

کمک‌های مالی ایران به افغانستان: اهداف و آثار اقتصادی آن

ابراهیم عباسی *

مجید رنجبردار **

* ابراهیم عباسی عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز می‌باشد.
e.abbasi.ir@gmail.com

** مجید رنجبردار کارشناس ارشد روابط بین‌الملل می‌باشد.

تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۴/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۰/۸

فصلنامه روابط خارجی، سال سوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۰، صص ۱۹۵-۲۲۹.

چکیده

ایران از جمله کشورهایی است که نقش عمده‌ای در نوسازی سیاسی و اقتصادی افغانستان داشته است. این نقش که در دهه چهل و پنجاه شمسی به صورت کمک‌های خارجی بود، در دهه ۱۳۸۰ با اعطای کمک بلاعوض و حضور مستقیم در صدور خدمات فنی و مهندسی همراه شد. کنفرانس توکیو در سال ۲۰۰۲ برنامه توسعه افغانستان را ارائه کرد و کشورهای مختلف متعهد به پرداخت بیش از پانزده میلیارد دلار به صورت وام و کمک‌های بلاعوض برای توسعه افغانستان شدند. ایران نیز ۲۵۰ میلیون دلار کمک بلاعوض به آن کشور در چهارچوب تعریف پروژه‌های مختلف اختصاص داد. از آنجا که مبنای کنفرانس توکیو، بازسازی افغانستان از مسیر کمک‌های خارجی بود، مباحث نظری این مقاله به دیدگاه‌های اقتصاد توسعه در مورد اهمیت کمک‌های خارجی برای بازسازی و تشکیل سرمایه در کشورهای جهان سوم از جمله افغانستان می‌پردازد. هدف این مقاله مستندسازی حضور ایران در افغانستان و تأثیر این حضور بر اقتصاد دو کشور است. فرض مهم مقاله حاضر تأثیر مثبت کمک‌های ایران در شکل‌دهی به بازسازی زیرساخت‌های افغانستان و افزایش حجم مبادلات و سرمایه‌گذاری ایران در آن کشور است. مقاله در دو بخش مباحث نظری، مشارکت کشورهای جهان در بازسازی افغانستان و نحوه، علل و آثار مشارکت ایران در بازسازی افغانستان و آثار اقتصادی آن ارائه شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد استراتژی خاصی بر تخصیص این کمک‌های حاکم بوده و کمک‌های ایران نیز ضمن کمک به بازسازی افغانستان، باعث شکل‌دهی به زیرساخت‌های روابط دو کشور، افزایش حجم مبادلات و سرمایه‌گذاری‌های فیما بین، فراملی شدن شرکت‌های ایرانی و کسب تجربه ناشی از حضور در بازسازی یک کشور خارجی شده است.

واژه‌های کلیدی: ایران، افغانستان، بازسازی، سرمایه‌گذاری،
روابط اقتصادی

مقدمه

افغانستان طی دوران گذار خود شاهد تحولات سیاسی و اقتصادی موفقیت‌آمیزی بوده است. اواخر سال ۲۰۰۵ اوج تحولات چشمگیر سیاسی و شکل‌گیری دولتی فراگیر و ملی در این کشور پس از سه دهه جنگ و بی‌ثباتی بود. این امر نتیجه شروع فرایند بازسازی با حمایت جامعه بین‌المللی بود. افغانستان طی این سال‌ها شاهد تشکیل لویه جرگه، تدوین قانون اساسی، برگزاری انتخابات ریاست‌جمهوری و پارلمان و به‌طور کلی شکل‌گیری نهادهای سیاسی در درون سرزمین خود به‌طور آرام و پیوسته بود. بنابراین گام‌های مهمی که مطابق با موافقت‌نامه «بن» طی سال‌های اخیر برداشته شد، تا حدودی بنیادهای اساسی دولت‌سازی را در این کشور پس از سه دهه جنگ و تضاد شکل داد. اگر «موافقت‌نامه بن» استراتژی شکل‌گیری دولت ملی و دموکراتیک را با حمایت جامعه بین‌المللی در افغانستان طرح‌ریزی کرد، «موافقت‌نامه توکیو»^(۱) استراتژی بازسازی این کشور را طراحی نمود. این امر تأییدی بر شناخت جامعه بین‌المللی از نیازهای واقعی افغانستان بود. از آنجا که «رهیافت کل‌گرایانه حاکم بر موافقت‌نامه اخیر مبتنی بر رابطه حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی بود، لذا توسعه اقتصادی و اجتماعی را بدون بهبود در شرایط امنیتی و سیاسی و ارتباط این دو با هم ممکن نمی‌دانست. در نتیجه، در این کنفرانس، کمک‌های بین‌المللی که حوزه‌های مهم زیرساختی سیاسی، امنیتی و اقتصادی را دربر می‌گرفت به افغانستان اختصاص یافت» (World Bank, 2006: 1-3).

ایران نیز از با محور قرار گرفتن افغانستان در اواخر سال ۲۰۰۱ سعی داشت در راستای منافع ملی خود نقش سازنده و مفیدی در آن کشور ایفا کند. این روند در اجلاس توکیو و با حضور جامعه جهانی برای بازسازی زیرساخت‌های

ویران شده افغانستان، تجلی بیشتری پیدا کرد. در این کنفرانس ۷۲ کشور و سازمان منطقه‌ای و بین‌المللی آمادگی خود را برای کمک به بازسازی آن کشور اعلام کردند. مقرر شد این کمک‌ها که بالغ بر ۱۳ میلیارد دلار آن به صورت بلاعوض و ۲/۳ میلیارد دلار آن وام بود، با نظارت بانک جهانی و سازمان ملل متحد در یک دوره ۵ تا ۷ ساله (۱۳۸۱ تا ۱۳۸۸) پرداخت شود. از آنجا که بازسازی افغانستان طی صد سال گذشته به‌ویژه در چند سال اخیر تاریخ جدید آن، از مسیر کمک‌های خارجی گذشته، هدف این کنفرانس نیز تأمین شرایط و زمینه‌های توسعه در آن کشور بود و سعی داشت با شکل‌گیری دولتی ملی و فراگیر و تشکیل پس‌انداز یا انباشت سرمایه از طریق کمک‌های خارجی، راه‌های توسعه را در این کشور هموار سازد. ایران نیز که پیش و پس از انقلاب اسلامی، یکی از مهم‌ترین کشورهای تأمین‌کننده اعتبارات برنامه‌های توسعه آن کشور بود، با حضور در این کنفرانس، ۵۶۰ میلیون دلار کمک به افغانستان تعهد کرد که مقرر شد ۲۵۰ میلیون دلار به صورت بلاعوض و ۲۵۰ میلیون دلار به صورت اعتبار صادراتی و ۶۰ میلیون دلار به شکل کمک بلاعوض نهادهای مردمی طی ۵ سال پرداخت شود (لایحه مشارکت جمهوری اسلامی ایران در کمک به بازسازی افغانستان مصوبه مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳/۵/۱۳۸۱).

در تعهد این کمک‌ها، رویکردهای امنیتی و اقتصادی نقش اساسی ایفا می‌کرد. این رویکردها، ایران را به مقام پنجمین کشور کمک‌دهنده به بازسازی افغانستان ارتقا داد. با توجه استراتژی حاکم بر کنفرانس توکیو و جایگاه مهم ایران در این کنفرانس، این نوشتار در صدد پاسخ‌گویی به پرسش ذیل است:

اهداف کنفرانس توکیو از بازسازی افغانستان و استراتژی حاکم بر این کنفرانس چه بود و کمک‌های مالی ایران تا چه حد در تأمین اهداف این کنفرانس مؤثر بوده و چه آثار اقتصادی برای ایران و افغانستان در پی داشته است؟ در پاسخ به این پرسش، فرضیه زیر طرح می‌شود: «از آنجا که هدف کنفرانس توکیو، بازسازی افغانستان و مبنای آن، تشکیل انباشت سرمایه از مسیر کمک‌های خارجی بود، مشارکت ایران در بازسازی افغانستان از طریق کمک‌های خارجی توانست با ایجاد زیرساخت‌های لازم به‌ویژه در مناطق شرقی افغانستان، این اهداف را محقق کند. در ضمن این مشارکت مزایای اقتصادی فراوانی برای ایران از جمله در حوزه

سرمایه‌گذاری در افغانستان و حجم مبادلات دوجانبه داشته است». پژوهش حاضر در پاسخ و آزمون فرضیه فوق با روش توصیفی - تحلیلی، با تکیه بر منابع اسنادی، تحلیل محتوای گزارش‌های مؤسسات دخیل در بازسازی افغانستان و تجربه حضور در آن کشور در دو بخش نوشته شده است: در بخش نخست، مباحث نظری پیرامون اقتصاد توسعه و نقش کمک‌های خارجی در بازسازی و توسعه کشورهای جهان سوم و طراحی یک مدل مطالعاتی ارائه شده است، بخش دوم نیز به یافته‌های تحقیق اختصاص دارد و شامل افغانستان و موانع توسعه و تحلیل استراتژی حاکم بر کمک‌های اختصاصی و آثار کلی آن بر آن کشور می‌شود. نحوه حضور ایران در افغانستان، کمک‌های مالی آن در جهت استراتژی حاکم بر کنفرانس توکیو و آثار اقتصادی این حضور نیز بررسی می‌شود. هدف، مستندسازی حضور ایران در بازسازی افغانستان، الگوگیری از آن برای حضور در سایر کشورها و تبیین پتانسیل‌های اقتصادی روابط دو کشور است.

به‌طورکلی، ادبیات نوشتاری ایران راجع به افغانستان بسیار فقیر است. شاید این امر ناشی از وضعیت خاص افغانستان در دهه‌های اخیر باشد. این وضعیت هرچند از دوره رضاشاه و در دهه آخر رژیم پهلوی به دلیل اهمیت افغانستان در رقابت شرق و غرب، ثبات سیاسی در آن کشور و اهتمام ایران به بازسازی آن کشور تا حدودی بهبود یافت، لیکن پس از انقلاب دوباره دچار رکود مضاعف شد. به‌رغم این امر، طی یک دهه اخیر، رویکرد مطالعاتی، سیاسی و اقتصادی راجع به افغانستان بیشتر شده است اما ادبیات مزبور کمتر حوزه اقتصادی توسعه را دربر می‌گیرند. درباره موضوع مورد مطالعه، این نقص جدی‌تر است. در این حوزه می‌توان «مجموعه مقالات کتاب آسیا (ویژه افغانستان)» را نام برد. این مجموعه مقالات پس از سال‌ها، از جمله نخستین تلاش‌های جدی برای شناخت حوزه اقتصادی و سیاسی افغانستان است. به اقتضای این امر، مطالب آن نیز فقط در حد طرح مسئله است. کتاب دیگر نوشته **محمدحسن حمیدی** به نام «بررسی وضعیت مرز ایران و افغانستان» است. این کتاب هرچند در قالب یک سفرنامه نوشته شده، اما عشق و علاقه محقق به ایران و مرزهای خاوری آن باعث شده ابعاد اقتصادی، امنیتی و سیاسی و ژئوپلیتیکی روابط دو کشور را به خوبی بررسی کند. منابع دیگر شامل پایان‌نامه‌های



دانشگاهی است که توسط دانشجویان افغانی یا ایرانی ارائه شده است. در این بین، پایان‌نامه «روابط اقتصادی ایران و افغانستان با توجه به مسائل سیاسی دو کشور پس از جنگ بین‌الملل دوم»، نوشته **عزیز حکمی** در دانشگاه تهران در حوزه منابع این مقاله قرار می‌گیرد که نوشته‌ای توصیفی است. در حوزه منابع اصلی این پژوهش، از آنجا که مشارکت ایران در بازسازی افغانستان هنوز در مجامع آکادمیک بررسی نشده است، نگارندگان مجبور به رجوع به اسناد و گزارش‌های مختلف در سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های اقتصادی و حتی وزارت مالیه افغانستان در کابل بوده‌اند. در این زمینه برخی منابع لاتین از جمله گزارش‌های بانک جهانی نیز مورد استفاده قرار گرفته است؛ بنابراین این مقاله با توجه به نقیصه پژوهشی فوق در ایران نوشته شده است. نگارندگان از تجربه حضور در افغانستان نیز بهره برده‌اند.

