

สหภาพยุโรปศึกษา : ภาคทฤษฎี

ณัฐนันท์ คุณมาศ

∴

ทฤษฎีมีส่วนสำคัญในการช่วยอธิบายความเป็นไปในสหภาพยุโรปและทวีปยุโรป ทฤษฎีที่ถูกใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ และเสนอแนะแนวทางการบูรณาการของยุโรปมีหลายทฤษฎี โดยสามารถแบ่งกลุ่มหลักเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ทฤษฎีที่เน้นการบูรณาการของสหภาพยุโรป กลุ่มที่สอง คือ ทฤษฎีที่ศึกษาการบริหารงานหรือการปกครองในยุโรป และกลุ่มสุดท้าย คือ ทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบโลก

1. ทฤษฎีที่เน้นการบูรณาการ (Integration Theories)

การบูรณาการยุโรป (European Integration) ย่อมมีคำจำกัดความทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เริ่มจากการบูรณาการทางการเมือง (Political integration) ฮาส (Ernst B. Haas) ถือว่าการบูรณาการคือ 'กระบวนการ' ที่ตัวแสดงทางการเมืองจากหลาย ๆ รัฐถูกชักชวนให้ถ่ายโอนความจงรักภักดี ความคาดหวัง และกิจกรรมทางการเมืองไปให้ศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่ ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐชาติดั้งเดิม¹ ผลของการบูรณาการทางการเมืองในท้ายที่สุด คือ ประชาคมทางการเมือง (political community) ที่เข้ามาแทนที่รัฐ คำจำกัดความในเรื่องการบูรณาการของฮาส จึงหมายถึง กระบวนการไปสู่สหพันธรัฐยุโรป (United States of Europe) นั่นเอง

ลินด์เบิร์ก (L. N. Lindberg) ได้ขยายความการบูรณาการ ในฐานะ 'กระบวนการ' เช่นเดียวกับฮาส แต่ไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายท้ายสุดของการบูรณาการ การบูรณาการทางการเมืองในทัศนะของลินด์เบิร์ก คือ

- กระบวนการที่ชาติต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงจากการที่มีความปรารถนาและการดำเนินนโยบายทั้งต่างประเทศและภายในประเทศอย่างเป็นอิสระ มาเป็นการตัดสินใจร่วมกันกับชาติอื่น หรือมอบกระบวนการตัดสินใจ ให้แก่องค์กรกลางแห่งใหม่ หรือ
- กระบวนการที่ตัวแสดงทางการเมืองจากหลายรัฐ ถูกชักชวนให้ถ่ายโอนความคาดหวัง และกิจกรรมทางการเมืองไปให้ศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่²

คำจำกัดความของลินด์เบิร์กในครั้งแรก จึงหมายถึง รูปแบบการแบ่งปันและมอบอำนาจการตัดสินใจ ในขณะที่ส่วนที่สองซึ่งคล้ายกับฮาส กล่าวคือ พฤติกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ เช่น ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง ข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้นำ บุคคลเหล่านี้ได้ตอบสนองการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ศูนย์กลางใหม่ และดำเนินกิจกรรมในระดับทวีป

¹ E. B. Haas. (1958) The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957 p. 16.

² L. N. Lindberg. (1963) The Political Dynamics of European Economic Integration pp. 4-5, 9.

OK

การบูรณาการทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของบาลาสซา (Bela Balassa) มีอยู่ 4 ขั้นตอน โดยก่อนจะเริ่มขั้นตอนแรก ประเทศต่าง ๆ อาจเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างกัน ซึ่งการลดภาษีอาจจะไม่เท่ากันก็ได้ เรียกว่า เขตการค้าเสรี (preferential trade area) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการบูรณาการใน 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- ขั้นตอนที่ 1 เขตการค้าเสรี (free trade area) เป็นความร่วมมือที่ประเทศสมาชิกตกลงกันว่าจะไม่เก็บภาษีและจะไม่กำหนดโควตาดำเนินการนำเข้าและส่งออกสินค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มเดียวกัน แต่ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศภายนอกกลุ่ม แต่ละประเทศยังมีอิสระในการดำเนินนโยบายและค้าขายกับประเทศนอกกลุ่ม การจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน
- ขั้นตอนที่ 2 สหภาพทางภาษีศุลกากร (customs union) เป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ไม่มีการจัดเก็บภาษีและกำหนดโควตาระหว่างกัน ประเด็นที่แตกต่างกันคือ ประเทศสมาชิกจะดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจกับประเทศภายนอกกลุ่มด้วยกฎระเบียบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ขั้นตอนที่ 3 ตลาดร่วม (common market) เป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งสหภาพทางภาษีศุลกากรผนวกกับการให้ปัจจัยในการผลิต โดยเฉพาะเงินทุนและแรงงานเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในกลุ่มของตน
- ขั้นตอนที่ 4 สหภาพทางเศรษฐกิจ (economic union) เป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งตลาดร่วม ประกอบกับการมีนโยบายร่วมทางเศรษฐกิจและการเงินในหมู่ประเทศสมาชิก³

เมื่อมีการบรรลุสหภาพทางเศรษฐกิจ ก็จะนำไปสู่การบูรณาการเป็นสหภาพทางการเมือง (political union) ในท้ายที่สุด เนื่องจากประเทศสมาชิกมีความใกล้ชิดกันเคย จนผลักดันให้มีการประสานนโยบายต่างประเทศและนโยบายในประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น คำจำกัดความของรูปแบบการบูรณาการทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ต่างมีเป้าหมายคือ เป็นประชาคมหรือสหภาพทางการเมืองเหมือนกัน

การบูรณาการหรือการรวมตัวกันอย่างแน่นแฟ้นในยุโรปนั้น ใครเป็นผู้ริเริ่มบทบาทในการบูรณาการอย่างแท้จริง ได้ถูกอธิบายแตกต่างกันไป โดยใช้ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้แก่ สหพันธรัฐนิยม การกึ่งนิยม สหพันธรัฐนิยมแบบค่อยเป็นค่อยไป การกึ่งนิยมใหม่ แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาล และแนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลแบบเสรีนิยม

สหพันธรัฐนิยม (Federalism)

สปิเนลลี (A. Spinelli) ชาวอิตาลี เป็นนักทฤษฎีที่เชื่อถือในแนวคิดสหพันธรัฐนิยมในลำดับต้น ๆ และเป็นผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรปตามแนวทางของสหพันธรัฐนิยม คือ The European Union of Federalists (EUF)⁴ เนื่องจากเขามีประสบการณ์ต่อต้านรัฐบาลฟาสซิสต์ในอิตาลี และไม่พอใจในลัทธิคัลลัสชาติมากเกินไปอย่างฟาสซิสต์ เขาจึงเห็นว่าการจัดตั้งสหพันธ์ยุโรป หรือ 'European Federation' จะสร้างสันติภาพขึ้นในทวีปยุโรปได้

แนวคิดสหพันธรัฐนิยม จึงเห็นว่า รัฐแต่ละรัฐ ถึงแม้ว่าจะปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตย แต่อาจจะก่อสงครามระหว่างกันได้ ถ้าอำนาจรัฐตกอยู่ในมือกลุ่มเผด็จการเพียงกลุ่มเดียว ผลงาน Ventotene Manifesto ของ สปิเนลลี จึงเรียกร้องให้ล้มเลิกเส้นเขตแดนที่แบ่งรัฐอธิปไตยในยุโรป และองค์กร EUF ได้ประชุมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสันติภาพและเปลี่ยนแปลงอนาคตของประชากรยุโรป สหพันธ์ยุโรปจะเป็นการรวมตัวที่นอกเหนือไปจากรัฐหรือองค์กรดั้งเดิมทางการเมือง⁵

³ B. Balassa. (1962) *The Theory of Economic Integration*

⁴ A. Spinelli (1972) 'The Growth of the European Movement since the Second World War', in M. Hodges (ed.), *European Integration*

⁵ S. George and J. Bache (2001) *Politics in the European Union*

สหพันธ์ยุโรปนั้นจะมีลักษณะเหนือรัฐ (Supranationalism) เนื่องจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรโดยให้องค์กรที่ปฏิบัติภารกิจในหลายรัฐด้วยกัน องค์กรหรือสถาบันเหนือรัฐสามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับใช้กับรัฐบาลสมาชิก ซึ่งองค์กรที่มีลักษณะเหนือรัฐจะต้องมีองค์ประกอบคือ มีองค์การบริหารที่ไม่ขึ้นกับการควบคุมของรัฐบาลในแต่ละประเทศ มีกระบวนการตัดสินใจเป็นของตนเอง มีศาลยุติธรรมที่สามารถออกกฎหมายให้รัฐบาลสมาชิกปฏิบัติตาม และองค์กรทางด้านนิติบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงมากกว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาล^๑ ดังนั้นสหพันธรัฐนิยม คือ กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใน 3 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสหพันธ์ ซึ่งรัฐบาลทั้ง 3 ระดับจะต้องร่วมมือกันบริหารงาน ถึงแม้ว่าจะแยกต่างหากจากกัน

