

رژیم حقوقی حاکم بر واردات و صادرات کالاهای نفتی در ایران با نگاهی تطبیقی

سید نصرالله ابراهیمی¹

عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم
سیاسی دانشگاه تهران و کارشناس ارشد صنعت
نفت و گاز و مذاکره کننده ارشد سابق
قراردادهای بین المللی نفت و گاز

زهرا کریمی فرد²

کارشناس ارشد حقوق تجاری اقتصادی
بین المللی دانشگاه تهران و کارشناس ارشد
حقوقی گمرک جمهوری اسلامی ایران

تاریخ پذیرش: 1396/12/06

تاریخ دریافت: 1396/03/10

چکیده

به گزارش سازمان تجارت جهانی، ایران دارای 221 قلم کالای صادراتی می باشد که در این میان نفت مهمترین کالا به شمار می رود و بیش از 80 درصد درآمدهای صادرات ایران از محل نفت تامین می شود. علیرغم تلاش برای داشتن اقتصاد غیرنفتی، به عقیده کارشناسان جایگاه کالاهای نفتی هنوز غیرقابل انکار است و در این میان اساسی ترین حوزه مربوط به صادرات و واردات نفت بوده لذا چگونگی حضور در عرصه تجارت بین الملل بیش از هر چیزی متأثر از رژیم حقوقی حاکم بر این موضوع می باشد. از سوی دیگر از آنجا که نفت پیش از آنکه کالای اقتصادی باشد کالای سیاسی است اهمیت بررسی این موضوع دو چندان می شود.

در این مقاله تلاش شده تا با استفاده از منابع علمی و با روشی کیفی ضمن بررسی رژیم حقوقی ایران در زمینه صادرات و واردات کالای مورد بحث، مقررات جاری گمرکی در کشورهای دیگر به منظور استفاده

1- Sn.ebrahimi@yahoo.com; snebrahimi@ut.ac.ir

2- z.karimi1433@yahoo.com

DOI: 10.22067/le.v25i14.64808

به الگوی مناسب در صادرات و واردات این کالاها با نگاهی به نظریه مزیت نسبی در تجارت بین الملل از طریق تحلیل شرایط موجود ارائه گردیده است.

واژگان کلیدی: نفت، صادرات کالای نفتی، واردات کالای نفتی، رژیم حقوقی، رژیم گمرکی.

طبقه بندی JEL: K₂₂, K₂₉, K₃₂

مقدمه

اهمیت نفت و فرآورده های آن و نقشی که در عرصه اقتصادی و تجاری بازی می کنند بر هیچ کس پوشیده نیست. این موضوع در خصوص ایران اهمیت دوچندان دارد زیرا اولاً- ایران در مرکز بیضی استراتژی هیدروکربوری جهان در خاورمیانه و آسیای میانه که منبع اصلی تغذیه انرژی جهان به شمار می رود و بخش قابل توجهی از منابع نفت و گاز جهان را در خود جای داده است قرار دارد. ثانیاً- به گزارش سازمان تجارت جهانی، جمهوری اسلامی ایران دارای ۲۲۱ قلم کالای صادراتی می باشد، که در بین کالاهای صادراتی ایران، نفت مهم ترین کالا به شمار می رود و بیشترین سهم را در صادرات این کشور دارد و بیش از ۸۰ درصد درآمدهای صادرات ایران از محل نفت تأمین شده است (چکیده آمار تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران هفت ماهه ۱۳۹۶، ۳، ۴).

با عنایت به اهمیت غیرقابل انکار نفت و فرآورده های نفتی در اقتصاد ایران در این مقاله تلاش شده است مقررات صادرات، واردات و قواعد گمرکی مرتبط با آن مورد بررسی قرار گرفته و چالش های مرتبط با آن نیز مورد کنکاش قرار گیرد و در این راه نگاهی تطبیقی به تجربیات سایر کشورها داشته و تجربیات آنها با توجه به شرایط کشور ما به منظور بهبود فضای واردات و صادرات کشور مورد تجزیه و تحلیل و متعاقب آن مورد استفاده قرار گیرد.

روش تحقیق

مطالب جمع آوری شده در این مقاله با استفاده از روش کیفی و علمی بوده و در این راستا از مصاحبه منابع کتابخانه ای استفاده شده است. در جمع آوری اطلاعات بخشی از مباحث به ویژه چالش ها و فرصت های موجود در زمینه صادرات و واردات کالاهای نفتی از یک سو با مسئولین

ذیربط در گمرک بخصوص دفتر صادرات و گروه ویژه نفتی و از سوی دیگر با کارشناسان متخصص در حوزه شرکت نفت مصاحبه شد و تمامی مساعی در جهت واقعی بودن نتایج حاصله و متعاقب آن رفع مشکلات موجود در عرصه تجارت نفت به کار گرفته شد. لیکن چالش و مشکل اصلی در زمینه بررسی و جمع‌آوری مطالب، پراکندگی مقررات بوده به نحوی که به گفته یکی از مدرسین حوزه صادرات و واردات بیش از ۴۳ قانون و ۳۰۰ عنوان آیین‌نامه و دستورالعمل به نحوی با مسئله صادرات و واردات ارتباط دارند (Safdel, 2012, 14).

اهمیت تفکیک کالاهای نفتی از غیرنفتی

کالاهای نفتی^۱ در این مقاله به ۳ دسته، کالاهای مورد استفاده در پالایشگاه‌ها و آزمایشگاه‌های صنعت نفت؛ کالاهای در نتیجه استخراج از چاه نفت از قبیل نفت، بنزین، گاز و...، و همچنین مکمل‌های مورد استفاده در چاه‌های نفتی تقسیم می‌شوند. از آنجا که مهم‌ترین تقسیم‌بندی صادرات، تفکیک صادرات به دو بخش نفتی و غیرنفتی است و با توجه به اینکه ماده اولیه بسیاری از محصولات صنعتی کشور نفت و گاز است، لذا تفکیک مواد نفتی و غیرنفتی به سبب وجود تفاوت‌هایی از جمله معافیت‌های مالیاتی و یا مشوق‌های صادراتی، ویژگی‌های حاکمیتی و مالکیت دولتی، استراتژیکی، با مخاطرات بالای سیاسی و اقتصادی و همچنین از حیث واردات و صادرات آن بسیار حائز اهمیت است.

مبانی تفکیک کالاهای نفتی از غیر نفتی در ایران:

سه شرط اساسی به‌عنوان مبنای تشخیص مواد نفتی مطرح شده است: اولین شرط این است که مواد نفتی خود نفت خام یا گاز طبیعی باشد و یا ماده اولیه آن فرآورده نفت یا گاز باشد، شرط دوم این است که تحت یک فرآیند فیزیکی تولید شود و سومین شرط نیز این است که به‌عنوان

۱- بند ۱ ماده ۱ قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ نفت را بدین گونه تعریف می‌کند: "هیدروکربورهایی که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید." بند ۸ نیز فرآورده نفتی را تشریح نموده است: "کلیه محصولات فرآوری و پالایش نفت به دست می‌آید و می‌تواند به طور مستقیم مصرف و یا در سایر واحدهای عملیاتی و پتروشیمی به محصول نهایی تبدیل شود."

یک سوخت در مقیاس بالا قابل تولید باشد و هر گاه ۲ شرط از ۳ شرط فوق برقرار باشد، آن فرآورده، ماده نفتی محسوب می‌شود. (Banai, 2012, 10) از ابتدای سال ۱۳۸۰ براساس جلسات شورای عالی صادرات و تبصره ۲۹ قانون بودجه ۱۳۸۰ به منظور یکنواخت کردن فعالیت‌های آماری، کلیه فرآورده‌های نفتی به استثنای هفت قلم (نفت خام، گاز طبیعی، نفت کوره، نفت سفید، نفت گاز، نفتا و میعانات گازی) جزء صادرات غیرنفتی محسوب شدند. با این تصمیم آمار صادرات غیر نفتی افزایش می‌یافت. به همین منظور در انتهای تمامی گزارشهای آماری گمرک تذکری بدین شرح ذکر شده است: "براساس صورت جلسه تعیین تکلیف ثبت آمار صادرات فرآورده‌های نفتی مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۸، به جز اقلام نفت خام، گاز طبیعی، نفت کوره، نفت سفید، مایعات گازی که شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران صادر می‌کند، بقیه اقلام فرآورده‌های نفتی جزء آمار صادرات غیر نفتی ثبت می‌شود و در همه عبارات و جداول منظور از صادرات یا صادرات غیر نفتی، صادرات کالاهای غیر نفتی فرآورده‌های نفتی بدون احتساب موارد ذکر شده است (بخشنامه شماره ۲۲/۸۳/۲۵۳/۴۳۲۳۳ گمرک ایران).

