการปรึกษาปัญหาสุขภาพซึ่งให้บริการโดยผู้ประกอบการในต่างประเทศนั้นเป็นการเดินทางไปในไซเบอร์สเปซ (cyberspace) เพื่อใช้บริการในต่างประเทศหรือเป็นการที่ผู้ประกอบการต่างประเทศให้บริการข้ามมายังประเทศของผู้รับบริการ เนื่องจากเราไม่สามารถระบุได้ว่าผู้บริโภคและผู้ประกอบการนั้นพบกันที่ตำแหน่งทางกายภาพใด

ผู้วิจัยเสนอว่าควรตีความให้การค้าบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นการที่ผู้ประกอบการต่างประเทศให้บริการข้ามมายังประเทศของผู้รับบริการ แทนที่จะตีความว่าผู้บริโภคเดินทางไปในไซเบอร์สเปซเพื่อใช้บริการในต่างประเทศ เนื่องจากในการเจรจาที่ผ่านมาประเทศไทยได้เปิดเสรีบริการแบบการบริโภคในต่างประเทศไว้มาก่อนข้างมาก การตีความให้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นบริการในรูปแบบดังกล่าวจึงจะมีผลทำให้เกิดการเปิดเสรีเร็วเกินไปและทำให้เกิดผลกระทบที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า

Abstract

The most important trade negotiation issue on E-Commerce in WTO is the issue of liberalization of service sectors. One of the most important questions to be addressed is whether online service provisions, i.e., professional and financial services, should be considered as mode 1 (cross-border supply) or mode 2 (oversea consumption) services.

Some US scholars suggested that online service should be considered as a mode 2 rather than a mode 1 service. This is because in the Uruguay Round, commitments in mode 2 were clearly more liberal than those in mode 1. Therefore, classifying online services as mode 2 services will automatically result in a very liberal trade regime for E-Commerce, which will benefit service exporting countries, most notably the US. Consumers will also gain from a liberal regime.

However, we argued that such liberalization will bring about a more open trade regime than that foreseen by member states at the time commitments are made during the Uruguay Round negotiation. In our report, we suggest that an online service be classified as a mode 1 service, in which case further negotiation is required for liberalization.

สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	1
บทที่ 2	กรอบการเจรจา พันธกรณี และข้อผูกพันในองค์การการค้าโลก	4
บทที่ 3	ประเด็นการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ใน องค์การการค้าโลก	16
บทที่ 4	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	26

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาในการเจรจาด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลก

การเจรจาเรื่องการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลกนั้นมีจุดเริ่มจากการประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 1998 ในการประชุมครั้งนั้นได้มีการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์โลก (Declaration on Global Electronic Commerce) ซึ่งมีสาระสำคัญสองประการ คือ

1. ให้ประเทศสมาชิกยึดหลักการที่จะไม่จัดเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้าดิจิทัลซึ่งส่งผ่านทางอินเทอร์เน็ตจนกว่าจะมีการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งต่อไป
2. ให้คณะมนตรีทั่วไป (General Council) จัดตั้งโครงการ (work program) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นด้านการค้าที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยพิจารณาถึงการดำเนินการขององค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อคณะมนตรีทั่วไปได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวแล้วก็ได้มอบหมายให้แก่หน่วยงาน 4 แห่งคือคณะมนตรีการค้าสินค้า (Council of Trade in Goods) คณะมนตรีการค้าบริการ (Council of Trade in Services) คณะมนตรีว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Council for Trade-related Intellectual Property Rights) และ คณะกรรมการการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development) ให้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ และจัดทำรายงานเสนอต่อคณะมนตรีทั่วไป เพื่อเตรียมการสำหรับการประชุมระดับสุดยอดครั้งที่ 3 ที่นครซีแอตเติล สหรัฐอังกษิตัน สหรัฐอเมริกา ในปี 1999

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษาประเด็นในการเจรจาต่างๆ ได้แก่

- คณะมนตรีการค้าสินค้าได้รับมอบหมายให้ศึกษาว่า ควรมีการเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้าดิจิทัลหรือไม่ และหากควรจัดเก็บภาษี จะประเมินราคาสินค้านักงกล่าวอย่างไร
- คณะมนตรีการค้าบริการได้รับมอบหมายให้ศึกษาว่ากรอบการเจรนาด้านการค้าบริการที่มีอยู่สามารถรองรับการเจรจาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้เพียงพอหรือไม่ โดยให้วิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์สามารถจัดอยู่ในรูปแบบการค้าบริการ (mode of services) ที่มีอยู่ 4 รูปแบบได้หรือไม่
 2. ถ้าได้ควรจัดอยู่ในรูปแบบการค้าบริการใด และถ้าไม่ได้ควรมีการกำหนดรูปแบบการค้าบริการใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะหรือไม่
 3. การผนวกการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้าในกรอบการเจรจาของแกตส์ (GATS) จะมีผลกระทบต่อข้อผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการที่รัฐสมาชิกให้ไว้อย่างไร
- คณะมนตรีว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าได้รับมอบหมายให้ศึกษาประเด็นปัญหาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่อยู่ในรูปลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้าสำหรับสินค้าที่มีการค้าผ่านอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นสินค้ากายภาพและที่เป็นสินค้าดิจิทัลที่สามารถดาวน์โหลด (download) จากเว็บไซต์ได้
 - คณะกรรมการการค้าและการพัฒนาได้รับมอบหมายให้ศึกษา
 1. ผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะผลกระทบต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนแนวทางในการส่งเสริมให้ธุรกิจดังกล่าวได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
 2. การเพิ่มบทบาทของประเทศกำลังพัฒนาในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคม การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการเคลื่อนย้ายบุคลากร
 3. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการผนวกประเทศกำลังพัฒนาเข้าสู่ระบบการค้าพหุภาคี
 4. ผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อธุรกิจค้าปลีก
 5. ผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศกำลังพัฒนา

1.2 โครงสร้างของรายงาน

รายงานนี้แบ่งออกเป็น 4 บท บทแรกเป็นบทนำซึ่งสรุปภูมิหลังของการเจรจาด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลก บทที่ 2 จะสรุปหลักและวิธีการเจรจาในองค์การการค้าโลก โดยเฉพาะข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการการค้าบริการ (GATS) ตลอดจนสาระสำคัญของพันธกรณีและข้อผูกพันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตามเนื่องจากรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวมีค่อนข้างมาก บทที่ 2 จะสรุปเนื้อหาเหล่านั้นเพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจการวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไปเท่านั้น

บทที่ 3 ของรายงานจะเป็นการสรุปสาระสำคัญของรายงานความก้าวหน้าของโครงการศึกษาของคณะมนตรีทั่วไปในประเด็นการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรและการประเมินราคาสินค้าดิจิทัล และการผนวกการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เข้าในกรอบของการเจรจาการค้าบริการ ตลอดจนการทำที่ของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในบางประเด็น บทที่ 4 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายจะเสนอแนะแนวทางในการเจรจาในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย

บทที่ 2 กรอบการเจรจา

พันธกรณี และข้อผูกพันในองค์การการค้าโลก

ในบทนี้ผู้วิจัยจะสรุปหลักและวิธีการในการเจรจาในองค์การการค้าโลก โดยจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการกรอบในการเจรจาด้านการค้าสินค้าและการค้าบริการ พันธกรณีและข้อผูกพันในองค์การการค้าโลกซึ่งเกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

2.1 หลักการในการเจรจาในองค์การการค้าโลก

หลักการสำคัญของการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลกคือ การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกัน หรือระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติกับผู้ประกอบการภายในประเทศ การเจรจาเพื่อเปิดเสรีตลาดการค้าและบริการในองค์การการค้าโลกจึงยึดหลักของการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favoured Nation หรือ MFN) ซึ่งเป็นหลักการเปิดเสรีโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างรัฐสมาชิก และการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ซึ่งเป็นหลักการเปิดเสรีโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติกับผู้ประกอบการในประเทศ หลักการไม่เลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ทั่วไปแม้จะมีเงื่อนไขบางประการที่เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกขอยกเว้นจากการปฏิบัติตามหลัก MFN ได้¹

2.2 พันธกรณีจากความตกลงว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าสินค้า (GATT)

พันธกรณีและข้อผูกพันในแกตต์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ส่วนที่เป็นพันธกรณีทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการเจรจาและการปฏิบัติตามข้อผูกพันรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และกฎกติกาของการค้าระหว่างประเทศ
2. ส่วนที่เป็นข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละรัฐสมาชิกในการลดอุปสรรคทางการค้าในรายสินค้าเช่น การปรับลดอัตราภาษีศุลกากร การยกเลิกระบบโควต้า และการลดการอุดหนุนที่ขัดกับข้อกำหนดในความตกลงว่า

¹ ข้อยกเว้นจากหลัก MFN ในการเจรจาการค้าสินค้ามีสามประการ ประการแรก รัฐสมาชิกสามารถให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่เรียกว่า GSP แก่สมาชิกซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาได้ ประการที่สองสมาชิกของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เช่น สหภาพยุโรป (EC) หรือเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN) สามารถให้สิทธิพิเศษทางการค้าสินค้าและบริการแก่สมาชิกในกลุ่มได้ โดยจะต้องไม่ลดสิทธิทางการค้าให้แก่รัฐสมาชิกที่มีได้เป็นสมาชิกของกลุ่มเศรษฐกิจดังกล่าว ประการที่สาม ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) ซึ่งเกิดจากการตกลงหลายฝ่าย กำหนดว่าเฉพาะรัฐสมาชิกที่ยอมรับข้อตกลงเท่านั้นที่จะสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ต่างๆจากการยอมรับข้อตกลงต่างๆ ร่วมกันได้

