

روابط دولت ایران و شرکت‌های نفتی در دوران پارادایم امتیاز* ۱۹۴۰-۱۸۶۰/۱۳۲۰-۱۲۴۰

دکتر وحید سینایی**

تاریخ دریافت: ۸۸/۱۰/۱۰

تاریخ تأیید نهایی: ۸۹/۷/۲۶

چکیده

روابط دولت ایران و شرکت‌های نفتی برای هشتاد سال در چارچوب پارادایم امتیاز قرار داشت. در این سال‌ها دولت ایران خواهان جلب سرمایه خارجی، کسب درآمد بیشتر و بهبود شرایط امتیاز بود، و شرکت‌های نفتی نیز درصدد افزایش منافع و اعتبار حقوقی امتیازنامه‌ها بود. تلاش برای به حداکثر رساندن منافع در دو سوی این رابطه، چالش‌های مستمر و متعددی را در روابط آن‌ها پدید آورد. دولت ایران خواستار بهبود شرایط امتیاز شامل افزایش حق‌السهم، آگاهی از عملیات و عمل‌کرد شرکت و ارتقای موقعیت خود بود، و در مقابل، شرکت نفت ایران و انگلیس، خواهان تحکیم پایه‌های حقوقی امتیاز و تمدید آن بود. در حالی که تلاش‌های شرکت نفت قرین موفقیت بود، کوشش‌های دولت ایران با رضایت‌مندی همراه نشد. ناخوشنودی از اصلاحات انجام‌شده و ناخرسندی انباشت‌شده ناشی از قراردادهای امتیاز، کفایت پارادایم امتیاز را

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی نگارنده با عنوان «روابط دولت و نفت در ایران ۱۲۴۰-۱۳۲۰» است که در دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد به شماره ۱۳/۲۰۴۹ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۸ تصویب و انجام شده است.

** استادیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد (sinaee@um.ac.ir).

با تردیدهای جدی روبه‌رو ساخت. تداوم این پارادایم از اواخر دهه ۱۳۲۰ (۱۹۴۰) ناممکن شد، و سرانجام پارادایم ناسیونالیسم جای‌گزین آن شد.
کلیدواژگان: نفت، امتیاز، پارادایم، دولت، ایران، شرکت نفت ایران و انگلیس.

مقدمه

در ایران، نخستین امتیاز اقتصادی که به نفت نیز مربوط می‌شد، در سال ۱۲۴۳ هـ.ش. (۱۸۶۴ م.)، و نخستین امتیازی که تنها درباره نفت بود، در سال ۱۲۶۲ (۱۸۸۳) واگذار شد. از آن پس تا تصویب قانون ملی‌شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ (مارس ۱۹۵۱) کماکان روابط دولت و نفت در ایران در چارچوب «قراردادهای امتیاز»^۱ بود. از این رو، باید پرسید چرا رخدادها و دگرگونی‌های مهمی مانند انقلاب مشروطه ۱۲۸۶ (۱۹۰۷)، برافتادن سلسله قاجار و برتخت نشستن پهلوی ۱۳۰۴ (۱۹۲۵)، اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰ (۱۹۴۱) و پایان دیکتاتوری رضاشاه و نیر اختلافات، مذاکرات و توافقی‌هایی که در این سال‌ها درباره نفت صورت گرفت، هیچ یک روابط دولت و نفت را در ایران با تحول اساسی روبه‌رو نکرد. به نظر می‌رسد پاسخ این پرسش در تسلط «پارادایم امتیاز»^۲ بر روابط شرکت‌های نفتی و کشورهای صاحب نفت در جهان و ایران در سراسر این هشتاد سال نهفته باشد.

واژه پارادایم به معنای سرمشق و الگو است، اما در نظر توماس کوهن مشتمل است بر مفروضات کلی تئوریک و قوانین و فنون کاربرد آن که اعضای جامعه علمی از آن پیروی می‌کنند. پژوهش‌گران در هر عصری در چارچوب یک پارادایم مسلط، به علم بهنجار اشتغال دارند، و به نوبه خود برای تبیین و تطبیق رفتار پدیده‌ها، آن پارادایم را تفصیل و توسعه می‌دهند. آن‌ها هم زمان در این فرایند با داده‌هایی روبه‌رو می‌شوند که با اصول نظری علم بهنجار نمی‌خوانند. اگر این داده‌ها فهم و رفع نشوند، بر هم انباشته شده، پارادایم موجود را در معرض شک و نقادی قرار می‌دهند و دوره‌ای بحرانی در علم فرامی‌رسد. در چنین وضعیتی، هرگاه پارادایم نوینی ظهور کند که قادر به تبیین و رفع مشکلات باشد، از حمایت دانش‌مندان برخوردار شد و جای‌گزین پارادایم قدیم می‌شود. پارادایم جدید حاوی نویدهایی است، و فعالیت‌های علمی جدید را هدایت می‌کند تا آن هم با مشکلاتی روبه‌رو شود.^(۱)

1. concession contract
 2. concession paradigm

در روابط شرکت‌ها و کشورهای صاحب نفت، از جمله ایران، از آغاز تا کنون چند پارادایم حاکم بوده است. نخستین آن‌ها پارادایم امتیاز است. بر اساس نظریه کوهن، می‌توان گفت پارادایم امتیاز مشتمل بر مفروضات، قواعد و روش‌هایی بوده که برای هشت دهه بر روابط دولت و نفت در ایران تسلط داشته است. در این دوران، اساساً بازی‌گران بازار جهانی نفت اعم از دولت‌ها و شرکت‌ها، در چارچوب پارادایم امتیاز می‌اندیشیدند و عمل می‌کردند. آن‌ها در عین حال با اختلاف، چالش و بحران‌هایی نیز روبه‌رو می‌شدند، اما چون در چارچوب پارادایم امتیاز به سر می‌بردند، در تلاش بودند چاره را در همین چارچوب بیابند. از این رو، تلاش‌های دولت ایران در این سال‌ها معطوف به بهبود شرایط امتیاز و اقدامات شرکت نفت برای تحکیم پایه‌های حقوقی امتیاز و تمدید آن بود. از این منظر، دولت ایران و شرکت نفت در چارچوب پارادایمی واحد، سمت‌گیری‌های متفاوتی داشتند. اما این چاره‌ها دست کم تا آن جا که به کشورهای صاحب نفت مربوط می‌شد، بحران‌ها را رفع نکردند؛ بر آن‌ها سرپوش‌گذارده شد، و به تعویق انداخته شدند، تا در فرصتی دیگر سر باز نکنند. تکرار بحران‌ها و انباشت آن‌ها، به تدریج کفایت پارادایم امتیاز برای رفع بحران‌ها و پاسخ‌گویی به مطالبات را به تردید کشاند. سرانجام در اواخر دهه ۱۳۲۰ (۱۹۴۰) پارادایم امتیاز وانهاده شد و پارادایم ناسیونالیسم برگرفته شد. در این مقاله، روابط دولت و نفت را در ایران در دوران تسلط پارادایم امتیاز بررسی می‌کنیم. نخست به تعریف امتیاز و مبانی حقوقی و فقهی آن می‌پردازیم، و سپس دلایل روی آوردن به امتیاز و دیدگاه‌های گروه‌های اجتماعی درباره آن را بررسی می‌کنیم، و آن‌گاه به چالش‌ها و بحران‌هایی می‌پردازیم که درون پارادایم امتیاز و در روابط دولت ایران و شرکت‌های نفتی روی دادند؛ چالش‌ها و بحران‌هایی که شرایط امتیازات را تغییر داد و در مواردی برخی از آن‌ها را لغو کرد، اما «امتیاز» را پشت سر نگذاشتند.

۱. تعریف امتیاز

واژه «امتیاز» به معنای برتری، رجحان و مزیت داشتن است، اما در اصطلاح اجازه‌ای است که دولت برای ایجاد کارخانه، استخراج معدن، انتشار روزنامه و غیره به شخصی حقیقی یا حقوقی می‌دهد.^(۲) امتیاز در مفهوم اعم گاه به معنی جواز، پروانه یا مطلق حکم و فرمانی است که از طرف مقامات دولتی صادر می‌شود. در معنای اخص، امتیاز

عبارت از اقطاع یا نوعی عطیه، اجازه و انحصاری است که حکومت برای بهره‌برداری از قطعه زمینی، استخراج معدنی، تصدی عملی یا اعطای حقوقی به کسانی واگذار می‌کند. در این معنا، شرایط امتیاز به صورت یک‌جانبه از سوی دولت تعیین و به دارنده امتیاز ابلاغ می‌شود. بر این اساس، دولت حق دارد این شرایط را به هر ترتیب که سیاست و مصلحت روز اقتضا کند، تغییر دهد یا اساساً لغو کند.

امتیاز در مفهوم اخص به دو نوع سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌شود. در نوع اول، برای دولتی در قلمرو دولت دیگری پاره‌ای حقوق سیاسی قایل می‌شوند. نوع دوم، یعنی امتیاز اقتصادی بر سه قسم است؛ امتیازات مربوط به فواید عامه از قبیل برق، راه آهن، تلفن، تلگراف، کشتی‌رانی، اداره بنادر و غیره که هدف آن‌ها انجام خدمات عمومی یا اداره امری از امور عام المنفعه است؛ امتیازاتی که تنها منبعی برای درآمد دولت تلقی می‌شوند و امتیازات مربوط به اکتشاف و بهره‌برداری از منابع طبیعی مانند جنگل و شیلات یا منابع معدنی مانند نفت.^(۳)

۲. مبنای حقوقی امتیاز

نظام امتیاز در دوران جدید از حقوق فرانسه اتخاذ شد. قوانین مصوب سال‌های ۱۸۱۰ و ۱۹۱۹ میلادی این کشور، معادن را در مالکیت دولت قرار داد. مشابه این قوانین در سال‌های بعد در سایر کشورهای اروپایی مانند انگلیس به تصویب رسید. در این کشورها بهره‌برداری افراد از معادن از جمله نفت موقوف به اعطای امتیاز از طرف دولت بود. بر اساس اصول حقوقی حاکم بر رژیم امتیاز، دست دولت در اتخاذ تصمیم‌های یک‌جانبه، خواه به صورت تغییر بعضی از شرایط موجود و خواه به صورت تحمیل شرایط جدید، تا حدود زیادی باز است. مورد امتیاز اعم از آن‌که انجام خدمات عمومی یا تصدی امور عامه یا بهره‌برداری از منابع ثروت طبیعی باشد، بخشی از حاکمیت دولت تلقی می‌شود و دولت نمی‌تواند از خود سلب حاکمیت کند.^(۴) بنا بر این، نظام امتیاز در اعطای منابع معدنی بر اصل تعلق معدن به دولت مبتنی است. دولت به منزله مالک منابع زیرزمینی حق بهره‌برداری از آن منابع را مطابق شرایط مقرر در امتیازنامه به صاحب امتیاز واگذار می‌کند.