معیار پیشنهادی تفکیک کالاهای نفتی از غیر نفتی

تعریف نشدن "فرآورده‌های نفتی" به منظور تمیز آن از غیر نفتی به‌طور شفاف و مبتنی بر منابع علمی موجب می‌شود اقلامی که از لحاظ علمی و اصول طبقه‌بندی بین‌المللی فرآورده نفتی محسوب می‌شوند در زمره آمار فرآورده‌های غیرنفتی به شمار آیند؛ به عبارت دیگر تعریف نشدن علمی "فرآورده‌های نفتی" باعث می‌شود که برخی فرآورده‌های نفتی که سهم آنها از کل صادرات غیرنفتی به معنای اخص بسیار است، با تلقی نادرست در زمره غیرنفتی‌ها قلمداد می‌شوند که این امر خود اثرات منفی به دنبال دارد. بدین عبارت که افزون بر احتمال بزرگ‌نمایی صادرات غیرنفتی چه از لحاظ وزن و چه از نظر ارزش به دلیل اینکه اقلام فوق به این نوع صادرات اضافه می‌شوند، نتایجی را پیش روی صاحب‌نظران، کارشناسان و تحلیلگران قرار می‌دهد که در نتیجه موجب می‌شود در اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی توفیق یا عدم توفیق هر یک، دچار انحراف شوند. لذا یافتن معیار بین‌المللی و صحیح در این زمینه می‌تواند بسیار کارساز باشد. بر اساس این تقسیم‌بندی فرآورده‌های نفتی مستقیماً حاصل پالایش نفت و گاز هستند و بقیه نیز فرآورده‌های مربوطه می‌باشند که در واقع نه به‌طور مستقیم بلکه با فرآوری محصولات

پایین دستی تر نفتی و پتروشیمی به دست می‌آیند. در همین راستا نشانکلاتور گمرکی که شامل تعرفه‌ها، یادداشت‌ها و قواعد عمومی برای تفسیر نظام طبقه‌بندی و کدگذاری کالا در سطح بین‌المللی است و توسط سازمان جهانی گمرک تدوین گردیده و الزاماً به‌عنوان مبنای طبقه‌بندی کشورهای عضو سازمان جهانی گمرک قرار گرفته است. لذا پیشنهاد می‌گردد به‌منظور ایجاد هماهنگی با سطح بین‌المللی نشانکلاتور نظام هماهنگ طبقه‌بندی و کدگذاری کالا ملاک عمل قرار گیرد (Kuhistanipajhuh, 2011, 47). به‌طور کلی کالاهای مورد مبادله جهانی در این تقسیم‌بندی قرار گرفته‌اند. تعاریف، جزئیات، ویژگی‌ها، خواص، کاربرد، وجوه مشترک و تمایز آن‌ها مبتنی بر منابع علمی است. نشانکلاتور مذکور در مورد اهداف آماری، گمرکی، تجارت، صنعت و حتی در حمل و نقل و بیمه به کار می‌رود و از این نظر به یک نشانکلاتور چند منظوره موسوم است. در این خصوص فرآورده‌های معدنی و محصولات با منشأ این مواد به‌ویژه نفت، معدنیات قیری، فسیل‌های معدنی، گازها و دیگر مواد خالص، یا مخلوط، خام، تصفیه نشده و مشتقات نفتی و گازها را می‌توان نام برد که در قسمت مواد معدنی و به‌طور مشخص در فصل ۲۷ است. علاوه بر فصل ۲۷ در فصل‌های ۲۹، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۳۸، ۳۹ نیز برحسب درجه خلوص و تهیه فرآورده‌ها بر اساس فرآیندهای شیمیایی محصولاتی با ساختار شیمیایی مشخص، یا بنا به کاربرد آن‌ها، طبقه‌بندی می‌شوند.

صادرات کالاهای نفتی:

صادرات و به‌ویژه صادرات کالاهای نفتی به‌عنوان یکی از ابزارهای مهمی است که کشور را جهت مطرح شدن در عرصه تجارت بین‌الملل یاری می‌کند. عدم توجه به بخش صادرات نفتی اقتصاد کشور را در مقابل این نوسان‌ها پیش از بیش آسیب‌پذیر می‌نماید و این امر می‌تواند آثار سوئی را متوجه ثبات بازار مالی و نرخ‌های ارز نماید. از آنجا که نظریه برتری نسبی بر این مبنا پایه‌ریزی شده که یک کشور می‌بایست در تولید و صادرات کالایی تخصص یابد که بتواند آن کالا را به‌طور نسبی با پایین‌ترین هزینه تولید کند، این امر می‌بایست منجر به تشویق تولید و صادرات کالاهایی شود که با توجه به منابع موجود در کشور با هزینه کمتر تولید می‌شوند. (2012, 25, Shiravi). مصداق بارز اعمال این نظریه در ایران تولید و صادرات فرآورده‌های نفتی است، زیرا با توجه به منابع نفت خام در ایران، تولید فرآورده‌های نفتی می‌تواند با هزینه بسیار پایین انجام شود.

صادرات کالاهای نفتی از لحاظ ماهیت و نوع کالا به دو بخش اصلی تقسیم می‌گردند: بخشی که در دست دولت است به عبارت دیگر شرکت‌های وابسته به وزارت نفت مستقیماً صادرات آن را انجام می‌دهند که بیشترین حجم آن را فرآورده‌های اصلی نفت، گاز و پتروشیمی تشکیل می‌دهد. بخش دوم فرآورده‌های پایین دستی نفت، گاز و پتروشیمی که توسط بخش خصوصی بعضاً تولید و صادرات آن انجام می‌پذیرد، شامل پارافین، انواع قیر انواع روانسازها از جمله روغن موتور، گریس و دیگر فرآورده‌های پارافینی که جزء عمده‌ترین فرآورده‌های صادراتی بخش خصوصی است (Mirtorabi:2012, 74). از سوی دیگر صادرات کالاهای نفتی بنا به تقسیم قانون امور گمرکی به دو نوع قطعی و موقت می‌گردد، بدین معنی که در صادرات قطعی فرآورده‌های نفتی به‌طور دائم از کشور خارج می‌شوند اما در صدور موقت کالاهای مجاز برای اهداف معینی شامل ساخت، پردازش، تعمیر، تکمیل، شرکت در نمایشگاه یا به‌عنوان وسایل نقلیه برای حمل مواد بین ایران و کشورهای دیگر یا ماشین آلات و تجهیزات برای انجام خدمات فنی و مهندسی به‌طور موقت و ظرف مهلت معینی به خارج از کشور صادر و سپس به کشور بازگردانده می‌شود،^۱ که البته در این خصوص تفاوتی میان کالاهای نفتی و غیر نفتی وجود ندارد. در خصوص کالاهای مصرفی یا قطعات و ماشین آلاتی که در خارج از کشور فروخته می‌شود صاحب کالا می‌بایست تشریفات مربوط به صادرات قطعی را اعمال کند و اما در خصوص تشریفات صادرات کالاهای نفتی و نحوه تنظیم اظهارنامه گمرکی قانون امور گمرکی، دستورالعمل پیشگیری از قاچاق فرآورده‌های سوختی و عرضه خارج از شبکه و قانون مقررات صادرات و واردات و برخی بخشنامه‌های گمرک ایران و... ملاک عمل قرار می‌گیرد.

فرصت‌های صادرات کالاهای نفتی

حساسیت و اهمیت صادرات کالا و خدمات برای کشورها موجب شده است تا ابزارها و عوامل مؤثر در آن را شناسایی و در جهت توسعه صادرات تلاش نمایند. موقعیت کشور ایران در ارتباط با مسیرهای انتقال نفت بسیار منحصربه‌فرد می‌باشد. در خصوص نفت و کالاهای نفتی یک

۱- ماده ۷۱ قانون امور گمرکی

امر غیر قابل انکار ظرفیت یک کشور در ترانزیت انرژی فسیلی است که موقعیت آن را در بازار نفت ارتقاء می‌بخشد. ایران از این نظر موقعیت بسیار ممتازی دارد. ایران می‌تواند نفت و گاز تولید شده در شمال را به غرب (بازار اروپا) یا جنوب ترانزیت کند (میرترابی، ۱۳۹۱: ۴۳). موقعیت مسلط ایران در خلیج فارس می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای گسترش همکاری و اعتماد سازی در بازار نفت به کار گرفته شود (Ratmal, 2011, 266). عمده تجارت ایران در خصوص صادرات نفت از خلیج فارس صورت می‌پذیرد.

