

Scrutiny in challenging times – National parliaments in the Eurozone crisis

פיקוח בזמנים מאתגרים -

European policy analysis

Katrin Auel and Oliver Honig, 2014

תקציר

הקמת האיחוד האירופי, כך נטען בוויכוחים נגדו, גוררת לא רק העברת כוח של הרשות המחוקקת מן הפרלמנטים של המדינות לפרלמנט האיחוד, אלא גם מהפרלמנטים – לרשות המבצעת; התוצאה הא שגופים שנבחרו באופן דמוקרטי חשים ש"מדלגים עליהם" בתהליך קבלת החלטות.

המשבר הכלכלי האירופי מעצים את המגמה הזו: קביעת תקציבים, אולי התפקיד העוצמתי ביותר של פרלמנטים לאומיים, חשופה להשפעה גוברת והולכת של האיחוד. כדי לנתח האם הקמת האיחוד גרמה להחלשת הפרלמנטים, ל"דה-פרלמנטיזציה", בוחן המאמר את תגובתם של הפרלמנטים למשבר הכלכלי. המסקנה העיקרית היא שהתגובה, וההשפעה על הפרלמנטים, אינן אחידות: הפרלמנטים החזקים שמרו יותר על כוחם, כך שהפער בין הפרלמנטים גדל עוד יותר, ויצר פרלמנטים "סוג ב" באיחוד.

הקדמה

שאלת מקומם של הפרלמנטים הלאומיים לעומת פרלמנט האיחוד נמצאת בדיונים מזה זמן, פוליטיים ואקדמיים, כשבמדדי "יורוברומטר" עונים רוב הנשאלים שהאיחוד "רע לפרלמנטים"; התפיסה הרווחת היתה שהם מאבדים כוח ברמת החקיקה. ההסכמים הראשונים של האיחוד, כגון אמנת מאסטריכט, כלל לא הזכירו את הפרלמנטים כשחקן בזירת המדיניות הציבורית האירופית; באמנת ליסבון המצב השתנה וכוחם חזר להיות מוכר, אולם האיחוד הפך ל"מנהל משברים" במקום למייצר מדיניות שוטפת, ובמצב זה כוחם של פרלמנטים, יחסית לרשות המבצעת, באופן טבעי פחות משמעותי. במצב בו אין ממשלה מרכזית, כמו באיחוד האירופי, מומחים לממשל הופכים לשחקנים מרכזיים. הפרלמנטים החזקים התחזקו, וקיבלו החלטות מותאמות למצב החדש; כך למשל, בית המשפט לחוקה בגרמניה קיבל החלטה שמדדי משבר אירופיים מחייבים את התערבות הבונדסטאג. הוא גם חייב את הבונדסטאג לאשר מראש הסכמים אירופיים שמחייבים את גרמניה, במיוחד לפני חתימה על ערבויות למימון פעילות כלכלית של האיחוד. הפרלמנט האוסטרי קיבל החלטות שמחייבות את הממשלה האוסטרית לקבל מראש את אישורו למהלכים כלכליים שאוסטריה נדרשת להם באיחוד. לשם כך אף הוקמה בפרלמנט האוסטרי תת-ועדה קבועה של ועדת התקציב, לבקרה ופיקוח על פעילות כלכלית שקשורה באיחוד. כלומר, להקמת האיחוד היתה השפעה על הפרלמנטים הלאומיים, אך ניתן לומר שההשפעה על הפרלמנטים לא היתה אחידה.

המאמר הזה בוחן באיזו מידה היו הפרלמנטים הלאומיים מעורבים בניהול המשבר הכלכלי האירופי סביב 2010? האם, למשל, הם התערבו מול הממשלות שלהם, או פעלו ישירות מול מועצת אירופה? האם קיימו דיון ציבורי בנושא בפרלמנט? כדי לבדוק את הסוגיה נבדקה פעילותם של פרלמנטים באירופה בשנים 2010-2012.

רפורמת הממשל הכלכלי והשפעתה על פרלמנטים לאומיים

המשבר אמנם התחיל מוקדם יותר, כהשלכה של המשבר הכלכלי בארה"ב ב-2008, אולם הגיע לשיאו ב-2010, כשהשוק היווני נכנס למשבר. מדינות נוספות, ביניהן אירלנד, פורטוגל, ספרד וקפריסין הושפעו אף הן, וכמה מחברות האיחוד החליטו על רפורמה, שמטרתה להתגבר על מה שכוונה "משבר האזור אירופי" The Eurozone Crisis. בין הצעדים – הרפורמה לייצוב פיננסי אירופי ויצירת מנגנון ייצוב אירופי, European Stability Mechanism, ESM, שהוחל ב-2012; שני כלים שמטרתם היתה לסייע למדינות האיחוד שנמצאות במשבר פיננסי. כלים נוספים מטרתם היתה למנוע משברים עתידיים דומים. אמנת ה"ייצוב, תיאום ומשילות" תובעת מהמדינות החברות להיות לפחות במצב של איזון תקציבי, ולקבוע לשם כך כלים חוקתיים או חוקיים constitutional or statutory להגבלת היקף ההלוואות מהציבור, כולל סנקציות על מדינות שלא צייתו למגבלה זו.