เหตุผลที่แต่ละรัฐจะยินยอมให้เกิดองค์กรเหนือรัฐหรือสหพันธรัฐนั้น เนื่องจาก ประการแรก ความเชื่อมั่นในประโยชน์ของการบูรณาการหรือการรวมตัวอย่างแน่นแฟ้น ประการที่สอง ความต้องการสร้างสถาบันที่จะแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัญหาดังกล่าวเกินความสามารถที่รัฐบาลของประเทศจะแก้ไขได้ ประการที่สาม ความจำเป็นในการสร้างกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐอื่น ถึงแม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของตนเองก็ตาม^๒

อย่างไรก็ตาม การสร้างสหพันธ์ยุโรป ยังไม่ประสบความสำเร็จ จากการประชุมที่เฮกในปี 1948 องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นเพียงความร่วมมือในระดับรัฐบาลที่เรียกกันว่า สภายุโรป (Council of Europe) ผู้ที่นิยมแนวทางสหพันธรัฐ จึงปรับเปลี่ยนยุทธวิธีจากสหพันธรัฐเป็นการบูรณาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากองค์กรเล็ก ๆ เช่น ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community-ECSC) ดังที่จะกล่าวต่อไปในแนวคิดสหพันธรัฐนิยมแบบค่อยเป็นค่อยไป

ภารกิจนิยม (Functionalism)

มิตรานี (David Mitrany) นักทฤษฎีชาวโรมาเนีย เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดภารกิจนิยม มิตรานีต้องการที่จะสร้างกลไกให้เกิดสันติภาพอย่างถาวร ซึ่งปรากฏชัดจากผลงานของเขา มีชื่อว่า 'A Working Peace System'^๓

มิตรานี เห็นพ้องกับสปีเนลลีว่า ต้นเหตุของสงครามคือ ลัทธิชาตินิยมที่เกินขอบเขต มิตรานีใช้ความล้มเหลวขององค์การสันนิบาตชาติ เป็นบทเรียนในการอธิบายว่า การที่รัฐไม่ใกล้ชิดและร่วมมืออย่างจริงจัง องค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาสันติภาพจะไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม มิตรานีไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสหพันธรัฐของสปีเนลลี เนื่องจากการมีรัฐบาลโลก หรือรัฐบาลของภูมิภาคเพียงหนึ่งเดียว อาจเป็นการลดทอนการแสดงออกและสิทธิเสรีภาพของภาคประชาชนที่อยู่ในระดับล่าง ๆ ลงไป นอกจากนี้ การแข่งขันระหว่างรัฐอาจขยายวงกว้างและได้รับความชอบธรรมมากขึ้น ระบบสันติภาพที่ดีตามแนวคิดของมิตรานี จำเป็นต้องลดความแบ่งแยกทางการเมืองให้มากที่สุด

แนวคิดภารกิจนิยมจึงเห็นควรตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะแยกต่างหาก แต่ละองค์กรจะรับผิดชอบเพียงกิจกรรมเดียว และมีความชำนาญเฉพาะ^๔ มิตรานีอธิบายเพิ่มเติมว่า รัฐบาลจะไม่รู้สึกว่าคุณภาพชีวิตเป็นส่วนใหญ่ อาทิ สุขภาพ คมนาคม องค์กรเหล่านี้ยังช่วยลดค่าเสียหายของรัฐที่จะต้องไปเจรจาทอรองกับรัฐอื่นด้วยตนเอง และเมื่อมีองค์กรเฉพาะหลายด้านมากขึ้น แต่ละองค์กรจะมีภารกิจหลายระดับทั้งในระดับประเทศ ทวีป และทั่วโลก ดังนั้นรัฐจึงต้องพึ่งพาองค์กรเหล่านี้ และไม่สามารถขัดขวางการทำงานขององค์กรเหล่านี้ได้ เนื่องจากเครือข่ายที่ซับซ้อนและหลายระดับ

^๑ M. Burgess (1986) *Federalism and Federation in Western Europe*.

^๒ S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*.

^๓ D. Mitrany (1943) *A Working Peace System*.

^๔ B. Rosamond (2000) *Theories of European Integration* pp. 37-38.

สัมพันธนิยม (Transactionalism)

ในขณะที่สหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยมมุ่งที่จะลดบทบาทของรัฐ แนวคิดสัมพันธนิยมมุ่งค้นหาสภาวะที่จะสร้างเสริมระบบรัฐ ดังนั้น การบูรณาการตามแนวคิดสัมพันธนิยมย่อมจะต้องพัฒนาความมั่นคงของรัฐ และองค์การที่เกิดขึ้นควรเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในภูมิภาค

แนวคิดสัมพันธนิยม หรือแนวคิดว่าด้วยการสื่อสาร (communications) และพหุนิยม (pluralism) เกี่ยวข้องกับนักวิชาการที่ชื่อ ดอยช์ (Karl W. Deutsch) เป็นอย่างมาก ดอยช์เป็นผู้ที่สนใจในการสร้างภาพ บูรณาการ และสร้างความเข้มแข็งของรัฐไปพร้อม ๆ กัน ในผลงานที่มีชื่อว่า 'Nationalism and Social Communication' ดอยช์ได้กล่าวไว้ว่า การศึกษาในเรื่องรัฐและความร่วมมือระหว่างรัฐ เกี่ยวข้องกับการศึกษาบูรณาการเหนือรัฐเช่นกัน โดยการบูรณาการจำเป็นต้องมีกลไกการติดต่อสื่อสาร เป็นกลไกหลักในการพัฒนาความใกล้ชิดทางสังคมและประชาชนของแต่ละรัฐ¹⁰

ในผลงานที่มีชื่อว่า 'Political Community and the North Atlantic Area' ของดอยช์ เขาได้กล่าวว่า การยุติสงครามคือ การจัดตั้งประชาคมทางความมั่นคง (security communities) โดยการบูรณาการในประชาคมดังกล่าว จะให้ความรู้สึกว่าเป็นประชาคมเดียวกัน ผ่านการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดในหมู่ประชาชน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี ดอยช์สนับสนุนการบูรณาการที่เป็นลักษณะประชาคมทางความมั่นคงแบบพหุนิยม (pluralistic security communities) ที่รัฐสมาชิกยังรักษาอำนาจทางกฎหมายของตน ปัจจัยที่จะทำให้ประชาคมที่มีลักษณะพหุนิยมดำรงอยู่ได้มีสามประการ ประการแรก ความสอดคล้องของค่านิยมหลัก ประการต่อมา ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองของแต่ละกลุ่มที่มีอยู่สม่ำเสมอ อันมาจากเครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และปราศจากการใช้กำลัง ประการสุดท้ายคือ ความสามารถในการคาดการณ์ร่วมกันในพฤติกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐอื่น¹¹

โดยสรุปแล้ว ความแตกต่างของสัมพันธนิยมที่มีต่อสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยม คือ การเน้นบทบาทของรัฐในการบูรณาการมากกว่าตัวแสดงที่มีใช้รัฐ อย่างไรก็ตาม แนวคิดสัมพันธนิยมไม่ให้ความสำคัญในการร่วมมือในด้านอื่นนอกเหนือไปจากความมั่นคง

แนวคิดที่ผสมผสานระหว่างสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยม (Functional Federalism) หรือสหพันธรัฐนิยมแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist Federalism)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดหลักในการถือกำเนิดของประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (ECSC) โมเนต์ (Jean Monnet) ชาวฝรั่งเศส ผู้ก่อตั้งประชาคมและต่อมาเป็นประธานขององค์การบริหารงานในประชาคมได้รับแนวคิดข้างต้นมาจากการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการวางแผน (Planning Commission) ของฝรั่งเศส ซึ่งมีหน้าที่ฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจของฝรั่งเศสหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โมเนต์ได้รับทราบว่ สภาพเศรษฐกิจหลังสงครามของทวีปยุโรปถดถอย ยุโรปควรจะรวมตัวกันเพื่อจะจัดตั้งตลาดร่วม โดยอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรเหนือรัฐ (Supranational institution)¹² เพื่อสร้างพื้นฐานในการเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจที่จะมีนโยบายและการวางแผนเศรษฐกิจร่วมกัน

ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรปจึงเริ่มจากสองภาคเศรษฐกิจก่อน ซึ่งถือเป็นการบูรณาการแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะการเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน อาจล้มเหลวได้เพราะเป็นโครงการที่ใหญ่ กอปรกับเหตุการณ์จัดตั้งเยอรมันตะวันตกภายหลังสงคราม ประชาคมจึงถือโอกาสจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมัน ซึ่งเดิมเคยเป็นศัตรูกันมาตลอด โมเนต์จึงเกิดความคิดว่า การรวมการผลิตถ่านหินและเหล็กของเยอรมันตะวันตกเข้ากับยุโรป จะควบคุมให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าการผลิตอาวุธ หรือเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการทำสงคราม

¹⁰K.W. Deutsch (1953) *Nationalism and Social Communication*. Chapter 1

¹¹K.W. Deutsch et al (1957) *Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience*.

¹²องค์กรเหนือรัฐคือ องค์กรที่มีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่ารัฐ ในขณะที่ยังดำรงระหว่างประเทศ (international institution) คือ องค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาล และไม่มีอำนาจเหนือกว่ารัฐบาล ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*. Chapter 1.