از دیگر فرصت‌های قانونی در زمینه صادرات فرآورده‌های نفتی، تخصیصی کردن گمرکات می‌باشد. ماده ۳۲ قانون امور گمرکی به نگهداری کالاهای گمرک نشده^۱ به جز کالاهای ممنوع در واحدهای گمرکی اختصاصی برای صاحبان کالا و شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی با اخذ تضمین اشاره می‌کند. در راستای اجرایی کردن این ماده هیئت وزیران ضمن تصویب مصوبه‌ای در تاریخ ۳۹۱/۲۲/ با راه‌اندازی گمرک اختصاصی نفت موافقت نموده و در ادامه تفاهم‌نامه‌ای میان وزارت نفت و گمرک ایران در تاریخ ۹۱/۴/۳ منعقد گردید که در ماده ۱ آن حوزه همکاری طرفین بدین شرح روشن گردیده است: "در خصوص تسهیل فرآیند تشریفات عبور داخلی و ترخیص کلیه کالاها/ فرآورده‌ها و محصولات پتروشیمی صادراتی و وارداتی متعلق به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه". بدیهی است تشکیل گمرک اختصاصی در مبادی رسمی ورود کالا و خدمات سرعت واردات و صادرات را دوچندان می‌کند که متعاقب آن روند توسعه میدان‌های نفت و گاز نیز سرعت می‌گیرد. لازم به ذکر است که شروع رسمی فعالیت این واحد اختصاصی فعلاً متوقف گردیده است.

چالش‌ها و پیشنهادهای در خصوص صادرات کالاهای نفتی

اخذ مجوزهایی که زمان مدیدی طول می‌کشد، عدم تنظیم مناسب قیمت‌های صادراتی و قطع کردن مقطعی صادرات بعضی فرآورده‌های نفتی بدون توجه به تعهدات صادرکنندگان و نادیده گرفتن مساعی صادرکنندگان برای کسب اعتبار در بازار، اختلاف‌های بانکی مربوط به میزان

۱- منظور کالاهایی است که تشریفات گمرکی آن انجام نشده است.

پرداخت‌ها، نارسائی‌های موجود در سازمان‌های اداری دخیل در امر صادرات، عدم شناخت بازرگانان از مقررات بین‌المللی بانکی و تجارت بین‌الملل و عدم پشتیبانی منطقی و اصولی از صادرات فرآورده‌های نفتی از قبیل جایزه صادراتی، معافیت مالیاتی، ممگی از چالش‌هایی است که صادرات نفتی ما با آن مواجه هستند. در خصوص اخذ مجوزهای مربوطه یکی از شیوه‌هایی که کشورهای توسعه یافته توانسته‌اند از آن طریق زمان ترخیص کالا را به حداقل رسانند سیستم پنجره واحد تجاری^۱ است. پنجره واحد تجاری بنا بر توصیه‌های شماره ۳۳ و ۳۴ سیفکت^۲ به یکی از مباحث مهم در حوزه توسعه تجارت الکترونیکی و تسهیل فرآیندهای تجاری مبدل شده است. شاخص تجارت فرامرزی^۳ نشان می‌دهد صادرات یک محموله استاندارد کانتینری از ایران نیازمند تدارک ۵ سند، صرف ۲۰ روز زمان و پرداخت حدود ۱۲۱۰ دلار آمریکا است، حال آنکه به‌عنوان نمونه همین کار در سنگاپور با ۲ سند، ۵ روز زمان و ۴۵۰ دلار قابل انجام است. طبق آخرین گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی در سال ۲۰۱۷، جمهوری اسلامی ایران در رتبه ۱۲۰ از میان ۱۹۰ کشور جهان و در جایگاه شانزدهم در میان ۲۵ کشور منطقه سند چشم‌انداز قرار گرفته است. شاخص تجارت فرامرزی سه کشور اول دنیا سنگاپور، هنگ کنگ و جمهوری کره و سه کشور اول منطقه به ترتیب گرجستان، امارات متحده عربی و قزاقستان هستند. (http://www.doingbusiness.org.full_report2017.24) تنها اصلاح ثبت شده در گزارش سال ۲۰۱۷ برای ایران، بهبود و توسعه پنجره واحد تجاری است که تبعات آن در کاهش اندک زمان صادرات و واردات قابل مشاهده است، اما با توجه به بهبود بیشتر کشورها در این موضوع، رتبه ایران در نماگر تجارت فرامرزی از ۱۶۷ به ۱۷۰ در سال ۲۰۱۷ تنزل یافته است. با عنایت به مراتب فوق و احراز اینکه بهبود خدمات گمرکی از موثرترین عوامل در توسعه صادرات کالا و خدمات می‌باشند لذا راه‌اندازی پنجره واحد تجاری نفتی پیشنهاد می‌گردد که در این خصوص مجوزهای خوشنامی شرکت‌های فعال در عرصه نفت که تسهیلاتی را برایشان قائل می‌گردد از طریق این سامانه قابل استعلام و پیگیری باشد.

1- Single Window

2- CEFACT/UN

۳- دراندازه گیری شاخص تجارت فرامرزی تعداد اسناد مورد نیاز صادرات و واردات، مدت زمان انجام فرآیندهای وارداتی و صادراتی و هزینه‌های مرتبط با آن‌ها بررسی می‌شود.

واردات کالاهای نفتی و انواع آن

اگرچه تلاش بسیاری جهت رفع موانع فرا روی صادرات نفتی انجام گردیده اما به موازات آن در خصوص بخش واردات اقدامات لازم جهت هدفمندسازی و سمت و سو بخشیدن به آن صورت نگرفته است. تسهیل واردات به منظور تأمین کالاهای مورد استفاده در تولیدات صادراتی از جمله اقداماتی است که می‌بایست در حوزه واردات مورد توجه بیش از پیش قرار گیرد. براساس نظریه برتری نسبی تجارت، تمام کشورها قادر هستند که از محدوده منابع خود فراتر رفته و کالاهایی را مصرف نمایند که خارج از مرز امکان تولید آن‌ها وجود دارد. همچنین در توجیه اقتصادی کاهش موانع تجاری می‌توان گفت که اگر کشوری موانع تجاری را کاهش دهد منافع اقتصادی آن نه تنها به طرف‌های تجاری آن کشور می‌رسد، بلکه خود آن کشور نیز از این کاهش منتفع می‌شود؛ زیرا مصرف‌کنندگان این کشور به کالاهای ارزان‌تر و بهتر دسترسی می‌یابند و تولیدکنندگان این کشور نیز تحت فشار رقابت کارایی بهتری خواهند یافت (Behkish, 2011, 17).

کاربرد این بحث از دیدگاه تجارت بین‌الملل در قسمت واردات کالاهای نفتی از لحاظ است که واردات نفتی یک کشور دلیل عدم رشد اقتصادی آن کشور نیست. کشور ما فناوری تولید برخی فرآورده‌های نفتی و تجهیزات و قطعات بکار رفته در پروژه‌های نفتی را ندارد لذا چاره‌ای جز واردات این نوع کالاهای نفتی ندارد. البته این نکته نیز باید مد نظر قرار گیرد که گسترش بی‌رویه واردات نفتی خود بسیار نگران‌کننده است. در حالت کلی واردات به دو بخش موقت و قطعی تقسیم می‌شود و کالاهای نفتی که تحت عنوان ترانزیت از کشور عبور می‌کنند جزء واردات و صادرات قطعی محسوب نمی‌شوند و از پرداخت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض معاف می‌باشند، اما مشمول پرداخت هزینه‌های گمرکی می‌باشند، مگر اینکه در قراردادهای ترانزیتی دولت با کشورهای دیگر قواعد دیگری تعیین شده باشد. ورود قطعی کالاهای نفتی رویه گمرکی است که به موجب آن اجازه داده می‌شود، تا کالای نفتی وارده به قلمرو گمرکی به‌طور دائم در کشور بماند. لازم به ذکر است که واردات قطعی مشمول حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض می‌باشد. (Banai, 2011, 12).

