



האיחוד האירופי בימי הקורונה

ד"ר מאיה שיאון צדקיהו*

אפריל 2020

משבר הקורונה החיה מחדש את הוויכוח ארוך-השנים אודות סיכויי הישרדותו של האיחוד האירופי, לנוכח המשברים הרבים הפוקדים אותו חדשות לבקרים. משבר הקורונה הוא אמנם משבר גלובלי, שידרוש מענה ותיאום בינלאומי, אך כל מדינה מחליטה על אסטרטגיית ההתמודדות שלה. עבור האיחוד האירופי, ששואף מזה שבעה עשורים לקדם אינטגרציה בין המדינות החברות בו, עלולה החזרה הזו להסתגרות בתוך יחידת הלאום והסתמכות עליה בלבד, להיות בעלת השלכות הרסניות. המשבר מעלה גם שאלות כבדות משקל כיצד יראה האיחוד ביום שאחרי מבחינת יחסי הפנים שלו (בין המדינות החברות באיחוד) ומבחינת יחסי החוץ שלו (עם כוחות אחרים בעולם).

האיחוד האירופי בנוי על שוק משותף, המבוסס על הורדת חסמי הגבולות הכלכליים הלאומיים. יש בו חופש תנועה של סחורות, שירותים, הון ואנשים. משבר הקורונה הביא לסגירת גבולות לאומית לא מתואמת ולא מסונכרנת, שהקשתה על מעבר סחורות ואנשים, והביאה להסגת ליבת האינטגרציה לאחור. משאיות עמוסות סחורה נתקעו במעברי גבול במשך שעות ארוכות ואף יממה, עד שהאיחוד הסדיר את ה"פס הירוק" למעבר מהיר עד 15 דקות בגבול. סגירת הגבולות מנעה ממיליון וחצי העובדים היוממיים החוצים גבול בדרך לעבודה ובחזרה ממנה להגיע למקום עבודתם, כולל עובדים חיוניים ובהם עובדי רפואה (דוגמה יוצאת דופן היא לוקסמבורג, שם עובדים יוממיים מהווים 46% מכוח העבודה ו-62% מכוח האדם הרפואי מתגורר במדינות שכנות). ביבשת בה מזה שלושה עשורים אפשר היה לנסוע מליסבון שבפורטוגל עד ריגה באסטוניה בלי לעצור באף מעבר גבול, מאות אלפי אירופים שרצו לשוב הביתה נתקעו גם הם במעברי גבול במזרח היבשת.

האם משבר הקורונה הוא ה"קש" האחרון עבור איחוד, שממילא נראה בשנים האחרונות כעומד על כרעיי תרנגולת? לאחר משבר החובות (2009), משבר המהגרים (2015) וברקסיט (2016), שהאיחוד עדיין מתמודד עם השלכותיהם, האם משבר הקורונה הוא זה שיביא להסגת או פירוק פרויקט האינטגרציה האירופית? השבועות הראשונים של המשבר לא פעלו לטובת האיחוד, והביקורת עליו היתה רבה. ואמנם, האיחוד האירופי היה איטי להגיב והואשם בכשלים רבים. אולם, הציפיות ממנו לא היו מבוססות על היכולות של האיחוד בתחום הבריאות ובניהול משבר מסוג זה. שוב האיחוד האירופי היווה שק חבטות נוח, בייחוד עבור מי שאינם מבינים ואינם יודעים עד כמה מוגבלות סמכויותיו בתחום. מדיניות הבריאות נתונה בידי המדינות החברות, לא בידי בריסל. יש לאיחוד מרכז גדול לניטור מגיפות, אך אין לו סמכויות לפעול, רק להתריע ולהמליץ. ככל הנראה, מרכז הניטור – כמו מרכזים דומים לו במדינות אחרות – כשל בהתראה על חומרת הסכנה מהקורונה, וכשכן השמיע קולו, המדינות החברות באיחוד לא תמיד הקשיבו לו.

