

تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی برای پروژه‌های نظامی

داود علی‌اکبری^۱

محمد رحیم احمدوند^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۲۳

چکیده

حفظ امنیت و اقتدار ملی در سایه طراحی و اجرای پروژه‌های نظامی گوناگون رقم می‌خورد و حال اینکه با توجه به محدودیت بودجه دفاعی، برخی از پروژه‌های نظامی با مشکل کمبود منابع مالی لازم، مواجه می‌باشند. تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی که از جمله منابع مالی خارج از بودجه در تأمین مالی پروژه‌های نظامی هست تا حدی می‌تواند این مشکل را برطرف نماید. در تأمین مالی سندیکایی، متولی پروژه نظامی به یک بانک مراجعه و آن بانک سندیکایی از بانک‌ها را برای اعطای وام گرد هم می‌آورد و هریک از بانک‌های وام‌دهنده، در یک رابطه قراردادی مستقیم با وام‌گیرنده قرار می‌گیرند. در تأمین مالی مشارکتی، بانک اصلی به تنهایی تمامی مبلغ وام را در اختیار متقاضی قرار می‌دهد و متعاقباً به صورت جداگانه درصدهایی از مبلغ وام را به سایر بانک‌های مایل به مشارکت واگذار می‌کند. لذا بانک‌های مشارکت‌کننده در رابطه قراردادی مستقیم با وام‌گیرنده قرار نخواهند داشت. استفاده از این تسهیلات کلان بانکی، مستلزم ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و اقتصادی در حوزه دفاع بوده که ناظر به تنظیم مقررات ضمانت دولتی از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی دفاعی، تدوین برنامه راهبردی جامع در تأمین اقلام دفاعی، تنظیم نظام جامع آفست دفاعی، تشکیل شرکت‌های پیمانکاری دفاعی، برون‌سپاری پروژه‌های نظامی و واگذاری مالکیت برخی از پیمانکاران دفاعی، می‌باشند.

واژگان کلیدی: تأمین مالی سندیکایی، تأمین مالی مشارکتی، پروژه‌های نظامی، برون‌سپاری.

^۱ کارشناس ارشد حقوق تجارت بین‌الملل (Davood.aliakbari440@gmail.com)

^۲ کارشناس ارشد اقتصاد دانشگاه تهران (M.ahmadvand22@yahoo.com)

۱. مقدمه

تأمین مالی بانکی پروژه‌های نظامی با دو چالش اساسی مواجه هست. چالش نخست در ارتباط با کمبود نقدینگی و منابع مالی هر یک از بانک‌ها و چالش دوم در ارتباط با عدم تمایل بانک‌ها در شرایط فعلی نسبت به تأمین مالی پروژه‌های نظامی است. در ارتباط با چالش نخست اینکه با توجه به سرمایه پایه بانک‌ها، محدودیت آن‌ها در پرداخت تسهیلات و ریسک بالای تأمین اعتبار کلان، تأمین مالی پروژه‌های نظامی که غالباً مستلزم پرداخت تسهیلات کلان هست، از عهده یک بانک به‌تنهایی بر نمی‌آید. در ارتباط با چالش دوم اینکه، متولی اجرای تمامی پروژه‌های نظامی، صنایع دفاع وابسته به دولت هست که در این شرایط، تأمین مالی پروژه‌های نظامی، به‌مثابه پرداخت تسهیلات کلان بانکی به دولت است. با توجه به شرایط خاص حوزه دفاع، ساختار دولتی آن، مبتنی نبودن بازپرداخت سرمایه‌بر عواید حاصل از اجرای پروژه‌های نظامی و حاکم نبودن نظام شرکتی در فرآیند اجرای پروژه‌های نظامی، نظام بانکی در بخش خرد و کلان، تمایل چندانی به تأمین مالی پروژه‌های نظامی ندارد. در کنار این عوامل، مطالبات معوق نظام بانکی از دولت، بر بی‌تمایلی بانک‌ها در این مورد نیز دامن زده است. لذا می‌بایستی تا ساختار فعلی حوزه دفاع را به‌گونه‌ای تغییر بدهیم تا بانک‌ها اقدام به پرداخت تسهیلات سندیکایی و مشارکتی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی نمایند.

با توجه به ناآرامی‌های منطقه و تهدیدهای خارجی، تقویت بنیه دفاعی کشور بیش از هر زمان دیگری حائز اهمیت هست. تقویت این بنیه از طریق طراحی و اجرای پروژه‌های نظامی گوناگون، تحقق می‌یابد. با توجه به محدودیت بودجه دفاعی، تأمین مالی تمامی این پروژه‌ها از محل بودجه دولتی میسر نیست. لذا استفاده از منابع مالی غیر بودجه‌ای به جهت رفع این محدودیت مطرح می‌گردد. تسهیلات کلان سندیکایی و مشارکتی از جمله این منابع بوده که در این مقاله بدان پرداخته می‌شود. مع‌هذا سؤالاتی مطرح می‌گردد ناظر بر این که ساختار حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی چه بوده و دیگر اینکه استفاده از این تسهیلات مستلزم وجود چه زیرساخت‌هایی در حوزه دفاع هست؟

اهداف این مقاله، بررسی ساختار حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی، به جهت بهره‌مندی مطلوب از آن و همچنین ارائه راهکارهایی در جهت فراهم ساختن زیرساخت‌های لازم برای استفاده از این تسهیلات در تأمین مالی پروژه‌های نظامی هست.

۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

تأمین مالی سندیکایی: عبارت از وام کلانی است که دو یا چند بانک به‌عنوان وام‌دهنده به‌صورت مشترک، تسهیلاتی را در اختیار وام‌گیرنده قرار می‌دهند و همه اعتباردهندگان در یک قرارداد واحد وام سهیم می‌گردند (دنیس و مولینوکس ۲۰۰۴، ۴۰۵؛ نورنبرگ ۱۹۸۵، ۱۷۴).

تأمین مالی مشارکتی: راهکاری حقوقی است که در آن تمامی بانک‌های مشارکت‌کننده طرف قرارداد وام نمی‌باشند؛ بلکه بانک اصلی، قرارداد وام را به‌صورت دوجانبه با وام‌گیرنده به‌تنهایی منعقد می‌نماید و خود متعهد به تأمین کل مبلغ موردنیاز وام‌گیرنده می‌شود. این بانک در ادامه درصدهایی از مبلغ وام را به سایر

بانک‌ها بر اساس قراردادهایی جداگانه می‌فروشد (موگاشا ۲۰۰۸، ۴). متأسفانه در دستورالعمل اجرایی تسهیلات و تعهدات سندیکایی بانک مرکزی، مرز دقیقی میان وام مشارکتی با وام سندیکایی ترسیم نشده است و درحالی‌که دو مکانیسم مزبور در رویه بین‌المللی بانکی، کاملاً متمایز از یکدیگر محسوب می‌شوند.

مدیر راهبر: مدیر راهبر را دستورالعمل بانک مرکزی، تحت عنوان مؤسسه اعتباری پیشگام، این‌گونه تعریف نموده: «مؤسسه اعتباری که درخواست کتبی مشتری مبنی بر اخذ تسهیلات را دریافت نموده و هماهنگی‌های لازم را با مؤسسات اعتباری مایل به مشارکت در اعطای تسهیلات و یا ایجاد تعهدات سندیکایی انجام می‌دهد».

بانک اصلی: بانک طرف رابطه با وام‌گیرنده هست که پس از انعقاد قرارداد پرداخت تسهیلات با وام‌گیرنده، ابتدأً تمامی مبلغ را پرداخت می‌کند و سپس مقادیری از آن را به دیگر بانک‌ها به‌صورت مشارکت واگذار می‌کند. در این صورت وام پرداختی به وام‌گیرنده، ماهیتی مشارکتی پیدا می‌نماید (گوتچو ۱۹۹۴، ۱۳۲؛ بورچینو ۱۹۷۸، ۵۰-۵۱).

زیرساخت‌های تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی: ترغیب بانک‌ها به تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی پروژه‌های نظامی، مستلزم وجود زیرساخت‌هایی جهت درآمدزا نمودن پروژه‌های نظامی و همچنین پروژه‌سازی بازپرداخت تسهیلات کلان بانکی هست. اگرچه زیرساخت‌های مورد اشاره غالباً از ماهیتی حقوقی برخوردار می‌باشند، اما دارای آثاری اقتصادی نیز می‌باشند.

