

คอลัมน์ “เศรษฐกิจทศวรรษที่ ๒๐”

นิตยสาร Corporate Thailand ฉบับเดือนมิถุนายน 2542

กฎการลงคะแนนเสียง กับตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สังคมมนุษย์ย่อมต้องมีการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) ทางเลือกของสังคมจะกำหนดขึ้นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสังคมนั้น ในสังคมที่มีการปกครองแบบเผด็จการ คุณประโยชน์ของผู้มีอำนาจเผด็จการย่อมเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกำหนดทางเลือกของสังคม ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีส่วนร่วมในการกำหนด ทางเลือกหรือมติของสังคม ทางเลือกหรือมติดังกล่าวนี้จักได้มาก็แต่โดยการกำหนดกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่ชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปนิยมใช้กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule)

กฎการลงคะแนนเสียงกำลังสร้างปัญหาแก่องค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสรรหาผู้อำนวยการ

องค์การการค้าโลกยึดหลักการ "หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง" (One Country, One Vote) ประเทศด้อยพัฒนาจึงมีคะแนนเสียงเสมอด้วยประเทศมหาอำนาจ ความข้อนี้นับว่าต่างจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ภาคีสมาชิกมิได้มีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน โดยที่จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่องค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อตกลงนับแต่แรกก่อตั้งว่า ประธานธนาคารโลกต้องเป็นชาวอเมริกัน และผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องมาจากยุโรปตะวันตก

ประเทศโลกที่สามมักจะยึดกุมการบริหารองค์การระหว่างประเทศได้ หากองค์กรดังกล่าวยึดหลักการ "หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง" แต่ในกรณีขององค์การการค้าโลก ประเทศโลกที่สามไม่สามารถรวมตัวและผนึกกำลังในการยึดกุมการบริหารได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ประเทศโลกที่สามแต่ละประเทศต้องพึ่งพาประเทศมหาอำนาจบางกลุ่มบางประเทศ บางครั้งความสัมพันธ์มีลักษณะประดุจหนึ่ง 'เมืองแม่' กับ 'ดาวบริวาร' ห่วงโซ่แห่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เองทำให้ประเทศโลกที่สามจำนวนมากยึดจุดยืนเดียวกับ 'เมืองแม่' ในยามที่มีการสรรหา

หาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ด้วยเหตุนี้เอง นายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ตัวแทนของสหภาพยุโรปจึงลดยาลำเข้านั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกปี 2538 แม้ในการสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ในปี 2542 นายสุกษัย พานิชภักดิ์มีอาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผู้สมัครที่เป็นตัวแทนจากโลกที่สาม ในเมื่อโลกที่สามหลายประเทศสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) แห่งนิวซีแลนด์ ทั้งนี้เป็นผลจากการรณรงค์หาเสียงของสหรัฐอเมริกาและผู้นำสหภาพยุโรปบางประเทศ

ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) ทำหน้าที่เป็นผู้สรรหา การสรรหาหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ได้จะต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีสมาชิกทั้งปวง ด้วยเหตุนี้ จึงมักมีการอ้างถึงหลักการ No Vote, No Veto ผู้สมัครคนใดหากมีภาคีสมาชิกคัดค้านเพียงประเทศเดียวก็มิอาจดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้ ทั้งนี้การมิได้รับคะแนนเสียงมิได้มีความหมายเท่ากับการถูกคัดค้าน เพราะภาคีสมาชิกอาจมีความพึงพอใจผู้สมัครแต่ละคนแตกต่างกัน และมีการจัดลำดับความพึงพอใจ การที่ภาคีสมาชิกชอบผู้สมัครคนหนึ่งน้อยกว่าอีกคนหนึ่ง มิได้มีความหมายว่า ภาคีสมาชิกดังกล่าวคัดค้านผู้สมัครคนแรก การชอบน้อยแตกต่างจากการไม่ชอบ การคัดค้านย่อมมีมูลฐานจากความไม่พึงพอใจ

เหตุใดองค์การการค้าโลกจึงยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) ในการสรรหาผู้อำนวยการ ?

