

تعارض منافع در بانک شاهی و آثار آن بر اقتصاد ایران^۱

خشایار سیدشکری^۲

استادیار گروه اقتصاد، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

بانک شاهی / شاهنشاهی مهم‌ترین نهاد مالی خارجی در ایران عصر قاجار بود که با اعطای امتیاز توسط ناصرالدین شاه در سال ۱۳۰۶ق/۱۸۸۹م تأسیس شد. این بانک در ۶۰ سال فعالیت خود در ایران همواره به‌طور جدی با مسئله تعارض منافع روبه‌رو بود. بررسی سیاست‌های بانک در مواجهه با این منافع متضاد به منظور درک دقیق‌تر بخش مهمی از تاریخ مالی عصر قاجار موضوع اصلی این مقاله است. این مقاله در پی پاسخ به این پرسش است که آیا بانک شاهی توانست وظایف متعدد خود را به‌نحو کارآمدی انجام دهد؟ مقاله نتیجه‌گیری می‌کند که بانک نه سودآوری قابل توجهی برای سهام‌دارانش داشت و نه وظایف بانک دولتی را به‌نحو شایسته‌ای انجام داد؛ حتی نتوانست اهداف استعماری دولت بریتانیا را نیز محقق سازد.

کلیدواژه‌ها: بانک شاهی / شاهنشاهی، تاریخ مالی دوره قاجار، روابط مالی ایران و انگلیس.

۱. تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۶/۲۴؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۰

۲. رایانامه: ksshokri@yahoo.com

مقدمه

بانک شاهی در ۱۸۸۹م و با اجازه ناصرالدین شاه قاجار بنیاد گردید. این بانک برای چهار دهه نه تنها به عنوان بانک تجاری، بلکه به طور ضمنی همچون بانک مرکزی فعالیت می کرد. مقر اصلی بانک به عنوان یک شرکت انگلیسی در لندن قرار داشت؛ از این روی بانک تحت کنترل خزانه داری بریتانیا بود. با این همه چون محل اصلی فعالیت های بانک در ایران بود، بایستی با دولت های وقت همکاری می کرد و افزون بر آن به عنوان نهادی انتفاعی و انگلیسی موظف به پاسخ گویی به سهام داران غیر ایرانی خود بود و باید ملاحظات دفتر خارجی انگلیس برای حمایت از بانک در ایران را در نظر می گرفت. به این ترتیب بانک شاهی با طیف گسترده ای از منافع متضاد روبه رو بود. پدیده ای که امروزه به نام «تعارض منافع»^۳ شناخته می شود، بدین معنی که شخص یا سازمانی درگیر منافع متضادی می باشد به نحوی که انجام یک وظیفه، انجام سایر وظایف را با مشکل روبه رو می سازد. این مقاله می کوشد تا با بررسی دقیق رفتار بانک میزان موفقیت آن را در ایفای وظایف متعددش، نقش اصلی آن و نحوه رویارویی بانک با مسئله تعارض منافع را شناسایی کند.

پیش از این تاریخ بانک شاهی از جنبه های گونه گون در چندین مطالعه بررسی شده است. علیزاده و نادی با بررسی آثار مثبت و منفی تأسیس بانک شاهی در بیرجند بر نقش بسیار مهم بانک بر زندگی مردم این شهر تأکید کرده اند. در مطالعه ای دیگر، عادل فر و نادی با بررسی عمل کرد بانک شاهی در کرمانشاه، آثار منفی آن را در بلندمدت بسیار بیشتر از فواید آن دانسته اند. مظفر شاهی در کتاب تاریخ بانک شاهنشاهی، این بانک را هم دست دولت انگلستان در وارد ساختن فشار به ایران دانسته است. جونز^۴ در مقاله «بانک شاهی و توسعه اقتصادی ایران» به وارونه پژوهش های ایرانیان، دستاوردها و فواید بانک برای اقتصاد ایران را

3. Conflict of interes

4. Jones

بیشتر از هزینه‌ها و ضررهای آن دانسته‌است؛ هر چند که او نیز معترف است که بانک می‌توانست بهتر عمل کند. درباره مسئله تعارض منافع در این بانک مقاله‌ای از بوستوک^۵ در دست است که به بررسی عمل کرد بانک در دوره زمانی ۱۹۲۰-۱۹۲۳ پرداخته و به این نتیجه رسیده که این بانک در ایفای وظایفش شکست خورد. چنان‌که گفته شد مطالعه بوستوک محدود به دوره زمانی سه ساله بوده و از این روی ضرورت دارد که مسئله تعارض منافع در سرتاسر دوره فعالیت این بانک از آغاز تا انجام بررسی گردد تا پاسخی به این پرسش داده شود که آیا بانک شاهی توانست وظایف متعدد خود را به‌درستی انجام دهد؟

آیا بانک شاهی سودآور بود؟

بانک شاهی جز گروه بزرگ «بانک‌های ماورا دریا»^۶ بریتانیایی بود که در قرن نوزدهم تأسیس شدند و پیشگام خدمات بانک‌داری در آسیا، استرالیا، آفریقا و آمریکای جنوبی بودند. این بانک‌ها با حساب‌سازی‌های مختلف سود خود را کمتر از مقدار واقعی اعلام می‌کردند. در مورد خود بانک شاهی، سود واقعی ۲ برابر میزان اعلام شده بین سال‌های ۱۸۹۰ و ۱۹۵۲ بود.^۷ با این حال بانک شاهی حتی نسبت به سایر بانک‌های ماورادریا به جز دوره خاص جنگ دوم جهانی سود کم‌تری داشت.^۸

جدول ۱ نرخ‌های واقعی بازدهی برای سهام‌داران بانک در دوره‌های زمانی مختلف را

نشان می‌دهد:

5. Bostock

6. Overseas Banks

۷. سیاست کلی بانک مخفی کاری کامل بود به نحوی که فرانسویان نوشتند: «سکوتی که از این بابت حکم فرماست، چندان خوش‌خیم نیست» (ناطق، ۲۵۹).

