



## تسلیح انقلاب:

### روندها در مخارج نظامی ایران، ۲۰۲۳-۲۰۱۳

هنری رم



جمهوری اسلامی به خود می‌بالد که یک برنامه هسته‌ای بزرگ و در حال گسترش دارد و از توانمندترین نیروی موشکی و پهپادی در خاورمیانه و شبکه‌ای گسترده از نیروهای نیابتی برخوردار است که نیروهای آمریکا و شرکا را تهدید می‌کند.\* از زمان تهاجم روسیه به اوکراین در فوریه ۲۰۲۲، ایران توانمندی‌های خود را در عرصه جهانی با فروش صدها پهپاد تهاجمی به مسکو به نمایش گذاشت. اما به رغم برجستگی توانمندی‌های ایران، یک جنبه کلیدی از فعالیت نیروی نظامی آن بسیار کم مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته و آن این است که: ایران دلارهای دفاعی خود را چگونه خرج می‌کند؟

مخارج دفاعی تنها یک عامل در ارزیابی قدرت نظامی هر کشور است و لزوما نشان دهنده این

نگارنده در این جا از فارس العمری و گابریل اپستاین برای کمک به پژوهش و پاتریک کلاوسون، مایکل آیزنستات، کوان هریس، جان کرزانیاک، ماتیو لویت، جی. ماتیو مک‌اینیس، و فرزین ندیمی برای ارائه نظرات درباره پیش‌نویس‌های اولیه این جستار تشکر می‌کند.

رژه مراسم سالانه روز ارتش، تهران،  
آوریل ۲۰۲۳.

زمینی، هوایی و دریایی دارد، به علاوه نیروی شبه نظامی بسیج و سازمان اطلاعات و همچنین نیروی قدس که مسئول هدایت عملیات‌های خارجی است.

**ارتش جمهوری اسلامی ایران** که عمدتاً مسئول دفاع از قلمرو سرزمینی است و شاخه‌های زمینی، هوایی، دفاع هوایی و دریایی دارد و در کل از لحاظ منابع، توانمندی‌ها و نفوذ داخلی و خارجی نازل‌تر از سپاه محسوب می‌شود.

**ستاد کل نیروهای مسلح** که بر فعالیت‌های سپاه، ارتش و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی (فراجا) نظارت دارد. این نهاد به علی خامنه‌ای رهبر ایران که فرمانده کل قوای مسلح ایران است، گزارش می‌دهد.<sup>۴</sup>

**فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی (فراجا)** نیروی پلیس ملی ایران است و دارای بخش‌های هوایی، زمینی و دریایی و یک نیروی حفاظت مرزی بزرگ است. این مطالعه فراجا را هم شامل می‌شود چون به طور رسمی زیرمجموعه ستاد کل نیروهای مسلح است و توانمندی‌های تخصصی شبیه نیروهای شبه نظامی دارد.<sup>۵</sup>

**وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح** که بر بخش بزرگی از صنعت دفاعی ایران نظارت دارد و از برنامه‌ریزی و سازمان نظامی کشور حمایت می‌کند. وزارت دفاع زیرمجموعه قوه مجریه است.

**سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا)** که به پرسنل سپاه، ارتش و فراجا خدمات اجتماعی ارائه می‌دهد؛ از جمله حقوق بازنشستگی، خدمات درمانی و بیمه.<sup>۶</sup>

هرچند داده‌های بودجه در دسترس عموم قرار دارد، اما صورت‌بندی هزینه‌های دفاعی دشوارتر از آن است که به نظر می‌آید. تحلیل‌های پیشین معمولاً ایرادات متعددی داشته که می‌تواند به اشتباهات قابل توجه در برآورد ارقام منجر شود.

**ایراد اول: تبدیل هزینه‌ها به دلار بر مبنای نرخ غیر واقعی.** ایران در نتیجه تحریم‌های آمریکا و سوءمدیریت داخلی، از تورم شدید و نوسانات عمده در نرخ مبادله ارز در بازار آزاد، خصوصاً در پنج سال گذشته متاثر بوده است. تحلیلگران به دشواری توانسته‌اند تعیین کنند که بهترین نرخ برای استفاده در صورت‌بندی هزینه‌های دفاعی ایران کدام است و همین امر منجر به تولید نتایج بسیار متفاوتی شده است. (نمودار ۱ را ببینید).

برخی تحلیلگران کل بودجه ریالی را بر اساس نرخ مبادله «رسمی» دولت یعنی دلار ۴۲۰۰۰ ریالی به دلار تبدیل کرده‌اند.<sup>۷</sup> اما تبدیل

نیست که آن کشور منابع خود را تا چه حد به طور موثر سرمایه‌گذاری می‌کند یا به چه میزان دیگران را تهدید می‌کند. اما ضروری است که نحوه اولویت‌بخشی دولت به مخارج خود و شیوه تاثیرگذاری شرایط سیاسی، امنیتی و اقتصادی بر این تصمیمات در طول زمان را درک کرد.

این پژوهش مخارج دفاعی ایران را طی دهه گذشته، بر اساس مجموعه داده‌های منحصربه‌فردی که ارقام بودجه‌های علنی ایران را هم در بردارد، ارزیابی می‌کند.<sup>۱</sup> این پژوهش نحوه اثرگذاری وضع تحریم‌های آمریکا و برداشتن آن‌ها را بر هزینه‌های دفاعی ایران — که ایران در هزینه‌کرد به آن اولویت می‌دهد — و پیچیدگی فرایند بودجه نظامی را به تفصیل نشان می‌دهد. این جستار همچنین درباره شیوه‌هایی است که ایران به نیازهای دفاعی خود در خارج از بودجه رسمی رسیدگی می‌کند و بودجه دفاعی کل ایران را نیز نسبت به رقبای منطقه‌ای اش مقایسه می‌کند. سرانجام، در پژوهش حاضر، بده-بستان موجود در کاهش تحریم‌ها — در صورتی که آمریکا و ایران یک بار دیگر تلاش کنند توافق هسته‌ای ۲۰۱۵ را احیا یا جایگزین کنند — سنجیده می‌شود.

## درک بودجه دفاعی ایران

تهیه پیش‌نویس بودجه سالانه ایران فرایندی پیچیده و جنجالی است و جزییات آن به طور علنی مورد بحث و مناظره قرار می‌گیرد. بودجه دفاعی ایران اما به نوعی پیش چشم همگان مخفی شده، چون هزینه‌ها در ده‌ها قلم بودجه و بخش‌های متفاوت توزیع می‌شود. گرچه بودجه عمومی شامل تمام مخارج دفاعی نیست — موضوعی که در ادامه مطرح می‌شود — اما معیاری ارزشمند برای درک این مسئله است که مقامات و قانون‌گذاران ایران بین نیازهای نهادهای نظامی و دیگر اولویت‌ها، مثل رفاه اجتماعی و آموزش، چگونه توازن برقرار می‌کنند.<sup>۲</sup>

در متون آکادمیک، هیچ تعریف جهان‌شمولی برای مخارج دفاعی وجود ندارد و سولاتی از قبیل اینکه آیا باید پلیس ملی یا نیروهای شبه نظامی را هم حساب کرد، پاسخ روشنی ندارد. پژوهش حاضر، تا جایی که ممکن بوده، بر تعاریف مورد استفاده از سوی «انسیتو استکهلم برای تحقیقات در صلح بین‌الملل»، «موسسه بین‌المللی مطالعات استراتژیک»، ناتو و «دفتر سازمان ملل برای امور خلع سلاح» متکی بوده است. از این جهت، بر شش سازمان ایرانی تمرکز دارد:<sup>۳</sup>

**سپاه پاسداران انقلاب اسلامی** که نیروی نظامی اصلی ایران و مسئول دفاع از انقلاب و ترویج آن است. سپاه پاسداران شاخه‌های

محاسبه کرد، که هدف از این کار مقایسه ارزش کالاها و خدمات بدون تاثیر نوسانات نرخ‌های مبادله است - اما این هم پیامدهایی دارد.<sup>۱۱</sup> با توجه به این معیارهای متغیر، این مقاله تقریباً به طور انحصاری به مخارج دفاعی بر اساس ریال اشاره می‌کند - البته با احتساب تورم.

**ایراد دوم: اتکا به هزینه پیشنهادی طرح‌ها به جای هزینه‌های واقعی و اختلاط ردیف‌های هزینه.** بودجه را می‌توان در سه مرحله نظارت کرد: لایحه، قانون و عملکرد. بر اساس قانون، دولت باید دسامبر هر سال لایحه بودجه را ارائه دهد و مجلس آن را طی چند ماه بازبینی و اصلاح می‌کند. قانون بودجه مصوب مجلس، که شورای نگهبان باید آن را تایید کند، بایستی تا پیش از آغاز سال خورشیدی (اواخر ماه مارس) تکمیل شود. هزینه عملکرد، اگرچه فقط با دو سال تاخیر منتشر می‌شود، صحیح‌ترین معیار است.<sup>۱۲</sup>

تفاوت بین لایحه، قانون و عملکرد (مخارج واقعی) در نمودار ۲ نشان داده شده است. مجلس تقریباً هر سال بودجه دفاعی را هنگام بازبینی افزایش می‌دهد. در سال‌های اخیر، این افزایش‌ها به شکل فزاینده‌ای تهاجمی شده است. با این حال، داده‌های مربوط به مخارج واقعی نشان می‌دهد که افزایش‌های بلندپروازانه مجلس تقریباً هیچ وقت محقق نمی‌شود. مخارج واقعی معمولاً خیلی شبیه بودجه پیشنهادی دولت است - تا حدی شاید چون برنامه‌ریزان دولت درک واقعی‌تری از شرایط اقتصادی دارند. این مقاله از داده‌های مربوط به مخارج واقعی برای بیشتر سال‌ها استفاده می‌کند؛ و در صورت موجود نبودن این داده‌ها، به محاسبه هزینه‌های پیشنهادی دولت متکی است.