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกมีหน้าที่และบทบาทในการจัดการประชุมเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดูแลให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การดังกล่าวนี้จึงต้องเป็นที่ยอมรับของภาคีสมาชิกทั้งหมด ทั้งในด้านความสามารถ ความเป็นผู้นำ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการสรรหาผู้อำนวยการจึงเป็นเรื่องชอบด้วยเหตุผล

กฎการลงคะแนนเสียงใดๆ ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนอย่างน้อย 2 ประเภท ต้นทุนประเภทแรกเรียกว่า ต้นทุนภายนอกอันเกิดจากการลงมติ (Vote - Externality Cost) ต้นทุนประเภทที่สองเรียกว่า ต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-making Cost)

การลงมติใดๆ ย่อมต้องมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ การลงมติจึงก่อให้เกิดต้นทุนภายนอก ซึ่งตกเป็นภาระแก่ผู้เสียประโยชน์จากมตินั้น ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ต้นทุนภายนอกที่ตกแก่ผู้เสียประโยชน์จะมีมาก เพราะทางเลือกหรือมติของสังคมเกิดจากดุลพินิจ

ของผู้มีอำนาจเผด็จการเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคณะเดียว ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) ผู้เสียประโยชน์ไม่ถึง 50% ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแต่ประการใด เพราะทางเลือกหรือมติของสังคมตามกฎหมายลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ไม่ทำให้สมาชิกคนไหนคนใดในสังคมเสียประโยชน์ แม้แต่คนเดียว เนื่องจากได้รับฉันทมติจากสมาชิกที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงทุกคน ในทำนองเดียวกัน ผู้อำนวยการการค้าโลกที่ได้รับการสรรหาตามกฎหมายคะแนนเสียงเอกฉันท์ ย่อมเป็นที่ยอมรับของภาคีสมาชิกทั้งหมด ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอก เนื่องจากไม่มีภาคีสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใดไม่พอใจผู้อำนวยการที่ได้รับการสรรหาแม้แต่ประเทศเดียว

แต่การลงมติใดๆ ย่อมต้องมีต้นทุนการตัดสินใจ ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ต้นทุนการตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคมจะอยู่ในระดับต่ำ เพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว การตัดสินใจทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว แต่ผลการตัดสินใจจะยังประโยชน์สุทธิแก่สังคมหรือไม่ และมากน้อยเพียงใดเป็นอีกประเด็นหนึ่งในสังคมประชาธิปไตยที่ยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก ต้นทุนการตัดสินใจย่อมสูงกว่าระบอบเผด็จการ เพราะการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคมต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมาก ในสังคม กระบวนการที่จะได้มาซึ่งทางเลือกหรือมตินั้นกินเวลา และมีค่าใช้จ่ายสูง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์นับเป็นกฎการลงคะแนนเสียงที่เสียต้นทุนการตัดสินใจสูงสุด เพราะต้องได้รับฉันทมติจากสมาชิกทั้งหมด ความยืดหยุ่นในการสรรหาผู้อำนวยการการค้าโลกนับเป็นอุทธรณ์ของความข้อนี้

แม้ว่ามีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้การสรรหาผู้อำนวยการการค้าโลกยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ นอกจากต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจสูงแล้ว ยังเปิดช่องให้ภาคีสมาชิกมีพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ได้ เพราะเพียงแต่มีภาคีสมาชิกหนึ่งประเทศไม่ให้ความเห็นชอบ ถึงจะได้รับความเห็นชอบจากภาคีส่วนที่เหลือทั้งหมด ก็มีอาจดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้ คะแนนเสียงของภาคีสมาชิกภายใต้กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จึงเป็นเสียงที่มีพลังแห่งวีโต้ (Veto) อำนาจในการวีโต้นี้เองกลายเป็นเครื่องมือที่ประเทศมหาอำนาจใช้ในการสกัดมติที่ตนไม่เห็นชอบ ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจและใช้อำนาจในการวีโต้อย่างแพร่หลายในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในยุคสงครามเย็น แม้องค์การการค้าโลกมิได้ให้อภิสิทธิ์แก่ประเทศมหาอำนาจในการใช้อำนาจวีโต้ แต่กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ทำให้ภาคีสมาชิกมีอำนาจวีโต้โดยปริยาย

สหรัฐอเมริกายืนยันมาโดยตลอดว่า ไม่คัดค้านนายศุภชัย พานิชภักดิ์ในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการค้าโลก แต่การไม่คัดค้านมิได้แปลว่าสนับสนุน ในระยะแรก

สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็น 'อีแอบ' ในการสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) ให้ดำรงตำแหน่งนี้ พร้อมทั้งรณรงค์หาเสียงให้นายมัวร์ด้วย แต่เมื่อการแย่งชิงคะแนนเสียงเป็นไปอย่างดุเดือด สหรัฐอเมริกาจำต้องเปิดตัวยืนอยู่ข้างนายมัวร์ ถึงจะยืนยันที่จะไม่คัดค้านนายศุภชัย แต่เมื่อถึงที่สุด สหรัฐอเมริกาอาจใช้อำนาจ 'วิโต้' ได้ ด้วยการไม่ให้ความเห็นชอบให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

ความยืดหยุ่นในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกมิได้เกิดจากกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์เท่านั้น หากยังเป็นผลจากความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหาอีกด้วย ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรกได้แก่ ความไม่โปร่งใสในกระบวนการหาเสียง เนื่องจากไม่มีการลงคะแนนเสียง ข้อมูลความพึงพอใจของภาคีสมาชิกที่มีต่อผู้สมัครท่านต่างๆอยู่ที่ประธานคณะกรรมการสรรหาแต่เพียงผู้เดียว ประธานคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้รายงานว่า ผู้สมัครแต่ละคนได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากน้อยเพียงใด ในเมื่อไม่มีการลงคะแนนเสียงเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า รายงานผลการหาเสียงของประธานคณะกรรมการสรรหาตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ ระบบการหาเสียงดังกล่าวนี้มีสมมติฐานสำคัญว่า ประธานคณะกรรมการสรรหา มีความซื่อสัตย์สุจริต รักความเป็นธรรม และมีความเป็นกลาง

ความไม่โปร่งใสด้านที่สองได้แก่ ความไม่โปร่งใสในลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหา ไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนว่า การขอขณัติจากภาคีสมาชิกจะกระทำเมื่อไร ในยามที่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งหลายคน จะมีกระบวนการคัดผู้สมัครออกอย่างไร นับตั้งแต่องค์การการค้าโลกถือกำเนิดในปี 2538 เป็นต้นมา การคัดผู้สมัครออกมักจะใช้วิธีการเจรจาหรือมิฉะนั้นก็ 'บีบ' ให้ออก ในการสรรหาครั้งนี้ นายฮัสซัน อาบูยูบ (Hassan Abouyoub) ผู้สมัครจากมอริออคโคถูกบีบให้ถอนตัวด้วยความไม่เต็มใจ ความไม่โปร่งใสในลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหาสร้างความขมขื่นแก่นายศุภชัยและผู้สนับสนุนอย่างมาก ในยามที่นายศุภชัยมีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอขณัติจากภาคีสมาชิก ต่อเมื่อสหรัฐอเมริการณรงค์หาเสียงจนนายมัวร์มีคะแนนนำนายศุภชัย ประธานคณะกรรมการสรรหาจึงดำเนินการขอขณัติเพื่อยกตำแหน่งผู้อำนวยการให้นายมัวร์

ความไม่โปร่งใสของลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหาดังกล่าวข้างต้นนี้ เปิดช่องให้ประธานคณะกรรมการสรรหาใช้อำนาจในการจัดระเบียบเพื่อเกื้อประโยชน์ผู้สมัครคนหนึ่งคนใดก็ได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ สำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice เรียกว่า Agenda Manipulation ซึ่งก็คือ การจัดวาระการลงมติเพื่อให้ได้มติตามที่ต้องการ ประพฤติกรรมของนายอาลี เอ็มชูโม (Ali MChumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General

Council) ในฐานะกรรมการสรรหา ซึ่งพยายามผลักดันให้นายมัวร์ได้รับฉันทมติเพื่อดำรงตำแหน่ง
ผู้อำนวยการครั้งนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

ความขัดแย้งในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกจะยังคงมีต่อไปใน
อนาคต และอาจจะรุนแรงยิ่งกว่าคราวนี้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาให้มีความ
โปร่งใส และการเปลี่ยนแปลงกฎการลงคะแนนเสียงที่ไม่เปิดช่องให้มีอำนาจวิโต้