הציפיה או השאיפה שברגעי הכאוס והבהלה מהמגיפה האיחוד האיטי והמסורבל יצליח לתאם מדיניות חירום של 27 מדינות, להן יכולת פעולה ותגובה מהירה, לא היתה ריאליסטית. לשם כך, האיחוד יצטרך לקבל האצלת סמכויות מהחברות בו ולבנות מערך ניהול משברים מתאים. ניסיונות התיאום ההתחלתיים שנעשו מצד בריסל כשלו, וכל מדינה הגיבה בתזמון ובאסטרטגיה משלה – מצורת הסגר ועד להחלטה האם בכלל להטיל סגר (ראו לדוגמה שבדיה), או לגבי תזמון ואופן היציאה מהסגר. וכאן טמונה נקודת רועץ מרכזית של האיחוד – חוסר התיאום מצד המדינות ובעיקר חוסר הסולידריות ההתחלתי שניכר, למשל, בעצירת ייצוא ממדינות אירופה של ציוד רפואי אותו ביקשה איטליה.

* ד"ר מאיה שיאון צדקיהו היא מנהלת התכנית ליחסי ישראל-אירופה במכון מיתונים, נשיאת האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב.

כאשר באיטליה בתי החולים קרסו מהעומס ונזקקו בדחיפות לציוד מגן מציל חיים, גרמניה, צרפת ומדינות נוספות בהן המגיפה כלל עוד לא התפשטה לממדים נרחבים, עצרו ייצוא של ציוד זה. הסולידריות האירופית בין מייסדות פרויקט האינטגרציה התגלתה כסיסמה ריקה, המעוגנת אמנם באמנת ליסבון אך לא בלבבות. האינסטיטוט הלאומי היה זה שגבר. גם אם בריסל חשבה "אירופאית", המדינות החברות חשבו כל אחת לעצמה, והסמכויות, כאמור, היו בידיהן.

האינטרסים הלאומיים גברו. התיאום לא התקיים, או במקרה הטוב קרטע. רק לאחר כמה שבועות החלו גילויי סולידריות קלים, כמו העברת חולים מונשמים מצפון איטליה לבתי חולים בגרמניה (שאף הודיעה כי תשלם את חשבון הטיפול בהם). אך הרושם הראשוני נצרב בקרב מיליוני האיטלקים ששיוועו לסיוע ולא קיבלו אותו. להעדר הסולידריות הבריאותית התווסף גם העדר סולידריות כלכלית. איטליה ומדינות דרום אירופיות נוספות ביקשו משרי האוצר של גוש האירו לאשר הנפקת "אג"ח קורונה", שמשמעו הנפקת חוב משותף הרשום על שמן של 19 המדינות באיחוד המטבע. סירובן של הולנד וגרמניה להיות שותפות לחובות של מדינות הדרום עורר כעס רב, מרמור ואכזבה באיטליה (וכן בספרד ובמדינות נוספות).

בשנים האחרונות, רבים מהאיטלקים התפכחו מחלום הפדרציה האירופית. כתוצאה ממשבר החובות ובייחוד ממשבר המהגרים, הביקורת על האיחוד עלתה וגברה. במובן זה העדר הסולידריות האירופית כלפי איטליה בעיצומו של משבר הקורונה, שגבה מחיר כבד מכל כך הרבה משפחות באיטליה, הוא שפיכת שמן על המדורה ביחסה לאיחוד. האם זו נקודת מפנה קריטית? רק הזמן יגיד. בחודש אפריל, התנצלה נשיאת הנציבות האירופית אורסולה פון דר לייך בשם האירופים כלפי האיטלקים על אי הגשת סיוע כאשר מערכת הבריאות במדינה קרסה – צעד יוצא דופן. מעט מידי, מאוחר מידי? עוד לא ברור.

באפריל, נראה שהאיחוד האירופי הצליח לצמצם הפסדים ואף לצבור כמה הישגים. ההתעשתות של האיחוד והמעבר לפתרונות חדשים ויצירתיים היו מהירים למדיי עבור ארגון כל כך מורכב, סבוך ואיטי, ומול משבר שמרכיב חוסר הידע ואי הודאות בו כה גבוה. נראה שבאירופה למדו את לקחי המשברים הקודמים. תוך זמן קצר מאוד, הבנק האירופי המרכזי העמיד אשראי של 750 מיליארד אירו, והנציבות ניתבה מחדש 37 מיליארד אירו מתקציב האיחוד (המסתכם בכ-165 מיליארד אירו ל-2020) למאבק בהשלכות הקורונה. "כוח הארנק" הופעל בעוצמה רבה. כשמחברים את חבילות הסיוע של 27 המדינות החברות, בהן 450 מיליון אזרחי האיחוד, מגיעים לסכום כולל של כ-4 מיליארד אירו (לשם השוואה, בארה"ב בת 330 מיליון איש, טראמפ הכריז על תכנית חילוץ בת 2 טריליון דולר בלבד).