بخش نخست: مباحث نظری

۱. کمک‌های خارجی

کمک خارجی به‌عنوان موضوع مهم اقتصاد توسعه و سیاست بین‌الملل تاکنون مورد بررسی جدی قرار گرفته است. به‌رغم تغییر در پارادایم توسعه و مطلوبیت رژیم اقتصادی تجارت آزاد و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، کمک خارجی هنوز بخش مهمی از منابع جهانی را از کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای در حال توسعه انتقال می‌دهد. در اصل کلیه جابه‌جایی‌های واقعی منابع از کشوری به کشور دیگر در محدوده تعریف کمک خارجی به‌شمار می‌آید که به‌صورت بلاعوض^۱ یا وام^۲ پرداخت می‌شود و ممکن است اقتصادی، سیاسی، نظامی، تکنیکی و یا حتی خدماتی باشد. سازمان ملل، کمک اقتصادی را شامل کمک‌های بلاعوض و خالص و وام‌های درازمدت می‌داند که به‌منظور هزینه کردن در حوزه غیرنظامی از سوی دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی ارائه می‌شود. از سوی دیگر کمک‌های تکنیکی و کمک‌های اضطراری را نیز از انواع کمک‌ها می‌دانند. حتی دولت‌ها، سهامی را که در مؤسسات چندجانبه عرضه کرده‌اند نیز جزء کمک‌های خارجی به حساب می‌آورند

1. Grant

2. Loan

(White, 1974: 44-45). به‌طور کلی کمک‌های مالی خارجی در یک تقسیم‌بندی چندگانه از لحاظ محتوی به کمک‌های بلاعوض و وام، از نظر کانال‌های پرداخت‌کننده به کمک‌های چندجانبه و دوجانبه، بنابر نوع تخصیص به کمک‌های پروژه‌ای و برنامه‌ای، از نظر اهداف مصرف به کمک‌های اقتصادی و کمک‌های نظامی - امنیتی و از جنبه نوع کمک‌کننده به کمک‌های خصوصی و دولتی تقسیم می‌شوند (الهی، ۱۳۷۳: ۱۵۲-۱۵۱).

۲. بنیادهای تئوریک کمک‌های خارجی و توسعه

تلاش جدی برای رشد و توسعه کشورهای جهان سوم از دهه‌های پایانی قرن بیستم آغاز شده است. این تلاش به‌ویژه از دهه ۱۹۶۰ جدی‌تر شد اما با معضلات زیادی مواجه گردید. یکی از نویسندگان «معمای نهادی و عمر طولانی دولت‌های ناکارآمد را تنها مشکلاتی نمی‌داند که رهبران جهان سوم با آن مواجه‌اند بلکه چالش‌هایی که به دلیل توسعه صنعتی یا فقدان آن ایجاد می‌شوند را نیز به همان شکل پیچیده و مشکل‌ساز می‌داند (Kamrava, 1993: 221, 34). این احساس نیاز در نیمه قرن بیستم باعث شد دو مسیر برای توسعه کشورهای توسعه‌نیافته تجویز شود که در قالب نظریه‌های نوسازی و وابستگی یا راه رشد سرمایه‌داری و راه رشد غیرسرمایه‌داری یا سوسیالیستی ارائه شد. دو کتاب مهم «مراحل رشد اقتصادی» نوشته روستو و «اقتصاد سیاسی رشد» نوشته پل باران به ترتیب مانیفست دو دیدگاه یادشده بودند. کتاب دوم، نخستین بار در سال ۱۹۵۶ منتشر شد. در آن هنگام، باران از جمله معدود اقتصاددانان غربی بود که مسئله عقب‌ماندگی، رشد و توسعه اقتصادی را با دیدی «متفاوت» و علمی بررسی کرد. او توسعه‌نیافتگی بخشی از جهان را با تکامل سرمایه‌داری و امپریالیسم در بخش دیگر جهان در رابطه مستقیم می‌بیند، یا آن را مولود این می‌داند. به‌رحال به‌زعم «باران» تنها راه‌هایی کامل کشورهای عقب‌مانده از سرمایه‌داری، راه رشد سوسیالیستی است. به این منظور، «باران» اقتصاد با برنامه [سوسیالیستی] را همزمان با اولویت صنایع سنگین و کشاورزی جمعی (کلکتیو) تجویز می‌کند (باران، ۱۳۵۸). این ادبیات با توسعه آن توسط سوئیزی، موجب تکمیل نظریات وابستگی شد. بعدها هری مگداف و گوندرفرانک نیز آن را

توسعه دادند. از آنجا که در این دیدگاه راه توسعه کشورهای توسعه‌نیافته در قطع وابستگی و نداشتن ارتباط با سرمایه‌داری تلقی می‌شد، کمک‌های خارجی مسیری برای وابستگی تلقی می‌گردید. آنها تناقضی آشکار بین توسعه واقعی کشورهای درحال توسعه و حفظ موقعیت و امتیازات جاری کشورهای صنعتی که با کمک‌های مالی آنان نیز مرتبط است، می‌بینند. به زعم آنها، کمک‌ها ابزاری برای سیاست خارجی، امکان دسترسی به مواد خام و ارزان‌گیرنده کمک، ایجاد وابستگی، ایجاد محرک‌های تجاری کمک مانند امکان خرید تولیدات کشور دهنده کمک، رواج مصرف‌گرایی و ایجاد قیود مستقیم و غیرمستقیم در استفاده از کمک‌ها است (الهی، ۱۳۷۳: ۱۶۲-۱۵۶). حتی *میردال* که یک اقتصاددان نهادگرا است، معتقد است اگر هدف از کمک‌های خارجی واقعاً توسعه اقتصادی بود این کمک‌ها باید به‌طور عادلانه و با توجه به ملاحظات اقتصادی بین کشورهای مختلف توزیع می‌شد؛ درحالی‌که ملاحظات سیاسی - نظامی در توزیع این کمک‌ها تعیین‌کننده بوده است (Mirdal, 1968: 638 به نقل از الهی، ۱۳۷۳: ۱۵۸-۱۵۷).

در این میان، دیدگاه نوسازی، راه توسعه کشورهای توسعه‌نیافته را طی کردن مسیر کشورهای صنعتی می‌دانست و معتقد بود در کنار موانع فرهنگی و سیاسی، شرایط اقتصادی در این کشورها برای توسعه اقتصادی مساعد نبوده است؛ به‌نحوی‌که به عقیده بسیاری از این اقتصاددانان، مهم‌ترین عامل توسعه‌نیافتگی اقتصادی کشورهای جهان سوم، کمبود سرمایه است؛ بنابراین مهم‌ترین نظریات توسعه که تحت پارادایم نوسازی در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مطرح شدند، در صدد ارائه راهی برای تأمین سرمایه لازم برای رفع توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم بوده‌اند. این نظریات به‌طورکلی بر مفهوم «مراحل رشد اقتصادی» متمرکز بود. برحسب نظریه «مراحل رشد اقتصادی»، فرایند توسعه مانند رشته مراحل متناوبی است که کشورها باید از آن عبور کنند، برحسب آنها، اندازه و ترکیب صحیح پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و کمک خارجی همگی لازم بود تا کشورهای جهان سوم بتوانند راه رشد اقتصادی را طی کنند (تودارو، ۱۳۶۴: ۱۱۶). در این نظریات، انباشت اولیه سرمایه یا سرمایه‌گذاری در زیرساخت اقتصادی و حل مشکلات فنی تولید، پیش‌شرط مادی و عینی توسعه تلقی می‌شود. فرض اساسی همه آنها این است که توسعه اقتصادی یک

مسئله فنی است و با فراهم بودن منابع و وسایل لازم - سرمایه، تکنولوژی، نیروی کار متخصص - می‌توان از طریق برنامه‌ریزی به توسعه دست یافت. فصل مشترک آنها نیز فرضیه «دور باطل فقر»^۱ است (رحیم‌زاده اسکویی، ۱۳۷۱: ۸۵-۶۷). اقتصاددانان توسعه علت اصلی دورهای باطل را کمبود سرمایه می‌دانند. بهره‌وری ناچیز سبب ایجاد درآمدهای اندک، پس‌انداز اندک، سرمایه‌گذاری اندک و درنهایت سبب تمرکز ناچیز سرمایه می‌شود (قره‌باغیان، ۱۳۷۶: ۶۹).

بدینسان چون کشورهای درحال توسعه، دست‌کم دهه نخست توسعه خود را به علت فقدان منابع داخلی برای تشکیل سرمایه با استفاده از منابع خارجی آغاز کردند، این موضوع منجر به ارائه نظریات فوق در مورد تأثیر کمک‌های خارجی بر روند توسعه آنها شد. در این میان به‌رغم نقدهای اساسی نظریه‌پردازان وابستگی، مسیر دوم، رفتار واقعی توسعه در کشورهای جهان سوم را نشان می‌دهد. تنها مزیت نظریات وابستگی، اصلاح روند کمک‌ها به نفع کشورهای درحال توسعه بود. واقعیت این است که هرچند در دهه‌های آغازین توسعه، مطامع استعماری، سیاسی و نظامی در این کمک‌ها مشهود بود، ولی کشورهای جهان سوم راهی جز تشکیل سرمایه برای آغاز مسیر توسعه نداشتند. آثار منفی بازگفته نیز بیشتر متوجه کمک‌ها با بهره‌های فراوان بود و کمتر شامل کمک‌های بلاعوض می‌شد؛ بنابراین بنیادهای تئوریک خاصی برای استفاده از آنها ارائه شده که در ذیل بررسی می‌شود.

در دوره پس از جنگ جهانی دوم اقتصادهای توسعه، رهیافت کاملاً جدیدی برای اثبات نقش کمک‌های خارجی در توسعه اتخاذ کردند. نقطه تمرکز از چشم‌اندازهای کلی در توسعه به سوی مدل‌های خاص رشد با تأکید بر یک یا چند متغیر سوق یافت. *آر. اف. هارود و ای. دی. دمار* با تنظیم مدل رشد اقتصادی که سرمایه را به‌عنوان اساسی‌ترین عنصر افزایش نرخ رشد در اقتصاد معرفی می‌کرد، پیش‌قراول این موضوع شدند. *روستو* «نظریه مراحل تاریخی [رشد]» را ارائه کرد: (۱) جامعه سنتی؛ (۲) شرایط پیش از جهش؛ (۳) مرحله جهش؛ (۴) حرکت به سمت بلوغ اقتصادی؛ (۵) مرحله مصرف انبوه. از نقطه نظر کمک خارجی و تأثیر آن بر

کشورهای در حال توسعه، مفاهیم روستویی در مرحله جهش و مرحله شرایط پیش از جهش مهم هستند. بر اساس نظریه «نرخ رشد حیاتی و حداقل تلاش» نیز که توسط *لیبن اشتاین* و *نلسون* مطرح شده است، سطح حداقلی از درآمد باید باشد تا رشد پایدار ایجاد شود (Pankaj, 2005: 105). در مجموع سه رهیافت اساسی برای اثبات این مطلب که کمک خارجی تأثیر مثبتی بر رشد و توسعه کشور دریافت کننده دارد، وجود دارد (Pankaj, 2005: 109-112).

