

**Kóczy Á. László<sup>1</sup>**

# **Lisszaboni kilátások<sup>2</sup>**

*Kivonat: A Lisszaboni Szerződés módosítja az EU legfőbb döntéshozó szervében, a Miniszterek Tanácsában alkalmazott minősített többségi szavazás szabályait. A jelenleg érvényben levő mechanizmus az országoknak a politikai alkuk eredményeképpen a Nizzai Szerződésben rögzített súlya áll, ezek 2019-ben megszűnnek és szerepüket a népességi adatok veszik át. A változás célja, hogy a döntések könnyebbek, igazságosabbak legyenek, és mindez teljesüljön az unió összetételének jövőbeni változásai esetén is. Az új döntési mechanizmus nem érinti a tagállamokat egyformán. Dolgozatunkban az országok befolyását játékelméleti modell: hatalmi mértékek segítségével vizsgáljuk. Bár az Unió döntési képessége megnő, egyes országok sokat veszítenek befolyásukból. Hazánk is a vesztesek közé tartozik, befolyása 40%-kal csökken a reform, illetve a kedvezőtlen demográfiai folyamatok eredményeképpen.*

*Kulcsszavak: súlyozott szavazás, Európai Unió, Miniszterek Tanácsa, Lisszaboni Szerződés, demográfia, hatalmi index*

*JEL kódok: C71, D72, F55, H77*

## **Bevezetés**

2007 decemberében egy ritka dolog játszódott le a magyar Országgyűlésben. A Lisszaboni Szerződés december 13.-i aláírásának másnapján Göncz Kinga külügyminiszter betérjesztette a T/4678. számú törvényjavaslatot a Szerződés ratifikálásáról<sup>3</sup>, az Országgyűlés egy nap alatt megvitatta, közel egyhangúlag elfogadta és december 22.-én már - elnöki aláírással megtámogatva - meg is jelenhetett a Magyar Közlönyben. Ritka az ilyen összefogás a magyar politikában: mit tud ez a szerződés, amivel ezt a támogatottságot tudta kivívni magának?

---

<sup>1</sup> MTA Közgazdaságtudományi Intézet és Óbudai Egyetem. koczy@econ.core.hu

<sup>2</sup> A szerző köszöni az OTKA (NF-72610) az Európa Tanács Marie Curie Reintegrációs Ösztöndíját (PERG-GA-2008-230879) és az MTA Lendület program (LD-004/2010) támogatását.

<sup>3</sup> A javaslat pontos címe: T/4678 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről

Az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerve a Miniszterek Tanácsa (MT), ahol minden egyes tagállamot egy fő –egy miniszter– képvisel. A döntéseket az Európai Gazdasági Közösség (EGK) 1958-as megalakulása óta súlyozott minőségi többségi szavazással hozzák kifejezendő az országok közötti méretbeli különbségeket. A jelenleg alkalmazott súlyokat a Nizzai Szerződés rögzíti és hosszas viták eredményeképpen alakultak ki. A súlyok és az effektív döntési képesség közötti összefüggés rendkívül összetett, így minden egyes bővítés, de akár az országok eltérő demográfiai folyamatai is rendszeresen szükségessé teszik a súlyok felülvizsgálatát a problémát folyamatosan napirenden tartva.

A számtalan ambiciózus gazdasági és politikai célja mellett (Gács, 2005) a Lisszaboni Szerződés egyik legfőbb érdeme, hogy az Európai Unió (EU) döntési mechanizmusait igazságosabbá és könnyebbé teszi. A Miniszterek Tanácsában új döntési mechanizmust vezet be, eltörli a sokat vitatott súlyokat, és a népességi adatokra helyezve a hangsúlyt tulajdonképpen minimálisra csökkenti a rendszer szabadságfokát ezzel is minimalizálva a mechanizmus körüli vitát. Dolgozatunkban először körüljárjuk, mi tette egyáltalán szükségessé a változtatást, illetve, hogy milyen változást vártunk a Szerződéstől. Vizsgálatunk fő tárgya Magyarország helyzete a szerződés után mind a reform közvetlen hatása, mind az elkövetkező 50 évre az Eurostat által készített népesség-előrejelzések eredményeképpen.

Ennek megfelelően alakul a tanulmány szerkezete is. Először vázlatosan összefoglaljuk a Lisszaboni Szerződéshez vezető problémákat, majd bemutatjuk a Lisszabon előtt és után alkalmazott szavazási mechanizmusokat, illetve külön kitérünk a "Jagellói Kompromisszumként" is ismert és végül elvetett úgynevezett Penrose-javaslatra. Formalizáljuk a döntési helyzetek fogalmát, hatalmi mértékeket definiálunk. A terminológiára támaszkodva már be tudjuk mutatni a reform hatását, különös tekintettel a Magyarországot érintő változásokra.

## ***A reform***

### ***Előzmények***

Az EU magja a valamikori Európai Szén- és Acélközösség hat tagjából alakult Európai Gazdasági Közösség. A Miniszterek Tanácsában már ekkor lefektették a súlyozott szavazás szabályait, de mivel a politikai berendezkedés és gazdasági fejlettség szerint homogén közösség rendszerint egyhangúlag szavazott, így annak sem volt különösebb jelentősége, hogy a formálisan létező szavazási szabályok alapján Luxemburg nulla-szavazó volt (Kóczy, 2009), azaz szavazatával soha nem tudta, még elméletben

sem befolyásolni az EGK döntéshozását. Az EGK még csak egy volt a három formálódó gazdasági csoportosulás közül, de a „belső hat” piacainak egyesítése sikerebb lépésnek bizonyult akár a „külső hét,” azaz az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA), vagy pláne a KGST szervezeténél; utóbbiak tagjai fokozatosan átléptek az EGK-ba, majd az EK-ba, illetve az EU-ba.<sup>4</sup> A mára 27 tagú Európai Unió rendkívül heterogén. Aligha várhatjuk, hogy a döntések egyhangú támogatással szülessenek. Mégis, a Unióban alkalmazott súlyozott szavazást inkább az egyhangú szavazás enyhített formájának kell tekintenünk, hiszen egy javaslat jóváhagyásához olyan szigorú feltételeket kell teljesíteni, amit csak igen kevés, nagyjából ötvenből egy országcsoport teljesít. Az egyszerű többségi szavazásnál a szavazókat tetszőleges módon kettéosztva az egyik csoport általában képes a döntéshozásra, azaz a döntési valószínűség (közel) 1:2, tehát az EU-ban az elvben lehetségesnél nagyjából huszonötször nehezebb döntést hozni. Vitás kérdésekben ez cselekvésképtelenséghez, bénultsághoz vezethet. A változáshoz elsőként el kellett fogadni, hogy olyan döntések is születhetnek, amikkel meghatározó országcsoportok nem értenek egyet. A demokráciának ez a látszólag természetes eleme nem nyilvánvaló egy önkéntes államszövetségben, ahol időnként az egyes országok szuverenitását is érintő kérdésekről szólhat a szavazás. A Lisszaboni Szerződéshez vezető úton az első lépés elfogadni, hogy más országok hozhatnak hazánkra nézve káros döntéseket és nekünk ezeket is el kell fogadnunk.

