

ADAM KIRPSZA
Kraków
ORCID: 0000-0001-9718-128X

HEGEMON CZY PRZEGRANY? ANALIZA SUKCESU NIEMIEC W GŁOSOWANIACH W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP¹

W powszechnej opinii Niemcy są hegemonom w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej. Kraj ten jest postrzegany jako najbardziej skuteczny w realizacji swoich preferencji. W literaturze naukowej Niemcy są określane jako „naturalny hegemone europejskiego systemu politycznego” (Wallace 1991: 169-170) czy też „niechętny hegemone, którego przywództwo jest uznawane, ale politycznie kwestionowane” (Bulmer, Paterson 2013: 1387). W badaniu Fundacji Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera z maja 2020 r., w którym zanalizowano siłę państw w UE przy pomocy wielu parametrów (m.in. siły głosu w Radzie i w Parlamencie Europejskim, pełnionych funkcji w Komisji i PE, liczby zarejestrowanych lobbystów i dziennikarzy, posiadanych siedzib instytucji i agencji UE), Niemcy okazały się być najbardziej „wpływowym graczem w Unii Europejskiej”, uzyskując najwyższy i dość oddalony od pozostałych krajów wskaźnik wpływu w UE (Wiejski 2020: 10). Opinia o hegemonii Niemiec dominuje również wśród decydentów. W sondażu *European Council on Foreign Relations (ECFR)* przeprowadzonym w 2015 r. na ekspertach (politykach, urzędnikach, pracownikach think-tanków) we wszystkich państwach członkowskich, aż 95% z nich wskazało Niemcy za najbardziej wpływowy podmiot w UE oraz wymieniło ten kraj jako preferowanego partnera w większości obszarów polityki UE (ECFR 2016). Pogląd o dominacji Niemiec w UE rezonuje zwłaszcza po reformie strefy euro, która miała miejsce w latach 2010-2015 (Brunnermeier, James, Landau 2016). W literaturze można spotkać opinie, że Niemcy „dyktowały warunki ostatecznego rozwiązania kryzysu strefy euro” (Bernhard, Leblang 2016: 907), „miały kluczowy wpływ na wyniki kryzysu w strefie euro” (Bulmer 2014: 1244-1245) czy „konstrukcja reformy strefy euro zasadniczo odpowiada preferencjom Niemiec, kraju o największej sile negocjacyjnej” (Schimmelfennig 2015: 190).

¹ Artykuł powstał w ramach projektu POLGER (*Diskrepanz oder Interessengemeinschaft? Polnisch-deutsche Relationen in Institutionen und im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union*) realizowanego z grantu Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki. Więcej o wynikach projektu na stronie: <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/polger>.

Co jednak ciekawe, pomimo silnego ugruntowania powyższego przekonania w literaturze i opinii publicznej, brakuje badań empirycznych, które weryfikowałyby jego zgodność z rzeczywistością. O ile bowiem teoretyczna siła Niemiec w UE, oszacowana za pomocą formalnych lub abstrakcyjnych wskaźników (np. siły głosu), jest największa, o tyle faktyczny sukces tego kraju w negocjacjach i głosowaniach może być zupełnie odmienny. Niniejszy artykuł ma na celu wypełnienie tej luki poprzez analizę realnego sukcesu Niemiec w głosowaniach nad aktami ustawodawczych UE, które odbyły się w latach 2009-2019 w Radzie, kluczowej instytucji prawodawczej UE. Główne pytanie badawcze brzmi: jak wyglądał w tym okresie sukces Niemiec, mierzony poziomem kontestacji przez to państwo regulacji przyjmowanych w tej instytucji? Aby na nie odpowiedzieć, przeprowadzone zostaną trzy analizy ilościowe za pomocą narzędzi statystyki opisowej, regresji liniowej i skalowania wielowymiarowego. Statystyka opisowa posłuży do zbadania, jak często Niemcy głosowały przeciwko aktom prawnym UE w Radzie w latach 2009-2019 na tle pozostałych państw członkowskich. Regresja liniowa pozwoli dowiedzieć się, czy i jak poziom sukcesu (kontestacji) Niemiec w tej instytucji był istotnie statystycznie różny od pozostałych krajów. Natomiast analiza skalowania wielowymiarowego pokaże, z jakimi państwami Niemcy najczęściej głosują zgodnie albo rozbieżnie w Radzie UE, dzięki czemu ujawniona zostanie zdolność koalicyjna kraju w tej instytucji, zwłaszcza przy budowaniu mniejszości blokujących oraz koalicji wygrywających.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej części sformułowano hipotezę stanowiącą, że Niemcy osiągają najwyższy poziom sukcesu w negocjacjach w Radzie UE. Twierdzenie to wyprowadzono z teorii siły głosu, która wskazuje na siłę głosu państwa jako kluczową determinantę jego skuteczności w UE. W drugiej części omówiono metodologię testu tej hipotezy, w szczególności scharakteryzowano materiał empiryczny. W trzeciej części przeprowadzono weryfikację empiryczną wyżej wskazanej hipotezy za pomocą trzech technik statystycznych, kolejno narzędzi statystyki opisowej, analizy regresji liniowej oraz skalowania wielowymiarowego. W konkluzjach podsumowano uzyskane wyniki.

HIPOTEZA O DOMINACJI NIEMIEC W RADZIE UE

Rada jest kluczową instytucją międzyrządową UE (Kirpsza 2011a; Ławniczak 2014). Szczególną rolę odgrywa ona w kształtowaniu prawa wtórnego UE, zwłaszcza aktów ustawodawczych. W zwykłej procedurze ustawodawczej (ZPU) Rada uchwalą akty prawne wspólnie z Parlamentem Europejskim, podczas gdy w specjalnej procedurze ustawodawczej (SPU) jest przeważnie uprzywilejowanym podmiotem, uchwalającym finalny akt prawny po uzyskaniu opinii lub zgody PE (Kirpsza 2013)². Zgodnie z art. 16 ust. 2 TUE, Rada przyjmuje swoje decyzje kwalifikowaną większo-

² Specjalna procedura ustawodawcza jest przewidziana w 33 artykułach Traktatów, przy czym w 3 ostateczny akt prawny uchwała PE, w 29 – Rada, a w 1 – wspólnie PE oraz Rada.

ścią głosów, chyba że traktaty stanowią inaczej. Obecnie obowiązuje w tym zakresie tzw. zasada podwójnej większości ustanowiona przez Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., zgodnie z którą decyzję uznaje się za uchwaloną w tej instytucji, jeśli uzyska ona poparcie 55% państw członkowskich (lub 72% jeśli projekt złożył inny podmiot niż Komisja Europejska lub Wysoki przedstawiciel) reprezentujących 65% ludności UE³. W takim systemie mniejszość blokująca, a więc koalicja rządów mogąca zablokować uchwalenie danej decyzji, jest osiągnięta, jeśli regulacji nie poprze czterech członków Rady reprezentujących więcej niż 35% ludności albo gdy mniej niż 15 państw zgłasza za daną decyzją.

Według teorii siły głosu (Felsenthal, Machover 1998; Nurmi 2000), sukces kraju w Radzie jest przede wszystkim funkcją jego siły głosu w kontekście zasad głosowania określających warunki budowania koalicji minimalnie wygrywających. Owa siła, mierzona za pomocą rozmaitych indeksów (tzw. indeksy siły głosu, zob. Holler, Nurmi 2013), determinuje szansę państwa na wygranie lub zablokowanie głosowania. W skrócie, szansa państwa na wygranie głosowania, często mierzona indeksem Shapleya-Shubika (Shapley, Shubik 1954), określa liczbę sytuacji, w których posiada ono krytyczną pozycję, czyli jest w stanie swoim udziałem przekształcić koalicję przegrywającą w zwycięską. Z kolei szansa na zablokowanie głosowania, mierzona co do zasady indeksem Colemana (Coleman 1971)⁴, określa odsetek wszystkich możliwych koalicji wygrywających, których opuszczenie przez dane państwo spowoduje ich przegraną, czyli nieuchwalenie decyzji.

Bazując na powyższych założeniach, można przewidywać, że Niemcy są najbardziej skutecznym i dominującym członkiem w Radzie. Taka hipoteza wynika z dwóch argumentów. Po pierwsze, w systemie podwójnej większości Niemcy mają największą szansę na wygranie głosowania spośród wszystkich państw członkowskich. Kraj ten posiada najwyższy udział w globalnej ludności UE (18,54%), który stanowi 28,5% populacji wymaganej do osiągnięcia progu demograficznego KWG (65%). Według indeksu SSI, udział Niemiec jest kluczowy dla powstania 15,12% wszystkich koalicji wygrywających w Radzie (Kóczy 2012: 157)⁵. Pod tym względem kraj ten wyprzedza wszystkie pozostałe państwa o dużej sile głosu, to jest Francję (11,20%), Wielką Brytanię (11,11%), Włochy (10,54%), Hiszpanię (8,34%) czy Polskę (6,53%). Co istotne, ta przewaga Niemiec utrzyma się także po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE (Kóczy 2016).

