

## Anatomia porażki, czyli o kompromisie brukselskim

Zgodnie z zapowiedziami Irlandczyków kierujących od początku roku Unią, na czerwcowym szczycie przedstawiciele rozszerzonej Unii Europejskiej szefowie rządów uzgodnili ostateczną wersję traktatu, który stać się ma Konstytucją UE. Jednym z ustaleń są zasady podejmowania decyzji, które mają obowiązywać w Radzie Unii od 2009 roku.

Wśród polityków odżył spór o to, czy premier Belka odniósł w Brukseli sukces czy też poniósł klęskę. W jaki sposób ocenić własności systemu decyzyjnego? Jak określić pozycję poszczególnych głosujących, w tym przypadku krajów członkowskich w Radzie Unii? W perspektywie kilku miesięcy bardziej wytrawny obserwator polityki europejskiej bez większego ryzyka pomyłki opíše realne konfiguracje krajów, sploty interesów i przedstawi spodziewane decyzje Rady. Jeśli jednak projektowany system głosowania ma zacząć funkcjonować za kilka lat i regulować tryb podejmowania decyzji przez długi czas nie wystarczą takie rachuby wykonywane „na palcach”. W długiej perspektywie, w licznych głosowaniach, dotyczących różnorodnej tematyki możliwych jest bardzo wiele konfiguracji i ogromna liczba sposobów tworzenia koalicji podczas negocjowania porozumienia. Nie wystarczyłoby palców u rąk i nóg wielu uczestników obecnej debaty na temat systemów głosowania, aby przeliczyć wszystkie możliwe sposoby dochodzenia do decyzji w Radzie UE czy też koalicje wygrywające w gronie przyszłych 27 członków Unii (jeśli zajmujemy się długofalowymi perspektywami Unii, należy uwzględnić, pewne już przecież, członkostwo Rumunii i Bułgarii). Wszystkich sposobów tworzenia zwycięskich koalicji w tym gronie jest około  $10^{28}$ , zaś koalicji wygrywających miliony. Aby racjonalnie je analizować niezbędny jest odpowiedni model matematyczny, który może wspomóc rachuby polityków. Narzędziami służącymi do opisu znaczenia uczestników głosowań (w zgromadzeniach akcjonariuszy, parlamentach, Radzie UE itp.) są indeksy siły.