למשבר היתה השפעה על הפרלמנטים המדינתיים בכמה היבטים. הכלים שנקבעו ברמת האיחוד השפיעו על החלטות כלכליות עתידיות בפרלמנטים של המדינות החברות. יתר על כן, המדינות שנפגעו בצורה החמורה יותר נדרשו לחתום על מזכר הבנות על מנת להיות זכאיות לסיוע הכלכלי, בכלים שעליהם החליט האיחוד, על מנת להיחלץ מהמשבר. המזכר כלל הגבלות חמורות על יכולתן של המדינות לקבל החלטות על שינויים במשכורות ובתכניות פנסיה, שנויים בתכניות רווחה, ותביעות להקטנה חדה בשיעורי האבטלה. הפרלמנטים במדינות החלשות כבר איבדו חלק מכוחם במשבר עצמו; המדינות התורמות היו צריכות לגייס ערבויות נרחבות, מה שעלול להגביל את יכולת התמרון הפוליטית שלהן בעתיד.

התפתחות נוספת היתה חיזוק דרמטי של הממשלות האירופיות. מועצת אירופה הפכה לגוף החזק ביותר לקבלת החלטות ברמת הכלכלה האירופית. הממשלות פיתחו גופים חדשים לקבלת החלטות, כגון ועידת האיזור האירופי Eurozone summit, שבה נועדו ראשי הממשלות על מנת לתאם עמדות לפני כינוס מועצת אירופה, וכך יצרו מעין "ממשלה כלכלית אירופית". התפתחות זו הדגימה מה שנכתב עליו כבר עם הקמת האיחוד ב-1993, שממשלות יוכלו בעקבות הקמתו לא רק לשלוט על ההחלטות במדינותיהן, אלא גם לעשות מניפולציות להצדקות אידיאולוגיות של החלטות אלו: "הממשלות ייטו ליצור מדיניות שתחזק את המטבע האירופי המשותף ותדאג ליטובה האירופית המשותפת" European common Good, בעוד שהפרלמנטים ייתפסו כמגנים על טובת המדינות על חשבון טובת הכלל". לכן זה הופך קשה יותר ויותר לפרלמנטים שלא לצעוד בעקבות ההחלטות שמקבלות הממשלות בוועידת אירופה.

בנוסף, חלק מהכלים כללו את כל מדינות האיחוד, וחלק התקיימו רק בין מדינות ספציפיות, וככאלה נתפסו כמשניים להחלטות הרחבות יותר, הכלל-אירופיות, ועל כן קשים אפילו עוד יותר לבקרה ולפיקוח על ידי פרלמנטים של המדינות שבהן מדובר.

הפרלמנטים הגיבו להחלטות הגופים האירופיים בצורות שונות. לגבי חלק מהגופים, לפרלמנטים מסוימים יש סמכות פיקוח ואפילו זכות וטו על חלק מהחלטותיהם, ואילו פרלמנטים אחרים כמעט ואינם מעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם. לכן, המסקנה היא שהמשבר השפיע על הפרלמנטים המדינתיים בצורה לא שוויונית.

התמודדות עם המשבר מהספסלים האחוריים

מחקר משווה שפורסם ב-2014 כולל מידע אמפירי על מעורבות כל 40 הפרלמנטים של המדינות החברות בפעילות האיחוד בשנים 2010-2012. כל הפרלמנטים יכולים לגבש עמדה לגבי החלטות האיחוד לפני שאלו מתקבלות. בעוד שבחלק מהפרלמנטים מדובר בהצהרה, אחרים יכולים לחייב את הממשלות שלהם להציג עמדה מסוימת באיחוד. פרלמנטים יכולים לקיים דיונים במליאה, וגם להעביר אותם לוועדות, בנושאים שהאיחוד עוסק בהם; הם יכולים גם להיות מעורבים באופן ישיר בתהליך קבלת ההחלטות של האיחוד. אמנת ליסבון יצרה כלי של "התראה מוקדמת" (Early Warning System – EWS), שמאפשרת לפרלמנט לאומי להתנגד להצעת חוק שמונחת על שולחן פרלמנט האיחוד, בנימוק שהיא "מפירה את עקרון השיתוף". אמנם אין מדובר בזכות וטו, אך התנגדויות כאלו יכולות לחייב את הפרלמנט האירופי לדון בהם, בתלות במספר ההתנגדויות שנשלחות מראש לגבי כל הצעת חוק. מועצת אירופה יצרה, החל משנת 2006, "דיאלוג פוליטי" עם הפרלמנטים במדינות, שלא רק מעודד אותן לשלוח התייחסויות לנושאים שבהם הוא דן, אלא גם לוקח התייחסויות אלו בחשבון.