نظام امتیاز مشابهت فراوانی با اقطاع در دوره اسلامی دارد. کلمه عربی اقطاع که در قرآن نیز آمده، به معنای بریدن و سهم کردن است. این کلمه در ارتباط با زمین، هم بر

واگذار کردن و هم بر اعطای عواید آن به اشخاص دلالت می‌کند. اصل و منشا اقطاع به صدر اسلام باز می‌گردد. با زوال خلافت عباسی از قرن سوم هجری، اقطاع رواج یافت، و در دوره سلجوقیان در قرن پنجم، مهم‌ترین نوع زمین‌داری در سرزمین‌های اسلامی شد.^(۵) اما اصطلاح اقطاع در کتاب‌های فقهی و دیوانی اسلامی، فراتر از موضوع زمین و در سه مورد به کار رفته است؛ واگذاری حق خاص، مانند حق استفاده از معابر و اماکن عمومی (راه‌ها و بازارها) برای کسب و کار که با نام اقطاع الارفاق شناخته می‌شود؛ واگذاری زمین برای کشاورزی که معمولاً از محل خالصه‌جات حکومتی و اراضی دولت صورت می‌گیرد و اقطاع الارض و گاه اقطاع التملیک خوانده می‌شود؛ و واگذاری خراج یک منطقه یا مزرعه که اقطاع الاستغلال خوانده می‌شود.^(۶)

برخی از فقهای اهل سنت مانند ابن جماعه اعطای معادن را مشمول اقطاع الارفاق و برخی دیگر مانند ابویعلی محمدبن حبیب ماوردی و فقهای شیعه، اعطای معادن را در زمره اقطاع التملیک یا اقطاع الاستغلال دانسته‌اند. در مجموع، فقهای اسلام معادن را به دو دسته سطح الارضی و تحت الارضی تقسیم کرده‌اند. تا زمانی که بهره‌برداری از نفت تنها از چشمه‌های نفتی جاری بر زمین صورت می‌گرفت، نفت در زمره معادن سطح الارضی بود. به نظر فقها، این معادن ملک مشترک عموم مردم هستند و در استفاده از آن‌ها میزان احتیاج و منتفعین و حقوق تاریخی آن‌ها ملاک اولویت است. درباره واگذاری بهره‌برداری از این معادن، برخی از فقها گفته‌اند که حکومت نمی‌تواند بهره‌برداری از این معادن را به شخص خاصی واگذار کند، چون همه مردم در آن مشترکند و کسی در این باره حقی بیش از دیگران ندارد؛ اما برخی دیگر گفته‌اند حکومت با توجه به حقوق منتفعین موجود، می‌تواند چنین عمل کند.

با پیدایش روش‌های جدید استخراج و حفر چاه، نفت نیز به منزله ماده معدنی پنهان در دل خاک در ردیف معادن باطنه یا تحت الارضی قرار گرفت. درباره واگذاری این دسته از معادن نیز اختلاف نظر وجود دارد. برخی از فقها واگذاری آن‌ها به افراد را جایز ندانسته و برخی جایز دانسته‌اند. در میان قائلین به دیدگاه اخیر، دسته‌ای گفته‌اند این واگذاری فقط به منزله بهره‌برداری یا اقطاع الاستغلال است. یعنی دارنده اقطاع تنها آنچه را که استخراج می‌کند، مالک می‌شود، اما مالک رقبه معدن نمی‌شود. از این رو، حتی در حال حیات اگر از بهره‌برداری از معدن خودداری کند، امتیاز از او ساقط می‌شود و معدن به مالک اصلی یعنی عموم مردم باز می‌گردد. اما دسته‌ای دیگر از فقها

واگذاری معدن را موجب تملک و در زمرهٔ اقطاع التملیک دانسته‌اند. یعنی کسی که معدن به او واگذار شده، می‌تواند آن را به دیگری انتقال دهد، و در صورت فوت، معدن جزء ماترک وی به ورثه منتقل می‌شود.^(۷) در مجموع، می‌توان گفت فقها معادن را مال عامه و متعلق به عموم مردم دانسته و بیش‌تر آن‌ها حق حاکم یا امام بر واگذاری آن‌ها را به صورت اقطاع به رسمیت شناخته‌اند.

مستندات تاریخی نشان می‌دهد که در قرون گذشته در ایران حاکمان وقت چشمه‌های نفتی را در ازای مبلغی که به آن «قباله» می‌گفتند، به مقاطع یا تیول‌دار واگذار می‌کردند. قباله با حق الامتیاز مقرر در قراردادهای امتیاز مطابقت داشت.^(۸) برای نمونه، فصل چهارم امتیازنامهٔ داری حاکمی از واگذاری امتیاز استفاده از معادن نفت در برابر حق الامتیازی است که در دورهٔ قاجار عاید خزانهٔ دولت می‌شد. مبلغ این امتیازها سالانه دو هزار تومان و مربوط به معادن نفت شوشتر، قصر شیرین و دالکی بندر بوشهر بود.^(۹) تعلق معادن به عامه باعث شد که در سال ۱۲۹۸ هجری قمری در اواخر عمر ناصرالدین شاه فرمانی صادر شود که به موجب آن «کل معادن ایران بلااستثنا اعم از مکشف و غیرمکشف در هر جای ممالک محروسه» در اختیار وزارت معادن قرار گیرد، و هرگونه تصرفی در آن‌ها موقوف به اجازهٔ خاص آن وزارت‌خانه باشد.^(۱۰)

بدین ترتیب، وجود رژیم حقوقی امتیاز و واگذاری امتیاز منابع طبیعی و معدنی توسط دولت در نزد اروپاییان از سویی و پیشینهٔ اعطای امتیاز منابع معدنی از جمله نفت توسط دولت ایران از سوی دیگر، زمینه‌های حقوقی اعطای امتیاز نفت را به متقاضیان اروپایی و شرکت‌های بین‌المللی از اواسط قرن نوزدهم میلادی در ایران فراهم آورد؛ هرچند ماهیت و پیامدهای اقتصادی و سیاسی امتیازهای جدید اساساً با امتیازهایی که در گذشته واگذار می‌شد متفاوت بود.

۳. ماهیت متفاوت امتیاز در دورهٔ جدید

هم‌چنان‌که گفته شد، امتیاز پیشینهٔ درازی دارد، اما در دورهٔ جدید ماهیت متفاوتی یافته است. در گذشته حاکم یا صاحب قدرت امتیاز را به رعایا یا اتباع، و در هر حال به خادمان یا حامیان خود واگذار می‌کرد. او هر زمان اراده می‌کرد می‌توانست امتیاز داده شده را بازپس گیرد. ماندگاری امتیاز در دست صاحب امتیاز یا به ارث رسیدن آن، گاه از ضعف یا رضایت ناگزیر حاکم بود اما در هر حال نافی حقوق ذاتی او نبود. در دورهٔ

جدید، امتیاز ویژگی‌هایی داشت که آن را از شکل کهن خود متفاوت می‌ساخت. برخی از این تفاوت‌ها به ویژگی‌های عام و برخی به ویژگی‌های خاص امتیازات نفتی مربوط هستند.

واگذاری امتیاز در دوره جدید معلول عقب‌ماندگی علمی و اقتصادی و فقدان منابع لازم برای سرمایه‌گذاری بود. از این رو، امتیاز در دوره جدید به بیگانگانی واگذار شد که صاحب سرمایه و مجهز به دانش و فناوری بودند. این‌ها امتیاز را نه به دلیل سوابق خود در خدمت به حاکم یا حمایت از وی، بلکه به دلیل توانایی‌های مالی و فنی، یا دست کم به ادعای آن و برای ارائه خدمات یا اختصاص منابعی به حاکم یا حکومت در آینده، به دست می‌آوردند. این بیگانگان اتباع دولت‌های اروپایی به ویژه انگلیس و روسیه بودند، و چنان‌که می‌دانیم هنگامی این امتیازات به آن‌ها داده شد که از نفوذ سیاسی دولت‌هایشان در ایران مدت زمانی گذشته بود. این دولت‌ها اتباع خود را به تلاش برای کسب امتیاز تشویق کردند و به نوبه خود به حمایت از آن‌ها برای دریافت امتیاز و حفظ آن می‌پرداختند، و هم‌زمان با کسب امتیاز توسط اتباع یک‌دیگر مقابله می‌کردند. هدف این دولت‌ها تبدیل امتیازات اقتصادی به ابزار نفوذ سیاسی و افزایش مداخله در ایران بود. این چنین بود که امتیازات در دوره جدید استقلال اقتصادی را نفی و حاکمیت سیاسی را محدود می‌کرد. طرفه این‌که این امکان‌گاه تنها در اختیار یک فرد یا یک شرکت قرار می‌گرفت؛ آن‌چنان‌که در امتیاز رویت‌ر جامعیت و شمول امتیاز همه عرصه‌های اقتصادی کشور را در بر گرفت، و در قرارداد داریسی واگذاری نفت امکان نفی استقلال اقتصادی محدود کردن حاکمیت سیاسی دولت ایران را فراهم آورد.

افزون بر خصوصیات عام، امتیازات نفتی ویژگی‌های خاصی نیز داشتند. نخستین این ویژگی‌ها انحصاری بودن آن‌ها بود. طولانی بودن دوره واگذاری امتیاز از دیگر ویژگی‌ها بود که دلایل متعددی داشت. نامشخص بودن دوره اکتشاف و استخراج، سرمایه‌بر بودن فعالیت‌های نفتی، ناآگاهی دولت صاحب نفت از ارزش منابع نفت و آگاهی شرکت‌های نفتی از ارزش امتیاز، موجب می‌شد که آن‌ها همواره خواستار طولانی بودن عمر امتیاز باشند. مدت امتیاز نفت در ایران ۶۰، در عراق ۷۵، در عربستان سعودی ۶۶، و در کویت، قطر و ابوظبی ۷۵ سال بود. وسعت زیاد ناحیه امتیاز از دیگر ویژگی‌های امتیازات نفتی بود. این امتیازات تمام یا بخش اعظم وسعت یک کشور را دربرمی‌گرفت. امتیاز نفت در ایران به جز استان‌های شمالی، در کویت، قطر و ابوظبی،

تمام قلمرو و در عراق و عربستان سعودی بخش قابل توجهی از وسعت آن‌ها را شامل می‌شد. ویژگی دیگر امتیازات نفتی، نبود نظارت کشور میزبان بر فعالیت‌های صاحب امتیاز بود. دولت صاحب نفت هیچ گونه اختیاری در عملیات مربوط به امتیاز نفت نداشت. اداره عملیات به صورت کامل به میل و اراده صاحب امتیاز انجام می‌شد. مدیریت فعالیت‌ها و کارشناسان و متخصصین در انحصار اتباع خارجی بود، و تنها در مشاغل دون‌پایه و خدماتی از نیروهای بومی استفاده می‌شد. شرکت برای ورود کالاهای مورد نیازش، بنا به تشخیص خود، اختیار تام داشت. بسیاری از قوانین کشور مانند قوانین مالیاتی درباره شرکت قابل اعمال نبود. دروازه‌های کشور برای ورود هرگونه کالایی که شرکت می‌خواست، باز بود؛ اگرچه ورود آن‌ها ممنوع بوده باشد. محمدعلی موحد چنین می‌نویسد:

امتیازات نفتی خاورمیانه با توجه به ضعف و زبونی دولت‌های امتیازدهنده و قدرت و نفوذ کمپانی‌های صاحب امتیاز، در حقیقت دولتی در دولت ایجاد کرده و عملاً قسمتی از کشور یا همه آن‌ها را از تحت سلطه حکومت خارج ساخته بود. رژیم امتیازات در خاورمیانه هم عنان با کاپیتولاسیون بود.^(۱۱)

۴. امتیازات جدید در ایران

از میانه سده نوزدهم میلادی و در پی شکست‌های نظامی، آگاهی از عقب‌ماندگی و بروز بحران اقتصادی، ترقی و رشد اقتصادی به موضوعی حیاتی در ایران تبدیل شد. پیشرفت اقتصادی نیازمند علم، فناوری و سرمایه بود. در آن دوران دانش و فنون عمران و توسعه اقتصادی در اختیار و انحصار اروپاییان بود. در نبود طرح و برنامه‌ای برای رشد و توسعه ایران، رفتن چند گروه از محصلین به فرنگ، آمدن چند مستشار اروپایی و تاسیس دارالفنون به فراهم شدن بنیه و بنیادی برای فایق آمدن بر عقب‌ماندگی منجر نشد. دولت در تامین سرمایه و منابع لازم برای رشد اقتصادی دچار تنگنا و محدودیت‌های اساسی بود. تعرفه‌ها پس از قراردادهای گلستان (۱۸۱۳)، ترکمن‌چای (۱۸۲۸) و پاریس (۱۸۵۶) کاهش یافته بود، و فساد اداری و مالی شایع در گمرکات و دولت، همان درآمدهای محدود را به تاراج می‌برد. افزایش عوارض و مالیات هم به بحران اقتصادی و در نتیجه نارضایتی مردم دامن می‌زد. تجار و سرمایه‌داران داخلی نیز از سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های صنعتی و عمرانی پرهیز می‌کردند. سرمایه‌های آنان در

نبود قانون و امنیت اقتصادی، و برقراری استبداد و خودکامگی در معرض دست‌اندازی و مصادره حاکمان و صاحبان قدرت بود. در چنین شرایطی، توجه مقامات ایرانی و سرمایه‌داران اروپایی به یکدیگر جلب شد.