الف - رهیافت شکاف سرمایه‌گذاری - پس‌انداز

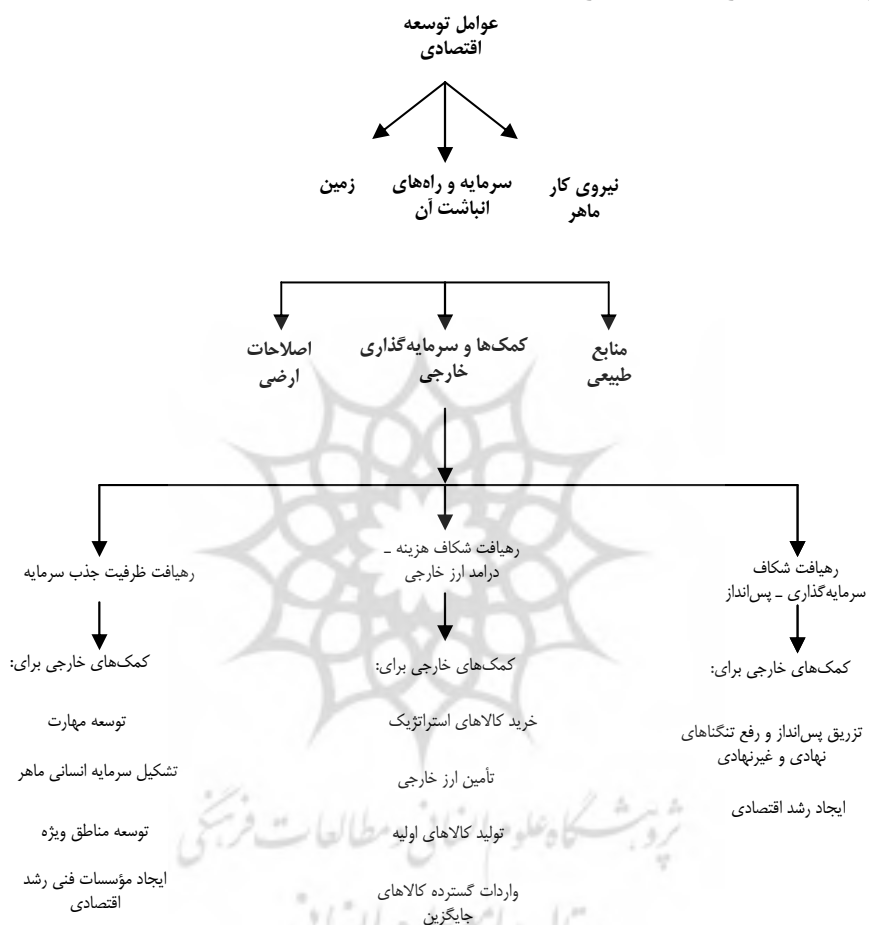
بر اساس این رهیافت، مانع اساسی توسعه کشورهای توسعه‌نیافته نرخ ضعیف پس‌انداز و سرمایه و ناتوانی‌شان در افزایش آن در کوتاه‌مدت به دلیل تنگناهای نهادی و غیرنهادی است که نرخ رشدشان را در سطح پایینی نگه می‌دارد؛ بنابراین اگر پس‌اندازهای اضافی بر حسب کمک خارجی به این اقتصادها تزریق شود آنها می‌توانند نرخ رشد بالایی کسب کنند. به علاوه آنها توانایی تداوم نرخ رشد بالا را نیز به دلیل نرخ بالای پس‌انداز بالقوه‌شان خواهند داشت. همچنان‌که فرض کینزی‌ها آن است که کشش نهایی پس‌انداز از کشش متوسط پس‌انداز بیشتر است. در ضمن به دلیل کمبود سرمایه، اقتصادهای این کشورها پایین‌تر از حد مطلوب عمل می‌کنند اما با کمک سرمایه خارجی آنها می‌توانند از منافع سطح مطلوب بهره‌وری استفاده ببرند و اقتصادهایی در قیاس با سطح مطلوب تولید به دست آورند.

ب - رهیافت شکاف هزینه - درآمد ارز خارجی

نظریه پردازان این رهیافت، استدلال کرده‌اند که اگر کمک خارجی برای تأمین مالی خرید کالاها و خدماتی که در داخل تولید نمی‌شوند و اهمیت استراتژیکی در رشد و توسعه دارند استفاده شود، می‌تواند تأثیر مطلوب‌تری بر رشد و توسعه کشورهای توسعه‌نیافته داشته باشد زیرا ضعف اقتصاد این کشورها به دلیل فقدان این کالاها و خدمات و کمبود منابع ارز خارجی برای ورود آنها است. با وجود این، کشورهای مزبور به سبب کساد مزمن و طولانی تجارت کالاها (پربیش) و شرط کشش ناپذیری مازاد داخلی، با مشکل محدودیت‌های ساختاری برای افزایش دریافت ارز خارجی مواجهند. به این دلیل، *پربیش* مطرح کرده که این کشورها باید

به سمت تولید کالاهای اولیه و واردات گسترده کالاهای جایگزین حتی با حمایت کمک خارجی بروند تا اقتصاد آنها در نهایت به مرحله رشد خودپایدار برسد.

ج - رهیافت ظرفیت جذب سرمایه



رهیافت مذکور از مدل غیراقتصادی کمک خارجی با این استدلال حمایت می‌کند که بر بهره‌وری مطلوب کشورهای توسعه‌نیافته از منابع داخلی و خارجی تأثیر می‌گذارد؛ بنابراین با حمایت کمک خارجی که به‌طور دقیقی به‌سمت برنامه‌هایی نظیر توسعه مهارت، تشکیل سرمایه انسانی، توسعه مناطق ویژه، ایجاد مؤسسات فنی و آموزش نیروی انسانی مدیریتی و فنی هدایت شود، کشورهای توسعه‌نیافته

می‌توانند نرخ رشدشان را بهبود بخشند و دیگر شرایط مساعد را فراهم کنند.

در مباحث پیشین در قالب انواع کمک‌ها خارجی، نگاه به کمک‌ها در نظریه‌های وابستگی و نوسازی، بنیادهای تئوریک کمک‌ها و سرانجام یک مدل مطالعاتی ارائه شد تا چهارچوب لازم برای تحلیل کمک‌های ایران و بازسازی افغانستان در حوزه اقتصادی به دست آید. از آنجا که هدف این پژوهش بررسی کمک‌های ایران و آثار آن است، بنابراین در بخش یافته‌های تحقیق، به دو مبحث کمک‌های خارجی تخصیصی به افغانستان و رهیافت حاکم بر آنها در چهارچوب کنفرانس توکیو و کمک‌های ایران و آثار آن پرداخته می‌شود.

بخش دوم: یافته‌های تحقیق

۱. کمک‌های خارجی تخصیصی به افغانستان و رهیافت حاکم بر آنها

افغانستان در تقسیم‌بندی جهانی از لحاظ توسعه در شمار کشورهای در حال توسعه به شمار می‌آید. از زمان آغاز برنامه‌های توسعه در این کشور نیز مهم‌ترین مانع توسعه اقتصادی، انباشته نشدن سرمایه بوده است؛ لذا اقدامات امان‌الله خان همزمان با رضا شاه در ایران و حتی اصلاحات ارضی او به منظور مکانیزه کردن کشاورزی و انباشت سرمایه در این بخش و انتقال آن به بخش صنعت به نتیجه‌ای نرسید؛ در نتیجه در نبود منابع طبیعی، اقدامات توسعه‌ای آن در زمان محمدظاهر شاه در دهه ۱۳۴۰ شمسی و شروع برنامه‌های توسعه در این کشور با کمک‌های خارجی به‌ویژه از جانب ایالات متحده و ایران همراه بود. این کمک‌ها در ظاهر به منظور تشکیل سرمایه و خروج این کشور از دور باطل فقر به‌ویژه رهیافت شکاف سرمایه‌گذاری - پس‌انداز ارز خارجی بود؛ ولی از آنجا که مطامع استعماری به‌ویژه از سوی ایالات متحده در پس این کمک‌ها نهفته و ابزاری برای ورود به این کشور بود تا اقدامی برای توسعه، لذا بیشتر شاهد آثار منفی کمک‌های خارجی هستیم که به نوعی تأییدی بر دیدگاه وابستگی است. این کمک‌ها، موجب انباشت سرمایه در افغانستان نشد. این کشور همچنان محل رقابت شرق و غرب بود و تا زمانی که در آن به دلیل خلأ قدرت، تحولاتی برضد نظام جهانی اتفاق افتاد، مورد توجه قرار نگرفت. بدین‌سان آسیب‌پذیری نظام جهانی و حتی کشورهای منطقه از پایگاه تروریستی شدن این

کشور، آن را در محور توجه سیستم قرار داد. از این زمان به بعد بود که جهان، توسعه در افغانستان و خروج آن از دور باطل فقر را کمک به ثبات سیستم دانست. لذا کنفرانس بن، زمینه‌های شکل‌گیری دولت فراگیر و ملی را در این کشور فراهم و کنفرانس توکیو با بررسی کارشناسی دقیق به کمک بانک جهانی اقدام به بازسازی آن کرد.

بازسازی اقتصادی افغانستان تنها گزینه‌ای بود که مردم این کشور برای رهایی از وضع فلاکت‌بار موجود به آن امید بسته بودند. در این زمان بانک توسعه آسیایی گزارش می‌کند: «برنامه‌های توانبخشی اقتصادی در افغانستان نیازمند بازسازی شبکه حمل‌ونقل، سیستم‌ها و شبکه‌های انتقال نیرو و ارتباطات است. در افغانستان ۲۱۰۰۰ کیلومتر جاده وجود داشت که ۱۳ درصد آن آسفالت شده بود. همچنین این کشور پنجاه فرودگاه داشت که بر اثر درگیری‌ها آسیب دیده بودند. شبکه تلفن و تلگراف نیز از بین رفته و نیاز به احیاء دوباره داشت. علاوه بر این، شبکه توزیع و نیروگاه‌های برق در افغانستان به شدت آسیب دیده بودند و باید در اولویت بازسازی افغانستان قرار می‌گرفتند. در مجموع، دولت جدید افغانستان با یک خزانه خالی و کشوری ویران مواجه بود و این چالشی دشوار پیش روی دولت کرزای قرار داد. تنها امیدی که دولت جدید می‌توانست داشته باشد، دریافت کمک‌های خارجی برای بازسازی بود (شفیعی، ۱۳۸۳: ۸۶).

این روند با کوشش‌های بین‌المللی برای بازسازی افغانستان در اجلاس توکیو ژاپن (ژانویه ۲۰۰۲) آغاز شد که طی آن ۷۲ کشور و سازمان بین‌المللی و منطقه‌ای آمادگی خود را برای کمک به بازسازی آن کشور اعلام کردند. با این کمک‌ها که بالغ بر ۱۳ میلیارد دلار آن به صورت بلاعوض و ۲/۳ میلیارد دلار آن به شکل وام بود، مقرر شد با نظارت بانک جهانی و سازمان ملل متحد در یک دوره ۵ تا ۷ ساله (۱۳۸۱ تا ۱۳۸۸) پرداخت شود (وزارت مالیه جمهوری اسلامی افغانستان). حوزه‌های بازسازی نیز شامل ساخت‌وساز واحدهای آموزشی، درمانی و بهداشتی، افزایش ظرفیت‌ها و امکانات اداری، توسعه کشاورزی و بازسازی جاده‌ها، منابع انرژی و تجهیز ارتباطات می‌شد.

کمک‌های مزبور که به بیش از ۱۵ میلیارد دلار می‌رسید، شامل انواع کمک‌ها



می‌شد. به طوری که از لحاظ محتوا به کمک‌های بلاعوض و وام، از نظر کانال پرداخت‌کننده به کمک‌های چندجانبه و دوجانبه، بنابر نوع تخصیص به کمک‌های پروژه‌ای و برنامه‌ای، از نظر اهداف مصرف به کمک‌های اقتصادی و نظامی، امنیتی و سیاسی و از جنبه نوع کمک‌دهنده نیز به کمک‌های خصوصی و دولتی تقسیم می‌شد. همان‌گونه که در جدول (۱) ملاحظه می‌شود، علاوه بر کشورها، بانک توسعه اسلامی، کمیسیون اروپایی، سازمان کنفرانس اسلامی و بانک جهانی جزء نهادهای کمک‌کننده به افغانستان بوده‌اند و حتی در بین آنها سازمان‌های غیردولتی و افراد شخصی مانند آقاخان اسماعیلی (پدر معنوی فرقه اسماعیلیه جهان) به چشم می‌خورد. در بین کشورهای مزبور بیشترین کشورها و سازمان‌های کمک‌کننده (بلاعوض) به ترتیب شامل ایالات متحده با ۵ میلیارد دلار، کمیسیون اروپایی ۱/۲ میلیارد دلار، انگلستان ۸۵۰/۹ میلیون دلار، آلمان ۷۲۹/۵ میلیون دلار، ایران ۵۶۰ میلیون دلار، بانک جهانی ۵۵۳/۳ میلیون دلار، کانادا ۴۵۷/۲ میلیون دلار، هلند ۲۸۵/۸ و ایتالیا ۲۶۳/۸ بوده‌اند (شفیعی، ۱۳۸۳: ۱۸۶).

