

ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม...แนวทางสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกัมพูชา

กัมพูชาจัดเป็นประเทศที่มีระดับของการพัฒนาต่ำที่สุด (Least Developed Countries : LDCs) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลกัมพูชาจึงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ รวมถึงดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจัง อาทิ การบริหารราชการแผ่นดิน ระบบศาลยุติธรรมและกฎหมาย การทหาร เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลความเจริญได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลกัมพูชาได้วางยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งจัดปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ปัจจุบัน รัฐบาลกัมพูชาอยู่ระหว่างดำเนินการตามยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (Rectangular Strategy) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักที่รัฐบาลกัมพูชาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงระหว่างปี 2548-2551 โดยมีจุดมุ่งหมายให้กัมพูชาเดินหน้าไปสู่การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมเป็นยุทธศาสตร์ที่นำจุดเด่นของนโยบาย และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของกัมพูชามารวมไว้ด้วยกัน อาทิ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของกัมพูชา (Cambodia's Millennium Development Goals : CMDGs) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกัมพูชา (Cambodia Socio-Economic Development Plan : SEDP) และยุทธศาสตร์การลดความยากจนแห่งชาติ (National Poverty Reduction Strategy : NPRS) เป็นต้น

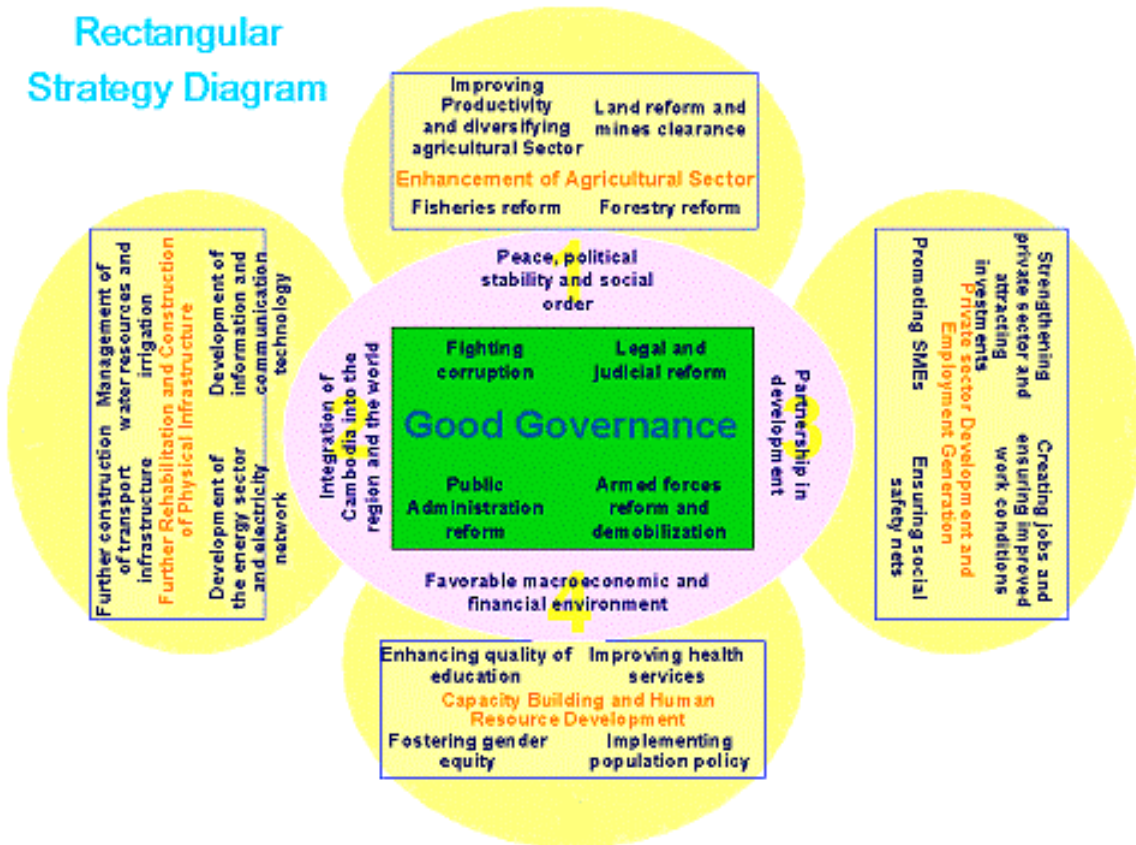
ความเป็นมาของยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม

รัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ได้แถลงนโยบายและประกาศยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนัดแรกภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 ยุทธศาสตร์ดังกล่าว กำหนดขึ้นเพื่อต่อยอดความสำเร็จของยุทธศาสตร์สามเหลี่ยม (Triangular Strategy) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการดำเนินงานของรัฐบาลชุดก่อน มีวัตถุประสงค์สำคัญ 9 ประการ ได้แก่