ورود قطعی کالاهای نفتی نیازمند تنظیم اظهارنامه است و تنظیم اظهارنامه باید مطابق مقررات صادرات و واردات حاکم بر زمان اظهار کالا باشد. مواد اولیه، ماشین آلات، تجهیزات فنی و... بوسیله پیمانکاران پروژه‌های عمرانی یا دیگر سازمان‌ها به صورت موقت وارد می‌شوند. نمونه بارز این امر ورود موقت قطعات برای پروژه‌های میدین و اسکله‌های نفتی، ظروف، سیلندرها و محفظه‌هایی است که در حمل و نقل فرآورده‌های نفتی استفاده و پس از تخلیه بار یا محتوای آن‌ها برگشت داده می‌شود. ورود موقت مستلزم اخذ تضمین است اما در مواردی که کالاهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موضوع واردات موقت می‌باشند بجای اخذ تضمین با تعهد مسئولان مالی سازمان مربوطه (که در این مورد تعهد ذیحسابی شرکت ملی نفت ایران مورد نظر است) تعهد کتبی اکتفاء می‌کند.^۱ پیش از هر چیز لازم است کارفرما با ارائه دلایل و تشریح برنامه کار در جلب نظر گمرک راجع به موافقت با ورود موقت وسایل کار پیمانکار معین بکوشد. در صورت موافقت علاوه بر تضمین‌هایی که علی‌القاعده باید از سوی پیمانکار سپرده شود، کارفرما نیز باید اطمینان کامل را بدهد که این وسائل فقط در محل پروژه استفاده می‌شود و مورد سوء استفاده قرار نمی‌گیرد، و نیز در پایان کار برای خروج از قلمرو گمرکی معرفی می‌گردد. در بسیاری از موارد کالاها و خدمات از مناطق آزاد تجاری اقتصادی به سایر نقاط قلمرو گمرکی حمل می‌شود که مشکلات بسیاری در این خصوص ایجاد می‌شود.^۲ مقررات و نحوه عملکرد در خصوص کالاهای وارداتی در قوانین مختلفی نظیر قانون امور گمرکی و آیین‌نامه آن، دستورالعمل پیشگیری و مبارزه با قاچاق فرآورده‌های نفتی و عرضه خارج از شبکه، قانون صادرات و واردات، قانون نفت، بخشنامه‌های گمرک ایران، کنوانسیون‌های بین‌المللی که ایران به عضویت آن‌ها درآمده مثل کنوانسیون توکیو و استانبول و... بیان شده است.

فرصت‌های راجع به واردات کالاهای نفتی در ایران

ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فرصت گسترش واردات با کمترین هزینه را برای فعالین عرصه واردات کالاهای نفتی فراهم آورده است. به‌عنوان مثال کالاهای تولید یا پردازش شده به

۱- ماده ۷۵ آیین‌نامه قانون امور گمرکی.

۲- مصاحبه با کارگزاران گمرکی در حوزه واردات و صادرات کالاهای نفتی.

هنگام ورود از این مناطق به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کار رفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشند.^۱ از دیگر فرصت‌های واردات کالا، امکان انجام عملیات سوآپ می‌باشد که در ادامه این عملیات توضیح داده می‌شود. کشور ما میان دو قطب انرژی جهان یعنی دریای خزر و خلیج فارس قرار گرفته و ظرفیت بسیار بالایی در ترانزیت و مبادله نفت و گاز صادراتی در شمال، غرب و جنوب کشور دارد. ایران می‌تواند نفت و گاز تولید شده در شمال را به غرب (بازار اروپا) یا جنوب ترانزیت کند. بخشی از نفت عراق را به دریای عمان ترانزیت کند و حتی گاز تولید شده در قطر را به مبادی غربی برساند.

چالش‌ها و پیشنهادهای راجع به واردات کالاهای نفتی

مهم‌ترین چالش طولانی بودن زمان انجام تشریفات گمرکی کالاهای نفتی است، که حتی پس از مصاحبه با واردکنندگان نفتی اکثریت نسبت به این مسأله ناراضی بودند.^۲ تبعات منفی این مشکل مستقیماً متوجه بخش تولید و بازرگانی کشور است که با افزایش زمان ترخیص کالاها هزینه‌های آن‌ها را افزایش می‌دهد. تعدد مراجع و مراکز تصمیم‌گیری در رویه واردات از جمله وزارت بازرگانی، مؤسسه استاندارد، بیمه، وزارت بهداشت، وزارت صنایع، و... و متفاوت بودن قوانین و رویه‌های مورد عمل هر دستگاه، سبب ایجاد تأخیر و هزینه گزافی می‌شود. (37، 2012، Secretariat of the Presidential Economic) همانطور که در بحث مربوط به صادرات کالاهای نفتی گفته شد، در چند سال اخیر واحد کسب و کار در بانک جهانی، به بررسی محیط کسب و کار در کشورهای مختلف پرداخته است و برای سنجش و ارزیابی محیط کسب و کار در کشورها از ۱۰ شاخص استفاده می‌کند که شاخص هشتم آن تجارت خارجی^۳ است. این مؤسسه برای سنجش سهولت تجارت و چگونگی عملکرد گمرک در کشورهای مختلف، سه عامل را که تجار برای تجارت در کشورهای مختلف با آن روبه‌رو هستند، اندازه‌گیری می‌کند. این عوامل

۱- بند ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه.

۲- مصاحبه با واردکنندگان کالاهای نفتی

عبارت‌انداز: ۱. هزینه‌ای که برای ترخیص کالا یا انجام مراحل اداری می‌پردازند؛ ۲. زمانی که صرف انجام مراحل اداری تجارت می‌کنند؛ ۳. تعداد مراحل که باید بگذرانند و تعداد اسنادی که باید آماده کنند؛ در واقع این شاخص به‌نوعی نشان‌دهنده کارایی گمرک در کشورهای مختلف است. با توجه به رتبه بندی بانک جهانی بر اساس سهولت و دشواری تجارت فرامرزی در کشورهای جهان در سال ۲۰۱۷، کشور سنگاپور رتبه اول را به خود اختصاص داده است، کشور افغانستان نیز در رده ۱۸۳ و رتبه آخر قرار دارد و در این بین، رتبه ایران نیز ۱۲۰ است. یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام گمرکی کشور ایران، تغییرات فراوان قوانین گمرکی و عدم ثبات مقررات است که سبب می‌شود نه تنها بازرگانان، بلکه خود کارمندان گمرک نیز دچار سردرگمی و ابهام در عمل شوند. این تغییرات از یکطرف سبب می‌شود ریسک تجارت افزایش یابد و موجب کاهش کارایی گمرک شود و از طرف دیگر و مهم‌تر از همه جو بی‌اعتمادی نسبت به فضای قانون‌گذاری در ذهن سرمایه‌گذار خارجی در عرصه فعالیت‌های تجاری نفتی ایجاد می‌کند. ساختار سنتی و عدم تخصصی بودن واحدهای گمرکی، عدم حضور مؤثر و فعال گمرک در عرصه سیاست‌گذاری بخش‌های تجاری و بازرگانی، عدم تجهیز مبادی ورودی و خروجی به تجهیزات و ابزارهای کنترلی پیشرفته علیرغم افزایش حجم مبادلات (Secretariat of the Presidential Economic، 2012، 29) از دیگر چالش‌های موجود می‌باشد. در خصوص واردات کالاهای نفتی مالیاتها و عوارضی تعلق گرفته که در خصوص برخی کالاهای غیرنفتی حذف گردیده است (HeidariMotlagh، 2011، 43). اگرچه این تلاش‌ها به‌منظور کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی است، لیکن حمایت درآمدهای نفتی از بودجه و خزانه بر هیچکس پوشیده نیست. لذا همان‌طور که کشورهای پیشرفته از این منبع استفاده و مزایایی زیادی همچون حمل و نقل اختصاصی و معافیت‌ها و تعلیق مالیات و.. به آن اختصاص داده، در ایران نیز این امر باید مورد بررسی مجدد کارشناسی قرار گیرد.