A következőkben bemutatjuk a régi és az új szavazási szabályokat, illetve egy elméleti szempontból érdekes, de elfeledett alternatívát.

## ***A Nizzai Szerződés***

Mint már bevezetőnkben tárgyaltuk, a Miniszterek Tanácsa az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerve. A Tanácsban minden egyes tagállamot egy minisztere képviseli, de a szavazáskor az egyes tagállamok képviselőinek a szavazata más-más súllyal számít tükrözve a méretbeli különbségeket. Szemben például egy közgyűléssel, ahol az egyes pártok súlyát teljesen természetes módon a jelen levő képviselők száma határozza meg, itt az országok súlyát a Nizzai Szerződés rögzíti. Ez a súly egy nagyobb népességű ország esetén sosem kisebb, de a súlyok nem tükrözik az országok népességét. Egy javaslat akkor kerül elfogadásra, ha a támogató koalíció teljesíti a következő feltételeket:

---

<sup>4</sup> Az EU25 kialakulását (Kóczy, 2010) részletesen tárgyalja.

1. A koalíciónak tagja a tagországok többsége.<sup>5</sup> Itt minden ország pontosan egy szavazattal rendelkezik.
2. A koalíció rendelkezik a (súlyozott) szavazatok 74%-val.
3. A koalíció képviseli az Európai Unió lakosságának legalább 62%-át.

A Tanácsban alkalmazott minősített többségi szavazás során használt súlyok nem természetesek, minden egyes bővítés előtt hosszú politikai alkudozás során, de minden tudományos, vagy elvi alapot nélkülöző módon kerültek újraosztására, megnehezítve és kiszámíthatatlanná téve az EU életét. A bővítések mellett problémát jelent, hogy az országok lakossága más-más demográfiai trendet követ, így például a kezdetben 10-10 milliós Belgiumot és Hollandiát hosszú időn át egyformán kezelték, holott mára Hollandia népessége Belgiuménak több, mint másfélszerese. Ez a reform egyik mozgatója.

A szavazati arányok mellett az elfogadási küszöbök, azaz *kvóták* is önkényesek. Leech (2002) részletesen vizsgálja a szükséges többség hatását különböző további bővítéseket feltételezve. Felsenthal & Machover (2001) rámutat, hogy az elfogadott kvóták egyszerűen túl magasak megbénítva az uniós döntéshozást. Összegezve tehát három elvárás fogalmazható meg a szavazási reformmal kapcsolatban: egy igazságosabb, hosszabb távon alkalmazható és a döntési képességet javító rendszerre van szükség.

## ***A Lisszaboni Szerződés***

A Lisszaboni Szerződés eltörli az önkényes és sokat vitatott súlyokat és egy, az országok népességén alapuló szavazási rendszert vezet be. A reform után egy javaslat akkor kerül elfogadásra, ha

1. támogatja a tagországok minősített többsége (55%, illetve speciális esetekben 72%) képviselve az EU népességének legalább 65%-át, *vagy*
2. legfeljebb 3 ország ellenzi.

A második feltétel nélkül a négy legnagyobb ország közül bármelyik három megakadályozhatná egy javaslat elfogadását. Bár nem igazán jellemző az EU tagok pusztán méret szerinti megosztása egy vitás kérdésben, ez egyfajta garancia a kisebb országok érdekeinek védelmében.

Az új szavazási rendszer mellett a Szerződés rendelkezik az átmenet kérdéséről is (Európai Unió 2007, Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, II.). Eszerint 2014. október 31.-től kell az új szabályokat

---

<sup>5</sup> Általában egyszerű többség az elvárás, de bizonyos esetekben, például, amikor a Tanács nem a Bizottság kezdeményezéséről szavaz, kétharmados többségre van szükség.

alkalmazni, de “2014. november 1. és 2017. március 31. között, amennyiben egy jogi aktust minősített többséggel kell elfogadni, a Tanács bármely tagja kérheti, hogy a jogi aktust a (3) bekezdésben meghatározott [Nizza szerinti] minősített többséggel fogadják el.” (Európai Unió 2007, Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, II.3), azaz a kérdéses átmeneti időszakban bármelyik szabály alkalmazható a javaslatok *elfogadására*.

		darab	népesség	szavazat
Nizza	50%	14	62%	74%
átmenet	50%	14	62%	74%
	55%	15	65%	
	$n - 3$	24		
Lisszabon	55%	15	65%	
	$n - 3$	24		

1. Tábla: A döntési szabályok áttekintése.

## ***A Jagellói Kompromisszum***

Penrose (1946) igazolta, hogy közvetett választójog esetén a választók szavazati egyenlősége akkor teljesül, ha a képviselők a megválasztó körzet lélekszámának négyzetgyökével arányos számú szavazattal rendelkeznek. A reform kapcsán a krakkói Jagelló egyetem két kutatója (innen az elnevezés), Zyczkowski & Slomczynski (2004) javasolták egy, a tagországok népességének négyzetgyökén, mint szavazatszámra alapuló rendszer bevezetését. Azt is igazolták, hogy a rendszer akkor a leghatékonyabb, ha a kvótát 62%-ban határozzuk meg. A javaslat széleskörű támogatásra lelt tudományos körökben, de hivatalosan csak Lengyelország karolta fel.