از مدتی پیش، سرمایه‌داری در مسیر جهان‌گیری خود به دروازه‌های ملل آسیایی رسیده بود. سرمایه‌داران اروپایی با حمایت دولت‌هایشان، نخست به تجارت و سپس به سرمایه‌گذاری در این سرزمین‌ها روی آوردند. انگیزه آنان کسب سود و هدف دولت‌هایشان نفوذ سیاسی بود. اما برای دولت‌مردان ایرانی، سرمایه‌گذاری اروپاییان کلید دستیابی به توسعه و پشت سرگذاشتن دوران عقب‌ماندگی و فقر و فاقه بود. از نظر آنان، واگذاری امتیاز نه تنها سرمایه و فنون غربی را به ایران می‌آورد، بلکه با برقراری حق الامتیاز، منابع مالی جدیدی نیز برای خزانه فراهم می‌شد. اگر امتیاز به نتیجه می‌رسید، بهره مالکانه و مالیات هم گرفته می‌شد. افزون بر این‌ها اشتغال و رفاه عامه هم رونق می‌گرفت. محصول این فرایند رشد و ترقی اقتصادی بود. در ازای آن به قول جمعی از وزرا و رجال عصر ناصری، «بعضی از مواد عاطله که تا امروز هیچ منفعتی از برای دولت نداشته اند و اگر در دست ما بماند بعد از این هم فایده نخواهد بخشید» به صاحب امتیاز داده می‌شد.^(۱۲) البته در جریان واگذاری چند امتیاز، کسب منافع نامشروع شخصی نیز راه یافت تا آن‌جا که برخی از محققین اساساً انگیزه اعطای امتیازات را همین منافع دانسته‌اند.^(۱۳) اما به نظر می‌رسد این‌ها مفاسدی بود که در جریان اعطای امتیازات همراه آن شد، و گرنه انگیزه اصلی همان جلب سرمایه خارجی و رشد اقتصادی بود.

درباره واگذاری امتیاز، گرایش‌های متفاوتی در میان نخبگان حکومتی ایران وجود داشت. از آن‌جا که امتیاز تنها پس از موافقت شاه و توشیح او اعطا می‌شد، اغلب نخبگان حکومتی از اصل واگذاری امتیاز و امتیازات واگذار شده جانب‌داری می‌کردند. از نظر آنان، دادن امتیاز به شرکت خارجی، ولو به خبط، صد مرتبه بهتر بود از ایام بیکاری سابق.^(۱۴) معدودی از نخبگان اما با اعطای امتیاز مخالف بودند. برخی از آنان با هراس از این‌که مبدا سرمایه‌گذاری بیگانه سبب مرارت کلی برای دولت شود، آن را یک سره طرد می‌کردند؛ بدون این‌که به جایش تدبیر دیگری بیندیشند.^(۱۵) برخی نیز به علت سرسپردگی به رقیب، انتقام‌جویی و حسادت‌های شخصی، بهره‌مند نشدن از «حق عملی» که در این میانه پرداخت می‌شد، در مواردی به مخالفت با امتیاز و در واقع به

مخالفت و دشمنی با امتیازدهنده روی آوردند.^(۱۶) فریدون آدمیت چنین می‌نویسد:
 امکان وجه معقول سومی هم بود که نگذارند سرمایه‌داران خارجی بساط
 خودشان را پهن کنند ولی آن کاردانی را ابراز می‌داشتند که شرایط اجتماعی
 جمع سرمایه داخلی را فراهم گردانند - و آن را در جهت اقتصاد تولیدی بکار
 اندازند. آن راهی بود که ژاپن پیش گرفت و جلو رفت. تا وقتی که چنان همت
 و لیاقت و شعوری به خرج نمی‌دادیم - سرمایه‌گذاری خارجی هم چنان فریبنده
 بود.^(۱۷)

افزون بر نخبگان حکومتی، روشن‌فکران نیز در مجموع با اعطای امتیاز و در بیش‌تر موارد با امتیازات داده شده موافق بودند. برخی از نام‌دارترین آنان در مواردی واسطه‌ اعطای یا کسب امتیاز شده، و از «حق‌العمل» آن بهره‌مند شدند؛ هرچند در میان آن‌ها مخالفت‌ها و مخالفانی را نیز سراغ داریم. میرزا آقاخان کرمانی از جمله آن‌ها بود. او در جریان امتیاز رژی، با درج مقالاتی در روزنامه‌ی اختر به از دست رفتن حقوق کشور و ملت آن هم به رایگان اعتراض کرد.^(۱۸) البته سرآمد آنان سیدجمال‌الدین اسدآبادی بود که مقام ممتازی در ترویج اندیشه‌ها و مبارزات ضداستعماری داشت. با وجود این، نباید از خاطر برد که نظرها و اقدامات اعتراضی روشن‌فکران زمانی شتاب می‌گرفت که اختلافات آن‌ها با دولت، که همان شخص شاه بود، شدت می‌گرفت.

روحانیون تنها گروهی بودند که اصولاً با اعطای امتیاز به اروپاییان مخالف بودند. مخالفت آنان مبانی و بنیادهای فقهی داشت. دادن امتیاز به کفار موجب تسلط آن‌ها بر مسلمین، ترویج اندیشه‌ها و مظاهر تمدن فرنگی و برباد رفتن استقلال جامعه اسلامی می‌شد. میرزا حسن شیرازی در تلگرافی به ناصرالدین شاه چنین نوشت: «...اجازه مداخله اتباع خارجه در امور داخله مملکت و مخالطه و تودد آن‌ها با مسلمین و اجرای عمل بانک و تنباکو و راه آهن و غیرها از جهاتی چند منافی صریح قرآن مجید و نوامیس الهیه و موهن استقلال دولت و مخل نظام مملکت و موجب پریشانی عموم رعیت است.»^(۱۹) اما مخالفت‌های روحانیون زمانی علنی یا عملی می‌شد که نخست اعتراضی علیه امتیازی آغازیده و زمینه تحرک و مبارزه اجتماعی فراهم شده بود. نمونه بارز آن جنبش اجتماعی بر ضد امتیاز انحصار توتون و تنباکو معروف به رژی بود. امتیاز رژی بر هستی و معیشت تجار و کسبه و زارعین و خیل مصرف‌کنندگان اثر

می‌گذاشت. آنان به اعتراض و شورش و روحانیون به حمایت به حرکت درآمدند تا زمانی که آن امتیاز و نه راه و رسم اعطای امتیاز لغو شد. بنابر این، موضوع امتیاز نقش تعیین‌کننده‌ای در برانگیختن اعتراض و مقابله با آن داشت. از این قرار علت بی‌تحرکی و انفعال در برابر بسیاری از امتیازاتی که به ویژه درباره بهره‌برداری از منابع نفت به بیگانگان داده شد آشکار می‌شود. نفت در زمره آن دسته از «مواد عاطله» ای بود که تا آن روز منفعتی برای دولت نداشت و اگر کماکان در دست آن باقی می‌ماند «باز هم فایده‌ای نمی‌بخشید.» نه کسی به استخراج و تجارت و صدور آن اشتغال داشت و نه از ارزش و بهای آن آگاهی وجود داشت. نفت قرن‌ها جز چشمه‌های سطحی آن، زیر زمین مدفون بود، و حال سرمایه‌گذاران اروپایی آماده بودند حق الامتیازی برای آن پرداخته، در صورت کشف و صدور، درصدی از سود و بهره مالکانه را نیز بپردازند. این همان بود که خزانه خالی دولت و رهبران خموده و سست می‌خواستند. البته حامیان واگذاری امتیازات برای مقابله با مخالفت‌ها و نیز کاهش نفوذ سیاسی صاحبان امتیاز، به جای اعطای امتیازات عام و جامع، به تفکیک موضوع امتیاز و در مواردی مانند نفت به اعطای تنها یک امتیاز خاص روی آوردند. اما از این واقعیت غفلت کردند که اعطای امتیاز نفت به تنهایی می‌تواند به کنترل اقتصاد و نفوذ تمام‌عیار سیاسی در کشور منجر شود.

۵. امتیازات نفتی

پیشینه امتیاز نفت در ایران به دهه ۱۲۴۰ (۱۸۶۰) بازمی‌گردد. در این دوران، هدف اصلی از اعطای امتیاز، ساختن راه آهن بود. وجود راه آهن عامل ارتباط، تسهیل تجارت و پیشرفت اقتصادی بود، اما ایجاد آن نیازمند سرمایه هنگفت و فناوری‌های جدید بود. به نظر می‌رسد گنجاندن موضوع استخراج معادن از جمله نفت در این امتیازنامه‌ها با انگیزه افزایش احتمال جذب سرمایه خارجی و ترغیب اروپاییان به سرمایه‌گذاری در راه آهن بود. کشیدن راه آهن فعالیتی سرمایه‌بر و دیربازده بود، و واگذاری امتیازات دیگر در جنب آن می‌توانست جای‌گزین خواست اروپاییان به دریافت ضمانت‌های دولتی درباره سودآوری سرمایه‌گذاری آنان و بازگشت اصل و فرع سرمایه آن‌ها باشد.

در سال ۱۲۴۳ (۱۸۶۴) ژان سالوان^۱ از اتباع فرانسه که مقیم عثمانی بود، برای احداث راه آهن، استخراج معادن، ایجاد بانک و ساختن راه شوسه با مقامات ایرانی گفت‌وگو کرد. امتیاز کشیدن راه آهن و حق تقدم در تاسیس بانک و استخراج معادن به او داده شد. اما چون در موعد مقرر کارش را شروع نکرد، دولت ایران امتیاز او را لغو شده می‌دانست. با وجود این، سفارت روسیه در تهران در جریان مخالفت با امتیاز رویتز به یاد حقوق او افتاد و سنگش را به سینه می‌زد.^(۲۰) در سال ۱۲۴۳ با مستر توری از اتباع انگلیس هم مذاکراتی شد که موضوع آن نیز ایجاد راه آهن بود. در فصل یازدهم پیش‌نویس قرارنامه وی، به نفت هم اشاره‌ای شده است: «دولت ایران واگذار خواهد کرد به کمپانی معادن فلزات و نفت و قیری که در چهل میلی جنبین راه آهن واقع است.»^(۲۱) موضوع اصلی امتیاز رویتز هم کشیدن راه آهن بود، اما در ماده یازده «حق مخصوص و امتیاز انحصاری و قطعی» معادن ایران از جمله «پترول» به وی داده شد.^(۲۲) در فصل یازدهم امتیاز بانک شاهنشاهی هم که در سال ۱۲۶۸ (۱۸۸۹) به‌منزله غرامت به رویتز داده شد، اجازه بهره‌برداری از برخی معادن از جمله «نفت» به مدت ده سال در سراسر ایران آمده بود که به علت آغاز نشدن عملیات، در سال ۱۸۹۹ منتهی شد.^(۲۳)

نخستین امتیازی که موضوع آن تنها واگذاری نفت بود، در سال ۱۲۶۲ (۱۸۸۳) به آلبرت هوتس^۲ از اتباع هلند و سهام‌دار یک شرکت بریتانیایی برای بهره‌برداری از نفت دالکی در چهل مایلی شمال شرق بوشهر داده شد. حفاری‌های او در این منطقه به نتیجه نرسید. این امتیاز بعدها به «بانک شرکت معادن ایران» واگذار شد که رویتز در چارچوب امتیاز بانک شاهنشاهی ایجاد کرده بود که آن هم موفقیتی در حفاری‌ها نداشت.^(۲۴) بدین ترتیب، در حدود چهار دهه از تلاش‌های دارندگان امتیاز کشف و استخراج منابع نفت ایران گذشت، اما امید آنان به کسب سود و امید دولت ایران به دریافت درصدی از سود آن‌ها، به نتیجه نرسید تا نوبت به امتیاز داری در ۲۸ می ۱۹۰۱ رسید.

