

מפגש המועצה האירופית - נקודת מפנה בתולדות האיחוד?

שמעון שטיין

בתום כמאה שעות דיונים, עלה בידי מנהיגי עשרים ושבע חברות האיחוד האירופי לגבש סיכום בדבר התקציב השבע-שנתי ותוכנית השיקום, שתכליתה להתמודד עם הנזקים האדירים שגרמה מגפת הקורונה עד כה. התקציב הכולל יהיה 1,800 מיליארד אירו, כשמתוכו יוקצו 750 מיליארד לתוכנית השיקום. נשיא צרפת עמנואל מקרון תאר את הסיכום כיום היסטורי לאירופה ונקודת תפנית בתולדות האיחוד. הקנצלרית אנגלה מרקל, כנשיאה תורנית של האיחוד, הביעה שמחה על תוצאת המפגש, הגם שציינה את הקושי להגיע אליה שכן הנסיבות המיוחדות חייבו מתודות חדשות על מנת להגיע לסיכום. יש להניח שכל תוצאה אחרת של הפסגה הייתה מנחיתה מכה קשה על עתיד האיחוד ומחזקת את דימויו הירוד, לא רק בקרב ציבור לא מבוטל במדינות החברות אלא גם במישור הבינלאומי. למעשה, נגזר על האיחוד לסיים את המפגש עם הישג. עדיין, שאלת המימוש והיישום נותרה פתוחה, ומידת הצלחתו של האיחוד לעמוד באתגרים שהציב לעצמו היא שתכריע האם מדובר בנקודת מפנה חיובית בתולדותיו.

בתום כמאה שעות דיונים שנערכו בבריסל, עלה בידי מנהיגי עשרים ושבע חברות האיחוד האירופי לגבש סיכום בדבר התקציב השבע-שנתי (2021-2027) ותוכנית השיקום, שתכליתה להתמודד עם הנזקים האדירים שגרמה מגפת הקורונה עד כה. התקציב הכולל יהיה 1,800 מיליארד אירו, כשמתוכו יוקצו 750 מיליארד (390 מהם כמענק ו-360 כהלוואה) לתוכנית השיקום. נשיא צרפת עמנואל מקרון תאר את הסיכום "כיום היסטורי לאירופה ונקודת תפנית בתולדות האיחוד". הקנצלרית אנגלה מרקל, כנשיאה תורנית של האיחוד, הביעה שמחה על תוצאת המפגש, הגם שציינה את הקושי להשיגה שכן "הנסיבות המיוחדות חייבו מתודות חדשות על מנת להגיע לסיכום". נשיא המועצה האירופית, שארל מישל הבלגי, ציין שהתוצאה מראה "שהקסם של הפרויקט [האירופי] עדיין חי", ושר החוץ הגרמני הייקו מאס הצהיר כי למרות המשבר הכלכלי הקשה ביותר בתולדות האיחוד, הארגון מסוגל להתנהל בנחישות ובסולידריות. יש להניח שכל תוצאה אחרת של הפסגה הייתה מנחיתה מכה קשה על עתיד האיחוד ומחזקת עוד יותר את דימויו הירוד, לא רק בקרב ציבור לא מבוטל במדינות החברות אלא גם במישור הבינלאומי. למעשה, נגזר על האיחוד לסיים את המפגש עם הישג.

למרות שמנהיגי האיחוד הרבו להשתמש במונח סולידריות כתנאי יסודי להתמודדות מוצלחת עם משבר הקורונה, בתחילת המשבר הפגינה התנהגותן של מרבית החברות שהסולידריות היא מהן והלאה. רובן חסמו את גבולותיהן ללא תאום מתחייב, וחלקן (ובכללן גרמניה) אף דחו פניות להושיט סיוע חירום רפואי, מחשש שהציוד יחסר להן בשעת הצורך (תחום הבריאות נתון בלעדית בידי כל מדינה בפני עצמה). ספק אם הייתה זו שעתו היפה של האיחוד. תגובות אלה, נוסף לחוסר המוכנות של מוסדות האיחוד לנקוט עמדה מחייבת לכל החברות, חיזקו את הגורמים הקרויים "אירוסקפטים" (שאליהם ניתן לצרף את הפופוליסטים), המבקשים לתקוע מקלות בגלגלי האינטגרציה האירופית ולקצץ ככל הניתן בסמכויות מוסדות האיחוד לטובת סמכויותיהן

הפרטיקולאריות של מדינות הלאום החברות. ואולם, בצד הרצון להפגין עצמאות, לחברות האיחוד התחוויר כצפוי כי אין ביכולתן להתמודד עם נזקיה הכלכליים של המגפה בהסתמך על משאביהן הלאומיים בלבד, בלי סיוע ממוסדות האיחוד.