Zyczkowski & Slomczynski (2004) azzal érvelt, hogy a javaslat nem részrehajló, a képviselt elvek világosak, matematikailag megalapozottak. A négyzetgyök-modell mellett szól az is, hogy igen magas, 16% feletti döntési valószínűséget tenne lehetővé, ami a legmagasabb az összes vizsgált mechanizmus közül, miközben az európai állampolgárokra majdnem tökéletesen teljesül az egyenlőség elve.

## ***Hatalmi indexek***

Ha egy két pártból álló döntéshozó testületben az egyik fél a szavazatok 55%-ával, a másik 45%-ával rendelkezik, akkor a hatalom nem 55-45 arányban oszlik meg, hiszen az előbbi a teljes hatalmat

gyakorolhatja, míg az utóbbinak nincs beleszólása a döntésekbe. Ez az egyszerű példa jól illusztrálja, hogy a szavazati arányok és a hatalom megoszlása közötti összefüggés nem nyilvánvaló. A továbbiakban ismertetett modellekkel mérhetővé tesszük a hatalmi befolyást: hatalmi mértékeket, illetve indexeket definiálunk.

Egy szavazási helyzetben a döntéshozás szabályai rögzítik, hogy a szavazók mely csoportjai képesek egy javaslatot jóváhagyni. Az ilyen csoportokat *nyerő koalícióknak* nevezzük. Matematikailag azt mondjuk, hogy a szavazók  $N$  halmazának  $S$  részhalmaza nyerő, ha elégséges egy javaslat jóváhagyásához. Az irodalomban megszokott módon feltételezzük, hogy az  $N$  nagykoalíció, azaz a szavazók összessége mindig képes döntést hozni, míg az üres halmaz sosem. Feltételezzük továbbá, hogy ha az  $S$  koalíció nyerő, akkor bármely  $T \supset S$  bővítése is az. Végül azt, hogy egyszerre csak egy döntést hagyhatunk jóvá, így elkerülhető egy döntés és az ezzel ellentétes határozat párhuzamos jóváhagyása, azaz ha  $S$  nyerő, akkor  $N \setminus S$ , illetve ennek részhalmazai nem azok.

A ma ismert legkorábbi megközelítés a statisztikus Penrose (1946) nevéhez fűződik, bár eredménye feledésbe merült és csak a 70-es években fedezték fel újra. Ma a hatalmi indexek irodalma a kooperatív játékelmélethez kötődik, hiszen egy szavazási helyzet felfogható egy karakterisztikus formában megadott átváltható hasznosságú játéknak is, ahol a  $v: 2^N \rightarrow \{0, 1\}$  karakterisztikus függvény a nyertes koalíciókhoz 1, a vesztesekhez 0 értéket rendel. A már leírt feltételek itt a következőket jelentik:

1.  $v(\emptyset) = 0, v(N) = 1,$
2. ha  $S \subseteq T$  akkor  $v(S) \leq v(T),$
3. ha  $v(S) = v(T) = 1$  akkor  $S \cap T \neq \emptyset.$

Minket a szavazók határhozzájárulása érdekel: az az értéktöbblet, amit  $j$  érkezése jelent az  $S \subseteq N \setminus \{j\}$  koalíció számára. Ha a határhozzájárulás 0, a  $j$  szavazó vagy egy már nyertes koalícióhoz csatlakozott, vagy pedig a koalíció továbbra is vesztes marad. Sokkal érdekesebb az az eset, ahol a határhozzájárulás 1, azaz, ahol  $j$  érkezése egy vesztes koalíciót tett nyertessé. Ha ez gyakran előfordul, akkor azt mondhatjuk, hogy  $j$  jelentős döntési befolyással, szavazási hatalommal bír.

A szavazási hatalom kétféleképpen is értelmezhető (Felsenthal & Machover, 1998; 2004). Ha a szavazás célja a politika befolyásolása, azaz maga a döntés, befolyási hatalomról (*influence power*), azaz I-hatalomról beszélünk. Az I-hatalmat akkor vizsgáljuk, ha egyazon szavazó befolyását különböző szavazási helyzetekben kívánjuk összehasonlítani, mindezt anélkül, hogy a többi szavazóval

foglalkoznánk. Ha maga a hatalom a cél, amin a többi szavazóval lehet, vagy kell osztozkodni, akkor a P-hatalmat (*power as prize*) vizsgáljuk. Az I-hatalom szerencsésebb megközelítés, ha például szigorítani szeretnénk az uniós tagországok gazdálkodására való szabályokat, hiszen itt egy elv megvalósítása a cél. Ugyanakkor a P-hatalom találébb, ha a cél az uniós büdzséből egy minél nagyobb szelet megszerzése. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a priori hatalmi mértékeket használunk, azaz feltételezzük, hogy kiszámításukkor nem ismert, hogy milyen kérdésekről kell majd szavazni és, hogy a szavazók bármely csoportja között létrejöhet az egyetértés.

Mivel a jelen cikkben az uniós hatalmon való osztozkodás a kérdés, kézenfekvő, hogy P-hatalmi mértékeket alkalmazzunk. Ezek a mértékek normalizáltak, ezért hatalmi indexeknek is nevezzük őket. Két indexet is alkalmazunk, az első a Shapley-Shubik index (Shubik & Shapley, 1954). Az index tulajdonképpen a Shapley érték (Pintér, 2009; Shapley, 1953) egyszerű játékokra való alkalmazása. A szavazók véletlen sorrendben kötelezik el magukat a javaslat mellett, s ebben a sorrendben külön figyelmet kap a kulcsszavazó (*pivotal voter*), a szavazó, akinél a koalíció eléri a kvótát. Egy szavazó befolyását azzal mérjük, hogy milyen gyakran lesz kulcsszavazó.

$$\varphi_i = \sum_{S \subset N} \frac{(|S| - 1)! (|N| - |S|)! (v(S) - v(S \setminus \{i\}))}{n!}$$

A Banzhaf mérték,  $\psi$  (Banzhaf, 1965; Penrose, 1946) esetében kulcsszavazók helyett azt vizsgáljuk, hogy mi a hatása egy-egy szavazó valamely adott koalícióból való kiválásának. A szavazó *kritikus*, ha távozásával a koalíció elveszti nyerő voltát. A szavazó Banzhaf mértéke ekkor

$$\psi_i = \frac{\eta_i(v)}{2^{n-1}}$$

ahol  $\eta_i(v)$  a Banzhaf pontszáma, azaz azon koalíciók száma ahol  $i$  kritikus  $v$ -ben. Ezt normalizálva kapjuk a  $\beta$  Banzhaf indexet (Coleman, 1971):

$$\beta_i = \frac{\eta_i(v)}{\sum_{j \in N} \eta_j(v)}$$

Hogy a két megközelítés közül melyik a helyes, nehéz kérdés, de a válasz nagyban függ a körülményektől. Mindkét index leírható egy valószínűségi modellel, ahol a szavazók egy véletlen változó valószínűség alapján döntenek el, hogy támogassanak, vagy ellenezzenek egy javaslatot. Bár a változó eloszlása egyezik a két esetben, a Shapley-Shubik index esetében az egyes játékosok közösen választják

ki a változó értékét, míg a Banzhaf esetében a kiválasztás egymástól független. Így a Shapley-Shubik index alkalmasabb olyan esetekben, ahol a szavazók nagyfokú hasonlósága feltételezhető.