Po drugie, Niemcy posiadają również największą zdolność do blokowania decyzji w Radzie. Ich ludność stanowi aż ok. 53% populacji UE wymaganej do utworzenia mniejszości blokującej. Według indeksu PPI, istnieje aż 75,45% możliwych koalicji

³ Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, obowiązywały następujące definicje KWG: 1) od 1 grudnia 2009 r. do 31 października 2014 r. stosowano system potrójnej większości ustanowiony w Traktacie z Nicei; 2) od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. obowiązywał system podwójnej większości z możliwością powrotu do głosowania według nicejskiego systemu potrójnej większości, jeśli któreś z państw tego zażądało; 3) od 1 kwietnia 2017 r. stosuje się bez wyjątków zasadą podwójnej większości.

⁴ Jest to tzw. indeks siły blokującej (PPI, *Preventive Power Index*).

⁵ Dane dla ludności państw członkowskich przewidywanej w 2020 r.

wygrzywających, które przegrają głosowanie po ich opuszczeniu przez Niemcy (Kleinowski 2015: 201-202). Wskazuje to na bardzo wysoką zdolność tego kraju do blokowania uchwalenia w Radzie decyzji, które są niezgodne z jego preferencjami. Tym bardziej, że pozostałe państwa o wysokiej sile głosu – Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i Polska – posiadają znacznie niższe współczynniki PPI, wynoszące kolejno 61,10%, 59,12%, 57,42%, 45,28% oraz 38,02%.

Powyższe rozważania prowadzą zatem do następującej hipotezy:

Hipoteza: Niemcy osiągają najwyższy poziom sukcesu w głosowaniach w Radzie.

METODOLOGIA TESTU HIPOTEZY

Material empiryczny

Powyżej zarysowana hipoteza zostanie zweryfikowana poprzez analizę statystyczną sukcesu Niemiec w głosowaniach nad aktami prawnymi w Radzie. Dane zaczerpnięto z tzw. miesięcznych wykazów aktów Rady, czyli zestawień wyników głosowań, które odbyły się w danym miesiącu w tej instytucji (Rada 2020). Dokumenty te są dostępne w rejestrze wewnętrznym Rady⁶. Każde zestawienie zawiera tytuł regulacji, datę i zasadę głosowania oraz jego wynik w postaci informacji o państwach, które głosowały przeciw lub wstrzymały się od głosu.

Analizę ograniczono do głosowań spełniających trzy warunki. Po pierwsze, głosowanie odbyło się w okresie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i przed rozpoczęciem obecnej, dziewiątej kadencji Parlamentu Europejskiego (2019-2024), czyli między 1 grudnia 2009 r. (moment wejścia w życie TL) a 1 lipca 2019 r. (dzień poprzedzający pierwsze posiedzenie dziewiątej kadencji PE). Po drugie, głosowanie dotyczyło aktu ustawodawczego, czyli rozporządzeń, dyrektyw i decyzji uchwalonych w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej (art. 289 TFUE). Nie uwzględniono zatem głosowań nad aktami nieustawodawczymi, dotyczącymi np. WPZiB, czego powodem jest częsty brak danych na temat wyników głosowań nad takimi regulacjami. Po trzecie, głosowanie dotyczyło finalnego stanowiska Rady w sprawie projektu, które kończyło procedurę legislacyjną. Nie uwzględniono zatem głosowań w sprawie projektów na etapie pierwszego lub drugiego czytania ZPU, które były potem ponownie głosowane w Radzie w kolejnym czytaniu. Po zastosowaniu powyższych kryteriów uzyskano próbę 1146 głosowań.

Zgromadzony materiał empiryczny został przetworzony w taki sposób, aby mieć dane panelowe (*panel data*), czyli opisywać średni sukces państw członkowskich w głosowaniach w każdym roku z okresu 10 lat. Inaczej mówiąc, obserwacją w badaniu nie jest każde głosowanie, ale każde państwo w każdym roku z lat 2009-2019 [liczba państw (28) x liczba lat (10)]. Przy czym każdy rok jest liczony od 1 lipca

⁶ Strona internetowa Rejestru dokumentów wewnętrznych Rady, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>.

danego roku (wyjątkowo od 1 grudnia dla 2009 r.) do 30 czerwca roku następnego. Łącznie baza danych liczy zatem 276 obserwacji⁷.

Kodowanie zmiennych

Zmienną zależną w badaniu jest sukces państwa członkowskiego w Radzie (*Sukces w Radzie*). Zakodowano ją ilościowo jako odsetek głosowań w danym roku z lat 2009-2019, w których dane państwo oddało głos negatywny, to jest głosowało przeciw lub wstrzymało się od głosu. Im wyższy ten odsetek, tym mniejsza satysfakcja z finalnych wyników negocjacji nad danym aktem w Radzie, a zatem tym mniejszy sukces danego kraju w tej instytucji. Przyjęto zatem idealne założenie, że państwo osiągnęło sukces w negocjacjach w Radzie, jeśli głosowało za daną regulacją, podczas gdy poniosło porażkę, jeśli zgłosiło sprzeciw lub wstrzymało się od głosu. Wprawdzie wstrzymanie się od głosu oraz sprzeciw nie są tożsamymi sposobami głosowania i mogą wynikać z odmiennych pobudek, jednakże oparto się tutaj na metodologii innych badań empirycznych, które traktują oba te sposoby głosowania jako jedną kategorię (zob. Hosli, Mattila, Uriot 2011; Bailer, Mattila, Schneider 2015).

W tym miejscu należy podkreślić, że głosowanie danego kraju za aktem prawnym nie zawsze oznacza, że osiągnął on sukces oraz satysfakcję z końcowego wyniku. W literaturze podnosi się, że rządy czasami nie kontestują aktów prawnych w Radzie w przypadku porażki w negocjacjach, ponieważ boją się, że zostaną oskarżone przez krajową opozycję lub opinię publiczną o złe bronienie interesów narodowych, przez co mogą stracić poparcie polityczne (Novak 2013). Ponadto, brak sprzeciwu może być efektem pakietowania: choć państwo przegrało negocjacje w sprawie danej regulacji, to poparło ją, gdyż w zamian otrzymało (lub uzyskało obietnicę otrzymania w przyszłości) koncesje dotyczące innego aktu prawnego (König, Junge 2009). Niestety, wytropienie takich sytuacji nie zawsze jest możliwe z powodu braku informacji o przebiegu wewnętrznych negocjacji w Radzie. Dlatego przyjęty wskaźnik sukcesu państwa w Radzie mierzony liczbą zgłoszonych kontestacji nie jest idealny.

Obok zmiennej zależnej zakodowano również jedną zmienną niezależną i dwie kontrolne. Zmienną niezależną jest *Państwo*. Ma ona postać nominalną i składa się z 28 kategorii odnoszących się do każdego państwa członkowskiego. Predyktor ten posłuży do analizy sukcesu w Radzie z punktu widzenia członków tej instytucji, w tym Niemiec. Pierwsza zmienna kontrolna – *Okres* – uwzględnia wpływ czasu na sukces państw w Radzie. Ma ona postać nominalną, składa się z 10 kategorii odpowiadających kolejnym latom (liczonych od 1 lipca do 30 czerwca) z okresu od 1 grudnia 2009 r. do 1 lipca 2019 r. Druga zmienna kontrolna – *Polityka UE* – posłuży do analizy, jak sukces państw w Radzie różnił się materialnie, tj. w poszczególnych obszarach politycznych, których głosowany projekt dotyczył. Obszary te zdefiniowano

⁷ Baza nie liczy 280 obserwacji, ponieważ Chorwacja stała się członkiem UE dopiero w dniu 1 lipca 2013 r., a więc nie była brana pod uwagę w latach 2009-2013 (4 lata).

za pomocą komisji Parlamentu Europejskiego, które były właściwe w sprawie danego projektu. W analizie uwzględniono tylko te obszary, w których zaobserwowano co najmniej 25 głosów negatywnych w Radzie. W efekcie zmienna *Obszar polityki UE* składa się z 10 kategorii: 1 – Rolnictwo i Rozwój Wsi (AGRI), 2 – Budżet (BUDG), 3 – Sprawy Gospodarcze i Monetarne (ECON), 4 – Zatrudnienie i Sprawy Socjalne (EMPL), 5 – Ochrona Środowiska Naturalnego, Zdrowie Publiczne i Bezpieczeństwo Żywności (ENVI), 6 – Rynek Wewnętrzny i Ochrona Konsumentów (IMCO), 7 – Przemysł, Badania Naukowe i Energia (ITRE), 8 – Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne (LIBE), 9 – Transport i Turystyka (TRAN), 10 – Sprawy Prawne (JURI).

