

Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej

granice kompromisu

Wojciech Słomczyński (*Instytut Matematyki UJ*)

Karol Życzkowski (*Instytut Fizyki UJ oraz Centrum Fizyki Teoretycznej PAN*)

Spór dotyczący podziału głosów w Radzie Ministrów Unii Europejskiej był zasadniczą przyczyną niepowodzenia grudniowej konferencji międzyrządowej w Brukseli i stanowi również obecnie główną przeszkodę na drodze do podpisania Konstytucji Europejskiej podczas kończącej się prezydencji irlandzkiej. Oprócz dwóch podstawowych systemów głosowania ustalonych w Traktacie Nicejskim (2001) i w przygotowanym przez Konwent Europejski projekcie Traktatu Konstytucyjnego (2003) rozważa się w ostatnich tygodniach rozmaite alternatywne propozycje, określane często mianem kompromisowych. Sytuacja taka rodzi wiele pytań. Która z tych propozycji jest najlepsza dla Polski? Która prowadzi do najbardziej demokratycznego systemu głosowania? Czy hasło wysuwane przez niektórych polskich polityków: „Nicea albo śmierć” ma swoje racjonalne uzasadnienie?

Zanim porównamy różne metody podejmowania decyzji w Radzie UE, zastanówmy się nad ogólniejszym problem szacowania siły głosu w ciałach decyzyjnych, w których rozstrzygnięcia zapadają odpowiednią, ustaloną wcześniej, większością głosów. Jak w takiej sytuacji zmierzyć wpływ uczestnika głosowania na jego wynik? Nie jest to bynajmniej oczywiste. Przykładowo, gdyby jeden z krajów dysponował 51% ogólnej liczby głosów, a wymagana większość wynosiłaby 50%, to kraj taki miałby 100% wpływu na podejmowane decyzje, a siła głosu pozostałych krajów byłaby zerowa. Jak więc określić siłę głosu danego

kraju, skoro nie musi być ona proporcjonalna do liczby posiadanych głosów (tzw. wagi głosu)? Należy tu starannie odróżnić **wagę głosu** państwa od jego potencjalnej **siły głosu**: ta ostatnia pokazuje, w jakim stopniu dane państwo ma wpływ na decyzje podejmowane przez Radę, gdy weźmiemy pod uwagę wszelkie możliwe „koalicje” państw. Ponieważ kraje Unii wchodzą w bardzo różne koalicje w zależności od rodzaju diskutowanych zagadnień, to rozsądnym wydaje się przyjęcie założenia, że koalicje te są w przybliżeniu równie prawdopodobne. Gdyby jednak założyć, jak proponują niektórzy krytycy tego modelu (np. Janusz Onyszkiewicz, Dariusz Rosati), że pewne koalicje są istotnie bardziej prawdopodobne, to z uwagi na ich ogromną liczbę, nie wpłynie to znacząco na wyniki prezentowanych obliczeń. Siła głosu państwa zależy od różnicy liczby zwycięskich koalicji, w których uczestniczy i liczby zwycięskich koalicji sformowanych bez jego udziału. Wyrażając te różnice w procentach otrzymujemy wskaźnik siły głosu, który nosi nazwę wskaźnika Banzhafa, od nazwiska amerykańskiego prawnika, który jako pierwszy użył go w r. 1965 (wcześniej w r. 1946 rozważał podobne wielkości angielski psychiatra i matematyk Lionel S. Penrose analizując hipotetyczny rozkład głosów w Zgromadzeniu Ogólnym Narodów Zjednoczonych). Można łatwo pokazać, że siła głosu danego państwa zależy nie tylko od wagi jego głosu, ale także od rozkładu wag wszystkich pozostałych państw Unii.