شرکت‌های پیمانکاری دفاعی شرکت‌های پیمانکاری دفاعی، شرکت‌هایی تجاری هستند که به‌صورت تخصصی در حوزه دفاع فعالیت می‌کنند. این شرکت‌ها با متقاضیان، قراردادهای پیمانکاری ساخت اقلام دفاعی یا قراردادهای فروش این اقلام را منعقد می‌نمایند (اسکریر و کاپارینی ۲۰۰۵، ۷).

برون‌سپاری^۱: عبارت است از واگذاری برخی از فعالیت‌های تکراری و متناوب داخلی و نیز اختیارات تصمیم‌گیری شرکت یا سازمان، به عرضه‌کننده بیرون از سازمان در قالب یک قرارداد یا تفاهم‌نامه. متأسفانه تاکنون در هیچ‌یک از تحقیقات داخلی، ابعاد حقوقی تأمین مالی مشارکتی مورد بررسی قرار نگرفته است و صرفاً در برخی از منابع، مطالبی در خصوص تأمین مالی سندیکایی ارائه گردیده است. دکتر حمید برهانی در کتابی تحت عنوان «بانکداری و تأمین مالی بین‌المللی» که در سال ۱۳۷۹ نگاشته، صرفاً به ارائه کلیاتی در خصوص وام‌های سندیکایی پرداخته و در این کتاب هیچ‌گونه مطلبی راجع به وام‌های مشارکتی ارائه نشده است. در کتاب دکتر علی‌رضایی تحت عنوان «حقوق تأمین مالی در تجارت بین‌الملل» که در سال ۱۳۹۴ به چاپ رسیده است، اشاره بسیار مختصری به وام‌های سندیکایی، به‌عنوان یکی از طرق تأمین مالی پروژه‌های کلان صورت گرفته است و بیان گردیده است که شیوه تأمین مالی سندیکایی در راستای حل

^۱ Outsourcing

مشکل کمبود منابع مالی بانکی برای اعطای وام‌های کلان بانکی و همچنین کاستن از میزان خطرات احتمالی اعطای چنین وام‌هایی، پا به عرصه تأمین مالی بانکی گذاشته است. در مقاله‌ای تحت عنوان «وام-های سندیکایی، راهکاری برای حل مشکل تأمین مالی پروژه‌های شهری در ایران» که از طریق مرکز مطالعات فناوریانه دانشگاه صنعتی شریف در سال ۱۳۹۰ به چاپ رسیده است، به وام‌های سندیکایی، به‌عنوان راهکاری جهت حل مشکل تأمین مالی پروژه‌های شهری در ایران اشاره شده است. نگارنده در این مقاله مطرح نموده است که روش ارائه تسهیلات سندیکایی به‌عنوان روشی مطمئن و کارآمد، سال‌هاست که در بازارهای مالی جهان به کار گرفته شده است و می‌تواند جهت حل مشکلات تأمین مالی پروژه‌های شهری در ایران به کار گرفته شود. تاکنون هیچ‌گونه تحقیقی داخلی در خصوص زیرساخت‌های این نوع تأمین مالی در پروژه‌های نظامی صورت نگرفته است و از این‌رو درون‌مایه اصلی مطالب این نوشتار مبتنی بر منابع خارجی هست.

در مقاله‌ای تحت عنوان «تغییر ساختار صنعت دفاع، روند رو به رشد شرکت‌های پیمانکاری دفاعی در اروپا و ایالات متحده» که در سال ۲۰۰۸ م. به قلم تحریر درآمده است، ایجاد شرکت‌های پیمانکاری دفاعی و واگذاری برخی از پروژه‌های فرعی به آن‌ها، از جمله راهکارهای جذب نظام بانکی به سرمایه‌گذاری در پروژه-های نظامی معرفی شده است. در «برنامه جامع تأمین اقلام دفاعی» که در سال ۲۰۱۶ م. توسط وزارت دفاع هند به تصویب رسیده است، تنظیم مقررات سرمایه‌گذاری خارجی، استفاده از قراردادهای آفست دفاع، تنظیم نظام‌نامه فعالیت بخش غیردولتی در حوزه دفاع و تنظیم برنامه‌ای جامع در تأمین اقلام دفاع از جمله عوامل مؤثر در استفاده از منابع غیر بودجه‌ای در حوزه دفاع شناسایی شده است. در مقاله‌ای تحت عنوان «چشم-اندازهای صنعت دفاع اروپا» که در آن ساختار صنایع دفاعی کشورهای اروپایی از حیث کوچک ساختن بخش دولتی حوزه دفاع و در مقابل بزرگ‌تر ساختن بخش غیردولتی مورد ارزیابی قرار گرفته است، خصوصی‌سازی شرکت‌های پیمانکاری دفاعی، واگذاری برخی از پروژه‌های نظامی و ضمانت دولت از تسهیلات کلان دفاعی، مؤثر در استفاده از منابع کلان بانکی در حوزه دفاع شمرده شده است.

۳. توسعه فرصت‌ها

- تأمین مالی پروژه‌های نظامی، بر پایه‌ی منابع مالی بانک‌ها و به عبارتی با مشارکت بانک‌های متعدد دخیل در اعطای وام به دو صورت سندیکایی و مشارکتی انجام می‌پذیرد.
- اخذ وثایق معتبر بانکی از سوی وام‌دهندگان، عاملی مؤثر در استفاده از تسهیلات کلان بانکی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی هست.
- انعقاد قرارداد با پیمانکاران غیردولتی در حوزه دفاع، سبب استفاده غیرمستقیم از روابط اعتباری آن‌ها با نظام بانکی می‌گردد.

۴. روش‌شناسی

با توجه به دوبعدی بودن مقاله حاضر، روش تحقیق آن را در هر یک از ابعاد، به نحو جداگانه بررسی می‌نماییم. بُعد نخست مقاله حاضر که ناظر به بررسی ساختار حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی پروژه‌های نظامی است، مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی هست. بُعد دوم که در ارتباط با زیرساخت‌های استفاده از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی بوده، مبتنی بر روش اکتشافی هست.

۵. تحلیل یافته‌های پژوهش

استفاده از تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی برای پروژه‌های نظامی، مستلزم تحصیل شناخت کافی نسبت به ساختار حقوقی این تسهیلات و همچنین زیرساخت‌های حقوقی و اقتصادی استفاده از آن در صنایع دفاع هست. از این‌رو تحلیل یافته‌های مقاله حاضر را در دو حوزه می‌توان ارائه نمود. حوزه نخست در ارتباط با ساختار حقوقی و حوزه دوم در ارتباط با زیرساخت‌های این نوع تأمین مالی بانکی در حوزه دفاع است.

۵-۱. ساختار حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی

ساختار حقوقی تأمین مالی سندیکایی این‌گونه است که متولی اجرای پروژه نظامی در مقام متقاضی تسهیلات سندیکایی، درخواست خود را نزدیکی از بانک‌ها مبنی بر تهیه مبلغ وام و تشکیل یک سندیکا مطرح می‌کند (دنیس و مولینوکس ۲۰۰۴، ۴۰۵). در صورت موافقت بانک با درخواست متقاضی، قرارداد نمایندگی میان طرفین، مبنی بر اعطای نیابت به بانک (مدیر راهبر) جهت تنظیم شرایط وام و تشکیل سندیکای وام-دهندگان، منعقد می‌گردد (فایت ۲۰۰۴، ۲۵؛ گادانز ۲۰۰۴، ۷۸). بانک مورداشاره به نمایندگی از متقاضی و تحت عنوان مدیر راهبر، اقدام به تنظیم سند شروط وام و گزارش اطلاعات اعتباری متقاضی نموده و با ارسال آن به دیگر بانک‌ها، از آن‌ها دعوت به عضویت در سندیکای بانکی می‌نماید (گدلووسکی ۲۰۱۰، ۵۴-۵۶). در صورت اخذ موافقت آن‌ها، مدیر راهبر با آن‌ها اقدام به انعقاد قرارداد سندیکا^۱ می‌نماید. در این قرارداد، چارچوب عمل هر یک از اعضا، رابطه بین آن‌ها، نحوه تصمیم‌گیری در سندیکا و نیز نحوه پرداخت مبالغ مشخص می‌گردد (سیم کو ۱۹۸۴، ۸۷۱).^۲ پس از تنظیم این سند حقوقی، اعضای سندیکا در قالب مجموعه-ای واحد اقدام به انعقاد قرارداد وام سندیکایی^۳ با متقاضی نموده و در این قرارداد شرایط دقیق وام و تعهدات و حقوق طرفین را تعیین می‌نمایند. بر اساس این قرارداد، هر یک از اعضای سندیکا متعهد به پرداخت مبلغ مقرر می‌گردند (فایت ۲۰۰۴، ۲۵).

