

# ญี่ปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง

ศิริพร วัชชวัลคุ



CCPR  
COORDINATING CENTER  
FOR POLICY RESEARCH



ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)  
(ความเห็นในหนังสือเป็นของผู้เขียน สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดชาติ

### National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศิริพร วัชชวัลคุ.

ญี่ปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง.--

กรุงเทพฯ : ศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย (ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

332 หน้า.

1. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. I. ชื่อเรื่อง.

338.92

ISBN 978-974-466-997-1

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2560

จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

จัดทำโดย ศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย  
(ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ)  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
โทร. 02-613-2312 โทรสาร 02-223-3459

จัดจำหน่ายโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน  
แขวงสามเวนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400  
โทรศัพท์: 02 278 8200 โทรสาร: 02 298 0476

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [6007-162]  
โทร. 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3551  
<http://www.cuprint.chula.ac.th>

ราคา 180 บาท

---

# สารบัญ

---

	หน้า
สารบัญ	(1)
คำนิยม	1
คำนำ	5
บทคัดย่อ	9
Abstract	13
บทสรุปผู้บริหาร	15
<b>บทที่ 1</b> บทนำ : ญีปุ่นกับความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง	19
<b>บทที่ 2</b> พรหมแดนของความรู้เรื่องความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	31
<b>บทที่ 3</b> การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของความร่วมมือ/ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น	83
<b>บทที่ 4</b> ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง	183
<b>บทที่ 5</b> บทสรุป : การจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิผลของความร่วมมือ/ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น : ความท้าทายและบทเรียน แก่ประเทศผู้ให้รายใหม่ (ประเทศไทย)	311



# คำนิยม

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยเฉพาะเมื่อคิดจากจำนวนเวลาที่ใช้ในการฟื้นฟูบูรณะประเทศหลังสงคราม และจำนวนทรัพยากรอันมีจำกัดในประเทศ ดังนั้น รูปแบบการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจ และในฐานะที่เป็นประเทศที่พัฒนามาแล้วในเอเชีย ญี่ปุ่นจึงมีนโยบายที่จะสนับสนุนและช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในภูมิภาค เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นก้าวพ้นจากภาวะความยากจนและบรรลุถึงการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในที่สุด

วิธีการหนึ่งที่ญี่ปุ่นใช้ในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศยากจนและกำลังพัฒนาทั้งในเอเชียและภูมิภาคอื่นของโลก ก็คือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนคำที่ใช้จาก “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ไปสู่ “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” แม้ว่าความหมายหลักจะยังคงเป็นความหมายเดิมก็ตาม ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลกโดยมีปริมาณการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นอันดับ 5 ของโลก รองจากสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมัน ฝรั่งเศส นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้ที่ยาวนานมากกว่า 6 ทศวรรษ ซึ่งประสบการณ์การเป็นผู้ให้ของญี่ปุ่นเป็นบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับประเทศผู้ให้อื่นๆ ที่จะเรียนรู้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหม่

หนังสือเรื่อง ญีปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง ที่เขียนโดย รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ เล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษา การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศ ญีปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งเป็นโครงการวิจัยที่ดำเนินการศึกษาโดย รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ และ ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยที่หนังสือเล่มนี้เป็นการศึกษาเฉพาะ ส่วนของประเทศญีปุ่นที่ดำเนินการวิจัยโดย รศ.ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ เท่านั้น เนื้อหาหลักของหนังสือเป็นการอธิบายถึงนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญีปุ่น กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือและกระบวนการดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะประเทศผู้รับในเขตลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือหลักของญีปุ่น การประเมินประสิทธิภาพของความช่วยเหลือทั้งในระดับนโยบายและระดับโครงการ และสุดท้าย คือ การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศผู้ให้รายใหม่ เช่น ประเทศไทย โดยการถอดบทเรียนทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จของญีปุ่น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศผู้ให้รายใหม่ในการพัฒนานโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตน

สกว. ขอขอบคุณ รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ ทั้งในฐานะนักวิจัยและผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ ที่ดำเนินการวิจัยและเขียนหนังสือจนเสร็จสมบูรณ์ และเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการที่สนใจศึกษาเรื่องนี้ สกว.

เชื่อว่า หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนช่วยให้ประเทศไทยได้เรียนรู้และพัฒนานโยบายการเป็นประเทศผู้ให้ของตนได้ดี และกลายเป็นประเทศผู้ให้ที่ประสบความสำเร็จในอนาคต ในเวลาเดียวกัน หนังสือเล่มนี้ก็น่าจะเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องนี้ ได้ค้นคว้าและทำงานวิจัยต่อยอดจากเรื่องนี้ต่อไปในอนาคตด้วยเช่นเดียวกัน



ศ.นพ. สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ

ผู้อำนวยการสกว.



## คำนำ

เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) เป็นเป้าหมายในระดับสากลที่เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ในฐานะสมาชิกของชุมชนระหว่างประเทศ กระทำการเพื่อที่จะยุติปัญหาความยากจน ปกป้องโลก และประกันว่าประชากรทุกคนสามารถมีชีวิตที่มีความสุข ภายใต้สันติภาพและความรุ่งเรือง เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีทั้งหมด 17 ข้อ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน และประเทศต่างๆ ในโลกก็ถูกคาดหวังให้ร่วมมือกันในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนเพื่อช่วยกันทำให้เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนบรรลุผลภายในปี 2030 ตามที่ตั้งเอาไว้

เป้าหมายที่ 17 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเน้นในเรื่อง ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Partnership for the Goals) ระบุว่า เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆ ยึดมั่นรักษาข้อตกลงในการเป็นหุ้นส่วนระดับโลกและร่วมมือกัน โดยที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะยังคงเป็นที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เพื่อสนับสนุนการค้าและการเจริญเติบโต และเป้าหมายที่มุ่งหมายที่จะขยายความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศเหนือกับกลุ่มประเทศใต้ และระหว่างกลุ่มประเทศใต้ด้วยตนเอง ในการระดมทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงิน ความรู้ และเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

ญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลก ได้แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนในการสนับสนุนเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยผ่านกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศยากจนกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีประเทศในกลุ่มน้ำโขงเป็นกลุ่มประเทศผู้รับความช่วยเหลือหลัก นอกจากนี้จะเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่แล้ว ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC และมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มายาวนานกว่า 6 ทศวรรษ มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือ และบริหารจัดการโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศผู้รับ ซึ่งประสบการณ์ของญี่ปุ่นที่มีทั้งความสำเร็จล้มเหลว ปัญหา/อุปสรรคและโอกาสต่างๆ ในการดำเนินการ สามารถที่จะเป็นบทเรียนแก่ประเทศผู้ให้อื่นๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้จากกลุ่มประเทศเหนือ ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยตนเอง หรือ ผู้ให้จากกลุ่มประเทศใต้ที่กำลังจะพัฒนาตนเองเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ในอนาคต

หนังสือเรื่อง “ญี่ปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง” เล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม” ซึ่งผู้เขียนเป็นนักวิจัยร่วมกับ ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ โดยที่หนังสือเล่มนี้เป็นการศึกษาเฉพาะส่วนของประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น เนื้อหาหลักของหนังสือเป็นการอธิบายถึงนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการ

พัฒนาของญี่ปุ่น กระบวนการให้ความช่วยเหลือและกระบวนการดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะประเทศผู้รับในเขตลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นประเทศผู้รับหลักของญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือทั้งในระดับนโยบายและระดับโครงการ เพื่อที่จะดูว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นสามารถลดปัญหาความยากจนและก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับหรือไม่ และสุดท้าย คือการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศผู้ให้รายใหม่ เช่น ประเทศไทย โดยการถอดบทเรียนทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศผู้ให้รายใหม่ในการพัฒนานโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตน

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนโครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการจัดพิมพ์หนังสืออันเป็นผลผลิตของโครงการด้วย ขอขอบคุณ ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ นักวิจัยที่ร่วมศึกษาวิจัยในโครงการนี้ โดยเฉพาะในส่วนของประเทศไทย ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกคนและทุกหน่วยงานทั้งในประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทย กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม ที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และสุดท้ายขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย (Coordinating Center for Policy Research – CCPR) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ช่วยทั้งในด้านการทำวิจัยและการจัดเตรียมต้นฉบับของหนังสือเล่มนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยเรียบร้อย

ผู้เขียนหวังว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศ

ผู้ให้รายใหม่และกำลังแสวงหาตัวแบบของการดำเนินนโยบาย ในเวลาเดียวกัน ก็หวังว่าหนังสือนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ทั้งเป็นแรงบันดาลใจให้นักศึกษาและผู้ปฏิบัติการในโครงการพัฒนาทั้งหลาย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของความช่วยเหลือและโครงการพัฒนาต่างๆ และสามารถนำความรู้จากหนังสือนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ เพื่อให้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิผลและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศยากจนและกำลังพัฒนาในที่สุด

ศิริพร วัชชวัลคุ (รศ.ดร.)

เมษายน 2560

## บทคัดย่อ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ยาวนาน<sup>1</sup> มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรอยู่ตลอดเวลา หนังสือ เรื่อง ญี่ปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง เล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง การจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษา การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยต่อประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม โดยที่หนังสือนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบัน องค์กรและกระบวนการ ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งในระดับภูมิภาคและแยกรายประเทศ 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม สอง เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ/ปัจจัย ที่เกื้อหนุน หรือขัดขวางประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ Organization for Economic

---

<sup>1</sup> นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้เริ่มใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ในความหมายเดียวกับ “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” และนับตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ก็ได้ถูกใช้แทนที่คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” แต่ในเนื้อหาสาระและกระบวนการดำเนินการในทางปฏิบัติก็ยังเป็นเรื่อง “การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” อยู่เช่นเดิม ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในบริบทหลังปี 2000 เป็นต้นมา ในขณะที่ในช่วงก่อนปี 2000 จะใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” และหลังปี 2015 จะใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา”

Cooperation and Development (OECD) ที่ให้แก่ประเทศผู้รับทั้งสี่ประเทศ ในลุ่มน้ำโขง และสาม เพื่อถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิม เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และกำลังแสวงหารูปแบบ-แนวทางในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ประสิทธิผลในประเทศผู้รับต่อไป

หนังสือนี้เป็นผลจากการศึกษาวิจัยโดยมี คำถามวิจัยที่สำคัญ คือ การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะอย่างไร และมีผลต่อประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือ ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค ต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่มีผลต่อประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งการศึกษาได้ใช้ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศผู้ให้และผู้รับ

ผลการศึกษาพบว่า ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรสำหรับความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เอื้อให้เกิดประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ โดยที่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการจัดการเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็นในด้านการสนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคก็คือ เจตนาารมณ์ทางการเมืองของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ความต้องการที่จะมีความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ ความต้องการที่จะมีความร่วมมือและรับความช่วยเหลือของฝ่ายผู้รับ และความต้องการในการพัฒนาประเทศของฝ่ายผู้รับ

สำหรับบทเรียนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศไทย ซึ่งได้จากกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นก็คือ การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่เป็นระบบชัดเจน จะเป็นสิ่งที่ช่วยในการกำกับทิศทางของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ให้มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ในเวลาเดียวกัน การจัดการองค์กรที่ทำหน้าที่สำหรับความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือทั้งที่อยู่ในประเทศผู้ให้ (สำนักงานกลาง) และในประเทศผู้รับ (สำนักงานในต่างประเทศ) ที่มีลักษณะเป็นเอกภาพและแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยทำให้กระบวนการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับตามมา ดังนั้น ถ้าประเทศไทยต้องการเป็นประเทศผู้ให้ที่มีบทบาทในภูมิภาคก็ควรที่จะปรับการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนให้ไปในลักษณะและทิศทางดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น



## Abstract

Japan has provided development assistance to developing countries for long time, and its institutional and organizational structure has been developed continuously since 1950s. This book titled “Japan and Development Cooperation: Policies and Practices in Mekong Countries” is a part of the research project titled “The Institutional Arrangement and Aid Effectiveness: The case study of Japan’s and Thailand’s aid provision in CLMV.” This book aims to, firstly, study Japan’s aid provision process in Mekong countries, namely, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, and Vietnam, particularly the institutional and organizational structure; secondly, to understand the factors that contribute to effectiveness of Japan’s aid in 4 recipient countries; and thirdly, to draw the lesson learn from Japanese experience of being donor and to provide policy recommendation to Thailand as an emerging donor looking for the best practice.

There are 2 research questions, namely, first, what is the institutional and organizational arrangement of Japan’s aid provision?; and second, what are factors that contribute to effectiveness of Japan’s aid provision and development projects to 4 recipient countries in Mekong region?

Data is collected by documentary research and field work in 4 recipient countries, and is analyzed by an approach of institutionalism as well as concepts and indicators of aid effectiveness set by OECD. The result of the study shows that the pattern of institutional and organizational arrangement affects aid effectiveness in recipient countries. In case of Japan, its aid provision process is efficient which leads to aid effectiveness in the recipient countries. The factors that contribute to effective Japan's aid provision and development projects are firstly, the political will of both sides; secondly, the consent of both sides regarding aid provision and reception; and lastly, the need for development aid from recipient side. It is recommended that for Thailand, as an emerging donor seeking for the best practice in aid provision, Japan's model of institutional and organizational arrangement should be applied.

## บทสรุปผู้บริหาร

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามายาวนาน มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรอยู่ตลอดเวลา หนังสือเรื่อง “ ญี่ปุ่นกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา: นโยบายและปฏิบัติการในประเทศลุ่มน้ำโขง” เล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการวิจัย เรื่อง “ การจัดการเชิงสถาบัน และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทญี่ปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม” โดยที่หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ศึกษาโครงสร้างสถาบันและกระบวนการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศในลุ่มน้ำโขงทั้งในระดับภูมิภาคและแยกรายประเทศ 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม สอง เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ /ปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือ ขัดขวาง ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD ที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับทั้งสี่ประเทศในลุ่มน้ำโขง และ สาม เพื่อถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิมและมีประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้มายาวนาน เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และกำลังแสวงหารูปแบบและแนวทางของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับต่อไป

หนังสืออันเป็นผลจากการศึกษานี้ มีคำถามวิจัยที่สำคัญ 2 ข้อ คือ หนึ่ง การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะอย่างไร และมีผลต่อประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างไร และสอง อะไรเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือ ขัดขวาง การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ การศึกษานี้ประยุกต์ใช้แนวคิดความเป็นสถาบัน /การจัดการสถาบัน (Institutionalism) และประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามแนวทางของ Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005, Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ Global Partnership for Effective Development Cooperation 2014 ที่กำหนดโดย OECD และชุมชนผู้ให้ระหว่างประเทศเป็นกรอบในการศึกษา โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีทั้งข้อมูลจากเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารชั้นต้นที่เป็นทางการของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ รวมทั้งผู้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในทั้งสี่ประเทศ (Beneficiaries) และข้อมูลจากการไปสำรวจพื้นที่ที่โครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นดำเนินการอยู่ในทั้งสี่ประเทศ ลุ่มน้ำโขง

ผลจากการศึกษาพบว่า ประการแรก ประเทศผู้ให้คือญี่ปุ่น มีการจัดการเชิงสถาบันที่กำกับ ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจนและเป็นระบบ ดังปรากฏในรูปของธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (1992,

2003)/ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (2015) และนโยบายระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็นต้น ประการที่สอง ประเทศผู้ให้คือญี่ปุ่น มีการจัดการองค์กรที่ปฏิบัติการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือ และดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ ในลักษณะที่เป็นเอกภาพ คือ มีองค์กรเดียว ได้แก่ Japan International Cooperation Agency (JICA) และดำเนินการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบทั้งเงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ รวมทั้งยังมีสำนักงานในประเทศผู้รับที่ทำหน้าที่ทั้งการประสานงาน และนำข้อมูลจากประเทศผู้รับส่งต่อไปยังสำนักงานกลางของ JICA ในญี่ปุ่น เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย และสร้างโครงการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับ ประการที่สาม ประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับของประเทศผู้ให้คือญี่ปุ่นมีระดับของความสำเร็จตามตัวชี้วัดแต่ละตัวไม่เท่ากัน และแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของประเทศผู้รับแต่ละประเทศ และประการที่สี่ ปัจจัยที่มีผลทั้งในด้านบวกและลบต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ ประกอบด้วย เจตนาธรรมณ์ทางการเมืองของผู้นำทั้งในประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ซึ่งปรากฏในรูปของคำแถลงนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ความต้องการที่สอดคล้องกันของประเทศผู้ให้ และประเทศผู้รับเกี่ยวกับความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ประเทศผู้ให้ต้องการให้ และประเทศผู้รับต้องการรับ) และความต้องการการพัฒนาของประเทศผู้รับ ดังปรากฏในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขง อุปสรรคสำคัญ



ที่ขัดขวางความมีประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่นอกเหนือจากที่กล่าวไปข้างต้นแล้วก็คือ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมที่ยังไม่สูงมาก การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ และการขาดโครงสร้างระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพอันเป็นผลมาจากการมีความขัดแย้ง หรือสงครามภายในเป็นเวลายาวนาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศไทยซึ่งได้จากการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ การดำเนินการของญี่ปุ่นคือ การจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและเป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็น ในเวลาเดียวกัน การจัดการองค์กรในลักษณะที่มีเอกภาพ จะมีส่วนช่วยให้ประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกิดขึ้นได้ในประเทศผู้รับ ดังนั้น สำหรับประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และแสวงหารูปแบบของการให้ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ สามารถที่จะพิจารณาวิธีการของญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างได้



## ญี่ปุ่นกับความร่วมมือ/ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาในประเทศลุ่มน้ำโขง<sup>1</sup>

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม (CLMV) เป็นพื้นที่ที่ปัญหาความยากจนยังคงดำรงอยู่อย่างเห็นได้ชัดและรุนแรง ในเวลาเดียวกัน อาเซียนซึ่งประเทศทั้งสิ้นี่เป็นสมาชิกอยู่ด้วยนั้น ก็มีเป้าหมายของการรวมกลุ่มให้แน่นแฟ้นมากขึ้นด้วยการเป็นประชาคมนับตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประเทศสมาชิกของอาเซียน

<sup>1</sup> นับตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้ใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” แทนที่คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” โดยเฉพาะในเอกสารหลัก เช่น ธรรมนูญ (Charter) โดยมีความหมายทั้งในลักษณะของความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือ แต่ในเอกสารบางฉบับ คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ก็ยังปรากฏอยู่ ดังนั้น ในบทนี้จึงใช้คำว่า “ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” เพื่อให้ครอบคลุมและเข้าใจง่าย

มีความจำเป็นต้องลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนเดิม 6 ประเทศ กับกลุ่มประเทศอาเซียนใหม่ 4 ประเทศ ซึ่งก็คือประเทศทั้งสี่ในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงนั่นเอง และเพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและยกระดับ มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชนใน 4 ประเทศนี้ ความร่วมมือและ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะสนับสนุน กระบวนการดังกล่าว รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้การรวมกลุ่มของภูมิภาคสามารถเกิดขึ้นได้ ในระยะยาวด้วย

ในบรรดาประเทศผู้ให้ทั้งหลาย ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ที่สำคัญของ ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้แบบเดิมและเป็นสมาชิกของ Organization for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนของความ ร่วมมือ หรือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง แตกต่างจากประเทศอื่น โดยเฉพาะ เรื่องการจัดการสถาบัน และประสิทธิผลของ ความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ ซึ่งในที่นี้หมายถึงข้อ ถกเถียงในเรื่องความครอบคลุมและเป็นเอกภาพของโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่ง ได้แก่ กฎ ระเบียบ ธรรมเนียม และแผนปฏิบัติการต่างๆ และโครงสร้างองค์กรใน ระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะจำนวนองค์กรที่ทำหน้าที่ ดังกล่าวว่ามีจำนวนมากหรือน้อย มีเอกภาพในเชิงโครงสร้างและทิศทางของการ ปฏิบัติการหรือไม่ ในกรณีของญี่ปุ่น ในปี 2008 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนระบบการให้ ความช่วยเหลือของตนให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ด้วยการควบรวมองค์กรที่

ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือที่เคยมีอยู่ 2 องค์กร คือ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ Japan International Cooperation Agency (JICA) ให้เหลือเพียงองค์กรเดียว คือ New JICA อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ก็มีข้อถกเถียงว่า การที่ประเทศผู้ให้มีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพสูง อาจจะมีผลในเชิงของการชี้นำ หรือครอบงำประเทศผู้รับ ในเวลาเดียวกัน การที่องค์กรมีความเป็นเอกภาพมาก หมายถึง มีการรวมศูนย์การดำเนินการก็อาจมีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงาน ในแง่ที่ว่าการมีปริมาณโครงการจำนวนมาก ทำให้องค์กรเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่อง ซึ่งการศึกษาผลของการควมรวมองค์กร JBIC และ JICA และการทำงานของ New JICA รวมถึงการดำเนินโครงการขององค์กรนี้ในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงจะช่วยทำให้เข้าใจข้อถกเถียงนี้มากขึ้น ขยายองค์ความรู้ในเรื่องนี้ รวมทั้งสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากนี้ เพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มน้ำโขง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญมาก ในเวลาเดียวกัน การสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศเหล่านี้ก็เป็นประเด็นสำคัญทั้งสำหรับประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น โครงการพัฒนาที่เน้นเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลากรโดยเฉพาะในภาคส่วน ที่สำคัญ เช่น ภาคเกษตรและชนบท ซึ่งเป็นภาคที่มีประชากรที่ยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นโครงการที่ได้รับความสำคัญในลำดับ

แรกจากทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่า ในกลุ่มประเทศ  
ลุ่มน้ำโขง การพัฒนาภาคเกษตรและชนบทจะได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของ  
เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือทางเทคนิคเป็นสัดส่วนที่มากกว่าผู้ให้ทั้งหลาย  
รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย ในขณะที่เงินกู้ของญี่ปุ่น โดยส่วนใหญ่ให้แก่โครงการพัฒนา  
โครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศในกลุ่มน้ำโขงจะได้รับความช่วย  
เหลือจำนวนมากจากญี่ปุ่นและประเทศผู้ให้อื่น แต่ปัญหาความยากจนก็ยังคง  
ดำรงอยู่ในประเทศเหล่านี้ สถานการณ์นี้นำไปสู่คำถามเรื่องประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ นอก  
เหนือจากประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วย  
เหลือเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นปัญหาของฝ่ายผู้ให้แล้ว ความสามารถที่จำกัดในฝ่าย  
ผู้รับทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและทักษะการบริหารจัดการก็เป็นอุปสรรค  
สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือด้วย  
ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญแก่การศึกษาระดับการจัดการโครงการ  
ประกอบกับการศึกษาในระดับนโยบาย เพื่อเป็นการช่วยให้เข้าใจปัญหามากขึ้น  
จากมุมมองและข้อจำกัดของฝ่ายผู้รับ เพิ่มเติมขึ้นไปจากการศึกษาประสิทธิภาพ  
ของกระบวนการสร้างความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการทำงานของ  
ฝ่ายผู้ให้แล้ว

สำหรับประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความร่วมมือ/  
ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้น นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา กลุ่ม  
ประเทศผู้ให้ตระหนักว่าประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเป็นเรื่องที่  
สำคัญมากในการลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ

เหลือ และแม้ว่าประเทศผู้ให้จะพยายามสร้างความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีต่างๆ แต่ปัญหาความยากจนในประเทศผู้รับก็ยังคงดำรงอยู่ ดังนั้น ประเทศผู้ให้จึงพยายามคิดค้นและออกแบบกระบวนการสร้างความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าว ซึ่งถูกเชื่อว่าจะนำไปสู่ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือต่อไป ในปี 2005 “คำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ” (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ได้ถูกประกาศให้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ ความเป็นเจ้าของ (Ownership) การประสานยุทธศาสตร์สถาบันและกระบวนการระหว่างผู้ให้กับผู้รับ (Alignment) ความกลมกลืน โปร่งใส และเกิดประสิทธิผลร่วมของกระบวนการของฝ่ายผู้ให้กับฝ่ายผู้รับ (Harmonization) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing for results) และ การตรวจสอบได้ระหว่างกัน (Mutual Accountability) และในปี 2011 ในการประชุมระดับสูงของกลุ่มประเทศผู้ให้ (The 4<sup>th</sup> High Level Forum, 2011) ที่ประชุม ได้ประกาศ “ความเป็นหุ้นส่วนปูซานเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ” (Busan Partnership for Effective Development Cooperation) ให้เป็นแนวทางใหม่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อสร้างความมีประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยที่ คำประกาศปูซาน (Busan Declaration) นี้ให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงใหม่ๆ ในโลกของผู้ให้ เช่น ภาคประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงภาคเอกชน เป็นต้น และเช่นเดียวกับ คำประกาศปารีส (Paris Declaration) คำประกาศปูซาน (Busan

Declaration) ให้ความสำคัญแก่เรื่อง การใช้และพัฒนาระบบในประเทศผู้รับ  
ความเป็นเจ้าของโดยประเทศผู้รับ การพัฒนาที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และความสามารถ  
ในการตรวจสอบได้ (in-country system, ownership, result based,  
accountability) ในฐานะที่เป็นกรอบ-แนวทาง-และตัวชี้วัดสำหรับประสิทธิผล  
ของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา นอกจากนั้น คำประกาศปูซาน  
ยังมีความพยายามที่จะก้าวข้ามจากประเด็นเรื่อง “ประสิทธิผลของความร่วมมือ/  
ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ไปสู่ “ประสิทธิผลของการพัฒนา” (from  
effective aid to effective development) ด้วย ดังนั้น สถาบัน/องค์กรที่ทำ  
หน้าที่สนับสนุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และทำหน้าที่ให้และรับความช่วยเหลือ  
ทั้งในประเทศผู้ให้และในประเทศผู้รับจึงจำเป็นต้องปรับตัว/ออกแบบ  
สถาบันและองค์กรใหม่เพื่อรองรับแนวทางและตัวชี้วัดใหม่ๆ เหล่านี้

ในฐานะสมาชิกของกลุ่มประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้ปรับโครงสร้างองค์กรที่ทำ  
หน้าที่ในการให้ใหม่ในปี 2008 โดยการรวมองค์กร 2 องค์กร คือ Japan Bank  
for International Cooperation (JBIC) และ Japan International Cooperation  
Agency (JICA) เข้าด้วยกันเป็น New JICA รวมทั้งปรับนโยบายและทิศทางการ  
ให้ความช่วยเหลือใหม่ ให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ภายใต้กระแสความ  
เปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขใหม่ๆ ทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศลุ่มน้ำโขง ดังนั้น  
การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นความพยายามในการถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในการปรับ  
เปลี่ยนนโยบายและโครงสร้างเชิงสถาบันที่สะท้อนออกมาในรูปแบบธรรมเนียม  
กฎระเบียบและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งโครงสร้างองค์กรในประเทศญี่ปุ่น และ

การตอบสนองจากประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงด้วย เพื่อความเข้าใจและการประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบสำหรับประเทศผู้ให้อื่นๆ ในอนาคต

## 2. คำถามการศึกษา

ในฐานะประเทศที่สนับสนุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแบบเดิม (Traditional Donor) และเป็นสมาชิกของ OECD-DAC ญี่ปุ่นมีการจัดรูปแบบโครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันที่แตกต่างจากประเทศผู้ให้อื่น ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ดังนั้น คำถามสำคัญในการศึกษานี้ คือ ญี่ปุ่นมีนโยบายโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร ในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ การจัดการสถาบันและองค์กรความร่วมมือ/ความช่วยเหลือและกระบวนการให้แบบใด ที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือโดยใช้ญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษา นอกจากนี้ หากมองในมุมของประเทศผู้รับ คำถามที่ตามมาคือ อะไรคือปัญหา หรืออุปสรรคสำคัญสำหรับการสร้างประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการสถาบันและองค์กร ในเวลาเดียวกัน บนความแตกต่างของระดับการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่นและประเทศลุ่มน้ำโขง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความสัมพันธ์จากประเทศผู้ให้-ผู้รับ เป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน โดยผ่านความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานี้จะมีส่วนในการสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของแต่ละฝ่ายอย่างไร และทำให้ความสัมพันธ์สองฝ่ายมีความราบรื่นและพัฒนาไปได้ได้อย่างไร

### 3. วัตถุประสงค์การศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษามี 3 ประการ คือ

(1) เพื่อศึกษากระบวนการความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่ให้แก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม โดยเน้นที่การจัดการสถาบันในภาคส่วนที่สำคัญ คือ โครงสร้างพื้นฐาน การเกษตร และการพัฒนาชนบท

(2) เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ/ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือขัดขวางประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือ ทั้งจากมุมมองของผู้ให้และผู้รับ และ

(3) เพื่อถอดบทเรียนการเป็นประเทศผู้ให้แบบเดิมของญี่ปุ่นเพื่อเป็นต้นแบบแก่ประเทศผู้ให้อื่น และแสวงหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ กรอบแนวคิดการจัดการสถาบันและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของ OECD-DAC ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักในการศึกษา เนื่องจาก OECD-DAC เป็นกลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือมายาวนานหลายทศวรรษ มีบทเรียนการจัดการสถาบัน ทั้งความสำเร็จและล้มเหลวมากมาย มีประสบการณ์ทั้งในระดับสองฝ่ายและหลายฝ่ายกับประเทศผู้รับ รวมทั้งมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการประเมินผล ทั้งในระดับนโยบายและโครงการ ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้เป็นอย่างดี

โดยที่การจัดการเชิงสถาบันของ OECD-DAC ที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบไปด้วย ประเด็นหลัก 4 ประเด็นคือ (1) เจตจำนงทางการเมืองและกฎหมาย (2) การจัดโครงสร้างเชิงนโยบายและปฏิบัติการด้านการให้ความช่วยเหลือ (3) รูปแบบและกลไกการดำเนินโครงการความช่วยเหลือ และ (4) ระบบการติดตามและประเมินผล

นอกจากกรอบแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแล้ว กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐ เช่น Neo-Liberal Institutionalism ก็ถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในกลุ่มน้ำโขงผ่านประเด็นเรื่องความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย

## 5. ข้อมูลสำหรับการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจากการศึกษาจากเอกสารและการศึกษาในภาคสนามโดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ โดยองค์กรที่เลือกศึกษาในฝ่ายญี่ปุ่นคือ JICA เดิมจนถึงปี 2008 และ New JICA ตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา ในระดับโครงการจะเลือกศึกษาโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทในประเทศกลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ (CLMV) โดยจะเลือกประเทศละ 2-3 โครงการ โดยกระจายโครงการตามรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความช่วยเหลือทางเทคนิค

นอกจากนี้ เพื่อให้สะท้อนภาพจากมุมมองของผู้รับ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคลากร/เจ้าหน้าที่จากองค์กรของประเทศผู้รับทั้ง 4 ประเทศที่

เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือในแต่ละภาคส่วนจะถูกนำมารวบรวมและวิเคราะห์ด้วย โดยที่การศึกษาจะมีทั้งระดับภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงทั้งภูมิภาคและระดับรายประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบโครงสร้างและกระบวนการที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีระดับความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับเป็นอย่างมาก

## 6. โครงสร้างของหนังสือ

โครงสร้างของหนังสือประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 5 บท ดังต่อไปนี้  
บทที่ 1 เป็นบทนำ ซึ่งเป็นการเสนอรายละเอียดทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามของการศึกษา วัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา และวิธีการศึกษา

บทที่ 2 พรมแดนของความรู้เรื่องความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็นการทบทวนดูว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับนโยบายต่างประเทศและนโยบายการพัฒนาอย่างไร, แนวคิดเรื่องการวัดประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ทั้งในระดับนโยบายและโครงการมีความก้าวหน้าไปในระดับใด และมีประเด็นใดที่กำลังเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจทั้งจากนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติการ ในระดับโครงการ รวมทั้งมีกรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา หรือวิธีปฏิบัติการแบบใหม่ๆ หรือไม่

บทที่ 3 การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น (Japan's Official Development Assistance-ODA) โดยเน้นที่โครงสร้าง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือภาพรวม ระดับนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือรายประเทศ (Country policy) และความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการนำไปปฏิบัติ (ระดับโครงการ) โดยในแต่ละระดับจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และกลไกที่สำคัญในการเชื่อมโยงและกำหนดกรอบการดำเนินการของแต่ละองค์กรในขอบข่ายงานด้านความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และเนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้มายาวนานถึง 6 ทศวรรษ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ญี่ปุ่นได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรหลายครั้ง ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จะให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปองค์กรของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือด้วย

บทที่ 4 ประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยชี้ให้เห็นถึงระบบและกลไกในการริเริ่มนโยบายและโครงการการบริหารจัดการ รูปแบบการดำเนินงาน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับองค์กรฝ่ายผู้รับในระดับภูมิภาค คือ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS) และนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือ



เพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่น ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ โดยแยกอธิบายเป็นรายประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วม หรือความแตกต่างทั้งในระดับนโยบาย และปฏิบัติการของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับแต่ละประเทศ รวมทั้งการชี้ให้เห็นถึงประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เช่น คำประกาศปารีส 2005 คำประกาศปูซาน 2011 และความเป็นหุ้นส่วนร่วมระดับโลก เพื่อความร่วมมือในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ (Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC 2014) เป็นต้น

บทที่ 5 บทสรุป การจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น: ความท้าทายและบทเรียนแก่ประเทศผู้ให้รายใหม่ (ประเทศไทย) เป็นการอภิปรายให้เห็นถึงลักษณะเด่น หรือจุดแข็งของนโยบายและปฏิบัติการของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในเวลาเดียวกันก็จะอธิบายให้เห็นถึงปัญหาและความท้าทายของนโยบายและปฏิบัติการในเรื่องนี้ในประเทศผู้รับด้วย รวมทั้งแสดงให้เห็นว่า รูปแบบการดำเนินการของญี่ปุ่นสามารถเป็น “ต้นแบบ” ให้แก่ประเทศผู้ให้รายอื่น โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหม่ เช่น ประเทศไทย ได้หรือไม่

บทที่  
2

# พรหมแดนของความรู้เรื่องความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและประสิทธิภาพของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา<sup>1</sup>

## 1. บทนำ

ความช่วยเหลือ (Aid) ถูกเชื่อว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจนและช่วยในการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา และมีข้อจำกัดในด้านการเงินหรือการระดมทุนเพื่อการพัฒนา ขณะเดียวกันในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign aid) ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ ทั้งโดยฝ่ายประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ด้วยวัตถุประสงค์ที่อาจจะเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ และในบางครั้ง สามารถ

<sup>1</sup> ในบทนี้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” จะถูกใช้เป็นหลัก โดยหมายถึง ความช่วยเหลือที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ในรูปแบบต่างๆ ส่วนคำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ซึ่งเป็นคำที่ถูกใช้ในระยะเวลาหลังปี 2011 มาแล้ว ก็เป็นคำที่ถูกใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” หรือ แทนที่คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา”

ถูกใช้ทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ความรู้และการศึกษาเรื่อง ความช่วยเหลือจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือประการหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของตน อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือต่างประเทศ โดยเฉพาะความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้รับความสำคัญมากขึ้นในระยะหลัง ด้วยเหตุผลสำคัญก็คือ ในขณะที่เงินความช่วยเหลือถูกให้เป็นจำนวนมากจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดปัญหาความยากจน แต่ปัญหาความยากจนก็ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งสถานการณ์ของการพึ่งพาความช่วยเหลือ (Aid dependency) ยังเพิ่มมากขึ้นในบางประเทศด้วย ทำให้คำถามเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกัน ทั้งในหมู่ประเทศผู้ให้ ประเทศผู้รับ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เพื่อหาทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ บนความคาดหวังว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือจะนำมาซึ่งความสำเร็จของการพัฒนาในประเทศผู้รับ และประเทศผู้รับสามารถหยุดการรับความช่วยเหลือได้ในที่สุด

เนื้อหาของบทนี้เป็นการทบทวนว่า การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือโดยเฉพาะความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในปัจจุบัน (หลังปี 2000) มีประเด็นอะไรที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่บ้าง รวมทั้งทบทวนว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่รายหนึ่งของโลกอย่างไรบ้างในระยะเวลาดังกล่าว ประเด็นอะไรเป็นข้อถกเถียงหลักของการศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในปัจจุบัน โดยที่เนื้อหาของบทจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาทบทวนเกี่ยวกับพัฒนาการของความช่วยเหลือในประเด็นเรื่อง

ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการพัฒนา, ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายต่างประเทศ, ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ, การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในโลกของผู้ให้ เช่น ผู้ให้รายใหม่, และการศึกษาเกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่ และมีประสบการณ์ของการให้ความช่วยเหลือมายาวนาน ส่วนที่สองเป็นการทบทวนเรื่องสถาบันและแนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน ส่วนที่สาม เป็นการทบทวนพัฒนาการของเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะเรื่องข้อถกเถียงและพัฒนาการของตัวชี้วัดต่างๆ ที่ถูกพัฒนาขึ้นในหมู่ประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้เดิมซึ่งเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เพื่อใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ เพื่อให้ความช่วยเหลือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาในประเทศผู้รับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่วนที่สี่ เป็นบทสรุปที่จะชี้ให้เห็นว่า การศึกษานี้ต่อยอดจากองค์ความรู้เดิมอย่างไร

## 2. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือโดยส่วนใหญ่แล้ว มักเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเงินของการพัฒนา ในทศวรรษที่ 2010 นี้ มีการศึกษาเกี่ยวกับความช่วยเหลือและการพัฒนาอยู่หลายชิ้น ในปี 2012, Goldin and Reinert ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการพัฒนาในหนังสือ เรื่อง Globalization for Development: Meeting New Challenges โดยที่เนื้อหาสำคัญของบทที่ว่าด้วยความช่วยเหลือนี้

เป็นการให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของพัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน ให้ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบของความช่วยเหลือ แรงจูงใจ ปฏิบัติการ ประสิทธิภาพ และข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความช่วยเหลือ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ การแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือจากวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนามากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การให้ความช่วยเหลือมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นใหม่ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือ เช่น การเติบโตของกลุ่มประเทศใต้ และเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ การคิดถึงบทบาทของความช่วยเหลือในการลดความยากจนในลักษณะที่ครอบคลุมมากขึ้น นวัตกรรมใหม่ของโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือและการประสานงานเรื่องความช่วยเหลือ เป็นต้น (Goldin and Reinert 2012)

ในปีเดียวกัน (2012) Kingsbury, McKay, Hunt, McGillivray, and Clarke ได้ร่วมกันเขียนหนังสือ เรื่อง International Development: Issues and Challenges โดยที่ความช่วยเหลือ (Aid) เป็นบทหนึ่งในหนังสือเล่มนี้ เนื้อหาของบทเรื่องความช่วยเหลือมีความสอดคล้องกับเนื้อหาของบทเรื่องความช่วยเหลือในหนังสือของ Goldin and Reinert โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องพัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือ แรงจูงใจ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ และข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความช่วยเหลือ ผู้เขียนหนังสือทั้งสองเล่มมีจุดยืนคล้ายกันในแง่ที่ว่า ผู้เขียนมีความเห็นว่าความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศของประเทศยากจน ในขณะที่ Hopper ในปีเดียวกันนี้ (2012) ได้เขียน

หนังสือเรื่อง Understanding Development: Issues and Debates โดยมีเรื่องความช่วยเหลือเป็นบทหนึ่งในหนังสือเช่นเดียวกัน แม้ว่าเนื้อหาของบทความเรื่องความช่วยเหลือในหนังสือเล่มนี้จะมีจุดยืนเหมือนกับหนังสือ 2 เล่มก่อนในประเด็นที่ว่าความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือสนับสนุนทางการเงินของการพัฒนาก็ตาม แต่เนื้อหาของบทที่เขียนโดย Hopper จะมีจุดเน้นที่แตกต่างไปจากเรื่องเดียวกันในหนังสือ 2 เล่มก่อน กล่าวคือ Hopper ให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงหลักของการให้ความช่วยเหลือในปัจจุบันมากกว่า นั่นคือ เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยการตั้งคำถามว่า ความช่วยเหลือสามารถช่วยลดความยากจน และทำให้เกิดการพัฒนาได้จริงหรือ รวมทั้งตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการไร้ประโยชน์ของความช่วยเหลือและเงื่อนไขผูกมัดของความช่วยเหลือกับจักรวรรดินิยมของความช่วยเหลือ เป็นต้น

การศึกษาเรื่อง ความช่วยเหลือที่ปรากฏในหนังสือทั้งสามเล่มนี้แสดงให้เห็นว่า การศึกษาเรื่องนี้ แม้ว่าจะมีจุดร่วมเดียวกัน แต่ก็มีจุดเน้นและความครอบคลุมที่แตกต่างกัน ซึ่งสะท้อนพลวัตและความซับซ้อนของเรื่อง รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างนโยบายและปฏิบัติการของเรื่องนี้ด้วย และประเด็นเรื่องความแตกต่างของนโยบายและปฏิบัติการของเรื่องนี้ถูกทำให้เห็นชัดเจนมากขึ้น ในหนังสือของ Wickstead เรื่อง Aid and Development: A Brief Introduction ที่พิมพ์ในปี 2015 ในหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะอธิบายถึงพัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือแล้ว Wickstead ในฐานะผู้ปฏิบัติการยังชี้ให้เห็นว่าบริบททางประวัติศาสตร์และการเมืองในแต่ละช่วงเวลา และในแต่ละประเทศ

มีผลต่อการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการมาก ผู้เขียนอธิบายให้เห็นว่านโยบายความช่วยเหลือ ในแต่ละช่วงเวลาถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างไร ภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์และการเมืองแบบใด รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับแบบใดด้วย โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ) โดยเฉพาะในช่วงหลังปี 2008 มาแล้ว อันเป็นผลจากการเติบโตขึ้นของประเทศกลุ่มใต้ (The Rise of the South) นอกจากนี้ ผู้เขียนยังให้ความสำคัญแก่ข้อถกเถียงในปัจจุบันที่กล่าวถึงความเกี่ยวโยงของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) กับการให้ความช่วยเหลือ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศยากจนบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของการลดจำนวนประเทศยากจน การเพิ่มสำคัญแก่สินค้าสาธารณะระดับโลก (global public goods) และกระบวนการของการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด (comprehensive) ไม่ใช่แบบแยกส่วน (Wickstead 2015)

นอกจากการศึกษาในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการให้ความช่วยเหลือกับการพัฒนาแล้ว การศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือยังถูกศึกษาในประเด็นอื่นที่สำคัญอีกอย่างน้อย 3 ประเด็น กล่าวคือ หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศผู้ให้ โดยสามารถแยกออกได้อีก 2 กลุ่ม คือ การให้ความช่วยเหลือในฐานะเป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศของประเทศผู้ให้และความช่วยเหลือในฐานะเป็นเครื่อง

มือของนโยบายความมั่นคงของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ สอง ประเทศผู้ให้รายใหม่และตัวแสดงใหม่ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และสามารถประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ

Lascaster ได้อธิบายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายต่างประเทศของประเทศผู้ให้ไว้ในหนังสือเรื่อง Foreign Aid : Diplomacy, Development, Domestic Politics โดยการตั้งคำถามที่ธรรมดามาก กล่าวคือ ทำไมประเทศผู้ให้จึงให้ความช่วยเหลือ และพยายามอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้รายใหญ่ คือ สหรัฐ ฝรั่งเศส เยอรมัน เดนมาร์ก และญี่ปุ่น โดยผู้เขียนอธิบายว่า ประเทศผู้ให้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับด้วยวัตถุประสงค์แบบผสม (mixed purpose) ทั้งเรื่องการทูต การพัฒนา การบรรเทาทุกข์ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และอื่นๆ และเพื่อที่จะเข้าใจวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจการเมืองของความช่วยเหลือในประเทศผู้ให้ เพราะความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือของรัฐผู้ให้ และการให้ความช่วยเหลือก็สะท้อนภาพการเมืองและนโยบายของประเทศผู้ให้ด้วย ในกรณีของญี่ปุ่น ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือถูกให้แก่ประเทศผู้รับเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ-การค้า มาเป็นเวลานานแล้ว แต่วัตถุประสงค์นี้ถูกแฝงไว้ในนโยบายต่างประเทศภาพรวมของประเทศ เรื่องความเจริญรุ่งเรือง ความเป็นตัวเองและการเคารพหลักการสากล ในเวลาเดียวกัน แนวทางและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นยังได้รับอิทธิพลมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนทิศทางระหว่างความช่วยเหลือ

เพื่อการทูตกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์อื่น คือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการทูตและความช่วยเหลือเพื่อการค้า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นไม่ค่อยชัดเจนมากนัก นอกจากนี้ประเด็นเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองภายในญี่ปุ่น แนวคิด ปรัชญา และหลักการของการให้ความช่วยเหลือรวมทั้งสถาบันและองค์กรที่จัดการเรื่องความช่วยเหลืออีกด้วย (Lancaster 2007)

สำหรับประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายความมั่นคงนั้น Söronsén ได้อธิบายไว้ในหนังสือเรื่อง *Challenging the Aid Paradigm: Western Current and Asian Alternatives* ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2010 ว่า ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือของการพัฒนา ในเวลาเดียวกัน การพัฒนาก็เป็นเครื่องมือของนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศผู้ให้ด้วย หมายความว่า ความช่วยเหลือถูกให้แก่ประเทศผู้รับเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง เช่น การสร้างชาติของประเทศกำลังพัฒนา หรือการสนับสนุนการพัฒนาในประเทศยากจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความมั่นคงเกิดขึ้นอันเป็นผลจากการกระทำของคนยากจนในประเทศเหล่านั้น เป็นต้น นอกเหนือจากการถกเถียงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายด้านความมั่นคงแล้ว Söronsén ยังได้อธิบายถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือต่างประเทศที่สำคัญอีก 2 ประการ กล่าวคือ ตัวแสดงใหม่ในกระบวนการความช่วยเหลือ เช่น ภาคประชาสังคม และความท้าทายต่อแนวคิดและนโยบายความช่วยเหลือ ซึ่งเกิดจากการเกิดขึ้นของผู้ให้

รายใหม่ โดยเฉพาะผู้ให้รายใหม่ในเอเชีย โดยที่แกนหลักของการถกเถียงในเรื่องนี้คือ คำถามที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ หนึ่งในความเป็นจริงแล้ว ความท้าทายต่อแนวคิดแบบกระแสหลักของการให้ความช่วยเหลือเกิดขึ้นจากปัญหาของความช่วยเหลือตามแนวคิดกระแสหลักของประเทศตะวันตก ที่เป็นประเทศผู้ให้แบบเดิมและเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เองใช่หรือไม่ และสอง ความท้าทายได้เกิดขึ้นจริงเนื่องจากการเกิดขึ้นของประเทศผู้ให้รายใหม่ในเอเชีย โดยเฉพาะประเทศจีน ซึ่งมีนโยบาย แนวคิด และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างไปจากประเทศตะวันตกเป็นอย่างมาก โดยผู้เขียนได้ใช้ครึ่งหลังของหนังสือจำนวน 6 บท อธิบายถึงความช่วยเหลือของจีนในหลายประเทศในแอฟริกาเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้เดิมที่เป็นประเทศผู้ให้ตะวันตกและมีแนวคิดแบบกระแสหลัก กับความช่วยเหลือของจีนที่เป็นผู้ให้รายใหม่และมีแนวทางแบบทางเลือก (แตกต่างจากกระแสหลัก) และตั้งคำถามว่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้เป็นความท้าทายต่อกระแสหลักใช่หรือไม่ (Sörnsen 2010)

ประเด็นเรื่อง ประเทศผู้ให้รายใหม่ที่ Sörnsen ได้กล่าวถึงในหนังสือของเขานั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นใหม่ที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการและนักวิชาการในขณะนี้มาก Watson ได้พยายามศึกษาเรื่องประเทศผู้ให้รายใหม่ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหม่ในเอเชีย ดังปรากฏในหนังสือของเขา เรื่อง Foreign Aid and Emerging Power: Asian Perspectives on Official Development Assistance ตีพิมพ์ในปี 2014 ซึ่งได้อธิบายว่า ในขณะนี้ มีการเกิดขึ้นของ “ภูมิศาสตร์ใหม่ของการให้ความช่วยเหลือ”

อันเป็นผลจากการเกิดขึ้นของประเทศผู้ให้รายใหม่ (Emerging Donors) หลายประเทศในโลก ซึ่ง “ภูมิศาสตร์ใหม่ของการให้ความช่วยเหลือ” แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในโลกของผู้ให้และสถานการณ์ของการพัฒนาระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ องค์ประกอบของประชากรในโลกปัจจุบันไม่ได้ถูกแบ่งอย่างเด็ดขาดว่าเป็นคนรวยและคนจนอีกต่อไป รวมทั้งความเข้าใจที่ว่า คนรวยอยู่ในประเทศรวย และคนจนอยู่ในประเทศยากจนเท่านั้น ก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จากสถานการณ์ในปัจจุบัน จะพบว่ามีคนจนในประเทศรวย และในเวลาเดียวกันก็มีคนรวยในประเทศที่ยากจนด้วย นอกจากนี้ โลกของผู้ให้ก็มีความแตกต่างจากเดิม (คือ มีกลุ่มผู้ให้ใหม่เกิดขึ้น) และวัตถุประสงค์ของการให้ก็มีทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากเดิม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในหมู่ประเทศผู้ให้เดิมและประเทศผู้ให้ใหม่

Watson นอกจากจะคงคำอธิบายเดิมว่า ความช่วยเหลือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ และเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศผู้ให้แล้ว ยังมีคำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลืออีก 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การเกิดขึ้นของประเทศผู้ให้รายใหม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะความสัมพันธ์แบบประเทศผู้ให้-ประเทศผู้รับ (Donor-Recipient Relations) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้ด้วยกัน (Donor-Donor Relations) ทั้งที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดทิศทาง รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือ

ในภาพรวมระดับโลก ประการที่สอง Watson อธิบายว่า ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้รายใหม่ ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงเฉพาะประเด็นทางการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้เท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึง “ตัวตน” (Identity) และ “วัฒนธรรม” (Culture) ซึ่งเป็น “อำนาจละมุน” (Soft Power) ของประเทศผู้ให้เหล่านั้นด้วย ซึ่งสถานการณ์นี้เกิดขึ้นในลักษณะของ “การแบ่งปันประสบการณ์” (Shared Experience) โดยในทางปฏิบัติ หมายถึง การเล่าประวัติศาสตร์ (ความสำเร็จ) ของชาติตน ผ่านการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่น ประการที่สาม Watson ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ประเทศผู้ให้ที่เป็นประเทศในเอเชีย และได้พยายามอธิบายลักษณะและบทบาทของประเทศผู้ให้รายใหม่เหล่านี้ในบริบทของการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งเขาคิดว่าแตกต่างจากประเทศผู้ให้เดิมที่เป็นประเทศตะวันตก เขาให้ความสนใจประเทศผู้ให้ในเอเชียที่สำคัญ 3 ประเทศ คือ จีนที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ ญี่ปุ่นที่เป็นประเทศผู้ให้เดิมและเป็นสมาชิก OECD-DAC และเกาหลีใต้ที่เพิ่งเข้าเป็นสมาชิก OECD-DAC ได้ไม่นาน ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบริบทความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ประเทศนี้ ในระดับภูมิภาคในการใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการแข่งขันหรือร่วมมือระหว่างกันในประเทศผู้รับในเอเชียและแอฟริกา และประการที่สี่ Watson อธิบายว่า เขาได้ใช้กรอบแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะพหุสาขาวิชา (Multidisciplinary) เป็นเครื่องมือในการศึกษาและอธิบายเรื่องความช่วยเหลือซึ่งทำให้ความเข้าใจเรื่องนี้กระจ่างขึ้น (Watson 2014)

