

ارزیابی تأثیر اجتماعی واگذاری سازمان‌های تابعه تأمین اجتماعی؛ مطالعه موردی بانک رفاه کارگران

امیرعلی شریف محسنی^۱ - زهرا صداقت‌گو^۲ - محمد عادل^۳

چکیده

هدف: در پژوهش حاضر، هدف بررسی این امر است که واگذاری بانک رفاه کارگران، چه اثرات و پیامدهای اجتماعی بر ذی‌نفعان مختلف از جمله کارگران، کارفرمایان، سازمان تأمین اجتماعی، بانک رفاه کارگران و سایرین خواهد داشت. این پژوهش به بررسی استدلال‌های موافقین و مخالفین طرح واگذاری بانک رفاه کارگران پرداخته و درصدد شناسایی پیامدهای احتمالی این سیاست است.

روش: پژوهش حاضر، در زمره پژوهش‌های کاربردی، با استفاده از روش کیفی و با تکنیک مصاحبه برای گردآوری داده صورت گرفته است. پیاده‌سازی و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار تحلیل کیفی MAXQDA ۱۰ در دو مرحله کدگذاری و مقوله‌بندی انجام شده است.

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که استدلال‌های موافقین مبنی بر توزیع ریسک بانکی و جلوگیری از نفوذ مدیریتی سازمان تأمین اجتماعی در بانک رفاه است. در مقابل، مخالفین واگذاری، عمومی بودن سازمان تأمین اجتماعی و عدم شمول آن در قانون مطرح شده، نیاز سازمان بیمه‌گر به مدیریت وجوه و سرمایه‌گذاری و اختلال عملکردی سازمان را دلایل مستثنی شدن این بانک می‌داند. **نتیجه‌گیری:** جداسازی بانک رفاه کارگران از سازمان تأمین اجتماعی هرچند ممکن است حاوی نتایج مثبتی باشد؛ اما پیامدهای جبران‌ناپذیر اجتماعی نیز به دنبال خواهد داشت که انجام آن را توجیه نمی‌کند و در نتیجه اهداف اولیه قانون‌گذار محقق نخواهد شد.

واژگان کلیدی: بانک رفاه، تأمین اجتماعی، ارزیابی تأثیر اجتماعی، واگذاری

۱. کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) Amirali.sharifmohseni@gmail.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی Zahra_se94@yahoo.com

۳. کارشناسی ارشد جامعه‌شناسی، دانشگاه تهران m.adeli@ut.ac.ir

امروزه سرنوشت بیش از ۴۰ میلیون ایرانی در پیوند با خدمات اجتماعی برآمده از سازمان تأمین اجتماعی است. به دلیل چنین حجم بالایی از افراد مرتبط با این سازمان و بالطبع حجم زیاد مناسبات مالیشان، سازمان تأمین اجتماعی نیازمند آن است که بتواند امور مالی خود را ذیل یک بانک عامل به عنوان بازوی مالی خویش انجام دهد تا هم در هزینه‌های جاری صرفه‌جویی کند و هم سود حاصل از گردش مالی را به نفع خود حفظ نماید. در حال حاضر بانک رفاه کارگران، بانک عامل سازمان تأمین اجتماعی است که در طول سالیان متمادی سهم سازمان از مالکیت آن به صد درصد رسیده است و امروزه، علاوه بر استفاده از خدمات مالی بانک، مالکیت بانک و مدیریت امور آن نیز در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته است.

در خردادماه سال ۱۳۹۸، طی جلسه علنی مجلس، در ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تغییراتی اعمال شد که به موجب آن هیچ نهادی نمی‌توانست بیش از نهایتاً ۳۳ درصد سهام بانکی را در اختیار خود داشته باشد. سازمان تأمین اجتماعی که پیش‌تر، از صورت قبل این قانون استفاده کرده و سهام بانک رفاه کارگران را بین شرکت‌های تابعه خود پخش کرده بود، حال ملزم بود که بخش اعظم سهام خود و شرکت‌های تابعه‌اش را در این بانک کاهش دهد و به دیگری واگذار کند. به موجب این قانون، سازمان تأمین اجتماعی خود را با طرحی موسوم به واگذاری سهام بانک رفاه کارگران مواجه دید که مخالفان و موافقان خاص خود را دارد.

با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از سهام مدیریتی این بانک در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دارد، هرگونه کاهش نقش و یا خروج از عرصه سهام‌داری این بانک می‌تواند هم بر سازوکارهای اجتماعی این بانک با توجه به اهداف تعریف‌شده آن تأثیر بگذارد و هم گروه‌های ذی‌نفع مختلف را تحت تأثیر قرار دهد؛ تأثیراتی که هم دارای ابعاد اقتصادی و هم اجتماعی است. بدیهی است که با توجه به ماهیت بانک، اولین تأثیراتی که به ذهن متبادر می‌شود تأثیرات اقتصادی آن است؛ اما با توجه به محل منابع درآمدی این بانک و سازوکار مدیریتی آن که بخش قابل توجهی از آن بر دوش سازمان تأمین اجتماعی است، طبعاً این امر اثرات اجتماعی گسترده‌ای نیز در پی خواهد داشت.

فهم تأثیر اجتماعی واگذاری بانک رفاه کارگران در زمان همکاری این دو نهاد، ملزم به شناسایی مزایایی است که بانک رفاه کارگران برای سازمان به ارمغان آورده است و متقابلاً سازمان تأمین اجتماعی نیز چه مزایا و مضراتی برای بانک داشته است. در واقع نیاز به توصیف یک وضعیت پیشین و پیش‌بینی وضعیت آتی مشهود است تا از طریق مقایسه بتوان اثرات احتمالی را شناسایی کرد. بر همین اساس، مسئله اصلی این پژوهش بررسی این امر است که واگذاری این بانک، چه اثرات اجتماعی بر ذی‌نفعان مختلف از جمله کارگران و بازنشستگان که گروه هدف اصلی سیاست‌های این بانک هستند خواهد

داشت. همچنین، ممکن است به غیر از این دو گروه اصلی، ذی‌نفعان دیگری نیز باشند که یا از این امر سود برند و یا متضرر شوند. لذا در این پژوهش سعی بر آن است تا در گام اول، ذی‌نفعان مختلفی که ممکن است از این امر تأثیر پذیرند شناسایی شوند. اما هدف نهایی این پژوهش، صرفاً تشخیص ذی‌نفعان متفاوت نیست و درصدد آن است تا از طریق استدلال‌های موافقین و مخالفین طرح واگذاری بانک رفاه کارگران، پیامدهای احتمالی این سیاست را بر ذی‌نفعان مختلف بازشناسیم.

۲. پیشینه پژوهش

فعالیت‌های پژوهشی جهت ارزیابی اجتماعی پروژه‌های عام‌المنفعه در کشورهای توسعه‌یافته تاریخچه‌ای نسبتاً طولانی و پیوندی تنگاتنگ با توسعه علوم اجتماعی و روش‌های پژوهش اجتماعی داشته‌اند. به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم و گسترش تمهیدات دولت رفاه گستر در کشورهای صنعتی، نیاز به ارزیابی اجتماعی به شکلی نظام‌مند برجسته شده بود که به تدریج توسط پژوهشگران علوم اجتماعی پاسخ داده شد. از دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی به بعد، ارزیابی اجتماعی نه تنها در پیوند با طرح‌های توسعه‌ای و عام‌المنفعه در کشورهای صنعتی رواج گسترده‌ای یافتند؛ بلکه در کشورهای در حال توسعه نیز از طریق سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای اهداگر و تشکل‌های غیردولتی بین‌المللی نیز اجرا یا تأمین مالی شدند (روچ، ۱۳۸۷: ۲۱-۲۰).

ارزیابی اجتماعی با توجه به مواردی چند مانند زمان اجرای آن (پیش، حین و یا پس از پروژه)، نوع نگرش به مسئله (پیشینی و پسینی بودن)، نقطه تأکید آن (اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و فنی) و... به انواع گوناگون تقسیم می‌شود. یکی از این انواع، ارزیابی تأثیر اجتماعی است. این نوع ارزیابی معمولاً پس از صورت‌بندی پروژه یا برنامه انجام می‌شود و به بررسی تأثیرات اجتماعی اقدامات می‌پردازد. «تأثیر اجتماعی طبق تعریف کمیته میان‌سازمانی اصول و دستورالعمل‌های ارزیابی تأثیر اجتماعی، عبارت است از پیامدهای هرگونه اقدام عمومی یا خصوصی برای مردم که شیوه زندگی روزانه، کار و تفریح مردم، روش برقراری ارتباط آنها با یکدیگر، نحوه سازمان‌دهی برای برآورده کردن نیازهایشان و به‌طور کلی شیوه عمل آنها به‌عنوان اعضای جامعه را تغییر می‌دهد. این اصطلاح همچون تأثیرات فرهنگی، تغییرات به وجود آمده در هنجارها، ارزش‌ها و عقایدی را در برمی‌گیرد که شناخت افراد از خود و جامعه‌شان را هدایت کرده و معقول می‌سازد» (بارج و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۸-۱۷).

این نوع ارزیابی می‌تواند به دو صورت پسینی و پیشینی انجام شود. در نوع پیشینی آن، اهم اهداف فعالیت پژوهشی، پیش‌بینی پیامدهای سوء محتمل در آینده در کنار پیامدهای مثبت به‌واسطه انجام طرح، تصمیم‌گیری در باب انجام‌دادن یا صرف‌نظرکردن از طرح و کاهش آثار سوء فعالیت‌ها به حد قابل‌قبولی در صورت تصمیم به اجرای طرح است. در انجام این نوع ارزیابی، محققان اغلب از تجارب قبلی در انجام طرح‌های مشابه بهره می‌گیرند و با استفاده از اطلاعات دیگر جمع‌آوری شده

از ذی نفعان اقدام به سناریوسازی می کنند. در این نوع ارزیابی تأثیر اجتماعی، توجه به آثار ناخواسته محتمل دارای اهمیت زیادی است. به واسطه این پیامدها ممکن است طرح اصلاً انجام پذیر نباشد، ممکن است پس از انجام ارزیابی تأثیر اجتماعی معلوم شود که اجرای طرح مورد نظر درست نیست یا اینکه طرح باید به شکلی دیگر یا در جایی دیگر اجرا شود. ولی در بسیاری از مواقع انجام ارزیابی تأثیر اجتماعی این امکان را به وجود می آورد که به پیشواز پیامدهای ناخواسته برویم و آنها را تا حد قابل قبولی کاهش داده و کنترل کنیم.

در نوع پسینی آن، پس از انجام یک طرح یا پروژه و یا هر اقدام اجتماعی، محققان به بررسی آثار پیش‌بینی شده و یا پیش‌بینی نشده طرح می‌پردازند. در واقع، هدف اصلی از انجام ارزیابی تأثیر اجتماعی پسینی این است که بفهمیم اقدامات انجام شده چه تأثیری بر جامعه هدف گذاشته و این تأثیرات چه کسانی را منتفع کرده و به چه کسانی ضرر رسانده است.

هدف اصلی از انجام ارزیابی تأثیر اجتماعی پاسخ دادن به سؤالاتی از این قبیل است:

- چه کسی یا گروه‌هایی از اقدامات مذکور تأثیر می‌پذیرند؟
 - چه کسی یا گروه‌هایی از آن سود می‌برند یا ضرر می‌کنند؟
 - چگونه می‌توان اثرات مثبت را افزایش داد و تأثیرات نامطلوب را کاست و یا از بروز آنها جلوگیری کرد؟
- عمده پژوهش‌هایی که به ارزیابی اجتماعی پرداخته‌اند، هدف بررسی خود را طرح‌های توسعه‌ای قرار داده‌اند و کمتر موردی را می‌توان یافت که این شکل از پژوهش را در سطح میانی و سازمانی به کار برده باشد. از این رو، پژوهش‌های ارزیابی اجتماعی مطالعه‌شده در این تحقیق نه برای فهم چارچوب نظری آنها که برای شناخت شیوه و روش به کار گرفته شده مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

محمدی و دانش‌مهر (۱۳۹۳)، در پی یافتن اثرات مثبت و منفی بازسازی پارک‌های منطقه ۱۸ تهران و همچنین، افزایش اثرات مثبت و تعدیل اثرات منفی از روش کیفی و با ابزارهای مصاحبه عمیق، مشاهده مشارکتی و قدم‌زدن ارضی برای گردآوری داده‌ها و از نظریه مبنایی برای تحلیل داده‌ها استفاده کرده‌اند.