امتیاز داری نمونه ساده و کاملی از قرارنامه‌هایی بود که در دوره جدید در چارچوب رژیم امتیازات به امضا رسید. ناتوانی عملی و فنی، فقدان سرمایه لازم برای بهره‌برداری، امید به منافع حاصل از واگذاری منابع نفت، علاقه‌مندی اروپاییان به کسب

1. Salavan
2. A. Hotz

منافع اقتصادی و نفوذ سیاسی زمینه‌های اعطای امتیاز داری بود. این امتیاز با حمایت مستقیم سر آرتور هاردینگ^۱ وزیر مختار انگلیس به ویلیام ناکس داری^۲ داده شد.^(۲۵) با واگذاری آن مخالفتی در ایران برانگیخته نشد، چرا که کسب و کار کسی را مختل نمی‌کرد. «حق العمل» شاه، صدر اعظم، وزیر خارجه و وزیر معادن هم که رسید، مخالفت احتمالی برخی از نخبگان حکومتی منتفی شد.^(۲۶) روس‌ها نیز با ترفندی که هاردینگ و صدر اعظم امین السلطان به کار بستند، قبل از امضای آن از مفادش آگاه نشدند؛^(۲۷) وقتی هم که مطلع شدند، مستثنی شدن پنج ایالت شمالی که آن هم به تدبیر هاردینگ بود، بهانه‌ها را از آن‌ها سلب کرد. امتیاز داری در سراسر کشور، به استثنای پنج ولایت شمالی مجاور روسیه تزاری انحصاری بود، و مدت آن نیز شصت سال بود. اعطای حق انحصاری احداث لوله در سراسر کشور، تعهد دولت به واگذاری مجانی اراضی بایر «برای ایجاد بنا و تاسیس کارهای مورد نیاز»، معاف بودن اراضی و «کلیه اسباب و لوازم مورد نیاز برای تفتیش و استخراج معادن و بسط آن‌ها و تاسیس لوله‌ها از پرداخت هرگونه مالیات و حقوق گمرکی»، اجازه تأسیس یک یا چند شرکت برای انتفاع از امتیاز و تعهد دولت ایران به تامین امنیت و اجرای امتیاز و غیره، در زمره ویژگی‌های خاص امتیازات نفتی بودند که در امتیاز داری نیز آمده بودند.

امتیاز داری پس از گذشت هفت سال از واگذاری آن در ۵ خرداد ۱۲۸۷ (۲۶ می ۱۹۰۸) با فوران نفت در مسجد سلیمان به نتیجه رسید. این نخستین و آخرین امتیاز در ایران بود که اقدامات مربوط به اکتشاف و استخراج نفت در آن به سرانجام رسید. اما روابط دولت و نفت در ایران تنها به این امتیاز محدود نماند. ولایات شمالی که از قرارداد داری مستثنی، و نیز مناطقی که پس از قرارداد ۱۹۳۳ از حوزه عملیات قرارداد داری کاسته شدند، عرصه دیگری برای روابط دولت و نفت در ایران در فاصله سال‌های ۱۹۱۶ تا ۱۹۴۴ بودند. این روابط نیز در چارچوب پارادایم امتیاز قرار داشتند.

امتیازهایی که آکاکی مددویچ خوشتاریا^۳ از محمد ولی خان تنکابنی و نیز کابینه وی در سال ۱۹۱۶ در گیلان، مازندران و استرآباد و در سال ۱۹۲۴ درباره نفت کویر خوریان سمنان به دست آورد، از این جمله‌اند.^(۲۸) دولت‌های ایران اعتبار امتیازهای

1. Sir Arthur Harding
2. Willian Knox D'Arcy
3. Akaky Mededievitch khoshtaria

خوشتاریا را به رسمیت نشناخته و از همراهی با وی خودداری کردند، اما علت، نه مخالفت با اصل اعطای امتیاز نفت بلکه نگرانی از توسعه نفوذ هم‌سایه شمالی یا انحصار نفت همه مناطق ایران از سوی انگلیس بود. دولت مردان ایرانی، مشتاق بودند که نفت این مناطق به شرکت‌های امریکایی واگذار شود. آن‌ها در چارچوب «تر نیروی سوم» امیدوار بودند که ایالات متحده آمریکا به منزله وزنه‌ای در برابر توسعه‌طلبی‌های روسیه و انگلیس در سیاست ایران حضور یابد. این اقدامی ملی‌گرایانه اما کماکان در چارچوب پارادایم امتیاز بود. از این رو، در خلال سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۳، و در سال‌های بعد تلاش‌های زیادی کردند تا امتیاز نفت مناطقی از کشور را که از امتیاز داری مستثنی شده بود، به شرکت‌های امریکایی واگذار کنند.

در ۳۰ آبان ۱۳۰۰ (۲۱ نوامبر ۱۹۲۱) مجلس شورای ملی لایحه اعطای امتیاز استخراج و بهره‌برداری از معادن نفت پنج ایالت شمالی ایران به کمپانی استاندارد اویل نیوجرسی^۱ را تصویب کرد. دولت‌های انگلیس و اتحاد شوروی به این مصوبه اعتراض کردند، اما مجلس ایران تنها زمانی مصوبه خود را تغییر داد که استاندارد اویل برخلاف قانون مصوب برای بهره‌برداری از امتیاز نفت شمال ایران با شرکت نفت انگلیس به توافق رسید. بنابر این، در ۲۳ خرداد ۱۳۰۱ (۱۳ ژوئن ۱۹۲۲) نمایندگان مجلس مصوبه قبلی خود را به صورتی تغییر دادند که امتیاز نفت شمال به استاندارد اویل یا هر شرکت معتبر مستقل امریکایی داده شود؛ مشروط به این که سهام شرکت یا شرکت‌هایی که برای استخراج نفت تشکیل می‌شود، به هیچ دولت یا شرکت خارجی منتقل نشود.^(۲۹) استاندارد اویل و سپس کمپانی سینکلر^۲ که امتیاز نفت شمال را به دست آوردند، هیچ یک موفق به بهره‌برداری از نفت ایران نشدند، اما اقدامات قوه مجریه و مصوبات مجلس ایران نشان داد که آن‌ها با وجود همه انتقادهایی که به واگذاری امتیازات و شرایط امتیاز داری داشتند، چارچوبی جز امتیاز نمی‌شناختند. از این رو، برای رفع کاستی‌ها یا کاهش مخاطرات ناشی از اعطای امتیاز نفت، دوباره به اعطای امتیاز پناه می‌بردند و از درون آن مفری می‌جستند.

امتیاز داری چند سال پس از شروع استخراج و صدور نفت، با اعتراض مواجهه شد و سرانجام از سوی دولت ایران لغو شد؛ اما طرفه آن که قرارداد ۱۹۳۳ نیز که برای

1. Standard Oil Newjersy
2. Sinclair Oil Company

رفع معایب و کمبودهای قراردادهای نفتی به امضا رسید، کماکان در چارچوب پارادایم امتیاز قرار داشت.

با کاهش حوزه وسعت امتیاز داری و الغای حق انحصاری کشیدن لوله در قرارداد ۱۹۳۳، فرصتی برای همکاری دولت ایران و شرکت‌های نفتی در مناطق خارج از حوزه قرارداد ۱۹۳۳ فراهم شد. به این ترتیب، در دی ۱۳۱۵ (ژانویه ۱۹۳۷) امتیاز اکتشاف و استخراج نفت در شرق و شمال شرقی ایران برای مدت شصت سال به شرکت نفت امریک و ایران «امیرانین»^۱ وابسته به شرکت نفت سی بورد^۲ واگذار شد. شرایط این امتیاز مشابه امتیاز ۱۹۳۳ بود که البته نافرجام ماند. در فروردین ۱۳۱۸ (آوریل ۱۹۳۹) نیز امتیازی به یک شرکت هلندی داده شد که آن نیز سرانجام بهتری نیافت.^(۳۰)

با آغاز جنگ جهانی دوم در شهریور ۱۳۱۸ (سپتامبر ۱۹۳۹) و سپس اشغال ایران در سوم شهریور ۱۳۲۰، برای چند سال موضوع اعطای امتیاز نفت به محاق فراموشی رفت. در این دوران دولت‌های ایران و متفقین برای اجتناب از رویارویی بر سر نفت، ترجیح دادند کسب امتیازات جدید را به زمانی موکول کنند که نتیجه جنگ معلوم باشد، و چشم‌انداز نسبتاً روشنی از روزهای پس از جنگ در برابرشان گشوده شده باشد.

مذاکره درباره اعطای امتیازات جدید از آبان ۱۳۲۲ (نوامبر ۱۹۴۳) با مدیران شرکت هلندی-انگلیسی رویال داچ شل^۳ آغاز شد و در اسفند و ماه‌های نخست سال ۱۳۲۳ (۱۹۴۴) با دو شرکت امریکایی استاندارد واکيوم^۴ و سینکلر ادامه یافت. موضوع این مذاکرات واگذاری امتیاز نفت جنوب شرقی ایران بود. استخدام دو کارشناس امریکایی و ترکیب «کمیسیون بررسی پیشنهادها»، از تمایل دولت ایران به اعطای امتیاز به شرکت‌های امریکایی حکایت داشت. توضیحات محمد ساعد نخست وزیر در جلسه نوزدهم مرداد ۱۳۲۳ مجلس شورای ملی و شروع به کار «کمیسیون بررسی پیشنهادها»، بیان‌گر موافقت اصولی دولت با اعطای امتیاز به یکی از شرکت‌های نفتی طرف مذاکره هرچند با شرایط متفاوتی از قرارداد داری بود. اما علنی شدن مذاکرات، به اعزام هیاتی از سوی اتحاد جماهیر شوروی به ریاست سرگی کافتارادزه^۵ به تهران برای مذاکره

1. Amiranian Oil Company
2. Sea board Oil Company
3. Royal Dutch Shell
4. Standard Oil Vacuum
5. Sergi Kavtaradze

درباره نفت شمال انجامید. سفارت ایران در مسکو در ۱۵ شهریور سفر هیات را به تهران اطلاع داد. اما پیش از آن که هیات روسی در ۲۴ شهریور به تهران برسد، ساعد در ۱۶ شهریور در جلسه خصوصی مجلس شورای ملی گفت: هیات دولت تصمیم گرفته است موضوع اعطای امتیاز نفت تا خاتمه جنگ و معلوم شدن وضعیت اقتصادی جهان مسکوت بماند.^(۳۱) ساعد این تصمیم را در جلسه ۲۷ شهریور مجلس اعلام کرد و البته زمان اتخاذ آن را یازدهم شهریور دانست.^(۳۲)

تصمیم ساعد به واگذار نکردن امتیاز نفت، آن هم در شرایطی که دولت وی ماه‌ها در حال مذاکره با شرکت‌های انگلیسی و امریکایی بود، از بی‌میلی در واگذاری امتیاز به روس‌ها و نه مخالفت با اصل واگذاری امتیاز حکایت داشت. تهدیدهای کافتارادزه و تظاهرات اعضای حزب توده در پناه سربازان روسی، سرانجام به استعفای دولت ساعد و نخست‌وزیری سهام السلطنه بیات منجر شد. در چنین شرایطی، برای اطمینان از واگذار نکردن امتیاز نفت، دکتر محمد مصدق از نمایندگان مجلس چهاردهم در یازدهم آذر سخنانی ایراد کرد و در پایان آن طرحی به مجلس تقدیم کرد. سخنان مصدق و طرح او نه فقط مخالفت با اعطای امتیاز نفت شمال به روس‌ها، بلکه بنیاد نهادن مخالفت با اصل اعطای امتیاز نفت و ضرورت تحول اساسی در روابط دولت و نفت در ایران بود. او از پیامدهای ناگوار و ناخواسته اعطای امتیاز و ضرورت استخراج معادن نفت توسط دولت ایران سخن گفت. در طرح وی، مقامات دولتی از مذاکره و عقد قرارداد درباره امتیاز نفت منع شده، و تنها مجاز به مذاکره برای «فروش نفت و طرزی که دولت ایران معادن نفت خود را استخراج و اداره می‌کند» بودند.^(۳۳) روابط دولت ایران و شرکت‌های نفتی در پیچ‌گذر از پارادایم امتیاز به پارادایم ناسیونالیسم قرار گرفته بود.