هزینه‌های نظامی بر مبنای نرخ‌ی که به طور مصنوعی تقویت شده و نتیجتاً تاثیر تورم را نادیده می‌گیرد - فقط برای مقاصد محدود از جمله صادرات کالاهایی مثل گندم و دارو استفاده می‌شده، کار تقریباً بی‌معنایی است. افزون بر این، بخش دفاعی ایران عمدتاً خودکفاست. مثل روسیه تا پیش از جنگ اوکراین، ایران بیشتر منابع دفاعی خود را برای کالاها و خدماتی خرج می‌کند که در سطح بین‌المللی داد و ستد نمی‌شوند و همین امر استفاده از نرخ‌های مبادله بازار را غیرعملی‌تر می‌کند. در واقع، اتکا به این نرخ، یا دیگر نرخ‌های ضعیف مشابه، می‌تواند نتایج گیج‌کننده به بار آورد. در سال ۲۰۲۲، «مؤسسه بین‌المللی مطالعات استراتژیک» برآورد کرد که ایران ۴۴ میلیارد دلار در بخش دفاعی هزینه کرده است - تقریباً مشابه عربستان سعودی و بیشتر از کره جنوبی یا استرالیا - که خیلی اغراق‌آمیز بود، به‌خصوص آن‌که ایران تقریباً هیچ سامانه تسلیحاتی پرهزینه‌ای را وارد یا استفاده نمی‌کند.<sup>۸</sup>

یک گزینه بهتر آن است که از نرخ مورد استفاده دولت برای تبدیل درآمد نفت که تلوپحا از سوی مجلس تایید شده استفاده کرد. مثلاً در سال ۲۰۲۱، دولت این مقدار را ۱۱۵۰۰۰ ریال تعیین کرد.<sup>۹</sup> با این وجود، استفاده از این نرخ هم اشکالات خودش را دارد، از جمله اینکه می‌تواند اثرات تورم را نادیده بگیرد.<sup>۱۰</sup> همچنین استفاده از نرخ مبادله نفت در بودجه، این واقعیت را که ایران می‌تواند بسیاری از کالاهای دفاعی خود را در داخل تولید کند، در نظر نمی‌گیرد. رویکرد دیگر این است که هزینه‌های دفاعی را بر اساس نرخ مبادله «قدرت خرید»

نمودار ۱: محاسبه مخارج نظامی بر اساس نرخ‌های مبادله‌ای متغیر، ۲۰۲۱

## کل مخارج دفاعی

۱۸۴۷ تریلیون ریال

۴۴ میلیارد دلار آمریکا

تبدیل شده بر اساس نرخ «رسمی» (دلار ۴۲۰۰۰ ریالی)

۴۰,۱ میلیارد دلار

تبدیل شده بر اساس نرخ «قدرت خرید» صندوق بین‌المللی پول (دلار ۴۶۷۰۲ ریالی)

۱۶,۱ میلیارد دلار

تبدیل شده بر اساس نرخ مبادله نفت ارزان (دلار ۱۱۵۰۰۰ ریالی)

۸,۱ میلیارد دلار

تبدیل شده بر اساس واردات/صادرات (قیمت نیمایی) (دلار ۲۲۸۶۹۵ ریالی)

۷ میلیارد دلار

تبدیل شده بر اساس نرخ بازار آزاد (دلار ۲۶۴۰۰۱ ریالی)

یادداشت: ارزش ریال بر اساس مخارج واقعی در سال ۲۰۲۱ است. نرخ مبادله نفت بر اساس بودجه است. نرخ نیما (نظام یکپارچه معاملات ارزی) بر اساس قیمت‌های ثبت‌شده از سوی اتحادیه طلا و جواهرات تهران (TGJU.org) برای مارس ۲۰۲۱ تا مارس ۲۰۲۲ است. نرخ بازار آزاد بر اساس قیمت‌های ثبت‌شده برای ریال در سایت Bonbast.com برای مارس ۲۰۲۱ تا مارس ۲۰۲۲ است.

منبع: بودجه‌های ملی ایران؛ صندوق بین‌المللی پول؛ سایت بن‌بست

بودجه‌ای واحد می‌آید، به انضمام اقلام بودجه‌ای اضافی که هزینه‌های دیگر را فهرست می‌کند. مثلاً برای بودجه ۲۰۲۳/۲۴، دولت پیشنهاد تامین اعتبار برای یک بلوک بودجه‌ای ۴۷۲ تریلیون ریالی برای سپاه داد و بعد سی مورد اقلام بودجه‌ای از جمله بسیج و سازمان اطلاعات سپاه به آن اضافه شد که مجموعاً ۵۶۲ تریلیون ریال به آن افزود.<sup>۱۵</sup> فقط با جمع زدن تمام اقلام متنوع بودجه، از جمله اقلامی که در جاهای دیگر در بودجه توزیع می‌شود، می‌توان برآورد کامل‌تری از مخارج دفاعی به دست آورد.

### روندهای مخارج دفاعی

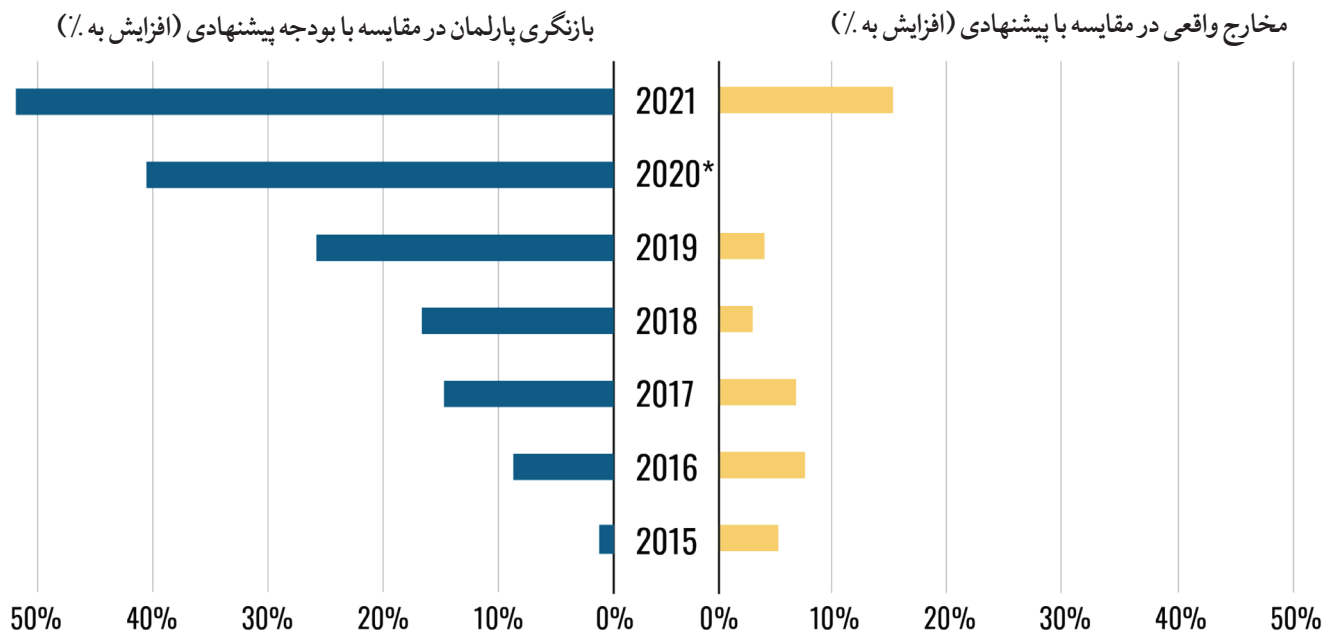
داده‌های بررسی‌شده دو روند را طی دهه گذشته نشان می‌دهد که احتمالاً در سال‌های آتی ادامه خواهد یافت:

- ارزش اسمی مخارج دفاعی ایران بسیار وابسته به سرنوشت اقتصاد کشور است. وقتی تحریم‌ها برداشته می‌شود و وضع اقتصاد بهتر می‌شود، بخش دفاعی عواید افزایش بودجه را درو می‌کند. وقتی

انواع متفاوت هزینه‌ها می‌تواند منجر به ایرادات مشابهی در محاسبات شود.<sup>۱۳</sup> مخارج سازمانی به دو دسته تقسیم می‌شود: هزینه‌های عمومی، که از مجموع درآمد کلی دولت تامین می‌شود و هزینه‌های اختصاصی. گروه دوم بر اساس درآمدی است که هر نهاد خود به دست می‌آورد؛ مثلاً دانشگاه از درآمد شهریه‌ها برای خرید کتاب استفاده می‌کند. بیشتر مخارج دفاعی از طریق هزینه‌های عمومی تامین می‌شود و بودجه ملی هر سال مخارج سال‌های قبل را بر اساس این ردیف بودجه ارائه می‌کند. در مقابل، هزینه‌های «اختصاصی» سال‌های قبل، در بودجه ملی ارائه نمی‌شود. به همین دلیل سبب‌جز در جایی که صریحاً بیان شده باشد ارقام کل ارائه شده در این مقاله، هزینه‌های «اختصاصی» را شامل نمی‌شود.

**ایراد سوم: برآورد نادقیق از هزینه‌های دفاعی.** همان‌گونه که بالاتر بحث شد، این مطالعه بر هزینه‌های شش سازمان تمرکز می‌کند و نادیده گرفتن هر کدام از آن‌ها برآورد متفاوتی را به بار خواهد آورد.<sup>۱۴</sup> نحوه هزینه‌کرد بودجه هر یک هم می‌تواند گیج‌کننده باشد: هزینه‌کردن برای نهادهای دفاعی، به علاوه نهادهای غیردفاعی، در قالب یک بلوک

نمودار ۲: مخارج واقعی به بودجه‌های پیشنهادی دولت نزدیک است، نه به بازبینی‌های مجلس



یادداشت: این درصدها منعکس‌کننده درصد افزایش در مقایسه با پیشنهاد دولت است. سال خورشیدی از ماه مارس تا مارس حساب می‌شود؛ برای سهولت، داده‌های هر نمودار در این مطالعه برای سال میلادی‌ای ارائه می‌شود که سال خورشیدی در آن آغاز می‌شود. مخارج واقعی برای سال ۲۰۲۰ در دسترس نیست.

منبع: بودجه‌های ملی ایران، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.

احتساب تورم). مخارج دفاعی همچنین بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی، از ۳/۲ درصد در سال ۲۰۱۵ به ۳/۵ درصد در سال ۲۰۱۷ افزایش یافت.

برعکس، خروج آمریکا از برجام در سال ۲۰۱۸ منجر به کاهش شدید هزینه‌های دفاعی ایران شد. از سال ۲۰۱۷ تا آخرین سال کاملی که آمریکا در برجام بود تا سال ۲۰۱۹، هزینه‌های دفاعی واقعی ایران ۲۲ درصد افت کرد (با احتساب تورم) و هزینه‌های دفاعی بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی از ۳/۵ درصد به ۲/۹ درصد افت داشت. روی هم، تحریم‌های آمریکا باعث شد ایران در سال ۲۰۱۹ کمتر از سال ۲۰۱۵ برای صنایع دفاعی خرج کند.