بررسی برخی مبادلات نفتی از حیث حقوق گمرکی حاکم

مبادلات معوض یا تعویض (سوآپ)^۱

1=swap

در روش سوآپ کالاهای مشابه که در محلهای فیزیکی متفاوتی قرار دارند، با یکدیگر معاوضه می‌شوند تا مخارج حمل و نقل کاهش پیدا کند و یا موانع حمل و نقل برطرف گردد. (Shiravi, 2014, 412). فرض کنید اندونزی که به‌طور سنتی به طرف تجاری خود در آلمان نفت می‌فروشد متوجه می‌شود که انگلستان بنا دارد مشابه همین نفت را به زلاندنو صادر نماید. جهت کاهش هزینه‌های حمل و نقل، طرف‌های ذی نفع قرارداد سوآپ را منعقد می‌نمایند که بر اساس آن نفت اندونزی به زلاندنو و متقابلاً نفت انگلیس به آلمان تحویل می‌گردد (Shiravi, 2012, 36). در این رویه، در بدو ورود برای انجام تشریفات گمرکی محموله‌های مورد نظر بجای اظهارنامه واردات قطعی، اظهارنامه ترانزیت خارجی^۱ تنظیم و جهت تضمین عبور کالا، بن بیمه شرکت‌های بیمه از سوی شرکت‌های حمل و نقل معرفی شده تودیع می‌گردید.^۲ این امر مشکلاتی از جمله تضييع حقوق دولت و مصرف کننده (که نسبت به بلا تکلیف بودن ردیف مرزی مربوطه مسؤول شناخته می‌شود)، بی ضابطه شدن ورود و خروج کالای مورد نظر، عدم کنترل و انطباق کالای وارداتی با کالای معوض صادراتی به دنبال داشت. از سوی دیگر از دیدگاه قانون امور گمرکی ورود کالا به گمرک مبدأ (ورودی) و خروج همان کالا از گمرک مقصد (خروجی) ترانزیت خارجی محسوب می‌گردد که در خصوص سوآپ این امر محق نمی‌گردد. لذا تلقی رویه سوآپ در ایران به منزله ترانزیت خارجی به دلایل ذیل مغایر با قوانین جاری بشمار می‌رفت:

اولاً- در قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی و آئین نامه آن بالاخص مفاد ماده یک قانون مزبور و مفاد مبحث پنجم از بخش هفتم آئین نامه اجرایی قانون امور گمرکی بالاخص مواد ۹۵ تا ۱۰۹ آن تصریح بر عبور کالای خارجی از قلمرو کشور می‌باشد. در حالیکه کالای وارده (تحت سوآپ) در داخل کشور مصرف و در هنگام خروج، معادل آن کالای ایرانی از کشور خارج می‌گردید که اساساً با عنایت به مصرف کالای وارده در داخل کشور و به استناد ماده ۴۸

۱- ترانزیت خارجی: یک رویه گمرکی است که مطابق آن کالای خارجی به منظور عبور از خاک ایران از یک نقطه مرزی کشور وارد و از نقطه مرزی دیگر خارج شود؛ به عبارت دیگر عبور کالای خارجی از قلمرو گمرکی بدین نحو که از یک گمرک مرزی (مبدأ ترانزیت) وارد و از گمرک مرزی دیگر (مقصد ترانزیت) عبور می‌کند.

۲- ماده ۹۶ آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی صراحتاً به تودیع تضمین در خصوص محموله‌های ترانزیت خارجی اشاره نموده است.

قانون امور گمرکی می‌بایست کالای وارده تحت رویه واردات قطعی تلقی گردد.^۱ با توجه به قانون امور گمرکی و آئین نامه اجرایی آن و قانون مقررات صادرات و واردات خروج کالاهای ایرانی از کشور تابع تشریفات صادرات کالا بوده که این عمل با صدور پروانه صادراتی امکان پذیر می‌باشد. ثانیاً- در اصطلاحات و تعاریف مذکور توسط سازمان جهانی گمرک^۲ و همچنین قانون امور گمرکی از سوآپ به‌عنوان یک رویه گمرکی ذکر نشده است. با عنایت به موارد فوق، موضوع و چالش‌های پیش آمده از سوی گمرک به وزارت اقتصاد و دارایی^۳ منعکس^۴ که پس از طرح پیشنهاد در هیئت دولت این امر منجر به صدور تصویب نامه‌هایی شد. مطابق آخرین تصویب نامه مقرر گردید که به هنگام ورود نفت و فرآورده‌های نفتی در مبادلات سوآپ نوعی صادرات معوض از محل واردات موقت^۵ تلقی گردد. این بدین معنی است که پس از واردات در هنگام خروج می‌بایست اظهارنامه صادراتی تنظیم گردد و در خصوص مجوزهای صادرات معوض از محل پروانه ورود موقت، گمرک مبدأ صادرات، قبل از انجام تشریفات صدور محموله لازم است مراتب تأیید ورود محمولات موضوع پروانه‌های ورود موقت مربوطه را از گمرک ورودی اخذ و پس از آن در زمان انجام تشریفات صادرات، شماره و تاریخ پروانه‌های ورود موقت را نیز در متن پروانه‌های صادراتی مربوطه ذکر نماید تا انجام امر تسویه پروانه‌های ورود موقت تسهیل گردد.

لازم به ذکر است که در دستورالعمل اصلاح و بهبود فرآیندهای صادرات، واردات، عبور (ترانزیت) و سوآپ نفت خام و میعانات گازی، فرآورده‌ها و مشتقات نفتی ابلاغی در خرداد ماه سال ۱۳۹۶ بسیاری از موضوعات از جمله تصریح به تنظیم اظهارنامه قطعی و پرداخت حقوق و عوارض متعلقه در مواردی که پروانه‌های ورود موقت یا صادرات معوض در مهلت ۶ ماهه (که

۱- ماده ۴۸ قانون امور گمرکی: ورود قطعی، رویه‌ای است که بر اساس آن کالاهای وارده برای استفاده در داخل قلمرو گمرکی با پرداخت حقوق ورودی و هزینه‌های انجام خدمات و با انجام کلیه تشریفات، ترخیص می‌شود.

2-World customs organization (WCO)

۳-مطابق ماده ۲ قانون امور گمرکی، گمرک ج.ا.ا تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

۴-طی مکاتبه‌ای مورخ ۹۰/۷/۱۷ مسائل ذکر شده به وزارت امور اقتصادی و دارایی منعکس شد. (بخشنامه شماره ۵۵/۸۵۲/۷۲۶/۱۸۸۲۱ مورخ ۹۰/۶/۱۴ رئیس کل گمرک ایران)

۵- ورود کالا به یک قلمرو گمرکی برای مدت معین با معافیت حقوق و عوارض ورودی و مالیات بر ارزش افزوده، به شرط دوباره صدور آن.

قابل تمدید می‌باشد) تسویه نگردد بیان شده و مسائل مربوطه تعیین تکلیف شده‌اند لیکن نکته دیگری که در بند ۲ فصل دوم این دستورالعمل مجدداً جای بحث دارد. در این بند ذکر شده است که نفت خام و فرآورده‌های نفتی در رویه سوآپ باید به نام وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران باشد و این رویه صرفاً می‌بایست توسط آن وزارتخانه یا شرکت‌های تابعه صورت پذیرفته و هماهنگ گردد. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در این زمینه با اجرایی شدن قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که مورد توجه قرار گرفته خصوصاً سازی در حوزه نفت به ویژه بخش صادرات کالاهای نفتی می‌باشد؛ که این خود ممکن است چالش‌ها و فرصت‌هایی به دنبال داشته باشد. بدیهی است اتخاذ سیاست‌های حمایتی به معنای دخالت مستقیم دولت در تجارت، سیاست‌های محدودکننده و افزایش تعرفه‌ها را به دنبال دارد که در نهایت به رکود و کاهش حجم تجارت جهانی منجر می‌شود و برعکس اتخاذ سیاست‌های آزادسازی به معنای دخالت نکردن دولت‌ها، به کاهش سطوح تعرفه‌ای، تسهیل در روند تجارت و رونق و افزایش حجم تجارت جهانی منجر می‌گردد. اصلاح اصل (۴۴) قانون اساسی مشارکت بخش خصوصی در احداث پالایشگاه‌ها و فعالیت‌های پایین دستی بخش انرژی را تا اندازه‌ای به همراه داشت. چه بسا که در صورت عدم سرمایه‌گذاری در حوزه نفت تبدیل به وارد کننده نفت خواهیم شد (Dayel, 2012). شرکت‌های نفتی، ارزشمندترین بنگاه‌های دولتی بوده‌اند که در خلال ربع قرن گذشته واگذار شده‌اند. شرکت‌هایی مانند بریتیش پترولیوم، فرانس توتال، الف اکتین، رسپول اسپانیا، استات اویل نروژ و انی ایتالیا، همگی جزء صد مورد ارزشمندترین شرکت‌های جهان هستند که بخشی از سهام آنها واگذار شده است. برعکس گرایش عمومی در کشورهای در حال توسعه، دولت‌های غربی به شدت از خصوصی سازی شرکت‌های ملی نفت خود استقبال کرده‌اند. بریتانیا نیز در این مورد به مانند دیگر حوزه‌ها ابتدا با خصوصی سازی کامل بریتیش پترولیوم و بریتویل در چند مرحله از سال ۱۹۷۷ تا سال ۱۹۸۷ و سپس با واگذاری کامل شرکت نفت و بریتیش گس در اواسط دهه ۱۹۸۰ پیشتاز بود؛ اما به رغم خیره کننده بودن خصوصی سازیهای کامل و بخشی در شرکت‌های ملی نفت که شرح آن رفت، تجارت بین‌المللی نفت و گاز همچنان بیش از هر صنعت دیگری در جهان توسط دولت‌ها کنترل می‌شود. لازم به یادآوری است که تاکنون هیچ یک از کشورهای عضو اپک اقدام به واگذاری سهام شرکت‌های ملی نفت و گاز خود نکرده‌اند. البته دلیل اینکه تا به این حد دولت‌های تولید کننده نفت در واقع گزینه مالکیت و

