

Japanese ODA

หรือ CDA

เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ *

ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศนั้นทุกชาติก็มุ่งจะแสวงหาผลประโยชน์เข้าประเทศของตนให้มากที่สุด ผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญก็ได้แก่ความมั่นคง อันปราศจากการอยู่ใต้การครอบงำของชาติอื่น ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจก็มีความสำคัญอยู่มากในการสร้างความมั่งคั่งให้แก่ชาติของตนมากที่สุด และเกียรติภูมิแห่งชาติก็เป็นประโยชน์ทางด้านนามธรรมอีกประการหนึ่งที่ทุกชาติพยายามแสวงหา

การที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติดังกล่าว เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีหลายประการ เช่น เครื่องมือทางการทูต การโฆษณาชวนเชื่อ การใช้กำลังทางทหารและอาวุธ และเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความช่วยเหลือแบบทางการแก่ประเทศอื่นในการพัฒนาประเทศ หรือ ODA (Official Development Assistance)

ความช่วยเหลือแบบทางการในการพัฒนาประเทศ หรือ ODA นี้ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศในปัจจุบัน กล่าวคือในปี ค.ศ. 1970 มีอยู่ 6 ประเทศ ที่ถือว่าญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดของตน หลังจากนั้นอีก 5 ปีจำนวนประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นเป็นรายใหญ่สุดได้เพิ่มเป็น 13 ประเทศ และพอปี ค.ศ. 1986 กลายเป็น 25 ประเทศ ยิ่งกว่านั้นในปี ค.ศ. 1987 ญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศที่ให้ ODA มากเป็นอันดับสองในโลกรองจากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นสนใจในเรื่องการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว การที่เอกสารรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตีพิมพ์เรื่อง Ideas of Economic Cooperation (ค.ศ. 1980) ได้วางเหตุผล 4 ประการ คือ

* รองศาสตราจารย์ ประจำศูนย์เอเชียศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1. เป็นการสร้างภาพพจน์ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศรักสันติ อันจะเป็นการลบล้างความคิดเก่า ๆ ที่ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศก่อสงครามและรุกรานประเทศอื่น ดังนั้นในขณะที่เวทีการเมืองมีความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจนั้น ญี่ปุ่นไม่ควรจะไปสร้างความตึงเครียดให้มากขึ้น แต่ควรช่วยประเทศอื่นในการพัฒนาประเทศของตนให้ดีขึ้น

2. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งทางญี่ปุ่นเชื่อแน่ว่าญี่ปุ่นจะต้องเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลกภายในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมตัวในบทบาทดังกล่าวญี่ปุ่นควรมีบทบาทในทางเศรษฐกิจต่อประเทศอื่นแต่เนิ่น ๆ การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศเหล่านั้นมิให้เกิดการชะงักงัน ยิ่งกว่านั้นการให้ความช่วยเหลือที่ว่าจะช่วยให้ประเทศคู่ค้าของญี่ปุ่นมีภาพพจน์ที่ดีต่อญี่ปุ่นว่าเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจที่มีได้มุ่งแต่จะเอาตัวเขาเปรียบประเทศอื่น แต่ว่าได้นำผลกำไรบางส่วนกลับเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศที่ญี่ปุ่นได้เปรียบการค้าด้วย

3. ญี่ปุ่นเองก็ตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่อยู่ได้ทุกวันนี้ก็เพราะอาศัยการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งออกสินค้าเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราเข้าประเทศ และก็ต้องอาศัยการนำเข้าสินค้าเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ แล้วญี่ปุ่นเองเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาชาติอื่นมากที่สุด เหตุนี้ญี่ปุ่นเองก็ตระหนักว่าตนเองจะต้องช่วยประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายให้อยู่ได้ และพัฒนาได้ในระดับหนึ่งซึ่งยังคงเป็นประโยชน์ต่อญี่ปุ่นต่อไป ในทางตรงกันข้ามถ้าพบว่าประเทศเหล่านั้นยากจนลงไปเรื่อย ๆ ญี่ปุ่นเองก็จะได้รับความเสียหายไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. เป็นความปรารถนาของประเทศที่รับความช่วยเหลือเอง ที่ขอรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น เพราะ