^۱ Syndicate Agreement

^۲ در دستورالعمل بانک مرکزی قرارداد سندیکا تحت عنوان «مشارکت‌نامه» قرار گرفته است.

^۳ Participated Loan Agreement

ساختار حقوقی تأمین مالی مشارکتی این گونه هست که متولی اجرای پروژه‌ای نظامی درخواست خود را مبنی بر اخذ تسهیلات کلان بانکی نزدیکی از بانک‌ها مطرح می‌کند. این بانک پس از مذاکره راجع به شروط اعتبار پیشنهادی و اظهار رضایت خود مبنی بر پرداخت تسهیلات، اقدام به انعقاد قرارداد وام مشارکتی به صورت دوجانبه با متقاضی می‌نماید و کل وجه وام را از محل منابع و ذخایر خودش تأمین می‌کند (زی گل ۱۹۸۸، ۳۵۱). در ادامه این بانک که تحت عنوان بانک اصلی قرار می‌گیرد، به منظور افزایش نقدینگی و بهبود ترازنامه، درصدهایی از مبلغ (سهام مشارکت) را به سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی از طریق انعقاد قراردادهای جداگانه (قرارداد مشارکت) به نحو غیرقابل رجوع می‌فروشد (کون دیش ۲۰۱۰، ۴۱۷). انعقاد قرارداد مشارکت معمولاً اما نه لزوماً پس از انعقاد قرارداد وام مشارکتی صورت می‌گیرد (موگاشا ۲۰۰۸، ۵۹). حضور بانک‌های دیگر اصولاً لازم نیست به وام‌گیرنده اعلام و افشا شود؛ چراکه ساختار تسهیلات مشارکتی بدین گونه هست که در میان بانک‌های مشارکت‌کننده با متقاضی، هیچ رابطه قراردادی وجود نداشته و بانک اصلی صرفاً طرف رابطه قراردادی با متقاضی هست (کون دیش ۲۰۱۰، ۴۱۸). این امر به بانک اصلی این امکان را می‌دهد که به رابطه تجاری خاصی که با وام‌گیرنده دارد، لطمه‌ای وارد نشود. بر اساس قرارداد مشارکت، بانک اصلی سهم مشاعی از وام را درازای وجوهی که بانک‌های مشارکت‌کننده در اختیار وی قرار خواهند داد، به آن‌ها می‌فروشد. بانک اصلی در برابر هر یک از بانک‌های شریک، طبق قرارداد مشارکت متعهد می‌شود آن مبالغی را که از وام‌گیرنده وصول می‌کند، در بین آن‌ها به نسبت سهم مشارکت هریک توزیع نماید (تام پست ۱۹۸۴، ۳۳).

۵-۲. زیرساخت‌های تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی برای پروژه‌های نظامی

به منظور جذب نظام بانکی نسبت به تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی برای پروژه‌های نظامی، ضروری است تا با همکاری مجلس و دولت، زیرساخت‌های لازم ایجاد بگردد. در این قسمت به بررسی این زیرساخت‌ها می‌پردازیم.

۵-۲-۱. ضرورت تشکیل شرکت‌های پیمانکاری دفاعی

متولی اجرای پروژه‌های نظامی در داخل کشور، صنایع دفاعی وابسته به سازمان صنایع دفاع هست. صنایع دفاعی کارخانه‌های بسیاری در زمینه ساخت انواع اسلحه و تجهیزات نظامی^۱ دارد. تجاری‌سازی، بازاریابی و فروش اقلام تولیدی به متقاضیان، خارج از حیطه اختیارات آن‌ها بوده و به همین جهت است که فاقد منبع درآمد مستقل بوده و وابسته به بودجه دولت می‌باشند.

در چنین شرایطی، اگر که بانک‌ها اقدام به اعطای وام‌های سندیکایی یا مشارکتی بنمایند، از آنجاکه وام‌گیرندگان (متولیان اجرای پروژه موضوع تأمین مالی بانکی)، متکی به بودجه دولتی می‌باشند، لذا توانایی یا عدم توانایی مالی آن‌ها در بازپرداخت کامل وام یا موفقیت یا عدم موفقیت بانک‌ها در دریافت کامل اقساط وام، منوط به مکفی بودن بودجه دفاعی تخصیص‌یافته برای وام‌گیرنده هست. با توجه به بدهی‌های معوق

^۱ Military Equipment

سازمان‌های دولتی به بانک‌ها، نظام بانکی کشور تمایلی برای تأمین مالی پروژه‌های نظامی ندارد. از این رو ضروری است تا منطبق با رویه بین‌المللی فعلی اجرای پروژه‌های نظامی، تحولاتی در ساختار صنایع دفاعی، در جهت استفاده از منابع مالی کلان بانکی و همچنین دیگر منابع مالی خارج از بودجه دولتی، صورت بگیرد (کو پاک ۲۰۰۶، ۶-۸).

برخلاف ساختار فعلی سازمان صنایع دفاع کشور در خصوص مدیریت اجرای پروژه‌های نظامی، اجرای پروژه‌های نظامی در بسیاری از کشورها، به‌طور مثال اسپانیا، هند، لهستان و ترکیه، توسط شرکت‌های پیمانکاری دفاعی صورت می‌گیرد. مالکیت این شرکت‌ها ممکن است دولتی، غیردولتی یا تلفیقی از هر دو باشد، اما وجه مشترک آن‌ها در این است که ماهیت فعالیت آن‌ها اقتصادی و درآمد محور هست (دروری ۲۰۰۸، ۳۳-۱۳۱). به‌منظور تحقق این امر، نه تنها اقدام به انعقاد قرارداد پیمانکاری ساخت یا قرارداد فروش اقلام دفاعی با وزارت دفاع کشور متبوع خود نموده و درآمدی از این طریق تحصیل می‌نمایند، بلکه همچنین همواره درصد تقویت قدرت بازاریابی خود از برای جذب متقاضیان بین‌المللی و فروش اقلام دفاعی به آن‌ها می‌باشند (کو پاک ۲۰۰۶، ۱۰). تشکیل این شرکت‌ها که از درآمد مستقل در بازپرداخت تسهیلات بانکی برخوردار می‌باشند، نخستین زیرساخت حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی پروژه‌های نظامی هست (آپورته ۲۰۱۵، ۲؛ اسکرپیر و کاپارینی ۲۰۰۵، ۷).

در صورت تشکیل این شرکت‌ها، اگر قرار بر تأمین مالی پروژه‌ای نظامی باشد، سندیکایی بانکی قرارداد پرداخت تسهیلات کلان را با سازمانی دفاعی که وابسته به بودجه دفاعی دولت در بازپرداخت این تسهیلات است، منعقد نمی‌کند، بلکه با شرکتی پیمانکاری این قرارداد را منعقد می‌نماید که درصد کسب درآمد و بازپرداخت وام از محل اجرای پروژه هست. با تشکیل این شرکت‌ها، وزارت دفاع هزینه‌های لازم برای ساخت برخی از اقلام دفاعی موردنیاز در درون سازمان صنایع دفاع را صرف انعقاد قرارداد پیمانکاری ساخت یا خرید اقلام دفاعی موردنیاز از این شرکت‌ها نموده و گام بزرگی در جهت استفاده از منابع مالی کلان بانکی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی برمی‌دارد.