## ***Eredmények***

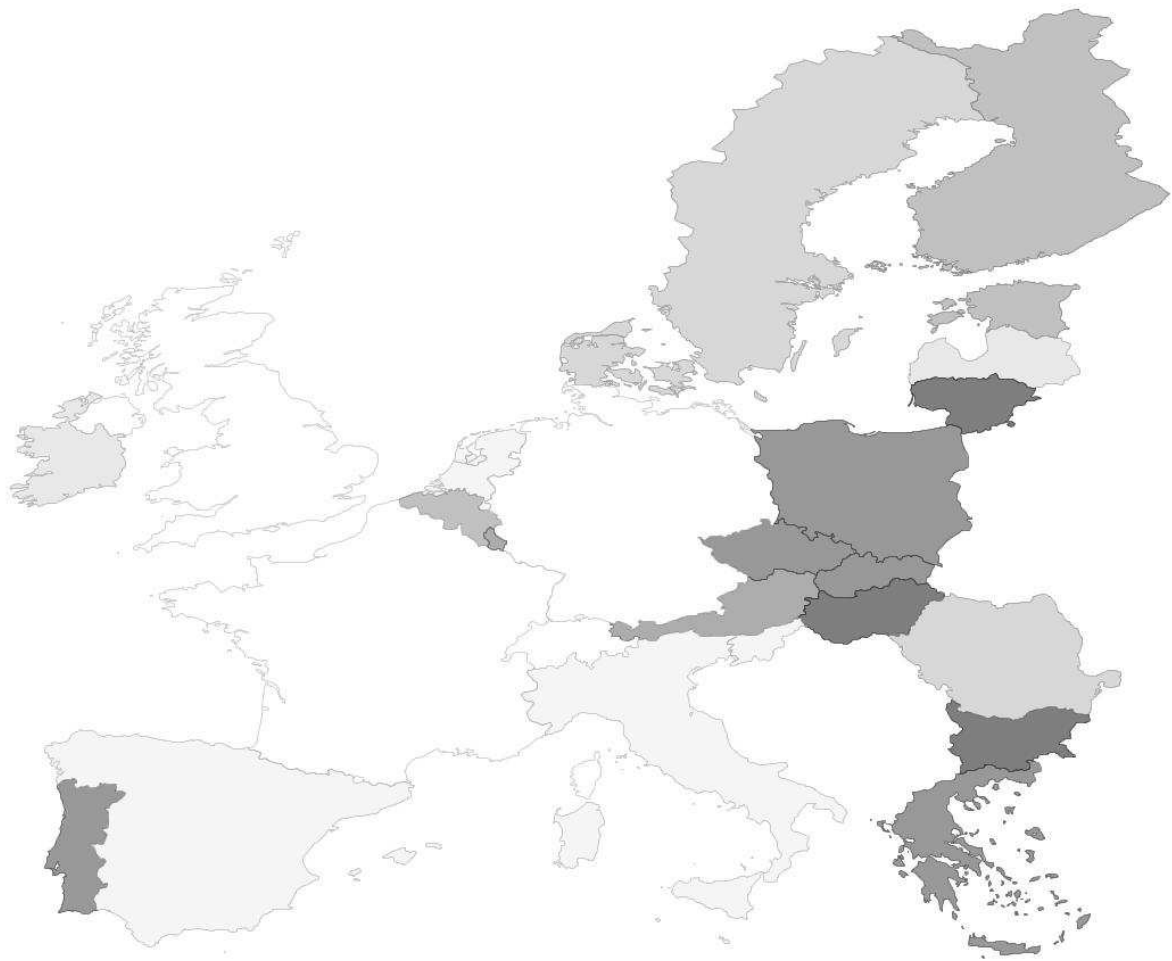
A reform kapcsán, a súlyok körüli problémákon túl két elvárás fogalmazódott meg, ennek megfelelően az érdekel minket, hogy az új szabályok révén könnyebbé vált-e a döntéshozás az EU-ban, igazságosabbá vált-e a rendszer, illetve minket elsősorban az érdekel, hogy Magyarország helyzetére hogy hatnak a változások.

## ***A számítások alapja***

Bár a Nizzai Szerződésben is megjelenik az országok lakossága a nyertes koalíciók meghatározásában, ott ezen adatok szerepe még másodlagos. A reform után megszűnnek a szavazási súlyok, illetve szerepüket a népességadatok veszik át. Többben is kiszámolták már az aktuális népességadatok alapján az új hatalmi viszonyokat (Felsenthal & Machover, 2007; Turnovec, 2008); mi az Eurostat, az Európai Unió statisztikai hivatalának 2010 és 2050 közötti időszakra vonatkozó, minden ötödik évre megadott várakozásaiból (Eurostat, 2009) indulunk ki, ami lehetőséget ad a befolyás *jövőbeni* alakulásának becslésére is. Mint az Eurostat az adatbázishoz tartozó tájékoztatójában hangsúlyozza ez egy lehetséges scenárió, ami bizonyos termékenységre, halálózásra, ki- és bevándorlásra vonatkozó feltételezéseken alapszik. Az úgynevezett kohort-komponens módszert (George, Smith, Swanson, & Tayman, 2004) alkalmazzák, ami a népességet nem és kor szerinti csoportokra bontva vizsgálja a termékenység, halálózás és migráció alakulását. Maguk a népességadatok a Mellékletben tekinthetők meg.