هاتف (۱۳۹۳)، در پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد خود با عنوان «ارزیابی تأثیرات اجتماعی کارخانه سیمان در منطقه دیلمان» به مطالعه موردی روستای گولک از توابع استان گیلان پرداخته است. در این پژوهش هم از روش کمی و هم از روش کیفی استفاده شده است. از ابزارهای مصاحبه و بحث گروهی متمرکز، ارزیابی سریع و مشارکتی روستایی در بخش کیفی و از روش اسنادی و پیمایش در بخش کمی استفاده شده است.

پژوهش طالبیان و همکاران (۱۳۸۷)، با عنوان «تحلیل تأثیر اجتماعی توسعه صنعتی در منطقه

عسلویه» در منطقه پارس جنوبی به سفارش وزارت نفت صورت گرفته است. این تحقیق نیز با ابزار پیمایش و روش کیفی روی دو جامعه آماری بومیان عسلویه و کارگران غیربومی انجام شده است.

کلانتری (۱۳۹۰)، نیز تحقیقی تحت عنوان «ارزیابی تأثیر اجتماعی طرح سد و نیروگاه سمیره واقع در جنوب استان ایلام» انجام داده است که سعی در سنجش اثرات اجتماعی طرح سد و نیروگاه بر اجتماع محلی داشته است. در این تحقیق از روش اسنادی و داده‌های آرشيو شرکت توسعه آب و نیروی ایران و مصاحبه با برخی از مدیران و همچنین بازخوانی مصاحبه‌ها استفاده شده است. برای توصیف دقیق‌تر از تکنیک تحلیل اجتماعی طرح‌های اجتماعی کارشناسان انا استفاده شده است و همچنین، برای جمع‌آوری داده‌ها از روش اسنادی و تکنیک سناریونویسی استفاده کرده است.

در ادامه به بررسی برخی از پژوهش‌های مربوط به خصوصی‌سازی می‌پردازیم. هدف اصلی از ارائه این نوع از پژوهش‌ها آن است که نشان دهیم دیگر پژوهشگران چه آثار و پیامدهایی را برای خصوصی‌سازی برشمرده‌اند. هرچند فرایند واگذاری بانک رفاه کارگران و جدایی آن از سازمان تأمین اجتماعی، واجد خصوصیات و شرایطی متفاوت از خصوصی‌سازی سایر بنگاه‌های دولتی است؛ اما چون شیوه اجرایی آن به صورت عرضه سهام در بورس است، می‌تواند دارای نکاتی کارآمد باشد. همچنین، باید توجه داشت که بیشتر تحقیقاتی که به مسئله واگذاری مؤسسات مختلف دولتی به بخش خصوصی پرداخته‌اند، دارای رویکرد اقتصادی به این امر بوده و سعی داشته‌اند وضعیت اقتصادی و مالی مؤسسات قبل و بعد از واگذاری و همچنین، عملکرد آنها را با ارجاع به شاخص‌های اقتصادی بررسی کنند.

مریم علی میری (۱۳۹۰) به بررسی این مسئله پرداخته است که آیا برخی استدلال‌هایی که طرفداران خصوصی‌سازی در باب فواید این امر برشمرده‌اند، در واقعیت نیز به وقوع پیوسته است یا خیر. برای بررسی چنین امری شاخص‌های مطرح‌شده برای ۲۳ شرکت در دو دوره زمانی سه سال قبل و سه سال بعد از واگذاری بررسی شده و از ۱۷ شرکت دولتی نیز به‌عنوان گروه کنترل بهره‌برده شده است. تعریفی که در اینجا از خصوصی‌سازی (واگذاری) ارائه شده است آن را فرایندی می‌داند که «منجر به محدودشدن مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت و واگذاری آن به مکانیسم بازار» می‌شود. در پایان نتیجه آن بوده است که با رد فروض اصلی پژوهش که بر مزایای خصوصی‌سازی تأکید داشتند، نمی‌توان این ادعاها را در عمل موفقیت‌آمیز دانست.

خدادادی (۱۳۹۱) نیز با موضوعی مشابه به این مسئله پرداخته است که چه تغییری در شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی پس از واگذاری رخ داده است و آیا می‌توان از بهبود عملکرد این مؤسسات پس از عرضه در بورس سخن گفت یا خیر و آیا می‌توان همچنان با اطمینان گفت که خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار یا خیر. بدین منظور سعی شده است عملکرد ۱۴ شرکت دولتی که در حفاصل سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶

بیش از ۵۱ درصد سهامشان به بخش خصوصی از طریق بورس واگذار شده است را پس از واگذاری و مقایسه آن با دوره پیش از واگذاری مورد مذاقه قرار داده و تأثیر خصوصی سازی را بر عملکرد آنها بسنجند. نتیجه به دست آمده بیانگر آن است که خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی از طریق بورس لزوماً منجر به بهبود کارایی و عملکرد آنها نشده است و نمی توان از خصوصی سازی به عنوان راه حلی برای کارآمد کردن شرکت ها دفاع کرد.

بررسی تحقیقات مختلف نشان از آن دارد که با اجرای سیاست های خصوصی سازی و واگذاری نهادهای غیر خصوصی (دولتی یا شبه دولتی) به بخش خصوصی برخی از شاخص های مالی و عملکردی بهبود یافته و برخی نیز تغییر نکرده و یا افت داشته اند. هرچند باید برای نتیجه گیری در مورد اینکه خصوصی سازی کارآمد است یا خیر به اهداف سیاست گذاران توجه کرد، ولی بررسی ضمنی نشان می دهد که نمی توان ادعای آن را داشت که خصوصی سازی در ایران موفقیت آمیز بوده است. هرچند برخی علل این امر را به ماهیت خصوصی سازی نسبت داده اند و دیگری علت آن را شرایط و نحوه خصوصی سازی در ایران دانسته اند.

۳. روش پژوهش

این پژوهش در زمره پژوهش های کاربردی قرار دارد و با هدف ارزیابی سیاست واگذاری بانک رفاه کارگران و خروج آن از تملک سازمان تأمین اجتماعی با استفاده از روش کیفی انجام گرفته است. از آنجاکه به دلیل تغییرات شرایط و مواضع قانون گذاران، اجرای این قانون به تعویق افتاد و شامل یک تنفس پنج ساله شد، امکان ارزیابی آن از حیث پیامدها و نتایج حاصله وجود نخواهد داشت. از این رو، این پژوهش صرفاً به ارائه توصیفی از وضعیت کلی تعامل این دو نهاد، بررسی مواضع مختلف گروه ها و نهادهای درگیر، جمع آوری نظرات موافقان و مخالفان طرح واگذاری و در نهایت، پیش بینی نتایج و پیامدهای احتمالی اجرای این سیاست خواهد پرداخت.

پژوهش های ارزیابی به دو نوع پیشینی و پسینی قابل تقسیم هستند که هر کدام ممکن است در پیش و یا پس از انجام طرحی با روش ها و داده های خاص انجام شوند. آنچه در این پژوهش مدنظر است، ارزیابی تأثیر اجتماعی از نوع پیشینی است؛ بدین معنا که در پی آن هستیم تا با استفاده از روش های ممکن، پیامدهای احتمالی طرح واگذاری بانک رفاه را شناسایی کرده و ذی مدخلانی که از آن سود می برند یا ضرر می کنند را شناسایی کنیم. عمدتاً برای شناسایی پیامدهای احتمالی یک طرح انجام نشده، لازم است یا طرح های مشابه پیشین مطالعه شود و یا نظرات صاحب نظران این حوزه مورد بررسی قرار گیرد. به واسطه شرایط خاص طرح واگذاری بانک رفاه کارگران و فراگیر نبودن طرح های مشابه، تصمیم بر آن شد تا در این پژوهش از نظرات متخصصان مربوطه استفاده شود و از

این طریق پیامدهای احتمالی طرح شناسایی شوند.

اطلاعات لازم برای این پژوهش از طریق مصاحبه‌های عمیق با سؤالات مشخص از ۱۹ نفر از افراد کلیدی این فرآیند و یا صاحب‌نظر در این حوزه در نهادهای گوناگون مانند سازمان تأمین اجتماعی، بانک رفاه کارگران، نهادهای کارگری و کارفرمایی و... جمع‌آوری شده است. افراد مصاحبه‌شده در این پژوهش در آغاز به صورت هدفمند انتخاب شدند و سپس، به صورت زنجیره‌ای و با استفاده از روش گلوله برفی افراد مطلع، نفرات بعدی را برای مصاحبه معرفی نمودند.

هرچند سعی بر آن بود تا با تمامی گروه‌ها و اشخاصی که به نوعی درگیر فرایند واگذاری بوده‌اند، مصاحبه انجام شود؛ اما به دلیل برخی مسائل، امکان مصاحبه با برخی از آنها مهیا نشد. از جمله این افراد می‌توان به کارشناسان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و امور دارایی اشاره کرد.

در ادامه برای تحلیل داده‌های به دست آمده در قالب مصاحبه‌های عمیق از نرم‌افزار تحلیل کیفی MAXQDA ۱۰ استفاده شده است. تحلیل داده‌های مصاحبه‌های به دست آمده با استفاده از تکنیک‌های کدگذاری باز^۲ و محوری^۳ و مقوله‌بندی در دو مرحله جداگانه انجام شد. در مرحله اول با کدگذاری باز سعی شده است مهم‌ترین مفاهیم مندرج در سخنان مصاحبه‌شوندگان به زبان گفتاری خود افراد استخراج شود و سپس، در مرحله دوم با کدگذاری محوری، کدهای به دست آمده در مرحله قبل جمع‌بندی شده و ذیل مفاهیم کلی تر قرار گرفته است. روش تحلیل در این پژوهش تحلیل تماتیک^۴ یا تحلیل مضمون است.

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش حاضر در سه بخش ارائه خواهند شد. در بخش اول به صورت مختصر به شکل‌گیری بانک رفاه کارگران و سازمان تأمین اجتماعی و ویژگی‌ها و کارکردهایشان برای یکدیگر پرداخته خواهد شد. هرچند برخی توصیفات ذکر شده در این بخش را می‌توان از منابع دیگری نیز استخراج کرد؛ اما در اینجا به علت آنکه این توصیفات پایه و اساسی برای استدلال‌های مصاحبه‌شوندگان در رد یا قبول طرح واگذاری هستند، صرفاً به نظرات این افراد استناد شده است. در بخش دوم به بررسی استدلال‌های بیان شده پرداخته و در نهایت، در بخش سوم بر اساس استدلال‌ها، پیامدهای احتمالی این طرح استخراج شده‌اند.

1. Snowball Sampling
2. Open Coding
3. Axial Coding
4. Thematic Analysis

۱-۴. دلایل شکل‌گیری، ویژگی‌ها و کارکردهای این دو نهاد

در تاریخ بانکداری ایران، بانک رفاه و بانک ملی تنها بانک‌هایی هستند که بنابر قانون تأسیس تصویب شده‌اند که این امر نشان‌دهنده اهمیت و ضرورت وجود این دو بانک است. مدیران وقت نظام بیمه‌ای کشور در پیش از سال ۱۳۳۸ ضرورت وجود یک بانک به‌عنوان بانک عامل را تشخیص داده بودند. از آنجاکه در آن زمان، نظام بیمه‌ای کشور جوان و ثروتمند بود و ماهیانه منابع قابل توجهی از طریق وصول حق بیمه‌ها دریافت می‌کرد و در مقابل میزان پرداختی کمی از جمله مزایای بازنشستگی و... داشت، حجم سرمایه قابل توجهی را در خزانه خود نگه می‌داشت که قابل چشم‌پوشی نبود. همچنین، بر اساس اینکه قانون بیمه‌های اجتماعی به صندوق‌های بازنشستگی حق سرمایه‌گذاری و استفاده از منابع خود به نفع نیروی کار را می‌داد، شرایط عینی و قانونی برای ایجاد این بانک مهیا شد. بر این اساس، فلسفه وجودی بانک رفاه کارگران مبتنی بر آن است که سازمان تأمین اجتماعی نیازمند یک ابزار مالی قدرتمند و مستقل و تحت نظارت هیئت‌مدیره سازمان است. در نتیجه بانک رفاه فارغ از وظایفی که یک بانک بر عهده دارد، به لحاظ وجودی نیز یک ابزار مهم برای سازمان تلقی می‌شود.

می‌توان علل اصلی شکل‌گیری بانک رفاه کارگران را چنانچه از صحبت‌های مصاحبه‌شوندگان استخراج شده است، علل اقتصادی دانست که بر مبنای نیاز سازمان برای مدیریت منابع مالی بوده است. این افراد معتقدند بانک رفاه کارگران به‌عنوان کارگزار مالی سازمان و بر اساس نیازها و عللی همچون نیاز سازمان به ابزار قدرتمند مالی، نیاز به مدیریت وجوه و سرمایه‌گذاری و حفظ ذخایر، شفافیت و نظارت بیشتر بر منابع مالی و ارائه تسهیلات مالی به کارگران تأسیس شده است.

