

25.75x35.14	31	28	עמוד	הארץ - THE MARKER	יוני 2010	22753638-6
80039						



מרכז בריסל. בירת בלגיה משמשת מרכז העצבים של האיחוד האירופי

# המלחמות פילגו, השוק אייחד, ואז הגיע המשבר

אחרי מלחמת העולם השנייה ביקשו מנהיגי אירופה לבנות שיתוף פעולה כלכלי שיביא את היבשת השסועה לסולידריות • 60 שנה חלפו, ונדמה כי האיחוד האירופי נקלע לסיטואציה חמורה במיוחד • אירופה 2010, תמונת מצב מאת טל לוי

להכניס את תעשיית המלחמה, כלומר שוקי הפלדה והפחם, לפיקוח משותף. מי שנאלץ לשאת פעולה, חשב צ'רצ'יל, יהפוך בסופו של דבר לידיד. וזה עבד. זה אפילו עבד טוב מדי, שכן שכ"נותיה של גרמניה וצרפת זיהו במהירות את התועלת בשיתוף הפעולה, וביקשו להצטרף לקואליציה של המדינות החזקות. ראשונות היו אירלנד, בריטניה ודנמרק, שהצטרפו לאי-רגון ב-1973. ב-1981 הצטרפה יוון וב-1986 צורפו גם ספרד ופורטוגל, החברות החלשות כיום בארגון. ב-2004 צורפו עוד עשר מדינות ממזרח אירופה.

## יש יורו, יש חברים

הצטרפות לאיחוד האירופי היא עסקת חבילה פשוטה למדי: מדינה החברה באיחוד מוותרת על חלק מסמכויותיה בתמורה לחיבולת הטבות, שהראשית שבהן היא שיתוף פעולה מלא עם 26 מדינות אחרות. המדינות החברות צריכות לאשר קבלתה של מדינה חדשה פה אחד.

כחלק מהקהילה המשותפת הקים האיחוד קופה ראשית, שאליה מעבירה כל מדינה כסף

האלה שייכים ל-27 מדינות שלכל אחת מהן היסטוריה, שפה ואינטרסים משלה. כמעט כולן נלחמו זו בזו בעבר. ובכל זאת, מטרת הארגון היא לאחד בין כל המדינות והאינטרסים האלה - תחילה על בסיס כלכלי ובהמשך גם על בסיס חברתי. ההתחלה היתה יפה, אפילו אוטופית. בספטמבר 1946, שבועיים לפני שנגזר דינם של פושעי המלחמה הנאצים בנירנברג, הסביר ראש ממשלת אנגליה וינסטון צ'רצ'יל: "במי לחמת העולם ביצעה גרמניה פשעים ועל כך עליה להיענש. אך לאחר מכן חייב לבוא סוף לגמול ולעונש".

צ'רצ'יל השמיע את הרברים פחות משנה לאחר סיומה של המלחמה האיומה ביותר בתולדות האנושות, והוכיח פעם נוספת עד כמה היתה ארוכת טווח היתה דאיתו. צ'רצ'יל הבין כי הדרך לשלום באירופה עוברת בפיוס, אפילו בידירות, בין שתי האויבות המרות ביותר במחצית הראשונה של המאה הקודמת: גרמניה וצרפת.

וכך נולד "הסכם הפחם והפלדה", שעליו חתמו ב-1951 שש מדינות מבוססות - איטליה, בלגיה, גרמניה המערבית, הולנד, לוקסמבורג וצרפת. מטרת הסכם היתה פשוטה:

ב-9 במאי חגג האיחוד האירופי יום הולדת עצוב. בגיל 60, האיחוד החוק מהי חזון שראה לנגד עיניו ב-1950 שר החוץ הצרפתי, רוברט שומאן, "לבנות את אירופה שלב אחר שלב כך שתיווצר סריידריות". היום בו הצהיר זאת נחשב עד היום ליום הולדתו של האיחוד.

