

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 มิถุนายน 2545

## ความเรียงว่าด้วย FIFA

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ชื่อ FIFA ปรากฏควบคู่กับการแข่งขันฟุตบอลโลก เพราะ FIFA มีอำนาจผูกขาด (Monopoly Right) ในการจัดการแข่งขันดังกล่าวนี้

FIFA ย่อมาจากคำว่า Fédération Internationale de Football Association แปลว่า สหพันธ์สมาคมฟุตบอลระหว่างประเทศ ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1904 ในปัจจุบันมีสมาชิก 204 ประเทศ

FIFA มีสถานะเป็นองค์กรโลกบาล (World Governance) ทำหน้าที่จัดระเบียบการแข่งขันฟุตบอลระหว่างประเทศ และดูแล กำกับ และควบคุมให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว การจัดระเบียบดังกล่าวนี้มีได้จำกัดเฉพาะแต่กติกาการแข่งขันเท่านั้น หากยังครอบคลุมเรื่องวินัยของนักฟุตบอลและสมาคมฟุตบอล รวมถึงอดจนการควบคุมและกำกับตลาดนักฟุตบอลอีกด้วย

การจัดระเบียบการแข่งขันฟุตบอลมีทั้งระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ องค์กรระดับภูมิภาค ได้แก่ UEFA หรือ Union of European Football Associations ซึ่งทำหน้าที่จัดระเบียบการแข่งขันฟุตบอลระหว่างประเทศในยุโรป AFC หรือ Asian Football Confederation ซึ่งทำหน้าที่จัดระเบียบการแข่งขันฟุตบอลระหว่างประเทศในเอเชีย เป็นต้น การจัดตั้งองค์กรระดับภูมิภาคเพิ่งปรากฏเป็นรูปธรรมในปี 2497 ก่อนหน้านั้นมีเฉพาะสมาคมฟุตบอลระดับประเทศกับ FIFA ซึ่งเป็นองค์กรโลกบาลเท่านั้น ในปัจจุบัน สมาคมฟุตบอลระดับประเทศนอกจากต้องเป็นภาคี FIFA แล้ว ยังต้องเป็นสมาชิกองค์กรฟุตบอลระดับภูมิภาคอีกด้วย

ด้วยเหตุที่การจัดระเบียบการแข่งขันฟุตบอลมีทั้งองค์กรระดับโลกและองค์กรระดับภูมิภาค ดังนั้น จึงต้องมีการขีดเส้นแบ่งอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่าง FIFA กับองค์กรระดับภูมิภาคต่างๆ และต่างฝ่ายต่างต้องระมัดระวังมิให้มีการล้ำเส้น

ในฐานะองค์กรโลกบาลด้านฟุตบอล FIFA มีลักษณะเป็น Sport Cartel เพราะมีอำนาจผูกขาดในการจัดระเบียบกีฬาฟุตบอล และสามารถใช้อำนาจผูกขาดนี้หาประโยชน์ทางธุรกิจได้ ในการร่างอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ FIFA ต้องดำเนินการป้องปรามมิให้เมืองค์กรใหม่ก่อเกิดขึ้นมา เพื่อแย่งชิงอำนาจการทำหน้าที่โลกบาลด้านกีฬาฟุตบอล หากการป้องปรามนี้ไม่มีประสิทธิผล FIFA ย่อมสิ้นอำนาจผูกขาด เพราะจะมีเมืองค์กรใหม่ที่อ้างเป็นโลกบาลด้านกีฬาฟุตบอล กีฬาส่วนใหญ่มีเมืองค์กรโลกบาลเพียงองค์เดียว เพราะประสบความสำเร็จในการสร้าง Effective Barriers to Entry แต่บางประเภทกลับมีเมืองค์กรโลกบาลหลายองค์กร ตัวอย่างคลาสสิก ได้แก่ กีฬามวยสากล ในกีฬาส่วนใหญ่แชมป์โลกจะมีคนเดียว ทีมเดียว หรือประเทศเดียว แต่ในกีฬามวยสากล แชมป์โลกมีหลายคน แม้ในพิกัดน้ำหนักรุ่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากเมืองค์กรโลกบาลในกีฬามวยสากลมีหลายองค์กรนั่นเอง

