



بحران نظام بازنشستگی در یونان

ساجده علامه^۱

چکیده

اصطلاح یونانی‌شدن نظام بازنشستگی بارها در ادبیات پیرامون بحران نظام بازنشستگی در ایران تکرار شده و نسبت به آن هشدار داده شده است. اما این سؤال همچنان باقی است که فروپاشی نظام بازنشستگی در یونان چه بوده و چگونه روی داده است. هدف این مقاله فهم چگونگی و چرایی فروپاشی نظام بازنشستگی در یونان از طریق روش کتابخانه‌ای است. بنابراین، این مقاله ابتدا به شرحی از چگونگی فروپاشی نظام بازنشستگی در یونان پرداخته، سپس با ذکر برخی از پیامدهای اقتصادی-اجتماعی و سیاسی این بحران ادامه داده و در آخر زمینه‌های شکل‌گیری آن را بررسی کرده است. عدم وجود یک نظام واحد، پُرهزینه بودن و ناپایداری، عدم کفایت و نابرابری نظام بازنشستگی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های نظام بازنشستگی یونان بود که زمینه‌های شکل‌گیری این بحران را رقم زد. این بحران برای یونان، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی از جمله افزایش فقر و نابرابری و کاهش کیفیت زندگی، و پیامدهای سیاسی از جمله افزایش بی‌اعتمادی سیاسی که خود به اعتراضات عمومی و تحولات در ساختار قدرت منجر گردید، را به دنبال داشت.

واژه‌های کلیدی

یونانی‌شدن، حمایت اجتماعی، فقر، نابرابری، بی‌اعتمادی سیاسی.

۱ - پژوهشگر اجتماعی حوزه کار و تأمین اجتماعی Allameh.sajedeh@yahoo.com

مقدمه

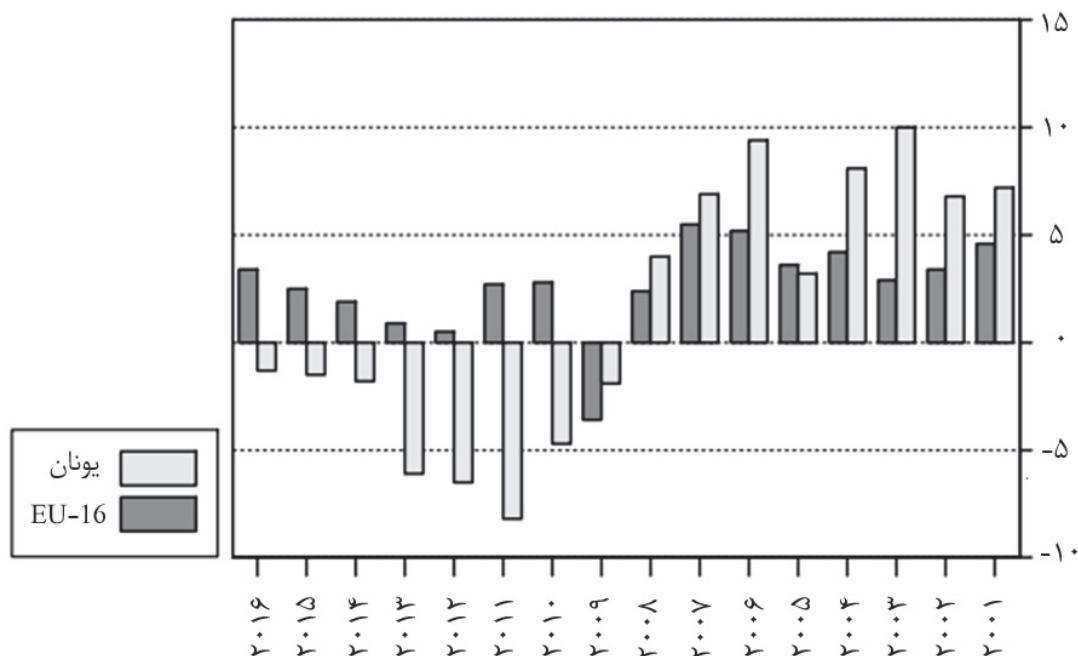
رقم زده، چه بوده و چگونه روی داده است؟ هدف مطالعه حاضر فهم چگونگی و چرایی فروپاشی نظام بانزشتگی در یونان است. این نوشتار با شرحی از چگونگی فروپاشی نظام بانزشتگی در یونان آغاز شده، سپس به برخی از پیامدهای اقتصادی-اجتماعی و سیاسی آن پرداخته و در آخر زمینه‌های شکل‌گیری آن را بررسی کرده است.

فروپاشی نظام بانزشتگی در یونان

هنگامی که جورج پاپاندرو به‌عنوان نخست‌وزیر جدید یونان در اواخر سال ۲۰۰۹ بر مسند قدرت نشست و از کسری بودجه واقعی دولت و بدهی‌های سنگین خارجی پرده برداشت، یک بحران اقتصادی بزرگ در یونان آشکار شد. شکل (۱) نشان می‌دهد که یونان پس از ۴ درصد متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۸، از سال ۲۰۰۹ سیر منفی را تجربه کرده است. این شکل، عمق و مدت بحران اقتصادی یونان در مقایسه با متوسط ۱۹ کشورهای اتحادیه اروپا (EU-19) را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، تولید ناخالص داخلی یونان تنها در یک دوره شش‌ساله ۳۰ درصد کاهش یافته است [۱]. طبق گزارش‌ها، در سال ۲۰۱۶، هشت سال سقوط متوالی تولید ناخالص داخلی یونان منجر به تقلیل سرانه تولید به یک‌چهارم و درآمدی کشور به یک‌سوم سطح پیش از بحران شده است [۲].

بحران بانزشتگی مشکل قابل‌پیش‌بینی در پرداخت مستمری بانزشتگی مشاغل دولتی و خصوصی به‌علت اختلاف میان تعهدات و منابع اختصاص‌یافته جهت تأمین مالی مستمری است. بسیاری از کشورهای جهان با تغییرات جمعیتی از جمله افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ باروری در دهه‌های اخیر با چنین مشکلی روبرو بوده‌اند. اما هنگامی که نظام بانزشتگی یک کشور عملاً توانایی پرداخت تعهدات خود را از دست می‌دهد، باید از ورشکستگی نظام بانزشتگی نام برد که می‌تواند بحران را به یک سوگ‌نامه تبدیل سازد. اگر چه برخی از کشورها در دهه‌های اخیر کمابیش با بحران ورشکستگی صندوق‌های بانزشتگی روبرو بوده‌اند، اما ورشکستگی نظام بانزشتگی در هیچ کشوری به اندازه کشور یونان دارای ابعاد سوگناک نبوده است. یونان عمیق‌ترین و طولانی‌ترین بحران بانزشتگی را تجربه کرده است؛ به‌نحوی که امروز پس از دریافت سه برنامه کمک مالی از سازمان‌های بین‌المللی و انجام اصلاحات مختلف در نظام بانزشتگی خود در یک دهه گذشته، همچنان از مصائب آن رنج می‌برد. تا آنجا که این امر منجر به شکل‌گیری اصطلاحی به نام «یونانی شدن» شده است که به‌احتمال خطر فروپاشی نظام بانزشتگی در یک کشور اشاره دارد. در ایران، این اصطلاح بارها در ادبیات پیرامون بحران نظام بانزشتگی در ایران تکرار شده و نسبت به آن هشدار داده شده است. اما این سؤال همچنان باقی است که فروپاشی نظام بانزشتگی در یونان که این ابعاد سوگناک را