۵-۲-۲. ضرورت برون‌سپاری پروژه‌های نظامی

زیرساخت دیگر در استفاده از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی، برون‌سپاری پروژه‌های نظامی می‌باشد. اگرچه این اقدام بیشتر تحت عنوان استفاده از منابع مالی بخش غیردولتی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی موردبررسی قرار می‌گیرد، اما از آنجاکه برون‌سپاری به‌منزله استفاده از فعالیت‌های عرضه‌کنندگان بیرون از سازمان در برابر پرداخت بهای آن هست، لذا برای متولی جدید اجرای پروژه، متضمن درآمد مستقل می‌باشد (پراهلادا ۲۰۱۳، ۱۸۰). با توجه به تمایل بانک‌ها در تأمین مالی پروژه‌های درآمدزا، درآمد محور نمودن پروژه‌های نظامی از این طریق، زیرساخت دیگر در ترغیب بانک‌ها نسبت به تأمین مالی کلان پروژه‌های نظامی می‌باشد. توضیح آنکه در شرایط فعلی، بخش دفاع با توجه به ویژگی‌هایی که دارد، بر اساس برگ خریدهای بخش خصوصی فعالیت نمی‌کند و لذا نظام بانکی را ترغیب به تأمین مالی سندیکایی یا مشارکتی نمی‌کند.

برون‌سپاری می‌تواند ناظر به پروژه‌های فرعی ذیل پروژه‌های اصلی یا پروژه‌های اصلی نظامی باشد (مارتین ۱۹۹۶، ۱۰). برون‌سپاری پروژه‌های فرعی بیانگر مدل مشارکت ضعیف بخش غیردولتی در صنایع دفاعی هست. به همین دلیل در صنایع دفاعی کشورها، در ابتدا به‌منظور استفاده از پتانسیل‌های بخش غیردولتی، چنین پروژه‌هایی برون‌سپاری گردیده‌اند (مک‌دونالد ۲۰۱۰، ۲۵). در این مورد، صنایع دفاعی صرفاً در فرآیند ساخت اقلام دفاعی، با شرکت‌های غیردولتی و خارج از بدنه دولت اقدام به انعقاد قراردادهای فرعی پیمانکاری در جهت تأمین مواد خام، قطعات و اجزاء مورد نیاز در ساخت نهایی محصول دفاعی می‌نمایند (مک‌دونالد ۲۰۱۰، ۳۸). برون‌سپاری پروژه‌های فرعی نظامی با استفاده از انعقاد قراردادهای فرعی پیمانکاری صورت می‌گیرد و در این صورت شاهد فعالیت واحدهایی از بخش غیردولتی در زنجیره تأمین اقلام دفاعی خواهیم بود (پهرا ۲۰۱۶، ۶۳).

برون‌سپاری پروژه‌های اصلی نظامی، ناظر به واگذاری مالکیت برخی از شرکت‌های پیمانکاری دفاعی می‌باشد که طرف رابطه قراردادی مستقیم با وزارت دفاع قرار دارند. این اقدام تحت عنوان خصوصی‌سازی این شرکت‌ها نیز قرار می‌گیرد. این نوع برون‌سپاری متضمن مدل مشارکتی قوی‌تری در مشارکت دادن بخش غیردولتی در اجرای پروژه‌های نظامی می‌باشد. در این صورت شرکت‌های غیردولتی پیمانکاری در مسیر انجام پروژه و به‌منظور تأمین برخی از قطعات و اجزاء مورد نیاز، می‌توانند اقدام به انعقاد قراردادهای فرعی با پیمانکاران فرعی بنمایند و از توانمندی‌های آن‌ها در راستای انجام پروژه بهره‌مند گردند (پهرا ۲۰۱۶، ۸۰).

۵-۲-۱. آثار مطلوب برون‌سپاری پروژه‌های نظامی

استفاده از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی در تأمین مالی پروژه‌های غیر حیاتی؛ با توجه به اینکه برخی از پروژه‌های نظامی از اهمیت حیاتی و استراتژیک برخوردار نمی‌باشند، می‌توان با برون‌سپاری این پروژه‌ها، زمینه‌های استفاده از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی بانکی در تأمین مالی آن‌ها را فراهم نمود. در این صورت، وزارت دفاع کشور می‌تواند به‌جای آنکه در هر سال تقاضای افزایش بودجه دفاعی را مطرح بنماید، بودجه دفاعی را متمرکز بر پروژه‌های حیاتی و استراتژیک غیرقابل برون‌سپاری بنماید و با برون‌سپاری پروژه‌های نظامی غیر حیاتی، به‌طور غیرمستقیم از منابع مالی کلان بانکی و دیگر منابع خارج از بودجه دفاعی در تأمین مالی این پروژه‌ها بهره‌برد (اسکرپیور و کاپارینی ۲۰۰۵، ۱).

افزایش بهره‌مندی از تجارت پرسود تسلیحات و تجهیزات نظامی؛ برون‌سپاری و تأثیر آن در بهره‌مندی از تجارت بین‌المللی تسلیحات، از ناحیه برون‌سپاری پروژه‌های اصلی نظامی (خصوصی‌سازی شرکت‌های پیمانکاری دفاعی) رقم می‌خورد. متأسفانه امروزه سهم اقلام دفاعی ایران در تجارت بین‌المللی تسلیحات، به نسبت توانمندی‌هایی که صنایع دفاعی داخلی در ساخت اقلام دفاعی پیشرفته دارد، چندان فراوان نیست. عمده‌ترین دلیل این امر را می‌توان عدم فعالیت شرکت‌های پیمانکاری غیردولتی دفاعی در صنایع دفاعی داخلی به‌حساب آورد. توضیح آنکه با توجه به اینکه سرمایه این شرکت‌ها متشکل از سهام قابل‌عرضه در بهابازار اوراق بهادار بوده و ماهیت فعالیت آن‌ها اقتصادی هست، لذا درصد کسب درآمد و افزایش ارزش سهام خود می‌باشند. از این‌رو به انعقاد قراردادهای پیمانکاری ساخت یا فروش اقلام دفاعی با وزارت دفاع

کشور متنوع خودبسنده نکرده و همواره درصدد تقویت قدرت بازاریابی خود، جذب متقاضیان بین‌المللی و فروش اقلام دفاعی در بازار بین‌المللی تسلیحات و تجهیزات نظامی می‌باشند (اسکرپیر و کاپارینی ۲۰۰۵، ۴-۳).

رقابتی ساختن اجرای پروژه‌های نظامی در صنایع دفاع: با توجه به اینکه ماهیت فعالیت شرکت‌های غیردولتی پیمانکاری، اقتصادی و تجاری بوده و موفقیت هر شرکتی در عرصه فعالیت تجاری موضوعه، ارتباط نزدیکی با کیفیت کار و شهرت آن شرکت دارد، شرکت‌های غیردولتی پیمانکاری خود را از این امر مستثنا ندانسته و همواره درصدد ارتقای سطح کیفیت اجرای پروژه‌های نظامی، حفظ شهرت تجاری خود و واگذار نکردن گوی رقابت به دیگر رقبا هستند (آپورته ۲۰۱۵، ۵). این شرکت‌ها به‌خوبی واقف بر این امر هستند که اگر در داخل کشور، کارفرمایان قراردادهای پیمانکاری ساخت اقلام دفاعی از کیفیت اجرای پروژه نظامی رضایت نداشته باشد، این امر تأثیر مستقیمی بر قدرت بازاریابی، شهرت، انعقاد قراردادهای پیمانکاری بلندمدت و موفقیت تجاری آن‌ها در حوزه فعالیت‌های پیمانکاری دفاعی داشته و به همین دلیل همواره با ارائه مبالغ قراردادی رقابتی و اجرای دقیق و باکیفیت مفاد قرارداد پیمانکاری دفاعی، درصدد جذب کارفرمایان و راضی نگه‌داشتن آن‌ها از عملکرد خود می‌باشند (الیسون ۲۰۱۱، ۳۵-۳۳). به همین جهت برون‌سپاری پروژه‌های اصلی نظامی که منجر به حضور شرکت‌های غیردولتی پیمانکاری دفاعی در صنایع دفاعی می‌گردد، فضایی رقابتی را بر حوزه فعالیت‌های پیمانکاری دفاعی ایجاد می‌کند و وزارت دفاع کشور را به‌عنوان کارفرمای قراردادهای پیمانکاری دفاعی، از وجود چنین فضایی بهره‌مند می‌گرداند (اسکرپیر و کاپارینی ۲۰۰۵، ۸؛ پاتیل ۲۰۱۳، ۲۰۲).