60 שנים מאוחר יותר, הפך ארגון בן שש מדינות חזקות לגוף הולך, שחולב כסף מהחברות החזקות על מנת לממן מדינות חלשות יותר. בגוש כולו יש כ-23 מיליון מובטלים. נשיא הבנק המרכזי של אירופה (ECB), ז'אן קלוד טרישה, העריך באמצע מאי כי כלכלת אירופה נמצאת בעיצומו של המשבר החמור ביותר מאז מלחמת העולם השנייה, או אולי אפילו מלחמת העולם הראשונה. נראה כי האירוע הגרמני, שנאלץ בימים אלה להעביר הררי מוזמנים ליוון, צורק כשהוא שואל את עצמו: "מה יוצא לי מזה?"

האיחוד האירופי הוא גוף מלא סתירות, שכח לעצמו סיסמה מופלאה: "מאוחדים בשונות". מצד אחד הוא כוח כלכלי אדיר של כ-500 מיליון איש, המתפרסים על פני יבשת אירופה הפורייה. מצד שני, האנשים



אירופה רועדת

26.01x28.38	32	עמוד 28	הארץ - THE MARKER	יוני 2010	22753642-1
80039					



**51% מהתקציב האחרון הגיע ל-12 המדינות שהצטרפו מאז 2004. 15 החברות האחרות, שהן בעלות אוכלוסייה גדולה יותר ותורמות הרבה יותר לקופה המשותפת, הסתפקו ב-49% הנוותרים**

הכלכלה היא אבן היסוד שעליה קם האיחוד, אך גם לשיקולים הפוליטיים היה מקום. צירוף מדינות מזרח אירופה נבע גם מהרצון לקרב אותן לשווקים הקפיטליסטיים אחרי נפילת ברית המועצות, ולהפוך אותן לשוק נוסף לסחורות ולשירותים אירופיים. אחת התוצאות הפחות רצויות של מהלך זה היתה הצפת המדינות החוקות באירופה במה-

למדינה, ולאחר מכן נוצרה חומת מכס אחידה בין האיחוד לבין צדדים שלישיים. ואולם, נשאלת השאלה אם איחוד כזה אינו אמור להקיף יותר מאשר משאבים. כך למשל, ברמה התיאורטית, ייתכן שהוא אמור לאפשר לאזרח מהולנד להיבחר לראש ממשלת בריטניה, שכן שניהם חברים באיחוד האירופי. מע-שית, הדבר רחוק מלהתקיים.

על פי יכולתה ומקבלת על פי צורכה. בפועל, מדינות עשירות מעבירות הרבה ומקבלות מעט, וכך הן מסבסדות מדינות חלשות. הסכ-סוד אינו על הנייר בלבד: מדובר בהעברת כסף מוזמן ממדינה למדינה.

דיקאן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן, פרופ' אריה רייך, מסביר כי ב-2004, עת צורפו לאיחוד עשר מדינות חלשות יח-סית, עלתה שוב השאלה מה יוצא למדינה חזקה - כמו בריטניה - מסבסוד מדינה חלשה כמו רומניה. רייך מתמחה בסחר בינלאומי, והוא ייצג את ישראל בפורומים משפטיים בי-נלאומיים רבים וכיהן כבורר בסכסוכים בינ-לאומיים. ב-1999 שימש רייך כבורר בסכסוך בין ארה"ב והאיחוד האירופי בעניין סובסי-דיות בתחום הפלדה, יחד עם משפטנים מנר-הווגיה ומאוסטרליה.

## העשירים מממנים את העניים

ב-2010 יגיע תקציבו של האיחוד האירופי ל-141.5 מיליארד יורו, שהם 1.2% מהתוצר של המדינות החברות. הרעיון הכללי הוא הקמת קופה משותפת שאליה מעבירה כל מדינה כסף על פי יכולתה ומקבלת מעט, על פי צורכה. המשמעות היא שמדינות חזקות מעבירות הרבה ומקבלות מעט, ולמעשה מממנות את המדינות העניות.