بانک رفاه کارگران به لحاظ کارکردی اگرچه مشابه سایر بانک‌ها عمل می‌کند، اما به لحاظ برخی ویژگی‌ها با دیگر بانک‌های کشور تفاوت‌هایی دارد که آن را متمایز می‌کند. این بانک به سبب ماهیت وابسته به سازمان تأمین اجتماعی، نه به‌عنوان یک بانک خصوصی یا دولتی، بلکه بانکی عمومی قلمداد می‌شود که دولت سهم اندک خود در سهام آن را در طی فرآیند بازپس‌دهی بدهی‌های خود به سازمان واگذار نموده است.

یکی از ویژگی‌های خاص بانک رفاه کارگران، بنا بر آنچه مصاحبه‌شوندگان بیان می‌کنند آن است که این بانک بنا به رسالت اصلی خود مانند سایر بانک‌های کشور صرفاً به دنبال امور رایج بانکی از جمله کسب سود، افزایش سرمایه، انجام امور اقتصادی صرف، جذب مشتری و... نیست و به‌واسطه تعامل خاص با سازمان، نسبت به سایر بانک‌ها بی‌همتا است. همین ویژگی خاص بانک رفاه کارگران است که سبب می‌شود این بانک بتواند اقداماتی را برای رفع نیازهای سازمان انجام دهد که بانک‌های دیگر نمی‌توانند و یا علاقه‌ای به این نوع از تعامل ندارند.

از دیگر مواردی که در رابطه با ویژگی‌های بانک رفاه کارگران ذکر شده است، تعلق عمده گردش مالی

این بانک به بیمه‌شدگان است؛ بدین معنا که سازمان تأمین اجتماعی و مشتریان آن بخش اعظم گردش مالی بانک را به خود اختصاص داده‌اند که این امر نشان‌دهنده تعهد سازمان به انجام امور مالی در بانک رفاه و نه جای دیگر و اهمیت آن برای بانک رفاه به لحاظ دارا بودن مشتریان خاص، یعنی افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی است.

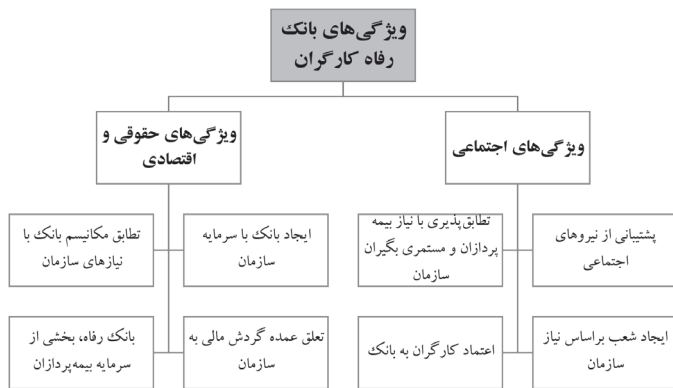
بانک رفاه اولین و تنها بانک اجتماعی کشور است و به نوعی پرچم‌دار رویکرد اجتماعی در نظام بانکی است که همین امر باعث می‌شود در برخی موارد اهداف اجتماعی را بر منافع اقتصادی ترجیح دهد. در این زمینه می‌توان به اقدامات آن در ایجاد شعب در مناطق مختلف اشاره کرد؛ برای مثال، ممکن است سایر بانک‌ها در انتخاب و ایجاد مکان شعب خود کاملاً ملاحظاتی اقتصادی را در نظر بگیرند؛ اما بانک رفاه از آنجاکه بیمه‌شدگان سازمان ممکن است در مناطق مختلفی باشند، مکان شعب خود را بر مبنای سهولت دسترسی تمام بیمه‌شدگان سازمان انتخاب می‌کند. همچنین در همین راستا یعنی اجتماعی بودن ذاتی این بانک، می‌توان به توانایی آن در سازگاری با نوع مشتریان خاص خود به خصوص افراد بازنشسته و مستمری‌بگیر اشاره کرد که بانک بعضاً مطابق با نیازهای این قشر شعب خود را مجهز کرد که نمونه آن را نمی‌توان در هیچ بانک دیگری مشاهده کرد. حضور پرستار، صندلی کافی، ایجاد فضا برای تعامل افراد با یکدیگر و متناسب با نیازهای سالمندان در شعب بانک همگی حاکی از اهمیت مشتریان سازمان تأمین اجتماعی برای بانک و اولویت ارائه خدمات مناسب برای آنها توسط بانک است.

همچنین، بانک رفاه همواره به عنوان نهاد زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی پشتیبان نیروی کار و جامعه کارگری محسوب شده است. حمایت‌هایی نظیر پرداخت وام‌های کوچک و اختصاص مقادیر قابل توجهی برای ساخت مسکن و خانه‌دار کردن این قشر در پیش از انقلاب و تطابق سایر مکانیسم‌ها با نیازهای سازمان و کارگران از اقدامات و ویژگی‌های اجتماعی بانک رفاه کارگران است.

البته باید اشاره کرد که امروزه کارکرد اصلی بانک رفاه کارگران برای سازمان تأمین اجتماعی به تأمین‌کننده کسری نقدینگی سازمان تقلیل یافته است. در حقیقت طبق نظر مصاحبه‌شوندگان، علت اصلی وابستگی سازمان به بانک رفاه کارگران نیز در همین حوزه است. آنچه منجر به کسری نقدینگی سازمان دانسته می‌شود، عموماً حجم عظیم بدهی دولت به سازمان است که در طول سالیان به صورت انباشتی فزونی یافته است. از سوی دیگر، با توجه به لزوم پرداخت تعهدات کوتاه‌مدت سازمان و عدم امکان به تعویق انداختن پرداختی‌ها (مستمری) به مردم، این کسری نقدینگی و شکاف نمی‌تواند پابرجا بماند و در نتیجه سازمان تأمین اجتماعی مجبور به استقراض از بانک رفاه کارگران است. پیش از استقراض از بانک رفاه کارگران، در مواردی سازمان تأمین اجتماعی برای تأمین کسری نقدینگی و حل مشکلات مالی خود اقدام به فروش برخی از دارایی‌های خود کرده است؛ اما از آنجاکه شکاف

نقدینگی با این روش قابل پوشش نبوده است، بحث اخذ تسهیلات مالی از بانک مطرح شده است. در حقیقت بانک رفاه کارگران این وظیفه را یافته است که شکاف بین منابع و مصارف ماهیانه سازمان را پر کند و این مهم‌ترین وظیفه‌ای است که امروزه بر دوش بانک رفاه کارگران قرار گرفته است.

شکل ۱. گروه‌های موافق و مخالف طرح واگذاری



منبع: یافته‌های پژوهش

اما سمت دیگر این رابطه یعنی سازمان تأمین اجتماعی، سازمانی است که می‌توان مالکین اصلی آن را مردمی دانست که به آن حق بیمه پرداخت می‌کنند و در زمان لزوم از مزایای آن استفاده می‌کنند. بر همین اساس، سازمان تأمین اجتماعی یک نهاد عمومی غیردولتی و غیرخصوصی محسوب می‌شود. پس هرچند نام حقوقی و ثبتی سازمان یکی است و یک نهاد محسوب می‌شود؛ اما این سازمان امروزه به نیابت از ۴۰ میلیون نفر صرفاً مدیریت وجوه را بر عهده دارد. همچنین، منابع سازمان تأمین اجتماعی نه تنها صرفاً متعلق به خود سازمان و ذی‌نفعان فعلی نیست که بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران آینده نیز در آن سهم دارند. از این رو، تصمیم‌گیری دربارهٔ مواضع آن بر عهدهٔ گروهی خاص نیست و همواره بایستی ویژگی بین‌نسلی بودن آن را در نظر داشت.

همان‌طور که کارکردها و مزایای بانک رفاه برای سازمان تأمین اجتماعی شرح داده شد، در اینجا نیز کارکردهایی که سازمان تأمین اجتماعی برای بانک رفاه کارگران دارد، شرح داده خواهد شد. یکی از مزیت‌های بزرگی که سازمان تأمین اجتماعی برای بانک رفاه دارد موضوع حجم نقدینگی قابل توجه این سازمان است که عمدتاً به بانک رفاه اختصاص دارد و بانک رفاه را منتفع از منابع مالی سازمان می‌سازد. این مزیتی است که هم مصاحبه‌شوندگان در سازمان تأمین اجتماعی و هم در بانک به آن اذعان داشته‌اند. در حقیقت سازمان تأمین اجتماعی با گردش مالی قابل توجه توانسته است سهم بزرگی از منابع بانک رفاه را پوشش دهد و این بزرگ‌ترین مزیتی است که برای بانک رفاه به ارمغان آورده است که سایر بانک‌ها از آن محروم هستند.

آنچه بیان شد نشان می‌دهد که رابطه دوسویه سازمان تأمین اجتماعی و بانک رفاه کارگران منافی برای هر دو طرف داشته و لذا طبق آنچه مصاحبه‌شوندگان بیان کرده‌اند، می‌توان این تعامل را یک تعامل مثبت تاریخی قلمداد کرد؛ اما در مواردی نیز مشکلاتی مانند عدم شفافیت، کم‌رنگ شدن و یا عدم وجود عرق سازمانی در کارمندان بانک رفاه نسبت به سازمان تأمین اجتماعی، عدم رعایت حق استقلال بانک توسط سازمان و مواردی از این دست در پی این تعامل به وجود آمده است که در بخش استدلالات موافقان و اگذارانی به تفصیل درباره آن بحث خواهد شد.

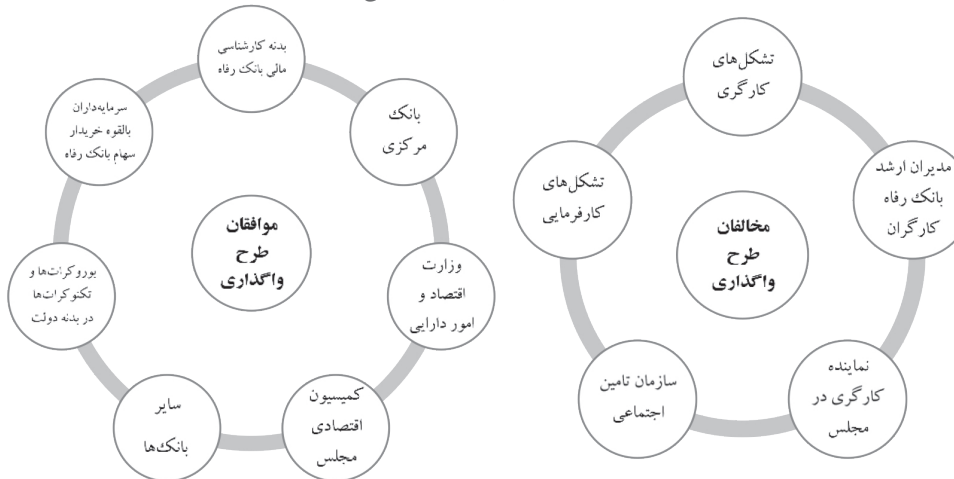
۲-۴. استدلال‌های مخالفان و موافقان و اگذارانی در رد یا پذیرش طرح و اگذارانی

در این بخش به بحث و بررسی درباره استدلالاتی می‌پردازیم که مخالفان و موافقان در رد یا پذیرش طرح و اگذارانی بانک رفاه مطرح کرده‌اند. در کنار دلایلی که هر گروه به آن اشاره داشته است، لازم بوده است که شرح مختصری نیز از نوع نگاه و رویکرد آنها به مسئله مشخص شود تا بتوان بهتر درک کرد که این دلایل از چه پایه فکری‌ای برخوردارند. همچنین، در همین راستا لازم بوده است تا در قبال مصاحبه، ریشه‌های طرح و اگذارانی شناسایی و این امر روشن شود که مصاحبه‌شوندگان دلایل مطرح‌شدن این طرح را در چه زمینه‌ای می‌بینند.

طی فرایند انجام پژوهش سه گروه صاحب‌نظر نسبت به این طرح شناسایی شدند که هرکدام جهت‌گیری خاصی نسبت به آن داشته و دلایل متفاوتی نیز برای آن عرضه داشته‌اند. در یک سو، مخالفان این طرح بوده‌اند که عمدتاً بر وجوه اجتماعی مسئله و تبعات اجتماعی آن تأکید داشته‌اند و در سوی دیگر، گروه‌های موافق و اگذارانی بوده‌اند که بیشتر بر مسائل اقتصادی و ریسک نظام بانکی متمرکز بوده‌اند.