8. Jones, 3.

بازدهی (%)	دوره
۰/۲۸	۱۸۹۰-۱۹۰۷
۳/۱۲	۱۹۰۸-۱۹۲۰
۱۲/۷۱	۱۹۲۱-۱۹۳۲
۱۲/۸۹	۱۹۳۳-۱۹۳۹
۴/۶۸	۱۹۴۰-۱۹۴۹

جدول ۱: نرخ واقعی بازدهی (%) برای سهام‌داران بانک شاهی در دوره ۱۹۴۹-۱۹۸۰^۹

به‌رغم وجود گزارش‌های متعدد در مورد سودآوری بالای بانک در سال اول فعالیت مطابق اطلاعات جدول ۱ سودآوری آن در سال‌های بعد کاهش یافته است که با توجه به وضعیت شبه انحصاری بانک عجیب به نظر می‌رسد.

از دلایل احتمالی این پدیده می‌توان به این‌ها اشاره کرد: نوسانات ارزش پول ایران و کاهش ارزش نقره^{۱۰}، مداخلات سیاسی دولت بریتانیا، فقر و محدود بودن بازارها در ایران، رقابت تنگاتنگ بانک استقراضی و کارایی پایین کارکنان بریتانیایی بانک (بیشتر آن‌ها ماموران امپراتوری بودند) که بر اساس توانایی بدنی و بدون آموزش بانکی استخدام شده بودند. به‌علاوه گرایش‌های نژادپرستانه بانک در محدودیت بهره‌گیری از کارمندان ایرانی که بدون شک اطلاعات بیش‌تری داشتند در کاهش سودآوری بانک مؤثر بود.^{۱۱} بانک استقراضی روس از این نظر بر بانک شاهی برتری داشت، زیرا کارکنان آن از قفقازیان و مردمان ترکمنستان و افراد آشنا با اخلاق و آداب ایرانی بودند. اما بانک استقراضی از نظر سودآوری وضعیت بهتری از

9. Ibid, 4.

۱۰. کاهش بهای پول ایران در فاصله زمانی ۱۹۱۴-۱۸۰۰ (که قسمتی از آن به سقوط ارزش نقره برمی‌گشت) از ویژگی‌های مهم تاریخ اقتصادی ایران بود. تا جایی که یک ناظر خارجی داستان پول رایج ایران را داستان کاهش بها و تا اندازه زیادی تقلب دانست (عیسوی، ۵۲۵، ۵۴۴).

۱۱. عیسوی، ۵۴۵؛ فلور، تاریخ مالی ایران در، ۴۵؛ شاهی، ۱۲۴.

بانک شاهی نداشت، بلکه بعد از مدت کوتاهی در وضعیت ورشکستگی قرار گرفت تا این که دولت روسیه با خریداری کلیه سهام بانک آن را به شعبه‌ای از وزارت دارایی روسیه تبدیل کرد.^{۱۲}

مطابق فصل هفتم قرارداد بانک شاهی موظف به تحویل «صد شش منافع خالص» به دولت ایران بود، اما نبود تعریف واضح از منافع خالص و موظف ندانستن بانک به تحویل کلیه اسناد لازم راه را برای عملکرد دل‌بخواهی بانک و اعتراضات بی‌فایده دولت ایران باز کرد. به طوری که ۴۱ سال بعد از فعالیت بانک، هیات دولت اعلام کرد که دولت ایران هیچ رسیدگی در حساب‌های بانک ننموده و بانک با احتساب مالیات پرداختی به دولت انگلیس و قروض مشکوک به‌عنوان هزینه، سود خالص خود را محاسبه کرده است.^{۱۳}

فعالیت‌های بانک شاهی و آثار آن بر اقتصاد ایران (پیش از جنگ جهانی اول)

بناگاه‌های خارجی با ورود سرمایه می‌توانند نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشور میزبان بازی کنند، اما بانک شاهی در این زمینه نقش مؤثری ایفا نکرد. ادعای بانک در این زمینه ریسک بالای ورود سرمایه به ایران بود به طوری که در سال ۱۸۹۱ در حدود ۵۰۰ هزار لیره وارد ایران کرد، اما در پایان دهه ۱۹۲۰ تمام سرمایه متغیر بانک به بریتانیا بازگشته بود.^{۱۴} سیاست بانک تأمین منابع از داخل ایران بود و برای این کار شعبه‌هایی در شهرهای مختلف برای کسب سپرده بانکی و سپس وام دادن ایجاد نمود. بدین ترتیب بانک به جای ورود سرمایه، مهارت‌های بانکداری و نفوذ بیشتر بریتانیا را وارد ایران نمود و فقط در دهه ۱۹۳۰ به اصرار دولت ایران اقدام به وام دهی بر اساس برنامه صنعتی شدن کشور کرد.^{۱۵}

از آثار مثبت بانک، رقابت آن با صرافی‌ها و وام‌دهندگان سنتی بود که باعث افزایش

۱۲. فصیحی‌زاده و ابطیحی، ۲۰۷.

۱۳. شاهدی، ۱۱۲-۱۱۳.