جدول ۱. میزان کمک‌های تعهدشده کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای بازسازی افغانستان
(منبع وزارت مالیه افغانستان)

واحد: میلیون دلار

کمک‌کننده‌ها	ژانویه ۲۰۰۲ تا مارس ۲۰۰۳	مارس ۲۰۰۲ تا مارس ۲۰۰۴	تا ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵	تا ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۶	تا ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷	جمع سه‌ساله	تا ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸	تا ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹	جمع کل
افغان	۲۵	۲۵	۲۵	۰۰	۰۰	۲۵	۰۰	۰۰	۷۵
استرالیا	۳۳/۷	۱۴/۷	۱۴/۹	۰۰	۰۰	۱۴/۹	۰۰	۰۰	۶۲/۳
اسپانیا	۲۵/۷	۶۲	۵۰	۵	۵	۶۰	۰	۰	۱۴۷/۷
اتریش	۳	۱	۲/۴	۱/۲	۰۰	۳/۶	۰۰	۰۰	۷/۶
ایرلند	۴	۵	۶/۹	۳	۰۰	۹/۹	۰۰	۰۰	۱۸/۹
ایتالیا	۴۳	۵۲/۸	۵۶	۵۶	۵۶	۱۶۸	۰۰	۰۰	۲۶۳/۸
ایران	۵۰	۵۰	۵۴	۵۰	۵۰	۱۵۴	۰۰	۰۰	۲۵۴
ایالات متحده	۸۳۶/۳	۱/۳۰۰	۲/۳۰۰	۶۰۰	۰۰	۲/۹۰۰	۰۰	۰۰	۵۰۳۶/۳
امارات متحده	۳۰	۲۲	۲/۷	۰۰	۰۰	۲/۷	۰۰	۰۰	۷/۷
انگلستان	۱۳۷/۸	۱۴۴	۲۱۵/۹	۲۱۵/۹	۱۳۷/۳	۵۶۹/۱	۰۰	۰۰	۸۵۰/۹
اژانس‌های سازمان بین‌المللی	-	-	-	-	-	-	-	-	-
بانک جهانی	۱۰۳/۳	۱۶۰	۸۵	۱۰۵	۱۰۰	۳۹۰	۰۰	۰۰	۵۵۳/۳
آلمان	۱۴۲	۱۰۷/۵	۹۶	۹۶	۹۶	۲۸۸	۹۶	۹۶	۷۲۹/۵
بلژیک	۱۱/۷	۶	۴/۳	۵/۶	۶/۲	۱۶/۱	۰۰	۰۰	۳۳/۸
پرتغال	۰۰	۰۰	۱/۲	۰۰	۰۰	۱/۲	۰۰	۰۰	۱/۲
پاکستان	۵۰	۴۰	۱۰	۱۵	۱۰	۳۵	۰۰	۰۰	۱۰۵
ترکیه	۲/۲	۲	۳	۱	۱	۵	۰۰	۰۰	۹/۲
چین	۲۷	۴۰	۱۵	۱۳	۰۰	۲۸	۰۰	۰۰	۷۵
فدراسیون روسیه	۳۰	۳۰	۰۰	۰۰	۰۰	۰۰	۰۰	۰۰	۶۰
ژاپن	۳۵/۸	۱۴۲/۲	۲۰۰	۲۰۰	۰۰	۴۰۰	۰۰	۰۰	۹۰۰
دانمارک	۲۸	۲۸/۲	۳۷/۸	۲۵/۸	۲۰/۲	۷۳/۸	۰۰	۰۰	۱۳۰

سوئیس	۱۲	۱۳	۱۴/۸	۱۲/۵	۱۱/۷	۳۹	..	..	۶۴
سوئد	۳۰	۲۵/۶	۳۹/۳	۳۹/۳	..	۷۸/۶	..	..	۱۴۴/۲
کانادا	۸۳	۱۱۱/۵	۷۵/۲	۷۵	۴۵	۱۹۵/۲	۳۷/۵	۳۰	۴۵۷/۲
کره جنوبی	۱۰	۱۵	۲۰	..	..	۲۰	..	..	۴۵
کویت	۱۵	۳۰	..	..	..	..	..	..	۴۵
قطر	۲۰	..	..	..	..	..	..	..	۲۰
عربستان	۲۵	۲۵	۱۶۰	..	..	۱۶۰	..	..	۲۳۰
عمان	۳	۳	..	..	..	..	..	..	۶
فرانسه	۳۲	۳۰/۲	۳۷/۲	..	..	۳۷/۲	..	..	۹۹/۴
فیلاند	۱۳/۲	۱۱/۲	۱۲	۱۲	۱۲	۳۶	۱۲	..	۷۲/۴
لوکزامبورگ	۵	۱	۱/۲	..	..	۱/۲	..	..	۷/۲
لهستان	..	..	..	..	..	..	..	..	۰/۱
نروژ	۴۰	۵۳	۴۳	۲۸	۲۸	۹۹	۲۸	۲۸	۲۴۸
نیوزلند	..	..	۳/۳	..	..	۳/۳	..	..	۲/۳
هلند	۱۰۰/۵	۶۵/۳	۴۲	۴۲	۳۶	۱۲۰	..	..	۲۸۵/۸
هند	۴۰	۶۰	۹۰	۷۴	۶۰	۲۲۴	۴۰	۳۶	۴۰۰
یونان	..	..	۳/۶	..	..	۳/۶	..	..	۳/۶
سایر	۱۲/۱	۱۰/۵	..	..	..	..	..	..	۲۲/۶
۱ IDB	۲۵	۲۵	۲۵	۱۰	۱۰	۴۵	۱۰	۱۰	۱۱۵
۲ EC	۲۱۸/۴	۳۹۲/۱	۳۹۴	۲۴۰	۲۴۰	۷۷۴	..	..	۱/۲۸۴/۵
۳ ECHO	۷۳/۵	۶۲/۳	..	..	..	..	..	..	۱۳۶/۸
۴ OIC	..	..	۱۵	..	..	۱۵	..	..	۱۵
جمع کل	۲/۷۰۸/۱	۳/۰۴۶/۲	۱/۰۶۴/۸	۱/۹۲۵/۳	۹۲۴/۳	۱/۹۱۴/۵	۲۳۲/۵	۲۰۰	۱۳/۰۹۲/۳

جدول ۲. میزان وام‌های تعهدشده کشورها و سازمان‌های بین‌المللی از ژانویه ۲۰۰۲ تا مارس ۲۰۰۹

کمک‌کننده‌ها	ژانویه ۲۰۰۲ تا مارس ۲۰۰۳	مارس ۲۰۰۳ تا مارس ۲۰۰۴	مارس ۲۰۰۴ تا مارس ۲۰۰۵	مارس ۲۰۰۵ تا مارس ۲۰۰۶	۲۰۰۵ تا ۲۰۰۶	جمع سه‌ساله	۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸	۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹	جمع کل
ADB	۱۵۰	۱۵۰	۱۸۰	۱۹۰	۱۹۰	۵۶۰	۱۹۰	۱۹۰	۱/۲۴۰
چین	..	..	۲۵	۲۵	۲۵	۷۵	..	..	۷۵
IDB	۱۰	..	۴۰	۲۰	..	۶۰	..	..	۷۰
بانک جهانی	۱۰۸	۲۰۰	۳۰۰	۳۰۵	۳۰۵	۶۱۰	..	..	۹۱۸
جمع وام‌ها	۲۶۸	۳۵۰	۴۴۵	۳۴۰	۳۴۰	۱۰۳۰۵	۱۹۰	۱۹۰	۱۳/۳۰۳

جدول ۳. جمع کل وام‌ها و کمک‌های بلاعوض

واحد: میلیون دلار

جمع کل	۲/۹۷۶/۱	۳/۳۹۶/۲۲	۴/۵۰۹/۸	۲/۳۶۵/۳	۱/۳۴۴/۳	۸/۲۱۹/۵	۴۱۳/۵	۳۹۰	۱۵/۳۹۵/۳
--------	---------	----------	---------	---------	---------	---------	-------	-----	----------

1. Islamic Development Bank
2. European Commission
3. European Community Humanitarian office
4. Organization for Islamic Conference



۲. آثار کلی کمک‌های خارجی بر افغانستان

افغانستان به‌عنوان یک کشور جهان‌سومی و در حال توسعه در دایره باطل فقر گرفتار شده بود. گرچه با آمدن حامد کرزای، حمایت بین‌المللی و شکل‌گیری دولت ملی، برخی از عوامل توسعه در آن فراهم شد اما حلقه گم‌شده توسعه آن، تشکیل پس‌انداز ملی و یا انباشت سرمایه بود که این مهم با کمک‌های بین‌المللی فراهم شد. در واقع ترکیب صحیح پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و کمک خارجی لازم بود تا این کشور بتواند راه رشد خود را طی کند. از آنجا که ساختار اقتصادی آن کشور، ناتوان از تولید سرمایه، ارزش خارجی و دانش فنی بود، در مراحل آغازین توسعه، کمک خارجی با حذف این محدودیت‌ها می‌توانست در حرکت به سمت توسعه مفید باشد؛ بنابراین کمک‌ها به سمت توسعه حوزه‌های مختلف زیرساختی روانه شد. کنفرانس بن سعی کرد تنگناهای نهادی این کشور را با تشکیل نهادهای توسعه‌ای در درون دولت و تشویق بخش خصوصی رفع کند و کنفرانس توکیو معتقد بود با تزریق پس‌اندازهای اضافی برحسب کمک خارجی، این اقتصاد می‌تواند نرخ رشد بالایی کسب کند و با کمک سرمایه خارجی از منافع سطح مطلوب بهره‌وری استفاده کند. همچنین به نظر می‌آید بر دیدگاه کارشناسان بانک جهانی و کنفرانس توکیو رهیافت هزینه - درآمد ارزش خارجی و ظرفیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای افغانستان نیز حاکم بود. استفاده از کمک خارجی در تربیت نیروی انسانی، تأمین واردات کالاهای اساسی و زیرساخت‌ها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این راستا بوده است. به‌طورکلی می‌توان داده‌های مربوط به سه رهیافت فوق را به شکل زیر ارائه کرد:^(۲)

با کمک‌های خارجی، چشم‌انداز اقتصادی افغانستان پس از سقوط طالبان به طرز قابل توجهی دگرگون شد. این امر در نتیجه پایان تضاد، بهبود کشاورزی، رشد و شکوفایی حوزه‌های بازسازی شده، ورود ارز و درآمدهای ناشی از رونق مجدد کشت تریاک بود. نرخ رشد GDP (به جز تولید تریاک) برای سال برای سال ۲۰۰۵، ۶/۱۴ درصد در نظر گرفته شد. این میزان در سال ۲۰۰۲، ۳/۲۹ درصد، سال ۲۰۰۳، ۴/۱۶ درصد و در سال ۲۰۰۴، ۵/۸ درصد بوده است. در نتیجه اقتصاد آن کشور از سال ۲۰۰۲ تا سال ۲۰۰۶ یک افزایش ۷۰ درصدی را شاهد بوده است. در

همین دوره، درآمد سرانه ۱۳۹ درصد افزایش یافت و به ۲۹۴ دلار در سال در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۶ رسید. یکی دیگر از دستاوردهای مهم دولت افغانستان، استفاده از بودجه به‌عنوان ابزار اصلی برنامه‌ریزی دولت بود. دولت برای نخستین بار در سال ۱۳۸۴ میزان بودجه مشورتی خود متشکل از بودجه عمرانی و جاری را تدوین کرد (World Bank, 2006: 4). گرچه هنوز ظرفیت دولت به‌دلیل فقدان درآمد کافی و کمبود نیروی کار ماهر ضعیف است اما بهبود قابل‌ملاحظه‌ای در محیط اقتصادی افغانستان برای توسعه بخش خصوصی، بهداشت، زیرساخت‌های عمده و شبکه‌های ارتباطی و مخابراتی حاصل شد.