انجام واردات و صادرات دولتی را برای شرکت‌های ملی نفت و گاز خود برگزیده‌اند در ایدئولوژی سیاسی و قدرت و نه در نظریات اقتصادی آنها نهفته است. در ایران نیز طبق ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، فعالیت‌های اقتصادی شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه تقسیم می‌شود که در گروه سه فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های استثناء شده و غیر قابل واگذاری به بخش‌های غیر دولتی هستند شامل: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، معادن نفت و گاز و... طبق بند ج این ماده، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه ۳ ماده ۲ منحصرأ در اختیار دولت است. البته خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بنگاه‌های بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های گروه ۳ ماده ۲ به شرط حفظ مالکیت ۱۰۰٪ دولت مجاز است. گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نشان می‌دهد که وزارت نفت تاکنون بجز واگذاری سهام شرکت‌های دولتی زیر مجموعه اقدام محسوسی در رابطه با اجرای سیاست‌های مذکور انجام نداده است. لذا عدم وجود فضای رقابتی و شرایط نامساعد کسب و کار به دلیل قوانین و مقررات و نیز آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها که برخی امتیازات برای بنگاه‌های دولتی در فعالیت‌های بازرگانی و صادرات نفت در نظر گرفته شده و از سوی دیگر در این قوانین و مقررات برخی محدودیت‌ها برای حضور بخش غیردولتی در این فعالیت‌ها وجود دارد. (Analytical report evaluating the performance of privatization in the oil industry and policies issued by Article 44, 2011, 21, 44). با عنایت به نکات ذکر شده شاید یکی از فرصت‌های اصلی سرمایه‌گذاری و رونق بخش صادرات نفتی کشور اجازه حضور بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی در این زمینه باشد.

بانکرینگ^۱

با افزایش مصرف سوخت‌های فسیلی در جهان، منطقه خاورمیانه به یکی از مناطق مهم و کلیدی برای تأمین انرژی در جهان تبدیل شده است و سالانه هزاران کشتی اقیانوس پیما وارد خلیج فارس می‌شوند و این مسئله منطقه خلیج فارس را به یکی از پر ترددترین مناطق دریایی

1-Bunkering

جهان تبدیل نموده است. این حجم بالای تردد، ارائه خدمات به کشتیهای عبوری را به یکی از مهمترین زمینه‌های ارزآوری و اشتغال زائی صنایع دریایی تبدیل ساخته و ایران با توجه به موقعیت جغرافیایی ویژه در منطقه استراتژیک خلیج فارس می‌تواند سهم زیادی از این منافع را نصیب خود کند. بانکرینگ (Bunkering) یا سوخت‌گیری و سوخت‌رسانی، به عملیاتی اطلاق می‌شود که در آن یک ایستگاه ساحلی، سوخت مورد نیاز برای روشن شدن در موتورهای اصلی و کمکی شناورها را در اختیارشان قرار می‌دهد. صنعت سوخت دریایی، شبکه گسترده‌ای از سازمان و مراودات تجاری را در بر می‌گیرد. زنجیره تأمین این صنعت از پالایشگاه و انبارهای نفت آغاز می‌شود. مرحله نهایی زنجیره سوخت دریایی، عملیات سوخت‌رسانی است که یا از اسکله‌های مخصوص یا به‌طور مستقیم و یا در لنگرگاه و دریا از طریق برج‌های سوخت‌رسان به کشتی عرضه می‌گردد^۱. شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی، عملیات بانکرینگ را با کمک بخش خصوصی در آبهای بندرعباس راه‌اندازی نمود. اعلام آمادگی بخش خصوصی برای ورود به این صنعت از عواملی بود که باعث شد تادر صنعت بانکرینگ تحول مثبتی صورت گیرد (3، 2013، Shana Agency News). با توجه به مطالب گفته شده با عنایت به اینکه بانکرینگ نوعی صادرات محسوب می‌شود، لذا انجام این رویه مستلزم تنظیم اظهارنامه صادراتی می‌باشد. واحدهای احراز هویت گمرک‌های اجرایی موظف به بررسی و کنترل کلیه اسناد و مدارک مثبت صادرکنندگان و شرکت‌های بانکرینگ از جمله یک نسخه از حواله خرید (فاکتور) صادره از شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی می‌باشد که مؤید مقدار و قیمت غیر یارانه‌ای مشخص و همچنین دارای مهر و امضا و منضم به بارنامه حمل و نقل توسط ذینفع بوده و در خصوص اسناد مثبت‌ای که دارای ابهام هستند موضوع از مرجع یا نماینده قانونی صدور حواله استعلام می‌گردد. ضمناً اسناد مورد اشاره توسط گمرک ذیربط ممهور به مهر استفاده شد می‌گردد و ضمیمه اظهارنامه صادراتی می‌شود. لازم به ذکر است که استفاده از ته مانده مخازن کشتی (که قبلاً با رعایت مقررات مربوطه وارد گردیده باشد) در امر بانکرینگ و صادرات آن بایستی با رعایت کامل فصل سوم دستورالعمل

۱- شیوه نامه طرح جامع خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) مصوب ۱۳۹۵.

ستاد مبارزه با قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده‌های نفتی یاران‌های باشد.^۱

جایگاه مقررات ماهوی صادرات و واردات (گمرکی) در قراردادهای بین‌المللی نفتی

مسائل مربوط به واردات و صادرات کالاهای نفتی یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین بخش‌های قراردادهای نفتی می‌باشد. در خصوص پیش‌بینی مقررات در ارتباط با نقاط چالش برانگیز در قراردادها، مهم‌ترین تفاوت کشورهای توسعه یافته با در حال توسعه این است که کشورهای توسعه یافته به منظور جلوگیری از بروز بحران برنامه‌ریزی می‌کنند و در قراردادهای تجاری بین‌المللی نفتی در بندهای مختلف کلیه مسائل مورد اختلاف پیش‌بینی و چاره‌اندیشی می‌گردد، اما کشورهای در حال توسعه پس از مواجهه با بحران و اختلاف درصدد حل آن برمی‌آیند. معمولاً با توجه به ساختار محرمانه قراردادهای نفتی، نمونه اصلی یک قرارداد به سختی جهت بررسی تحقیقاتی به دست می‌رسد لیکن مشکلات عمده و اساسی نظام قانونگذاری که در اغلب اوقات، اختلال در نظام اجرایی قوانین را نیز فراهم می‌آورد، وجود اصلاحیه‌های متعدد، تبصره‌های متنوع و استثنائات گوناگون است. قوانین مربوط به بخش تجارت (قانون امور گمرکی، قانون تجارت و قانون و مقررات صادرات و واردات) نیز با توجه به رابطه مستقیم آن‌ها با امور مالی و در نتیجه رابطه و اثر فوری بر فرایند انجام کار و همواره با اصلاحات، تبصره‌ها و استثنائات گوناگون مواجه بوده است. لذا مقتضی است در قراردادهای بین‌المللی نفتی منعقد شده تمامی تکالیف و حقوق مربوط به صادرات و واردات با روشن کردن جزئیات در مفاد قرارداد گنجانده شود تا هم در صورت وقوع تعارض حل اختلاف میسر باشد و زمینه ساز از بین رفتن اعتماد متقابل نباشد و هم سرمایه گذار و خریدار خارجی بدون دغدغه خاطر قدم در عرصه تجارت نفتی با ایران بگذارد.