ด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้เป็นต้น ข้อผูกพันในส่วนนี้จะเป็นไปตามตารางข้อผูกพันที่รัฐสมาชิกให้ไว้ในการเจรจารอบอุรุกวัยเมื่อปี 1994

2.3 กรอบและวิธีการเจรจาในข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)

กรอบและลักษณะการเจรจาการค้าบริการโดยทั่วไป

กรอบในการเจรจาด้านการค้าบริการจะซับซ้อนกว่ากรอบในการเจรจาการค้าสินค้า เนื่องจากมีการเจรจาหลายรูปแบบ และการบังคับใช้เงื่อนไขของการไม่เลือกปฏิบัติซึ่งไม่เคร่งครัดเท่ากับในกรณีของการค้าสินค้า ลักษณะพิเศษของกรอบในการเจรจาการค้าบริการที่แตกต่างจากกรอบในการเจรจาการค้าสินค้าที่สำคัญมี 4 ประการดังต่อไปนี้

1. การเจรจาการค้าบริการมีหลายรูปแบบทั้งที่เป็นการเจรจาพหุภาคี (multilateral) ซึ่งรัฐสมาชิกทุกรายต้องเข้าร่วมเจรจาและการเจรจาหลายฝ่าย (plurilateral) ซึ่งรัฐสมาชิกสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมการเจรจาหรือไม่ก็ได้²
2. การเจรจามีทั้งที่ยึดหลักการของการประติบัติชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และหลักต่างตอบแทน (reciprocity) สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้หลักต่างตอบแทนมากที่สุด เช่นใช้ในการเจรจาในสาขาโทรคมนาคมและการเงิน³ การเจรจาดังกล่าวจึงแตกต่างจากการเจรจาในแอกดต์ซึ่งยึดหลัก MFN อย่างเคร่งครัด
3. เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถยกเว้นจากการปฏิบัติตามหลักการของการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งได้ภายใต้เงื่อนไขที่กว้างกว่าในกรณีของการค้าสินค้า ทำให้มีรัฐสมาชิกหลายแห่งขอข้อยกเว้นเพื่อเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเลือกเปิดเสรีให้แก่บางประเทศหรือใช้หลักต่างตอบแทนกดดันให้รัฐสมาชิกอื่นลดการกีดกันการแข่งขันจากต่างประเทศ

² การเจรจาการค้าบริการในอดีตที่ผ่านมา มีใน 5 สาขาได้แก่ การเงิน การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ โทรคมนาคม และการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา การเจรจาในสาขาเหล่านี้เป็นการเจรจาหลายฝ่าย

³ สหรัฐอเมริกาขอยกเว้นจากการปฏิบัติตามหลัก MFN สำหรับบริการสื่อสารผ่านดาวเทียม เพื่อที่จะกดดันให้แคนาดายกเลิกข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์เคเบิลต่างชาติต้องผลิตรายการในประเทศตามสัดส่วนที่กำหนด ส่วนในกรณีบริการทางการเงินนั้น สหรัฐอเมริกาประกาศที่จะยึดหลักการเปิดเสรีแบบต่างตอบแทนในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคาร ซึ่งส่งผลให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ต่างยื่นขอข้อยกเว้นเช่นกัน การเจรจาพหุภาคีในสาขาบริการนี้จึงล้มเหลวลง เงื่อนไขในทำนองเดียวกันนี้ยังพบในการเจรจาบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications) ซึ่งมีข้อสรุปเมื่อปี 1997 ให้เป็นการเปิดเสรีแบบต่างตอบแทน กล่าวคือรัฐสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดตลาดของรัฐสมาชิกอื่นก็ต่อเมื่อได้เปิดเสรีตลาดของตนแล้วเท่านั้น

4. หลักการของการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (national treatment) ในแกตส์เป็นข้อผูกพันเฉพาะรัฐสมาชิก ไม่ได้เป็นพันธกรณีทั่วไปดังเช่นในแกตต์ ซึ่งหมายความว่า โดยทั่วไปแล้วรัฐสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการต่างชาติในการค้าบริการได้ ยกเว้นในกรณีที่รัฐสมาชิกได้ให้ข้อผูกพันที่จะไม่เลือกปฏิบัติไว้
5. การเจรจาในภาคบริการมิได้ครอบคลุมทุกสาขาบริการ แต่ครอบคลุมเฉพาะสาขาที่กำหนดตามบัญชี (positive list) นอกจากนี้การเจรจาในแต่ละสาขาก็จะดำเนินไปโดยเอกเทศ ทำให้รัฐสมาชิกไม่สามารถเจรจาแลกเปลี่ยนหรือสร้างเงื่อนไขผูกพันในการเปิดเสรีข้ามบริการได้ ความสามารถในการต่อรองระหว่างรัฐสมาชิกจึงค่อนข้างจะจำกัด ทำให้รัฐสมาชิกที่คิดว่าเสียเปรียบจากการเปิดเสรีเลือกที่จะไม่เข้าร่วมในการเจรจา หรือเข้าเจรจาแต่ให้ข้อผูกพันที่จำกัด

รูปแบบของการเจรจาที่หลากหลายและการผ่อนปรนเงื่อนไขว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการเจรจาการค้าบริการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการจูงใจให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมเจรจา ในขณะที่ความแตกต่างทางความคิดระหว่างกลุ่มรัฐสมาชิกในเรื่องของระดับในการเปิดเสรีทำให้เกิดแนวทางการเจรจาที่ยืดหยุ่นต่างตอบแทน ความซับซ้อนเหล่านี้อาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการเจรจาพหุภาคีของแกตต์ที่ยืดหยุ่นของการไม่เลือกปฏิบัติ

วิธีการเจรจาการค้าบริการในรายสาขา

ในการเจรจาการค้าบริการในแต่ละสาขานั้นรัฐสมาชิกจะต้องยื่นข้อผูกพันเฉพาะ (specific commitment) โดยแยกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือการให้ข้อผูกพันที่จะประกันการเข้าถึงตลาด (market access) ให้แก่ผู้ประกอบการต่างชาติ ส่วนที่สองเป็นการให้ข้อผูกพันในการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (national treatment) โดยการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการในประเทศ

การประกันเข้าถึงตลาดหมายถึงการที่ผู้ประกอบการต่างประเทศสามารถเข้ามาแข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชนในประเทศได้อย่างเสรี รัฐสมาชิกที่ยื่นข้อผูกพันในการประกันการเข้าถึงตลาดจะต้องยกเลิกอุปสรรคต่าง ๆ ที่จำกัดการแข่งขันในตลาดเช่น การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ การจำกัดรูปแบบองค์กรที่สามารถให้บริการได้เช่น การจำกัดเฉพาะบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศหรือบริษัทร่วมทุนกับรัฐ การตั้งเงื่อนไขว่าด้วยการร่วมลงทุน ตลอดจนการจำกัดสัดส่วนของหุ้นส่วนต่างชาติ เป็นต้น

แม้ว่าข้อผูกพันในการเข้าถึงตลาดจะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการต่างชาติสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการภายในประเทศได้ก็ตาม ข้อผูกพันดังกล่าวก็ไม่ได้รับรองว่าผู้ประกอบการ

ต่างชาติจะสามารถแข่งขันภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับผู้ประกอบการภายในประเทศเช่นผู้ประกอบการภายในประเทศอาจได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษี หรือได้รับสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจ้างของภาครัฐ การให้ข้อมูลพื้นฐานในการประดิษฐ์คิดค้นเป็นการรับรองว่านอกจากผู้ประกอบการต่างชาติจะสามารถเข้ามาแข่งขันได้แล้ว การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการภายในประเทศจะต้องมีความเสมอภาคอีกด้วย

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการกำหนดรูปแบบ (mode) ในการค้าบริการระหว่างประเทศ 4 รูปแบบเพื่อรองรับภาคบริการสาขาต่าง ๆ ดังนี้ (ดูภาพที่ 2.1)