شکل ۱: نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در یونان و متوسط اتحادیه اروپا ۲۰۱۶-۲۰۰۱ [۱]

قابل تصرف^۱ خانوارهای یونان را به خود اختصاص می‌داد، در حالی که دیگر مزایای اجتماعی تنها حدود ۴/۴ درصد آن را تشکیل می‌دادند [۴]. بنابراین، مستمری بازنشستگی در یونان سهم بسیار بزرگی از تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌داد. مطابق شکل (۲)، این سهم از ۱۳ درصد پیش از بحران به ۱۷/۹ درصد در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است [۲]. تا سال ۲۰۰۹ از آنجایی که درآمد صندوق‌های بازنشستگی کافی نبود، می‌بایست یک‌سوم کل هزینه‌های مستمری بازنشستگی از طریق کمک‌های مستقیم دولتی پرداخت می‌شد. دلیل بسیاری از وام‌های دولت به‌ویژه پس از پیوستن یونان به اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۳ همین

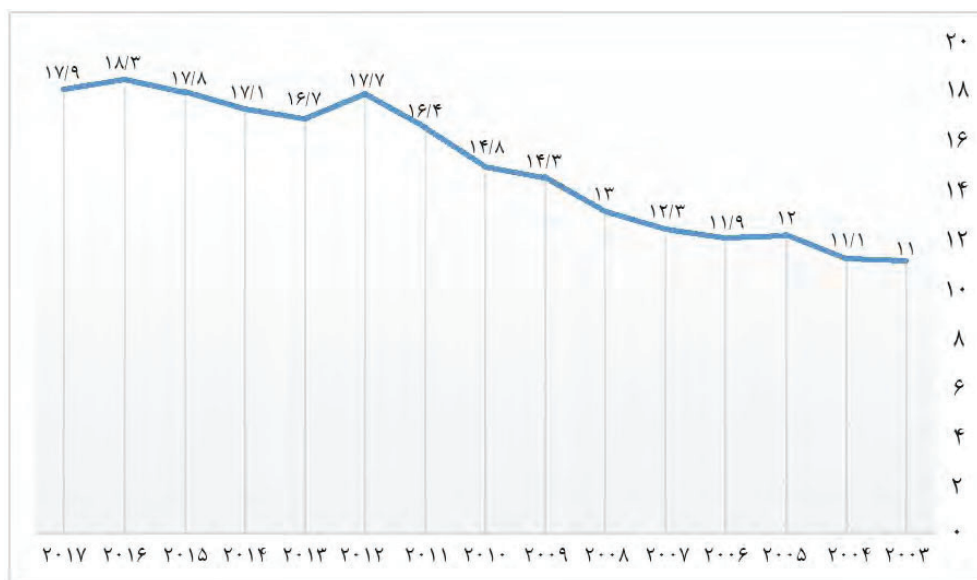
1- Total equivalized disposable income

اصطلاح «کل درآمد قابل تصرف معادل‌سازی‌شده» به مقدار درآمدی اشاره دارد که پس از کسر مالیات‌ها و سایر کسورات قانونی، برای مصرف یا پس‌انداز در اختیار افراد قرار می‌گیرد و باتوجه به تعداد و سن افراد خانواده برای مقایسه‌های استاندارد تنظیم می‌شود.

بخش مهمی از این بحران اقتصادی ناشی از استقراض سنگین دولت یونان از بازارهای بین‌المللی برای تأمین مالی بودجه دولت به‌ویژه پس از پیوستن به اتحادیه اروپا بود. بدهی دولت یونان از حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی به حدود ۱۴۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۰ رسیده بود [۳]. بخش قابل توجهی از این استقراض‌های بین‌المللی صرف هزینه‌های اجتماعی فزاینده شده بود. نسبت هزینه‌های اجتماعی به تولید ناخالص داخلی در یونان از رقم ۱۲/۲ درصد در سال ۱۹۸۰ به رقم ۲۶ درصد در سال ۲۰۰۸ افزایش یافته بود [۱]. سهم مهمی از این هزینه‌های اجتماعی در یونان صرف مستمری‌های بازنشستگی می‌شد، به‌نحوی که مستمری‌های بازنشستگی به عنوان ستون فقرات نظام تأمین اجتماعی یونان شناخته می‌شدند. برای نمونه، از مزایای فراهم‌شده توسط نظام تأمین اجتماعی در سال ۲۰۱۱ مستمری بازنشستگی ۳۶/۱ درصد کل درآمد

جدول ۱: داده‌های جمعیت‌شناختی یونان و پیش‌بینی آن تا سال ۲۰۶۰ [۴]

	۲۰۱۳	۲۰۲۰	۲۰۳۰	۲۰۴۰	۲۰۵۰	۲۰۶۰
نرخ رشد جمعیت	-۰,۴	-۰,۶	-۰,۶	-۰,۵	-۰,۵	-۰,۷
پیری سالمندان (۸۵+/۶۵+)	۲۸,۷	۳۱,۹	۳۱,۵	۳۲,۹	۳۸,۱	۴۶,۵
امید به زندگی مردان	۷۸	۷۹,۲	۸۰,۸	۸۲,۲	۸۳,۶	۸۴,۹
امید به زندگی زنان	۸۳,۳	۸۴,۲	۸۵,۵	۸۶,۷	۸۷,۹	۸۹,۰
نسبت وابستگی ^۱	۳۱,۲	۳۴,۶	۴۱,۶	۵۳,۸	۶۳,۷	۶۰,۸



شکل ۲: سهم مستمری بازنشستگی از تولید ناخالص داخلی (%) در یونان از ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۷ [۲]

سرعت سالمندشدن جمعیت در یونان (جدول ۱) چشم‌انداز فوق‌العاده ترسناکی از آینده برای این کشور وجود دارد [۵]. پیش‌بینی‌های مراجع رسمی بر اساس محاسبات بیمه‌ای^۲، سهم هزینه‌های مستمری بازنشستگی در سال ۲۰۶۰ را بیش از ۲۴ درصد یعنی تقریباً برابر با یک‌چهارم

کمک‌ها بود. این هزینه‌های بالای مستمری بازنشستگی هنوز پیش از آن بود که «سالمندی» جمعیت یونان به عنوان یک چالش مهم شناخته شود. بدین ترتیب، باتوجه‌به

1- Dependency ratio

یک نسبت جمعیتی است که تعداد افراد خارج از نیروی کار را به تعداد افراد در نیروی کار - یعنی بخش فعال شامل سنین ۱۵ تا ۶۴ سال - مقایسه می‌کند.