Techniki weryfikacji hipotezy

Test hipotezy zostanie przeprowadzony za pomocą trzech technik ilościowych. Jako pierwsze użyte zostaną narzędzia statystyki opisowej, w szczególności miary położenia rozkładu zmiennej zależnej (m.in. średnia arytmetyczna). Posłużą one do porównania średniego sukcesu Niemiec oraz pozostałych państw w Radzie w latach 2009-2019, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w poszczególnych obszarach polityk UE. Ponadto, statystyka opisowa pozwoli sprawdzić, jak poziom kontestacji Niemiec zmieniał się w czasie.

Drugą techniką statystyczną użytą w badaniu jest regresja liniowa (Fox 2008). Jej celem jest oszacowanie najlepiej dopasowanej do danych, liniowej zależności między zmienną zależną (y) i niezależną (x) przy spełnieniu pewnych założeń, a także określenie istotności statystycznej tej zależności. W niniejszym badaniu zmienną zależną będzie *Sukces w Radzie*, a zmienną niezależną – *Państwo*, czyli 28 kategorii odpowiadających każdemu państwu (zob. podrozdział *Kodowanie zmiennych*). Analiza regresji pozwoli sprawdzić, czy istnieją istotne dodatnie lub ujemne zależności między określonymi krajami a osiąganym sukcesem w głosowaniach w Radzie mierzonym odsetkiem kontestowanych aktów prawnych. Technika ta umożliwi także zbadanie, czy sukces Niemiec w Radzie w latach 2009-2019 różnił się istotnie statystycznie od pozostałych państw, a jeśli tak, to w jakim zakresie i w którym kierunku (był istotnie niższy czy wyższy?).

Wreszcie trzecią techniką jest skalowanie wielowymiarowe (Cox, Cox 2001). Jest ono stosowane do badania podobieństw między obiektami oraz wykrycia ukrytych zmiennych, które je wyjaśniają. Technika ta polega na rozmieszczeniu obiektów w przestrzeni n -wymiarowej w taki sposób, aby te podobne znajdowały się blisko siebie, a te odmienne – dalej. Zaletą tej techniki jest to, że pozycjonuje ona obiekty według ich relatywnej, a nie bezwzględnej zgodności, np. zgodność obiektów A (Niemiec) i B (Polski) względem ich zgodności z obiektem C (Holandia). W niniejszym badaniu skalowanie będzie polegało na rozmieszczeniu państw w przestrzeni dwuwymiarowej (tj. na wykresie z osiami x i y) pod względem zgodności ich głosowań w Radzie w taki sposób, aby kraje głosujące zgodnie ze sobą znajdowały się blisko

siebie, a te głosujące rozbieżnie – dalej od siebie. Na podstawie uzyskanych wyników dokonana zostanie analiza zdolności koalicyjnej Niemiec w tej instytucji, czyli sprawdzenie, z kim Niemcy najczęściej głosują wspólnie i odmiennie oraz jakie mają możliwości budowania koalicji wygrywających i blokujących.

WERYFIKACJA HIPOTEZY – ANALIZA REALNEGO SUKCESU NIEMIEC W GŁOSOWANIACH W RADZIE

Statystyka opisowa

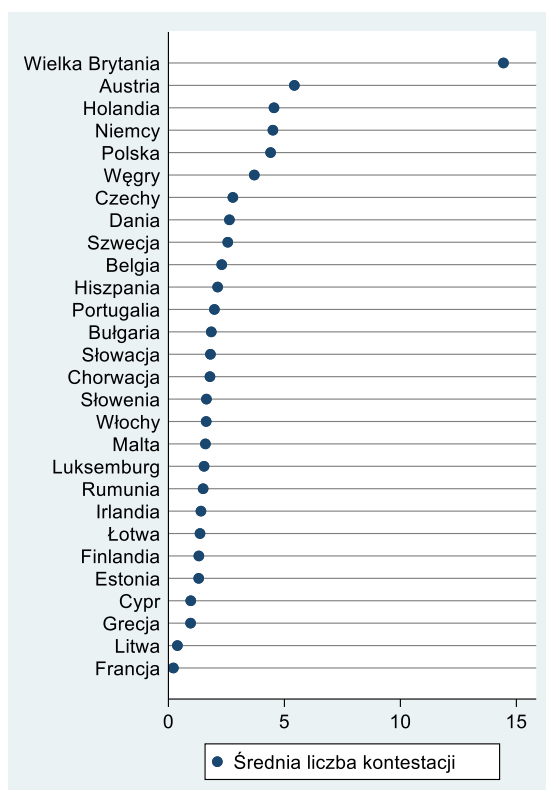
Wykres nr 1 prezentuje średnie poziomy sukcesu państw w Radzie. Punkty oznaczają średnią liczbę kontestacji (sprzeciwów lub wstrzymania się od głosu) zgłaszanych rocznie przez dany kraj w latach 2009-2019. Dla przypomnienia: im mniejsza ich liczba, tym większy sukces. Generalnie, wykres potwierdza obserwację, że sprzeciwy wobec aktów prawnych w Radzie należą wciąż do rzadkości, co w literaturze tłumaczy się w rozmaity sposób, m.in. „kulturą konsensusu”, czyli silnie zakorzoną normą budowania jak najszerzych kompromisów (Lewis 2005; Ławniczak 2018), pakietowaniem, czyli handlem preferencjami o różnej intensywności celem stworzenia kompromisu, który byłby optymalny dla wszystkich (König, Junge 2009) czy odpowiednią dynamiką koalicyjną nastawioną na budowanie mniejszości blokujących (Häge 2013). W badanym okresie było kontestowanych tylko 2,6% aktów prawnych rocznie, co daje imponujący poziom poparcia członków Rady wynoszący 97,4%, znacznie przewyższający pierwszy próg zasady podwójnej większości (55%). Co istotne, poziom ten nie ulegał znacznym fluktuacjom temporalnym. Test ANOVA dowodzi bowiem, że różnice w średnich poziomach kontestacji pomiędzy latami okresu 2009-2019 nie są istotne statystycznie ($F=0.33$, $p=0.964$). Oznacza to, że – zgodnie z niektórymi przewidywaniami (Kirpsza 2011b) – kryzysy finansowy i migracyjny, które dotknęły UE w 2009 r. i 2015 r., perspektywa Brexitu, wzrost nastrojów nacjonalistycznych w krajach członkowskich czy przejście władzy w niektórych państwach przez partie populistyczne i skrajne (np. SYRIZĘ w Grecji w 2015 r. czy FIDESZ w 2010 r. na Węgrzech) nie naruszyły konsensualizmu w Radzie. W latach 2009-2019 krajem zdecydowanie najczęściej kontestującym legislację UE była Wielka Brytania, która sprzeciwiała się średnio ok. 14% aktów prawnych rocznie. Natomiast wyraźnie najmniej kontestacji zgłaszały Francja (0,21% rocznie, tylko 3 kontestacje w badanym okresie) oraz Litwa (0,39%, tylko 4 kontestacje).

W stawce wszystkich państw członkowskich Niemcy zajmują wysokie czwarte miejsce. W latach 2009-2019 zgłosiły one w sumie 55 głosów negatywnych i kontestowały średnio 4,5% aktów prawnych rocznie. Wynik ten jest zaskakujący, bo oznacza, że Niemcy osiągają jeden z najniższych poziomów sukcesu w Radzie mierzony odsetkiem kontestowanych regulacji. Wbrew oczekiwaniom wpływającym z teorii siły głosu, kraj ten przegrywa relatywnie dużo głosowań w tej instytucji. Pomimo posiadania największej siły głosu w Radzie, Niemcy często nie potrafią zbudować

koalicji wygrywających lub blokujących czy wynegocjować kompromisy, które byłyby satysfakcjonujące z punktu widzenia ich preferencji. Jest o tyle ciekawe, że inny kraj o największej sile głosu – Francja – znajduje się na drugim końcu wykresu, co sugeruje, że jest on znacznie bardziej skuteczny od Niemiec w realizacji swoich interesów w Radzie.

Wykres 1

Średnie poziomy sukcesu państw w Radzie mierzone liczbą kontestacji (sprzeciwów i wstrzymania się od głosu) oddanych w latach 2009-2019



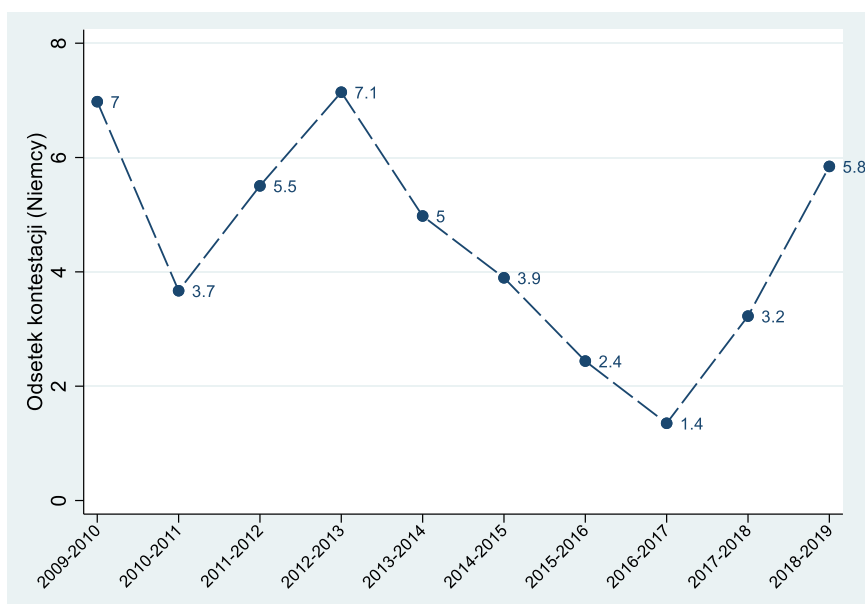
Źródło: Rada (2020).