با توجه به استدلالات هرکدام از این گروه‌ها، می‌توان مشاهده کرد که آنها فقط بخشی از مسئله را دیده و به سایر جوانب توجهی نداشته‌اند؛ اما گروه سومی نیز بودند که شاید بتوان نوع نگاه آنها را کامل‌تر دانست که از جامعیتی نسبی برخوردار است. این گروه که عمدتاً از میان مسئولان بانک رفاه کارگران هستند بر این عقیده بودند که اگرچه از لحاظ تعلق سازمانی به بانک و مشاهده آسیب‌های وارده ناشی از تعامل به بانک، فرایند و اگذارانی را امری مثبت می‌دانند؛ اما به علت تبعات اجتماعی آن ترجیح می‌دهند که این اتفاق رخ ندهد و همچنان بانک در راستای خدمات‌دهی به صورت خاص به سازمان عمل کند. از این رو، برخی استدلالات آنها در زمره مخالفان قرار می‌گیرد و برخی در بخش مربوط به موافقان. در شکل زیر گروه‌های موافق و مخالف و اگذارانی مشخص شده‌اند، اما برای گروه سوم شکلی طراحی نشده است؛ چرا که با توجه به جهت‌گیری نهایی‌شان در زمره مخالفان قلمداد شده‌اند.

شکل ۳. گروه‌های موافق و مخالف طرح واگذاری



منبع: یافته‌های پژوهش

مخالفان واگذاری در توصیفاتشان از بانک رفاه کارگران و جایگاهی که برای این نهاد قائل‌اند، آن را نه نهادی مستقل که اساساً بخشی از نظام تأمین اجتماعی دانسته و در نتیجه تمامی استدلالاتشان را بر پایه این رابطه بنا نهاده‌اند. همین نوع نگاه به بانک در نزد شرکای اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی اعم از کارگران و کارفرمایان است که باعث می‌شود نسبت به هرگونه تغییر و تحول در این نهاد مخالفت داشته و نسبت به آن حس تعلق خاطر داشته باشند.

چنین رویکردی نسبت به بانک رفاه کارگران و دیدن آن به‌عنوان عضوی از خانواده تأمین اجتماعی در بین مخالفان واگذاری سبب شده است که موافقان واگذاری، آنها را به فقدان دیدگاه بانکی و عدم توجه به سود و زیان مالی بانک متهم کنند. در همین راستا موافقان واگذاری بر این اعتقادند که مخالفان چه در سطح گروه‌های کارگری و کارفرمایان و چه در سطح دولتی و مدیران، نسبت به این مسئله دارای دید کوتاه‌مدت هستند و آینده پرخطر بانک رفاه را نادیده می‌گیرند.

اما در سوی دیگر، رویکرد موافقان واگذاری را می‌توان هم از زبان خود موافقان و هم از زبان مخالفانشان استنتاج کرد. مخالفان واگذاری عمدتاً در این عقیده مشترک‌اند که موافقان واگذاری نسبت به ضرورت رابطه سازمان و بانک از آگاهی لازم برخوردار نیستند و این عدم آگاهی را می‌توان ناشی از فقدان آشنایی با سابقه تعامل بانک و سازمان و رویه‌های جاری در این میان دانست و ادعان دارند که این ناآگاهی هم در میان مدیران سازمانی و هم در سطح دولت و نمایندگان مجلس قابل مشاهده است.

در کنار ناآگاهی نسبت به سابقه تعامل این دو نهاد و رویه‌های موجود، نوع نگاه موافقان واگذاری نیز

از اساس با نوع نگاه مخالفان تفاوتی بارز دارد. همان طور که پیش تر ذکر شد، مخالفان واگذاری بانک را عضوی از خانواده تأمین اجتماعی دانند و در نتیجه رویکردی اجتماعی به مسئله دارند؛ اما در طرف دیگر، موافقان واگذاری عمدتاً فاقد رویکرد اجتماعی و دارای دیدگاه بانک محور هستند و وضعیت فعلی و آتی بانک نسبت به وضعیت سازمان برایشان از اهمیتی دوچندان برخوردار است.

۱-۲-۴. استدلال های مخالفان واگذاری

استدلال هایی که مخالفان در رد طرح واگذاری مطرح کرده اند وسیعی از موارد گوناگون را در برمی گیرد که می توان آنها را در چهار بخش کلی دسته بندی کرد. در بخشی از این استدلالات، با توجه به سابقه رابطه بانک رفاه و سازمان تأمین اجتماعی به مواردی همچون منافع حاصله و عدم فساد در این تعامل اشاره شده است. بخشی دیگر از استدلالات به ریشه یابی مشکلات امروز شیوه تعامل سازمان و بانک پرداخته و در نتیجه سهام داری سازمان در بانک را نه ریشه مشکلات دانسته و نه راه حل را در واگذاری سهام می داند. در نهایت نیز بخشی دیگر از استدلالات با توجه به ماهیت حقوقی سازمان، تأکید بر آن دارد که طرح واگذاری دارای تناقضات قانونی است. در ادامه هر یک از این چهار بخش به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

الف. تعاملی پر منفعت برای همه ذی نفعان

در این بخش مصاحبه شوندگان عمدتاً بر منافع حاصل از تعامل این دو نهاد که به علت تعلق سهام بانک رفاه کارگران به سازمان تأمین اجتماعی ایجاد شده است، اشاره داشته و دلیل خود برای مخالفت با طرح واگذاری را زایل شدن این منافع دانسته اند. این منافع در سطح میانی برای سازمان و بانک، در سطح کلان برای کلیت جامعه و اقتصاد کشور و در سطح خرد برای کارگران و مستمیری بگیران تعریف شده است. مصاحبه شوندگان بر این اعتقادند که تجربه تاریخی نشان می دهد که این همکاری بین سازمان و بانک، رابطه ای پر منفعت برای هر دو طرف بوده و همگی از آن سود برده اند.

عمده تأکیدات مصاحبه شوندگان در منافع ایجاد شده برای سازمان، منافع اقتصادی است و بیشتر بر این امر تأکید دارند که با سهام داری عمده سازمان در بانک هم می توان تأمین مالی سازمان را در شرایط عادی تداوم بخشید و هم این کار می تواند به جلوگیری از ضررهای اقتصادی احتمالی ناشی از شرایط خاص نظیر شوک های اقتصادی کمک کند. این امر نشان از آن دارد که در نزد مخالفان واگذاری، بانک صرفاً یکی از دارایی های قابل فروش سازمان محسوب نمی شود؛ در واقع آن را ضربه گیری در مقابل بحران های مالی سازمان می دانند که حضورش در کنار سازمان ضروری است. از همین روست که بانک چه در شرایط عادی و چه شرایط بحران اقتصادی وظیفه حراست از منابع مالی سازمان را بر عهده داشته و به عنوان صندوقی برای سازمان عمل می کند که می تواند صدمات ناشی از بحران های مالی را کاهش دهد، بدون توجه به اینکه این امر ممکن است چه تبعاتی برای

بانک به عنوان بخشی از نظام بانکی کشور داشته باشد.

اما فارغ از منافع اقتصادی مستقیمی که از این تعامل بر سازمان مترتب است، سهام‌داری بانک رفاه کارگران برای سازمان می‌تواند منفعی دیگر در راستای افزایش قدرت چانه‌زنی و قدرت یابی سازمان در نظام بانکی به همراه داشته باشد تا از این طریق سازمان بتواند در صورت لزوم برخی از سازوکارهای نظام بانکی را به نفع خود به کار گیرد.

در مقابل منفعی که برای سازمان از این تعامل حاصل آمده است، بانک رفاه نیز بی‌نصیب نمانده و از نظر مصاحبه‌شوندگان، این تعامل برای بانک نیز منفعت داشته و به تبع آن تسهیلاتی برای بهبود کارکردهای بانک در اختیارش قرار گرفته است. در اینجا نیز منافع حاصله برای بانک تنها دارای ابعاد اقتصادی است و صرفاً می‌توان آن را کمک به افزایش حجم سرمایه بانک دانست که از طریق جذب منابع مالی سازمان و شستا رخ می‌دهد.

در کنار بانک و سازمان، دیگرانی نیز هستند که از تعامل این نهاد سود می‌برند و احتمال آسیب‌دیدن منافع آنها نیز بخشی از استدلال‌ها برای مخالفت با طرح واگذاری را تشکیل می‌دهد. این دسته از ذی‌نفعان را می‌توان یا در بعد کلان کلیت جامعه دانست و یا در ابعاد خرد کارگران و بیمه‌پردازان.

یکی از عمده گروه‌های خردی که از این تعامل منفعت می‌برند همانا کارگران بیمه‌پرداز و مستمری‌بگیرانی هستند که حساب حق بیمه‌شان نزد سازمان مشخص است. صرفاً به عنوان یک مثال از نحوه نفع‌بری این گروه، می‌توان به این امر اشاره کرد که سازمان می‌تواند به نوعی ضامن آنها در دریافت وام از بانک باشد و در راستای کمک به معیشت آنها گام بردارد. بانک هم به علت ضمانت سازمان می‌تواند در مورد بازپرداخت وام از سوی این افراد اطمینان خاطر داشته باشد.

در ابعاد کلان رویکرد مصاحبه‌شوندگان این است که تعامل این دو نهاد می‌تواند باعث بهبود اوضاع اجتماعی از قبیل نفع کارگران بیمه‌پرداز شود؛ چراکه کارگران با استفاده از تسهیلات بانکی می‌توانند به زندگی خود سامان داده و در نتیجه جامعه را شکوفا کنند. از طرف دیگر، این تعامل باعث شده است که دولت مجبور نشود برای کاهش مسائل مالی سازمان به راه‌حلهایی نظیر چاپ پول اقدام کند و به نوعی این تعامل توانسته است از یک امکان بالقوه تورم‌زا جلوگیری نماید که به نفع اقتصاد کلان بوده است.

ب. عدم فساد و سهولت در همکاری میان این دو نهاد

اما فارغ از اینکه این تعامل چه مزایا و منفعی برای ذی‌نفعان گوناگون در پی دارد، عدم فساد و سهولت تعامل نیز یکی از پایه‌های استدلالی مخالفان را تشکیل می‌دهد. رویکرد مصاحبه‌شوندگان بر این قرار است که چنین تعاملی نه تنها ضرری برای کسی نداشته است؛ بلکه می‌توان آن را رابطه‌ای بدون فساد دانست که سبب‌ساز سهولت در انجام اقدامات گوناگون می‌شود.

این عدم فساد به دلیل آن است که اساساً این تعامل از طرف نهاد نظارتی بر بانک‌ها زیر ذره‌بین است و در نتیجه سازمان نمی‌تواند هر خواسته‌ای را به بانک تحمیل کند. همچنین، حتی به فرض اگر فساد هم در این رابطه رخ داده باشد، نمی‌توان با واگذاری آن را برطرف کرد و اساساً این استدلال که با واگذاری می‌توان فساد را کاهش داد، استدلالی ضعیف است که در آخر نمی‌تواند به هدف اصلی خود برسد.

در کنار این موارد، یکی از نکاتی که مصاحبه‌شوندگان بسیار بر آن تأکید داشته‌اند این بود که تعاملی این‌چنینی میان بانک و سازمان، بسیاری از امور را آسان‌تر کرده است. این سهولت در تعامل البته بیشتر به نفع سازمان است و باعث می‌شود بسیاری از فرایندهای اداری در اخذ تسهیلات از بانک، راحت‌تر انجام شود و هزینه‌های لازم کاهش یابد؛ اقداماتی که شاید بانک‌های دیگر به راحتی به آن تن ندهند. مصاحبه‌شوندگان زمانی که بر سهولت تعامل تأکید دارند، آن را در اصل منفعتی برای کارگران و مستمری‌بگیران می‌دانند؛ چراکه این امر به نوبه خود می‌تواند باعث تمرکز اطلاعات و در نتیجه آسان‌شدن فرایندهای مدیریتی در راستای خدمات‌دهی به آنان شود. این مزایا تماماً ناشی از این امر است که سازمان تأمین اجتماعی تنها سهام‌دار بانک است که در نتیجه تعامل با یک سهام‌دار را راحت‌تر می‌کند. در حالی که در صورت عرضه‌شدن سهام بانک در بورس و خرید شدن سهام بین تعداد بیشتری سهام‌دار، ممکن است سهولت تعامل دچار مشکل شود که نتیجه آن آسیب‌دیدن ذی‌نفعان اصلی، یعنی مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان خواهد بود.