Często w rozważaniach dotyczących siły głosu wysuwa się argument, że wskaźnik Banzhafa odzwierciedla jedynie zdolność danego kraju do tworzenia koalicji blokujących w Radzie UE. Pogląd ten nie jest prawdziwy. W rzeczywistości wskaźniki opisujące możliwość zablokowania decyzji i możliwość utworzenia koalicji mogącej decyzję przeforsować są zarówno wzajemnie proporcjonalne, jak i w sposób proporcjonalny zależą od indeksu Banzhafa, a stała proporcjonalności zmienia się w zależności od postaci reguły decyzyjnej. Dla danej reguły jednak, jeżeli kraj ma większy potencjał blokujący, to ma też większy potencjał tworzenia koalicji w Radzie – są to po prostu dwie strony tego samego medalu.

Warto przy okazji zauważyć, że krajem, który najczęściej w latach 1996-2000 blokował decyzje w Radzie UE były Niemcy.

Według **traktatu z Nicei**, głosy ministrów w Radzie mierzone są wagami, zależnymi w pewien sposób od liczby ludności w danym kraju. Rada uchwała ustawę, jeżeli: suma wag krajów głosujących za ustawą przekroczy 232 (przy sumie wag 25 krajów wynoszącej 321 – co wynosi w przybliżeniu 72%); kraje głosujące za ustawą reprezentują co najmniej 62% ludności Unii; za ustawą głosuje większość krajów, a więc co najmniej 13 z 25. Wynik głosowania jest wiążący, jeśli zachodzą wszystkie trzy warunki. System ustalania kwalifikowanej większości głosów zawarty w **projekcie Konstytucji Europejskiej**, opiera się jedynie na dwóch kryteriach, które muszą być jednocześnie spełnione, aby ustawa została uchwalona: kraje głosujące za ustawą mają reprezentować co najmniej 60% ludności Unii i za ustawą ma głosować większość, a więc co najmniej 13 z 25 krajów. Powstaje pytanie: Który z tych systemów jest bardziej korzystny dla Polski?

Obliczenia pokazują, że **przy zmianie systemu wpływ naszego kraju na decyzje Rady Ministrów UE mierzony wskaźnikiem Banzhafa zmalałby z 8,12% do 6,74%** i Polska straciłaby więcej niż jedną szóstą względnej siły głosu wynegocjowanej w Nicei. I to zarówno względnej siły blokującej, która ułatwia odrzucenie ustaw niechcianych, jak i też względnej siły inicjującej, która opisuje zdolność tworzenia konstruktywnych koalicji. Szczegółowe porównanie zmian indeksu Banzhafa przy przejściu od metody liczenia głosów z ustalonej w Nicei do proponowanej przez Konwent można znaleźć, na przykład, w artykule Tadeusza Sozańskiego „Niza o muerte, czyli o pożytku z teorii gier dla polityki” opublikowanym w „Dzienniku Polskim” nr 23/2004. Na zmianie systemu zyskują kraje największe (przede wszystkim Niemcy), a także kraje najmniejsze (od Łotwy do Malty). Tracą wszystkie kraje średnie, od Hiszpanii do Litwy, w tym najwięcej – Polska.

Jeden z najbardziej rozpowszechnionych mitów, przywoływany wielokrotnie przez rozmaitych polityków polskich i europejskich mówi, że system głosowania w Radzie

Ministrów UE zaproponowany w projekcie Konstytucji Europejskiej jest najmniej skomplikowany i najbardziej demokratyczny. Zdanie to powtarzane bywa nawet przez przeciwników ustaleń Konwentu. Tymczasem można wykazać, że system ten nie jest wcale najprostszy, a pod względem przestrzegania zasady równości obywateli przegrywa nawet z systemem nicejskim.