דיקאן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן, פרופ' אריה רייך, מסביר כי האיחוד מנהל מדיניות של לכידות (Cohesion Policy), המעוגנת בסעיפים שונים באמנה - ומעביר לאזורים נזקקים כספים שנאספו למטרה זו. ההעברה היא לאזור מסוים ולא למדינה, כך שהאיחוד עשוי לממן אוור עני שנמצא במדינה עשירה. בפועל נמצאים רוב האזורים החלשים במדינות עניות, ובמיוחד באלה שרק הצטרפו לאיחוד: 51% מהתקציב האחרון הגיע ל-12 המדינות שהצטרפו מאז 2004. 15 החברות האחרות, שהן בעלות אוכלוסייה גדולה פי כמה וכמה מזו של 12 המדינות החד-שות - וגם תורמות סכומים הרבה יותר גדולים לקופה המשותפת - נאלצו להסתפק ב-49% הנוותרים.

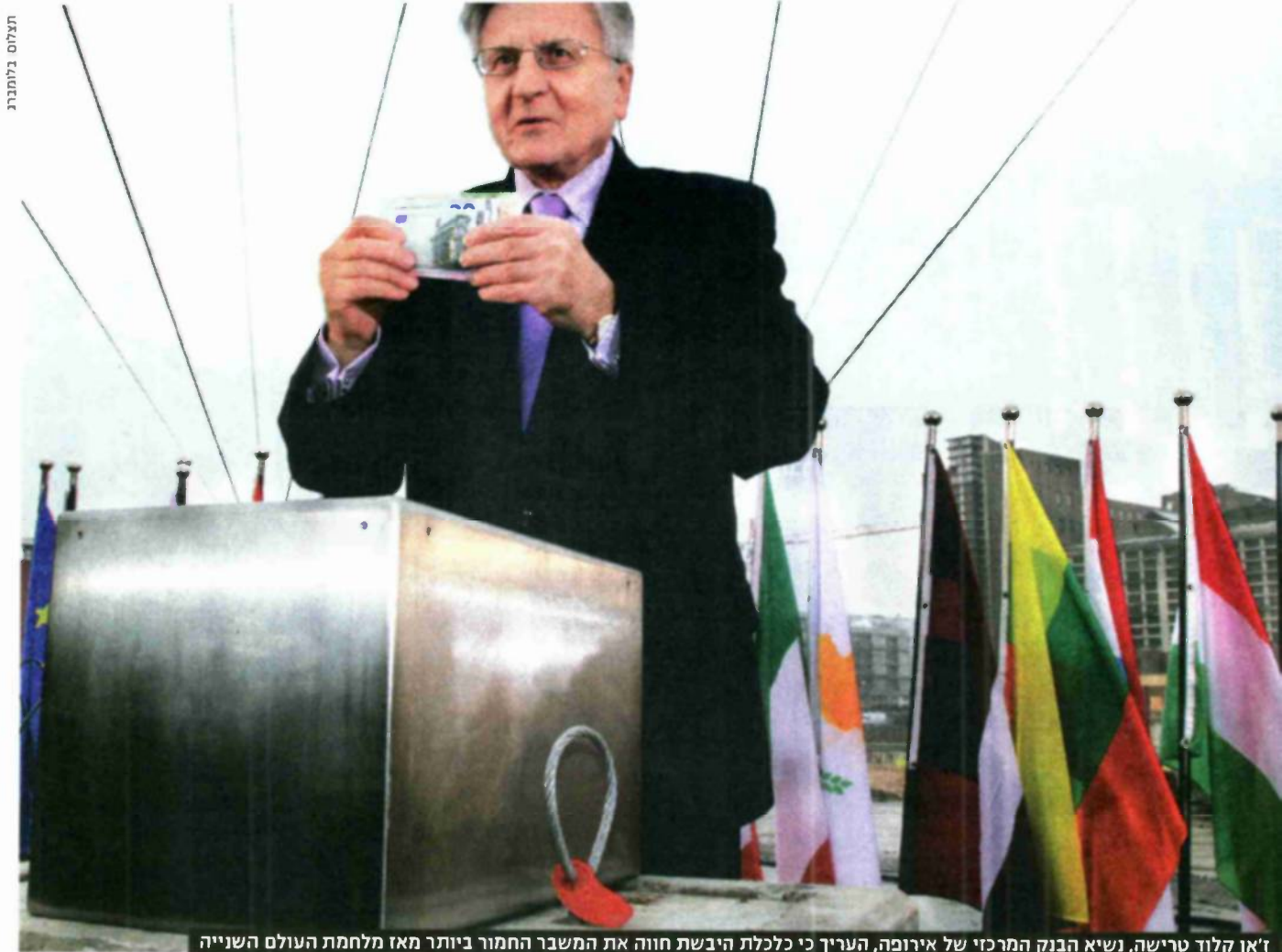
75% מתקציב האיחוד מנוסס על תשלומי הלכידות הללו. כמה כסף מעבירה כל מדינה? כ-1.25% מההכנסה הלאומית הכוללת, ועוד כ-0.3% מתקבולי המע"מ שלה. שאר הכסף מגיע ממקורות האיחוד עצמו, שהם מכס היטלים על מוצרים מיובאים - בעיקר על מוצרי חקלאות.