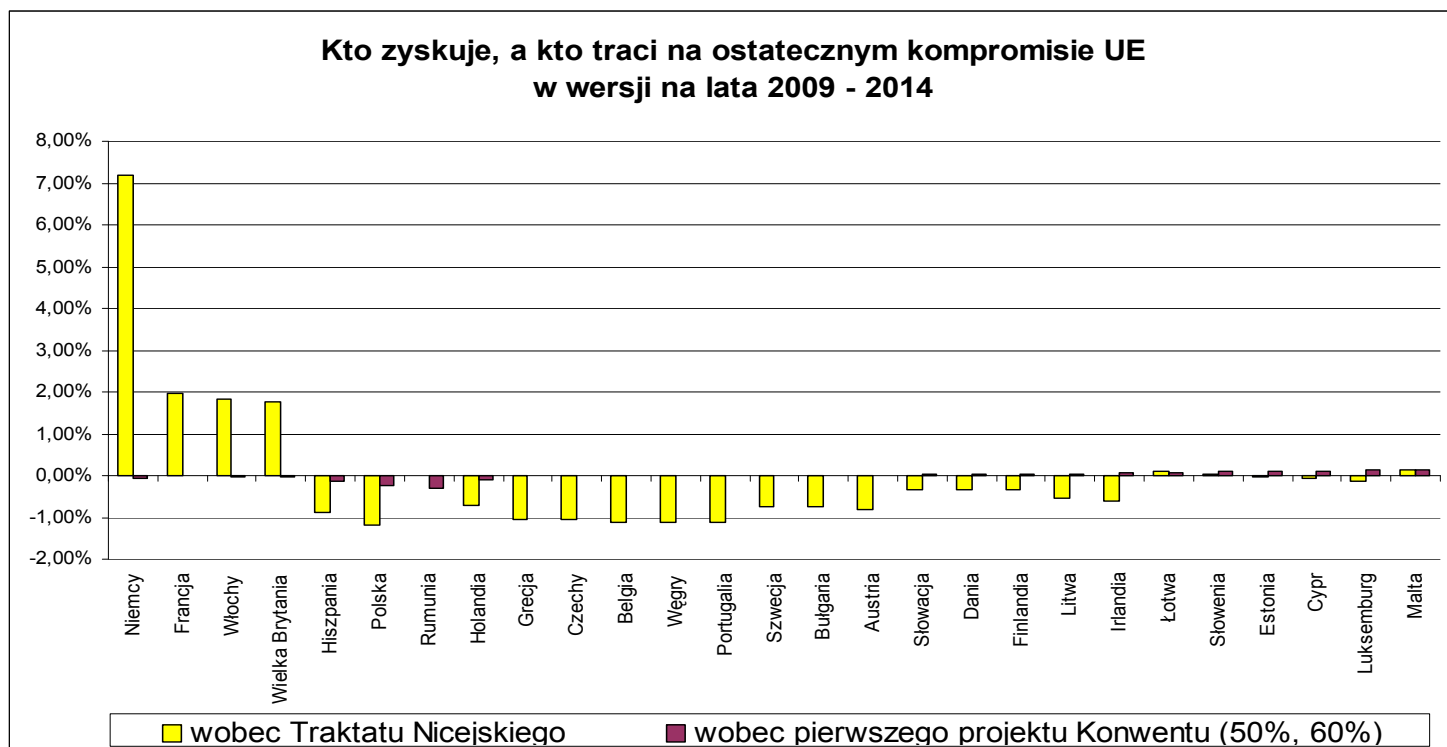
Na przykład, klub parlamentarny, który posiadałby przeszło połowę mandatów wygrywałby z pewnością wszystkie głosowania, w których wymagano by bezwzględnej większości, miałby więc 100% siły. Głos każdego z pozostałych klubów parlamentarnych byłby nieznaczący, miałyby więc one zerowe znaczenie i dla nich indeksy siły powinny przyjmować zerową wartość. W przypadkach bardziej złożonych indeksy siły przyjmują mniej oczywiste własności. W zależności od cech zgromadzenia i informacji jakich poszukujemy, stosuje się różne indeksy siły. Najstarszym z nich i chyba najlepiej opisanym w fachowej literaturze jest *indeks Shapleya-Shubika*. Jest to parametr, który określa wielkość zapotrzebowania na poszczególnych głosujących podczas budowania zwycięskiej koalicji. Nazywany jest indeksem budowania koalicji. Jest dobrym narzędziem do opisu znaczenia głosujących w Radzie UE. Analiza konsekwencji zastosowania ustalonego w Brukseli systemu decyzyjnego opiera się na zastosowaniu tego właśnie parametru.

Oto w skrócie uzgodnienia polityków:

Od 2009 roku Radzie UE obowiązywać ma system podwójnej większości, tak jak w pierwotnym projekcie Konwentu. Różnica polega na tym, że do podjęcia decyzji dotyczących wniosków przygotowanych przez Komisję Europejską lub ministra spraw zagranicznych UE, potrzeba będzie nie przeszło 50% lecz **co najmniej 55% krajów** (czyli 15 spośród 27) zamieszkałych przez **co najmniej**

**65% populacji** Unii Europejskiej. W przypadku wniosków zaproponowanych na przykład przez poszczególne kraje Unii, próg dotyczący krajów wzrasta do **72%** (20 spośród 27), zaś próg populacyjny pozostaje taki sam jak dla wniosków Komisji UE (65%). Jako sukces polskich polityków ogłoszono, że w latach 2009 – 2014 obowiązywać ma uzupełnienie tych ustaleń mające, zdaniem naszych przedstawicieli stanowić **zabezpieczenie interesów krajów takich jak Polska przed dominacją dużych krajów UE**, porównywalne do ustaleń nicejskich (!). Uzupełnienie to głosi, że jeśli wniosek proponowany przez Komisję Europejską wzbudza sprzeciw grupy **co najmniej 33,75% państw UE** (10 spośród 27) lub państw zamieszkałych przez **co najmniej 26,25% ludności Unii**, to decyzja Rady jest ponownie dyskutowana. Do zablokowania wniosku (odsunięcie decyzji w czasie i skierowanie do ponownej dyskusji jest w istocie jej zablokowaniem) nie posiadającego akceptacji Komisji wystarczy sprzeciw **21% krajów** (6 spośród 27) lub krajów zamieszkałych przez **co najmniej 26,25% ludności Unii**. Po 2014 roku Rada UE zdecyduje o usunięciu tego uzupełnienia.

