

Traktat z Nicei, projekt Konwentu i Konstytucja Europejska

Porównanie mechanizmów decyzyjnych w Radzie Unii Europejskiej

Kraków, 1 lipca 2004

Wojciech Słomczyński* i Karol Życzkowski**

(...) if two votings were required for every decision, one on a *per capita* basis and the other upon the basis of a single vote for each country, the system would be inaccurate in that it would tend to favour large countries

(Penrose, 1952)

Prawie wszystkie wskaźniki mierzące siłę głosu Polski przy podstawowym mechanizmie podejmowania decyzji w Radzie UE zawartym w przyjętej niedawno Konstytucji Europejskiej są nie tylko gorsze niż osiągnięte w Traktacie z Nicei, ale częściowo nawet gorsze niż w pierwotnym projekcie Konwentu. Nie równoważy tego wprowadzony mechanizm blokujący – siła blokująca Polski ulega zmniejszeniu.

Głosowanie a matematyka

Konstytucja Unii Europejskiej uchwalona w Brukseli 18 czerwca 2004 określa zasady głosowania w Radzie Unii, w szczególności precyzując pojęcie „większości kwalifikowanej”. Od dnia 1 listopada 2009 roku system ustalony Traktatem w Nicei zostanie zastąpiony systemem **podwójnej większości**, zaproponowanym przez Konwent Europejski w roku 2003, a po pewnych modyfikacjach przyjętym przez szefów rządów krajów członkowskich na szczycie w Brukseli. Podwójna większość oznacza w tym przypadku, że większość kwalifikowana zostanie osiągnięta, jeżeli zarówno liczba państw opowiadających się za decyzją Rady, jak i liczba ludności tych państw przekroczy pewne, z góry ustalone, progi. W naszym artykule przedstawimy matematyczną analizę siły głosu Polski przed i po wejściu w życie Konstytucji Europejskiej.

Metody teorii gier, współczesnego działu matematyki, pozwalają określać potencjalną siłę głosu danego państwa w Radzie Unii poprzez obliczanie prawdopodobieństwa, że państwo to będzie miało istotny wpływ na podejmowaną decyzję: koalicja spełniająca warunki większości kwalifikowanej przestanie je spełniać, gdy państwo to zmieni zdanie i odejdzie z koalicji. Ponieważ kraje Unii wchodzą w bardzo różne koalicje w zależności od rodzaju dyskutowanych zagadnień, to rozsądnym wydaje się przyjęcie założenia, że koalicje te są w przybliżeniu równie prawdopodobne. Gdyby jednak założyć, jak proponują niektórzy krytycy tego modelu, że pewne koalicje są istotnie bardziej prawdopodobne, to z uwagi na ich ogromną liczbę, nie wpłynę to znacząco na wyniki

* doktor habilitowany matematyki, zajmuje się teorią układów dynamicznych i matematyką stosowaną, pracuje w Instytucie Matematyki Uniwersytetu Jagiellońskiego

• e-mail: Wojciech.Slomczynski@im.uj.edu.pl

** profesor fizyki teoretycznej, zajmuje się dynamiką nieliniową oraz mechaniką kwantową, a także zastosowaniem metod matematycznych w naukach ekonomicznych i społecznych pracuje w Centrum Badania Systemów Złożonych Instytutu Fizyki Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz w Centrum Fizyki Teoretycznej PAN

• e-mail: karol@tatry.if.uj.edu.pl

prezentowanych obliczeń. Można pokazać, że siła głosu państwa zależy od różnicy liczby zwycięskich koalicji, w których uczestniczy, i liczby zwycięskich koalicji sformowanych bez jego udziału.