แนวคิดของโมเนต์ ถือเป็นการผสมผสานระหว่างสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยม เนื่องจาก ประการแรก โมเนต์พยายามยกเลิกการควบคุมด้านหินและเหล็ก ซึ่งเป็นแนวทางการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของภารกิจนิยม ประการที่สอง การก่อตั้งองค์กรสูงสุดของ ECSC โดยโมเนต์เป็นประธาน ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งคล้ายแนวทางของสหพันธรัฐนิยม แตกต่างตรงที่โมเนต์เริ่มการบูรณาการจากภาคเศรษฐกิจเฉพาะแต่มีเป้าหมายที่จะบรรลุสหพันธรัฐยุโรปในท้ายที่สุด

แนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalism)

สหพันธรัฐนิยมมีความต้องการอธิบายเป้าหมายสุดท้ายของการบูรณาการ หรือ 'ends' ในขณะที่ภารกิจนิยมเดิมพยายามหาวิธีการบูรณาการที่เป็นไปได้ หรือ 'means' ในส่วนแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยม ดูเหมือนจะรวมสองแนวคิดข้างต้นเข้าด้วยกัน แต่ก็มีข้อจำกัด แต่ความร่วมมือย่อย ๆ เช่น อธิบายการก่อตั้งประชาคมด้านหินและเหล็กแห่งยุโรป แนวคิดภารกิจนิยมใหม่ ถือเป็นความพยายามแรกที่จะเข้าใจบูรณาการของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปอย่างครบถ้วน นักทฤษฎีที่สำคัญคือ ฮาส (Haas) ลินด์เบิร์ก (Lindberg) และชมิเตอร์ (Schmitter)

แนวคิดภารกิจนิยมใหม่มีความเห็นหลักใน 4 ประการคือ

1. แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐมีความซับซ้อน
2. กิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเมืองภายในประเทศ
3. ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) มีความสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ
4. การบูรณาการยุโรป มีความก้าวหน้าเนื่องมาจากปรากฏการณ์ไหลริน 'spill-over effect'¹³

เหตุผล 4 ประการข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมระหว่างประเทศของรัฐเป็นผลจากกระบวนการทางการเมืองที่มีลักษณะพหุนิยมคือ ไม่จำกัดอยู่ที่รัฐบาลฝ่ายเดียว เนื่องจากตัวรัฐบาลก็ได้รับอิทธิพลมาจากตัวแสดงอื่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และปฏิสัมพันธ์ของระบบราชการ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มธุรกิจเดียวกันในประเทศอื่น เป็นการเกิดปฏิสัมพันธ์ข้ามรัฐ (transnational)

เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ภารกิจนิยมถือว่า องค์กรนี้เป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและไม่ใช่รัฐ คณะกรรมาธิการยุโรปมีความสามารถสร้างแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ให้อำนาจสมาชิกมีนโยบายเอื้อต่อการบูรณาการของยุโรป ถึงแม้ว่ารัฐบาลไม่เต็มใจก็ตาม

กระบวนการไหลรินหรือ 'spill over' หมายถึง การที่รัฐบาลเริ่มขั้นตอนในการบูรณาการแล้ว กระบวนการบูรณาการจะดำเนินต่อไปอย่างอัตโนมัติ เนื่องจากเป้าหมายที่จะบรรลุในขั้นตอนแรก ต้องการการดำเนินการในขั้นที่ 2 เป็นตัวผลักดัน และเป้าหมายของขั้นตอนที่ 2 ที่จำเป็นต้องอาศัยกิจกรรมในขั้นตอนต่อไปเรื่อย ๆ¹⁴ กระบวนการไหลรินเป็นคำอธิบายเพิ่มเติมจากภารกิจนิยมเดิม มุ่งชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อมีการบูรณาการจากภาคเศรษฐกิจในระดับย่อยก่อน เป็นการสร้างทางออกให้การบูรณาการได้ขยาย และหาหนทางให้ไปสู่ประชาคมทางการเมืองในท้ายที่สุด

การไหลรินทางด้านภารกิจ (functional spill over) เกิดขึ้นเนื่องจาก ภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ต้องประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจแยกย่อยหลากหลาย จึงไม่สามารถแยกภาคใดภาคหนึ่งต่างหาก การที่รัฐสมาชิกร่วมมือในภาคเศรษฐกิจเฉพาะก็จะก่อให้เกิดการไหลรินสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นต่อไป

ตัวอย่างการไหลรินทางด้านภารกิจ

1. การขจัดอุปสรรคทางภาษี (tariff barrier) ไหลรินไปสู่นโยบายร่วมทางการเงิน (common monetary

¹³ ดูรายละเอียดใน S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*.

¹⁴ E.B. Haas. (1958) *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957* และ L. N. Lindberg (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*.

policy) เมื่ออุปสรรคทางด้านภาษีได้ถูกยกเลิกไปไม่ได้หมายความว่า ตลาดร่วม (common market) จะเกิดขึ้น สาเหตุ
เนื่องมาจากค่าเงินของแต่ละประเทศยังผันผวนและไม่มีความสอดคล้องกัน จนถึงขนาดที่ตลาดร่วมจะถือกำเนิดขึ้นได้ นอก
จากนั้นรัฐบาลสมาชิกจะใช้มาตรการอื่นมาควบคุมการนำเข้าสินค้าแทนการใช้อัตราภาษี อาทิ การใช้วิธีปรับอัตราแลกเปลี่ยน
ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินในภูมิภาค ดังนั้น รัฐสมาชิกเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายทางการเงิน
ร่วมกัน เพื่อจะบรรลุการเป็นตลาดร่วมอย่างแท้จริง

2. นโยบายร่วมทางการเงิน (common monetary policy) ไหลรินไปสู่ นโยบายร่วมทางด้านเศรษฐกิจ
(common economic policy) และนโยบายร่วมของภูมิภาค (common regional policy) การประสานนโยบาย
ทางการเงินไม่สามารถทำเพียงลำพังได้ เพราะการนำเข้าและส่งออกเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจโดยรวมด้วย อีกทั้งนโยบาย
เศรษฐกิจในระดับมหภาค เป็นปัจจัยกำหนดความมีเสถียรภาพของค่าเงินของประเทศ ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจควรมีการ
รวมศูนย์ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายในระดับภูมิภาค

3. นโยบายร่วมทางด้านเกษตรกรรม (common agricultural policy) ไหลรินไปสู่ นโยบายร่วมทางการเงิน
(common monetary policy) ความพยายามที่จะตั้งนโยบายร่วมทางด้านเกษตรกรรมก็เพื่อให้ราคา สินค้าเกษตร
ในประเทศสมาชิกมีอัตราใกล้เคียงกัน ซึ่งนโยบายนี้จะมีอุปสรรคถ้าค่าเงินของแต่ละประเทศผันผวนตลอดเวลา การจะสร้าง
อัตราสินค้าเกษตรให้มีมาตรฐานเดียวกัน จำเป็นต้องมีการประสานค่าเงินและจำกัดการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนด้วย
ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการจัดตั้งนโยบายร่วมทางการเงินขึ้น¹⁵

นอกจากการไหลรินทางด้านภารกิจแล้ว ยังมีกรกล่าวถึง การไหลรินในทางการเมืองด้วย (political spill over)
ซึ่งหมายความว่า การสร้างแรงกดดันทางการเมือง เพื่อให้เกิดการบูรณาการต่อไปภายในประเทศสมาชิก¹⁶ ขั้นตอนการไหล
รินทางการเมืองเริ่มจาก การบูรณาการในภาคเศรษฐกิจแรก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจนั้นมีบทบาทในระดับ
เหนือรัฐด้วย เช่น ในกรณีของประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (ECSC) ตัวแทนอุตสาหกรรมเหล็กและถ่านหิน ได้
ย้ายการล็อบบี้ต่อรัฐบาลตนเองไปสู่ประชาคมผ่านทางสถาบันเหนือรัฐ ก็คือองค์กรสูงสุดของ ECSC นั่นเอง

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้ซึมซับการไหลรินทางด้านภารกิจ จากภาคเศรษฐกิจที่หนึ่งไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สองก็จะเริ่ม
กดดันรัฐบาลของตนให้สนับสนุนการบูรณาการต่อไป และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดน รวมไปถึง
ถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตัวแสดงเหล่านั้นอาจใช้การเป็นพันธมิตรกับกลุ่มภายนอกประเทศ
มากัดดันรัฐบาลของตนก็เป็นได้ องค์กรสูงสุดของ ECSC และคณะกรรมาธิการยุโรป จึงถือเป็นศูนย์กลางในการสร้างกลุ่ม
ผลประโยชน์ และปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดน

โดยสรุปแล้ว ภารกิจนิยมใหม่ ก็ได้อธิบายพัฒนาการจากประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรปไปสู่ประชาคมยุโรป
และสหภาพยุโรป หรือการไหลรินนั่นเอง

แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาล (Intergovernmentalism)

แนวความคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาล ถือเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกับภารกิจนิยมใหม่อย่างมาก เนื่องจากแนว
คิดนี้ต้องการให้เห็นข้อบกพร่องของภารกิจนิยมใหม่ ในการอธิบายปรากฏการณ์ของประชาคมยุโรป