14. Jones, 73.

15. Ibid, 75.

کمی و کیفی خدمات مالی به مردم گردید به نحوی که مطابق گفته لرد کرزن «وام‌هایی که اهالی محل در برابر وثیقه دریافت کرده‌اند در هشت ماه اول دو برابر شد و نرخ عادی بهره به نصف رقم سابق تنزل نمود».^{۱۶} اما رقابت بانک با صرافان ایرانی جنبه برابری نداشت، زیرا شاه و بعضی درباریان پول‌های کلان به بانک سپردند.^{۱۷} مطابق فصل پنجم قرارداد بانک از مالیات معاف بود و دولت ایران موظف به حفظ امنیت مقر اصلی و شعباتش بود، امتیازاتی که هیچ کدام از صرافان از آن برخوردار نبودند و موجبات دردسر و هزینه‌های قابل توجه برای دولت ایران شد. به نحوی که بانک، دولت ایران را مسئول خسارت‌های خود در جریان ناامنی‌های جنگ جهانی اول دانست و تنها بعد از صرف نظر کردن دولت ایران از بعضی امتیازاتش، از ادعای خود چشم‌پوشی کرد، به علاوه در دعاوی بانک با دولت و اتباع ایران و مشکلات شخصی رؤسای بانک، سفارت بریتانیا مستقیماً مداخله می‌نمود.^{۱۸}

در مورد تأثیر بانک شاهی بر ادامه فعالیت صرافان نتیجه قاطعی وجود ندارد. گزارشات متعددی از شکایات صرافان به علت پرداخت مالیات‌های بالا علی‌رغم کاهش سودآوری به علت رقابت بانک وجود دارد.^{۱۹} ورشکستگی گروهی از تجار بزرگ مانند برادران تومانیانس، ارباب جمشید، جهانیان و... به سیاست‌های بانک شاهی نسبت داده شده،^{۲۰} اما مطابق برآوردهای بانک در سال ۱۹۰۸م کمتر از ۷ درصد تأمین مالی تجارت خارجی ایران توسط بانک و بقیه آن عمدتاً توسط صرافان صورت می‌گرفت. جونز علت بقای صرافان را انعطاف‌پذیری و ارتباطات فرهنگی می‌داند و اعتقاد دارد که بانک تنها در بخش‌های محدودی بر رقبای ایرانی برتری داشته است و نتیجه‌گیری می‌کند که بانک شاهی، توسعه بانک‌داری مدرن

۱۶. کرزن، ۶۲۰.

۱۷. ناطق، ۲۸.

۱۸. سعادت، ۲۵؛ فرخ، ۲.

۱۹. ناطق، ۳۱.

۲۰. شاهی، ۲۸۸-۲۹۵.

بومی در ایران را به تعویق نیانداخته است.^{۲۱} مطابق توضیحات فلور، صراف ایرانی صرفاً یک موسسه قرض دهنده نبود بلکه یک رفیق کسب بود و در حوزه اقتصاد سنتی و غیررسمی که بانک به علت ریسک زیاد حاضر به فعالیت نبود، به ارائه خدمات می‌پرداخت. اتحادیه و عیسوی نیز از ادامه کار بعضی از صراف‌های بزرگ خبر داده‌اند. ناطق نیز شکایت‌های تجار از بانک را چندان بی‌غرضانه نمی‌داند، زیرا که گروهی از آنان در اندیشه تصاحب امتیازات بانک بودند.^{۲۲}

در زمینه استفاده مؤثر از سپرده‌ها، بانک شاهی عملکرد چندان بهتری نداشت. بیشتر وجوه در بانک انبار می‌شد یا به‌طور سنتی وام داده می‌شد. به علاوه این اتهام به بانک زده می‌شد که در زمینه وام دهی بیشتر به بنگاه‌های خارجی توجه دارد تا ایرانی. ضمن آن‌که وام‌های اعطایی به‌صورت اعتبارات کوتاه‌مدت (و نه بلندمدت که می‌توانست برای توسعه اقتصادی مفیدتر باشد) پرداخت می‌شدند، هر چند که باید اذعان نمود دولت‌های وقت نیز سیاست واضحی در مورد صنعتی شدن ایران و به‌وجود آوردن تقاضای باثبات برای اعتبارات بلندمدت اتخاذ نکرده بودند تا بتوانند از بانک شاهی متوقع باشند.^{۲۳}

بررسی بایگانی‌های بانک نشان می‌دهد که این نهاد برخلاف سایر بانک‌های مدرن که وظیفه خود را قبول سپرده‌های مردم و وام‌دهی می‌دانستند، خود را تسهیل‌کننده مبادلات تجاری می‌دانست.^{۲۴} در عمل به علت چاپ اسکناس‌های متفاوت برای نواحی ایران این وظیفه را هم به‌درستی انجام نمی‌داد. پیش از تأسیس بانک شاهی، به‌رغم رواج اسکناس در

۲۱. جونز، ۷۴.

۲۲. فلور، تاریخ مالی ایران...، ۲۰۰؛ اتحادیه، ۳۴۰؛ عیسوی، ۵۴۱؛ ناطق، ۵۰.

23. Ibid, 74.

24. Iranian Studies, 1.

کشورهای همسایه ایران^{۲۵} هیچ اسکناس ایرانی در کشور وجود نداشت و حتی عیار یکسانی در مورد مسکوکات کشور رعایت نمی‌شد. افتتاح ضراب خانه مرکزی نیز تغییری در وضع مذکور نداد. مطابق گزارش فردی به نام پیچن^{۲۶} عیار مسکوکات در شهرهای مختلف کاملاً متفاوت بود، به نحوی که قران تهران سنگین‌ترین و پرارزش‌ترین و قران همدان کم‌ارزش‌ترین بود.^{۲۷} ورود بانک شاهی و چاپ اسکناس یکسان در همه کشور می‌توانست مشکل فوق را کاملاً برطرف سازد، اما بانک شاهی به‌طور عجیبی اقدام به نشر اسکناس‌های مخصوص هر ناحیه کرد به نحوی که دارنده اسکناس فقط در همان شعبه صادر کننده می‌توانست پول فلزی کامل دریافت کند و هر شعبه اسکناس‌های صادره از شعب دیگر را تنزیل می‌نمود. این سیاست ایران را از لحاظ پولی به مناطق جداگانه تقسیم نموده بود و سبب نقصان معاملات و مانع جریان سریع و طبیعی سرمایه در داخل کشور بود.^{۲۸} اقدام سودجویانه‌ای که توسط هیچ بانک دیگری در هیچ کشور مستقلاً از جهان رخ نداده و بی‌ربط بودن استدلال‌های مقامات بانک در دفاع از خود را نشان می‌دهد. مقامات وقت ایرانی اقدام به مکاتبات متعددی با بانک برای برطرف کردن مشکل فوق انجام دادند که هیچ یک به نتیجه‌ای نرسید.^{۲۹}