ج. ریشه اصلی مشکلات در جای دیگری است

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، اساساً مخالفان این طرح بر این عقیده‌اند که اگر مشکلی در رابطه میان بانک و سازمان وجود داشته باشد، علت آن نوع این رابطه و روند آن و تعلق سهام بانک به سازمان نیست؛ در نتیجه راه‌حل مشکلات نیز از طریق واگذاری میسر نیست. برای نمونه یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید اگر اشکالی وجود دارد به علت مسائل مدیریتی است و اگر هم سهام به تعداد بیشتری سهام‌دار عرضه شود، نه تنها این مشکلات حل نمی‌شوند که برعکس ممکن است حتی بیشتر هم بشوند.

اما در رابطه با این مسئله که ریشه اصلی مشکلات سازمان که دامنه آن بانک را نیز گرفته و مشکلاتی را برای آن ایجاد کرده است کجاست، بسیاری از افراد آن را بدهی دولت به سازمان می‌دانند و بیان می‌دارند که حتی در صورت واگذاری، این اقدام نمی‌تواند مشکلات را حل کند؛ چراکه اساساً مسئله اصلی و راه‌حل هیچ ارتباطی با یکدیگر ندارند. از نظر این افراد راه‌حل اصلی، پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان است نه واگذاری سهام بانک.

د. تناقضات حقوقی و قانونی

در این بخش، استدلال مخالفان این است که مطرح شدن طرح واگذاری به لحاظ حقوقی و قانونی هم با ماهیت حقوقی سازمان در تضاد است و هم با ماهیت بانک. از این رو، مطرح شدن چنین طرحی در واقع نوعی بی توجهی و نادیده انگاری موازین قانونی مترتب بر این دو نهاد است. در مورد سازمان، این تناقض قانونی از دو جهت حائز اهمیت است. اولاً اینکه سازمان تأمین اجتماعی به لحاظ حقوقی نه خصوصی است و نه دولتی، در حالی که بنا بر اصل ۴۴ قانون اساسی، این قانون شامل حال نهادهای دولتی است؛ در نتیجه تعمیم اصل ۴۴ و مطرح کردن فرایند واگذاری در مورد سازمان، محلی از اعتبار ندارد. مخالفان معتقد بودند که سازمان تأمین اجتماعی به واسطه ماهیت حقوقی خود نمی تواند مشمول اصل ۴۴ شود و در نتیجه مطرح کردن واگذاری به استناد این قانون امری نادرست است. این امر مسئله‌ای بود که به تکرر و از سوی مخالفان گوناگون چه در سازمان، چه در بانک و چه در نهادهای کارگری مطرح شده بود.

در مورد بانک نیز همین رویه در استدلالات وجود دارد که اساساً بانک رفاه کارگران بنا بر قانون مصوب مجلس در کنار بانک ملی تأسیس شده است و در نتیجه نمی توان با آن همچون سایر بانک‌ها رفتار کرد و از طرفی دیگر به علت آنکه مالکیت بانک در اختیار سازمان تأمین اجتماعی بوده و سازمان نیز نهادی عمومی (نه خصوصی و نه دولتی) است پس بانک را نمی توان مشمول اصل ۴۴ دانست و در راستای خصوصی سازی آن را از سازمان جدا کرد.

حتی اگر بخواهیم به صورت بنیادی تر به این مسئله نگاه کنیم، از آنجایی که مالک بانک رفاه کارگران سازمان تأمین اجتماعی به نمایندگی از کارگران است، دست گذاشتن روی آن و واگذاری اجباری نوعی تعرض به حق مالکیت تلقی می شود، حقی که از نظر معاون حقوقی بانک رفاه، کامل ترین حق است و نبایستی تعرض به آن را نادیده گرفت.

۲-۲-۴. استدلالات موافقان واگذاری

موافقان طرح واگذاری بانک رفاه کارگران نیز در مقابل مخالفان، استدلالاتی را مطرح کرده اند که برخی از آنها به صورت کامل در مقابل دلایل مخالفان قرار می گیرند و برخی دیگر بر نکاتی تأکید دارند که تا پیش از این در میان مخالفان مطرح نشده بود. دلایل این گروه را نیز می توان در دو دسته گوناگون طبقه بندی کرد. در یک سو برخی از استدلالات بر نوع تعامل دو نهاد بانک و سازمان و آسیب های منتج از آن تأکید دارند و ویژگی های منفی آن را یادآور می شوند و دسته ای دیگر بر منافع به دست آمده برای برخی ذی نفعان در مقابل ضررهای وارده بر دیگر ذی نفعان تأکید دارند.

الف. یک تعامل نامطلوب

در بحث از نکات منفی تعامل فی مابین این دو نهاد، عمده تأکیدات بر مسائل اقتصادی و معضلات مالی ای است که به سبب این تعامل، دامن گیر بانک شده و حتی ممکن است ابعادی بزرگ‌تر را نیز شامل شود. یکی از مسائل عمده در این بخش استقراض بی‌رویه سازمان از بانک است. استقراض سازمان از بانک بنا بر دلایلی مختلف تلاشی بوده در راستای جبران کمبود نقدینگی سازمان که در طول زمان حالتی انباشتی داشته و بدون آنکه بدهی‌های پیشین تسویه شود، با استقراض جدید مدام بر حجم آن افزوده شده است. علل این نحوه استقراض همان نفوذ مدیریتی سازمان در بانک است که باعث می‌شود بانک به مثابه حیاط خلوت سازمان عمل کرده و صرفاً به پیروی از دستورات سازمان بپردازد؛ اعمال نفوذ مدیریتی که در مواردی نیز با قوانین بانکی در تناقض بوده است.

از طرفی دیگر این امر نه تنها نوعی قانون شکنی و زیر سوال بردن استقلال بانک و تبدیل شدن بانک به صندوق سازمان است که حتی نوعی دست‌درازی به منابع عمومی و اموال مردم نیز هست؛ چراکه برخلاف مخالفان واگذاری، موافقان این طرح، سازمان را تمام و کمال متعلق به کارگران ندانسته و آن را نهادی می‌دانند که در بسیاری مواقع منافع سازمانی خود و نه لزوماً منافع بیمه‌پردازان و یا مستمری‌بگیران را دنبال می‌کند.

پیش‌تر مخالفان واگذاری ادعا کرده بودند که تعامل این دو نهاد تحت نظارت نهادهای نظارتی است و نمی‌توان هر کاری را به دلخواه انجام داد؛ اما در دیگر سو، موافقان بر این عقیده‌اند که تعامل این دو نهاد فسادآمیز است. چنانچه یکی از کارشناسان در این باره معتقد است که فساد در این تعامل و عدم نظارت درست بر آن سبب شده است که سازمان در مواقع لازم، به راحتی دست در جیب بانک کرده و مشکلات مالی خود را حل و فصل نماید. این گونه تعامل که راه را برای فساد باز می‌کند، تنها در صورتی می‌تواند متوقف شود که سهام‌داران دیگری علاوه بر سازمان تأمین اجتماعی در مدیریت بانک ایفای نقش کنند. برخلاف آنچه مخالفان واگذاری خاطر نشان کرده بودند که حضور سهام‌داران دیگر نمی‌تواند از قدرت مانور سازمان کم کند؛ چراکه بازهم سازمان دست بالا را خواهد داشت، در مقابل موافقان معتقدند بایستی واگذاری سهام به نحوی انجام شود که سهام‌داران پر قدرت وارد این فضا شوند و جلوی تمامیت‌خواهی‌های سازمان تأمین اجتماعی را بگیرند.

اما همه این معضلات ناشی از تعاملی این‌چنینی میان بانک و سازمان، فقط ناشی از درخواست‌های نامعقول سازمان نیست. در این میان بانک نیز منفعی کسب می‌کند که ترجیح می‌دهد وضع به همین منوال پیش رود. اما مسئله این است که بانک و سازمان در هماهنگی و همکاری با یکدیگر تلاش دارند برای حفظ این منافع، این تعامل را مثبت نشان دهند؛ چنانکه یکی از مصاحبه‌شوندگان موفقیت‌های بانک رفاه و مثبت بودن صورت‌های مالی آن را نه واقعی بلکه ناشی از زدوبند میان سازمان و بانک می‌داند.

ب. منافع جزئی، مضرات کلان

تعامل این دو نهاد ممکن است برای عده‌ای منفعی در مقابل ضرر دیگران داشته باشد. لازم به ذکر است که هرچند در صحبت‌های موافقین واگذاری از منفعت بحث شده اما در نظر آنها این منفعت یا کوتاه‌مدت بوده‌است و یا اساساً ضررهایی برای دیگر ذی‌نفعان در پی دارد که در نتیجه ارزیابی مثبتی از این منافع ارائه نمی‌دهند.

بانک رفاه کارگران خود یکی از ذی‌نفعان این تعامل است. هرچند عمده تأکیدات موافقان واگذاری بر این مبنای بوده که بانک دچار نوعی عدم استقلال شده و در نتیجه آن را تبدیل به حیاط‌خلوت سازمان کرده، اما آن چنان هم از این تعامل بی‌منفعت نبوده و مدیران بانکی نیز به این امر راضی هستند.

یکی از دلایل بانک به رضایت از چنین تعاملی این است که بانک خود را با یک ابر بدهکار روبه‌رو می‌بیند که هم دولت پشت سر آن است و هم تعامل با یک مشتری راحت‌تر از تعامل با هزاران مشتری خرد است و از سوی دیگر، سود زیادی نیز از بدهی‌های سازمان عاید بانک می‌شود. اما این تنها دلیل رضایت بانک از این تعامل نیست؛ بلکه موارد دیگری نیز در این بین نقش دارند که می‌توان از جمله آنها به دو مورد اشاره کرد. یکی در اختیار گرفتن شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی در ازای بدهی با قیمتی ارزان‌تر و دیگری ایجاد شعب در املاک تأمین اجتماعی و عدم پرداخت اجاره‌بها.

اما زمانی که موافقان واگذاری از منافع حاصله برای سازمان تأمین اجتماعی سخن می‌گویند، در واقع نظری منفی نسبت به این منافع دارند؛ چراکه اولاً، سازمان را دارای منفعی مستقل از بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران می‌دانند که لزوماً هر منفعتی برای سازمان به این گروه‌ها نمی‌رسد و در ثانی، منافع حاصله درست در نقطه مقابل مضراتی برای بانک است. از این‌رو، صحبت از منفعی خاص برای سازمان در واقع به نوعی مطرح کردن آسیب‌های ناشی از سهام‌داری سازمان در بانک و تعامل این دو نهاد به شکل موجود است.

یکی از مخالفان سرسخت همکاری بانک و سازمان به شیوه فعلی بر این باور است که سازمان سهم اندکی از سرمایه بانک را تأمین می‌کند؛ در حالی که بیشترین سهم را از خدمات بانک داراست. در نتیجه، این تناقض بین میزان سرمایه و تسهیلات دریافتی در واقع تعدی به حقوق مردمی است که به صورت جداگانه و نه لزوماً به‌عنوان بیمه‌پرداز نزد بانک سپرده داشته و بخشی از سرمایه بانک را تأمین می‌کنند.

مخالفان واگذاری عمدتاً چنین استدلال می‌کردند که سازمان تأمین اجتماعی در واقع از لحاظ حقوقی مربوط به کارگران است و هر منفعتی را باید به حساب این قشر از جامعه گذاشت؛ اما موافقان فارغ از مباحث حقوقی این رابطه اذعان می‌کنند که در عمل سازمان تأمین اجتماعی صرفاً مراداتی با کارگران دارد و بیشتر از آنکه خود را در نسبت با کارگران تعریف کند، در واقع نهادی است که علی‌رغم

غیردولتی بودن، تحت امر دولت است و نمی توان از نفوذ کارگران در سازوکار آن سخن گفت. از این رو، این استدلال که کارگران از این تعامل منتفع شده و بایستی به خاطر کارگران جلوی این طرح را گرفت از اساس غلط بوده و اگر منفعتی در این بین حاصل شود برای سازمان است نه کارگران و نباید از اسم کارگران سوءاستفاده کرد.

اما فارغ از بحث نفع بری سازمان و نه کارگران از این تعامل، استدلالی دیگر بیانگر آن است که با توجه به شرایط نامطمئن سازمان از یک سو و مشکلات سیستم بانکی از سوی دیگر، هر آن امکان دارد که با هر بحرانی در نظام بانکی و بانک رفاه، سازمان نیز در این بین آسیب ببیند، این حرف بدان معناست که هر دو طرف این رابطه وضعیت پایداری ندارند و هر کدام در شرایط بحرانی ممکن است دیگری را هم دچار آسیب کند.