แนวความคิดที่ให้ความสำคัญแก่รัฐบาลอธิปไตยของประเทศสมาชิก ได้รับแรงสนับสนุนจากปัจจัยเหตุการณ์ที่
ประธานาธิบดี เดอโกล แห่งฝรั่งเศส ประท้วงไม่เข้าร่วมประชุมคณะมนตรีของประชาคมยุโรป เนื่องจากไม่พอใจที่คณะ
กรรมาธิการยุโรป อันถือเป็นสถาบันเหนือรัฐได้รับอำนาจมากเกินไป และมีผลลิตรอนต่ออำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส โดย
เฉพาะอย่างยิ่งการเสนอให้ใช้เสียงข้างมากในกระบวนการตัดสินใจ ท้ายที่สุดวิกฤตการณ์นี้ได้คลี่คลาย โดยการประนีประนอม

¹⁵ ดูรายละเอียดใน S. George and I. Bache (2001) Politics in the European Union

¹⁶ B. Rosamond (2000) Theories of European Integration Chapter 3



ที่ลักเซมเบิร์ก (Luxembourg compromise) โดยรัฐสมาชิกสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ได้ตามเดิม ดังนั้น นักทฤษฎีจึงมองว่า ประชาคมยุโรป ยังไม่สามารถเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสมาชิกได้อย่างแท้จริง

นักวิชาการที่ริเริ่มแนวคิดข้างต้นคือ ฮอฟมาน (Stanley Hoffmann) ชาวอเมริกัน ผู้ซึ่งเห็นความสำคัญของแนวคิดสังคมนิยม (Realism) ซึ่งมักให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาล แตกต่างจากทฤษฎีสังคมนิยม ตรงที่ยอมรับความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันขึ้นมา เพื่อความร่วมมือในระดับภูมิภาคโดยฮอฟมานตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการ

ประการแรก การบูรณาการยุโรปควรพิจารณาในระดับโลก เพราะการบูรณาการในภูมิภาคถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบระหว่างประเทศ การที่ภารกิจนิยมใหม่คิดว่าการบูรณาการจะก้าวหน้าไปตลอด เนื่องจากได้ละเลยการพิจารณาปัจจัยภายนอกภูมิภาค อาทิ การถดถอยทางเศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ 1970 ย่อมมีผลชะลอการบูรณาการเช่นกัน

ประการต่อมา แต่ละรัฐสมาชิกยังคงเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลสูงสุดในการบูรณาการยุโรป รัฐควบคุมและชี้นำทิศทางการบูรณาการให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน ฮอฟมาน ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า รัฐบาลจะไม่ถูกกดดันโดยกลุ่มผลประโยชน์อย่างที่ภารกิจนิยมใหม่เข้าใจ รัฐบาลจะเลือกกระทำการตามข้อเรียกร้องหรือให้อำนาจองค์กรเหนือรัฐเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลเชื่อว่า เป็นประโยชน์ต่อประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม ฮอฟมาน ยอมรับว่า ตัวแสดงที่มีอิทธิพลมากในการส่งเสริมการบูรณาการ เฉพาะเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนในตัวผลประโยชน์แห่งชาติมากนัก ที่เรียกว่า low politics เช่น นโยบายทางสังคม การเกษตร และสาธารณสุข¹⁷

โดยสรุปแล้ว แนวคิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสมาชิก กล่าวถึงการบูรณาการที่รัฐสมาชิกสร้างรูปแบบสถาบันขึ้นมาเอง เพื่อให้เอื้อต่อผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิก รัฐบาลของแต่ละประเทศยังคงรักษาอำนาจอธิปไตย และมีอิสระในการดำเนินนโยบายตามปรารถนา ลักษณะสำคัญของการบูรณาการที่รัฐสมาชิกมีอิทธิพลนั้นจะประกอบด้วยการใช้สิทธิยับยั้งในกระบวนการตัดสินใจมากกว่าการใช้เสียงข้างมาก ในส่วนขององค์กรจะไม่มีศาลยุติธรรม หรือองค์กรกลาง ที่ทำหน้าที่บริหารและควบคุมรัฐสมาชิกได้อย่างแท้จริง จะมีเพียงแต่สำนักงานเลขานุการ (secretariat) เท่านั้น

แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลแบบเสรีนิยม (liberal intergovernmentalism)

แนวความคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลแบบเสรีนิยมนี้พัฒนามาจากแนวคิดเดิมของฮอฟมาน โมราฟซิก (A. Moravcsik) นักวิชาการชาวอเมริกัน เป็นผู้เสนอแนวคิดนี้ เพื่อใช้ในการวิจารณ์และชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของภารกิจนิยมใหม่ในการอธิบายพัฒนาการของประชาคมยุโรป และสหภาพยุโรป ซึ่งโมราฟซิกได้แนะนำให้นักทฤษฎีภารกิจนิยมใหม่ทบทวนทฤษฎีของตนเองอีกครั้ง โดยตั้งข้อสังเกตไว้ 3 ประการ

ประการแรก ทฤษฎีในการอธิบายการบูรณาการยุโรปจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับทฤษฎีทั่วไป ที่อธิบายปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่อลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ (interdependence) เนื่องจากการบูรณาการมีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกภูมิภาค

ประการต่อมา ความสามารถในการปรับใช้นโยบายร่วมของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องถูกพิจารณามากกว่าการมอบอำนาจให้องค์กร เพราะความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายแสดงให้เห็นการไม่ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง¹⁸

ประการสุดท้าย การบูรณาการเกิดขึ้นจากความต้องการของกลุ่มสังคมที่หลากหลายภายในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย หรือ 'เสรีนิยม' ซึ่งผลักดันให้การต่อรองระหว่างรัฐสมาชิกเป็นไปในทิศทางต่าง ๆ ซึ่งทำให้แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลแบบเสรีนิยมแตกต่างจากแนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลเดิม ที่มุ่งเน้นแต่บทบาทของรัฐบาล ในฐานะผู้ตัดสินใจหลักโดยได้ละเลยปัจจัยทางพหุสังคมภายในประเทศ

¹⁷ S. Hoffmann (1995) *The European Sisyphus : Essays on Europe 1964-1994*.

¹⁸ A. Moravcsik (1995) 'Liberal Intergovernmentalism and Integration : A Rejoinder.' *Journal of Common Market Studies* 33 (4).

โมราฟซิก จึงเสนอว่า การใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจะจัดการปัญหาข้างต้นให้หมดไป โมราฟซิก เชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลและมีเหตุผลเช่นเดียวกับฮอฟมาน และรัฐบาลได้ดำเนินและประสานนโยบายในสองระดับ ภายในประเทศและต่างประเทศ (two-level games) ตามแนวคิดของพัทนาม (Robert D. Putnam)¹ ระดับแรกหรือระดับภายในประเทศ คือ กระบวนการทางการเมืองภายในซึ่งนำผลประโยชน์แห่งชาติ และรัฐบาลนำความจริงข้อนี้ไปต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ ระดับที่สองหรือระดับต่างประเทศ คือ ความพยายามที่จะไกล่เกลี่ยผลประโยชน์แห่งชาติที่ขัดแย้งกันในการประชุมคณะมนตรีของประชาคมยุโรป

โมราฟซิก ได้ใช้แนวคิดใหม่ไปศึกษากรณี ดังต่อไปนี้

- การเจรจาเพื่อลงนามในสนธิสัญญาแห่งโรม (1955-1958)
- การบูรณาการตลาดร่วมและนโยบายร่วมทางด้านเกษตรกรรม (1958-1983)
- การริเริ่มความร่วมมือทางการเงิน และจัดตั้งระบบการเงินยุโรป (European Monetary System-EMS) (1969-1983)
- การเจรจาสนธิสัญญา Single European Act (SEA) ที่นำไปสู่การเป็นตลาดเดียว (Single Market) (1984-1988)
- การเจรจาที่นำไปสู่สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป Treaty on European Union (TEU) (1988-1991)

จากกรณีศึกษาได้ข้อสรุป ดังต่อไปนี้

1. การตัดสินใจในนโยบายของยุโรป สอดคล้องกับความต้องการของรัฐสมาชิกมากกว่าสถาบันเหนือรัฐ
2. ความต้องการของรัฐเป็นผลสะท้อนมาจากการประนีประนอมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าคติทางการเมืองและการรักษาความมั่นคง
3. ผลลัพธ์ของการเจรจาสะท้อนให้เห็นถึงการต่อรองของแต่ละรัฐ การมอบอำนาจให้องค์กรเหนือรัฐไปรับผิดชอบในเรื่องใด ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐสมาชิกอื่นจะยึดมั่นในพันธกรณีด้วย ไม่ใช่เชื่อมั่นในแนวคิดสหพันธรัฐนิยมหรือเชื่อมั่นในความมีประสิทธิภาพขององค์กรเหนือรัฐแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าการศึกษกรณีต่าง ๆ ของโมราฟซิก จะสอดคล้องและสมเหตุผล ก็ยังมีเสียงวิจารณ์ว่า กรณีศึกษาที่โมราฟซิกเลือกคล้ายคลึงกัน จึงชี้ให้เห็นได้ผลการศึกษาเพียงทิศทางเดียว ตัวอย่างเช่น เป็นกรณีศึกษาที่ใช้ฉันทามติส่วนใหญ่เป็นการเจรจาในระดับรัฐบาล โดยไม่ได้พิจารณาในเรื่องอื่นที่อยู่นอกการประชุมของรัฐบาลและกรณีทั้งหมดเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. ทฤษฎีที่ศึกษาการบริหารงานหรือการปกครองในยุโรป (Theories of EU Governance)

จากความขัดแย้งในทฤษฎีที่ศึกษาการบูรณาการในยุโรป คือ ภารกิจนิยมใหม่ และแนวคิดเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล กอปรกับพัฒนาการของสหภาพยุโรป ที่มีความก้าวหน้าและองค์กรเหนือรัฐได้เข้ามารับผิดชอบในภารกิจหลายด้าน นักทฤษฎีจึงเสนอการมองสหภาพยุโรปนอกเหนือไปจากกระบวนการบูรณาการ ทฤษฎีที่เป็นทางเลือก จึงมุ่งวิเคราะห์การดำเนินงานในสหภาพยุโรปในฐานะเป็น 'ระบบการเมือง' (political system) เนื่องจากสหภาพยุโรปมีคุณลักษณะเข้าข่ายเป็นระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วย

- กลุ่มสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายร่วม และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านั้น

¹ A. Moravcsik (1993) 'Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 (4).