فعالیت‌های بانک شاهی و آثار آن بر اقتصاد ایران (دوره جنگ جهانی اول و پس از آن)
عملکرد بانک شاهی در زمان جنگ اول جهانی نقطه عطف مهمی در روابط بین بانک و دولت‌های ایران و بریتانیا بود. سیاست پولی رایج همه کشورها در زمان بحران‌های بزرگ و

۲۵. بیست و سه سال قبل از تأسیس بانک شاهی و چاپ اولین اسکناس‌ها در ایران، پول کاغذی در عثمانی وجود داشت. سابقه اسکناس در روسیه، همسایه شمالی تقریباً به صد سال قبل می‌رسد که نشانگر بی‌اطلاعی کامل مقامات وقت ایران از فواید پول کاغذی برای اقتصاد می‌باشد.

26. Pechan

۲۷. فشاهی، ۱۲۴؛ عیسوی، ۵۵۵.

۲۸. جهانشاهی، ۴۴.

۲۹. شاهدی، ۳۳۴.

مخصوصاً جنگ‌ها، کنار گذاشتن استاندارد طلا و گسترش حجم پول برای گذراندن بحران است، اما بانک شاهی حاضر به اجرای این سیاست بدیهی نشد و در نتیجه ارزش تومان نسبت به دلار و پوند به‌طور غیرعادی بالا رفت.^{۳۰} از سوی دیگر با توجه به گرو بودن درآمدهای گمرکات نزد بانک‌های شاهی و استقرایی، درآمد فوق‌توسط این بانک‌ها به دولت ایران تحویل داده می‌شد و با تصمیم خودسرانه آن‌ها پول دولت ایران، به‌جای تومان با پوند بر اساس نرخ‌های قدیمی پرداخت می‌شد که باعث کاهش شدید درآمدهای ایران به کم‌تر از نصف گردید.^{۳۱} علاوه بر این، بانک شاهی نرخ ربح وام به دولت ایران را از ۷ به ۹ درصد افزایش داد و اقدام به احتکار غلات در ایران قحطی زده کرد.^{۳۲} این رفتارهای سخت‌گیرانه در حالی توسط بانک شاهی صورت می‌گرفت که دولت ایران با دادن اجازه به بانک شاهی در تعلیق ادای نقره در برابر اسکناس در زمان جنگ، بانک را از ورشکستگی کامل نجات داده بود. این مطلب که زمام‌داران وقت ایران چنین امتیاز بزرگی را به یک‌طرف خارجی واگذار کرده و حتی موفق به کاهش اعمال سخت‌گیرانه آن نمی‌شوند، جلوه شگفتی از سیاست ورزی مقامات قاجاری را نشان می‌دهد.^{۳۳}

با از دور خارج شدن بانک استقرایی روس و در آستانه کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ش/۲۲ فوریه ۱۹۲۱ م، قدرت بانک شاهی به‌شدت افزایش یافت به‌نحوی که تبدیل به یگانه سرچشمه پول شد که بی اجازه سفارت انگلیس به کسی وام نمی‌داد؛ بدین ترتیب که بانک اعلام کرد بروات، چک و حواله‌های سازمان‌های دولتی ایران باید پیش از پرداخت به

۳۰. مجد، ۱۴۴.

۳۱. همو، ۱۸۱.

۳۲. شاهی، ۶۱۵.

۳۳. حتی قبل از اجازه رسمی دولت ایران در این زمینه، بانک شاهی خود را موظف نگهداری مقدار کافی نقره در برابر اسکناس‌های چاپ شده نمی‌دانست و سکه‌های نقره جمع‌آوری شده به جای اسکناس را به هند صادر و آب می‌کرد. در این زمینه می‌توان به خاطرات عبدالحمین سپهر در زمان مظفرالدین شاه استناد کرد که به صراحت می‌گوید: «دولت ایران چنان به خواب است که نمی‌پرسد چرا باید مقابل نت [اسکناس]، طلا [در اصل نقره] داشته باشد (سپهر، ۷۸۷).

تصویب سفارت انگلستان در تهران برسد. دلیل این تصمیم ورشکستگی دستگاه‌های دولتی بود که یکی پس از دیگری حواله‌جات یا چک‌های آن‌ها برگشت می‌خورد. از جمله کسانی که برای این وظیفه جدید و ایجاد هماهنگی بین بانک و سفارت در نظر گرفته شدند سیدضیا بود.^{۳۴} بدین ترتیب سیدضیا به چنان قدرتی رسید که سپهدار اعظم با التماس از او می‌خواهد از سفارت اجازه دریافت چند هزار تومانی را برای مصارف دولت گرفته که به‌طور محدودی با آن موافقت می‌شود.^{۳۵}

سیدضیالدین در شرحی که بعدها از وضعیت اقتصادی ایران بیان نمود از دولت ورشکسته‌ای صحبت می‌کند که حتی قادر به تأمین حقوق نیروهای نظامی نبود و همه ماهه مقامات ایرانی برای دویست هزار تومان قرضه ماهیانه به اسم «موراتوریوم»^{۳۶} باید از بانک شاهی گدایی می‌کردند در حالی که شش هزار لیره معادل ده میلیون تومان بابت منافع عقب مانده کمپانی نفت جنوب در بانک شاهی قفل شده بود.^{۳۷} مطابق شرح سیدضیالدین طباطبایی به علت عدم پرداخت حقوق نظامیان، حکومت قادر به اعتماد به آن‌ها نبود و کار خود دربار به نسبه گرفتن از کسبه رسیده بود. به‌نحوی که سیدضیا با بذل و بخشش پول بین افسران کودتا و قزاق‌ها و در آخر از همه پاسبانان شهربانی موفق به گرفتن قدرت شد.^{۳۸}

۳۴. زیبا کلام، ۱۰۱.