W wyborach pośrednich wpływ głosu danego obywatela na ostateczną decyzję zależy od iloczynu siły jego głosu przy bezpośrednich wyborach rządu jego kraju przez siłę głosu jego przedstawiciela (a więc w naszym przypadku członka Rady Ministrów UE). Im większa liczba ludności danego kraju, tym mniejsza siła głosu każdego obywatela – łatwo sobie wyobrazić, że przeciętny Niemiec ma mniejszy wpływ na wybór swego rządu niż np. obywatel sąsiedniego Luksemburga. Stosunkowo proste rozważania matematyczne pokazują, że siła głosu obywatela w głosowaniu bezpośrednim jest odwrotnie proporcjonalna do pierwiastka z liczby ludności kraju. Aby skompensować tę zależność należy, co zauważył już Penrose, określić wagę głosów danego kraju biorącemu udział w głosowaniu w przybliżeniu proporcjonalnie do pierwiastka kwadratowego z liczby jego ludności – jest to słynne **prawo pierwiastkowe Penrose’a**.

Warto zauważyć ponadto, że wagi przydzielone poszczególnym krajom w Nicei są dość bliskie prawu Penrose’a i dlatego też system przyjęty w Nicei bardziej równomiernie rozdziela wpływ na decyzje Rady pomiędzy wszystkich obywateli Unii niż system zaproponowany przez Konwent. Fakt, że w projekcie Konwentu wykorzystuje się tylko dwa kryteria, nie równoważy jeszcze jednej jego podstawowej wady: przeciętny obywatel nie może w prosty sposób stwierdzić jak wygląda potencjalna siła głosu poszczególnych państw w tym systemie – wymaga to przeprowadzenia równie skomplikowanych matematycznych obliczeń jak w przypadku systemu nicejskiego.

W istocie wszystkie systemy głosowania w organach decyzyjnych Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnot Europejskich stanowiły kompromis pomiędzy dwoma podstawowymi

zasadami: równości państw i równości obywateli. Od jej utworzenia konstrukcja tych systemów była wynikiem przyjęcia **zasady równowagi między państwami**, która opierała się na parytecie pomiędzy „dużymi” krajami Unii (Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania – od 1973 r., Hiszpania – od 1986 r., Polska – od 2004 r.) i degresywnym rozkładzie wag głosów (wagi zależały od liczebności populacji, ale nie w sposób proporcjonalny). Przyjęcie postanowień Konwentu spowodowałoby *de facto* zastąpienie tej zasady nową **zasadą dominacji czterech największych państw** (Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania), przy czym wpływ Niemiec byłby istotnie większy niż pozostałej trójki. Dlaczego Francja, przestrzegająca od czasów Monneta, Adenauera i de Gaulle’a zasady parytetu (równej liczby głosów) z Niemcami, zgodziła się z niej zrezygnować pozostaje tajemnicą politycznych gabinetów. Walcząc o utrzymanie reguł z Nicei Polska nie walczyła więc tylko, jak twierdzili niektórzy, o swoje partykularne interesy, ale także o zachowanie równowagi pomiędzy „dużymi” i „małymi” krajami Unii, będąc niejako rzecznikiem tych ostatnich.

Na początku bieżącego roku zaproponowaliśmy nową, kompromisową propozycję dotyczącą systemu głosowania w Radzie Ministrów opartą o prawo pierwiastkowe Penrose'a i nazwaną przez prasę „**kompromisem jagiellońskim**”. W trakcie współpracy z kolegami z Niemiec (Wernerem Kirschem z Ruhr-Universität w Bochum) i Wielkiej Brytanii (Moshé Machoverem z London School of Economics) – autorami podobnych propozycji - narodziła się koncepcja napisania **listu otwartego do rządów UE**, który stanowiłby wspólny głos ekspertów w dziedzinie systemów głosowania, popierających wysuniętą przez nas koncepcję (tekst listu zamieszczamy osobno). Fakt, że list ten podpisało tak wielu ekspertów m.in. z Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemiec i Wielkiej Brytanii świadczy dobitnie o tym, że „kompromis jagielloński” nie jest projektem korzystnym wyłącznie dla Polski.

Propozycja nasza opiera się na następujących dwóch zasadach określających **wagi głosów** przypisane poszczególnym krajom oraz **próg decyzyjny** (Rada UE podejmuje decyzję, gdy suma wag głosujących za nią krajów członkowskich przekracza ten próg):

- Zgodnie z prawem Penrose'a wagę głosu każdego kraju określa się jako proporcjonalną do pierwiastka z liczby jego ludności;

- Poziom progu decyzyjnego ustala się na 62% sumy wag wszystkich krajów Unii.