- ประชากรและกลุ่มทางสังคม ซึ่งดำเนินงานเรียกร้องจากระบบการเมือง
- กระบวนการการตัดสินใจร่วมกัน
- ปฏิสัมพันธ์ที่มีสม่ำเสมอ²⁰

ทฤษฎีที่ศึกษาการบริหารงานหรือการปกครองในยุโรปอาศัยคุณประโยชน์จากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์ อาทิ ทฤษฎีทางการเมืองเปรียบเทียบ และทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แก่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ แนวคิดเครือข่ายนโยบาย แนวคิดว่าด้วยการปกครองหลายลำดับชั้น แนวคิดว่าด้วยการปกครองเหนือรัฐ และแนวคิดว่าด้วยการควบคุมของรัฐ

สถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism)

สถาบันนิยมใหม่เป็นแนวคิดที่อยู่ในสาขาทฤษฎีทางการเมืองเปรียบเทียบ และได้ถูกประยุกต์ใช้ในการศึกษาสหภาพยุโรป บัลเมอร์ (Simon J. Bulmer) นักทฤษฎีคนสำคัญเห็นว่าสถาบันมีบทบาท 'institutional matters'²¹ ซึ่งต่างจากแนวคิดสถาบันนิยมเดิม (Institutionalism) ที่เห็นว่า สถาบันเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่เป็นทางการ อาทิเช่น รัฐบาล รัฐสภา และศาล แต่สถาบันนิยมใหม่เห็นว่า มีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในสถาบันหรือองค์กรนั้นด้วย นอกจากนี้สถาบันนิยมใหม่ ยังเห็นแย้งในสมมติฐานของนักพฤติกรรมนิยม (Behavioralist) ที่เห็นว่า สถาบันเป็นองค์กรกลางให้ตัวแสดงต่าง ๆ พยายามขยายอิทธิพลในศูนย์กลางนั้น องค์กรหรือสถาบันตามแนวคิดสถาบันนิยมใหม่สามารถเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีสิทธิและอิสระได้ สถาบันนิยมใหม่แบ่งออกเป็น 2 แนวคิดย่อย ได้แก่ สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผล และสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

1. สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผล (Rational Choice Institutionalism)

สถาบันนิยมใหม่ไม่ได้ปฏิเสธแนวคิดดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง สถาบันนิยมใหม่เห็นพ้องว่า มีข้อจำกัดที่สถาบันสามารถส่งผลกระทบต่อตัวแสดงต่าง ๆ ตัวแสดงจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ขั้นตอนและช่องทางที่สถาบันได้วางไว้ อาทิ กฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อตัวแสดง ช่องทางที่เอื้อให้ตัวแสดงเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการ และความสัมพันธ์ที่ตัวแสดงได้สร้างไว้กับผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้นตัวแสดงจะต้องใช้หลักเหตุผลประกอบการดำเนินยุทธวิธี (Rational Choice Institutionalism)²²

ในกรณีของสหภาพยุโรป การที่กลุ่มผลประโยชน์เลือกที่จะลอบบี้ยักขังข้อบังคับของสหภาพยุโรป ผ่านทางคณะกรรมการยุโรป รัฐสภายุโรป หรือผ่านทางรัฐบาลของตนเอง ขึ้นอยู่กับการยอมรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ของตัวแสดงที่เป็นรัฐบาลและตัวแสดงเหนือรัฐ กระบวนการมีลักษณะเน้นบทบาทของรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) ผ่านทางคณะมนตรีสหภาพยุโรปเล็กน้อยเพียงใด และบทบาทของรัฐบาลยุโรปในการตัดสินใจในขั้นท้ายสุด²³ ดังนั้นถ้ากระบวนการตัดสินใจในรัฐบาลสมาชิก ถูกควบคุมโดยกลุ่มอิทธิพล A กลุ่มอิทธิพล B ก็จะทำให้สถาบันเหนือรัฐเพราะมีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการสนับสนุน อย่างไรก็ตามนโยบายการแข่งขัน (competition policy) ผู้ที่ผูกขาดในภาคธุรกิจหนึ่ง มักมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล ก็จะใช้ช่องทางเข้าหารัฐบาลต่อไป แต่ผู้ที่เป็นนักธุรกิจรายใหม่ที่ต้องการแข่งขันกับบริษัทที่ผูกขาดอยู่จำเป็นต้องเข้าไปหาคณะกรรมการยุโรป ซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐให้กดดันรัฐบาลให้เปิดเสรีมากขึ้นแก่ผู้แข่งขันรายใหม่

ลักษณะของการลงคะแนนเสียงมีผลต่อทางเลือกของกลุ่มผลประโยชน์เช่นกัน ถ้าในเรื่องนั้นมีการลงคะแนนโดยใช้ฉันทามติ กลุ่มต่าง ๆ ก็จะเข้าไปผลักดันนโยบายกับรัฐบาลในประเทศตน เพราะถ้ารัฐบาล A ใช้สิทธิยับยั้งเพียงเสียงเดียว กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ก็ไม่สามารถออกมาได้ ในทางกลับกัน ถ้าลงคะแนนเสียงข้างมาก บทบาทของคณะกรรมการยุโรปจะมีมากกว่ารัฐบาลสมาชิก เพราะสามารถสร้างพันธมิตรเสียงข้างมาก ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะกรรมการเสนอ ในระยะ

²⁰ S. Hix (1999) *The Political System of the European Union* p.2.

²¹ S. Bulmer (1994) 'The Governance of the European Union : A New Institutional Approach', *Journal of Public Policy* 13 (4).

²² B. Rosamond (2000) *Theories of European Integration*, Chapter 5.

²³ S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*.

หลัง ๆ กลุ่มผลประโยชน์เริ่มใช้ช่องทางหาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภายุโรปมากขึ้น เนื่องจากรัฐสภายุโรปได้รับมอบอำนาจเพิ่มเติมจากสนธิสัญญา ยูโรปาลาดเดียว (SEA) สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (TEU) และสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม

ดังนั้นการใช้หลักการและเหตุผลทางสถาบันมาประกอบการตัดสินใจ ทำให้เข้าใจระดับความเป็นอิสระขององค์กรเหนือรัฐจากการควบคุมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น พอลลัก (Mark A. Pollack) ได้ใช้ทฤษฎีว่าด้วย principal-agent theory อธิบายกรณีของสหภาพยุโรป principal หรือรัฐบาลสมาชิก ว่ามีความยากลำบากในการควบคุมบทบาทขององค์กรเหนือรัฐ หรือ agent ที่รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ เนื่องจาก agent รับผิดชอบกิจกรรมที่หลากหลาย รัฐบาลสมาชิกไม่มีเวลาที่จะไปสอดส่องดูแล” ยิ่งไปกว่านั้น ถ้ามีการขยายรับสมาชิกใหม่ (enlargement) องค์กร หรือ agent สามารถรวบรวมพันธมิตรทางนโยบายที่เป็น principal ให้ไปคานอำนาจกับ principal อีกกลุ่มหนึ่งได้ นอกจากนี้ ถ้ามีการใช้เสียงข้างมากอย่างมีสัดส่วน (QMV) มากยิ่งขึ้น อำนาจของ agent หรือคณะกรรมการยุโรปจะมากขึ้นตามไปด้วย

2. สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism)

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองควรได้รับการสังเกตเป็นระยะเวลายาวนาน และกระบวนการตัดสินใจไม่ได้มาจากหลักเหตุผลของตัวแสดงเนื่องจากไม่มีข้อมูลที่พอเพียง แต่มาจากสัญชาตญาณ (perception) ที่สถาบันเป็นผู้สร้างขึ้นมา อันหมายถึงค่านิยม มาตรฐานที่สั่งสม และกำหนดทางเลือกที่ตายตัวให้แก่ตัวแสดง¹⁴