۵-۲-۲-۲. راهکارهای حقوقی مؤثر در برون‌سپاری پروژه‌های نظامی

برون‌سپاری پروژه‌های نظامی با استفاده از راهکارهای حقوقی متفاوتی صورت می‌گیرد. برون‌سپاری پروژه‌های فرعی از طریق برگزاری مناقصه‌های عمومی با حضور بخش غیردولتی و برون‌سپاری پروژه‌های اصلی (خصوصی‌سازی شرکت‌های پیمانکاری دفاعی)، با استفاده از راهکارهای حقوقی متفاوت اسپین‌آف، جوینت ونچر و فروش سهام شرکت صورت می‌گیرد.

راهکار حقوقی برگزاری مناقصه با حضور بخش غیردولتی: برگزاری مناقصه‌هایی عمومی با حضور بخش غیردولتی، از جمله راهکارهای برون‌سپاری پروژه‌های نظامی فرعی هست. به‌موجب این راهکار، شرکت پیمانکاری متولی اصلی اجرای پروژه، به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های بخش غیردولتی در اجرای برخی از پروژه‌های فرعی نظامی، می‌بایستی تا از فعالان بخش خصوصی دعوت به عمل آورده و مناقصه‌ای را با حضور آن‌ها برگزار نماید. در ادامه پس از ارزیابی پیشنهادهای، اقدام به انعقاد قراردادهای فرعی پیمانکاری با برخی از آن‌ها می‌نماید (کویتیپر ۲۰۰۶، ۶۳۰). به‌موجب قانون برگزاری مناقصات، نیروهای مسلح، تابع مقررات و ضوابط خاص بوده و از شمول این قانون مستثنا هستند.^۱ به این منظور در سال ۱۳۸۶ قانونی خاص تحت

^۱ تبصره ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات

عنوان «مقررات برگزاری مناقصات نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسیده است و از این رو برگزاری مناقصه‌هایی ناظر به برون‌سپاری پروژه‌های فرعی نظامی، به‌موجب این قانون صورت خواهد گرفت.

راهکار حقوقی اسپین‌آف^۱ راهکار حقوقی اسپین‌آف ناظر به انشعاب‌سازی شرکت‌های کلان پیمانکاری دفاعی هست. استفاده از این شیوه در برون‌سپاری پروژه‌های اصلی نظامی مربوط به مواردی است که دولت‌ها خواهان حفظ کنترل و نظارت عالیّه خود بر فعالیت پیمانکاری برخی از شرکت‌های پیمانکاری دفاعی و درعین‌حال استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بخش خصوصی در اجرای فعالیت‌های دفاعی این شرکت‌ها هستند. استفاده از این راهکار بدین گونه هست که شرکت‌های زیرشاخه و انشعاب شده در ذیل هسته مرکزی شرکت کلان پیمانکاری، تشکیل می‌گردد و پس از آن فعالیت‌های پیمانکاری مختلف شرکت اصلی، در قالب موضوع فعالیت اصلی هر یک از این شرکت‌ها قرار می‌گیرد. در چنین شرایطی اجرای فعالیت‌های پیمانکاری دفاعی شرکت‌های انشعاب شده، در قالب واگذاری مالکیت این شرکت‌ها به بخش غیردولتی، برون‌سپاری می‌گردد و با توجه به اینکه این شرکت‌ها زیرمجموعه شرکت مادر بوده و مالکیت این شرکت دولتی هست، لذا نظارت دولت بر فعالیت پیمانکاری شرکت‌های انشعابی خصوصی‌سازی شده، تأمین می‌گردد (مارکوسان، دیگیوانا و لری ۲۰۰۳، ۱۹۶).

استفاده از این راهکار در برون‌سپاری پروژه‌های نظامی، بیشتر از همه مربوط به مواردی است که دولت‌ها به نحوی خواهان فراهم ساختن زیرساخت حقوقی تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی از طریق برون‌سپاری پروژه‌های نظامی می‌باشند تا نظارت عالیّه آن‌ها بر نحوه اجرای پروژه‌های برون‌سپاری شده تأمین گردد. استفاده از چنین راهکاری که ورود شرکت‌های غیردولتی را در ذیل چتر حمایتی شرکت اصلی دولتی قرار می‌دهد، قدری از حساسیت‌های حاکمیتی می‌کاهد و اتخاذ اقدامات مساعد از سوی آن‌ها در زمینه برون‌سپاری پروژه‌های پیمانکاری شرکت‌های کلان پیمانکاری را رقم می‌زند.

راهکار حقوقی جوینت ونچر: استفاده از این راهکار در برون‌سپاری پروژه‌های نظامی که به جهت تسهیل تزریق منابع کلان بانکی می‌باشد، از طریق برون‌سپاری پروژه‌های اصلی (خصوصی‌سازی شرکت‌های پیمانکاری دفاعی) صورت می‌گیرد. راهکار جوینت ونچر برگرفته از عنوانی قراردادی ناظر به سرمایه‌گذاری مشترک بخش غیردولتی و دولتی و ایجاد شرکت پیمانکاری جدید یا تبدیل شرکت پیمانکاری دولتی به شرکتی تحت مالکیت مشترک بخش دولتی و غیردولتی، هست (کامرون ۲۰۱۰، ۱۳۶).

برون‌سپاری مالکیت برخی از شرکت‌های پیمانکاری دفاعی با استفاده از شیوه قراردادی جوینت ونچر، ناظر به مواردی است که قراردادی جوینت ونچر میان شرکت پیمانکاری دفاعی دولتی با سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی منعقد می‌گردد. به استناد این قرارداد، یا شرکت پیمانکاری دولتی موجود، از طریق واگذاری مالکیت خود نسبت به مقداری از دارایی‌های شرکت به سرمایه‌گذار، تبدیل به شرکتی جوینت ونچر و با مالکیت مشترک

^۱ Spin- Off

بخش غیردولتی و دولتی می‌گردد و یا اینکه شرکت پیمانکاری دفاعی جدید و با قالب حقوقی جوینت ونچر و مبتنی بر سرمایه مشترک طرفین، ایجاد می‌گردد و این‌گونه اجرای پروژه‌های نظامی، با سرمایه‌گذاری مشترک بخش غیردولتی و دولتی صورت می‌گیرد (پراهلادا ۲۰۱۳، ۱۶۳).

در بسیاری از کشورها (به‌عنوان مثال کشورهای اروپای شرقی و واقع در آسیای میانه)، انعقاد قراردادهای جوینت ونچر با سرمایه‌گذاران غیردولتی، به‌عنوان شیوه‌ای غالب، حتی برای مدت‌زمانی طولانی به‌عنوان تنهاترین شیوه، در واگذاری مالکیت برخی از شرکت‌های پیمانکاری دولتی فعال در صنایع دفاعی این کشورها به‌حساب می‌آید (مارکوسان، دیگیوانا و لری ۲۰۰۳، ۹۰). انعقاد قراردادهای جوینت ونچر، می‌تواند با سرمایه‌گذاران داخلی یا سرمایه‌گذاران خارجی صورت بگیرد. در صورتی امکان انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذار خارجی وجود دارد که امکان سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع دفاعی وجود داشته و در این رابطه مقرراتی خاص تنظیم شده باشد.