۶. چالش‌های مالی و حقوقی در دوران پارادایم امتیاز

تسلط پارادایم امتیاز به معنای وجود روابطی بی‌تنش و بحران بین دولت‌های صاحب نفت و شرکت‌های نفتی نیست. در چارچوب این پارادایم، کشور امتیازدهنده برای تغییر شرایط یا فسخ امتیاز و شرکت‌های صاحب امتیاز برای اعتبار بخشیدن، بین‌المللی کردن و تمدید امتیازها می‌کوشیدند. امتیازنامه‌ها زمانی منعقد شدند که کشور صاحب نفت از امکانات و موجودی ذخایر خود بی‌اطلاع بود؛ اگر هم اطلاعاتی داشت، سرمایه و

تخصص لازم برای استخراج آن را نداشت. لذا به شرایط شرکت‌های نفتی گردن نهاد. اما آن گاه که تفحص و اکتشاف پایان یافت و نوبت به تولید نفت رسید، کشور صاحب نفت خود را در موقعیت مستحکم‌تری یافت، و از این رو، درصدد ترمیم وضع خویش و کسب درآمد بیش‌تر برآمد. شرکت‌های نفتی نیز در این مرحله با آگاهی از میزان ذخایر و درآمد هنگفت خود، مدعی شدند که به یمن سرمایه‌گذاری آن‌ها نفت از اعماق زمین استخراج و بهره‌برداری شده است.^(۳۴) لذا امتیازها باید محترم و اعتبار آن‌ها باید محفوظ باشد. از نظر آن‌ها، تغییر شرایط مالی به نفع کشورهای صاحب نفت، منوط به انجام تغییرات حقوقی در امتیازها منطبق با منافع شرکت‌ها بود. مهم‌ترین این منافع و تغییرات، تضمین اعتبار حقوقی امتیاز، ممانعت از فسخ یک‌جانبه آن از سوی دولت و تمدید مدت آن بود.

تنها اندکی پس از استخراج و صدور نفت، در روابط ایران و شرکت نفت اختلافاتی بروز کرد. این اختلافات تا آن جا که به ایران مربوط می‌شد، در عرصه مالی و بیش‌تر درباره درآمدهای ایران بود. هم‌چنان که گفته شد، هدف اصلی از اعطای امتیاز نفت کسب درآمد بود. بنابر این، نخستین چالش‌ها نیز به علت برآورده نشدن این مقصود روی داد. بر اساس فصل چهارم امتیازنامه داری، شرکت نفت باید سالانه دو هزار تومان معادل حدود ۵۰۰ پوند بابت منافع نفت پوشهر، شوستر، قصر شیرین و دالکی به دولت ایران می‌پرداخت، اما تا سال ۱۹۱۱، یعنی حدود ده سال، شرکت با این استدلال که بر اساس «اطلاعات دریافت شده از منابع رسمی بریتانیا» دولت ایران در سال ۱۹۰۱ هیچ گونه درآمندی از این منابع نداشته است، از پرداخت حقوق ایران امتناع می‌ورزید؛^(۳۵) تا آن جا که نمایندگان نخستین مجلس مشروطه در یکی از معدود مذاکرات خود درباره امتیاز داری در دی ۱۲۸۴ (ژانویه ۱۹۰۷)، در شرایطی که هنوز نفت به میزان تجاری کشف نشده بود، خطاب به وزیر معادن خواستار رسیدگی به این موضوع شدند.^(۳۶) سرانجام در سال ۱۲۸۹ (۱۹۱۱)، شرکت نفت در یک تغییر موضع آشکار و البته پس از چند سالی که از صدور نفت ایران و کسب درآمدهای سرشار آن می‌گذشت، ۲۰۰۰ پوند به منزله تسویه دیرکردها به دولت ایران پرداخت، و تعهد کرد در آینده نیز مطابق با مفاد امتیازنامه به پرداخت‌های خود ادامه دهد.^(۳۷)

اختلافات مالی ایران و شرکت نفت در اثنای جنگ جهانی اول، بار دیگر سر باز کرد. با قطع لوله انتقال نفت مسجد سلیمان- اهواز در فوریه ۱۹۱۵ توسط بختیاری‌ها،

شرکت برای جبران هزینه تعمیرات و از دست دادن تولید، ادعای خسارت کرده و اعلام کرد تا زمان حل اختلاف، از پرداخت حق‌السهم ایران خودداری می‌کند. اما دولت ایران با گزاف خواندن هزینه تعمیرات و مسؤول دانستن دولت‌های محارب در جنگ، از جمله دولت انگلیس، به نوبه خود دعاوی مالی جدیدی را متوجه شرکت کرد. مهم‌ترین این دعاوی ناظر به سندسازی‌های شرکت برای افزایش مخارج و در نتیجه کاستن از سود ایران، فروش نفت به بهای نازل به دولت انگلیس و کاهش قهری حق‌الامتیاز دولت ایران و سهم ۱۶ درصدی ایران از سود حاصل از تمام شرکت‌های تابعه بود؛ اعم از این‌که محل فعالیت آن‌ها در ایران یا خارج باشد.^(۳۸) این اختلافات در حکمیت سیدنی آرمیتاژ اسمیت^۱ در آذر ۱۲۹۸ (دسالبر ۱۹۱۹) به صورت موقت حل و فصل شد. شرکت از ادعای خسارت صرف نظر کرد، و یک میلیون پوند برای تسویه ادعاهای دولت ایران پرداخت. نتایج این حکمیت، آشکارا با منافع ایران و ادعاهای مستند و برحق آن تعارض داشت؛ به امتیازنامه داری اعتبار بخشید و بیش‌تر شرکت‌های تابعه را از پرداخت حق‌السهم ۱۶ درصدی ایران معاف کرد. سپهدار اعظم نخست‌وزیر با آگاهی از مخالفت نمایندگان مجلس با نظرات آرمیتاژ اسمیت، از ارائه نظرات وی به مجلس شورای ملی اجتناب کرد، اما مفاد آن را در عمل به اجرا گذاشت.^(۳۹)

با سقوط قاجارها و شروع سلطنت پهلوی، از دی ۱۳۰۵ (دسامبر ۱۹۲۶) دور تازه‌ای از شکایت‌های ایران از شرکت آغاز شد. عیسی خان فیض‌نماینده ایران در شرکت نفت، نکات مورد اختلاف را ارائه کرد و خواستار حل سریع آن‌ها شد. اما شرکت از دادن پاسخ روشن به وی خودداری کرد. در سال ۱۳۰۷ (۱۹۲۷) شاه از طریق مصطفی فاتح پیغامی برای رئیس هیات مدیره شرکت در لندن فرستاد. او از سود سرشار شرکت و وجه ناچیز و ناقابل‌صاحبان اصلی نفت گلایه کرد، و صراحتاً ناخشنودی خود را از عملیات شرکت در ایران اعلام کرد: «اولیای شرکت نفت باید بدانند که دولت و ملت ایران از امتیازنامه داری راضی نیست و باید هرچه زودتر امتیاز جدیدی که منافع ایران را به نحو اکمل تامین نماید تنظیم گردد.»^(۴۰) هم‌زمان مقالاتی هم در روزنامه شفق سرخ به مدیریت علی دشتی در انتقاد از عمل‌کرد شرکت نفت در ایران و پای‌بند نبودن آن به مفاد امتیازنامه داری درج شد. این مقالات نگرانی و اعتراض مسؤولین شرکت

1. Sydney Armitage Smith

نفت را به دنبال داشت.^(۴۱) در مرداد ۱۳۰۷ (اوت ۱۹۲۸) تیمورتاش وزیر دربار در لندن به مقامات شرکت گفت اعطای امتیاز داری پیش از استقرار نهاد مجلس در ایران و در دوران خاندانی که اکنون خلع شده صورت گرفته است، و بنابر این، اعتبار آن تا حدودی مشکوک است.^(۴۲) مذاکرات فرسایشی ایران و شرکت نفت تا سال ۱۳۱۱ (۱۹۳۲) ادامه یافت. در این دوره فهرست خواسته‌های ایران شامل حق السهم بیش‌تر، کوتاه و موقتی بودن مدت امتیاز، کاهش وسعت حوزه امتیاز، الغای انحصار خطوط لوله انتقال نفت، عضویت دو نماینده ایران در هیات مدیره شرکت، کاهش تعداد کارکنان خارجی و افزایش ایرانیان شاغل در شرکت بود. اما با کاهش حق السهم ایران از ۱.۲۸۸.۳۱۲ پوند در سال ۱۳۰۹ (۱۹۳۰) به ۳۰۶.۸۷۲ پوند در سال ۱۳۱۰ (۱۹۳۱)، مذاکرات قطع شد. کاهش قابل توجه درآمدهای ایران، نمکی بود که بر زخم‌های کهنه پاشیده شد. برنامه‌های توسعه و عمران ایران نیز که متکی به درآمدهای نفتی بود به مخاطره افتاد. رضاه شاه برآشفته و پرونده نفت را در ۶ آذر ۱۳۱۲ (۲۷ نوامبر ۱۹۳۳) در بخاری انداخت. او به هیات دولت گفت: نمی‌روید تا امتیاز نفت را لغو کنید.^(۴۳) چهار روز بعد، مجلس شورای ملی الغای امتیاز داری را تصویب کرد. انگلیس که این اقدام را برخلاف مفاد امتیاز داری می‌دانست، به دیوان داوری لاهه شکایت برد، اما رد صلاحیت دیوان از سوی ایران، موجب شکایت انگلیس به جامعه ملل شد. قدرت انگلیس در جامعه ملل، دولت ایران را به پذیرش توصیه آن درباره انجام مذاکرات مستقیم ترغیب کرد. سرانجام این مذاکرات امضای قرارداد ۱۹۳۳ بود که انتظار می‌رفت «منافع ایران را به نحو اکمل تامین نماید.»