Teoria siły głosu została stworzona już w latach czterdziestych ubiegłego wieku przez brytyjskiego uczonego, Lionela Penrose'a, w kontekście podejmowania decyzji w nowo powstającej organizacji Narodów Zjednoczonych [Pe46]. Przedstawiony na wstępie cytaty z książki Penrose'a [Pe52] z roku 1952 może być uznany za proroczą recenzję systemu przyjętego w Brukseli, najbardziej korzystnego dla Niemiec i pozostałej trójki najludniejszych państw Unii. Warto dodać, że Penrose przedstawił zarys systemu głosowania opartego o wagi proporcjonalne do pierwiastka z liczby ludności danego kraju, który jest reprezentatywny: obywatel każdego kraju ma taki sam pośredni wpływ na podejmowane decyzje. Zalety zastosowania tego rodzaju obiektywnego systemu do procesu podejmowania decyzji w Radzie UE podnoszone były ostatnio w licznych pracach naukowych i artykułach prasowych [FPS03, FM04a, Ki04a, Ki04b, KMSZ04, PSZ04, PI04, SZ04a, SZ04b, SZ04c, SZZ04], oraz w otwartym liście kilkudziesięciu naukowców z różnych krajów do władz Unii Europejskiej (p. poniżej). Pomimo tego reprezentatywny system głosowania w Radzie nie spotkał się z zainteresowaniem większości polityków europejskich.

Zagadnienie obliczania siły głosów podczas głosowań podejmowanych kwalifikowaną większością nie ma bynajmniej charakteru akademickiego, a stosowane jest w praktyce i to w przypadkach, kiedy w grę wchodzi duże pieniądze. Taki problem występuje na przykład, gdy duży inwestor posiadający pewną liczbę akcji danej firmy chce przejąć nad nią całkowitą kontrolę. Liczba akcji, którą trzeba w tym celu dokupić nie zależy jedynie od jego pierwotnego stanu posiadania, ale także od rozproszenia pozostałego akcjonariatu. Dane dotyczące udziałów największych akcjonariuszy umożliwiają wyliczenie jego potencjalnej siły głosu przed i po rozważanej transakcji, a w rezultacie pozwalają na podjęcie optymalnej decyzji dotyczącej wielkości zakupu. Tego typu praktyczne wykorzystanie matematyki w zagadnieniach społecznych i politycznych jest często stosowane w krajach anglosaskich, a najbardziej popularny wskaźnik określający siłę głosu, nazywany jest *indeksem Banzhafa*, od nazwiska amerykańskiego prawnika, który niezależnie od Penrose'a użył go po raz pierwszy w roku 1965 [Ba65].

Czasami 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.

Zależnie od przyjętych założeń, w matematycznej analizie siły głosów używa także innych wskaźników określających siłę głosu (patrz [FM98, Me99]). Poza wskaźnikiem Banzhafa, stosowane są też indeksy Colemana oraz indeks Shapley'a-Shubika [SS54]. Interpretacja obliczonych wartości różnych wskaźników określających siłę głosu Polski w Radzie UE okazuje się niespodziewanie prosta: niezależnie od używanego wskaźnika siła głosu Polski w systemie głosowania przyjętym w Konstytucji jest istotnie niższa od siły głosu w systemie ustalonym w Traktacie z Nicei.

Porównanie systemów głosowania w Radzie UE

1. System **podwójnej większości jest szczególnie korzystny dla krajów o największej, a także dla krajów o najmniejszej liczbie ludności**. Fakt ten, zauważony już przez Penrose'a, można wytłumaczyć prosto bez odwoływania się do wyższej matematyki. Kryterium dotyczące większości ludności Unii powiększa oczywiście siłę krajów najludniejszych. Kraje o bardzo małej ludności zyskują natomiast na kryterium większości państw, w którym ich głos jest tak samo ważny, jak głos krajów dużych. Dlatego też, bez względu na przyjęte progi, system podwójnej większości postawi w pozycji uprzywilejowanej zarówno kraje duże, jak i bardzo małe, kosztem krajów średnich.