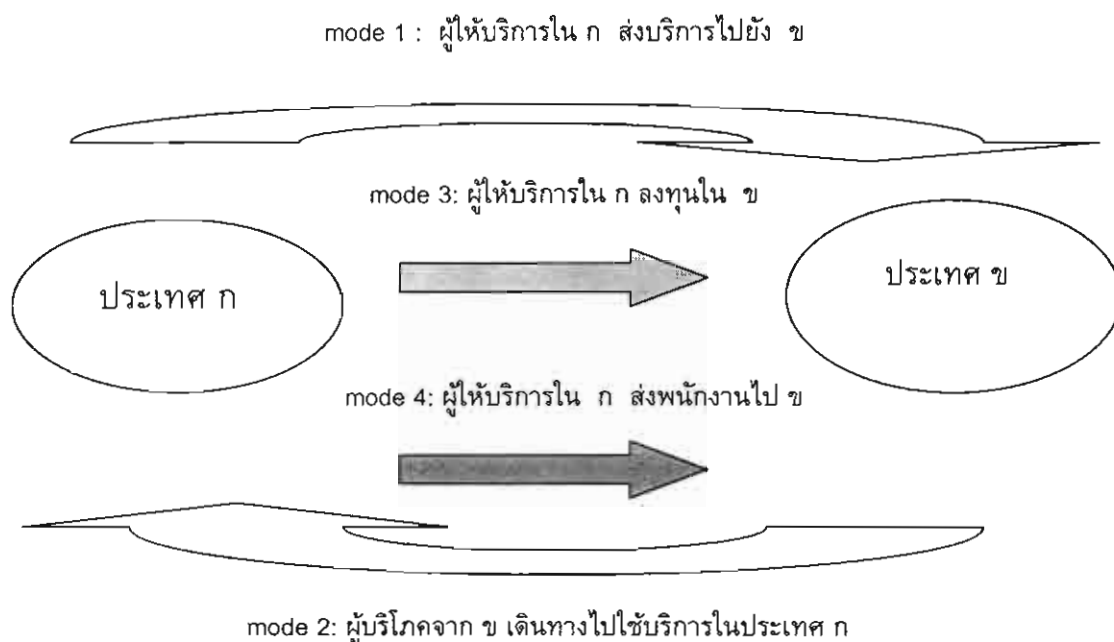
- รูปแบบที่ 1 (Mode 1) ซึ่งเป็นรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดนจากรัฐสมาชิกหนึ่งไปยังรัฐสมาชิกอีกแห่งหนึ่ง (cross border supply) เช่นสายการบินต่างชาติให้บริการแก่ผู้โดยสารไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศ หรือสำนักงานกฎหมายในต่างประเทศให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในประเทศไทยทางโทรศัพท์เป็นต้น
- รูปแบบที่ 2 (Mode 2) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ใช้บริการในประเทศเดินทางไปใช้บริการในต่างแดน (overseas consumption) เช่นนักธุรกิจไทยเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อเปิดบัญชีเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกากับธนาคารต่างประเทศ เป็นต้น
- รูปแบบที่ 3 (Mode 3) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศ (commercial presence) เช่นธนาคารต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย เป็นต้น
- รูปแบบที่ 4 (Mode 4) ซึ่งเป็นรูปแบบที่คนงานต่างชาติสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในการให้บริการภายในประเทศ (movement of natural persons) ได้ เช่นบริษัทประกันภัยต่างชาติที่ประกอบการในประเทศไทยสามารถจ้างนักคณิตศาสตร์ประกันภัย (actuary) จากต่างประเทศ

ในตารางข้อมูลพื้นฐาน รัฐสมาชิกจะต้องระบุว่ารับรองการเข้าถึงตลาดและการประดิษฐ์คิดค้นหรือไม่อย่างไรในการค้าบริการในแต่ละรูปแบบ ในทางปฏิบัติรัฐสมาชิกอาจให้ข้อมูลพื้นฐานดังต่อไปนี้ได้

- none ซึ่งหมายความว่ารัฐสมาชิกจะให้การรับรองว่าการค้าบริการในรูปแบบนั้นเป็นการค้าเสรีที่ปราศจากข้อจำกัดใดๆ ที่กีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการต่างชาติ หรือเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติกับผู้ประกอบการภายในประเทศ

- unbound ซึ่งหมายความว่ารัฐสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะรับรองการเปิดเสรีตลาดบริการนั้น ส่วนในกรณีที่รัฐสมาชิกผูกพันที่จะเปิดตลาดแล้ว แต่ยังคงมีข้อจำกัดบางประการ รัฐสมาชิกจะต้องระบุรายละเอียดของอุปสรรคดังกล่าวไว้ในตาราง ดังตัวอย่างในตารางที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 รูปแบบต่าง ๆ ของการค้าบริการระหว่างประเทศ



จากตารางที่ 2.1 จะเห็นว่า ในส่วนของการเข้าสู่ตลาด (market access) ประเทศไทย ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในการขายและทำการตลาดในการขนส่งทางอากาศข้ามพรมแดน (mode 1) และไม่มีข้อจำกัดมิให้คนไทยเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อใช้บริการดังกล่าว (mode 2) อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการให้บริการขายและการตลาดในการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย (mode 3) ยังต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดบางประการของกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของชาวต่างชาติในประเทศไทยเช่น ไม่สามารถครอบครองที่ดินหรือถือหุ้นส่วนข้างมาก (majority share) ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวมิได้เป็นข้อจำกัดเฉพาะบริการดังกล่าว แต่เป็น “ข้อจำกัดแนวนอน” (horizontal restriction) หรือข้อจำกัดทั่วไปจาก พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ส่วนในกรณีที่บริษัทต่างชาติต้องการจ้างพนักงานต่างชาติ (mode 4) นั้น บริษัทก็สามารถทำได้ภายในกรอบของกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรในระดับผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญ ตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

ตารางที่ 2.1 ตัวอย่างข้อผูกพันประเทศไทยในบริการขายและการตลาดในการขนส่งทางอากาศ

	Market access	National Treatment
a) Selling and marketing of air transport services	Mode1: None	Mode 1: None
	mode 2: None	Mode 2: None
	mode 3: None other than that indicated in the Horizontal section	Mode 3: The Value Added Tax (VAT) in use comprises 3 rates, namely 10%, 0%, and exempted. VAT Collection is based on a reciprocal basis.
	mode 4: As indicated in the Horizontal Section	mode 4: Unbound

หมายเหตุ

1. none หมายถึงไม่มีข้อจำกัด
2. unbound หมายถึงไม่เปิดเสรี
3. Horizontal section หมายถึงข้อจำกัดที่ระบุไว้ในตารางข้อจำกัดทั่วไป ไม่ใช่ข้อจำกัดที่เฉพาะบริการ

ในส่วนของข้อผูกพันเกี่ยวกับการปฏิบัติเยี่ยงชาติ ประเทศไทยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการไทยกับผู้ประกอบการต่างชาติในบริการดังกล่าวในกรณีของบริการข้ามพรมแดน (mode1) หรือในกรณีที่คนไทยเดินทางไปใช้บริการในต่างประเทศ (mode2) อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรต่างชาติซึ่งเป็นข้อจำกัดทั่วไปในการประกอบธุรกิจในประเทศไทย (mode 4)

ส่วนในกรณีที่ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาประกอบการในประเทศไทย (mode 3) ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะต่างตอบแทน กล่าวคือหากประเทศ ก ไม่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริษัทขนส่งทางอากาศของไทยซึ่งให้บริการดังกล่าวในประเทศ ก แล้วรัฐบาลไทยก็จะไม่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริการดังกล่าวของผู้ประกอบการของประเทศ ก ในประเทศไทยเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการนั้นสามารถแข่งขันกับบริษัทขนส่งทางอากาศของไทยซึ่งอาจไม่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในการจำหน่ายบัตรโดยสาร⁴ ในทางตรงกันข้ามหากประเทศ

⁴ เช่น บริษัทการบินไทยได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจ

ข จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริษัทขนส่งทางอากาศของไทยซึ่งให้บริการดังกล่าวในประเทศ ข แล้ว รัฐบาลไทยก็จะเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 7% จากบริการของผู้ประกอบการของประเทศ ข อย่างไรก็ตามหากประเทศไทยเลือกที่จะประติบัติเยี่ยงชาติ รัฐบาลไทยก็ต้องจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริการขนส่งทางอากาศของบริษัททุกแห่งในอัตราเดียวกัน

2.4 พันธกรณีและข้อผูกพันในแกตส์ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวข้องกับการค้าบริการค่อนข้างมากเนื่องจากสินค้าที่มีการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หลายรายการเป็นสินค้าบริการเช่น บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (electronic banking) บริการประกันภัย การสำรองที่นั่งของสายการบินหรือการจองห้องพักของโรงแรม การซื้อขายหลักทรัพย์ ตลอดจนการให้บริการที่ปรึกษาด้านการเงิน กฎหมาย การบัญชีทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น นอกจากนี้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ยังต้องอาศัยบริการโทรคมนาคมในการทำธุรกรรมต่าง ๆ อีกด้วย การเข้าใจพันธกรณีและข้อผูกพันของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในแต่ละสาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งบริการโทรคมนาคมจะช่วยให้เราเข้าใจการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลกได้ดีขึ้น

พันธกรณีและข้อผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมประกอบด้วยภาคผนวกโทรคมนาคม (Telecommunications Annex) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรมสารสุดท้าย (Final Protocol) ของการเจรจาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และข้อตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications) ในกรมสารที่สี่ (Fourth Protocol) ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งของกรมสารสุดท้าย

สาระสำคัญของข้อตกลงในภาคผนวกโทรคมนาคมคือการรับรองการเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ (access to public telecommunications network) ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องรับรองว่าผู้ประกอบการในตลาดทุกรายสามารถเข้าถึงและใช้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามเงื่อนไขดังกล่าวมิได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องเปิดให้ตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันแต่ระบุว่าหากตลาดมีผู้ประกอบการที่ต้องการใช้เครือข่ายโทรคมนาคมพื้นฐาน รัฐสมาชิกจะต้องรับรองว่าผู้ประกอบการนั้นจะได้รับบริการตามเงื่อนไขที่เหมาะสม โดยผู้ประกอบการในที่นี้รวมถึงผู้ประกอบการในธุรกิจบริการโทรคมนาคมพื้นฐานและบริการเสริมตลอดจนผู้ประกอบการธุรกิจบริการอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้เครือข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานด้วย เช่น ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการให้บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์หรือบริษัทให้บริการที่ปรึกษาด้านคอมพิวเตอร์ซึ่งต้องใช้โครงข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานเป็นต้น

พันธกรณีนี้จึงมีความสำคัญต่อการค้าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นการให้คำมั่นแก่ผู้ประกอบการต่างชาติว่า หากได้รับอนุญาตให้ประกอบการในสาขาบริการหนึ่งแล้ว ผู้ประกอบการนั้นก็จะสามารถให้บริการดังกล่าวผ่านอินเทอร์เน็ตได้โดยอัตโนมัติ เช่นหากผู้ประกอบการต่างชาติรายหนึ่งได้รับอนุญาตในการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศแล้ว ผู้ประกอบการนั้นก็จะสามารถให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (internet telephony) ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

