

ملی شدن نفت ؛ تقابل‌های ناتمام

مقدمه

نه ملی شدن نفت در ایران حادثه‌ای ناگهانی و خلق‌الساعه بود، و نه آنچه که به ملی شدن نفت در ایران منتهی شد خاص و منحصر به ایران بود. ملی شدن نفت در مکزیک (1938) و در ایران (1951)، دستیابی به قراردادهای مشارکتی در ونزوئلا (1948) و حتی تأسیس سازمان اوپک (1960) همگی به نوعی محصول روابط ناعادلانه میان شرکت‌های بزرگ نفتی موسوم به «هفت‌خواهران نفتی» و کشورهای صاحب ذخائر نفت، و برخورد اجحاف‌آمیز شرکت‌های مذکور با کشورهای صاحب نفت بود. به مناسبت سالگرد ملی شدن نفت، فرایندی را که به ملی شدن صنعت نفت ایران و سایر حوادث فوق‌الذکر منتهی شد، مروری مجدد می‌کنیم.

دوران قراردادهای امتیازی

شرکت‌های موسوم به هفت‌خواهران نفتی شامل دو شرکت اروپائی (عمدتاً انگلیسی)، «رویال داچ-شل» و «بی‌پی» و پنج شرکت امریکائی، در دهه‌های آخر قرن نوزدهم و دهه‌های اولیه قرن بیستم به تدریج صنعت و تجارت جهانی نفت را قبضه کردند. دو شرکت انگلیسی با توجه به سلطه استعماری انگلستان، بر مبنای گرفتن امتیاز اکتشاف و استخراج نفت از مستعمرات، در خارج از انگلستان متولد شدند و البته بعدها فعالیت خود را به درون کشورهای خود نیز گسترش دادند. در میان این دو شرکت، بی‌پی (British Petroleum) اصولاً در ایران و بر مبنای امتیازنامه داری متولد شد و تاریخ این شرکت منطبق بر تاریخ صنعت نفت ایران است. اما پنج شرکت امریکائی، در کشور خود که برای اولین بار در سال 1859 در آن نفت کشف شده بود، متولد شدند و رشد کردند و بعداً فعالیت خود را به سطح بین‌المللی گسترش دادند.

دو دهه اول قرن بیستم شاهد کشمکش‌های خونین میان این شرکت‌ها و خصوصاً میان شرکت‌های انگلیسی و امریکائی بر سر گرفتن امتیازات نفتی بود. اما این شرکت‌ها با پشتیبانی دولت‌های خود، به تدریج آموختند که با کنار گذاشتن کشمکش‌ها و با تشکیل کنسرسیوم‌های نفتی، زودتر می‌توانند به نفت برسند و بهتر می‌توانند نفع ببرند. هفت‌خواهران نهایتاً در سپتامبر 1928 در آناکاری اسکاتلند اختلافات را کنار گذاشتند و با تبنی و توافق، اولین کارتل جهانی نفت را تشکیل دادند. البته رقابت در شکلی خفیف‌تر هرگز کاملاً کنار گذاشته

نشد و خصوصاً میان مجموعه شرکت‌های امریکائی و انگلیسی ادامه یافت و دوطرف مترصد فرصت قاپیدن امتیازات از یکدیگر بودند. نمونه آن‌را در قرارداد کنسرسیوم بعد از ماجرای ملی شدن نفت و سقوط دولت ملی دکتر مصدق شاهد هستیم که شرکت‌های امریکائی که هیچ سهمی در نفت ایران نداشتند، ناگهان 40 درصد سهم پیدا کردند و پاداش کودتا را دریافت کردند.