2- Actuarial

تولید ناخالص داخلی تخمین می‌زنند [۴].

به دنبال بازنگری در کسری بودجه در اواخر سال ۲۰۰۹ و آشکار شدن بدهی‌های روزافزون، ارتباط یونان با بازارها قطع شد و در سال ۲۰۱۰ دولت یونان برای پذیرش توافق‌نامه نجات مالی با ترکیکا - متشکل از سه نهاد بین‌المللی مهم شامل بانک مرکزی اروپا، کمیسیون اروپا و صندوق بین‌المللی پول - تحت فشار قرار گرفت. این برنامه نجات مالی مشروط به تضمین بازپرداخت بدهی‌های دولت یونان از طریق انجام تعدیل ساختاری گسترده و اقدامات سخت ریاضت اقتصادی جهت کاهش در هزینه‌های دولت بود. برنامه نجات مالی با عمیق‌تر شدن بحران چندین بار مورد بازنگری قرار گرفت و در سال ۲۰۱۲ با پرداخت یک وام جدید به شرط انجام اقدامات سخت‌تر موافقت شد و برنامه نجات مالی سوم در سال ۲۰۱۵ در ازای یک وام جدید دیگر امضا شد. در مجموع، قانون اصلی تعدیل ساختاری که بعدها با حداقل پنج قانون عمده دیگر تکمیل شد، طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸ طی سه برنامه نجات مالی به اجرا درآمد. باتوجه به سهم بالای هزینه‌های اجتماعی، به‌ویژه هزینه‌های مستمری بازنشستگی در یونان، بخش مهمی از این اصلاحات و اقدامات معطوف به نظام بازنشستگی بود. هدف آن بود که سهم هزینه‌های مستمری بازنشستگی از تولید ناخالص داخلی به ۲/۵ درصد در دوره ۲۰۱۰-۲۰۶۰ برسد.

در این مسیر، نظام بیمه اجتماعی پیشین با یک نظام واحد چندلایه که میان یک پایه غیرمشارکتی و یک سهم مشارکتی تمایز قائل می‌شد، جایگزین گشت. این ترکیب که شامل کاهش درآمد بازنشستگی و نرخ‌های پایین‌تر جایگزینی^۱ بود، به طور قابل توجه‌ای مستمری بازنشستگان آینده را کاهش می‌داد که نیازمند تکمیل با

طرح‌های سرمایه‌گذاری مستمری بازنشستگی شغلی و پس‌انداز خصوصی بود، چنین شرایطی به‌طور جدی کفایت (و همبستگی جمعی) را مختل می‌ساخت. طی دوره‌های کاهش پی‌درپی (۱۲ دوره تا سال ۲۰۱۹) درآمد مستمری بگیران به شدت کاهش یافت. این میزان به‌طور متوسط از ۳۰ درصد تا ۶۰ درصد درآمد آنها بود. این امر با افزایش مالیات همراه شد که به‌طور نامتناسبی به درآمد افراد متوسط به پایین آسیب می‌رساند. این مالیات در ابتدا در اواسط سال ۲۰۱۰ بین ۳ تا ۱۰ درصد درآمد پایه ناخالص مستمری ماهانه بود؛ اما در اوایل سال ۲۰۱۲ به ۱۴ درصد افزایش پیدا کرد. به‌طور کلی، دغدغه کفایت مزایای بازنشستگی از دستور کار اصلاحات خارج شد؛ چنان‌که هرگونه پیش‌بینی از پیامدهای اصلاحات در حال انجام بر نرخ فقر کنار گذاشته شد. اما مهم‌تر از آن، پایداری مالی صندوق‌های اجتماعی - گل سرسبد هدف اصلاحات - نیز در یونان بسیار مورد تردید قرار گرفت. منابع درآمد صندوق‌ها، به دلیل کاهش شدید دستمزدها و حقوق، بیکاری فزاینده و ناتوانی کسب‌وکارهای کوچک و خوداشتغال در ادامه پرداخت سهم خود، به‌شدت تحت فشار قرار گرفت. علاوه بر این، از آنجا که بخش بزرگی از ذخایر صندوق‌ها توسط قانون در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری شده بود، با تصمیم دولت (تحت فشار برنامه معامله نجات مالی) برای گنجاندن صندوق‌های بیمه اجتماعی در اصلاحات^۲ بخش خصوصی در مارچ ۲۰۱۲ ضربه سختی به بیمه‌های اجتماعی وارد گشت. گنجاندن آنها در اصلاحات بخش خصوصی به ضرری بیش از ۵۰ درصد منجر شد. با کاهش بیشتر مزایا، خطر فقر در میان مستمری‌بگیران افزایش یافت. از طرفی، کاهش

2- Haircut

منظور کاهش ارزش اعلام شده دارایی‌ها است. در این اصلاح، دارندگان اوراق قرضه دولتی یونان که عمدتاً بخش خصوصی بودند، موافقت کردند تا بخشی از ارزش اسمی اوراق قرضه خود را کاهش دهند.

1- Replacement Rate

این نرخ نشان‌دهنده درصدی از درآمد قبلی فرد است که توسط مستمری بازنشستگی جایگزین می‌شود.

مصرف شخصی^۱ به میزان ۳۰ درصد، و هزینه‌های سلامت ۴۱ درصد کاهش یافتند. در همین دوره، نابرابری در درآمد ۱۱ درصد افزایش یافته و نرخ بیکاری به ۲۷/۱ درصد رسید. همچنین، سهم جمعیت در خطر فقر از ۲۷/۶ درصد در سال ۲۰۰۹ به ۳۶ درصد در سال ۲۰۱۴ افزایش یافت [۱]. اگرچه آمار دقیقی از نرخ فقر در میان بازنشستگان در دسترس نیست؛ اما آنچه که باید به آن توجه کرد این است که از آنجا که بخش عمده هزینه‌های اجتماعی در یونان به پرداخت مستمری‌های بازنشستگی اختصاص می‌یافت، شبکه امنیت اجتماعی یونان ضرورتاً توسط خانواده تأمین می‌شد. بسیاری از مستمری‌بگیران بازنشستگی از فرزندان و نوه‌های بیکار خود حمایت می‌کردند (تینیوس، ۲۰۱۶). نرخ وابستگی بالای پیش از بحران یونان انعکاسی از این امر است. مطابق جدول (۲) در سال ۲۰۰۸ نرخ وابستگی در یونان به میزان ۲۷/۷ بوده که از میانگین ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا در همان سال بیشتر است. همچنین، پیش‌بینی می‌شود که این نرخ در دهه‌های بعد افزایشی باشد (جدول ۲).

