

Analiza mechanizmów decyzyjnych w Radzie Ministrów UE: Traktat Nicejski, propozycja Konwentu oraz projekt kompromisu

streszczenie

Kraków, 12 marca 2004

W opracowaniu pokazujemy fałszywość popularnych opinii dotyczących systemu głosowania w Radzie Ministrów Unii Europejskiej:

- I) Wpływ danego państwa na decyzje Rady Ministrów UE jest proporcjonalny do liczby posiadanych w Radzie głosów.
- II) Zawsze jeżeli rośnie waga głosów posiadanych przez dane państwo w Radzie Ministrów UE, to wzrasta również siła jego głosów.
- III) System liczenia głosów w Radzie Ministrów UE zaproponowany przez Konwent jest bardziej korzystny dla Polski niż postanowienia Traktatu Nicejskiego.
- IV) Istnieje jedyny sprawiedliwy i w pełni demokratyczny sposób dzielenia władzy w Unii pomiędzy kraje członkowskie, a wszystkie inne sposoby są „niesprawiedliwe”.
- V) W systemie, w którym wagi przyznane każdemu z państw są proporcjonalne do liczby ludności, wpływ każdego obywatela Unii na podejmowanie decyzji jest taki sam.
- VI) System liczenia głosów uchwalony w Nicei jest optymalny.

W dalszej części opracowania przedstawiamy wyniki matematycznej analizy szacowania potencjalnej siły głosu danego kraju. Porównujemy siłę głosów poszczególnych krajów Unii, wyrażoną przez wskaźnik Banzhafa β , obliczoną przez nas dla systemu głosowania w Radzie ustalonego w Nicei oraz dla nowszej propozycji Traktatu Konstytucyjnego. Jak pokazują dane przedstawione na rysunku, przyjęcie propozycji Konwentu byłoby niekorzystne dla Polski, gdyż siła naszego głosu spadła by z 8.12% do 6.76%. Na zmianie systemu głosowania najwięcej zyskały by Niemcy (prawie 5%), a także pozostałe trzy największe kraje Unii.

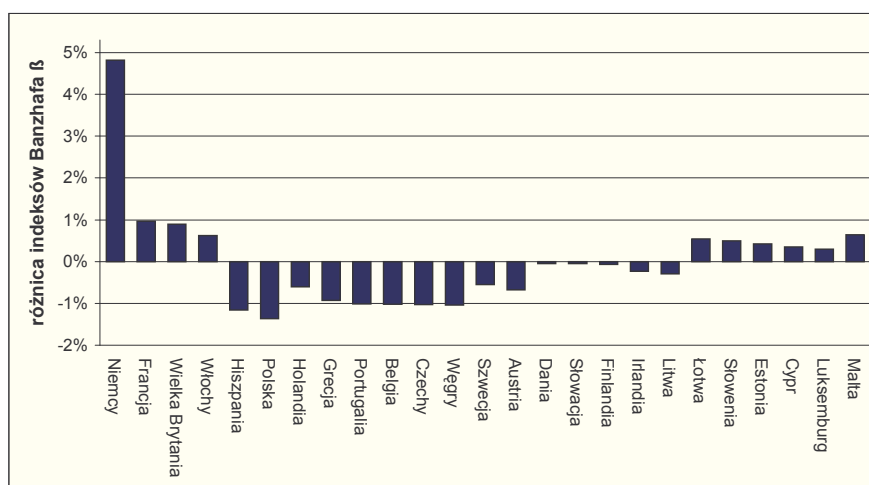
Korzystając z literatury przedmiotu skonstruowaliśmy propozycję kompromisową, która nie powiela wad projektu Traktatu Konstytucyjnego oraz traktatu z Nicei. Stosując prawo Penrose'a, stanowiące podstawę teorii głosowania pośredniego, proponujemy przyznać poszczególnym krajom wagi głosów w Radzie proporcjonalne do **pierwiastka z liczby ich ludności**. Decyzja Rady zapadałaby, gdy suma wag krajów głosujących za nią przekroczyłaby **62%**. Taki próg wydaje się być optymalny, gdyż ten system byłby z jednej strony bardziej efektywny niż system z Nicei, a z drugiej zaś strony, w przeciwieństwie do propozycji Konwentu, nie naruszałby dotychczasowej równowagi pomiędzy Komisją, Parlamentem i Radą. Proponowany system, stanowiący jedną z możliwych form kompromisu, ma następujące zalety:

- jest prosty (obowiązuje tylko jedno kryterium!) i w znacznie większym stopniu odzwierciedla zasadę równości obywateli niż propozycja Konwentu;
- współczynnik efektywności podejmowania decyzji jest tu znacznie wyższy niż w przypadku traktatu z Nicei i wynosi **16,6 %**;
- z jednej strony uwzględnia aspiracje Niemiec, zaś z drugiej, istotnie zmniejszając siłę głosów Hiszpanii i Polski, pozostawia je jednak w gronie „wielkich państw” Unii;
- siła głosu każdego kraju, mierzona indeksem Banzhafa β , jest bliska w tym przypadku wadze, z jaką jego przedstawiciel głosuje w Radzie.

Taka propozycja byłaby już daleko idącym ustępstwem ze strony Polski, która w praktyce oddałaby Niemcom swoje 4 głosy w Radzie Ministrów, ale byłaby dla nas znacznie korzystniejsza niż propozycja Konwentu. Co więcej, jest ona oparta na ścisłych podstawach matematycznych, a więc jest obiektywna i nie faworyzuje *a priori* żadnej grupy państw.

Wnioski

1. Z punktu widzenia siły głosów naszego kraju w Radzie Ministrów Unii Europejskiej postanowienia Traktatu Nicejskiego są dla Polski znacznie bardziej korzystne niż projekt Konstytucji Europejskiej, a więc w naszym interesie leży ich obrona.
2. Zarówno zasady głosowania uchwalone w Nicei, jak i te przyjęte przez Konwent, nie są optymalne. Zamiast jedynie zwalczać propozycje Konwentu niekorzystne dla Polski, należy dążyć do wynegocjowania rozsądnych propozycji kompromisowych, nie posiadających wad systemu z Nicei (mała efektywność działania Rady Ministrów), ani też defektów systemu zawartego w projekcie Konstytucji (zaburzona zasada równości obywateli Unii, przesunięcie siły w kierunku największych krajów).
3. Obliczanie siły głosów stanowi zagadnienie skomplikowane zarówno matematycznie, jak i informatycznie. Próbując wypracować optymalny kompromis warto jest więc korzystać z wiedzy ludzi zawodowo zajmujących się tymi problemami. Przykłady przedstawione w opracowaniu pokazują bowiem, że w kwestii liczb, wag i algorytmów europejscy politycy podejmują często decyzje, które potem trudno racjonalnie wytłumaczyć.



Rys. 1. Różnica w sile głosów w Radzie Ministrów UE pomiędzy propozycjami Konwentu a postanowieniami traktatu w Nicei