นอกจากพันธกรณีทั่วไปในภาคผนวกโทรคมนาคมแล้ว ประเทศไทยยังมีข้อผูกพันเฉพาะจากการเข้าร่วมการเจรจาโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งมีข้อสรุปเมื่อปี 1997 อีกด้วย โดยประเทศไทยได้ให้การรับรองการเข้าสู่ตลาด (market access) ในลักษณะที่มีความผูกพันค่อนข้างน้อยกล่าวคือประเทศไทยรับรองว่าจะทบทวนข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการสื่อสารผ่านดาวเทียมสำหรับบริการโครงข่ายและบริการการสื่อสาร ในปี 2006 เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อยกเลิกการผูกขาดโดยภาครัฐแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อผูกพันในการเปิดเสรีดังกล่าวไม่ได้รับการยกเลิกการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติในกิจการโทรคมนาคม⁵

ตารางที่ 2.2 สรุปข้อผูกพันของประเทศไทยในบริการสาขาต่างๆ โดยข้อผูกพันในแต่ละสาขาจะประกอบด้วยการรับรองการเข้าถึงตลาดและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการไทยและผู้ประกอบการต่างชาติ จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่าประเทศไทยมีข้อผูกพันในการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 น้อยมาก โดยในหลายสาขาบริการประเทศไทยไม่ได้ให้ข้อผูกพันใดๆ ไว้เลย (unbound) ทั้งนี้เนื่องจากก่อนยุคของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การค้าบริการข้ามพรมแดนในสาขาดังกล่าวเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เนื่องจากข้อจำกัดทางเทคนิค (technical infeasibility) ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยมีข้อผูกพันในการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 ค่อนข้างมากดังจะเห็นได้จากการรับรองการเข้าถึงตลาดโดยปราศจากอุปสรรคใดๆ (none) ในหลายสาขาบริการ ยกเว้นในกรณีของบริการทางการเงินบางประเภทเช่น การเข้าซื้อ การโอนเงิน การค้าขายหลักทรัพย์ เป็นต้น

2.5 สรุป

โดยสรุปแล้วพันธกรณีและข้อผูกพันในองค์การการค้าโลกที่จะมีผลต่อการประกอบธุรกิจการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยมากที่สุดคือภาคผนวกโทรคมนาคม เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวให้การรับรองว่าผู้ประกอบการทั้งหลายจะสามารถใช้บริการโทรคมนาคมพื้น

⁵ ตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 การประกอบธุรกิจบริการทุกประเภทจัดอยู่ในบัญชีสาม ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับกิจการของคนต่างด้าว การที่ผู้ประกอบการต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้าในการประกอบธุรกิจดังกล่าวหมายความว่า ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดเรื่องสัดส่วนของหุ้นส่วนต่างชาติที่ร้อยละ 49 ซึ่งเป็นข้อจำกัดแนวนอนในบริการในรูปแบบที่ 3 (mode 3) ทุกประเภท

ฐานในการให้บริการต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ในเงื่อนไขที่เป็นธรรม โดยรัฐสมาชิกจะไม่สามารถกีดกันมิให้ผู้ประกอบการต่างชาติให้บริการเหล่านั้นได้

ส่วนข้อตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐานนั้นจะยังไม่มีผลกระทบมากนัก เนื่องจากรัฐบาลไทยยังไม่มีข้อผูกพันที่ชัดเจนในการเปิดตลาดโทรคมนาคมอย่างน้อยไปจนปี 2006 ในขณะที่ข้อผูกพันในสาขาบริการอื่น ๆ นั้นจะมีผลกระทบเล็กน้อยเพียงไรจะขึ้นอยู่กับ การตีความว่าการค้าบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในรายละเอียดในบทที่ 3

ตารางที่ 2.2 ข้อมูลพื้นฐานในการเปิดเสรีสาขาบริการของประเทศไทยในองค์การการค้าโลก

Service	Sub-Service	Mode 1		Mode 2	
		Market access	National Treatment	Market Access	National Treatment
Legal service		Unbound	Unbound	None	None
Accounting, auditing and book keeping services		Unbound	Unbound	None	None
Architectural services		Unbound	Unbound	None	None
Engineering services		Unbound	Unbound	None	None
Computer and related services	(a) consultancy related to the installation of computer HW	Unbound	Unbound	None	None
	(b) software implementation services (part 842)	Unbound	Unbound	None	None
	(c) data processing services (part843)	Unbound	Unbound	None	None
	(d) database services (part 844)	Unbound	Unbound	None	None
Advertising Services		Unbound	Unbound	None	None
Market research and public opinion polling services (part 864)		Unbound	Unbound	None	None
Management consulting services		None	None	None	None

Service	Sub-Service	Mode 1		Mode 2	
		Market access	National Treatment	Market Access	National Treatment
Audio Visual services -	(a) motion picture and video tape production and distribution services (part 9611)	Unbound	Unbound	None	None
	(c) radio and television services (part 9613)	Unbound	Unbound	None	None
		Unbound	Unbound	None	None
Primary education services (part 921)		None/ Unbound	None/ Unbound	None	None
Secondary education services		Unbound	Unbound	None	None
Adult education services (part 924)		Unbound	Unbound	None	None
Tourism and travel-related services	(a) Hotels, restaurants, including catering (part 641-642)	Unbound	Unbound	None	None
	b) Travel agencies and tour operator services	Unbound	Unbound	None	None
	(d) other services	Unbound	Unbound	None	None
Recreational, cultural and sporting services	d) sporting and other recreation services	Unbound	Unbound	None	None
	e) other (Part 964)	Unbound	Unbound	None	None

Service	Sub-Service	Mode 1		Mode 2	
		Market access	National Treatment	Market Access	National Treatment
Life, accident and health insurance related services		None	None	None	Limitations specified
Non-life insurance		Unbound/None	Unbound	None	None
Services auxiliary to insurance (Thailand has its own definition)		Unbound/None	None	Unbound/None	None
Acceptance of deposits and other repayable funds from the public		Unbound/None	None	Unbound/None	None
Lending of all types		Unbound/None	None	Unbound/None	None
Financial leasing		Unbound	None	Unbound	None
All payment and transmission services		Unbound	None	Unbound	None
Guarantees and commitments		Unbound	None	Unbound	None
Trading for own account or for account of customers (CPC**)		Unbound	None	Unbound	None
Participation in issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent and provision of services related to such issues		Unbound	None	Unbound	None
Asset management		Unbound	None	Unbound	None
Advisory and other auxiliary services (Thailand has its own definition)		None	None	None	None
Provision and transfer of financial information and financial data processing and related software by providers of other financial services		None	None	None	None

บทที่ 3

ประเด็นการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

ในองค์การการค้าโลก

ในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ในการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลก ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ สินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าหรือไม่ ควรมีการจัดเก็บภาษีศุลกากรต่อการค้าสินค้าดิจิทัลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือไม่ ควรมีวิธีการประเมินราคาสินค้าดิจิทัลอย่างไร การให้บริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด กรอบการเจรจาในปัจจุบันขององค์การการค้าโลกสามารถรองรับการเจรจาในเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้หรือไม่ และการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มีผลกระทบต่อระบบการค้าพหุภาคีและประเทศกำลังพัฒนาอย่างไร

3.1 รายงานของคณะมนตรีและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

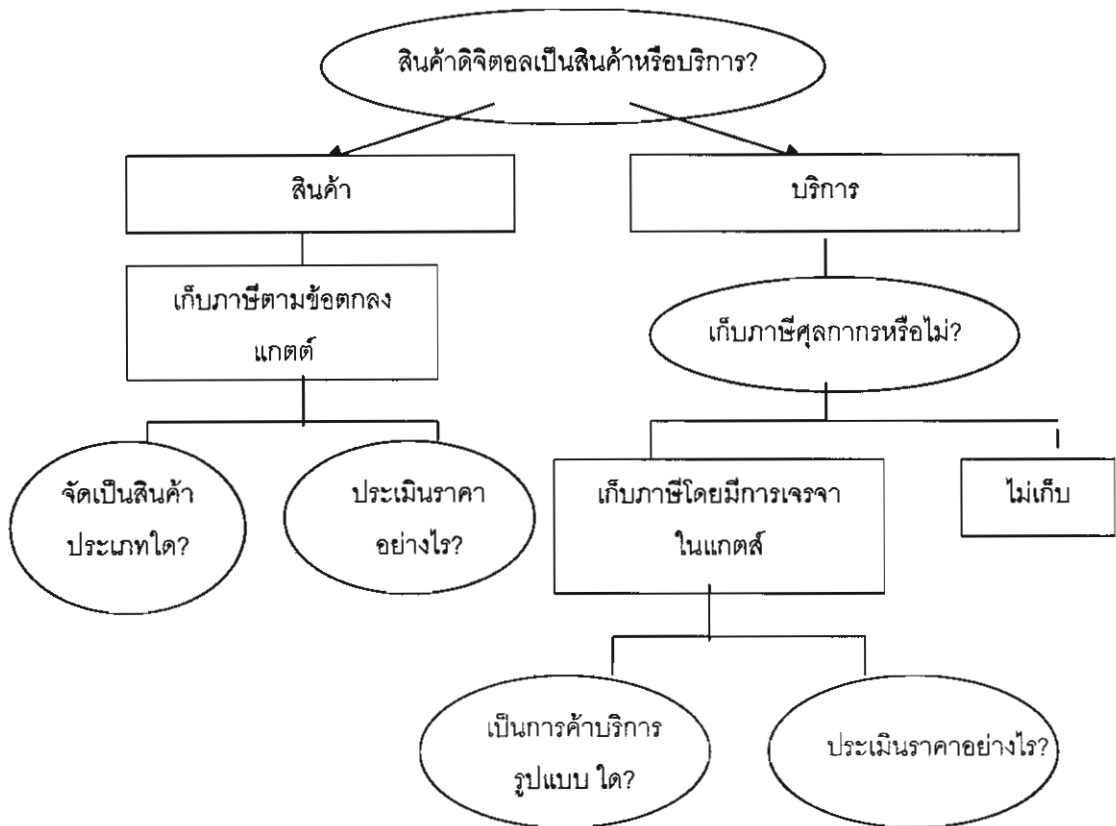
ดังที่กล่าวมาในบทที่ 1 คณะมนตรีทั่วไปขององค์การการค้าโลกได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องศึกษาประเด็นการเจรจาว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เมื่อกลางปี 1998 โดยให้สรุปและเสนอข้อคิดเห็นขั้นต้นในประเด็นปัญหาสำคัญๆ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า ควรมีการเก็บภาษีศุลกากรในการค้าสินค้าดิจิทัลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตข้ามพรมแดนหรือไม่อย่างไร¹ ประเด็นดังกล่าวมีความเร่งด่วนเนื่องจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤษภาคม 1998 ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกกองหลักการที่จะไม่เก็บภาษีศุลกากรสำหรับการค้าสินค้าดิจิทัลจนกว่าจะมีการประชุมในครั้งต่อไป

เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ เราจะต้องวิเคราะห์ย้อนกลับไปว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าตามความหมายของแกตต์หรือไม่ และหากเป็นแล้วจะจัดเป็นสินค้าประเภทใดตามระบบฮาร์โมนাইซ์ (harmonized system) เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่เหมาะสมได้ นอกจากนี้หากสินค้านี้ดังกล่าวยังไม่เป็นสินค้าตามความหมายของแกตต์แล้ว สินค้านี้จะเป็นบริการหรือไม่ และถ้าเป็นการค้าสินค้านี้ดังกล่าวยังจะเป็นบริการในรูปแบบใด ควรมีการจัดเก็บภาษีศุลกากรบริการดังกล่าวหรือไม่² และจะมีการประเมินราคาอย่างไร ภาพที่ 3.1 สรุปประเด็นปัญหาดังกล่าว

¹ ตัวอย่างการค้าสินค้านี้ดังกล่าวยังได้แก่ การซื้อโปรแกรมคอมพิวเตอร์ บทความ เพลง หรือ ภาพยนตร์โดยการดาวน์โหลดข้อมูลเหล่านั้นโดยตรงจากเว็บไซต์ของผู้ให้บริการ

² โดยทั่วไปแล้ว การค้าบริการข้ามพรมแดนจะไม่เป็นภาษีศุลกากร ยกเว้นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เก็บภาษีการใช้บริการซ่อมเรือในต่างประเทศ

ภาพที่ 3.1 ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้าดิจิทัล



3.2 สินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าตามความหมายของแกตต์หรือไม่

รายงานของคณะกรรมการค้าสินค้าได้แบ่งประเภทของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 4 กลุ่มคือ

1. สินค้าทั่วไปที่มีการซื้อขายผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เช่น ภาพวาดที่ประมูลจาก Ebay.com หรือหนังสือที่ซื้อจาก Amazon.com เป็นต้น สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันของแกตต์
2. สินค้าหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เช่นคอมพิวเตอร์ และสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ๆ เป็นต้น สินค้าเหล่านี้นอกจากอยู่ภายใต้ข้อผูกพันของแกตต์แล้วยังอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศ (ITA) อีกด้วย
3. สินค้าที่บรรจุข้อมูลดิจิทัลเช่นแผ่นซีดีที่บรรจุเพลงหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น สินค้าในกลุ่มนี้ก็อยู่ภายใต้ข้อผูกพันของแกตต์และถูกจัดเก็บภาษีศุลกากรอยู่เช่นเดียวกัน

4. ข้อมูลดิจิทัลที่มีการส่งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เช่นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ต่างๆ ในปัจจุบันยังไม่มีการจัดเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้ากลุ่มนี้

ความเหลื่อมล้ำในการจัดเก็บภาษีศุลกากรระหว่างสินค้าในกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการพิจารณา เนื่องจากหลักการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรขององค์การการค้าโลกคือการจัดเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้าที่เหมือนกันในอัตราที่เท่ากัน ปัญหาก็คือสินค้าทั้งสองกลุ่มนี้มีความเหมือนกัน (likeness) ตามคำจำกัดความขององค์การการค้าโลกหรือไม่

หากตีความว่าสินค้าทั้งสองกลุ่มดังกล่าวเหมือนกันแล้ว อัตราภาษีศุลกากรที่จัดเก็บก็ควรจะเท่ากันเช่น หากประเทศไทยจัดเก็บภาษีศุลกากรจากแผ่นซีดีเพลงในอัตราร้อยละ 5 ของมูลค่าแล้วก็ควรจะจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการดาวน์โหลดเพลงจากเว็บไซต์ในต่างประเทศในอัตราเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตามหากตีความว่าการให้ดาวน์โหลดเพลงเป็นเพียงการให้บริการข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมิใช่การค้าสินค้าแล้ว การพิจารณาจัดเก็บภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าดังกล่าวก็ควรดำเนินการภายใต้กรอบของการเจรจาการค้าของแอกดส์แทนกรอบการเจรจาของแอกดส์

ผู้แทนของรัฐสมาชิกหลายแห่งเชื่อว่าสินค้าดิจิทัลซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่สามารถจับต้องได้ (intangible goods) นั้นแตกต่างจากสินค้าทั่วไป การซื้อขายสินค้าดิจิทัลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจึงไม่ใช่ "การนำเข้าสินค้า" ตามคำจำกัดความของแอกดส์ซึ่งหมายถึงการนำเข้าสินค้าทางกายภาพเท่านั้น นอกจากนี้รหัสสินค้าตามระบบฮาร์โมนีซึ่งใช้ลักษณะทางกายภาพของสินค้าในการจัดกลุ่มก็ไม่สามารถใช้ได้กับสินค้าดิจิทัลซึ่งจับต้องไม่ได้อีกด้วย

หากเราตีความว่าการค้าสินค้าดิจิทัลทางอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการแล้ว คำถามต่อไปก็คือจะมีการจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้านี้หรือไม่ และจะประเมินมูลค่าสินค้าเหล่านั้นอย่างไร นอกจากนี้กรอบการเจรจาในแอกดส์จะสามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะดังกล่าวได้เหมาะสมเพียงไร

3.3 ควรจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้าดิจิทัลทางอินเทอร์เน็ตหรือไม่

คำถามที่ว่าควรจะจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้าดิจิทัลผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือไม่นั้นยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนในขณะนี้ เนื่องจากผู้แทนของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ยังไม่สามารถสรุปในเบื้องต้นได้ว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าหรือบริการ อย่างไรก็ตามผู้แทนรัฐสมาชิกหลายแห่งได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าควรมีการขยายเวลาในการยกเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรจากการค้าสินค้าดิจิทัลต่อไปหรือไม่

รัฐสมาชิกที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปต่างมีความเห็นว่า ควรมีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรออกไปก่อนจนกว่าจะมีข้อสรุปที่แน่ชัดว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าตามนิยามของเกดต์หรือไม่ อย่างไรก็ตามในขณะที่สหรัฐอเมริกาต้องการผลักดันให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการถาวร ออสเตรเลียก็มีความเห็นว่าควรรยกเว้นต่อไปโดยไม่มีกำหนด ส่วนประชาคมยุโรปและมาเลเซียก็เสนอให้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการตีความที่แน่ชัด

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่มีจุดยืนที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว และพยายามเสนอให้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ก่อนที่จะมีตกลงกันว่าจะยืดเวลาของการยกเว้นภาษีศุลกากรในการค้าสินค้าดิจิทัลต่อไปหรือไม่ สิงคโปร์และอินโดนีเซียตั้งข้อสังเกตว่าการยกเว้นภาษีศุลกากรต่อสินค้าดิจิทัลอาจขัดกับหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่มีความคล้ายคลึงกันดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามผู้แทนของทั้งสองประเทศเชื่อว่าเมื่อข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศ (ITA) มีผลในทางปฏิบัติแล้ว อัตราภาษีศุลกากรของสินค้ากายภาพก็จะลดต่ำลงจนความเหลื่อมล้ำระหว่างสินค้าทั้งสองประเภทแทบจะหมดไป

3.4 ควรมีวิธีการประเมินราคาสินค้าดิจิทัลอย่างไร

ปัญหาของการประเมินราคาของสินค้าดิจิทัลเกิดจากการที่ต้นทุนของสินค้านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากวัตถุดิบต่าง ๆ ในการผลิต แต่เกิดจากค่าใช้จ่ายในการซื้อสิทธิในการใช้ข้อมูลซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญานั้น ที่ผ่านมา ผู้ผลิตมักไม่แยกต้นทุนในการผลิตสินค้าดิจิทัลในส่วนที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาออกจากต้นทุนในการผลิตสื่อเพื่อบรรจุสินค้านี้เช่นแผ่นดิสก์หรือแผ่นซีดี การประเมินราคาของสินค้าดิจิทัลจึงยังไม่มี ความชัดเจน