A hatalmi indexek kiszámítása önmagában sem egy nyilvánvaló feladat, a 27 tagú Európa pedig már egy összetett problémának számít. A számításokhoz az Indices of Power 2.0 programot (Bräuninger & König, 2005) használtuk, ami egyszerűsége mellett képes összetett szavazási problémákkal, többszörös súlyokkal és több alternatív feltétellel is dolgozni.





2. Ábra. A Shapley-Shubik indexek változása. A kartogramon az egyes országok területe az index változásával arányosan hízlalt, a világos országok indexe nőtt, a sötéteké csökkent.

## ***Döntési képesség***

Mindenek előtt meg kell említenünk a döntési valószínűség látványos javulását. Míg a Nizzai szabályok mellett 50 koalícióból csak egy képes döntést hozni, a reform után minden nyolcadik koalíció döntésképes azaz gyakorlatilag hatszor lesz könnyebb, vagy gyorsabb az uniós döntéshozás. Természetesen ebből a szempontból a 2014. és 2017. közötti időszak a legkedvezőbb, hiszen ekkor a régi, és az új szabályok is érvényesek, de ez a több mint 134 millió nyerő koalíció közül mindössze 2500 pluszt jelent. Az eredmények részleteit a Melléklet táblái tartalmazzák.

Shapley-Shubik

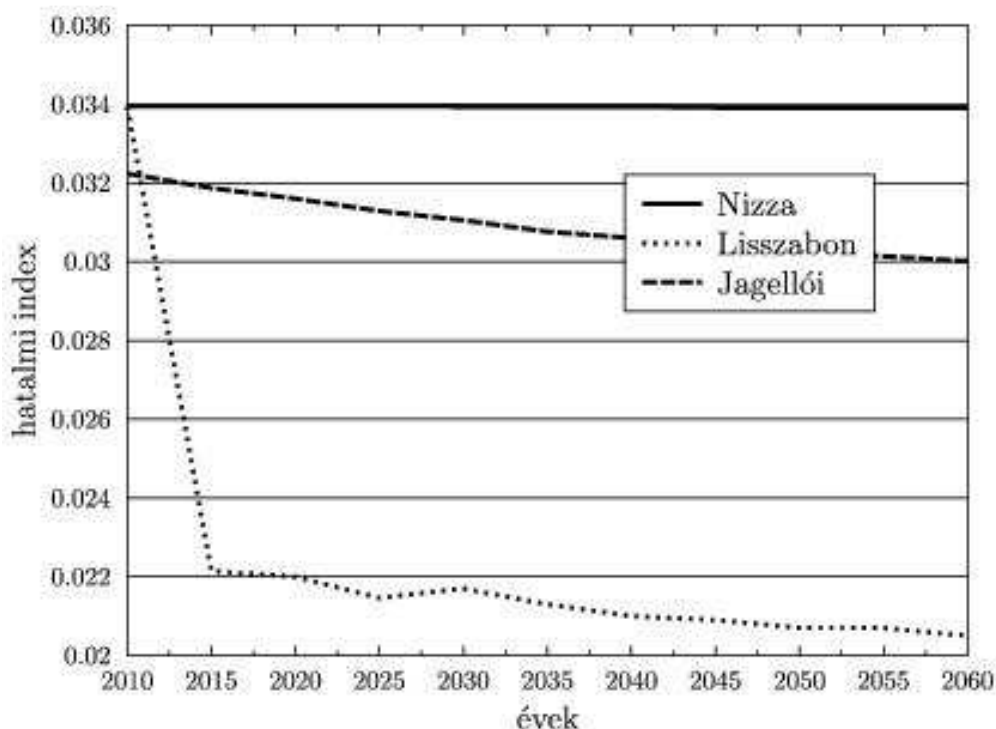
Banzhaf

	reform	népesség	össz		reform	népesség	össz
Egyesült Királyság	27%	21%	54%	Málta	67%	6%	77%
Németország	72%	-15%	45%	Szlovénia	42%	3%	45%
Franciaország	28%	12%	43%	Lettország	43%	1%	45%
Olaszország	21%	-3%	17%	Ciprus	30%	8%	41%
...	...	...	..	Észtország	34%	4%	39%
Luxemburg	-30%	7%	-25%	Luxemburg	26%	8%	36%
Ausztria	-29%	4%	-26%	Egysült Királyság	15%	17%	35%
Portugália	-23%	-6%	-27%	Franciaország	15%	10%	27%
Szlovákia	-31%	4%	-28%	Németország	45%	-13%	26%
Görögország	-28%	-1%	-29%	...	...	...	...
Lengyelország	-18%	-15%	-31%	Görögország	-22%	-3%	24%
Csehország	-33%	-5%	-36%	Bulgária	-22%	-8%	29%
Magyarország	-35%	-7%	-40%	Csehország	-25%	-5%	29%
Litvánia	-39%	-8%	-44%	Magyarország	-26%	-6%	31%
Bulgária	-36%	-13%	-44%	Lengyelország	-28%	-20%	42%

3. Tábla: A hatalmi indexek változása néhány kiemelt ország esetében 2010-2060

## Igazságosság

A Nizzai rendszerben hatalmas különbségek vannak az egyes uniós polgárok érdekérvényesítő ereje között. Egy luxemburgi, vagy máltai állampolgár nagyjából hússzor akkora befolyással rendelkezik, mint német társai. Érdekes módon éppen az előbbi országok kapják az EU-tól a legnagyobb egy főre eső (nettó) támogatást (European Parliament, 2010). A reform hatásait vizsgálva gyökeresen különböző eredményt kapunk a Shapley-Shubik, illetve a Banzhaf index használata esetén. Mindkét esetben javul Németország befolyása, sőt előbbinél Spanyolország, utóbbinál Francia- és Lengyelország, illetve az Egyesült Királyság is rosszabb helyzetbe kerül 2060-ra, de míg a Shapley-Shubik index esetén a két szélsőség közötti különbség körülbelül a felére csökken, utóbbi sokkal kedvezőbben kezeli a kis országokat, amiknek az eddig is aránytalanul nagy befolyása nem hogy csökkenne, de tovább nő, és ezzel a különbség is, közel másfélszeresére.