นอกจาก Watson แล้ว กลุ่มนักวิชาการ นักปฏิบัติ และผู้กำหนดนโยบายของกลุ่มประเทศใต้ยังได้พยายามศึกษาและอธิบายถึงความแตกต่างของประเทศผู้ให้แบบเดิม (ประเทศเหนือ) กับประเทศผู้ให้รายใหม่ (ประเทศใต้) โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง กระบวนการให้ความช่วยเหลือ สถาบันและองค์กรที่บริหารจัดการความช่วยเหลือ ซึ่ง Sidivopoulos และคณะได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหนังสือเรื่อง Institutional Architecture & Development: Responses from Emerging Powers ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2015 ว่า การเกิดขึ้นของประเทศผู้ให้ใหม่ที่เป็ประเทศกำลังพัฒนา แต่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มประเทศผู้ให้ และหลักการมาตรฐานของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากประเทศผู้ให้ใหม่มีความแตกต่างจากประเทศผู้ให้เดิมมาก ทั้งเรื่อง หลักการ แนวคิด มาตรฐานและความต้องการในการให้ความช่วยเหลือ กลุ่มประเทศผู้ให้รายใหม่เหล่านี้ตั้งคำถามว่า กรอบแนวคิดและมาตรฐานเดิมที่ถูกสร้างและพัฒนาขึ้นโดยประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศผู้ให้รายใหม่ได้หรือไม่ บนความแตกต่างระหว่างประเทศผู้ให้เดิมกับประเทศผู้ให้ใหม่ ซึ่งคณะผู้เขียนโดยผ่านเนื้อหาของหนังสือ ได้สะท้อนภาพความแตกต่างเหล่านั้น และความพยายามของประเทศผู้ให้รายใหม่ในการสร้างกรอบ แนวคิด หลักการ และมาตรฐานของตนเอง ทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติการรวมถึงหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยที่แต่ละประเทศมีรูปแบบของการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน

Sidivopoulos และคณะ ได้อธิบายว่า ความพยายามในการสร้างความเปลี่ยนแปลง หรือความแตกต่างของการให้ความช่วยเหลือที่ต่างไปจากรูปแบบเดิมของกลุ่มประเทศผู้ให้รายใหม่เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก กลุ่มประเทศผู้ให้ใหม่ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่มีความกังวลในเรื่องความต่อเนื่องของการสร้างกรอบมาตรฐานต่างๆ ของประเทศผู้ให้เดิมผ่านการประชุมระดับสูงต่างๆ เนื่องจากข้อตกลงอันเป็นผลจากการประชุมระดับสูงเหล่านั้น จะถูกนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศผู้ให้ทั้งที่เป็นประเทศผู้ให้เดิม (ประเทศเหนือ) และประเทศผู้ให้ใหม่ (ประเทศใต้) โดยที่ข้อตกลงอันเป็นกรอบภาพรวมดังกล่าวนี้ อาจจะบดบังความต้องการหรือลักษณะพิเศษของกลุ่มประเทศใต้ไป เพราะกลุ่มประเทศใต้แม้ว่าเป็นประเทศผู้ให้ แต่ก็มีความแตกต่างจากประเทศผู้ให้เดิม (ประเทศเหนือ) และไม่ต้องการถูกรวบงำโดยประเทศผู้ให้เดิม ประการที่สอง เนื่องจากหนังสือถูกเขียนขึ้นในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษไปสู่เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีชัดเจนว่าจะเป็นอย่างไรร ทำให้ประเทศผู้ให้ใหม่มีความกังวล และ ประการที่สาม ประเทศผู้ให้ใหม่หลายประเทศมีความกังวลในเรื่องสถานการณ์การเงินของโลกในช่วงหลังปี 2008 (วิกฤตเศรษฐกิจ) และเกณฑ์ในเรื่องของการสิ้นสุดสถานะของการเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีสิทธิ์ขอรับความช่วยเหลือ (Graduation) เนื่องจากประเทศผู้ให้รายใหม่หลายประเทศยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังมีความต้องการที่จะรับความช่วยเหลืออยู่

บทความตั้งใจของคุณะผู้เขียนที่จะสะท้อนภาพความแตกต่างของประเทศผู้ให้เดิมกับประเทศผู้ให้ใหม่ รวมทั้งความกังวลใจต่างๆ ของประเทศผู้ให้ใหม่ เนื้อหาของหนังสือจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยที่ส่วนแรกจะให้ความสำคัญแก่เรื่อง กรอบแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหนือกับประเทศใต้ในเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา/การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และในส่วนที่ 2 จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างสถาบันและองค์กรในการดำเนินนโยบายความร่วมมือ/ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ใหม่ โดยผ่านกรณีศึกษา 9 กรณี (ประเทศ) (Sidiropoulos et al 2015)

การศึกษาของ Watson และ Sidiropoulos et al นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศผู้ให้รายใหม่ และความแตกต่างระหว่างประเทศผู้ให้ใหม่กับประเทศผู้ให้เดิมแล้ว งานทั้งสองชิ้นยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาาร่วมกันของทั้งประเทศผู้ให้ใหม่และประเทศผู้ให้เดิม นั่นคือ เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ

ประเด็นเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจมาก นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา สาเหตุหลักเนื่องจากปัญหาความยากจนที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานทั้งๆ ที่ความช่วยเหลือที่ประเทศผู้ให้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน สถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศผู้ให้เริ่มให้ความสนใจกับเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิของความช่วยเหลือที่ให้ไป ในเวลาเดียวกัน ประเทศผู้รับเองก็เริ่มตระหนักถึงปัญหาการพึ่งพาประเทศผู้ให้ที่มากเกินไป จนเกิดสภาพ

“การพึ่งพิงความช่วยเหลือ” (Aid Dependency) ของประเทศผู้รับส่งผลให้ระดับการพัฒนาประเทศไม่ก้าวหน้าตามที่ควรจะเป็น หรือตามที่คาดหวังไว้ ดังนั้น ประเทศผู้รับเองก็หันมาให้ความสนใจกับเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่ตนเองรับมาเช่นเดียวกัน

Moyo ในหนังสือที่มีชื่อเสียงของตนเอง ชื่อ “Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa” ได้อธิบายถึงความล้มเหลวของความช่วยเหลือในแอฟริกันับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เธอเรียกร้องให้ประเทศผู้ให้ยุติการให้ความช่วยเหลือ และเสนอทางเลือกใหม่ของการพัฒนา นั่นคือ การสนับสนุนการค้า และการลงทุนว่าเป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาในหลายประเทศในแอฟริกา ประเด็นถกเถียงที่สำคัญที่ Moyo พยายามนำเสนอก็คือ ความช่วยเหลือทำให้เกิดปัญหามากกว่าทำให้เกิดการพัฒนา และสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่ประสบความสำเร็จก็คือ แนวคิดของประเทศผู้ให้ตะวันตกว่า ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจน ในเวลาเดียวกัน ประเทศผู้รับเองก็มีแนวคิดว่า จำเป็นต้องรับความช่วยเหลือเพื่อใช้เงินความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า “การพึ่งพิงความช่วยเหลือ” (Aid Dependency) และการที่จะก้าวพ้นจากสถานะประเทศที่พึ่งพิงความช่วยเหลือจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแนวคิดโดยเฉพาะจากฝ่ายประเทศผู้รับ กล่าวคือ ประเทศผู้รับต้องหยุดคิดที่จะรับความช่วยเหลือ หรือ ปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือ ซึ่ง Moyo มองว่า การค้าและการทำธุรกิจเป็นทางออกที่ยั่งยืนของการพัฒนา

และจะช่วยให้ประเทศหลุดพ้นจากสถานะประเทศที่พึ่งพิงความช่วยเหลือได้นอกจากนั้น Moyo ยังให้ความเห็นว่า ความช่วยเหลือทำให้เกิดการคอร์รัปชันอีกด้วย และถ้าจะแก้ปัญหาคอร์รัปชันก็จำเป็นต้องหยุดรับความช่วยเหลือ พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันและองค์กรในประเทศ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาประเทศได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลืออีกในระยะยาว และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและเห็นคล้อยตามความเห็นของเธอ Moyo ได้ทำโครงสร้างของหนังสือ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นการเล่าถึงสถานการณ์ของความช่วยเหลือและการให้ความช่วยเหลือ โดยอธิบายว่า ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่ไม่มีประสิทธิภาพ สำหรับส่วนที่สอง Moyo ได้ชักชวนให้ผู้อ่านทบทวนเรื่อง การพัฒนาที่พึ่งพิงความช่วยเหลือและได้เสนอตัวแบบของการพัฒนาที่วางอยู่บนการค้ามากกว่าความช่วยเหลือ ด้วยความเชื่อว่า การค้าเป็นทางออกของการพัฒนา (Moyo 2009)

ในขณะที่ Moyo วิพากษ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาว่าไม่ใช่เครื่องมือที่ดีสำหรับการสร้างการพัฒนาในประเทศผู้รับ Fengler and Kharas ก็ชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ของการให้ความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ (Aid Coordination) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและอาจจะไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับในที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้ว่า Fengler and Kharas จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของความไม่มีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ แต่เขาทั้งสองก็ยังเห็นว่าความช่วยเหลือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และได้นำเสนอทางออกของปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยเสนอว่าให้ลองนำตัวแบบของการ

ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมาทดลองใช้กับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาบ้าง เพื่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาการประสานงานการให้ความช่วยเหลือได้ Fengler and Kharas ได้จัดโครงสร้างหนังสือเป็น 2 ส่วน โดยที่ส่วนแรกเป็นการทบทวนให้เห็นถึงปัญหาของการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) โดยใช้กรณีศึกษาของประเทศผู้รับทั้งในเอเชียและแอฟริกาทั้งหมด 6 ประเทศ ในขณะที่ส่วนที่สอง ผู้เขียนได้เสนอทางออกของปัญหาเรื่องการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ โดยวางอยู่บนแนวคิด 2-3 ประการ คือ ประการแรก การประสานงานการให้ความช่วยเหลือควรจะมียุทธศาสตร์ร่วมของความช่วยเหลือรายประเทศ (Joint Country Assistance Strategies System) ประการที่สอง ควรมีระบบข้อมูลข่าวสารของการให้ความช่วยเหลือ (Aid Information System) และประการที่สาม การทดลองใช้ตัวแบบการประสานงานของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (Learning from Humanitarian Aid) (Fengler and Kharas 2010)

การศึกษาของ Moyo และ Fengler and Kharas แสดงให้เห็นว่า ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลืออันจะนำไปสู่การพัฒนาในประเทศผู้รับเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในหมู่ประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้เดิมที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC และเป็นผู้ให้รายใหญ่ของโลกที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนามาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งรวมถึงญี่ปุ่นด้วย ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น การศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจศึกษามายาวนาน และมีมิติของการศึกษา

ที่กว้างขวางครอบคลุมในหลายด้าน เช่น การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือในฐานะ เป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ หรือการศึกษาเรื่องความช่วยเหลือในฐานะ เป็นประเด็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการศึกษาเรื่องความช่วยเหลือ โดย เน้นที่กระบวนการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือและโครงการพัฒนา เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ เป็นต้น

ในปี 2010 มีหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ และนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ตีพิมพ์อย่างน้อย 2 เล่ม และในหนังสือ 2 เล่มดังกล่าว ประเด็น เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกกล่าวถึงเป็นส่วนสำคัญของหนังสือ ด้วย Söderberg ได้เขียนบทว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น ในบทชื่อ “Foreign Aid as tool for peace building: Is the goal security or poverty reduction” ในหนังสือชื่อ “Japan’ s Politics and Economy: Perspectives on Change” ซึ่งเธอเป็น บรรณาธิการร่วมกับ Nelson เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ในภาพรวมอธิบายถึงพลวัต ของการเปลี่ยนแปลงของญี่ปุ่นในด้านต่างๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และนโยบาย ต่างประเทศ รวมทั้งแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านั้นเกิดจากทั้ง ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ ในขณะที่ในบทของ Söderberg เองที่ เน้นเฉพาะนโยบายการให้ความช่วยเหลือ Söderberg ได้อธิบายถึงการ เปลี่ยนแปลงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ว่าเกิดขึ้นจากแรงกดดันในประเทศและต่างประเทศ โดยที่นับตั้งแต่ต้น ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา Söderberg ชี้ให้เห็นว่าญี่ปุ่นเปลี่ยนลำดับความ

สำคัญของเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือจากการลดความยากจนเป็นการสร้าง  
สันติภาพ ซึ่งสถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสหรัฐและนโยบายต่อต้าน  
การก่อการร้ายของสหรัฐที่มีต่อญี่ปุ่น ในเวลาเดียวกัน ญี่ปุ่นเองก็พยายามที่จะคง  
เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือของตนไว้และหลีกเลี่ยงความเกี่ยวพันระหว่าง  
ความช่วยเหลือกับประเด็นเรื่องความมั่นคง ดังนั้นจึงได้รวบรวมเรื่องการสร้าง  
สันติภาพไว้ในแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” ซึ่งภายใต้แนวคิดนี้ ญี่ปุ่น  
สามารถใช้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาสันติภาพได้ โดยไม่ขัดกับหลักการเดิมของ  
ตนและสามารถตอบสนองต่อแรงกดดันของสหรัฐได้ด้วย อย่างไรก็ตาม Söderberg  
ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในระดับปฏิบัติการจริง ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการ  
ฟื้นฟูบูรณะในประเทศอัฟกานิสถานน้อยกว่าความช่วยเหลือที่ให้แก่อิรัก รวมทั้ง  
โครงการความช่วยเหลือที่ให้ส่วนใหญ่ก็เป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน  
ขนาดใหญ่ด้วย Söderberg ได้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าประเด็นเรื่องการสร้าง  
สันติภาพจะเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพัฒนาในประเทศผู้รับ แต่การลดความ  
ยากจนก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ดังนั้น คำถามที่สำคัญคือ ญี่ปุ่นจะสร้างสมดุล  
ในเรื่องนี้อย่างไร ซึ่ง Söderberg ก็ได้เสนอแนวทางว่า ญี่ปุ่นควรให้ความช่วย  
เหลือเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพ โดยผ่านโครงการประเภทที่เป็นการแก้  
ปัญหาความยากจน (หรือลดปัญหาความยากจน) มากกว่าการให้ความช่วยเหลือ  
แก่โครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (Söderberg 2010)

นอกจาก Söderberg แล้ว ในหนังสือเล่มนี้ยังมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการให้  
ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นอีก 1 บท คือ “Peace Diplomacy by ODA: Rhetoric

and Reality” ซึ่งเขียนโดย Palanovics ที่อธิบายว่า ญี่ปุ่นใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการทูตสันติภาพ เพื่อขึ้นนโยบายนี้ในการสนับสนุนบทบาทของญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศ Palanovics ได้แสดงให้เห็นว่า ธรรมเนียมความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2003 ได้ให้ความสำคัญแก่การสร้างสันติภาพทั้งเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นเอง และเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องหรือแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาในเวลาเดียวกัน (Palanovics 2010) ซึ่งผลการศึกษานี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Söderberg ว่าญี่ปุ่นปรับเปลี่ยนทิศทางการให้ความช่วยเหลือไปจากเดิมด้วยเหตุผลทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ การศึกษาของ Söderberg และ Palanovics ยังแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่แต่เดิมให้ความสำคัญแก่เรื่องการลดความยากจน แต่นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2000 มาจนถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นกลับให้ความสำคัญแก่การสร้างสันติภาพมากกว่า ทั้งยังมีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างความช่วยเหลือกับนโยบายความมั่นคงของประเทศด้วย ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของทั้งนโยบายต่างประเทศและนโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเอง (Palanovics 2010)

การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในช่วงหลังทศวรรษ 2000 นั้น นอกจากจะมิงงานที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของเรื่องนี้แล้ว ยังมีงานที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับอีกด้วย

ในปี 2010 Leheny & Warren ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการของหนังสือชื่อ “Japan Aid and the Construction of Global Development: Inescapable Solutions” เพื่ออธิบายถึงความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในลักษณะที่เป็นการไหลข้ามพรมแดนของผู้ให้และผู้รับ ข้อถกเถียงในเรื่อง “แนวปฏิบัติที่ดี” (Best Practice) ของการให้ความช่วยเหลือ บทบาทของความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ และจัดการปัญหาข้ามชาติ/ข้ามพรมแดน ภายใต้แนวคิดเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ โดยการถอดประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ประกอบกับการศึกษาในด้านนโยบายและเอกสาร Leheny & Warren ไม่ได้ตั้งใจให้เนื้อหาของหนังสือเป็นการประเมินผลความช่วยเหลือของญี่ปุ่น แต่ต้องการศึกษาความช่วยเหลือในฐานะเป็น “ทางออก” ของการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระดับโลก อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือในลักษณะของการแสวงหา “ตัวแบบที่ดี” หรือ “แนวปฏิบัติที่ดี” (Best Practice) นี้มีผลในทางอ้อมในการชวนให้คิดถึงประเด็นเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ซึ่งการศึกษาเรื่องความช่วยเหลือของญี่ปุ่นชิ้นอื่นๆ ในระยะเวลาใกล้เคียงกันก็จะให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน

ในปี 2005 มีงานเขียนที่เกี่ยวกับเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญี่ปุ่น 2 ชิ้น โดย Morrison ในงานชื่อ “Aid Effectiveness: The World Bank and Japan” และ Khan ในงานชื่อ “Governance and Effectiveness of Japanese Aid: Towards Optimality” ในขณะที่งานของ Morrison เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือเรื่อง “Japan’s Foreign Aid: Old Continuities and

New Directions” ที่มี David Arase เป็นบรรณาธิการ งานของ Khan เป็น Discussion Paper ของ CIRJE , มหาวิทยาลัยโตเกียว แม้ว่างานทั้งสองชิ้นจะศึกษาเรื่องเดียวกัน คือ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ แต่ก็ใช้เครื่องมือในการศึกษาที่แตกต่างกัน ในขณะที่ Khan ใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ในการตอบคำถามเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ Morrison ได้ใช้ตัวชี้วัดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่กำหนดโดย OECD-DAC ที่ญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอยู่ด้วยเป็นเครื่องมือในการศึกษา โดยเฉพาะตัวชี้วัดเรื่อง ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของประเทศผู้รับต่อโครงการพัฒนาที่รับความช่วยเหลือ โดยที่ผลของการศึกษาจากงานทั้งสองชิ้นพบว่า การคิดและประเมินเรื่อง ประสิทธิภาพขึ้นกับทั้งมุมมอง นโยบายและวัตถุประสงค์ของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ นอกจากนี้ วิธีการในการประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือยังมีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะเวลาต่างๆ อีกด้วย ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมและการกำหนดตัวชี้วัดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

Morrison ได้อธิบายว่าชุมชนระหว่างประเทศในปัจจุบันมีแนวโน้มจะให้ความสำคัญแก่เรื่องประสิทธิผลของการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น โดยที่งานของเขาจะอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงในด้านปรัชญาของความช่วยเหลือในยุคหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนจากการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมาเป็นความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนามากขึ้น ในเวลาเดียวกันก็ศึกษาพฤติกรรมของผู้ให้ 2 แบบคือ ธนาคารโลกที่เป็นผู้ให้แบบองค์การระหว่างประเทศ และญี่ปุ่นที่เป็นผู้ให้ที่เป็นรัฐ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงการให้ความช่วยเหลือที่ให้แก่

ประเทศผู้รับและภาคส่วน (Sector) ต่างๆ อย่างไรก็ตามในแต่ละช่วงเวลาและสอดคล้องกับปรัชญาของตนในแต่ละช่วงเวลาหรือไม่ และสุดท้ายบทความจะศึกษากลไกของการให้ความช่วยเหลือ โดยให้ความสำคัญแก่เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยเน้นไปที่เรื่องความเป็นเจ้าของโดยประเทศผู้รับ (Ownership) การมีบทบาทจำกัดของประเทศผู้ให้ และการจำกัดการเลือกโดยประเทศผู้ให้ ในกรณีของญี่ปุ่น Morrison ได้อธิบายว่า ญี่ปุ่นก็เหมือนประเทศผู้ให้อื่นๆ ที่ในช่วงหลังสงคราม การให้ความช่วยเหลือเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่มีใช้การพัฒนา ปัจจัยในประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางของความช่วยเหลือในช่วงเวลาดังกล่าว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง ในขณะที่ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลในการกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางของการให้ความช่วยเหลือในช่วงเวลานั้นคือ การเรียกร้องของสหรัฐ แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด ทิศทางและนโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็เปลี่ยนไปโดยให้ความสำคัญแก่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในปี 1992 และปรับปรุงใหม่ในปี 2003 อย่างไรก็ตาม Morrison ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าโดยหลักการแล้ว ญี่ปุ่นได้ประกาศทิศทางของความช่วยเหลือที่จะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเพิ่มขึ้น แต่ในระดับปฏิบัติการ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นมากนัก นอกจากนี้ โครงการพัฒนาของญี่ปุ่นยังคงเน้นไปที่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในกระบวนการให้ความช่วยเหลือก็มีปัญหาเรื่องการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) และบทบาทที่จำกัดของ

ประเทศผู้รับ ซึ่งนำไปสู่คำถามเรื่องความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับ (Ownership) อันเป็นประเด็นสำคัญของเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ และดังนั้น Morrison จึงได้เสนอว่า ญีปุ่นอาจจะต้องทบทวนเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือของตนเองใหม่ (Morrison 2005)

ในขณะที่ Khan พยายามวัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญีปุ่นในประเทศผู้รับในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการใช้ตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งตอบคำถามที่สำคัญ คือ ปัจจัยอะไรในประเทศผู้รับและประเทศผู้ให้ที่มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ซึ่งอาจกล่าวโดยเจาะจงเป็น 2 คำถาม คือ หนึ่ง ลักษณะและนโยบายของผู้กำหนดนโยบายของประเทศผู้รับมีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือหรือไม่ และ สอง รูปแบบการให้ของประเทศผู้ให้แบบไหนที่มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ซึ่งผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่าลักษณะและนโยบายของรัฐบาลของประเทศผู้รับมีความสำคัญมากในการกระจายความช่วยเหลือและการใช้ความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศอันจะทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ในเวลาเดียวกัน รูปแบบการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ในลักษณะที่เน้นการหารีหรือระดับประชาชนมากกว่าการดำเนินงานโดยระบบราชการ และการประสานงานที่ดีระหว่างองค์กรของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีของญีปุ่น ผลจากการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญีปุ่นในประเทศในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่า แม้ว่าความช่วยเหลือของญีปุ่นจะมีประสิทธิผลใน

ประเทศผู้รับเหล่านี้ แต่ก็ยังมีประเด็นที่สามารถทำให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้โดยการเพิ่มโอกาสให้ประเทศผู้รับได้เสนอความเห็นมากขึ้น รวมทั้ง เปิดโอกาสให้มีการดำเนินการโดยภาคประชาชนมากกว่าภาครัฐหรือระบบราชการ เป็นต้น (Khan 2005)

งานของ Morrison และ Khan แสดงให้เห็นว่า ประเด็นเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเป็นเรื่องสำคัญมาก และยังมีช่องว่างของการศึกษาอีกหลายประการที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาเพิ่มเติม ในเวลาเดียวกัน งานศึกษาทั้งสองชิ้นก็แสดงให้เห็นว่า การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือมีความเกี่ยวข้องกันกับประเด็นอื่นที่สำคัญอีก เช่น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของทั้งในประเทศผู้ให้ (คือญี่ปุ่น) และในประเทศผู้รับ ตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะตัวแสดงใหม่ เช่น ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เป็นต้น ซึ่งงานศึกษาเกี่ยวกับความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในระยะหลังทศวรรษที่ 2000 ก็ให้ความสำคัญแก่เรื่องตัวแสดงใหม่ๆ นี้และความเกี่ยวข้องกันเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน

Endo, Miyashita และ Hayashi ในงานเรื่อง “NGOs and Development Effectiveness in Japan” ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2010 เป็นตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาในประเด็นนี้ โดย Endo, Miyashita และ Hayashi ได้อธิบายว่า ในปัจจุบัน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) มีบทบาทมากขึ้น ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือในระดับสากล อันเป็นผลมาจากการประชุมระดับสูงครั้งที่ 2 และ 3 (The Second and the Third High Level Forum) ในปี 2005 และ 2008 อย่างไร

ก็ตาม NGOs ของญี่ปุ่นมีข้อจำกัดมากกว่า NGOs ในประเทศผู้ให้รายใหญ่อื่นๆ เนื่องจากประเด็นด้านการเงิน ขนาดขององค์กร สถานะทางกฎหมาย และจุดยืนที่จะไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และผู้เขียนยังได้แสดงความเห็นว่า NGOs มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นหลังการประชุมระดับสูงครั้งที่ 4 (The Fourth High Level Forum) ที่ปูซาน ในปี 2011 ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า ผลการประชุมดังกล่าวจะส่งผลให้ NGOs ของญี่ปุ่นมีบทบาทในกระบวนการความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นตามมา (Endo, Miyashita, and Hayashi 2010)

นอกจากประเด็นเรื่องบทบาทของ NGOs แล้ว การจัดการเชิงสถาบันก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อเรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือซึ่งในเรื่องนี้ ศิริพร วัชชวัลคุ ได้อธิบายถึงความสำคัญของการจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในบทความเรื่อง “การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการปฏิรูปนโยบายและองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000” ตีพิมพ์ในปี 2014 ว่า การปฏิรูปนโยบายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเชิงสถาบันและการปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นโดยการควมรวมองค์กรในทศวรรษที่ 2000 มีส่วนในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับเพราะการปฏิรูปนโยบายและองค์กรดังกล่าวทำให้ทิศทางในระดับนโยบายของการให้ความช่วยเหลือของประเทศมีความชัดเจนและไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น (Streamline) ลดปัญหาการแตกกระจายของความช่วยเหลือ (Aid Fragmentation) เพราะกระบวนการ

ให้ความช่วยเหลือถูกดำเนินการโดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งยังสามารถประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือได้ดีขึ้น (Aid Coordination) ระหว่างผู้ให้ต่างๆ ในประเทศผู้รับและระหว่างผู้ให้กับผู้รับด้วย อย่างไรก็ตาม ในระดับปฏิบัติการ ศิริพร ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่รูปแบบและการทำหน้าที่ขององค์กรผู้ให้ความครอบคลุมและมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น (comprehensive and streamline) ประกอบกับความอ่อนแอเชิงโครงสร้างสถาบันของประเทศผู้รับ อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับในลักษณะที่ลดทางเลือกของประเทศผู้รับลงก็ได้ (ศิริพร 2014)

สำหรับการประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นสมาชิกของ OECD-DAC ซึ่งมีระบบการประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือของประเทศสมาชิกอยู่แล้ว ดังนั้น ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจึงได้รับการประเมินประสิทธิผลทุกๆ 3-4 ปี ตามกรอบการดำเนินการของ OECD-DAC โดยที่การประเมิน 2 ครั้งล่าสุดในทศวรรษที่ 2010 คือ การประเมินในปี 2010 (Japan: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review, 2010) และ 2014 (OECD Development Cooperation Peer Review: Japan, 2014) ผลของการศึกษาและประเมินผลพบว่า ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับ แต่ในเวลาเดียวกัน รายงานของ OECD-DAC ทั้งสองฉบับยังระบุว่า ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นยังจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นไปอีก โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างการจัดการเชิงสถาบัน ซึ่งหมายถึง ทิศทางนโยบายและกฎระเบียบในประเทศเพื่อที่จะเอื้อ

อำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดประสิทธิผลมากขึ้นในประเทศผู้รับ ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของการศึกษาและประเมินผลของ OECD-DAC ก็คือ มีการศึกษาประสิทธิผลของความช่วยเหลือในระดับโครงการที่เป็นภาคปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับด้วย โดยเป็นการศึกษาประกอบกับการศึกษาเชิงเอกสารและเชิงนโยบายที่ OECD-DAC ทำอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้เป็นการช่วยยืนยันผลของการศึกษาในด้านเอกสาร และในเวลาเดียวกันก็เป็นการเติมเต็มข้อมูลการศึกษาที่ทำให้เห็นภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

จากการศึกษาทบทวนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา หรือ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะในกรณีของญี่ปุ่นนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีการศึกษาเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนานและครอบคลุมในหลายแง่มุมและหลายระดับ แต่การศึกษาเรื่องนี้ก็ยังมีช่องว่างของความรู้และช่องว่างในเชิงนโยบายที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อสร้างหรือเติมเต็มความรู้ที่ขาดหายไป รวมทั้งเพิ่มเติม หรือเติมเต็มนโยบายที่ไม่ครอบคลุมหรือแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่ดำรงอยู่ให้ดีขึ้น ซึ่งประเด็นที่เป็นเรื่องร่วมกันของทั้งมิติด้านความรู้และมิติด้านนโยบายก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญทั้งสำหรับประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ และโดยเฉพาะญี่ปุ่นที่เป็นประเทศผู้ให้มายาวนานกว่า 6 ทศวรรษและยังคงถูกตั้งคำถามในเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลืออยู่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาในเรื่องนี้เพิ่มเติมขึ้น ในเวลาเดียวกัน บทเรียนจากวิธีการประเมินผลของ OECD-DAC ทำให้เห็นว่าการศึกษาประเด็นนี้ในระดับนโยบายและเอกสารเพียงประการเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจและพัฒนาความรู้ หรือทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างเหมาะสมและสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศผู้รับ ดังนั้น การศึกษาในระดับปฏิบัติการและรายโครงการในประเทศผู้รับจึงมีความสำคัญด้วย ทั้งนี้ เพื่อเติมเต็มช่องว่างของความรู้และการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ให้สมบูรณ์มากขึ้น

### 3. สถาบันและการจัดการเชิงสถาบัน

การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต้องมีการปฏิบัติการใน 2 ระดับ คือระดับในประเทศและระหว่างประเทศ และในการดำเนินกระบวนการทั้งสองระดับจำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรรองรับ ดังนั้น กรอบแนวคิดและความรู้ในเรื่องสถาบัน โครงสร้างเชิงสถาบัน และการจัดการเชิงสถาบัน ซึ่งกำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐผู้ให้กับรัฐผู้รับความช่วยเหลือและองค์กรผู้ให้กับองค์กรผู้รับความช่วยเหลือจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก

ในเชิงกรอบแนวคิดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นักคิดในกลุ่มเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo Liberal Institutionalism) เชื่อว่า สถาบัน (Institution) เป็นเหมือนตัวกลางและเครื่องมือในการบรรลุถึงความร่วมมือระหว่างรัฐในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พวกเขาให้ความสำคัญแก่ระบอบระหว่างประเทศ หรือระบอบโลก (International Regime / Global Regime)

ในการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเพื่อให้รัฐสามารถร่วมมือและประสานงานกันได้มากขึ้น ข้อสมมุติฐานหลักของนักคิดในกลุ่มเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันก็คือ ประการแรก รัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ไม่ใช่ตัวแสดงเดียว และรัฐเป็นตัวแสดงที่สมเหตุสมผลที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของรัฐให้มากที่สุด ประการที่สอง ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขัน รัฐจะแสวงหาวิธีการในการให้ได้ประโยชน์มากที่สุดโดยผ่านการร่วมมือ (Cooperation) ประการที่สาม อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างรัฐก็คือ การที่รัฐไม่ดำเนินการตามข้อตกลง (non-compliance) และประการสุดท้าย รัฐจะถ่ายโอนความจงรักภักดีและทรัพยากรไปยังสถาบัน ถ้ารัฐมองเห็นว่าสิ่งนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันและถ้าสถาบันนั้นจะทำให้รัฐเพิ่มโอกาสของการได้รับประโยชน์หรือรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศของตน ดังนั้น สถาบันจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการพฤติกรรม/ความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐ บนความเชื่อว่า ระบอบและสถาบัน (Regime and Institution) จะช่วยในการกำกับระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะแข่งขันและเป็นอนาธิปไตย รวมทั้งสร้างเสริมพหุภาคีนิยมและความร่วมมือระหว่างรัฐในฐานะเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (Baylis, Smith, and Owens 2008) ซึ่งตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันนี้ การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นลักษณะของความร่วมมือ และเพื่อให้ความร่วมมือดังกล่าวนี้ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ทั้งสองฝ่ายจึงได้พยายามที่จะกำหนดกรอบเชิงสถาบัน

เพื่อกำกับพฤติกรรมของความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยผ่านการประชุมระหว่างประเทศ เช่น การประชุมระดับสูงของกลุ่มประเทศผู้ให้ (The High Level Forum) หรือการประชุมของกลุ่มประเทศใต้ที่เป็นประเทศผู้รับ (South-South Cooperation) เป็นต้น หรือการกำหนดกรอบกติกาโดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNDP หรือ OECD เป็นต้น และโดยความหมายนี้ การศึกษานโยบายและปฏิบัติการของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลก จึงควรต้องนำแนวคิดเรื่องเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศต่างๆ รวมทั้งการมีบทบาทนำในการกำหนดกรอบกติกาต่างๆ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านเวที-การประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ที่ญี่ปุ่นเข้าไปมีส่วนร่วม

สำหรับแนวคิดเรื่องสถาบันในฐานะกรอบแนวคิดในระดับประเทศในการกำกับพฤติกรรมของหน่วยต่างๆ นั้น Handmer & Dovers ได้อธิบายว่า “สถาบัน” หมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ กระบวนการหรือวิถีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ในสังคม โครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์นี้ รวมถึงมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม บุคคล และระบบกฎหมายและการบริหารงาน สถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นกฎหมาย หรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจริง สถาบันอาจเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่ชัดเจนมาก และมีผลบังคับมาก หรือในทางกลับกัน อาจเป็นความเข้าใจร่วมกันที่มีอยู่ในสังคมก็ได้ สถาบันช่วยทำให้เกิดการจัดองค์กร

ของความร่วมมือหรือความพยายามร่วมกันภายใต้ความคิด ความรู้สึกร่วมกันในการกระทำบางอย่าง ลดความจำเป็นในการต่อรองในเรื่องของความคาดหวัง และสัญญาในเชิงพฤติกรรมของมนุษย์ และแม้ว่าสถาบันจะมีความถาวร แต่มันก็สามารถถูกดัดแปลง ปรับเปลี่ยนหรือปรับตัวได้ เกิดขึ้นใหม่และอาจหายไปได้ สถาบันโดยทั่วไปแล้วปฏิบัติการภายใต้สถานการณ์ทางสังคมที่ซับซ้อน ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ที่มีสถาบันหลายสถาบัน ตัวแสดงหลายตัว และองค์กรหลายองค์กร (Handmer & Dover 2013)

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ Disch ได้ให้ความเห็นว่า สถาบันเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จของการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะนำไปมีผลต่อการลดการแตกกระจายของความช่วยเหลือและก่อให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับต่อไป อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่า สถาบัน ที่ Disch กล่าวถึงนี้ มีความหมายกว้างขวางครอบคลุม และแตกต่างจากความหมายของคำว่า องค์กร มาก (Disch 1999) ซึ่ง North และ Ostrom ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างของความหมายระหว่างคำว่า “องค์กร” กับคำว่า “สถาบัน” โดยที่ “องค์กร” หมายถึงกลุ่มคนที่รวมกันเพื่อกระทำกิจกรรมที่มีเป้าหมายร่วมกัน (North 1990) ในขณะที่ “สถาบัน” โดยเนื้อหาหลักแล้ว หมายถึง ข้อกำกับที่ถูกออกแบบมาเพื่อกำกับ/บังคับพฤติกรรมของมนุษย์ และโดยการกำกับพฤติกรรมนี้ สถาบันจึงสามารถเพิ่มความสามารถในการประสานการถึงปฏิภนของมนุษย์ และสามารถทำให้พฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์เป็นไปได้ หรือเป็นไปไม่ได้ และ

ข้อสังเกตของ Ostrom ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “สถาบัน” กับ “การพัฒนา” ก็คือ ปัญหาหลักของการพัฒนาไม่ใช่เรื่องการเงิน แต่เป็นการขาดสถาบัน (Ostrom 2002) ดังนั้น ตามคำจำกัดความและข้อสังเกตข้างต้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติสำคัญของความเป็นสถาบัน คือ กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผน ที่มนุษย์ในสังคมมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันอะไรที่สามารถทำได้หรือทำไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์เช่นไร กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนนี้จึงเป็นเหมือน “กติกา” ที่ผู้เล่นทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และยึดถือปฏิบัติร่วมกันในสังคม (ศิริพร 2014) และจากประสบการณ์ของประเทศผู้ให้หลายประเทศในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ประเทศผู้ให้แต่ละประเทศมีสถาบันและองค์กรของตนเองในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือและโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ ซึ่งในบางครั้งกฎเกณฑ์ หรือแบบแผนนั้นก็เป็กฎเกณฑ์หรือวิปฏิบัติร่วมในหมู่ผู้ให้ด้วยกันหรือทั้งในหมู่ผู้ให้และผู้รับ แต่ในบางครั้งก็ไม่ใช่ ซึ่งหมายความว่า ประเทศผู้ให้แต่ละประเทศอาจมีกฎเกณฑ์และวิปฏิบัติของตนเองที่แตกต่างจากประเทศผู้ให้อื่น และแตกต่างจากประเทศผู้รับด้วย ซึ่งสิ่งนี้อาจนำไปสู่ปัญหาของความสัมพันธ์และการดำเนินนโยบายและโครงการในระดับปฏิบัติการที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับ โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ชุมชนของประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะประเทศสมาชิก OECD-DAC ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ประเด็นเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และได้พยายามกำหนดกฎเกณฑ์หรือวิปฏิบัติร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางหรือเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจร่วม

กันและสนับสนุนการทำงานร่วมกันเพื่อให้ความช่วยเหลือของตนเกิดประสิทธิผล ในประเทศผู้รับในที่สุด (ศิริพร 2014) ในกรณีของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ รายใหญ่ และมีประวัติศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือมายาวนาน การนำกรอบ แนวคิดเรื่องการจัดการสถาบันและองค์กรมาประยุกต์ใช้อธิบายโครงสร้างเชิง สถาบันและองค์กรในการจัดการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น จะช่วยให้เข้าใจนโยบายและปฏิบัติการของญี่ปุ่นในเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้น ทั้งสามารถเข้าใจ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรกับประสิทธิผลของ ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับได้อีกด้วย

#### 4. ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเป็นประเด็นที่ ได้รับความสนใจมากที่สุดจากประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ รวมทั้งองค์การระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ด้วย อันที่จริงแล้ว การถกเถียงและการแสวงหาแนวทางในการดำเนินการเรื่อง ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือนี้มีมานานนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 และประเทศผู้ ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ก็ได้พยายามสร้างมาตรการต่างๆ ในการ สนับสนุนหรือเรียกร้องให้ประเทศผู้ให้ทั้งหลายดำเนินกระบวนการให้ความช่วย เหลืออย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เรียกร้องและสนับสนุนให้ประเทศ ผู้รับดำเนินโครงการความช่วยเหลือต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเช่น เดียวกัน ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการถกเถียงเรื่องประสิทธิภาพของความ

ช่วยเหลือทั้งในประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับก็คือ ตัวชี้วัดประสิทธิผล ไม่ว่าจะ เป็นตัวชี้วัดในเรื่องของการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ ความ สามารถในการพยากรณ์ได้ของปริมาณความช่วยเหลือ การลดการแตกกระจาย ของความช่วยเหลือ และความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของกระบวนการความช่วยเหลือ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ต้องการตัวชี้วัดที่ชัดเจน และปฏิบัติได้

จากสถานการณ์ที่กล่าวมานี้ ทำให้ประเทศผู้ให้ซึ่งเป็นสมาชิกของ OECD-DAC จัดประชุมเพื่อหารือกันในเรื่องดังกล่าวในปี 2002 ที่กรุงโรม (The First High Level Forum, Rome 2002) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดเค้าโครง มาตรการของการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและการใช้ความช่วยเหลือให้เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยที่คำประกาศโรม (Rome Declaration) ซึ่งเป็นผลผลิตจากการประชุมนี้ได้กล่าวถึงแนวทางในการ ให้ความช่วยเหลือว่า ควรมีลักษณะ 3 ประการคือ ประการแรก การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต้องถูกให้บนพื้นฐานของความสำคัญและเงื่อนไขด้านเวลา ของประเทศผู้รับ ประการที่สอง กระบวนการให้ความช่วยเหลือควรสะท้อนภาพ ความพยายามของประเทศผู้ให้ในการประสานงานและมอบอำนาจในการ ประสานงาน รวมถึงการเพิ่มความยืดหยุ่นในส่วนของบุคลากรที่ดำเนินโครงการ ในประเทศผู้รับ และประการที่สาม “ตัวอย่างที่ดีหรือประสบความสำเร็จ” (Best Practice) ควรได้รับการสนับสนุน เพื่อจะสร้างภาวะผู้นำที่ประเทศผู้รับสามารถ กำหนดทิศทางของการพัฒนาของตนเองได้ในอนาคต (OECD-Rome Declaration 2002; ศิริพร 2013)

ในด้านของตัวชี้วัดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ OECD-DAC ได้พยายามพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นเพื่อใช้ในการประเมิน-วัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยการจัดประชุมระดับสูงครั้งที่ 2 ที่กรุงปารีส ในปี 2005 (The Second High Level Forum, Paris 2005) ซึ่งการประชุมครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับตกลงและยอมรับที่จะร่วมมือกันในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ โดยข้อตกลงดังกล่าวปรากฏในคำประกาศปารีส เรื่อง ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ปี 2005 (Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

ความเป็นเจ้าของ (Ownership) หมายถึง ประเทศผู้รับเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ของตนเองในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจน พัฒนาสถาบัน/องค์กรและจัดการกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การผสมผสานยุทธศาสตร์สถาบันและกระบวนการระหว่างผู้ให้กับผู้รับ (Alignment) หมายถึง ประเทศผู้ให้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ รวมถึงการใช้ระบบ/องค์กร/สถาบันของประเทศผู้รับในกระบวนการดำเนินโครงการความช่วยเหลือด้วย

ความกลมกลืน โปร่งใส และเกิดประสิทธิผลร่วมของกระบวนการของฝ่ายผู้ให้กับฝ่ายผู้รับ (Harmonization) หมายถึง ประเทศผู้ให้ประสานงานและทำระบบการให้ รวมถึงเอกสารและขั้นตอนต่างๆ ให้ง่ายแก่ประเทศผู้รับในการดำเนินการขอและรับความช่วยเหลือ รวมทั้งประเทศผู้ให้ต้องแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อน

การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing for the result) หมายถึง ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมุ่งความสนใจไปที่ผลของการดำเนินโครงการความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ รวมถึงการประเมินผลโครงการ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

การตรวจสอบได้ระหว่างกัน (Mutual accountability) หมายถึง ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมีความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการและผลของการดำเนินการอย่างโปร่งใส (OECD-Paris Declaration 2005)

คำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือปี 2005 ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญมากของกลุ่มประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะ OECD-DAC ในการพัฒนาระเบียบแบบแผนของการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งถือเป็นการสร้างเสริมความเป็นสถาบันที่สำคัญของเรื่องนี้ในระดับระหว่างประเทศ ในเวลาเดียวกัน การกำหนดตัวชี้วัดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่ชัดเจน ก็มีผลในการสนับสนุนให้ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับให้ความสำคัญแก่กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือ รวมทั้งวิธีการใช้ความช่วยเหลือให้เกิดประสิทธิผลอีกด้วย

หลังจากคำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ปี 2005 แล้ว ชุมชนผู้ให้โดยเฉพาะ OECD-DAC ยังคงพัฒนาและติดตามผลของการใช้ตัวชี้วัดตามแนวทางดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร โดยการจัดประชุมระดับสูงครั้งที่ 3 ที่เมืองอักราในปี 2008 (The Third High Level Forum, Accra 2008) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนและตรวจสอบการดำเนินการตามหลักการของคำประกาศปารีสของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับว่าได้ดำเนินไปแล้วหรือไม่

อย่างไร เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการให้ความช่วยเหลือจะเกิดประสิทธิผลจริง โดยที่ผลของการประชุมปรากฏในวาระการปฏิบัติการอัครา ปี 2008 (Accra Agenda for Action 2008) ที่ได้รับบุถึง ความก้าวหน้าของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับในการดำเนินการตามคำประกาศปารีส ใน 3 ด้าน คือ ความเป็นเจ้าของ ความเป็นหุ้นส่วน และการนำเสนอผลของการปฏิบัติการ (Ownership, Partnership, และ Delivering Results) ในเวลาเดียวกัน ประเด็นเรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะ (Capacity Development) ก็ได้รับความสำคัญเช่นเดียวกัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทั้งคำประกาศปารีส และวาระปฏิบัติการอัครา ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากชุมชนการพัฒนาระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหลักการและมาตรการในการกำกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ในเวลาเดียวกัน ก็อาจกล่าวได้ว่า หลักการและมาตรการดังกล่าวเหล่านี้เป็นรากฐานสำคัญสำหรับข้อตกลงและความร่วมมืออื่นๆ ที่เกิดขึ้นตามมาในระยะหลังด้วย (ศิริพร 2013)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำประกาศปารีสจะเป็นแนวทางสำคัญในการกำกับและสนับสนุนให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกิดประสิทธิผลสูงสุด แต่ ศิริพร ก็ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับคำประกาศปารีสไว้หลายประการ กล่าวคือ ประการแรก คำประกาศปารีสถูกสร้างขึ้นมาโดยวางอยู่บนประสบการณ์อันยาวนานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ ที่เป็นประเทศในกลุ่มเหนือกับประเทศในกลุ่มใต้ที่เคยมีความสัมพันธ์ในลักษณะประเทศเมืองแม่กับประเทศอาณานิคมมาก่อน ประการที่สอง คำประกาศปารีส ให้ความสำคัญ

แก่กระบวนการให้ความช่วยเหลือ (Aid Process และ Aid Delivery) โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าเรื่องอื่น เพราะเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาจากประสบการณ์ของความสัมพันธ์แบบผู้ให้และผู้รับ ซึ่งสะท้อนภาพของความจริงที่ว่า กระบวนการให้ของประเทศผู้ให้ที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพ และกระบวนการใช้เงินความช่วยเหลือของประเทศผู้รับก็ไม่มีประสิทธิภาพด้วย ทำให้ความช่วยเหลือไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น ทางแก้ไขปัญหาก็คือ ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการให้ของประเทศผู้ให้ และมีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดการโครงการความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ประการที่สาม คำประกาศปารีสสะท้อนให้เห็นว่าหลักการ มาตรการและตัวชี้วัดทั้งหลายนั้นเกิดจากความต้องการของฝ่ายผู้ให้ (Donor Driven หรือ Supply-side Approach) หลักการและมาตรการเหล่านั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของประเทศผู้ให้ในการปฏิรูปวิธีการและกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และแม้ว่าประเทศผู้ให้จะเปิดโอกาสหรือเรียกร้องให้ประเทศผู้รับมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบการให้ความช่วยเหลือและการดำเนินโครงการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติจริง ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ จึงเป็นเรื่องยากที่ประเทศผู้รับจะสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือได้ ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ ประการที่สี่ คำประกาศปารีสสะท้อนกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centric Approach) โดยผ่านหลักการที่สำคัญ คือ การผสมผสานยุทธศาสตร์

สถาบันและกระบวนการระหว่างผู้ให้กับผู้รับ, การใช้ระบบของประเทศผู้รับ และการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Alignment, Country system, และ Managing for results) ซึ่งให้ความสำคัญแก่ยุทธศาสตร์ของชาติที่กำหนดโดยรัฐ และดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเครื่องมือของรัฐ และภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ภาคประชาสังคมทั้งในประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับจะถูกจำกัดโอกาสของการมีส่วนร่วมในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือไปโดยปริยาย และประการสุดท้าย คำประกาศปารีสสะท้อนวิธีคิดเรื่องการพัฒนาที่วางอยู่บนความเชื่อเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งจะนำไปสู่การลดปัญหาความยากจนในประเทศผู้รับ (ศิริพร 2013)

ในปี 2011 ในการประชุมระดับสูง ครั้งที่ 4 (The Fourth High Level Forum) ที่ ปูซาน ชุมชนระหว่างประเทศที่รวมทั้งประเทศผู้ให้ ประเทศผู้รับและองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้มีการหารือกันอีกครั้ง และในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง ประสิทธิภาพของการพัฒนาในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของผลผลิตและผลลัพธ์ ที่เกิดจากประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือหรือประสิทธิผลของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งประเด็นนี้นับว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งของการถกเถียง และปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือ โดยที่ประชุมได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่ต้องการก้าวข้ามจากการคิดและปฏิบัติการในปัจจุบันที่เน้นในเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการที่ดำเนินการโดยประเทศ

ผู้ให้เป็นส่วนใหญ่ ไปสู่เป้าหมายของผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศผู้รับ โดยเป็นการประเมินหรือเป็นมุมมองจากประเทศผู้รับเป็นหลัก (from effective aid to cooperation for effective development) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้คิดทบทวนและพิจารณาว่า กระบวนการให้ความช่วยเหลือควรจะเป็นแบบใด และบทบาทของผู้ให้และผู้รับควรเป็นอย่างไร ซึ่งที่ประชุมได้เห็นพ้องในหลักการ 4 ประการเพื่อสนับสนุนประสิทธิผลของการพัฒนา กล่าวคือ หนึ่ง การให้ความสำคัญแก่ความเป็นเจ้าของของลำดับความสำคัญของการพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) (Ownership of development priority by developing countries) สอง การให้ความสำคัญแก่ผลผลิตของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับ (Focus on results) สาม การสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาแบบที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมโดยไม่มีผู้ใดถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (Inclusive development partnership) และสี่ การให้ความสำคัญแก่เรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกัน (Transparency and accountability to each other) (OECD-Busan Declaration 2011)

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังมีความเห็นร่วมกันว่า ประสิทธิภาพของสถาบันและนโยบายเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น สถาบันที่ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจหลักของรัฐโดยเฉพาะในประเทศผู้รับควรได้รับการสร้างให้เข้มแข็ง ในเวลาเดียวกัน นโยบายและปฏิบัติการของประเทศผู้ให้ก็มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันของประเทศผู้รับและควรเป็นไปใน

ทิศทางที่สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันของประเทศผู้รับ โดยให้ประเทศผู้รับมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันนั้นๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศตนเองและระดับการพัฒนาของประเทศตนเองด้วย และบนความตั้งใจมุ่งมั่นดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้ตกลงว่า

1. จะสนับสนุนการดำเนินการ และ/หรือ การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน และนโยบายที่นำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) เพื่อทำให้เกิดการระดม/เคลื่อนย้ายทรัพยากรและการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงสถาบันระดับชาติและในระดับต่ำกว่านั้น องค์การระดับภูมิภาค รัฐสภา และภาคประชาสังคม

2. จะประเมินสถาบันระดับประเทศ ระบบและความต้องการความสามารถในด้านการพัฒนา ซึ่งนำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ)

3. จะสนับสนุนการพัฒนาของหลักฐานที่ปรับปรุงแล้วในเรื่องพฤติกรรมเชิงสถาบัน (development of improved evidence on institution performance) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการสร้างนโยบาย การดำเนินนโยบายและความรับผิดชอบที่นำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ)

4. จะพัฒนาการเรียนรู้อย่างลึกซึ้งในเรื่องตัววัดความสำเร็จของการปฏิรูปเชิงสถาบัน การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในระดับภูมิภาคและระดับโลก (OECD-Busan Declaration 2011)

หลังการประชุมระดับสูงที่ เมืองปูซานผ่านไป 2 ปี การประชุมระดับสูงได้ถูกจัดขึ้นอีกครั้งในปี 2014 เพื่อเป็นการติดตามความคืบหน้าของการดำเนิน

การอันเป็นผลจากข้อตกลงของที่ประชุมระดับสูงที่เมืองปูซาน ซึ่งในการประชุมระดับสูงในปี 2014 นี้คือ การประชุมระดับสูง ครั้งที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง หุ้นส่วนระดับสากลสำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิผล: การสร้างที่มุ่งไปสู่วาระการพัฒนาในยุคหลังปี 2015 ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (The First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: Building Towards an Inclusive Post 2015 Development Agenda) ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศเม็กซิโก ที่ประชุมได้ยืนยันความตั้งใจและข้อตกลงที่เคยได้รับความเห็นชอบมาแล้ว เพื่อให้มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องต่อไป โดยมีประเด็นสำคัญ 5 ประเด็นที่ที่ประชุมยังคงยืนยันให้มีความสำคัญกล่าวคือ หนึ่ง การสนับสนุนบทบาทนำของประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) ในกระบวนการดำเนินนโยบายและโครงการ ทั้งนี้เพื่อสร้างและสนับสนุนความเป็นเจ้าของต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) และความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาควรที่จะถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และลำดับความสำคัญของการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) สอง การให้ความสำคัญแก่ผลของการดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) สาม การสนับสนุนส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนแบบที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและไม่มีผู้ใดถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (inclusive partnership) ในกระบวนการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมสี่ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกันของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ และห้า การสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว

(Resilience) ของประเทศที่อยู่ในสภาพรัฐเปราะบาง หรือรัฐที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง (UNDG 2014)

จากเนื้อหาของข้อตกลงในที่ประชุมระดับสูงทั้งสองครั้งนี้ มีข้อที่น่าสังเกตที่สำคัญก็คือ การให้ความสำคัญแก่เรื่องประสิทธิผลของการพัฒนา และในเวลาเดียวกัน รายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาก็มีส่วนที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยง และต่อเนื่องมาจากข้อตกลงที่กลุ่มประเทศผู้ให้เดิมได้ตกลงกันไว้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะข้อตกลงใน คำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ปี 2015 ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวทางการดำเนินการเพื่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือและ  
ประสิทธิผลของการพัฒนา

Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005	Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011	The Global Partnership for Effective Development Cooperation and the Implementation of the Post 2015 Development Agenda 2014
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ownership</li> <li>2. Alignment</li> <li>3. Harmonization</li> <li>4. Managing for results</li> <li>5. Mutual accountability</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ownership of development priority by developing countries</li> <li>2. Focus on results</li> <li>3. Inclusive development partnership</li> <li>4. Transparency and accountability to each other</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ownership of development priorities by developing countries</li> <li>2. Focus on results</li> <li>3. Inclusive partnership and development</li> <li>4. Transparency and accountability to each other</li> <li>5. Supporting transition to resilience of fragile and conflict-affected states</li> </ol>

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมจาก Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005, Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ The Global Partnership for Effective Development Cooperation and Implementation of the Post 2015 Development Agenda 2014

## 5. บทสรุป

จากการที่แนวคิดและแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของชุมชนระหว่างประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศผู้ให้เดิมนั้นได้เคลื่อนไปให้ความสำคัญแก่มุมมองและผลที่เกิดในประเทศผู้รับมากขึ้น ทำให้ประเทศผู้ให้รายใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น ต้องปรับทิศทางการให้ความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของตนไปในทิศทางดังกล่าวด้วย ดังจะเห็นได้จากการประกาศธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในปี 2015 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการคิดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนาเป็นเรื่องที่ต้องคิดจากฝ่ายประเทศผู้รับมากกว่าจากฝ่ายประเทศผู้ให้ ดังนั้น เพื่อที่จะเข้าใจนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในเรื่องนี้รวมทั้งประสิทธิผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษานโยบายและการดำเนินโครงการของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ โดยการศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกศึกษานโยบายและโครงการการให้ความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของการพัฒนา อันเป็นผลจากความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ แนวทางการดำเนินการและตัวชี้วัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่เป็นข้อตกลงของกลุ่มประเทศผู้ให้ที่ระบุใน คำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ 2005, คำประกาศปูซานว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนระดับสากลเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิผล 2011, และคำประกาศเม็กซิโกว่าด้วย หุ้นส่วนระดับสากลสำหรับความร่วมมือ

เพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิผล 2014 จะถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการศึกษา กล่าวคือ หนึ่ง ความเป็นเจ้าของในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา โดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) (Ownership of development priorities by developing countries) สอง การเน้นผลของโครงการพัฒนา (Focus on results) สาม ความเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาแบบที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (Inclusive partnership and development) และสี่ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกัน (Transparency and accountability to each other) ซึ่งแนวทาง 4 ประการนี้ เป็นแนวทางร่วมของ คำประกาศทั้ง 3 ฉบับ เพื่อที่จะประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขง

สำหรับญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นสมาชิกของ OECD-DAC จึงยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงและคำประกาศที่ได้รับการเสนอและยอมรับในที่ประชุมระดับสูงเหล่านั้น ดังนั้น การใช้ตัวชี้วัดและแนวทางที่กำหนดโดยที่ประชุมระดับสูงที่ปารีส (2005) ปูซาน (2011) และเม็กซิโก (2014) จะช่วยให้เข้าใจเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับเพิ่มมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

ศิริพร วัชชวัลคุ (2014). การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการปฏิรูปนโยบายและองค์การการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000. เอกสารหลังการประชุมวิชาการระดับชาติญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย ครั้งที่ 8, ธันวาคม 2014

ศิริพร วัชชวัลคุ (2013). ทิศทางใหม่ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: ประเทศผู้ให้รายใหม่และประสิทธิผลของความช่วยเหลือ. ในกิตติ ประเสริฐสุข (บรรณาธิการ) (2013). วิเทศคดี วิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Baylis, John, Steve Smith, and Patricia Owen (2008). The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. UK: Oxford University Press

Disch, Ann (1999). Aid Coordination and Aid Effectiveness. A Report submitted to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, by ECON Center for Economic Analysis

Endo, Mamoru, Megumi Miyashita, and Akihito Hayashi (2010). NGOs and Development Effectiveness in Japan: Strengthening Advocacy, Accountability and NGO Support. Tokyo: Japan NGO Center for International Cooperation

- Fengler, Wolfgang and Horni Kharas (eds.) (2010). Delivering Aid Differently : Lessons from the field. Washington D.C.: Brooking Institution Press
- Goldin, Ian and Kenneth Reinert (2012). Globalization for Development: Meeting New Challenges. UK: Oxford University Press
- Hopper, Paul (2012). Understanding Development: Issues and Debates. UK: Polity Press
- Handmer, John and Stephen Dovers (2013). Handbook of Disaster Policies and Institutions: Improving emergency management and Climate Change adaptation. London: Routledge
- Khan, Haider A. (2005). Governance and Effectiveness of Japanese Aid : Towards Optimality. CIRJE Discussion Paper (<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/o3research02dp.html>)
- Kingsbury, Danien, John Mckey, Janet Hunt, Mark McGillivray, and Mathew Clarke (2012). International Development: Issues and Challenges. London: Palgrave
- Lancaster, Carol (2007). Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago Press

- Leheny, David and Kay Warren (eds.) (2010). Japanese Aid and the Construction of Global Development: Inescapable Solution. London: Routledge
- Morrison, Kevin (2005), “Aid Effectiveness: The World Bank and Japan” in David Arase (eds.) (2005). Japan’s Foreign Aid: Old Continuities and New Directions. London: Routledge
- Moyo, Dambisa (2009). Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa. New York: Farrar, Straus and Giroux
- North, D. C. (1990). Institutions' Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press
- OECD (2003). Rome Declaration on Harmonization
- OECD (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness
- OECD (2008). Accra Agenda for Action
- OECD (2011). Busan Partnership for Effective Development
- Ostrom, Elinor and Team (2002). Aid, Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation. Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency

- Sidiropoulos, Elizabeth, Jorge A. Perez Pineda, Sachin Chaturvedi, and Thomas Fues (eds.) (2015). Institutional Architecture & Development: Responses from Emerging Powers. South Africa: South African Institute of International Affairs
- Söderberg, Marie and Patricia A. Nelson (2010). Japan's Politics and Economy: Perspectives on Change. London: Routledge
- Sörenson, Jens Stilhoff (ed.) (2010). Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternatives. London: Palgrave
- Watson, Iain (2014). Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance. London: Routledge
- Wickstead, Myles A. (2015). Aid and Development: A Brief Introduction. UK: Oxford University Press



## การจัดการเชิงสถาบันและองค์การของความร่วมมือ/ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น<sup>1</sup>

### 1. บทนำ

ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา รายใหญ่ เป็นอันดับที่ 5 ของโลก จากข้อมูลของ Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee (OECD-DAC)

<sup>1</sup> ในบทนี้ จะใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของรัฐ (Official Development Assistance-ODA) อันเป็นคำที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้นับตั้งแต่เริ่มนโยบาย การให้ความช่วยเหลือ จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 2000 จึงได้เริ่มใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” (Development Cooperation) สลับกับคำว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และหลังจากปี 2015 ที่ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาถูกประกาศใช้ คำว่า ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจึงถูกใช้แทนที่ ในความหมายของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งบทนี้ก็ใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” หรือ “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ตามที่ปรากฏในเอกสารของฝ่ายญี่ปุ่นระหว่างปี 2000-2015 และจากนั้นจะใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตามที่ปรากฏในธรรมนูญใหม่ตั้งแต่ ปี 2015 เป็นต้นมา

ในปี 2014 ระบุว่าในบรรดาประเทศสมาชิก OECD-DAC ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ให้กลุ่มใหญ่ที่สุดของโลก สถานะการเป็นผู้ให้ของญี่ปุ่นเป็นรองสหรัฐ สหราชอาณาจักร เยอรมัน และฝรั่งเศส นอกจากจะเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่แล้ว ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศผู้ให้ที่มีประวัติการเป็นผู้ให้มายาวนาน ถอยหลังไปได้ถึงทศวรรษที่ 1950 ซึ่งถ้านับถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศมากกว่า 60 ปีแล้ว (ครบรอบ 60 ปี ในปี 2014) จากประวัติศาสตร์การเป็นประเทศผู้ให้อันยาวนานนี้ ทำให้ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ทั้งในเชิงนโยบาย และการจัดการสถาบัน และองค์กรในฐานะประเทศผู้ให้มากมาย ทั้งประสบการณ์ด้านที่เป็นความสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้สามารถเป็นบทเรียนสำหรับประเทศผู้ให้อื่นๆ ได้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหม่ ที่กำลังแสวงหาตัวแบบของการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ของการเป็นผู้ให้ รวมทั้งการสร้างโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อดำเนินการในระดับปฏิบัติการในฐานะประเทศผู้ให้ด้วย

ประเด็นที่เป็นคำถามสำคัญ สำหรับประเทศผู้ให้ส่วนใหญ่ก็คือ ทำอย่างไร จึงจะทำให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ประเทศผู้รับเกิดประสิทธิผลและนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศผู้รับ รวมทั้งยกระดับการพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับโดยภาพรวมขึ้นด้วย ในอดีตประเทศผู้ให้มักให้ความสำคัญแก่กระบวนการใช้เงินความช่วยเหลือและดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ แต่หลังจากทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว นอกจากจะยังคงให้ความสำคัญแก่กระบวนการต่างๆ ในประเทศผู้รับอยู่เช่นเดิมแล้ว ประเทศผู้ให้ยังให้

ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพของกระบวนการให้ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของ ประเทศผู้ให้เพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย โดยมีสมมติฐานว่าประสิทธิภาพของกระบวนการ ให้ความช่วยเหลือจะเป็นเงื่อนไข หรือปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดประสิทธิผลของความ ช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ดังนั้น ประเทศผู้ให้โดยเฉพาะประเทศผู้ให้ในกลุ่ม OECD-DAC จึงได้พัฒนากรอบแนวคิด และแนวปฏิบัติสำหรับประเทศผู้ให้ขึ้น เพื่อเป็นการกำกับทิศทางและกระบวนการสำหรับการให้ความช่วยเหลือของ ประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ให้ดำเนินการตาม บนความเชื่อว่าสิ่ง นี้จะนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับและญี่ปุ่นซึ่งเป็น สมาชิกของ OECD-DAC ก็ได้ประกาศยอมรับแนวคิดและนำแนวปฏิบัติดังกล่าว ของ OECD-DAC มาประยุกต์ใช้ ดังนั้น การจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้าง องค์กร รวมทั้งกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจึงสะท้อนภาพของความ สัมพันธ์ระหว่างการจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือตาม กรอบแนวคิด และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้ ใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือประการหนึ่งของนโยบายต่าง ประเทศ ดังนั้น กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานี้จึงสะท้อน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับด้วย

เนื้อหาของบทนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของการให้ความ ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ทั้งในด้านปรัชญา หลักการ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือ และ เนื่องจากญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ของการเป็นประเทศผู้ให้มายาวนาน และตลอด

ระยะเวลา 6 ทศวรรษของการเป็นผู้ให้ นั้น ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ รวมทั้งปฏิรูปสถาบันและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหลายครั้ง ดังนั้น เนื้อหาของบทนี้ก็จะฉายให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย โดยคำถามสำคัญที่บทนี้จะพยายามหาคำตอบก็คือ ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างไร รูปแบบของโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร ในแต่ละช่วงเวลาด้วยสาเหตุใด และสุดท้ายโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเหล่านั้นสะท้อนวิธีคิดเรื่องการให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับอย่างไร

## 2. พัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น: ปรัชญา นโยบาย และยุทธศาสตร์

### 2.1 ความเป็นมา<sup>2</sup>

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น (Japan's Official Development Assistance - ODA) เริ่มต้นขึ้นในปี 1954 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้

---

<sup>2</sup> ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ในส่วนนี้ได้มาจากเอกสารครบรอบ 50 ปีของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น (Japan's Official Development Assistance Accomplishment and Progress of 50 Years) <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet.index.html>

และเอกสาร Highlighting Japan ฉบับครบรอบ 60 ปี ของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น (Sixty Years of Japan's ODA) 2014

[Dwl.gov.online.go.jp/video/cao/dl/public\\_html/gov/pdf/hlj/20140801/20140801.all.pdf](http://Dwl.gov.online.go.jp/video/cao/dl/public_html/gov/pdf/hlj/20140801/20140801.all.pdf)

ลงมติเห็นชอบให้ประเทศญี่ปุ่นเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) ซึ่งเป็นแผนการที่จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2556) จากรายงานความสำเร็จและความก้าวหน้าในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นตลอด 50 ปีได้ระบุว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษแรกของการเป็นประเทศผู้ให้เงิน ญี่ปุ่นได้ใช้เวลาในการพัฒนาระบบของการให้ความช่วยเหลือ โดยที่ได้เริ่มจัดตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปแบบของการจัดฝึกอบรมและการส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังประเทศต่างๆ นับตั้งแต่ปี 1954 สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งแรกในรูปแบบของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มด้วยการทำสนธิสัญญาสันติภาพและการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหภาพเมียนมา ในปี 1954 และต่อมาได้ขยายความร่วมมือไปยังประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศกัมพูชา สปป. ลาว ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไมโครนีเซีย ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม และการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้มีเป้าหมายเพื่อรื้อฟื้นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย ซึ่งได้กลายเป็นต้นแบบของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นแก่ประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชียในภายหลัง อย่างไรก็ตาม Lancaster ได้ให้ความเห็นว่า

การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศต่างๆ ในเอเชียในขณะนั้น เป็นการสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศญี่ปุ่นด้วย (Lancaster 2007, PP.112-113)

ต่อมา ในปี 1958 ประเทศญี่ปุ่นได้ริเริ่มการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข โดยการปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ ประเทศอินเดีย ทั้งนี้ การจ่ายค่าสินไหมชดเชยจากสงครามและการปล่อยเงินกู้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการขยายตลาดส่งออกของประเทศญี่ปุ่น และประกันการนำเข้า วัตถุดิบที่สำคัญ ซึ่งจำเป็นต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น Tsunekawa ได้ให้ความเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ถึง 1970 อันที่จริงแล้วเป็นนโยบายเพื่อสนับสนุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเองด้วย โดยผ่านการสนับสนุนการผลิต และการส่งออกโดยบริษัทเอกชน (Tsunekawa 2014, PP. 4-5)

นอกจากนั้น ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1960 ญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบและ กระบวนการการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งเพิ่มรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ ขึ้นอีก โดยในปี 1961 เมื่อ OECD-DAC เริ่มก่อตั้ง ญี่ปุ่นได้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้ง และในปีเดียวกันนี้ ญี่ปุ่นได้ก่อตั้ง Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) ขึ้น และเงินกู้ของ OECF ได้ถูกให้เป็นครั้งแรกในปี 1966 ในขณะที่ในปี 1965 Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV) ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อ ส่งอาสาสมัครญี่ปุ่นไปปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศเป็นครั้งแรก และ ก่อนที่จะสิ้นทศวรรษที่ 1960 การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร (Food Aid)

และการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ได้ถูกเริ่มต้นขึ้นในปี 1968 และ 1969 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม Lancaster ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือขึ้นในทศวรรษนี้ แต่ปริมาณความช่วยเหลือที่ให้ก็ยังมียังมีจำนวนน้อยและกระจุกตัวอยู่ในภาคส่วนที่มีความน่าสนใจทางเศรษฐกิจ เช่น อุตสาหกรรม พลังงาน และการขนส่ง เป็นต้น ในขณะที่ปริมาณความช่วยเหลือที่ให้แก่ภาคสังคมยังมีน้อยอยู่มาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศโดยภาพรวมของประเทศที่ต้องการปรับและขยายความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย (Lancaster 2007, pp. 115-116)

ในทศวรรษที่ 1970 ประเทศญี่ปุ่นมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงและระดับการพัฒนาประเทศก็เพิ่มสูงขึ้น ญี่ปุ่นจึงเพิ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพร้อมทั้งขยายบริบทการให้ความช่วยเหลือให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน เพื่อลดข้อจำกัดของการให้ความช่วยเหลือลง ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนรูปแบบของการให้เงินกู้ (Yen Loan) จากที่เคยเป็นการให้กู้แบบมีเงื่อนไขผูกมัด (Tied aid) มาเป็นการให้เงินกู้แบบไม่มีเงื่อนไขผูกมัด (Untied aid) ในปี 1972 ซึ่งเรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของญี่ปุ่นในการปรับเปลี่ยนวิธีการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือมีความเป็นระบบมากขึ้น Japan International Cooperation Agency (JICA) จึงถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1974

ต่อมาเมื่อการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของประเทศญี่ปุ่นสิ้นสุดลงในปี 1976 รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักได้ว่าประเทศตนเองอยู่ในสถานะที่สามารถส่งเสริม

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนาได้จากจุดยืนของตนเอง ดังนั้นในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 1977 ถึง 1991 จึงเป็นช่วงเวลาที่การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นขยายตัวอย่างเป็นระบบ โดยที่ในปี 1978 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศเพิ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็น 2 เท่าจากเดิมภายในระยะเวลา 3 ปี และได้กำหนดเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระยะกลาง (Medium-term target of ODA) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปีนั้น และได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวต่อเนื่องกันถึง 5 ครั้งจนถึงปี 1992 ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายบริบทของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้ครอบคลุมไปถึงประเด็นอื่นๆ โดยผ่านการสร้างโครงการใหม่ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในปี 1973 เงินให้เปล่าสำหรับกิจกรรมทางวัฒนธรรมในปี 1975 และความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มผลิตผลทางอาหารในปี 1977 เป็นต้น สำหรับการกระจายตัวของความช่วยเหลือในเชิงพื้นที่ในทศวรรษนี้ ความช่วยเหลือถูกกระจายไปยังพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากทวีปเอเชีย เช่น ตะวันออกกลาง แอฟริกา ลาตินอเมริกาและแปซิฟิก โดยเฉพาะประเทศในตะวันออกกลางได้รับความสำคัญมากขึ้นอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์วิกฤตการณ์น้ำมันในปี 1973

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 นี้จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นได้พยายามที่จะสร้างสมดุลของวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือ ระหว่างการให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs: BHN) ซึ่งเป็นมิติด้านมนุษยธรรมของการให้ความช่วยเหลือและเป็นกระแสหลักของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในโลกในขณะนั้น กับการให้ความช่วยเหลือที่

เป็นเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของตนเอง เช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศในตะวันออกกลางผู้ผลิตน้ำมัน หลังเหตุการณ์วิกฤตราคาน้ำมันในปี 1973 เพื่อป้องกันการเข้าถึงแหล่งพลังงาน หรือการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังการประท้วงสินค้าญี่ปุ่นในช่วงต้นทศวรรษ เป็นต้น (Tsunekawa 2014, P.6; Lancaster 2007, PP.116-117) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ด้วยการตระหนักถึงแนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับสากลที่เน้นในเรื่องการลดความยากจน และการให้ความสำคัญแก่เรื่องความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ดังที่กล่าวไปแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นในปี 1978 จึงได้ประกาศให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ และเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือในด้านนี้อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มก่อร่างปรัชญาของการให้ความช่วยเหลือของตนเองให้ชัดเจนมากขึ้น โดยวางอยู่บนประเด็นที่สำคัญ 2-3 ประการคือ ประการแรก ความช่วยเหลือต้องได้รับการดำเนินการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบระหว่างประเทศและจุดยืนด้านมนุษยธรรม ประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเครื่องมือเดียวของญี่ปุ่นในการดำรงรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในชุมชนระหว่างประเทศ และประการที่สาม เพื่อรักษาระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเอง เป็นความจำเป็นที่ญี่ปุ่นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้กลายเป็นหลักการพื้นฐานที่ถูกบรรจุไว้ใน ODA Charter ปี 1992 และถูกปรับปรุงใหม่ในปี 2003

ตลอดทศวรรษที่ 1980 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของโลกในช่วงปลายทศวรรษจนกระทั่งถึงต้นทศวรรษที่ 1990 นอกจากนั้น ในช่วงปลายทศวรรษญี่ปุ่นยังได้ริเริ่มการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับในระดับรากหญ้าอีกด้วย (Grant for Grassroots-GGP) โดยที่ความช่วยเหลือในรูปแบบ GGP นี้ ผู้รับอาจเป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental organization- NGOs) หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานในพื้นที่ของประเทศผู้รับก็ได้ และเนื่องจากความช่วยเหลือในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อผู้รับในระดับท้องถิ่น โครงการจึงได้รับการดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และหลังทศวรรษ 2000 มาแล้ว ประเด็นเรื่องความมั่นคงแห่งมนุษย์ได้ถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ด้วย

Lancaster ได้ตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้ถูกเปลี่ยนแปลงหลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางของกลุ่มประเทศผู้ให้อื่นในภาพรวม เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนาด้านสังคม และโครงการที่เน้นการพัฒนาบุคลากรมากขึ้น แทนที่จะเน้นให้ความช่วยเหลือแก่โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เป็นต้น นอกจากนั้น ในทศวรรษนี้ การดำเนินโครงการในลักษณะของความช่วยเหลือแบบไม่มีเงื่อนไขผูกมัด (Untied aid) ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับทศวรรษก่อนหน้านั้น ในเวลาเดียวกัน ในทศวรรษนี้แม้ว่า NGOs ได้เริ่มมีบทบาทในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

กับสิ่งแวดล้อมและดำเนินโครงการพัฒนามากขึ้นก็ตาม บทบาทของ NGOs จะมีความเด่นชัดมากขึ้นในทศวรรษถัดไป (Lancaster 2007, P.119)

นอกจากนั้น ในทศวรรษที่ 1980 นี้ เนื่องจากปริมาณความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นมาก ทำให้ปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความช่วยเหลือเกิดขึ้นมากตามไปด้วย ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญก็คือ หนึ่งปัญหาการคอร์ปชั่นและความไม่โปร่งใสของกระบวนการความช่วยเหลือ สอง การแตกกระจายขององค์กรที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับความช่วยเหลือ และสาม การขาดกรอบนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น (Lancaster 2007, P.123) ซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้นำไปสู่ความพยายามในการปรับปรุง-ปฏิรูป ทั้งในเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือในทศวรรษถัดมา

ทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงเวลาที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือ การประกาศใช้ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Charter) ในปี 1992 เพื่อเป็นหลักการในการกำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศ เพราะแม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้มาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ญี่ปุ่นก็ไม่เคยมีธรรมนูญ หรือ ประชญา/นโยบายการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนมาก่อน ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายการให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมาเป็นไปโดยไร้ทิศทาง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการประกาศใช้ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในทศวรรษนี้เป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ประชญา 4 ประการภายใต้ธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย หนึ่ง ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะให้บนหลัก

การหรือจุดยืนเรื่องมนุษยธรรม สอง การให้ความช่วยเหลือวางอยู่บนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศผู้ป้อนกับประเทศผู้รับ สาม การให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ สี่ การให้ความสำคัญแก่หลักการ “ช่วยเหลือตนเอง” (Self-Help) ของประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs, 1992)

ในเวลาเดียวกัน ช่วงทศวรรษนี้เป็นเวลาที่ญี่ปุ่นพยายามที่จะแสดงบทบาทของการเป็น “มหาอำนาจของการให้ความช่วยเหลือ” (Aid Superpower) (Lancaster 2007, P. 124) โดยการดำเนินบทบาทที่โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ และการแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในแอฟริกา รวมทั้งเสนอแนวคิด-แนวนโยบายใหม่ๆ เพื่อกำกับ-กำหนดทิศทางของความช่วยเหลือในระดับสากล เช่น แนวคิดเรื่อง ความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) หรือ การทูตสันติภาพ-การสร้างสันติภาพ (Peace Diplomacy-Peace Building) และประเด็นสากลอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนั้น ในทศวรรษนี้ ญี่ปุ่นยังได้พัฒนารูปแบบการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงรายสาขา (sector) อีกด้วย โดยให้ความสำคัญแก่ ประเด็น/หรือสาขาสุขภาพ สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการริเริ่มและกำหนดแนวทางเรื่อง MDGs ร่วมกับประเทศพันธมิตรอื่นๆ ในฐานะประเทศผู้ให้ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ศตวรรษใหม่

อย่างไรก็ตาม หากดูในเชิงปริมาณของความช่วยเหลือแล้ว Lancaster ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้ว่าปริมาณความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในช่วงต้น

ทศวรรษนี้จะมีปริมาณมากและสัดส่วนของความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม ปริมาณความช่วยเหลือโดยภาพรวมก็ยังต่ำกว่าประเทศผู้ให้รายอื่นมาก โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหญ่ของ OECD-DAC ในเวลาเดียวกัน ทิศทางในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นยังต่างจากประเทศผู้ให้อื่นในแง่ที่ว่า ในขณะที่ประเทศผู้ให้อื่นมุ่งเป้าของการให้ความช่วยเหลือไปที่การลดปัญหาความยากจนและคนจนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก แต่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างการเจริญเติบโต (Growth) ในระดับประเทศมากกว่า นอกจากนั้น ความช่วยเหลือจำนวนมากยังถูกให้ไปในภาคส่วนที่เป็นโครงการก่อสร้าง หรือ Hard Infrastructure มากกว่าจะถูกให้ไปในภาคส่วนที่เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือ Soft Infrastructure ซึ่งทิศทางดังกล่าวนี้แตกต่างจากทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้รายใหญ่อื่นๆ (Lancaster 2007, PP. 122-128) นอกจากนั้นเนื่องจาก ในทศวรรษนี้ญี่ปุ่นเริ่มเผชิญปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องยาวนาน ทำให้ทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงในช่วงปลายทศวรรษจากที่เคยให้ความสำคัญแก่ปริมาณความช่วยเหลือ มาเป็นการให้ความสำคัญแก่เรื่องคุณภาพของความช่วยเหลือแทน และในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 การปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจัง

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งจากสถานการณ์ในประเทศที่ประเทศเผชิญสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องยาวนาน และการลดลงของความสนับสนุนจากสาธารณชนในประเทศตอนโยบายนี้

อันเป็นผลมาจากปัญหาธรรมชาติมาภิบาลของการดำเนินนโยบาย และสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ รวมทั้งปัญหาต่างๆ อันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในหลายประเทศ บนความท้าทายดังกล่าวนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทบทวนและปรับปรุงธรรมเนียมของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาใหม่ในปี 2003 เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21 นี้ได้ รวมทั้งรักษาสถานะของประเทศให้ยังคงเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ต่อไปได้ โดยที่เนื้อหาหลักของธรรมเนียมฉบับปี 2003 ยังคงให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง “การช่วยเหลือตนเอง” (Self-Help) ของประเทศผู้รับ หากแต่ได้เพิ่มความสำคัญแก่เรื่องที่เฉพาะเจาะจงไปที่ “มนุษย์” มากขึ้น แทนที่จะเป็น “รัฐ” หรือ “ประเทศ” เพียงประการเดียว ซึ่งสิ่งนี้ทำให้ขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นขยายไปครอบคลุมเรื่อง ความเท่าเทียม เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ การเป็นหุ้นส่วน ความร่วมมือในชุมชนระหว่างประเทศ และการประยุกต์ใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ของญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs, 2003)

อย่างไรก็ตาม Tsunekawa ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่อง ทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมาว่า แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปฏิรูปนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้นและลดการแตกกระจายของการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ แต่เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็ยังคงมีหลายเป้าหมาย ซึ่งอันที่จริงแล้ว สามารถรวมเป้าหมายเหล่านั้นไว้ภายใต้แนวคิดหลัก

เรื่อง ความมั่นคงมนุษย์ ที่ญี่ปุ่นพยายามสนับสนุนได้ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ในทางปฏิบัติ จึงทำให้ปัญหาการแตกกระจายของความช่วยเหลือยังคงอยู่ และทำให้ญี่ปุ่นถูกประเมินว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีความทิศทางที่เป็นเอกภาพ (Tsunekawa 2014, P. 20)

สิบปีหลังการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแผนการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญอีกครั้งในปี 2014 เมื่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาดำเนินมาถึงปีที่ 60 โดยที่สาเหตุหลักของการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญก็เพื่อให้ธรรมนูญใหม่นี้มีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในสังคมโลก ซึ่งรวมถึงการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ในโลกของผู้ให้และรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างจากเดิม เช่น ความร่วมมือสามฝ่าย (Triangular Cooperation) เป็นต้น และในปี 2015 “ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” (Development Cooperation Charter 2015) ได้ถูกประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการกำกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น โดยที่เนื้อหาหลักของธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญแก่เรื่องการรักษาสันติภาพ การเสริมสร้างความรุ่งเรืองให้แก่สังคมโลก การสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ และการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยวางอยู่บนหลักการ “การช่วยเหลือตนเอง” (Self-Help) และการประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ของญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

จากข้อมูลที่ว่าไปข้างต้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการเชิงนโยบายของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น 3-4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ตลอดระยะเวลา 60 ปี ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา จะเห็นได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทาง รูปแบบ และวิธีการจัดการการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาโดยตลอด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นในทุกทศวรรษของ 3 ทศวรรษหลังนี้ คือ ทศวรรษ 1990 (ปี 1992) ทศวรรษ 2000 (ปี 2003) และ ทศวรรษ 2010 (ปี 2015) ประการที่สอง ประเด็นที่น่าสนใจจากประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งในประเทศ และของชุมชนระหว่างประเทศเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ ในทศวรรษที่ 1990 หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุด ประเด็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้กลายเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ และญี่ปุ่นก็ถูกคาดหวังที่จะให้แสดงบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ ดังนั้น ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 (ODA Charter 1992) จึงได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในฐานะเป็นทิศทางสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ในขณะที่ในปี 2003 ญี่ปุ่นประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และประชาคมโลกเผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ดังนั้น การพัฒนาจึงมีเป้าหมายที่ “มนุษย์” มากกว่า “รัฐ” และสิ่งนี้ได้สะท้อนออกมาในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2003 (ODA Charter 2003) และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2010 ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 (Development Cooperation Charter

2015) ก็ได้รับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ การตั้งเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) และการเกิดขึ้นหรือมีบทบาทมากขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ในโลกของผู้ให้ เช่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนแนวคิดเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในระดับสากล (Global Partnership) เพื่อการพัฒนาด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นของบริบทระหว่างประเทศ ถูกนำมาคิดในการออกแบบธรรมนูญฉบับปี 2015 และธรรมนูญฉบับนี้ก็สะท้อนภาพของบริบทใหม่ของสังคมโลกด้วย เช่น ชื่อของธรรมนูญที่เปลี่ยนจาก “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” เป็น “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ซึ่งแสดงให้เห็นถึง “ความเป็นหุ้นส่วน” ของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมากขึ้น เป็นต้น ประการที่สาม ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับและถูกกล่าวถึงมากขึ้นทั้งในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการและปรากฏในเอกสารที่เป็นธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบในการกำกับทิศทางของนโยบายด้วย และประการสุดท้าย ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่า ญีุ่ปุ่นมองเห็นนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศอื่น รวมทั้งเพื่อเป็นการยกสถานะของประเทศญี่ปุ่นให้เป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศด้วย

## 2.2 ปรัชญาและหลักการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

“ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ที่ประกาศใช้ในปี 2015 ซึ่งเป็นธรรมนูญฉบับล่าสุด กล่าวถึงปรัชญาของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่แตกต่างไปจากแนวทางเดิมที่ระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 1992 และ 2003 โดยที่ในธรรมนูญฉบับปี 2015 ได้อธิบายถึง “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ว่าหมายถึง “กิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาของภูมิภาคที่กำลังพัฒนาบนพื้นฐานของปรัชญาเรื่องการสนับสนุนรักษาสันติภาพ ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศ” (Ministry of Foreign Affairs, 2015) โดยที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักหรือตัวกระตุ้นในการระดมทรัพยากรจากหน่วยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาคเอกชน ประชาสังคม หรือองค์กรเอกชนอื่นๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการพัฒนาอันจะนำไปสู่การสร้างชุมชนระหว่างประเทศที่มีสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรือง

ในด้านนโยบายพื้นฐาน ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้ระบุถึงนโยบายพื้นฐาน 3 ประการ คือ หนึ่ง การมีส่วนร่วมสนับสนุนต่อการสร้างสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง โดยผ่านความร่วมมือที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการทหาร สอง การสนับสนุนส่งเสริมความมั่นคงแห่งมนุษย์ โดยให้ความสำคัญแก่ความร่วมมือเพื่อพัฒนาที่เป็นตัวบุคคล และการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered Approach) และสาม ความร่วมมือที่มี

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่พึ่งพิงตนเอง โดยให้ความสำคัญแก่แนวคิด และวิธีการแบบ “การช่วยเหลือตนเอง” (Self-Help) ในการพัฒนา (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

จากนโยบายพื้นฐานที่กล่าวถึงในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 นี้จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของนโยบายมีส่วนที่สืบเนื่องมาจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 และ 2003 ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นใหม่ที่เพิ่มเติมขึ้นมาด้วย ประเด็นที่เป็นลักษณะหรือเป้าหมายร่วมของทั้งสามธรรมนูญ คือ วัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือต้องเป็นไปเพื่อการสร้างและดำรงรักษาสันติภาพของโลก และความเจริญรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศ โดยที่กระบวนการของการพัฒนาจะให้ความสำคัญแก่เรื่อง การช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) นอกเหนือจาก 2 ประเด็นนี้แล้ว ธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีจุดเด่นเฉพาะตัวที่สะท้อนเป้าหมายและเงื่อนไขแวดล้อมอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ธรรมนูญฉบับเหล่านั้นถูกสร้างขึ้นมา

ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาฉบับปี 1992 นอกจากจะให้ความสำคัญแก่เรื่องการพัฒนาเพื่อสร้างสันติภาพและการพัฒนาที่เป็นการช่วยเหลือตนเองแล้ว ยังให้ความสำคัญแก่เรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม และเงื่อนไขการไม่ใช้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหาร ในขณะที่ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาฉบับปี 2003 นอกจากจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง การพัฒนาเพื่อสร้างสันติภาพ และการพัฒนาที่เป็นการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งเป็นจุดร่วมกับธรรมนูญฉบับปี 1992 และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี

2015 แล้ว ยังให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่สำคัญอีก 3 เรื่อง คือ หนึ่ง ความมั่นคงของมนุษย์ การพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาที่ส่งผลต่อมนุษย์ ในฐานะบุคคลที่ได้รับผลจากการพัฒนา สอง การใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนามาก่อน ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกระบวนการพัฒนาในประเทศผู้รับ และสาม ความร่วมมือกับตัวแสดงอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่น ประเทศผู้ให้เงิน องค์การระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เป็นต้น ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ได้รับการดำเนินการสืบเนื่องต่อมาในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 มีการระบุถึงปรัชญา หลักการ และนโยบาย ที่มีความครอบคลุมและต่อเนื่องจากทิศทางที่ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 และ 2003

จากการที่ญี่ปุ่นมีธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง 2 ฉบับ และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในปัจจุบัน โดยมีปรัชญาและหลักการบางประการที่มีความต่อเนื่องนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามที่จะกำหนดทิศทางของการให้ความช่วยเหลือของตนให้ชัดเจน และมีเป้าหมายรวมทั้งได้สร้างกรอบนโยบายเพื่อให้ทิศทางของการให้ความช่วยเหลือถูกกำกับให้ไปในทิศทางเดียวกัน มีความชัดเจน ต่อเนื่องและพยากรณ์ได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะเป็นผลดีทั้งต่อประเทศญี่ปุ่นเอง ประเทศผู้ให้รายอื่นและประเทศผู้รับด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะตอบสนองต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่า การให้ความช่วยเหลือของ

ญี่ปุ่นมีลักษณะแตกกระจาย ขาดเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน ในด้านของความ เป็นสถาบัน ความต่อเนื่องของปรัชญา และหลักการที่ปรากฏในธรรมนูญทั้งสาม ฉบับ สะท้อนความพยายามในการสร้างความเป็นสถาบันของการจัดการเรื่อง การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาว่ามีความต้องการที่จะสร้างความเป็นสถาบันที่ ชัดเจนเข้มแข็งให้แก่การดำเนินนโยบายนี้ ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรสำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นระบบและตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วในย่อหน้าก่อนหน้านี้นี้ว่า ในธรรมนูญความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015 นี้ มีประเด็นที่แตกต่างเพิ่มเติมขึ้นไปจากปรัชญา และหลักการที่เคยปรากฏในธรรมนูญความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 และ ปี 2003 เช่น แนวคิดเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งในด้านหนึ่ง อาจจะแสดง ให้เห็นว่า ญี่ปุ่นต้องการสนับสนุนความสัมพันธ์ในรูปแบบความเป็นหุ้นส่วน ระหว่างผู้ให้กับผู้รับ (Partnership Relations) มากกว่าความสัมพันธ์แบบ ผู้ให้-ผู้รับ แบบเดิม (Donor-Recipient Relations) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีผู้ตั้ง ข้อสังเกตว่า การขยายกรอบแนวคิดจากเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ไปสู่เรื่องความร่วมมือเพื่อพัฒนานั้น ทำให้จุดเน้นของนโยบายนี้เปลี่ยนจาก การให้ความสำคัญแก่เรื่อง การให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความยากจนไม่เป็นความ ร่วมมือเพื่อสร้างการเติบโต และกลุ่มเป้าหมายของผู้รับก็จะเปลี่ยนจากประเทศ ยากจน (Poor Countries) ไปเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับกลาง ซึ่งไม่ใช่ประเทศ ที่ยากจน (Non-Poor Countries) หากแต่มีปัญหาในการพัฒนาในรูปแบบอื่นๆ

เช่น การติดอยู่ในกับดักของการเป็นประเทศรายได้ระดับกลาง เป็นต้น (Yamagata, 2016) ซึ่งในแง่นี้ จะเห็นได้ว่า ปรัชญา หรือหลักการของการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีความแตกต่างไปจากเดิม และความแตกต่างนี้อาจเป็นได้ทั้งโอกาสและความท้าทายของญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายดังกล่าวในอนาคต

## 2.3 นโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้ระบุถึงนโยบายหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นว่าจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาในประเทศผู้รับ 3 ประการ คือ หนึ่ง การเติบโตอย่างมีคุณภาพ (Quality Growth) ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive) ความยั่งยืน (Sustainable) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilient) ญี่ปุ่นจะใช้เวลาได้เปรียบของตนเองในด้านความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งบทเรียนและประสบการณ์ของการพัฒนาในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุถึงการเติบโตอย่างมีคุณภาพ และลดปัญหาความยากจน ซึ่งบนเป้าหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อให้ประเทศผู้รับสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้ สอง ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือโดยมีเป้าหมายเพื่อการแบ่งปันคุณค่าสากล เช่น เสรีภาพ ประชาธิปไตย การเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยกฎหมาย เป็นต้น และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ในประเทศผู้รับ ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นในด้านการพัฒนาระบบกฎหมาย การปรับปรุงธรรมาภิบาล การพัฒนาโครงสร้าง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น และ สาม การสร้างชุมชนระหว่างประเทศที่มีความยั่งยืนและยืดหยุ่น โดยผ่านความพยายามในการจัดการปัญหาหรือความท้าทายระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด ฯลฯ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ ญี่ปุ่นจะแสดงบทบาทนำในการกล่าวถึง และการจัดการกับปัญหาและความท้าทายระดับโลกต่างๆ เหล่านี้ เช่น การสนับสนุนการสร้างสังคมที่มีระดับคาร์บอนต่ำ การสนับสนุนมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่กล่าวถึงในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งฉบับปี 1992 และ 2003 จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มีความสอดคล้องและต่อเนื่องจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งสองฉบับ กล่าวคือ นโยบายหลักในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาฉบับปี 2003 ระบุถึงประเด็นสำคัญที่เป็นทิศทางหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแก่ประเทศผู้รับ 4 ประการ คือ การลดความยากจน การสร้างความเติบโตที่ยั่งยืน การกล่าวถึงประเด็นระดับโลก และการสร้างสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อพัฒนาปี 2015 ในขณะที่ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาฉบับปี 1992 มีประเด็นนโยบายหลักที่เหมือนกับ

ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2003 และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 อยู่ 2 ประการคือ การกล่าวถึงปัญหาหรือความท้าทายระดับโลก และความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในเวลาเดียวกัน ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 ซึ่งเป็นฉบับแรกนี้ยังมีประเด็นที่สำคัญอีก 3 ประเด็น คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ งานวิจัยและความร่วมมืออื่นๆ เพื่อการปรับปรุงและกระจายเทคโนโลยี, การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน, และการปรับตัวเชิงโครงสร้าง ซึ่งประเด็นทั้งสามประการนี้เป็นประเด็นนโยบายหลักที่ถูกระบุเฉพาะในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 เท่านั้น และมีได้มีการนำมาเป็นแนวทางต่อเนื่องในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับถัดมาคือปี 2003 และในฉบับปัจจุบันด้วย

จากนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ปรากฏในธรรมนูญทั้งสามฉบับ แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นพยายามสร้างความชัดเจนและต่อเนื่องให้แก่นโยบายและยุทธศาสตร์นี้มาตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษ โดยแสดงผ่านธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงเวลา 3 ทศวรรษดังกล่าว สิ่งนี้ยังแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นสามารถที่จะสร้างความเป็นสถาบันให้แก่นโยบายนี้ได้ รวมทั้งยังทำให้นโยบายนี้มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของนโยบายของประเทศ ในภาพรวม มิใช่เป็นเพียงนโยบายที่เกิดขึ้นและหายไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น

## 2.4 แนวคิดว่าด้วยการวัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

แนวคิดว่าด้วยการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นประเด็นที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดนั้นจะเป็นไปโดยเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น และประเทศผู้รับที่เป็นพันธมิตรของญี่ปุ่นด้วย โดยจะเห็นได้จากการที่เรื่องนี้ถูกระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 และ 2003 และในปัจจุบัน เรื่องนี้ก็ยังคงถูกบรรจุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ด้วย โดยที่ประเด็นหลักของเรื่องนี้ที่ถูกระบุไว้ในธรรมนูญทั้งสามฉบับก็คือ การสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ไม้มีความทับซ้อน และมีการประสานงานและแบ่งงานกันทำกับประเทศผู้ให้อื่น เนื่องจากญี่ปุ่นมีความเชื่อว่านโยบายที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่กระบวนการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับตามมาในที่สุด

ในเวลาเดียวกัน ในด้านของการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการ ก็ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ ดังนั้น การสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศผู้รับจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกระบวนการพัฒนาและดำเนินโครงการในลักษณะที่มีความเป็นหุ้นส่วน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งโดยเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบาลญี่ปุ่นเองและเกณฑ์สากลสำหรับประเทศผู้ให้ (ที่เป็นสมาชิกของ

OECD-DAC) บนหลักการดังกล่าวนี้ แนวคิดที่ว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจึงวางอยู่บนแนวทาง 2 ประการ คือ หนึ่ง การสร้างประสิทธิภาพให้แก่นโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศญี่ปุ่น และสอง การสร้างประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา อันเป็นระดับปฏิบัติการในประเทศผู้รับ ซึ่งในที่นี้หมายถึง ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาที่จะนำไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา (Development Effectiveness) ในประเทศผู้รับ และจากแนวทางดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นได้ออกแบบหลักการที่ใช้ในการกำกับการสร้างนโยบายที่มีประสิทธิภาพและหลักการในการประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (โครงการพัฒนาต่างๆ) ดังปรากฏในเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆ เช่น ธรรมนูญความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับต่างๆ<sup>3</sup> นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005 สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับต่างๆ<sup>4</sup> และรายงานประจำปีของ JICA<sup>5</sup> เป็นต้น

3 ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลจาก ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015

4 ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลจากสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015

5 ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลจากรายงานประจำปีของ JICA ปี 2015

สำหรับหลักการในการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพที่ระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 คือหลักการสำหรับกรดำเนินการ (Implementation Principles) ซึ่งกล่าวถึงหลักการสำคัญที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ หลักการประการแรกได้แก่ การสร้างนโยบายจะใช้วิธีการที่มีลักษณะเน้นยุทธศาสตร์มากขึ้น ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ข้อ คือ หนึ่ง เนื่องจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ดังนั้น นโยบายดังกล่าวต้องตอบสนองต่อทิศทางนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในภาพรวม สนับสนุนความสัมพันธ์อันดีของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ และต้องสอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้รับด้วย สอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นโยบายที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถระดมและจัดการทรัพยากรการเงินให้อยู่ในทิศทางเดียวกันได้เพื่อลดการแตกกระจายของทรัพยากร ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนออกมาในรูปของการที่เงินให้เปล่า เงินกู้และความร่วมมือทางวิชาการถูกจัดการโดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว แทนที่จะถูกกระจายไปในหลายหน่วย และสามารถประเมินผลเพื่อประกันเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือจำเป็นต้องมีการประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (ระดับโครงการ) ทั้งนี้ นอกจากเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายแล้ว ยังเป็นการทำให้นโยบายนี้เป็นที่รับรู้ในสังคมวงกว้างด้วย หลักการประการที่สอง คือ การใช้ข้อได้เปรียบของญี่ปุ่นในเรื่องความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์ของการเป็นประเทศที่พัฒนามาก่อนในการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับ และหลักการ

ประการที่สาม คือการสร้าง หรือกำหนดนโยบายที่สะท้อนจุดยืนของญี่ปุ่น และนำเสนอดูจุดยืนนั้นเพื่อให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจ รวมทั้งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ เช่น OECD-DAC เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

นอกจากในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แล้ว หลักการเรื่องนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพยังถูกรับไว้ในนโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Medium Term Policy on Official Development Assistance) ปี 2005 อีกด้วย โดยที่เนื้อหาของหลักการในเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องของทิศทางนโยบายของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น ว่าต้องสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาและทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ (Policy Relevance) (Ministry of Foreign Affairs, 2005) ซึ่งทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับปรากฏทั้งในนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy) ที่ญี่ปุ่นโดย JICA เป็นผู้จัดทำและเอกสารเชิงนโยบายการพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับแต่ละประเทศเองด้วย

นอกเหนือจากหลักการเรื่อง นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งใช้กำกับประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดหลักการในการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขของประเทศผู้รับด้วย ซึ่งหลักการนี้ปรากฏในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ภายใต้หัวข้อ การจัดการเพื่อการดำเนินการ (Implemen-

tation Arrangement) ซึ่งมีรายละเอียด 8 ประการ คือ หนึ่ง การสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมาย และการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประเทศผู้รับ สอง การหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารในประเทศผู้รับ สาม สถานการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาทางทหารในประเทศผู้รับจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ (เพื่อหลีกเลี่ยงการสนับสนุนเรื่องดังกล่าว และดำรงรักษาสันติภาพของโลก) สี่ ความระมัดระวังของประเทศผู้รับในเรื่องผลกระทบของการพัฒนาต่อสภาพแวดล้อม ห้า การประกันเรื่องความเท่าเทียมกัน และการพิจารณาเรื่องความเปราะบางทางสังคมของประเทศผู้รับ หก การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในประเทศผู้รับ เจ็ด การป้องกันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในการดำเนินโครงการในประเทศผู้รับ และแปด การประกันความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

ไม่เพียงแต่ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 เท่านั้นที่กล่าวถึงกระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ หากประเด็นนี้ยังได้รับการระบุไว้ในเอกสารอีก 2 ฉบับ ซึ่งมีความสอดคล้องกัน นั่นคือ นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 และสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 โดยที่เอกสารทั้งสองฉบับนี้ ระบุหลักการของกระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพว่าต้องคำนึงถึงหรือดำเนินการในเรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวง

อื่นๆ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกำหนดนโยบายกับหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสำนักงาน JICA และการใช้ข้อมูลจากสำนักงานในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในประเทศผู้รับ (ODA-Task Forces) ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพของญี่ปุ่นจะพิจารณาถึงโครงสร้างและขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย การประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ ในกระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบาย และความเป็นหุ้นส่วนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย

ข้อมูลจากเอกสารทั้งสามฉบับคือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา 2015 นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 และสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่เรื่องประสิทธิภาพของนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา แม้ว่าจะจุดเน้นของเอกสารทั้งสามฉบับจะไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด กล่าวคือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 กับนโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 มีประเด็นร่วมกันคือ ความสอดคล้องของนโยบายของประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Policy Relevancy) ในขณะที่นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 กับสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 มีจุดร่วมกัน คือ การให้ความสำคัญแก่โครงสร้างการดำเนินการเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ความเป็นหุ้นส่วน และการใช้ข้อมูลจากสำนักงานในพื้นที่ของประเทศผู้รับ ดังแสดงใน

ตารางที่ 1 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการที่กล่าวถึงในเอกสารทั้งสามฉบับจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ความแตกต่างนี้ก็ไม่ได้สะท้อนความขัดแย้งในเชิงหลักการ หากมีลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนกันและกัน รวมทั้งเพิ่มเติมส่วนที่ขาดหายไป ทำให้กระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ รายงานของ OECD Development Cooperation Peer Review: Japan ปี 2014 ก็ได้ระบุว่า ญี่ปุ่นกำลังปรับปรุงและสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย อันจะมีผลให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของการพัฒนาได้ (OECD 2014)

ตารางที่ 1 หลักการเรื่องประสิทธิผลของนโยบาย

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015
<p>I หลักการสำหรับการดำเนินการ (Implementation Principles): ประเทศผู้ให้</p> <p>1. การสร้างนโยบายที่มีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์มากขึ้น</p>	<p>1. ความสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาและทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ</p>	<p>1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้าง การดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนา</p> <p>1.1 โครงสร้างการดำเนินการของรัฐบาล</p>

ตารางที่ 1 หลักการเรื่องประสิทธิภาพของนโยบาย (ต่อ)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015
<p>1.1 การตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ</p> <p>1.2 การระดมและจัดการทรัพยากรด้านการเงินให้ไปในทิศทางเดียวกัน</p> <p>1.3 การประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ</p> <p>2. การใช้ข้อได้เปรียบของญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนามาก่อนในการสนับสนุนการกำหนดนโยบาย</p> <p>3. นโยบายที่สะท้อนจุดยืนของญี่ปุ่นและทำให้ประชาคมระหว่างประเทศรับรู้และเข้าใจ</p>	<p>2. จุดยืนเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการสร้างและดำเนินนโยบาย ODA</p> <p>3. แผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่การทำงานในระดับพื้นที่</p> <p>4. สนับสนุนส่งเสริมระบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งในแก่การทำงานในระดับพื้นที่</p>	<p>1.2 ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปฏิบัติการ</p> <p>1.3 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติงานของสำนักงานตัวแทนในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ)</p> <p>2. ความพยายามในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์มากขึ้น</p> <p>2.1 การหารือกับประเทศผู้รับ</p> <p>2.2 การดำเนินกรแบบโปรแกรม (Program Approach)</p> <p>2.3 นโยบายความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy)</p>

ตารางที่ 1 หลักการเรื่องประสิทธิผลของนโยบาย (ต่อ)

<p>ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015</p>	<p>นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005</p>	<p>สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015</p>
<p>II การจัดการเพื่อดำเนินการ (Implementation Arrangement): ประเทศผู้รับ</p> <p>1. การสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมาย และการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประเทศผู้รับ</p> <p>2. การหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารในประเทศผู้รับ</p> <p>3. สถานการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาทางทหารในประเทศผู้รับจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ (เพื่อหลีกเลี่ยงการสนับสนุนเรื่องดังกล่าว และดำรงรักษาสันติภาพของโลก)</p>		<p>2.4 คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบได้ของโครงการพัฒนา (Development Project Accountability Committee)</p> <p>2.5 การขยายการประเมินผล (Enhancement of Evaluation)</p>