۳۵. دولت آبادی، ۲۱۹.

36. Moratorium

۳۷. مطابق توضیحات بوستوک درآمد امتیاز نفت ایران اسماً در بانک شاهی نگهداری می‌شد اما تا وقتی حساب‌های سالانه شرکت نفت در مجمع عمومی تصویب نمی‌شد، قابل پرداخت نبود. پول مذکور با بهره ۶٪ می‌توانست به عنوان وثیقه‌ای مطمئن برای پرداخت وام به دولت ایران در نظر گرفته شود، اما بانک عملاً توجهی به این مطلب نمی‌نمود.

۳۸. بهار، ۹۰.

رابطه بانک شاهی و دولت بریتانیا

با تأسیس بانک استقراضی و افزایش رقابت آن با بانک شاهی، مقامات بانک به فکر جلب حمایت بیشتر دولت بریتانیا افتادند، اما دولت وقت از این که مستقیماً خود را در اداره بانک درگیر کند طفره رفت، دولت مداران ایرانی نیز علی‌رغم حق سهام شدن بیست درصدی در سهام بانک، مشارکتی در این امر انجام ندادند.^{۳۹} به‌رحال هنگامی که روابط سیاسی دو کشور دچار مشکل می‌شد مقامات انگلیسی به بانک به‌عنوان یک نهاد انگلیسی و سیاست‌های وام‌دهی آن را به‌عنوان ابزار نفوذ بر دولت ایران مشاهده می‌کردند. به‌عنوان مثال در سال ۱۹۰۷ که اختلافات بین مجلس و محمد علی‌شاه در حال افزایش بود، سفارت انگلیس دستوری مبنی بر عدم پرداخت وام به صدراعظم وقت در صورت عدم همراهی مجلس دریافت کرد و بعد از به‌توب بستن مجلس انگلیسی‌ها اعطای هر گونه وامی در شرایط تعطیلی مجلس را رد کردند. به‌نحوی که محمد علی‌شاه مخارج مبارزه با مردم را از طریق فروش جواهرات و اثاثه سلطنتی و گرفتن وام از بانک استقراضی تأمین می‌کرد.^{۴۰}

در زمان جنگ جهانی اول بانک شاهی کاملاً تبدیل به بانک دولتی بریتانیا گردید و از فداکردن سود سهام‌دارانش در این راه ترسی نداشت. به‌عنوان مثال بانک با استناد به قانون ممنوعیت معاملات شهروندان انگلیس با اتباع کشورهای دشمن، سپرده‌های اتباع آلمان، اتریش و عثمانی را در بعضی شهرهای ایران توقیف کرد و همچنین حواله‌جات و بروات اتباع ایرانی و آمریکایی و دول بی‌طرف را قبول نکرد مگر این که اشخاص نام‌برده قسم یاد کنند که از این پول یک شاهی نیز به اتباع دولت‌های سه‌گانه نخواهند داد؛ و در پاسخ به اعتراضات بانک جواب می‌داد که به علت تبعیت انگلیس مجبور به این اقدامات است.^{۴۱} دامنه توقیف سپرده‌ها حتی به اتباع ایرانی مخالف بریتانیا رسید و در اقدامی دیگر بانک اطلاعات مالی

۳۹. شاهی، ۳۰۲.

۴۰. معاصر، ۲۳۸؛ کاظم‌زاده، ۲۳۸؛ رضوانی، ۱۹۸.

۴۱. ارباب، ۱۳۷-۱۳۸.

مقامات سوئدی در ایران را تحویل سفارت داد.^{۴۲}

پس از خاتمه جنگ، در حالی که قوای بریتانیا هم چنان در خاک ایران حضور داشت، همین سیاست ادامه یافت. جدول ۲ گزارشی از فعالیت‌های وام دهی بانک در آن دوران را نشان می‌دهد:

دوره	مجموع مساعدها (میلیون قران)	کمک هزینه به دولت ایران	پرداخت‌ها به قشون انگلیس	پرداخت‌ها به سفارت انگلیس
دسامبر ۱۹۱۸- مارس ۱۹۱۹	۴۶	۲۳	۷۱	۶
آوریل ۱۹۱۹- مارس ۱۹۲۰	۱۴۳	۲۹	۶۵	۶
آوریل ۱۹۲۰- سپتامبر ۱۹۲۰	۱۱۴	۱۸	۷۵	۷
اکتبر ۱۹۲۰- مارس ۱۹۲۱	۵۳	۶	۸۸	۶
آوریل ۱۹۲۱- سپتامبر ۱۹۲۱	۱۶	-	۹۲	۸

جدول ۲: عملیات مالی بانک شاهی در دوره ۲۱-۱۹۱۸^{۴۳}

مطابق اطلاعات ارائه شده در جدول ۲، قسمت مهمی از خدمات مالی بانک به ارتش بریتانیا تخصیص یافته است. بدین ترتیب مهم‌ترین بانک تجاری ایران وظیفه اصلی خود را تأمین مالی ارتش بریتانیا و نه دولت ایران می‌دانسته است. اطلاعاتی در مورد نرخ بهره وام‌ها و وثیقه‌های دریافتی بانک از ارتش بریتانیا در دسترس نیست، اما با توجه به نزدیکی شدید

۴۲. اخگر، ۱۶۵؛ بیات، ۱۱۳؛ محمود، ۲۷۴.

۴۳. جونز، ۱۵.