Czy tak niski poziom sukcesu Niemiec w Radzie był stały czy też zmieniał się w czasie? Odpowiedzi udziela wykres nr 2, który przedstawia temporalną analizę poziomu kontestacji Niemiec w latach 2009-2019 (zob. zmienna *Okres*). Ogółem ujawnia on obecność kilku fluktuacji. W pierwszym okresie, trwającym mniej więcej od 1 grudnia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r., Niemcy przegrywały najczęściej głosowań, zwłaszcza w latach 2009-2010 oraz 2012-2013 (ok. 7%). Następnie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2017 r. widoczna jest tendencja spadkowa w poziomie konte-

stacji, która w okresie 2016-2017 osiąga swój limit – zaledwie 1,4%. Po czym ponownie ma miejsce wzrost odsetka głosów negatywnych do poziomu 5,8% w okresie 2018-2019. Ogółem, powyższe wyniki wskazują, że Niemcy były mniej skuteczne w siódmej kadencji PE (lata 2009-2014) niż w ósmej (2014-2019). Przepuszczenie to potwierdza istotny statystycznie wynik testu *t*-Studenta dla prób niezależnych ($t=-2,318$, $p=0.0491$) porównujący średnie dla obu tych dwóch grup (lata 2009-2014 – pierwsza grupa; lata 2014-2019 – druga grupa). Oznacza to, że sukces Niemiec w Radzie był istotnie różny oraz wyższy w latach 2014-2019 niż w latach 2009-2014.

Wykres 2

Średni poziom sukcesu Niemiec w Radzie mierzony liczbą kontestacji w latach 2009-2019



Źródło: Rada (2020).

Co może być powodem tak istotnej zmiany temporalnej w poziomie sukcesu Niemiec w Radzie? W literaturze dowodzi się, że kluczowym czynnikiem determinującym skłonność rządu do głosowania przeciw legislacji UE jest jego pozycjonowanie ideologiczne na linii lewica-prawica (Hosli, Mattila, Uriot 2011, Mattila 2009). Bazując na tej argumentacji, można stwierdzić, że głównym powodem wzrostu sukcesu Niemiec po 2013 r. mogła być zmiana rządu w tym kraju po wyborach parlamentarnych z 22 września 2013 r. W ich wyniku centroprawicowy rząd składający się z CDU/CSU i FDP został zastąpiony przez tzw. wielką koalicję CDU/CSU oraz SPD. Spowodowało to przesunięcie rządu Niemiec bardziej ku centrum oraz wymusiło poszukiwanie kompromisów pomiędzy dość oddalonymi od siebie ideologicznie partiami, co z kolei mogło zbliżyć preferencje tego kraju do innych państw i tym samym

zwiększyć możliwości ich przeforsowania w Radzie. Natomiast wzrost kontestacji po 2017 r. mógł być spowodowany najdłuższym w historii Niemiec okresem tworzenia koalicji rządzącej po wyborach z 24 września 2017 r., kiedy najpierw upadła tzw. koalicji jamajska (*CDU/CSU – FDP – Zieloni*), a potem z wielkim trudem udało się ponownie zbudować „wielką koalicję”.

Poziom sukcesu Niemiec w Radzie może różnić się nie tylko temporalnie, ale również materialnie. Dlatego sporządzono tabelę 1, która prezentuje średnią liczbę aktów prawnych UE kontestowanych w latach 2009-2019 przez rządy państw w dziesięciu najważniejszych politykach UE (zob. zmienna *Polityki UE*). Wynika z niej, że w badanym okresie Niemcy najczęściej sprzeciwiały się projektom z zakresu czterech obszarów: zatrudnienia i spraw socjalnych (14,2% projektów kontestowanych w tym obszarze), rolnictwa i rozwoju wsi (11,1%), rynku wewnętrznego i ochrony konsumenta (9,7%) oraz transportu i turystyki (9,1%). Jednocześnie w tych czterech politykach znajdowały się w pierwszej trójce państw, które najczęściej przegrywały głosowania w Radzie. Ponadto, pomimo niskiego poziomu kontestacji, Niemcy były również jednym z trzech najczęściej przegłosowywanych państw w dwóch dodatkowych obszarach: spraw gospodarczych i monetarnych (2,1%) oraz wolności, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (5,9%). Reasumując, w latach 2009-2019 Niemcy były najmniej skuteczne ze wszystkich państw w osiągnięciu własnych preferencji w Radzie w aż sześciu z dziesięciu analizowanych polityk.

Tabela 1

Sukces państw w Radzie (mierzony ich poziomem kontestacji) według polityk UE w latach 2009-2019

Państwo	AGRI	BUDG	ECON	EMPL	ENVI	IMCO	ITRE	LIBE	TRAN	JURI
Austria	7.4	7.6	1.4	7.1	8.8	8.3	4.1	8.5	4.5	9.8
Belgia	5.5	1.9	0	2.3	4.8	4.1	4.1	.85	0	3.9
Bułgaria	1.8	0	0	0	7.1	11.1	2.7	1.7	0	.98
Chorwacja	0	0	0	7.1	4.0	0	11.6	0	0	0
Cypr	1.8	0	0	0	2.4	0	1.3	0	1.1	.98
Czechy	7.4	0	.70	4.7	7.2	2.7	4.1	5.1	1.1	4.9
Dania	7.4	3.8	0	4.8	7.2	4.1	0	0	1.1	3.4
Estonia	3.7	0	0	2.3	3.2	2.7	0	0	2.3	4
Finlandia	1.8	2.8	1.4	0	.80	1.3	1.3	2.5	0	.98
Francja	0	0	0	0	1.6	1.3	0	0	0	0
Niemcy	11.1	.95	2.1	14.2	6.4	9.7	2.7	5.9	9.1	3.9
Grecja	0	.95	0	0	2.4	0	2.7	1.7	1.1	.98
Węgry	7.4	0	0	14.2	12.8	0	2.7	4.3	0	4
Irlandia	5.5	0	0	2.3	1.6	1.3	0	1.7	3.5	0
Włochy	1.8	1.9	0	2.3	2.4	2.7	0	0	4.5	3
Łotwa	1.8	1.9	.70	4.7	4.8	1.3	0	0	0	0
Litwa	1.8	0	0	2.3	.80	1.3	0	0	0	0

Luksemburg	1.8	.95	2.1	0	1.6	2.7	0	0	3.4	2.9
Malta	0	0	0	7.1	4	1.3	2.7	2.5	1.1	1.9
Holandia	12.9	14.3	1.4	2.3	3.2	2.7	2.7	2.5	2.3	8.8
Polska	3.7	2.8	.70	11.9	12.9	2.7	0	3.4	6.8	2
Portugalia	0	3.8	1.4	0	4.8	0	1.3	0	2.2	1.9
Rumunia	1.8	.95	0	0	5.5	1.3	0	.86	0	1
Słowacja	5.5	0	0	2.4	3.2	4.1	5.4	1.7	2.2	.98
Słowenia	3.7	1.9	1.4	2.4	.80	0	1.3	1.7	1.1	5
Hiszpania	0	1.9	0	0	1.6	4.1	4.1	1.7	2.2	6
Szwecja	5.5	14.3	0	2.4	.80	2.7	1.3	0	0	2.9
Wielka Brytania	20.3	37.1	6.3	21.4	6.4	12.5	6.8	17.8	13.9	9.3

Objaśnienia: Trzy najwyższe wyniki kontestacji w każdej polityce UE zostały pogrubione

Źródło: Rada (2020).

Z powyżej zarysowanej materialnej dystrybucji sukcesu Niemiec w Radzie można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, wysoki poziom kontestacji w transporcie wskazuje, że Niemcy są mało skuteczne w forsowaniu na poziomie unijnym interesów swojego sektora motoryzacyjnego (np. *Volkswagen AG*, *BMW AG*, *Daimler AG* czy *Adam Opel AG*) oraz usług transportowych (np. *Deutsche Bahn*). Po drugie, niski poziom sukcesu w obszarze rynku wewnętrznego UE dowodzi, że choć Niemcy są jego największym beneficjentem pod względem ekonomicznym, to jednocześnie nie odgrywają z tego tytułu hegemonicznej roli w kształtowaniu jego ram prawnych. Po trzecie, wysoki poziom kontestacji w obszarze zatrudnienia może wskazywać, że preferencje Niemiec w tym zakresie, zwłaszcza w sprawie przepływu pracowników i usług, dostępu do krajowych rynków pracy czy warunków pracy, nie są akceptowalne dla pozostałych państw członkowskich. Po czwarte, niska skuteczność w obszarze spraw gospodarczych i monetarnych kwestionuje powszechny pogląd, głoszony (jak wskazano we wstępie) zwłaszcza w momencie reformowania strefy euro w latach 2010-2015, że Niemcy – z racji swojej siły ekonomicznej – mają największy wpływ na kształt regulacji dotyczących unijnej gospodarki.