فارغ از دو طرف اصلی رابطه یعنی بانک رفاه کارگران و سازمان تأمین اجتماعی، دیگر ذی نفعانی نیز هستند که از این مسئله ممکن است آسیب ببینند. پیش تر در باب ذی نفعانی از جمله کارگران، بیمه پردازان و مستمیری بگیران هم در استدلالات مخالفان و هم در صحبت های موافقان طرح واگذاری حرف هایی زده شده بود؛ اما موافقان واگذاری، نگاه کلان تری به مسئله دارند و ذی نفعانی دورتر و کلان تر را نیز در نظر می گیرند. موافقان در یک سو، نظر به شرایط کلی جامعه دارند و معتقدند که تأمین اجتماعی به واسطه اینکه از پس وصول مطالباتش چه در قالب حق بیمه و چه در قالب بدهی های دولت برنمی آید و از طرفی هم با مشکلات مالی روبه روست، پس با استقراض از بانک رفاه کارگران به نوعی دست به خلق پول زده که با توجه به آثار تورمی اش، کلیت جامعه هزینه های آن را می پردازد.

اما در کنار آسیب هایی که این تعامل می تواند برای کل اقتصاد کشور و جامعه داشته باشد، ذی نفعان خاص دیگری نیز هستند که به واسطه این شیوه از تعامل و مناسبات مالی بین بانک و سازمان، ممکن است دچار آسیب هایی شوند. مسئله اصلی در اینجا این است که زمانی که سازمان اکثر تسهیلات بانک را از آن خود می کند، بانک دیگر قادر نیست به سایر مشتریان خود رسیدگی کند؛ به این معنا که دیگر توان مالی لازم را برای این امر ندارد. این مسئله بیشتر مورد تأکید مدیران بانکی بوده که از این مسئله گله دارند؛ چراکه این امر منجر به آن می شود که مشتریان به سمت بانک های دیگر جذب شوند.

دو گروه موافق و مخالف واگذاری هر کدام بر پایه نوع نگاه خود به مسئله دلایلی را برای دیدگاه خود ارائه دادند. مخالفان واگذاری که عمدتاً از سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای کارگری و کارفرمایی هستند، سازمان تأمین اجتماعی را همچون یک ماشین، کلیتی می دانند که حذف قطعه ای از آن می تواند به کارکرد کلی سیستم آسیب زند. از منظر آنان، هرچند در برخی موارد ممکن است مشکلاتی در سازوکار این ماشین رخ دهد و بایستی به فکر راه حلی برای آن بود؛ اما روش هایی مانند واگذاری، نوعی تحمیل و دست اندازی بیرونی است که اساساً سازمان را عقیم خواهد کرد.

در دیگر سو، موافقان واگذاری، مسائل و مشکلات به وجود آمده در تعامل سازمان و بانک را یک مسئله درون خانوادگی نمی‌دانند؛ بلکه به واسطه حجم گسترده مرادوات مالی، آن را مانند بمبی می‌دانند که هر لحظه ممکن است منفجر شود و کلیت جامعه را به خطر اندازد. این خطر هم می‌تواند از سوی سازمان باشد که بحران‌های آن، بانک رفاه و در ادامه کل نظام بانکی را درگیر کند و هم از سوی نظام بانکی باشد که بحران‌های خود را به سازمان تأمین اجتماعی تعمیم دهد.

گروه سوم که برخی مسئولان بانکی هستند، دیدگاهی دوگانه دارند. از یک سو، با توجه به آگاهی نسبت به فرایندهای مالی بین سازمان و بانک، خطر سقوط بانک را احساس می‌کنند و موافق واگذاری‌اند و از دیگر سو، به علت تبعات اجتماعی واگذاری در سطح کلان، با آن مخالفت می‌کنند؛ اما در نهایت این گروه نیز در زمره مخالفان واگذاری قرار می‌گیرند؛ چراکه آنها خطر تبعات اجتماعی واگذاری را فراتر از خطرات ممکن برای بانک دانسته و اذعان دارند که می‌توان با تدابیری دیگر از سقوط احتمالی بانک جلوگیری کرد.

۳-۲-۴. پیامدها و تأثیرات طرح واگذاری از منظر مخالفان و موافقان

در بخش سوم به مرور پیامدها و تأثیرات احتمالی ناشی از واگذاری سهام بانک رفاه از سوی سازمان تأمین اجتماعی و جدایی این دو نهاد می‌پردازیم. این پیامدها در دو سو قرار دارند؛ برخی از آنها توسط مخالفان واگذاری مطرح شده‌اند که به دو دسته اقتصادی و اجتماعی تقسیم می‌شوند و همگی اثرات منفی واگذاری را گوشزد می‌کنند؛ اما در مقابل پیامدهایی که از سوی موافقان واگذاری مطرح شده‌اند، همگی مثبت بوده و آن را شروعی برای بهبود اوضاع تلقی می‌کنند.

پیامدها و اثرات احتمالی مطرح شده از سوی مخالفان را می‌توان در دو بعد اقتصادی و اجتماعی تشریح کرد:

الف. پیامدهای اقتصادی

در شرایطی که سهام بانک بین سهام‌داران متعدد توزیع شده باشد و دیگر در اختیار سازمان نباشد، سایر بانک‌ها و حتی بانک رفاهی که دیگر سازمان در آن تنها سهام‌دار نباشد، حاضر به تأمین کسری نقدینگی سازمان که از قضا نیازمند تأمین سریع آن برای انجام تعهدات خود است، نخواهند بود؛ چراکه هیچ منافع اقتصادی‌ای برای خود نمی‌بینند. این امر سازمان را با مشکلاتی جدی مواجه خواهد کرد؛ به عبارت دیگر، در شرایطی که سازمان نتواند نیازهای خود را با ابزارهای مالی مناسب سامان دهد از انجام تعهدات خود باز می‌ماند. این امر می‌تواند تمامی ابعاد سازمان را تحت تأثیر قرار دهد؛ برای مثال، اگر سازمان بخواهد با پشتوانه حساب‌های افراد در بانک رفاه کارگران اقدام به مشارکت اقتصادی در حوزه‌های مختلف کند تا در نهایت کارگران را منتفع سازد، با حذف سهام‌داری در بانک رفاه تمامی این اقدامات ناممکن می‌گردد.

در بحث از مسائل اقتصادی، در کنار مسئله تأمین مالی، موارد دیگری نیز وجود دارد که کمتر در مورد آنها صحبت شده است. یکی از مواردی که عضو هیئت‌مدیره سازمان بیان می‌کند این است که در فردای واگذاری، سازمان مجبور است برخی از کارکردهای بانک را خود بر عهده بگیرد که ممکن است در انجام آنها دچار مشکل شود. یکی از این موارد پرداخت وام است که هم سازمان به‌واسطه تعریف وظایفش نمی‌تواند آن را انجام دهد و هم در صورت انجام، چنانچه قبلاً نیز سابقه داشته، از عهده انجام صحیحش باز می‌ماند.

یکی دیگر از مسائلی که در صورت واگذاری سهام بانک رفاه حادث می‌شود، حذف گروه‌های مختلفی مثل کارگران و بازنشستگان از مشارکت اقتصادی است. سازوکارهای اجتماعی-اقتصادی بانک رفاه مانند پرداخت وام با ضمانت سازمان تأمین اجتماعی (به‌واسطه در اختیار داشتن حقوق بازنشستگی افراد) و معتبر بودن آن، می‌تواند از طرد شدن این افراد از مشارکت اقتصادی جلوگیری نماید و طبیعتاً در نتیجه واگذاری و حذف این کارکرد بانک رفاه، این افراد مشارکت اقتصادی کمتری خواهند داشت که در نهایت به آسیب‌پذیری هرچه بیشتر این قشر دامن خواهد زد.

ب. پیامدهای اجتماعی

با حذف این بانک از مجموعه تأمین اجتماعی، اختلال کارکردی سازمان در همه سطوح به‌خصوص پرداخت مستمری‌ها ناگزیر خواهد بود؛ چراکه این مجموعه یک سیستم کامل است و با حذف یک عنصر از آن، سایر اجزای سیستم نیز آسیب جدی خواهند دید. از این‌رو، به ظن مخالفان واگذاری یکی از پیامدها قطعاً اختلال در کارکرد نهادی سازمان تأمین اجتماعی و در نتیجه واماندگی از اهداف اجتماعی تعریف‌شده‌اش خواهد بود.

در سویی دیگر، همان‌طور که در تأثیرات و پیامدهای اقتصادی ذکر آن رفت، یکی از تأثیرات این امر بر کارگران و بازنشستگان به‌عنوان صاحبان اصلی سازمان مترتب خواهد بود. از آنجا که این قشر کارگر و بازنشسته، ۳۰ سال به‌موقع حق بیمه خود را پرداخت نموده، در دوران بازنشستگی نیز مستمری خود را به‌موقع و بدون دردسر خواستار است که از حقوق طبیعی بازنشستگان محسوب می‌شود. در صورتی که این مشکل در پرداخت مستمری از سوی سازمان با هر توجیهی اتفاق بیافتد از سوی مردم قابل‌پذیرش نیست و باعث نارضایتی گسترده خواهد شد. همچنین، می‌توان گفت که با توزیع سهام بانک در میان سهام‌داران متعدد، امکان ناهماهنگی در انجام امور مختلف بر این نارضایتی می‌افزاید؛ مثال، در شرایطی که عده‌ای در یک بانک و عده‌ای دیگر در بانکی دیگر مستمری خود را دریافت نمایند ناهماهنگی و رفتار متفاوت بانک‌های مختلف می‌تواند باعث ایجاد احساس بی‌عدالتی شده و در نهایت، منجر به سردرگمی و آسیب به این قشر بزرگ شود که نتیجه آن می‌تواند گسترش انواع نارضایتی‌ها و حتی تحصن و اعتراضات مدنی و یا حتی شورش‌های اجتماعی باشد.

این واگذاری تبعاتی نیز برای بانک رفاه کارگران در پی خواهد داشت که از جمله آن می‌توان به تغییر در جهت‌گیری اهداف آن و در نتیجه اضمحلال وجهه اجتماعی بانک اشاره داشت. در صورتی که تملک کامل سهام بانک رفاه کارگران از اختیار سازمان تأمین اجتماعی خارج شود، به هیچ‌عنوان بعید نیست که انحصار جدیدی در میان سرمایه‌گذاران جدید جهت سودجویی و آسیب به کارگران ایجاد شود. از بین رفتن وجهه اجتماعی بانک در صورت حضور سایر سهام‌داران یکی از مسائل بااهمیت است که قابل چشم‌پوشی نیست. در سوی مقابل، اگر چنین اتفاقی نیفتد و از نفوذ مدیریتی سازمان در بانک کاسته نشود، تلاش عده‌ای که با هدف کاهش نفوذ مدیریتی سازمان در بانک از طریق طرح واگذاری بوده‌اند تا به‌نوعی جلوی مفسده‌های احتمالی را بگیرند عبث خواهد بود؛ چراکه در هر صورت سازمان بیشترین سهام بانک را همچنان در اختیار خواهد داشت و سایر سهام‌داران نمی‌توانند در مقابل خواسته‌هایش چندان مقاومت کنند. در واقع مسئله در اینجا است که بر اثر واگذاری اگر نفوذ مدیریتی سازمان در بانک کاهش یابد، رسالت اجتماعی بانک فراموش خواهد شد و اگر از این نفوذ کاسته نشود تمامی استدلال‌ات برای پشتیبانی از طرح واگذاری با هدف کاهش نفوذ سازمان در بانک بیهوده خواهند بود.

برخلاف مخالفان واگذاری که در بحث از اثرات واگذاری، هم بر ابعاد اجتماعی و هم ابعاد اقتصادی تأکید دارند، موافقان صرفاً ابعاد اقتصادی مسئله را در نظر گرفته و بر این اساس، واگذاری را مفید می‌دانند. یکی از پیامدهایی که به نظر موافقان، این طرح در پی خواهد داشت همانا تلاش سازمان و دولت در راستای تسویه کردن بدهی‌های دولت است. به نظر موافقان تا زمانی که این رابطه به این صورت بین سازمان و بانک برقرار است و در زمان نیاز، سازمان به راحتی از بانک استقراض می‌کند، نه سازمان پیگیر مطالباتش از دولت است و نه دولت رغبتی به پرداخت آن دارد.