بر اساس قرارداد ۱۹۳۳، وسعت حوزه امتیاز از ۴۰۰ هزار مایل مربع به صد هزار مایل مربع کاسته و حق انحصاری لوله کشی از کمپانی سلب شد. سود ایران از ۱۶ درصد به ۲۰ درصد افزایش یافت. حق الامتیاز سالیانه نیز به چهار شیلینگ برای هر تن نفتی که برای مصرف داخلی در ایران به فروش برسد و یا از ایران صادر شود تعیین شد. شرکت هم‌چنین متعهد شد که درآمد ایران هیچ‌گاه سالیانه از ۷۵۰ هزار لیره کمتر نباشد و در ازای معافیت مالیاتی، در ۱۵ سال نخست مبلغی که از ۲۲۵۰۰۰ لیره کمتر نباشد و در ۱۵ سال بعد مبلغی که کمتر از ۳۰۰ هزار لیره نباشد به دولت ایران بپردازد. شرکت پذیرفت از تعداد کارکنان خارجی کاسته و بر عده ایرانی‌ها بیفزاید؛ سالیانه ده هزار لیره برای تحصیل اتباع ایرانی در انگلیس در رشته‌های تخصصی نفت اختصاص

دهد؛ نماینده‌ای نیز از طرف دولت ایران در جلسات هیات مدیره حاضر شود. مدت قرارداد نیز ۶۰ سال و تا ۳۱ دسامبر ۱۹۹۳ تعیین شد.^(۴۴)

درباره مزیت‌های قرارداد ۱۹۳۳ نسبت به امتیازنامه داری، ملاحظات انتقادی قابل تأملی وجود دارد. گفته می‌شود که هر چند کاهش قلمرو امتیاز از ۸۵۰.۰۰۰ به ۱۷۰.۰۰۰ کیلومتر قابل ملاحظه است، اما اساساً شرکت تا آن زمان علاقه‌ای به قلمروهای کاسته شده نشان نمی‌داد. تعیین حداقل پرداخت به میزان ۷۵۰.۰۰۰ پوند نیز با توجه به حد متوسط حق‌الامتیاز سال‌های ۱۲۹۹ (۱۹۲۰) تا ۱۳۰۹ (۱۹۳۰) که ۸۲۵.۰۰۰ پوند بود، دستاورد مهمی نیست. در حالی که حق‌الامتیاز تنها به نفتی تعلق می‌گرفت که فروخته یا صادر می‌شد، دولت ایران بر ارقام تناژی که به‌وسیله شرکت نفت صادر می‌شد، کنترل نداشت، و از نفتی هم که در ایران در مخازن انبار می‌شد، بهره‌ای نمی‌برد. هم‌چنین بود وضعیت نفتی که به‌منزله سوخت تانکرها و برای حمل و نقل فرآورده‌ها در جاده‌ها به کار می‌رفت. در سال ۱۳۲۶ (۱۹۴۷) حق‌الامتیاز این گونه مصارف به ۳۰۰.۰۰۰ پوند بالغ شد. قرارداد جدید هیچ یک از شکایت‌هایی را که به روش پرداخت حق‌الهمس وارد شده بود، برطرف نساخت و در عین حال هیچ راهی برای کنترل هزینه‌های شرکت یا تخفیف‌های ویژه، مانند تخفیفی که به نیروی دریایی بریتانیا داده می‌شد، وجود نداشت. مسأله شرکت‌های تابعه نیز مطرح نشده. درباره اختصاص مبالغی هنگفت به‌منزله ذخایر شرکت و کاهش درآمد سالانه ایران نیز تغییری ایجاد نشد. برای مثال در سال ۱۳۲۶ (۱۹۴۷) از ۱۸.۵۶۴.۸۵۷ پوند درآمد حاصله، ۵.۳۷۰.۰۰۰ پوند به‌منزله سود سهام توزیع و ۱۳.۱۹۴.۸۵۷ پوند به‌منزله ذخیره کنار گذاشته شد. ۲۰ درصد این ذخیره بیش از ۲.۵۰۰.۰۰۰ پوند می‌شد. تخمین زده اند که تا سال ۱۳۳۰ (۱۹۵۰) ایران میلیون‌ها پوند تنها از این طریق از دست داده است. مالیاتی هم که دولت بریتانیا می‌گرفت، به زیان ایران بود و موجب کاهش سهم آن می‌شد. محاسبه‌الول ساتن^۱ نشان می‌دهد که میزان مالیات بر درآمد شرکت به دولت انگلیس در سال ۱۳۲۶ (۱۹۴۷) بیش از دو برابر مبلغی است که به ایران پرداخته است. از سوی دیگر، اگر واقعاً ۲۰ درصد سهم ایران از سود خالص و پیش از کاهش هر مبلغی پرداخت می‌شد سهم آن به جای ۱.۰۷۴.۰۰۰ پوند، ۶.۸۴۲.۸۵۲ پوند بود. به عبارت

دیگر، دولت ایران تقریباً ۶.۰۰۰.۰۰۰ پوند بیش از آن چه دریافت کرد به دست می‌آورد.^(۴۵)

جدای از مزایا و معایب، قرارداد ۱۹۳۳ هم‌چنان که در مقدمه آن به صراحت یک امتیاز خوانده شده بود، نمونه کامل یک امتیازنامه بود. طبق ماده اول، دولت ایران «حق مانع‌الغیر تفحص استخراج نفت را در حدود حوزه امتیاز... و هم‌چنین حق انحصاری تصفیه و هر نوع عملی را در نفتی که خود تحصیل کرده» به شرکت اعطا کرد. واگذاری مجانی زمین‌های بایر مورد نیاز شرکت، معافیت‌های گسترده گمرکی و معافیت مالیاتی، از دیگر مواردی بود که یادآور ویژگی‌های امتیازنامه‌ها بود. آن‌چه قرارداد ۱۹۳۳ را در مقایسه با قرارداد داری محدود کننده و فراتر از آن ناقض حق حاکمیت دولت ایران ساخت، ماده ۲۱ آن بود که به صراحت صلاحیت لغو قرارداد را از دولت ایران سلب کرد؛ حال آن‌که در ماده ۲۶ حق کمپانی در ترک امتیاز مشروط به این‌که دو سال قبل دولت را کتباً مطلع کند، به رسمیت شناخته شده بود.^(۴۶) این تغییرات نشان می‌دهد که برای تغییر شرایط امتیاز، تنها کشورهای امتیازدهنده کوشش نمی‌کردند. آن‌ها درصدد تغییرات مالی و افزایش حقوق و اختیارات خود برای نظارت بر عملیات شرکت‌ها بودند. اما در مقابل، شرکت‌های نفتی نیز برای تغییر ماهیت حقوقی امتیازها و سلب اختیار دولت‌ها در فسخ و تمدید مدت آن‌ها می‌کوشیدند.

امتیازنامه سندی بود که به موجب آن دولت امتیازدهنده با استفاده از حاکمیت خود حقوقی را به صاحب امتیاز اعطا و شرایط آن را نیز مقرر می‌داشت. بنابر این، تغییر و تبدیل شرایط امتیاز اصولاً تابع تصمیم دولت بود. از این رو، در امتیازهای اولیه مانند رویتر و داری ماده ناظر به قانون حاکم^۱ وجود نداشت. تلاش شرکت‌ها برای تغییر ماهیت امتیازهای نفتی و بین‌المللی کردن^۲ آن‌ها پس از جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) آغاز شد. تبدیل سوخت کشتی‌ها از زغال سنگ به نفت، توسعه روز افزون مصرف نفت در صنایع حمل و نقل، وقوف دولت‌های صنعتی بر اهمیت نفت در شکوفایی اقتصادی و استمرار قدرت و نفوذ خود، آگاهی بیشتر شرکت‌های بزرگ

۱. منظور از قانون حاکم، governing law نظامی حقوقی است که اعتبار و نفاذ قرارداد، تفسیر الفاظ و عبارات و اجرای حقوق و ایفای تعهدات و... در چارچوب آن صورت می‌گیرد.

2. Internationalization

نفتی از ارزش امتیازهایی که نفت را در انحصار آن‌ها قرار می‌داد، آشنایی تدریجی دولت‌های امتیازدهنده با اهمیت نفت و نیاز روزافزون آن‌ها به درآمدهای بیش‌تر و احتمال تغییر یا الغای امتیاز، بی‌ثباتی حکومت‌هایی که امتیازها را واگذار کرده بودند و احتمال عدم پای‌بندی حکومت جدید به تصمیم‌های پیشین، عواملی بودند که شرکت‌ها را به این تلاش برانگیختند. هدف آن‌ها، افزون بر اعتبار و دوام امتیازها، مصون نگه داشتن آن‌ها از تصمیم‌های یک‌طرفه دولت‌های امتیازدهنده بود.

در این مسیر، گام نخست اجتناب از ذکر مطلق کلمه امتیاز و استعمال توأم آن با کلمه قرارداد^۱ یا اکتفا به منزله قرارداد بود. حقوق‌دانان وابسته به شرکت‌های نفتی، نگران آن بودند که اصطلاح امتیاز «موهم این معنی باشد که کسی آن را از مقوله ایقاع تلقی کند: حقی مبتنی بر اذن که از سوی دولت به کسی اعطا شده و همان دولت می‌تواند آن را پس بگیرد.»^(۴۷) تکیه بر جنبه قراردادی امتیاز به این معنی بود که امتیاز عقد است. عقد دو طرف دارد و هیچ یک از طرفین نمی‌تواند آن را بدون رضایت طرف دیگر تغییر دهد یا فسخ کند.

هرگاه امتیازنامه به صورت قرارداد در می‌آمد، قاعدتاً این قرارداد تحت حاکمیت قانون کشوری قرار داشت که در آن جا به امضا رسیده بود و عملیات پیش‌بینی‌شده در قرارداد در آن جا اجرا می‌شد. زیرا در قراردادی که یک طرف آن دولت و طرف دیگر شخص خصوصی است، حاکمیت دولت اجازه نمی‌دهد که تعهدات خود را تابع نظام حقوقی دیگری قرار دهد. اما شرکت‌های نفتی از این که قرارداد تابع کشوری باشد که عملیات در آن اجرا می‌شود، اندیشناک بودند. دولت طرف قرارداد می‌توانست با اتخاذ تدابیر اجرایی و اداری^۲ و یا با تغییر احکام قانونی، تضعیقاتی برای شرکت ایجاد کرد، و یا در جهت تغییر و تبدیل مقررات آن گام برداشت. بنابر این، در گام دوم آن‌ها تلاش کردند تا قرارداد از حکومت قانون ملی^۳ خارج شود. برخی از حقوق‌دانان هوادار شرکت‌ها، قراردادهای نفتی را نوع خاصی از قرارداد دانستند که هیچ نظام حقوقی خاصی بر آن‌ها حاکم نیست. این قراردادها تابع مقررات خود هستند و اعتبار خود را به‌طور مستقیم از توافق طرفین می‌گیرند. دسته‌ای دیگر، قراردادهای نفتی را تابع حقوق

1. Concession Agreement
2. regulatory measures
3. National law

بین‌الملل و برخی تابع «قانون بازرگانی» دانستند. نقطه مشترک این دیدگاه‌ها، اخراج قرارداد از حکومت قانون ملی بود. حقوق‌دانان نفتی نخست این دیدگاه‌ها را در مقالات خود مطرح کردند و سپس در سمت داور دعاوی به آن‌ها استناد جستند؛ چندان که اصل تابعیت قرارداد دولتی از قانون داخلی که ۶۰ سال پیش در رای دیوان دائمی داوری بین‌المللی تثبیت شده بود، در معرض تردید و دست‌خوش نفی و انکار قرار گرفت.^(۴۸)

۷. چالش‌های سیاسی در دوران پارادایم امتیاز

افزون بر میزان درآمدهای نفتی، سطح پایین دست‌مزدهای کارگران ایرانی و نداشتن امنیت شغلی، کنارگذاشتن کامل ایرانیان از مشاغل عالی اجرایی، تسهیلات محدود و خدمات تبعیض‌آمیز نیز نارضایتی دولت و مردم ایران از نحوه عمل‌کرد شرکت را موجب می‌شد.^(۴۹) با استخراج نفت به میزان تجاری و آغاز صادرات آن، دامنه آثار و چالش‌های امتیاز نفت به عرصه سیاسی نیز کشیده شد. با گسترش فعالیت‌های شرکت، حفر چاه‌های بیشتر، کشیدن خطوط انتقال نفت و افزایش استخراج و صدور نفت، شرکت با متنفذین و رهبران محلی روابط مستقیم و نزدیکی برقرار کرد. عقد سه قرارداد با رهبران ایل بختیاری و اختصاص سه درصد از سهام شرکت تابعه نفت بختیاری^۱ به آن‌ها، خرید اراضی واقع در قلمرو ایل بختیاری و پرداخت وجوه آن به ایلخان و ایل بیگی و واگذاری محافظت از تاسیسات و خطوط لوله به تفنگچی‌های ایل بختیاری، محورهای اصلی روابط شرکت با بخشی از اتباع دولت ایران را تشکیل می‌داد. عقد قرارداد با شیخ خزعل و واگذاری حفاظت آبادان به وی نیز در همین راستا قرار داشت.^(۵۰) حضور نظامیان انگلیسی و هندی از سال ۱۲۸۶ (۱۹۰۷) در خوزستان، به بهانه حفاظت از کنسول‌گری انگلیس در اهواز و در واقع برای حراست از منافع شرکت نفت و ایجاد شبکه مستقل تلگراف در آبادان برای برقراری ارتباطات خارجی، از دیگر اقداماتی بود که مضافی حق حاکمیت دولت ایران محسوب می‌شد.