แม้ในปัจจุบัน FIFA มีฐานะเป็นองค์กรโลกบาลในกีฬาฟุตบอลเพียงองค์เดียว แต่ไม่มีหลักประกันว่า จะไม่มีเมืองค์กรปรักษ์ที่ถึบตัวขึ้นมาเป็นคู่แข่งของ FIFA ในอนาคต ประเด็นสำคัญขึ้นอยู่กับความสามารถของ FIFA ในการควบคุมเมืองค์กรภูมิภาคมิให้แตกแถว หากสหพันธ์สมาคมฟุตบอลแห่งยุโรปสามารถจับมือกับสหพันธ์สมาคมฟุตบอลแห่งละตินอเมริกาแหกคอกไปจัดตั้งเมืองค์กรโลกบาลใหม่ได้สำเร็จ FIFA ย่อมสิ้นความหมาย เพราะมหาอำนาจในกีฬาฟุตบอลอยู่ในยุโรปและละตินอเมริกา ด้วยเหตุดังนี้ FIFA จึงต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับเมืองค์กรระดับภูมิภาค และต้องแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างภูมิภาคอย่างเป็นธรรม สมานฉันท์ระหว่างเมืองค์กรกีฬาฟุตบอลจะเป็น Barriers to Entry ที่ทรงประสิทธิผลยิ่ง

ด้วยเหตุที่ FIFA เป็นเมืองค์กรโลกบาลในกีฬาฟุตบอลแต่เพียงองค์เดียว FIFA จึงมีอำนาจผูกขาดในสิทธิการจัดการแข่งขันฟุตบอลโลก สิทธิดังกล่าวนี้มีมูลค่าตลาดและสามารถใช้ไปในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ ในยุคสมัยที่ระบบทุนวัฒนธรรม (Cultural Capitalism) ยังไม่แบ่งบาน มูลค่าตลาดของสิทธินี้ย่อมอยู่ในระดับต่ำ แต่มีค่าเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของระบบทุนวัฒนธรรม

เมื่อระบบทุนนิยมหยั่งรากในกีฬาฟุตบอลลึกมากขึ้นเรื่อยๆ ประเทศต่างๆแย่งชิงกันเป็นเจ้าของภาพในการจัดการแข่งขันฟุตบอลโลก เครือข่ายโทรทัศน์ต่างๆแย่งชิงสิทธิในการถ่ายทอดโทรทัศน์ บริษัทธุรกิจต่างๆแย่งชิงกันเป็นหุ้นส่วนทางการ (Official Partners) ของ FIFA หรือเป็นซัพพลายเออร์ทางการ (Official Suppliers) ของประเทศเจ้าภาพผู้จัดการแข่งขัน รวมตลอดจนแย่งชิงกันขออนุญาตใช้โลโก้ FIFA World Cup ประทับตราสินค้าที่จัดจำหน่าย

การเติบโตของระบบทุนวัฒนธรรมทำให้ FIFA สามารถหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการแข่งขันฟุตบอลโลกได้ FIFA มีใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non-profit Organization) อีกต่อไป หากแต่ค่อยๆแปรเปลี่ยนเป็นบริษัทระหว่างประเทศ (Multinational Corporation) FIFA แตกต่างจากบริษัทระหว่างประเทศทั้งปวงในข้อที่ไม่ต้องมีทุนประกอบการมาก เพราะ FIFA เกือบไม่ต้องลงทุนใดๆ เพียงแต่ให้เข้าช่วงสิทธิในการจัดการแข่งขันฟุตบอลโลกแก่เจ้าภาพประเทศหนึ่งประเทศใด การลงทุนในการสร้างสนามแข่งขันและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆเป็นเรื่องของประเทศเจ้าภาพ มีใช้ภาระการลงทุนของ FIFA FIFA สามารถหารายได้จากการขายสิทธิการถ่ายทอดโทรทัศน์แก่บริษัทการตลาดกีฬาบริษัทหนึ่งบริษัทใด FIFA ได้เงินเป็นกอบเป็นกำ ส่วนบรรดาผู้ซื้อสิทธิดังกล่าวจะมีกำไรหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการขายสิทธินั้นแก่สถานีโทรทัศน์ในประเทศต่างๆ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ฐานะทางธุรกิจของ FIFA อยู่ที่การมีอำนาจผูกขาดในสิทธิการจัดการแข่งขันฟุตบอลโลก FIFA จะอ้างอำนาจผูกขาดนี้ต่อไปได้ก็ต่อเมื่อ FIFA เป็นองค์กรโลกบาลในกีฬาฟุตบอลเพียงองค์กรเดียว การป้องปรามการก่อเกิดขององค์กรโลกบาลใหม่จึงเป็นปมเงื่อนไขสำคัญในการอ้างอำนาจผูกขาดนี้