לפי רייך, האיחוד מתבסס על הרצון לנצל את יתרון הגודל. "תורת הסחר אומרת שהפוט-נציאל הגדול ביותר להרוויח מתנועה חופשית של סחורות, שירותים, אנשים והון הוא דווקא בין מדינות שיש ביניהן הבדלים גדולים. למי של, קיים מקום לשיתוף פעולה אם במדינה אחת יש כוח עבודה זול ובמדינה אחרת יש טכנולוגיה". לפי תיאוריה זו, הגרמני משלם כסף רב למדינות חלשות במטרה להגדיל את השוק שבו פועלת גרמניה.

"הדרך היחידה של אירופה להפוך למעצ-מה כמו ארה"ב זה להפוך ממש לארה"ב, שם אין מחסומים כלכליים בין 50 המדינות החבר-רות. כל המשאבים שם נעים בחופשיות", אומר רייך. איחוד המכסים שיצר האיחוד הוא בשני מישורים: ראשית בוטלו המכסים בין מדינה



24.58x31.13	33	עמוד 28	הארץ - THEMARKER	05/2010	22753644-3
80039					



צילום: ניוטונר

ז'אן קלוד טרישה, נשיא הבנק המרכזי של אירופה, העריך כי כלכלת היבשת חווה את המשבר החמור ביותר מאז מלחמת העולם השנייה

ב-1957 כונה האיחוד בשם "הקהילה הכי לכלית האירופית", אך בשנות ה-80 שונה שמו ל"קהילה האירופית". ב-1992 הוא קיבל את שמו הנוכחי, "האיחוד האירופי". הניסיון לכונן חוקה אחידה לאיחוד האירופי נכשל במשאל עם בהולנד ובצרפת. לפיכך אין לאיחוד חוקה, והוא מתנהל לפי אמנות הקובעות את תחומי פעילותם של מוסדות האיחוד. אם האיחוד מעוניין להתחיל לעסוק בתחום חדש הרבר צריך להיקבע באמנה מיוחדת, ותחומי הפעילות התרחבו מאוד עם השנים. גם ררך קבלת ההחלטות נקבעת באמנות, שמאשרות באמצעות רוב ולא בהחלטה פה אחד. מקובל לראות את האיחוד כגוף הנשען על שלוש עמודות: האיחוד המוניטרי, מדיניות חוץ וביטחון ותחום הפנים, המשפט וההגירה. רק העמודה הראשונה מטופלת בתוך הקהילה האירופית ונחשבת למשותפת. יתר הנושאים לא מטופלים בצורה על-לאומית, אלא באמצעות שיתוף פעולה בין ממשלות.

### שיטת הפרטאץ'

בניגוד לחוקה האמריקאית, שלא מעט היסטוריונים מחשיבים לאחת מפסגות היצירה האנושית, האיחוד האירופי הוא דוגמה מופלאה לשיטת הפרטאץ' - שכן הוא פועל על בסיס שורה ארוכה של אמנות, התפוררות אחת על השנייה כטלאי על טלאי. אמנות היא המסמך האירופי המקביל לחוקי יסוד, והן מתוות את סמכויות הארגון. האמנה הראשונה (ECSC) הקימה ב-1951 את "קהילת הפחם והפלדה". בהמשך נחתמו גם אמנת הקהילה הכלכלית,

ב-1957 הקימה בריטניה ארגון מתחרה בשם אפט"א, שמטרתו היתה לייצר אזור סחר חופשי, אך הניסיון נכשל - ובסופו של דבר הצטרפה בריטניה לאיחוד. ארגון אפט"א כולל כיום רק את איסלנד, ליכטנשטיין, נורווגיה ושווייץ, אולם אלה אימצו את מרכיבי חוקי האיחוד ונחשבות לכמעט חברות בו.