- การจัดปัญหาความยากจน
- การจัดระบบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
- การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ
- การลดอัตราการตายของทารก
- การปรับปรุงระบบสาธารณสุข
- การต่อสู้กับโรคติดต่อร้ายแรง
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- การสร้างหุ้นส่วนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- การจัดทุ่นระเบิดและการช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายจากทุ่นระเบิด

ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมถือเป็นวาระแห่งชาติของกัมพูชา เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลชุดปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

โครงสร้างของยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (Structure of Rectangular Strategy)



โครงสร้างของยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมสามารถอธิบายได้ด้วยโครงสร้างของสี่เหลี่ยมที่เชื่อมต่อกันทั้ง 4 ด้าน (A Structure of Interlocking Rectangles) เปรียบได้กับความมั่นคงແຂກเช่นความแข็งแรงของโต๊ะและเก้าอี้ที่สามารถยืนหยัดได้ด้วยขาทั้ง 4 ข้าง ซึ่งการนำยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมไปใช้ให้เกิดผลนั้นจะนำมาซึ่งความมั่นคงและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โครงสร้างของยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมประกอบด้วยส่วนสำคัญ 4 ส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

➤ **ส่วนที่ 1**

ส่วนสำคัญที่สุดของของยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมเริ่มต้นจากส่วนแรกซึ่งเป็นแกนกลาง (Core) ของยุทธศาสตร์ กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจต้องยึดหลัก**ธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)** โดยมุ่งเน้นความสามารถในการช่วยเหลือ

ค้ำจุน ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม เป็นสำคัญ หลักธรรมาภิบาลที่ดีนั้นจะนำมาซึ่งการลดปัญหา การทุจริต การฟุ้งเฟ้อหรือยอมรับฟังทัศนะของคนส่วนน้อย และหลักการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก่อนกระบวน การตัดสินใจ ทั้งนี้ การบรรลุหลักธรรมาภิบาลที่ดีนั้นรัฐบาลกัมพูชาจะมุ่งเน้นการปฏิรูปใน 4 ด้าน ดังนี้

- การต่อต้านการทุจริต (Fighting Corruption)
- การปฏิรูปกฎหมายและระบบศาล (Legal and Judicial Reform)
- การปฏิรูปการบริหารสาธารณะ (Public Administration Reform) รวมถึงการลดภาวะรวมศูนย์ อำนาจบริหาร (Decentralization) ด้วยการมุ่งเน้นกระจายอำนาจบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น
- การปฏิรูปกองทัพ โดยเฉพาะการลดจำนวนกำลังพล (Armed Forces Reform and Demobilization) โดยมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพของกองทัพและอาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นสำคัญ

➤ ส่วนที่ 2

ในส่วนที่ 2 ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของกัมพูชา (Environment for the Implementation of Rectangular Strategy) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

- ความสงบเรียบร้อย การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และการสร้างความมีระเบียบทางสังคม (Peace, Political Stability and Social Order)
- การสร้างหุ้นส่วนด้านการพัฒนา (Partnership in Development) ระหว่างภาคเอกชน ประเทศผู้บริจาค และภาคประชาชน
- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Favorable Macroeconomic and Financial Environment)
- การบูรณาการกัมพูชาเพื่อยกระดับประเทศสู่ระดับภูมิภาคและระดับโลก (Integration of Cambodia into the Region and the World)

➤ ส่วนที่ 3

เป็นแนวทางที่ใช้ในการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ (Four Strategic Growth Rectangles) สำคัญ ดังนี้

- การยกระดับภาคเกษตรกรรม (Enhancement of the Agricultural Sector)
- การพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง (Further Rehabilitation and Construction of Physical Infrastructure)
- การพัฒนาภาคเอกชนและการสนับสนุนให้เกิดการสร้างงาน (Private Sector Development and Employment Generation)
- การเสริมสร้างประสิทธิภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Capacity Building and Human Resource Development)

➤ **ส่วนที่ 4**

ในแต่ละแนวทางของการพัฒนาประเทศในส่วนที่ 3 สามารถแบ่งได้เป็น **4 ยุทธศาสตร์ย่อย** ดังนี้