Regresja liniowa

Jak wynika z wykresu nr 1, różnice między wartościami sukcesów państw w Radzie w latach 2009-2019 nie są duże. W rzeczywistości wszystkie kraje – z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – mają bardzo zbliżony poziom kontestacji oscylujący między 0% a 5% aktów prawnych rocznie. Trudno zatem stwierdzić na podstawie statystyki opisowej, które państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy, istotnie częściej wygrywają lub przegrywają głosowania w Radzie. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, przeprowadzo-

no analizę regresji liniowej, w której zbadano zależność między sukcesem w Radzie (zmienna zależna *Sukces w Radzie*) a danym państwem (zmienna niezależna *Państwo*). Jako kategorię referencyjną (porównawczą) w zmiennej niezależnej *Państwo* wybrano Danię, gdyż średnia liczba aktów prawnych kontestowanych w danym roku przez ten kraj (2,63%) była prawie taka sama jak średnia dla wszystkich państw (2,6%). Ponieważ skłonność kraju do kontestacji może różnić się w czasie (np. z powodu zmiany rządu), skonstruowano dwa modele regresji. Model 1 oszacowano na bazie normalnych błędów standardowych (*normal S.E.*), a więc nie uwzględnia on oddziaływania czasu. Natomiast model 2 powstał na bazie odpornych błędów standardowych sklastrowanych (*cluster S.E.*) według lat 2009-2019 (zmienna kontrolna *Okres*), a zatem bierze on pod uwagę efekt temporalny. Ponadto, jak wykazała statystyka opisowa, Wielka Brytania jest skrajnym przypadkiem (*outlier*), który może zniekształcać wyniki regresji. Dlatego oszacowano dwa dodatkowe modele 3 i 4, które są replikacją modeli 1 i 2, ale bez obserwacji dotyczących tego państwa.

Tabela 2
Wyniki regresji liniowej

	Model 1 (<i>normal S.E.</i>)	Model 2 (<i>cluster S.E.</i>)	Model 3 (<i>normal S.E.</i>)	Model 3 (<i>cluster S.E.</i>)
Niemcy	1.874** (0.832)	1.874** (0.635)	1.874** (0.770)	1.874** (0.635)
Austria	2.799*** (0.832)	2.799** (0.976)	2.799*** (0.770)	2.799** (0.976)
Belgia	-0.332 (0.832)	-0.332 (1.083)	-0.332 (0.770)	-0.332 (1.083)
Bułgaria	-0.783 (0.832)	-0.783 (0.630)	-0.783 (0.770)	-0.783 (0.630)
Chorwacja	-0.839 (0.961)	-0.839 (1.014)	-0.839 (0.889)	-0.839 (1.014)
Cypr	-1.666** (0.832)	-1.666 (0.979)	-1.666** (0.770)	-1.666 (0.979)
Czechy	0.149 (0.832)	0.149 (0.740)	0.149 (0.770)	0.149 (0.740)
Dania (kat. ref.)				
Estonia	-1.324 (0.832)	-1.324* (0.694)	-1.324* (0.770)	-1.324* (0.694)
Finlandia	-1.318 (0.832)	-1.318 (0.817)	-1.318* (0.770)	-1.318 (0.817)
Francja	-2.417*** (0.832)	-2.417*** (0.714)	-2.417*** (0.770)	-2.417*** (0.714)
Grecja	-1.675**	-1.675*	-1.675**	-1.675*

	(0.832)	(0.810)	(0.770)	(0.810)
Węgry	1.072 (0.832)	1.072 (1.473)	1.072 (0.770)	1.072 (1.473)
Irlandia	-1.228 (0.832)	-1.228** (0.517)	-1.228 (0.770)	-1.228** (0.517)
Włochy	-1.002 (0.832)	-1.002 (0.771)	-1.002 (0.770)	-1.002 (0.771)
Łotwa	-1.268 (0.832)	-1.268 (1.034)	-1.268 (0.770)	-1.268 (1.034)
Litwa	-2.242*** (0.832)	-2.242** (0.822)	-2.242*** (0.770)	-2.242** (0.822)
Luksemburg	-1.093 (0.832)	-1.093 (0.633)	-1.093 (0.770)	-1.093 (0.633)
Malta	-1.034 (0.832)	-1.034 (0.710)	-1.034 (0.770)	-1.034 (0.710)
Holandia	1.921** (0.832)	1.921 (1.056)	1.921** (0.770)	1.921 (1.056)
Polska	1.775** (0.832)	1.775 (1.518)	1.775** (0.770)	1.775 (1.518)
Portugalia	-0.648 (0.832)	-0.648 (1.160)	-0.648 (0.770)	-0.648 (1.160)
Rumunia	-1.134 (0.832)	-1.134 (0.902)	-1.134 (0.770)	-1.134 (0.902)
Słowacja	-0.819 (0.832)	-0.819 (0.881)	-0.819 (0.770)	-0.819 (0.881)
Słowenia	-0.991 (0.832)	-0.991 (0.752)	-0.991 (0.770)	-0.991 (0.752)
Hiszpania	-0.508 (0.832)	-0.508 (0.924)	-0.508 (0.770)	-0.508 (0.924)
Szwecja	-0.071 (0.832)	-0.071 (0.820)	-0.071 (0.770)	-0.071 (0.820)
Wielka Brytania	11.814*** (0.832)	11.814*** (1.851)		
Stała	2.629*** (0.588)	2.629*** (0.678)	2.629*** (0.544)	2.629*** (0.678)
R^2	0.689	0.689	0.386	0.386
BIC	1253.801	1147.014	1166.246	1065.743
N	276	276	266	266

Objaśnienia: * – $p < 0.1$, ** – $p < 0.05$, *** – $p < 0.01$. W nawiasach są błędy standardowe. BIC – Bayesian Information Criterion. N – liczba obserwacji.

Tabela 2 prezentuje wyniki regresji liniowej. Rozpoczynając od ogólnych wniosków, wartość R^2 modeli informuje, że aż 69% wariacji sukcesu (zmiennej zależnej) i tym samym kontestacji w Radzie jest wyjaśniana przez sam typ państwa członkowskiego. Inaczej mówiąc, już sama kategoria kraju pozwala stwierdzić, czy będzie on często lub rzadko kontestował akty prawne w tej instytucji, niezależnie od innych czynników. Ponadto, wyniki regresji kwestionują twierdzenie o braku wyraźnych wygranych i przegranych w Radzie, co ma być produktem „kultury konsensusu”. Dowodzą tego istotne statystycznie współczynniki około 11 państw, informujące, że uzyskują one znacznie wyższy lub niższy poziom sukcesu od pozostałych krajów (średniej). Wreszcie, wyniki modeli z i bez Wielkiej Brytanii są – poza dwoma wyjątkami Estonii i Finlandii – identyczne. Oznacza to, że wysoka skłonność tego państwa do kontestacji nie zaburza wyników.

Wyniki regresji prowadzą do trzech wniosków dotyczących sukcesu Niemiec. Po pierwsze, współczynnik kierunkowy *Niemcy* jest dodatni, wysoki i istotny statystycznie we wszystkich modelach. Oznacza to, że Niemcy istotnie częściej sprzeciwiają się aktom prawnym w Radzie w porównaniu do pozostałych państw. *Ceteris paribus*, kraj ten kontestuje średnio o ok. 1,87 pkt. proc. więcej regulacji UE w danym roku niż państwo zdefiniowane jako kategoria referencyjna, czyli Dania. Wynik ten dowodzi, że wbrew oczekiwaniom teorii siły głosu Niemcy są jednym z największych przegranych w Radzie. Nie tylko nie wygrywają większości głosowań w tej instytucji, ale również ich sukces jest istotnie statystycznie niższy od pozostałych państw. Prawdopodobieństwo, że Niemcy będą najczęściej przegłosowywane w danym roku jest zatem bardzo wysokie. Dlatego hipoteza zakładająca hegemonię Niemiec w Radzie nie jest prawdziwa.