### כלכלה שזלגה לחברה

האיחוד הכלכלי בין מדינות אירופה החל להקיף אט-אט את כל תחומי החיים. ניתן לראות זאת בגלגולים שעבר שמו.

גרים ממדינות חלשות. סיוע כה רב למדינות חלשות נשמע כתישום גבוה עבור יצירת שווקים חדשים, במיוחד כאשר קיימות אלטרנטיבות אחרות - כמו הקמת אזור סחר פטור ממסים. כך למשל, האיחוד מפעיל אזור סחר חופשי מול צפון אפריקה והמזרח התיכון (כולל ישראל). אולם לדברי רייך, גם אזור סחר חופשי לא מסיר לחלוטין חסמים - ובשורה התחתונה, הוא קובע, אין תחליף לאינטגרציה מלאה. כיום מרוכז עניין הסחר בידי האיחוד האירופי, כפי שחוקי הסחר באדה"ב נתונים בידי הקונגרס ולא בידיה של כל מדינה.



## האירופי הטיפוסי: מתורגמן, ספורטיבי, עם פחות משני ילדים

- נה רשאית להטביע בו עיטור משלה. מטבע של 2 יורו הוא המיוחד ביותר, שכן בכל שנה מייצרת אותו מדינה אחרת. המטבע הראשון יוצר ביוון, והוא קושט בעיטור מאולימפיאדת אתונה 2004.
- כ-16% מאזרחי האיחוד האירופי, 80 מיליון איש, מוגדרים כמי שאינם מסוגלים לספק את צרכיהם הבסיסיים ותלויים בסיוע. זהו "קו העוני" של האיחוד. לשם השוואה, בישראל נמצאים 25% מהאוכלוסייה מתחת לקו העוני.
- מספר האזרחים באיחוד צומח בעיקר בשל הגירה. דה. למעשה, לולא ההגירה היה מספר התושבים בים בנרמניה, יוון ואיטליה מתכווץ מ-2003. בשנות ה-60 ילדה האשה האירופית 2.5 ילדים בממוצע, ואולם ב-2004 צנח הנתון ל-1.5 ילדים בממוצע בלבד. בצ'כיה, לטביה, פולין וסלובקיה שיעור הילודה נמוך מ-1.25.
- סקר שערך האיחוד האירופי בחודשים האחרונים מעלה כי 40% מהאירופאים עוסקים בספורט לפחות פעם אחת בשבוע, אך 25% מאזרחי הגוש אינם מתאמנים כלל.

4. המטבע החוקי ב-16 מתוך 27 מדינות האיחוד הוא היוור, שנוכנס לתוקף בתחילת 1999. כל שטרות היוור זהים, ועליהם מצויירים אתרים ברויים, כדי לא להעניק עריפות למדינה מסוימת. גם הצד הקדמי של מטבעות היוור זהה, ואולם צדם האחורי שונה - וכל מדינה

- לו היה האיחוד נחשב למדינה אחת, היתה זו המדינה השלישית בעולם במספר התושבים בה - אחרי הודו וסין ולפני ארה"ב.
- ב-2010 יגיע תקציב ארגון האיחוד האירופי ל-141.5 מיליארד יורו, שהם 1.2% מהתוצר של מדינות הגוש. פירוש הדבר כי כל אזרח מהאיחוד יתרום ב-2010 כ-283 יורו לטובת האיחוד. מתוך כך, 5.6% מהתקציב (7.9 מיליארד יורו) הם עבור העסקת 35 אלף עובדים קבועים בכל מוסדות האיחוד. הנציבות האירופית מעסיקה את מספר העובדים הגבוה ביותר: 25 אלף. מרבית הוצאות האיחוד הן עבור סיוע למדינות חלשות (45%) וסובסידיות בתחום החקלאות (42%).
- המקצוע הנפוץ ביותר בקרב עובדי האיחוד האירופי הוא תרגום. הסיבה לכך היא שכל מסמך רשמי שיוצא מהאיחוד - הצעות, חקיקה, חוות דעת - מתורגם ל-23 שפות. אף אחת מהמדינות החברות לא הסכימה לוותר על אף אחת משפותיה הרשמיות: אירלנד דורשת תרגום מסודר לקלטית עתיקה, שהיא אחת השפות הרשמיות בה, ומלטה מקבלת מהאיחוד מסמכים במלטזית עתיקה.