دولت انگلیس که از آغاز حامی داری در گرفتن امتیاز نفت بود، در سال‌های بعد نیز از هیچ کوششی برای حفظ امتیاز داری و توسعه فعالیت‌های شرکت فروگذار

نکرد. سرگرد پرسبی کاکس^۱، نماینده سیاسی بریتانیا در خلیج فارس، قرارداد احداث پالایش‌گاه آبادان را با شیخ خزعل امضا کرد، و وی را به نمایندگی از انگلیس به خاطر دفاع موثر و وفادارانه‌اش از منافع شرکت تحت‌الحمایه کرد.^(۵۱) اما آنچه مداخله در امور داخلی ایران را بیش از پیش زیان‌بار و دامنه مخاطرات آن را دو چندان کرد، خریداری سهام شرکت نفت توسط دولت انگلیس بود. گام نهایی و قطعی برای در اختیار گرفتن شرکت و امتیاز نفت، در اسفند ۱۲۹۱ (مارس ۱۹۱۳) با جانب‌داری کمیسیون سلطنتی از تغییر سوخت کشتی‌های نیروی دریایی انگلیس از زغال سنگ به نفت و سخن‌رانی وینستون چرچیل^۲ در خرداد ۱۲۹۲ (ژوئیه ۱۹۱۳) در مجلس عوام برداشته شد. چرچیل گفت: «سیاست نهایی ما این است که نیروی دریایی، مالک مستقل و تولیدکننده مایحتاج سوخت مایع خود شود... ما باید مالک یا دست‌کم کنترل‌کننده قسمتی از منافع نفت موردنیاز خود باشیم.»^(۵۲)

این سخنان آشکارا به نفت ایران اشاره داشت که خارج از قلمرو امپراتوری اما تحت نفوذ و کنترل آن بود. در شرایطی که شرکت نفت هم مشتاق کمک دولت انگلیس و معامله با آن بود، طرفین در اردیبهشت ۱۲۹۳ (مه ۱۹۱۴) قراردادی امضا کردند که «ماهیت بریتانیایی شرکت» را تضمین می‌کرد.^(۵۳) با خریداری اکثریت سهام شرکت، دولت انگلیس دو تن از مدیران هیات مدیره را تعیین می‌کرد. هر چند دولت انگلیس تعهد کرده بود در امور عادی بازرگانی شرکت دخالتی نداشته باشد، اما دو نماینده آن در هیات مدیره حق داشتند هر تصمیم مخالف با مصالح دولت انگلیس را رد کنند. نظر آن‌ها در این گونه موارد پس از تصویب دولت قطعی تلقی می‌شد.^(۵۴) دولت انگلیس به این ترتیب نه تنها با اطمینان سوخت کشتی‌های خود را از زغال سنگ به نفت تغییر داد، بلکه توانست نفت ایران را نیز به بهای نازلی در اختیار گیرد. چرچیل سود انگلیس از نفت ارزان در چهار سال جنگ جهانی اول را ۷.۵۰۰.۰۰۰ پوند برآورده کرده است.^(۵۵)

خریداری سهام شرکت نفت توسط دولت انگلیس، منشاء تحول سیاسی بزرگی در روابط دولت و نفت در ایران بود. اینک دولت انگلیس افزون بر حامی شرکت، مالک بخش اعظم آن نیز بود. به عبارت دیگر، دولت انگلیس خود صاحب امتیاز محسوب

1. Major Percy Cox
2. Winston Churchill

می‌شد. این واقعیت از چشم ایرانیان پنهان نماند. دولت نامه اعتراضی به سفارت انگلیس نوشت، و چنین پاسخ شنید: «این معامله فقط ترتیبی برای فروش نفت است و به هیچ وجه دولت انگلستان نه در اداره امور شرکت و نه در روابط تجاری و سیاسی شرکت با دولت ایران دخالتی خواهد داشت.» دولت ایران جویای توضیحات بیش‌تر نشد اما داوری آزادی‌خواهان و مردم ایران متفاوت بود. شیخ محمد خیابانی چنین گفت:

امتیازی که به داری داده شده نباید منتقل به دولت امپراتوری انگلستان شود که موجب پریشانی‌ها و نگرانی‌های ایران بوده است. این معامله نادرست و خائنانه بوده زیرا دولت انگلستان هیچ‌گاه توفیق نمی‌یافت چنین امتیازی را مستقیماً از دولت ایران تحصیل کند و بنابر این، داری را به میان آورد که او را وسیله تحصیل امتیاز قرار داده و صورت شوم امپریالیزم خود را پشت سر او پنهان دارد. این عمل خدعه آمیز و نادرست و حیله‌گرانه بوده است.^(۵۶)

شکایت سال ۱۹۳۳ دولت انگلیس به دیوان داوری لاهه و سپس جامعه ملل، سند حقانیت اعتراض و مخالفت‌های ایران درباره خریداری سهام شرکت توسط دولت انگلیس و تزویر دولت انگلستان در پاسخ‌هایش بود.

مداخله شرکت نفت در امور داخلی ایران پس از امضای قرارداد ۱۹۳۳ البته در اشکال جدید و پیچیده‌تر ادامه یافت. با گسترده شدن چتر حاکمیت دولت ایران، امکان عقد قراردادهای جداگانه با متنفذین محلی از میان رفت، اما با توجه به افزایش تولید و در نتیجه درآمدهای نفتی، هماهنگی با وابستگی روزافزون اقتصاد ایران به نفت، امکان مداخله شرکت در امور داخلی ایران به شکلی ساختاری و سازمان‌یافته فراهم شد. اصلی‌ترین ابزار دخالت شرکت در اقتصاد ایران، کنترل سقف تولید و بهای نفت مستقیماً توسط خود شرکت یا با هماهنگی سایر شرکت‌های بزرگ نفتی بود. شرکت نفت از بدو شروع فعالیت خود می‌توانست میزان تولید نفت ایران را تابعی از توانایی‌ها و نیازهای خود قرار دهد، و با هماهنگی سایر شرکت‌های بزرگ نفتی، قیمت نفت را در هر سطحی که بخواهد تثبیت کند. در واقع، در تعیین میزان تولید و سطح قیمت‌های نفت، آنچه هیچ‌مدخلیتی نداشت، منافع و نیازهای ایران بود. در سال ۱۳۰۷ (۱۹۲۸) مدیران شرکت‌های بزرگ نفتی، با تشویق و ترغیب دولت بریتانیا در «قلعه آچناکاری»^۱

در اسکاتلند گرد هم آمدند تا بازار جهانی را انحصاری و رقابت را حذف کنند. هدف آن‌ها تقسیم بازار و تضمین سودشان بود. سرجان کدمن^۱ رئیس شرکت نفت ایران و انگلیس که محل تلاقی منافع شرکت‌های نفتی و برخوردار از حمایت و اعتماد مطلق دولت انگلیس بود، از جمله آن‌ها به شمار می‌رفت. بر اساس سند ۱۷ صفحه‌ای که در آچناکاری و در پایان این نشست تنظیم شد، شرکت‌های بزرگ نفتی درباره سهمیه هر یک در بازارهای مختلف، سقف تولید، جلوگیری از اضافه تولید و کنترل قیمت‌ها تفاهم کردند؛^(۵۷) هرچند با امضای قرارداد ۱۹۳۳ تولید و درآمد نفت ایران تا سال ۱۹۳۹ به تدریج افزایش یافت. (جدول ۱)

جدول ۱. میزان تولید نفت و درآمد ایران ۱۹۳۳-۱۹۳۹

سال (میلادی)	تولید (تن)	درآمد (پوند)
۱۹۳۳	۷۰۸۷۰۰۰	۱۷۸۵۰۰۰
۱۹۳۴	۷۵۳۷۰۰۰	۲۱۵۹۰۰۰
۱۹۳۵	۷۴۸۸۰۰۰	۲۱۹۲۰۰۰
۱۹۳۶	۸۱۹۸۰۰۰	۲۸۲۹۱۹۸
۱۹۳۷	۱۰۱۶۸۰۰۰	۳۴۴۵۰۰۰
۱۹۳۸	۱۰۱۹۵۰۰۰	۳۳۰۷۰۰۰

منبع: فاتح، ص ۳۰۷، ۳۱۲.

اما ایرانی‌ها کماکان ناراضی بودند. آن‌ها در مذاکرات سال ۱۹۳۲ خواهان ۲۵ درصد منافع و ۶ شیلینگ برای هر تن بودند؛ تمدید قرارداد برای ۶۰ سال را تحمیلی و پذیرش آن را از سر ناچاری و انتخاب بین بد و بدتر می‌دانستند. بنابر این، ایرانی‌ها مترصد فرصتی بودند که باردیگر خواستار سهم بیش‌تر و افزایش درآمدهای خود شوند. شروع جنگ جهانی دوم این فرصت را به وجود آورد.

در سال ۱۹۳۹ ناامنی خطوط دریایی و غرق‌شدن کشتی‌ها موجب کاهش تولید نفت ایران به ۹۰۵۸۳۰۰۰ تن و کاهش درآمد ایران به ۲۰۷۷۰۰۰۰ پوند شد.^(۵۸) میزان تولید نفت در سال‌های ۱۹۴۰ تا ۱۹۴۳ نیز کمتر از سال ۱۹۳۸ بود (جدول ۲). با کاهش تولید

1. Sir John Codman

و درآمد ایران در سال ۱۹۳۹، وزیر دارایی ایران از شرکت نفت برای عدم استخراج منابع نفت به میزان مورد درخواست ایران انتقاد کرده، و با ارسال یادداشتی به شرکت اعلام کرد که دولت ایران هیچ توضیح و بهانه‌ای را درباره کاهش تولید نفت ایران نمی‌پذیرد. او در پایان چنین تهدید کرد: «و الا دولت ناچار خواهد بود که قرارداد امتیاز را مورد تجدیدنظر اساسی قرار دهد.»^(۵۹) با توجه به شرایط جهانی، وضعیت جبهه‌های جنگ و بهره‌برداری احتمالی آلمان و اتحاد شوروی، شرکت در برابر خواسته‌های ایران مقاومت چندانی نکرد. در ۳۰ مرداد ۱۳۱۹ (۲۱ اوت ۱۹۴۰) شرکت پذیرفت که مبلغ ۱.۵۵۰.۰۰۰ لیره بابت جبران حقوق ایران در سالهای ۹-۱۹۳۸ و برای سال‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۴۱ نیز دست کم چهار میلیون لیره حق الامتیاز سالانه پرداخت کند.^(۶۰)

جدول ۲. تولید نفت ایران در سال‌های ۱۹۴۰-۱۹۴۳

سال (میلادی)	تولید (تن)
۱۹۴۰	۸۶۲۷۰۰۰
۱۹۴۱	۶۶۰۵۰۰۰
۱۹۴۲	۹۳۹۹۰۰۰
۱۹۴۳	۹۷۰۶۰۰۰

منبع: فاتح، ص ۳۰۷

این مبلغ سپس برای سال‌های ۱۹۴۲، ۱۹۴۳ و ۱۹۴۴ نیز پرداخت شد.^(۶۱) عقب‌نشینی شرکت نشان‌دهنده موقعیت شکننده بریتانیا در سال‌های جنگ جهانی دوم بود. به نظر بریتانیا شاه از مشکلات آن کشور در جنگ سوءاستفاده می‌کرد. از این رو، برخی معتقدند انگلیس کینه رضاشاه را به دل گرفت و در جریان اشغال ایران با برکناری و تبعید وی تلافی کرد.^(۶۲)