کشور	۲۰۰۸
یونان	۲۷/۷
EU-27	۲۵/۴

جدول ۲: نرخ وابستگی در سال ۲۰۰۸ [۳]

بنابراین، کاهش مستمری بازنشستگی نه تنها منجر به افزایش نرخ فقر در میان سالمندان شد، بلکه به‌طور غیرمستقیم نرخ کلی فقر را تحت تأثیر قرار داد؛ افزایش نرخ فقر نیز به نوبه خود مسائل دیگری را به دنبال داشت. یانتوپلوس و یانتوپلوس در سال ۲۰۱۶ در مقاله‌ای نشان دادند که افزایش نرخ فقر از طریق کاهش هزینه‌های اجتماعی در یونان در دوران بحران منجر به کاهش امید به زندگی و

مداوم مزایای بازنشستگی در یونان به منظور جلوگیری از افزایش هزینه‌های بازنشستگی، با موجی از بازنشستگی‌های زود هنگام جبران شد. هنگامی که اشتغال بخش خصوصی بزرگترین ضربه را خورد، حقوق بازنشستگی به عنوان پناهگاه امنی در خارج از بازار کار ظاهر گردید. برخلاف هدف اولیه، نتیجه نهایی منجر به افزایش هزینه‌ها شد؛ زیرا زمانی که میزان مستمری از درآمد کمتر شد، موجی از بازنشستگی‌های پیش‌ازمعد، بیشتر از جانب زنان، به افزایش دائمی هزینه‌ها انجامید. سرپیچی‌های مکرر از وعده‌های بازنشستگی، که مشخصه آن کاهش در حقوق بازنشستگی بود، باعث کاهش اعتماد به نظام بازنشستگی شد که همه این عوامل با هم، به‌علاوه کاهش در میزان درآمدها، منابع درآمدی را کاهش می‌داد. این گونه کاهش‌ها، پرداخت طولانی مدت حق بیمه را غیرجذاب می‌کرد و از اشتغال کوتاه مدت تر حمایت می‌کرد. بدین ترتیب، علی‌رغم اصلاحات و اقدامات صورت گرفته از سال ۲۰۱۰ همچنان سهم هزینه‌های مستمری بازنشستگی از تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است (شکل ۲). علاوه بر موارد ذکر شده، کاهش ۱۵ درصدی همه مستمری‌ها به علت لغو مستمری بازنشستگی سیزدهم و چهاردهم، افزایش سن بازنشستگی از ۶۵ سال به ۶۷ سال، لغو بودجه بازنشستگی کمکی دولت از طریق ادغام صندوق‌های بازنشستگی کمکی در یک صندوق واحد و محدود کردن مشاغل سخت و زیان‌آور، از اصلاحات مهم دیگر دولت در این زمینه بود [۴-۲].

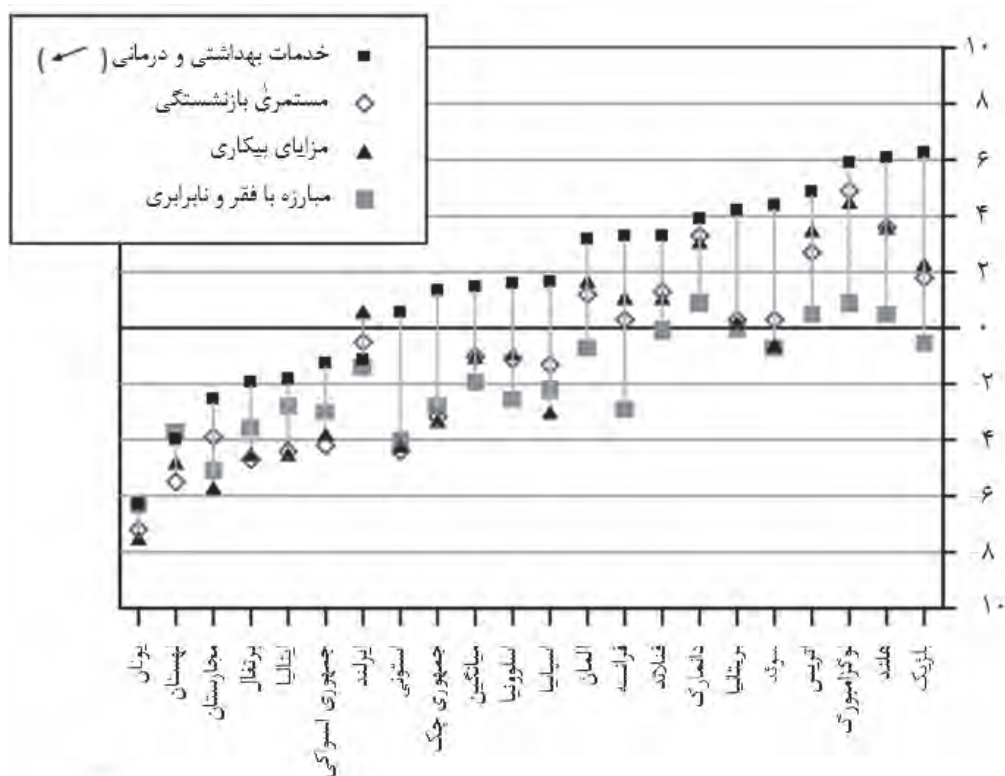
پیامدهای اقتصادی- اجتماعی و سیاسی بحران در یونان

بحران اقتصادی یونان پیامدهای اقتصادی- اجتماعی و سیاسی نامطلوبی به دنبال داشت. علاوه بر کاهش روزافزون تولید ناخالص داخلی که پیش‌تر گفته شد، تنها طی دوره ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۸ دستمزدها ۳۵ تا ۴۵ درصد، هزینه‌های

1- Personal Consumption Expenditures

استانداردهای زندگی از شاخص «کیفیت زندگی اجتماعی» استفاده کرده‌اند. این شاخص کاهش معناداری را در طول دوره بحران در یونان نشان می‌دهد. همچنین پژوهش آنها نشان می‌دهد که عدم رضایت و بی‌اعتمادی مردم یونان نسبت به نظام رفاهی دولت بسیار افزایش یافته است. در شکل ۳ مشاهده می‌شود که در سال ۲۰۱۲ میزان رضایت از دولت رفاه در یونان در مقایسه با کشورهای اتحادیه اروپا در پایین‌ترین سطح قرار دارد؛ این امر نیز منجر به کاهش مشارکت مردم در نظام رفاهی خواهد شد و همان‌طور که پیش‌تر در مورد صندوق‌های بازنشستگی گفته شد، پیامدهای اقتصادی منفی به دنبال خواهد داشت.