اخذ امتیاز توسط یکی از شرکت‌های هفت‌خواهران و انعقاد قراردادهای امتیازی در اغلب قریب به اتفاق کشورهای توسعه نیافته نفتی اتفاق افتاده بود. بر اساس قراردادهای امتیازی، امتیاز اکتشاف و استخراج نفت در مناطقی از کشور نفتی یا در سراسر آن کشور، به شرکت انگلیسی یا امریکائی اعطاء می‌شد. درچارچوب این نوع قرارداد شرکت نفتی موظف بود که سالانه دو نوع پرداخت به دولت صاحب نفت داشته باشد: بهره‌مالکانه و سهمی از سودخالص. البته ممکن بود که در زمان عقد قرارداد رقمی بعنوان جایزه امضای قرارداد (Signature Bonus) نیز برای یکبار به دولت نفتی یا امضاکنندگان قرارداد پرداخت شود. بهره‌مالکانه عبارت بود از نوعی اجاره زمین و حقوق کشور صاحب نفت که درهرحال می‌بایست سالانه پرداخت شود، چه نفتی کشف و استخراج بشود و عملیاتی صورت بگیرد و چه نگیرد. اما در صورتی که عملیاتی انجام می‌شد، درصدی از سود خالص سالانه شرکت صاحب امتیاز نیز می‌بایست به دولت واگذار کننده امتیاز پرداخت شود. در ایران این سهم از سود، شانزده درصد توافق شده بود.

اختلافات طرفین قرارداد

تقریباً نظیر همین وضعیت در ارتباط و تعامل میان هر یک از شرکت‌های هفت‌خواهران که در یکی از کشورهای صاحب نفت امتیازی را به دست آورده بودند از یک سو، با دولت‌های آن کشورها از سوی دیگر، وجود داشت. به این ترتیب، شرکت‌ها نه تنها توجهی به منافع و مصالح کشورها نداشتند، بلکه به انحاء مختلف از پرداخت همان حق و حقوق قراردادی دولت‌ها نیز خودداری می‌کردند.

روشن است که سود خالص شرکت صاحب امتیاز مابه‌التفاوت درآمدها و هزینه‌های او است و درآمد او نیز تابع قیمت جهانی نفت است. بنابراین اگر درآمدها پائین باشد و هزینه‌ها بالا، سود ناچیز خواهد بود و به تبع آن، درصد و سهمی که باید به دولت پرداخت شود، ناچیزتر. شرکت‌های نفتی انواع حساب‌سازی‌ها را

می‌کردند و هزینه‌ها را بالا نشان میدادند، و از آنطرف خصوصاً بعد از قرارداد آکناکاری (1928)، قیمت جهانی نفت را پائین نگه می‌داشتند و لذا درآمدها در بخش اکتشاف و استخراج ظاهراً کم بود و سود چندانی باقی نمی‌ماند.

البته مسائل بسیار دیگری هم وجود داشت و مثلاً انواع تبعیض‌های آزار دهنده میان کارکنان خارجی و کارکنان داخلی این شرکت‌ها اعمال می‌شد. در مکزیک این مسأله تاثیر بیشتری در انگیزه ملی کردن داشت. اما در اغلب جاهای دیگر موضوع اصلی همان عایدات دولت بود.

در مورد پائین نگه داشتن قیمت جهانی نفت، ممکن است این سؤال پیش آید که با این کار سهم سود خود شرکت نیز کم می‌شد. پاسخ را در آنجا باید یافت که آری، این وضعیت تنها در بخش اکتشاف و تولید، و به اصطلاح بخش بالادستی، صنعت نفت بود که شرکت می‌بایست سهم دولت را پرداخت کند. اما حضور و فعالیت شرکت‌های نفتی به این بخش محدود نمی‌شد. تمام زنجیره ارزش صنعت نفت در کل جهان عمدتاً در کنترل هفت خواهران بود و سودشان را در بخش‌های دیگر می‌بردند.