بانک با دولت بریتانیا و سابقه شرکت نفت ایران و انگلیس در معامله با دولت بریتانیا^{۴۴} به شدت امکان تبانی طرفین و متضرر شدن ایران به عنوان سهام دار بانک مطرح می باشد. ناتوانی دولت های وقت ایران در بودجه ریزی کارآمد به معنای وابستگی بیشتر به دریافت وام از بانک بود و مقامات انگلیسی در دوره ۱۹۲۳-۱۹۱۹ فشار قابل ملاحظه ای برای بهره برداری سیاسی به بانک اعمال کردند. مهم ترین هدف دولت انگلیس در این زمان تصویب قرارداد ۱۹۱۹ بود و در فرایند مذاکرات سه نفر از وزیران ایرانی مبلغ ۱۳۱ هزار لیره در پوشش مساعده از مبلغ دو میلیون لیره وام وعده داده شده برای قرارداد دریافت کردند. این پول از طریق بانک پرداخت شده بود ولی یکی از اعضای هیأت مدیره بانک آن را به سادگی «بخشش» نامید. صارم الدوله وزیر مالیه وقت کوشید رئیس بانک را قانع سازد که در دفاتر بانک دست کاری کند و این پرداخت را تغییر شکل دهد. وقتی این تقاضا پذیرفته نشد او از بانک خواست که دست کم توضیح دیگری در مورد دریافت پول در اختیارش گذارد. حتی بعد از سقوط وثوق الدوله انگلیس ها امید خود را در این زمینه از دست نداده بودند. به عنوان مثال در زمان دولت مشیرالدوله، سفارت انگلیس مقامات بانک را متقاعد کرد تا از دریافت اقساط عقب مانده اجتناب ورزند و برخی هزینه های جاری دولت را خود بر عهده گیرند. بانک بدون هیچ مخالفتی درخواست را اجابت کرد. اما هنگامی که مشیرالدوله در پذیرش قرارداد تعلل نشان داد، دولت انگلستان از طریق بانک او را تحت فشار قرار داد و ضمن خودداری از کمک مالی، اقساط عقب مانده را مطالبه کرد.

پس از وقوع کودتای کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ش، مک موری^{۴۵} رئیس وقت بانک در گزارشی به لندن از دولت کودتا دفاع نمود و آن را بهترین امید ایران و شاید آخرین نامید و تمام قدرتش را برای تشویق دولت انگلیس به حمایت از دولت جدید به کار گرفت. با این حال

۴۴. شرکت نفت ایران و انگلیس نفت ایران را به یک چهارم قیمت بازار به دولت بریتانیا می فروخت که باعث کاهش شدید سودآوری شرکت و حق السهم ایران می گردید (نک. روحانی، ۷۵).

سیاست‌های دولت انگلیس در تنگنا نگه‌داشتن مالی دولت ایران بود که در تضاد آشکار با منافع خود بانک در رفتار با مهم‌ترین مشتری‌اش بود. بانک شاهی مطابق شرایط امتیازنامه، می‌توانست هر وامی را به دولت به شرط دریافت وثایق کافی و کم‌تر بودن وام از میزان یک سوم سرمایه بانک پرداخت نماید. واقعیتی که اغلب توسط مقامات ارشد بانک نادیده گرفته می‌شد و مقامات ایرانی توان اعتراض مؤثری را نداشتند.^{۴۶}

از سوی دیگر مک‌موری در تهران با حمایت هیأت مدیره بانک در برابر تلاش‌های وزارت خارجه بریتانیا برای تبدیل بانک به اسلحه مالی بر علیه دولت ایران مقاومت می‌ورزید، با این حال وزارت خارجه بریتانیا سیاست محدود سازی مالی دولت ایران را تعقیب می‌نمود. نتیجه کار وضعیت کج‌دار و مریزی بود که توسط ریاست وقت بانک تعقیب می‌شد و گاه منجر به نارضایتی رضاخان می‌گردید تا جایی که او صحبت از به رسمیت نشناختن بانک شاهی به‌عنوان بانک دولتی کرد و در مرتبه‌ای دیگر بانک را «بانک ایرانی لرد کرزن» نامید.^{۴۷} با تحکیم قدرت رضاخان مناسبات بانک با دولت ایران نیز به تدریج بهبود یافت، به طوری که رضاخان کلیه امور مالی وزارت جنگ را به بانک واگذار کرد و در هنگام رئیس الوزرایش عادت کرده بود شام را با مک‌موری و همسرش صرف کند. با به سلطنت رسیدن رضا شاه، این مناسبات دوستانه همچنان ادامه یافت به نحوی که ویلکنسون^{۴۸} رییس بعدی بانک تنها غیردپلماتی بود که در ضیافت کاخ تابستانی رضاشاه دعوت شده بود.^{۴۹}

با این حال دوران قدرت بانک شاهی در حال خاتمه یافتن بود. در سال نخست پادشاهی رضا شاه (۱۳۰۴ش) بانک سپه به‌عنوان نخستین بانک ایرانی تأسیس شد. سه سال بعد (۱۳۰۷ش) بانک ملی تأسیس و دو سال بعد (۱۳۰۹ش) با پرداخت خسارت به بانک شاهی، امتیاز نشر اسکناس از آن گرفته شد و سرانجام در ۱۳۲۷ش درحالی که به شدت مورد تنفر

46. Bostock, 105.

۴۷. جونز، ۶۳-۶۲.

48. Wilkinson

۴۹. جونز، ۶۴.

مردم ایران بود، مدت امتیاز آن به آخر رسید.^{۵۰} در این زمان، برخلاف ماجرای شرکت نفت ایران و انگلیس، از سوی دولت بریتانیا حمایتی جدی و عملی برای حفظ این بانک صورت نگرفت، چرا که این بانک دیگر تأمین کننده منافع بریتانیا در ایران نبود.