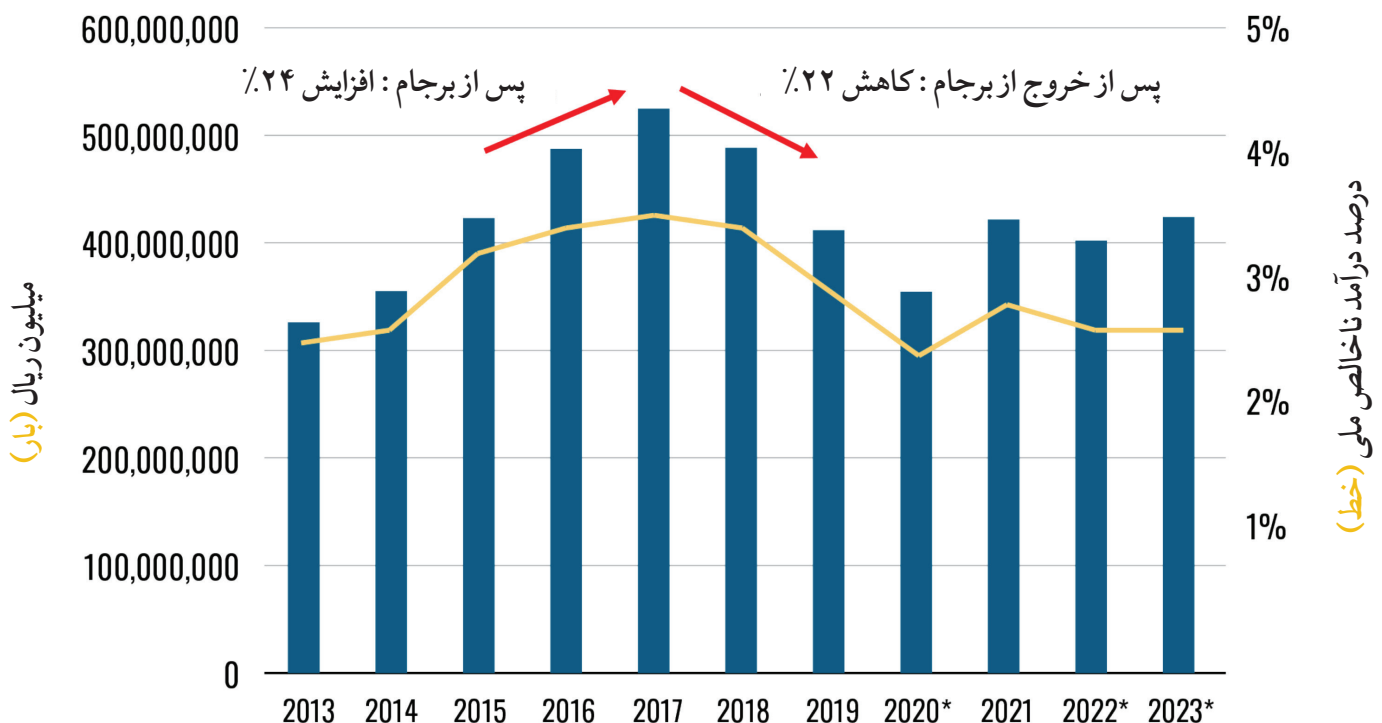
به خاطر تغییر در سیستم گزارش‌دهی دولت، مخارج دفاعی واقعی در سال ۲۰۲۰ نامعلوم است؛ در نمودار ۳ و جاهای دیگر در این مقاله، مخارج پیشنهادی نشان داده شده است. در سال ۲۰۲۱، داده‌های مخارج واقعی برای آن سال در فرمت معمول منتشر شد و آشکار کرد که نسبت به سال ۲۰۱۹، هزینه‌های دفاعی اندکی افزایش داشته است

تحریم‌ها اعمال می‌شود و اقتصاد ضعیف می‌شود، منابع کمتری به بخش دفاعی اختصاص داده می‌شود.

- هر سال دولت سهم نسبتاً ثابتی از بودجه را با برخی اصلاحات کوچک به بخش دفاعی اختصاص می‌دهد. این رویکرد اهمیت و قدرت نهادهای نظامی را نشان می‌دهد و احتمالاً قدری ثبات به برنامه‌ریزان دفاعی می‌دهد.

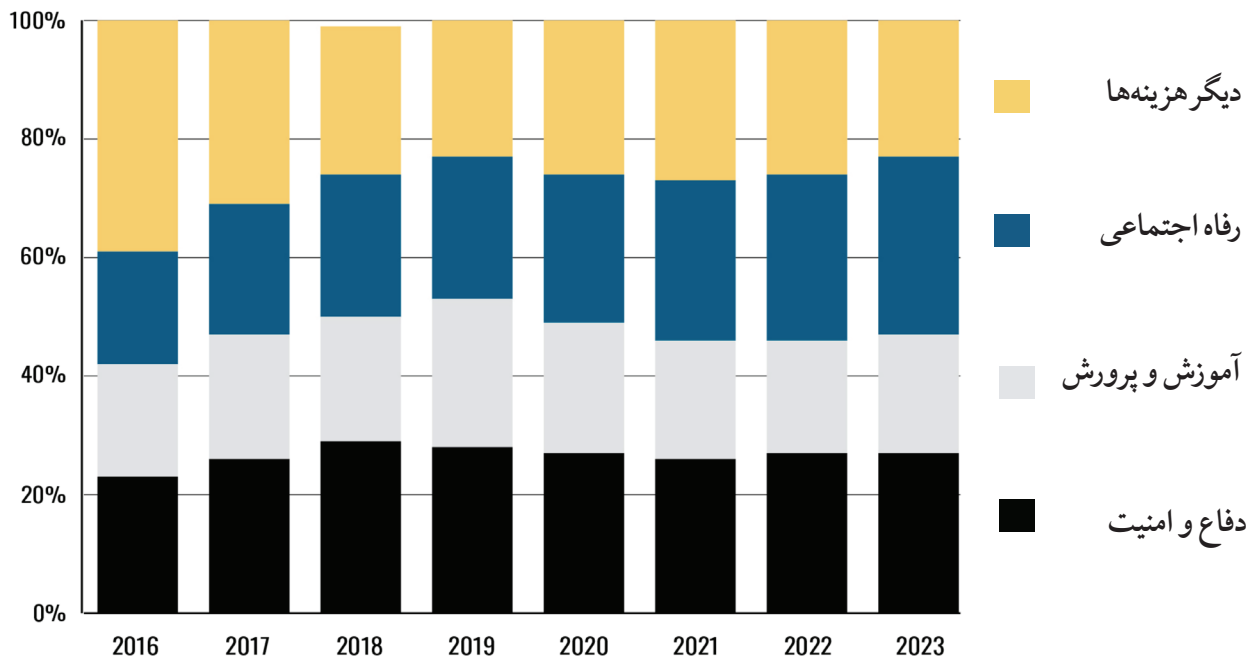
همان‌گونه که در نمودار ۳ آمده است، در پی توافق هسته‌ای ۲۰۱۵ موسوم به برجام (برنامه جامع اقدام مشترک)، مخارج دفاعی ایران افزایش یافت. برجام در ازای رفع برخی تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های زمان‌دار بر توسعه برنامه‌های اورانیوم و پلوتونیوم وضع کرد. ایران به نظام مالی جهانی وصل شد، صادرات نفت افزایش یافت و به ارز خارجی مسدود شده در بانک‌های سراسر دنیا دسترسی پیدا کرد. در نتیجه، اقتصاد رشد کرد، تورم کمتر شد و دولت منابع بیشتری برای اختصاص دادن به هزینه‌های نظامی در اختیار داشت. بین سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷، مخارج دفاعی واقعی ۲۴ درصد افزایش یافت (با

نمودار ۳: مخارج دفاعی ایران بر حسب سال



یادداشت: داده‌ها با احتساب تورم و با استفاده از شاخص صندوق بین‌المللی پول برای «تولید ناخالص داخلی با احتساب تورم» و سال ۲۰۱۶ به عنوان مبنا، تنظیم شده است. تمام داده‌ها منعکس‌کننده مخارج واقعی است، به غیر از داده‌های سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳، که مطابق بودجه پیشنهادی دولت ارائه شده است. منبع: بودجه‌های ملی ایران، صندوق بین‌المللی پول، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.

نمودار ۴: تناسب ردیف‌های اصلی هزینه در بودجه



یادداشت: تمام داده‌ها منعکس‌کننده مخارج واقعی است، به غیر از داده‌های سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ که مطابق بودجه پیشنهادی دولت ارائه شده است. برای حفظ انسجام رویه محاسبه، این نمودار از صورت‌بندی رسمی دولت برای مخارج دفاعی و امنیتی (که برای شامل کردن سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح تعدیل شد) در مقایسه با دیگر ردیف‌های بودجه استفاده می‌کند. نتایج اسمی فقط اندکی با آنچه در جاهای دیگر این مقاله ارائه شده تفاوت دارد.

منبع: بودجه‌های ملی ایران، صندوق بین‌المللی پول، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.

### سپاه فاصله خود را با ارتش بیشتر کرده است

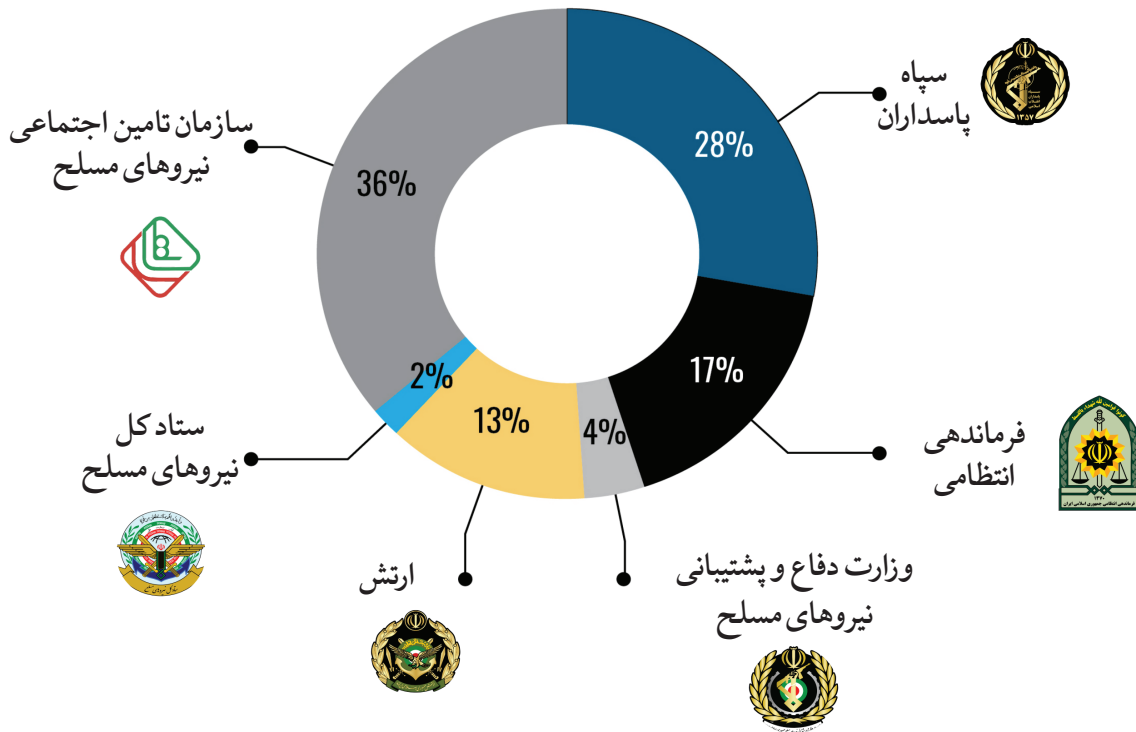
مخارج دفاعی بیشتر به سپاه و سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا) تعلق دارد که هر کدام تقریباً یک-سوم بودجه را به خود اختصاص می‌دهند (نمودار ۵ را ببینید).