Po drugie, obok Niemiec tylko dwa kraje – Wielka Brytania i Austria – posiadają tak samo dodatnie i istotne statystycznie współczynniki we wszystkich modelach. Oznacza to, że sukces tych państw w Radzie jest istotnie niższy od pozostałych krajów, i to niezależnie od wpływu czasu. Warto zauważyć, że współczynniki dwóch innych państw o najwyższym poziomie kontestacji (*vide* wykres nr 1) – Polski i Holandii – są istotne statystycznie w modelach 1 i 3, ale tracą tę istotność w modelach 2 i 4. Oznacza to, że ich skłonność do kontestacji, a tym samym poziom sukcesu w Radzie, jest silnie skorelowana z czasem. Łatwo to wyjaśnić w przypadku Polski. W wyniku wyborów parlamentarnych z 2015 r. w kraju tym doszło do istotnej zmiany politycznej, kiedy centroprawicowy rząd PO-PSL został zastąpiony przez bardziej prawicową koalicję Zjednoczonej Prawicy. Od tego momentu zauważalny jest znaczny wzrost odsetka aktów prawnych kontestowanych przez ten kraj z średnio 3% rocznie w czasach PO-PSL (lata 2009-2015) do 6,5% rocznie w okresie 2015-2019. Ogółem, powyższe wyniki prowadzą do wniosku, że Niemcy znajdują się wąskim klubie trzech największych przegranych państw w Radzie UE, których poziom satysfakcji z wypracowanych kompromisów legislacyjnych jest wyraźnie najniższy.

Po trzecie, wyniki regresji ujawniają również trzy państwa, które osiągają wyraźnie wyższy poziom sukcesu w Radzie od pozostałych, czyli Francja, Grecja i Litwa. Współczynniki zmiennych odpowiadających tym krajom są bowiem ujemne i istotne

statystycznie we wszystkich modelach. Oznacza to, że zdecydowanie najrzadziej kontestują one akty prawne w Radzie, co z kolei wskazuje na ich wysokie zdolności negocjacyjne i koalicyjne w zakresie osiągania wyników zgodnych z ich preferencjami. O ile jednak obecność w tym gronie Francji nie zaskakuje, biorąc pod uwagę wysoki poziom siły głosu tego kraju, o tyle Litwy czy Grecji już tak. Ponadto, po uwzględnieniu wpływu czasu (modele 2 i 4) do grona największych zwycięzców w Radzie dołączają jeszcze – znów niespodziewanie – Estonia i Irlandia, podczas gdy Cypr traci istotność statystyczną, co oznacza, że jego poziom sukcesu jest silnie uzależniony od czasu. Ogółem, powyższe obserwacje zadają kłam często spotykanej opinii, że to duże państwa dyktują warunki i rezultaty negocjacji w Radzie. Jednocześnie potwierdzają wyniki wcześniejszych badań opartych na przestrzennej analizie preferencji w procesie legislacyjnym UE (*spatial analysis*), według których małe kraje uzyskują lepsze rezultaty negocjacyjne niż te o dużej sile głosu (Golub 2012; Lundgren, Bailer, Dellmuth i in. 2019).

Skalowanie wielowymiarowe

Na koniec warto przyrzeć się aktywności koalicyjnej Niemiec w Radzie. Jak już stwierdzono powyżej, decyzje w tej instytucji zapadają co do zasady kwalifikowaną większością głosów, co oznacza, że Niemcy i inne państwa, jeśli chcą przeforsować swoje preferencje, muszą skonstruować odpowiednie koalicje wygrywające lub blokujące. Aby sprawdzić, z jakimi krajami Niemcy najczęściej wchodzi w koalicje i jakie te koalicje mają przełożenie na ich sukces, przeprowadzono analizę skalowania wielowymiarowego. Jej wyniki prezentuje wykres nr 3. Dla przypomnienia: kraje, które znajdują się blisko siebie, cechują się wysokim poziomem zgodności głosowań w Radzie (silna koalicyjność), podczas gdy te bardziej oddalone głosują mniej zgodnie (mała koalicyjność).

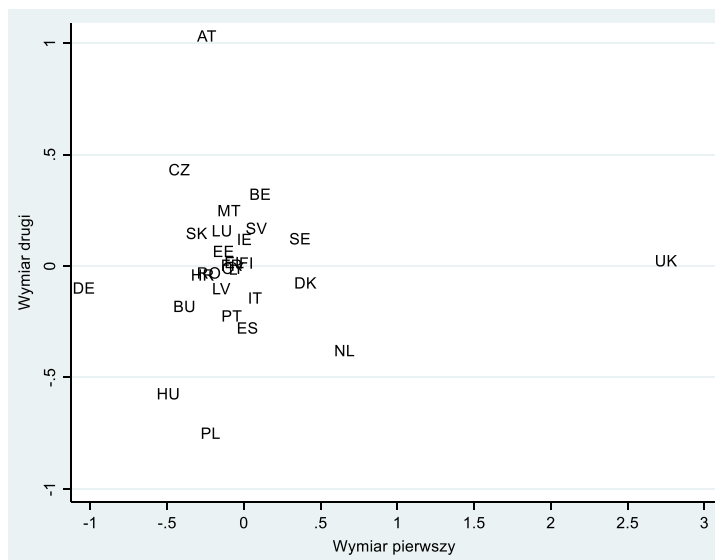
Na wykresie 3 większość państw znajduje się bardzo blisko siebie, będąc skupioną wokół punktu (0,0), co jest przejawem silnego konsensualizmu w Radzie. Mimo to, widoczne są wyjątki. Przede wszystkim, wykres potwierdza zaobserwowaną powyżej, izolacjonistyczną pozycję Wielkiej Brytanii. Wskazuje na to jej znaczne oddalenie od pozostałych państw, zwłaszcza w wymiarze pierwszym. Pozostałe kraje o najwyższym wskaźniku kontestacji, czyli Austria, Holandia, Polska i Węgry, również są oddalone od centrum oraz odosobnione (z wyjątkiem Polski i Węgier, które są blisko siebie), przy czym w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii ich peryferyjność występuje w wymiarze drugim, a nie pierwszym. Niemcy również znajdują się w izolacji oraz znacznym oddaleniu od reszty państw, zwłaszcza w wymiarze pierwszym. Z pozycji tej można wyprowadzić dwa wnioski.

Po pierwsze, odosobniona pozycja informuje, że Niemcy kontestują akty prawne UE samodzielnie, bez żadnych koalicjantów. Podobnie jak Wielka Brytania czy Austria, kraj ten jest zatem najczęściej wykluczany i izolowany w negocjacjach: znaczna większość pozostałych państw potrafi wypracować między sobą satysfakcjonujące kompromisy w sprawie legislacji, które jednak nie uwzględniają preferencji Niemiec.

Peryferyjna pozycja Niemiec jest pewnym zaskoczeniem. W świetle teorii siły głosu inne kraje powinny raczej ciężać ku temu państwu, gdyż jego poparcie i istotna siła głosu daje im większą szansę na zbudowanie mniejszości blokującej, która z kolei zapewnia uzyskanie koncesji i zwiększa sukces w negocjacjach (Warntjen 2017). Tymczasem jest inaczej.

Wykres 3

Wyniki skalowania wielowymiarowego



Akronimy: AT – Austria; BE – Belgia, BU – Bułgaria; CY – Cypr, CZ – Cechy, DE – Niemcy, DK – Dania, ES – Hiszpania, EE – Estonia, EL – Grecja, FI – Finlandia, FR – Francja, HR – Chorwacja, HU – Węgry, IE – Irlandia, IT – Włochy, LT – Litwa, LU – Luksemburg, LV – Łotwa, MT – Malta, NL – Holandia, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SE – Szwecja, SK – Słowacja, SV – Słowenia, UK – Wielka Brytania.

Źródło: Rada (2020).

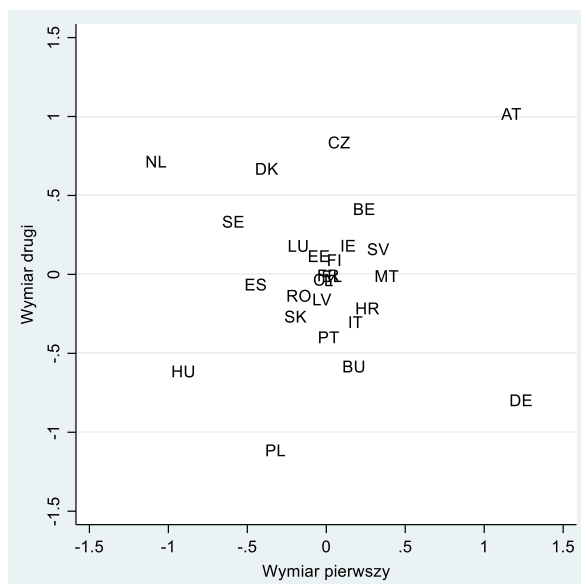
Po drugie, znaczne oddalenie oraz odosobnienie Niemiec informuje również, że kraj ten ma poważne trudności z budowaniem koalicji wygrywających oraz mniejszości blokujących w Radzie. Wokół Niemiec nie ma innych państw, z którymi posiadają one wysoką zgodność głosowań, a więc są w stanie budować takie koalicje. Jednocześnie analiza nie ujawnia żadnych trwałych lub geograficznych sojuszy (takich jak między Portugalią i Hiszpanią czy Polską i Węgrami), w których byłyby Niemcy. Co jednak ciekawe, ostatnie badania dowodzą, że spośród wszystkich państw o największej sile głosu (Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Polska), tylko koalicja z Polską przynosi Niemcom istotnie wyższy poziom sukcesu w negocjacjach w UE (Kirpsza 2020).