ตารางที่ 1 หลักการเรื่องประสิทธิผลของนโยบาย (ต่อ)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015
<p>4. ความระมัดระวังของประเทศผู้รับในเรื่องผลกระทบของการพัฒนาต่อสภาพแวดล้อม</p> <p>5. การประกันเรื่องความเท่าเทียมกันและการพิจารณาเรื่องความเปราะบางทางสังคมของประเทศผู้รับ</p> <p>6. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในประเทศผู้รับ</p> <p>7. การป้องกันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ในการดำเนินโครงการในประเทศผู้รับ</p> <p>8. การประกันความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ</p>		

ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียนจากเอกสาร 3 ฉบับ คือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005 และสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015

ในส่วนการดำเนินนโยบาย ซึ่งหมายถึง กระบวนการสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในระดับปฏิบัติการนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้กำหนดหลักการหรือเกณฑ์ในการจัดการเรื่องประสิทธิภาพเป็น 2 มิติ คือ ในภาพกว้างเชิงโครงสร้างของการสร้างโครงการ ซึ่งระบุไว้ในธรรมนูญความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับต่างๆ ซึ่งในที่นี้จะใช้ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับ ปี 2015 และการติดตามประเมินผลโครงการ ซึ่งระบุไว้ในสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งในที่นี้จะใช้สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับ ปี 2015 และรายงานประจำปีของ JICA ซึ่งในที่นี้จะใช้รายงานประจำปีของ JICA ฉบับปี 2015 โดยที่หลักการในเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการในภาพกว้างที่ระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญ 3 ประการคือ หนึ่ง การปรับปรุงสถาปัตยกรรมของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและหน่วยปฏิบัติการ สอง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นหุ้นส่วน โดยเฉพาะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน (Public-Private Partnership) หุ้นส่วนกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค-อนุภูมิภาค การประสานงานในเรื่องความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสันติภาพ หุ้นส่วนกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ และหุ้นส่วนกับภาคประชาสังคม สาม สร้างความเข้มแข็งให้แก่รากฐานของการดำเนินการ ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการสนับสนุนความเข้าใจของสาธารณชน และชุมชนระหว่างประเทศ และ การสนับสนุนการศึกษาเรื่องการพัฒนา รวมทั้ง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสนับสนุนรากฐานทางปัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

ในเวลาเดียวกัน การประเมินผลก็เป็นประเด็นที่ทั้งสรุปทบทวนว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 และรายงานประจำปีของ JICA ฉบับปี 2015 ได้กล่าวถึง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการ โดยที่วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle<sup>6</sup> เป็นวิธีที่เอกสารทั้งสองฉบับเสนอให้เป็นเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการพัฒนา นอกจากนั้น สรุปทบทวนว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 ยังได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบายอีก 3 ประการเพิ่มเติมไปจาก PDCA Cycle นั่นคือ ความสอดคล้องของนโยบาย (Policy Relevance) ความมีประสิทธิภาพของผลผลิต (Output Effectiveness) และความเหมาะสมของกระบวนการ (Process Appropriateness) ในรายงานประจำปีของ JICA ฉบับปี 2015 ก็ได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินผลอีก 2 ประการ นอกเหนือไปจาก PDCA Cycle กล่าวคือ การใช้เกณฑ์ของ OECD-DAC และการประเมินในลักษณะตัดข้ามภาคส่วนและมีความครอบคลุมมาก (Cross-sectoral and comprehensive evaluation) ข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงจุดร่วมและจุดต่างในเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการพัฒนาตามที่ระบุในเอกสารทั้งสามฉบับ

---

6 PDCA Cycle หมายถึง วงรอบของการประเมินผล โดยเริ่มจาก P คือ Plan หมายถึง การวางแผน D คือ Do หมายถึง การดำเนินโครงการ C คือ Check หมายถึง การตรวจสอบและได้รับความเห็นจากฝ่ายต่างๆ และ A คือ Action หมายถึง การนำความเห็นต่างๆ มาประมวลเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินโครงการครั้งต่อไป (Feedback)

ตารางที่ 2 หลักการเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย (การดำเนินโครงการ)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015	รายงานประจำปีของ JICA ปี 2015
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การปรับปรุงสถาปัตยกรรมของงานดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ</li> <li>2. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นหุ้นส่วน</li> <li>2.1 หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน</li> <li>2.2 หุ้นส่วนกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค-อนุภูมิภาค</li> <li>2.3 หุ้นส่วนกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ</li> <li>2.4 หุ้นส่วนกับประชาสังคม</li> <li>2.5 การประสานงานเรื่องความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสันติภาพ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle (แผนภาพ 9)</li> <li>2. หลักเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบาย               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 ความสอดคล้องของนโยบายของประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Policy Relevance)</li> <li>2.2 ความมีประสิทธิภาพของผลลัพธ์ (Output Effectiveness)</li> <li>2.3 ความเหมาะสมของกระบวนการ (Process Appropriateness)</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle (แผนภาพ 9)</li> <li>2. หลักเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบายและกระบวนการ               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 การใช้เกณฑ์ของ OECD-DAC</li> <li>2.2 การประเมินผลในลักษณะตัดข้ามภาคส่วนและมี ความครอบคลุม (Cross-Sectoral and Comprehensive evaluation)</li> </ol> </li> </ol>

ตารางที่ 2 หลักการเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย (การดำเนินโครงการ) (ต่อ)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015	รายงานประจำปีของ JICA ปี 2015
3. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่รากฐานของการดำเนินการ 3.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการสนับสนุนความเข้าใจของสาธารณชนและชุมชนระหว่างประเทศ 3.2 การสนับสนุนการศึกษาเรื่องการพัฒนา 3.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสนับสนุนรากฐานทางปัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา		

ที่มา: เรียบเรียงโดยผู้เขียนจากเอกสาร 3 ฉบับ คือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015, สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 และ รายงานประจำปีของ JICA ปี 2015

จากการที่ญี่ปุ่นมีระบบการประเมินโครงการที่ชัดเจน ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ รายงานของ OECD Development Cooperation Peer Review: Japan 2014 จึงได้ให้ความเห็นว่า ญี่ปุ่นมีระบบการประเมินผลที่สอดคล้องกับหลักการของ DAC ในเวลาเดียวกันก็มีระบบสะท้อนกลับจากการประเมิน (Feedback) ที่ดี โปร่งใส และกระจายข้อมูลไปสู่สังคมได้ (OECD 2014) ซึ่งความได้เปรียบเหล่านี้ของระบบการประเมินผลเป็นเครื่องมือที่เชื่อว่าจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา รวมทั้งประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในระยะยาวด้วย

### 3. โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ตามที่ Handmer & Dovers ได้อธิบายไว้ว่า สถาบัน หมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ กระบวนการหรือวิธีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ในสังคม สถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นกฎหมายหรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติ (Handmer & Dovers 2013) บนคำจำกัดความดังกล่าวนี้ โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ สถาบันในลักษณะที่เป็นกฎหมายที่ชัดเจน ได้แก่ ธรรมนูญต่างๆ คำประกาศนโยบาย รวมถึงระเบียบ แผนปฏิบัติการต่างๆ และสถาบันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ หากเป็นปทัสฐาน หรือแนวปฏิบัติที่ได้รับการดำเนินการมาต่อเนื่องยาวนาน ได้แก่ หลักการเรื่องการรักษาสันติภาพ และการพึ่งพิงตนเอง (Self-Help) เป็นต้น

### 3.1 ธรรมนูญ คำประกาศนโยบาย กฎระเบียบ และแผนปฏิบัติการ

ถ้าพิจารณาถึงความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ปรากฏออกมาในลักษณะที่เป็นทางการในรูปแบบของระเบียบกฎเกณฑ์แล้ว จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีโครงสร้างเชิงสถาบันในเรื่องนี้ที่ชัดเจนมาก โดยประกอบด้วยเอกสาร 5 ประเภท คือ

3.1.1 ธรรมนูญ (Charter) เป็นเอกสารหลักที่กำหนดทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศ ตามที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า ธรรมนูญฉบับแรกเริ่มขึ้นในปี 1992 เรียกว่า “ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” (ODA Charter) ซึ่งกล่าวถึง ปรัชญาพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือ หลักการของการให้ความช่วยเหลือ พื้นที่ที่เป็นเป้าหมายสำคัญของการรับความช่วยเหลือ ประเด็นหรือยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือ มาตรการสำหรับการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการสำหรับการสร้างแรงสนับสนุนและความเข้าใจในนโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และระบบการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือ (Ministry of Foreign Affairs, 1992) ธรรมนูญฉบับนี้ถูกปรับแก้ไขและประกาศใช้ต่อไปใหม่ในปี 2003 โดยมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาบางส่วน และคงเนื้อหาส่วนใหญ่ไว้กล่าวคือ ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2003 (ODA-Charter 2003) ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หมวดหลัก คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย และลำดับความสำคัญของผู้รับในเชิงภูมิภาค หมวดที่ 2 ว่าด้วย หลักการของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา หมวดที่ 3

ว่าด้วยการสร้างและดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และ หมวดที่ 4 ว่าด้วย การรายงานถึงสถานะของการดำเนินการตามธรรมนูญ (Ministry of Foreign Affairs, 2003) ประเด็นสำคัญของธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การปรับ เนื้อหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่สิ้นสุด ศตวรรษที่ 20 พร้อมกับเพิ่มเติมรายละเอียดที่ยังไม่ครบสมบูรณ์ ในธรรมนูญฉบับ เดิมให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ในปี 2015 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากการ ปรับเปลี่ยนเนื้อหาแล้ว ยังมีการเปลี่ยนชื่อของธรรมนูญอีกด้วย โดยเปลี่ยนชื่อ จาก “ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” (ODA Charter) เป็น “ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” (Development Cooperation Charter) เพื่อสะท้อนถึงแนวคิดความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนมากขึ้นระหว่างประเทศ พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับเช่น แต่เดิม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 ก็ยังมีความต่อเนื่องจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เดิมทั้งสองฉบับและมีประเด็นใหม่เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ต่างๆ ที่เปลี่ยนไป และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือด้วย โดยที่เนื้อหาหลักประกอบด้วย 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยปรัชญาของการ ให้ความช่วยเหลือ (วัตถุประสงค์ และนโยบายพื้นฐาน) หมวดที่ 2 ว่าด้วยนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ที่ได้รับความสำคัญ และหมวดที่ 3 ว่าด้วย การดำเนินนโยบาย (Ministry of Foreign Affairs 2015)

แม้ว่าในภาพรวม เนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 จะมีความต่อเนื่องจากหลักการที่เคยปรากฏในธรรมนูญความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 และ 2003 แต่เนื่องจากธรรมนูญฉบับใหม่นี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น ในธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเนื้อหา-ประเด็นใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากเนื้อหาที่มีในธรรมนูญความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 และ 2003

Okaniwa ได้อธิบายสรุปว่า ประเด็นที่มีการเพิ่มเติมเข้าไปในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 มี 4 ประการ คือ หนึ่ง หลักการเรื่องความร่วมมือที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ทางทหาร โดยที่ธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังของประเทศผู้รับได้ในกรณีที่จะมีการใช้กองกำลังเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่เรื่องทางทหารหรือความมั่นคง สอง การสนับสนุนบทบาทของตัวแสดงใหม่ๆ ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการพัฒนา เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (CSOs-NGOs) สาม การให้ความสำคัญแก่หลักการเรื่องการช่วยเหลือตนเอง เพื่อให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองในที่สุด (Self - Help Efforts) โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusiveness) ความยั่งยืน (Sustainability) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilience) และ สี่ การเพิ่มอำนาจให้ผู้หญิงและความเท่าเทียมทางเพศ (Empowerment of woman and gender equality) (Okaniwa 2015)

การเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวข้างต้นเข้าไปในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แม้ว่าจะเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง แต่ก็สร้างความกังวลใจให้แก่หลายฝ่ายในประเทศ โดยที่ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงในลักษณะของความกังวลเป็นอย่างมากก็คือ เรื่องความเชื่อมโยงระหว่างความช่วยเหลือกับความมั่นคง เนื่องจากเนื้อหาในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่เปิดโอกาสของการให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังของประเทศผู้รับได้ถ้าความช่วยเหลือจะถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่มีใช้ทางทหาร เนื้อหานี้โดยนัยแสดงถึงการเพิ่มโอกาสให้ญี่ปุ่นสามารถมีบทบาทด้านความมั่นคงผ่านการให้ความช่วยเหลือ หรือการใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการมีบทบาทด้านมั่นคง ซึ่งเรื่องนี้ถูกตั้งข้อสังเกตโดยหลายฝ่ายว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเรื่อง ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารของญี่ปุ่น อันเป็นหลักการที่ญี่ปุ่นยึดถือมาอย่างยาวนาน ในเวลาเดียวกันก็เป็นการตั้งคำถามต่อแก่นหลักของหลักการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาด้วยว่า เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของ “การพัฒนา” ในประเทศผู้รับมากน้อยเท่าใด (Takayanagi 2015; Dugay 2015; Matsuoka 2016) นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความมั่นคงแล้ว ยังมีประเด็นที่สร้างความกังวลใจโดยเฉพาะต่อภาคประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอีก 2-3 ประการคือ หนึ่ง เรื่องการใช้ความช่วยเหลือเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นเอง ซึ่งถูกกล่าวถึงในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ทำให้เกิดความกังวลว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน ญี่ปุ่นมากกว่าการพัฒนาในประเทศผู้รับ สอง การให้ความสำคัญแก่เรื่องการเจริญ

เติบโต (Growth) แม้ว่าจะเป็นการเติบโตที่มีคุณภาพ (Quality Growth) ที่เน้นเรื่องการเติบโตแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมโดยไม่ได้ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive Growth) ความยั่งยืน (Sustainability) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilience) แต่การเน้นที่การเจริญเติบโตมาก ทำให้มิติเรื่องการลดความยากจน (Poverty Reduction) ถูกลดความสำคัญลง ซึ่งทำให้หลายฝ่ายตั้งคำถามว่า เป้าหมายของการพัฒนาควรจะอยู่ที่ใดระหว่างการเน้นการเติบโต หรือการลดความยากจน และความช่วยเหลือของญี่ปุ่นควรเน้นไปที่เรื่องใด และสาม บทบาทของภาคประชาสังคมและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งแม้ว่าในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 จะได้กล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงนี้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีข้อสงสัยว่า ตัวแสดงนี้จะสามารถมีบทบาทได้จริงมากน้อยเท่าใด トラバเท่าที่กระบวนการกำหนดนโยบายยังอยู่ในมือของหน่วยราชการ และภาคประชาสังคมได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่าเป็นผู้ริเริ่มหรือกำหนดนโยบาย (Takayanaki 2015; Matsuoka 2016) อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับนี้เพิ่มถูกใช้ได้เพียง 2 ปี ดังนั้น จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องดูกันต่อไปถึงเรื่องประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของธรรมนูญฉบับนี้

### 3.1.2 นโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Medium Term Policy on Official Development Assistance-ODA)

เนื่องจาก ธรรมนูญซึ่งเป็นเอกสารหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา มีลักษณะกว้าง ครอบคลุม และมุ่งผลระยะยาว ดังนั้น ในระดับปฏิบัติการ เพื่อการมองเห็นและกำหนดเป้าหมายที่สามารถบรรลุ

ได้ในแต่ละช่วงเวลา “นโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” จึงเป็นเรื่องจำเป็น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรกในปี 1999 และปรับปรุงใหม่ในปี 2005 และได้ใช้เอกสารฉบับนี้มาจนถึงปัจจุบัน

เนื้อหาหลักของนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 จะมีความสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกับธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2003 และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 โดยที่เนื้อหาหลัก ประกอบด้วย 4 หมวด กล่าวคือ หมวดที่ 1 เป็นบทนำ ซึ่งอธิบายถึง การริเริ่มและปรับปรุงเอกสารนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานี้ หมวดที่ 2 ว่าด้วย แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Regarding the Perspective of “Human Security”) ซึ่งอธิบายถึงจุดยืนของญี่ปุ่นเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างเสริมความมั่นคงของมนุษย์ หมวดที่ 3 ว่าด้วย ประเด็นที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ หนึ่ง การลดความยากจน สอง การเติบโตอย่างยั่งยืน สาม ปัญหาระดับโลก และสี่ การสร้างสันติภาพ และหมวดที่ 4 ว่าด้วยมาตรการในการประกันประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการ 3 ประการ คือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการสร้างและดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือ สอง แผนการที่เป็นรูปธรรมสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติการในระดับพื้นที่ และสาม ระบบสนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (Ministry of Foreign Affairs 2005)

### 3.1.3 นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy)

นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ เป็นเอกสารที่ระบุถึงนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศผู้รับรายประเทศ เพื่อที่จะขยายคุณค่าทางยุทธศาสตร์ เพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น โดยที่ในกระบวนการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะทำงานรายประเทศซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสถานทูตในประเทศนั้น และเจ้าหน้าที่ของ JICA ในประเทศนั้นจะได้รับการรับฟังและพิจารณา เนื้อหาของเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศโดยทั่วไปประกอบด้วย 4 ส่วนคือ หนึ่ง ความสอดคล้องของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ (ความต้องการ/นโยบายของประเทศผู้รับ) สอง นโยบายพื้นฐานของความช่วยเหลือ สาม พื้นที่/ภาคส่วนที่ได้รับความสำคัญ และ สี่ ประเด็นที่ต้องได้รับการพิจารณา<sup>7</sup> อาจกล่าวได้ว่า เอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับเนื่องจากการเป็นกรอบการให้ความช่วยเหลือรายประเทศที่สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศผู้รับที่มีความแตกต่างกัน แทนที่จะเป็นนโยบายร่วมสำหรับทุกประเทศเหมือนกันหมด

7 [www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline\\_cap.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline_cap.html)

### 3.1.4 แผนปฏิบัติการหมุนเวียน (Rolling Plan)

แผนปฏิบัติการหมุนเวียนนี้เป็นเอกสารแนบท้ายของนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบความช่วยเหลือของญี่ปุ่นให้ตรงกับความต้องการของประเทศผู้รับรายประเทศ ในลักษณะที่ให้ภาพรวมของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศนั้นๆ พร้อมด้วยรายการ โครงการแต่ละโครงการจำแนกตามพื้นที่/ภาคส่วนที่ได้รับความสำคัญ ประเด็นการ发展和โปรแกรมการพัฒนา แผนปฏิบัติการที่หมุนเวียนนี้จะได้รับการปรับปรุงทุกปี และมีการแบ่งปันข้อมูลเหล่านี้ให้ประเทศผู้รับ และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงการพยากรณ์ได้ของความช่วยเหลือ<sup>8</sup>

### 3.1.5 นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วน (Sectoral Development Policy)

นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วนเป็นเอกสารที่ระบุถึงประเด็นการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ โดยที่นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หนึ่ง ประเด็นที่การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นให้ความสำคัญ (Japan' ODA priority issues) ประกอบด้วย การลดความยากจน (การศึกษา, อณามัยและประชากร, น้ำและสุขอนามัย, การเกษตรและการพัฒนาชนบท) การเติบโตอย่างยั่งยืน (โครงสร้างพื้นฐาน, สารสนเทศ) ประเด็นระดับโลก/สากล (สิ่งแวดล้อม พลังงาน การลดผลกระทบจากภัยพิบัติ) และ การสร้างสันติภาพ

8 [www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline\\_cap.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline_cap.html)

(ความขัดแย้งและการพัฒนา) และสอง นโยบายพื้นฐานที่ตัดข้ามภาคส่วน ได้แก่ ธรรมนูญสากล ความมั่นคงของมนุษย์ และความเท่าเทียมทางเพศ โดยที่ในแต่ละภาคส่วนก็จะมีเอกสารที่ใช้เป็นกรอบ/แนวทางในการกำกับให้การให้ความช่วยเหลืออีก เช่น ในเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศมีเอกสารเรื่อง “Gender and Development-GAD Initiative 2005” หรือในเรื่องอนามัย ก็มีเอกสารเรื่อง “Health and Development Initiative 2005” หรือ ในด้านการศึกษา ก็มีเอกสารเรื่อง “Basic Education for Growth Initiative 2002” และ เอกสารเรื่อง “Educational Assistance to Low-Income Countries 2002” เป็นต้น<sup>9</sup>

### 3.2 ปทัสฐานหรือแนวปฏิบัติ

เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มา ยาวนาน ดังนั้น จึงมีแบบแผนหรือแนวปฏิบัติในการเป็นผู้ให้ที่ใช้กำกับ กระบวนการทำงานของตนเองมาก่อนการมีธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนาและนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ข้อมูลจาก Diplomatic Blue Book ซึ่งเป็นเอกสารที่บันทึกนโยบายต่างประเทศ ของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีทิศทางและแนวปฏิบัติ ที่ชัดเจนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 โดยที่ในทศวรรษดังกล่าวนี้ ปทัสฐานหลักของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก็คือการแก้ปัญหาความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ ซึ่งโดยเนื้อหาก็คือการให้ความ ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนา หรือยากจนนั่นเอง

---

9 [www.mofa.go.jp/policy/sector/figures.html.#1](http://www.mofa.go.jp/policy/sector/figures.html.#1)

ในทศวรรษที่ 1980 ขณะที่ญี่ปุ่นมีนโยบายขยายขอบเขตและเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้น ญี่ปุ่นก็ได้ปรับเปลี่ยนปทัสฐานของการให้ความช่วยเหลือใหม่ โดยหันมาให้ความสำคัญแก่เรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่โดยเนื้อหาหลักแล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้ก็ยังคงแนวทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไว้ จนกระทั่งสงครามเย็นสิ้นสุด แนวปฏิบัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากับการส่งเสริมสันติภาพ จึงถูกผนวกรวมให้เป็นปทัสฐานใหม่ของการให้ความช่วยเหลือ และปทัสฐานดังกล่าวนี้ก็ถูกรักษาไว้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งยังถูกทำให้มีความเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น โดยการบรรจุเรื่องนี้ไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ฉบับแรกในปี 1992 เป็นต้นมา ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าปทัสฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นคือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้นจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือเป็นไปเพื่อสันติภาพของโลก/ชุมชนระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากเรื่องการรักษาสันติภาพแล้ว ญี่ปุ่นยังมีปทัสฐานที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาอีก 3-4 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ แนวคิดเรื่อง การพึ่งพาตนเอง (Self-Help) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น กล่าวคือ ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในที่สุดแล้ว ต้องทำให้ประเทศผู้รับสามารถพึ่งพาตนเองได้และยุติการเป็นผู้รับความช่วยเหลือในที่สุด โดยที่หลักการการพึ่งพาตนเองนี้นอกจากจะถูกใช้เป็นหลักการในการกำกับทิศทางการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นปทัสฐานแล้ว ในระยะหลัง

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ยังได้ถูกทำให้มีความเป็นสถาบันในรูปแบบ เอกสารด้วย โดยได้มีการระบุถึงเรื่องนี้ไว้ในธรรมนูญทั้งสามฉบับ ประการที่สอง คือ การใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของญี่ปุ่นในการสนับสนุน การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาและยากจนต่างๆ ด้วความที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโดยการก้าวจาก ประเทศที่ยากจนและแพ้สงครามมาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีขนาดทาง เศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลกในปัจจุบัน ทำให้ญี่ปุ่นเชื่อมั่นว่าประสบการณ์ ในการพัฒนาของตน ร่วมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ญี่ปุ่นมีอยู่ในขณะนี้ สามารถเป็นบทเรียนและความรู้ที่จะช่วยประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ได้ และปทัสฐาน หรือแนวปฏิบัติข้อนี้ก็ได้รับการระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย ประการที่สาม คือ การคิดถึงผู้รับเป็น ศูนย์กลางของการสร้างนโยบายและโครงการพัฒนา (Recipient Centrality) ซึ่ง หมายความว่า ญี่ปุ่นจะคำนึงถึงความต้องการการพัฒนาและความช่วยเหลือจาก มุมมองของประเทศผู้รับเป็นหลัก แม้ว่าประเด็นนี้จะไม่ได้รับการระบุไว้อย่างเป็น ทางการและตรงไปตรงมาในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหรือในเอกสารอื่นๆ แต่วิธีปฏิบัติของญี่ปุ่น ที่แสดงออกผ่านประเด็นเรื่องความสอดคล้องของนโยบายระหว่างประเทศผู้ให้ และผู้รับ นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ รวมทั้งการให้ความสำคัญ แก่ข้อมูล/ความเห็นจากสำนักงานในระดับพื้นที่ในประเทศผู้รับความช่วยเหลือก็ แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีปทัสฐานในเรื่องดังกล่าว และประการสุดท้าย คือ การ

รักษาและปฏิบัติตามปทัสฐานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยผ่านการยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่ชุมชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศผู้ให้กำหนดขึ้น ซึ่งแบบแผนข้อกำหนดและปทัสฐานที่ชุมชนระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศผู้ให้ ให้ความสำคัญก็คือ เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) ความเป็นหุ้นส่วนในระดับโลก (Global Partnership) และการส่งเสริมการพัฒนาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (MDGs) และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) เน้นอนว่า การเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องดำเนินการตามข้อตกลงและปทัสฐานระหว่างประเทศเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ญี่ปุ่นเองก็มีบทบาทไม่ใช่เพียงแค่นั้น ผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือแบบแผนดังกล่าวเท่านั้น หากยังเป็นประเทศที่มีส่วนในการริเริ่มและกำหนดแนวทางเหล่านั้นด้วย โดยผ่านการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การประชุมระดับสูง (High Level Forum-HLF) หรือการประชุมร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ หรือ ธนาคารโลก เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนความเป็นสถาบันของปทัสฐานเหล่านั้น ญี่ปุ่นยังได้นำปทัสฐานเหล่านั้นเข้ามาสอดแทรกในนโยบายต่างประเทศของตนเองอีกด้วย รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระหว่างประเทศในสถาบันการศึกษา (มหาวิทยาลัย/ศูนย์วิจัย) เพื่อสร้างและส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ดังปรากฏในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา 2015 ด้วย (Ministry of Foreign Affairs 2015)

จากโครงสร้างเชิงสถาบันของญี่ปุ่นในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในรูปแบบกฎระเบียบ และปทัสฐานแนวปฏิบัติต่างๆ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนลักษณะของการผสมผสานความเป็นเอกลักษณ์หรือแนวทางของญี่ปุ่นกับหลักการเรื่องปทัสฐานในระดับสากลเข้าด้วยกัน และกลายมาเป็นหลักการ แบบแผน หรือปทัสฐานที่ญี่ปุ่นยอมรับและนำมาใช้ปฏิบัติ นอกจากนั้น ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันของญี่ปุ่นก็คือ โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะทางการ เช่น ธรรมนูญ กฎระเบียบ จะได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ของโลกและของญี่ปุ่นเองด้วย ในขณะที่โครงสร้างสถาบันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ อันได้แก่ ปทัสฐานทางสังคม ความเชื่อ แบบแผนปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ เช่น แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อสันติภาพ หลักการการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) และอื่นๆ เป็นหลักการที่ได้รับการดำรงรักษาและสืบเนื่องมาตลอดเวลานับตั้งแต่ญี่ปุ่นเริ่มให้ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา ความต่อเนื่องในเชิงโครงสร้างดังกล่าวประกอบกับความสามารถในการยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ญี่ปุ่นสามารถคงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามาได้จนกระทั่งถึงขณะนี้ ซึ่งรายงานการประเมินผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ดำเนินการโดย OECD-DAC (OECD Development Cooperation Peer Review: Japan) ในปี 2014 ก็ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในฐานะเป็นจุดแข็งหรือความสำเร็จของญี่ปุ่นด้วย (OECD 2014)

#### 4. โครงสร้างและการจัดการองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ด้วยความที่เป็นประเทศผู้ให้มายาวนาน ญี่ปุ่นจึงมีการพัฒนาโครงสร้างองค์กรทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้นมาอย่างชัดเจน ทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงการทำงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้อยู่หลายครั้งตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา และเนื่องจากนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ โครงสร้างองค์กรของการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับองค์กรการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นับตั้งแต่แรกที่มีการดำเนินการในเรื่องนี้

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ข้อมูลจาก Diplomatic Blue Book ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ถูกกล่าวถึงในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์แบบเหนือ-ใต้ (North-South Relations) ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้สะท้อนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้น ที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีลักษณะแบ่งขั้วและฝ่ายมากกว่าจะมองในประเด็นเรื่อง การพัฒนาระหว่างประเทศแบบองค์รวม ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเด็นเรื่อง ความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ มาเป็นเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic cooperation) ซึ่งหมายความว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนความร่วมมือ

ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ ซึ่งนโยบายและทิศทางดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน (Diplomatic Blue Book 1971-1980; Takashima 2015) นอกจากนั้น เมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาระดับโลก เช่น การลดความยากจน การจัดการภัยพิบัติ หรือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรักษาสันติภาพ เป็นต้น (Diplomatic Blue Book 2009; White Paper 2009-2015) บนความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนากับนโยบายต่างประเทศโดยรวมของญี่ปุ่น การกำหนดนโยบายและปฏิบัติการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาจึงถูกกำหนดและดำเนินการโดย กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่สัมพันธ์กับกระทรวงนี้อย่างใกล้ชิด นั่นคือ Japan International Cooperation Agency (JICA)

#### 4.1 โครงสร้างองค์กรการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นกระทรวงการต่างประเทศจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ก่อนการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศและการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาที่เริ่มในปี 2006 มีหน่วยงานหลายหน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนี้ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวง

เศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น จากการทำหน้าที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือ โดยขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้นโยบายมีความซ้ำซ้อนและในบางครั้งเกิดความขัดแย้ง ถ้าหน่วยงานเหล่านั้นมีทิศทางนโยบายที่ไม่ตรงกัน (Orr. Jr. 1990)

อันที่จริง เรื่องการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ ถูกกล่าวถึงมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เมื่อนาย Koizumi เป็นนายกรัฐมนตรีและมีนโยบายปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและเรื่องอื้อฉาวต่างๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งการที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นถูกตั้งคำถามในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากสาธารณชนในประเทศญี่ปุ่นเอง ทำให้มีแรงผลักดันที่นำไปสู่การปฏิรูปในปี 2006 (ศิริพร 2010)

ในปี 2006 The Study Group on Overseas Economic Cooperation ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ The Chief Cabinet Secretariat ให้ทำหน้าที่ศึกษาการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผลของการศึกษาของคณะกรรมการนี้ที่ปรากฏในรายงานการศึกษาได้นำไปสู่การจัดตั้ง The Overseas Economic Cooperation Council (OECC) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ โดยที่ OECC มีเป้าหมายเพื่อถกเถียงหารือในประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบอื่นๆ ในลักษณะที่ทันต่อเหตุการณ์และมีความสำคัญเพื่อให้ยุทธศาสตร์ความ

ร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสาร แสดงให้เห็นว่า Council ได้มีการประชุมกันเพื่อทำภารกิจดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ถูกก่อตั้งในปี 2006 ไปจนถึงปี 2009 จากนั้นก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานนี้อีกเลย<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ OECC ยังมีบทบาทอยู่นั้น OECC ได้เสนอข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดการที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การจัดตั้ง The International Cooperation Planning Headquarter (ICPH) ขึ้นภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของนโยบายและการแตกกระจายของความช่วยเหลือ โดยมีความพยายามในการสร้างความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Coherent Aid Policy) และให้มีความสอดคล้องไปกับยุทธศาสตร์พื้นฐานของความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลที่กำหนดโดย OECC ด้วย ซึ่งในการทำงานของ ICPH นี้จะรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศและกรมที่ดูแลภูมิภาคต่างๆ ภายในกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือด้วย (White Paper 2007; Diplomatic Book 2008; ศิริพร 2010)

ต่อมาในปี 2010 เมื่อกระทรวงการต่างประเทศทำการทบทวนและประเมินผลการปฏิรูปลโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรายงานชื่อ “ODA Review Final Report 2010: Enhancing Enlightened National Interest:

---

10 [www.japan.kantei.go.jp/policy/index/kaigai/kaisai\\_e.html](http://www.japan.kantei.go.jp/policy/index/kaigai/kaisai_e.html)

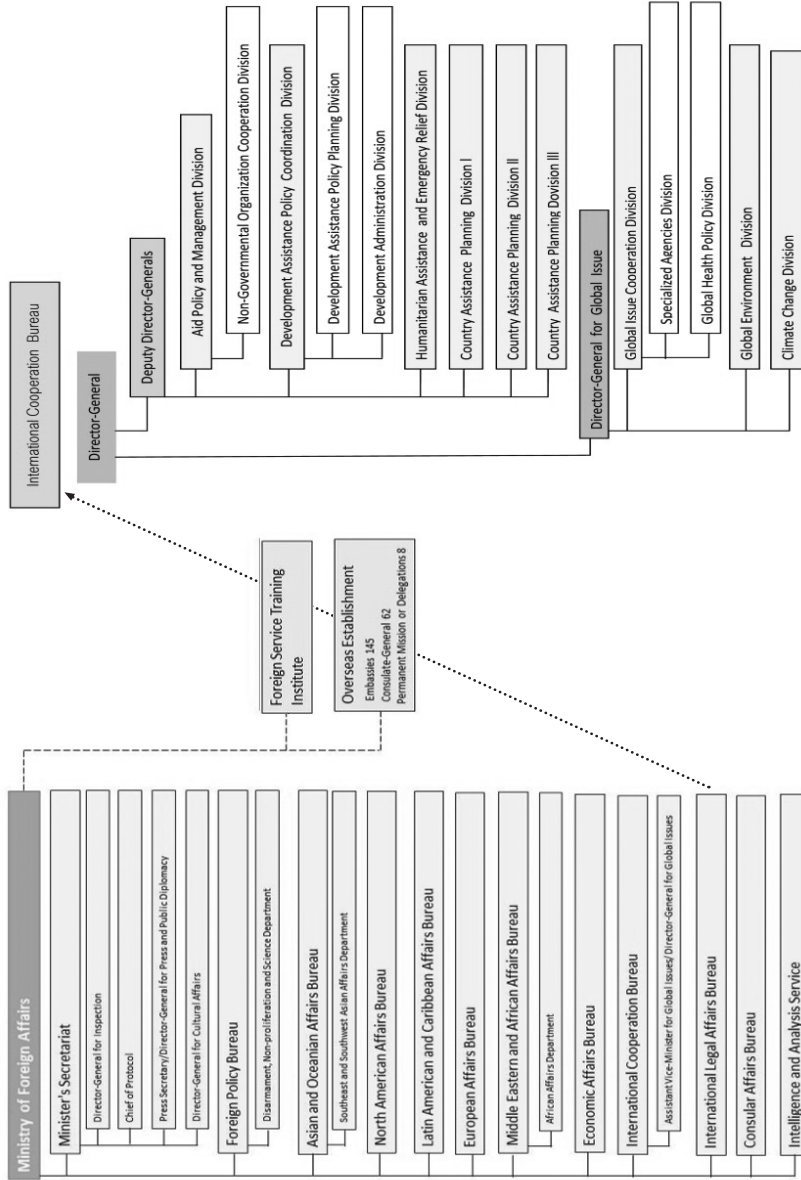
Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity” ยังได้มีการกล่าวถึงและสนับสนุนบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และ ICPH ให้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันมากขึ้นในฐานะผู้นำและผู้ประสานงานการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา<sup>11</sup>

การเปลี่ยนแปลงในเชิงองค์การกำหนดนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง อันเป็นผลมาจากความพยายามในการปฏิรูปนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA Reform) ก็คือ การปรับเปลี่ยนหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศในปี 2006 โดยที่สำนักงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Bureau) ได้ถูกนำไปรวมกับกองประเด็นระดับโลก (The Global Issues Department) และส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือหลายฝ่าย (Divisions related with Multilateral) แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Bureau) โดยสำนักงานใหม่นี้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ทั้งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอย่างเป็นระบบ มีการประสานงาน มีลักษณะในเชิงยุทธศาสตร์ และมีความทับซ้อนน้อย เพื่อให้ได้นโยบายที่มีประสิทธิภาพ (White Paper 2007; Diplomatic Blue Book 2008; ศิริพร 2010) ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวของกระทรวงการต่างประเทศยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน แผนภาพ 1 แสดงรายละเอียดของโครงสร้างองค์กรดังกล่าวข้างต้น

---

11 [www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006\\_report.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf)

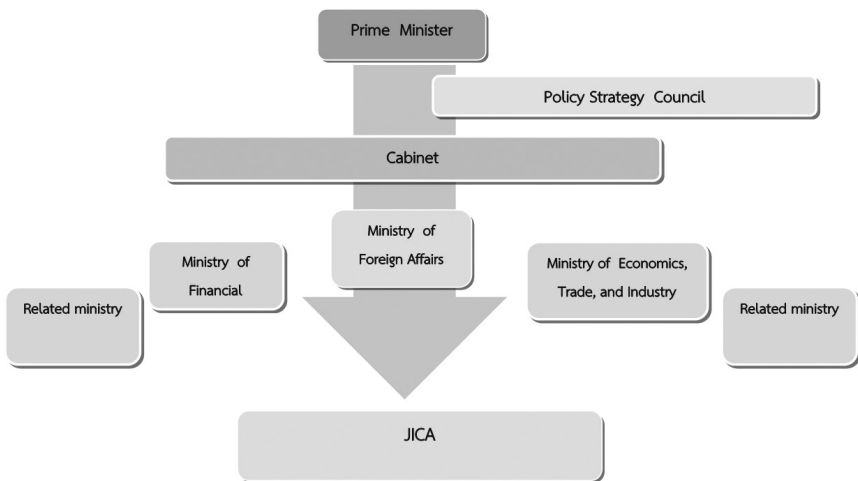
# แผนภาพ 1 โครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศ



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015). "Japan's ODA and the demarcation of roles and responsibility between MOFA, JICA and other players". เอกสารการนำเสนอในการประชุมTICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan's International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015

อาจกล่าวได้ว่า หลังการปฏิรูปในทศวรรษ 2000 แล้ว โครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีความชัดเจนมากขึ้น และมีการประสานงานกันมากขึ้นโดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำ ดังแสดงใน แผนภาพ 2 ในเวลาเดียวกัน ภายในกระทรวงการต่างประเทศเอง โครงสร้างของกระทรวงที่ปรับใหม่ก็มีความชัดเจนและให้ความสำคัญแก่การกำหนดนโยบายเรื่องการให้ความช่วยเหลือ/ความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบมากขึ้นดังที่อธิบายไปแล้ว

แผนภาพ 2 โครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) “ Japan’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan’ s International Cooperation –JICA Model, 17 September 2015

อย่างไรก็ตาม เอกสารการประเมินของ OECD-DAC 2 ฉบับ คือ Japan: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2010 และ OECD Development Cooperation Peer Review: Japan 2014 ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีความสอดคล้องกันมากขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ (ผู้ให้-ผู้รับ) แต่โครงสร้างนี้ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา-ปรับปรุงอีก เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ตัวแสดงใหม่ในโลกของผู้ให้ หรือวิธีการใหม่ๆ ในกระบวนการระดมทรัพยากรและการส่งผ่านความช่วยเหลือไปยังผู้รับสุดท้าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล เป็นต้น (OECD 2010, 2014)

#### 4.2 โครงสร้างองค์กรการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (องค์กรปฏิบัติการ-ดำเนินโครงการพัฒนา)

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีของปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งและปรับเปลี่ยนองค์กรที่ดำเนินการในเรื่องนี้มาหลายองค์กรและหลายครั้ง ในปัจจุบันโดยเฉพาะหลังปี 2008 เป็นที่ทราบกันดีว่า JICA เป็นองค์กรปฏิบัติการองค์กรเดียวสำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ซึ่งทำให้หลายคนอาจจะเข้าใจว่า JICA ถูกตั้งมาพร้อมกับการมีนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น แต่อันที่จริงแล้ว ในอดีตมีองค์กรอื่นหลายองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่นี้ก่อนที่ JICA จะถูกตั้งขึ้นในปี 1974

นับเป็นเวลาถึง 20 ปี หลังจากที่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรกในปี 1954 โดยผ่านการเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบ (1954) และการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในเอเชียที่ถูกญี่ปุ่นรุกรานในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

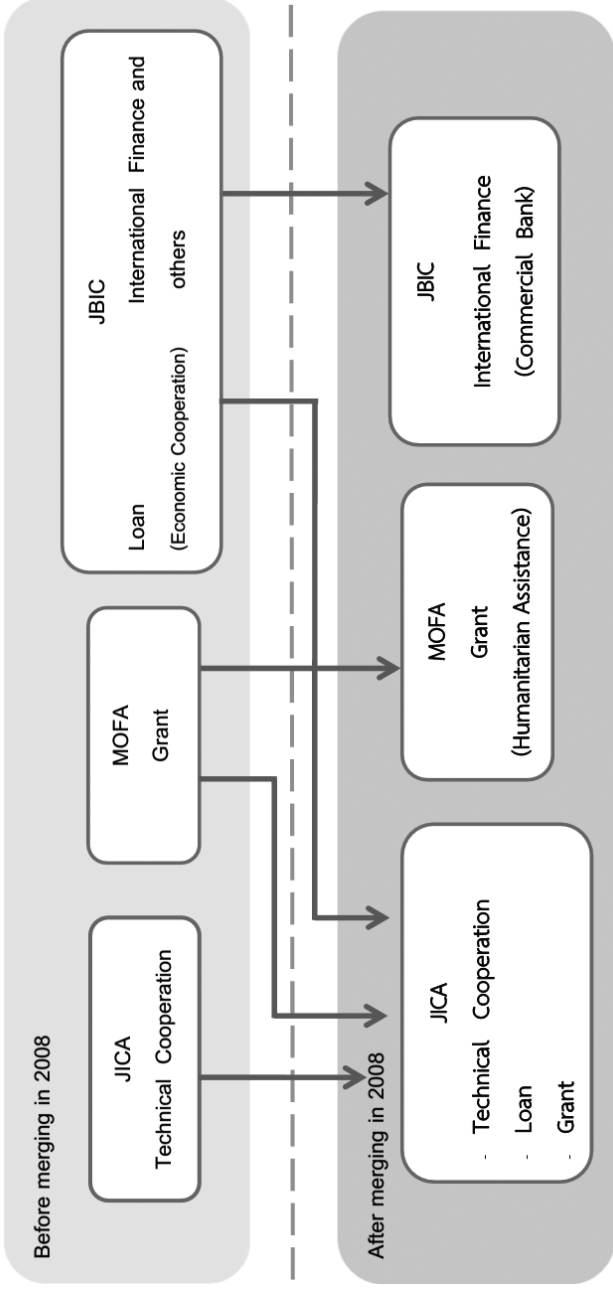
นับตั้งแต่ญี่ปุ่นเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบและเริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในปี 1954 มาจนถึงปี 1961 ที่กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation Fund-OECF) ถูกตั้งขึ้น ผู้วิจัยยังไม่สามารถสืบค้นเอกสารยืนยันได้ว่า การดำเนินการเรื่องการให้ความช่วยเหลือถูกจัดการโดยองค์กรใดอย่างชัดเจน แต่เป็นที่เข้าใจว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ถูกจัดการโดยกระทรวงการต่างประเทศ และอาจรวมถึงกระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของญี่ปุ่น (Japan Export Import Bank-JEXIM Bank) ด้วยในฐานะองค์กรทางการเงิน ในปี 1961 กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (OECF) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยแยกออกมาจาก EXIM Bank และได้ดำเนินการให้เงินกู้ (Yen Loan) เป็นครั้งแรกในปี 1966 แต่ในช่วงระหว่างปี 1961-1966 ก่อนที่ญี่ปุ่นจะให้เงินกู้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยงานความร่วมมือทางวิชาการโพ้นทะเล (Overseas Technical Cooperation Agency-OTCA) ขึ้น เพื่อจัดการฝึกอบรม-ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา และในปี 1965 ก็ได้จัดตั้ง ความร่วมมือด้านอาสาสมัครโพ้นทะเลของญี่ปุ่น (Japan Overseas Cooperation Volunteers-JOCV) ขึ้นเพื่อส่งอาสาสมัครไปปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศกำลัง

พัฒนา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจนกระทั่งสิ้นสุดทศวรรษที่ 1960 ญี่ปุ่นได้พัฒนา  
โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้นมาหลายองค์กร  
โดยแยกตามรูปแบบหรือประเภทของความช่วยเหลือ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ถูกคง  
ไว้จนถึงทศวรรษที่ 1970 และในปี 1974 JICA จึงถูกจัดตั้งขึ้น และงานด้านฝึก  
อบรมและการส่งอาสาสมัครได้กลายเป็นภารกิจหลักของ JICA มานับตั้งแต่นั้น  
จนกระทั่งถึงปัจจุบัน<sup>12</sup> ในขณะที่การให้เงินให้เปล่า (Grant Aid) ยังได้รับการ  
ดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศ ดังแสดงในแผนภาพ 3

---

12 [www.jica.go.jp/english/about/history/index/html](http://www.jica.go.jp/english/about/history/index/html)

แผนภาพ 3 เปรียบเทียบโครงสร้างองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก่อนและหลังการปฏิรูปในปี 2008



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) “Japan’s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan’s International Cooperation – JICA Model, 17 September, 2015

ในด้านเงินกู้ OECF ได้ทำหน้าที่ในการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาร่วมกับ JEXIM Bank จนกระทั่งถึงปี 1999 OECF กับ JEXIM Bank จึงถูกนำมารวมกันกลายเป็นหน่วยงานใหม่คือ ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation-JBIC) ทำหน้าที่ในการให้เงินกู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ทำให้นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นมีโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจน 3 องค์กร คือ กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า JICA ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการ รวมทั้งอาสาสมัคร และ JBIC ทำหน้าที่ให้เงินกู้แก่โครงการการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับ แม้ว่าการแบ่งงานกันทำระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ JICA และ JBIC จะมีความชัดเจนโดยวางอยู่บนรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีองค์กรผู้ให้จำนวนมากที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่แตกต่างกันและในบางครั้งขาดการประสานงานกันนำไปสู่สถานการณ์ของการแตกกระจายของความช่วยเหลือ (Aid Fragmentation) และการขาดทิศทางการร่วมของการให้ความช่วยเหลือที่จะสนับสนุนส่งเสริมกันและกัน อันนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือตามมา ปัญหาดังกล่าวนี้ผลักดันให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนโครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือใหม่ และปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือในระยะเวลาต่อมา

การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2008 เมื่อ JICA กับบางส่วนของ JBIC ถูกนำมารวมกันกลายเป็น New JICA โดยผ่านกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับคือ กฎหมายว่าด้วยการปรับเปลี่ยนองค์กร JICA และ กฎหมายว่าด้วยการปรับเปลี่ยนองค์กร JBIC ในปี 2006 (The Law for Partial Amendment to the JICA และ The Law for Partial Amendment to the JBIC) โดยที่ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปนี้ไม่ได้อยู่ที่เพียงการนำเอาองค์กรมารวมกันเท่านั้น หากแต่เป็นการรวมภาระหน้าที่ของการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ไว้ในองค์กรเดียวกันด้วยเพื่อให้การให้ความช่วยเหลือมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น (ศิริพร 2010; White Paper 2006, 2007, 2008; Diplomatic Blue Book 2009) ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดประสานงานและการแตกกระจายของความช่วยเหลือ นอกจากนี้ “New JICA” ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ นอกจากจะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแล้ว ยังทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยประเด็นสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือด้วย โดยมี JICA Research Institute (JICA RI) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่พร้อมกับ New JICA ในปี 2008 เป็นหน่วยดำเนินการ<sup>13</sup>

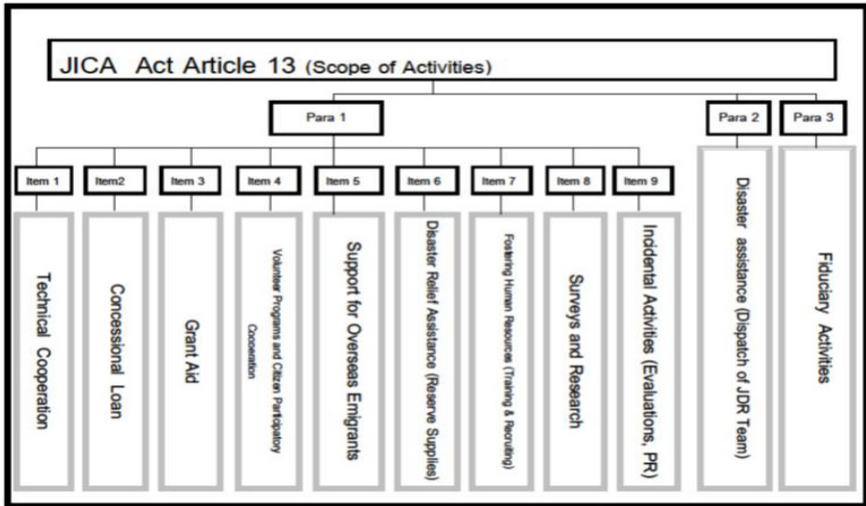
ผลของการควบรวมองค์กรและอำนาจหน้าที่ทำให้ New JICA กลายเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการที่มีขอบเขตการทำงานกว้างขวางขึ้นมาก โดยที่ประการแรก ในด้านการให้ความช่วยเหลือ New JICA ได้ควบรวมการให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 ประเภท คือ การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ที่เคยอยู่

---

13 [www.jica.go.jp/english/about/organization/index.html](http://www.jica.go.jp/english/about/organization/index.html)

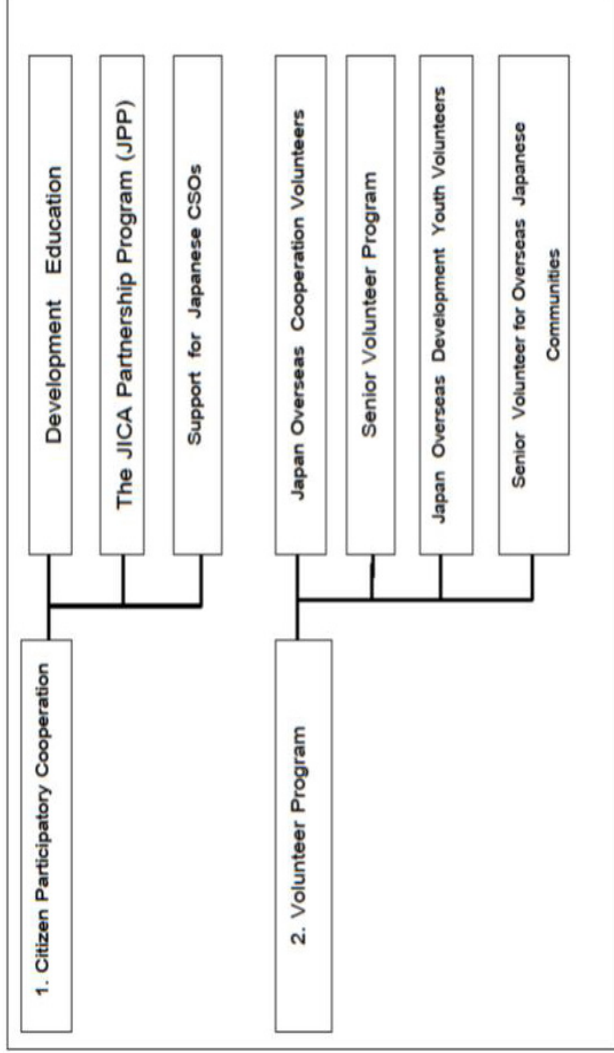
ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Yen Loan) ที่เคยอยู่ภายใต้การจัดการของ JBIC และการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดำเนินการของ JICA เดิมเข้าด้วยกัน ทำให้สามารถควบคุมทิศทางการให้ความช่วยเหลือได้มากขึ้น สามารถสร้างและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโปรแกรมได้มากขึ้น แทนที่จะเป็นแบบรายโครงการที่ไม่สอดคล้องกันเช่นแต่เดิม ดังแสดงในแผนภาพที่ 3 ประการที่สอง นอกจากจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในทั้งสามรูปแบบแล้ว New JICA ยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย เช่น การส่งอาสาสมัคร การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (จากเหตุการณ์ภัยพิบัติ) เป็นต้น รายละเอียดแสดงในแผนภาพ 4 และ 5 และประการสุดท้าย ผลของการควรวรวม JICA กับ JBIC ในปี 2008 และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA Reform) ในปี 2006 ทำให้เกิดการแบ่งงานและความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนมากขึ้นระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงการต่างประเทศ กับองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ คือ JICA และรวมถึงวิธีการให้ความช่วยเหลือด้วย โดยที่การให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าถูกย้ายมาดำเนินการโดย JICA และกระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าในขอบเขตที่จำกัด เฉพาะในกรณีฉุกเฉิน หรือเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทูตเท่านั้น รายละเอียดดังแสดงในแผนภาพ 6