طی دهه گذشته، سهم سپاه از بودجه دفاعی افزایش یافته در حالی که بودجه ارتش یکسان مانده و این امر فاصله بین دو نیرو را بیشتر کرده است (نمودار ۶ را ببینید).<sup>۱۷</sup> سپاه ۲۳ درصد هزینه دفاعی را در سال ۲۰۲۳ به خود اختصاص داد که در سال ۲۰۲۱ به ۲۸ درصد رسید و بودجه ارتش بین ۱۳ تا ۱۵ درصد باقی ماند. تعجبی ندارد که ارتش دومین بودجه را بعد از سپاه دریافت کند - این در مورد پرسنل، تجهیزات و نفوذ سیاسی ارتش هم صدق می‌کند و به همین دلیل ارتش را «فرزندخوانده فراموش‌شده» رژیم خوانده‌اند.<sup>۱۸</sup> اما تفاوت فزاینده بین این نهادها قابل توجه و منعکس‌کننده حضور روزافزون سپاه در دولت ابراهیم ریسی و جایگاه سپاه در کلیت نظام است. سهم فراجا

(۲/۴ درصد). این افزایش در قدرت هزینه‌کرد، همزمان که کشور از بحران همه‌گیری کرونا خود را بیرون می‌کشید و با تحریم‌های آمریکا سازگار می‌شد و ایران نفت بیشتری به چین صادر می‌کرد، احتمالاً در بهبود اقتصاد هم منعکس شده است.<sup>۱۶</sup> گرچه مخارج دفاعی بر حسب درصدی از تولید ناخالص ملی ثابت ماند، با احتساب تورم، منابع سپاه ۱۷ درصد طی آن دوره رشد کرد که تقریباً تمام افزایش بودجه را به خود اختصاص داد.

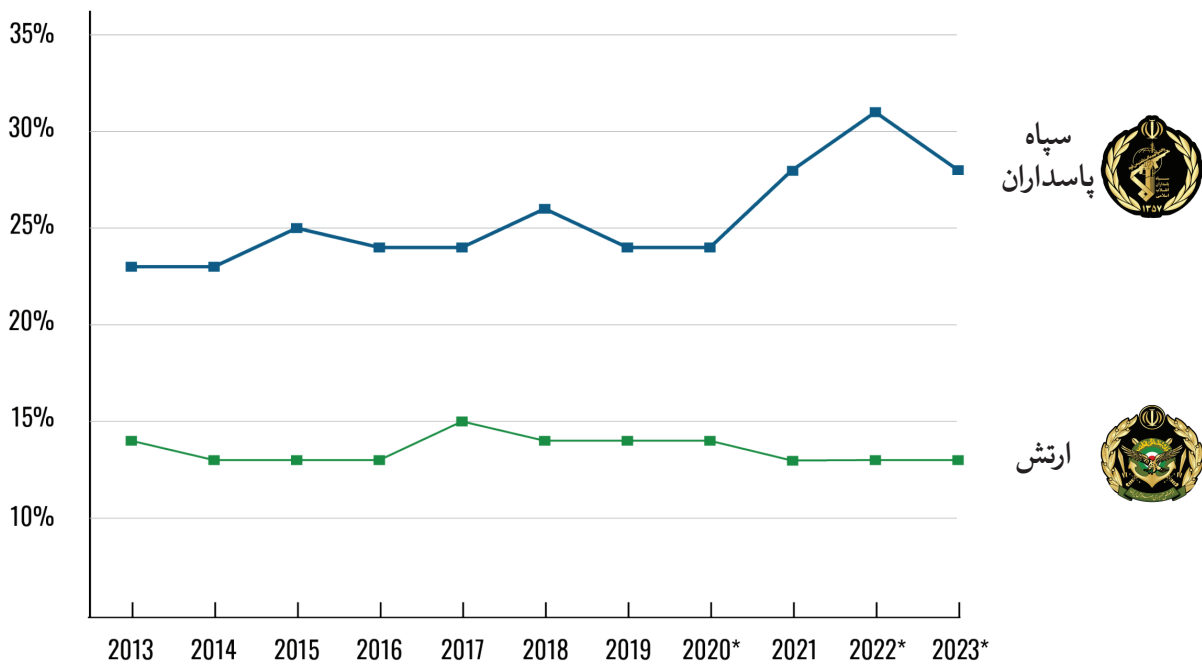
مخارج دفاعی واقعی در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ در سال‌های آتی منتشر خواهد شد. بودجه‌های پیشنهادی در نمودار ۳ منعکس‌کننده نیت دولت برای حفظ ثبات نسبی این مخارج است. همان‌گونه که نمودار ۴ نشان می‌دهد، از سال ۲۰۱۶ به طور میانگین، بودجه بخش دفاعی ۲۷ درصد مخارج عمومی را تشکیل داده است. این نسبت در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹، همزمان با افزایش تنش‌ها با آمریکا، بالاتر از میانگین بود، ولی مقدارش نسبتاً اندک بود. این از سطحی از ثبات در بودجه‌بندی حکایت دارد که اجازه می‌دهد بخش دفاع در طول یک دوره زمانی به صورتی موثر برنامه‌ریزی کند.

نمودار ۵: مخارج دفاعی بر حسب سازمان (۲۰۲۱)



منبع: بودجه‌های ملی ایران، صندوق بین‌المللی پول، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.

نمودار ۶: طی سال‌های اخیر سپاه فاصله خود را با ارتش بیشتر کرده است (درصد کل مخارج دفاعی)



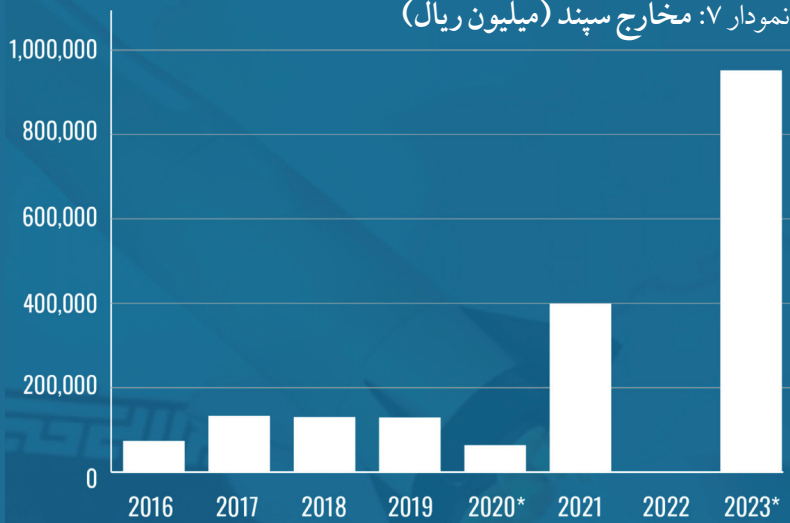
یادداشت: تمام داده‌ها منعکس‌کننده مخارج واقعی است، به غیر از داده‌های سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ که مطابق بودجه پیشنهادی دولت ارائه شده است.

منبع: بودجه‌های ملی ایران، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.



## سازمان پژوهش و نوآوری وزارت دفاع (سپند)

نمودار ۷: مخارج سپند (میلیون ریال)



یادداشت: داده‌های سپند با احتساب تورم و با استفاده از شاخص صندوق بین‌المللی پول برای «تولید ناخالص ملی با احتساب تورم» و سال ۲۰۱۶ به عنوان مبنا، تنظیم شده است. تمام داده‌ها منعکس‌کننده مخارج واقعی است، به غیر از داده‌های سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۳، که مطابق بودجه پیشنهادی دولت ارائه شده است. مخارج پیشنهادی برای اقلام بودجه‌ای منفرد در سال ۲۰۲۲ منتشر نشد.

بودجه سازمان پژوهش و نوآوری وزارت دفاع (سپند) در چند سال اخیر افزایش یافته است، که از یک طرف با افزایش فعالیت‌های هسته‌ای ایران مرتبط است و از طرف دیگر پس از ترور محسن فخریزاده مسئول این فعالیت‌ها (در نوامبر ۲۰۲۰) رو به افزایش گذاشته است. سپند «اصولا مسئول پژوهش در حوزه توسعه سلاح‌های هسته‌ای» و همچنین دیگر پروژه‌های تحقیق و توسعه دفاعی پیشرفته و تولید واکسن کرونا بوده است.<sup>۱۹</sup> هزینه‌های واقعی برای سپند از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۱ پنج برابر شد و پیشنهاد دولت برای سال ۲۰۲۳ بیش از دو برابر سال ۲۰۲۱ است. با این حال، به دلیل اتکای زیاد سپند به تامین مالی از کانال‌های خارج از بودجه عمومی، بودجه این سازمان ناشفاف است.<sup>۲۰</sup>

اخیر طوری تنظیم شده که نیروهای مسلح مستقیماً از فروش نفت سود ببرند. دولت ریسی ۴/۵ میلیارد یورو از درآمدهای نفتی را در سال ۲۰۲۲ و ۳ میلیارد یورو در سال ۲۰۲۳ برای نهادها و پروژه‌های دفاعی کنار گذاشته است.<sup>۲۲</sup> مجلس با مجوز خامنه‌ای تلاش کرد تاکتیک مشابهی برای بودجه ۲۰۱۹ به کار بگیرد و برای «تقویت دفاع ملی» ۱/۵ میلیارد یورو از درآمد «صندوق توسعه ملی» را به آن اختصاص داد.<sup>۲۳</sup> ایران به طور معمول به اهداف صادرات نفت و درآمد نفتی خود دست نمی‌یابد، بنابراین معلوم نیست چه مقدار از این پول به نهادهای دفاعی داده شد. آمریکا ادعا کرده که رژیم همچنین برای تامین مالی نیروی قدس، کمک به سوریه و امور مالی پروژه‌های دفاعی دیگر، مستقیماً به صندوق توسعه ملی دست برده، که این احتمالاً بیش از درآمدهای اختصاص داده شده در بودجه بوده است.<sup>۲۴</sup>