Jakie mogą być powody tak peryferyjnej pozycji Niemiec w Radzie? Wydaje się, że kluczowe znaczenie mają dwa czynniki. Pierwszym jest radykalizm preferen-

cji Niemiec. Badania oparte na analizie przestrzennej wykazały, że kraj ten zajmuje najbardziej ekstremalne stanowiska w sprawie legislacji UE (Kirpsza 2019: 69). Powoduje to, że Niemcy mają problemy ze znalezieniem partnerów koalicyjnych o podobnych preferencjach oraz muszą dokonywać daleko idących ustępstw, aby ich stanowisko było choćby w minimalnym stopniu uwzględnione w finalnym akcie prawnym. W tym miejscu wyłania się drugi czynnik: niska skłonność Niemiec do takich właśnie ustępstw. Badania wykazały, że spośród wszystkich członków Rady kraj ten jest, z jednej strony, najmniej chętny do udzielania koncesji, a z drugiej najczęściej domaga się ich od pozostałych państw (Naurin 2015: 737). Taka taktyka nie prowadzi jednak do wyższego poziomu sukcesu, gdyż odbiera Niemcom możliwość pakietowania (wymiany), czyli techniki przynoszącej lepsze wyniki negocjacyjne w przypadku krajów, które – tak jak Niemcy – mają preferencje o różnej intensywności i wysokiej ekstremalności (Kirpsza 2016).

Wykres 4

Wyniki skalowania wielowymiarowego (bez Wielkiej Brytanii)



Akronimy znajdują się pod wykresem nr 3.

Źródło: Rada (2020).

Biorąc pod uwagę fakt, że Wielka Brytania jest *outlierm* (skrajnym przypadkiem), który może zaburzać wyniki skalowania, postanowiono usunąć ten kraj z analizy, tj. wyliczyć zgodności głosowań członków Rady bez udziału Wielkiej Brytanii. Wykluczenie tego kraju przynosi jeszcze jedną dodatkową korzyść – pozwala przewidywać, jak może wyglądać poziom sukcesu Niemiec w Radzie po wyjściu Wiel-

kiej Brytanii z UE. Rezultaty skalowania na nowej próbie przedstawia wykres nr 4. Niemcy – choć przesunęły się z lewej na prawą stronę wykresu – nadal znajdują się w znacznym oddaleniu od pozostałych krajów. Oznacza to, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE w 2020 r. Niemcy będą nadal izolowane w Radzie, mając poważne trudności ze znalezieniem partnerów koalicyjnych. W efekcie ich sukces w tej instytucji pozostanie na relatywnie niskim poziomie.

KONKLUZJE

Celem artykułu była weryfikacja empiryczna hipotezy wyprowadzonej z teorii siły głosu, stanowiącej, że Niemcy są hegemonem w Radzie UE, który w największym stopniu determinuje wyniki negocjacji w tej instytucji oraz jest najbardziej skuteczny w realizacji swoich preferencji. Twierdzenie to przetestowano w analizie sukcesu państw członkowskich, w tym Niemiec, w Radzie, mierzonego odsetkiem kontestacji (sprzeciwów lub wstrzymania się od głosu) zgłoszonych przez nie do aktów ustawodawczych UE w latach 2009-2019. Do tego celu użyto trzech technik statystycznych: statystyki opisowej, regresji liniowej oraz skalowania wielowymiarowego.

Ogółem, uzyskane wyniki nie potwierdziły hipotezy o hegemonii Niemiec. Wbrew przewidywaniom teoretycznym oraz powszechnemu przekonaniu silnie zakorzenionemu w opinii publicznej i literaturze naukowej, Niemcy nie tylko nie są najbardziej skuteczne w negocjacjach w Radzie, ale uzyskują jeden z najniższych poziomów sukcesu w tej instytucji. Taka konkluzja wypływa z następujących rezultatów.

Po pierwsze, analiza statystyki opisowej wykazała, że Niemcy są jednym z państw, które najczęściej przegrywają głosowania w Radzie. W latach 2009-2019 zajmowały one czwarte miejsce pod względem odsetka kontestowanych regulacji UE, przy czym ich skłonność do zgłaszania sprzeciwów była zdecydowanie wyższa w latach 2009-2014 niż w 2014-2019. Co istotne, Niemcy były w pierwszej trójce najczęściej przegłosowywanych państw w aż sześciu z dziesięciu analizowanych polityk UE, w szczególności w tak ważnych dla tego kraju obszarach jak: zatrudnienie, rynek wewnętrzny, transport, sprawy gospodarcze i monetarne czy sprawy wewnętrzne.

Po drugie, analiza regresji liniowej wykazała, że sukces Niemiec w Radzie jest istotnie statystycznie niższy od pozostałych państw. Pomimo posiadania największej siły głosu, Niemcy istotnie częściej od innych krajów sprzeciwiają się aktom prawnym w Radzie. Oznacza to, że państwo to jest bardzo często najmniej usatysfakcjonowane z finalnego kształtu przyjętej legislacji UE. W efekcie Niemcy znajdują się – obok Wielkiej Brytanii i Austrii – w wąskim gronie trzech największych przegranych państw w Radzie. Co istotne, analiza wykazała, że największym wygranym głosowań w tej instytucji jest najważniejszy partner Niemiec w UE – Francja.

Po trzecie, analiza skalowania wielowymiarowego wykazała, że Niemcy mają poważne trudności z budowaniem koalicji wygrywających oraz mniejszości blokujących w Radzie, co może być istotnym czynnikiem ich niskiego sukcesu. Wykazano,

że kraj ten znajduje się w znacznym oddaleniu od pozostałych państw pod względem zgodności głosowań. Powoduje to, że Niemcy kontestują akty prawne UE indywidualnie, będąc przeważnie samotnymi przegranymi oraz nie posiadają w zasadzie żadnego stałego lub bliskiego koalicjanta, który miałby podobne preferencje. Artykuł argumentuje, że istnieją dwie kluczowe przyczyny tak peryferyjnej pozycji Niemiec w Radzie: radykalizm ich preferencji oraz niska skłonność do udzielania koncesji w negocjacjach. Jednocześnie artykuł przewiduje na bazie wyników skalowania, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE w 2020 r. Niemcy będą nadal izolowane w Radzie, a ich sukces pozostanie na niskim poziomie.

Poza negatywną weryfikacją poglądu o legislacyjnej dominacji Niemiec w UE, artykuł wzbogaca również teoretyczną wiedzę o podejmowaniu decyzji w Radzie. Uzyskane wyniki kwestionują bowiem teorię siły głosu, według której sukces państwa w tej instytucji jest funkcją jego siły głosu. Z twierdzeniem tym stoi w sprzeczności nie tylko zaobserwowany wysoki odsetek sprzeciwów zgłaszanych przez Niemcy, Wielką Brytanię czy Polskę, czyli kraje o dużej sile głosu, ale również bardzo niska skłonność do kontestacji państw najmniejszych: Litwy, Cypru czy Estonii. Inne badania oparte na analizie przestrzennej również ujawniły brak wpływu siły głosu na sukces w Radzie (Arregui 2016). Wydaje się, że głównym problemem teorii siły głosu jest brak uwzględnienia w analizie natury preferencji podmiotów. Siła głosu danego kraju może mieć bowiem znaczenie tylko w sytuacji, kiedy posiada ono odpowiednie preferencje, których bliskość oraz intensywność w kontekście stanowisk pozostałych podmiotów pozwalają mu budować koalicje blokujące lub wygrywające. Dlatego określanie wpływu danego państwa w UE wyłącznie za pomocą różnych abstrakcyjnych wskaźników jest dyskusyjne, gdyż – jak pokazuje niniejsza analiza – wysoka formalna siła kraju nie przekłada się automatycznie na jego wyższy realny sukces w negocjacjach, lecz jej wpływ jest uwarunkowany dodatkowymi czynnikami, np. rozkładem preferencji.

Ponadto, artykuł podaje w wątpliwość hipotezę o „kulturze konsensusu”, zgodnie z którą negocjacje w Radzie nie generują wyraźnych przegranych i wygranych. Analiza regresji ujawniła bowiem co najmniej sześć krajów, które uzyskują istotnie wyższy lub niższy poziom sukcesu niż pozostałe.