แนวคิดนี้เมื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์สหภาพยุโรปจะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลสมาชิกไม่สามารถควบคุมกระบวนการบูรณาการไว้ได้ทั้งหมด เนื่องจากการตัดสินใจแรกเริ่มที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ เกิดจากพัฒนารูปแบบพฤติกรรมต่อมา แม้ว่าเป้าหมายของรัฐบาลสมาชิกเปลี่ยนไปในภายหลัง ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายดั้งเดิมแบบถอนรากถอนโคนได้ เพราะนโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายร่วม ที่มีการพัฒนาทางสถาบันที่เข้มแข็งขึ้น เช่น นโยบายร่วมทางด้านเกษตร นโยบายร่วมทางด้านการแข่งขัน ทั้งสองนโยบายได้กลายเป็นนโยบายในระดับภูมิภาค มีกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาทำการล็อบบี้ในสหภาพยุโรปอย่างแข็งขัน รัฐบาลสมาชิกยังมีอุปสรรคอีกด้านในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลัก คือ กฎเกณฑ์การลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีสหภาพยุโรป ซึ่งขัดขวางรัฐบาลในการล้มข้อตกลงที่เคยเห็นพ้องกันในอดีต ถึงแม้ว่าจะใช้สิทธิยับยั้งในการลงคะแนนแบบฉันทามติก็ตาม

เครือข่ายนโยบาย (policy networks)

แนวคิดเครือข่ายนโยบาย เป็นสาขาหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ปีเตอร์สัน (John Peterson) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า เครือข่ายนโยบายหรือ policy network หมายถึง ศูนย์รวมของการใกล้ชิดผลประโยชน์ของรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์¹⁵ ซึ่งนิยามนี้ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายของรัฐ แต่ในการศึกษากรณีของสหภาพยุโรป เครือข่ายนโยบายน่าจะหมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ หรืออาจเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน เครือข่ายจะเป็นตัวสนับสนุนให้การใกล้ชิดเกิดประโยชน์หรือประนีประนอมในนโยบายแก่ทุกฝ่ายที่อยู่ในภาคนโยบายนั้น ๆ เช่น เครือข่ายนโยบายทางด้านเกษตรกรรม (agricultural policy network)

ปัจจัยที่กลุ่มนโยบายต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันคือ ความต้องการในทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ ข้อมูล ข่าวสาร กฎข้อบังคับ เป็นต้น การรวมตัวของแต่ละกลุ่มมีระดับความแน่นแฟ้นแตกต่างกันออกไป กลุ่มที่แน่นแฟ้นมากเรียกว่า ประชาคมทางนโยบาย และกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เรียกว่า เครือข่ายตามกรณี ข้อแตกต่างของทั้ง 2 กลุ่ม สามารถจำแนกได้ดังนี้

¹⁴ M. A. Pollack (1997) 'The Commission as an Agent', in N. Nugent (ed.) *At the Heart of the Union - Studies of the European Commission*

¹⁵ S. Hix (1999) *The Political System of the European Union*.

¹⁶ J. Peterson (1995) 'Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis', *Journal of European Public Policy* 2(1).

ประชาคมทางนโยบาย (Policy Communities)

- จำนวนสมาชิกน้อย และเป็นสมาชิกถาวรยาวนาน
- สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ
- มีค่านิยมร่วมกันที่ยึดถือในหมู่สมาชิก
- มีการกระจายทรัพยากรที่เหมาะสมและยุติธรรม
- มีการถ่วงดุลอำนาจและอิทธิพลในหมู่สมาชิก

เครือข่ายตามกรณี (Issue Networks)

- จำนวนสมาชิกมากกระจัดกระจายและไม่เป็นสมาชิกถาวร
- ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกไม่แน่นอน
- ไม่มีค่านิยมร่วมกัน
- มีความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากร
- สมาชิกมีอิทธิพลและอำนาจไม่เท่ากัน²⁷

ความสำคัญของเครือข่ายนโยบายที่มีต่อสหภาพยุโรป คือ การที่คณะกรรมการยุโรปต้องพึ่งพาเครือข่ายเหล่านี้ เพราะคณะกรรมการไม่มีข้อมูลหรือทรัพยากรเพียงพอ ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการและเครือข่าย คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการที่เครือข่ายที่เข้มแข็งอย่างประชาคมทางนโยบายสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการ

ถึงแม้ว่า แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบายจะได้รับคำวิจารณ์ว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายส่วนประกอบย่อยของสหภาพยุโรป คือ กลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น แต่แนวคิดนี้มีความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายในขั้นตอนของการวางนโยบาย (policy-shaping) คือ กระบวนการที่ร่างข้อเสนอก่อนที่จะเกิดกระบวนการตัดสินใจมากกว่า และการวิเคราะห์สหภาพยุโรปสามารถแบ่งแยกการมองได้หลายระดับ ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ระดับการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

ระดับการวิเคราะห์	ลักษณะการตัดสินใจ	ผลกระทบ
1. ระดับสูงสุด (super-systemic)	การตัดสินใจที่มีผลต่ออนาคต EU (history-making)	การประเมินผลของนโยบาย การยุติธรรม
2. ระดับกลาง (meso-level)	การกำหนดนโยบาย (policy-setting)	การเมือง สันติสัญญา
3. ระดับย่อย (subsystemic/meso)	การร่างนโยบาย (policy-shaping)	การเมือง เทคนิค และการบริหารงานทั่วไป
		เทคนิคและการบริหารงานทั่วไป

ที่มา S. George and I. Bache (2001) Politics in the European Union (Oxford : Oxford University Press).

โดยสรุปแล้ว แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบายเหมาะแก่การวิเคราะห์ในระดับย่อย คือ ในขั้นตอนการร่างนโยบายของคณะกรรมการ หรือใช้ประกอบกับทฤษฎีอื่นวิเคราะห์สหภาพยุโรปโดยรวม

²⁷ S. George and I. Bache (2001) Politics in the European Union.

การปกครองหลายลำดับชั้น (Multi-level Governance)

แนวคิดการปกครองหลายลำดับชั้น มุ่งที่จะศึกษาลักษณะและโครงสร้างของสหภาพยุโรป โดยเริ่มต้นจากการศึกษา นโยบายปรับโครงสร้างของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป (structural policy) การปกครองหลายลำดับชั้นก็คือ ระบบการเจรจา ที่ต่อเนื่องระหว่างรัฐบาลที่ปักหมุดอยู่หลายระดับ คือ ระดับเหนือรัฐ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น

จากการศึกษา นโยบายปรับโครงสร้าง มาร์ค (G. Marks) ได้ยอมรับว่า การบูรณาการมีบทบาทของรัฐบาลในการเจรจาต่อรอง แต่รัฐบาลไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เนื่องจาก ประการแรก การตัดสินใจร่วมกันทำให้รัฐเพียงรัฐเดียว ต้องยอมจำกัดอำนาจของตน ประการที่สอง การตัดสินใจในสหภาพยุโรปเกี่ยวข้องกับตัวแสดงในหลายระดับที่แตกต่างกัน ไม่ได้ผูกขาดโดยรัฐบาลสมาชิกเท่านั้น ประการสุดท้าย ระบบการเมืองของรัฐสมาชิกไม่ได้แยกออกจากกันแต่กลับเชื่อมโยงกัน²⁶

ดังนั้น ถึงแม้ว่าแนวคิดการปกครองหลายลำดับชั้นจะยอมรับบทบาทของคณะมนตรีสหภาพยุโรปในกระบวนการตัดสินใจ แต่ก็ได้เพิ่มเติมข้อจำกัดที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเป็นอิสระจากระบบการตัดสินใจร่วมกันได้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ละประเทศก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้สิทธิยับยั้ง แต่ต้องการรวมอำนาจอธิปไตย (pooled sovereignty) เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันมากกว่า

อีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมองค์กรเหนือรัฐ เนื่องจากรัฐบาลเองไม่ได้เป็นตัวแสดงหนึ่งเดียว สืบเนื่องมาจากกระบวนการพหุนิยมภายในประเทศของรัฐนั่นเอง ดังนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติจะไม่มีเพียงข้อเดียว แต่หลากหลายไปตามความต้องการของแต่ละกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศ กระบวนการปกครองลำดับชั้นจึงเกิดขึ้น โดยรัฐบาล A อาจเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลในประเทศ B หรือกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ B เป็นพันธมิตรกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ A ก็ได้ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปสามารถใช้กิจกรรมหรือพันธมิตรข้ามพรมแดนเหล่านี้ในการเป็นคะแนนเสียงให้กับคณะกรรมาธิการยุโรปในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้อง

การปกครองเหนือรัฐ (Supranational Governance)

การปกครองเหนือรัฐ พยายามที่จะอธิบายความเป็นเหนือรัฐที่มีอยู่ในภาคนโยบายที่แตกต่างกัน ไม่ได้มองในความเป็นเหนือรัฐของสหภาพยุโรปเพียงภาพเดียว โดยแนวคิดนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องสามประการ คือ สังคมข้ามชาติ (transnational society) บทบาทขององค์กรเหนือรัฐในการวางวาระการบูรณาการ และการสร้างกฎเกณฑ์ของยุโรป เพื่อขจัดปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบูรณาการ (international policy externalities) โดยไม่ตั้งใจ อาทิ ผลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น²⁷

แนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองเหนือรัฐ ได้ใช้ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสาร คล้ายกับแนวคิดสัมพันธนิยมที่ก่อให้เกิดการสร้างสังคมเหนือรัฐขึ้น ซึ่งตัวแสดงภายในสังคมจะร่วมกันวางกฎเกณฑ์เพื่อดูแลกิจกรรมระหว่างกันในระดับเหนือรัฐ เนื่องจากกฎเกณฑ์ภายในรัฐมีอุปสรรคต่อกิจกรรมข้ามพรมแดน ตัวอย่างเช่น บริษัท A ต้องปรับตัวกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดเวลา ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศที่แตกต่างกัน

การสร้างกฎเกณฑ์ในระดับเหนือรัฐทำให้ภาคกิจกรรมต่าง ๆ มีความเป็นยุโรปมากขึ้น (Europeanization) เมื่อกฎเกณฑ์ที่ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ระบบเหนือรัฐ (supranational regime) จะเกิดขึ้นและเป็นข้อจำกัดไม่ให้อำนาจเปลี่ยนแปลงสลับไปมาในทิศทางอื่น ซึ่งคล้ายกับสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism)

แนวคิดที่ว่าด้วยการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State)

ในทางรัฐศาสตร์ ถือว่ารัฐมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ประการแรก คือ การกระจายทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน จัดหาสวัสดิการให้กับประชาชน หรือ 'redistribution' ประการที่สอง คือ การสร้างเสถียรภาพ ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ

²⁶ G. Marks et al (1994) 'European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies* 34 (3).