راهکار فروش سهام: همان‌طور که بیان گردید، سرمایه شرکت‌های پیمانکاری دفاعی، متشکل از سهام قابل عرضه در بورس اوراق بهادار می‌باشد. برحسب مالکیت دولتی یا غیردولتی سرمایه این شرکت‌ها، انجام پروژه‌های نظامی توسط این شرکت‌ها در درون یا بیرون از بخش دولتی حوزه دفاع قرار می‌گیرد. از این‌رو فروش سهام شرکت‌های پیمانکاری دولتی به متقاضیان در بازار اوراق بهادار که به‌منزله خصوصی‌سازی این شرکت‌ها می‌باشد، از جمله راهکارهای برون‌سپاری پروژه‌های اصلی نظامی این شرکت‌ها به‌حساب می‌آید. با استفاده از چنین شیوه‌ای، متقاضیان اقدام به خرید سهام و تملک سهمی از مجموعه سهام شرکت پیمانکاری دفاعی می‌کنند و پس از آن در سود و زیان شرکت سهیم می‌گردند. فروش سهام شرکت می‌تواند به‌صورت کلی یا جزئی صورت بگیرد. در شیوه نخست، تمامی سهام شرکت برای واگذاری به بخش غیردولتی مورد عرضه قرار می‌گیرد و در شیوه دوم، صرفاً بخشی از سهام شرکت در بازار بورس عرضه می‌گردد و در نتیجه خرید این تعداد سهام از سوی متقاضیان، بخشی از مالکیت شرکت پیمانکاری دولتی واگذار می‌گردد و مالکیت غیردولتی در کنار مالکیت دولتی پدیدار می‌گردد. در موارد مختلف و بسته به اهمیت موضوع فعالیت تخصصی شرکت پیمانکاری دفاعی، تصمیم به واگذاری تمام یا جزئی از سهام شرکت گرفته می‌شود و رویه عملی صنایع دفاعی کشورها حکایت از آن دارد که یکی از عوامل مؤثر در این تصمیم‌گیری، اهمیت حیاتی و استراتژیک موضوع فعالیت شرکت دولتی پیمانکاری دفاعی می‌باشد. صنایع دفاعی کشورها از محل فروش سهام برخی از شرکت‌های پیمانکاری، درآمدهای قابل توجهی را به دست می‌آورند که به‌طور معمول درآمدهای حاصله را صرف خرید اقلام دفاعی موردنیاز و تأمین مالی پروژه‌های تحقیقاتی و توسعه‌ای صنایع دفاعی، می‌نمایند (مارکوسان، دیگیوانا و لری ۲۰۰۳، ۵۹).

۵-۲-۳. ضرورت تنظیم مقررات ضمانت دولتی از تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی پروژه‌های نظامی

زیرساخت دیگر که به صورت مستقیم ریسک تأمین اعتبار را برای بانک‌ها کاهش داده و مؤثر در ترغیب نظام بانکی نسبت به تأمین مالی سندیکایی و مشارکتی پروژه‌های نظامی می‌باشد، تنظیم مقررات ضمانت دولتی از تأمین مالی کلان بخش دفاع می‌باشد. برای ترغیب بانک‌ها به تأمین مالی پروژه‌های نظامی، ضروری است که دولت در مواردی با توجه به شرایط مربوطه، اقدام به ضمانت از وام سندیکایی یا مشارکتی‌ای بنماید که گیرنده آن پیمانکار دفاعی بوده و وام‌دهندگان برای اعطای اعتبار، ضمانت دولتی را ضروری شمرده‌اند (ویدین 2004، ۷۹-۱۵۷۸).

وام‌های سندیکایی یا مشارکتی تضمین شده اساساً همچون دیگر وام‌های سندیکایی یا مشارکتی فاقد تضمین می‌باشند، مگر آن دسته از وام‌های سندیکایی یا مشارکتی تضمین شده‌ای که به موجب فرم استاندارد قرارداد ضمانت، ضمانت‌کننده (ارگان یا سازمان دولتی) متعهد گشته باشد تا در هنگام درخواست وام‌دهندگان، اقدام به خرید درصد مشخصی از وام بنماید تا در این صورت تا درصد مشخص شده، در زیان ناشی از عدم بازپرداخت کامل وام شریک بگردد؛ بنابراین در تأمین مالی سندیکایی یا مشارکتی تضمین شده، اصولاً هیچ گونه وجهی از منابع دولتی در فرآیند تأمین مالی پروژه پیمانکاری دفاعی قرار نمی‌گیرد، مگر در صورت درخواست سندیکای وام‌دهندگان یا بانک‌های مشارکت‌کننده به خرید درصد مشخصی از وام سندیکایی یا مشارکتی شده. در این هنگام تقاضای مزبور می‌بایستی مبتنی بر شواهد و مدارکی ناظر بر عدم پرداخت اقساط وام توسط وام‌گیرنده باشد و میزان آن نیز تا درصد تضمین شده از وام می‌باشد (باچمن و لان من ۱۹۵۲، ۲۹۱؛ باچمن ۱۹۵۷، ۲۳۵؛ تروگر ۱۹۶۳، ۳۴۱).

رویه مرسوم در کشورهای پیش‌قدم در این امر بدین منوال است که وزارتخانه‌ها، ارگان‌ها یا سازمان‌هایی را تحت عنوان آژانس‌های ضمانت‌کننده^۱ مشخص می‌کنند تا نهادهای مزبور از صلاحیت ضمانت از وام تخصیص یافته به پروژه‌های نظامی برخوردار باشند. سپس دستورالعملی تنظیم می‌گردد و این آژانس‌ها ملزم می‌گردند که به هنگام ضمانت از وامی که گیرنده آن پیمانکار دفاعی می‌باشد، ضوابط مقرر در آن را رعایت نمایند (باچمن ۱۹۵۷، ۳۶-۲۳۵). بنا به نظر نگارندگان، علت حصری بودن و انتخاب چنین نهادهایی از آن جهت است که دولت در ردیف بودجه‌ای تخصیص یافته به چنین نهادهایی، بار مالی ناشی از چنین ضمانت‌هایی را محاسبه می‌کند و در بودجه تخصیص یافته به آن نهاد، لحاظ می‌کند (تروگر ۱۹۶۳، ۳۴۲-۳۴۱).

۵-۲-۴. ضرورت تدوین و تصویب برنامه راهبردی جامع در تأمین اقلام دفاعی

وزارت دفاع در هر سال هزینه‌هایی را صرف تأمین اقلام دفاعی مورد نیاز می‌کند. تأمین این اقلام از طریق انعقاد قراردادهای خرید خارجی یا قراردادهای پیمانکاری ساخت این اقلام صورت می‌گیرد. در بسیاری از

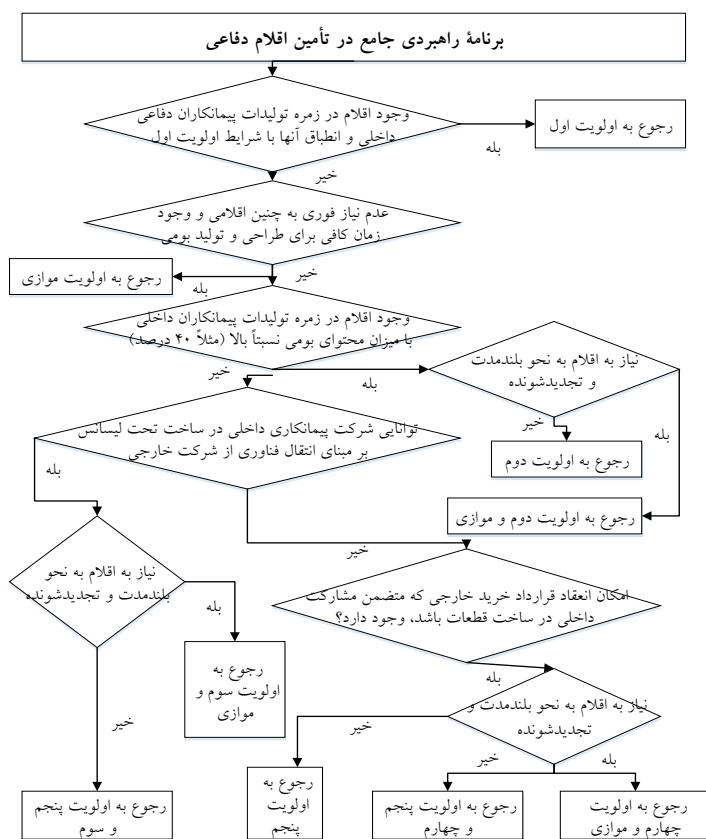
¹ Guaranteeing Agency

کشورها با تدوین و تصویب برنامه‌ای جامع در تأمین اقلام دفاعی مورد نیاز که متضمن اولویت‌هایی در انعقاد قراردادهای خرید و متضمن شرایطی در تأمین مالی پروژه‌های نظامی ساخت این اقلام از محل بودجه دولتی یا منابع خارج از این بودجه می‌باشد، صرف هزینه‌های مورد اشاره از محل بودجه دفاعی را به نحوی مدیریت می‌نمایند تا موجب رونق فعالیت پیمانکاری دفاعی در صنعت دفاعی داخلی، درآمدزایی پروژه‌های نظامی، انتقال فناوری‌های کلان و خرد در عرصه تولید تسلیحات و تجهیزات تحت لیسانس یا تولید قطعات و اجزاء تسلیحات و تجهیزات نظامی خریداری شده، انتقال سرمایه‌های خارجی، رونق صادرات اقلام دفاعی و متعاقباً ترغیب بخش غیردولتی به سرمایه‌گذاری در حوزه دفاع و ترغیب نظام بانکی به پرداخت تسهیلات سندیکیایی یا مشارکتی بگردد (پانسیلوم ۲۰۱۶، ۱-۵).