کیفیت زندگی اجتماعی شده است. آنها مدعی هستند که این امر یک «بحران اجتماعی و انسانی» در یونان را رقم زده است. امید به زندگی در طول بحران در حدود ۸۰ سال ثابت مانده است، در حالی که نرخ مرگ‌ومیر نوزادان از ۲/۷ در سال ۲۰۰۸ به ۳/۷ در سال ۲۰۱۳ افزایش یافته است. بحران اقتصادی با افزایش اختلال‌های روانی، خودکشی، اعتیاد، سبک زندگی غیر سالم و به‌طور کلی فقر سلامت رابطه دارد. اثرات این بحران برای همه گروه‌های جمعیت یکسان نیست. گروه‌های آسیب‌پذیری همچون سالمندان با خطر بیشتری روبرو هستند؛ بنابراین، هرچه بحران عمیق‌تر و طولانی‌تر شود، احتمالاً نابرابری‌های سلامت نسبت به این گروه‌ها بیشتر می‌شود. این محققان برای بررسی آثار بحران بر این



اما افزایش بی‌اعتمادی به نظام رفاهی تنها به پیامدهای سوء اقتصادی - اجتماعی منجر نمی‌شود؛ این بی‌اعتمادی متوجه دولتمردان نماینده این نظام رفاهی نیز خواهد شد. از سوی دیگر، شرایط سخت معامله نجات مالی با دوزدن دولت و مجلس و فرایندهای مردم‌سالارانه‌ای چون گفتگوی اجتماعی با شرکای اجتماعی، حاکمیت یونان را زیر سؤال برده است. این امر بیانگر تغییر عمده در حاکمیت فراملی اتحادیه اروپا در رابطه با سیاست‌های اجتماعی و بازار کار است؛ یعنی از حکمرانی انعطاف‌پذیر با روش باز همکاری به شرایطی سخت‌گیرانه و الزام‌آور برای کشورهای موردنظر تغییر یافته است. همه این‌ها، دولت یونان را به طور خاص، و همچنین دولت رفاه را به طور عام^۱، دچار یک «بحران مشروعیت» جدی می‌ساخت. آثار این بحران نه تنها یونان را به یکی از کشورهای اروپایی با بیشترین اعتراضات عمومی در قالب تجمع، راهپیمایی و اعتصابات در دهه گذشته تبدیل ساخت؛ بلکه موجب تحولاتی عمیق در ساختار قدرت سیاسی آن کشور شد. با سقوط حزب پاسوک^۲ (آرای آن از حدود ۴۴ درصد در سال ۲۰۰۹ به ۴ درصد در سال ۲۰۱۵ کاهش یافت) و کاهش محبوبیت حزب دموکراسی نوین (آرای آن از حدود ۳۳/۵ درصد در ۲۰۰۹ به ۲۷/۸ درصد در ۲۰۱۵ رسید)، یک حزب دست‌راستی افراطی ضد‌مهاجر و ضد اتحادیه اروپا با نام طلوع طلایی ظهور یافت. هرچند صعود سریع حزب سیریزا^۳ - که یک حزب چپ‌گرا و پیش از آن در حاشیه بود - پیروزی در انتخابات سال ۲۰۱۵ را تضمین کرد و با یونانی‌های مستقل راست میانه یک دولت ائتلافی تشکیل داد [۳].

عوامل شکل‌گیری فروپاشی نظام بازنشستگی در یونان

در شکل‌گیری بحران اقتصادی بسیاری از کشورها در

۱ - برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به [۶-۷].

2- PASOK

3- SYRIZA

دهه‌های اخیر، هم عوامل خارجی و هم عوامل داخلی، مهم هستند. بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ اقتصاد بسیاری از کشورها را دچار مشکل ساخت؛ اما در مورد یونان بیشتر عوامل داخلی بودند که زمینه فروپاشی نظام بازنشستگی این کشور را رقم زدند. بحران مالی جهانی همچون یک کاتالیزور برای بروز فروپاشی این نظام عمل کرد. اگرچه نباید از قلم انداخت که عوامل اقتصاد کلان خارجی، همچون کاستی‌های ذاتی پروژه یورو (یک اتحادیه پولی میان اقتصادهای نابرابر با منافع متفاوت و تحت شوک‌های نامتقارن بدون هیچ‌گونه اتحادی برای مبادلات آینده) به موازات دسترسی آسان به سرمایه با نرخ بهره پایین با پیوستن کشورها از جمله کشور یونان به حوزه یورو نیز مهم هستند [۸]. در هر حال، این ویژگی‌های نظام بازنشستگی یونان بود که همچون یک بمب مالی عمل کرد.

نظام بازنشستگی یونان در ظاهر مشابه بسیاری از نظام‌های بازنشستگی در کشورهای بسیار پیشرفته به نظر می‌رسد که بر محور نظام توازن درآمد و هزینه^۴ استقرار یافته‌اند. سازمان تأمین اجتماعی یونان^۵ که در سال ۱۹۳۴ تأسیس شد، تأمین‌کننده اصلی طرح‌های بازنشستگی هم عصر نظام تأمین اجتماعی ایالات متحده بود. از آنجا که هر دو نهاد در واکنش به رکود بزرگ ایجاد شده بودند، شباهت‌های زیادی در طراحی داشتند. با این حال در عمل، نظام یونان نه تنها با سستی بسیار بیشتری اداره می‌شد (برای مثال، الزام بررسی‌های منظم بیم‌سنجی برای دهه‌ها نادیده گرفته شد) بلکه از اصلاحات ضروری که بسیاری از کشورها متناسب با مسائل جدید در پیش گرفتند، عقب ماند. بسیاری از صاحب‌نظران [۳، ۵] معتقدند که «ناتوانی در حکمرانی سیاسی» در یونان عامل اساسی در تعویق اصلاحات ضروری، فروپاشی نظام بازنشستگی و حتی تداوم آن است.