یکی از مهم‌ترین اهداف برنامه توسعه‌ای افغانستان، تقویت بخش خصوصی در آن کشور بوده است. در این راستا تحولات قابل‌توجهی برای بهبود بخش خصوصی رخ داده است. مجوز تأسیس ۱۲ بانک بخش خصوصی و سه بانک دولتی صادر شد و پیشرفت‌های زیادی در بخش مایکروفاینانس صورت گرفت، آژانس حمایت از سرمایه‌گذاری^۱ با هدف تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی تأسیس شد. نرخ سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی از ۱ درصد GDP در سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۲ به ۴ درصد و در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۵ رسید (World Bank, 2006: 10).

عرضه نیرو در افغانستان نیز بسیار ضعیف بود. تنها ۱۶ درصد جمعیت به شبکه توزیع دسترسی دارند و ۲۵ درصد هم دسترسی اندکی دارند. در نتیجه بیشتر کمک‌ها و وجوه بازسازی در ابتدا برای بازسازی نیروگاه‌های آب و برق، خطوط انتقال آن، راه‌اندازی مجدد نیروگاه برق کابل و بازسازی دوباره خطوط توزیع شهر کابل اختصاص یافت. در حال حاضر افغانستان بخشی از برق خود را از ایران و همسایگان آسیای مرکزی‌اش با قیمت‌های رقابتی وارد می‌کند. ساخت خط انتقال اصلی نیز از آسیای مرکزی به کابل آغاز شده که افزایش قابل‌ملاحظه‌ای در عرضه نیرو را در سال ۲۰۰۸ در پی داشت (World Bank, 2006: 11).

بخش دیگری از کمک‌ها به سرمایه‌گذاری در شبکه ملی بزرگراه‌ها و راه‌های دستیابی به شهرها اختصاص یافت؛ در نتیجه شکاف‌ها در خطوط اصلی ارتباطی پر

شد، بزرگراه‌های ارتباطی اصلی افغانستان به شمال، شرق، جنوب و غرب با کمک ایران، چین، ژاپن، امریکا و پاکستان ساخته شد و هم‌اکنون برنامه‌های بلندمدتی برای اتصال خط ریلی کشورهای همسایه به افغانستان در حال مطالعه و اقدام است. دولت افغانستان گام‌های بلندی نیز در بخش خدمات بهداشتی و آموزشی برداشته است. تا پایان سال ۲۰۰۳ عملکرد نظام بهداشتی افغانستان بسیار ضعیف بود؛ در نتیجه دولت یک برنامه جدید بهداشتی را برای تأمین بسته بهداشتی شهروند به اجرا گذاشت. هزینه این بسته حدود ۳/۵ دلار از درآمد سرانه هر فرد بود. دولت سعی دارد آن را تا ۵/۸ دلار درآمد سرانه و ۱/۵ درصد GDP افزایش دهد (World Bank, 2006: 11). چون ایران رتبه پنجم را در میان کشورهای کمک‌کننده داشت لذا علل اقتصادی و نقش آن در تأمین این استراتژی و آثار آن بر هر دو کشور بررسی می‌شود.

۳. علل و نحوه مشارکت ایران در بازسازی افغانستان

الف - سابقه تاریخی کمک‌های مالی ایران به افغانستان

روابط اقتصادی ایران و افغانستان از سال ۱۳۳۹ و با اقدام ایران در میانجیگری اختلافات افغانستان و پاکستان گسترش یافت و باعث شد ایران در نمایشگاه بین‌المللی کابل که به مناسبت پنجاهمین سالگرد استقلال افغانستان تشکیل شده بود شرکت کند. اصولاً یکی از مشکلات افغانستان دسترسی نداشتن به آب‌های آزاد بود. تجارت خارجی افغانستان در طول تاریخ از راه‌های ترانزیتی دره خیبر و بندر کراچی که یک راه باستانی برای آن کشور محسوب می‌شد صورت می‌گرفت. پس از تجزیه هند و پاکستان در اوت ۱۹۴۷ و بروز اختلافات مرزی دو کشور بر سر پشتونستان، همیشه این راه ترانزیتی به‌عنوان سلاحی علیه افغانستان به کار می‌رفت. علاوه بر این، پس از آنکه افغانستان در اوایل دهه ۱۹۶۰ متوجه شد که وابستگی اقتصادی و بازرگانی با شوروی چندان به‌صرفه نیست، به استفاده از راه‌های ترانزیتی ایران به‌ویژه بندرعباس و بنادر دیگر تمایل نشان داد؛ لذا در اوایل این دهه، روابط دو کشور وارد مرحله جدیدی شد و با میانجیگری ایالات متحده یک‌سری قراردادهای اقتصادی و بازرگانی بین دو کشور منعقد گردید؛ بنابراین نیاز متقابل

ایران و افغانستان به استفاده از راه‌های ترانزیتی و آب رود هیرمند، دو کشور را در زمینه‌های زیادی به هم نزدیک ساخت و میان دو کشور تعهداتی در مورد اعطای بورس تحصیلی، شرکت مؤسسات ایرانی در رشته‌های راه و ساختمان، بیمه، استخراج نفت و گاز، ذوب‌آهن و کشاورزی و بازرگانی صورت گرفت (حکمی، ۱۳۵۹: ۵-۶). یکی از مهم‌ترین توافقات اقتصادی دو کشور، انعقاد موافقت‌نامه بازرگانی ۱۹۶۳ بود که به دلایل گوناگون در بهبود اقتصادی افغانستان و گسترش نفوذ سیاسی و اقتصادی ایران در آن کشور مؤثر واقع شد. این موافقت‌نامه براساس منافع مشترک و به‌منظور فراهم کردن تسهیلات ترانزیتی مشتمل بر پانزده ماده و سه پروتکل بین نمایندگان دو کشور امضا شد (مجموعه قراردادهای دوجانبه کشور شاهنشاهی ایران، ۱۳۴۹: ۲۳۰-۲۲۴). پس از آن چند نمایندگی در مشهد، خرمشهر، هرات و قندهار تأسیس شد. در کنار آن ایالات متحده به دلیل قطع وابستگی افغانستان به شوروی و بهبود مناسبات با ایران، با هزینه خود شاهراه هرات - اسلام‌قلعه را تعمیر و آسفالت کرد و به کمک‌های فنی و اقتصادی خود به افغانستان بیش از پیش افزود (حکمی، ۱۳۵۹: ۷۶-۵۸).

ایران یکی از بهترین روابط اقتصادی خود را در دهه ۱۳۵۰ شمسی با افغانستان داشت. در واقع در زمان داود به‌ویژه اواخر حکومت وی روابط سیاسی و اقتصادی ایران گسترش چشمگیری یافت. طی اجلاس کمیسیون‌های مشترک، شاه ایران پیشنهاد یک رشته کمک‌های بلاعوض و گشایش اعتبارهای بلندمدت را به دولت افغانستان داد؛ از جمله آنها پیشنهاد کمک دو میلیارد دلاری برای توسعه برنامه‌های پنج‌ساله افغانستان بود. ایران در سال ۱۳۵۳ مبلغ ده میلیون دلار برای مطالعه در مورد طرح‌های مورد نظر از جمله پروژه هیرمند و سایر طرح‌های عمرانی دیگر به افغانستان کمک کرد. پیشنهاد اعتبار دو میلیارد دلاری ایران به افغانستان بیش از کمک‌هایی بود که سایر کشورها به‌ویژه شوروی در آن کشور هزینه کرده بودند. این برنامه‌ها سیاست خارجی افغانستان را تحت تأثیر قرار داد و تا حد زیادی به‌سوی ایران و غرب گرایش یافت؛ علاوه بر این از سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۶ بیش از ۸۵ میلیون دلار کمک در فواصل مختلف با تشویق و کمک غرب از سوی ایران در اختیار افغانستان قرار گرفت. گرچه این روابط از لحاظ اقتصادی چندان سودی

نداشت و منافع سیاسی درازمدتی را نیز به دلیل ناپایداری اوضاع سیاسی در افغانستان را به دنبال نیاورد، ولی موجب شد که روابط ایران و افغانستان تغییر یابد و نظرات مقامات افغانی به ویژه داودخان نسبت به ایران تعدیل و شرایط تقریباً مساعدی پیدا کند (رودخانه مرزی هیرمند و اثرات امنیتی آن، ۱۳۸۰: ۱۲). روابط دو کشور موجب برآشفته‌گی شوروی شد را برآشفته و در اردیبهشت ۱۳۵۸ کمونیست‌ها طی یک کودتای نظامی به قدرت رسیدند (حمیدی، ۱۳۸۳: ۵۴).

ب - علل و نحوه مشارکت ایران در بازسازی افغانستان و تخصیص کمک‌ها

با سقوط داودخان و روی کار آمدن حکومت‌های کمونیستی و درنهایت پیروزی انقلاب اسلامی ایران، کلیه روابط سیاسی و اقتصادی ایران و دولت‌های دست‌نشانده شوروی در افغانستان قطع شد؛ زیرا ایران هیچ‌گاه رژیم‌های کمونیستی حاکم بر کشور اسلامی افغانستان را به رسمیت شناخت. پس از خروج نیروهای شوروی و پیروزی مجاهدین و تشکیل حکومت اسلامی در کابل در سال ۱۳۷۱ ایران جزء نخستین کشورهایی بود که آن را به رسمیت شناخت و در صدد کمک و حمایت آن برآمد. اما اختلافات داخلی و دخالت قدرت‌های بزرگ مانع تشکیل دولت ملی در آن کشور شد تا درنهایت با روی کار آمدن طالبان و کارکرد امنیتی آنها، افغانستان به سمت ثبات سیاسی با یک رژیم کاملاً افراطی پیش رفت. حضور طالبان با قرائت افراطی از اسلام سنی به شدت امنیت سیاسی و مرزی ایران را تهدید کرد. وقایع تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۰، فرصت لازم را برای نظام بین‌الملل به سرکردگی امریکا برای مقابله با آن رژیم فراهم کرد. ایران به دلیل هم‌جواری و حضور نیروهای مجاهدین در کشور خود، سهم عمده‌ای در حذف طالبان از جغرافیای سیاسی افغانستان و تشکیل دولتی فراگیر به رهبری حامد کرزای داشت. بدین‌سان با استقرار شرایط باثبات در افغانستان، ایران نیز با نگاه فرصت‌محور به شرایط کنونی افغانستان، تأسیس دولت کارآمد و ملی در آن سوی مرزهای شرقی را باعث دستیابی به منافع اقتصادی خاصی دانست؛ بنابراین می‌توان افغانستان را برای ایران منبع ثروت‌یابی و تأمین امنیت ملی تصور کرد. چند موضوع می‌تواند این روند را برجسته کند:

■ امروزه هر کشوری برای دستیابی به قدرت اقتصادی بیشتر در یک منطقه، به ایجاد زمینه‌های نفوذ خود در آن نیز توجه دارد. از لحاظ منطقه‌گرایی اقتصادی، علاوه بر عواملی نظیر پیوندهای فرهنگی، سیاسی، عضویت در اتحادیه‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای، شاخصی مانند حضور یک کشور به‌طور مستقیم در توسعه زیربنای اقتصادی و تجاری کشور همسایه نیز از عوامل مؤثر در گسترش پیوندهای اقتصادی است. این روند علاوه بر کاهش هزینه‌های عوامل تولید، علایق مردم کشور سرمایه‌پذیر را نسبت به کالاهای تولیدی آن کشور افزایش و جایگاه کشور سرمایه‌فرست را در سطح جهان ارتقا می‌دهد و این موضوع به‌خوبی در اهداف ایران برای ورود به بازسازی افغانستان ملاحظه شده است.

■ بازار مصرف افغانستان بسیار مهم است. در شرایط کنونی افغانستان هیچ کالایی تولید نمی‌کند و تولیدات آن در حد مواد خام مربوط به دامپروری و کشاورزی است و تمام نیازمندی‌های خود را از خارج تأمین می‌کند. این بازار مصرف چندمیلیونی فرصت مناسبی را برای تجار و بازرگانان ایرانی فراهم می‌کند.