Na koniec należy wspomnieć o ważnym ograniczeniu niniejszej analizy. Otóż, mierzenie sukcesu państwa w Radzie za pomocą odsetka kontestowanych aktów prawnych UE nie jest idealnym rozwiązaniem. Jak wspomniano w części teoretycznej, nawet jeśli rząd przegrał negocjacje w sprawie danego projektu, może on nadal poprzeć go w głosowaniu z powodu, np. uzyskania koncesji w odniesieniu do innej regulacji, zatajania swojej klęski czy uniknięcia oskarżenia przez krajową opozycję o złą obronę interesów narodowych. Można zatem przedstawić zarzut, że wyniki zaprezentowane w artykule są zniekształcone, gdyż nie biorą pod uwagę powyższych przypadków. Warto jednak zauważyć, że zaobserwowana bardzo niska skuteczność Niemiec w Radzie UE jest dość zbieżna z wynikami innych, bardziej generalnych badań, w szczególności opartych na przestrzennej analizie preferencji (zob. Golub 2012; Kirpsza 2019; Lundgren, Bailer, Dellmuth i in. 2019).

Bibliografia

- Arregui J. (2016), *Determinants of Bargaining Satisfaction Across Policy Domains in the European Union Council of Ministers*, „Journal of Common Market Studies” 54(5): 1105-1122, DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12355>.
- Bailer S., Mattila M., Schneider G. (2015), *Money Makes the EU Go Round: The Objective Foundations of Conflict in the Council of Ministers*, „Journal of Common Market Studies” 53(3): 437-456, DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12194>.
- Bernhard W. T., Leblang D. (2016), *Sovereign Debt, Migration Pressure, and Government Survival*, „Comparative Political Studies” 49(7): 907-938, DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015621079>.
- Brunnermeier M. K., James H., Landau J.-P. (2016), *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- Bulmer S. (2014), *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, „West European Politics” 37(6): 1244-1263, DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929333>.
- Bulmer S., Paterson W. E. (2013), *Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints*, „Journal of European Public Policy” 20(10): 1387-1405, DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.822824>.
- Coleman J. (1971), *Control of collectives and the power of a collectivity to act*, Lieberman B. (ed.), *Social Choice*, New York 1971.
- Cox T. F., Cox M. A. A. (2001), *Multidimensional Scaling*, Boca Raton: Chapman & Hall.
- ECFR (2016), *Preferences, power and coalition building. Findings from the ECFR expert survey 2015*, European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/page/-/RethinkEurope_EU28_survey_2015_analysis_and_results_June16.pdf (dostęp: 1.02.2020)
- Felsenthal D., Machover M. (1998), *The measurement of voting power: Theory and practice, problems and paradoxes*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Fox J. (2008), *Applied Regression Analysis and Generalized Linear Models*, London: Sage.
- Golub J. (2012), *How the European Union Does Not Work: National Bargaining Success in the Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 19(9): 1294-1315, DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.693413>.
- Häge F. M. (2013), *Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union*, „British Journal of Political Science” 43(3): 481-504, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000439>.
- Hagemann S. (2007), *Applying Ideal Point Estimation to the Council of Ministers*, „European Union Politics” 8(2): 279-296, <https://doi.org/10.1177/1465116507076433>.
- Holler M., Nurmi H. (eds) (2013), *Power, Voting and Voting Power: 30 Years After*, Berlin: Springer.
- Hosli M., Mattila M., Uriot M. (2011), *Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States*, „Journal of Common Market Studies” 49(6): 1249-1270, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02196.x>.
- Kirpsza A. (2011a), *Rada Ministrów bez ministrów? Wpływ struktury organizacyjnej Rady Unii Europejskiej na kształt procesu podejmowania decyzji: perspektywa konstruktywizmu społecznego*, „Studia Europejskie” 4: 9-32.
- Kirpsza A. (2011b), *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne” 28: 305-335.
- Kirpsza A. (2013), *Legislative challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon entered into force*, „Przegląd Zachodni” 1: 185-209.

- Kirpsza A. (2016), *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kirpsza A. (2019), *Skazani na siebie? Możliwości i opłacalność współpracy Polski i Niemiec w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej*, Kraków, <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/polska-niemcy> (dostęp: 1.02.2020).
- Kirpsza A. (2020), *Better together? Explaining Poland's and Germany's bargaining success in EU lawmaking*, „Comparative European Politics” (online first), <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00206-5>.
- Kleinowski M. (2015), *Wpływ Traktatu lizbońskiego na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 1(48): 184-207.
- Kóczy L. Á. (2012), *Beyond Lisbon: Demographic trends and voting power in the European Union Council of Ministers*, „Mathematical Social Sciences” 63(2): 152-158, <https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.08.005>.
- Kóczy L. Á. (2016), *How Brexit affects European Union power distribution*, „IEHAS Discussion Papers” 16/11, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- König T., Junge D. (2009), *Why Don't Veto Players Use Their Power?*, „European Union Politics” 10(4): 507-534, DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116509346780>.
- Ławniczak K. (2014), *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych.
- Ławniczak K. (2018), *Socialisation and legitimacy intermediation in the Council of the European Union*, „Perspectives on Federalism” 10(1): 200-219, DOI: <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0010>.
- Lewis J. (2005), *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, „International Organization” 59(4): 937-971, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050320>.
- Lundgren M., Bailer S., Dellmuth L. M., Tallberg J., Tarlea S. (2019), *Bargaining success in the reform of the Eurozone*, „European Union Politics” 20(1): 65-88, DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116518811073>.
- Mattila M. (2009), *Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, „European Journal of Political Research” 48(6): 840-857, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01850.x>.
- Naurin D. (2015), *Generosity in intergovernmental negotiations: The impact of state power, pooling and socialisation in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research” 54(4): 726-744, DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12104>.
- Novak S. (2013), *The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 51(6): 1091-1107, DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12063>.
- Nurmi H. (2000), *Game-Theoretical Approaches to the EU Institutions: An Overview and Evaluation*, „Homo Oeconomicus” 16(4): 363-389.
- Rada (2020), *Miesięczne wykazy aktów Rady*, Rejestr dokumentów wewnętrznych Rady, https://www.consilium.europa.eu/register/pl/content/out?PUB_DOC=%3E0&RESULTSET=1&DOC_SUBJECT_PRIM=PUBLIC&i=ACT&ROWSP=25&ORDERBY=DOC_DATE%20DESC&DOC_LANCD=PL&typ=SET&NRROWS=500&DOC_TITLE=2020 (dostęp: 15.01.2020).
- Schimmelfennig F. (2015), *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, „Journal of European Public Policy” 22(2): 177-195, DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>.

- Shapley L. S., Shubik M. (1954), *A method for evaluating the distribution of power in a committee system*, „American Political Science Review” 48(3): 787-792, DOI: <https://doi.org/10.2307/1951053>.
- Wallace W. (1991), *Germany at the Centre of Europe*, w: Kolinsky E. (red.), *The Federal Republic of Germany: The End of an Era*, Oxford: Berg.
- Warntjen A. (2017), *Do votes matter? Voting weights and the success probability of member state requests in the Council of the European Union*, „Journal of European Integration” 39(6): 673-687, DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1332057>.
- Wiejski P. (2020), *Sila państw członkowskich Unii Europejskiej*, raport przygotowany dla Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera, Warszawa, https://www.kas.de/documents/279510/279559/ranking_panstw_UE_2020.pdf/6a4491d9-494d-bd03-e831-8429ea93c39f?version=1.0&t=1592344253340 (dostęp: 16.08.2020).

Dr Adam Kirpsza, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński (a.kirpsza@gmail.com)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Niemcy w Unii Europejskiej, Rada Unii Europejskiej, proces legislacyjny UE, sukces negocjacyjny w UE, głosowania w Radzie

Keywords: European Union, Germany in the European Union, Council of the European Union, legislative process in the EU, bargaining success in the EU, voting in the Council of the EU

ABSTRACT

The purpose of the article is to empirically verify the hypothesis, derived from the theory of voting power, that Germany is a hegemon in the Council of the EU, determining the outcomes of negotiations in this institution and being the most successful in attaining its preferences. This claim – firmly rooted in both scientific literature and public opinion – is tested by analyzing the bargaining success of all member states, including Germany, in the Council, measured as the number of times they contested (voted against or abstained from voting) EU legislative acts in the years 2009-2019. Three statistical techniques are used for this purpose: descriptive statistics, linear regression and multidimensional scaling.

Overall, the hypothesis on Germany's hegemony was not corroborated. On the contrary, this country was found to be among the least successful states in this institution. Such a conclusion stems from the following findings. First, the descriptive statistics revealed that Germany is one of the countries that most often contest EU legislation and lose votes in the Council. Second, a linear regression showed that Germany's success in the Council is statistically significantly lower than that of other member states. As a result, this country is among the three biggest losers in this institution. Third, a multidimensional scaling analysis demonstrated that Germany has major difficulties in building winning coalitions and blocking minorities in the Council, since it has virtually no permanent or close coalition partner. The article argues that such peripheral position of Germany in the Council is due to the extremity of its preferences and its low propensity to grant concessions in negotiations. At the same time, the article predicts that Germany would continue to be isolated in the Council and its success would remain low after the UK's withdrawal from the EU.