มองว่าญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว และญี่ปุ่นเป็นประเทศในเอเชียที่สามารถพัฒนาได้ทัดเทียมยุโรป ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงมองว่าความรู้และเทคโนโลยีของญี่ปุ่น คงจะเหมาะสมกับการพัฒนาของประเทศเหล่านั้น เหตุนี้จึงเป็นความปรารถนาที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นที่จะขอความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นก็ควรตอบสนองความปรารถนาเหล่านั้นด้วย

แม้ว่าข้ออ้างดังกล่าวดูจะมีน้ำหนัก แต่ถ้าหากจะดูเหตุผลจริง ๆ ของการให้ความช่วยเหลือแล้วจะพบว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นนั้น โดยข้อเท็จจริงญี่ปุ่นเองหวังผลประโยชน์เข้าตัวเองเป็นหลัก ทั้งนี้จะพิจารณาได้จากเอกสารปกขาวของกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม หรือ MITI โดยระบุว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะคำนึงถึงเรื่องสองเรื่องเป็นหลัก คือ

1. ความช่วยเหลือดังกล่าว จะช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา และมุ่งเสริมสร้างความร่วมมืออันจะเป็นการปรับปรุงการลงทุนให้ดีขึ้น

2. มุ่งส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคการเอ็กซนให้ดีขึ้น

ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยรับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก แต่หลังจากสงครามเวียดนามในปี ค.ศ. 1975 แล้วสหรัฐอเมริกาเริ่มลดความช่วยเหลือที่มีต่อประเทศไทย ประกอบกับญี่ปุ่นเริ่มแสวงหาชื่อเสียงในทางการเมืองระหว่างประเทศ ความสอดคล้องทั้งสองประการนี้ทำให้ประเทศไทยเริ่มรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นอย่างมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อมูลที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1972 - 1987 ดังนี้

ประเทศ/องค์การ	จำนวน (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	ร้อยละ
1. ญี่ปุ่น	2,352.2	30.66
2. ธนาคารโลก	2,094.1	27.29
3. ADB	825.7	10.76
4. U.N.	468.1	6.10
5. เยอรมันตะวันตก	327.6	4.27
6. สหรัฐอเมริกา	305.0	3.98
7. ออสเตรเลีย	183.7	2.39
8. แคนาดา	115.3	1.50
9. เนเธอร์แลนด์	60.7	0.79
10. ประเทศอื่นๆ รวมทั้งสิ้น	940.8	12.26
รวม	7,673.2	100.00

การที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือประเทศไทยอย่างมาก นั้น นอกจากเป็นเหตุผลทางด้านความสัมพันธ์ทางการค้า ที่ประเทศไทยเป็นตลาดสำคัญของสินค้าญี่ปุ่นแล้ว ญี่ปุ่นยังมองว่าประเทศไทยเป็นประเทศสำคัญในภูมิภาคนี้ในอนาคต การที่ญี่ปุ่นช่วยไทยในการพัฒนาประเทศย่อมเป็นการสร้างตัวเชื่อมให้ญี่ปุ่นสามารถมีบทบาทในภูมิภาคนี้ต่อไปในภายข้างหน้า หรืออีกนัยหนึ่งบทบาทของญี่ปุ่นจะยังคงดำรงอยู่ในภูมิภาคนี้โดยผ่านทางประเทศไทย ญี่ปุ่นนั้นมองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการติดต่อกับกลุ่มประเทศ 2 กลุ่มในภูมิภาคนี้ คือ กลุ่มประเทศสมาชิกของ ASEAN ที่ไทยเป็นสมาชิกอยู่ และกลุ่มประเทศอินโดจีนที่พ้นตัวจากสงครามและต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ศักยภาพตัวนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลในกรุงโตเกียวว่าไม่ว่าอย่างไรก็ตามญี่ปุ่นจะต้องให้ความสนใจประเทศไทยเป็นพิเศษ เหตุนี้เองหลังปี ค.ศ. 1975 เป็น