۶) بررسی تطبیقی حقوق گمرکی برخی کشورهای فعال در عرصه تجارت نفت:

برزیل:

۱- فصل سوم در خصوص تولید و صادرات مشتقات نفت و گاز و بویژه نحوه اظهار و تنظیم اسناد و چگونگی نمونه برداری جهت تعیین آنالیز و صدور مجوز صادرات می‌باشد.

قانون نفت برزیل در سال ۱۹۹۷ تصویب شد. سیاست داخلی برزیل در عرصه نفت و گاز مبتنی بر چند هدف است که مهم‌ترین آن‌ها حفظ منافع ملی و اطمینان از عرضه نفت و فرآورده‌های نفتی در سرزمین برزیل و ارتقاء رقابت آزاد و توسعه حضور این کشور در بازارهای بین‌المللی است. هر شرکت یا کنسرسیوم ثبت شده در برزیل می‌تواند پس از اخذ مجوز به واردات و صادرات در این حوزه بپردازد، لیکن فعالیت‌های آن‌ها باید با رهنمودهای شورای ملی سیاست گذاری انرژی منطبق باشد. در برزیل قوانین برای واردات و صادرات نفت تا حدودی مشابه هستند. لیکن برای صادرات نکاتی از قبیل اقدام مطابق قواعد تجاری خارجی برزیل و اولویت قرار دادن سیاست انرژی می‌باید مورد توجه قرار گیرد و تأکید گردیده که ترخیص کالا از گمرک نباید نیازمند کاغذ بازی گسترده، که واردات و یا روند صادرات را به تأخیر می‌اندازد باشد. ریودوژانیرو دارای دو فرودگاه بین‌المللی مهم است که در خدمت صنعت نفت و گاز است. از سوی دیگر اساس محاسبه برای مالیات بر واردات، ارزش گمرکی کالا است و نرخ آن بر اساس طبقه‌بندی کالا تحت تعرفه مشترک متفاوت است. صادرات نفت و گاز به‌طور کلی معاف از مالیات است. برزیل یک رژیم خاص برای واردات و صادرات کالا به‌منظور تسهیل فعالیت‌های تحقیق و اکتشاف ذخایر نفت و گاز طبیعی طراحی کرده است. این رژیم تعلیق مالیات بر واردات وارد کننده را اجازه می‌دهد. از سوی دیگر قانون فدرال معافیت از مالیات بر واردات را برای محصولات مختلف، مانند قطعات و لوازم یدکی برای تعمیر، ایجاد کرده است. (Oil and gas regulation in Brazil, 2011).

ایالات متحده آمریکا:

آمار آژانس بین‌المللی انرژی نشان می‌دهد که ایالات متحده آمریکا سومین تولید کننده بزرگ نفت و دومین تولید کننده گاز طبیعی در جهان است. ایالات متحده شرکت ملی نفت ندارد. پنج شرکت برتر عمده بین‌المللی نفت و گاز مستقر در ایالات متحده یعنی اکس ون موبیل، شورون، کونوکوفیلیپس، بی پی و رویال شل که در هر سه بخش از صنعت نفت در ایالات متحده فعالیت می‌کنند. صنعت نفت و گاز ایالات متحده از طریق قوانین و مقررات اعلام شده توسط دولت‌های ایالتی و فدرال تنظیم می‌شود و هر یک نقشی در توسعه سیاست‌های نفت و گاز داخلی ایفا می‌کند. اعمال مقررات در این خصوص به اینکه نفت و گاز متعلق به دولت فدرال، دولت

ایالتی و یا افراد خصوصی است، و اینکه آیا محل خشکی و دریایی است بستگی دارد. خدمات گمرکی در آمریکا براساس قانون تعرفه و اصلاحیه آن (۱۹۳۰) انجام می‌شود، لیکن واردات نفت و فرآورده‌های نفتی تحت الزامات وزارت انرژی قرار دارد. دفتر صادرات و واردات، در اداره انرژی‌های فسیلی، در وزارت انرژی، مقررات مربوط به صادرات نفت و گاز طبیعی را جهت اعمال مورد بررسی قرار می‌دهد. آیین نامه واردات نفت در ایالات متحده با هدف تضمین متناسب یا حتی الامکان تحت پوشش قرارداد و برآوردن نیازهای داخلی با نفت ملی تصویب شده بود. از سوی دیگر مقادیر قابل ملاحظه‌ای از فرآورده‌های نفتی از حقوق تعرفه‌ای معاف بود تا این که این معافیت در سال ۱۹۸۰ ابطال گردید. حمایت دیگر تفاوت نرخ بندی مالیاتی است که نشانگر حمایت از پالایشگاه‌های داخلی یا ملی توسط ایالات متحده امریکا است. اصلی ترین مقام مالیاتی در سطح فدرال با گمرک در وزارت خزانه داری مسئول اخذ کردن عوارض گمرکی هستند. بر اساس قانون جلوگیری از آلودگی و نشت نفت بر هر بشکه نفت صادراتی و وارداتی مالیات غیر مستقیمی تعلق می‌گیرد. کنگره نیز با تصویب قانون سیاست انرژی در سال ۲۰۰۵ به تشویق تولید داخلی نفت و گاز، برق، و دیگر اشکال انرژی پرداخته است. نفت و فرآورده‌های نفتی از برخی از کشورها با توجه به موافقتنامه‌های تجاری و برنامه‌های کنگره معاف از حقوق گمرکی است (http://uk.practicallaw.com.۲۰۱۳).

روسیه:

روسیه یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان، صادرکنندگان و مصرف‌کنندگان نفت و گاز است. بدین معنی که بزرگترین تولیدکننده پس از عربستان و بزرگترین مصرف‌کننده پس از چین و آمریکا بشمار می‌آید. ثبات فعلی اقتصاد روسیه در درجه اول به صنعت نفت و گاز بستگی دارد. در دوره گذار بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، دولت روسیه یک برنامه خصوصی‌سازی چند شرکت بزرگ نفتی به منظور واگذاری سهامشان را در پیش گرفت. لیکن از سال ۲۰۰۴ برخی از شرکت‌های خصوصی بوسیله شرکت‌های دولتی جمع‌آوری شد. نهادهای نظارتی روسیه مجموعه قوانین مربوط به بخش نفت و گاز را آماده و پس از آن برنامه‌های دولت با توجه به اختیارات و مسئولیت‌های مربوطه در این بخش و به‌طور گسترده‌تر، در رابطه با منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست اجرا می‌شود. در روسیه مالیات بر استخراج مواد معدنی قابل دریافت

است. علاوه بر آن، به صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی عوارض گمرکی تعلق می‌گیرد. دولت روسیه میزان عوارض صادراتی نفت و فرآورده‌های آن را به صورت ماهیانه تعیین می‌کند؛ که این میزان مبتنی بر روش‌های دقیقی توسط دولت فدرال تصویب می‌شود. از ۱ آوریل ۲۰۱۳، نظارت بر قیمت‌های جهانی به‌منظور تعیین عوارض صادراتی جدید برای نفت و فرآورده‌های نفتی توسط وزارت توسعه اقتصادی انجام گرفته است. این وزارتخانه همچنین مسئول محاسبه عوارض گمرکی صادرات به صورت ماهانه و انتشار آن ۴ روز قبل از آغاز هر ماه در وبسایت رسمی خود می‌باشد. نرخ واردات گمرکی در روسیه در اتحادیه گمرکی تعیین می‌شود. (ایجاد اتحادیه گمرکی روسیه، قزاقستان و بلاروس در قلمرو گمرکات متحد تشکیل شده است و قوانین گمرکی و مقررات اتحادیه گمرکی، در تمام کشورهای عضو اعمال می‌شود). عوارض وارداتی برای نفت خام صفر است. عوارض وارداتی برای محصولات نفتی از جمله بنزین و گاز طبیعی ۵ درصد است. البته لازم به ذکر است که اخیراً دولت روسیه برخی عوارض گمرکی صادرات را به دلیل جبران کسری بودجه افزایش داده است. مثلاً نفت سیاه از ۴۷٪ به ۶۶٪ افزایش یافته است.