การเจรจาของเกดต์รอบอุรุกวัยที่ผ่านมาได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวอยู่บ้างคือข้อตัดสินใจว่าด้วยการประเมินราคาสื่อบรรจุซอฟต์แวร์สำหรับเครื่องประมวลผลข้อมูล (Decision on the Valuation of Carrier Media Bearing Software for Data Processing Equipment) ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถเลือกประเมินราคาของสินค้านี้ตามต้นทุนในการผลิตโดยจะรวมหรือไม่รวมต้นทุนที่เป็นค่าลิขสิทธิ์ก็ได้ ผู้แทนของรัฐสมาชิกหลายแห่งตั้งข้อสังเกตว่า ข้อตัดสินใจนี้เป็นเพียงจุดเริ่มในการถกเถียงกันในประเด็นดังกล่าวเนื่องจากยังไม่ครอบคลุมการประเมินราคาสินค้าดิจิทัลอื่น ๆ ที่มีการค้าผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เช่นเพลงหรือภาพยนตร์เป็นต้น องค์การการค้าโลกจึงจำเป็นต้องพิจารณาวิธีในการประเมินราคาของสินค้าดิจิทัลในรายละเอียดต่อไป

3.5 กรอบการเจรจาของเกดต์สามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้หรือไม่

รายงานประจำปีของคณะมนตรีการค้าบริการเมื่อปี 1999 สรุปว่ากรอบการเจรจาของ

แกตส์ในปัจจุบันสามารถรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยไม่มีความจำเป็นต้องสร้างกรอบในการเจรจาขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเพียงวิธีหนึ่งในการค้าบริการเท่านั้น

คณะกรรมการการค้าบริการยังชี้ว่าหลักการของแกตส์เป็นหลักการที่ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเทคโนโลยี (technology neutral) เช่นหากรัฐสมาชิกใดมีข้อผูกพันที่จะรับประกันการเข้าถึงตลาดบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลของประเทศนั้นจะไม่สามารถกำหนดว่าผู้ประกอบการจะต้องใช้เทคโนโลยีใดในการให้บริการ ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 แม้หลักการดังกล่าวจะมีความชัดเจนพอสมควรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาก็คือข้อผูกพันในการเข้าถึงตลาดในแต่ละสาขาบริการของรัฐสมาชิกแต่ละแห่งเป็นข้อผูกพันในแต่ละรูปแบบของการค้าบริการ คำถามก็คือการค้าบริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตนั้นควรจัดเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด

3.6 การค้าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด

คำถามที่ว่าการค้าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใดเกิดจากปัญหาในการตีความว่าการที่ผู้บริโภคในประเทศหนึ่งใช้บริการต่าง ๆ เช่นการปรึกษาปัญหาสุขภาพซึ่งให้บริการโดยผู้ประกอบการในต่างประเทศนั้นเป็นการเดินทางไปในไซเบอร์สเปซ (cyberspace) เพื่อใช้บริการในต่างแดน ซึ่งเป็นการให้บริการในรูปแบบที่ 2 หรือเป็นการที่ผู้ประกอบการต่างประเทศให้บริการข้ามมายังประเทศของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นการให้บริการในรูปแบบที่ 1 ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่เราไม่สามารถระบุได้ว่าผู้บริโภคและผู้ประกอบการนั้นพบกันที่ตำแหน่งทางกายภาพใด

สำนักเลขานุการของคณะมนตรีการค้าบริการมีความเห็นว่า ในการพิจารณาว่าการค้าบริการทางอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบใดนั้น เราไม่ควรพิจารณาจากประเด็นว่าบริการนั้นเกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐสมาชิกใด แต่ควรพิจารณาจากลักษณะของอุปสรรคทางการค้าแทน หากอุปสรรคทางการค้าจำกัดมิให้ผู้ประกอบการต่างชาติให้บริการแก่ผู้บริโภคในประเทศแล้ว เราก็จะถือว่าอุปสรรคดังกล่าวเป็นการจำกัดการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 แต่หากอุปสรรคดังกล่าวเป็นการกีดกันมิให้ผู้บริโภคภายในประเทศสามารถใช้บริการต่างประเทศได้ก็จะถือว่าเป็นการจำกัดการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการกีดกันทางการค้าในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์อาจมีได้ทั้ง 2 รูปแบบ เราจึงยังไม่สรุปได้ว่าการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด

อย่างไรก็ตาม การตีความตามตัวอักษรคงจะไม่ใช่ว่าปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นการค้าบริการในรูปแบบใด ประเด็นที่สำคัญก็คือการตีความให้การค้าสินค้าดิจิทัลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นบริการในรูปแบบที่ 1 หรือรูปแบบที่ 2 จะมีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อข้อผูกพันที่รัฐสมาชิกให้ไว้ โดยการจัดให้อยู่ในรูปแบบที่ 1 จะส่งผลกระทบต่อข้อผูกพันของรัฐสมาชิกที่ให้ไว้ในแกตส์ค่อนข้างน้อย เนื่องจากรัฐสมาชิกส่วนใหญ่มิได้ให้ข้อผูกพันในการเข้าถึงตลาดในบริการในรูปแบบดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามรัฐสมาชิกกว่าร้อยละ 80 ได้ให้การรับรองการเข้าสู่ตลาดอย่างเสรีในทุกสาขาบริการสำหรับการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 ยกเว้นในกรณีของบริการทางการเงินซึ่งรัฐสมาชิกบางแห่งยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากในขณะที่มีการเจรจาด้านการเงินนั้นบริการธนาคารทางอินเทอร์เน็ต (internet banking) ได้เริ่มเกิดขึ้นมาแล้ว (ดูตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 ข้อผูกพันของรัฐสมาชิกในบริการต่างๆ

(หน่วย: ร้อยละของรัฐสมาชิกที่ให้ข้อผูกพันตามที่ระบุไว้ในตาราง)

ประเภทของบริการ	mode 1	mode 2
	"unbound"	"none"
การก่อสร้าง	82	83
สิ่งแวดล้อม	80	96
สุขภาพ	80	89
การท่องเที่ยว	45	88
การขนส่ง	49	94
การเงิน	30	57
การค้าปลีก	28	93
การประกอบธุรกิจ	25	88
การสื่อสาร	16	84
การศึกษา	10	92

ที่มา: Tinawi, Emad and Judson Berkey (1999), "E-Service and the WTO: The Adequacy of GATS Classification Framework"

จะเห็นว่าการจัดให้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 จะทำให้ตลาดการค้าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตโลกเป็นตลาดที่ค่อนข้างปิด เนื่องจากรัฐสมาชิกหลายแห่งไม่ได้ให้ข้อผูกพันใดๆ ไว้ และสามารถกำหนดมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าใหม่ๆ ขึ้น

มาได้เช่น การไม่รับรองการทำธุรกรรมต่าง ๆ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะมีผลให้ผู้ให้บริการไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายในกรณีที่ประสบปัญหา

อย่างไรก็ตามหากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ถูกตีความให้เป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 เราก็จะประสบปัญหาอีกเช่นกัน กล่าวคือ แม้รัฐสมาชิกจะไม่สามารถจำกัดการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการต่างชาติได้ในหลาย ๆ สาขาบริการซึ่งทำให้การค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นไปอย่างเสรีก็ตาม การรวมการค้าบริการทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้าเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 จะทำให้ข้อผูกพันในการเปิดตลาดของรัฐสมาชิกมีความครอบคลุมมากกว่าที่คาดหมายไว้แต่เดิม การขยายขอบเขตการเปิดเสรีดังกล่าวโดยไม่มีการเจรจาใหม่จึงอาจไม่มีความเป็นธรรม รัฐสมาชิกบางแห่งจึงเสนอให้มีการเจรจาใหม่เพื่อแก้ไขข้อผูกพันที่มีอยู่ให้สามารถกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือข้อผูกพันที่ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ (none) ที่รัฐสมาชิกให้ไว้ในการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 เกิดจากสมมติฐานที่ว่ารัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการเดินทางไปเพื่อรับบริการต่าง ๆ ในต่างประเทศ และไม่สามารถสร้างจำกัดการให้บริการของผู้ประกอบการในต่างประเทศได้ สมมติฐานดังกล่าวจะไม่เป็นจริงหากมีการรวมการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 ด้วย เพราะแต่เดิมรัฐอาจเลือกใช้มาตรการบางประการเพื่อจำกัดการค้าในรูปแบบดังกล่าวได้ เช่น ข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (EU Directive) ซึ่งให้ประเทศสมาชิกออกกฎหมายห้ามการโอนถ่ายข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศนอกสหภาพยุโรป ซึ่งไม่มีระบบการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลที่ดี ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปไม่สามารถให้บริการในบางประเทศ และทำให้ผู้บริโภคในสหภาพยุโรปไม่สามารถใช้บริการทางอินเทอร์เน็ตจากต่างประเทศเพราะไม่สามารถให้ข้อมูลที่ต้องใช้ในการประกอบธุรกรรมได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นหากมีการรวมการค้าบริการทางอินเทอร์เน็ตเข้าในการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 แล้ว รัฐสมาชิกบางแห่งอาจต้องการปรับเงื่อนไขในข้อผูกพันเดิมเพื่อรองรับกับคำจำกัดความที่เปลี่ยนไป