2. W przypadku Unii Europejskiej złożonej z 25 państw **do krajów tracących na systemie podwójnej większości należą: Hiszpania, Polska oraz inne kraje średnie do Szwecji i Austrii włącznie.**
 3. W szczególności **system podwójnej większości jest niekorzystny dla Polski.** W ramach tego systemu, bez względu na przyjętą wartość progów decyzyjnych, nie można było utrzymać, nawet w przybliżeniu, pozycji jaką daje Polsce Traktat z Nicei.
 4. **Systemy oparte na zasadzie podwójnej większości krytykowała zdecydowana większość zagranicznych i polskich ekspertów,** w tym kilkudziesięciu uczonych z Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Polski, Holandii, Czech, Słowacji i Turcji w niedawnym liście otwartym skierowanym do rządów Unii Europejskiej (p. poniżej).
 5. Wydaje się, że **podstawowy błąd polskich negocjatorów polegał na wyrażeniu zgody na system podwójnej większości.** Nie udało się im również przekonać rządów reprezentujących kraje średnie, od Hiszpanii po Austrię, że system podwójnej większości pomniejsza ich siłę głosu, oraz doprowadzić do powstania koalicji broniącej ważonego systemu głosowania w Radzie.
 6. **Podstawowy mechanizm decyzyjny zawarty w tekście przyjętej Konstytucji polega na zdefiniowaniu większości kwalifikowanej jako co najmniej 55 proc. państw (i dodatkowo nie mniej niż 15) reprezentujących co najmniej 65 proc. liczby ludności Unii.** Inne mechanizmy jak prawo weta w niektórych dziedzinach, podwyższony próg liczby państw przy podejmowaniu pewnych ważnych decyzji, czy też mechanizm „hamulca bezpieczeństwa” mają jedynie charakter pomocniczy.
 7. **Całkowicie z praktycznego i teoretycznego punktu widzenia pozbawiony znaczenia jest wymóg, aby grupa państw mogących zablokować decyzję Rady mających przeszło 35% ludności składała się z co najmniej 4 państw.** Decyzje mogą zablokować bowiem już trzy z czterech największych krajów Unii po dołączeniu do nich **jakiegokolwiek** innego państwa.
 8. Do obliczania „siły głosu” danego kraju używa się powszechnie czterech **wskaźników**:
 - **Banzhafa (względnej siły głosu)**
 - **Shapleya-Shubika (względnej siły głosu)**
 - **wskaźnik Colemana siły blokującej**
 - **wskaźnik Colemana siły inicjującej**
- Posługiwanie się innymi wskaźnikami liczbowymi wymaga ostrożności; gdy nie jest uzasadnione teoretycznie, wówczas może łatwo przerodzić się w zwykłą zonglerkę cyframi.
9. Wyniki tych obliczeń dla Traktatu z Nicei, projektu Konwentu i uchwalonej właśnie Konstytucji Europejskiej (podstawowy mechanizm bez mniejszości blokującej) przedstawiają się następująco:^{*}

^{*} Wariant najgorszy dla Polski zaznaczono kolorem czerwonym. Wyniki otrzymano przy pomocy programu T. Sozański. POWERIND. April 2004. <http://ww.cyf-kr.edu.pl/~ussozans/>

wskaźniki	Traktat z Nicei	projekt Konwentu	Konstytucja Europejska
Banzhafa	8,12	6,74	5,55
Shapleya-Shubika	8,67	7,48	6,67
Colemana siły blokującej	72,80	34,65	41,73
Colemana siły inicjującej	2,71	10,07	4,71
Banzhafa: Polska/Francja	94,9%	71,0%	73,1%
Banzhafa: Polska/Niemcy	94,9%	50,4%	53,3%
Shapleya-Shubika: Polska/Francja	92,5%	66,7%	64,4%
Shapleya-Shubika: Polska/Niemcy	91,4%	45,3%	41,9%

Powyższe wyniki wykazują, że:

- **prawie wszystkie wskaźniki (z jednym wyjątkiem) dla przyjętej Konstytucji Europejskiej są gorsze niż osiągnięte w Traktacie z Nicei:** wskaźnik Colemana siły inicjującej jest wyższy, co wynika jedynie z faktu, że system ustalony w Konstytucji jest bardziej efektywny;
- **niektóre wskaźniki dla przyjętej Konstytucji Europejskiej są gorsze niż te zawarte w projekcie przygotowanym przez Konwent:** wskaźnik Colemana siły blokującej jest nieco wyższy, co wynika jedynie z faktu, że system przyjęty w Konstytucji jest mniej efektywny;
- w przypadku wszystkich czterech wskaźników **stosunek siły głosu Polski do czterech największych państw Unii ulega pogorszeniu w stosunku do Traktatu z Nicei;**
- **w stosunku do projektu Konwentu ulega zmniejszeniu wskaźnik inicjowania koalicji,** co pogłębia jeszcze dodanie mechanizmu „hamulca bezpieczeństwa” – Polska ma mniejszą szansę forsowania na forum Rady Unii swoich projektów.

10. **Tych zasadniczych wad systemu przyjętego w Konstytucji nie rekompensuje w żaden sposób mechanizm „hamulca bezpieczeństwa” – z następujących powodów:**

- jego ranga prawna jest niższa – nie zostanie wpisany do Konstytucji;
- ma obowiązywać tylko ściśle określony czas;
- ma tylko odwlekać decyzję w nieokreślony sposób, a nie blokować ją;
- „kompromis z Janiny” podobny do rozwiązania przyjętego w Konstytucji, był zastosowany tylko raz (przez Wielką Brytanię w październiku 1995 r. i to bez większego skutku); według części ekspertów tego typu zapis pozbawiony jest realnego znaczenia; a co najważniejsze, **zwiększając potencjalne polskie możliwości blokowania oraz odwlekania decyzji, zwiększa, i to w większym stopniu, analogiczne możliwości pozostałych krajów Unii,** w tym najbardziej Niemiec, które najczęściej w ostatnim okresie blokowały decyzje w Radzie Unii.

11. **Mechanizm bezpieczeństwa przyjęty w Konstytucji Europejskiej daje Polsce pod każdym względem mniejszą siłę głosu niż Traktat z Nicei,** a pod pewnymi gorszą nawet niż pierwotna propozycja Konwentu. W szczególności wskaźnik Colemana siły blokującej zmniejsza się z **72,80** w traktacie nicejskim do **60,45** w mechanizmie blokującym dodanym do Konstytucji, co oznacza,

że **mechanizm blokujący daje Polsce mniejsze możliwości blokowania decyzji niż Traktat z Nicei.**

12. Wszystkie powyższe uwagi i obliczenia dotyczą sytuacji aktualnej (25 krajów, dane ludnościowe z roku 2003). **Po dalszym powiększeniu Unii i zmianie sytuacji demograficznej** (a według prognoz zmiana ta będzie dla nas niekorzystna) **sytuacja Polski ulegnie pogorszeniu.** W szczególności ewentualne przystąpienie **Turcji** do Unii spowoduje zasadniczą zmianę równowagi w Radzie UE i dalsze osłabienie znaczenia Polski.
13. **Przyjęty system pozostawia Polskę poza gronem „dużych” państw Unii.** Pod względem politycznym oznacza zastąpienie **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 głosu (wagi zależały od liczebności populacji, ale nie w sposób proporcjonalny), **zasadą dominacji czterech największych państw** (Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania), przy czym wpływ Niemiec będzie istotnie większy niż pozostałej trójki.

Konkluzja

System głosowania w Radzie UE uchwalony w Brukseli nie jest dla Polski korzystny – patrz także [BW04, Bi04, FM04b, Ja04, Ki04c, So04]. Jeżeli uchwalona Konstytucja nie wejdzie w życie, a sprawa ustalenia systemu głosowania w Radzie stanie się ponownie otwarta, polscy dyplomaci winni starać się stworzyć koalicję walczącą o przywrócenie takiego systemu głosowania ważnego, w którym siła głosów Polski i innych krajów o średniej liczbie mieszkańców byłaby istotnie większa.