²⁷ S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*.

²⁸ B. Rosamond (2000) *Theories of European Integration* pp. 108-7.

ภายในประเทศ เช่น การมีกลไกทางการเงินและการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เราเรียกหน้าที่ในส่วนที่สองว่า 'stabilization' ส่วนหน้าที่ประการสุดท้ายคือ การควบคุมดูแล ซึ่งหมายถึง มาตรการของรัฐบาลในการสอดส่องดูแลว่าเศรษฐกิจจะระบบตลาดเป็นไปโดยปกติ เช่น การสร้างมาตรฐานที่แต่ละบริษัทเอกชนจะต้องยึดถือในการประกอบธุรกิจ หน้าที่ประการสุดท้ายเรียกว่า 'regulatory'³⁰

มาโจเน (Giandomenico Majone) นักวิชาการชาวอิตาลี ได้นำแนวคิดข้างต้นมาอธิบายว่า ถึงแม้สหภาพยุโรปจะไม่สามารถเป็นรัฐที่ทำหน้าที่ทั้ง 3 ประการข้างต้นอย่างสมบูรณ์ได้ แต่สหภาพยุโรปถือเป็น 'regulatory state'³¹ คือทำหน้าที่เป็นรัฐในบทบาทที่สามคือ การควบคุมดูแลแต่ละประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป โดยคณะกรรมการการยุโรป เป็นผู้สร้างมาตรฐาน กฎเกณฑ์ และนโยบายต่าง ๆ เพื่อควบคุมการบูรณาการ ทั้งนี้คณะกรรมการการยุโรปไม่สามารถทำหน้าที่ในเรื่องการกระจายทรัพยากร และการรักษาเสถียรภาพได้อย่างเต็มที่นัก เนื่องจาก มีบุคลากรและงบประมาณจำกัด หน้าที่ในการควบคุมดูแลถือเป็นหน้าที่ที่สหภาพยุโรปทำได้ดี และใช้งบประมาณน้อย

3. ทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบโลก

การบูรณาการในยุโรปถือเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบโลก ที่อยู่ในสภาวะสงครามเย็นและการครอบงำของสหรัฐอเมริกา ในโลกยุคทุนนิยมหรือโลกเสรี ดังนั้น ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบโลกและปัจจัยภายนอก จึงเชื่อว่าสามารถนำมาใช้อธิบายความเป็นไปในทวีปยุโรปได้

ทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบโลกเห็นพ้องว่า การบูรณาการในทวีปยุโรปไม่ได้เกิดขึ้นแยกต่างหากจากโลกภายนอก ภารกิจนิยมใหม่ได้รับการวิจารณ์ว่าบกพร่อง โดยไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยภายนอกทวีปยุโรปที่มีผลต่อการบูรณาการอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านความมั่นคง และการเป็นพันธมิตรกับอเมริกา (Atlantic Alliance) แม้แต่ทฤษฎีที่เน้นบทบาทรัฐบาลสมาชิกเองก็ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยภายนอกยุโรปมากนัก ในส่วนของทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่เข้ามาอธิบายการปกครองยุโรป (European Governance) ได้กล่าวถึงปัจจัยภายนอกในลักษณะที่มีผลกระทบต่อตัวแสดงภายใน แต่ไม่ได้อธิบายในรายละเอียด

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบโลก ได้แก่ แนวคิดว่าด้วยการครอบงำ (Hegemony) และแนวคิดว่าด้วยโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งจะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรป รัฐสมาชิก และระบบโลกที่อยู่ภายนอก

การครอบงำ (Hegemony)

แนวคิดว่าด้วยการครอบงำ เน้นหนักในการครอบงำของลัทธิทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจหลังสงคราม อาทิ การพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าเสรี เป็นต้น ซึ่งการมีเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) จะเป็นปัจจัยหลักให้ทุนนิยมดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นรัฐจะต้องพยายามให้เกิดสภาวะสงบเป็นระเบียบ เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งหรือสงครามเกิดขึ้น อันเป็นการรักษาทรัพย์สินและภาคเศรษฐกิจของรัฐทุนนิยมไว้ นอกจากนี้รัฐจะออกกฎหมายเพื่อไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

เมื่อทุนนิยมได้แผ่ขยายไปนอกประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะมีผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ให้แต่ละรัฐภายใต้ระบบทุนนิยมโลก วิธีการแก้ปัญหาที่มี 2 ประการคือ ประการแรก แต่ละรัฐจะต้องร่วมมือกันวางรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน ประการที่สอง รัฐใดรัฐหนึ่งเป็นผู้นำในการวางระบบทั้งหมด ปัญหาสำคัญของแนวทางแรกคือ ธรรมชาติของรัฐที่มักจะรักษาผลประโยชน์ภายในรัฐตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐที่จะทำหน้าที่ดูแลระบบทั้งหมด หรือผู้ครอบงำ (hegemon) จึงเป็นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาได้³²

³¹ G. Majone (1994) 'The Rise of the Regulatory State in Europe'. *West European Politics* 17 (3).

³² S. George and I. Bache (2001) *Politics in the European Union*.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง สหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นรัฐเดี่ยวที่มีศักยภาพสูงทางเศรษฐกิจ และมีแสนยานุภาพทางการทหารที่เข้มแข็งที่สุด รัฐบาลอเมริกันจึงสามารถสร้างระบบเศรษฐกิจหลังสงครามภายใต้ความเชื่อของตน ซึ่งมีลักษณะสนับสนุนการค้าเสรีแบบพหุภาคี (multilateral free trade) และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี (free movement of capital) สหรัฐฯ ได้สร้างกลไกที่จะส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเงินโลก ที่เรียกว่า เบรตตัน วูดส์ เพื่อกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (fixed exchange rates) และมีสถาบันหลักทางเศรษฐกิจ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) และธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development-IBRD) และในเวลาต่อมา ประเทศฝ่ายตะวันตกโดยมีสหรัฐฯ เป็นแกนนำก็ได้ลงนามในข้อตกลงทางด้านการค้าอัตรามาศีศุลกากร (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT)

ความสำคัญและยิ่งใหญ่ของเศรษฐกิจสหรัฐฯ มีตัวบ่งชี้คือ เงินดอลลาร์ ซึ่งมีค่าเทียบเท่ากับทองคำ ดังนั้น ค่าเงินสกุลอื่น จึงถูกกำหนดโดยเงินดอลลาร์ ซึ่งถือเป็นเงินสกุลสำรองระหว่างประเทศที่ธนาคารชาติของทุกประเทศยอมรับในการซื้อขายแลกเปลี่ยน อเมริกาได้ส่งเงินดอลลาร์จำนวนมหาศาล ไปยังยุโรปตะวันตกในรูปของความช่วยเหลือในแผนการมาร์แชล และการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทของยุโรปตะวันตก

ความหวั่นเกรงภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น ทำให้อเมริกาใช้วิธีการครอบงำทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อให้ประเทศฝั่งตะวันตกเองยอมรับ การที่อเมริกาดูแลเรื่องความมั่นคงในทวีปยุโรป เป็นการเปิดโอกาสให้ยุโรปตะวันตกฟื้นฟูเศรษฐกิจจน และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมันให้ดีขึ้นตามลำดับด้วย ดังนั้นทฤษฎีว่าด้วยการครอบงำจึงเห็นว่า ความก้าวหน้าของประชาคมยุโรปเนื่องมาจากความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้การจัดการของสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตามการจัดการของสหรัฐฯ ได้เกิดการชงงกัน ในทศวรรษที่ 1970 เนื่องจากประการแรก ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของยุโรปตะวันออก และญี่ปุ่นที่พัฒนาไล่หลังอเมริกา ประการที่สอง กลุ่มประเทศโลกที่ 3 ที่มีบทบาทในเวทีโลก ซึ่งระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยอเมริกาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศกลุ่มนี้ได้ ประการที่สาม เกิดการถดถอยในเศรษฐกิจอเมริกาและวิกฤตการณ์น้ำมัน ดังนั้นอเมริกาประสบปัญหาในการรักษาเสถียรภาพของระบบโลกไว้

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด อเมริกากลายเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียว ที่มีแสนยานุภาพทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหาร ภัยจากสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงเป็นภัยคุกคามที่ซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น สหรัฐฯ จะประสบปัญหาในการเข้าไปครอบงำและแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น