4. Ábra: Magyarország befolyásának várható változása a Nizzai, a Lisszaboni és a Jagellói Kompromisszumként is ismert javaslat szerint(Shapley-Shubik indexek)

### **Magyarország befolyása**

Egy reformnak szükségszerűen vannak nyertesei és vesztesei. Mint már említettük, a nagy országok befolyása nő, közelebb kerül az általuk képviselt népességarányhoz, illetve némileg meglepő módon a kis országok Banzhaf indexe is nő, mindez természetesen a közepes országok, köztük Magyarország rovására. A változások két elemre bonthatók: egyrészt bevezetésre kerül egy új szavazási rendszer, másrészt ez a szavazási rendszer a továbbiakban a népességi adatokon alapszik (a nizzai szabályok mellett ezek csak a nagy országok esetében bírtak jelentőséggel), ami különösen kedvezőtlenül érinti a csökkenő népességű országokat, köztük – ismét – Magyarországot. Bár a népesség változása független a Szerződéstől és egy ország kezében rengeteg olyan ösztönző van, ami akár a szaporulatot, akár a bevándorlást növelheti a döntés mégis a népességváltozás, tehát ezen hosszútávú trendek ismeretében született így a Szerződés értékelésekor ezeket is figyelembe kell venni. Ráadásul a népességváltozás csak részben magyarázza a hatalmi indexek változását. Bár Észtország lakossága gyorsabban fogy, mint Magyarorszáé, Magyarország befolyása csökken, ugyanakkor Észtorszáé folyamatosan nő. Hazánk befolyását tehát mind rövid távon, mind hosszú távon rosszul jár, összességében több, mint 35%-ot

veszít – relatív – befolyásából és ezzel a legnagyobb vesztesek közé tartozik. Bár a matematikailag igazságos Jagellói kompromissumnál jelenlegi befolyása nagyobb, tehát némi csökkenés indokolható, az elfogadott javaslat túllő a célon.

Magyarország Banzhaf értéke nő, azaz nő az I-hatalma, más szóval nő annak a valószínűsége, hogy Magyarország döntéseket hozhat. Sajnos a normalizált Banzhaf érték már csökken, tehát közben mások döntési képessége nagyobb arányban nő. Ha tehát az a célunk az unióban, hogy bizonyos döntések megszülessenek, akkor a Lisszaboni Szerződés döntési mechanizmusai előrelépést jelentenek. Tudomásul kell azt is vennünk, hogy közben sokkal több döntés születik majd Magyarország nélkül. Mivel az ország Shapley-Shubik indexe csökken, ha a hatalmat díjként fogjuk fel, és az abból való részesedést vizsgáljuk, akkor egy igen kedvezőtlen változásról kell beszámolnunk. Ezt a megközelítést kell alkalmaznunk, ha például az uniós büdzsé felosztását vizsgáljuk. Merész következtetésnek tűnhet azt mondanunk, hogy a befolyásunk 35%-os csökkenése a Magyarországnak szánt uniós források hasonló arányú csökkenését vonja maga után – többszáz-milliárdos veszteséget okozva,– ha azonban az egyes országok képviselői mindig az országuk érdekei szerint szavaznak, akkor hosszabb távon erre kell számítanunk. Amikor egy szavazó dönt, akkor a döntésével egy saját magára kedvező kimenetelt választ. Aki gyakrabban kerül ilyen helyzetbe, az gyakrabban dönthet a maga számára kedvező módon. Mint Holler & Packer (1983) részletesen tárgyalja, egyes esetekben lehetünk szerencsések és részesülhetünk egy kedvező döntésből, amikor amúgy ebben a döntésben nekünk szerepünk nincsen. Olyan helyzetekre kell gondolni, ahol Magyarország támogat egy javaslatot, de nem kritikus a koalíció számára. Sajnos úgy néz ki, hogy a „természetes” szövetségeseink, a hozzánk hasonló helyzetben levő szegény és keleti országok sem jártak igazán jól a változásokkal.

Az EU központi költségvetésének legnagyobb haszonélvezői érdekes módon egytől-egyig a reform vesztesei, összesített Shapley-Shubik indexük 40-ről 28%-ra csökken, miközben a legnagyobb befizetőké 29%-ról 35%-ra nő. Számunkra külön érdekes, hogy a kelet-közép európai országok (a visegrádi országok, Románia és Bulgária) jelenleg a döntések közel negyedét, míg a vizsgált periódus végére már csak *hatodát* határozzák meg.

## **Értékelés**

A Lisszaboni Szerződés egyik célja az egyre döntésképtelenebb Európai Unió tehetetlenségét csökkenteni. A reformnak ez a része egyértelmű siker, hiszen közel hatszor könnyebb lett a döntéshozás.

Ugyanakkor célként fogalmazódott meg egy igazságosabb döntési mechanizmus, amiben a különböző tagállamok polgárai azonos befolyással rendelkezzenek az uniós törvénykezésre. Itt a siker már mérsékeltebb, bár a pontos hatás némileg függ a használt hatalmi mértéktől és az alkalmazott egyenlőség fogalomtól. Általában elmondhatjuk, hogy a változás elsősorban a nagy országok befolyását növelte, legrosszabbul pedig a közepes, Magyarország méretű országok jártak.

Kérdés, mit tehetünk a károk enyhítésére. A hosszas tárgyalások eredményeképpen megszületett Szerződés megváltoztatására nem nagyon van esély, annál is inkább, mert a sok kis és közepes országból álló többség érdeke ellenére született meg, ugyanakkor az új szabályok szerint a változás kedvezményezettjei már rendelkeznek annyi szavazattal, ami elegendő a változások visszafordításának, vagy általában a megszerzett jogok csorbításának megakadályozásához.

Az elmúlt 50 év alatt sokat változott az EU. Bár a bővítés lendülete várhatóan csökken, nem zárhatjuk ki az új országok csatlakozását. Érkezésük teljesen felboríthatja a számításokat, de elemzésünk fő konklúzióját nem befolyásolja. Így egyetlen reményünk a szabályok által meghatározott ösztönzők szerinti cselekvés lehet. Ha a döntési képességet jelentősen befolyásolja a népesség, akkor a korábbiaknál sokkal több figyelmet kell fordítanunk a demográfiai folyamatokra, mind a gyermekvállalásra, mind pedig a migrációs mozgásokra.

## ***Hivatkozások***

Banzhaf, J. F. I. (1965). Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis. *Rutgers Law Review*, 19, 317-343.

Bräuninger, T., & König, T. (2005). Indices of Power IOP 2.0. Konstanz: University of Konstanz.