הנציבות האירופית הובילה הסכם רכש משותף לציוד רפואי עבור המדינות חברות. הסכם זה חזר לנצל את יתרון הגודל האירופי. הוא הבטיח אספקה מספקת של ציוד רפואי ומנע תחרות בין מדינות האיחוד (והעלאת מחירים שהייתה מתרחשת בעקבות תחרות שכזו). האיחוד נוקט גם צעדים להקים מחסני ציוד רפואי משותף במימונו. בנוסף, האיחוד הקצה 140 מיליון אירו למחקר נגיף הקורונה ולמציאת חיסון ופתרונות ביניים. כמו כן, מדיניות וחקיקה שאסרה והגבילה סיוע מדינתי (פרק בדיני תחרות העוסק למשל במתן סובסידיות לעסקים לאומיים) הושעתה, וניתן אור ירוק לממשלות אירופיות (בפיקוח הנציבות) להגדיל את גרעון כדי לסייע לעסקים ולאזרחים.

משבר הקורונה אינו משבר בריאותי בלבד. הוא מגה-משבר המגלם בתוכו ריבוי משברים בתחומים שונים, ובראשם המשבר הכלכלי החריף הנובע מהשבתת המשק. למשבר זה השלכות פסיקליות מרחיקות לכת. מאז משבר החובות, שיעורי הצמיחה היו נמוכים ברוב אירופה ושיעורי החוב הלאומי היו גבוהים. לא ברור כיצד האיחוד יצא מהמשבר הכלכלי הכרוך במגיפת הקורונה, והסכנה ממשיכה לרחף מעל ראשו. בנוסף, מתלווה משבר מממשלי ודמוקרטי. שינוי אורחות חיים מביא לשינוי תפיסות, רעיונות וזהות. המגיפה מעמידה שוב את הסקפטיים והביקורתיים כלפי פרויקט האינטגרציה האירופית מול התומכים בו, מחזקת את הפופוליסטים ובעיקר את הלאומנים.

משבר הקורונה חשף ביתר שאת חולשה פנימית של האיחוד לטפל במדינות חברות הנסוגות מעקרונות הדמוקרטיה ושלטון החוק. ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן העביר בכסות הקורונה חוק חירום, המאפשר לו ולממשלתו לפעול ולחוקק ללא ביקורת הפרלמנט. החוק, שאינו מוגבל בזמן, משול להשעיית הדמוקרטיה בהונגריה. הגם שמשבר הקורונה מלווה בפגיעה בפרטיות, עקב הפעלת אמצעי מעקב אחר אזרחים על ידי מדינות רבות, אף מדינה דמוקרטית אחרת באיחוד האירופי ומחוצה לו לא נקטה בצעדים משטריים כה חריפים. האיחוד האירופי מבוסס על ערכי הדמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות האזרח והאדם, זהו "חלק מה-

DNA שלו". המהלך הבעייתי של אורבן זכה לתגובה רפה בלבד מצד האיחוד האירופי וראשי המדינות החברות בו. הדברים אינם חדשים. אתגר זה מלווה את האיחוד כבר כמה שנים ודורש פעולה נוקבת. פעולה רפה מחבלת מבפנים באיחוד האירופי, ומעידה על חולשותיו המוסדיות והנורמטיביות.

האתגר הכלכלי העצום ישפיע על כוחה של אירופה גם במדיניות-חוץ. האיחוד האירופי נעדר "כוח חרב" בדמות גייסות העומדות לפקודתו. לרשותו עומד בעיקר "כוח ארנק" ו"כוח נורמטיבי", שערכו הולך ויורד בעולם בו הליברליזם בירידה ופוליטיקת האינטרס העצמי, הכוח והחתרנות עולה. מה ההשלכות של משבר הקורונה על יחסי החוץ של האיחוד האירופי ועל מאזן הכוח וההשפעה מול ארה"ב וסין? ומה לגבי ישראל?