22.34x26.17	34	עמוד 28	הארץ - THE MARKER	יוני 2010	05/2010	22753648-7
80039						

## חמשת התנאים לקבלת מדינה לאיחוד האירופי

לפי אמנת מאסטריכט

1. רמת האינפלציה במדינה החברה לא תהיה גבוהה ביותר מ-1.5% מהממוצע בשלוש החברות בעלות האינפלציה הנמוכה ביותר
2. הגירעון התקציבי השנתי לא יהיה יותר מ-3% מהתמ"ג
3. החוב הממשלתי לא יהיה יותר מ-60% מהתוצר
4. מדינה שמעוניינת להצטרף לאיחוד לא תבצע פיחות במטבע שלה בשנתיים שלפני ההצטרפות
5. רמת הריבית ארוכת הטווח לא תהיה גבוהה יותר מ-2% מהריבית הממוצעת הנהוגה בשלוש החברות שבהן נמדדה האינפלציה הנמוכה ביותר



פרופ' אריה ריין

הוא רווקא הנציבות האירופית, שהיא הזרוע המבצעת. זהו גוף על-לאומי ובו יושבים נציגי כל המדינות החברות. משימתם היא לראות את טובת האיחוד לנגד עיניהם, גם אם הדבר פוגע במדינת האם שלהם. מעבר לכך מפעיל האיחוד האירופי בית משפט משלו ובנק אירופי מרכזי (ECB).

האיחוד סופג ביקורת רבה על היותו גוף ביורוקרטי, אטי ומסורבל. מקור העיכובים הוא ברצון לאחד בין 27 מדינות. כך לדוגמה, אם יוון מעוניינת בסיוע, עליה להגיש בקשה שתתורגם ל-23 השפות הרשמיות באיחוד. כל מדינה תביע את דעתה, ואת הדעה הזו יש לתרגם 23 פעמים, לשלוח בחזרה לכל מדינה וחזור חלילה.

### האם ניתן לגרש מדינה מהאיחוד?

לשאלה זו אין תשובה ברורה. כיום מס' ירידה אמנת ליסבון יציאה מרצון של מדינה

שיצרה שוק משותף בין שש המדינות החברות, וכן אמנת רומא (1957) שמקימה את הקהילה האירופית ונחשבת לאמנת הבסיס של האיחוד. אמנה זו עודכנה ב-1992 באמצעות אמנת מאסטריכט, שהקימה את האיחוד האירופי כפי שאנו מכירים אותו כיום, והורחבה ב-2000 באמנת ניס שיצרה את הבסיס לצירוף חברות נוספות. למעשה, רק ב-1 בדצמבר 2009 נכנסה לתוקפה "אמנת ליסבון" שהפכה באופן רשמי את "הקהילה האירופית" לאיחוד האירופי. בדרך נחתמו אמנות נוספות.

עם כל כך הרבה טלאים, אין פלא שהאיחוד האירופי נחשב לאחד הגופים הביורוקרטיים ביותר בעולם, שמפרנס לא מעט וערות, תתי-ועדות ומוסדות ארגוניים. אחד המוסדות העיקריים באיחוד הוא "מועצת האיחוד האירופי", שהיא הזרוע הפוליטית והמחוקקת ובה נציגים מכל מדינה. זה המקום שבו כל מדינה מדרווחת על האינטרסים שלה. מדובר בגוף בכיר: כל נציג היושב במועצה הוא בעל זכות לחייב את המדינה ששלחה אותו.