وزارت خزانه‌داری آمریکا هم توانسته نحوه فروش کالاهای ایرانی از سوی اعضای نیروی قدس سپاه و تزریق این منابع به نیروی قدس یا متحدانش، از جمله حزب‌الله و حماس و حوثی‌ها، را مستند کند. این شیوه احتمالاً جریان جداگانه‌ای از درآمد برای سپاه ایجاد کرده که نظارت دولت و مجلس را دور می‌زند. مثلاً در نوامبر ۲۰۲۲، وزارت خزانه‌داری یک شبکه بین‌المللی را شناسایی کرد که به باور این وزارتخانه در حال قاچاق نفت ایران و تزریق سود آن «به شرکت‌ها

هم در یک دهه گذشته افزایش داشته و از ۱۵ درصد در سال ۲۰۱۳ به ۱۷ درصد در سال ۲۰۲۱ رسیده است، در حالی که سهم ساتا از ۳۸ درصد به ۳۶ درصد کاهش یافته است. بودجه وزارت دفاع و ستاد کل نیروهای مسلح به صورت سهمی از کل مخارج دفاعی نسبتاً ثابت مانده است.

## بودجه پنهان

نیروهای مسلح ایران استراتژی‌های دیگری برای تامین مالی خود بیرون از بودجه عمومی دارند؛ از جمله از طریق صادرات نفت، قاچاق و منافع تجاری. این استراتژی‌ها باعث شده تا محاسبه کامل مخارج دفاعی ایران از طریق منابع غیر محرمانه غیرممکن باشد.<sup>۲۱</sup>

## صادرات نفت و قاچاق

در حالی که کشور تحت تحریم بوده، سپاه پاسداران نقشی کلیدی در تسهیل صادرات محصولات انرژی ایران داشته و مقداری از درآمدهای ناشی از این صادرات را به خودش و متحدانش از جمله حزب‌الله یا حوثی‌ها اختصاص داده است.

افزون بر اقلام مربوط به سپاه در بودجه، پیشنهادهای بودجه در سال‌های



چیزی جز یک عدد صوری برای مبهم‌سازی امور مالی این سازمان نیست.<sup>۲۲</sup>

نیروهای مسلح ایران همچنین تعدادی «بنیاد تعاون» را اداره می‌کنند که مالکان چندین بانک و شرکت هستند.<sup>۲۳</sup> این بنیادها برای ارائه خدماتی مثل وام یا مسکن به پرسنل دفاعی تاسیس شده بودند، اما حوزه اختیارات آن‌ها به بخش‌های حیاتی دیگر از جمله تکنولوژی، انرژی و تولید گسترش یافت و دولت‌های غربی ادعا کرده‌اند که برخی از این بنیادها منابع فرا-بودجه‌ای برای نهادهای مادر فراهم می‌کنند. بنا به گزارش دولت آمریکا، منابع بنیاد تعاون سپاه برای «حمایت از ماجراجویی‌های نظامی سپاه پاسداران در خارج» استفاده شده است؛ از جمله برای «گروه‌های شبه‌نظامی وابسته به» نیروی قدس.<sup>۲۴</sup> به همین ترتیب، اتحادیه اروپا بنیاد تعاون فراجا را «یک بازوی مهم برای تامین مالی» فراجا می‌داند که «برای تامین و انتقال وجوه مالی و دورزدن تحریم‌ها استفاده می‌شود».<sup>۲۵</sup>

همچنین، شبکه بزرگ‌تر صنعتی نظامی مقادیر اضافی مخارج دفاعی را پنهان می‌کند. بودجه ملی سالانه شامل ضمیمه‌ای برای نهادهای تحت مالکیت دولت است؛ از جمله حدود پانزده شرکت دفاعی شامل: سازمان صنایع هوافضا که بر تولید هواپیما و پهپاد نظارت دارد؛ صنایع هواپیمایی ایران (صها) که تعمیر، سرویس و نگهداری هواپیماها را انجام می‌دهد؛ شرکت صنایع هواپیماسازی ایران (هسا)، که به توسعه هواپیماسازی و تولید آن‌ها از جمله پهپادها می‌پردازد؛ و صنایع هوایی قدس که تولیدکننده پهپاد است. این شرکت‌ها زیرمجموعه وزارت دفاع هستند و بودجه مستقیم دولتی در قالب اعتبار خرید دارایی‌های سرمایه‌ای دریافت می‌کنند.<sup>۲۶</sup> اما بودجه‌های سالانه آن‌ها بسیار بیشتر از بودجه اظهارشده از سوی دولت است. بنابراین، معلوم نیست این سازمان‌ها تحت بودجه عمومی وزارت دفاع تامین مالی می‌شوند یا از منابع ناشناخته دیگر.<sup>۲۷</sup>

سرانجام، بانک‌های ایرانی هم آن‌هایی که به نیروهای مسلح وابسته اند و هم آن‌هایی که تحت نظر نهادهای دیگری هستند می‌توانند منابع اضافی برای مخارج دفاعی فراهم کنند. دولت از مدت‌ها پیش از اعطای وام الزامی برای تامین هزینه‌های فراتر از بودجه استفاده می‌کرده است؛ مثلاً الزام بانک‌ها به دادن وام‌های ترجیحی به زوج‌های جوان. معلوم نیست آیا این امر به بخش دفاعی هم گسترش یافته است یا نه، اما ممکن است که بانک‌ها برای حمایت از خریدهای نظامی یا پروژه‌های تحت مالکیت نیروهای مسلح به عنوان مکملی برای اعتبارات بودجه‌ای، تامین وجه کنند.

و حساب‌های بانکی اعضای حزب‌الله و نیروی قدس سپاه» بوده است.<sup>۲۵</sup> در اقدامی جداگانه، در دسامبر ۲۰۲۲، آمریکا یک مرد اهل ترکیه را به اداره کردن شبکه‌ای تجاری متهم کرد که به ارزش «صدها میلیون دلار» نفت به چین، امارات و کشورهای دیگر فروخته و «درآمدهای فروش نفت را به نیروی قدس سپاه برگردانده است».<sup>۲۶</sup> در سال ۲۰۲۱، وزارت خزانه‌داری یک هوادار حوثی را به هدایت کردن «شبکه‌ای از شرکت‌های صوری و شناورها که سوخت، محصولات نفتی و دیگر کالاهای ایرانی را قاچاق می‌کنند» متهم کرد. شبکه یادشده «ده‌ها میلیون دلار درآمد تولید می‌کند... که بخش مهمی از آن از طریق شبکه پیچیده‌ای از واسطه‌ها و صرافی‌ها در چند کشور به حوثی‌ها در یمن منتقل می‌شود».<sup>۲۷</sup>

گذشته از محصولات انرژی، از قرار معلوم سپاه مشغول قاچاق از طریق فرودگاه‌ها، گذرگاه‌های مرزی و اسکله‌های غیرقانونی هم بوده است. آمریکا نیروی قدس را با قاچاق مواد مخدر هم مرتبط دانسته است.<sup>۲۸</sup> معلوم نیست این فعالیت‌ها، به جای کمک به عملیات‌های سازمان، تا چه اندازه اعضای منفرد سپاه را ثروتمند می‌کند.

### کسب‌وکارها و بانک‌ها

طی سه دهه گذشته، نیروهای مسلح نقش داخلی خود را در بخش‌های مختلف از بانکداری تا ساخت‌وساز و مهندسی نفت و بهداشت گسترش داده‌اند.<sup>۲۹</sup> این حضور اقتصادی گسترده می‌تواند به نهادهای نظامی منابعی از درآمد فراتر از آنچه از سوی دولت بودجه‌بندی شده بدهد. روابط پیچیده و مبهم بین بسیاری از این نهادها و نهادهای دفاعی تحلیل‌گسترگی این منابع اضافی را دشوار می‌کند.

قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، شرکت عظیم ساخت‌وساز سپاه، برجسته‌ترین نمونه حضور نیروهای مسلح در اقتصاد است. این نهاد در بخش‌های متنوعی فعالیت می‌کند؛ از جمله انرژی، معدن، کشاورزی، راه و ترابری، دریایی و تکنولوژی اطلاعات. این قرارگاه همچنین نقشی برجسته در پروژه‌های گاز و متروی تهران داشته و از قراردادهای غیرمنافسه‌ای سود برده است.<sup>۳۰</sup> افزون بر این، خاتم‌الانبیاء نقشی کلیدی در برنامه‌های هسته‌ای و موشکی ایران بازی می‌کند. بنا به گزارش وزارت خزانه‌داری آمریکا، این قرارگاه «به سپاه پاسداران کمک می‌کند تا درآمذایی کند و عملیات‌های خود را تامین مالی کند»؛ رابطه‌ای که یکی از جانشینان سابق فرمانده قرارگاه خاتم‌الانبیاء در رسانه‌های ایرانی تایید کرد.<sup>۳۱</sup> در حالی که قرارگاه خاتم‌الانبیاء یک ردیف بودجه‌ای دارد، به نظر می‌رسد این بودجه