Literatura

- [BW04] R. Baldwin, M. Widgrén (2004), *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, preprint.
- [Ba65] J. F. Banzhaf (1965), *Weighted voting does not work: A mathematical analysis*. Rutgers Law Review 19, 317-343.
- [Bi04] J. M. Bilbao (2004), *Voting Power in the European Constitution*, preprint.
- [FPS03] B. Felderer, I. Paterson, P. Silárszky (2003), *Double Majority Implies a Massive Transfer of Power to the Large Member States – Is this Intended?* Short Policy Paper for EU Convention Forum. Institute for Advanced Studies, Vienna, June 2003.
- [FM98] D. S. Felsenthal, M. Machover (1998) *The Measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes*. Edward Elgar, Cheltenham.
- [FM04a] D. S. Felsenthal, M. Machover (2004), *Voting Power Measurement: A Story of Misreinvention*. Ukáže się w: Social Choice and Welfare.
- [FM04b] D. S. Felsenthal, M. Machover (2004), *Analysis of QM Rule Adopted by the EU Inter-Governmental Conference Brussels*, preprint.
- [Ja04] M. Jasiński (2004), *Nicea, Konstytucja, Kompromis...*, preprint.
- [Ki04a] W. Kirsch (2004), *Europa, nachgerechnet*. Die Zeit nr 25.
- [Ki04b] W. Kirsch (2004), *What Is a Fair Distribution of Power in the Council of Ministers of the UE?*, preprint.
- [Ki04c] W. Kirsch (2004), *The new qualified majority in the Council of the UE. Some comments on the decisions of the Brussels summit*, preprint.
- [KMSZ04] W. Kirsch, M. Machover, W. Słomczyński, K. Życzkowski (2004), *Voting in the EU Council – a Scientific Approach*, preprint.

- [Me99] J. W. Mercik (1999), *Siła i oczekiwania. Decyzje grupowe*. PWN, Warszawa.
- [Pe46] L. S. Penrose (1946), *The elementary statistics of majority voting*. Journal of the Royal Statistical Society 109, 53–57.
- [Pe52] L. S. Penrose (1952), *On the Objective Study of Crowd Behaviour*. H. K. Lewis & Co, London.
- [PSŻ04] M. Pieńkowski, W. Słomczyński, K. Życzkowski (2004), *W poszukiwaniu optymalnego systemu głosowania w Radzie Ministrów Unii*. Polski Kalendarz Europejski, 1-2 (85-86), 20-24.
- [PI04] B. Plechanovová (2004), *Draft Constitution and Decision Making Rule for the Council of Ministers of the EU – Looking for Alternative Solution*, preprint.
- [So04] T. Sozański (2004), *Kompromis czy kompromitacja?*, preprint.
- [SS54] L. S. Shapley, M. Shubik (1954), *A method for evaluating the distribution of power in a committee system*. American Political Science Review 48, 787-792.
- [SŻ04a] W. Słomczyński, K. Życzkowski (2004), *Czy warto umierać za Niceę? - prawda i mity. Wyliczony kompromis*. Rzeczpospolita nr 25.
- [SŻ04b] W. Słomczyński, K. Życzkowski (2004), *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza matematyczna*. Międzynarodowy Przegląd Polityczny 7, 18-39.
- [SŻ04c] W. Słomczyński, K. Życzkowski (2004), *Szansa na kompromis. Liczenie głosów w UE*. Dziennik Polski nr 140.
- [SZŻ04] W. Słomczyński, T. Zastawniak, K. Życzkowski (2004), *Kompromis Jagielloński. Nicea albo Kraków*. Wprost nr 25.