Coleman, J. S. (1971). Control of Collectives and the Power of a Collectivity to Act. In B. Lieberman (Ed.), *Social Choice* (pp. 192-225). New York: Gordon and Breach.

European Parliament. (2010). Definitive adoption of the European Union's general budget for the financial year 2010. *The Official Journal of the European Union*, 53, 1.

Eurostat. (2009). EUROPOP2008 - Convergence scenario, national level, Population predictions - [tps00002].

- Európai Unió. (2007). Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 50, 1-146.
- Felsenthal, D. S., & Machover, M. (1998). *The Measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Felsenthal, D. S., & Machover, M. (2001). The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 18(3), 431–464. Springer. doi: 10.1007/s003550100137.
- Felsenthal, D. S., & Machover, M. (2004). A Priori Voting Power: What Is It All About?. *Political Studies Review*, 2(1), 1-23. doi: 10.1111/j.1478-9299.2004.00001.x.
- Felsenthal, D. S., & Machover, M. (2007). *Analysis of QM Rule adopted by the Council of the European Union, Brussels, 23 June 2007*. London. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/2531/1/AnalysisNEW.pdf>.
- George, M. V., Smith, S. K., Swanson, D. A., & Tayman, J. (2004). Population projections. *The Methods and Materials of demography*. San Diego: Elsevier.
- Gács, J. (2005). A lisszaboni folyamat - egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, 52(3), 205-230.
- Holler, M. J., & Packel, E. W. (1983). Power, luck and the right index. *Journal of Economics*, 43(1), 21–29. Springer. Retrieved from <http://www.springerlink.com/index/J06582435481658T.pdf>.
- Kóczy, L. Á. (2009). Measuring Voting Power: The paradox of new members vs. the null player axiom. In I. J. Rudas, J. Fodor, & J. Kacprzyk (Eds.), *Towards Intelligent Engineering and Information Technology* (pp. 67-78). Berlin: Springer.
- Kóczy, L. Á. (2010). Strategic Aspects of the 1995 and 2004 EU Enlargements. *Group Decision and Negotiation*, 19(3), 267-277. Maastricht. doi: 10.1007/s10726-009-9161-2.
- Leech, D. (2002). Designing the Voting System for the Council of the European Union. *Public Choice*, 113(3--4), 437-434. doi: 10.1023/A:1020877015060.
- Penrose, L. S. (1946). The elementary statistics of majority voting. *Journal of the Royal Statistical Society*, 109(1), 53–57. Blackwell Publishing; Royal Statistical Society. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2981392>.
- Pintér, M. (2009). A Shapley-érték axiomatizálásai. *Alkalmazott Matematikai Lapok*, 26, 289--315.
- Shapley, L. S. (1953). A Value for n-Person Games. In H. W. Kuhn & A. W. Tucker (Eds.), *Contributions to the Theory of Games II* (pp. 307-317). Princeton University Press.

Shubik, M., & Shapley, L. S. (1954). A method for evaluating the distribution of power in a committee system. *The American Political Science Review*, 48(3), 787–792. American Political Science Association. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1951053>.

Turnovec, F. (2008). National, Political and Institutional Influence in European Union Decision Making. *AUCO Czech Economic Review*, 2(2), 154-173. Retrieved from <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/9444>.

Życzkowski, K., & Słomczyński, W. (2004). *Voting in the European Union: The square root system of Penrose and a critical point* (p. 25). Warsaw. Retrieved from <http://arxiv.org/abs/cond-mat/0405396>.

## Táblák

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Ausztria	84	86	87	89	90	91	91	91	91	91	90
Belgium	108	111	113	115	117	119	120	121	122	122	123
Bulgária	76	74	72	70	68	65	63	61	59	57	55
Ciprus	8	9	10	10	11	11	12	12	13	13	13
Csehország	104	105	105	105	104	103	102	100	99	97	95
Dánia	55	56	57	57	58	59	59	59	59	59	59
Egyesült Királyság	620	638	657	675	692	707	720	733	745	756	767
Észtország	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12	11
Finnország	53	54	55	55	56	56	55	55	54	54	54
Franciaország	626	642	656	668	680	690	699	706	710	714	718
Görögország	113	115	116	116	116	116	116	115	114	113	111
Hollandia	165	167	169	171	172	173	172	171	169	167	166
Írország	46	51	54	57	59	61	62	64	65	67	68
Lengyelország	381	381	380	376	370	361	352	343	333	322	311
Lettország	22	22	22	21	20	20	19	19	18	17	17
Litvánia	33	33	32	32	31	30	29	28	27	26	25
Luxemburg	5	5	6	6	6	6	7	7	7	7	7
Magyarország	100	100	99	98	97	95	94	92	91	89	87
Málta	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Németország	821	819	815	809	802	791	778	762	745	726	708
Olaszország	600	609	614	617	619	620	620	618	612	604	594
Portugália	107	109	111	112	113	114	115	115	114	114	113
Románia	213	211	208	205	200	196	192	187	181	176	169
Spanyolország	467	494	511	521	527	530	533	534	532	527	519
Svédország	93	96	99	101	103	104	105	106	107	108	109
Szlovákia	54	54	54	54	53	52	51	50	49	47	45
Szlovénia	20	21	21	20	20	20	20	19	19	18	18
	<b>4994</b>	<b>5077</b>	<b>5138</b>	<b>5178</b>	<b>5199</b>	<b>5207</b>	<b>5201</b>	<b>5184</b>	<b>5153</b>	<b>5110</b>	<b>5057</b>
62%	3096	3148	3186	3210	3223	3228	3225	3214	3195	3168	3135
65%	3246	3300	3340	3366	3379	3385	3381	3370	3349	3322	3287