به همین جهت زیرساخت دیگر ناظر به ضرورت تدوین و تصویب برنامه راهبردی جامع در تأمین اقلام دفاعی می‌باشد. این برنامه می‌بایستی متضمن اولویت‌هایی در انعقاد قراردادهای خرید و همچنین معیارهای در تأمین مالی پروژه‌های نظامی از محل بودجه دفاعی یا خارج از این بودجه، باشد. اولویت‌هایی که در این مقاله پیشنهاد می‌گردد به ترتیب عبارت از اولویت در خرید اقلام دفاعی طراحی شده و توسعه یافته به صورت بومی، خرید اقلام دفاعی تولید شده با میزان محتوای بومی فراوان، خرید اقلام دفاعی تحت لیسانس شرکت خارجی پیمانکاری دفاعی، خرید اقلامی دفاعی تولید شده توسط شرکت خارجی پیمانکاری دفاعی که با مشارکت پیمانکاران دفاعی داخلی در ساخت برخی از قطعات و اجزاء و در نهایت خرید مستقیم اقلام دفاعی از بازارهای بین‌المللی تسلیحات می‌باشد. همچنین معیارهای تصمیم‌گیری در خصوص تأمین مالی پروژه‌های نظامی از محل بودجه دولتی یا خارج از این بودجه، ناظر به اهمیت استراتژیک و حیاتی اقلام موضوع پروژه و یا ریسک بالای اجرای پروژه می‌باشد (فرآیند تأمین اقلام دفاعی ۲۰۱۶، ۳-۱).

وزارت دفاع کشور می‌تواند در این برنامه راهبردی، قراردادهای خرید داخلی و خارجی اقلام دفاعی و همچنین قراردادهای پیمانکاری ساخت این اقلام را در سه دسته قراردادی قرار بدهد. متعاقباً زیرمجموعه‌هایی را در هر یک از این سه دسته تعریف نماید و در نهایت، اولویت‌هایی را بین آن‌ها مقرر نماید. با توجه به مقدمه ارائه شده، دسته قراردادی نخست از مجموع قراردادهای نظامی سه‌گانه، قراردادهای نظامی خرید مستقیم اقلام دفاعی مورد نیاز می‌باشد. زیرمجموعه‌های قراردادی ذیل این دسته عبارت‌اند از: «قرارداد خرید اقلام دفاعی طراحی شده و توسعه یافته به صورت بومی»، «قرارداد خرید اقلام دفاعی تولید شده در داخل کشور با میزان محتوای بومی نسبتاً فراوان» و «قرارداد خرید اقلام دفاعی مورد نیاز از بازار بین‌المللی تسلیحات» (فرآیند تأمین اقلام دفاعی ۲۰۱۶، ۱). دسته قراردادی دوم تحت عنوان قراردادهای خرید اقلام دفاعی که به گونه‌ای متضمن شرط قراردادی ساخت تحت لیسانس یا ساخت برخی از قطعات و اجزاء اقلام اصلی در داخل کشور باشد، قرار می‌گیرد. زیرمجموعه‌های قراردادی ذیل این دسته عبارت‌اند از: «قرارداد خرید اقلام دفاعی که پس از انتقال فناوری از شرکت خارجی پیمانکاری دفاعی و تحت لیسانس آن شرکت تولید می‌شوند» و «قرارداد خرید اقلام دفاعی که ساخت آن‌ها متضمن مشارکت پیمانکاران دفاعی داخلی در تولید برخی از قطعات و اجزاء می‌باشد» (فرآیند تأمین اقلام دفاعی ۲۰۱۶، ۳۳-۳۲). دسته قراردادی سوم تحت عنوان قراردادهای پیمانکاری ساخت اقلام دفاعی مورد نیاز می‌باشد. این دسته فاقد زیرمجموعه قراردادی می‌باشد و

در کنار هر یک از مجاری قراردادی پنج‌گانه در تأمین اقلام دفاعی موردنیاز می‌تواند مطرح بگردد و به همین دلیل مجرای قراردادی موازی با دیگر مجاری می‌باشد. در هر هنگام که امکان تأمین اقلام دفاعی موردنیاز با توجه به یکی از مجاری قراردادی پنج‌گانه وجود نداشته باشد، امکان تأمین این اقلام از طریق انعقاد قراردادهای پیمانکاری ساخت این اقلام، مطرح می‌گردد (فرآیند تأمین اقلام دفاعی ۲۰۱۶، ۱۹۳).



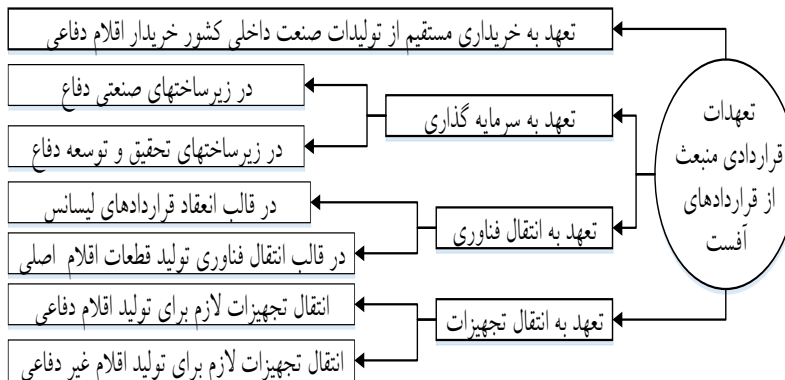
شکل شماره (۱) برنامه جامع تأمین اقلام دفاعی

منبع: فرآیند تأمین اقلام دفاعی، ۲۰۱۶

۵-۲-۵. تدوین برنامه جامع آفست دفاعی

برنامه جامع آفست دفاعی که مکمل برنامه جامع تأمین اقلام دفاعی می‌باشد، ناظر به تدوین ضوابط استفاده از قراردادهای آفست در قراردادهای خرید خارجی اقلام دفاعی می‌باشد. اهداف تنظیم این برنامه همانا، افزایش صادرات، رونق فعالیت پیمانکاران داخلی، جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی (از جمله منابع بانکی) و تسهیل انتقال فناوری بوده که بر محوریت قراردادهای خرید خارجی اقلام دفاعی می‌باشد (استینبرگ ۱۹۹۲،

۸). در این برنامه بهتر است تا به مجاری انعقاد قراردادهای آفست اشاره گردد تا راهکارهایی متناسب با مجاری و در راستای اهداف مورد اشاره ارائه گردد. این مجاری همانا قراردادهای خرید مستقیم اقلام دفاعی و قراردادهای خرید متضمن مشارکت استراتژیک در ساخت قطعات می‌باشد. تعهداتی که در نخستین مجرا و در راستای تحقق اهداف مورد اشاره می‌تواند بر دوش فروشنده خارجی قرار بگیرد همانا، الزام به خرید متقابل اقلامی دفاعی از خریدار، الزام به سرمایه‌گذاری تا درصد مشخصی از قرارداد پایه و الزام به انتقال فناوری باشد. تعهداتی که در دومین مجرا می‌تواند بر عهده فروشنده خارجی قرار بگیرد همانا الزام به خرید برخی از قطعات و اجزاء ساخت داخل، الزام به انتقال فناوری لازم در ساخت قطعات مزبور و نهایتاً الزام به سرمایه‌گذاری تا میزانی مشخص در پروژه‌های ساخت این قطعات باشد. چنانچه تعهدات فروشنده خارجی مستقیم در ارتباط با قرارداد اصلی باشد، قرارداد آفست مستقیم و اگر این‌گونه نباشد، غیرمستقیم خواهد بود.