■ بخش مهم اقتصادی و حتی کشاورزی افغانستان در مناطق شرقی، شمالی و جنوبی این کشور قرار دارد و مناطق غربی آن که هم‌مرز با ایران است، رونق اقتصادی خاصی ندارد که از مهم‌ترین دلایل آن تسلط شوروی سابق بر آسیای مرکزی و ایجاد دیوار آهنین در مرزهای شمالی و شمال شرقی ایران بوده است. از آنجا که پروژه‌های بازسازی ایران متوجه این مناطق (غربی افغانستان) است بی‌شک توسعه آن در روند تحولات اقتصادی دو کشور سهم بسزایی دارد.

■ همگرایی منطقه‌ای با افغانستان و تحرک بیشتر در روابط با آسیای مرکزی، امکان مناسبی برای دستیابی به جایگاهی در خور در حوزه فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری ایران فراهم می‌کند. افغانستان می‌تواند مرکزی برای صادرات ایران به آسیای میانه از جمله تاجیکستان نیز باشد.

■ موقعیت بی‌نظیر ایران در منطقه و آغاز بازسازی و بازگشت آوارگان، اشتراکات زبانی و حضور چندین‌ساله مهاجران افغانستان در ایران و خو گرفتن آنها به کالاها و ذائقه‌های ایرانی، در زمره عوامل مساعدی است که می‌تواند روابط اقتصادی دو کشور را تقویت کند.

به نظر می‌رسد ایران بنا به علل اقتصادی یادشده و در کنار عوامل امنیتی و فرهنگی، مصمم شد تا در بازسازی افغانستان مشارکت کند. در ابتدا مشارکت ایران به صورت پراکنده و داوطلبانه از سوی نهادهای مردمی و غالباً از منابع و اعتبارات خودشان صورت می‌گرفت، لذا به منظور سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی در زمینه‌های مختلف، ستاد مشارکت در بازسازی افغانستان به ریاست معاون اول ریاست جمهوری در پاییز سال ۱۳۸۰ با عضویت وزرای امور خارجه، اقتصاد، جهاد کشاورزی، کشور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، رئیس بانک مرکزی و دو تن از نمایندگان مجلس تشکیل شد. در پی تشکیل ستاد مشارکت، فعالیت‌ها و مسئولیت‌های ستاد در قالب پنج کارگروه تخصصی: اقتصادی، علمی - فرهنگی و آموزشی، سیاسی، بین‌المللی، تلفیق و هماهنگی تقسیم شد. مسئولیت کارگروه‌های اقتصادی و تلفیق و هماهنگی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و سایر کارگروه‌ها به معاونت‌های ذی‌ربط وزارت امور خارجه محول شد.

این کارگروه‌ها، نزدیک به یکصد پروژه را در قالب پروژه‌های اقتصادی، علمی - فرهنگی و آموزشی، سیاسی و بین‌المللی تعریف کردند که آمار و نحوه توزیع اعتبارات بین آنها طی ۵ سال در جدول (۴) و نمودار (۱) ترسیم شده است. بیشتر پروژه‌ها و اعتبارات تخصیصی به کارگروه اقتصادی که مسئولیت تأمین مالی زیرساخت‌ها به‌ویژه در امر حمل‌ونقل و ارتباطات، مخابرات و برق و آب را به‌عهده داشت، اختصاص یافت (گزارش مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی افغانستان، ۱۳۸۶). با تشکیل ستاد مشارکت در بازسازی افغانستان و کارگروه‌های پنج‌گانه، لایحه «مشارکت جمهوری اسلامی ایران در کمک به بازسازی افغانستان» نیز به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی در جلسه ۱۳ مرداد ۱۳۸۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

از آنجا که هدف اصلی کمک‌های جمهوری اسلامی ایران، انجام پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی در افغانستان در چهارچوب رهیافت‌های فوق بود، بیشتر کمک‌های مربوطه در کارگروه اقتصادی هزینه شد. در مجموع ۱۳ دستگاه مجری به انجام ۴۹ پروژه اقتصادی و زیربنایی در افغانستان پرداختند. وزارت راه و ترابری با ۸ طرح عمده و مجموع ۱۰۸۲ میلیارد ریال، بزرگ‌ترین دستگاه مجری

مشارکت‌کننده در بازسازی افغانستان است. سایر دستگاه‌ها عبارتند از: وزارت نیرو (بخش برق) با ۶ طرح و مجموع اعتبارات دریافتی ۱۸۱/۵۶۵ میلیارد ریال، بخش آب وزارت نیرو با ۴ طرح و مجموع ۴۱/۷۴۰ میلیارد ریال، جهاد کشاورزی با ۱۸ طرح عمده و مجموع ۸۵ میلیارد ریال، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با ۳ طرح و مجموع ۶۶ میلیارد ریال، استانداری سیستان و بلوچستان با ۲ طرح و مجموع ۱۰ میلیارد ریال، شهاب‌خودرو با ۱ طرح و مجموع ۲۹ میلیارد ریال، استانداری خراسان جنوبی با ۱ طرح و مجموع ۵/۵ میلیارد ریال، سازمان بهزیستی با ۱ طرح و ۶ میلیارد ریال، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران با ۱ طرح و مجموع ۱ میلیارد ریال، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با ۱ طرح و مجموع ۵ میلیارد ریال، منطقه آزاد چابهار با یک طرح و ۱ میلیارد ریال و شرکت خدمات ماشین‌های محاسب الکترونیکی با یک طرح و مجموع اعتبارات دریافتی ۴/۵ میلیارد ریال. پروژه‌های کارگروه علمی - فرهنگی و آموزشی با انجام حدود ۳۰ طرح و مجموع اعتبارات دریافتی ۱۶۸/۵ میلیارد ریال، کارگروه بین‌الملل با انجام ۶ طرح و مجموع اعتبارات دریافتی ۲۰ میلیارد ریال و کارگروه سیاسی با انجام ۱۷ طرح، ۱۰۵ میلیارد ریال اعتبار هزینه کردند (مجموعه گزارش‌های سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران).

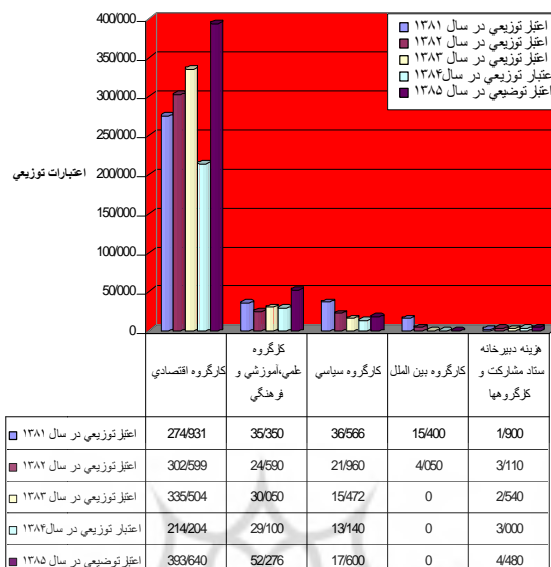
جدول ۴. نحوه توزیع اعتبارات بین کارگروه‌های چهارگانه ستاد مشارکت در بازسازی افغانستان طی سال‌های

۱۳۸۵-۱۳۸۱

واحد: میلیارد ریال

سال	عنوان کارگروه	کارگروه اقتصادی	کارگروه علمی، آموزشی و فرهنگی	کارگروه سیاسی	کارگروه بین‌الملل	کارگروه ستاد و کارگروه‌ها	هزینه دبیرخانه	جمع کل
در سال ۱۳۸۱	اعتبار تخصیص داده شده	۲۷۴/۹۳۱	۳۵/۳۵۰	۳۶/۵۶۶	۱۵/۴۰۰	۱/۹۰۰	۳۶۴/۱۴۷	
در سال ۱۳۸۲	اعتبار تخصیص داده شده	۳۰۲/۵۹۹	۲۴/۵۹۰	۲۱/۹۶۰	۴/۰۵۰	۳/۱۱۰	۳۵۶/۳۰۹	
در سال ۱۳۸۳	اعتبار تخصیص داده شده	۳۳۵/۵۰۴	۳۰/۰۵۰	۱۵/۴۷۲	-	۲/۵۴۰	۳۸۳/۵۶۶	
در سال ۱۳۸۴	اعتبار تخصیص داده شده	۲۱۴/۲۰۴	۲۹/۱۰۰	۱۳/۱۴۰	-	۳/۰۰۰	۲۵۹/۴۴۴	
در سال ۱۳۸۵	اعتبار تخصیص داده شده	۳۹۳/۶۴۰	۵۲/۲۷۶	۱۷/۶۰۰	-	۴/۶۸۰	۴۶۸/۱۹۶	
جمع کل		۱۵۲۰/۸۷۸	۱۷۰/۹۴۲	۱۰۴/۷۳۸	۱۹/۴۵۰	۱۵/۲۳۰	۱۸۳۱/۶۶۲	

نمودار - نحوه توزیع اعتبارات بین کارگروه‌های چهارگانه ستاد مشارکت در بازسازی افغانستان سالهای ۸۵ - ۱۳۸۱



کارگروه‌های چهارگانه

۴. آثار کمک‌های مالی ایران به افغانستان

با توجه به تأثیر تحولات اقتصادی و سیاسی افغانستان بر ایجاد هزینه‌ها، خطرات و فرصت‌های پیش‌رو، ایران اقدامات فوق برای بازسازی آن کشور را منوط به تأمین رهیافت حاکم بر کنفرانس توکیو و هدفمند بودن کمک‌ها برای تثبیت و نهادینه کردن حضور و تأثیرگذاری بلندمدت خود در آن کشور کرد؛ بنابراین در چهارچوب رهیافت‌های سه‌گانه حاکم بر کنفرانس توکیو، ایجاد و گسترش ظرفیت‌مندی نهادی دولت افغانستان، تأمین زیرساخت‌های آن به‌ویژه در مناطق و ولایات هم‌مرز با ایران، صدور کالاهای استراتژیک و اساسی به آن کشور، فراهم کردن و تشویق شرکت‌های خصوصی ایران در افغانستان و سرمایه‌گذاری شرکت‌های افغانی در ایران، افزایش حجم مبادلات تجاری بین دو کشور و آموزش نیروی کار افغان در زمینه‌های مختلف به‌منظور تأمین نیروی انسانی ماهر در دولت و بخش خصوصی آن کشور، از جمله اهداف دولت ایران در تخصیص کمک‌های مزبور بود که آثار آن بررسی می‌شود:

الف - پروژه‌های راه و ترابری و آثار آن

یکی از پروژه‌های مهم احداث شده در این زمینه، پروژه احداث جاده دوغارون - هرات بود. مطالعه و احداث این راه با هدف اتصال شبکه جاده‌ای ایران به کمربند حلقوی افغانستان و در راستای گسترش ارتباط ترانزیتی کشورهای آسیای مرکزی به ویژه تاجیکستان و ازبکستان از طریق خاک افغانستان به ایران و براساس یادداشت تفاهم امضا شده در خردادماه ۱۳۸۱ بین وزارتخانه‌های دو کشور به منظور اجرا مورد توافق قرار گرفت. این جاده به صورت راه اصلی به طول ۱۲۲ کیلومتر و عرض ۱۱ متر است. از پایانه مرزی دوغارون در استان خراسان رضوی شروع و پس از گذر از چهار شهر به هرات، یکی از مراکز عمده مبادلاتی تجاری و اقتصادی کشور افغانستان می‌رسد و از طریق آن یک شبکه راه بزرگ از شمال و غرب افغانستان به شرق ایران و پس از آن به طرف شمال و جنوب ایران راه می‌پیماید و نشان از اهمیت و نقش برجسته آن در توسعه ترانزیت و عبور و مرور کامیون‌های خارجی دارد که از این مسیر برای دستیابی به افغانستان و یا برعکس برای ورود به اروپا استفاده می‌کند (مجموعه گزارشات پیشرفت کار پروژه احداث جاده دوغارون - هرات، ۸۳-۱۳۸۱).