4- PAYG

5- IKA

حکومت یونان اجازه می‌داد مستمری‌بگیران بازنشستگی به ابزارهای معاملات مشتری‌گرایانه^۱ برای کسب نفوذ سیاسی (حامی‌پروری)^۲ تبدیل شوند. سیاست‌های رفاهی یونان به علت جریان عوام‌گرایانه^۳ شدید در سراسر دهه ۱۹۸۰ به ابزار اساسی در معاملات مشتری‌گرایانه (حامی‌پروری) - خاص‌گرایی تبدیل شد که مشخصه ادغام سیاسی - اجتماعی در کشور بود. مطالعات علوم سیاسی، این ادغام سیاسی - اجتماعی در یونان را به عنوان یک «اکثریت‌گرایی غیرعادی»^۴ تعریف می‌کنند که برای مدت طولانی «منطق عوام‌گرایی» را با پیشنهادات بیش از حد انتخاباتی در اعطای امتیازات مشتری‌گرایانه (حامی‌پروری) و رانت‌خواری ترکیب می‌کند. در ادبیات مطالعات سیاست‌گذاری اجتماعی این ویژگی‌ها به عنوان یک «الگوی دولتی» با دخالت دولتی گسترده و فراگیر توصیف شده است که منجر به شکل‌گیری روندهای مؤثر و کارآمد برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی نمی‌شود [۳]. تحت چنین الگویی، نظام بازنشستگی یونان از دهه ۱۹۸۰ تا پیش از ۲۰۰۹ یک نظام «ناکارآمد» را تشکیل می‌داد که دارای مسائل و چالش‌های مهم ذیل بود که فروپاشی آن را حتمی می‌ساخت:

عدم وجود یک نظام واحد: تعداد صندوق‌های بازنشستگی یونان تا پیش از فروپاشی نظام بازنشستگی در سال ۲۰۱۰ به ۱۳۳ صندوق مختلف رسیده بود [۴]. گسستگی^۵ نظام بازنشستگی ابزاری را فراهم می‌ساخت که از طریق آن امکان انجام معاملات مشتری‌مداری (حامی‌گرایی) میسر می‌شد. این نظام، بر حسب ابعاد مختلفی چون شغل، روش مالی و نسل، مجزا و پراکنده شده بود.

یک نظام پُر هزینه و ناپایدار: نظام بازنشستگی یونان

بسیار پُر هزینه بود و همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، سهم بزرگی از تولید ناخالص داخلی در یونان را به خود اختصاص می‌داد. عدم وجود «ارتباط متقابل میان حق بیمه - مزایا»، مانع اعمال محدودیت بر رشد هزینه‌ها در سطح خرد می‌شد، زیرا گروه‌ها سعی می‌کردند امتیازات خود را حفظ و هزینه‌ها را به مصرف‌کنندگان، مالیات‌پردازان و افراد دیگر منتقل کنند. این نظام بازنشستگی گسسته همراه با درجات بالای سخاوت مشتری‌مدارانه (حامی‌پروری) موجب افزایش روزافزون هزینه‌ها می‌شد. برای مثال، قانون سن بازنشستگی (۶۵ سال برای مردان) در سال ۲۰۰۶ تنها از سوی ۱۵ درصد از مردان رعایت شد؛ ۸۵ درصد باقیمانده برای بازنشستگی پیش از موعد از راه‌های مختلفی استفاده کردند. پس از دهه ۱۹۸۰ هزینه‌های نظام بازنشستگی تقریباً از درآمدهای آن جدا شد. همان‌طور که گفته شد، تا پیش از بحران، حدود یک‌سوم از کسری موجود از طریق کمک‌های موقت دولت تأمین می‌شد. کمک‌هایی در این حجم زیاد که اغلب به صورت موقت پرداخت می‌شوند، منطق بیمه‌های اجتماعی را نفی می‌کنند. فارغ از شکل قانونی، زمانی که بیش از ۵۰ درصد درآمد، غیرمرتبط با حق بیمه باشد، سخن گفتن از «بیمه» بسیار مشکل است. این موضوعات ساختاری، تمایلات بلندمدتی را برای رشد هزینه‌ها ایجاد می‌کردند. کسری ساختاری در نظام بازنشستگی از اوایل دهه ۱۹۸۰ نهادینه شده بود. سیاست‌گذاران کاملاً آگاه بودند که اصلاحات ساختاری به تأخیر افتاده است. کسری بودجه «پدیده موقت» تلقی می‌شد و عمدتاً کمک‌های موقت دولت، آن را جبران می‌کرد. در ابتدا، این کمک‌های مالی یک مؤلفه ساختاری نظام تلقی نمی‌شد، بلکه نوعی تأمین مالی برای هزینه‌های پیشین به‌شمار می‌آمد. آخرین اصلاحات افزایش حق بیمه در سال ۱۹۹۲ تصویب شد؛ تغییرات مربوط به عوامل مؤثر بر استحقاق افراد (سن، ساختار نظام، امتیازات) به بعد موکول شدند.

- 1- Clientelistic
- 2- Patronage
- 3- Populistic
- 4- Eccentric majoritarianism
- 5- Fragmentation

[۲]. بدین ترتیب، نبود رابطه عقلانی متقابل میان شرایط استحقاق و حق بیمه‌های افراد در همه سطوح به این معنا بود که تصمیمات در سطوح خُرد، نظام و کلان اقتصادی به‌گونه‌ای اتخاذ می‌شد که گویی هیچ محدودیت بودجه‌ای وجود ندارد و این امر پایداری نظام را از طریق تحمیل بار هزینه‌ها بر نسل‌های آینده دچار چالش جدی می‌کرد.

عدم کفایت و نابرابری در نظام: علی‌رغم هزینه‌های

بسیار بالای نظام بازنشستگی یونان، این نظام نه‌تنها در کاهش فقر سالمندی موفق نبود؛ بلکه به‌طور نظام‌مند منجر به افزایش نابرابری شده بود. وجود تفاوت‌ها بسته به عواملی چون جنسیت، نسل، شغل و گروه‌های خاص از طریق سنین پایین‌تر بازنشستگی (برای برخی از گروه‌ها ۴۲ سال یا برای مادران ۵۰ سال) یا نرخ‌های جایگزینی سخاوتمندانه (۱۴۰ درصد برای برخی از کارمندان دولت) به توزیع نابرابر حقوق مستمری بازنشستگی می‌انجامید. این نابرابری در شرایط استحقاق، بازتاب نابرابری در مشارکت‌ها بود؛ برخی گروه‌ها، عمدتاً در بخش دولتی، مشمول نرخ پایین مشارکت بودند، برخی دیگر از یارانه کارفرمایان یا مالیات‌های پرداخت‌شده توسط مصرف‌کنندگان برخوردار می‌شدند.