نتیجه

با توجه به امتیازات یک طرفه و رفتارهای خودسرانه بانک همچون موظف بودن دولت ایران به تأمین امنیت بانک، چاپ اسکناس های مختلف در نواحی متفاوت، معافیت بانک از تبدیل اسکناس به نقره و خودداری از اعطای وام به دولت علی رغم وجود وثایق مطمئن، می توان با اطمینان بانک شاهی را نهادی استعماری دانست که اولویتی برای منافع کشور میزبان قائل نبود.^{۵۱} اما آیا خود بانک و سهام دارانش منفعت قابل توجهی از این سیاست ها می بردند؟ با توجه به مخفی کاری و تقلب بانک در نمایش سود واقعی در کنار فقدان داده های قابل اعتماد از اقتصاد ایران در آن روزگار نمی توان در مورد بهره برداری بانک از اقتصاد ایران با قاطعیت سخن گفت، اما با بررسی شاخص قیمت سهام بانک (جدول ۱)، می توان نتیجه گیری کرد که بانک برای سهام دارانش سود قابل توجهی به همراه نداشت. نتیجه ای که تأییدکننده نظرات محققینی مانند اسنیدر^{۵۲} و ناردو^{۵۳} در مورد مفید نبودن استعمارگری برای مردم کشورهای استعمارگر می باشد. خودداری بانک از وام دهی به دولت ایران علی رغم وجود وثایق مطمئن، نقش آن را به عنوان بانک دولتی تا حد زیادی منتفی می کند، نقشی که به صراحت در امتیازنامه

۵۰. ططری، ۱۰.

۵۱. خوش بختانه قدرت استعماری بانک تا حد قابل توجهی به علت ممنوعیت بیع شرطی و خرید اموال غیر منقول در خاک ایران (مطابق فصل اول قرارداد) کاهش یافته بود. برای درک اهمیت بالای این مطلب، تنها کافی است مداخلات گسترده دولت روسیه به بهانه حفظ اموال غیر منقول بانک استقراضی که در نهایت به لشگرکشی روسیه به ایران ختم شد را به خاطر آورد.

52. Snyder

53. Nardo

بانک به آن اشاره شده بود و مقامات ایرانی توان فشار آوردن به بانک را در این زمینه نداشتند. سیاست فوق هر چند در زمان استبداد صغیر به نفع مشروطه‌طلبان تمام شد، اما در زمان جنگ جهانی اول، قحطی بزرگ و بعد از آن منجر به هزینه‌های سنگینی برای کشور گردید. چنانچه هدف اصلی استعمار بریتانیا در ایران را به زیرسلطه درآوردن کامل ایران از طریق پیمان ۱۹۱۹م بدانیم، آن‌ها نتوانستند از طریق محدودیت وام‌دهی بانک به دولت ایران به هدف خود برسند. دلیلی که شاید توضیح‌دهنده عدم مقاومت دولت‌های وقت بریتانیا در برابر لغو امتیاز بانک (برخلاف لغو امتیاز نفت) در سال‌های بعد باشد. همان‌طور که مقامات روسی نیز نتوانستند با وام‌های بانک استقراضی استبداد صغیر و سلطنت محمدعلیشاه را حفظ کنند.^{۵۴} بدین ترتیب بانک نه سودآوری قابل توجهی برای سهام‌دارانش داشت، نه وظایف بانک دولتی را به نحو شایسته‌ای انجام داد و اهداف استعماری دولت بریتانیا را نیز نتوانست محقق سازد. پدیده فوق ناشی از تداخل وظایف چندگانه بانک (بانک تجاری، بانک ناشر اسکناس و بانک خصوصی بریتانیایی) بود که نه مقامات ایرانی و نه طرف بریتانیایی هیچ چاره‌اندیشی جدی برای آن انجام ندادند. حتی بعد از تأسیس بانک ملی و واگذاری امتیاز نشر اسکناس به آن از طرف بانک شاهی در سال ۱۳۰۹ش، مقامات ایرانی تا مدت‌ها متوجه چالش‌های تداخل وظیفه‌ای برای بانک ملی که هم‌زمان نقش بانک مرکزی و بانک تجاری را به عهده داشت نشده بودند. به نحوی که سی سال بعد در سال ۱۳۳۹ش با تأسیس بانک مرکزی وظایف آن از بانک ملی جداگردید و نهاد مزبور تنها به‌عنوان بانک تجاری دولتی به کار خود ادامه داد.