ต้นมา เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มถอนตัวจากภูมิภาคนี้ญี่ปุ่นก็ไม่มีรอที่จะเข้ามามีบทบาทแทนโดย ยึดเอาประเทศไทยเป็นหัวหาดในการสืบทอดอำนาจต่อจากสหรัฐอเมริกา

รูปแบบความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นที่มีต่อไทย

โดยทั่วไปรูปแบบความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นที่ให้แก่ไทย แบ่งได้ 3 แบบคือ เงินให้เปล่า (Grants) เงินกู้ (Loans) และความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) อันครอบคลุมการให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของประเทศไทย การส่งผู้เชี่ยวชาญมาประจำประเทศไทย การให้วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องจักร และการให้ทุนวิจัยแก่ประเทศไทย

ระหว่างปี 1983 ถึง 1988 ความช่วยเหลือของ

Japanese's ODA to Thailand (million yen)

Fiscal years Categories	Aggregate upto 1983		1984		1985		1986		1987		1988		Total		%	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Grants Loans Technical Cooperation	68,347	12.2	13,885	15.4	13,182	14.3	12,718	67.7	12,371	12.1	9,983	10.6	130,486	13.6		
	451,500	80.5	69,638	77.2	73,077	79.2	-	-	81,824	80.0	75,818	80.5	751,857	78.4		
	40,834	7.3	6,727	7.4	5,988	6.5	6,056	32.3	8,137	7.9	8,373	9.9	76,116	7.9		
Total ODA	560,682	58.5	90,250	9.4	92,247	9.6	18,774	1.9	102,232	10.7	94,174	9.8	958,459	100.0		

Source : Ministry of Foreign Affairs

**Government External Obligation from Japan Classified by
Major Sources, 1970 - 1986**

(Million Yen)

Year Item	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total
1. OECF	3,957.0	11,550.0	50,000.0	40,760.0	84,240.0	67,360.0	49,432.0	56,516.0	36,766.3	400,582.0
2. EXIM Bank	-	-	-	2,000.0	38,152.8	-	-	-	7,526.0	47,678.0
3. (Total) Private Financial Institution and Suppliers Credits)	-	-	18,055.5	35,486.7	73,463.1	24,415.6	59,161.4	176,617.6	76,918.3	464,118.2
4. Total	3,957.7	11,550.0	68,055.5	78,246.7	195,855.9	91,775.5	108,593.4	233,133.6	121,210.6	912,379.0
1. OECF	100.0	100.0	73.5	52.1	43.0	73.4	45.5	24.2	30.3	43.9
2. EXIM Bank	-	-	-	2.5	19.5	-	-	-	6.2	5.2
3. Private Financial Institution	-	-	26.5	45.5	37.6	26.6	54.5	75.8	63.5	50.9
4. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Kitti Limskul & Samart Chiasakul, Towards a Medium-Long Term Guideline for Japan's Economic Cooperation to Thailand

**Government External Obligation from Japan Classified by Initial
Amount of Contract, 1969-1986 ¹**

(Millions Baht)

Item	1969-1978	1980-1986	1969-1986	%
1. MOF	20,000.000	178,000.000	198,000.000	17.02
2. EGAT	56,494.520	86,546.169	143,040.689	12.29
3. TAI	-	112,511.305	112,511.305	9.57
4. PTT	39,000.000	66,082.782	105,082.782	9.03
5. TOT	42,182.722	42,700.160	84,882.882	7.30
6. PEA	13,253.000	51,768.000	65,021.000	5.58
7. RID	4,800.000	47,960.000	52,760.000	4.53
8. MWA	8,488.000	43,256.000	51,656.000	4.44
9. ETA	12,488.000	37,430.000	49,918.000	4.29
10. SRT	-	36,831.000	36,831.000	3.16
Sub-Total	196,618.242	703,085.416	899,703.658	77.33
11. Other ²	71,651.933	192,046.098	263,698.031	22.67
Grand Total	268,270.175	895,131.514	1,163,401.689	100.00

Note : ¹ Initial Amount of Contract in Year Based Loans.