แผนภาพ 4 ขอบเขตการทำงานของ JICA



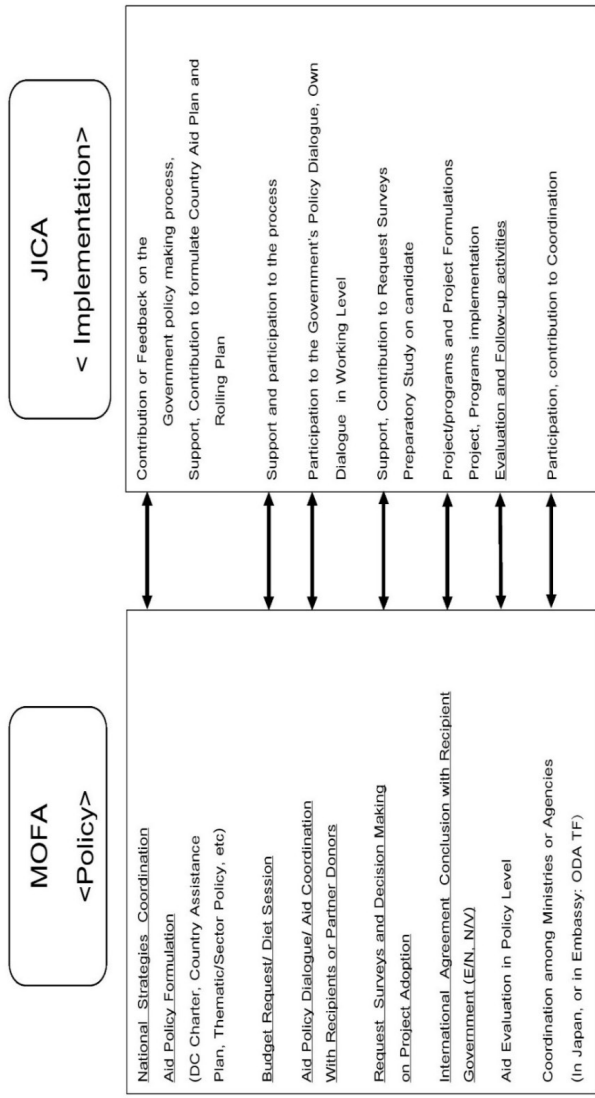
ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) “Japan’s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan’s International Cooperation – JICA Model, 17 September, 2015

แผนภาพ 5 การส่งอาสาสมัครของ JICA และการมีส่วนร่วมของประชาชน (ในกิจกรรมของ JICA)



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) “Japan’s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan’s International Cooperation – JICA Model, 17 September, 2015

แผนภาพ 6 การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) กับ JICA หลังการปฏิรูป ในปี 2006 และ 2008



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) “Japan’s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan’s International Cooperation – JICA Model, 17 September, 2015

สำหรับ JICA ในปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นองค์กรปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการคือ หนึ่ง เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในลักษณะบูรณาการของความช่วยเหลือทั้งสามรูปแบบ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ปรับปรุงการพยากรณ์ได้ของความช่วยเหลือ และเพิ่มปฏิบัติการที่มีลักษณะเชิงยุทธศาสตร์ สอง มีแผนการให้ความช่วยเหลือรายประเทศที่ได้รับการชี้แนะโดยฝ่ายภูมิภาค กล่าวคือ ฝ่ายภูมิภาครับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบตั้งแต่การสร้างจนกระทั่งถึงการดำเนินโครงการ สาม มีสำนักงานในต่างประเทศถึง 92 แห่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลจาก “พื้นที่” และช่วยทำให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ที่จุดเดียว (One-Stop Service of assistance) และสี่ การปฏิบัติการ / บริหารจัดการที่มุ่งให้เกิด “ผลลัพธ์” โดยการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโปรแกรม (ไม่ใช่รายโครงการ) มีการเตรียมการ / ศึกษาในการสร้างโปรแกรม และมีการปรับปรุงการประเมินผล ดังแสดงใน แผนภาพ 7 (Takashima 2015) และภายใต้ลักษณะดังกล่าวข้างต้น JICA มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในองค์กร แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ หนึ่ง กลุ่มบริหารจัดการทั่วไป เช่น สำนักงานของประธานองค์กร ฝ่ายตรวจสอบ ฝ่ายบุคคล ฝ่ายการเงินงบประมาณและบัญชี ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง ฝ่ายประเมินผล และฝ่ายสื่อสารมวลชนและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น สอง กลุ่มที่แบ่งตามพื้นที่/ภูมิภาค เช่น ฝ่ายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก ฝ่ายละตินอเมริกา ฝ่ายแอฟริกา เป็นต้น สาม กลุ่มที่เน้นประเด็นที่ได้รับความสำคัญ เช่น ฝ่ายโครงสร้างพื้นฐาน

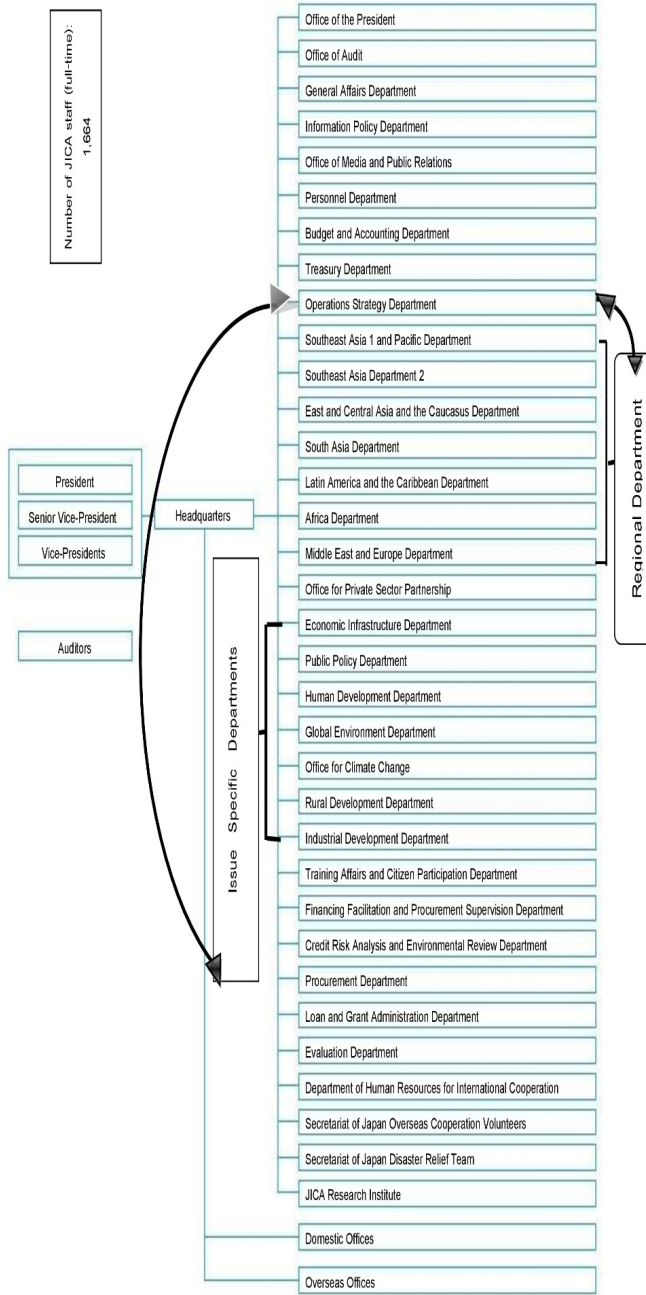
ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายการพัฒนามนุษย์ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมระดับโลก ฝ่ายการพัฒนา  
ชนบท เป็นต้น และสี่ กลุ่มที่ประกอบด้วยสถาบันวิจัย (JICA Research Institute)  
สำนักงานสาขาในประเทศ 15 แห่ง และสำนักงานในต่างประเทศ 91 แห่ง  
โดยรายละเอียดดังแสดงในแผนภาพ 8 (Takashima 2015)

## แผนภาพ 7 ลักษณะของ JICA



ที่มา: Takashima Hiroaki (2015) "Japan's ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players" เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan's International Cooperation – JICA Model, 17 September, 2015

แผนภาพ 8 โครงสร้างภายในองค์กรของ JICA



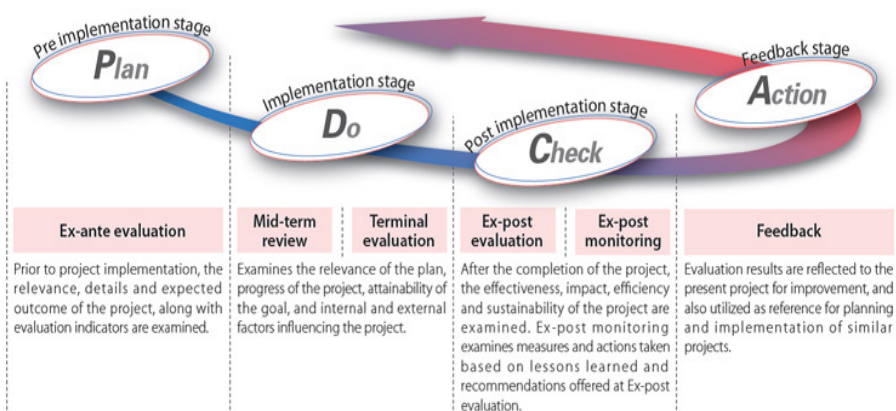
ที่มา: <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2010/pdf/6>

สิ่งที่เป็นจุดแข็งของการจัดการโครงสร้างองค์กรของ JICA ก็คือ ประการแรก มีความสมดุลของการให้ความสำคัญแก่ภูมิภาคที่จะรับความช่วยเหลือ ประการที่สอง โครงสร้างองค์กรภายในของ JICA สอดคล้องคล้ายคลึงกับการจัดองค์กรภายในของสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Bureau) ของกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้การประสานงานและความร่วมมือเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ และประการที่สาม โครงสร้างองค์กรที่มีสำนักงาน ในต่างประเทศจำนวนมาก เป็นการสนับสนุนการทำงานของ ODA-Task Forces ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ (ประเทศผู้รับ) มาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและออกแบบโครงการพัฒนาในระดับปฏิบัติการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาของประเทศผู้รับแต่ละประเทศ

ในด้านปฏิบัติการ ประเด็นที่เป็นจุดแข็งของ JICA ประการหนึ่งคือ กระบวนการประเมินผลซึ่ง JICA ใช้ระบบที่เรียกว่า วางแผน-ดำเนินการ-ตรวจสอบ-กระทำ (Plan-Do-Check-Action: PDCA) ระบบนี้ครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่ก่อนการประเมินผล ไปจนถึงการประเมินผลเสร็จสิ้นและผลจากการประเมินโครงการจะถูกนำมาเป็นข้อมูล “ตอบกลับ” เข้าไปในระบบเพื่อการวางแผนสำหรับการสร้างโครงการต่อไป โดยที่ขั้นตอนแรกเริ่มจาก P คือ Plan หมายถึง ก่อนการดำเนินโครงการ ความสอดคล้องของนโยบาย รายละเอียดและผลลัพธ์ที่คาดหวังของโครงการ จะถูกศึกษาว่าไปในทิศทางเดียวกับตัวชี้วัดของการประเมินผลหรือไม่ (Ex-ante Evaluation)

ขั้นที่สอง คือ D คือ Do หมายถึง การประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ โดยที่เป็นการศึกษาความก้าวหน้าของโครงการ ความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย และปัจจัยภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อโครงการ (Mid-term Review / Terminal Evaluation) ขั้นที่สาม คือ C คือ Check หมายถึง การประเมินผลเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว และการติดตามผลเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว โดยที่เป็นการศึกษาถึงประสิทธิผล ผลกระทบ ประสิทธิภาพและความยั่งยืนของโครงการ เมื่อโครงการที่รับความช่วยเหลือยุติลง ส่วนการติดตามผลจะเน้นศึกษาถึงมาตรการหรือกิจกรรมที่ได้รับการดำเนินการ โดยวางอยู่บนการถอดบทเรียน หรือข้อเสนอแนะที่ได้รับมาจากการประเมินโครงการ (Ex-Post Evaluation / Ex-post Monitoring) และขั้นตอนสุดท้าย คือ A คือ Action หมายถึง ผลจากการประเมินถูกสะท้อนกลับไปยังโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งยังเป็นข้อมูลสำหรับการอ้างอิงในอนาคตในการวางแผนและการดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (Feedback) รายละเอียดขั้นตอนของ PDCA แสดงในแผนภาพ 9 (Yanagiuchi & Kobchai 2015)

แผนภาพ 9 กระบวนการประเมินผลของ JICA: PDCA



ที่มา: Yanagiuchi M. and Kobchai S. (2015), “TICA-JICA Seminar: Evaluation”. เอกสารนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA Learn from Japan’s International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015

[http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/evaluation/about.html](http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/about.html)

สำหรับกระบวนการประเมินผลนี้ OECD โดย OECD Development Cooperation Peer Review: Japan ในปี 2014 ได้ระบุว่า ระบบการประเมินผลที่ทั้งกระทรวงการต่างประเทศและ JICA ใช้เป็นระบบที่สอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD-DAC นอกจากนี้ ผลจากการแบ่งงานและความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับ JICA ทำให้ระบบการประเมินผลชัดเจนขึ้นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการประเมินผลก็จะเน้นที่ประสิทธิภาพของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในขณะที่

JICA รับผิดชอบการดำเนินนโยบาย-การดำเนินโครงการ (ปฏิบัติการ) ซึ่งการประเมินผลก็จะเน้นที่การประเมินโครงการ นอกจากนั้น OECD Peer Review ยังให้ความเห็นในเชิงบวกต่อกลไกการนำผลประเมินกลับมาใช้เป็นข้อมูลในการสร้างโครงการต่อไปในอนาคต รวมทั้งเรื่องความโปร่งใสและการเผยแพร่ข้อมูลด้วย แต่ใน 2 ประเด็นหลังนี้ OECD Peer Review ได้แสดงความเห็นว่า แม้ว่าญี่ปุ่นโดย JICA จะได้รับผลประเมินที่ดีแล้ว แต่ก็ยังมีโอกาสและมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเด็นทั้งสองนี้มากขึ้นไปอีกในอนาคต (OECD 2014)

การปฏิรูปองค์กรปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในปี 2008 นอกจากจะทำให้เกิดการควมรวมองค์กรแล้ว ยังทำให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่อีกด้วย นั่นคือ สถาบันวิจัยของ JICA (JICA Research Institute-JICA RI) เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของ JICA

JICA-RI ถูกจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม 2008 เพื่อทำการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย ที่มีความเข้มแข็งทางวิชาการ ให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่เป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาเผชิญอยู่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่การดำเนินโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ JICA โดยวางอยู่บนหลักการที่สำคัญ คือ ความมั่นคงของมนุษย์<sup>14</sup>

ในด้านของกิจกรรม JICA-RI ดำเนินกิจกรรมหลัก คือ การศึกษาวิจัยที่ใช้ทั้งความรู้ในทางทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมถึงข้อมูลและประสบการณ์จากพื้นที่ด้วย (theoretical and empirical knowledge, as wells field-based

---

14 [www.jica.go.jp/jica-ri/research/policy.html](http://www.jica.go.jp/jica-ri/research/policy.html)

experiences and data) โดยที่งานวิจัยของ JICA-RI จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก คือ หนึ่ง สันติภาพกับการพัฒนา (Peace and Development) ซึ่งงานวิจัยในกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญแก่การแสวงหารูปแบบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันความขัดแย้งและสร้างสันติภาพในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง รวมทั้งให้ความสนใจแก่ประเด็นความมั่นคงข้ามพรมแดนด้วย สอง การเจริญเติบโตและการลดความยากจน (Growth and Poverty Reduction) ซึ่งให้ความสำคัญแก่การออกแบบยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาของประเทศในอัฟริกาจากมุมมองของประสบการณ์ของประเทศในเอเชียตะวันออก สาม สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Environment and Development /Climate Change) โดยให้ความสำคัญแก่การประเมินความเสียหายของสภาพแวดล้อม มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และวิธีการในการลด หรือปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ สี่ ยุทธศาสตร์ของความช่วยเหลือ (Aid Strategies) ที่ให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ และการพัฒนาที่มีพลวัตและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม โดยไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (Inclusive and Dynamic Development) โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) และวาระใหม่ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือ (Emerging Aid Agenda)<sup>15</sup>

---

15 [www.jica.go.jp/jica-ri/research/cluster.html](http://www.jica.go.jp/jica-ri/research/cluster.html)

จนถึงปัจจุบัน JICA-RI ได้ผลิตงานวิจัยออกมาจำนวนมาก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานของ JICA รวมทั้งนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในภาพรวมด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปองค์กรระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในปี 2008 นอกจากจะช่วยให้ความช่วยเหลือมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ไม่แตกกระจายแล้ว ยังมีการศึกษาวิจัยรองรับ หรือสนับสนุนการดำเนินการอีกด้วย

นอกเหนือจาก JICA แล้ว สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนายังได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย โดยได้ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่เรียกว่า ความช่วยเหลือในระดับรากหญ้าและเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ (Grant for Grassroots Human Security Project: GGP) ซึ่งความช่วยเหลือในรูปแบบ GGP นี้ แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการที่ JICA เป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือ เป็นความช่วยเหลือที่ให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐในระดับรากหญ้า ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลที่ระดับรากหญ้า โดยที่ลักษณะของโครงการและวงเงินงบประมาณจะเป็นโครงการขนาดเล็ก และวงเงินงบประมาณไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อโครงการ และมีระยะเวลาดำเนินการสั้น คือ ภายใน 1 ปี โดยให้ความสำคัญแก่โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Human Basic Needs) ซึ่งในกระบวนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้

สถานเอกอัครราชทูต และ/หรือสถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือนี้<sup>16</sup>

ประเด็นที่เป็นข้อนำสังเกตของการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบ GGP โดยสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ ก็คือ การประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ 2 องค์กร คือ JICA และ สถานทูต / สถานกงสุลในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะเมื่อมองย้อนหลังไปในช่วงทศวรรษที่ 2000 จะเห็นได้ว่า เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) ในปี 2006 และการปฏิรูปองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการด้วยการรวบรวม JBIC และ JICA ให้กลายเป็นองค์กรเดียวในปี 2008 เกิดขึ้นก็เพื่อแก้ปัญหาการประสานงาน การทับซ้อน และการแตกกระจายของความช่วยเหลือ ซึ่งผลของการปฏิรูปออกมาในลักษณะเป็นบวกดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นคำถามสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ GGP ก็คือ การที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้วยนั้น จะทำให้เกิดการแตกกระจายของความช่วยเหลือหรือไม่ เพราะมีองค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กรในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ในเวลาเดียวกันคำถามนี้อาจจะถูกถามในทางกลับกันก็ได้ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ความช่วยเหลือที่ถูกต้อง โดยองค์กรที่แตกต่างกัน 2 องค์กรสามารถมีความสอดคล้องและสนับสนุนกันและกันได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Wajjwalku & Tipakoon 2015)

---

16 [www.th.emb-japan.go.jp/oda/ggp/html](http://www.th.emb-japan.go.jp/oda/ggp/html)

จากประสบการณ์อันยาวนานของการเป็นประเทศผู้ให้ ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาโครงสร้างองค์กรทั้งองค์กรในการกำหนดนโยบายและองค์กรที่ดำเนินนโยบาย (ปฏิบัติการ) ที่มีความชัดเจน แยกจากกันในเรื่องบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ แต่ในขณะเดียวกันก็ประสานงานและมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายกับปฏิบัติการ ทั้งยังสอดคล้องกับปรัชญา แนวคิด และปทัสฐานที่ตั้งไว้อีก และในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอยู่ด้วย (OECD-DAC) อย่างไรก็ตาม ในขณะที่โครงสร้างองค์กรส่วนใหญ่พัฒนาไปในทางที่มีเอกภาพมากขึ้น แต่ก็ยังมีโครงสร้างองค์กรบางส่วนที่อาจจะยังต้องการการพัฒนาให้มีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องของการประสานงานกับองค์กรผู้ให้หลัก ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสของความทับซ้อนและแตกกระจายของความช่วยเหลือ อันเป็นสาเหตุสำคัญของการขาดประสิทธิภาพและลดประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

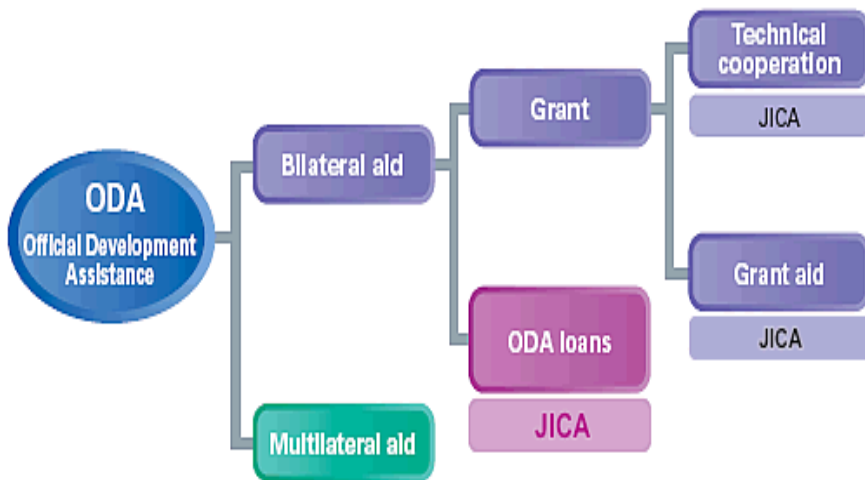
## 5. กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

การปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) ในปี 2006 และการปฏิรูปองค์กรปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยการควบรวม JBIC และ JICA ในปี 2008 ทำให้กระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับทวิภาคีระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับถูกดำเนินการโดย JICA เพื่อองค์กรเดียวทั้งการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงิน

กู้และเงินให้เปล่า ดังแสดงในแผนภาพ 10 แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่านั้นมีลักษณะแตกต่างกันและต้องการการจัดการที่แตกต่างกัน JICA จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการ 2 แบบนี้แตกต่างกันด้วย

แผนภาพ 10 ช่องทางการให้ความช่วยเหลือรูปแบบต่างๆ

### Types of ODA



ที่มา: [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/overseas/index.html](http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/overseas/index.html)

## 5.1 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้<sup>17</sup> นั้น เป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และมีระยะเวลาในการผ่อนชำระยาวนาน ในกรณีของญี่ปุ่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้ให้ความสำคัญแก่โครงการที่จะมีผลกระทบต่อ การลดความยากจน การสร้างสันติภาพ และการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาาระดับโลก รวมทั้งต้องเป็นโครงการที่ประเทศผู้รับเป็นผู้ริเริ่มและมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) โดยที่ขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้<sup>17</sup> นี้จะมี 6 ขั้นตอน คือ หนึ่ง การเตรียมโครงการ ซึ่งต้องดำเนินการโดยประเทศผู้รับเป็นหลัก สอง การร้องขอความช่วยเหลือ โดยที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องส่งคำร้องขอรับความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านสำนักงาน JICA สาม การศึกษา/การประเมินความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ รวมทั้งศึกษาความสอดคล้องกับตัวชี้วัดการประเมินผลของโครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้จะดำเนินการโดยประเทศผู้ให้ สี่ การแลกเปลี่ยนเอกสารสัญญาและข้อตกลงการกู้ยืม หลังจากที่โครงการได้รับอนุมัติจากฝ่ายผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ห้า การดำเนินโครงการ และ หก การประเมินผลของโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว รวมทั้งการติดตามผลลัพธ์ของโครงการด้วย<sup>17</sup> โดยมีรายละเอียดดังแสดงในแผนภาพ 11

---

17 [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/overseas/index.html](http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/overseas/index.html)

## แผนภาพ 11 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้



ที่มา: [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/overseas/index.html](http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/overseas/index.html)

### 5.2 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า

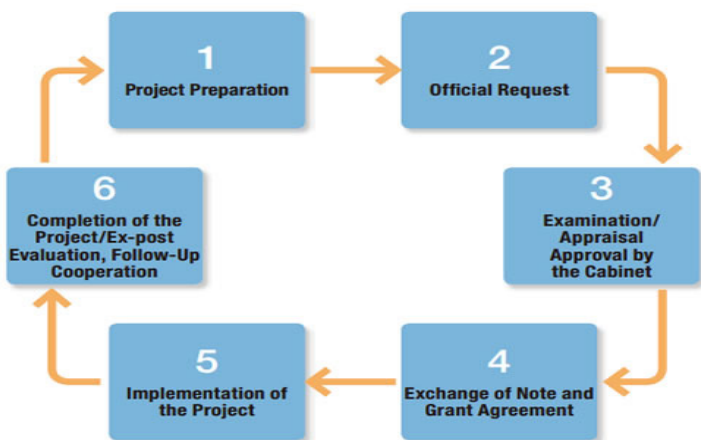
การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินให้เปล่านั้นจะให้แก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด เพื่อช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาที่สำคัญ เพราะเป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินที่ไม่มีข้อบังคับให้ต้องจ่ายคืน โดยมักจะให้แก่โครงการที่อยู่ในภาคส่วนที่สำคัญต่อการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประเทศผู้รับนั้นๆ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลหรือโรงเรียน การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงน้ำสะอาด การสนับสนุนระบบชลประทานเพื่อเพิ่มกำลังการผลิต เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าใน 5

ลักษณะ คือ หนึ่ง เงินให้เปล่ารายโครงการ สอง เงินให้เปล่ารายภาคส่วน สาม เงินให้เปล่าที่ให้โดยร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ สี่ เงินให้เปล่าที่ให้ผ่านการสนับสนุนงบประมาณ และห้า เงินให้เปล่าที่ให้เป็นการศึกษาสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยที่ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นการเตรียมโครงการ ซึ่ง JICA จะศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และพัฒนาแผนงานโดยหารือกับรัฐบาลของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ขั้นตอนที่สอง เป็นการส่งคำร้องขออย่างเป็นทางการจากประเทศผู้รับไปยังฝ่ายญี่ปุ่น จากนั้น JICA จะศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการและเนื้อหาของโครงการ ขั้นตอนที่สาม บนผลการศึกษาของ JICA รัฐบาลญี่ปุ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการ โดยผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนที่สี่ เป็นการแลกเปลี่ยนเอกสารสัญญาและข้อตกลงเรื่องการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ขั้นตอนที่ห้า คือการดำเนินโครงการ ซึ่ง JICA จะเป็นผู้ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลของประเทศผู้รับด้วย ทั้งนี้ JICA จะเคารพต่อความเป็นเจ้าของโครงการของฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือ และขั้นสุดท้าย คือเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะมีการประเมินผล ติดตามความก้าวหน้าและความร่วมมืออื่นๆ ด้วย โดยที่ผลของการประเมินนี้จะถูกนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการเตรียมโครงการถัดไป<sup>18</sup> ซึ่งรายละเอียดของการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ แสดงในแผนภาพ 12

---

18 [http://www.jica.go.jp/english/our-work/types\\_of\\_assistance/grant\\_aid/cycle.html](http://www.jica.go.jp/english/our-work/types_of_assistance/grant_aid/cycle.html)

แผนภาพ 12 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า



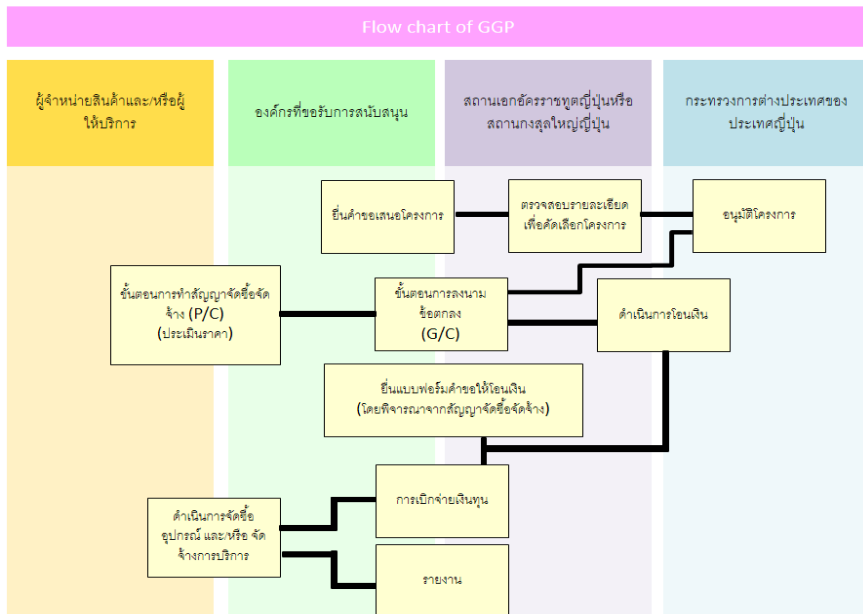
ที่มา: [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/grant\\_aid/cycle.htm](http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/grant_aid/cycle.htm)

### 5.3 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (GGP)

ดังที่อธิบายไปข้างต้นแล้วว่า GGP เป็นรูปแบบของความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้โดยผ่านสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ ซึ่งดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนาในระดับรากหญ้าที่หวังผลให้เกิดการพัฒนาโดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยที่โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจะมีขนาดเล็กในวงเงินงบประมาณจำกัด และได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น มิใช่สำนักงาน JICA ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติ

โดยกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ ประกอบด้วย หนึ่ง องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนยื่นคำขอข้อเสนอโครงการไปยัง สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น สอง สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล ญี่ปุ่นจะตรวจสอบรายละเอียดเพื่อคัดเลือกโครงการ และส่งโครงการที่ได้รับการ คัดเลือกแล้วไปยังกระทรวงการต่างประเทศ สาม กระทรวงการต่างประเทศอนุมัติ โครงการ สี่ หลังการอนุมัติโครงการแล้ว สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น จะลงนามข้อตกลงกับองค์กรที่ขอรับการสนับสนุน ห้า ในเวลาเดียวกัน องค์กร ผู้รับการสนับสนุนจะเจรจากับบริษัท/ผู้จำหน่ายสินค้า/ผู้ให้บริการในเรื่องการ จัดซื้อ-จัดจ้าง และทำสัญญา หก หลังจากการลงนามข้อตกลงระหว่างสถาน เอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นกับองค์กรที่ขอรับการสนับสนุน และองค์กรที่ขอรับ การสนับสนุนมีสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัท/ผู้จำหน่ายสินค้า/ผู้ให้บริการแล้ว องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจะยื่นแบบฟอร์มคำขอให้แก่สถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลญี่ปุ่น เจ็ด สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น จะดำเนินการโอนเงิน โดยพิจารณาจากสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจาก กระทรวงการต่างประเทศ แปด หลังจากได้รับเงินสนับสนุนแล้วองค์กรที่ขอรับ การสนับสนุนจะเริ่มดำเนินโครงการ โดยเบิกจ่ายเงินให้แก่บริษัท/ผู้จำหน่าย สินค้า/ผู้ให้บริการในการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินโครงการตามสัญญาที่ทำไว้ และ เก็บ เมื่อโครงการสิ้นสุดลง องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนต้องรายงานผลการดำเนินงาน ให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นทราบรายละเอียดดังแสดงใน แผนภาพ 13

แผนภาพ 13 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและ  
ความมั่นคงของมนุษย์ (GGP)



ที่มา: <http://www.th.emb-japan.go.jp/th/oda/ggp.htm>

ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการพิจารณาโครงการที่ชัดเจน ทำให้ประเทศผู้รับสามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือได้ไม่ยาก ทั้งยังมีส่วนสนับสนุนการพัฒนา ระบบ / ความสามารถของประเทศผู้รับในการริเริ่มโครงการและการพัฒนาคำขอ หรือข้อเสนอโครงการด้วย ซึ่งกระบวนการนี้ของญี่ปุ่นสอดคล้องกับทิศทางของ ข้อตกลงในกลุ่มประเทศผู้ให้เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ตามคำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ในประเด็นเรื่องความสอดคล้องระหว่างประเทศผู้ให้ กับประเทศผู้รับ (Harmonization) อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของ ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฯ ไม่สามารถตัดสินได้จากเอกสาร ของฝ่ายผู้ให้เพียงประการเดียว หากจำเป็นต้องทราบจากการปฏิบัติจริง จากมุมมองของประเทศผู้รับและผู้ปฏิบัติการในประเทศผู้รับด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในบท ต่อไป

## 6. บทสรุป

ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่เป็นอันดับ 5 ของโลก และมีบทบาทสำคัญในโลกของผู้ให้ในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และกรอบของ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับโลก ในเวลาเดียวกันสำหรับประเทศ ผู้รับในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการให้ความ ช่วยเหลือแก่ประเทศและภูมิภาคที่กำลังพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจนและบรรลุ ถึงการมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน ในส่วนของกระบวนการให้ความ ช่วยเหลือของญี่ปุ่นเอง อาจกล่าวได้ว่า ตลอด 60 ปีของการเป็นผู้ให้ ญี่ปุ่นได้มีการ พัฒนา-ปรับเปลี่ยนทั้งในเรื่องของปรัชญา/แนวคิด นโยบาย/หลักการ สถาบัน และองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ นโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือของตนมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่ ประสิทธิภาพผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุด นอกจากประเด็นเรื่อง

ความเป็นสถาบันและประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือแล้ว ญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญแก่การปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศของการเป็นผู้ให้อีกด้วย เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นสมาชิกของ OECD-DAC และยอมรับแนวปฏิบัติของ DAC ในเรื่องประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยเฉพาะแนวทางของคำประกาศปารีสว่าด้วยความช่วยเหลือปี 2005 (Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005) ในเวลาเดียวกัน ญี่ปุ่นยังได้ยอมรับเป้าหมายการพัฒนาระดับระหว่างประเทศ (MDGs และ SDGs) มาเป็นเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนด้วย ทำให้ทิศทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นสอดคล้องกับทิศทางของประชาคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ญี่ปุ่นได้พัฒนากระบวนการรวมทั้งสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือให้มีความชัดเจน เข้มแข็งและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของการเป็นประเทศผู้ให้มากขึ้น แต่ก็มีข้อสังเกตเช่นเดียวกันว่า ความเข้มแข็งในเชิงสถาบันของประเทศผู้ให้นี้อาจนำไปสู่การลดทอนอำนาจต่อรองของประเทศผู้รับได้ ดังนั้น สำหรับญี่ปุ่นแล้วประเด็นท้าทายที่สำคัญ คือ การสร้างความสมดุลของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนเอง กับการให้ความสำคัญแก่ “เสียง” หรือ “ความต้องการ” และ “ความสามารถ” ของประเทศผู้รับ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการครอบงำ/ชี้นำโดยประเทศผู้ให้และการส่งเสริม-สนับสนุนบทบาทนำของประเทศผู้รับ โดยการให้ประเทศผู้รับเป็นศูนย์กลางของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนั้น ความท้าทายประการที่สองของญี่ปุ่นในขณะนี้ก็คือ การดึงภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เนื่องจากภาคส่วนเหล่านั้นล้วนมีเป้าหมายและทิศทางของตนเองในการทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนา ดังนั้นการประสานงาน การสร้างความเข้าใจ เพื่อลดความทับซ้อนและก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ ความท้าทายประการที่สาม คือ การสร้างความสมดุลระหว่างการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดปัญหาความยากจนกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างสันติภาพ ซึ่งมีผลต่อบทบาทด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นในพื้นที่ระหว่างประเทศ เนื่องจากธรรมเนียมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปัจจุบัน เปิดโอกาสของการเชื่อมโยงหรือการใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือสำหรับวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงโดยผ่านกระบวนการสร้างสันติภาพ และในเวลาเดียวกันรัฐบาลของพรรค LDP ในปัจจุบัน ก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวด้วย<sup>19</sup> ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดคำถามทั้งจากในประเทศและนอกประเทศต่อทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น และความท้าทายประการสุดท้ายของญี่ปุ่น ก็คือ การก้าวจากการคิดเรื่องประสิทธิภาพของ

---

<sup>19</sup> นายกรัฐมนตรี Abe มีนโยบายที่จะทำให้ญี่ปุ่นมีบทบาทด้านความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยได้กล่าวถึงนโยบายดังกล่าวในการประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ และในที่ประชุมอื่นๆ อีกด้วย โดยเขาได้เสนอว่าญี่ปุ่นจะดำเนินนโยบาย “การมีส่วนร่วมใน (การสร้าง-รักษา) สันติภาพ โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศและความมั่นคงของมนุษย์” (Proactive Contribution to Peace based on the principle of International Cooperation and Human Security) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก [japan.kantei.go.jp/97\\_abe/statement/20509/index.html](http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/20509/index.html)

ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการไปสู่การคิดเรื่องประสิทธิผลของการพัฒนา ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการให้ความช่วยเหลือ โดยที่เรื่องนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทของประเทศผู้รับมากกว่าประเทศผู้ให้

## เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). กรอบ  
ภูมิภาค: COLOMBO PLAN (Online). สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558  
ได้จาก website [http://tica.thaigov.net/main/th/aid/3253/38077-  
COLOMBO--PLAN.html](http://tica.thaigov.net/main/th/aid/3253/38077-COLOMBO--PLAN.html)
- ศิริพร วัชชวัลคุ (2010). “การปฏิรูปองค์กรในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000”. เอกสารหลังการประชุมวิชาการ  
ระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยครั้งที่ 4, 2010
- ศิริพร วัชชวัลคุ (2014), “การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความ  
ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการปฏิรูปนโยบายและองค์กรการ  
ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000”, เอกสาร  
หลังการประชุมวิชาการระดับชาติญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยครั้งที่ 8,  
ธันวาคม 2014

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

Dugay, Chirstine (2015). “What does Japan’ s new charter mean for development?” ([www.devex.com/news/what-does-japan-s-new-charter-mean\\_for\\_development-85595](http://www.devex.com/news/what-does-japan-s-new-charter-mean_for_development-85595))

Handmer, John and Stephen Dovers (2013). Handbook of Disaster Policies and Institution: Improving emergency management and climate change adaptation. London: Routledge

Japan International Cooperation Agency. (2015). “Japan’s ODA and the Roles and Responsibility of MFA, JICA and other Players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม: TICA-JICA seminar “What can TICA learn from Japan’s International Cooperation-JICA Model”; 17 September 2015; Bangkok, Thailand.

Lancaster, Carol (2007). Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago Press

Matsuoka, Misato (2016). “Japan’ s Development Cooperation Charter Towards Proactive Pacifism?” (<http://www.munplanat.com/atticles/international-relations/japan-development-cooperation-charter-towards-proactive-pacifism>)

Ministry of Foreign Affairs (1992). ODA Charter 1992

- Ministry of Foreign Affairs. (2003). Japan's Official Development Assistance Charter 2003.
- Ministry of Foreign Affairs. (2005). Japan's Medium-term Policy on Official Development Assistance.
- Ministry of Foreign Affairs. (2007). White Paper 2007
- Ministry of Foreign Affairs. (2008). Diplomatic Blue Book 2008
- Ministry of Foreign Affairs. (2010). ODA Review Final Report 2010: Enhancing Enlightened National Interest: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity
- Ministry of Foreign Affairs. (2013). Japan's Official Development Assistance White Paper 2013
- Ministry of Foreign Affairs (2015). Development Cooperation Charter 2015.
- OECD (2010). Japan: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2010
- OECD (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- OECD (2014). OECD Development Cooperation Peer Review: Japan 2014.
- Okaniwa, Ken (2015). “ Change to ODA Charter reflect new realities”. The Japan Times, May 29, 2015

Orr, Robert Jr. (1990). The Emergency of Japan's Foreign Aid Power.

New York: Columbia University Press

Takashima Hiroaki (2015). "Japan's ODA and the demarcation of roles and responsibility between MFA, JICA and other players".

เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can

TICA Learn from Japan's International Cooperation-JICA

Model, 17 September 2015

Tsunekawa, Keiichi (2014). Objectives and Institutions for Japan's

Official Development Assistance (ODA): Evolution and

Challenges. JICA-RI Working Paper No.66, Feb, 2014

Takayanagi, Akio (2015). "Japan's New' Development Cooperation

Charter": Securitization & Instrumentalization of Aid" (cso.

partnership.org/japan-new-devt-cooperation-charter-  
securitization-instrumentalization\_of\_aid\_2/)

Wajjwalku, Siriporn and Phakpoom Tipakoon (2015). Evaluation of

Japan's Official Development Assistance (ODA) to the

Rural and Agriculture Sector in Thailand. Final Third Party

Evaluation Report submitted to MOFA.

Yanagiuchi M. and Kobchai S. (2015), "TICA-JICA Seminar: Evaluation".

เอกสารนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA

Learn from Japan's International Cooperation\_JICA Model

17 September, 2015

Yamagata, Tatsufumi (2016). Sustainable Development Goals and Japan: Sustainability Overshadows Poverty Reduction. IDE Discussion Paper. Tokyo: Institute of Developing Economics

## เว็บไซต์

Japan International Cooperation Agency. (2014). **JICA Annual Report 2015** (Online). Available from [http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2015/c80vm000090s8nn-att/2014\\_all.pdf](http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2015/c80vm000090s8nn-att/2014_all.pdf) Retrieved Sep 5, 2015

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016). **Japan's Official Development Assistance White Paper 2015** (Online). Available from <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2015/index03.html> Retrieved July19, 2016

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2006). **Japan's Official Development Assistance Accomplishment and Progress of 50 Years** (Online). Available from <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/index.html> Retrieved July14, 2016

Ministry of Foreign Affairs. **Diplomatic Blue Books 1971-2016**  
<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>

Ministry of Foreign Affairs. **Japan's ODA White paper/White Paper on Development Cooperation.**  
[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000017.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html)

[http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/Overseas/index/html](http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/Overseas/index/html)

[http://www'.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/grant\\_aid/cycle.html](http://www'.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/grant_aid/cycle.html)

<http://www.th.emb-japan.go.jp/th/oda/ggp.html>

<http://www.jica.go.jp/jica-ri/about/index.html>

<http://www.jica.go.jp/jica-ri/research/policy.html>

<http://jica.go.jp/jica-ri/research/clusters.html>

Office of Prime Minister, **Speeches of Prime Minister Abe,**  
[Japan. Kantei. Go.jp/97\\_abe/statement/index\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/97_abe/statement/index_e.html)



## ประสิทธิผลของความร่วมมือ/ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง<sup>1</sup>

### 1. บทนำ

นาย Kishida Fumio รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น คนปัจจุบันได้กล่าวปาฐกถาเรื่อง “Diversity and Connectivity: Role of Japan as a Partner” ที่กรุงเทพฯ ในโอกาสที่เดินทางเยือนประเทศในกลุ่มอาเซียน ในเดือนพฤษภาคมปี 2016 ว่า

<sup>1</sup> ในบทนี้จะใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ที่มีความหมายว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของรัฐ (Official Development Assistance-ODA) ตามที่ปรากฏในเอกสารฝ่ายญี่ปุ่น และใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ในประโยคที่หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะในระยะหลังทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว ในขณะที่คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” จะใช้ในกรณีที่ปรากฏในเอกสารและมีความหมายว่า ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และมักเป็นคำที่ใช้หลังปี 2015 เป็นต้นมา

“We cannot talk about the Mekong region without mentioning Mother Mekong, as the Mekong River is known. The Mekong countries are facing the threat of massive drought. Meanwhile, these countries have also suffered floods in some years. The Mekong region, despite being blessed with rich nature, can not escape the impact of extreme natural disasters due to climate change. In order to preserve the environment and ecology in the Mekong River region, Japan will take new actions, including capacity building and sharing of knowledge and experiences.

The further improvement and use of infrastructure, improvement of systems, human resource development and support for the Mekong River region that I have mentioned all lead to “vibrant and effective” connectivity. It is countries and people of the Mekong region that bring life to the connectivity. Today, here in Bangkok, I would like to propose the launch of a “Japan - Mekong Connectivity Initiative”, a new framework of cooperation to support voluntary efforts by the Mekong countries. I would like to work with the countries of the Mekong region to create a framework to support efforts by the Mekong countries in a detailed manner, by utilizing Japan’s contribution of 750 billion yen in three years from 2016

toward the Mekong countries. This initiative cannot be realized without cooperation from Thailand as a donor country. I hope that Thailand will work hand-in-hand with Japan to promote this framework”<sup>2</sup>

เนื้อหาของปาฐกถาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศลุ่มน้ำโขงในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบัน และความตั้งใจของญี่ปุ่นที่จะสนับสนุนกระบวนการพัฒนาของประเทศเหล่านี้ โดยใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว

ในเวลาเดียวกัน ในโลกของผู้ให้ในขณะนี้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้เดิมที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ได้มีข้อถกเถียงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกิดขึ้น กล่าวคือ ประเทศผู้ให้ทั้งหลายต่างตระหนักว่า การจะบรรลุถึงเป้าหมายในการกำจัดความยากจน และเสริมสร้างการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน โดยผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการดำเนินโครงการที่คำนึงถึงประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนา นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือแล้ว กล่าวให้ชัดเจนก็คือว่า ข้อถกเถียงของประเทศผู้ให้ทั้งหลายก้าวผ่านการแสวงหาหรือพัฒนากระบวนการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงประสิทธิผลของความช่วยเหลือไปสู่การแสวงหาหรือพัฒนากระบวนการดำเนินโครงการที่มุ่งให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับ (from aid effectiveness to development effectiveness)

<sup>2</sup> [www.mofa.go.jp/a\\_o/rp/page4e\\_000424.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page4e_000424.html)

ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่และเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เป็นประเทศผู้ให้ประเทศหนึ่งที่กำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวในการดำเนินนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากการกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการที่คำนึงถึงประสิทธิผลของการพัฒนา เป็นวิธีการที่ต้องอาศัยนโยบาย โครงสร้างการจัดการเชิงสถาบันและองค์กร ทั้งจากประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประเทศผู้รับเป็นอย่างมาก ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงเป็นลักษณะ “ปฏิสัมพันธ์แบบสองฝ่าย” และเพื่อที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการรวมทั้งปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง จึงจำเป็นต้องใช้กรณีศึกษาระดับโครงการที่ญี่ปุ่นเข้าไปให้การสนับสนุนในประเทศเหล่านั้นด้วย นอกเหนือไปจากการศึกษาเอกสารเชิงนโยบายทั้งของประเทศญี่ปุ่นและประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงแล้ว

เนื้อหาของบทนี้ เป็นความพยายามในการทำความเข้าใจและอธิบายถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่มีเป้าหมายให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเป็นการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง โดยให้ความสำคัญแก่โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของทั้งประเทศผู้ให้ (ญี่ปุ่น) และของประเทศผู้รับ เพื่อตอบโจทย์ว่านโยบายและโครงการพัฒนาเหล่านั้นทำให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนา

หรือไม่ ซึ่งในส่วนของผู้รับจะแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคในภาพรวม และระดับรายประเทศ เนื้อหาจะแบ่งเป็น 7 ส่วน คือ หนึ่ง บทนำ ที่อธิบายเป้าหมายการศึกษาและภาพรวมของบท ส่วนที่ สอง อธิบายถึงนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในภาพรวมในทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ส่วนที่สามถึงหก เป็นเรื่องนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศโดยแยกเป็นรายประเทศ และสุดท้ายจะเป็นบทสรุปที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่เหมือนและแตกต่างกันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง สำหรับกรอบแนวคิดและเครื่องมือในการศึกษาประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น และประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับ ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดและตัวชี้วัดจากคำประกาศปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา 2005 (Paris Declaration on Aid Effectiveness: Paris Declaration 2005) คำประกาศปูซานว่าด้วยหุ้นส่วนเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ 2011 (Busan Partnership for Effective Development Cooperation: Busan Partnership 2011) และ หลักการความเป็นหุ้นส่วนระดับโลก (สากล) สำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ 2014 (Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC 2014) โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่คำประกาศทั้งสามฉบับมีลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ หนึ่ง ความเป็นเจ้าของในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาโดยประเทศกำลัง

พัฒนา (ประเทศผู้รับ) (Ownership of development priorities by developing countries) สอง การเน้นผลของโครงการพัฒนา (Focus on results) สาม ความเป็นหุ้นส่วนและการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม (Inclusive partnership and development) และสี่ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกัน (Transparency and accountability to each other) ซึ่งแนวทาง 4 ประการนี้ จะเป็นแนวทางร่วมของ Busan 2011 และ GPEDC 2014 ในขณะที่ Paris Declaration 2005 มีแนวทางที่ร่วมกับ Busan 2011 และ GPEDC 2014 อยู่ 3 ประการ คือ เรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) การเน้นที่ผลของการดำเนินโครงการ (Managing for the results) และความรับผิดชอบร่วมกัน (Mutual accountability)

## 2. ประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ญี่ปุ่นกับประเทศในลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะประเทศกัมพูชา สปป. ลาว สหภาพเมียนมา และเวียดนาม (CLMV) มีความสัมพันธ์กันมายาวนาน นับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายมีความใกล้ชิดและแน่นแฟ้นมากขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วงหลังทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว ที่ประเทศในลุ่มน้ำโขงมีนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนอย่างเด่นชัด และญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคที่ให้การสนับสนุนนโยบายการพัฒนาของประเทศดังกล่าวอย่างแข็งขัน โดยใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ข้อมูลจากสถิติแสดงให้เห็นถึงปริมาณการ

ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศลุ่มน้ำโขงในทั้งสามรูปแบบ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการที่มีมาอย่างสม่ำเสมอ ดังแสดง ใน ตาราง 1, 2, 3, 4, และ 5

สำหรับรูปแบบของความสัมพันธ์ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศในลุ่มน้ำโขงมีหลายแบบและหลายช่องทางในเวลาเดียวกัน ในฐานะรัฐ ญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์และให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในลุ่มน้ำโขงในลักษณะทวิภาคีรายประเทศ พร้อมทั้งที่ ญี่ปุ่นก็มีความสัมพันธ์และให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในลุ่มน้ำโขงในลักษณะกลุ่ม (CLMV+1) ด้วย โดยผ่านกรอบต่างๆ เช่น การประชุมสุดยอดผู้นำ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และเวทีแม่น้ำโขงสีเขียว เป็นต้น นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีความสัมพันธ์และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่การรวมกลุ่มในระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) อีกด้วย โดยที่ GMS เป็กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค (Region Cooperation Framework) และดำเนินการพัฒนาในลักษณะโครงการระหว่างประเทศ (International Project) ญี่ปุ่นจึงให้การสนับสนุนไปที่โครงการเหล่านั้น โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNDP, UNEP, FAO, หรือ WWF (World Water Forum) เป็นต้น หรือแหล่งทุนระหว่างประเทศ เช่น ADB เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS นี้ยังมีหน่วยหรือองค์กรระหว่างประเทศดำรงอยู่ ได้แก่ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) และเครือข่ายวิชาการและวิจัยของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong

Sub-region Academic and Research Network: GMS ARN) ซึ่งทั้งสองหน่วย/องค์กรนี้ก็ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นเช่นกัน ดังนั้น จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ญี่ปุ่นเป็นตัวแสดงสำคัญในการพัฒนา GMS โดยผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในลักษณะทวิภาคีกับแต่ละประเทศ และพหุภาคีผ่านองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค และแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจ (การค้า, การลงทุน) และการเมือง (การแข่งขันกับจีน) แต่ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็ส่งผลในทางบวกต่อการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงด้วย เนื่องจาก GMS เป็นกรอบความร่วมมือแบบหลวมที่ประเทศแต่ละประเทศยังคงมีอำนาจอธิปไตยของตนเองอย่างสมบูรณ์ สามารถตัดสินใจดำเนินการใดๆ ร่วมกับญี่ปุ่นได้โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจร่วมได้ (Gavin 2012; Makishima & Yokoyama, n. a)

ตารางที่ 1 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ (ภาพรวม)

Unit: US Dollar, Millions

Recipient	Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cambodia		100.62	106.25	113.56	114.77	127.49	147.46	134.21	182.44	141.49	124.31
Lao People's Democratic Republic		54.06	64.05	81.46	66.29	92.36	121.45	51.52	88.43	75.96	103.33
Viet Nam		602.66	562.73	640.04	619.04	1191.36	807.81	1031.01	1646.71	1306.89	1523.09
Myanmar		25.49	30.84	30.52	42.48	48.28	46.83	46.51	92.78	2528.32	213.92

Source: OECD (2016) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 2 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ

Unit: US Dollar, Millions

Recipient	Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cambodia		96.55	96.75	102.19	109.95	107.54	133.93	115.65	139.09	120.5	103.8
Lao People's Democratic Republic		52.91	56.2	68.67	56.38	71.81	103.74	48.24	93.16	78.44	94.6
Viet Nam		122.3	101.61	92.33	100.89	109.07	158.68	169.77	168.65	129.28	128.43
Myanmar		25.69	30.84	30.52	42.48	48.28	46.83	46.51	92.78	3287.1	202.78