نتیجه‌گیری

واگذاری امتیاز نفت تا اندازه‌ای به جذب سرمایه خارجی، کسب درآمدهای ارزی و بنیادگذاران پایه‌های صنعت نفت در ایران کمک کرد. اما هیچ یک از این‌ها، زمانی که استخراج و صدور نفت شروع شد، در مقایسه با منافع و منابعی که از کف می‌رفت، مایه خرسندی و رضایت‌مندی ایرانیان نشد. در این هنگام، آنان از به یغما رفتن ثروت

ملی، دون‌پایگی ایرانیان شاغل در شرکت، رفتار تبعیض‌آمیز و مداخله در امور داخلی خود ناراضی بودند. البته ایرانیان در سهم شرکت نفت ایران و انگلیس در مصائب ایران و نیز در امیدواری به رفع آن‌ها در نبود شرکت، راه اغراق می‌پیمودند، اما هرچه بود، این چنین می‌اندیشیدند. آن‌ها چند دهه برای تامین خواسته‌های خود در چارچوب پارادایم امتیاز کوشیدند. هرچند موفقیت رضایت‌بخشی حاصل نشد، اما چون بدیلی نداشتند کماکان به آن متوسل شدند و از آن مفری می‌جستند. به تدریج، هرچه در بهبود شرایط امتیاز موجود یا برای واگذاری امتیازهای جدید با شرایط بهتر، بیش‌تر کوشیدند نامیدتر شدند. تا سرانجام در پس شعله‌های جنگ جهانی دوم، شراره‌های اندیشه و جنبش ناسیونالیسم سرکشید. موج سوم ناسیونالیسم این بار با شعار حاکمیت ملت‌ها بر منابع طبیعی و سرنوشت خود به راه افتاده بود. ایرانیان نیز چاره توسعه اقتصادی و از آن مهم‌تر استقلال سیاسی را در الغای امتیاز نفت، خلع ید از شرکت نفت ایران و انگلیس و کنار نهادن پارادایم امتیاز یافتند. حال که ناسیونالیسم برای رفع مشکلات دیرپا سربرآورده بود پارادایم پیشین را وانهادند و آن را برگرفتند. منع مقامات دولتی به مذاکره و عقد قرارداد درباره امتیاز نفت و ملی شدن صنعت نفت در ایران، پیامد این جابه‌جایی پارادایمی بود.

منابع

۱. تامس س. کوهن، *ساختار انقلابهای علمی*، ترجمه عباس باقری، تهران، نشر قصه، ۱۳۸۳؛ و آلن ف. چالمرز، *چیستی علم*، ترجمه سعید زیبا کلام، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۴، ص ۱۱۵-۱۱۴.
۲. محمد معین، *فرهنگ فارسی*، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۳، چاپ ششم، ص ۳۵۰.
۳. محمدعلی موحد، *نفت ما و مسائل حقوقی آن*، تهران، خوارزمی، چاپ سوم، ۱۳۵۷، ص ۲۴۲، ۲۷۴ و ۲۷۵.
۴. همان، ص ۲۷۶، ۲۷۸ و ۲۱۳.
۵. ک.س. لمتون، *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، تهران، مرکز انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۶۲، ص ۸۲. برای آگاهی بیشتر درباره اقطاع ر.ک به: ایلینا پاولویچ پطروشفسکی، *کشاورزی و مناسبات ارضی در ایران عهد مغول*، ترجمه کریم کشاورز، تهران، انتشارات نیل، چاپ سوم، ۱۳۵۷، ص ۵۰۷-۴۸۳. فرهاد نعمانی، *تکامل فتوادلایسم در ایران (جلد اول)*، تهران، خوارزمی، ۱۳۵۸، ص ۲۰۱-۲۲۸.
۶. حسین مدرسی طباطبائی، *زمین در فقه اسلامی*، مجلد دوم (نظام مالیاتی)، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۲، ص ۱۹.
۷. موحد، پیشین، ص ۲۱۱-۲۰۹.
۸. همان، ص ۲۱۵.
۹. برای آگاهی از وضعیت چشمه‌های نفتی این مناطق، ر.ک به: جرج. ن. کرزن، *ایران و قضیه ایران (دو جلد)*، ترجمه غلامعلی وحید مازندرانی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، ۱۳۶۷، جلد اول، ص ۲۷۷، ۶۱۹، ۶۲۰.
۱۰. موحد، پیشین، ص ۲۱۸.
۱۱. همان، ص ۲۴۳.
۱۲. برای اطلاع از متن کامل، نامه ر.ک به: ابراهیم تیموری، *عصر بی خبری یا تاریخ امتیازات در ایران*، تهران، انتشارات اقبال، چاپ چهارم، ۱۳۶۳، ص ۱۰۵.
۱۳. فیروز کاظم زاده، *روس و انگلیس در ایران (۱۸۶۴-۱۹۱۴)*، ترجمه منوچهر امیری، تهران، انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۷۱، ص ۹۱ تا ۱۲۲.

۱۴. فریدون آدمیت، *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، تهران، انتشارات خوارزمی، چاپ سوم، ۲۵۳۶، ص ۳۳۶.
۱۵. فریدون آدمیت و هما ناطق، *افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار*، تهران، انتشارات آگاه، ۱۳۵۶، ص ۲۵۷.
۱۶. برای نمونه ر.ک به: تیموری، پیشین، ص ۱۲۹-۱۲۶.
۱۷. آدمیت، *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، پیشین، ص ۳۳۶.
۱۸. فریدون، آدمیت، *شورش بر امتیازنامه رژی*، تهران، انتشارات پیام، ۱۳۶۰، ص ۱۰ و ۱۱.
۱۹. به نقل از: ابراهیم تیموری، *تحریم تنباکو*، تهران، کتابهای جیبی، چاپ سوم، ۱۳۶۱، ص ۸۸.
۲۰. درباره حدود و ثغور و کم و کیف امتیاز، اولویت و توافق‌هایی که با سالوان انجام شد، اطلاعات موجود اندک و تا اندازه‌ای متفاوت و متعارض هستند. برای اطلاع بیشتر، ر.ک به: کاظم زاده، پیشین، ص ۹۱، ۱۰۱. چارلز عیسوی، *تاریخ اقتصادی ایران: عصر قاجار (۱۲۱۵-۱۳۳۲ هـ.ق)*، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره، ۱۳۶۲، ص ۲۷۰. آدمیت، *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، پیشین، ص ۳۰۰، ۳۰۱، ۳۴۱ و ۳۴۲. تیموری، *عصر بی خبری*، پیشین، ص ۱۷۸-۱۸۲.
۲۱. تیموری، *عصر بی خبری*، پیشین، ص ۴۲۹-۴۳۰.
۲۲. برای اطلاع از متن کامل امتیازنامه رویتر، ر.ک به: همان، ص ۱۰۸-۱۱۲.
۲۳. همان، ص ۱۹۱-۱۹۹.
۲۴. لارنس لکهارت، *پیدایش شرکت نفت ایران و انگلیس ۱۹۱۴*، در: عیسوی، پیشین، ص ۴۹۱-۴۹۲.
۲۵. *خاطرات سیاسی سر آرتور هاردینگ*، ترجمه جواد شیخ الاسلامی، تهران، انتشارات کیهان، ۱۳۷۰، ص ۱۸۷.
۲۶. الول ساتن، *نفت ایران*، ترجمه رضا رئیس طوسی، تهران، انتشارات صابرین، ۱۳۷۲، ص ۲۱ و ۲۲. مصطفی فاتح، *پنجاه سال نفت*، تهران، انتشارات کاوش، ۱۳۵۸، ص ۲۵۴.
۲۷. *خاطرات سیاسی سر آرتور هاردینگ*، پیشین، ص ۱۸۸-۱۸۷.

۲۸. فاتح، پیشین، ص ۳۳۰-۳۲۶ و ۳۴۸-۳۳۴.
۲۹. همان، ص ۳۳۶-۳۳۰.
۳۰. همان، ص ۳۴۲-۳۴۳.
۳۱. گذشته چراغ راه آینده است، تهران، انتشارات ققنوس، ۱۳۶۲، چاپ سوم، ص ۲۱۸.
۳۲. فاتح، پیشین، ص ۳۵۵.
۳۳. اسناد نفت، تهران، انتشارات پویان، ۱۳۳۰، ص ۲۴.
۳۴. محمد علی موحد، درسهایی از داوریهای نفتی، تهران، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۴، ص ۱۲.
۳۵. ساتن، پیشین، ص ۳۹.
۳۶. مذاکرات مجلس اول، به کوشش غلامحسین میرزا صالح، تهران، انتشارات مازیار، ۱۳۸۴، ص ۱۰۵-۱۰۷.
۳۷. ساتن، پیشین، ص ۳۹.
۳۸. همان، ص ۳۹-۴۹.
۳۹. ابوالفضل لسانی، طلای سیاه یا بلائی ایران، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۷، ص ۱۱۱.
۴۰. فاتح، پیشین، ص ۲۸۶.
۴۱. شفق سرخ، ۲، ۳، ۴ و ۷ اردیبهشت ۱۳۰۷؛ به نقل از صادق راستگو، «دولت محق به الغای امتیازنامه داری است»، اعتماد ملی، شماره ۳۴۳، ۱۳۸۶/۲/۲.
۴۲. ساتن، پیشین، ص ۷۹.
۴۳. مهدی قلی خان هدایت، خاطرات و خطرات، تهران، کتابفروشی زوار، ۱۳۶۲، ص ۳۹۵.
۴۴. اسناد نفت، پیشین، ص ۱۰-۲۳.
۴۵. ساتن، پیشین، ص ۹۵-۹۷.
۴۶. اسناد نفت، پیشین، ص ۱۰-۲۳.
۴۷. موحد، درسهایی از داوریهای نفتی، پیشین، ص ۱۱.
۴۸. همان، ص ۱۴، ۱۵ و ۱۶.
۴۹. برای آگاهی بیشتر، ر.ک به: ساتن، پیشین، فصل چهارم، «ماموریت متمدانانه شرکت»، ص ۱۲۱-۱۰۳.

۵۰. همان، ص ۳۰-۳۱. فاتح، پیشین، ص ۲۶۱.
۵۱. ایرج ذوقی، *تاریخ روابط سیاسی ایران و قدرتهای بزرگ (۱۹۲۵-۱۹۰۰)*، تهران: پازنگ، ۱۳۶۸، ص ۴۸۸-۵۰۴.
۵۲. ساتن، پیشین، ص ۳۲. برای شرح تفصیلی و چگونگی تبدیل سوخت کشتی‌های نیروی دریایی انگلیس به نفت، ر. ک به: دانیل یرگین، *تاریخ جهانی نفت*، ترجمه غلامحسین صالحیار، دو جلد، تهران، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۴، جلد اول، ص ۲۷۴-۲۹۳.
۵۳. ساتن، پیشین، ص ۳۴.
۵۴. فاتح، پیشین، ص ۲۶۴.
۵۵. ساتن، پیشین، ص ۳۵. فاتح، پیشین، ص ۲۶۵.
۵۶. همان.
۵۷. یرگین، پیشین، جلد اول، ص ۴۶۳-۴۷۰.
۵۸. علی اصغر زرگر، *تاریخ روابط سیاسی ایران و انگلیس در دوره رضا شاه*، ترجمه کاوه بیات، تهران، انتشارات پروین و معین، ۱۳۷۲، ص ۴۱۴.
۵۹. همان.
۶۰. همان، ص ۴۱۵.
۶۱. فاتح، پیشین، ص ۳۱۴.
۶۲. زرگر، پیشین، ص ۴۱۵. تقی‌زاده نیز بر این عقیده است. ر. ک به: جواد شیخ‌الاسلامی. «*قضیه تمدید امتیاز نفت جنوب*» در: جواد شیخ‌الاسلامی، *افزایش نفوذ روس و انگلیس در ایران عصر قاجار (مجموعه مقالات)*، تهران، انتشارات کیهان، ۱۳۶۹، ص ۲۳۵-۲۳۶.