סין, בה פרצה המגיפה, הגיבה בחוזקה ובלמה אותה במהירות יחסית וביעילות. בשיא המשבר באיטליה, באותם שבועות הרי גורל שהשכנות שלה אסרו ייצוא ציוד רפואי מהן, סין שלחה לאיטליה סיוע של עשרות טונות ציוד רפואי וכן אנשי צוות רפואי (גם רוסיה ותורכיה שלחו לה סיוע). התקשורת התריעה על יחסי הציבור והמיצוב שסין עושה לעצמה בדעת הקהל האיטלקית, בעוד האיחוד האירופי מאבד נקודות. לעומת זאת, שליחת ציוד רפואי לסין על ידי אירופה בתחילת המשבר לא כוסתה בהרחבה בתקשורת. במבט רחב יותר, אירופה הנמצאת בירידה כלכלית, מפסידה נקודות לסין בתחרות הגלובלית. הפעילות הכלכלית בסין חזרה לרמה דומה לזו שלפני המשבר, ואילו באירופה המגיפה הכתה קשה יותר וייקח זמן רב עד ליציאה מהסגר והנעה מחדש של גלגלי הכלכלה באופן מלא. הנזק מבחינת יחסי החוץ האירופיים הוא לא רק בשחיקת דימוי החוזק והיכולת לפעולה משותפת, אלא גם ב"כוח הארנק".

ומה לגבי ישראל? קולו של האיחוד האירופי ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני נחלש בשנים האחרונות. מ-2016 נתניהו מפעיל "תורנות בריסל" – מציאת ראש ממשלה תורן בין ידידי האופורטוניסטיים שמעוניינים לנגח את בריסל, שיורה לשר החוץ שלו לעצור החלטות ביקורתיות של מועצת שרי החוץ האירופיים כלפי ישראל. האיחוד מסתפק בחזרה על החלטות קודמות שהתקבלו בקונצנזוס. בממשלה שמקימים נתניהו וגנץ, צפוי שרוב השרים יתמכו בסיפוח חלקים מהשטחים הפלסטיניים. גם בנושא זה, כאשר מספר המתים מקורונה באירופה מרקיע שחקים, "תותחי" מדיניות-החוץ נחלשים. משבר הקורונה שמחליש את אירופה ומסיט את תשומת הלב העולמית, יחד עם שנת בחירות בארה"ב, עלול להצטייר בירושלים כ"הזדמנות" ושעת כושר להכריז על מהלכי סיפוח חד-צדדיים, כחלק מיישום תכנית טראמפ ובציפייה שאירופה לא תגיב בחריפות.

תמונת המצב הנוכחית באירופה היא עגומה. עד כה אירופה נפגעה הכי קשה מנגיף הקורונה מבחינת מספר הנדבקים ומספר המתים (מעל 100 אלף מתוך 180 אלף נפטרי הקורונה בעולם עד כה הם אזרחי האיחוד). נדרש בדק בית יסודי. אמנם נכון לימים אלו לא נראה שהאיחוד האירופי יהיה אחד מקורבנות המגיפה, אולם יש בו מערכות שהאמון הציבורי בהן נפגע באופן מהותי, וחלק מ"מחלות הרקע" שלו התפרצו והתעצמו.

האיחוד האירופי נחלש מבחינה פנימית וחיצונית כאחד, אך הוא משיב מלחמה והמילה האחרונה בפרויקט האינטגרציה האירופי רחוקה מלהיאמר. אל מול הרגשות הלאומיים העולים, אל לנו לשכוח ולוותר על הצורך במערכת בינלאומית מתפקדת. נגיף הקורונה חוצה גבולות ואינו מבדיל בין גזע וצבע. רק במאבק משותף יצליחו מדינות העולם למגר את הנגיף. כדי להתגבר על הנגיף באירופה, נדרש שיתוף פעולה ותיאום בין מדינות האיחוד. לאחר גמגום וחוסר תיאום בין המדינות, האיחוד האירופי הראה יכולת התעשתות ותגובה מהירה יותר ממשברים קודמים. ואולם, השאלה המכרעת בעקבות המשבר היא האם בעיני מנהיגי ואזרחי אירופה האיחוד הוא פרויקט פוליטי או פרויקט כלכלי פונקציונלי בלבד. בהקשר זה, עדיין מוקדם מדי לשרטט את מאזן ההפסדים והניצחונות של האיחוד האירופי במשבר הקורונה.