## مقایسه منطقه‌ای

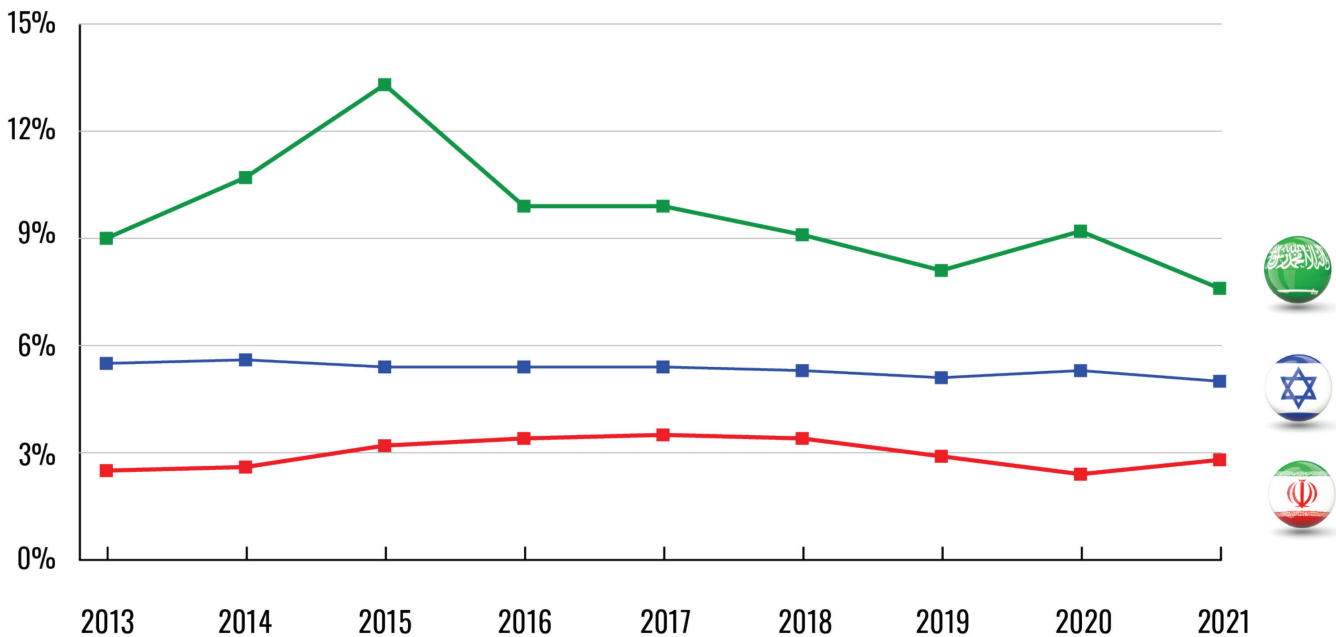
توپوگرافی طبیعی کشور هم دفاع از آن را دشوارتر می‌کند. در مقابل، سرمایه‌گذاری ایران روی مجموعه محدودتری از توانمندی‌های نامتقارن پیشرفته — پهپادها، موشک‌های بالستیک و موشک‌های کروز زمینی — و همچنین شبکه نسبتاً ارزان نیروهای نیابتی است.<sup>۴۱</sup> ایران همچنین تقریباً تمام سامانه‌های تسلیحاتی خود را در داخل تولید می‌کند، که با توجه به انزوای بین‌المللی آن یک ضرورت است؛ عربستان سعودی فاقد این توانمندی است، گرچه ریاض برنامه‌هایی برای تقویت صنایع داخلی خود دارد.

هزینه‌های دفاعی اسرائیل ممکن است با ایران قابل مقایسه باشد. مثلاً در سال ۲۰۲۱ اسرائیل حدود ۲۰ میلیارد دلار برای دفاع خرج کرد، که احتمالاً بیشتر از مخارج ایران، ولی بسته به نرخ مبادله ارز، در همان حدود است.<sup>۴۲</sup> از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۱، اسرائیل ۵/۳ درصد تولید ناخالص ملی خود را برای دفاع هزینه کرده است (در مقایسه با ۳ درصد ایران). گرچه اسرائیل سلاح‌های پیشرفته از آمریکا و اروپای غربی وارد می‌کند، اما از داشتن یک صنعت نظامی داخلی بزرگ هم به خود می‌بالد؛ رشد این توانمندی حاصل انزوای اسرائیل در دهه‌های آغازین استقلال آن بود و چندان بی‌شباهت به منشأ صنعت نظامی ایران (بعد از انقلاب) نیست.

ایران کمتر از عربستان سعودی — که یکی از بزرگ‌ترین خریداران نظامی جهان و دومین واردکننده سلاح در دنیاست — در بخش دفاعی خرج می‌کند.<sup>۳۸</sup> با هر نرخ قابل قبولی برای تبدیل ریال به دلار، هزینه‌های نظامی تهران در سال ۲۰۲۱ کمتر از عربستان سعودی بود؛ سالی که عربستان بین ۵۰ تا ۶۰ میلیارد دلار در بخش دفاعی هزینه کرد.<sup>۳۹</sup> عربستان سعودی همچنین سهم بسیار بزرگ‌تری از تولید ناخالص ملی خود را در بخش نظامی خرج می‌کند؛ از سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۱، ایران به طور متوسط ۳ درصد تولید ناخالص ملی خود را در بخش دفاعی خرج کرده، در حالی که این رقم برای عربستان سعودی ۹/۶ درصد بوده است (نمودار ۸ را ببینید).<sup>۴۰</sup>

دلایل زیادی برای این نابرابری وجود دارد، از جمله دکتترین نظامی، روابط خارجی و وضع کلی سلامت اقتصادی دو کشور. ریاض مدرن‌ترین سامانه‌های تسلیحاتی متعارف را به خدمت می‌گیرد، از جمله شمار زیادی از این سامانه‌ها که با هزینه فراوان از آمریکا یا اروپای غربی خریداری شده و نگهداری‌شان پرهزینه است و

نمودار ۸: هزینه نظامی به نسبت تولید ناخالص ملی



یادداشت: منبع داده‌ها برای اسرائیل و عربستان سعودی، انستیتو بین‌المللی پژوهش‌های صلح استکهلم است، اما برای ایران، بودجه‌های ملی ایران (کل مخارج دفاعی) و داده‌های صندوق بین‌المللی پول (تولید ناخالص ملی) است. داده‌های مربوط به ایران برای سال ۲۰۲۲ بر مبنای مخارج دفاعی پیشنهادی از سوی مجلس است، چون عملکرد بودجه در دسترس نبود.

منبع: بودجه‌های ملی ایران، انستیتو بین‌المللی پژوهش‌های صلح استکهلم، صندوق بین‌المللی پول، انستیتو واشنگتن برای سیاست خاور نزدیک.

## پيامدها و توصیه‌ها

داده‌های ارائه شده در این مقاله به سه نتیجه‌گیری کلی برای سیاست‌گذاران اشاره دارد:

دست‌کم وقتی پای تهدیدات آمریکا و اسرائیل در میان باشد، کل مخارج دفاعی ایران عمدتاً تابعی از دسترسی به منابع است تا احساس خطر. این نشان می‌دهد که تشکیلات دفاعی یک «تقاضا»ی پایه برای تامین منابع دارد تا در پیشبرد اولویت‌های امنیتی داخلی و خارجی از آن استفاده کند و این تقاضا چه بسا از تغییر در تهدیدات در یک زمان معین متمایز باشد و نیز اینکه عامل محدودکننده کلیدی محدودیت کلی در «عرضه» منابع است.

به دنبال برجام، به رغم آنکه تهدید حمله مستقیم آمریکا یا اسرائیل فروکش کرد، مخارج دفاعی ایران ناگهان زیاد شد. نهادهای دفاعی در همه زمینه‌ها افزایش بودجه داشتند و بر سرکوب داخلی (در قالب فراجا) و تحقیق و توسعه سلاح (در قالب وزارت دفاع) تاکید ویژه‌ای شد. اما بر خلاف این تصور که سپاه برای حمایت از توافق هسته‌ای پاداش گرفت، امتیاز ویژه‌ای برای سپاه در نظر گرفته نشد.<sup>۴۳</sup> در حالی که تهدید مستقیم آمریکا و اسرائیل احتمالاً کاهش یافته بود، افزایش مخارج شاید ناشی از نگرانی‌های فزاینده ایران از سرنوشت متحد سوری تهران و تشدید درگیری‌ها در یمن و عراق بوده است. این نیز ممکن است که تشکیلات دفاعی ایران تلاش داشته سال‌ها کمبود سرمایه‌گذاری در توانمندی‌های کلیدی را جبران کند.

همان‌گونه که در بالا گفته شد، بعد از خروج آمریکا از توافق هسته‌ای، به رغم افزایش ریسک درگیری با آمریکا و اسرائیل، بودجه دفاعی کاهش یافت. شاید انتظار این بود که افزایش بزرگی در بودجه سپاه رخ دهد تا مبارزه طلبی در برابر فشار غرب را نشان دهد، اما این اتفاق نیفتاد: بودجه سپاه از سال ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ یک-پنجم کاهش یافت. این کاهش‌های زیاد شامل فراجا نشد، که احتمالاً ناشی از این نگرانی دولت بود که بتواند توانمندی سرکوب داخلی را همزمان با افزایش فشار اقتصادی حفظ کند. در واقع، فراجا تنها نهاد دفاعی بود که در سال ۲۰۱۹ بودجه بسیار بزرگ‌تری از سال ۲۰۱۵ داشت (با احتساب تورم).

حمایت ایران از نیروهای نیابتی احتمالاً روند مشابهی داشته است. در حالی که بودجه دفاعی شامل این تخصیص‌ها نمی‌شود، شواهد نقل شده و اظهارات آمریکایی‌ها از کاهش حمایت مالی ایران طی ادوار فشار اقتصادی حاد حکایت دارد. به دنبال بازگشت تحریم‌ها در سال ۲۰۱۸، حزب‌الله مجبور به اتخاذ اقدامات ریاضتی شد، از

جمله مرخصی اجباری برای جنگجویان و کاهش شدید در بودجه خدمات اجتماعی. این گروه لبنانی با نصب جعبه‌های اعانه، برای «جهاد مالی» فراخوان داد.<sup>۴۴</sup> افزون بر این، دولت ترامپ در آن زمان مدعی شد که تحریم‌ها به حمایت ایران از دیگر گروه‌های شبه‌نظامی در منطقه ضربه زده است، هر چند برخی ارزیابی‌ها از طرف اسرائیل موجب تردید در این ادعاها شد.<sup>۴۵</sup>

سیاست‌گذاران باید انتظار داشته باشند که یک توافق هسته‌ای با ایران در آینده، با توجه به قابلیت جایگزینی منابع، باعث آزادسازی پول برای نیروهای مسلح خواهد شد. این به معنای بی‌فایده بودن دیپلماسی نیست؛ کاهش محدودیت‌های هسته‌ای در ازای کاهش تحریم‌ها، حتی اگر باعث افزایش دسترسی تهران به منابع نظامی شود، با توجه شرایط ممکن است تصمیمی معقول باشد. در واقع، وقتی برجام امضا شد، مقامات آمریکایی علناً گفتند که بخش دفاعی ایران از این توافق سود خواهد برد گرچه اذعان داشتند که ایران تمام دارایی‌های آزادشده خود را به بخش نظامی تزریق نخواهد کرد.<sup>۴۶</sup> اما این بده-بستان مستلزم آن است که سیاست‌گذاران آمریکایی دست‌کم همان قدر که برای اجرای توافق تلاش می‌کنند، برای مقابله با خریدها و فعالیت‌های نظامی ایران هم تلاش کنند - موازنه‌ای که در برجام بر سر آن به خوبی توافق نشد.