Przyjrzyjmy się na czym polega, pozornie tylko skomplikowana, przedstawiona powyżej procedura. Najpierw uwaga ogólna. Jeśli do zablokowania decyzji wystarczy sprzeciw frakcji  $1-q$  krajów lub krajów zamieszkałych przez odsetek  $1-p$  mieszkańców Unii, to znaczy, że do przeforsowania tej samej decyzji potrzeba poparcia frakcji krajów większej niż  $q$  zamieszkałych przez odsetek  $p$  mieszkańców. W przypadku projektów przedkładanych do decyzji Rady przez Komisję UE oznacza to, że w celu przełamania blokady potrzeba poparcia więcej niż 66,25% państw o ludności stanowiącej więcej niż 73,75% ludności Unii. Są to mocniejsze wymagania niż, odpowiednio, 55% krajów i 65% ludności. Przekroczenie właśnie tych, wyższych progów, będzie brane pod uwagę podczas negocjacji, gdyż uniemożliwienie zablokowania decyzji oznacza podjęcie decyzji przez zgromadzenie. Aby przedstawić konsekwencje wprowadzenia takiego, uzupełnionego systemu, wystarczy zatem uwzględnić wyłącznie owe „uzupełnienia”. Dla projektów nie posiadających poparcia Komisji UE tok rozumowania i wnioski są analogiczne. Dalej zajmę się więc tylko pierwszym typem sytuacji. Mamy więc system podwójnej większości z progiem dla krajów 66,25% zamiast 55% i progiem dla populacji 73,75% zamiast 65%. Poniższy rysunek i tabela przedstawiają odniesienie podziału siły (mierzonej przy pomocy indeksu Shapleya-Shubika) dla systemu nicejskiego i pierwotnego projektu Konwentu do podziału siły dla systemu ustalonego na czerwcowym szczycie UE.



kraj	wobec pierwszego projektu Konwentu (%)	wobec Traktatu Nicejskiego (%)
Niemcy	-0,1	7,2
Francja	0,0	2,0
Włochy	0,0	1,8
Wielka Brytania	0,0	1,7
Hiszpania	-0,1	-0,9
<b>Polska</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,2</b>
Rumunia	-0,3	0,0
Holandia	-0,1	-0,7
Grecja	0,0	-1,0
Czechy	0,0	-1,0
Belgia	0,0	-1,1
Węgry	0,0	-1,1
Portugalia	0,0	-1,1
Szwecja	0,0	-0,7
Bulgaria	0,0	-0,7
Austria	0,0	-0,8
Słowacja	0,0	-0,3
Dania	0,0	-0,3
Finlandia	0,0	-0,3
Litwa	0,0	-0,6
Irlandia	0,1	-0,6
Łotwa	0,1	0,1
Słowenia	0,1	0,0
Estonia	0,1	0,0
Cypr	0,1	-0,1
Luksemburg	0,1	-0,1
Malta	0,1	0,1

Jak widać głównym zyskującym na tych, pozornie kompromisowych propozycjach okazują się Niemcy i reszta największych krajów Unii. Tak więc deklaracje naszych polityków o zabezpieczeniu Wspólnoty Europejskiej przed dominacją dużych państw nie mają nic wspólnego z rzeczywistością. Wbrew radosnym wypowiedziom polityków nie ulega żadnej wątpliwości, że poniesiono całkowitą klęskę w negocjacjach. Dodajmy, że wcześniejsze propozycje naszych partnerów były równie „kompromisowe”. Być może więc należało się spodziewać takiego zakończenia tych rozmów. Nasi partnerzy z dużych państw osiągnęli w zasadzie wszystko to co deklarowali od początku. Pozycja Polski i Hiszpanii będzie natomiast w przyszłości słabsza nie tylko wobec propozycji nicejskiej, ale nawet wobec pierwotnej propozycji Konwentu. Po 2014 roku układ sił w Radzie UE zmieni się nieznacznie. Nie będę więc tu przedstawiał wyników obliczeń.

Negocjatorzy znali te i im podobne analizy, które były przygotowywane zarówno na zlecenie naszych polityków jak i administracji unijnej. Skorzystali z nich tylko silniejsi. Nie do mnie należy szczegółowa analiza strategii negocjacyjnych oraz politycznych uwarunkowań przyjętych ustaleń. Bez wątpienia jednak smutkiem napawa uświadomienie sobie bezradności naszych negocjatorów wobec dominacji przedstawicieli dużych krajów Europy. Być może naszych przedstawicieli nie stać było na zerwanie kolejnego szczytu, jednak radosny ton i przekonywanie po powrocie, że odnieśli w Brukseli sukces wydaje się nieprzyzwoitością.

dr Mikołaj Jasiński

adiunkt w Zakładzie Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej

Instytutu Socjologii UW

mikoj@is.uw.edu.pl