Proponowany system jest:

- **prosty**: obowiązuje tylko jedno kryterium;
- **obiektywny**: w przeciwieństwie do ostatnio wysuwanych propozycji kompromisu nie jest stworzony *ad hoc*, ale opiera się na ścisłych podstawach teoretycznych;
- **kompromisowy**: z jednej strony uwzględnia aspiracje Niemiec, zaś z drugiej, istotnie co prawda zmniejszając siłę głosu Hiszpanii i Polski, pozostawia je jednak w gronie „dużych krajów” Unii (zob. Tabele 1 i 2);
- **reprezentatywny**: odzwierciedla zasadę równości obywateli Unii w znacznie większym stopniu niż propozycja Konwentu;
- **przejrzysty**: siła głosu każdego kraju, mierzona indeksem Banzhafa jest w nim niemal identyczna z wagą, z jaką jego przedstawiciel głosuje w Radzie;
- **efektywny**: współczynnik efektywności podejmowania decyzji jest znacznie wyższy niż w przypadku propozycji zawartej w traktacie z Nicei;
- **modyfikowalny**: może być wykorzystany w przypadku rozszerzenia Unii o kolejne grupy państw: Bułgarię i Rumunię, ale także w przyszłości być może Turcję, czy kraje byłej Jugosławii.

Niestety, mimo że propozycje oparte o prawo Penrose'a cieszą się dużym uznaniem wśród ekspertów, to w świecie polityki uważane są one wciąż za koncepcje czysto akademickie (choć należy stwierdzić, że popierali je publicznie politycy Platformy Obywatelskiej: Jacek Saryusz-Wolski i Bogdan Klich, a także np. były premier Irlandii i obecny wiceprzewodniczący Europejskiej Partii Ludowej, John Bruton). W obecnej fazie rokowań dominuje idea szukania kompromisu na bazie zasady „**podwójnej większości**”

polegającego na zmianie zaproponowanych przez Konwent progów mających w projekcie Konstytucji postać 50/60 (50% państw i 60% ludności) i ewentualnie na uzupełnieniu jej regułą „**mniejszości blokującej**” (tworzonej przez co najmniej 12-20% krajów mających co najmniej 20-25% ludności). Mniejszość ta mogłaby w ściśle określonych sytuacjach spowodować zablokowanie decyzji Rady. Co do proponowanej zmiany progów to wysuwane są różne koncepcje. I tak małe kraje optują na ogół za zrównaniem obu progów: Finlandia (50/50), Czechy (ale także Niemcy) (55/55), Grecja i Portugalia (60/60). Hiszpania z kolei lansuje tzw. wariant „El Pais” (50/66), zaś Austria i kraje skandynawskie inne warianty niesymetryczne (50/55 albo 60/65). Warto dodać, że wiele małych i średnich krajów (np. Austria, Łotwa i Szwecja), opowiadało się początkowo zdecydowanie za systemem nicejskim, a krytycznie o propozycji Konwentu wypowiadali się nawet czołowi politycy niemieckiej CDU, Wolfgang Schaeuble czy Helmut Kohl, który w styczniu br. w wywiadzie dla „Frankfurtet Allgemeine Zeitung” stwierdził: „Należy pozbyć się wyobrażenia, że wielkość państwa musi być precyzyjnie odzwierciedlona poprzez udział głosów. Od początku, a więc od czasów Traktatów Rzymskich z 1957 r., ani głosy w Radzie Ministrów, ani liczba deputowanych w Parlamencie Europejskim nie odzwierciedlały liczby ludności danego kraju. Nie dotyczy to również Senatu USA. W tym przypadku każdy stan ma dwa miejsca, chociaż liczba mieszkańców największego stanu Kalifornii jest ok. 40 razy większa niż najmniejszego stanu Vermont. I także niemiecki Bundesrat funkcjonuje bardzo dobrze pomimo nieproporcjonalnej gradacji w liczbie głosów.”