במקביל קיימת "המועצה האירופית": מוסד המשמש לפגישות בלתי רשמיות בין ראשי המדינות אחת לחצי שנה. כן, קראתם נכון: באיחוד האירופי יש מוסד רשמי שמטרתו לקיים פגישות בלתי רשמיות. הפרלמנט האירופי יושב בשלוש מדינות - צרפת, לוקסמבורג ובלגיה - ולכן הוא מכונה "הפרלמנט הנורד". בניגוד למקובל, הפרלמנט אינו בית מחוקקים, אלא גוף מייעץ בלבד. היסטורית הוא נחשב לגוף חלש ונטול סמכויות, שמנסה אט אט להפוך למרכזי יותר.

הדבר הקרוב ביותר לממשלה אירופית

מהאיחוד, אך לא ברור אם ניתן לוותר על המטבע המשותף מבלי לעזוב את האיחוד עצמו. התשובה המקובלת היא שמדינה שמבקשת לפרוש מהאיחוד צריכה לנהל משא ומתן לגבי תנאי עזיבתה. לעומת זאת, לא ברור כלל אם ניתן לגרש מדינה מהאיחוד בשל התנהגות בעייתית או אי עמידה בתנאים. אמנת ליסבון מזכירה השעיה זמנית של מדינה מזכויות מסוימות. הפרשנות המקובלת היא שניתן להשעות מדינה מהאיחוד באופן קבוע, מצד המקביל למעשה לגירושה.

בניגוד לחוקת ארה"ב, שהיסטוריונים מחשיבים לאחת מפסגות היצירה האנושית, האיחוד הוא דוגמה מופלאה לשיטת הפרטאץ'. הוא מתבסס על אמנות רבות התפורות טלאי על טלאי. התוצאה: זהו אחד הגופים הביורוקרטיים בעולם

## מה בין "האיחוד האירופי" ל"גוש היורו"

האיחוד למשבר בשל חובותיה של יוון.

כשהגו באיחוד את רעיון המטבע המשותף עמדה כרייטניה בראש המדינות שסירבו לוותר על עצמאותן המוניטריית. הממלכה לא שינתה מאז את עמדתה: הליש"ט לא פינה את מקומו לטובת היורו, והיא מחזיקה בנק מרכזי משלה שקובע את הריבית במדינה. לעצמאות הבריטית יש מחיר. כרייטניה היא אמנם חברה מלאה באיחוד, אך בינה לבין המדינות האחרות יש מחסום ברמות מטבע שונה, שגורר אחריו סיכוני שער חליפין בין טוהרים.

אפשר לטעון שכרייטניה מסתכנת מרצון, שכן אם תיקלע לצרה איש לא יזרים אליה סיוע בליש"ט. זאת בניגוד ליוון, שזוכה לסיוע ביורו.

מצד שני, יש מי שטוענים שזה לאו רווקא חיסרון. הרי מאחר שכרייטניה יכולה לשלוט טוב יותר בכלכלתה, סיכוייה להיקלע למשבר עשויים להיות נמוכים יותר.



ג'ורג' אוסבון, שר האוצר החדש של בריטניה

האיחוד כולל 27 מדינות, אולם רק 16 מהן שייכות לגוש היורו ומשתמשות במטבע המשותף.

לשימוש ביורו יש השלכות רחבות יותר מאיחוד מוניטרי בלבד, ופירושו שהבנק המרכזי של אירופה (ECB) משמש כבנק המרכזי של מדינות הגוש, והוא קובע את הריבית עבור כולן. בכך מאבדת כל מדינה את הזכות לפקח על הריבית, שהיא כלי לויסות אינפלציה וצמיחה.

עם זאת, למדינות נותרת רמה גבוהה של עצמאות בתחומים רבים. המדינות שומרות על זכותן לקבוע מדיניות בתחומי התקציב, המסים, החוב והגירעון התקציבי.

הניסיון להשתמש במטבע בעל עוצמה שווה בכלכלות בעוצמות לא שוות בעוצמתן, ובעלות מננה שונה זו מזו, נראה מלכתחילה כבעייתי. והגה, עשר שנים בלבד לאחר שיצא מטבע היורו לדרך, נקלע