پروژه دیگری نیز با عنوان مطالعه و احداث پل مرزی میلک اجرا شد که باعث رونق و توسعه استان نیمروز و شهر زرنج افغانستان شده است. لازم به ذکر است که بیشتر پناهندگان افغانی به ایران ساکنان پیشین شهرهای مرزی از جمله زرنج بوده‌اند. در ادامه همین پروژه، احداث راه هرات به ارملک بخش دیگری از این مسیر اصلی را پوشش می‌دهد. این محور عملاً ارتباط ۸ ولایت شمال و شمال غرب افغانستان با یکدیگر و ایران برقرار کرده و امکان برقراری ارتباط ترانزیتی کشورهای آسیای مرکزی به ویژه تاجیکستان و ازبکستان را از طریق خاک افغانستان به ایران فراهم می‌کند (گزارش پیشرفت عملیات اجرایی محور هرات - ارملک، ۱۳۸۴).

علاوه بر جاده دوغارون - هرات، ایران در ساخت چند جاده در ولایت‌های غربی افغانستان نیز فعالیت دارد. از جمله آنها اتصال «میلک ایران» به زرنج افغانستان از سوی ایران و از زرنج تا دلارام افغانستان از سوی کشور هند است. راه زابل -

زرنج - دلارام، سیستان و بلوچستان را به نیمروز، فراه، هلمند و قندهار افغانستان پیوند می‌دهد. امتیاز این راه آن است که راه ایران به ولایت‌های جنوبی افغانستان را تا ۸۰۰ کیلومتر کاهش می‌دهد و این امر حجم مبادلات و پیوندهای اقتصادی را به شدت گسترش داده است. یکی دیگر از طرح‌های ایران در حوزه راه‌ها و ارتباطات، راه‌آهن سنگان - هرات است که هدف آن گسترش حمل‌ونقل و پیوند افغانستان به خلیج فارس و اروپا از طریق شبکه راه‌آهن ایران است. این راه‌آهن را می‌توان در آینده تا کابل و پاکستان نیز گسترش داد (گزارش پروژه راه‌آهن سنگان - هرات، ۱۳۸۵). هدفی که در برنامه هفت‌ساله ۱۹۸۳-۱۹۷۶ داودخان گنجانده شد و ایران متعهد به پرداخت ۱/۲ میلیارد دلار تأمین اعتبار آن شد ولی به دلیل وقوع انقلاب اسلامی و کودتا علیه داودخان تداوم نیافت. این راه‌آهن بود که چرخه بزرگ اقتصادی را با امتداد یافتن اسلام‌قلعه در مرز ایران دنبال می‌کرد (حمیدی، ۱۳۸۳: ۹۰-۸۶). احداث این راه‌ها بر اقتصاد دو کشور نیز تأثیر جدی گذاشته است. شبکه جاده‌های جدید، هزینه‌های حمل‌ونقل را به سرعت کاهش و بازرگانی داخلی را میان مناطق افزایش داده است همچنین یکپارچه‌شدن اقتصاد ملی را در افغانستان تشویق و اقتصاد آن را از حالت معیشتی خارج کرده است. در مجموع احداث این زیرساخت‌ها، منافع هر دو کشور را تأمین می‌کند و با احداث آن جاده ابریشم قدیم که خط ارتباطی میان ایران، افغانستان، عراق و چین امروزی بود احیا می‌شود.

ب - پروژه‌های کشاورزی، برق‌رسانی و آثار آن

بخش دیگری از پروژه‌های حوزه زیرساختی به اجرای پروژه‌های بخش کشاورزی در افغانستان بازمی‌گردد که با توجه به درخواست‌ها و نیازهای این کشور و همچنین لزوم ایجاد تغییرات اساسی در برخی از کالاهای زیرکشت آن از جمله کشت خشخاش، مورد پیگیری و اجرا قرار گرفت. از جمله اهداف ایران، ایجاد اشتغال دائم و فصلی مناسب با اصل اقتصادی و نیازسنجی در زمینه‌های کشاورزی، دامداری، پرورش انواع طیور و زنبور عسل و ماهیان بود. مطالعه تثبیت شن‌های روان حوزه هیرمند، احداث مراکز قرنطینه نباتی و ضدعفونی محصولات کشاورزی، بازسازی قنوات و کانال‌های آبیاری و طرح مبارزه با بیماری سل، از دیگر پروژه‌های

مهم ایران در افغانستان بوده است (گزارش برگزاری دوره‌های آموزشی ویژه کارشناسان کشاورزی افغانستان در جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲). این امر باعث شده است که مهم‌ترین اقلام کالاهای صادراتی افغانستان طی سال‌های گذشته به ایران بیشتر اقلام کشاورزی بوده و بازار ایران نیز به‌عنوان مهم‌ترین واردکننده این محصولات باشد.

در اردیبهشت ۱۳۸۱ نیز با امضای یک یادداشت تفاهم بین دو کشور و در پی آن انعقاد قرارداد با وزارت نیروی ایران، اجرای طرح‌های برق‌رسانی به افغانستان آغاز شد. از عمده‌ترین طرح‌های اجراشده توسط ایران در آن کشور، احداث خط ۲۰ کیلوولت دومداره تایباد - هرات، احداث خط ۱۲۳ کیلوولت دومداره، افزایش طول خط ۱۳۲ کیلوولت تربت‌جام - هرات از ۱۵ کیلومتر به ۲۱۲ کیلومتر، آموزش پرسنل آب و برق افغانستان، تأمین برق ولایت نیمروز و برق‌رسانی به مراکز ولایات هرات و طرح مکانیزاسیون صدور قبوض مشترکین برق افغانستان بود هدف از اجرای تمام این طرح‌ها، بهبود سطح زندگی مردم و فراهم شدن امکانات مناسب برای کار و فعالیت شرکت‌ها و مؤسسات تولیدی، پیمانکاری و خدماتی ایرانی در افغانستان، به‌ویژه شرکت‌ها و مؤسسات استان‌های هم‌جوار با آن کشور بوده است (مجموعه گزارشات پیشرفت کار پروژه برق‌رسانی به شهر هرات افغانستان، ۸۵-۱۳۸۱).

ج - مبادلات تجاری و سرمایه‌گذاری ایران و افغانستان

اجرای پروژه‌های ایران در افغانستان باعث افزایش قابل‌ملاحظه حجم صادرات کالاها و خدمات و صدور خدمات فنی و مهندسی ایران به افغانستان در طول سال‌های گذشته شده است. براساس آمار گمرک ایران، ارزش صادرات کالاهای غیرنفتی ایران که از مبادی قانونی به افغانستان صادر شده، در سال ۱۳۸۱ بالغ بر ۱۵۰ میلیون دلار بوده است، در همین سال ارزش دلاری واردات ایران از افغانستان ۵۰۴ هزار دلار بوده است و در دوره مشابه سال ۱۳۸۲ ارزش صادرات ایران به افغانستان به ۲۶۰ میلیون دلار رسید و واردات ایران از این کشور نیز ارزشی معادل ۱/۸ میلیون دلار را به خود اختصاص داد. این آمار نسبت به دوره‌های مشابه در سال‌های پیش (۱۳۸۰ و پیش از آن) افزایش به‌ترتیب ۳ و ۶ برابر داشته است. این درحالی است که حجم مبادلات دو کشور در سال ۱۳۸۸ به ۹۰۰ میلیون دلار رسیده

است. آمار فوق حجم مبادلات غیرنفتی را نشان می‌دهد. درحالی‌که اگر تأمین نیازهای انرژی افغانستان از ایران، صدور خدمات فنی و مهندسی و ورود و خروج غیرقانونی مبادلات را به آن بیافزاییم به چند میلیارد دلار می‌رسد. نگاهی به جدول زیر افزایش چندصد درصدی مبادلات تجاری ایران را نسبت به ده سال گذشته با افغانستان نشان می‌دهد. (گمرک جمهوری اسلامی ایران، آمار سال‌های مختلف).

جدول ۵. آمار کلی مبادلات بازرگانی کالاهای غیرنفتی جمهوری اسلامی ایران با افغانستان طی سال‌های

۱۳۷۹-۱۳۸۸

واحد: هزار دلار

سال	ارزش صادرات	ارزش واردات	تراز بازرگانی
۱۳۷۹	۴۱/۱۸۷	۹۸۳	۴۰/۲۰۴
۱۳۸۰	۵۱/۹۲۴	۷۳۹	۵۱/۱۸۵
۱۳۸۱	۱۵۰/۰۹۱	۵۰۴	۱۴۹/۵۸۷
۱۳۸۲	۲۵۹/۹۳۴	۱/۸۰۳	۲۵۸/۱۳۱
۱۳۸۳	۳۶۰/۸۴۸	۴۷۷	۳۶۰/۳۷۱
۱۳۸۴	۰۷۴/۴۹۷	۶/۳۴۵	۴۹/۷۲۹
۱۳۸۵	۴۵۲/۳۹۳	۸/۳۲۴	۴۱۶/۹۶۹
۱۳۸۶	۵۴۲/۶۸۰	۸/۹۳۶	۴۷۹/۴۳۶
۱۳۸۷	۵۹۰/۴۳۹	۱۱/۲۰۰	۵۷۹/۲۳۹
۱۳۸۸	۸۷۶/۰۰۰	۱۱/۰۰۰	۸۶۵/۰۰۰

منبع: گمرک ایران

علاوه بر گسترش حجم مبادلات تجاری، هم‌اکنون از مجموع ۱۹۶ شرکت فعال سرمایه‌گذاری خارجی در افغانستان، ایران با ۱۲۵ شرکت فعال (۷۳ شرکت با ملیت ایرانی و ۵۴ شرکت با مشارکت طرف‌های ایرانی و سرمایه‌گذاران افغانی، انگلیسی، امریکایی و ایتالیایی) و میزان سرمایه ثبت‌شده در بین ۵ کشور (ایران، چین، ترکیه، امریکا و پاکستان) ردیف نخست را به خود اختصاص داده است (خاموشی، ۱۳۸۴). میزان سرمایه‌گذاری افغانی‌ها نیز در ایران تحت قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری به بیش از ۶۰ میلیون دلار رسیده است. (آمار سرمایه‌گذاری خارجی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران). با تأسیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن دو کشور از سال ۱۳۸۱، موافقت‌نامه‌های زیادی در زمینه حمل‌ونقل، ترانزیت، همکاری گمرکی و بازرگانی و سرمایه‌گذاری به امضا رسیده و بنیادهای حقوقی روابط دو کشور شکل گرفته است.

نتیجه‌گیری

در این نوشتار، در بخش نخست چگونگی تأثیر کمک‌های خارجی در فراهم کردن زمینه‌های رشد و نوسازی کشورهای جهان سوم از حیث نظری بررسی شد و برای درک بهتر موضوع، یک مدل در مورد تأثیر کمک‌ها بر شکل‌دهی به انباشت سرمایه و ایجاد زیرساخت‌ها با توسل به نظریات اقتصاددانان توسعه ارائه شد تا اهداف و استراتژی حاکم بر کنفرانس بازسازی افغانستان (کنفرانس توکیو) مشخص شود. در نهایت استراتژی کنفرانس توکیو و کشورهای کمک‌دهنده و میزان آن به افغانستان مشخص شد. هدف، اثبات این امر بود که افغانستان از جمله کشورهایی است که در فرایند بازسازی و توسعه خود، به دلیل محصور بودن در خشکی و نداشتن منابع طبیعی برای انباشت سرمایه در آغاز مراحل رشد، ناگزیر از تکیه بر منابع و کمک‌های خارجی بوده است. از آنجا که ساختار اقتصادی این کشور ناتوان از تشکیل سرمایه، ارز خارجی و دانش فنی است، لذا در مراحل آغازین توسعه، کمک خارجی می‌تواند با حذف این محدودیت‌ها، رشد و توسعه این کشور را به پیش ببرد. گرچه برنامه‌های توسعه آن کشور در زمان محمدنادر شاه، محمدظاهر شاه و داودخان نیز براساس دریافت کمک‌های خارجی از امریکا، شوروی و ایران قرار داشت؛ اما از آنجا که در ارائه این کمک‌ها، مطامع سیاسی و استعماری زیادی نهفته بود، ره به جایی نبرد، درحالی که در کنفرانس توکیو، جامعه جهانی بر سر بازسازی و پیشرفت آن کشور و تشکیل دولتی فراگیر به اجماع رسیدند. در این کنفرانس دولت افغانستان به‌عنوان ناظر اصلی بر توزیع کمک‌ها و برنامه‌ریزی برای توسعه با نظارت بانک جهانی در نظر گرفته شد. این کمک‌ها برای تشکیل و تأسیس نهادهای توسعه، تأمین مالی بازسازی زیرساخت‌های مختلف از جمله در حمل‌ونقل، ارتباطات، خرید کالاهای اساسی، گسترش آموزش مهارت، سرمایه‌های انسانی و ایجاد مؤسسات فنی و آموزشی و بهداشتی به کار گرفته شد.