متأسفانه امیدها برای عقلانی‌کردن شرایط استحقاق افراد، بارها و بارها اعلام شد اما به تعویق افتاد (به ویژه در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸ برای مطالعه بیشتر [۵] را ببینید) و «مؤلفه‌های موقت» شکل دائمی به خود گرفتند. در نتیجه، یونان قبل از بحران، تنها شاهد «بخشی از اصلاحات» بود یعنی در سال ۱۹۹۲ توانست حق بیمه‌ها را افزایش دهد؛ اما بخش دیگر اصلاحات که مشتمل بر سختگیرانه‌تر کردن شرایط استحقاق بود به تعویق افتاد. با این وجود، از آنجاکه به‌نظر می‌رسید حق بیمه‌ها خیلی زیاد است، عمدتاً کمک‌های مستقیم دولت، افزایش هزینه‌ها را تأمین مالی می‌کرد. این امر پس از ورود به حوزه یورو با پیوستن به اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۱ – یعنی زمانی که استقراض خارجی و نرخ‌های بهره آن ارزان‌تر شد – همراه با افزایش کسری بودجه دولت آسان‌تر بود. برخی از محاسبات نشان می‌دهد که کمک‌های بلاعوض به نظام بازنشستگی بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۹ معادل ۸۳/۶ درصد از افزایش بدهی این کشور بوده است. در دوره بحرانی ۲۰۰۶-۲۰۰۹ هزینه‌های دولت مرکزی برای بازنشستگی ۳۵/۵ درصد از افزایش کسری بخش دولتی را تشکیل می‌داد، در حالی که حقوق و دستمزدها تنها ۹/۹ درصد آن بودند



هزینه‌های اجتماعی به عنوان درصدی از GDP	هزینه‌های دولتی سالمندان	نرخ فقر	سرانه هزینه‌های اجتماعی ^۱ (in PPS, EU-15 = 100)	سرانه تولید ناخالص داخلی (in PPS, EU-15 = 100)	
۱۹۹۰/۱۹۸۰	۲۰۰۸	۲۰۱۲/۲۰۰۹	۲۰۰۸/۲۰۰۰	۲۰۰۸/۲۰۰۰	
۲۲/۱۲,۲	۲۶	۲۳,۱/۱۹,۷	۸۱/۶۴	۸۷/۷۳	یونان
-	۲۶,۴	۱۶,۹/۱۶,۴	۸۸/۸۵	۹۰/۸۷	EU-27

جدول ۳: هزینه‌های اجتماعی، هزینه‌های دولتی سالمندان (مستمری و سلامت و درمان) و فقر [۳]

همچنین دسترسی آسان به حداقل حقوق بازنشستگی، به ویژه در برخی از گروه‌ها، باعث بازنشستگی پیش از موعد و تشویق افراد برای فرار از مشارکت می‌شد. از این رو، گزارش‌های (OECD) نشان می‌دهند که یونان با وجود سهم بالای هزینه‌های مستمری بازنشستگی از تولید ناخالص داخلی آن کشور (شکل ۲) همچنان دارای بدترین عملکرد در زمینه کاهش فقر در میان سالمندان بوده است [۵]. جدول زیر افزایش سریع هزینه‌های اجتماعی را به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی - که مهم‌ترین آن مربوط به هزینه‌های مستمری و سلامت سالمندان است - از سال ۱۹۸۰ تا آستانه بحران نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌کنید، این رقم از ۱۲/۲ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۲۶ درصد در سال ۲۰۰۸ افزایش یافته است. اما با وجود این افزایش‌های قابل توجه، سرانه هزینه‌های اجتماعی از افزایش سرانه تولید ناخالص داخلی عقب مانده است. این نشان می‌دهد که یونان در تأمین حمایت اجتماعی متناسب با ثروت خود ضعیف بوده است؛ بنابراین، نمی‌توان افزایش هزینه‌های اجتماعی را تنها دلیل وخیم‌تر شدن بودجه دولت دانست. علاوه بر آن، اثرات بازتوزیع در این کشور پایین بوده است. از این رو، نرخ فقر در آغاز بحران نسبتاً بالا بوده و پس از آن نیز بیشتر گردیده است. بدین ترتیب، با وجود آنکه نظام بازنشستگی یونان هزینه‌های بسیار بالایی داشت، همچنان

کفایت آن زیر سؤال بود.

سالمندی جمعیت: نظام بازنشستگی یونان تغییرات جمعیتی مهم جهان امروز همچون افزایش امید به زندگی و افزایش سالمندی را برای سال‌ها نادیده گرفته بود. از این رو، برای مقابله با چالش سالمندی در دهه ۲۰۰۰ و نیز شتاب گرفتن آن در دهه‌های بعدی آمادگی لازم را نداشت (جدول ۳).

نتیجه‌گیری

داستان نظام بازنشستگی در یونان شباهت بسیاری با سوگ‌نامه‌های یونانیان دارد. ارسطو در تحلیل سوگ‌نامه‌های کلاسیک در اشعار خود معتقد است که در یک سوگ‌نامه، قهرمان آن سه مرحله را پشت سر می‌گذارد: مرحله اول با این تصور که می‌تواند از قوانین خدایان فراتر رود به مرحله دوم منجر می‌گردد که او را نسبت به یک فاجعه قریب‌الوقوع نابینا می‌سازد، و بالاخره در مرحله سوم او در ازای این گستاخی مجازات می‌شود. دولت یونان نیز برای سال‌ها مسائل و چالش‌های موجود و ضرورت بازبینی در ساختار نظام بازنشستگی خود را نادیده می‌گرفت (مرحله اول)، این امر منجر به تعویق اصلاحات شد (مرحله دوم) که در نهایت، به فروپاشی آن منجر گردید (مرحله سوم). اگر

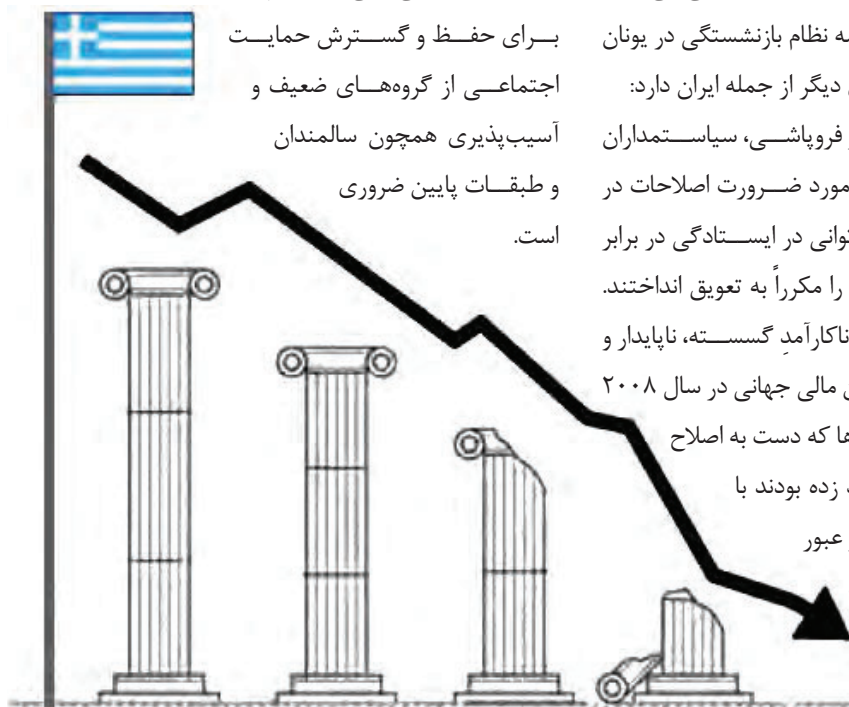
1- Purchasing Power Standards

هر دو بر حسب استانداردهای قدرت خرید در مقایسه با نرخ‌های مربوط به ۱۵ کشور اتحادیه اروپا اندازه‌گیری شده‌اند.