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 3 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้ของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ

Unit: US Dollar, Millions

Recipient	Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cambodia		4.92	10.31	15.37	4.82	20.94	15.64	20.88	45.67	22.89	23.16
Lao People's Democratic Republic		5.05	9.93	14.4	11.75	22.59	19.88	6.85	0.01	1.4	12.31
Viet Nam		552.02	555.93	672.66	693.82	1305.05	958.38	1198.72	1866.99	1551.12	1755.54
Myanmar		..	..	..	..	..	..	..	..	2044.67	11.14

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 4 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการของญี่ปุ่นให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ

Unit: US Dollar, Millions

Recipient	Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cambodia		43.45	39.83	39.84	39.73	48.14	53.1	53.54	55.95	46.2	40.08
Lao People's Democratic Republic		29.56	22.96	22.4	23.83	29.91	40.19	39.64	51.06	38.11	29.13
Viet Nam		71.72	60.64	73.85	74.59	86.24	106.84	143.03	148.27	105.3	88.76
Myanmar		19.03	17.48	18.84	18.71	23.77	25.27	26.81	37.96	48.65	83.1

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 5 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบโครงการระดับรากหญ้าของ  
ญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ

(Unit: US dollar)

Year	Cambodia	Laos	Myanmar	Vietnam
2012	1,526,720	1,183,208	5,772,910	2,929,394
2013	1,793,896	1,526,720	6,545,812	3,234,738
2014	1,774,812	2,309,164	5,543,902	3,396,952

Source: MOFA 2016

สำหรับความสัมพันธ์และการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบ CLMV+1 ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศนี้มีหลายกรอบ และมีความสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอทั้งในระดับสองฝ่าย และหลายฝ่าย ดังแสดงในตารางที่ 6 โดยที่ลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศกลุ่มน้ำโขง คือ ญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่าประเทศกลุ่มน้ำโขงมาก ได้ทำหน้าที่เป็นประเทศผู้ให้ โดยให้การสนับสนุนกระบวนการพัฒนาของประเทศในกลุ่มน้ำโขงผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนารายประเทศและเป็นกลุ่มอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ 6 รูปแบบและความต่อเนื่องของความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง

กรอบความสัมพันธ์	ระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์
1. Summit Meeting	2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015
2. Foreign Ministers' Meeting	2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016
3. Friends of the Lower Mekong	2012, 2013, 2014
4. Japan-China Dialogue on Mekong	2008, 2009, 2010, 2014
5. Public-Private Cooperation in Mekong Region	2010, 2013, 2014
6. Green Mekong Forum	2011, 2013, 2014, 2016
7. Mekong – Japan Exchange Year	2009

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จากข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น

ในการประชุมผู้นำระดับสุดยอด (Summit) ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงในปี 2015 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์โตเกียวฉบับใหม่ (New Tokyo Strategy 2015 for Mekong - Japan Cooperation) ขึ้นสำหรับเป็นแนวทางในการกำกับนโยบาย-ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายในระยะเวลา 3 ปี ซึ่งภายใต้แผนการดังกล่าวนี้ญี่ปุ่นประกาศที่จะสนับสนุนการสร้าง ความเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ (Quality Growth) ของประเทศในลุ่มน้ำโขง โดยที่การเติบโตแบบมีคุณภาพประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ การ

มีส่วนร่วมของทุกฝ่ายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusiveness) ความยั่งยืน (Sustainability) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilience) และเพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างมีคุณภาพดังกล่าว ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่ประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นจำนวนถึง 750 พันล้านเยน ภายในระยะเวลา 3 ปี โดยจะให้อำนาจส่วนที่สำคัญ 4 ด้าน คือ หนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรม (Industrial Infrastructure Development) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนความช่วยเหลือทางกายภาพของความเชื่อมโยงในภูมิภาค (Hard Connectivity) สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านอุตสาหกรรม (Industrial Human Resources Development) ซึ่งก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของการสนับสนุนความเชื่อมโยงเชิงระบบและบุคคลในภูมิภาคเช่นกัน (Soft Connectivity) สาม การพัฒนา “แม่โขงสีเขียว” (Green Mekong Development) เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคมีความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilience) และอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างกลมกลืน อันเป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตอย่างมีคุณภาพ (Quality Growth) และสี่ การประสานงานการให้ความช่วยเหลือและประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ (Aid Coordination and Effectiveness) เพื่อให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับมากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1page3e\\_000354.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1page3e_000354.html)

จากแนวนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ ญีปุ่นแก่ประเทศลุ่มน้ำโขงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นโยบายและทิศทางดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศของประเทศในกลุ่มน้ำ โขงด้วย (Policy Relevance) เนื่องจากความท้าทายประการสำคัญในการพัฒนา ประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ การขาดการเชื่อมโยงภายในประเทศ และ ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายในภูมิภาคและกับภูมิภาคอื่น (Connectivity) อันเป็นผลมาจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญทั้งส่วนที่เป็น โครงสร้างแบบแข็งตัว (Hard Infrastructure) หมายถึง เส้นทางคมนาคมและ ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ และโครงสร้างแบบอ่อนตัว (Soft infrastructure) ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ความเป็นสถาบัน (Institutions) และระบบ/กลไกต่างๆ ซึ่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ผ่านมาและที่จะดำเนินต่อไปตามแผน ยุทธศาสตร์ข้างต้นจะช่วยตอบโจทย์นี้ของประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศและของ ภูมิภาคด้วย ดังปรากฏในแผนแม่บทความเชื่อมโยงในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity 2011) นอกจากนั้น ความท้าทายสำคัญอีกประการหนึ่ง ของการพัฒนาของประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากร อย่างเข้มข้นเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษ สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม อันนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ในที่สุด ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นตามแผนยุทธศาสตร์ ที่ต้องการให้เกิด “แม่โขงสีเขียว” (Green Mekong) จึงสอดคล้องกับ ความต้องการของประเทศลุ่มน้ำโขงที่ต้องการการพัฒนาอย่างยั่งยืนพร้อมกับการมี

สภาพการดำรงชีวิตที่ดีในเวลาเดียวกัน ดังปรากฏในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 2012-2022 (The Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program Strategic Framework 2012-2022) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำของสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 4 ในปี 2011 แล้ว<sup>4</sup>

ในเวลาเดียวกัน ถ้าหากใช้ตัวชี้วัด 4 ประการ ของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 คือ ความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาโดยประเทศผู้รับ การเน้นผลลัพธ์ของการพัฒนาที่เกิดขึ้น ความเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกันเป็นตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายและโครงการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา จะพบว่า การดำเนินการของญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวชี้วัดดังกล่าวทั้งสิ้นประการ กล่าวคือ ประการแรก ความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับโดยประเทศผู้รับเอง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกระบุไว้ในทั้ง Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 ด้วย สำหรับญี่ปุ่นเองก็ให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ โดยที่ในระดับนโยบาย The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong - Japan Cooperation อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดผู้นำระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 7 ในปี 2015 ก็ได้ระบุถึงประเด็น

<sup>4</sup> [www.adb.org/countries/gms/strategy](http://www.adb.org/countries/gms/strategy) ; [www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-strategic-framework-2012-2022](http://www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-strategic-framework-2012-2022)

ประเทศกัมพูชา: National Strategic Development P

นี้อย่างชัดเจนว่า การพัฒนาต้องได้รับการริเริ่มจากประเทศลุ่มน้ำโขงและต้องตอบสนองต่อความต้องการการพัฒนาของประเทศเหล่านั้นเป็นหลัก และในการประชุมระดับรัฐมนตรีของรัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงครั้งที่ 9 ในปี 2016 ซึ่งเป็นการติดตามประเมินความก้าวหน้าของดำเนินนโยบายตามข้อตกลงของ The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ (ประเทศลุ่มน้ำโขง) ก็ได้รับการยืนยันอีกครั้งจากฝ่ายญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของนี้มีใช้เรื่องที่สามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายเดียว เพราะแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสนับสนุนนโยบายนี้ แต่หากฝ่ายประเทศลุ่มน้ำโขงไม่ได้ดำเนินการร่วมด้วยแล้ว สถานะความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อมองจากด้านของประเทศลุ่มน้ำโขงในระดับนโยบายก็จะพบว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสิ้นสี่ประเทศ คือ กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม ต่างก็มีแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของตนเช่นเดียวกัน<sup>5</sup> และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ประเทศลุ่มน้ำโขงนำมาใช้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

---

<sup>5</sup> ประเทศกัมพูชา: National Strategic Development Plan 2014-2018

ประเทศ สปป. ลาว: แผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ฉบับที่ 8, 2016-2020 (ฉบับร่าง)

ประเทศเมียนมา: Framework for Economics and Social Reforms (FESR) : Policy Priorities for 2012-2015

ประเทศเวียดนาม: Sustainable Development Strategy for 2011-2020

และเลือกเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาของตนเอง นอกจากนี้ในระดับประเทศแล้ว ในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค ประเทศลุ่มน้ำโขงก็ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของตนเองด้วย กล่าวคือ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub region-GMS) ซึ่งประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม เป็นสมาชิกอยู่ ได้ระบุถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในอนุภูมิภาคไว้ในคำประกาศร่วมของการประชุมสุดยอดผู้นำ (Joint Summit Declaration) เรื่อง “Committed to Inclusive and Sustainable Development in the GMS” อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดผู้นำของกลุ่มประเทศ GMS ในปี 2014 เช่นเดียวกับในระดับภูมิภาค คือ อาเซียน ซึ่งประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา เวียดนาม ก็เป็นสมาชิกอยู่เช่นเดียวกันนั้น ก็ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญก็คือ ASEAN Connectivity ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จากข้อมูลทางเอกสาร อาจกล่าวได้ว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งในระดับประเทศ ระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค มีความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองที่ชัดเจน รวมทั้งได้มีการกำหนดทิศทางและรูปแบบของการรับการสนับสนุนจากประเทศญี่ปุ่นด้วย

แน่นอนว่า การวัดความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่สามารถทำได้จากการดูเพียงเอกสารระดับนโยบายเท่านั้น หากยังต้องลงไปดูในระดับปฏิบัติการทั้งจากฝ่ายผู้ให้และผู้รับด้วยว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในกระบวนการสร้างโครงการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นลักษณะที่เรียกว่า “ตามคำขอ”

(Request based) คือ ประเทศผู้รับ ซึ่งหมายถึง ประเทศลุ่มน้ำโขงต้องเป็นฝ่ายคิดโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองและเขียนคำขอไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐบาลญี่ปุ่นก็จะให้การสนับสนุนโครงการตามคำขอของประเทศผู้รับ ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นการประกันว่า ประเทศผู้รับเป็นทั้งเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา และโครงการพัฒนาด้วย นอกจากนี้ในกระบวนการพัฒนาโครงการและเขียนคำขอ ยังมีการปรึกษาหารือ (Consultation) อย่างสม่ำเสมอระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ โดยที่ฝ่ายญี่ปุ่นจะได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาทั้งจากประเทศผู้รับ และสำนักงานของ JICA ในประเทศนั้นโดยผ่านผู้เชี่ยวชาญของตน (JICA expert) และกระบวนการรวบรวมข้อมูลของประเทศผู้รับ โดย ODA Task Force ของประเทศนั้น ซึ่งปฏิบัติการเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยประเทศผู้รับอันเป็นทิศทางปฏิบัติการที่ประเทศญี่ปุ่นเห็นพ้องและส่งเสริม<sup>6</sup>

ประการที่สอง เรื่องการพัฒนาที่มุ่งเน้นเรื่องผลของปฏิบัติการ หรือผลของการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์พบว่า บนประสบการณ์อันยาวนานของการเป็นประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้พัฒนารูปแบบการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิด “ผลของการดำเนินการ” (Result based) ที่ชัดเจน โดยในปัจจุบัน รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือและลักษณะของโครงการจะเป็นแบบ “Programme Approach” คือ การคิดและออกแบบการให้ความช่วยเหลือในลักษณะแผนการ (program) ในภาพรวม (Comprehensive)

<sup>6</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในประเทศผู้รับทั้งสี่ประเทศ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

ที่เชื่อมโยงกันมากกว่าจะเป็นลักษณะ “รายโครงการ” (Project based) ทั้งนี้ เพื่อลดการแตกกระจายของความช่วยเหลือ และเป็นการต่อยอดหรือขยาย ขอบเขตของโครงการ (Scaling up) ด้วย ประการที่สาม เรื่อง ความเป็นหุ้นส่วน เพื่อการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่า นับตั้งแต่หลัง Busan Partnership 2011 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ขยาย ความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาให้ครอบคลุมไปถึงตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐด้วย โดยเฉพาะภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคม รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวงการต่าง ประเทศและ JICA ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมของญี่ปุ่น เข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ/ประเทศกำลังพัฒนา มากขึ้น ซึ่งประเทศลุ่มน้ำโขงก็เป็นพื้นที่ที่ทั้งภาคเอกชนและ NGOs ของญี่ปุ่นมี บทบาทในดำเนินโครงการพัฒนามาก รวมทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้สร้างกรอบเชิง สถาบันที่สนับสนุนแนวทางการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ด้วย โดยในกรณี ของภาคเอกชน ที่ประชุมของ Public-Private Cooperation in Mekong Region ซึ่งประกอบด้วย ภาคเอกชนของญี่ปุ่นและภาคเอกชนของประเทศ ลุ่มน้ำโขงได้มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอมาตั้งแต่ปี 2010 (2010, 2013, 2014) ดังแสดงในตารางที่ 6 เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาภูมิภาคผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ภาคเอกชนจะเป็นตัวแสดงสำคัญร่วมกับภาครัฐ ส่วนในกรณีของภาคประชา สังคม รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมของ ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประเทศผู้รับ/ประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการ ที่เรียกว่า Grant for Grassroots Human Security Projects (GGPs)

ซึ่งประเทศในกลุ่มน้ำโขงทุกประเทศได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบดังกล่าว โดยมี NGOs/NPOs ทั้งของญี่ปุ่นและของประเทศกลุ่มน้ำโขงเอง (Local NGOs) เป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาในระดับรากหญ้า / ในพื้นที่ นอกจากนี้ JICA ในฐานะองค์กรระดับปฏิบัติการในการดำเนินโครงการพัฒนายังมีช่องทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ NGOs ของประเทศกลุ่มน้ำโขงผ่านช่องทางที่เรียกว่า NGOs - JICA Desk ในประเทศกลุ่มน้ำโขง 3 ประเทศ ยกเว้นเมียนมา และประการสุดท้าย การตรวจสอบได้ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกันอันเป็นประเด็นสำคัญมากที่สุดที่ทั้ง Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 ได้กล่าวถึงในฐานะเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้บรรลุถึงประสิทธิผลของการพัฒนา ซึ่งวิธีการดำเนินการในทางปฏิบัติก็คือ ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับต้องมีระบบติดตามและประเมินผลที่สม่ำเสมอ เทียบตรง เพื่อที่ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับจะได้นำข้อมูลจากการติดตามประเมินผลนี้มาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินการครั้งต่อไป สำหรับญี่ปุ่น บนประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้ที่ยาวนาน จึงมีการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลมาตลอดเวลา โดยเฉพาะ JICA ได้สร้างตัวชี้วัดต่างๆ ขึ้นมาเพื่อประเมินผลการดำเนินโครงการทำให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ได้รับการถ่ายทอดและดำเนินการโดยประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงด้วย ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั้งของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขงและเจ้าหน้าที่ของประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงเองระบุว่า การติดตาม ประเมินผล ได้รับการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และการทำรายงานการดำเนินโครงการก็เป็นกิจกรรมหลัก

ประการหนึ่งในกระบวนการรับความช่วยเหลือและดำเนินโครงการ กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ PDCA (Plan-Do-Check-Action) ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นและ JICA มีความเชื่อว่ากระบวนการนี้สามารถสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกันได้ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ ในเวลาเดียวกัน ประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงบางประเทศ เช่น กัมพูชาและเมียนมา ก็มีทิศทางนโยบายในการรับความช่วยเหลือที่ชัดเจน รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลด้วยเช่นเดียวกัน<sup>7</sup>

ข้อมูลโดยภาพรวมข้างต้นแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา (Development Effectiveness) ในประเทศเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศกลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องระดับของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ระบอบการเมือง โครงสร้างทางสังคม และประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีระบบ / โครงสร้าง การรับความช่วยเหลือและการดำเนินโครงการพัฒนาที่แตกต่างกัน ในขณะที่ ในส่วนของญี่ปุ่นเอง

---

<sup>7</sup> ประเทศกัมพูชา : Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness 2006  
: Development Assistance and Partnership Trend in Cambodia : Using Evidence to Promote Partnership and Development Effectiveness 2014  
: Joint Monitoring Indicators 2014-2018  
: The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010  
: The Cambodia Aid Effectiveness Report 2011  
ประเทศเมียนมา : Nay Pyi Taw Accord for Effectiveness Development Cooperation

ก็มีเป้าหมาย และวิธีการที่แตกต่างกันในการดำเนินความสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในกลุ่มน้ำโขงเช่นกัน ซึ่งในส่วนต่อไปของบทนี้จะอธิบายในรายละเอียดของแต่ละประเทศทั้งสี่ประเทศ

### 3. ประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกัมพูชา

ประเทศญี่ปุ่นและประเทศกัมพูชามีความสัมพันธ์กันมายาวนาน และความสัมพันธ์มีความเข้มข้นหนักแน่นมากขึ้น นับตั้งแต่ปี 1992 ที่ญี่ปุ่นได้เป็นส่วนหนึ่งของ United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) และได้ส่งบุคลากรของตนเข้าไปช่วยดำเนินการเพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของกัมพูชาเป็นไปโดยเรียบร้อย และหลังจากนั้นเป็นต้นมา ญี่ปุ่นก็ได้ให้การสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนาในประเทศกัมพูชาอย่างสม่ำเสมอโดยตลอด และด้วยปริมาณความช่วยเหลือจำนวนมาก

ในการประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับกัมพูชา ในปี 2016 ผู้นำของทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันถึงความสำคัญของกันและกันและความตั้งใจที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์สองฝ่ายให้แน่นแฟ้นมากขึ้น โดยเฉพาะในการพัฒนาประเทศของกัมพูชา ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอกนั้น ญี่ปุ่นได้แสดงความตั้งใจที่จะให้การสนับสนุนการพัฒนาของกัมพูชา โดยผ่านทั้งการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากญี่ปุ่นตระหนักว่าการพัฒนาของกัมพูชามีผลสำคัญโดยตรงต่อการเสริมสร้างการพัฒนาของภูมิภาค

ในขณะที่ทางฝ่ายกัมพูชาเองก็ได้อธิบายให้เห็นว่า ความช่วยเหลือจากฝ่ายญี่ปุ่น มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศของกัมพูชา และคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นต่อไปในอนาคต<sup>8</sup>

สำหรับกัมพูชา แนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เรียกว่า Rectangular Strategy Phase III ว่า เป้าหมายการพัฒนาประเทศจะเน้นที่เรื่องสำคัญ 4 ประการ คือ หนึ่ง การส่งเสริมภาคเกษตร สอง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ สาม การพัฒนาภาคเอกชนและการจ้างงาน และสี่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีวิธีการที่สำคัญ 4 ประการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว คือ หนึ่ง การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ที่ร้อยละ 7.1 สอง การเพิ่มการจ้างงานและการลดความยากจน สาม การเพิ่มสมรรถนะให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ และ สี่ การปรับปรุงเรื่องธรรมาภิบาล (CDC 2014) ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนี้ กัมพูชาจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ และจากสถิติของสภาเพื่อการพัฒนาของกัมพูชา (Council for Development of Cambodia: CDC) กัมพูชาเป็นประเทศที่พึ่งพิงความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศมากถึง 10% ของ GDP (CDC 2014) อย่างไรก็ตาม กัมพูชาก็ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการรับความช่วยเหลือไว้เช่นกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศต้องเป็นไปเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นเจ้าของ (Ownership) และความเป็นผู้นำ (Leadership) ในยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเอง รวมทั้งได้

<sup>8</sup> [www.mofa.jp/s\\_sa/sea1/kh/page3e\\_000513.html](http://www.mofa.jp/s_sa/sea1/kh/page3e_000513.html)

จัดตั้งโครงสร้างในการกำหนดนโยบาย และโครงสร้างในการบริหารหรือร่วมกันระหว่างกัมพูชากับประเทศผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย โดยมี สภาเพื่อการพัฒนาของกัมพูชาทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงาน (Coordinator) มีกระทรวงต่างๆ (Line Ministries) เป็นผู้ร่วมในการกำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบายและดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมก็ได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย ทั้งจากญี่ปุ่นและประเทศผู้ให้อื่นๆ

ในกรณีของญี่ปุ่น ในด้านของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชา ข้อมูลในตารางที่ 7 และ 8 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ที่สำคัญของกัมพูชา ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลจากเอกสารยังแสดงให้เห็นถึงทิศทางและนโยบายของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชาว่านโยบายพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือก็คือ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมั่นคง และการพัฒนาที่สมดุลของกัมพูชา โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่พื้นฐานทางเศรษฐกิจ สอง การส่งเสริมการพัฒนาสังคม และสาม การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบธรรมาภิบาล<sup>9</sup> และภายใต้ทิศทางนโยบายดังกล่าวนี้ JICA ได้สร้างโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชา โดยแยกตามเป้าหมายหลัก 3 ประการ และในแต่ละโปรแกรมจะประกอบด้วยโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแต่ละประการ<sup>10</sup> ดังแสดงให้ตารางที่ 9

<sup>9</sup> [www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf](http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf)

<sup>10</sup> [www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html](http://www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html)

ตารางที่ 7 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศกัมพูชา  
(US Dollars, Million)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	13.54	80.33 (1.21)	53.10	147.46
2011	18.56	62.12 (14.67)	53.54	134.21
2012	43.36	83.14 (8.95)	55.95	182.44
2013	20.99	74.29 (5.64)	46.20	141.49
2014	20.51	63.72 (4.16)	40.08	124.31
Total	190.83	1,426.64 (37.72)	798.47	2,415.94

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid.

Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient.

Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates.

Note 4. Technical Cooperation includes projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA.

Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf))

ตารางที่ 8 ปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ประเทศที่มีพหุภาคี โดยประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC

(US Dollars, Million)

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 128.48	United States 70.25	Australia 48.50	Germany 37.90	United Kingdom 32.73	479.70
2010	Japan 149.57	United States 86.39	Australia 53.91	Germany 41.26	Republic of Korea 37.33	522.58
2011	Japan 136.53	United States 75.47	Australia 71.55	Republic of Korea 62.23	Germany 49.24	541.76
2012	Japan 184.76	Australia 100.93	United States 88.33	Republic of Korea 58.11	Germany 46.37	640.52
2013	Japan 143.39	United States 76.92	Australia 71.95	Republic of Korea 63.85	Germany 40.90	550.31

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ ([www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf))

ตารางที่ 9 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศกัมพูชา แยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ

Program/Sector	List of projects
Education	1. Science Teacher Education Project (STEPSAM 2)
Health	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Project for Improving Maternal and Child Health Service in Rural Areas in Cambodia</li> <li>2. The Project on Strengthening of Medical Equipment Management in Referral Hospitals</li> <li>3. The Project for Improving the Capacity of the National TB Control Program Through Implementation of the 2<sup>nd</sup> National Prevalence Survey</li> <li>4. The Project for Improving Maternal and Newborn Care Through Midwifery Capacity Development</li> <li>5. The Project for Strengthening Human Resources Development System of Co-Medicals.</li> </ol>
Water Resources/ Disaster Management	1. Project on Capacity Building for Water Supply in Cambodia (Phase II)

Program/Sector	List of projects
Governance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project for Capacity Development for Implementing the Organic Law at Capital and Provincial Level (PILAC 2)</li> <li>2. Capacity Development of Provincial Rural Development in the Northern Provinces</li> <li>3. The Project on Improvement of Local Administration in Cambodia</li> <li>4. The Legal and Judicial Development Project (Phase 3)</li> <li>5. Project for the Improvement of the Training on the Civil Matters at the Royal School of Judges and Prosecutor of the Royal Academy for Judicial Professions (Phase 2)</li> <li>6. Legal and Judicial Cooperation Project with the Bar Association of the Kingdom of Cambodia</li> <li>7. The Project on Improving Official Statistic in Cambodia (Phase 2)</li> <li>8. Drug Control Project</li> </ol>
Peace Building	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Project of Strengthening CMAC's Function of Human Security Realization</li> </ol>

Program/Sector	List of projects
Transportation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project on Capacity Enhancement of Environmental and Social Consideration for Resettlement</li> <li>2. The Project for Traffic Improvement in Phnom Penh City in the Kingdom of Cambodia</li> <li>3. The Strengthening of Construction Quality Control Project</li> <li>4. Establishment of National Port Policy and Administration System</li> </ol>
ICT	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Project of Capacity Development on ICT Management at NiDA</li> </ol>
Natural Resources and Energy	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project of Operation and Maintenance of the Rural Electrification on Micro-Hydropower in Mondul Kiri Province</li> </ol>
Economic Policy	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacity Building Project for Tax Department (Phase 2)</li> </ol>
Private Sector Development	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cambodian Japan Cooperation Center (CJCC) Project (Phase2)</li> </ol>

Program/Sector	List of projects
Agricultural/ Rural Development	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Battambang Rural Area Nature and Development (BRAND) Project</li> <li>2. Improvement of Agriculture River Basin Management &amp; Development Project (TSC3)</li> <li>3. Capacity Building for the Quality Standard Control of Agricultural Material (Chemical Fertilizers and Pesticides)</li> </ol>
Natural Environment Conservation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacity Building Project for the Forestry Sector (Phase 2)</li> </ol>
Fisheries	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Freshwater Aquaculture Improvement and Extension Project in Cambodia</li> </ol>

ที่มา: JICA ([www.jica.go.jp/cambodia/english/activities/index.html](http://www.jica.go.jp/cambodia/english/activities/index.html))

ในระดับปฏิบัติการ JICA ได้เปิดสำนักงานในกัมพูชาในปี 1993 เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือ แม้ว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแกกัมพูชาจะเริ่มมาตั้งแต่ปี 1965 เมื่อทั้งสองฝ่ายลงนามในความตกลงเรื่องการส่งอาสาสมัคร และอาสาสมัครญี่ปุ่นได้ถูกส่งมายังกัมพูชาเป็นครั้งแรกในปี 1966 ก็ตาม สำนักงาน JICA ในกัมพูชา นอกจากจะทำหน้าที่สนับสนุนโครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นแล้ว ยังทำหน้าที่ในการ

ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของกัมพูชาที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะ สภาเพื่อการพัฒนาของกัมพูชา ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานหลักของกัมพูชาใน เรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศและประสานงานกับ ประเทศผู้ให้อื่นๆ ในกัมพูชาอีกด้วย<sup>11</sup> นอกจากนี้ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ JICA ยังมีสำนักงานย่อยในพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นดำเนินการอยู่จำนวนมาก เช่น ที่ Battambang เป็นต้น

ในระดับโครงการ การศึกษานี้เลือกศึกษาโครงการความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่น ให้แก่กัมพูชาใน 2 ภาคส่วนที่สำคัญคือ การเกษตร/พัฒนาชนบท และการศึกษา โดยเลือกโครงการที่ JICA ให้แก่กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบทของกัมพูชา ซึ่งเป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน 4 โครงการในพื้นที่จังหวัด Battambang ตั้งแต่ปี 2006 ถึง 2015 และเป็นโครงการความช่วยเหลือใน 2 รูปแบบ คือ เงินกู้และความช่วยเหลือทางวิชาการ<sup>12</sup> และโครงการที่ JICA ให้การสนับสนุน มหาวิทยาลัยพนมเปญ (Royal University of Phnom Penh – RUPP) ในการ

---

<sup>11</sup> [www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html](http://www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html)

<sup>12</sup> โครงการที่เลือกศึกษาประกอบด้วย

1. Technical Improvement of Agriculture River Basin Management & Development Project (2009.09-2014.09) (TC)
2. Technical Service Center for Irrigation System Project, Phase II (2006.01-2009.07) (TC)
3. The West Tonle Sap Irrigation and Drainage Rehabilitation and Improvement Project (2011. 8) (Loan)
4. Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (2010.10-2015.03) (TC)

จัดตั้ง Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC) โดยที่โครงการความช่วยเหลือที่ให้แก่กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบท มีเป้าหมายเพื่อลดความยากจน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่ความช่วยเหลือที่ให้แก่ CJCC มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกัมพูชา โดยเฉพาะในการด้านการจัดการและการประกอบธุรกิจ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายกัมพูชาทั้งเจ้าหน้าที่ของสภาเพื่อการพัฒนาของกัมพูชา และเจ้าหน้าที่ที่ร่วมในโครงการความช่วยเหลือทั้งสองโครงการต่างให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศของกัมพูชามาก เพราะกัมพูชาในขณะนี้ แม้ว่าจะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น แต่ก็ยังเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม และปัญหาความยากจนก็ยังคงมีความร้ายแรงอยู่มาก รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถ ก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่มีเป้าหมายเพื่อกำจัดความยากจน และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านโครงการทั้งสองจึงตอบสนองต่อความต้องการการพัฒนาประเทศของกัมพูชา และสอดคล้องกับแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของกัมพูชาด้วย

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทั้งสองโครงการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การสื่อสาร (Communication) และการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินโครงการ นับตั้งแต่การสร้างโครงการไปจนถึงการปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายญี่ปุ่น

และฝ่ายกัมพูชาในพื้นที่ให้ความเห็นว่า กลไกนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปโดยราบรื่น เพราะฝ่ายกัมพูชาได้มีโอกาสในการเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการโครงการผ่านการประชุมแบบสม่ำเสมอ (Regular Meeting) ประจำสัปดาห์ / ประจำเดือน ทำให้รู้สึกถึงความ เป็นหุ้นส่วนในการทำงาน และความเป็นเจ้าของโครงการ รวมทั้งสามารถสร้างความคาดหวังต่อความสำเร็จของโครงการได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีนั้น เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายต่างยอมรับว่า ยังมีช่องว่างหรืออุปสรรคอยู่มาก ด้วยสาเหตุสำคัญคือ ระดับการพัฒนาและระดับ ความรู้ที่ต่างกันมากของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งข้อจำกัดเรื่องระบบและความรู้ ความสามารถของฝ่ายผู้รับด้วย ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามในการปรับปรุงและ พัฒนาการทำงานร่วมกันตลอดเวลา สำหรับในเรื่องการติดตามและประเมินผล โครงการ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ยืนยันตรงกันว่า โครงการพัฒนาที่ ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือจะถูกติดตามและประเมินผลโดยตัวชี้วัดและระบบของ JICA ในขณะเดียวกัน ฝ่ายกัมพูชาเองก็มีระบบในการติดตาม ประเมินผลด้วยเช่น กัน ดังปรากฏในเอกสารและรายงานการประเมินผล เช่น Joint Monitoring Indicators 2014-2018 และ The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010, 2011 เป็นต้น

จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่อธิบายไปแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศ กัมพูชามีประสิทธิผลในระดับหนึ่ง โดยใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011

และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ กล่าวคือ โครงการพัฒนาที่เลือกศึกษาแสดงให้เห็นว่า เป็นโครงการที่ฝ่ายกัมพูชาเป็นเจ้าของและสอดคล้องกับแนวทางการรับความช่วยเหลือของกัมพูชาที่ปรากฏใน Development Cooperation & Partnership Strategy 2014-2018 รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ตามที่ปรากฏในแผน Rectangular Strategy Phase III ในด้านการดำเนินโครงการ ก็มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน และมีเป้าหมายที่มุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลของโครงการ ในเวลาเดียวกัน ระบบการตรวจสอบ ประเมินผลที่ดำเนินการโดยฝ่ายญี่ปุ่น ก็เป็นเครื่องมือกำกับให้การดำเนินโครงการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ด้วย

## รูปที่ 1



พูดคุยและสัมภาษณ์เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการของ JICA ที่ Battambang, กัมพูชา  
ที่มา: นักรีวิว

รูปที่ 2



อุปกรณ์การเกษตรที่ JICA มอบให้แก่เกษตรกรที่ Battambang, กัมพูชา  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 3



อุปกรณ์การเกษตรที่ JICA มอบให้แก่เกษตรกรที่ Battambang, กัมพูชา  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 4



หมู่บ้านเกษตร ที่ Battambang, กัมพูชา  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 5



โปสเตอร์แสดงโครงการความช่วยเหลือของ JICA ในกัมพูชา  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 6



ศูนย์ความร่วมมือระหว่างกัมพูชากับญี่ปุ่น ที่ราชวิทยาลัยพนมเปญ (Royal University of Phnom Penh)

ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 7



บอร์ดและโปสเตอร์แสดงกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือระหว่างกัมพูชากับญี่ปุ่น ที่ราชวิทยาลัยพนมเปญ (Royal University of Phnom Penh)

ที่มา: นักวิจัย

#### 4. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศ สปป. ลาว

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นเมื่อญี่ปุ่นได้รับเอกราช พ้นจากการยึดครองของ SCAP และเริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ลาวในปี 1958 ความสัมพันธ์สองฝ่ายดำเนินต่อมา แม้ว่าจะมีความไม่ราบรื่นบ้าง โดยเฉพาะในยุคสงครามเย็นที่โลกมีการแบ่งค่ายกันอย่างชัดเจน แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ความสัมพันธ์สองฝ่ายก็ได้รับการส่งเสริมมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่สนับสนุนการพัฒนาประเทศของสปป. ลาว เพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคได้

ในการประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว ในปี 2016 ผู้นำของทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันถึงความสำคัญของกันและกัน และความตั้งใจในการสนับสนุนกันและกันในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายญี่ปุ่นได้แสดงความตั้งใจที่จะสนับสนุนการพัฒนาประเทศของสปป. ลาว โดยในการประชุมในครั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ประกาศ “แผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสปป. ลาว” (The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for Sustainable Development of Lao PDR) เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับกำหนด หรือกำกับความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายในการพัฒนาประเทศของสปป. ลาว ในอนาคต<sup>13</sup>

<sup>13</sup> [www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/la/page4e\\_000516.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/la/page4e_000516.html)

“แผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นกับสปป.ลาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสปป.ลาว” ได้กำหนดวิสัยทัศน์อนาคตของสปป.ลาวว่า ต้องการพัฒนาประเทศเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศพัฒนาน้อย (LDC) ให้ได้ในปี 2020 และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นจะร่วมมือกับสปป.ลาว ในการพัฒนาสปป.ลาว ใน 3 เสาหลักที่สำคัญ คือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงข่ายความเชื่อมโยงของสปป.ลาว กับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เพื่อให้เศรษฐกิจของสปป.ลาว ถูกรวมเข้าไปกับระบบเศรษฐกิจของภูมิภาค และสามารถได้รับผลของการพัฒนาในระดับภูมิภาค สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มความหลากหลายให้แก่อุตสาหกรรมของสปป.ลาว และขยายความสามารถในการแข่งขัน และสาม การแก้ไขความแตกต่าง/เหลื่อมล้ำของการพัฒนา โดยผ่านการพัฒนาที่สมดุลของเมืองและภูมิภาค โดยคำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมด้วย (MOFA 2016)

สำหรับสปป.ลาวเอง แผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8, 2016 -2020 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการหลุดพ้นจากสถานะของประเทศพัฒนาน้อยในปี 2020 ไว้ 3 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจโดยการสร้างการเจริญเติบโต สอง การพัฒนาด้านสังคม โดยการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ สาม การรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลของสปป.ลาว ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่

8 ทั้งหมด 5 แนวทาง คือ หนึ่ง การประกันเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องมั่นคง สอง การประกันเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน สาม การสร้างความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาและเพิ่มสมรรถนะแก่ทรัพยากรมนุษย์สี่ การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง สันติสุข และความสงบเรียบร้อยในสังคม และห้า การสนับสนุนความต่อเนื่องอย่างแข็งขันในการขยายขอบเขตของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาบนฐานของความเป็นเจ้าของ (Ministry of Planning and Investment 2016)

จากแนวทางในการพัฒนาประเทศข้อ 5 ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8 ทำให้รัฐบาลของสปป. ลาวและประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ทั้งหลายเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศของสปป. ลาวได้ โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกัมพูชาแล้ว สปป. ลาวไม่มีหน่วยงานในลักษณะเดียวกับสภาเพื่อการพัฒนาของกัมพูชาที่ทำหน้าที่ประสานงานการรับความช่วยเหลือ ดังนั้น ความช่วยเหลือของประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่เข้ามาในประเทศสปป. ลาวจึงถูกแตกกระจายไปตามกระทรวงต่างๆ (Line Ministries) ที่ทำโครงการหรือเขียนคำขอโครงการไปยังประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา หรือประเทศผู้ให้ต่างๆ

ข้อมูลจากรายงานของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) อธิบายว่า รัฐบาลของสปป. ลาว เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) และกลไก

หลักของการประสานงานก็คือ การประชุมโต๊ะกลม (Roundtable Process) ที่มีรัฐบาลเป็นประธาน<sup>14</sup> และสนับสนุนโดย UNDP การประชุมโต๊ะกลมนี้จะถูกจัดขึ้นทุกๆ 3-4 ปี ในขณะที่จะมีการประชุมโต๊ะกลมสำหรับกระบวนการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะจัดเป็นประจำทุกปี อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการหารือกันในระดับสูงระหว่างข้าราชการระดับสูงของรัฐบาลสปป. ลาว กับประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับแผนแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ และการริเริ่มเรื่องการปฏิรูปต่างๆ ในระดับปฏิบัติการ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้กระทรวงการวางแผนและการลงทุน มีความรับผิดชอบในการระดมและใช้ความช่วยเหลือ และกระทรวงการคลังรับผิดชอบในเรื่องการเจรจาต่อรองในเรื่องเงินกู้ เงินให้เปล่า และความโปร่งใสตรวจสอบได้ ในขณะที่กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบในเรื่องการวางแผนและประสานงานการรับความช่วยเหลือในภาคส่วนของตนเอง รัฐบาลสปป. ลาวได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในปี 2009 เพื่อจัดระเบียบการประสานงานการรับความช่วยเหลือให้ไปในทิศทางเดียวกันในระหว่าง/บรรดากระทรวงต่างๆ รวมทั้งได้จัดตั้งคณะทำงานแยกตามประเด็นและภาคส่วน (Sector and Thematic Working Groups) ขึ้นมาอีกด้วย เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินนโยบายในสาขาเฉพาะ หรือประเด็นเฉพาะ<sup>15</sup>

<sup>14</sup> เอกสารใช้คำว่า รัฐบาล โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นหน่วยงานใดในรัฐบาล หรือผู้ใดในคณะรัฐมนตรี

<sup>15</sup> [www.adb.org/site/default/files/linked\\_documents/46059\\_001\\_lao\\_dc.pdf](http://www.adb.org/site/default/files/linked_documents/46059_001_lao_dc.pdf)

ในด้านของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นมอบให้แก่ สปป. ลาวนั้น ข้อมูลในตารางที่ 10 และ 11 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของสปป. ลาว มาเป็นเวลาหลายปี ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลจากเอกสารได้อธิบายให้เห็นหลักการและทิศทางของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาวว่า นโยบายพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือก็คือ เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในปี 2015 และการหลุดพ้นจากสถานะของการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุดให้ได้ในปี 2020 โดยมีเป้าหมายหลัก 4 ประการคือ หนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม สอง การพัฒนาการเกษตรและการอนุรักษ์ป่าไม้ สาม การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางการศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสี่ การปรับปรุงบริการด้านสุขภาพ<sup>16</sup> และภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ JICA ได้สร้างโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาว โดยแยกตามเป้าหมาย 4 ประการที่กล่าวไปแล้ว และในแต่ละโปรแกรม JICA จะให้ความช่วยเหลือรายโครงการตามภาคส่วนของการพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแต่ละข้อตามที่ตั้งไว้<sup>17</sup> ดังแสดงในตารางที่ 13

<sup>16</sup> [www.mofa.go.jp/files/000103003.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000103003.pdf)

<sup>17</sup> [www.jica.go.jp.lao/english/activities/policy/html](http://www.jica.go.jp.lao/english/activities/policy/html)

ตารางที่ 10 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ สปป. ลาว  
(US Dollars, Million)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	17.71	63.55-	40.19	121.45
2011	3.28	8.60 (1.00)	39.64	51.52
2012	-4.73	42.10-	51.06	88.43
2013	-2.48	40.33-	38.11	75.96
2014	8.73	65.47 (2.83)	29.13	103.33
Total	97.86	1,202.52 (6.86)	686.47	1,986.80

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid.

Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient.

Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates.

Note 4. Technical Cooperation includes projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA.

Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf))

ตารางที่ 11 ปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ สปป. ลาว โดยประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC (US Dollars, Million)

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 94.40	Australia 29.61	Germany 27.36	Republic of Korea 25.14	France 19.12	262.19
2010	Japan 123.62	Australia 32.68	Republic of Korea 27.75	Germany 24.80	Switzerland 16.37	288.26
2011	Japan 55.09	Australia 53.93	Republic of Korea 33.48	Switzerland 26.75	Germany 24.32	273.03
2012	Japan 93.17	Australia 53.85	Germany 31.52	Republic of Korea 23.52	Switzerland 20.72	289.90
2013	Japan 779.84	Australia 49.22	Germany 27.98	Republic of Korea 27.12	Switzerland 24.55	274.96

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf))

ตารางที่ 12 รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015

Type of Assistance	Sector						Regional Cooperation
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	
TCP	1. Project on Riverbank Protection Works Phase II 2. The Project to Enhance the Capacity Vientiane Capital State Bus Enterprise 3. Project for Improvement of Road Management Capacity 4. Capacity Development Project for Improvement of Management	1. Participatory Land and Forest Management Project for Reducing Deforestation (PARDD) 2. Forestry Sector Capacity Development Project (FSCAP) 3. Livelihood Improvement Project for Southern Mountainous and Plateau Areas (LIPS)	1. Project Supporting Community Initiative on Education Development Phase II (CIED 2) 2. Country Focused Training on Improvement of Quality of Textbooks and Teacher Manuals for Science and Mathematics in Primary Education	1. Capacity Development for Sector-Wide Coordination in Health Phase II (CDSWC2) 2. Project for Strengthening Integrated Maternal, Neonatal and Child Health Services (MINCH) 3. Project for Sustainable Development	1. Project for Human Resource Development in the Legal Sector (Phase II) 2. Project for Establishing a Public Investment Plan under NSEDP (PCAP III)	1. Pilot Survey for Disseminating Small and Medium Enterprises Technologies for Wooden House Building Materials and Construction with Pre-cut Machine	1. ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network (Phase III) 2. Project for Capacity Development for Transition to the Ne CNS/ATM Systems in Cambodia , Lao PDR, and Vietnam

ตารางที่ 12 รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015 (ต่อ)

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
	Ability of Water Supply Authorities 5.The Project for Urban Development Management 6.Project for Urban Water Environment Improvement in Vientiane Capital	4.Participatory Irrigated Agriculture Development Project in Southern Areas along the Mekong (PIAD) 5.Capacity Development Project for Establishing National Forest International System for Sustainable Forest	3.In -Country Training on Strengthening Faculty of Management and Administration in Savannakhet University	of Human Resources for Health to Improve Maternal, Neonatal and Child Health (HRH)			3.Lao Pilot Program for Narrowing the Development Gap toward ASEAN Integration

ตารางที่ 12 รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015 (ต่อ)

Type of Assistance	Sector						Regional Cooperation
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	
Grant	<p>1. The Project for International of Clean Energy by Solar Electricity Generation System</p> <p>2. Project for Improvement of National Road No.9 as East-West Corridor</p> <p>3. The Project for Construction of</p>	<p>•</p>	<p>1. Project for Improving Secondary School Environment in the Southern Province</p> <p>2. Japan Grant Aid for Human Resource Development Scholarship Program (JDS)</p>	<p>1. Project for Strengthening Health Service Network in Southern Provinces</p>	<p>•</p>	<p>•</p>	<p>•</p>

ตารางที่ 12 รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015 (ต่อ)

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
	Sekong Bridge on NR 16 B in the Southern Region of Laos 4. Project for Improvement of Solid Waste Management in Environmental Sustainable Cities 5. Meteorological and Hydrological Services Improvement Project 6. Mini Hydropower Development Project						

ตารางที่ 12 รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015 (ต่อ)

Type of Assistance	Sector							
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation	
Loan	7.Thakhek Water Supply Development Project 1.Expansion of the Vientiane International Airport Terminal 2. Southern Region Power System Development Project 3. Nam Ngum 1 Hydropower Station Expansion Project	-	-	-	-	-	-	

ที่มา: JICA Report 2014 - 2015

ในระดับปฏิบัติการ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ในสปป. ลาวเริ่มตั้งแต่ปี 1958 ที่ญี่ปุ่นรับผู้ฝึกงานจากสปป. ลาว และได้ส่งอาสาสมัครญี่ปุ่นมาปฏิบัติงานในสปป. ลาว ในปี 1959 และต่อมา JICA ได้เปิดสำนักงานในสปป. ลาว ในปี 1967 เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ในสปป. ลาว ในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 แม้ว่าสำนักงานจะถูกปิดในปี 1978 แต่ญี่ปุ่นก็ยังคงให้ความช่วยเหลือแก่สปป. ลาวมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี 1990 สำนักงานจึงถูกเปิดใหม่อีกครั้งในฐานะที่เป็นสำนักงานที่ดูแลอาสาสมัครของญี่ปุ่นที่เข้ามาปฏิบัติงานในสปป. ลาว (JOCV Office) และในปี 1996 สำนักงาน JOCV ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงาน JICA ในสปป. ลาว (JICA Lao Office) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนประสานงานโครงการพัฒนาต่างๆ ของญี่ปุ่นในสปป. ลาว และประสานงานกับประเทศผู้ให้อื่นๆ ในสปป. ลาวด้วย<sup>18</sup>

ในระดับโครงการ การวิจัยนี้เลือกศึกษาโครงการที่ JICA ให้ความช่วยเหลือแก่กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของสปป. ลาว ทั้งในภาคเกษตรและประมง<sup>19</sup> เนื่องจากการพัฒนาภาคเกษตรเป็นเป้าหมายสำคัญ 1 ใน 4 ที่ฝ่ายญี่ปุ่นมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาว ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการ

<sup>18</sup> [www.jica.go.jp/laos/english/office/others/c8hovm000082pgv5\\_alt/brochure.pdf](http://www.jica.go.jp/laos/english/office/others/c8hovm000082pgv5_alt/brochure.pdf)

<sup>19</sup> โครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ JICA ให้แก่ กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของสปป. ลาว ที่ถูกเลือกมาศึกษาประกอบด้วย

- โครงการ RISEP 2006-2010 (การพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว)
- โครงการ Lao Organic Agriculture Promotion
- โครงการ PIAD (ชลประทานแบบมีส่วนร่วม)
- โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการเลี้ยงปลา-ศูนย์วิจัยโรคปลา

พัฒนาประเทศของสปป. ลาว ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ ลดปัญหาความยากจน ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนำประเทศให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็น ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ตามกรอบเวลาที่ตั้งไว้ในปี 2020

ข้อมูลจากเอกสารของโครงการและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายญี่ปุ่น และเจ้าหน้าที่ของ สปป. ลาวที่ร่วมในโครงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่สปป. ลาวโดยผ่านโครงการพัฒนา ในภาคเกษตรเป็นสิ่งที่สำคัญ และเป็นประโยชน์แก่สปป. ลาว เป็นอย่างมาก เพราะโครงการเหล่านี้มีส่วนช่วยในการยกระดับความรู้และสภาพการดำรงชีวิต ของเกษตรกร ทำให้พวกเขาสามารถจัดการภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพมากขึ้น อันนำไปสู่การมีรายได้ที่มั่นคงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสังเกตในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่น ให้แก่สปป. ลาวในภาคเกษตรคือ เป้าหมายสำคัญในระดับปฏิบัติการของโครงการ ความช่วยเหลือในการพัฒนาภาคเกษตรนี้มีใช้อยู่ที่การให้ความช่วยเหลือไปที่ เกษตรกรโดยตรง แต่ส่วนใหญ่เป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการ (TC) โดยเฉพาะการฝึกอบรม การถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของ กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยความหวังว่า ทรัพยากรมนุษย์ คือ ช่างการที่ได้รับการพัฒนาหรือผ่านการ ฝึกอบรมแล้วเหล่านี้จะกลับไปถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และช่วย ให้ประชาชนในพื้นที่สามารถพัฒนาการทำกรเกษตรของตนได้อย่างมี ประสิทธิภาพต่อไป

ในส่วนของการระดมการดำเนินงานโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีผลตรงกันกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในกรณีของประเทศกัมพูชา กล่าวคือ การประสานงานและการปรึกษาหารือเป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนให้การดำเนินโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในกรณีของสปป. ลาว ในแต่ละโครงการจะมีคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการประสานงาน (Joint Coordination Committee: JCC) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งฝ่ายญี่ปุ่น (JICA) และฝ่ายสปป. ลาว (หน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือ) เป็นสมาชิก ทำหน้าที่ในการประสานงาน ปรึกษาหารือและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ รวมทั้งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินโครงการ โดยผ่านการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ในความถี่ที่แตกต่างกันไปตามแต่ธรรมชาติ หรือเงื่อนไขของแต่ละโครงการ กระบวนการปรึกษาหารือนี้ เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ซึ่งโดยหลักการแล้ว ฝ่ายญี่ปุ่นโดย JICA จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการตามคำขอของประเทศผู้รับ ดังนั้น หน่วยงานในสปป. ลาว ซึ่งในที่นี้คือ กระทรวงกลาโหมและป่าไม้จะเป็นผู้เขียนโครงการ และส่งคำขอไปที่ JICA โดยการปรึกษาหารือกับ JICA (เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญ) ในกระบวนการพัฒนาโครงการและเขียนคำขอ และเมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้ว JICA ก็จะทำหน้าที่ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานผู้รับ แต่การดำเนินการจะต้องเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือเอง JICA (เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญ) จะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเป็นหลัก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ

ต่อโครงการ (Ownership) ให้แก่ฝ่ายผู้รับ ในเวลาเดียวกันก็เสริมสร้าง/สนับสนุน ความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่ายด้วย ในด้านของการ จัดซื้อจัดจ้าง แม้ว่า JICA จะมีระบบและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง แต่ ในการดำเนินโครงการในสปป. ลาว JICA ก็ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตาม ระบบของสปป. ลาว เพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบของสปป. ลาว ตามหลักการของการสร้างความกลมกลืนของระบบระหว่างประเทศผู้ให้กับ ประเทศผู้รับ และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบในประเทศผู้รับด้วย

จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่กล่าวไปข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ สปป. ลาว มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยการใช้ตัว ชี้นำของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการ อธิบาย กล่าวคือ จากโครงการพัฒนาที่เลือกศึกษาแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานผู้รับ คือกระทรวงกลาโหมและป่าไม้ ของสปป. ลาว มีความเป็นเจ้าของต่อโครงการ เนื่องจากโครงการถูกริเริ่มขึ้นโดยฝ่ายผู้รับ เป็นความต้องการของฝ่ายผู้รับและ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของตนเอง ตามที่ปรากฏในแผน พัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และในส่วนของ การดำเนินโครงการ การทำงานของผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายมีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนที่ร่วมมือกัน และปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ อย่างไรก็ตาม ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในฝ่าย ญี่ปุ่นได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคในด้านระบบ และโครงสร้างอำนาจ/การบังคับบัญชา

ของสปป. ลาว ที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินโครงการในระดับพื้นที่<sup>20</sup> ในขณะที่ระบบการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลได้รับการดำเนินการตามระบบของ JICA ซึ่งก็มีส่วนช่วยในการกำกับแนวทางและวิธีการดำเนินโครงการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่นเดียวกับในกรณีของประเทศกัมพูชา

## 5. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นในปี 1954<sup>21</sup> และหนึ่งปีหลังจากนั้น คือ ในปี 1955 ญี่ปุ่นก็ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาในรูปของค่าปฏิกรรมสงคราม ซึ่งเมียนมาเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่น นักวิชาการของ Institute of Developing Economies (IDE) อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมาในระยะแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นไปโดยราบรื่นและแน่นแฟ้น จนอาจกล่าวได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ “พิเศษ” ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความสัมพันธ์ในระดับผู้นำที่มีความสัมพันธ์กันมาตั้งแต่สมัยสงคราม และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งช่วยให้ประเทศเมียนมาพัฒนาไปได้อย่างดี อย่างไรก็ตาม สถานการณ์นี้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่รัฐบาลทหารเข้ามามีอำนาจในเมียนมา (Kudo 2007, P. 3)

<sup>20</sup> เนื่องจากโครงสร้างอำนาจ และการบังคับบัญชา รวมถึง ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของ สปป. ลาว ยังอยู่ในระหว่างการปฏิรูป และมีความไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในบางครั้งว่า ใคร หรือ หน่วยงานใด มีอำนาจที่ถูกต้องในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง กับเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น

<sup>21</sup> [www.mofa.go.jp/region/asia\\_paci/myanmar/data.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia_paci/myanmar/data.html)

หลังการรัฐประหารในประเทศเมียนมาในปี 1988 ญีปุ่นได้ยุติการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาเช่นเดียวกับประเทศผู้ให้อื่นๆ และเนื่องจากญีปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของเมียนมาในช่วงเวลาดังกล่าว การยุติการให้ความช่วยเหลือของญีปุ่นจึงมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมามาก แม้ว่าญีปุ่นจะกลับมาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาอีกครั้งนับตั้งแต่ปี 1989 เป็นต้นมา แต่ความช่วยเหลือที่ให้ก็มีปริมาณน้อยลงมากเมื่อเทียบกับปริมาณที่เคยให้ในช่วงก่อนหน้านี้ (Kudo 2007, P. 7)

ความพยายามในการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้านตั้งแต่ปี 2010 มีผลนำไปสู่การเปิดประเทศและการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีของประเทศเมียนมา โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2015 สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศพันธมิตรและประเทศผู้ให้ต่างๆ ได้รื้อฟื้นความสัมพันธ์ของตนกับประเทศเมียนมาใหม่ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญีปุ่นด้วย ก็ได้รับการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีของญีปุ่นกับเมียนมานั้น แม้ว่าทั้งสองประเทศจะยังคงความสัมพันธ์ทางการทูตไว้ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนายังคงมีอยู่ตลอดเวลาที่รัฐบาลทหารมีอำนาจในประเทศเมียนมา แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ความสัมพันธ์สองฝ่ายมิได้แน่นแฟ้นดังแต่ก่อน และปริมาณความช่วยเหลือก็ลดลงมากในช่วงเวลาดังกล่าว แต่หลังจากที่เมียนมาเปิดประเทศแล้ว และมีความพยายามในการพัฒนาประเทศ ญีปุ่นก็ได้กลับมาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาอีกครั้ง และได้ให้ความช่วยเหลือในปริมาณที่มากขึ้นด้วย ข้อมูลจากกระทรวงการ

ต่างประเทศที่บันทึกเรื่องการแลกเปลี่ยนเอกสารการให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบเงินให้เปล่าและเงินกู้ระหว่างญี่ปุ่นและประเทศเมียนมา ระหว่างปี 2010-2016 แสดงให้เห็นถึงปริมาณของการแลกเปลี่ยนเอกสารที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมา ดังแสดงในตารางที่ 13 นอกจากนี้ ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดียวกัน ก็แสดงให้เห็นถึงปริมาณของความช่วยเหลือที่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาด้วย ดังแสดงในตารางที่ 14 และนับตั้งแต่ปี 2012 ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของเมียนมา ดังแสดงในตารางที่ 15

ตารางที่ 13 การแลกเปลี่ยนเอกสารข้อตกลงเรื่องเงินความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและเงินกู้ของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ 2010-2016

Year	Amount of Notes			
	Cambodia	Lao PDR	Myanmar	Vietnam
2010	5	4	1	10
2011	7	5	3	21
2012	5	6	21	16
2013	9	11	16	12
2014	11	3	21	8
2015	5	6	13	10
2016 *	2	2	10	5

ที่มา: รวบรวมโดยนักวิจัยจากข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/policy/oda/note/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/note/index.html))

\*สถิติเฉพาะครั้งแรกของปีงบประมาณ 2016

ตารางที่ 14 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศไทย  
(US Dollars, Million)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	-	21.56 (7.45)	25.27	46.83
2011	-	19.70 (7.70)	26.81	46.51
2012	0.00	54.82 (13.27)	37.96	92.78
2013	-758.78	3,238.45(48.27)	48.65	2,528.32
2014	11.14	119.68 (15.44)	83.10	213.92
Total	563.09	4,829.37(129.18)	618.27	6,010.65

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid.

Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient.

Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates.

Note 4. Technical Cooperation includes projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA.

Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/0001+2547.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/0001+2547.pdf))

ตารางที่ 15 ปริมาณของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ประเทศเมียนมาโดยประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC  
(US Dollars, Million)

Year	1	2	3	4	5	total
2009	United Kingdom 53.14	Japan 48.28	United States 3.22	Norway 18.88	Australia 17.89	240.22
2010	Japan 46.83	Australia 44.40	United Kingdom 44.17	United States 31.28	Norway 21.71	254.59
2011	United Kingdom 62.21	Japan 46.51	Australia 44.43	United States 29.04	Norway 19.90	283.04
2012	Japan 92.78	Australia 57.73	United Kingdom 48.08	United States 33.05	Norway 22.83	347.96
2013	Japan 5,331.77	France 592.26	United Kingdom 156.18	United States 81.20	Denmark 75.96	6,485.54

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142547.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142547.pdf))

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสังเกตในกรณีของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อประเทศเมียนมา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในลุ่มน้ำโขงก็คือ ญี่ปุ่นไม่มีเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศของเมียนมา (Country Assistance Policy) รวมทั้งไม่มีเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียน (Rolling Plan) ด้วย<sup>22</sup> ซึ่งเอกสารนี้โดยปกติแล้ว เป็นเอกสารที่ญี่ปุ่นใช้ในการกำกับทิศทางของการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับรายประเทศ เพื่อให้ทิศทางของการให้ความช่วยเหลือ และโครงการพัฒนาที่ให้ สอดคล้องกับความต้องการ และระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ การปราศจากเอกสารเรื่องนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศและเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียนในกรณีของประเทศเมียนมานี้แสดงให้เห็นว่า ระบบ กระบวนการ และขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมายังต้องมีการพัฒนาอีกมาก เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ ซึ่งสาเหตุที่ญี่ปุ่นไม่มีเอกสารทั้งสองฉบับนั้น ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมา เหตุผลสำคัญก็อาจจะเป็นว่า เนื่องจากความสัมพันธ์และการให้ความช่วยเหลือเพิ่งได้รับการรื้อฟื้นอย่างจริงจังมาไม่นาน ดังนั้น จึงยังต้องการเวลาในการพัฒนาระบบบ่อิกระยะหนึ่ง

ในเวลาเดียวกัน แม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่มีเอกสารในเชิงนโยบายที่กำกับทิศทางการให้ความช่วยเหลือของตนแก่ประเทศเมียนมา แต่เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศที่บันทึกการหารือระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นกับที่ปรึกษา

<sup>22</sup> [www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_00000.8html#myanmar](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_00000.8html#myanmar)

แห่งรัฐ (State Counsellor- Aung San Suu Kui) ของประเทศเมียนมา ในเดือนพฤษภาคมและกรกฎาคม 2016 ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมาว่า จะให้ความสำคัญแก่เรื่องการทำงาน การพัฒนาภาคเกษตร การสนับสนุนการปรับปรุง ระบบสาธารณสุขและสุขภาพ อนามัยของประชาชน การปฏิรูประบบต่างๆ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อเชื่อมต่อประเทศเมียนมาเข้ากับโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศของเมียนมา และการพัฒนาภูมิภาคในภาพรวมด้วย<sup>23</sup> นอกจากนี้ ในเอกสารเผยแพร่ของกระทรวงการต่างประเทศยังระบุถึงเป้าหมายที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาอีก 3 ประการ คือ หนึ่ง การปรับปรุงวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ กลุ่มคนยากจนในประเทศ การพัฒนาภาคเกษตรและการพัฒนาชนบท สอง การสร้างสมรรถนะและการพัฒนาระบบต่างๆ เพื่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความช่วยเหลือเพื่อกระบวนการประชาธิปไตยด้วย และสาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบที่เกี่ยวข้องต่างๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศเมียนมา<sup>24</sup>

<sup>23</sup> [www.mofa.go.jp/S\\_sa/sea1/mm/page3e\\_000487.html](http://www.mofa.go.jp/S_sa/sea1/mm/page3e_000487.html)

<sup>24</sup> [www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf)

ในส่วนของประเทศเมียนมาเอง ทิศทางการพัฒนาประเทศตามที่ปรากฏในกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 ระบุถึงวิสัยทัศน์ของประเทศในศตวรรษที่ 21 ว่าต้องการให้ประเทศเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่ทันสมัย ตอบสนองความปรารถนาของประชาชนในเรื่องมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี และบรรลุเป้าหมายของการรวมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนระหว่างประเทศในปี 2020 เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว ทิศทางการปฏิรูปประเทศจะให้ความสำคัญแก่เรื่อง การรักษา สันติภาพและเสถียรภาพ ความเป็นเอกภาพในชาติ และความเป็นเอกราช (อิสระ) และอำนาจอธิปไตยของชาติ ในมิติของการพัฒนา นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะให้ความสำคัญแก่เรื่องการเจริญเติบโต ความมีเสถียรภาพ และการลดความยากจน โดยการปฏิรูปต่างๆ เช่น นโยบายการค้า นโยบายการเงินการคลัง และอัตราแลกเปลี่ยน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การพัฒนาภาคเอกชนและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญแก่การเจริญเติบโตแบบที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) และการลดความยากจน โดยการพัฒนาภาคเกษตรและชนบท การพัฒนาอุตสาหกรรม และวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก (SMEs) รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญแก่มิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย สิทธิของแรงงาน และการประกันสังคม การรักษา สภาพแวดล้อม และการพัฒนาอย่างสมดุล เป็นต้น (The Government of Myanmar 2012)

ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาดังกล่าวนี้ รัฐบาลเมียนมาจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศและประเทศผู้ให้ต่างๆ ก็เป็นวิธีการหนึ่งนอกเหนือไปจากความพยายามในการระดมทุนต่างๆ ในประเทศแล้ว (ภาษี และการปฏิรูปภาคการเงิน) แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลของเมียนมาก็มีความระมัดระวังในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ต่างๆ ด้วย ซึ่งในเอกสารกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 ก็ได้ระบุไว้ว่า การสร้างความเข้มแข็งให้แก่การเป็นหุ้นส่วนกับชุมชนของผู้ให้เป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้การรับเข้าของประสบการณ์ และทรัพยากรจากต่างประเทศได้รับการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการประกันว่าการสนับสนุนจากต่างประเทศเหล่านั้นจะสอดคล้องไปกับแนวทางการปฏิรูปและการพัฒนาประเทศของเมียนมาที่กำหนดไว้ในกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 และบนหลักการนี้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง คณะกรรมการควบคุมและจัดการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (The Foreign Aid Management Control Committee) และ คณะทำงานเพื่อจัดการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (The Foreign Aid Management Working Committed) ขึ้นเพื่อประสานงานกับประเทศผู้ให้และสนับสนุนให้ประเทศผู้ให้ต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานผู้รับรายสาขา (Line Ministries/Sectoral Ministries) ในการพัฒนารายสาขา หรือภาคส่วนนั้นๆ โดยผ่านยุทธศาสตร์และโปรแกรมการพัฒนาต่างๆ (The Government of Myanmar 2012) นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมายังได้เรียกร้องให้ประเทศพันธมิตรผู้ให้ของเมียนมา ยอมรับในหลักการที่เกี่ยวข้องกับ

การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่สำคัญ 2-3 ประการ คือ หนึ่ง การรวม หรือการสร้างสอดคล้องของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเข้ากับลำดับความสำคัญของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของเมียนมา สอง ประเทศผู้ให้มีส่วนร่วมและดำเนินการตามแนวทางของกระบวนการประสานงานที่นำโดยฝ่ายเมียนมา และ สาม การเน้นในเรื่องการขยายผลการพัฒนาเพื่อประชาชนชาวเมียนมาโดยภาพรวม ดังปรากฏในเอกสาร “หลักการเนปิดอว์ ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ” ที่ประกาศในปี 2013 (Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation 2013) (Ministry of National Planning and Economic Development 2013)

บนแนวทางการพัฒนาประเทศ และการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของเมียนมา และทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมา ประกอบกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเมียนมา ดังกล่าวไปแล้ว การดำเนินโครงการพัฒนาในระดับปฏิบัติการในประเทศเมียนมา จึงได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางและหลักการดังกล่าว โดยที่สำนักงาน JICA ในเมืองย่างกุ้งถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1981 แม้ว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสองฝ่าย และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมาจะเริ่มมาตั้งแต่ปี 1954 แล้วก็ตาม ตลอดช่วงเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สำนักงาน JICA ในเมืองย่างกุ้งได้ทำกิจกรรมประสานงานและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศเมียนมาได้ไม่น้อยแปรเปลี่ยนไปตามความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ สถานการณ์การเมืองภายในของประเทศเมียนมา

และทิศทางของการให้ความช่วยเหลือของฝ่ายญี่ปุ่น แต่หลังจากปี 2010 มาแล้ว เมื่อเมียนมาเปิดประเทศ ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม และเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศผู้ให้มากขึ้น JICA ในฐานะองค์กรปฏิบัติการของญี่ปุ่น ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่สามารถดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ ได้มากขึ้น โดยที่โครงการต่างๆ ที่ JICA ให้การสนับสนุนหรือดำเนินการก็สอดคล้องไปกับการทิศทางการพัฒนาประเทศของเมียนมา ดังจะเห็นได้จากรายชื่อโครงการของ JICA ที่ให้แก่ประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมและรายสาขาของการพัฒนา ดังแสดงในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ (2010-2016)

Program/Sector	List of Projects
Education	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Strengthening of Child Centered Approach Phase II</li> <li>2. The Project for Humanitarian Resource Development Scholarship Phase II</li> </ol>
Health	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Myanmar Major Infection Disease Control Project Phase II (HIV/AIDS component )</li> <li>2. Major Infection Diseases Control Project</li> <li>3. Major Infection Diseases Control Project II</li> <li>4. Strengthening Capacity of Training Teams for Basic Health Staff</li> <li>5. Community-Oriented Reproductive Health Project</li> </ol>

ตารางที่ 16 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ (2010-2016) (ต่อ)

Program/Sector	List of Projects
Social Security	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project on Strengthening of Rehabilitation</li> <li>2. Supporting Social Welfare Administration-Promotion of the Social Participation of the Deaf Community</li> <li>3. Supporting Social Welfare Administration-Promotion of the Social Participation of the Deaf Community Phase III</li> <li>4. The Project on Capacity Improvement of Recovery and Reintegration Assistance for Trafficked Persons</li> </ol>
Information and Communication Technology	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project on ICT Human Resource Development at ICT Training Institute</li> </ol>
Agricultural and Rural Development	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project on the Development of Participatory Multiplication and Distribution System for Quality Rice Seed</li> <li>2. Project on the Eradication of Opium Poppy Cultivation and Poverty Reduction in Kokang Special Region No.1</li> <li>3. Agricultural Extension Human Resource Development Project</li> <li>4. Project for Self Development of Circulatory Symbiotic in Southern Shan State</li> </ol>
Natural Environment Conservation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diffusion of Education on propagation of native medicine orchid and high value -added economic plant among the rangers and villagers in Shan State, Western Myanmar</li> <li>2. Ayeyawade Delta Integrated Mangrove Rehabilitation and Management Project</li> </ol>

ตารางที่ 16 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ (2010-2016) (ต่อ)

Program/Sector	List of Projects
Fisheries	1. The Small – scale Agriculture Extension for Promotion of Livelihood of Rural Communities in Myanmar Project
Infrastructure	1. The Urgent Project of Rehabilitation of Yangon Port and Main Inland Water Transport in Union of Myanmar
Poverty Reduction	1. Development Study on Sustainable Agriculture and Rural Development for Poverty Reduction Program in the Central Dry Zone

ที่มา: JICA ([www.jica.go.jp/myanmar/english/activities/index.html](http://www.jica.go.jp/myanmar/english/activities/index.html))

ในระดับโครงการ การศึกษาวิจัยนี้เลือกศึกษาโครงการที่ JICA ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่สำคัญ 3 กระทรวงใน 3 ราชสาขา/ภาคส่วนของการพัฒนาในประเทศเมียนมา คือ กระทรวงเกษตร และชลประทาน (Ministry of Agriculture and Irrigation), กระทรวงปศุสัตว์และประมง (Ministry of Livestock and Fisheries), และ กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport) ซึ่งเป็นภาคส่วน/ราชสาขาที่รัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยที่บางโครงการได้ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว และบางโครงการกำลังดำเนินการอยู่<sup>25</sup>

<sup>25</sup> โครงการของ JICA ที่ให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมา ที่การวิจัยนี้เลือกศึกษา ประกอบด้วย

1. Project on Development of Participatory Multiplication and Distribution System for Quality Rice Seed (Ministry of Agriculture and Irrigation)
2. Project on Rural Water Supply Technology in Central Dry Zone (Ministry of Agriculture and Irrigation)

ข้อมูลจากเอกสารของโครงการและการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่าย ญีปุ่นและเจ้าหน้าที่ของเมียนมาที่ร่วมในโครงการ รวมถึงเกษตรกรหรือประชาชน ในชุมชนที่เป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านั้น แสดงให้เห็นผลที่ตรงกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่สำคัญและมีส่วนช่วยในการ พัฒนาประเทศ ช่วยให้ประชาชนพ้นจากความยากจน และยกระดับการดำรงชีวิต ของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งจากฝ่ายผู้รับก็คือ การที่ความ ช่วยเหลือของญี่ปุ่นดำเนินการผ่านรัฐบาลเมียนมาเท่านั้น ทำให้โอกาสในการเข้า ถึงความช่วยเหลือของญี่ปุ่นโดยหน่วยงานอื่นในประเทศเมียนมามีจำกัด

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นถึงความเห็นที่คล้ายคลึงกันกับความเห็นของการดำเนินโครงการในประเทศ กัมพูชาและประเทศสปป. ลาว กล่าวคือ ในการดำเนินโครงการนั้น กระบวนการ บริการหรือในทุกขั้นตอน รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็น สิ่งจำเป็นและมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ โดยการดำเนินการของประเทศ

- 
3. Small-scale Agriculture Extension for Promotion of Livelihood of Rural Community (Ministry of Livestock and Fisheries)
  4. Project on Rehabilitation of Yangon Port and Main Inland Water Transport in Union of Myanmar (Ministry of Transport)
  5. Project on Improvement of Road Technology in Disaster Affected Areas (Ministry of Transport)
  6. Project on Inland Water Ports (Ferry Ports) (Ministry of Transport)
  7. Project on Ayeyawady Delta Integrated Mangrove Rehabilitation and Management (Ministry of Agriculture and Irrigation)

เมียนมาที่เหมือนกันกับประเทศกัมพูชาก็คือ การมีองค์กรประสานงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของรัฐบาลเมียนมาและประสานงานกับประเทศผู้ให้ และส่วนที่เหมือนกับประเทศสปป.ลาวก็คือ ในระดับปฏิบัติการ-ระดับโครงการ ผู้ให้และผู้รับ คือ JICA กับหน่วยงานผู้รับได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Coordination Committee: JCC) ขึ้นด้วยเพื่อช่วยในการสนับสนุน-อำนวยความสะดวก และประสานงานการดำเนินโครงการ นอกจากโครงสร้างเชิงองค์กรแล้ว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังระบุอีกว่า กลไกการประชุมที่สม่ำเสมอ (ทุกเดือน หรือทุกสองเดือน) มีส่วนช่วยให้ข้อมูลข่าวสารและความเห็นจากฝ่ายผู้รับถูกส่งไปยังฝ่ายผู้ให้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้กระบวนการทำงานร่วมกันราบรื่นมากขึ้น ความสัมพันธ์ของผู้ทำงานในพื้นที่ของทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่ดี นอกจากนั้น กลไกการประชุมอย่างสม่ำเสมอนี้ ไม่เพียงแต่สร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองฝ่ายเท่านั้น หากยังช่วยให้การถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์ของฝ่ายผู้ให้ไปสู่ฝ่ายผู้รับเกิดขึ้นโดยราบรื่นอีกด้วย เพราะเป็นการเรียนรู้จากการทำงานจริงร่วมกัน (On the job training) ไม่ใช่การฝึกอบรมที่เป็นการฟังการสอนเพียงอย่างเดียว (lecturing)

ลักษณะเด่นอีก 2 ประการของการดำเนินโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์คือ ประการแรก การที่ญี่ปุ่นส่งผู้เชี่ยวชาญไปช่วยในการพัฒนาและดำเนินโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือต่างๆ นั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า สิ่งนี้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานผู้รับของเมียนมาเป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานผู้รับของเมียนมายังขาดแคลน

ทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยในการพัฒนาประเทศ และประการที่สอง คือ การสนับสนุนการใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างของประเทศเมียนมาเอง (In - country System) เป็นเรื่องที่ได้รับความคิดเห็นในทางบวกจากหน่วยงานของเมียนมา เนื่องจากวิธีการนี้เป็นการช่วยปรับปรุงพัฒนาระบบต่างๆ ของเมียนมาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าในทางปฏิบัติจริง ระบบของประเทศเมียนมาจะยังมีปัญหาและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการก็ตาม

ถ้าใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาประเทศของเมียนมายังไม่ชัดเจน กล่าวคือ สำหรับประเด็นเรื่อง ความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศผู้รับ คือ ประเทศเมียนมาได้สร้างเงื่อนไขให้ความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาและการสร้างโครงการเป็นไปได้อย่างแท้จริง รวมทั้งทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น ก็สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ คือ ประเทศเมียนมาด้วย ส่วนในเรื่องของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้ให้กับผู้รับนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า ความเป็นหุ้นส่วนของทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในระยะเวลาที่ดำเนินโครงการและหลังจากที่โครงการสิ้นสุดแล้ว ในขณะที่เรื่องการมุ่งผลลัพธ์ (Focus on results) อาจจะเป็นประเด็นที่ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเกิดขึ้นได้ไม่ชัดเจน ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายประการ

กล่าวคือ ในฝ่ายญี่ปุ่นเอง ข้อมูลเอกสารแสดงให้เห็นว่า กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมายังไม่ครบถ้วนตามหลักการเช่นที่ญี่ปุ่นดำเนินการกับประเทศอื่น เช่น ยังไม่มีเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศของเมียนมา ไม่มีเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียนของประเทศเมียนมา ไม่มีรายงานการประเมินโครงการในหลายๆ โครงการ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและปริมาณการให้ความช่วยเหลือก็ไม่ชัดเจน เช่น ตัวเลขจำนวนการแลกเปลี่ยนเอกสารสำหรับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและการให้เงินกู้ไม่ตรงกับจำนวนโครงการที่ JICA ดำเนินการในแต่ละปี เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ช่องทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมามีเพียงช่องทางเดียวคือ จากฝ่ายรัฐบาลสู่รัฐบาล ในขณะที่ประเทศเมียนมาเป็นพหุสังคมและเพิ่งเปิดประเทศรับการพัฒนา ทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โดยเฉพาะผู้รับที่มีมากกว่าหน่วยงานของรัฐ และเมื่อคำนึงถึงหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ก็จะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมมีบทบาทมาก ทั้งในฐานะเป็นแรงผลักดัน (Drive Agent) และผู้ได้รับผลของการพัฒนา (Affected Agent) ดังนั้น การจำกัดช่องทางการให้และรับความช่วยเหลือ ก็อาจจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประสิทธิผลของความช่วยเหลือไม่เกิดขึ้นมากเท่าที่ควรจะเป็น ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการจัดการในฝ่ายรัฐบาลเมียนมาเองก็มีปัญหามากเช่นกัน ทั้งในแง่ของการรวมศูนย์และประสิทธิภาพ รวมทั้งการขาดความรู้ ประสบการณ์ และบุคลากรที่จะดำเนินการร่วมกับฝ่ายผู้ให้ ทำให้การใช้ความช่วยเหลือและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเกิดขึ้นอย่างจำกัด

สำหรับประเด็นเรื่อง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 นั้น ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นเช่นกันว่า ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นตามตัวชี้วัดนี้อาจจะมีจำกัด โดยที่ในฝ่ายญี่ปุ่นเองไม่ปรากฏเอกสาร เรื่อง การติดตามประเมินผลโครงการ ในขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ฝ่ายเมียนมาก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงการติดตามประเมินผล เช่นเดียวกัน การขาดข้อมูลจากทั้งสองฝ่ายทั้งในรูปเอกสารและการสัมภาษณ์ ทำให้ไม่สามารถแสดงได้ว่า ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในประเด็นดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงก็คือ เมียนมาเพิ่งเปิดประเทศได้ไม่นาน และระบบต่างๆ กำลังอยู่ในกระบวนการปฏิรูป เช่นเดียวกับฝ่ายญี่ปุ่น ที่ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศเมียนมาก็เพิ่งได้รับการรื้อฟื้นและมีการให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มรูปแบบ เมื่อไม่นานมานี้เอง (หลัง 2010 แล้ว) ดังนั้น ฝ่ายปฏิบัติการของทั้งสองประเทศอาจต้องการเวลาในการพัฒนาระบบต่างๆ เช่นเดียวกัน

จากสถานการณ์ ณ ขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา แก่ประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมาก แต่ “ปริมาณ” ก็ไม่ได้เป็นหลักประกัน “คุณภาพและผลสัมฤทธิ์” ดังนั้น ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาประเทศของเมียนมาอาจจะยังไม่ใช่ประเด็นในขณะนี้ที่ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปรับปรุงสถานการณ์ให้ดีขึ้น ในอนาคตอันใกล้ได้

รูปที่ 1



การทำเรือแห่งเมียนมา (Port Authority of Myanmar) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 2



ทำเรือในเมืองย่างกุ้ง  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 3



สะพานและท่าเรือในเมืองย่างกุ้ง  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 4



หน่วยงานด้านเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือ  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 5



ห้องจัดแสดงพันธุ์ข้าวต่างๆ  
ที่มา: นักวิจัย

## 6. การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในเวียดนาม

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามในขณะนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมาก โดยสังเกตได้จากการพบปะหารือของผู้ในระดับสูง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง ผลประโยชน์ร่วมกันด้านความมั่นคง รวมทั้งบทบาทของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศของเวียดนามด้วย แต่ในเวลาเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามก็มีพัฒนาการของความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ อีก 3 ประเทศมาก ซึ่งประเด็นนี้มีผลต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อประเทศเวียดนามด้วย อันที่จริงแล้ว สถานการณ์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเวียดนามเป็นเรื่องที่ทำให้เห็นว่า ข้อถกเถียงที่ว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่ง หรือเป็นเครื่องมือหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นนั้น เป็นประเด็นที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อประเทศเวียดนามนี้เอง

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเวียดนามเริ่มขึ้นในปี 1973 ซึ่งช้ากว่าประเทศลุ่มน้ำโขงประเทศอื่นๆ ในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เวียดนามก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ถูกรุกรานโดยกองทัพของญี่ปุ่น และดังนั้น จึงได้รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่นด้วย โดยที่ญี่ปุ่นได้เริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศเวียดนามในปี 1960 อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่า

ปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นนั้น ไม่ได้นำพาไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองฝ่าย จนกระทั่งในปี 1973 สาเหตุส่วนหนึ่งของสถานการณ์ดังกล่าวนี้ อาจจะเนื่องมาจากการที่เวียดนามอยู่ในสภาพที่มีสงครามกลางเมืองอันเป็นความขัดแย้งระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ในขณะที่สาเหตุอีกส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่ระบบโลกภายใต้สภาพสงครามเย็นในขณะนั้นที่แบ่งเป็น 2 ขั้ว และญี่ปุ่นก็อยู่ฝ่ายสหรัฐที่สนับสนุนเวียดนามใต้ในการสู้รบกับเวียดนามเหนือ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามไม่ราบรื่น อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามยุติลง และเวียดนามได้รวมกันเป็นประเทศเดียวแล้ว ความสัมพันธ์สองฝ่ายจึงได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

แม้ว่าความสัมพันธ์สองฝ่ายจะถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ แต่ความสัมพันธ์นี้ในระยะแรกก็มิได้ราบรื่น และถึงขั้นสะดุดลงอีกในช่วงทศวรรษที่ 1980 อันเป็นผลมาจากสงครามอินโดจีนครั้งที่ 3 (เวียดนามบุกรุกและคงทหารไว้ในกัมพูชา) ความสัมพันธ์ที่สะดุดลงนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งสงครามสิ้นสุด เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 และกระบวนการสันติภาพในกัมพูชาได้เริ่มต้นขึ้น หลังจากนั้น การฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามจึงเริ่มต้นขึ้นใหม่ในปี 1992 และนับจากนั้นมา ความสัมพันธ์สองฝ่ายก็แน่นแฟ้นมากขึ้นเรื่อยๆ จนในขณะนี้ ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของเวียดนาม ดังแสดงในตารางที่ 17 และ 18 เช่นเดียวกับที่ความสัมพันธ์ในระดับผู้นำมีความแน่นแฟ้นมากขึ้นจากการที่ผู้นำมีการพบปะหารือกันบ่อยครั้ง และสม่าเสมอ เช่นในปี 2016 ในช่วงระยะเวลาเพียง 1 ปีแต่ก็มีประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายถึง 3 ครั้ง คือในเดือน

พฤษภาคม กรกฎาคม และกันยายน<sup>26</sup> นอกจากนั้น ในปี 2017 ยังมีการเยือน  
 ของผู้นำระดับสูงของญี่ปุ่นยังเวียดนามอีกด้วย เช่น การเสด็จเยือนของสมเด็จพระ  
 พระจักรพรรดิและพระจักรพรรดินี (ก.พ. 2017) และการเยือนของนายกรัฐมนตรี  
 Abe (ม.ค. 2017 ) เป็นต้น<sup>27</sup>

ตารางที่ 17 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่ประเทศเวียดนาม  
 (US Dollars, Million)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	649.12	51.84(0.05)	106.84	807.81
2011	861.24	26.74-	143.03	1,031.01
2012	1,478.05	20.38-	148.27	1,646.71
2013	1,177.61	23.99-	105.30	1,306.89
2014	1,394.65	39.67-	88.76	1,523.09
Total	12,159.76	1,115.88(0.42)	1,724.83	15,000.45

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid.

<sup>26</sup> [www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/index/html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/index/html)

<sup>27</sup> [www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/index.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/index.html)

Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient.

Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates.

Note 4. Technical Cooperation includes projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA.

Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf))

ตารางที่ 18 ปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ประเทศเวียดนาม โดยประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC (US Dollars, Miltion)

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 1,414.12	France 192.94	Germany 117.26	United Kingdom 93.79	United States 81.36	2,377.17
2010	Japan 1,117.06	France 296.92	Australia 119.83	Germany 101.75	Republic of Korea 101.20	2,223.49
2011	Japan 1,368.49	France 282.50	Republic of Korea 146.45	Australia 137.26	Germany 130.19	2,520.28
2012	Japan 2,035.64	Republic of Korea 207.59	France 199.47	Australia 144.50	Germany 106.15	3,142.29
2013	Japan 1,680.40	France 248.54	Republic of Korea 242.46	Germany 154.75	Australia 147.17	2,866.61

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

([www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf))

ในการประชุมสุดยอดผู้นำของทั้งสองฝ่ายในปี 2016 ทั้งสามครั้ง ผู้นำทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันที่จะให้การสนับสนุนกันและกันในประเด็นต่างๆ รวมทั้งมีความเห็นพ้องกันในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคทั้งด้านการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคด้วย<sup>28</sup> ฝ่ายญี่ปุ่นได้ยืนยันถึงข้อเสนอในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่เวียดนามทั้งในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการเตรียมการสำหรับการจัดการผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย<sup>29</sup> ในขณะที่ฝ่ายเวียดนามก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศของเวียดนามทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมต่อ กับโครงข่ายระดับภูมิภาค การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน<sup>30</sup> นอกจากนี้ เมื่อ 3 ปีที่แล้ว คือในปี 2014 ทั้งสองประเทศได้เห็นพ้องต้องกันที่จะยกระดับความสัมพันธ์สองฝ่ายจากหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น จึงได้มีการประกาศร่วมกันในการสถาปนาความสัมพันธ์ในลักษณะ หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่กว้างขวางสำหรับสันติภาพและความรุ่งเรืองในเอเชีย (Extensive Strategic Partnership for Peace and Prosperity in Asia) ขึ้น โดยที่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะมีความครอบคลุมทั้งด้านการเมือง-ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการแลกเปลี่ยนของประชาชนทั้งสองฝ่าย รวมทั้งความร่วมมือใน

<sup>28</sup> [www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/vn/page4e\\_000459.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000459.html)

<sup>29</sup> [www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/vn/page4e\\_000514.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000514.html)

<sup>30</sup> [www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/vn/page4e\\_000459.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000459.html)

ประเด็นระดับภูมิภาค และระดับโลกด้วย<sup>31</sup> (MOFA 2014) ซึ่งความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการสนับสนุนนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศเวียดนามในปัจจุบัน

ในส่วนของประเทศเวียดนามเอง หลังจากที่ประเทศประกาศใช้นโยบาย Doi Moi หรือ “การปรับปรุงใหม่” (Renovation) ในปี 1986 รัฐบาลเวียดนามได้มุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศอย่างแข็งขัน ซึ่งทำให้ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาหลายประการ ดังนั้น ในยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจของเวียดนามในช่วงปี 2011-2020 จึงระบุว่า เป้าหมายของการพัฒนาประเทศจะเป็นไปเพื่อให้ประเทศบรรลุถึงการเป็นประเทศที่เข้มแข็ง ประชาชนมีความร่ำรวย สังคมมีความเป็นประชาธิปไตย มีความเท่าเทียมและมีอารยธรรม โดยที่ทิศทางในการพัฒนาก็คือ การทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทันสมัยภายในปี 2020 พร้อมกับมีการมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม มีความเป็นประชาธิปไตย สังคมมีวินัย และชีวิตของประชาชนทั้งทางกายภาพและทางจิตวิญญาณได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างชัดเจน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการพัฒนาจะประกอบด้วย หนึ่ง การปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับเศรษฐกิจระบบตลาดแบบสังคมนิยมที่มีแกนสำคัญในเรื่องการสร้างความเท่าเทียม บรรยากาศของการแข่งขัน และเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>31</sup> [www.mofa.go.jp/files/00031617.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/00031617.pdf)

สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรวดเร็ว และสาม การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา (The Government of Vietnam 2011)

ในการพัฒนาประเทศของเวียดนามที่ผ่านมา ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ต่างๆ เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศพัฒนาขึ้นมาถึงระดับหนึ่ง โดยธรรมชาติแล้ว ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ทั้งหลายจะลดน้อยลง นอกจากนี้ เพื่อระวังมิให้ประเทศเวียดนามประสบปัญหาการติดในกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เช่นที่หลายประเทศกำลังเผชิญอยู่ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ประเทศผู้ให้จะให้แก่เวียดนามจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในขั้นต่อไป และตอบสนองต่อเงื่อนไขต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น หรือการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้านการค้า เป็นต้น รวมทั้งการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ที่เป็นความท้าทายของประเทศในอนาคต เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงถูกเสนอให้ดำเนินการในรูปแบบที่มีความเป็นหุ้นส่วนมากขึ้นและขยายวงของตัวแสดงให้กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น (UN, EU, MGPI; OECD 2012)

ในเวลาเดียวกัน จากการที่ประเทศเวียดนามได้รับความช่วยเหลือจำนวนมาก ประกอบกับการที่มีระบอบการปกครอง และระบบเศรษฐกิจที่รวมศูนย์ ทำให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

พัฒนาของประเทศผู้ให้ต่างๆ ในเวียดนาม อันเป็นผลมาจากปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในประเทศด้วย<sup>32</sup> ดังนั้น ประเด็นเรื่องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในประเทศผู้รับให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ จึงกลายเป็นคำถามใหญ่อีกประการหนึ่งสำหรับการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งจากฝ่ายผู้รับ คือ ประเทศเวียดนามและจากฝ่ายผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย

สำหรับญี่ปุ่น ในฐานะของประเทศผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของประเทศเวียดนามในขณะนี้ มีนโยบายและทิศทางในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อประเทศเวียดนาม ตามที่ปรากฏในเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนารายประเทศ กรณีประเทศเวียดนามว่า ประเทศเวียดนามมีความสำคัญต่อความร่วมมือระดับภูมิภาค และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของภูมิภาค เพราะประเทศเวียดนามเป็นเสมือนผู้ขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศเวียดนาม และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานการเชื่อมต่อกับภูมิภาคของเวียดนาม จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาภูมิภาค และบนความสำคัญของประเทศเวียดนามดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นจึงพร้อมที่จะสนับสนุนการพัฒนาของประเทศเวียดนาม โดยผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ที่มีนโยบายพื้นฐานที่จะสนับสนุนให้ประเทศเวียดนามบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความสามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ ความสามารถในการเอาชนะความเปราะบาง

---

<sup>32</sup> [www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Events/Papers/CBG\\_Lunch\\_2-21-02\\_Dapice.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Events/Papers/CBG_Lunch_2-21-02_Dapice.pdf)

หรือความเสี่ยงต่างๆ และสร้างสรรค์สังคม-ประเทศที่เป็นธรรม และเพื่อให้ นโยบายพื้นฐานดังกล่าวนี้ได้รับการดำเนินการได้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง การ สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความ สามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ สอง การตอบสนองต่อความ เปรียบาง หรือผลกระทบด้านลบอันเกิดจากการพัฒนา และสาม การสร้าง ธรรมนูญ โดยเฉพาความพยายามในการปรับปรุงระบบยุติธรรมและการบริหาร งานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ (MOFA 2012)

ในระดับปฏิบัติการ สำนักงาน JICA ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุน การพัฒนาโครงการต่างๆ ในประเทศเวียดนาม โดยวางอยู่บนหลักการตามที่ ปรากฏในนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ-เวียดนาม-2012 ของญี่ปุ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ในช่วง 2011-2020 ของประเทศเวียดนาม และคำประกาศ เรื่องความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่กว้างขวางเพื่อสันติภาพ และความเจริญรุ่งเรืองในเอเชีย (2014) โดยที่สำนักงาน JICA ในประเทศเวียดนาม ได้กำหนดทิศทางของการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ หนึ่ง การปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ รวมทั้งส่งเสริมธรรมนูญในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะได้รับการดำเนินการผ่านโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาศักยภาพของ ทรัพยากรมนุษย์ สอง การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและการเชื่อมต่อในเขต เมืองในรูปแบบเงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก โดยร่วมกับองค์กร

ในระดับท้องถิ่น สาม การสนับสนุนการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีจากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐของญี่ปุ่นแก่ประเทศเวียดนาม และสี่ เพื่อที่จะสนับสนุนความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน การสื่อสารสองฝ่ายในระดับประชาชน และการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะได้รับการส่งเสริม รวมทั้งการเปิดประชุมสาธารณะของโครงการความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็จะได้รับการดำเนินการนับตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องธรรมาภิบาลด้วย<sup>33</sup> รายละเอียดของโครงการพัฒนาที่ได้รับการดำเนินการโดย JICA ในเวียดนามแยกตามรายสาขาปรากฏในตารางที่ 19

---

<sup>33</sup> [www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html)

ตารางที่ 19 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศไทยตาม แยกตามสาขาของการพัฒนาและรูปแบบของความช่วยเหลือ (2016)

Type of Assistance	Sectors									
	Education	Health	Water Resources -Disaster Management	Governance	Transportation	Natural Resources and Energy	Agriculture/ Rural Development	Urban/ Regional Development	Environment/ Management	
Loan	1.Higher Education Development Support Project on ICT	1.Regional and Provincial Hospital Development	-	-	1.Two JICA Projects for National Road Network Improvement 2.Hai Van Tunnel Construction Project 3.Tan Son Nhat International Airport Terminal Construction Project 4.National Highway No.5 Improvement Project	1.Phu My Thermal Power Plant Construction Project 2.Omon Thermal Power Plant and Mekong Delta Transmission Network Project	1.Phan Rai-Phan Thiet Irrigation Project	-	1.Hanoi Drainage Project for Environmental Improvement	

ตารางที่ 19 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศไทยตาม แยกตามสาขาของการพัฒนาและรูปแบบของความช่วยเหลือ (2016) (ต่อ)

Type of Assistance	Sectors								
	Education	Health	Water Resources -Disaster Management	Governance	Transportation	Natural Resources and Energy	Agriculture/ Rural Development	Urban/ Regional Development	Environment/ Management
TCP	1.Project for Strengthening Capacity of ITSS Education at Hanoi University	1.Project for Strengthening Health Services in Hoa Binh Province 2.Project for Capacity Development for National Institute of Hygiene and Epidemiology (NIHE) to Control Emerging and Re-Emerging Infections Diseases in Vietnam	-	1.Technical Assistance Project for Legal and Judicial System Reform	1.Project for Traffic Safety Human Resource Development in Hanoi	1.Project on the Development Plan of Training Center for Electric Power Sector	1.Project for Enhancing Functions of Agriculture Cooperatives in Vietnam		1.Project for Implementation Support for 3R INITIATIVE in Hanoi City to Contribute to the Development of a Sound Material-Cycle Society (3R+HN) 2.Project for Enhancing Capacity of Vietnam Academy of Science and Technology in Water Environment Project (Phase 2)

ตารางที่ 19 รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเวียดนาม แยกตามสาขาของการพัฒนาและรูปแบบของความช่วยเหลือ (2016) (ต่อ)

Type of Assistance	Sectors									
	Education	Health	Water Resources -Disaster Management	Governance	Transportation	Natural Resources and Energy	Agriculture/ Rural Development	Urban/ Regional Development	Environment/ Management	
GC (Grassroots Cooperation)	-	-	1.Enhancing Community Resilience and Livelihood Security to Cope with Natural Disaster in Central Vietnam	-	-	-	-	-	-	-
Others	-	-	-	-	-	-	-	1.Danang City Development Master Plan Study	-	-

ที่มา: JICA ([www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html))

นอกจากโครงการพัฒนาแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม โดยสำนักงาน JICA ในเวียดนามก็คือ การมีโปรแกรม “หุ้นส่วน JICA” (JICA Partnership) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบความร่วมมือทางวิชาการในระดับรากหญ้า (Grassroot Technical Cooperation) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับรากหญ้าในประเทศผู้รับ โดยร่วมกับหุ้นส่วนในญี่ปุ่น เช่น NGOs ของญี่ปุ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น หรือมหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น เป็นต้น โดยที่ฝ่ายหุ้นส่วน (คือ ญี่ปุ่น) เป็นผู้เสนอโครงการ และช่องทางในการรับการสนับสนุนโครงการจะมี 3 ช่องทางคือ หนึ่ง แบบหุ้นส่วน (Partner Type) สอง แบบสนับสนุน (Support Type) และสาม แบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Type)<sup>34</sup> ซึ่งความช่วยเหลือในรูปแบบโครงการหุ้นส่วนญี่ปุ่น (Japan Partnership Programme: JPP) นี้ปรากฏเฉพาะในประเทศเวียดนามเท่านั้น ในขณะที่ในประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นอีก 3 ประเทศ ไม่มีโปรแกรมในลักษณะดังกล่าว นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศลุ่มน้ำโขงประเทศอื่นอีก 3 ประเทศ จะพบว่าประเทศเวียดนามมีโปรแกรมการได้รับความช่วยเหลือที่คล้ายคลึงกับประเทศกัมพูชาและประเทศสปป. ลาว ในเรื่องของความร่วมมือระหว่าง NGOs กับ JICA โดยผ่านช่องทางที่เรียกว่า NGO-JICA Japan Desk ในขณะที่ JICA ในประเทศเมียนมาไม่มีโปรแกรمدังกล่าว สำหรับในกรณีของประเทศเวียดนามนั้น เนื่องจากมีโปรแกรมทั้ง JICA Partnership และ NGO-JICA Japan Desk

<sup>34</sup> [www.jica.jp/vietnam/english/activities/activity19.html](http://www.jica.jp/vietnam/english/activities/activity19.html)

ซึ่ง NGO เป็นตัวแสดงสำคัญในโปรแกรมทั้งสอง<sup>35</sup> สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงโอกาสของ ความทับซ้อน/ซ้ำซ้อน และการกระจุกตัวของ การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อ เวียดนาม ซึ่งมีนัยยะต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ของญี่ปุ่นต่อเวียดนามด้วย

ในระดับโครงการ การศึกษานี้เลือกศึกษาโครงการในสาขาการพัฒนา ภาคเกษตรและชนบท (Agricultural and Rural Development) และการ จัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resources Management)<sup>36</sup> ซึ่งเป็นโครงการที่ เป็นต้นแบบและมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมาจากหลากหลายสาขาเพื่อศึกษาถึง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น คือ ตัวชี้วัดจาก Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014

ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ JICA ในประเทศ เวียดนาม เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลเวียดนาม ซึ่งเป็นผู้รับโครงการและ เกษตรกรในพื้นที่ ให้ผลที่ตรงกันและสอดคล้องกับผลของการสัมภาษณ์ใน ประเทศกลุ่มน้ำโขงอีก 3 ประเทศ กล่าวคือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ ญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่สำคัญและเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะภาค

---

<sup>35</sup> [www.jica.go.jp/partner/ngo\\_support/japandesk/jd\\_vietnam.html](http://www.jica.go.jp/partner/ngo_support/japandesk/jd_vietnam.html)

<sup>36</sup> โครงการที่เลือกศึกษาประกอบด้วย

1. Capacity Building for Market-Oriented Economy in Agricultural Cooperative Coc Thanh as a Model of Village Development in the Red River Delta
2. Project for Capacity Development of Participatory Irrigation Management System through Vietnam Institute for Water Resources Research for Improvement of Agricultural Productivity in Vietnam

เกษตรและการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเวียดนามมาก โดยประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นเกิดขึ้นใน 2 ส่วนคือ ประโยชน์ต่อหน่วยงานผู้รับ โดยแสดงออกมาในรูปของการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับได้รับความรู้ใหม่ และประโยชน์ต่อเกษตรกรในพื้นที่ในลักษณะของผลระยะยาวที่เกษตรกรมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันเป็นผลมาจากความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และความรู้ในเรื่องระบบตลาดผ่านการเรียนรู้และร่วมมือในรูปแบบสหกรณ์ ที่ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงตลาดและมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การริเริ่มโครงการถูกดำเนินการโดยฝ่ายผู้รับ ซึ่งได้แก่หน่วยงานผู้รับ (Counterpart) ที่อาจจะเป็นกระทรวง (และหน่วยงานในกระทรวง) หรือสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสาขาที่ต้องการการพัฒนา หลังจากกระบวนการปรึกษาหารือและเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินโครงการแล้ว คณะกรรมการร่วม (Joint Coordination Committee-JCC) ก็จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการดำเนินโครงการ ซึ่งลักษณะ/วิธีการดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะ/วิธีการเดียวกันกับในประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นอีก 2 ประเทศ คือ ประเทศสปป. ลาว และประเทศเมียนมา นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังแสดงให้เห็นว่า กลไกการประชุมอย่างสม่ำเสมอระหว่างเจ้าหน้าที่/ผู้เชี่ยวชาญของ JICA กับตัวแทนหน่วยงานฝ่ายผู้รับและเกษตรกรเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ และแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงการดำเนินโครงการ เพราะการพบปะหารืออย่างสม่ำเสมอทำให้ข่าวสารไหลเวียน รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์แบบ

ไม่เป็นทางการที่แน่นแฟ้นของทั้งสองฝ่ายด้วย สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยทำให้โครงการประสบความสำเร็จก็คือ การติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอตามแนวทางของ JICA ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในระหว่างการดำเนินโครงการมีการประเมินความก้าวหน้าของโครงการทุก 6 เดือน และเมื่อโครงการสิ้นสุดก็มีการประเมินผลโครงการอีกครั้ง รวมทั้งเมื่อเวลาผ่านไป 2-3 ปี ก็มีการประเมินผลความยั่งยืนของโครงการด้วย โดยดูว่าโครงการได้รับการดำเนินการต่อไป โดยไม่มีการสนับสนุนจากฝ่ายญี่ปุ่นได้หรือไม่ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทั้งสองโครงการมีความยั่งยืน เพราะหน่วยงานของรัฐบาลและเกษตรกรยังคงดำเนินโครงการต่อไปโดยใช้งบประมาณจากแหล่งอื่นและความรู้ที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญของ JICA ในการดำเนินงาน

ถ้าใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม ก็อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเวียดนามมีลักษณะเป็นบวก เช่นเดียวกับในประเทศกัมพูชา และประเทศสปป. ลาว กล่าวคือ ในประเด็นของความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศผู้รับ คือ เวียดนาม มีความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาและการสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ ในลักษณะที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของตนเอง ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ก็แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของเวียดนาม กับนโยบายและทิศทางการ

ให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นด้วย สำหรับเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนานั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยืนยันถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของความเป็นหุ้นส่วนของทั้งสองฝ่าย ตลอดระยะเวลาในการดำเนินโครงการ รวมถึงเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว เพราะความสัมพันธ์ได้ถูกพัฒนาขึ้นจากสถานะของ “เพื่อนร่วมงานที่เป็นแบบผู้ให้-ผู้รับ” ไปเป็น “เพื่อนร่วมงานที่แบ่งปันประสบการณ์และความรู้แก่กันและกัน” ในที่สุด ในเวลาเดียวกัน ในด้านการจัดการเพื่อมุ่งให้เกิดความสำเร็จของผลลัพธ์ ข้อมูลจากเอกสารของโครงการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของหน่วยงานผู้รับที่มุ่งเป้าให้เกิดความสำเร็จ โดยตั้งเป้าหมายของผลที่คาดว่าจะได้รับ และมีแผนการในการทำงานที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา (ตารางเวลา กิจกรรม) รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลที่สม่ำเสมอชัดเจน มีการนำผลของการประเมินในแต่ละช่วงเวลามาเป็นข้อมูลในการปรับเปลี่ยน/ปรับปรุงการดำเนินการในระหว่างการดำเนินโครงการ (Adjustment - Improvement) ทำให้ในที่สุดแล้ว ผลของการดำเนินโครงการเป็นที่พอใจของทั้งหน่วยงานผู้รับ และเกษตรกรในพื้นที่อันเป็นผู้รับประโยชน์ในขั้นตอนสุดท้ายและสำคัญที่สุดของการพัฒนา

สำหรับประเด็นเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน อันเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 นั้น แม้ว่าข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ จะแสดงให้เห็นว่า มีการติดตามและประเมินผล รวมทั้งมีการทำให้ข้อมูลมีความเป็นสาธารณะและประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ แต่สิ่งเหล่านั้นก็ไม่ได้

เป็นหลักประกันในเรื่อง ธรรมชาติของการดำเนินโครงการ เนื่องจากการบริหารจัดการยังไม่เป็นระบบ บุคลากรมีความรู้ความสามารถจำกัด ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการถูกตั้งคำถาม รวมทั้งการตรวจสอบก็ทำได้ยากด้วยข้อจำกัดในเรื่องกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ ดังนั้น การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของเวียดนาม จึงยังเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งประเทศผู้ให้ และประเทศผู้รับในขณะนี้

### รูปที่ 1



ฝายและระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 2



ระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 3



ระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 4



ระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 5



ประตู ปิด-เปิด ระบายน้ำในระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 6



ประตูปิด-เปิด ระบายน้ำ ในระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 7



คลองส่งน้ำในระบบชลประทานที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 8



โกดังเก็บพืชผลการเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 9



โกดังเก็บพืชผลการเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 10



หน่วยงานด้านการเกษตรในเวียดนาม ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 11



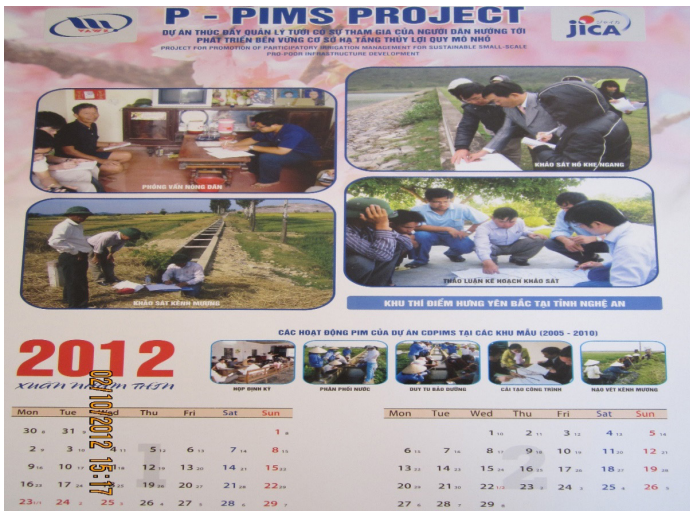
หน่วยงานด้านการเกษตรในเวียดนาม ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 12