در بخش دوم، نقش ایران در بازسازی افغانستان، علل اقتصادی و آثار آن در چهارچوب رهیافت‌های شکاف سرمایه‌گذاری - پس انداز، هزینه - درآمد ارز خارجی و ظرفیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی و شاخص‌های آن مورد بررسی قرار گرفت. ایران در چهارچوب اهداف این کنفرانس و به‌منظور برآورده کردن

اهداف دولت افغانستان و علل امنیتی و اقتصادی، از جمله کشورهای بود که نقشی اساسی در بازسازی سیاسی و اقتصادی افغانستان ایفا کرد و کمک‌های آن در راستای تأمین اهداف کنفرانس توکیو بود. این نقش همان‌گونه که بررسی شد مبتنی بر واقع‌گرایی در سیاست خارجی ایران و در همراهی با نظام بین‌المللی اتخاذ شد. رویکرد اقتصادی ایران ناشی از یک نگاه فرصت‌محور به افغانستان بود. بازار مصرف ۳۲ میلیونی افغانستان، اقتصاد کاملاً مصرفی آن، افغانستان به‌عنوان مهم‌ترین بازار هدف کالاهای ایرانی، خو گرفتن ذائقه میلیون‌ها افغانی با کالاهای ایرانی، توانایی ایران در صدور خدمات فنی و مهندسی به آن کشور و ... از جمله مزیت‌های نسبی حضور ایران در آن کشور بود.

عوامل یادشده موجب شد نقش ایران در بازسازی افغانستان، پررنگ‌تر از سایر کشورها جلوه کند و کمک‌های بلاعوض خود را با شرایط مناسب در اختیار آن کشور قرار دهد. مقامات ایران، برای نخستین بار ستاد خاصی برای هماهنگی و برنامه‌ریزی در این مورد به‌نام ستاد مشارکت در بازسازی افغانستان تشکیل دادند؛ لذا ایران، طی ۵ سال (۱۳۸۵-۱۳۸۱)، ۲۵۰ میلیون دلار کمک‌های تخصصی خود را به‌نحوی مؤثر به پروژه‌هایی اختصاص دادند که بتواند ضمن فراهم کردن شرایط توسعه در افغانستان، بر تأمین منافع امنیتی، اقتصادی و فرهنگی ایران نیز مؤثر باشد. لازم به ذکر است که این کمک‌ها بیشتر در ناحیه غرب افغانستان و استان‌های هرات، فراه و نیمروز که در سوی مرزهای ایران قرار دارند هزینه شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که حجم مبادلات دو کشور نسبت به یک دهه پیش، ۱۲ برابر و حجم سرمایه‌گذاری‌های افغانی‌ها در ایران نیز به بیش از ۶۰ میلیون دلار رسیده و حجم سرمایه‌گذاری‌های ایران در افغانستان نیز چندین برابر شده است. عملکرد مثبت ایران در بازسازی افغانستان مورد تأیید دولت آن کشور قرار گرفته و طبق مستندات موجود، این دولت تا پایان سال ۱۳۸۵، اجرای پروژه‌های مختلف با مجموع هزینه ۲۵۰ میلیون دلار توسط کشورمان را تأیید و به مراجع بین‌الملل اعلام کرده است. در کنفرانس پاریس (۲۰۰۶) و کنفرانس کابل (۲۰۱۰) نیز ضمن تأیید کمک‌های مؤثر ایران در بازسازی افغانستان، بر تداوم کمک‌ها و کارآمد کردن آن تأکید شده است.

در پایان، ذکر این نکته مهم است که افغانستان با داشتن نزدیک هزار کیلومتر مرز مشترک، از جایگاه مهمی در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران برخوردار است. به‌منظور استیفای منافع ملی از مرزهای خاوری، باید ادبیات و نوشته‌های سیاسی و اقتصادی در مورد این کشور افزایش یابد. مغفول ماندن افغانستان توسط محققان و دولتمردان ایرانی طی صد سال اخیر، اثرات زیانباری برای کشور داشته است. امید است انتشار این مقاله سهم اندکی در تأمین منافع ملی و نیازهای پژوهشی ایفا کرده باشد و در آینده نیز ابعاد ژئوپلیتیکی و امنیتی مشارکت ایران در افغانستان مورد بررسی قرار گیرد.*



یادداشت‌ها

۱. کنفرانس بین‌المللی کمک به بازسازی افغانستان در سطح وزرا در ژانویه سال ۲۰۰۲ میلادی با شرکت حامد کرزای رئیس وقت دولت موقت افغانستان و سایر نمایندگان این کشور و به ریاست مشترک ژاپن، امریکا، اتحادیه اروپا و عربستان سعودی و با شرکت وزرا و نمایندگان ۶۱ کشور و ۲۱ سازمان بین‌المللی در توکیو برگزار شد.
۲. کمک‌های مزبور آثار منفی نیز در بر داشته‌اند. جدا از مطامع خاصی که برخی کشورها در پی آن بوده‌اند، فساد اقتصادی که در بین برخی مقامات افغانستان به‌ویژه مقامات مرتبط با این کمک‌ها رخنه کرده و پیامدهای سیاسی و اقتصادی آن در انتخابات اخیر ریاست‌جمهوری هویدا شد، دلیلی بر این مدعاست. با این وجود نمی‌توان منکر آثار مفید اقتصادی و تأمین انباشت سرمایه در افغانستان شد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

الف - فارسی

- الهی، همایون. ۱۳۷۳. «کمک‌های خارجی برای توسعه یا علیه توسعه»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۳۲، تیر.
- تودارو، مایکل. ۱۳۶۴. *توسعه اقتصادی در جهان سوم*، ترجمه غلامعلی فرجادی، جلد اول و دوم، سازمان برنامه و بودجه.
- رحیم‌زاده اسکویی، رحیم. ۱۳۷۱. «توسعه‌نیافتگی از دیدگاه تئوریک»، *کتاب توسعه*، شماره ۴. زمستان.
- «رودخانه مرزی هیرمند و اثرات امنیتی آن». ۱۳۸۰. *فصلنامه مطالعات دفاعی استراتژیک*.
- حکمی، عزیزالدین. ۱۳۵۹-۱۳۵۸. «روابط اقتصادی ایران و افغانستان با توجه به مسائل سیاسی دو کشور پس از جنگ بین‌المللی دوم»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- حمیدی، محمدحسن. ۱۳۸۳. *بررسی وضعیت مرز ایران و افغانستان*، تهران: مؤسسه فرهنگی ابرار معاصر تهران.
- خاموشی، علینقی. ۱۳۸۴. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در حضور رئیس‌جمهور افغانستان در ایران، *روزنامه شرق*، ۸ خرداد.
- شفیعی، نوذر. ۱۳۸۳. «چالش‌های اساسی کرای»، از مجموعه مقالات *کتاب آسیا (ویژه افغانستان)*، تهران: مؤسسه ابرار معاصر.
- کتابچه راهنمای «بازارچه‌های مرزی استان خراسان». ۱۳۸۲. بی‌تا: استانداری خراسان.
- لایحه مشارکت جمهوری اسلامی ایران در کمک به بازسازی افغانستان. ۱۳ مرداد ۱۳۸۱.
- قره‌باغیان، مرتضی. ۱۳۷۶. *اقتصاد رشد و توسعه*، جلد اول، تهران: نشر نی.
- مجموعه قراردادهای دوجانبه کشور شاهنشاهی ایران (از آرژانتین تا ژاپن). ۱۳۴۹. جلد اول، تهران: وزارت امور خارجه، صص ۲۳۰-۲۲۴.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی. ۱۳۸۶. *گزارش مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی افغانستان*، سازمان سرمایه‌گذاری، کارگروه اقتصادی و تلفیق.
- وزارت مالیه افغانستان. ۲۰۰۵. اسناد اقتصادی، میزان کمک‌های تعهدشده کشورها و سازمانهای منطقه‌ای و بین‌المللی برای بازسازی افغانستان.



گزارش پیشرفت عملیات اجرایی محور هرات - ارملک در خردادماه ۱۳۸۴.

گزارش عملکرد پروژه‌های احداث و تکمیل پست‌های دامپزشکی دو منظوره (ایستگاه دامپزشکی و قرنطینه) از ولایات هرات، خراسان و نیمروز طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۲ تهیه شده توسط امور بین‌الملل وزارت جهاد کشاورزی.

گزارش برگزاری دوره‌های آموزشی ویژه کارشناسان کشاورزی افغانستان در جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۸۲. امور بین‌الملل وزارت جهاد کشاورزی.

گزارش پروژه بازسازی قنوات و کانال‌های آبی در کشور افغانستان سال ۱۳۸۱.

گزارش‌های پیشرفت کار خط ۱۳۲ کیلوات تربت جام - هرات و پست ۱۳۲ و ۲۰ کیلوات هرات (وزارت نیرو مجری طرح برق‌رسانی به هرات).

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه احداث قطعه اول راه هرات - میمند. ۱۳۸۵-۱۳۸۲.

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات آسفالت و اجرای بخشی از آسفالت خیابان‌های شهر (۱۳۸۴-۱۳۸۲)، وزارت راه و ترابری.

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه احداث جاده دوغارون - هرات. ۱۳۸۳-۱۳۸۱. وزارت راه و ترابری.

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه مکانیزاسیون صدور قبوض برق مشترکین برق افغانستان. ۸۵-۱۳۸۳. شرکت برق تهران (پویش برق).

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه نصب و راه‌اندازی ۱۰۰۰ دستگاه تلفن همگانی در افغانستان. ۱۳۸۵-۱۳۸۳) شرکت مخابرات ایران.

مجموعه گزارش‌های پیشرفت کار پروژه برق‌رسانی به شهر هرات افغانستان. ۱۳۸۵-۱۳۸۱. مجری طرح‌های برق‌رسانی به افغانستان.

گزارش وضعیت موجود بازارچه‌های مرزی استان خراسان. ۱۳۸۱. استانداری خراسان.

گزارش نگاهی به فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری در افغانستان. ۱۳۸۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران.

گزارش ترانزیت کالا به افغانستان و کالا از افغانستان و ... وضعیت راه‌های افغانستان. ۱۳۸۲. وزارت راه و ترابری.

گزارش مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی افغانستان. ۱۳۸۴. سفارت جمهوری اسلامی ایران در کابل.

گزارش بازسازی افغانستان. ۱۳۸۰. انجمن صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی.

گزارش پروژه راه آهن سنگان - هرات. ۱۳۸۵. وزارت راه و ترابری.

ب - انگلیسی

Kamrava, Mehran. 1993. *Politics And Society In The Third World*, London and New York: Routledge.

Mirdal.G. 1968. *Asian Drama: An Introduction into the Poverty of Nations*, London: Allen Lane the Penguin Press.

- White, John. 1974. The Politics of Foreign Aid, London: University College, Oxford
- Kumar Pankaj, Ashok Revisiting Foreign Aid Theories. 2005. **International Studies**, No.42, 2, London: New Dehli sage Publications, Thousand Oaks.
- World Bank**. 2006. Interim Strategy note for Islamic Republic of Afghanistan, Report April 12, No357, 4-af.