5. Tábla Néesség-előrejelzések (Eurostat, 2009)



	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Ausztria	2,81	1,99	1,98	2,01	1,98	2,02	2,04	2,05	2,06	2,07	2,08
Belgium	3,40	2,38	2,37	2,41	2,38	2,44	2,47	2,49	2,52	2,55	2,56
Bulgária	2,81	1,81	1,79	1,72	1,75	1,70	1,66	1,63	1,61	1,59	1,57
Ciprus	1,10	0,82	0,82	0,83	0,83	0,85	0,86	0,88	0,88	0,90	0,91
Csehország	3,40	2,29	2,28	2,25	2,26	2,24	2,22	2,22	2,20	2,19	2,17
Dánia	1,95	1,54	1,53	1,53	1,53	1,55	1,57	1,57	1,58	1,59	1,60
Egyesült Királyság	8,71	11,09	11,11	11,59	11,33	11,84	12,12	12,38	12,68	13,03	13,40
Észtország	1,10	0,88	0,88	0,88	0,88	0,88	0,87	0,88	0,88	0,89	0,89
Finnország	1,95	1,51	1,50	1,50	1,50	1,52	1,52	1,51	1,52	1,51	1,52
Franciaország	8,71	11,17	11,20	11,45	11,31	11,60	11,77	11,95	12,11	12,28	12,47
Görögország	3,40	2,44	2,43	2,42	2,43	2,42	2,42	2,43	2,43	2,43	2,42
Hollandia	3,67	3,26	3,27	3,30	3,28	3,32	3,33	3,32	3,32	3,30	3,28
Írország	1,95	1,46	1,45	1,53	1,49	1,56	1,60	1,62	1,65	1,68	1,72
Lengyelország	7,99	6,52	6,53	6,34	6,45	6,21	6,06	5,92	5,80	5,67	5,53
Lettország	1,10	1,01	1,01	0,99	1,01	0,99	0,99	0,98	0,98	0,98	0,97
Litvánia	1,95	1,19	1,18	1,15	1,16	1,15	1,13	1,12	1,12	1,11	1,10
Luxemburg	1,10	0,77	0,76	0,77	0,77	0,78	0,78	0,80	0,81	0,81	0,82
Magyarország	3,40	2,21	2,20	2,15	2,17	2,13	2,10	2,09	2,07	2,07	2,05
Málta	0,81	0,75	0,75	0,74	0,74	0,75	0,75	0,76	0,76	0,77	0,78
Németország	8,76	15,04	15,12	14,51	14,79	14,23	13,95	13,64	13,32	13,03	12,72
Olaszország	8,70	10,53	10,54	10,45	10,49	10,40	10,38	10,36	10,33	10,28	10,20
Portugália	3,40	2,35	2,34	2,36	2,35	2,38	2,39	2,42	2,43	2,43	2,44
Románia	3,98	3,97	4,01	3,87	3,93	3,77	3,71	3,65	3,58	3,50	3,43
Spanyolország	8,04	8,35	8,34	8,60	8,51	8,61	8,62	8,64	8,65	8,64	8,61
Svédország	2,81	2,14	2,13	2,19	2,17	2,22	2,24	2,26	2,29	2,31	2,34
Szlovákia	1,95	1,51	1,50	1,48	1,49	1,47	1,46	1,45	1,44	1,44	1,42
Szlovénia	1,10	1,00	0,99	0,98	0,99	0,99	0,99	0,99	0,98	0,99	0,98

6. Tábla: A tagállamok Shapley-Shubik indexe (százalékban)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Ausztria	3,09	2,55	2,56	2,56	2,57	2,58	2,57	2,58	2,58	2,58	2,58
Belgium	3,68	2,84	2,86	2,86	2,87	2,89	2,89	2,90	2,90	2,90	2,92
Bulgária	3,09	2,40	2,34	2,34	2,32	2,29	2,27	2,25	2,23	2,22	2,21
Ciprus	1,25	1,63	1,65	1,65	1,67	1,68	1,70	1,72	1,74	1,75	1,76
Csehország	3,68	2,77	2,75	2,75	2,73	2,71	2,69	2,67	2,66	2,64	2,63
Dánia	2,18	2,19	2,19	2,19	2,21	2,22	2,22	2,23	2,23	2,24	2,25
Egyesült Királyság	7,78	8,93	9,26	9,26	9,43	9,61	9,76	9,94	10,13	10,31	10,48
Észtország	1,25	1,68	1,68	1,68	1,69	1,69	1,70	1,72	1,73	1,74	1,74
Finnország	2,18	2,17	2,17	2,17	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,19	2,20
Franciaország	7,78	8,98	9,17	9,17	9,28	9,39	9,51	9,61	9,71	9,81	9,91
Görögország	3,68	2,89	2,87	2,87	2,86	2,85	2,85	2,83	2,82	2,81	2,80
Hollandia	3,97	3,51	3,51	3,51	3,50	3,48	3,45	3,43	3,39	3,37	3,36
Írország	2,18	2,13	2,19	2,19	2,22	2,24	2,26	2,28	2,30	2,33	2,35
Lengyelország	7,42	5,35	5,05	5,05	4,91	4,76	4,61	4,49	4,39	4,32	4,28
Lettország	1,25	1,78	1,77	1,77	1,77	1,78	1,78	1,79	1,79	1,79	1,81
Litvánia	2,18	1,92	1,90	1,90	1,90	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89
Luxemburg	1,25	1,58	1,60	1,60	1,61	1,62	1,65	1,66	1,67	1,69	1,70
Magyarország	3,68	2,71	2,67	2,67	2,65	2,62	2,61	2,59	2,58	2,56	2,55
Málta	0,94	1,57	1,57	1,57	1,59	1,60	1,61	1,63	1,64	1,65	1,67
Németország	7,78	11,31	10,98	10,98	10,82	10,65	10,47	10,29	10,13	9,95	9,79
Olaszország	7,78	8,56	8,55	8,55	8,55	8,58	8,60	8,62	8,61	8,59	8,54
Portugália	3,68	2,82	2,83	2,83	2,83	2,83	2,84	2,83	2,82	2,82	2,82
Románia	4,26	4,04	3,91	3,91	3,82	3,74	3,67	3,60	3,52	3,46	3,39
Spanyolország	7,42	7,10	7,36	7,36	7,42	7,49	7,56	7,63	7,68	7,71	7,68
Svédország	3,09	2,66	2,70	2,70	2,72	2,72	2,73	2,74	2,75	2,76	2,78
Szlovákia	2,18	2,17	2,16	2,16	2,15	2,14	2,13	2,13	2,13	2,11	2,10
Szlovénia	1,25	1,77	1,76	1,76	1,77	1,78	1,79	1,79	1,80	1,80	1,82
döntési képesség	2,03	12,80	12,70	12,70	12,71	12,69	12,69	12,69	12,67	12,67	12,71

7. Tábla Normalizált Banzhaf indexek és a döntési képesség (százalékban)