

תיבה ה'-1 חבילת הרפורמות בגרמניה בשנים 2003 עד 2005 (Hartz reforms)

על רקע שיעור האבטלה הגבוה והגדל בגרמניה בתחילת העשור הקודם (13.4% בשנת 2002) הופעלה בה התוכנית "אגינדה 2010", שכללה צמצום של מערכת הרווחה, הורדת מסים והסדרים חדשים לגבי התעסוקה והשכר. בבסיס מדיניות זו היו רפורמות הרץ (Hartz), שנחקקו בארבעה שלבים (הרץ I–VI) בשנים 2003–2005 – התקופה שבה ננטו גם בישראל צעדים משמעותיים לצמצום האבטלה ועידוד התעסוקה. לחבילת הרפורמות בגרמניה היו שלושה יעדים:

- (i) להגדיל את יעילות ההתאמה באמצעות שיפור שירותי סוכנויות התעסוקה.
- (ii) להניע את המובטלים באמצעות תמריצים טובים יותר לכניסה לעבודה.
- (iii) לעודד את הביקוש לעובדים ולטפח הזדמנויות תעסוקה חדשות בעזרת הפחתה של מרווחי המס (Tax wedges).

מטרתם העיקרית של חוקי הרץ I–II הייתה להפחית את עלויות העבודה באמצעות סבסוד שכר ויצירת הזדמנויות תעסוקה חדשות. לדוגמה, חוקים אלה ביטלו את דמי הביטוח הלאומי על שכר חודשי של עד 400 אירו לחודש (Mini jobs) והפחיתו אותם על שכר שבין 400 ל-800 אירו לחודש (Midi jobs), וכן לחברות המעסיקות עובדים מבוגרים. לצד זאת הוסדרה מחדש הרגולציה בשוק העבודה: הוחלשו ההגבלות על פעילות סוכנויות עבודה זמניות ועל חוזי תעסוקה לזמן קצוב, הוגמשו תקנות הפיטורים ועוד¹. שלב III של רפורמת הרץ נחקק כדי לייעל את שירות ההשמה במשרות למובטלים באמצעות ארגון-מחדש של סוכנות התעסוקה הציבורית והנהגת מיקור חוץ לחברות פרטיות בהשמת עובדים (matching)². רפורמת הרץ IV כללה שינויים משמעותיים במערכת דמי האבטלה. לפני התאפינה המערכת בתקופה ארוכה מאוד של זכאות לדמי אבטלה – הפרופורציונליים לשכר האחרון של הזכאי טרם הפך למובטל – לצד סיוע ושירותים תעסוקתיים וסוציאליים נרחבים. הרפורמה הרביעית החליפה את ההטבות הפרופורציונליות הנ"ל בתשלום על סמך מבחן אמצעים (means test)³, הקטינה את משך הזכאות ואת רמות ההטבה למרבית משקי הבית, ובפרט ל"מובטלים לטווח ארוך" – אלה שנותרו מובטלים למעלה משנה.

נמצא כי לרפורמה הרביעית הייתה השפעה ארוכת טווח וכי היא השיגה את מטרתה העיקרית – צמצום של האבטלה הטבעית בשיעור ניכר, בעיקר באמצעות הגדלת התמריץ לחפש מקומות עבודה חדשים⁴. ההערכות בספרות באשר להשפעת התוכנית על הירידה בשיעור האבטלה בגרמניה נעות בין 0.1 ל-2.8 נקודות אחוז. הסיבה העיקרית לפערים האלה נעוצה בהנחות שונות לגבי ירידת שיעור התחלופה של המובטלים הכרוניים כתוצאה מרפורמה זו, שיעור שנע בין 7% בלבד (Launov and Wälde, 2013) לכמעט 70% (גבול עליון ב-Krause and Uhlig 2012). Hochmuth ושותפיו הציעו במאמרם גישה חדשה להערכת רפורמת הרץ ה-IV במערכת דמי האבטלה הגרמנית, שמתבססת על סקר המשרות הפנויות, כדי לבנות מדד אמפירי ליחס בין מספר המשרות הפנויות (הביקוש לעובדים) למספר המועמדים לתעסוקה (המובטלים) לאורך זמן. הם מצאו שרפורמת הרץ ה-IV גרמה לשיעור האבטלה הגרמני לרדת ב-2.2 נקודות אחוז בין 2005 ל-2015, ולפיכך הייתה המניע העיקרי לירידת האבטלה הטבעית בגרמניה. רפורמות הרץ הן מן הרדיקליות ביותר שמדינה מתקדמת חוללה בשוק העבודה. כנראה בזכותן הייתה גרמניה המדינה היחידה בגוש האירו שבה הייתה למשבר הפיננסי השפעה מועטה וקצרת טווח בלבד על שוק העבודה, ושיעור האבטלה המשיך לרדת. עד 2018 ירד בגרמניה שיעור האבטלה הטבעי (NAIRU) ב-6 נקודות אחוז, והפך מאחד הגבוהים ב-OECD בשנת 2005 לאחד הנמוכים.

¹ M. Burda and J. Hunt (2011). What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? NBER Working Paper.
² L. Jacobi and J. Kluge (2006). "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany", IZA Discussion Paper.
³ B. Hochmuth, B. Kohlbrecher, C. Merkl and H. Gartner (2019). Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper.
⁴ T. Krebs and M. Scheffel (2013). Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. IMF Working Paper.