یکی از مصادیق بی‌شرمانه هزینه‌سازی‌هایی که هفت خواهران در همه‌جا انجام می‌دادند، احتساب رقم قابل توجهی به ازاء هر بشکه نفت، بعنوان هزینه بازاریابی بود در حالی که عملاً بازاریابی برای نفت خام انجام نمی‌شد و مشتری نفت خام استخراجی، خود شرکت‌ها بودند که بقیه بخش‌های صنعت نفت جهان را نیز در کنترل داشتند. از جمله خواسته‌های سازمان اوپک در دهه اول فعالیت خود حذف همین هزینه بازاریابی بود.

در ایران درگیری و اختلاف میان دولت و شرکت صاحب امتیاز بر سر عایدات سهم دولت، از همان اوایل اکتشاف و استخراج دائمی نفت که نهایتاً هفت سال پس از اعطای امتیاز و در سال 1908 میلادی اتفاق افتاد و در همان دوران حکومت قاجار، شروع شد. اسناد مالی و حساب‌سازی‌های شرکت همه به زبان انگلیسی بود و در ایران آن روز، حتی حسابرسی نبود که از آنها سر در بیاورد. یکبار هم که در زمان رضاخان پهلوی حسابرس انگلیسی آوردند نهایتاً با شرکت تبانی کرد و نتیجه‌ای حاصل نشد.

در دوره‌های مختلف تحت فشارهای سیاسی و اجتماعی و از فرط شوری آش، مذاکرات برای احقاق حقوق دولت ایران ادامه داشت، البته متأسفانه غالباً بوسیله افراد بی‌هویت و غیر مستقل. یکی از مهمترین

مستندات بر وجود این اختلافات، لغو قرارداد و ملی کردن نفت در دوره رضاخان است. در سال 1310 بدنبال اینکه شرکت، یکی دوسال به بهانه ضرر کردن، پرداختی به دولت نداشت و حتی پرداخت بهره مالکانه را نیز به تعویق انداخت، مذاکراتی بین تقی‌زاده، وزیر دارائی وقت و شرکت انگلیسی، برای تجدیدنظر در امتیازنامه داری انجام شد و چون این مذاکرات به نتیجه نرسید با دستور رضاخان و با نامه تقی‌زاده، قرارداد توسط دولت لغو شد. اما شرکت به دادگاه‌های بین‌المللی رجوع کرد و دولت را که در مقابل فشارهای بین‌المللی اراده‌ای نداشت، وادار به تسلیم کرد.

قرارداد در سال 1312 تجدید شد و البته از جهاتی بهتر شد و عایدات ایران را افزایش داد ولی دوره این قرارداد جدید 60 سال در نظر گرفته شد و در واقع 32 سال بر مدت امتیاز سابق افزوده شد. این افزایش 32ساله در کنار بدبینی ملت ایران به رضاخان، و فقدان پایگاه مردمی او، موجب شده است که جنبه‌های مثبت و امتیازات قرارداد جدید نسبت به قبل هیچ وقت بطور دقیق بررسی نشود و خیلی‌ها اقدام رضاخان را توطئه دانسته‌اند در حالی که شواهدی هم بر عصبانیت او از شرکت صاحب امتیاز و درعین حال اقدام و تصمیم‌گیری نپخته و شتابزده‌اش وجود دارد که به دلیل ماهیت وابسته‌اش در واقع عصبانیت یک مادون در مقابل یک مافوق بود و نتوانست آن را ادامه دهد. اما در هر حال شکی باقی نمی‌گذارد که اختلاف و کشمکش از قبل وجود داشته است.