לכן, בתחושה של "להיות או לחדול" חברו עוד במאי 2020 נשיא צרפת עמנואל מקרון וקנצלרית גרמניה אנגלה מרקל וגיבשו חבילת סיוע בהיקף של 750 מיליארד אירו, כאשר מתוכה 500 מיליארד אמורים היו להינתן כמענק ויתרת הסכום כהלוואה. בתוכניתם תמכה נשיאת הנציבות הגרמנית אורסולה פון דר ליין, בעודה בעיצומו של מאמץ להעביר את התקציב השבע-שנתי ל-2021-2027, של האיחוד, שיבטא את היעדים השאפתניים שבפני האיחוד - בין היתר, התמודדות עם האתגרים הגלומים בשינויי האקלים והדיגיטליזציה.

נכוונתה של מרקל להעניק את 500 המיליארד (סכום זה קוצץ בסיכום שהושג ל-390 מיליארד) כמענק מבטאת תפנית פרדיגמטית בעמדתה היא ובעמדה הגרמנית ארוכת השנים, של התנגדות אידיאולוגית לעקרון של נטילת חובות מצד הנציבות ומתן מענקים. גישה זו הומחשה בעת המשבר הפיננסי שפקד את יוון לפני כעשור, כשמרקל דרשה מיוון להנהיג רפורמות כתנאי לסיוע – הלוואות בלבד. מרקל הודתה כי הבשלת השינוי ארכה זמן, שבמהלכו התגבשה בה הכרה שהמשבר הנוכחי הוא הקשה ביותר שפקד את האיחוד מאז הקמתו, ולכן נדרש פתרון לא קונבנציונלי. היא הגיעה למסקנה שגרמניה תיחלץ מהמשבר גם באמצעות סיוע למדינות החברות (שהיצוא הגרמני אליהן הינו קריטי לכלכלתה) לשקם את כלכלותיהן ועידוד הצמיחה, וכי הענקת הלוואות אך תחריף את המצוקה הכלכלית במדינות הנתונות במצוקה, בראשן איטליה וספרד. על רקע זה יתחזק גם הזרם הפופוליסטי. ברי כי מרקל, שהודיעה שאין בכוונתה להתמודד על משרת הקנצלר בבחירות הבאות (שייערכו בספטמבר 2021) לא רצתה להכתים את מורשתה עם כישלון בניהול המשבר שנודעו לו השלכות הרסניות על עתיד האיחוד, ובפרט כשהיא משמשת נשיאה תורנית שלו. מבחינה זו צדק הנשיא מקרון, כשגרס שהפסגה הייתה אירוע היסטורי ונקודת מפנה.

משהושגה הסכמה העקרונית לגבי הצורך בתוכנית שיקום וסיוע שחלקו יינתן כמענק, חלק הארי של הדיון התמקד בנושאים הבאים: החלוקה הפנימית של תוכנית השיקום (גובה המענקים מתוך הסכום הכולל), יכולת ההתערבות של החברות באיחוד בשימוש בכספים על ידי החברות, והזיקה בין הסיוע לבין שמירה על הערכים שעליהם מושתת האיחוד, קרי הפרדת רשויות, שמירה על שלטון החוק, חופש מערכות המשפט והעיתונות, במדינות השונות.

הדיון בסוגיות אלה חשף מחלוקות ושסעים הקיימים בין המדינות שבצפון אירופה לדרומה, ובין מזרח ומערב היבשת. כך לדוגמא, הדיון בהיקף המענק חשף את הפערים העמוקים בתפיסות לגבי ניהול ענייני מדינה, חברה וכלכלה, בין מדינות הצפון ומרכז אירופה (שבדיה, דנמרק, פינלנד, אוסטריה והולנד) לבין מדינות הדרום (ספרד, איטליה ויוון, וכן צרפת, הרואה עצמה גם כחלק מהדרומיות). בעוד שהצפוניות (שכוננו "החסכניות") העדיפו שתוכנית השיקום תהיה על טהרת ההלוואות בצירוף מעקב צמוד אחר ניצול הכספים אך ורק למטרת רפורמות והשקעות בעיקר בתחומי אקלים ודיגיטליזציה, מדינות הדרום תמכו בהגדלת הנתח של המענקים כמו גם הגדלת ההוצאות (גם במחיר של הגדלת החוב). הפשרה שהושגה - הקטנת היקף המענק וויתור על זכות הווטו לגבי דרך הוצאת הכספים - הייתה מאמץ להתגבר על הפער שממנו נובעת שאלת המפתח לגבי כיוון התפתחותו של האיחוד בשנים הקרובות. יצוין כי עזיבת בריטניה את האיחוד לא אפשרה