- ² MOF = Ministry of Finance
 EGAT = Electricity Generationg Authority of Thailand
 TAI = Thai Air International
 PTT = Petroleum Authority of Thailand
 TOT = Telephone Organization of Thailand
 PEA = Provincial Electricity Authority
 RID = The Royal Irrigation Department
 MWA = The Metropolitan Waterworks Authority
 ETA = Expressway and Rapid Transit Authority
 SRT = The State Railway of Thailand

others are NEA, DOH, AAT, PAT, ARLO, DOF, DOAE, BAAC, IFCT, PWVA,
 NHA, GHA, IEAT, PWD, CDD, HD, MOE, ERT AND MEA.

ญี่ปุ่นแบบ ODA ที่มีต่อไทยประมาณ 958,459 ล้านบาท และถ้าพิจารณาจากปี 1984 เป็นต้นมา มูลค่าของความช่วยเหลือที่มีต่อไทยประมาณปีละ 90,250 ล้านบาท โดยเฉลี่ย ยกเว้นปี 1986 ที่ให้ความช่วยเหลือเพียง 18,774 ล้านบาทเท่านั้น แต่ถ้าจำแนกตามประเภทของความช่วยเหลือแล้วพบว่าร้อยละ 78.4 ของ ODA ที่ญี่ปุ่นให้ไทยจะมาในรูปของเงินกู้ ส่วนเงินให้เปล่ามีร้อยละ 13.6 และความช่วยเหลือทางวิชาการมีเพียงร้อยละ 7.9 เท่านั้น ดังนั้นจริง ๆ แล้วความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้ไทยนั้น เป็นเงินที่ทางไทยต้องจ่ายคืนเป็นส่วนใหญ่ เงินกู้ส่วนใหญ่ ที่กู้จากญี่ปุ่นนั้นก็จะผ่านทางสถาบัน 2 แห่ง คือ Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) และ Export - Import Bank of Japan (EXIM)

สำหรับเงินกู้จากญี่ปุ่นนั้น หน่วยงานที่กู้ส่วนใหญ่ ก็คือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งกู้มาเพื่อใช้ในการลงทุนโดยมีรัฐบาล เป็นผู้ค้ำประกัน และในหมู่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจำนวน

ไม่น้อยที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายตอบสนองเฉพาะ บุคคลบางระดับและเฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น

ลักษณะของ ODA ญี่ปุ่นที่ให้แก่ไทย โดยจำแนกตามโครงการ

ถ้าพิจารณาจำแนกตามโครงการแล้วเราจะจำแนก โครงการต่าง ๆ ของญี่ปุ่นที่ให้ ODA แก่ไทยเป็น 6 ประเภท คือ โครงการการเกษตร โครงการพลังงานและ อุตสาหกรรม โครงการการขนส่งและการสื่อสาร โครงการ สาธารณูปโภค โครงการสาธารณสุขและสวัสดิการ และโครงการการศึกษาและวัฒนธรรม

จากข้อมูลปี ค.ศ. 1975-1982 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือ ODA จากญี่ปุ่น รวมทั้งสิ้น 99 โครงการ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 909,129.5 ล้านบาท โดยจำแนก โครงการและจำนวนเงินได้ดังนี้