در ونزوئلا چالش‌های دولت و شرکت صاحب امتیاز نهایتاً به بهبود قرارداد و جایگزین کردن قراردادهای 50-50 و مشارکت در تولید، بجای قرارداد امتیازی منجر شد که گام بزرگی به پیش بود. بعضی‌ها گفته‌اند که اگر ایران هم چنین می‌کرد بهتر بود. اما باید توجه داشت که در ایران وضعیت متفاوت بود و مسأله تنها به اقتصاد و نفت مربوط نبود بلکه اصولاً قرارداد داری نماد نفوذ استعماری انگلستان در ایران بود و دخالت‌های شرکت در امور سیاسی ایران میان سیاست و اقتصاد و نفت ربط وثیقی ایجاد کرده بود. ناتوانی دولت‌های گذشته در احقاق حقوق ملت ایران، سرسختی شرکت، و سایر تحولات سیاسی، درکنار درک عمیق‌تر از اهمیت نفت و وزن موضوع استقلال ملی، موجب شده بود که در زمان تصویب قانون ملی شدن نفت، مطالبات مردم بسیار فراتر از آن باشد که حاکمیت با روش‌های گذشته و با کسب امتیازات جزئی بتواند به این مطالبات پاسخ دهد. به این ترتیب، باید موضوع ملی شدن نفت در مکزیک و ایران و رسیدن به قراردادهای

مشارکتی در ونزوئلا و سایر موارد را هریک در ظرف زمانی و مکانی خود بررسی نمود. اما به هر حال همه اینها واکنشی در مقابل اجحاف و ستم یکی از هفت خواهران و دولت‌های پشتیبان آنها بود.

مشکل سرمایه، تکنولوژی و بازار و وابستگی اقتصاد به نفت

بعد از اینکه ونزوئلا به قراردادهای مشارکتی 50-50 با شرکت‌های نفتی دست یافت و، برخلاف مکزیک و ایران، با شرکت‌ها به توافق رسید و برخلاف آن دو، با تحریم و فشارهای بین‌المللی نیز روبرو نشد، با مشکل دیگری مواجه شد و آن عدم جذابیت ونزوئلا و چارچوب جدید قراردادی آن، برای سرمایه‌گذاری‌های جدید نفتی بود. چرا که هنوز امکان انعقاد قراردادهای بسیار شیرین‌تر امتیازی، در خاورمیانه و خلیج فارس برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی فراهم بود. مشکل به آنجا بر می‌گشت که کشور ونزوئلا نیز مانند سایر کشورهای نفتی توسعه‌نیافته، نیازمند سرمایه و تکنولوژی هفت‌خواهران و فروش نفت به آنها بود. طبعاً اگر ونزوئلا می‌توانست خودش میادین نفتی‌اش را توسعه دهد و نفتش را به بازار عرضه کند، با این تحول، بدون کشمکش و خون و خونریزی از شر شرکت‌های نفتی که دیگر داوطلبانه طالب حضور در آن کشور نبودند، خلاص شده بود. به‌علاوه، اگر اقتصاد این کشور اقتصاد وابسته به نفت نبود عطای نفت را به لقایش می‌بخشید. اما آن ضعف و این وابستگی موجب شد که این کشور دچار مشکل شود.

ونزوئلا دو راه در مقابل خود داشت: یا می‌بایست به قراردادهای قبلی برگردد و یا می‌بایست دیگر کشورهای نفتی را با خود همراه کند تا به‌اتفاق شرایط یکسانی را در پیش روی شرکت‌های نفتی قرار دهند. این انگیزه اصلی ونزوئلا در پیگیری اقداماتی بود که عربستان نیز با آن همراهی کرد و نهایتاً به تأسیس سازمان اوپک منتهی شد. البته بعضی علت تلاش کشورهای نفتی برای تأسیس سازمان اوپک (1960) را نتیجه دو مرحله کاهش قیمت نفت توسط کارتل هفت‌خواهران در سال‌های 1958 و 1959 دانسته‌اند، اما این تقلیل دادن مسئله است و این کاهش‌ها تنها علت تشدید‌کننده این تلاش بود و علت واقعی به همان تاریخچه مقابله دولت‌های نفتی با کارتل هفت‌خواهران بر می‌گشت.