ปฏิทิน-โปสเตอร์แสดงกิจกรรมของสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
 ที่มา: นักวิจัย

รูปที่ 13



ปฏิทิน-โปสเตอร์ แสดงกิจกรรมของสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA  
 ที่มา: นักวิจัย

## 7. บทสรุป

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง เป็นตัวอย่างของรูปแบบและกระบวนการให้ความช่วยเหลือที่ได้รับการประเมิน จากฝ่ายผู้รับว่าเป็นประโยชน์ และนำไปสู่การพัฒนาในประเทศผู้รับ แม้ว่าการ พัฒนาอันเป็นผลของการรับความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับจะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและความพร้อมของแต่ละประเทศ รวมทั้งทิศทางนโยบายของ ประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นด้วยก็ตาม แต่สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ความช่วยเหลือ เหล่านั้นมีผลในการยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชน และก่อให้เกิดการพัฒนา เศรษฐกิจในภาพรวมแก่ประเทศกลุ่มน้ำโขงอย่างเห็นได้ชัด ในเวลาเดียวกัน ในเชิง ของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวชี้วัดต่างๆ และสามารถเป็นตัว แบบให้แก่ประเทศผู้ให้รายอื่นได้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้เดิม หรือเป็นผู้ให้รายใหม่ ก็ตาม

ในด้านการจัดการเชิงสถาบัน ข้อมูลจากกรณีศึกษาของประเทศในกลุ่มน้ำโขง แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีรูปแบบของการจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ ในระดับนโยบาย รัฐบาล ญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจนแก่ประเทศ ในกลุ่มน้ำโขงในระดับอนุภูมิภาคผ่านทางยุทธศาสตร์โตเกียวฉบับใหม่ปี 2015 เพื่อ ความร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation) และในระดับปฏิบัติการ JICA ก็ได้ ดำเนินโครงการตามแนวนโยบายที่ปรากฏในนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อ

การพัฒนารายประเทศ (Country Assistance Policy) แก่ประเทศต่างๆ ในลุ่มน้ำโขง ซึ่งในที่นี้คือ กัมพูชา สปป. ลาว และเวียดนาม<sup>37</sup> สำหรับการจัดการองค์กรที่ดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศลุ่มน้ำโขง จากข้อมูลทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์จะเห็นว่า ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปองค์กรคือ JICA ให้มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้น บทบาทของสำนักงาน JICA ในประเทศผู้รับ คือ ประเทศลุ่มน้ำโขง ทั้งสี่ประเทศก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน ทั้งในแง่ของการประสานงาน และการให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือในระดับพื้นที่เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจให้ความช่วยเหลือ

ในส่วนของประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นในประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ ข้อมูลจากกรณีศึกษาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลตามตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 แต่ระดับของความสำเร็จแตกต่างกันไปในประเทศผู้รับแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในเรื่องความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา และการริเริ่มโครงการพัฒนา อาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นบรรลุเป้าหมายนี้ในทั้งสี่ประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขง เช่นเดียวกับเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินโครงการพัฒนา ทั้งในระดับหน่วยงาน (JICA และหน่วยงานผู้รับ) และในระดับประชาชน (ผู้เชี่ยวชาญ หรือเจ้าหน้าที่ของ JICA กับประชาชนในชุมชน /พื้นที่) ซึ่งประสิทธิผลของทั้งสองประเด็นนี้เกิดจากกระบวนการปรึกษา

<sup>37</sup> ในกรณีของประเทศเมียนมาไม่ปรากฏเอกสารการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนารายประเทศ

หารือ (Consultation) และการสื่อสาร (Communication) อย่างสม่ำเสมอต่อ  
เนื่อง โดยการประชุม (Regular Meeting) เป็นกลไกสำคัญ ในขณะที่ประเด็น  
เรื่อง การให้ความสำคัญแก่ผลลัพธ์ และความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับ  
ผิดชอบร่วมกัน เป็นเรื่องที่มีความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผล  
ใน 3 ประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงเท่านั้น กล่าวคือ ประสิทธิภาพในเรื่องผลลัพธ์  
ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศเมียนมายังอยู่ในระดับต่ำ  
เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในขณะที่ ปัญหาเรื่องธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส  
ตรวจสอบได้) เป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของ  
ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม เป็นต้น

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อ  
การพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศลุ่มน้ำโขง อาจสรุปจากผลของการศึกษา กรณี  
ศึกษาทั้งหมดในประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศได้หลายประการ กล่าวคือ ในด้าน  
ของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้นโยบาย  
และกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะ  
ประเทศลุ่มน้ำโขงมีประสิทธิภาพ ก็คือ เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will)  
ของผู้นำทั้งในระดับสูงสุด และในระดับรัฐมนตรีที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศ  
ผู้รับ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศนโยบายและผลการเจรจาระดับสูงต่างๆ การมี  
เจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนของผู้นำนำไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบายที่  
ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งมีผลต่อการจัดการเชิงสถาบัน (กฎ ระเบียบ) ต่างๆ ตาม  
มา และรวมถึงการจัดการองค์กร (JICA) ที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งการจัดการ

องค์กรที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง ความพร้อมของทรัพยากร (งบประมาณ และกำลังคน) ที่รัฐบาลมอบให้แก่องค์กรปฏิบัติการ ในด้านของประเทศผู้รับ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเหล่านี้ (ประเทศลุ่มน้ำโขง) ก็เป็นปัจจัยตัวเดียวกับปัจจัยในฝ่ายญี่ปุ่น นั่นคือ เจตนาธรมณ์ทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำในระดับสูงสุดและในระดับรัฐมนตรีของประเทศผู้รับที่จะรับความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ และอำนาจการตัดสินใจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ-ผู้กำหนดนโยบายเพียงไม่กี่คน เพราะเจตนาธรมณ์ทางการเมืองของผู้นำจะส่งผลต่อความพร้อมของกระบวนการรับความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศของตน ทั้งในเรื่องของการจัดการเชิงสถาบัน (กฎ ระเบียบ) และองค์กรระดับปฏิบัติการ (ประสานงานและดำเนินโครงการ) นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในประเทศผู้รับที่สนับสนุนส่งเสริมให้การรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพก็คือ ความต้องการในการพัฒนาประเทศ (Needs) ของประเทศผู้รับ ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาประเทศของทุกประเทศ ความต้องการในการพัฒนาประเทศของผู้รับนี้ ส่งผลให้ประเทศผู้รับแสวงหาแหล่งทุน / การสนับสนุนทางการเงินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว และเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ประเทศผู้รับก็จะเตรียมความพร้อมในเชิงสถาบัน และองค์กรเพื่อการดำเนินนโยบายการรับความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ โดยที่ความต้องการการพัฒนานี้จะสะท้อนออกมาในรูปของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การรับ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ชัดเจน และในบางประเทศยังมีแผนยุทธศาสตร์ในการรับความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ต่างๆ อีกด้วย

ในด้านของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนส่งเสริมให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลในประเทศผู้รับในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ก็มีทั้งปัจจัยที่เกิดจากฝ่ายผู้ให้ก็คือ ฝ่ายญี่ปุ่นเอง และปัจจัยที่เกิดจากฝ่ายผู้รับ คือ ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศด้วย โดยที่ปัจจัยในฝ่ายผู้ให้ที่สำคัญก็คือ ความเข้มแข็งทั้งในเชิงสถาบันและองค์กรของฝ่ายผู้ให้ รวมทั้งการมีทรัพยากรที่มากกว่าประเทศผู้รับมาก ทำให้โดยธรรมชาติ และแม้ว่าจะมีได้ตั้งใจแต่การมีบทบาทนำหรือการขึ้นนำ (Domination) ของประเทศผู้ให้ต่อประเทศผู้รับสามารถเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะความแตกต่างกันในเชิงอำนาจของทั้งสองฝ่ายในเวลาเดียวกัน ปัญหาอีกประการหนึ่งของเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ การประสานงานในกลุ่มผู้ให้ด้วยกันเอง ซึ่งยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การให้ความช่วยเหลือเกิดความซ้ำซ้อนเนื่องจากประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่มีผู้ให้หลายราย การขาดการประสานงานในหมู่ผู้ให้ทำให้มีโอกาสที่ความช่วยเหลือจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางพื้นที่ และในบางสาขาเท่านั้น ในขณะที่ในบางพื้นที่และในบางสาขา แม้ว่าจะมีความต้องการความช่วยเหลือจากประเทศผู้รับ (หน่วยงานผู้รับ และประชาชนในพื้นที่) แต่ความช่วยเหลือก็ไม่ได้ถูกกระจายไปถึง เพราะไม่มีการประสานงานที่ดีพอ ซึ่งญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศผู้ให้ในพื้นที่นี้มายาวนานถูกคาดหวังว่า จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในหมู่ผู้ให้เพื่อลดความทับซ้อนดังกล่าว ในด้านของประเทศผู้รับใน

ลุ่มน้ำโขง ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนส่งเสริมให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลในประเทศของตนก็คือ ความอ่อนแอเชิงสถาบัน ความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรผู้รับ และการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งปัจจัยทั้งสามประการนี้เป็นปัจจัยร่วมกันของทั้งสี่ประเทศ เนื่องจากทั้งสี่ประเทศยังเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมน้อย ยกเว้นประเทศเวียดนามที่มีระดับการพัฒนาประเทศเร็วกว่าอีก 3 ประเทศ ในเวลาเดียวกันก็มีระบอบการปกครองที่รวมศูนย์ (เวียดนาม และ สปป. ลาว) รวมทั้งเป็นประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง และสงครามอันยาวนานมาได้ไม่นาน ทำให้ประเทศยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านสถาบัน องค์กร และ ทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนา เช่น กัมพูชา และเมียนมา ซึ่งการจะทำให้ประเทศผู้รับเหล่านี้มีความพร้อมในทุกด้านที่กล่าวมา เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ เกิดประสิทธิผล เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างมาก

นอกจากนั้น แม้ว่าผลการศึกษาจากกรณีศึกษาในระดับโครงการของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง จะแสดงให้เห็นว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผล แต่ญี่ปุ่นก็ยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ กล่าวคือ หนึ่งในด้านของกระบวนการ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีรูปแบบและขั้นตอนมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือที่ถูกนำมาใช้กับทุกประเทศ แต่เนื่องจากผู้รับแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้น กระบวนการให้ความช่วยเหลือ อาจจะต้องมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของประเทศผู้รับด้วย เช่น ในกรณีของประเทศเมียนมา ที่อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์และขั้นตอนการดำเนินการล่าช้า

ญี่ปุ่นอาจจะต้องพัฒนาวิธีการในการประสานงานเพื่อให้ลดขั้นตอนต่างๆ ลงเพื่อความรวดเร็ว ในเวลาเดียวกัน ในส่วนของประเทศเวียดนามที่เป็นระบบรวมศูนย์เช่นเดียวกัน อันนำไปสู่ปัญหาความไม่โปร่งใส หรือการไม่สามารถตรวจสอบได้ ในกระบวนการดำเนินโครงการ ญี่ปุ่นอาจจะต้องพัฒนากลไกในการจัดการเรื่องธรรมาภิบาลที่เข้มข้นมากกว่าประเทศอื่น เพื่อลดโอกาสของการไม่มีประสิทธิผลที่อาจเกิดขึ้นได้ลง เป็นต้น สอง ในด้านลักษณะของโครงการความช่วยเหลือ แน่นอนว่า ประเทศในกลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศมีความต้องการโครงการพัฒนาทั้งในรูปแบบที่เป็นโครงสร้างแข็งตัว (Hard Infrastructure) และโครงสร้างอ่อนตัว (Soft Infrastructure) ซึ่งทั้งสองด้านมีความสำคัญต่อประเทศผู้รับไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน คำถามสำคัญสำหรับฝ่ายผู้ให้คือญี่ปุ่น ก็คือ จะสร้างสมดุลในการกระจายทรัพยากร คือ ความช่วยเหลือของตนเองอย่างไร เพื่อให้การใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา นั้นเกิดประสิทธิผลสูงสุดในประเทศผู้รับ และประการสุดท้าย การขยายขอบเขตของตัวแสดงทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับให้ครอบคลุมถึงตัวแสดงในภาคส่วนอื่น เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม-NGOs ซึ่งในระยะหลังๆ ตัวแสดงเหล่านี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่/ชุมชน (รากหญ้า) ซึ่งการขยายขอบเขตในความหมายนี้ รวมถึง การประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้วย (Aid Coordination) ทั้งนี้ เพื่อลดโอกาสของความทับซ้อน/ซ้ำซ้อนของโครงการในพื้นที่โดยผู้ให้มากมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ อันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับในที่สุด

## เอกสารอ้างอิง

- ADB (n.a). Governance and Capacity Development in Public Sector Management Program (RRP LAO46059): Development Coordination
- CDC (2006). Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness, 2006
- CDC (2006). Strategic Framework for Development Cooperation Management 2006
- CDC (2007). The First Cambodia Development Cooperation Forum 2007
- CDC (2008). The Second Cambodia Development Cooperation Forum 2008
- CDC (2009). The Nineth Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2009
- CDC (2010). The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010
- CDC (2010). The Third Cambodia Development Cooperation Forum 2010
- CDC (2011). The Cambodia Aid Effectiveness Report 2011
- CDC (2011). The Eleventh Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2011

- CDC (2014). Development Assistance and Partnership Trend in Cambodia: Using Evidence to Promote Partnership and Development Effectiveness, 2014
- CDC (2014). Development Cooperation & Partnership Strategy 2014-2018
- CDC (2014). Joint Monitoring Indicators 2014-2018
- CDC (2014). Overview of Japan's Official Development Assistance in Cambodia 2014
- CDC (2014). The Twelveth Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2014
- Dapice, David (2002), "Vietnam's Growth and Foreign Aid : An Ideal Recipient?" ([http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Event/Paper/CBGLunch\\_2-21-02\\_Dapice.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Event/Paper/CBGLunch_2-21-02_Dapice.pdf))
- Gavin, Cochance (2012). The Greater Mekong Sub-region at 20: Japan's Role in the Region and Its Implications for Regional Integration. Unpublished M.A.Thesis, Lund University
- JICA Vietnam Office (2005). Outline of the JICA Project: Capacity Building for Marketing in Agricultural Cooperative Coc Thanh as a model of village development in the Red River Delta

- Kudo, Toshihiro (2007), “Myanmar and Japan: How close friends become estranged”, IDE Discussion Paper No. 118, August 2007
- Makishima, Minoru and Mitsunori Yokoyama (n.a.). Japan’s ODA to Mekong River Basin Countries. Chiba : Institute of Developing Economies
- Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR. Minutes of Meeting between the Japanese Detailed Planning Survey Team and Authorities Concerned of the Government of Lao PDR, on Japanese Technical Cooperation for Project on Forest Resource Information Capacity Development 2013
- Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR (2013). Minutes of Meeting between JICA and the Authorities concerned of the Government of Lao PDR on the Japanese Technical Cooperation on the Lao Organic Agriculture Project 2013
- Ministry of Planning and Investment, Lao PDR (2011). The Seventh Five-Year National Social-Economic Development Plan 2011-2015

Ministry of Planning and Investment, Lao PDR (2011). The Eighth Five-Year National Social-Economic Development Plan 2016-2020

MOFA 2012. Country Assistance Policy for Cambodia 2012

MOFA 2012. Country Assistance Policy for Lao PDR 2012

MOFA (2012). Country Assistance Policy for the Socialist Republic of Vietnam

MOFA (2016). The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for the Sustainable Development of Lao PDR 2016

OECD 2005. Paris Declaration on Aid Effectiveness

OECD (2008). Accra Agenda for Action on Aid Effectiveness

OECD (2011). Busan Partnership for Effective Development Cooperation

OECD (2012). Managing Aid for Trade and Development Results: Vietnam Case Study. Policy Dialogue on Aid for Trade

OECD (2015). “Policy Challenges in Implementing National Development Plans: Myanmar”, Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2015: Strengthening Institutional Capacity

The Government of Myanmar (2012). Framework for Economic and Social Reforms: Policy Priorities for 2012-15 Toward the

Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan

The Government of Myanmar (2013). Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation

The Government of Vietnam (2011). Vietnam' Socio-Economic Development Strategy for the Period of 2011-2020

The Royal Government of Cambodia (2014). The National Strategic Development Plan 2014-2018

Thu, Nguyen Anh (2011). Knowledge based Management: Case Study: Project for Capacity Development of Participatory Irrigation Management System Through Vietnam Institute for Water Resources Research for Improvement of Agricultural Productivity in Vietnam. Hanoi: University of Economics and Business, Vietnam National University

UNDG (2014). The Global Partnership for Effective Development Cooperation and the Implementation of the Post 2015 Development Agenda

UN, EU, MOPI of Vietnam (2014). Development Finance for Sustainable Development Goals in Middle-Income Vietnam: Financing Vietnam' s Development: Meeting the New Challenges. EU-Vietnam Strategic Dialogue Facility funded by the European Union

## เว็บไซต์

[www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/kh/page3e\\_000513.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/kh/page3e_000513.html)

[www.hk.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf](http://www.hk.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf)

[www.mofa.go.jp/files/000142541/pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142541/pdf)

[www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/significance.html](http://www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/significance.html)

[www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/c8h0vmefggo-att/brochure\\_EN.pdf](http://www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/c8h0vmefggo-att/brochure_EN.pdf)

[www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/la/page4e\\_000516.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/la/page4e_000516.html)

[www.mofa.go.jp/ic/cap1/page22e\\_000791.html](http://www.mofa.go.jp/ic/cap1/page22e_000791.html)

[www.adb.org/sites/default/files/linked-document/46059\\_001\\_lao-dc.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/linked-document/46059_001_lao-dc.pdf)

[www.mofa.go.jp/files/00103003.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/00103003.pdf)

[www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf)

[www.jica.go.jp/Laos/english/activities/policy.html](http://www.jica.go.jp/Laos/english/activities/policy.html)

[www.mofa.go.jp/region/asia-paci/management/data.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/management/data.html)

[www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_00008.html#myanmar](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_00008.html#myanmar)

[www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf)

[www.eaber.org/sites/default/files/FESR%20official%20version%20%20green%20cover.pdf](http://www.eaber.org/sites/default/files/FESR%20official%20version%20%20green%20cover.pdf)

[www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1/vn/page4e\\_000459.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000459.html)

[www.mofa.go.jp/s\\_sa\\_sea1/vn/page4e\\_000514.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa_sea1/vn/page4e_000514.html)

[www.mofa.go.jp/region/asia\\_paci/vietnam/index.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia_paci/vietnam/index.html)  
[www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1\(EN\).pdf](http://www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1(EN).pdf)  
[www.mofa.go.jp/files/000031617.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000031617.pdf)  
[www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html)  
[www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html](http://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html)  
[www.mofa.go.jp/a\\_o/rp/page4e\\_000424.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page4e_000424.html)  
[www.mofa.go.jp/s\\_sa/sea1page3e\\_000354.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1page3e_000354.html)  
[www.adb.org/countries/gms/strategy](http://www.adb.org/countries/gms/strategy)  
[www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-programs-strategic-framework-2012.2022](http://www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-programs-strategic-framework-2012.2022)  
<http://stats.oecd.org/index.aspx?QueryId=42231&Lang=en#>  
[www.mofa.go.jp/region/asia\\_paci/myanmar/data.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia_paci/myanmar/data.html)

## การสัมภาษณ์

### ประเทศกัมพูชา

1. Ms. SIV Cheang  
Program Officer  
Agriculture and Rural Development  
JICA, Cambodia Office
2. Mr. Satoru Hagiwara  
Chief Advisor and Extension  
Agricultural Productivity Promotion Project in West  
Tonle Sap (APPP)  
JICA, Battambang PDA
3. Mr. Hideki Sonoyama  
Community Development and Distribution Improvement  
Agricultural Productivity Promotion Project in West  
Tonle Sap (APPP)  
JICA, Battambang PDA
4. Mr. Tatsuo Fujita  
Farm Management and Seed Production  
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle  
Sap (APPP)  
JICA, Battambang PDA

5. Mr. Koji Shimokawa  
Coordinator/Training and Extension  
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)  
JICA, Battambang PDA
6. Mr. Koem Oeuru  
Director  
Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)  
Royal University of Phnom Penh (RUPP)  
Ministry of Education, Youth and Sport
7. Mr. Toshio Ban  
Chief Advisor  
Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)  
Royal University of Phnom Penh (RUPP)  
Ministry of Education, Youth and Sport
8. Mr. Lach Saran  
General Administration Coordinator  
Administration and Finance Development  
Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)  
Royal University of Phnom Penh (RUPP)  
Ministry of Education, Youth and Sport

9. Mr. Dim Kimhon  
Japan's ODA Coordinator  
Asia-Pacific and Oceania Department  
Cambodian Rehabilitation and Development Board  
Council of the Development of Cambodia (CDC)
10. Mr. Touch Siphath  
Senior Researcher  
Ministry of Agriculture and Rural Development

ประเทศ สปป. ลาว

1. Dr. Bounlouane Douangneune  
Director  
Lao-Japan Human Resource Cooperation Center (LJC)  
National University of Laos (UNOL)
2. Mr. Chanthaneth Simahano  
Deputy Director General  
Department of Planning and Cooperation  
Ministry of Agriculture and Forestry
3. Mr. Vongsavanh Vongkaysorn  
Deputy Director General  
Department of Planning and Cooperation

Division of International Cooperation  
Ministry of Agriculture and Forestry

4. Mr. Bounthong Saphakdy

Deputy Director General

Department of Livestock and Fisheries

Ministry of Agriculture and Forestry

5. Mr. Thongphoun

Director

Project for Development of Fishery Research Center

Department of Livestock and Fisheries

Ministry of Agriculture and Forestry

6. Mr. Maeno Kaneko

Representative

JICA, Lao Office

7. Mr. Terada Shuhei

Representative (Agriculture and Rural Development)

JICA, Lao Office

8. Mr. Viensavanh Sisombath

Program Officer

JICA, Lao Office

9. Mr. Kaori Honda

Coordinator/ Training and Extension

Lao Organic Agricultural Promotion Project

Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR

#### ประเทศเมียนมา

1. Mr. Masaru Miyake

JICA Expert (Road Technical Standards)

The Project for Improvement of Road Technology in

Disaster Affected Area in Myanmar

2. Mr. Kentaro Kimura

Marine Civil Engineer/Representative

The Urgent Project for Rehabilitation of Yangon Port

and Main Inland Water Transport, JICA

3. Mr. Tomohiro Shibayama

Engineering Consultant

Overseas Consulting Administration

Myanmar Environmental Development Office

NIPPON KOEI Co., Ltd,

4. Mr. Win Naing  
Director-General  
International Organizations and Economic Department  
Ministry of Foreign Affairs, Myanmar
5. Mr. Kyan Zeya  
Deputy Director - General  
International Organization and Economic Department  
Ministry of Foreign Affairs, Myanmar
6. Mr. U O Tun Hlaing  
Deputy Director - General  
Foreign Economic Relations Department  
Ministry of National Planning and Economic Development,  
Myanmar
7. H.E.U Ohn Myint  
Union Minister  
Ministry of Livestock and Fisheries  
Myanmar
8. H. E. U Khin Mang Aye  
Union Deputy Minister  
Ministry of Livestock and Fisheries  
Myanmar



14. Mr. Mya Than

Chief Civil Engineer

Myanmar Port Authority,

Ministry of Transport

15. Mr. Tin Lwin

Divisional Engineering Department

Myanmar Port Authority

Ministry of Transport

16. Mr. Win Thain

Marine Superintendent

Inland Water Transport

Ministry of Transport

ประเทศเวียดนาม

1. Mr. Tran Van Cong

Director Integration and Foreign Investment Division

International Cooperation Department

Ministry of Agriculture and Rural Development

Vietnam

2. Mr. Nguyen Trung Dzung

Deputy Director General

People's Aid Coordinating Committee

Vietnam Union of Friendship Organizations

Vietnam

3. Mr. Bui Dinh Vien

Director General

International Relations Department

Office of the Government

Vietnam

4. Mr. Yamamoto Satoshi

Professional Engineering (Environment Engineering)

JICA Vietnam Office

5. Ms. Tram Mai Anh

Senior Program Office

JICA Vietnam Office

6. Expert of PIM Project (Anonymous)

Vietnam Academy for Water Resources Management

7. Dr. Dao The Anh

Director

Center for Agrarian System and Research Management  
(CASRAD)

Counterpart of Coc Thanh Cooperative Project

8. Mr. Bui Van Dinh

Mr. Bui Ngoc Guy

Representatives of Coc Thanh Cooperatives

9. Mr. Bui Thanh Tie

Mr. Nguyen Van Son

Representatives of PIM Project



## บทเรียนจากการจัดการเชิงสถาบัน และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนาของญี่ปุ่น และข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย

### 1. บทนำ

การศึกษาของ Fengler & Kharas แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา สถาปัตยกรรมของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยที่สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีตัวแสดงใหม่ๆ เพิ่มเข้ามาในโครงสร้างของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่น ประเทศผู้ให้รายใหม่ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น และแน่นอนว่า ตัวแสดงใหม่ๆ เหล่านี้มีนโยบายและกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกัน และแตกต่างจากประเทศผู้ให้เดิมด้วย (Fengler & Kharas 2010) ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้ นำไปสู่คำถาม เรื่อง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้รายใหม่เหล่านี้

ประเทศไทยก็เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ประเทศหนึ่งที่กำลังพัฒนา รูปแบบและกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนให้มีความเป็นระบบ ชัดเจน และโปร่งใสมากขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือที่มอบให้แก่ประเทศผู้รับมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับอย่างแท้จริง ซึ่งในกระบวนการพัฒนารูปแบบและนโยบายการเป็นผู้ให้ของประเทศไทยนี้ ประเทศไทยก็ได้พยายามมองหา “ตัวแบบ” จากประเทศผู้ให้เดิม เพื่อที่จะเป็นตัวอย่าง หรือแนวทางในการพัฒนา และญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิม และมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มาอย่างยาวนานกว่า 6 ทศวรรษ ก็เป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยให้ความสนใจศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ญี่ปุ่นมีความชัดเจนและเข้มแข็งมาก เพื่อนำมาเป็นบทเรียนในการพัฒนาสถาบันและองค์กรของตนเองต่อไป

ดังนั้น เนื้อหาของบทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้จะเป็นการสรุปให้เห็นถึงจุดแข็งของการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุด ซึ่งการชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งของญี่ปุ่นนี้ ในอีกด้านหนึ่ง ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย เพื่อที่จะได้มีการนำบทเรียนของญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทยต่อไป

## 2. การจัดการเชิงสถาบัน

ตามที่ Handmer & Dovers ได้อธิบายไว้แล้วว่า สถาบันมีทั้งลักษณะที่แข็งตัวเป็นรูปแบบในเชิงโครงสร้าง เช่น กฎ ระเบียบ และลักษณะที่อ่อนตัว เช่น ปทัสฐาน หรือ แนวปฏิบัติ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ สถาบันต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง (Handmer & Dovers 2013) ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ญี่ปุ่นได้มีโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งในลักษณะแข็งตัวในรูปแบบของธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ธรรมเนียมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และแผนระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็นต้น และในลักษณะที่อ่อนตัว เป็นปทัสฐาน หรือแนวปฏิบัติที่ประเทศยึดถือมาเป็นเวลายาวนานในการให้ความช่วยเหลือ เช่น แนวคิดในเรื่องการพึ่งพิงตนเอง (Self-Help) หรือ การให้ผู้รับเป็นศูนย์กลาง (Recipient Centrality) เป็นต้น

นอกจากนั้น ความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ยังสะท้อนออกมาในรูปแบบของความต่อเนื่องของนโยบายการเป็นประเทศผู้ให้ และทิศทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ด้วย ซึ่งนโยบาย และทิศทางในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับรายประเทศ โดยที่นโยบายและทิศทางทั้งสามระดับนี้จะสอดคล้อง และดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อทำให้ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเกิดประสิทธิผล เช่น นโยบายและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือในระดับโลกจะเน้นไปที่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งระบุไว้ในธรรมนูญ

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาค (ลุ่มน้ำโขง) การสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้ถูกกล่าวถึงในคำประกาศนโยบายของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในการประชุมสุดยอด แม็โขง-ญี่ปุ่น ครั้งที่ 7 และ 8 ( 2015 และ 2016) และสุดท้ายในระดับรายประเทศ การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศผู้รับเป็นเป้าหมายสำคัญที่ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือ โดยแนวนโยบายนี้จะถูกระบุไว้ในนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนารายประเทศ (Country Assistance Policy) ของประเทศผู้รับแต่ละประเทศ ซึ่งความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนความต้องการของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ซึ่งทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือและก่อให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในที่สุด

สำหรับเงื่อนไข หรือปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีความชัดเจนและเป็นระบบได้นั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำและการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นการใช้งบประมาณ (ภาษีของประชาชน) ให้แก่ประเทศอื่น (ประชาชนในประเทศผู้รับ) นโยบายนี้จึงยากที่จะนำมาซึ่งคะแนนเสียงแก่นักการเมือง ดังนั้น นักการเมืองที่เป็นผู้นำประเทศและดำเนินนโยบายนี้ต้องสามารถแสดงให้เห็นว่า นโยบายนี้จะนำมาซึ่งประโยชน์แก่ประเทศตนในฐานะผู้ให้ได้อย่างไร ซึ่งที่ผ่านมา ผู้นำของญี่ปุ่นได้เชื่อมโยงนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานี้เข้ากับนโยบายต่างประเทศ

และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือ  
เพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ-การเมืองของญี่ปุ่นใน  
ความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับ ในแง่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ  
ญี่ปุ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับเท่านั้น แต่เป็นการ  
ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับที่จะส่งผลกระทบกลับอันเป็นประโยชน์มายัง  
ญี่ปุ่นด้วย เช่น ทำให้ญี่ปุ่นมีสถานะอันมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่าง  
ประเทศ มีความเป็นผู้นำในระดับโลกต่างๆ (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ  
อากาศ, การจัดการภัยพิบัติ, และการลดความยากจน) รวมทั้ง ผลประโยชน์ทาง  
เศรษฐกิจที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น และบนหลักการนี้ การทำให้  
ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามีความเป็นสถาบันอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสิ่งจำเป็น  
ดังนั้น ความสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำ กับการรักษา  
ผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนการสร้างความเป็นสถาบัน  
ให้แก่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา สำหรับเงื่อนไขประการที่สองก็เป็น  
ประเด็นที่ต่อเนื่องจากเงื่อนไขประการแรก กล่าวคือ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีเครื่องมือ  
ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจำกัด อันเป็นผลมาจากการพ่ายแพ้ใน  
สงครามโลกครั้งที่ 2 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จำกัดการมีกองกำลังของ  
ประเทศทำให้ญี่ปุ่นไม่มีเครื่องมือด้านกำลัง/อำนาจทางทหารสำหรับใช้ในการดำเนิน  
นโยบายต่างประเทศ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงต้องพึ่งพิงเครื่องมืออื่นที่เหลืออยู่ ซึ่งก็คือ  
อำนาจทางเศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งญี่ปุ่นใช้เป็น  
เครื่องมือที่เอาไว้สำหรับ “ให้ทุนและให้โทษ” ในความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับ

และเพื่อให้เครื่องมือนี้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างความเป็นสถาบันให้แก่เครื่องมือนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็น อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจะมีความเป็นสถาบันมาก แต่โครงสร้างเชิงสถาบันเหล่านี้ก็มีความยืดหยุ่นมากพอ และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถึง 2 ครั้ง หลังจากที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี 1992 คือ มีการปรับปรุงครั้งแรกในปี 2003 และการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี 2015 ซึ่งนอกจากจะปรับเปลี่ยนเนื้อหาแล้ว ยังมีการเปลี่ยนชื่อของธรรมนูญด้วย เพื่อให้สะท้อนถึงเนื้อหาของธรรมนูญอย่างชัดเจนและตรงประเด็น

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า การจัดการเชิงสถาบันของไทยในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนายังมีความอ่อนแออยู่มาก เนื่องจากการขาดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน อันเป็นผลมาจากการขาดเจตนาารมณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องของผู้นำ และการตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนี้รวมทั้ง การที่จะนำนโยบายนี้ไปเป็นเครื่องมือประกอบในการดำเนินนโยบายอื่นที่ครอบคลุมมากกว่า เช่น นโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายเศรษฐกิจ การขาดแคลนดังกล่าวข้างต้นมีผลทำให้ไทยไม่ถูกทำให้มีความเป็นสถาบัน ดังนั้นแผนยุทธศาสตร์ หรือ กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องๆ กับเรื่องนี้จึงไม่มีความชัดเจนและเป็นระบบมากนัก ทั้งๆ ที่หน่วยปฏิบัติการ คือ กรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency: TICA)

และกระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามที่จะสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ นโยบายนี้ โดยการสร้างและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ของเรื่องนี้ และผลักดันให้มีการ ยอมรับในระดับชาติ เพื่อที่จะสร้างความเป็นเอกภาพ และความต่อเนื่องให้แก่ เรื่องนี้ แต่ความพยายามดังกล่าวของ TICA และกระทรวงการต่างประเทศก็ยังไม่บรรลุผลในขณะนี้ การมีการจัดการเชิงสถาบันที่อ่อนแอและไม่ต่อเนื่องทำให้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยแก่ประเทศผู้รับ โดยเฉพาะประเทศ ผู้รับในกลุ่มน้ำโขงเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพที่จำกัด และส่งผลให้ประสิทธิผลของ ความช่วยเหลือที่เกิดในประเทศผู้รับมีจำกัดด้วย

### 3. การจัดการองค์กร

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญในการ ดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น รวมทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นก็มีการจัดการเชิง สถาบันของเรื่องนี้ที่ชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้การจัดการองค์กรในระดับ ปฏิบัติการของเรื่องนี้มีความชัดเจนและเป็นระบบด้วย นอกเหนือจากความชัดเจน และเป็นระบบแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังคำนึงถึงประสิทธิภาพขององค์กรในการดำเนินงานอีกด้วย และเพื่อให้การจัดการองค์กรในระดับปฏิบัติการมีประสิทธิภาพ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ทำการปฏิรูปองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยที่การปฏิรูปครั้ง สำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูปในปี 2008 ซึ่งเป็นการนำองค์กรระดับปฏิบัติการ 2 องค์กร คือ JBIC และ JICA ที่ให้ความช่วยเหลือต่างรูปแบบกันมารวมให้เป็น

องค์กรเดียว กลายเป็น JICA ในปัจจุบันที่ดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบ ทั้งเงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการด้วย ซึ่งการปฏิรูปโดยการควมรวมองค์กรนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้การจัดการองค์กรมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เน้นย้ำในเรื่องการลดการแตกกระจายของการให้ความช่วยเหลือ (Fragmentation) และความสามารถในการพยากรณ์ได้ถึงปริมาณความช่วยเหลือ (Predictability) รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ (Aid Coordination) ด้วย ซึ่งการควมรวมองค์กรระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาดังกล่าว ในปี 2008 ของญี่ปุ่นสามารถตอบสนองต่อทิศทางที่เป็นข้อเสนอของชุมชนผู้ให้ระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มน้ำโขงที่ต้องการการพัฒนาทั้งด้านกายภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถกำหนดทิศทางรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ และปริมาณความช่วยเหลือในแต่ละรูปแบบได้โดย JICA ซึ่งเป็นองค์กรผู้ให้ในปัจจุบันที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั้งแบบเงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ สามารถออกแบบโครงการการให้ความช่วยเหลือที่เป็นชุดโครงการ (package หรือ program) ต่อเนื่องกันจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่ต้องใช้เงินกู้ ไปถึงการให้เครื่องมือ/อุปกรณ์ในลักษณะของเงินให้เปล่า และการฝึกอบรม หรือเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศผู้รับผ่านทางความร่วมมือทาง

วิชาการ เป็นต้น ดังนั้น ในฐานะขององค์กรปฏิบัติการและประสานงาน JICA จะรับทราบถึงกระบวนการทั้งหมด และประสานงานโครงการทั้งหมด ซึ่งจะช่วยให้เงินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการทั้งของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ รวมทั้งเกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุดด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า การจัดการองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นเอกภาพมากนัก เพราะในขณะนี้ประเทศไทยมีองค์กรหลัก 2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยแบ่งตามรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ TICA ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ ในขณะที่ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency: NEDA) ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ ซึ่งการจัดการองค์กรในลักษณะนี้ คล้ายคลึงกับการจัดการองค์กรของญี่ปุ่นในสมัยก่อนการควมรวมองค์กรในปี 2008 ที่ JBIC ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ (เหมือน NEDA) และ JICA ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ (เหมือน TICA) ซึ่งประสบการณ์อันยาวนานของญี่ปุ่น แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของความไม่มีเอกภาพขององค์กรระดับปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น คำถามสำคัญสำหรับประเทศไทยก็คือ จะปรับเปลี่ยนการจัดการองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนตามแบบอย่างของญี่ปุ่นในปัจจุบันหรือไม่

นอกจากนั้น ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ญี่ปุ่นยังมีสำนักงาน JICA ในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ) ด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงานพัฒนาและดำเนินโครงการ รวมถึงติดตามและประเมินผลโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุด และจากประสบการณ์ของญี่ปุ่น สำนักงานในต่างประเทศนี้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่ช่วยในการประสานงานแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศผู้รับในกระบวนการพัฒนาโครงการอีกด้วย ดังนั้น สำหรับประเทศไทย คำถามที่สำคัญก็คือ จะเปิดสำนักงานในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ) หรือไม่ เนื่องจากการเปิดสำนักงานในต่างประเทศมีต้นทุนที่สูงมากทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร

สำหรับเงื่อนไข หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนให้ญี่ปุ่นสามารถจัดการองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพได้ในปัจจุบันก็คือ การมีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบและชัดเจน ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับการดำเนินงานขององค์กรในระดับปฏิบัติการ ในขณะที่ในกรณีของประเทศไทย การไม่มีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบและชัดเจน ทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติการมีเสรีภาพในการดำเนินการตามนโยบาย และทิศทางของตนเอง และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จำกัด รวมทั้ง การคิดถึงการเติบโตของหน่วยงานทั้งในเชิงงบประมาณ และบุคลากรที่แยกจากกัน ทั้งๆ ที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันด้วย

#### 4. ประสิทธิภาพของการพัฒนา

ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่อันดับ 5 ของโลก แม้ว่าปริมาณการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะยังไม่บรรลุเป้าหมาย 0.7% ODA/GNI ที่กำหนดโดย OECD ก็ตาม แต่เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก ดังนั้น เม็ดเงินความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาจึงมีเป็นจำนวนมาก และเพราะเม็ดเงินจำนวนมากที่ถูกใช้ไปในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาตัวเอง ที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ และคาดหวังว่า ความช่วยเหลือของตนจะเกิดประสิทธิผล และนำไปสู่การพัฒนาในประเทศผู้รับ บนความคาดหวังดังกล่าวนี้เอง องค์กรผู้ให้ในระดับปฏิบัติการ คือ JICA จึงให้ความสำคัญแก่เรื่องการติดตามประเมินผลโครงการมาก ทั้งนี้เพื่อความมั่นใจว่า โครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นนั้น จะได้รับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

จากสถานการณ์ข้างต้น JICA ในฐานะองค์กรระดับปฏิบัติการจึงได้ออกแบบวิธีการติดตาม และประเมินผลโครงการโดยละเอียด ทั้งในระหว่างดำเนินโครงการ และหลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้ว รวมทั้งการประเมินความยั่งยืนของโครงการหลังจากโครงการสิ้นสุดไปแล้ว 3-5 ปี ด้วย ที่สำคัญมากกว่านั้นคือ JICA มีกระบวนการนำข้อมูลจากการติดตาม ประเมินผลโครงการกลับเข้ามาในระบบเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการคิดและพัฒนาโครงการต่อไปในอนาคต ซึ่งกระบวนการ

เหล่านี้สำคัญมากเพราะเป็นกระบวนการที่ทำให้บทเรียนจากความสำเร็จในอดีตถูกนำมาศึกษา เรียนรู้ และปรับปรุงแก้ไข ทำให้โอกาสในการผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตลดลง นอกจากนี้ การติดตามและประเมินผลยังมีส่วนช่วยในเรื่องของธรรมาภิบาลในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการอีกด้วย ซึ่งเรื่องธรรมาภิบาลนี้มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับเป็นอย่างมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น กระบวนการในการติดตามประเมินผลโครงการโดยหน่วยงานระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทยยังไม่ค่อยได้รับการดำเนินการมากนัก และที่สำคัญมากกว่านั้นก็คือ การขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าจะใช้เกณฑ์อะไรในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะที่ JICA ใช้ระบบที่เรียกว่า PDCA รวมทั้งประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น Paris Declaration on Aid Effectiveness ร่วมด้วย ดังนั้น ประเด็นที่จำเป็นเร่งด่วนสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ก็คือ การคิดเรื่องระบบติดตาม ประเมินผล และการสร้างตัวชี้วัดที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลด้วย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนี้ในเรื่องการติดตาม ประเมินผล เป็นสถานการณ์ร่วมแบบเดียวกับประเทศผู้ให้รายใหม่อื่นๆ เช่นกัน เนื่องจากประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้ยังมีจำกัด ดังนั้น การคิดเรื่องการติดตาม ประเมินผล และตัวชี้วัดต่างๆ จึงยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนา ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นที่เป็นประเทศผู้ให้เดิม และมีประสบการณ์ของการให้ความช่วยเหลือมายาวนาน รวมทั้งได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดที่มีความน่าเชื่อถือมาประยุกต์ใช้ได้

สำหรับปัจจัยที่สนับสนุนให้ญี่ปุ่นมีระบบการติดตาม ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพก็เป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากการมีการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่เป็นระบบ ชัดเจน ที่ส่งผลให้ระบบการติดตาม ประเมินผลชัดเจนตามไปด้วย ในทางกลับกัน สำหรับประเทศไทย เนื่องจากการขาดการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่ชัดเจน เป็นระบบ ดังนั้น การติดตาม และประเมินผลจึงอยู่ในสถานะเดียวกัน นอกจากนั้น ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการสนับสนุนการสร้างระบบการติดตาม ประเมินผล ก็คือ การเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ข้อมูลเหล่านี้มีความเป็นสาธารณะและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ไม่ยาก ในขณะที่กรณีของประเทศไทย มีการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่เป็นระบบมากพอ และการเข้าถึงข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูลก็มีอยู่อย่างจำกัดด้วย

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้ประกาศตัวเป็นประเทศผู้ให้มานานมากกว่าหนึ่งทศวรรษแล้ว และในทางปฏิบัติก็ได้ดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขงมายาวนานถึงสองทศวรรษแล้วเช่นกัน และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการเป็นผู้ให้ของประเทศไทย บทเรียนจากประสบการณ์การเป็นผู้ให้ของญี่ปุ่นนับเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้ เพื่อนำมาปรับใช้ ตาราง 1 ต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของนโยบายและกระบวนการดำเนินการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย

ตารางที่ 1 ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย

มิติ (ด้าน) ของการให้ความช่วยเหลือ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย*
<p>1. โครงสร้างเชิงสถาบัน</p>	<p>1. มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจน ประกอบด้วย <b>หนึ่ง</b> นโยบายที่ถูกประกาศและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 สอง กฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับกรดำเนินนโยบาย ซึ่งมีทั้งธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ธรรมเนียมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และแผนปฏิบัติการต่างๆ เช่น นโยบายระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาารายประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้โครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจนดังกล่าวแล้ว ยังมีโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปแบบที่สถานหรือแนวปฏิบัติที่ดำเนินการสืบเนื่องมายาวนานด้วย เช่น การคำนึงถึงเป้าหมายด้านการรักษาสันติภาพ, การพึ่งตนเอง, และการให้ประเทศผู้รับเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น</p>	<p>1. มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่จำกัดและไม่ชัดเจน ในด้านนโยบายนับตั้งแต่นโยบายการเป็นผู้ให้ที่ถูกประกาศในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 แล้วไม่ได้มีการสานต่อเรื่องนี้ในระดับนโยบายที่เด่นชัดอีกเลย ซึ่งการถูกลดระดับความสำคัญของนโยบายมีผลต่อการสร้างกฎระเบียบที่จะใช้ในการกำกับ หรือขึ้นากการดำเนินนโยบายนี้ ในระดับปฏิบัติการ นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ TICA และ NEDA แล้ว รัฐบาลไทยก็ไม่ได้มีกฎระเบียบหรือแผนปฏิบัติการใดๆ เพิ่มเติมมาอีก ในเวลาเดียวกัน ในด้านแนวคิด หรือปทัสฐานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลและผู้ปฏิบัติการในระดับกระทรวงก็ไม่ได้มีแนวคิดที่เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นนโยบายที่สำคัญและมีผลต่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ หากแต่มองนโยบายนี้ว่า เป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ และมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้รับในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์ รวมทั้งในบางครั้งก็มองเห็นความช่วยเหลือเป็นเพียงเงินบริจาคที่ให้แก่ประเทศยากจนเท่านั้น ซึ่งทัศนคติในลักษณะนี้เป็นปัจจัยขัดขวางการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ไทยนโยบายนี้ในที่สุด</p>

ตารางที่ 1 ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย (ต่อ)

มิติ (ด้าน) ของการให้ความช่วยเหลือ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย*
2. โครงสร้างเชิงองค์กร	2. มีการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างเป็นทางการ คือมีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 รูปแบบ คือ เงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ นอกจากนี้ การมีสำนักงานในประเทศผู้รับยังเป็นลักษณะสำคัญที่สนับสนุนการทำงานของสำนักงานกลางขององค์กรในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะการประสานงานและการสื่อสาร ข้อมูลจากประเทศผู้รับส่งกลับไปยังสำนักงานกลางเพื่อใช้ประกอบในการกำหนดนโยบายและสร้างโครงการพัฒนา	2. มีการจัดการองค์กรในลักษณะกระจายตามรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ มีการแยกองค์กรการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้กับเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการออกเป็น 2 องค์กร รวมทั้งกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ก็ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศด้วย โดยมีนโยบายและทิศทางของตนเองที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากองค์กรผู้ให้หลัก 2 องค์กรนี้ก็ได้ ทำให้การให้ความช่วยเหลือมีลักษณะแตกกระจายและพยากรณ์ไม่ได้ (Fragmented and Unpredictable) ในเวลาเดียวกัน แม้ว่าจะมีสำนักงานในประเทศผู้รับที่ช่วยทำหน้าที่ประสานงานหรือสื่อสารข้อมูล ความต้องการของประเทศผู้รับกลับมายังประเทศผู้ให้ (หน่วยงานผู้ให้) แต่สำนักงานเหล่านั้นก็มีบทบาทหน้าที่ที่จำกัด ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศญี่ปุ่น
3. ระบบการบริหารจัดการ	3. เนื่องจากการจัดการองค์กรมีความเป็นเอกภาพ การบริหารจัดการจึงมีลักษณะรวมศูนย์ทั้งในเชิงงบประมาณและการจัดการโครงการ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานภายในก็เป็นไปอย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการใช้ระบบการประเมินผลที่ชัดเจน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (โครงการ)	3. เนื่องจากการจัดการองค์กรมีลักษณะแตกกระจาย การบริหารจัดการจึงไม่ใช่ลักษณะรวมศูนย์ แต่เป็นการที่แต่ละหน่วยงานต่างทำของตนเองทั้งในเรื่องงบประมาณและการจัดการโครงการ ในเวลาเดียวกันการขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการถูกตั้งคำถาม

ตารางที่ 1 ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย (ต่อ)

มิติ (ด้าน) ของการให้ความช่วยเหลือ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย*
4. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ	4. การมีเจตนาารมณัทางการเมืองที่ชัดเจน ประกอบกับการประสานเจตนาารมณัทางการเมืองเข้ากับผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและทำให้นโยบายนี้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศญี่ปุ่นเอง และเกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับด้วย	4. การขาดเจตนาารมณัทางการเมืองประกอบกับการมีทัศนคติที่มองเห็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเพียงเงินบริจาค ไม่ใช่เครื่องมือในการสร้างการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ อันจะส่งผลสะท้อนกลับมาเป็นประโยชน์แก่ประเทศผู้ให้เอง ทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทยไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร และแน่นอนว่าไม่ใช่ในนโยบายที่มีประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ

ที่มา: นักวิจัยรวบรวมจากผลการศึกษา

\*ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยได้มาจากโครงการวิจัยเรื่องการจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม

จากความแตกต่างที่กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่า ถ้าประเทศไทยต้องการที่จะทำให้นโยบายและปฏิบัติการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการที่สำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สร้างหรือกำหนดเจตนาารมณัทางการเมืองให้ชัดเจนและต่อเนื่อง ประการที่สอง ต้องผนวกเจตนาารมณัทางการเมืองนั้นเข้ากับผลประโยชน์แห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์แห่งชาติทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ สังคม ประการที่สาม เพื่อที่จะใช้เครื่องมือนี้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการจัดการเชิง

สถาบันและองค์กรที่ชัดเจน เป็นระบบ มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ บทเรียนที่ชัดเจนของญี่ปุ่นในเรื่องนี้ คือ ต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเพื่อกำกับหรือชี้นำการดำเนินนโยบาย โครงสร้างองค์กรควรมีเอกภาพ สายการบังคับบัญชาควรรวมศูนย์ และงบประมาณควรถูกบริหารอย่างไม่แตกกระจายไปในหลายหน่วยงาน ประการที่สี่ นอกจากโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปแบบกฎระเบียบแล้ว จำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะปทัสฐาน หรือแนวปฏิบัติด้วย ซึ่งบทเรียนของญี่ปุ่นคือ การที่มีปทัสฐานในเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน เช่น แนวคิดเรื่องสันติภาพ การพึ่งพิงตนเอง และการให้ผู้รับเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น ซึ่งในกรณีของประเทศไทยอาจจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง หรือการใช้ความรู้ในสาขาที่ประเทศไทยเชี่ยวชาญ เป็นต้น และประการที่ห้า ต้องมีระบบติดตามประเมินผลเพื่อที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดและนำผลของการดำเนินการกลับมาเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและสร้างโครงการพัฒนาต่อไป

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญ และช่วยให้ทั้งประเทศผู้ให้ และประเทศผู้รับบรรลุเป้าหมายของตนเองได้ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การจะทำให้เครื่องมือนี้มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในประเทศผู้รับเป็นเรื่องท้าทายมาก ประสบการณ์ของประเทศผู้ให้จำนวนมากแสดงให้เห็นถึงความท้าทายและข้อจำกัดของเครื่องมือนี้ แต่ในเวลาเดียวกัน ประเทศผู้ให้หลายประเทศก็สามารถก้าวข้ามความท้าทายนี้ไปได้ และสามารถใช้เครื่องมือนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งญี่ปุ่นก็เป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถดำเนินการดังกล่าวนี้ได้

สำหรับประเทศไทย ที่เป็นผู้ให้รายใหม่และมีประสบการณ์ในการเป็นผู้ให้ที่จำกัด อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังจำเป็นต้องเรียนรู้ และพัฒนาอีกมาก เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลจริงในประเทศผู้รับ โดยที่เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดสำหรับประเทศผู้ให้รายใหม่ทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทย ที่ต้องดำเนินการก่อนเรื่องอื่น ก็คือ การที่ผู้นำมีเจตนาธรรมาภิบาลทางการเมืองที่ชัดเจนที่จะดำเนินนโยบายนี้ ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายอื่นๆ ที่ครอบคลุมมากกว่า เช่น นโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจ และในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน เพราะความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเพื่อนบ้านก็จะส่งผลกลับมาสู่การพัฒนาของประเทศไทย โดยทางอ้อมด้วย

## เอกสารอ้างอิง

ศิริพร วัชชวัลคุ และภาคภูมิ ทิพคุณ (2560). รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

Fengler, Wolfgang and Homi Kharas (2010). Delivering Aid Differently: Lessons from the field. Washington D.C.: Brookings Institution Press

Handmer, John and Stephen Dovers (2013). Handbook of Disaster Policies and Institutions: Improving emergency management and climate change adaptation. London: Routledge