کتابشناسی

- ارباب، معصومه، روابط ایران و آلمان در جنگ جهانی اول، تهران، مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران، ۱۳۹۵ ش.
- اخگر، احمد، زندگی من در طول هفتاد سال تاریخ معاصر ایران، تهران، اخگر، ۱۳۶۶ ش.
- اتحادیه، منصوره، اینجا طهران است...، تهران، نشر تاریخ ایران، ۱۳۷۷ ش.
- اسعدی، زهره، «تأسیس و عملکرد بانک استقراضی در ایران»، مسکو، پیش شماره ۲، ۱۳۸۵ ش.
- ایلخانی پور، فرشته و بهمن پوری، عبدالله، «جایگاه بیع شرط و معاملات با حق استرداد با رویکرد به قانون مدنی و قانون ثبت»، سومین کنفرانس جهانی روانشناسی و علوم تربیتی، حقوق و علوم اجتماعی در آغاز هزاره سوم، ۱۳۸۵ ش.
- بهار، ملک الشعراء، تاریخ احزاب سیاسی ایران، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۷ ش.
- بیات، کاوه، ایران و جنگ جهانی اول، تهران، سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۶۹ ش.
- جلالی چیمه، فاطمه سادات، «مورگان شوستر در ایران»، تاریخ در آینه پژوهش، شماره ۲، ۱۳۸۸ ش.
- جونز، جفری، «بانک شاهنشاهی و دولت ایران»، ترجمه دکتر عبدالرضا هوشنگ مهدوی، آینده، شماره ۲-۶۸-۱، ۵۷-۱۳۶۸ ش.
- جهانشاهی، عبدالعلی، تاریخچه سی ساله بانک ملی: ۱۳۰۷-۱۳۳۷، تهران، بانک ملی، ۱۳۳۸ ش.
- دولت آبادی، یحیی، حیات یحیی، تهران، انتشارات فردوس، ۱۳۶۱ ش.
- دهقان نژاد، مرتضی، «بانک شاهنشاهی و توسعه نیافتگی ایران»، تاریخ روابط خارجی، شماره ۳۳، ۱۳۸۶ ش.
- رضوانی، محمد اسمعیل، انقلاب مشروطیت ایران، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۲ ش.
- روحانی، فواد، تاریخ ملی شدن صنعت نفت ایران، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۲ ش.
- زیباکلام، صادق، رضا شاه، تهران، انتشارات روزنه، ۱۳۹۸ ش.
- سعادت کازرونی، محمد حسین، تاریخ بوشهر، کازرونیه، مؤسسه نشر میراث مکتوب، ۱۳۹۱ ش.
- سپهر، عبدالحسین، مرات الوقایع مظفری، تهران، مؤسسه نشر میراث مکتوب، ۱۳۸۶ ش.
- شاهدی، مظفر، تاریخ بانک شاهنشاهی ایران، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۷ ش.
- شیخ الاسلامی، محمد جواد، سیمای احمد شاه قاجار، گفتار، ۱۳۷۲ ش.
- ططری، علی، «لغو امتیاز بانک شاهنشاهی»، پیام بهارستان، سال اول، شماره ۲-۱، ۱۳۸۷ ش.
- عادلنفر، باقرعلی و زهرا نادی، «بانک شاهی کرمانشاه و تأثیر عملکرد آن بر جامعه و اقتصاد منطقه»،

- فصلنامه پژوهش‌های تاریخی، سال ۷، ۱۳۹۴ ش.
- علیزاده، زهرا و زهرا نادی، «بررسی گوشه‌هایی از سیاست‌های بانکداری بریتانیا در ایران و هند»، تاریخ روابط خارجی، سال ۱۳، شماره ۵۰، ۱۳۹۰ ش.
- علیزاده، زهرا، زهرا نادی، «تأسیس بانک شاهی شعبه بیرجند و تأثیرات آن بر منطقه»، مطالعات فرهنگی اجتماعی خراسان، شماره ۲۴، ۱۳۹۱ ش.
- عیسوی، چارلز، تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره، ۱۳۶۲ ش.
- فرخ، مهدی، خاطرات سیاسی فرخ (معتصم السلطنه)، تهران، نشر جاویدان، ۱۳۴۸ ش.
- فصیحی زاده، اعظم و علیرضا ابطحی، «تحلیلی بر چگونگی تشکیل و عملکرد بانک استقراضی روس در ایران»، تاریخ پژوهی، شماره ۵۹، ۱۳۹۳ ش.
- فشاهی، محمد رضا، تکوین سرمایه‌داری در ایران، تهران، انتشارات گوتنبرگ، ۱۳۶۰ ش.
- فلور، ویلم، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، ترجمه ابوالقاسم سری، انتشارات توس، ۱۳۶۵ ش.
- فلور، ویلم، تاریخ مالی ایران در روزگار صفویان و قاجاریان، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران، انتشارات توس، ۱۳۹۵ ش.
- قربانیان، محمد، «زمینه‌ها و بسترهای تشکیل بانک شاهنشاهی در ایران»، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، سال ۱۳، شماره ۴۹، ۱۳۹۰ ش.
- کازم زاده، فیروز، روس و انگلیس در ایران (۱۹۱۴-۱۸۶۴)، تهران، کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۴ ش.
- کرزن، جرج ناتیل، ایران و قضیه ایران، ترجمه غلامعلی وحید مازندرانی، تهران، علمی و فرهنگی، ۱۳۶۷ ش.
- معاصر، حسن، تاریخ استقرار مشروطیت در ایران مستخرجه از روی اسناد محرمانه وزارت خارجه انگلستان، تهران، ابن سینا، ۱۳۵۲ ش.
- محمود، محمود، تاریخ روابط سیاسی ایران و انگلیس، تهران، انتشارات اقبال، ۱۳۳۲ ش.
- مجدد، محمد قلی، قحطی بزرگ، ترجمه محمد کریمی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، ۱۳۸۷ ش.
- مکی، حسین، تاریخ ۲۰ ساله ایران، تهران، نشر ناشر، ۱۳۶۱ ش.
- ناردو، دان، عصر استعمارگری، ترجمه مهدی حقیقت خواه، تهران، ققنوس، ۱۳۸۶ ش.
- ناطق، هما، بازرگانان در داد و ستد با بانک شاهی و رژی تنباکو، تهران، انتشارات خاوران، ۱۳۷۱ ش.

ورجاوند، پرویز، سیمای تاریخ و فرهنگ قزوین، تهران، نشر نی، ۱۳۷۷ ش.

Bostock, Frances, "State Bank or Agent of Empire? The Imperial Bank of Persia's Loan Policy 1920-23", *Journal of Persian Studies, Iran*, Vol.27, 1989.

Burrell, R.M, *Iran Political Diaries;1881-1965*, Vol.10, Oxford, 1999.

"The Limited Role of the Imperial Bank of Persia", in <https://associationforiranianstudies.org/content/limited-role-imperial-bank-persia>.

Jones, Geoffery, "The imperial bank of iran and Iranian Economic Development", *Business and Economy History*, Second series, Vol.16, 1987.

Pavlova, Irena, K., "From The History of The Loan and Account Bank of Persia (From The Russian Archives)", *Science Journal of VolsU*, Vol. 22, No.2, 2017.

Snyder, Louis, *The Imperialism Reader*, Port Washington, NY, Kennikat, 1973.