W Tabeli 3 analizujemy wysuwane ostatnio propozycje badając, jak zmienia się względna siła głosu naszego kraju mierzona współczynnikiem Banzhafa oraz jak zmienia się stosunek naszej siły głosu do siły głosu Niemiec i Francji. Analogiczną analizę przeprowadził kilka dni temu czołowy ekspert hiszpański - José Ignacio Torreblanca, który doszedł do bardzo podobnych wniosków. „Kompromis jagielloński” chociaż nie jest dla Polski tak bardzo korzystny jak postanowienia traktatu nicejskiego, zachowuje jednak stosunek siły

głosu Polski do Francji i Niemiec na rozsądnym poziomie. Widzimy natomiast, że wszystkie „kompromisowe” propozycje zmiany progów obniżają siłę głosu naszego kraju nawet w stosunku do projektu Konstytucji. Uzupełnienie propozycji Konwentu zasadą mniejszości blokującej rzeczywiście przywraca indeks siły dla Polski do poziomu zbliżonego do ustaleń z Nicei, jednakże siła głosu Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i nawet Hiszpanii rośnie jeszcze bardziej. Dzieje się tak kosztem krajów średnich i małych – poza tym warto pamiętać, że zasada ta obowiązywałaby tylko w szczególnych przypadkach.

Podsumowując, **forsowana obecnie propozycja „podwójnej większości” jest dla naszego kraju niekorzystna**, zaś ewentualne zmiany progów prowadzą do zdecydowanego obniżenia naszej względnej siły głosu albo w stosunku do ogółu państw Unii, albo w stosunku do jej czterech największych krajów. Oba rozwiązania wydają się być bardzo trudne do zaakceptowania dla społeczeństwa polskiego. Wszystko wskazuje na to, że jeżeli przyjęte zostanie w najbliższym czasie jakiegokolwiek rozwiązanie dotyczące systemu głosowania w Unii, to będzie to rozwiązanie wysunięte w ostatniej chwili. Oznacza to, że nie zostanie ono poddane ani wcześniejszej analizie ekspertów, ani osądowi opinii publicznej. Trudno oczekiwać, aby w tym trybie uchwalono trwałe i sprawiedliwe system będący na długie lata fundamentem funkcjonowania zjednoczonej Europy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że eksperci naszego MSZ-u i polscy negocjatorzy są świadomi tego faktu, zaś skutkiem mającego nastąpić w tym tygodniu finału rokowań nad Traktatem Konstytucyjnym nie będzie przypadkowy „kompromis”, który osłabiałby pozycję Polski w Unii Europejskiej.