هر دولتی است - نظیر ایران - که فکر می‌کند اصلاحات بازنشستگی می‌تواند تا ابد به تأخیر بیافتد.

نکته دوم، درباره دوره اصلاحات پس از فروپاشی نظام بازنشستگی یونان است. این اصلاحات هم‌زمان با شرایط سخت بحران و تحت شرایط سخت‌گیرانه و ضربتی بین‌المللی که حاکمیت یونان را تضعیف می‌ساخت، و همراه با حذف دولت، مجلس و گفتگوی اجتماعی با شرکای اجتماعی در قالب سازمان‌ها و اتحادیه‌ها و بدون ارزیابی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آنها که به بحران‌های انسانی، اجتماعی و سیاسی منجر می‌گردید، صورت گرفت. همچنین فرضیات و وعده‌های خروج از بحران تریکا نیز با وجود اعمال شرایط سخت‌گیرانه تحقق نیافت و یونان در بحرانی عمیق و طولانی فرورفت. این امر به ما می‌آموزد که در تصمیم به اصلاحات نظام بازنشستگی - همراه با پیوستن به بازارهای بین‌المللی یا بدون آن - تا چه میزان کیفیت اصلاحات و شیوه‌های انجام آن اهمیت دارد. هنگام اصلاحات ساختاری در نظام، نه تنها شیوه‌های انجام آن که تینیوس [۵] به‌درستی آن را «فناوری حکمرانی» می‌نامد، مهم است؛ بلکه برنامه‌ریزی

برای حفظ و گسترش حمایت اجتماعی از گروه‌های ضعیف و آسیب‌پذیری همچون سالمندان و طبقات پایین ضروری است.



چه بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ همچون کاتالیزوری برای فروپاشی نظام بازنشستگی در یونان عمل کرد، اما این ویژگی‌های نظام بازنشستگی یونان از جمله عدم وجود یک نظام واحد، پُر هزینه بودن و ناپایداری، عدم کفایت و نابرابری نظام بازنشستگی و سالمندی جمعیت بود که این بحران را رقم زد. این بحران، پیامدهای اقتصادی-اجتماعی و سیاسی نامطلوبی به دنبال داشت. در بخش اقتصادی به افزایش نرخ فقر و نابرابری و در بخش اجتماعی، افزایش نرخ فقر از طریق کاهش هزینه‌های اجتماعی منجر به کاهش امید به زندگی و کیفیت زندگی، به‌ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیر مانند سالمندان شد. این بحران در بخش سیاسی، علاوه بر بی‌اعتمادی به نظام رفاهی دولت که به‌نوبه خود منجر به کاهش مشارکت مردم در نظام رفاهی گشت، افزایش بی‌اعتمادی سیاسی موجب اعتراضات عمومی و تحولات عمیق در ساختار قدرت همچون به قدرت رسیدن احزاب راست افراطی شد.

سوگ‌نامه‌های یونان محبوبیت جهانی دارند، زیرا مردم خود را در قهرمانان سوگ‌نامه هویت‌یابی می‌کنند. از این رو، می‌توان گفت سوگ‌نامه نظام بازنشستگی در یونان پندهای مهمی برای کشورهای دیگر از جمله ایران دارد: اول آنکه در دوره پیش از فروپاشی، سیاستمداران یونان، علی‌رغم هشدارها در مورد ضرورت اصلاحات در نظام بازنشستگی، به علت ناتوانی در ایستادگی در برابر گرایش‌های پوپولیستی، آنها را مکرراً به تعویق انداختند. حاصل این بی‌عملی، یک نظام ناکارآمد گسسته، ناپایدار و بی‌کفایت بود که با تلنگر بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ فرو ریخت. بسیاری از کشورها که دست به اصلاح نظام‌های بازنشستگی خود زده بودند با آمادگی بیشتری با این بحران و عبور از آن روبرو شده‌اند. بنابراین، این امر به نوعی هشدار به

- [1] Yfantopoulos, P, Yfantopoulos J. The Greek Tragedy in the Health Sector: Social and Health Implications. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung [Internet]. 2015 Sep;84(3):165–82. Available from: <http://dx.doi.org/10.3790/vjh.84.3.165>
- [2] Nektarios M, Tinios P. The Greek Pension Reforms: Crises and NDC Attempts Awaiting Completion. Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes: Volume 1 Addressing Marginalization, Polarization, and the Labor Market [Internet]. 2019 Oct 21;141–63. Available from: http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1453-2_ch7
- [3] Petmesidou M, Glatzer M. The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal. European Journal of Social Security [Internet]. 2015 Jun;17(2):158–81. Available from: <http://dx.doi.org/10.1177/138826271501700202>
- [4] Frangos CC, Plakoudakis P, Dimitropoulos PS, Evangelopoulos P, Pasxali E, Sotiropoulou V. Comparative Statistical Analysis of the Pension Reforms by the Social Security and Pension Funds Before, During and After the Greek Economic Crisis Including Future Projections. In Proceedings of 4th International Conference on Quantitative, Social, Biomedical and Economic Issues 2020 Jul 11 (p. 69). Christos Frangos.
- [5] Tinios P. The Greek pension tragedy: a case of failure in Governance. Konrad Adenauer Stiftung, Katoptron. 2016;4.
- [6] Matsaganis M. The welfare state and the crisis: the case of Greece. Journal of European Social Policy [Internet]. 2011 Dec;21(5):501–12. Available from: <http://dx.doi.org/10.1177/0958928711418858>
- [۷] نیکنامی ر. بحران مالی حوزه‌ی یورو و تأثیر آن بر دولت‌های رفاه اروپایی. فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی. ۱۳۹۶؛ ۳(۲۱): ۳۷-۷۰.
- [8] Armingeon K, Baccaro L. Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation. Industrial Law Journal [Internet]. 2012 Aug 31;41(3):254 –75. Available from: <http://dx.doi.org/10.1093/indlaw/dws029>