ในฐานะบริษัทระหว่างประเทศ FIFA จะต้องดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจอย่างน้อย 2 กลยุทธ์

*กลยุทธ์แรก* ได้แก่ การสร้าง FIFA World Cup ให้เป็นยี่ห้อระดับโลกหรือ Global Brand หากการสร้าง Global Brand ประสบผลสำเร็จ โดยที่ผู้บริโภคมีความภักดีต่อยี่ห้อ (Brand Loyalty) FIFA ย่อมมีรายได้เป็นอย่างดีเป็นกอบเป็นกำจากการขายยี่ห้อ แต่การสร้าง FIFA World Cup ให้เป็น Global Brand มีขอบเขตอันจำกัด อันเป็นผลจากการมีลักษณะฤดูกาล (Seasonality) ของสินค้าของ FIFA ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สินค้าที่มียี่ห้อ FIFA World Cup จะขายได้เฉพาะในปีที่มีการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย แต่จะขายได้น้อยหรือขายไม่ได้เลยในอีก 3 ปีต่อมา

*กลยุทธ์ที่สอง* ได้แก่ การปรับเปลี่ยนกฎกติกาการแข่งขันฟุตบอล เพื่อให้การแข่งขันดูสนุกและเร้าใจ การปรับเปลี่ยนกฎกติกาการแข่งขันในลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในกีฬาทุกประเภทที่ลักษณะความเป็นอาชีพ (Professionalism) เบ่งบาน และการรุกคืบของระบบทุนนิยมหยั่งรากลึก

FIFA เหมือนกับบริษัทระหว่างประเทศที่มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมจัดการ (Control) แต่ต่างจากบริษัทระหว่างประเทศที่มีได้ถูกกำกับตรวจสอบ และควบคุม ในกรณีของบริษัทระหว่างประเทศ ผู้บริหารถูกกำกับ ตรวจสอบ และควบคุม

โดยผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ หากการบริหารหย่อนประสิทธิภาพ หรือมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้บริหาร บริษัทดังกล่าวย่อมถือเป็นการถูกรวบกิจการ (Take-over) โดยคู่แข่งชั้น

### คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครเป็นเจ้าของ FIFA

กล่าวโดยนิตินัย ผู้คนในมนุษยพิภพล้วนมีส่วนเป็นเจ้าของ FIFA แต่เมื่อพิจารณาในเชิงพฤตินัย ไม่มีใครเป็นเจ้าของ FIFA องค์การโลกบาลด้านการกีฬาล้วนไม่ปรากฏผู้เป็นเจ้าของด้วยเหตุดังนี้ จึงไม่มีใครทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมองค์กรเหล่านี้ สภาวะที่มีสุญญากาศแห่งการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมนี้เองเปิดช่องให้ผู้บริหารองค์การโลกบาลด้านการกีฬาใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉลอย่างสะดวกดาย การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป การรั่วไหลของทรัพยากรทางการเงินเป็นเรื่องปกติ ธรรมชาติ (Good Governance) ไม่ปรากฏในพจนานุกรมของผู้บริหารองค์การโลกบาลเหล่านี้ และเป็นเรื่องยากที่จะสถาปนาธรรมชาติ ในเมื่อผู้บริหารองค์การโลกบาลเหล่านี้ประกอบด้วยมนุษย์ชั่ว

ลักษณะการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการ ทำให้ผู้บริหาร FIFA สามารถใช้อำนาจการบริหารในทางเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของตนเองได้ (Managerial Utility Maximization) การเติบโตของระบบทุนวัฒนธรรมเพิ่มความมั่งคั่งแก่ FIFA อย่างมาก ทรัพยากรทางการเงินที่เพิ่มพูนขึ้นตกอยู่ในอำนาจของผู้บริหาร FIFA การใช้ทรัพยากรทางการเงินเหล่านี้ในการซื้อเสียงจากภาคีสมาชิกเป็นปรากฏการณ์ต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา

เมื่อจาว ฮาเวลองจ์ (João Havelange) แห่งบราซิลโค่นเซอร์สแตนลีย์ เราช์ (Sir Stanley Rous) แห่งสหราชอาณาจักร และยึดเก้าอี้ประธาน FIFA ในปี 2517 ได้ นับเป็นการสถาปนา 'ราชวงศ์ฮาเวลองจ์' ใน FIFA ฮาเวลองจ์ยึดเก้าอี้ FIFA ด้วยการซื้อเสียงจากภาคีสมาชิกในทวีปแอฟริกาและทวีปเอเชีย ในเมื่อ FIFA ยึดกฎการลงคะแนนเสียง 'One Country, One Vote' ฮาเวลองจ์ให้สัญญาว่า ทีมฟุตบอลจากแอฟริกาและเอเชียจะได้เข้าแข่งขันในฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายมากขึ้น อีกทั้งให้สัญญาว่า ประเทศด้อยพัฒนาด้านกีฬาฟุตบอลเหล่านี้จะได้รับเงินอุดหนุนจาก FIFA มากขึ้น

ในปี 2517 ระบบทุนวัฒนธรรมยังไม่เติบโตใหญ่ แต่ด้วยการชี้แนะของฮอร์สต์ แดสเลอร์ (Horst Dassler) ผู้ถือหุ้นใหญ่ใน Adidas และ ISL FIFA หารายได้จากการขายสิทธิการถ่ายทอดโทรทัศน์การแข่งขันฟุตบอลโลกชนิดเป็นกอบเป็นกำ และฮาเวลองจ์สามารถรักษาพันธสัญญาในการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ภาคีสมาชิกที่ด้อยพัฒนาด้านฟุตบอลได้ ฮาเวลองจ์อ้างอำนาจการควบคุมจัดการ FIFA ด้วยการยึดกุมคะแนนเสียงของภาคีสมาชิกในแอฟริกาและเอเชีย

เมื่อสหภาพกลางล้มลงจากเก้าอี้ประธาน FIFA ในปี 2541 เซ็ปป์ บลัตเตอร์ (Sepp Blatter) สืบทอดอำนาจของ 'ราชวงศ์สหภาพกลาง' ต่อมา โดยอาศัยยุทธวิธีเดียวกัน นั่นก็คือ การใช้ทรัพยากรทางการเงินของ FIFA ในการซื้อเสียง

FIFA จะยังคงเป็นองค์กรซื้อตำแหน่งมนุษย์พิภพอีกนานเท่าไรก็ตาม ตราบเท่าที่ยังไม่สามารถโค่นอำนาจของ 'ราชวงศ์สหภาพกลาง' และไม่สามารถสถาปนาระบบธรรมาภิบาลในองค์กรโลกบาลแห่งนี้

**ภาคผนวก****ประธาน FIFA**

1904 - 1906	Robert Guérin	ฝรั่งเศส
1906 - 1918	Daniel Woolfall	อังกฤษ
1921 - 1954	Jules Rimet	ฝรั่งเศส
1954 - 1955	Rodolphe Seeldrayers	เบลเยียม
1956 - 1961	Arthur Drewry	อังกฤษ
1961 - 1974	Sir Stanley Rous	อังกฤษ
1974 - 1998	João Havelange	บราซิล
1998 - 2006	Sepp Blatter	สวิส