اما وابستگی‌ها و انفعال‌ها در اساسنامه سازمان اوپک نیز بازتاب دارد. صنعت نفت صنعتی سرمایه‌بر و از نظر فنی پیچیده است. در واقع اوپک از ابتدا نیامد که اعضای آن با همکاری جمعی، نیاز به سرمایه و

تکنولوژی را با کمک یکدیگر تأمین و جایگزین کنند و بازار جهانی نفت را در کنترل خود قرار دهند، بلکه آمد که کماکان شرکت‌های خارجی باشند؛ سرمایه و تجهیزات و دانش فنی را بیاورند؛ نفت را هم بخرند و ببرند، دست بالا برای صاحبان ذخائر و ارزش ذاتی منابع، حق بیشتری قائل باشند و اجحاف کمتری بکنند. و این یعنی مقابله منفعل.

شکست عملی ملی شدن نفت در مکزیک و بازگشت مجدد شرکت‌های غربی و شکست نهضت ملی نفت ایران را هم در همین راستا می‌توان ارزیابی کرد. اگر اقتصاد ایران و مکزیک و ونزوئلا و دیگران وابسته به نفت نبود، اگر توان تأمین مالی و تأمین فنی توسعه صنعت نفت خود را داشتند و در یک همکاری جمعی بازار جهانی نفت را تحت کنترل قرار می‌دادند، از موضع دیگری با شرکت‌های بین‌المللی و دولت‌های صنعتی مواجه می‌شدند و تحریم‌ها و فشارها نیز نه اثر داشت و نه موضوعیت. تشکیل «سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت» (OPEC) در سال 1968 میلادی، تلاشی در راستای همکاری جمعی کشورهای عرب برای تأمین سرمایه و تجهیزات و دانش فنی توسعه صنعت نفت کشورهای عضو بود که توفیقی هم نداشت.

نتیجه این که ملی شدن نفت و تلاش‌های مشابه آن در ایران و سایر کشورها می‌بایست در چارچوب برنامه‌ای اتفاق افتد که فازهای بعدی آن به قطع وابستگی اقتصاد از تک محصولی نفت و بومی شدن صنعت نفت منتهی شود، وگرنه نیاز منفعلانه به هفت‌خواهران جدید و قدیم، ادامه می‌یافت و داغ و درفش تحریم انتقال سرمایه و فناوری نفتی و تحریم خرید نفت نیز همواره بالای سر می‌بود. دولت ملی دکتر مصدق گام‌های شجاعانه و بلند و بزرگی را برای قطع وابستگی اقتصاد کشور به نفت، و نیز در جهت اداره مستقل صنعت نفت برداشت که اگر تداوم و توفیق می‌یافت، می‌توانست الگوئی بسازد که برای منافع هفت‌خواهران و دولت‌های پشتیبان آن‌ها بسیار خطرناک باشد.

امروز در بازنگری تاریخی به نهضتی که 60 سال پیش روی داد، می‌توان با دید روشن‌تری به ضعف‌های آن پی برد. یکی از ضعف‌های نهضت ملی نفت که با دانش امروز می‌توان آن را درک کرد، این بود که برنامه‌های قطع وابستگی به نفت و اداره صنعت نفت بدون حضور خارجی‌ها و سرمایه‌گذاری و بازاریابی و

فروش نفت بصورت مستقل از هفت خواهران، از قبل پیش‌بینی و تدارک نشده بود، بلکه در برخورد با واقعیت‌ها به تدریج طراحی می‌شد.

در سیر تاریخ آنها که در کاری نو پیش‌قدم می‌شوند، بارها پیش‌مرگ آیندگان شده‌اند. بر آیندگان است که از میراث تلخ و شیرین گذشتگان درس‌ها آموخته و بهره ببرند. هرچه این میراث بزرگ‌تر مسئولیت درس‌آموزی از آن نیز سنگین‌تر. آینده‌نگری، پیش‌بینی همه جزئیات و احتمالات و داشتن برنامه روشن برای همه آنها حتی در شیوه و شتاب مقابله و مبارزه هم تاثیر می‌گذارد.