با وجود خیال آسوده دولت و سازمان از وجود یک صندوق (بانک رفاه کارگران) در مواقع نیاز، تلاشی صورت نمی‌گیرد که سازمان روند دریافت تسهیلات از بانک را متوقف کند، تسهیلاتی که با رعایت نکردن قوانین و مقررات نصیب سازمان می‌شود. پیش‌تر نیز موافقان واگذاری ادعا کرده بودند که رابطه میان سازمان و بانک ممکن است فسادهایی را در پی داشته باشد که این فساد نیز خود محصول عدم شفافیت است. از این‌رو، یکی از پیامدهایی که این طرح می‌تواند داشته باشد همین مسئله است که شفافیت را بیشتر کرده و در نتیجه احتمال فساد کاهش می‌یابد. از همین روست که وزارت اقتصاد مکانیسم ماشه‌ای را برای شفافیت در سازمان تدوین کرده است.

واگذاری و شفافیت منتج از آن نتیجه دیگری نیز در پی خواهد داشت که همانا تلاش برای اصلاحات بعدی است. موافقان معتقدند گرچه طرح واگذاری به تنهایی نمی‌تواند بسیاری از مشکلات سازمان را حل و فصل کند؛ اما این حرکت را می‌توان نقطه شروعی برای اقدامات آتی دانست که تأمین اجتماعی

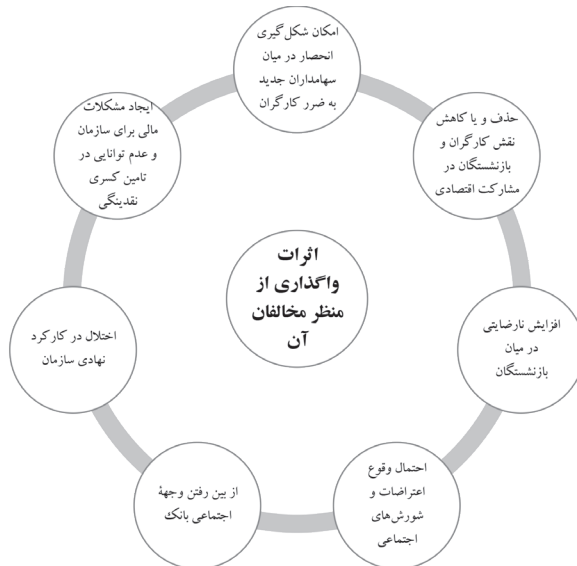
را از وضعیت بحرانی موجود نجات دهد. اما در واقعیت مشخص نیست فشار وارده باعث حرکت به سوی اصلاحات بعدی خواهد شد یا فروپاشی و تضعیف.

پیامد دیگر این طرح درگیر شدن سایر بانک‌ها در فرایندهای مالی سازمان و کاهش فشار وارده بر بانک رفاه خواهد بود. با جدایی بانک رفاه کارگران از سازمان تأمین اجتماعی، نه تنها اتکای یک‌تنه سازمان به بانک از میان می‌رود که حتی می‌توان بانک‌های دیگر را هم درگیر کرد. بدین صورت که دولت می‌تواند در صورت نیاز به بانک‌های دیگر دستور دهد که تسهیلاتی را به سازمان دهند و بار مسئولیت از دوش بانک رفاه کارگران برداشته شود؛ اما این فقط بانک رفاه کارگران نیست که از کم شدن فشار وارده نفع می‌برد، بلکه سایر بانک‌ها نیز که هم توانایی تأمین مالی سازمان را دارند و هم نسبت به آن اشتیاق دارند، منتفع خواهند شد؛ چراکه سازمان دارای منابع مالی بسیاری است که آن را تبدیل به مشتری جذابی برای همه بانک‌ها می‌کند. سازمان هم از همکاری با سایر بانک‌ها آسیبی نخواهد دید چراکه به واسطه منابع بسیاری که وارد بانک می‌کند، می‌تواند از انواع تسهیلات با شرایط مطلوب برخوردار شده و در واقع ضرری از این بابت متوجه آن نشود. اما بیان می‌شود تقلیل بیمه‌پردازان سازمان تأمین اجتماعی به مشتریان بانک باعث از دست رفتن وجه اجتماعی بانک و کارکرد آن می‌شوند و ارزش اضافی تولید شده که حاصل سرمایه افراد است نباید ابزار سودجویی نظام بانکی شود.

همان طور که بیان شد، موافقان و مخالفان آینده متفاوتی را در فردای واگذاری می‌بینند و هر کدام بر مبنای نوع نگاه خود به مسئله و پایه‌های استدلالیشان، اثرات و پیامدهای گوناگونی را تشخیص می‌دهند. مخالفان واگذاری، دیدی وسیع‌تر نسبت به پیامدها داشته و ابعاد اقتصادی و اجتماعی را در کنار یکدیگر می‌بینند. از این‌روست که نه تنها بر مشکلات مالی سازمان پس از واگذاری صحه می‌گذارند که وضعیت اجتماعی را خصوصاً با مرکزیت کارگران و بازنشستگان، مدنظر قرار می‌دهند؛ اما موافقان واگذاری صرفاً بر ابعاد اقتصادی تأکید داشته و در این حین بیشتر به منافع مادی حاصله اما در سطحی کلان اشاره دارند.

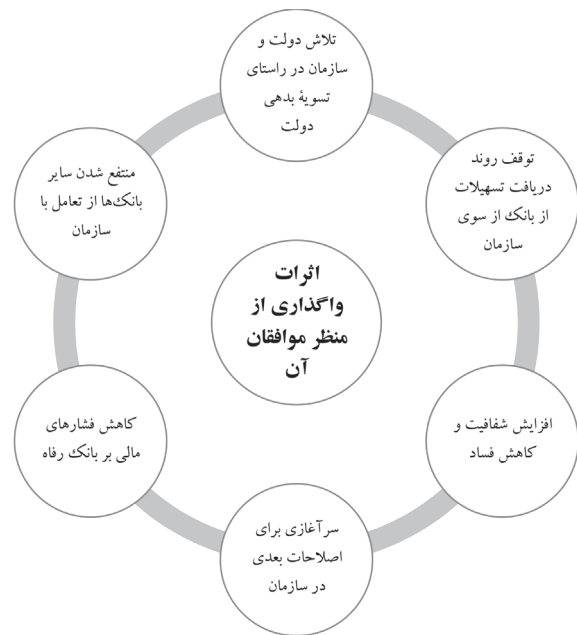
همچنین به واسطه اینکه مخالفان بیشتر پیامدهای منفی را می‌بینند، بیان آنها واقع‌گرایانه‌تر بوده و اثراتی را که شرح می‌دهند محتمل‌تر به نظر می‌رسند؛ اما اثرات عمدتاً مثبت بیان شده از سوی موافقان، کمی خوش‌بینانه بوده و از احتمال وقوع کمتری برخوردارند؛ برای مثال، واگذاری را سرآغاز اصلاحات بعدی دانستن، می‌تواند به نوعی ناآگاهی از ساختار قدرت در سازمان‌ها را نشان دهد که مشخص نیست امکان به وقوع پیوستن آن چقدر است.

شکل ۴. اثرات واگذاری از منظر مخالفان آن



منبع: یافته‌های پژوهش

شکل ۵. اثرات واگذاری از منظر موافقان آن



منبع: یافته‌های پژوهش

اگر بخواهیم به طور خلاصه وضعیت هر ذی نفع را در طی تعامل این دو نهاد و فردای پس از واگذاری بررسی نماییم، می‌توانیم سه گروه را از یکدیگر تفکیک دهیم:

الف. گروهی از ذی نفعان که از تعامل سود برده و ممکن است پس از واگذاری متضرر شوند:

۱. سازمان تأمین اجتماعی: در وضعیت امروز که سازمان هم به واسطه پیشی گرفتن پرداخت‌ها به دریافت‌ها و هم به واسطه بدهی دولت، از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نیست، استقراض از بانک رفاه کارگران راه حل آنی مناسبی برای کاهش موقتی تلاطمات مالی است. از آنجاکه بسیاری از دریافتی‌های مربوط به حق بیمه سازمان، به واسطه قوانینی خارج از اراده سازمان نظیر موقتی سازی قراردادهای کار، معافیت‌های بیمه‌ای برخی کارگاه‌ها، عدم افزایش مناسب حداقل دستمزد و... ایجاد شده است که در نتیجه سازمان را مجبور به استقراض برای انجام پرداخت‌ها کرده است، نمی‌توان آن گونه که موافقین واگذاری می‌گویند همه مشکلات را بر دوش آن گذاشت و این گونه ادعا کرد که با واگذاری بانک، سازمان بالاجبار به صورت‌های مالی خود نظم خواهد داد. مشکلات ساختاری‌ای که در بیرون از سازمان ریشه دارند چه با حضور بانک در مجموعه سازمان و چه بدون حضور آن، همچنان تداوم خواهند داشت و آنچه مشخص است آن است که در نتیجه واگذاری بانک، تنها سازمان تضعیف خواهد شد و لزوماً بهبودی در فرایندهای مالی رخ نخواهد داد.

۲. بیمه‌پردازان فعلی و آتی: ضعف احتمالی سازمان تأمین اجتماعی در فردای واگذاری، صرفاً به خود سازمان محدود نبوده و کسانی را که حق بیمه پرداخت می‌کنند نیز درگیر خواهد کرد. هرگونه ضعفی در سازمان نهایتاً به سازوکارهای بیمه‌ای آن آسیب خواهد زد که نتیجه محتمل آن کاهش اعتماد عمومی به سازمان و عدم اقدام برای بیمه‌پردازی خواهد بود. چنین اقدامی اولاً باعث خواهد شد که سرمایه‌های کسانی که تاکنون حق بیمه پرداخت کرده‌اند به خطر افتد؛ چراکه مشخص نیست سازمان بتواند در آینده مستمری‌های لازم را پرداخت کند و از سوی دیگر، سایر افراد تمایلی به بیمه شدن نخواهند داشت. بیمه‌های اجتماعی نوعی سازوکار دوراندیشانه برای اطمینان از آینده‌ای بهتر در دوران بازنشستگی است، اما چنانچه افراد این اطمینان را از سوی سازمان دریافت نکرده و ترجیح به عدم بیمه شدن داشته باشند، در دوران فراغت از کار با آینده‌ای مبهم روبه‌رو خواهند بود که شاید خود بار مضاعفی شود بر نظام خدمات اجتماعی. افرادی که به هر دلیل مشارکتی در نظام تأمین اجتماعی نداشته باشند، قطعاً در آینده به نحوی دیگر نظام رفاهی را درگیر خواهند کرد.

۳. مستمری‌بگیران: مستمری‌بگیران فعلی سازمان، از آنجاکه عمدتاً افرادی در سنین بالا می‌باشند از مهم‌ترین گروه‌هایی هستند که از این مسئله آسیب خواهند دید. آسیبی که به آنها خواهد رسید نه تنها در ابعاد اقتصادی که حتی در سپهر اجتماعی نیز نمود پیدا خواهد کرد. در بعد اقتصادی، هرگونه خلل در سازوکار مالی سازمان که ممکن است در فقدان بانک رفاه به وجود آید، می‌تواند

زندگی این افراد را با مخاطره روبه‌رو کند. از آنجایی که بخش عمده‌ای از این افراد، تنها درآمدشان به مستمری‌های بیمه‌ای محدود می‌شود هرگونه اختلالی در این درآمد آنها را به‌سوی ریاضت اقتصادی در زندگی شخصی رهنمون می‌سازد. در بعد اجتماعی نیز مشکل دوچندان است. از آنجایی که به گفته مسئولان بانکی، بانک رفاه سازوکارهایش را با نیازهای این افراد تنظیم کرده است، در صورت ارجاع این افراد به سایر بانک‌ها ممکن است دچار سردرگمی در فعالیت‌های بانکی خود شوند. علاوه بر این، بانک رفاه محمل خوبی برای تداوم ارتباطات اجتماعی بازنشستگان با گروه‌های هم‌سن خود فراهم آورده است که کارشکنی در این امر می‌تواند تبعات نظیر طرد اجتماعی را در پی داشته باشد.