**محروم کردن ایران از منابع نظامی در یک سال معین لزوماً باعث تضعیف کارایی رزمی نمی‌شود.** مخارج نظامی منعکس‌کننده منابعی است که دولت می‌تواند در نیروی انسانی و تجهیزات و تکنولوژی‌هایی سرمایه‌گذاری کند که به آن امکان قدرت‌نمایی و دفاع از خود دهد - این سرمایه‌گذاری‌ها طی سال‌ها یا دهه‌ها صورت می‌گیرد.<sup>۴۷</sup> این‌گونه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت ایران را قادر ساخت تا در سپتامبر ۲۰۱۹ یک حمله بزرگ را با پهپاد و موشک کروز علیه تأسیسات آرامکوی سعودی انجام دهد و در ژانویه ۲۰۲۰ رگباری از موشک‌های بالستیک به پایگاه هوایی الاسد در عراق شلیک کند، هر چند مخارج دفاعی کلی ایران طی دو سال قبل از آن تقریباً یک-چهارم افت کرده بود. تحریم‌ها می‌تواند توانمندی‌های نظامی ایران را تحلیل ببرد، ولی این تلاش‌ها احتمالاً در بلندمدت خود را نشان خواهد داد - که این یعنی ایران در آینده نزدیک لزوماً کمتر خطرناک نخواهد بود.

داده‌های ارائه شده برای مخارج دفاعی، شواهد بیشتری درباره موضع سپاه در دیپلماسی هسته‌ای به دست می‌دهد. برخی تحلیل‌گران گفته‌اند که سپاه با یک توافق هسته‌ای جدید مخالف است، تا حدی به این دلیل که «باید نظارت بخش غیرنظامی را بر

قاچاق نفت محروم می‌کند، این نیرو آماده است تا به شیوه‌های دیگر سودهای فراوان کسب کند. همان‌گونه که بعد از برجام و پیش از اعمال مجدد تحریم‌ها شاهد بودیم، بودجه سپاه به جای کاهش احتمالاً افزایش خواهد یافت. سپاه پاسداران همچنین از شراکت با شرکت‌های خارجی در پروژه‌های صعب‌الاجرا، مثل پروژه‌های بخش انرژی، سود خواهد برد.<sup>۴۹</sup>

بودجه خود بپذیرد و احتمالاً با فشار عمومی برای چشمپوشی از بخشی از آن مواجه شود.<sup>۴۸</sup> داده‌ها نشان می‌دهد که این احتمالاً واقعیت ندارد. سپاه پاسداران نهادی پر شاخ-و-برگ است با منافع گوناگون؛ بنابراین نمی‌توان یک موضع واحد را به آن نسبت داد. سولی البته برخی افراد درون سپاه کسب‌وکارهایی را اداره می‌کنند که در صورت حصول یک توافق هسته‌ای جایگاه خود را از دست خواهند داد. با این حال، در حالی که توافقی تازه سپاه را از تجارت

### یادداشت‌ها:

1. Drawn from an analysis of Iranian government budgets spanning 2013–23 and published by the Planning and Budget Office of the Office of the Presidency of Iran; e.g., Office of the President of Iran, “Budget Bill–1399,” available at <https://iran-dataportal.syr.edu/wp-content/uploads/1399-Bill.pdf>. Historical budget bills and laws are generally available on the websites of the Planning and Budget Office, the Iranian parliament, and Iran Data Portal.
2. J. Matthew McInnis, *Building the Iranian Military: Understanding Tehran’s Defense Acquisition and Research and Development Decision-Making* (American Enterprise Institute, April 2017), 4–11, <https://www.aei.org/research-products/report/building-the-iranian-military-understanding-tehrans-defense-acquisition-and-research-and-development-decision-making/>.
3. “Sources and Methods,” SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>; “Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2022),” North Atlantic Treaty Organization, June 27, 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf); and “Transparency in Armaments: United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures Guidelines,” Department for Disarmament Affairs, United Nations, <https://bit.ly/41CGvQJ>.
4. Saeid Golkar, *The Islamic Republic’s Art of Survival: Neutralizing Domestic and Foreign Threats*, Policy Focus 125 (Washington DC: Washington Institute, 2013), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/islamic-republics-art-survival-neutralizing-domestic-and-foreign-threats>.
5. Defense Intelligence Agency, *Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2019), [https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military\\_Powers\\_Publications/Iran\\_Military\\_Power\\_LR.pdf](https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Iran_Military_Power_LR.pdf); Saeid Golkar, *The Supreme Leader and the Guard: Civil-Military Relations and Regime Survival in Iran*, Policy Note 58 (Washington DC: Washington Institute, 2019), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/supreme-leader-and-guard-civil-military-relations-and-regime-survival-iran>; Saeid Golkar, “Iran’s Coercive Apparatus: Capacity and Desire,” PolicyWatch 2909, Washington Institute for Near East Policy, January 5, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-coercive-apparatus-capacity-and-desire>; and Jennifer Chandler, “Decoding Iran’s Defence Spending: Pitfalls and New Pointers,” *Military Balance* (blog), International Institute for Strategic Studies, November 13, 2018, <https://www.iiss.org/online-analysis//military-balance/2018/11/decode-iran-defence-spending>.
6. Although AFSSO is part of MODAFL, this study assesses them separately in order to distinguish spending that is focused solely on social services.
7. This figure, created by the government in 2018, was first used during an ill-advised effort to unify exchange rates. The “official” rate evolved to become the rate that businesses could use to import some goods, but it was ultimately scrapped in 2022. Henry Rome, “Iran’s Currency Collapse May Not Lead to Diplomatic Desperation,” PolicyWatch 3711, Washington Institute for Near East Policy, March 7, 2023, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-currency-collapse-may-not-lead-diplomatic-desperation>.
8. See James Hackett, ed., *The Military Balance 2023* (London: International Institute for Strategic Studies, 2023), <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance>.
9. “Nobakht, Chief of the Planning and Budget Office: ‘We Determined Next Year’s Budget with the Exchange Rate of 11,500 Tomans’” [in Persian], *Etemad*, August 8, 2020, <https://bit.ly/3MkoOQH>.
10. For example, the government used the same conversion rate for the 2022 and 2023 budgets, despite inflation that exceeded 40 percent.
11. A special military purchasing power parity metric would have to be created for Iran, since the general PPP as calculated by international financial institutions encompasses a wide range of goods and services, distorting the rate. For a discussion of PPP exchange rates as applied to defense spending, see Peter Robertson, “Debating Defence Budgets: Why Military Purchasing Power Parity Matters,” VoxEU, October 9, 2021, <https://cepr.org/voxeu/columns/debating-defence-budgets-why-military-purchasing-power-parity-matters>; Michael Kofman and Richard Connolly, “Why Russian Military Expen-

- diture Is Much Higher Than Commonly Understood (as Is China's)," War on the Rocks, December 16, 2019, <https://warontherocks.com/2019/12/why-russian-military-expenditure-is-much-higher-than-commonly-understood-as-is-chinas/>; Richard Connolly, *Russian Military Expenditure in Comparative Perspective: A Purchasing Power Parity Estimate* (Arlington, VA: Center for Naval Analyses, 2019), [https://www.cna.org/archive/CNA\\_Files/pdf/iop-2019-u-021955-final.pdf](https://www.cna.org/archive/CNA_Files/pdf/iop-2019-u-021955-final.pdf).
12. For example, actual spending in 2021/22 is released in the budget proposal for 2023/24. Actual spending in 2020/21 is unknown, however, because the government changed its budget format in 2022/23 — ostensibly to increase “transparency” — to exclude the prior actual data.
  13. Kevan Harris, *Iran Under Sanctions: Iran's Government Expenditure Priorities and Social Policy Burdens During Sanctions*, Rethinking Iran Project (Washington DC: Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 2020), <https://www.rethinkingiran.com/iranundersanctions/kevan-harris-irans-government-expenditure-priorities-and-social-policy-burdens-during-sanctions>.
  14. Chandler, “Decoding Iran's Defence Spending,” <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2018/11/decode-iran-defence-spending>.
  15. Office of the President of Iran, “Budget Bill–1402,” available at <https://bit.ly/3MSOMMU>.
  16. Henry Rome, “Iran's Oil Exports Are Vulnerable to Sanctions,” PolicyWatch 3669, Washington Institute for Near East Policy, November 9, 2022, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-oil-exports-are-vulnerable-sanctions>.
  17. As noted above, spending for the Basij has been included in the IRGC's total.
  18. Golkar, *The Supreme Leader and the Guard*, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/supreme-leader-and-guard-civil-military-relations-and-regime-survival-iran>.
  19. U.S. Department of State, “Additional Sanctions Imposed by the Department of State Targeting Iranian Proliferators,” August 29, 2014, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/231159.htm>; U.S. Department of State, “Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments,” June 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-Adherence-to-and-Compliance-with-Arms-Control-Nonproliferation-and-Disarmament-Agreements-and-Commitments-Compliance-Report.pdf>; Eric Brewer, “Iran's Evolving Nuclear Program and Implications for U.S. Policy,” Center for Strategic and International Studies, October 15, 2021, <https://www.csis.org/analysis/irans-evolving-nuclear-program-and-implications-us-policy>.
  20. Rare among defense entities, SPND receives a sizable portion of funding from “specific expenditures,” in addition to the “general expenditures.” This is significant from a transparency perspective because while the “general” expenditures are tracked continually, the “specific” expenditures are not. For example, in 2021 the government proposed an SPND budget of 2.45 trillion rials, of which 1 trillion would come from “specific” sources and 1.45 trillion would come from “general” sources. But the documents that track “actual” expenditures only follow the 1.45 trillion rials, meaning it is unknown whether and to what extent the expected “specific” funding was realized.
  21. McInnis, *Building the Iranian Military*, <https://www.aei.org/research-products/report/building-the-iranian-military-understanding-tehrans-defense-acquisition-and-research-and-development-decision-making/>; Ali Al-foneh, “How Intertwined Are the Revolutionary Guards in Iran's Economy?” Middle East Outlook 3 (Washington DC: American Enterprise Institute, 2007), <https://www.aei.org/research-products/report/how-intertwined-are-the-revolutionary-guards-in-irans-economy/>; Emanuele Ottolenghi, Saeed Ghasseminejad, and Anne Fixler, *How the Nuclear Deal Enriches Iran's Revolutionary Guard Corps* (Washington DC: Foundation for Defense of Democracies, 2016), <https://www.fdd.org/analysis/2016/10/04/how-the-nuclear-deal-enriches-irans-revolutionary-guard-corps/>; Chandler, “Decoding Iran's Defence Spending,” <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2018/11/decode-iran-defence-spending>.
  22. Henry Rome, “Iran's New Budget Perpetuates Economic Challenges,” PolicyWatch 3692, Washington Institute for Near East Policy, March 7, 2023, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-new-budget-perpetuates-economic-challenges>.
  23. Office of the President of Iran, “Budget Law–1398,” 21–22, available at <https://irandataportal.syr.edu/wp-content/uploads/budget1398-1.pdf>; “Khamenei Decides to Withdraw \$1.5 Billion from Special Fund for the Military,” Radio Farda, February 5, 2019, <https://en.radiofarda.com/a/iran-khamenei-decides-to-withdraw-one-and-half-billion-dollars-for-military/29751195.html>.
  24. U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Iran's Central Bank and National Development Fund,” September 20, 2019, <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-sanctions-irans-central-bank-and-national-development-fund>; U.S. Defense Intelligence Agency, *Iran Military Power*, [https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military\\_Powers\\_Publications/Iran\\_Military\\_Power\\_LR.pdf](https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Iran_Military_Power_LR.pdf).
  25. U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Oil Shipping Network Supporting IRGC-QF and Hizballah,” November 3, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1076>.
  26. U.S. Department of the Treasury, “Treasury Targets Sanctions Evasion Network Generating Hundreds of Millions of Dollars for Qods Force Oil Sales,” December 8, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1151/>; see also U.S. Department of the Treasury, “Treasury Designates Illicit Russia-Iran Oil Network Supporting the Assad Regime, Hizballah, and HAMAS,” November 20, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm553>.
  27. U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Network Financing Houthi Aggression and Instability in Yemen,” June 10, 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0221>.
  28. U.S. Department of the Treasury, “Fact Sheet: Treasury Sanctions Major Iranian Commercial Entities,” June 23, 2011, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1217>; U.S. Department of the Treasury, “Treasury Designates Iranian Qods Force General Overseeing Afghan Heroin Trafficking Through Iran,” March 7, 2012, <https://home.treasury.gov/news/>