شکل شماره (۲) تعهدات قراردادی منبعث از قراردادهای آفست دفاع

منبع: استنیرگ، ۱۹۹۲

۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج حاصله پس از نگارش مقاله حاضر به شرح زیر می‌باشد:

۱. سندی‌کایی و مشارکتی ساختن مبالغ کلان، راهکاری کارآمد و منطبق با رویه بین‌المللی بانکی در رفع چالش‌های نظام بانکی برای تأمین مالی پروژه‌های نظامی.
 ۲. عدم کفایت افزایش بودجه به منظور رفع محدودیت‌های بودجه دفاعی.
 ۳. گریزناپذیر بودن استفاده از منابع غیر بودجه‌ای در حوزه دفاع.
 ۴. ارتباط مستقیم عدم تمایل نظام بانکی به تأمین مالی در حوزه دفاع با ساختار دولتی صنایع دفاع.
 ۵. به استناد تجارب صنایع دفاع کشورهای منتخب:
- تغییر در ساختار دولتی صنایع دفاع، پیش شرط استفاده از منابع کلان بانکی می‌باشد.

- قابلیت واگذاری پروژه‌های نظامی به بخش غیردولتی با توجه به معیارهای اهمیت حیاتی و استراتژیک پروژه در تأمین امنیت و اقتدار ملی و ریسک بالای اجرای آن تعیین می‌گردد.
- ترغیب نظام بانکی با درآمد محور نمودن پروژه‌های نظامی و مبتنی ساختن بازگشت سرمایه بر عواید حاصل از اجرای این پروژه‌ها محقق می‌گردد.
- امکان به‌کارگیری بودجه دفاعی در فعالیت‌ها و خدمات حساس همزمان با افزایش بهره‌مندی از منابع غیر بودجه‌ای (همانند منابع کلان سندیکایی و مشارکتی بانکی)، فراهم می‌گردد.
- ۶ درآمدزا نمودن پروژه‌های نظامی و جذب نظام بانکی به سرمایه‌گذاری، در سایه اتخاذ این تدابیر راهبردی حقوقی و ساختاری در صنایع دفاع کشور صورت خواهد گرفت:
- ایجاد و آغاز به فعالیت شرکت‌های پیمانکاری دفاعی.
- کوچک‌سازی بخش دولتی صنعت دفاع با برون‌سپاری پروژه‌های فرعی به بخش غیردولتی.
- انتقال مالکیت شرکت‌های پیمانکاری دفاعی به بخش غیردولتی با استفاده از تدابیر حقوقی.
- ضمانت دولت از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی دفاعی.
- مدیریت صرف هزینه‌ها در تأمین اقلام دفاعی با تدوین برنامه جامع در تأمین اقلام دفاعی.
- استفاده ابزاری و هوشمندانه از قراردادهای خرید خارجی اقلام دفاعی با تدوین برنامه جامع آفست دفاع.
- پیشنهادهایی که در مقاله حاضر ارائه می‌گردند عبارت‌اند از:

 ۱. ضرورت تنظیم دستورالعمل بانکی جدید از سوی بانک مرکزی در خصوص تسهیلات مشارکتی.
 ۲. تغییر شکل ساختار حقوقی متولیان پروژه‌های نظامی به شرکت‌های پیمانکاری دفاعی.
 ۳. تنظیم برنامه‌ای مختص و مناسب با صنایع دفاعی داخلی در برون‌سپاری.
 ۴. استفاده از شرکت‌های غیردولتی در زنجیره تأمین اقلام دفاعی و در قالب پیمانکاران فرعی.
 ۵. تنظیم مقررات ضمانت دولت از تسهیلات سندیکایی و مشارکتی برای پروژه‌های نظامی.
 ۶. تنظیم معیارهای واگذاری برخی از پروژه‌های اصلی نظامی به بخش غیردولتی (خصوصی‌سازی).
 ۷. تدوین برنامه راهبردی تأمین اقلام دفاعی توسط وزارت دفاع.

منابع و مأخذ

منابع لاتین

- Allison, Halpin (2011), US Government Outsourcing, the Private Military Industry, and Operation Iraqi Freedom: A Case Study in Conflict Contracting, Submitted Thesis for Degree of aster, University of Kansas.
- Burchinow, Naran Uchur (1978), Liabilities of Lead Banks in Syndicated Loans under the Securities Acts, Boston University Law Review, Vol. 58, PP. 45-60.
- Dennis, Steven A. & Mullineaux, Donald J. (2000), Syndicated Loans, Journal of Financial Intermediation, Vol. 9, PP. 404-26.
- Gutcho, Lawrence B. (1994), Syndicated Lending: Lead Banks and Syndicate Members, International Business Lawyer, Vol. 22, PP. 131-35.
- Schreier, Fred & Caparini, Marina (2005), Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Published by Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper – No. 6.
- Bachman, John S. (1956- 1957), Defense Department Contract Financing, The George Washington Law Review.
- Bachman, John S. & Lanman, Maurice H. (1952), Defense Contract Financing, The Federal Bar Journal, Vol. 10, PP. 912-23.
- Behera, Laxman Kumar (2016), Indian Defense Industry An Agenda for Making in India, Institute For Defense Studies & Analyses, New Delhi.
- Cameron, Lindsey (2010), New standards for and by private military companies, Cambridge Books Online, Cambridge University Press.
- Cavendish, Michael (2010), New Analysis of the Repurchase Obligation in Participation Agreement, The Banking Law Journal, PP. 417-27.
- Cottier, Michael (2006), Elements for contracting and regulating private security and military companies, International Review of the Red cross, Vol. 88, N. 863.
- Drury, Robert (2008), The European Private Company, European Business Organization Law Review, Vol. 9.
- Fight, Andrew (2004), Syndicated Lending (Essential Capital Markets) Kindle Edition, First Published.
- Gadanez, Blaise (2004), The Syndicated Loan Market: Structure, Development and Implication, BIS Quarterly Review.
- Godlewski, Christophe J. (2010), How to Get a Syndicated Loan Fast? The Role of Syndicate Composition and Organization, Revue de l'Association Française de Finance, Vol. 31.
- Kopac, Erik (2006), Defense Industry Restructuring: Trends in European and U.S. Defense Companies, Transition Studies Review, Vol. 13.

- Laporte, Michael A. (2015), *Balancing Act: The U.S. Military's Reliance on Contractors to Fulfill Operational-Level Logistical Requirements*, Faculty of the Naval War College.
- Martin, Stephen (1996), *The Economics of Offsets Defense Procurement and Countertrade*, published by Routledge, London, first Published.
- MacDonald, Peter (2010), *Economics of Military Outsourcing*, Submitted Dissertation for the degree of Doctorate, The University of York, Department of Economics.
- Ministry of Defence (2016), *Defense Procurement Procedure 2016 Capital Procurement*, Pdf file available at: mod.nic.in/writereaddata/dppm.pdf. Last visited: 5/4/2017.
- Mugasha, Agasha (2008), *The Law of Multi-Bank Financing: Syndicated Loans and the Secondary Loan Market*, Oxford University Press, First Published, London.
- Nirenberg, David Z. (1985), *International Loan Syndications*, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 23, PP. 155-75.
- Panneerselvam, Prakash (2016), *Restructuring Indian Defense Industry: Enhancing the Role of the Private Sector*, Issue paper, Centre for air force studies.
- Patel, Faiza (2013), *Regulating Private Military and Security Companies: A Comprehensive Solution*, Presented by *American Society of International Law*.
- Prahlada (2013), *Managing Technologies for Defense*, Published by Springer, India, New Delhi.
- Trueger, Paul M. (1963), *Defense Contract Financing, Accounting Guide For Defense Contracts*, Published by Commerce Clearing House, Chicago, 4th ed.
- Tompsett, William C. (1984), *Interbank Relations in Loan Participation Agreements: From Structure to Workout*, *Banking Law Journal*, PP. 31- 49.
- Semkow, Brian W. (1984), *Syndicating and Rescheduling International Financial Transactions: A Survey of the Legal Issues Encountered by Commercial Banks*, *The International Lawyer Review*, Vol. 18, No. 4. PP. 869- 927.
- Steinberg, James B. (1992), *The Transformation of the European Defense Industry- Emerging Trends and Prospects for Future U.S. - European Competition and Collaboration*, National Defense Research Institute.
- Widen, William H. (2004), *Lord of The Liens: Towards Greater Efficiency In Secured Syndicated Lending*, *Cardozo Law Review*, Vol. 25, PP. 1577- 1653.
- Ziegel, Jacob S. (1988), *Characterization of Loan Participation Agreements*, *Canadian Business Law Journal*, Vol. 14, PP. 336-5