מאמר זה מתבסס על ניתוח פעילויות שנקטו בפרלמנטים סביב המשבר, ובניכוי כלים שונים, מסיבות שונות, הוא מנתח 993 פעילויות פרלמנטריות הקשורות למשבר. הסתייגות נוספת היא שהמאמר בודק מה עשו הפרלמנטים, לא האם לצעדים האלו באמת היתה השפעה בפועל על פעילות הממשלות.

המסקנה הראשונית היא שהפרלמנטים לא התעלמו מהמשבר: הם קיימו כאלף שעות דיון ויזמו הצעות והחלטות רבות. מאידך, סטיית התקן המשמעותית מוכיחה שהיו פערים גדולים בין הפרלמנטים, והאופן שבו הגיבו.

המאמר מציג כמה מודלים של תגובות בפרלמנטים:

”מעצבי מדיניות” – Policy shapers

אחד הכלים לפיקוח הינו דיוני ועדות שמתייחסים להחלטות האיחוד; דיוני מליאה בהקשר הזה היו פחות נפוצים.

זירות הדיון – Debating arenas

בחלק זה של הניתוח מתייחסים לפרלמנטים שבהם עיקר הפיקוח היה במליאה, ולא בוועדות, וזה גם אומר שהמוקד לא היה דווקא בהחלטות ספציפיות אלא בעצם העלאת הנושא לדיון.

כלבי שמירה – Commission Watchdogs

בחלק זה נמצאים פרלמנטים שראו את עצמם בהקשר של פיקוח בתפקיד ”כלבי השמירה של מועצת אירופה”.

האם הפיקוח מדוקדק? – Scrutiny Laggards

מבחינת היקף, חלק מהפרלמנטים לא נכללו בסקירה משום שהיקף הפעילות שלהם בהקשר של פיקוח לא הצדיק זאת.

כך ש”השערת 0-” של החוקרים היתה שפעילות הפרלמנטים בהקשר של פיקוח אינה שונה סביב המשבר מאשר בעתות שיגרה; H1 היתה שככל שמדובר שפרלמנט חזק יותר מלכתחילה גם הפעילות שלו בעת המשבר תועצם בהתאם.

נמצא, כי הפרלמנטים של המדינות החלשות מבחינה כלכלית נטו פחות לעסוק בצעדי פיקוח, גם בגלל שהיו להם עניינים משל עצמם לעסוק בהם באותו הזמן, וגם בגלל שצעדי האיחוד התייחסו באופן ספציפי למדינות שלהם, והתנו השתתפות שלהם בפעילות האיחוד, בצעדים שונים שהמדינות עצמן ינקטו, ובמצב כזה פחות סביר לפקח על פעולות האיחוד, שבעצמו מפקח עליהם.

דיון ומסקנות

למרבה הצער אין תשובה אחת לשאלה שעליה ניסה המחקר לענות, והיא – האם פרלמנטים הצליחו לפקח על האיחוד במהלך המשבר, או שלהיפך, המשבר דווקא החליש את יכולת הפיקוח שלהם. הסקירה המשווה מגלה שיש את כל המודלים על הרצף שבין השניים, וכי מעט פרלמנטים הצליחו לתפקד בשתי רמות של פיקוח – גם לקיים דיון ציבורי בנושא, וגם לפרסם החלטות אופרטיביות, שמחייבות את הרשות המבצעת. על כן השאלה עד כמה הפעילות הזו באמת משמעותית ואפקטיבית, נותרה פתוחה.

ממצא שני הוא שפרלמנטים התמודדו עם המשבר, באופן כללי כשם שהתמודדו עם סוגיות כלל-אירופיות אחרות. על כן לדבר על ”דה-פרלמנטיזציה” בהקשר של המשבר, יהיה פשטני. המשבר לא גרם לפרלמנטים שיתוק, ומאידך לא גרם להם לפעול באינרציה; אולם האם פעילותם השפיעה על תהליכי קבלת ההחלטות באיחוד? קשה לדעת.

מחקר זה לא בדק את התקופה שלפני 2010, אבל בשימוש במידע ממחקרים קודמים ניתן לראות שהמשבר עורר פעילות פוליטית בפרלמנטים, אם כי גם לאחר העליה בהיקפה של הפעילות הזו, עדיין מדובר בממוצע רק על 2% מנפח הדיונים במליאות, שהיו קשורים במשבר. ממצא מטריד עוד יותר הוא שמדינות שהיו מועמדות להיכנס לאיחוד בזמן המשבר דנו עליו הכי פחות, 0.5% מהדיונים במליאה בלבד, אולי מתוך חשש לקיים דיונים בנושא שהיה עלול לפגוע בסיכויי הקבלה שלהן.

ואחרון, כפי שצוין כבר, ההשפעה של המשבר על הפרלמנטים לא היתה אחידה, הוא חיזק את החזקים והחליש את החלשים, השפעה שפירושה כמובן חיזוק הפערים ביניהם עוד יותר; התוצאה היא החשש ליצירת ”מעמד נמוך” (Second class) של פרלמנטים באיחוד.