โลกาภิวัตน์ (Globalization)

กระบวนการที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ สามารถมีค่าจำกัดความได้ดังต่อไปนี้

- กระบวนการที่มีการเชื่อมต่อระหว่างสังคมต่าง ๆ มากขึ้น โดยแต่ละสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของโลกเดียวกัน และมีจิตสำนึกของการเป็นประชาคมเดียวกัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ณ ที่หนึ่งก็มีผลต่อประชาชนและสังคมในที่อื่นด้วย³³

- กระบวนการที่มีองค์ประกอบ คือ การเกิดขึ้นของบรรษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations-MNCs) แรงงานต่างด้าว เงินทุนระหว่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศและการค้าระหว่างประเทศ

ถึงแม้ว่า โลกาภิวัตน์ จะกล่าวถึง มิติทางด้านการเมืองและสังคม แต่มีมิติหลักของโลกาภิวัตน์ คือ การเชื่อมต่อกันทางด้านเศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (economic globalization) หรือการเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะนานาชาติ โดยมีการค้าขายระหว่างบริษัทที่มีภูมิลำเนาในประเทศที่แตกต่างกัน โลกาภิวัตน์จึงมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในกรณีของทวีปยุโรป

³³ J. Baylis and S. Smith (eds) (1997) *The Globalization of World Politics*

โลกาภิวัตน์ได้รับการวิจารณ์ว่า เป็นปรากฏการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมจากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ เนื่องจากกระบวนการโลกาภิวัตน์เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล และเป็นกระบวนการที่เพิ่มอำนาจให้แก่ตลาดมากกว่า ตัวอย่างเช่น การขึ้นภาษีหรือควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน มาตรฐานทางด้านสุขภาพ และความปลอดภัยที่เข้มงวด อาจเป็นอุปสรรคทำให้ไม่มีบริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศ รัฐบาลจึงตกที่นั่งลำบากในการดำเนินนโยบายเลือกระหว่างเงินลงทุนจากภายนอกกับคุณภาพชีวิตที่ถดถอยภายในประเทศ

การจัดตั้งเป็นสหภาพยุโรป เป็นเจตนาที่ตรงกันข้ามกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ เนื่องจากสหภาพยุโรปส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งเป็นการแบ่งแยกยุโรปตะวันตกออกจากระบบโลก ในทัศนะของฝรั่งเศส สหภาพยุโรปควรเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบทุนนิยมยุโรป เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกได้ แนวคิดของฝรั่งเศสจึงเป็นยุทธศาสตร์ทางการค้าที่จะสร้างความเข้มแข็งให้บริษัทยุโรปแข่งขันกับบริษัทอเมริกัน และบริษัทญี่ปุ่น ในขณะที่ทัศนะของอังกฤษเห็นพ้องกับระบบทุนนิยมเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างอิสระและการค้าเสรีที่ไม่จำกัดแต่เพียงภูมิภาคยุโรป

โลกาภิวัตน์สามารถนำมาอธิบายการบูรณาการของสหภาพยุโรปได้ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโลก มีผลต่อนโยบายของยุโรปแต่ละประเทศ รวมถึงนโยบายร่วมในสหภาพยุโรปด้วย นอกจากนี้ยังปฏิเสธไม่ได้ว่า โลกาภิวัตน์และการบูรณาการในสหภาพยุโรปร่วมมือกัน ในการลดข้อแตกต่างระหว่างรัฐและการแบ่งแยกพรมแดนในยุโรป อย่างไรก็ตามทุกประเทศมีค่านิยมร่วมกันคือ ทุนนิยมแบบยุโรป (European capitalism) ซึ่งหมายถึง การบริการทางด้านสวัสดิการสังคม การที่รัฐเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมหลัก เช่น โทรศัพท์และไฟฟ้า บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค บทบาทของสมาชิกแรงงานและให้หลักประกันในการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากทุนนิยมแบบอเมริกา ซึ่งรัฐไม่เข้ามามีบทบาทใด ๆ ในภาคเศรษฐกิจ

ทุนนิยมแบบยุโรป ส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณมากในการจัดการบริการสังคม และการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการแทรกแซงมากอาจส่งผลให้การลงทุนต่างชาติเคลื่อนย้ายไปสู่ภูมิภาคอื่น อังกฤษเป็นประเทศเดียวที่เจริญรอยตามอเมริกา โดยการเปิดเสรีทางการไหลเข้าออกของเงินทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการลดกฎเกณฑ์ทางธุรกิจ ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันว่ารูปแบบทุนนิยมใดจะเหมาะสมกับการบูรณาการในยุโรปในสภาวะที่โลกอยู่ภายในกระบวนการโลกาภิวัตน์

มีการตั้งข้อสังเกตว่า กระบวนการโลกาภิวัตน์ สร้างสถานการณ์ที่รัฐสามารถแก้ตัวกับประชาชนในประเทศได้ ในกรณีที่นโยบายไม่ตอบสนองความต้องการ (demand) ของประชาชน เช่น ในกรณีที่รัฐบาลสมาชิกปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการการยุโรป โดยที่ประชากรในประเทศไม่เห็นด้วยรัฐบาลจะอ้างว่า คณะกรรมการการยุโรปหรือความจำเป็นจากระบบโลกาภิวัตน์บังคับให้กระทำ ซึ่งรัฐบาลยังสามารถรักษาภาพพจน์กับประชาชน ซึ่งในส่วนตัวรัฐบาลอาจจะเต็มใจและเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการ แต่โยนความผิดให้องค์กรกลาง สหภาพยุโรปจึงประสบปัญหาขาดความน่าเชื่อถือ และความนิยมในหมู่ประชาชนยุโรป

บทสรุป

การนำเสนอทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ในการศึกษาสหภาพยุโรปข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า แต่ละทฤษฎีสามารถอธิบายสหภาพยุโรปได้ในมุมมองที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละส่วน เช่น ส่วนที่เป็นกระบวนการบูรณาการ หรือพัฒนาการ ตั้งแต่ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป จนมาถึงสหภาพยุโรปปัจจุบัน ส่วนที่เป็นการบริหารงานภายในองค์กรของสหภาพยุโรป ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ และการเมืองภายในของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป และส่วนที่เป็นปัจจัยเหตุการณ์ภายนอกภูมิภาคยุโรปที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานในสหภาพยุโรปได้

การนำทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ไปประยุกต์ หรือวิเคราะห์เรื่องราวต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นกับหัวข้อที่ต้องการศึกษา ที่พ้องจอง หรือใกล้เคียงกับทฤษฎีใด และการศึกษาจะต้องใช้มากกว่าหนึ่งทฤษฎีประกอบกันเพื่ออธิบายภาพได้อย่างสมบูรณ์ สิ่งสำคัญจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า สหภาพยุโรปมีความเป็นมาที่ซับซ้อน และมีการจัดองค์กรที่ซับซ้อนตามไปด้วย การเลือกใช้ทฤษฎีจึงควรเกิดจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบของผู้ศึกษาเอง

บรรณานุกรม

- Balassa, B. (1962) The Theory of Economic Integration (London : Allen and Unwin).
- Baylis, J. and Smith, S. (eds) (1997) The Globalization of World Politics (Oxford : Oxford University Press).
- Bulmer, S. J. (1994) 'The Governance of the European Union : A New Institutional Approach', Journal of Public Policy 13 (4).
- Burgess, M. (1986) Federalism and Federation in Western Europe (London : Croom Helm).
- Deutsch, K.-W. (1953) Nationalism and Social Communication (Cambridge : MIT Press).
- Deutsch, K. W. et al. (1957) Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience (Princeton : Princeton University Press).
- George, S. and Bache, I. (2001) Politics in the European Union (Oxford : Oxford University Press).
- Hass, E. B. (1958) The Uniting of Europe : Political Social and Economic Forces 1950-1957 (Stanford : Stanford University Press).
- Hix, S. (1999) The Political System of the European Union (Basingstoke : Macmillan).
- Hoffmann, S. (1995) The European Sisyphus : Essays on Europe 1964-1994 (Boulder : Westview).
- Lindberg, L. N. (1963) The Political Dynamics of European Economic Integration (Stanford : Stanford University Press).
- Marks, G. et al. (1996) 'European Integration from the 1980s : State-Centric V. Multi-Level Governance', Journal of Common Market Studies 34 (3).
- Mitrany, D. (1943) A Working Peace System (Chicago : Quadrangle Books).
- Moravcsik, A. (1993) 'Preferences and Power in the European Community : A Liberal Inter-governmentalist Approach', Journal of Common Market Studies 31 (4).
- Moravcsik, A. (1995) 'Liberal Intergovernmentalism and Integration : A Rejoinder', Journal of Common Market Studies 33 (4).
- Peterson, J. (1995) 'Decision-Making in the European Union : Towards a Framework for Analysis', Journal of European Public Policy 2 (1).
- Pollack, M. A. (1997) 'The Commission as an Agent', in N. Nugent (ed.) At the Heart of the Union : Studies of the European Commission (London : Macmillan).
- Rosamond, B. (2000) Theories of European Integration (Basingstoke : Macmillan).
- Spinelli, A. (1972) 'The Growth of the European Movement since the Second World War'. In M. Hodges (ed.) European Integration (Harmondsworth : Penguin).