למדינות הצפון להסתתר מאחורי הקו הנוקשה והבלתי-מתפשר שייצגה העמדה הבריטית לגבי סוגיות תקציביות לאורך שנים. את התפקיד נטלה הולנד (כאמור, שינוי נרשם בעמדת גרמניה), שראש ממשלתה, מארק רוטה, המבקש להצטייר כמגן על כספי משלם המיסים ההולנדי והנערך לבחירות שיערכו במאוס 2021 בשהפופוליסטים נושפים בערפו, היה יעד למתקפות אישיות נגדו מצד מתנגדיו, ובראשם ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבאן.

גם הדיון הנוקב בדרישה להתנות העברת כספים במילוי עקרון שלטון החוק הבהיר את הפער בין מדינות מרכז ומזרח אירופה, ובראשן הונגריה ופולין שאליהן הצטרפו צ'כיה, סלובקיה, סלובניה ובולגריה, למדינות מערב אירופה, הנציבות והפרלמנט האירופי. את הפשרה שהושגה בנושא ניתן לפרש כהישג מבחינת הונגריה (וגם מבחינת פולין), שאיימה כי תטיל וטו על תוכנית הסיוע והתקציב אם תתלווה אליהם זיקה לנושא שלטון החוק. בה בעת נרשמה ירידה יחסית במשקלן של צרפת וגרמניה בתהליך קבלת ההחלטות. לאחר שנים שבהן תאום בין שתיהן ומכבש הלחצים שהפעילו יחדיו אפשרו להן להוביל החלטות, קבוצה מלוכדת של המדינות "החסכניות" המחישו את יכולתה לקדם את יעדיה אף בניגוד לעמדת שתי הגדולות.

הדיונים בנושא תוכנית השיקום העמידו בצל את הדיון בתקציב האיחוד, שבמסגרתו קוצצו סעיפים וביניהם בריאות, מחקר (בין היתר קוצצה במידה ניכרת "תוכנית הורייזון", שבה יש לישראל עניין), הגנה על גבולות האיחוד והגירה לתחומיו. וזאת בשעה שהתוכניות המסורתיות ועתירות המשאבים - חקלאות והקרן המבנית - ממשיכות להוות כשליש מהתקציב.

המשוכה הקרובה בדרך לאישור החבילה הוא הפרלמנט האירופי. למרות הביקורת החריפה שכבר נשמעה לגבי הפשרות שהושגו והצורך להסכים על תוספות תקציביות, קשה להאמין שהפרלמנט לא יאשר את התוכנית (גם אם בחריקת שיניים). הסיכום שהושג יצטרך גם לקבל אישור הפרלמנטים במדינות החברות.

לסיכום, בצד ההישג שבהסכמה על תוכנית שיקום היסטורית מבחינת היקפה והשינוי הפרדיגמטי שאפשר את התוכנית, נותרו פתוחות שאלות לא מעטות. האם תוכנית השיקום תיושם בפרק זמן סביר והאם יהיה בה די כדי לסייע לשיקום כלכלתן של המדינות החברות באיחוד באמצעות רפורמות בתחומי האקלים והדיגיטליזציה, הקריטיים להמשך צמיחת האיחוד, האם יהא במכניזם שיוקם כדי לוודא שמדינות דוגמת הונגריה ופולין, שפוגעות בערכים שעליהם מושתת האיחוד יצטרכו לשלם מחירים בשל כך, האם ההישג ישפר את הדימוי הירוד של האיחוד ויחזק את מעמדו כשחקן בעל משקל בזירה הבינלאומית, ולבסוף האם השינוי הפרדיגמטי שהושג לגבי נטילת החובות המשותפת של האיחוד יישאר כצעד אד-הוק שנועד לתת מענה למשבר הקורונה, או שמא יתחוויר כצעד לקידום אינטגרציה לקראת השלמת האיחוד המוניטרי לאיחוד פיסקלי בין מדינות האיחוד האירופי. התשובות לשאלות אלו הן שיקבעו האם פסגת בריסל תהיה ראויה לאפיון כהיסטורית.