- **การยกระดับภาคเกษตรกรรม** รัฐบาลกัมพูชาให้ความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมของประเทศเป็นอย่างมาก ในฐานะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจนของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลกัมพูชามีนโยบายส่งเสริมภาคเกษตรกรรม โดยมุ่งเน้นกิจกรรมหลัก **4 ด้าน** ดังนี้
 - การพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและเพิ่มความหลากหลายของการผลิตภาคเกษตรกรรม (Improving Productivity and Diversifying Agricultural Sector)
 - การปฏิรูปที่ดินและการเก็บกู้ทุ่นระเบิด (Land Reform and Mines Clearance)
 - การปฏิรูปสาขาประมง (Fisheries Reform)
 - การปฏิรูปสาขาป่าไม้ (Forestry Reform)
- **การพัฒนาและก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง** นอกจากภาคเกษตรกรรมแล้ว รัฐบาลกัมพูชายังให้ความสำคัญกับระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานภายในประเทศ เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นรากฐานสำคัญในการรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต โดยเร่งดำเนินการก่อสร้างและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหลายโครงการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ โครงการที่รัฐบาลกัมพูชาให้ความสำคัญเป็นพิเศษมี **4 ด้าน** ดังนี้
 - การก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่ง (Further Construction of Transport Infrastructure) ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ
 - การจัดการทรัพยากรน้ำและระบบชลประทาน (Management of Water Resources and Irrigation)
 - การพัฒนาพลังงานและระบบเครือข่ายไฟฟ้าภายในประเทศ (Development of the Energy Sector and Electricity Network)
 - การพัฒนาระบบสารสนเทศและระบบสื่อสารโทรคมนาคม (Development of Information and Communication Technology)
- **การพัฒนาภาคเอกชนและการสนับสนุนให้เกิดการสร้างงาน** รัฐบาลกัมพูชาวางเป้าหมายในการพัฒนาภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็ง โดยการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมทั้งให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ภาคเอกชนมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลกัมพูชาเล็งเห็นว่าภาคเอกชนจะเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญให้เศรษฐกิจเติบโตต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชายังให้ความสำคัญกับการสร้างงาน โดยผลักดันให้แรงงานที่มีอายุน้อยเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานมากขึ้น พร้อมทั้งสนับสนุนให้เกิดการสร้างแรงงานฝีมือ โดยมุ่งเน้นกิจกรรมหลัก **4 ด้าน** ต่อไปนี้
 - การสร้างความเข้มแข็งให้ภาคเอกชนและดึงดูดการลงทุน (Strengthening Private Sector and Attracting Investments)
 - การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Promoting Small and Medium Enterprises)

- การสร้างงานและให้ความมั่นใจแก่แรงงานถึงสภาพการทำงานที่ดี (Creating Jobs and Ensuring Better Work Conditions)
- การให้ความมั่นใจในการมีตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Ensuring Social Safety Nets) เพื่อช่วยเหลือประชาชน ลูกจ้าง และคนทำงาน ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว
- การเสริมสร้างประสิทธิภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลกัมพูชาวางเป้าหมายในการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ต่อไปนี้
 - การยกระดับคุณภาพการศึกษา (Enhancing Quality of Education)
 - การพัฒนาบริการด้านสุขภาพ (Improving Health Services)
 - การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ (Fostering Gender Equity)
 - การส่งเสริมนโยบายประชากร (Implementing Population Policy)

ยุทธศาสตร์การลดความยากจนแห่งชาติ (National Poverty Reduction Strategy : NPRS)

รัฐบาลกัมพูชาเล็งเห็นว่าปัญหาความยากจนก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อีกทั้งยังทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคม รวมทั้งเกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน จึงกำหนดยุทธศาสตร์การลดความยากจนแห่งชาติขึ้น ซึ่งในบรรดายุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม ยุทธศาสตร์การลดความยากจนแห่งชาตินี้มีความโดดเด่นและมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ มีวัตถุประสงค์สำคัญดังนี้

- เพื่อเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย ความมีเสถียรภาพ ความมั่นคง และความมีระเบียบทางสังคม โดยยึดถือความถูกต้อง รวมทั้งการเคารพในสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตย เพื่อเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองและความมั่นคงให้นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว
- เพื่อรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยกำหนดเป้าหมายอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ประมาณร้อยละ 6-7 ต่อปี
- เพื่อส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เท่าเทียมกันระหว่างคนรวยกับคนจน ระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างผู้ชายกับผู้หญิง
- เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างยั่งยืน

เป็นที่สังเกตว่า หลังจากสงครามภายในประเทศเริ่มสงบลง กัมพูชาได้หันมาพัฒนาและฟื้นฟูประเทศอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกัมพูชามีการพัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัด มีการทำการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น

รวมทั้งมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว จนสามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างชาติได้ในระดับหนึ่ง สำหรับในระยะต่อไปคาดว่าจะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกัมพูชาจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีทิศทางชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของรัฐบาลกัมพูชา โดยเฉพาะยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมที่มุ่งหวังการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน ภายใต้คำขวัญว่า **“The Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency in Cambodia”** หรือ **“ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมเพื่อการเติบโต การจ้างงาน ความเสมอภาค และ** **ความมีประสิทธิภาพในกัมพูชา”**

ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจ ฝ่ายวิชาการ
กรกฎาคม 2549