ب. گروه‌هایی که ممکن است چه در تعامل و چه در واگذاری، منافع و ضررهایی داشته باشند:

بانک رفاه کارگران: بانک رفاه کارگران حالتی بینابین دارد از طرفی از تعامل با سازمان هم منفعت برده و هم ضررهایی را متحمل شده است و در صورت واگذاری نیز ممکن است سود و زیان‌هایی را نصیب خود کند. شاید در وهله اول به نظر رسد که این بانک رفاه کارگران است که بیشترین منفعت را از واگذاری خواهد برد. علت این امر هم آن است که هم فشار مالی وارده بر بانک رفع می‌شود و هم در زمینه مدیریت نیز از استقلال بیشتری برخوردار خواهد شد؛ استدلالاتی هم که موافقان واگذاری بر آن تأکید دارند عمدتاً حول این قضیه شکل گرفته است؛ اما با کمی دقت می‌توان احتمال داد که شاید بانک هم در فردای واگذاری دچار مشکلاتی شود. اولین مسئله آن است که امکان خروج سرمایه سازمان تأمین اجتماعی از این بانک افزایش می‌یابد؛ هر چند ادعایی بر این اساس وجود دارد که سهم سرمایه سازمان در بانک اندک است اما در نهایت می‌توان استدلال کرد که خروج سرمایه سازمان و شرکت‌های تابعه آن نظیر سستا و تمامی مشتریان سازمان، امکان آن را دارد که بانک رفاه کارگران را با کمبود منابع مالی و اعتبار اجتماعی مواجه کند. از طرف دیگر، بخشی از مشتریان بانک که به‌واسطه سازمان، امور مالی خود را در بانک انجام می‌دهند هم ممکن است همکاری خود را با بانک قطع کرده و مشتریان آتی بالقوه نیز از دست بروند که این امر هم تبعات مالی برای بانک خواهد داشت. چنانچه مسئولان بانکی اشاره داشته‌اند برخی اوقات بانک به‌واسطه حضور سازمان توانسته است در مقابل نهادهای بیرونی از توان چانه‌زنی برخوردار شود که در صورت قطع همکاری احتمالاً این حمایت از بین خواهد رفت. مقایسه منافع و مضرات حاصله برای بانک پیش و پس از واگذاری نشان می‌دهد که نسبت منافع سهام‌داری سازمان در بانک و ادامه همکاری این دو نهاد به مضرات آن بیشتر است.

ج. گروه‌هایی که ممکن است لزوماً از تعامل ضرر نکرده اما ممکن است از واگذاری منتفع شوند:

۱. سایر بانک‌ها: یکی از گروه‌هایی که به‌احتمال قوی از طرح واگذاری سود می‌برند، سایر بانک‌ها در نظام بانکی کشور هستند. این امر به دو طریق حاصل می‌شود؛ از یک‌سو بنا بر آنچه موافقان واگذاری مطرح کرده‌اند ممکن است در خلال استقراض سازمان از بانک رفاه، این بانک با مشکلات مالی روبه‌رو

شده و ورشکست شود که در نهایت این امر به صورت دومینویی به سایر بخش‌های نظام بانکی سرایت کرده و همه را درگیر کند. از این رو، واگذاری می‌تواند سایه این خطر احتمالی را از سر دیگر بانک‌ها رفع کند. اما در سویی دیگر، پس از واگذاری، سازمان تأمین اجتماعی نیازمند آن است که سرمایه خود را در سایر بانک‌ها مستقر کند و درآمدهای حاصل از حق بیمه را نیز از طریق این بانک‌ها وصول کند که در نتیجه شاهد سرازیر شدن سرمایه‌ای عظیم به این بانک‌ها خواهیم بود.

۲. سایر سرمایه‌داران: با اجرایی شدن طرح واگذاری و فروش سهام بانک رفاه کارگران از کانال بورس، سایر سرمایه‌داران با سرمایه عظیم نه سرمایه‌داران خرد فرصت آن را پیدا خواهند کرد که سرمایه خود را در این بانک به کارگیرند. از آنجاکه تا زمان حاضر، بانک رفاه عملکرد مالی مثبتی از خود نشان داده است، این بانک می‌تواند نهادی وسوسه‌انگیز برای تمرکز سرمایه باشد. شاید در وهله اول گمان آن رود که چنین اتفاقی می‌تواند جایگزین سرمایه خارج شده سازمان از بانک باشد و به نوعی مثبت ارزیابی شود، اما با نگاهی به شرکت‌هایی که در فرایند خصوصی‌سازی قرار گرفته و سرمایه‌داران را جذب خود کرده‌اند می‌توان احتمال داد که تجارب ناموفق تکرار شده که در نتیجه بانک را به صورت بنیادین با مشکلات گوناگون روبه‌رو گرداند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون منع سهام‌داری یک فرد یا گروه بر تمامی سهام یک بانک با هدف جلوگیری از به خطر افتادن سرمایه افراد، قانونی است که به تازگی سهام‌داری سازمان تأمین اجتماعی بر بانک رفاه کارگران را تهدید می‌کند. تجارب متعددی مانند ورشکستگی مؤسسات مالی و اعتباری و نابودی سرمایه افراد توسط یک گروه خاص، دغدغه اصلی این قانون را توجیه می‌کند.

اگرچه این قانون شامل کل نظام بانکی کشور می‌شود و تمام بانک‌های مرتبط با نهادها و سازمان‌های مختلف را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما می‌توان گفت که بانک رفاه کارگران به لحاظ ویژگی‌ها و کارکردهای متفاوتی که از سایر بانک‌ها دارد مستحق مستثنا شدن از این قانون است. برخی از این ویژگی‌ها مانند حساس بودن مشتریان این بانک (کارگران و بازنشستگان)، دارا بودن رویکرد اجتماعی، عدم داشتن منافع در سودجویی مالی منفرد، تأمین مالی بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر کل کشور و تطابق‌پذیری کامل با نیازهای سازمان، جلوگیری از بحران عمومی و... همگی حاکی از آن هستند که در صورت جداکردن این بانک از سیستم سازمان تأمین اجتماعی، امکان فروپاشی این سازمان در شرایط کسری نقدینگی و نارضایتی عمومی وجود دارد. در کنار این امر بایستی اشاره کرد که این سازمان در شرایط بحرانی امروز توانایی همکاری با سایر بانک‌ها را نیز ندارد؛ چراکه نظام بانکی هیچ‌گونه منفعت مشترک و یا رسالت اجتماعی‌ای در همکاری با این سازمان احساس نمی‌کند. از سوی دیگر، پراکنده کردن قشر عظیمی از کارگران و بازنشستگان در بانک‌های متعدد، ملزومات اجرایی لازم را نیز

ندارد و ممکن است هماهنگی‌های لازم در سطح اجرایی سالیان درازی به طول انجامد که در نهایت کیفیت ارائه خدمات به این مشتریان را کاهش دهد.

اگرچه ارتباط سازمان تأمین اجتماعی و بانک رفاه کارگران هرگز بدون اشکال نبوده است و در شرایط امروزی بانک تحت فشارهایی از سوی سازمان قرار گرفته است؛ اما همین سازوکار مالی توانسته تعهدات سازمان را به خوبی پوشش دهد و رسالت اجتماعی سازمان را در مقابل دست کم نیمی از جمعیت کشور محقق نماید. در واقع نقش این بانک صرفاً به تأمین مالی سازمان و یا حتی ارزش سهام آن خلاصه نمی‌شود و بازوی مالی سازمان تأمین اجتماعی تلقی می‌گردد که حتی در صورت تعامل با سایر بانک‌ها و یا دریافت ارزش سهام و یا حتی وصول بدهی‌های دولت هرگز این نیاز سازمان به بانک اختصاصی رفع نخواهد شد و هیچ کدام از موارد یادشده نمی‌توانند جای خالی بانک رفاه کارگران را برای سازمان تأمین اجتماعی پر نماید.

آنچه در این پژوهش بیان شد نشان می‌دهد از نظر اکثر مصاحبه‌شوندگان که آشنا با مسائل سازمان تأمین اجتماعی و یا بانک رفاه کارگران هستند، جدانمودن این دو نهاد در نهایت باعث آسیب به کل مجموعه سازمان تأمین اجتماعی و افراد و گروه‌هایی خواهد شد که به نحوی با آن در ارتباطاند و همچنین، هدف اولیه قانون‌گذار برای ایجاد این قانون را نیز محقق نخواهد کرد.

در مجموع می‌توان گفت که در فرآیند اجرای این قانون، سازمان تأمین اجتماعی، بیمه پردازان، بازنشستگان و... که شامل بخش زیادی از افراد جامعه خواهند شد متضرر خواهند شد. هرچند در کوتاه‌مدت ممکن است بانک رفاه کارگران به دلیل حذف فشار وارده از سوی سازمان تأمین اجتماعی استقلال نسبی یابد و از این طریق منتفع شود؛ اما در نهایت از آنجاکه بخش زیادی از مشتریان این بانک، بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی هستند در درازمدت مشتریان خود را از دست داده و متضرر خواهد شد. از سوی دیگر، سرمایه‌داران سودجو و یا سایر بانک‌ها ممکن است برای جذب سهام بانک رفاه کارگران و منابع سازمان تأمین اجتماعی وارد میدان شوند و وضعیت بسیار نابسامان‌تری را به وجود آورند که سرانجام ممکن است همان قانونی که جهت جلوگیری از فساد و ریسک سرمایه افراد تنظیم شده است خود باعث ایجاد چنین شرایطی شود؛ بنابراین لازم است در جهت حفظ هدف اولیه قانون‌گذار، بانک رفاه کارگران توانایی مستثناسدن از این قانون را به صورت مادام‌العمر داشته باشد و در ازای آن با همکاری دولت کسری نقدینگی سازمان به صورت ماهانه تأمین شده و سازمان تأمین اجتماعی و بانک رفاه کارگران نیز مکلف شوند تا فرآیندهای مالی خود را با شفافیت بیشتری ادامه داده و نهادهای نظارتی نیز نظارت خود را بر این رابطه افزایش دهند. پیچیدگی و اهمیت این مسئله ایجاب می‌نماید تا راهکارهای ارائه‌شده برای آن نیز چندبعدی بوده و شامل همکاری همه‌جانبه تمامی ذی‌نفعان باشد.

از دیگر پیشنهاداتی که در این زمینه مطرح شده است می توان به اصلاح اساسنامه در خصوص ارتباط این دو نهاد با یکدیگر، افزایش سازوکار نظارتی، افزایش سرمایه سازمان در بانک رفاه به منظور تعدیل بدهی ها و تقویت رویکرد عمومی بودن سازمان تامین اجتماعی اشاره کرد.

منابع

- باج، رایل جی (۱۳۹۱) مفاهیم، فرایند و روش های ارزیابی تأثیر اجتماعی، ترجمه سمانه مرتضوی گازار، افسانه قره داغی و کاوه اکبری، تهران: نشر جامعه و فرهنگ.
- خدادادی، علیرضا (۱۳۹۱) «خصوصی سازی و بررسی عملکرد شرکت ها قبل و بعد از واگذاری به بورس اوراق بهادار»، دانشگاه گیلان، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: مهدی مشککی.
- دلخواه، جلیل، و مشبکی اصفهانی، اصغر، و دانایی فرد، حسن، و خدادادحسینی، سیدحمید (۱۳۹۰) «ارزیابی کارایی بانک های دولتی در مقایسه با بانک های خصوصی در ایران»، چشم/نداز مدیریت بازرگانی (چشم/نداز مدیریت پیام مدیریت)، ۶۱(۳۹)، ۹۳-۱۱۵.
- روچ، کریس (۱۳۸۷) ارزیابی تأثیر پروژه. ترجمه حسن چاوشیان، تهران: انتشارات اختران.
- طالبیان، امیر؛ فاضلی، محمد و دغاغله، عقیل (۱۳۸۷). تحلیل تأثیر اجتماعی توسعه صنعتی در منطقه عسلویه، نامه علوم اجتماعی: بهار ۱۳۸۷، شماره ۳۳، صفحه ۵۵ تا ۷۵.
- علی میری، مریم (۱۳۹۰) «بررسی مقایسه ای عملکرد شرکت های دولتی قبل و بعد از واگذاری در بورس اوراق بهادار تهران»، دانشگاه پیام نور بهشهر، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: مهدی مشککی.
- کلانتری، عزیز (۱۳۹۰) «ارزیابی تأثیر اجتماعی طرح سد و نیروگاه سمیره واقع در جنوب استان ایلام»، فرهنگ ایلام، بهار و تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳۰ و ۳۱، صفحه ۹ تا ۴۵.
- محمدی، جمال و حسین، دانش مهر (۱۳۹۲) «ارزیابی اثرات اجتماعی ترمیم و بازسازی پارک ها به شیوه نظریه مبنایی»، مطالعات شهری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۷، صفحه ۶۱ تا ۷۲.
- هاتف بنکده، سمیرا (۱۳۹۳) «ارزیابی تأثیرات اجتماعی کارخانه سیمان بر منطقه دیلمان (مورد مطالعه روستای گولک از توابع استان گیلان)»، دانشگاه تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: حسین ایمانی جاجرمی.