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการตีความให้การค้าสินค้าดิจิทัลเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 หรือรูปแบบที่ 2 จึงมีผู้เสนอให้กำหนดรูปแบบการค้าบริการเพิ่มเติมอีกรูปแบบหนึ่งเป็นรูปแบบที่ 5 (mode 5) และให้เปิดการเจรจาใหม่ อย่างไรก็ตามการมีรูปแบบใหม่สำหรับการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะจะทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นบางอย่างขึ้นเช่น การที่แพทย์ในต่างประเทศให้บริการปรึกษาปัญหาสุขภาพทางโทรศัพท์แก่ผู้บริโภคในประเทศถือเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 ในขณะที่การให้คำปรึกษาในลักษณะเดียวกันทางอินเทอร์เน็ตกลายเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 5 ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการให้บริการที่แตกต่างกัน อันเป็นการขัดกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติทางเทคโนโลยีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อเสนอที่น่าสนใจที่สุดก็คือข้อเสนอให้มีการจำกัดความหมายของการให้บริการในต่างแดนหรือการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 ขึ้นใหม่ โดยให้จำกัดอยู่เฉพาะการที่ผู้ซื้อและผู้ขายพบปะกันทางกายภาพเท่านั้น ซึ่งจะได้ข้อสรุปว่าการค้าบริการผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 อย่างชัดเจน ทั้งนี้หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว รัฐสมาชิกก็จะต้องมีการเจรจาเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง เนื่องจากข้อผูกพันที่มีอยู่เดิมมีน้อยมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3.7 กรอบในปัจจุบันสามารถรองรับประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาได้หรือไม่

โดยทั่วไปแล้วสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าที่มีองค์ประกอบของทรัพย์สินทางปัญญาค่อนข้างมาก การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจึงเป็นปัญหาสำคัญในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม กรอบการเจรจาและข้อผูกพันต่าง ๆ ในด้านทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การการค้าโลกที่มีอยู่ปัจจุบันสามารถรองรับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้โดยไม่มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนขึ้นใหม่ เนื่องจากข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับการค้า (TRIPs) มิได้ระบุว่าทรัพย์สินทางปัญญาที่รัฐสมาชิกจะต้องให้การคุ้มครองจะต้องเป็นทรัพย์สินทางกายภาพหรือข้อมูลดิจิทัล

แม้กระนั้นก็ตามมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการเจรจาด้านทรัพย์สินทางปัญญาในองค์การการค้าโลกนั้นมีขึ้นก่อนที่การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะแพร่หลาย การเจรจาดังกล่าวจึงไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในสภาพแวดล้อมของการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รัฐสมาชิกทั้งหลายจึงควรร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น

คณะมนตรีว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้ติดตามความเคลื่อนไหวขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization) ซึ่งเป็นเวทีหลักในด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่อยู่ในรูปของลิขสิทธิ์และสิทธิที่เกี่ยวข้องตลอดจนเครื่องหมายการค้า คณะมนตรีดังกล่าวมีความเห็นว่า การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์นั้นมีความซับซ้อนมากและจำเป็นที่จะต้องได้รับการศึกษาต่อไป โดยติดตามพัฒนาการต่าง ๆ ในองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกอย่างใกล้ชิด³

³ ผู้สนใจปัญหาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์กรุณาดู สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤษภาคม 2543

3.8 ผลกระทบต่อระบบการค้าพหุภาคีและประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนามักมองว่าการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นวิธีการใหม่ที่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาใช้ในการกดดันให้ตนยอมรับการเปิดเสรีเพิ่มเติม เพื่อดึงดูดผลประโยชน์จากการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีขยายตัวอย่างรวดเร็ว การศึกษาผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดจุดยืนของประเทศเหล่านั้นในเรื่องดังกล่าว

รายงานของคณะมนตรีการค้าและการพัฒนาได้ชี้ผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อการพัฒนาใน 4 ประเด็นคือ ผลกระทบของการพาณิชย์ต่อระบบการค้าพหุภาคี ผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา ข้อจำกัดของประเทศกำลังพัฒนาและประเด็นทางนโยบาย

ในประเด็นผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อระบบการค้าพหุภาคี ที่ประชุมมีความเห็นว่าการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะมีผลกระทบต่อระบบการค้าพหุภาคีเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเสรีตลาดสินค้าหรือบริการ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การประเมินราคาสินค้า มาตรฐานทางเทคนิคและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล ผู้แทนของรัฐบาลสมาชิกบางแห่งมีความเห็นว่า องค์การการค้าโลกควรเน้นบทบาทในการสร้างความเชื่อมโยงและส่งเสริมการประสานงานระหว่างรัฐบาลสมาชิกในประเด็นที่อยู่ภายใต้กรอบการเจรจาของตน อย่างไรก็ตามความเห็นดังกล่าวยังไม่ได้เป็นที่มาของที่ประชุมเนื่องจากผู้แทนของรัฐบาลสมาชิกบางแห่งมีความเห็นว่า หากผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อการค้าและต่อเศรษฐกิจโดยรวมตลอดจนผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีความชัดเจนแล้ว การตกลงใดๆ จะเป็นการเร่งด่วนเกินไป

ในประเด็นผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อประเทศกำลังพัฒนา ที่ประชุมมีความเห็นว่า การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะส่งผลดีต่อการขยายตัวและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา และจะส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะช่วยให้ผู้ซื้อและผู้ขายจากทั่วโลกสามารถทำธุรกรรมได้โดยไม่ต้องพบปะกันทางกายภาพ นอกจากนี้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ยังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย

การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ยังจะช่วยพัฒนาทักษะของแรงงานของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากอินเทอร์เน็ตเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีต้นทุนต่ำ นอกจากนี้ผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนายังจะมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นในการเลือกซื้อ

สินค้าจากมีข้อมูลและมีทางเลือกที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตามที่ประชุมตระหนักดีว่า หากประเทศกำลังพัฒนาไม่มีนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ชัดเจนแล้ว ประเทศเหล่านั้นก็จะไม่สามารถดึงดูดผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะ ทำให้ช่องว่างในการพัฒนาระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาห่างกันมากยิ่งขึ้น

อุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศกำลังพัฒนา คือ การขาดโครงข่ายโทรคมนาคมที่ทั่วถึงและทันสมัย การขาดการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ แรงงานที่มีทักษะและแหล่งเงินทุน นอกจากนี้การผูกขาดในสาขาโทรคมนาคมโดยภาครัฐในบางประเทศยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมอีกด้วย ที่ประชุมมีความเห็นว่าการลงทุนโดยภาคเอกชนทั้งจากในและต่างประเทศ ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการจากประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาทางด้านนโยบายที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญก็คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทักษะแรงงานเพื่อรองรับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้น รัฐสมาชิกบางแห่งมีความเห็นว่าการเปิดกว้างต่อการลงทุนจากต่างประเทศและการแข่งขันในตลาดจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศ (ITA) ซึ่งมีเป้าหมายในการลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศก็จะช่วยส่งเสริมความแพร่หลายของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย รัฐสมาชิกทั้งหลายยังเห็นพ้องกันด้วยว่าการส่งเสริมการลงทุนไม่ใช่ นโยบายที่ประเทศต่าง ๆ ควรสนับสนุน โดยผลการศึกษาของคณะทำงานด้านการค้าและการลงทุน (Working Group on Trade and Investment) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่กำหนดการลงทุนจากต่างประเทศมีความหลากหลายและซับซ้อนเกินกว่าที่มาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยทั่วไปจะมี ประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ตามที่ประชุมตระหนักถึงความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้ รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเป็นธรรม

นอกจากการวางนโยบายที่เอื้อต่อการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว การวางกฎเกณฑ์ การกำกับดูแลที่สอดคล้องกับการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น อย่างยิ่งเช่นกัน อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้รัฐสมาชิกบางแห่งมีความเห็นว่าการกำกับดูแลเป็น เรื่องภายในประเทศที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกแต่ละแห่งต้องตัดสินใจเอง

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายในการกำหนดทำที่โดยรวมของประเทศไทยในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และทำที่ต่อประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

4.1 แนวทางการเจรจาโดยรวมในองค์การการค้าโลก

มีความเป็นไปได้ว่าการเจรจาด้านการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในองค์การการค้าโลกจะเป็นการเจรจาภายใต้กรอบการเจรจาของแกตส์ โดยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์อาจถูกตีความให้เป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 (mode 1) ซึ่งหมายความว่า การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะกลายเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาด้านบริการทุกสาขา รัฐบาลไทยคงต้องตีความว่าสินค้าดิจิทัลเป็นสินค้าหรือบริการตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นๆของไทยในปัจจุบัน และพิจารณาว่าข้อผูกพันในบริการแต่ละสาขาของประเทศไทยควรมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไรเพื่อรับการตีความดังกล่าว

ในเวทีองค์การการค้าโลก ที่ผ่านมาการเจรจาในแกตส์เป็นการเจรจาในรายสาขาบริการ ทั้งในรูปแบบของการเจรจาพหุภาคี (multilateral) และการเจรจาลายฝ่ายโดยสมัครใจ (plurilateral) การเจรจาในรายสาขาบริการมีจุดอ่อนหลายประการ จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งคือรัฐสมาชิกไม่สามารถแลกเปลี่ยนข้อผูกพันข้ามบริการได้ ผู้แทนการเจรจาของไทยควรผลักดันให้การเจรจาการค้าบริการรอบต่อไปเป็นการเจรจาพร้อมกันในหลายสาขาบริการเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสดูรองมากขึ้น และไม่ถูกประเทศพัฒนาแล้วกดดันให้ร่วมในการเจรจาแบบต่างตอบแทนดังที่เกิดขึ้นในการเจรจาว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ในการเจรจาข้ามบริการดังกล่าว ประเทศไทยอาจเรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วเปิดเสรีในสาขาบริการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเพื่อแลกกับการเปิดตลาดการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุด

จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเจรจาในสาขาบริการคือการที่ความพร้อมในการเปิดตลาดการค้าบริการของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกันมาก การเจรจาการค้าบริการในหลายสาขาจึงกลายเป็นเวทีการเจรจาของประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งไม่ได้ร่วมในการเจรจาดังกล่าวจึงเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการค้าและการลงทุนเสรีและไม่ได้พัฒนาศักยภาพในการแข่งขันในสาขาบริการเหล่านั้น

แม้ว่าการเจรจาในแกตส์จะเต็มไปด้วยแรงกดดันจากประเทศพัฒนาแล้วก็ตาม เวทีดังกล่าวก็ยังมีกรอบการเจรจาที่ค่อนข้างยืดหยุ่นพอสมควรเช่น เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกขอยกเว้นจากพันธกรณีว่าด้วยการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ประเทศไทยควรใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเจรจาในแกตส์ โดยเข้าร่วมในการเจรจาในทุกสาขาบริการ แต่พิจารณาเลือกเปิดเสรีแก่บางประเทศในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ควรเน้นการส่งเสริมให้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนไทยมากที่สุด

4.2 ควรเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้าดิจิทัลหรือไม่

เนื่องจากเรายังไม่มีวิธีที่มีประสิทธิภาพในการติดตามการค้าสินค้าดิจิทัลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และยังขาดวิธีการที่ชัดเจนในการประเมินราคาของสินค้านี้ การยกเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้านี้เป็นการชั่วคราวจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในทางปฏิบัติในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการยกเว้นการจัดเก็บภาษีนี้นอกจากจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างสินค้าดิจิทัลกับสินค้ากายภาพแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางการคลังแก่รัฐอีกด้วย

การศึกษาเบื้องต้นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยชี้ว่าการยกเลิกการจัดเก็บภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าดิจิทัลจะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศไทยมากนัก โดยจะทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้เพียงร้อยละ 0.04 ของรายได้ของโดยรวมเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าที่สามารถแปลงเป็นสินค้าดิจิทัลได้อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ¹

การยกเว้นไม่จัดเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้านี้เป็นการชั่วคราวจึงน่าจะเป็นแนวทางที่สมเหตุสมผล อย่างไรก็ตามในอนาคตเมื่อการจัดเก็บภาษีเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายขึ้น รัฐบาลไทยควรพิจารณาว่าจะจัดเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้านี้ในอัตราเท่าใดและจะมีวิธีการประเมินราคาอย่างไร รายงานของคณะมนตรีการค้าสินค้าและคณะมนตรีการค้าบริการชี้ว่าการค้าสินค้าดิจิทัลอาจถูกจัดเป็นการค้าบริการมิใช่การค้าสินค้า ซึ่งหมายความว่ากำหนดอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าดิจิทัลจะไม่ผูกพันกับอัตราภาษีศุลกากรในความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 และจะต้องมีการเจรจาในประเด็นดังกล่าวใหม่ ในระหว่างนี้รัฐบาลไทยควรศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดอัตราภาษีและการประเมินราคาของสินค้านี้

¹ ดู สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์กับผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เมษายน 2543

4.3 การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ควรเป็นการค้าบริการในรูปแบบใด

การตีความว่าการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นบริการในรูปแบบที่ 1 (mode 1) หรือรูปแบบที่ 2 (mode 2) จะมีผลกระทบต่อข้อผูกพันในแกตส์ของประเทศไทยที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ หากตีความว่าการค้าสินค้าดิจิทัลเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 แล้ว ประเทศไทยจะมีข้อผูกพันในการเปิดเสรีในบริการสาขาต่างๆ หลายสาขาตามตารางที่ 2.2 ทั้งบริการกฎหมาย บัญชี วิศวกรรม และคอมพิวเตอร์ การติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์ การประมวลข้อมูล บริการฐานข้อมูล การตลาด การวิจัยตลาดและการสำรวจทัศนคติของประชาชน บริการโทรทัศน์และวิทยุ การศึกษา การท่องเที่ยว บริการที่เกี่ยวข้องกับการประกันชีวิต และการประกันวินาศภัย การตีความให้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นการค้าบริการในรูปแบบดังกล่าวจึงมีผลทำให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในสาขาต่าง ๆ มากกว่าที่คิดไว้เมื่อลงนามในข้อผูกพันดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ถูกตีความเป็นการให้บริการในรูปแบบที่ 1 ประเทศไทยจะมีพันธกรณีในการเปิดเสรีน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยได้ให้ข้อผูกพันในการเปิดให้มีการเข้าถึงตลาดเฉพาะในบริการที่ปรึกษาด้านการบริหาร บริการที่เกี่ยวข้องกับบริการประกันชีวิต บริการที่ปรึกษาทั่วไป และบริการโอนและการประมวลข้อมูลการเงินเท่านั้น

ต่อประเด็นนี้ รัฐบาลไทยควรสนับสนุนแนวทางการตีความให้การค้าสินค้าดิจิทัลเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 1 เนื่องจากการค้าดังกล่าวมีลักษณะเป็นการค้าข้ามพรมแดนมากกว่าการใช้บริการในต่างประเทศ นอกจากนี้ข้อผูกพันของประเทศไทยในการค้าบริการในรูปแบบดังกล่าวก็ยังคงมีน้อย เราจึงยังมีสิทธิเลือกที่จะเปิดเสรีเฉพาะในสาขาบริการที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ในขณะที่เราจะมีพันธกรณีในการเปิดเสรีอย่างกว้างขวางหากการค้าในรูปแบบดังกล่าวถูกตีความว่าเป็นการค้าบริการในรูปแบบที่ 2

อย่างไรก็ตาม เราคงจะต้องตระหนักว่าการไม่ให้ข้อผูกพันใด ๆ มิได้หมายความว่าประเทศไทยควรปิดกั้นการค้าบริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากการเปิดเสรีในหลายกรณีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการเหล่านั้นในประเทศไทยและจะช่วยพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย การสงวนสิทธิในการเปิดเสรีจึงควรมีเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจากฉ้อโกงหรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น

4.4 ควรใช้เวทีองค์การการค้าโลกเพื่อส่งเสริมการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์อย่างไร

การศึกษาของคณะกรรมการการค้าและพัฒนาได้ระบุว่า การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะส่งผลดีต่อการขยายตัวและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตามหากประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีนโยบายในการนำเอาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มาใช้อย่างชัดเจน

แล้ว ประเทศเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งจะส่งผลให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาห่างกันมากยิ่งขึ้น

การศึกษาดังกล่าวยังชี้ด้วยว่าการผูกขาดในสาขาโทรคมนาคมโดยภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีของประเทศไทย สาขาดังกล่าวยังคงล่าช้ากว่าของประเทศเพื่อนบ้านมาก เนื่องจากตลาดโทรคมนาคมของไทย ยังคงเป็นตลาดที่ผูกขาด ข้อมูลพื้นที่ประเทศไทยให้ไว้ในกรณีการเจรจาบริการโทรคมนาคมพื้นฐานคือการทบทวนข้อมูลพื้นที่ในปี 2006 เป็นข้อมูลพื้นที่อ่อนกว่าของประเทศเพื่อนบ้านมาก รัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมควบคู่ไปกับการส่งเสริมการใช้การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้รัฐบาลไทยควรผลักดันให้คณะกรรมการการค้าและการพัฒนาเร่งศึกษาผลกระทบของการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนาในรายละเอียด เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไป

บรรณานุกรม

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2537), คำแปลกรรมสารสุดท้าย รวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย. กระทรวงพาณิชย์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤษภาคม 2543

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์กับผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เมษายน 2543

OECD (1999), Electronic Commerce: Market Access Issues -- Existing Commitments for On-line Supply of Services, Work Progress by Trade Directorate

Tinawi, Emad and Judson O. Berky (1999), E-services and the WTO: The Adequacy of the GATS Classification Framework

WTO (1998), WTO Agreements and Electronic Commerce. WT/GC/W/90

WTO(1998), Work Program on Electronic Commerce. WT/L/274.

WTO (1998), Global Electronic Commerce, Communications from the United States, WT/GC/W/95

WTO (1998), Work Program on Electronic Commerce: Scope and Classification Issues, Communications from the European Communities and their Member States, S/C/W/87

WTO (1998), Work Program on Electronic Commerce: Note by the Secretariat. S/C/W/68

WTO(1999), Work Program on Electronic Commerce: Information Provided to the General Council. G/C/W158.

WTO(1999), Work Program on Electronic Commerce: Interim Report to the General Council. S/C/8.

WTO(1999), Work Program on Electronic Commerce: Progress Report to the General Council (Council for Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights). IP/C/18

WTO(1999), Work Program on Electronic Commerce: Progress Report to the General Council (Council on Trade in Services). S/L/74

WTO (1999), Preparation for the 1999 Ministerial Conference: Electronic Commerce, Communications from Japan, WT/GC/W/253

WTO (1999), Preparation for the 1999 Ministerial Conference: Electronic Commerce, Communications from the European Communities and their Member States, WT/GC/W/306

WTO (1999), Preparation for the 1999 Ministerial Conference: Work Program on Electronic Commerce, Communications from Indonesia and Singapore, WT/GC/W/247

WTO (1999), Contribution by the Committee on Trade and Development to the WTO Work Program on Electronic Commerce: Communications from the Chairperson, WT/COMTD/19

WTO (1999), Seminar on Electronic Commerce and Development: Summary Report, WT/COMTD/18