TABELE

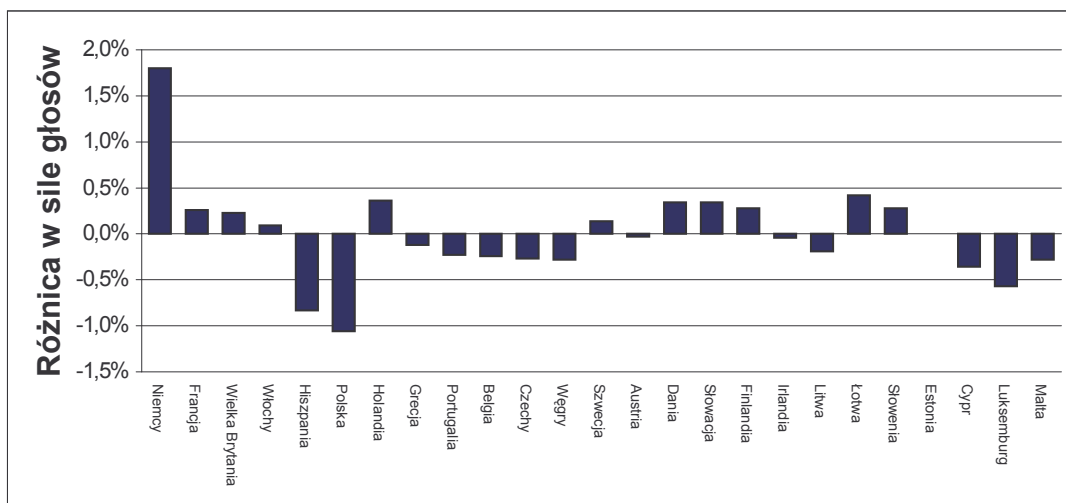


Tabela 1. Różnica w sile głosów w Radzie Unii Europejskiej pomiędzy „Kompromisem Jagiellońskim”, a ustaleniami przyjętymi w Traktacie z Nicei.

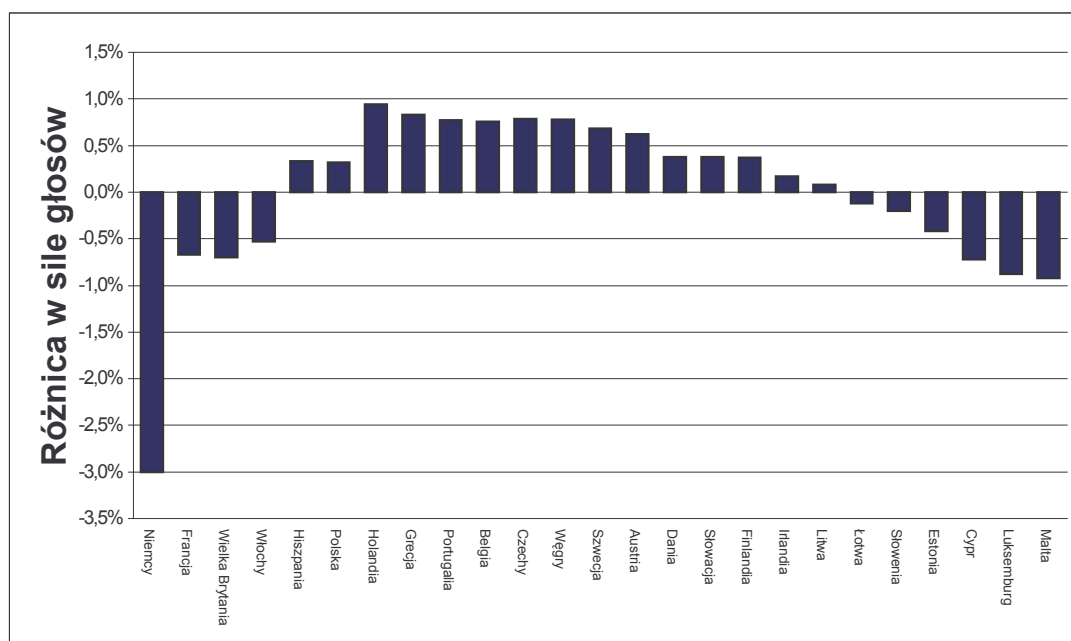


Tabela 2. Różnica w sile głosów w Radzie Unii Europejskiej pomiędzy „Kompromisem Jagiellońskim”, a ustaleniami przyjętymi w projekcie Konstytucji Europejskiej.

Propozycja	Polska	Polska/ Francja	Polska/ Niemcy
Kompromis jagielloński	7,06	80,0%	68,1%
Nicea	8,12	94,9%	94,9%
50/50	5,50	73,9%	54,1%
50/55	6,06	71,4%	51,6%
Konwent (50/60)	6,74	71,0%	50,4%
50/66	6,71	62,4%	46,3%
55/55	5,43	77,0%	57,6%
55/65	6,07	67,4%	48,6%
60/60	5,32	78,0%	60,8%
Konwent + mn. blok. 20/25	8,29	69,6%	56,5%
Konwent + mn. blok. 16/20	7,61	61,2%	57,7%

Tabela 3. Siła głosu Polski w Radzie UE w różnych systemach głosowania i jej stosunek do siły głosu Francji i Niemiec.