(Independent statistic and analysis U.S energy information administration country analysis brief: Russia last updated: oct, 2016, 25).

نتیجه‌گیری

همان‌طور که تمامی کارشناسان حوزه نفت تاکید می‌کنند وابستگی پایه‌های اصلی اقتصاد کشورهای توسعه یافته به انرژی نفت و گاز و نیازهای جهانی به ذخایر معدنی و هیدروکربوری موجود از یک طرف و قرار گرفتن جمهوری اسلامی ایران در مرکز بیضی شکل استراتژیک هیدروکربوری جهان در خاورمیانه و آسیای میانه، که بخش قابل توجه منابع نفت و گاز جهان را در خود جای داده، اهمیت توجه به رژیم حقوقی حاکم بر صادرات و واردات نفت و کالاهای نفتی را نشان می‌دهد. امروزه اقتصاد جهانی با نفت و گاز منطقه خاورمیانه گره خورده است و مصرف‌کنندگان انرژی در جهان به خصوص ایالات متحده آمریکا به انرژی این منطقه وابستگی دارند و همین وابستگی سبب شده که منطقه خاورمیانه را به‌عنوان علایق ژئوپلیتیک خود تعریف کنند. علیرغم اینکه پژوهشگران تاکنون مستقلاً به بحث رژیم حقوقی حاکم بر واردات و صادرات از حیث گمرکی توجهی ننموده‌اند لیکن ضروری است تا فرصت‌ها، موانع و الزامات حضور ایران

در بخش‌های پویای تجارت نفت (اعم از صادرات و واردات) در سطح جهانی با توجه به رژیم حقوقی داخلی مورد بررسی قرار می‌گرفت. رژیم حقوقی حاکم بر صادرات و واردات نفت و کالاهای نفتی که در واقع چارچوب قانونی این نوع فعالیت‌هاست در برگیرنده مقررات و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های متنوعی است که این خود اولین ایراد بشمار می‌آید، در بسیاری از کشورهای پیشرفته مثل آمریکا و روسیه چنین پراکندگی قوانین که موجب سردرگمی فعالین تجاری و ضابطین اجرای قانون می‌شود، وجود ندارد. غیر از واردات و صادرات، بانکرینگ، سوآپ، محموله‌های نفتی نیز مشمول رژیم حقوقی حاکم در زمینه صادرات و واردات با نظارت گمرک می‌شوند. عمده چالش‌های این حوزه را می‌توان در چند مورد خلاصه کرد: عدم ثبات مقررات، طولانی و سنتی و طولانی بودن تشریفات گمرکی، نارسائی‌های موجود در سازمان‌های اداری دخیل در امر صادرات و واردات، عدم پشتیبانی منطقی و اصولی از صادرات فرآورده‌های نفتی از قبیل جایزه صادراتی، معافیت مالیاتی و... . ضمناً پیشنهاد می‌گردد ملاک تفکیک کالای نفتی از غیر نفتی سیستم هماهنگ شده طبقه‌بندی کالا که یک سیستم بین‌المللی می‌باشد مورد عمل قرار گیرد.

در خصوص بحث تطبیقی نیز از آنجا که استفاده از تجربیات قانون‌گذاری در کشورهای دیگر به‌ویژه کشورهایی که از حیث اقتصادی وضعیتی مشابه با ایران دارند امری معقول و منطقی می‌باشد؛ لذا رژیم حقوقی قابل اعمال در زمینه واردات و صادرات در آمریکا، برزیل و روسیه بحث شد و نکات قابل تأملی مورد مشاهده قرار گرفت. مسائلی از قبیل اختصاص فرودگاه بین‌المللی در برزیل جهت حمل و نقل در زمینه واردات و صادرات کالاهای نفتی، قانون‌گذاری دقیق و منطبق با منابع طبیعی در آمریکا، و توجه به تجربه کشور سنگاپور در اعمال سیستم پنجره واحد تجاری از جمله مزایایی بود که می‌تواند در ایران نیز جهت بهبود شرایط مورد توجه قرار گیرد. بهترین راهکار در این زمینه استفاده از سیستم پنجره واحد تجاری نفتی است. لذا ایران می‌تواند با راه‌اندازی سیستم پنجره واحد تجاری نفتی فعالیت‌ها و ارائه تسهیلات به تجار این حوزه را قانونمند نماید.

References

- [1] Applicationmanuel for importing petroleum exports and pecialists ،

- petroleumCoordination and Facilitation Group Petroleum Concession Division
Department of Mineral Fuels September, 2011.
- [2] Banai, Reza, Sarmadi, Mostafa. (2012). International customs terms, Printing and Trading Company. (in Persian)
- [3] Banai, Reza. (2011). How to Separate Non-oil Petroleum of oil Petroleum Export, Major and Research Quarterly, year16, No 61. (in Persian)
- [4] Behkish, Mohamad Mehdi. (2011). Iran's economy in the context of globalization, Ney Publishing. (in Persian)
- [5] Cordesman, Anthony H. US Oil and Gas Import Dependence: Department of Energy Projections in 2011, <http://uk.practicallaw.com2013.Importing into the United States A Guide for Commercial Importers><http://search.cbp.gov/query.html> (Revised November 2011).
- [6] Dayel, Farzaneh. (2012). A look at the provisions of the laws of the fourth and fifth programs of economic development in the oil sector, Economical magazine, year 12, NO3. (in Persian)
- [7] Ebrahimi, Seyed Nasrollah. (2012). The criticisms made by the Iranian oil and gas industry about the buy back contracts and its responses, Quarterly Journal of Law, Faculty of Law and Political Science, NO 42, Issue 4. (in Persian)
- [8] Ebrahimi, Seyed Nasrollah. (2012). The status of Iran in regional and international engagement in the twenty years perspective of the country, Islamic state, Islamic thought and political jurisprudence, No. 38, Year 10, Number Four. (in Persian)
- [9] Esfidani, Mohamad Rahim. (2012). Single commercial window, Publications of the Institute for Business Studies and Research. (in Persian)
- [10] Farzaneghan, Mohamad Reza. (2012). Investigating the Caspian oil transit to world markets, Quarterly Journal of Energy Economics. (in Persian)
- [11] Ghandaghi, Mohsen. (2013). How to export oil products to the OPEC member countries?
- [12] World Energy Quarterly, No 4. (in Persian)
- [13] Habibi baghi, Mohsen. (2011). Attend the World Trade Organization and the oil-dependent economies, Quarterly Journal of Energy Economics, year 8, NO 28. (in Persian)
- [14] Heidari motlagh, Raziye. (2011). Requirements for import management in the country, Economic Journal of Economical Issues and Policy Survey, NO 1.2. (in Persian)
- [15] Independent statistic and analysis U.S energy information administration country analysis brief: Russia, last updated: oct 25, 2016).
- [16] Khuestani Pajhuh, Rasul. (2011). The system of determining the value of goods imported in the customs, Ghanun Publishing, first editing. (in Persian)
- [17] Mirtorabi, Saied, Rabii, Esmaili. (2012). Iranian capabilities and vulnerabilities in the oil sector, Quarterly journal of political and international research Islamic Azad University of Shahreza, NO 11. (in Persian)

- [18] Norwegian oil and gas partners. (2012) (INTSOK), How to do business in the oil and gas and maritime industry in BRAZIL.
- [19] Ratmal Andru. (2011). New Security System in the Persian Gulf, Strategic Studies Institute, Strategic Reporting NO 172-1-2-2. (in Persian)
- [20] Shana News Agency. (2013). The 100-day report on the country's oil products distribution will soon be announced. (in Persian)
- [21] Shiravi, A Bdolhosein. (2012). international commercial law, Publishing Samt. (in Persian)
- [22] Shiravi, A Bdolhosein. (2014). Oil and gas law, Second Edition, Legal Foundation. (in Persian)
- [23] Saber, Mohamad Reza. (2011). Buy back in upstream of oil and gas, Dadgostar Publishing. (in Persian)
- [24] Safsdel, Hamid. (2012). Tehran Economic Experts Workshop, Iran Development and Trade Organization. (in Persian)
- [25] Secretariat of the Presidential Economic. (2012). Supporting report on the economic development plan in the customs system. (in Persian)
- [26] SAUDI ARABI, CUSTOMS TARIFF, Common Customs Law of the Cooperation Council, 2011.
- [27] Tarem sari, Masoud. (2012). Incoterms 2010, Institute for Business Studies and Research. (in Persian)