- [press-releases/tg1444](#).
29. Mehdi Khalaji, "Iran's Revolutionary Guards Corps, Inc.," PolicyWatch 1273, Washington Institute for Near East Policy, August 17, 2007, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-revolutionary-guards-corps-inc>; Frederick Wehrey et al., *The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps* (Santa Monica, CA: RAND, 2009), 55–75, <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG821.html>.
  30. U.S. Department of the Treasury, "Treasury Submits Report to Congress on NIOC And NITC," September 24, 2012, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1718>; Ahmad Majidiyar, "Defying Pressure, Khatam al-Anbia Chief Defends IRGC's Economic Role," Middle East Institute, February 9, 2018, <https://www.mei.edu/publications/defying-pressure-khatam-al-anbia-chief-defends-irgcs-economic-role>.
  31. U.S. Department of the Treasury, "Treasury Targets Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps," February 10, 2010, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg539>; Wehrey et al., *The Rise of the Pasdaran*, <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG821.html>.
  32. Khatam's funding is listed only as a "dedicated" (*aktisasi*) resource, meaning a resource that an individual entity raises and spends on its own. Few defense entities rely on this dedicated funding stream, and it is not systematically tracked, unlike other types of spending. Therefore, it is not included in other totals presented in this paper.
  33. The IRGC, Artesh, LEC, Basij, and MODAFI all operate such cooperative funds.
  34. U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions the IRGC Cooperative Foundation and Senior Iranian Officials Connected to Protest Suppression," January 23, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1209>; also see Foreign Commonwealth and Development Office, "UK Sanctions Top Islamic Revolutionary Guard Corps Financiers," March 20, 2023, <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-top-iranian-revolutionary-guard-corps-financiers>, and Kasra Aarabi and Saeid Golkar, *The IRGC in the Age of Ebrahim Raisi* (Tony Blair Institute for Global Change, August 2021), 26, <https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/irgc-age-ebrahim-raisi>.
  35. "Council Implementing Regulation (EU) 2023/379 of 20 February 2023 Implementing Regulation (EU) No. 359/2011 Concerning Restrictive Measures Directed Against Certain Persons, Entities and Bodies in View of the Situation in Iran," *Official Journal of the European Union*, February 20, 2023, <https://bit.ly/3Bubh3l>. On the LEC Cooperative Foundation's business footprint, see, e.g., "Establishment of the Foundation" [in Persian], *Tejarat-e-Farda*, February 19, 2013, <https://bit.ly/3Mmr-Wwh>.
  36. Navid Kalhor, "Why Iran Must Shake Up Its Approach to State-Owned Enterprises," *Al-Monitor*, January 14, 2019, <https://www.al-monitor.com/originals/2019/01/iran-budget-economy-state-owned-enterprises-rouhani-change.html>.
  37. In the 2021 budget law, the total income for Iran Aircraft Manufacturing Industries was listed as IRR7.2 trillion, while direct government contributions were listed as IRR20 billion. AIO income was listed as IRR38.1 trillion, with government funding of IRR600 billion. Office of the President of Iran, "Budget Law–1400" and "Budget Law–1400–Annex 3," available at <https://shenasname.ir/news/7425-budjet1400>.
  38. Pieter D. Wezeman, Justine Gadon, and Siemon T. Wezeman, "Trends in International Arms Transfers, 2022," fact sheet, Stockholm International Peace Research Institute, March 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>.
  39. The International Institute for Strategic Studies (IISS) calculated Saudi military spending in 2021 as \$50.7 billion in the 2023 edition of its *Military Balance*, while SIPRI estimated \$63.2 billion. "SIPRI Military Expenditure Database," Stockholm International Peace Research Institute, <https://milex.sipri.org/sipri>.
  40. "SIPRI Military Expenditure Database," <https://milex.sipri.org/sipri>.
  41. Kenneth McKenzie Jr., *Striking Back: Iran and the Rise of Asymmetric Drone Warfare in the Middle East*, Policy Note 128 (Washington DC: Washington Institute, 2023), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/striking-back-iran-and-rise-asymmetric-drone-warfare-middle-east>; Michael Eisenstadt, *Operating in the Gray Zone: Countering Iran's Asymmetric Way of War*, Policy Focus 162 (Washington DC: Washington Institute, 2020), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/operating-gray-zone-countering-irans-asymmetric-way-war>; and Farzin Nadimi, "Iran's Ballistic Missile Arsenal Is Still Growing in Size, Reach, and Accuracy," PolicyWatch 3557, Washington Institute for Near East Policy, December 13, 2021, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-ballistic-missile-arsenal-still-growing-size-reach-and-accuracy>.
  42. IISS estimated \$20.4 billion; SIPRI estimated \$24.3 billion.
  43. That said, the IRGC may have received other nonmonetary rewards following the JCPOA's implementation, such as a freer hand in conducting missile tests. See Behnam Ben Taleblu, *Arsenal: Assessing the Islamic Republic of Iran's Ballistic Missile Program* (Washington DC: Foundation for Defense of Democracies, 2023), <https://www.fdd.org/analysis/2023/02/15/arsenal-assessing-the-islamic-republic-of-irans-ballistic-missile-program>; "The CNS Iran Missile and SLV Launch Database," Nuclear Threat Initiative, updated January 8, 2020, <https://www.nti.org/analysis/articles/cns-iran-missile-and-slv-launch-database/>.
  44. Liz Sly and Suzan Haidamous, "Trump's Sanctions on Iran Are Hitting Hezbollah, and It Hurts," *Washington Post*, May 18, 2019, [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/trumps-sanctions-on-iran-are-hitting-hezbollah-hard/2019/05/18/970bc656-5d48-11e9-98d4-844088d135f2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/trumps-sanctions-on-iran-are-hitting-hezbollah-hard/2019/05/18/970bc656-5d48-11e9-98d4-844088d135f2_story.html); Hanin Ghaddar, "U.S. Sanctions Are Hurting Hezbollah," PolicyWatch 3090, Washington Institute for Near East Policy, March 6, 2019, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/us-sanctions-are-hurting-hezbollah>.
  45. Yonah Jeremy Bob, "Brian Hook: Iran Has Cut Cyber Funding, 17% of Quds Force," *Jerusalem Post*, May 31, 2019, <https://www.jpost.com/middle-east/irans-cyber-funding-17-percent-of-quds-force-cut-hook-591136>; Neri Zilber, "Israel to Biden:

46. Tehran Can Wait," *Newlines*, February 25, 2021, <https://newlinesmag.com/reportage/israel-to-biden-tehran-can-wait/>.
46. Obama White House, "Press Conference by the President," July 15, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/15/press-conference-president>.
47. International Crisis Group, "The Illogic of the U.S. Sanctions Snapback on Iran," Briefing 64, November 2, 2018, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/b64-illogic-us-sanctions-snapback-iran>; "General Michael 'Erik' Kurilla, Commander, U.S. Central Command: On the Posture of U.S. Central Command," statement for the record, U.S. Senate Armed Services Committee, March 13, 2023, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kurilla\\_SASC\\_Posture\\_Final\\_141200March2023.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kurilla_SASC_Posture_Final_141200March2023.pdf).
48. Maria Fantappie and Vali Nasr, "What America Should Do if the Iran Nuclear Deal Talks Fail," *Foreign Affairs*, July 1, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2022-07-01/what-america-should-do-if-iran-nuclear-deal-talks-fail>.
49. Henry Rome, "The Limits of a New Iran Nuclear Deal: Why the Original Agreement's Flaws Remain Unresolved," *Foreign Affairs*, March 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2022-03-08/limits-new-iran-nuclear-deal>; Thomas Erdbrink, "In Iran, State-Backed Companies Win from Lifted Sanctions," *New York Times*, February 5, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/02/06/world/middleeast/in-iran-state-backed-companies-win-from-lifted-sanctions.html>; Babak Dehghanpisheh and Yeganeh Torbati, "Firms Linked to Revolutionary Guards to Win Sanctions Relief Under Iran Deal," Reuters, August 9, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-sanctions/firms-linked-to-revolutionary-guards-to-win-sanctions-relief-under-iran-deal-idUK-KCN0QE08320150809>; Parisa Hafezi and Louis Charbonneau, "Iranian Nuclear Deal Set to Make Hardline Revolutionary Guards Richer," Reuters, July 6, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-economy-insight/iranian-nuclear-deal-set-to-make-hardline-revolutionary-guards-richer-idUSKCN0P-G1XV20150706>.

## درباره نویسندگان

---

هنری ژم هموند ارشد انستیتو واشنگتن و متخصص مسائل اقتصادی، انرژی و هسته‌ای مرتبط با ایران است. وی قبلاً نایب رئیس بخش تحقیقات در «گروه اوراسیا» بوده است. تحلیل‌های او در فارین افرز، فارین پالیسی و واشنگتن پست منتشر شده است. هنری رم عضو دوره‌ای شورای روابط خارجی است.