Type of Japanese's ODA given to Thailand during 1975 - 1982

Type	No. of Project	%	Amount (Million Yen)	%
1. Agriculture	24	24.2	114,233	12.6
2. Energy and Industry	22	22.2	274,211	29.8
3. Transportation and Communication	25	25.3	392,682	43.2
4. Public Utilities	4	4.0	120,795	13.3
5. Public Health and Welfare	15	5.2	5,151	0.6
6. Education and Culture	9	9.1	5,056.5	0.5
Total	99	100.0	909,129.5	100.0

จากข้อมูลข้างต้นทำให้เกิดความเข้าใจได้บ้างว่าจริง ๆ แล้วความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็เพื่อการส่งเสริมการค้าเป็นหลัก เพราะในเรื่องของโครงการการขนส่งและการสื่อสารอย่างเดียวก็นับได้รับความช่วยเหลือมูลค่าร้อยละ 43.2 ของมูลค่าทั้งหมด เมื่อรวมกับโครงการพลังงานและอุตสาหกรรมแล้ว สัดส่วนร้อยละของโครงการทั้งสองประเภทก็ตกประมาณร้อยละ 73.0 ของมูลค่าทั้งหมด ขณะที่โครงการประเภทสาธารณสุขและสวัสดิการได้ส่วนแบ่งร้อยละ 0.6 และโครงการประเภทการศึกษาและวัฒนธรรมได้รับเพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น

ขณะเดียวกันในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญแก่เรื่องเกษตรเป็นหลัก แต่ความช่วยเหลือ ODA ที่ได้รับจากญี่ปุ่นในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับเพียงร้อยละ 12.6 เท่านั้น

สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือในช่วงปี 1988 ญี่ปุ่นให้เงินช่วยเหลือแก่กองทัพไทยเพื่อสนับสนุนโครงการหมู่บ้านพัฒนาใหม่ (New Village Development Program) โดยมีวัตถุประสงค์ป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ตามบริเวณชายแดนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 453 ล้านบาท

การที่ลักษณะความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นปรากฏมาในลักษณะนี้นั้น ส่วนหนึ่งก็ควรมองว่าผลลัพธ์อันนี้มิใช่เกิดจากฝ่ายญี่ปุ่นฝ่ายเดียวแต่เป็นเพราะว่าฝ่ายของไทยเองนั้นก็ต้องการความช่วยเหลือดังกล่าวใน

ลักษณะนั้นด้วย กล่าวคือโดยปกติแล้วความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นจะติดต่อกันในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาว่าเฉพาะโครงการที่รัฐบาลไทยเสนอไป ทั้งนี้เพื่อป้องกันข้อกล่าวหาที่ว่ารัฐบาลแทรกแซงกิจการของไทย ฝ่ายไทยก็มีความคิดที่ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีกำลังเงินมาก และดอกเบี้ยก็ไม่แพง การจะขอความช่วยเหลือก็ควรจะขอแต่ในเรื่องใหญ่ ๆ ที่ใช้เงินลงทุนสูง ดังนั้นโครงการที่เกี่ยวกับการขนส่งและอุตสาหกรรมจึงมักจะส่งให้ญี่ปุ่นพิจารณาเพราะใช้ทุนมากและมีโอกาสจะใช้เงินคืนได้สูง

ในส่วนของรัฐบาลไทยนั้นเท่าที่ผ่านมาก็มีแต่เรื่องการค้าและอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงมีหนังสือจากสำนักนายกรัฐมนตรีถึงหน่วยงานราชการ ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2528 โดยระบุว่าหน่วยงานใดที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือ ODA จากญี่ปุ่นจะต้องอยู่ในขอบเขตดังนี้ คือ

1. เพื่อสนับสนุนการส่งออก
2. เพื่อสนับสนุนการลงทุนเพื่อการส่งออก และ
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสังคมโดยได้รับอนุมัติ

จากอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างองค์การเรียบร้อยแล้วเท่านั้น

การกำหนดลักษณะนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของฝ่ายไทยที่มีต่อ ODA ของญี่ปุ่นว่าเราต้องการจะใช้ ODA ของญี่ปุ่นเพื่ออะไร