

3 ROZHODOVÁNÍ

3.1 Alokace úkolů a subsidiarita: praktiky a principy EU

Státní instituce rozhodují o široké škále problémů, od povolené rychlosti na určitém úseku místní komunikace po využití jaderné energie na svém území. Tato politická rozhodnutí jsou činěna na různých stupních veřejné správy. Je obvyklé, že o využití jádra rozhodují přímo národní vlády, zatímco o rychlosti v zatáčce mezi Dolní a Horní Lhotou orgány místní správy. Mnoho evropských zemí má alespoň tři stupně rozhodování: na místní úrovni, na regionální a na národní. Členské země EU pak podléhají ještě rozhodnutím čtvrtého stupně a to na supranacionální úrovni EU.

Ještě předtím než se budeme věnovat tomu, co je na které úrovni rozhodováno, budeme se věnovat určitým současným praktikám a principům, které jsou uplatňovány v rámci EU a také potencionálním reformám v dané oblasti.

Hovoříme-li o alokaci úkolů, hovoříme o tzv. kompetencích. Rozhodování o určitých oblastech náleží pouze EU, hovoříme o výhradních kompetencích či kompetencích Společenství. Na rozhodování v určitých oblastech se podílí, jak unie, tak národní státy, zde hovoříme o tzv. sdílených kompetencích. Když je rozhodnutí ponecháno pouze členskému státu, hovoříme o národních kompetencích.

Vymezit striktně, co by mělo ještě náležet do kompetencí států a o čem by již měla rozhodovat unie, je složité. Římská smlouva hovoří o tom, že Společenství má právo rozhodovat o plnění těch úkolů, které slouží k smlouvou vytýčeným cílům. Toto vymezení je velmi nejednoznačné a tak bylo třeba určit autoritu, která v případě sporů bude rozhodovat, touto autoritou je Evropský soudní dvůr.

3.1.1 Subsidiarita

K omezení nejasností v kompetencích, byl Maastrichtskou smlouvou vydefinován princip subsidiarity. Jednoduše řečeno, subsidiarita znamená, že rozhodnutí mají být dělána, co nejlíže lidem, kterých se dotýkají. Tedy nejprve by se mělo zvážit, zda není neefektivnější o určité záležitosti rozhodovat na místní úrovni, pokud nelze, pak zvážit regionální úroveň, následně národní a až pokud se dojde k tomu, že rozhodnutí nelze efektivně učinit na této úrovni, přichází v úvahu EU.

3.1.2 3 pilíře

Dalším krokem k objasnění kompetencí, je Maastrichtskou smlouvou vydefinován tří pilířový systém. Ten explicitně vymezuje výhradní kompetence EU (1. pilíř) a sdílené kompetence EU a členských států (2. a 3. pilíř).

Shrneme-li to, tak rozhodování v oblasti prvního pilíře, jsou to rozhodování v rámci jednotného trhu, volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, v oblasti zemědělství, životního prostředí, soutěžního práva a vnější obchodní politiky. Dále zde můžeme zařadit plnění úkolů v souvislosti s hospodářskou a měnovou unií (EMU). Sdílení kompetencí

v rámci druhého pilíře se týká společné zahraniční a obrané politiky, v rámci třetího pak v oblastech justice a vnitřních záležitostí, včetně spolupráce v oblasti kriminalistiky.

V rámci prvního pilíře došlo k vzdání se národní suverenity v rozhodování ve výše zmíněných oblastech, ve prospěch nadnárodních institucí. V rámci dalších dvou pilířů jsou sice politiky vzájemně koordinovány, ale země se nevzdaly výhradní pravomoci na konečné rozhodnutí – nevzdaly se suverenity.

3.1.3 Reformy

Jak již bylo zmíněno, Římská smlouva umožňuje institucím EU přejímat stále více kompetencí, pokud tyto vedou ke splnění cíle vytyčeného právě touto smlouvou. Není tedy žádná pevná hranice, která by znamenala, za tu již není možné jít. Toto vedlo v poslední době k tomu, že stále více Evropanů se zajímalo o to, jestli a jak bude EU pokračovat v rozšiřování svých kompetencí, tedy v omezování suverenity členských států. Odpověď na tuto otázku měl naleznout konvent, který měl zřetelně vydefinovat, co je kompetencí EU, co státu a co by se již mělo řešit na místní popř. regionální úrovni a své závěry měl promítnout do připravované ústavy. Vzhledem k tomu, že ústava je ve schvalovacím procesu, tak nedošlo k žádným změnám v dané oblasti.

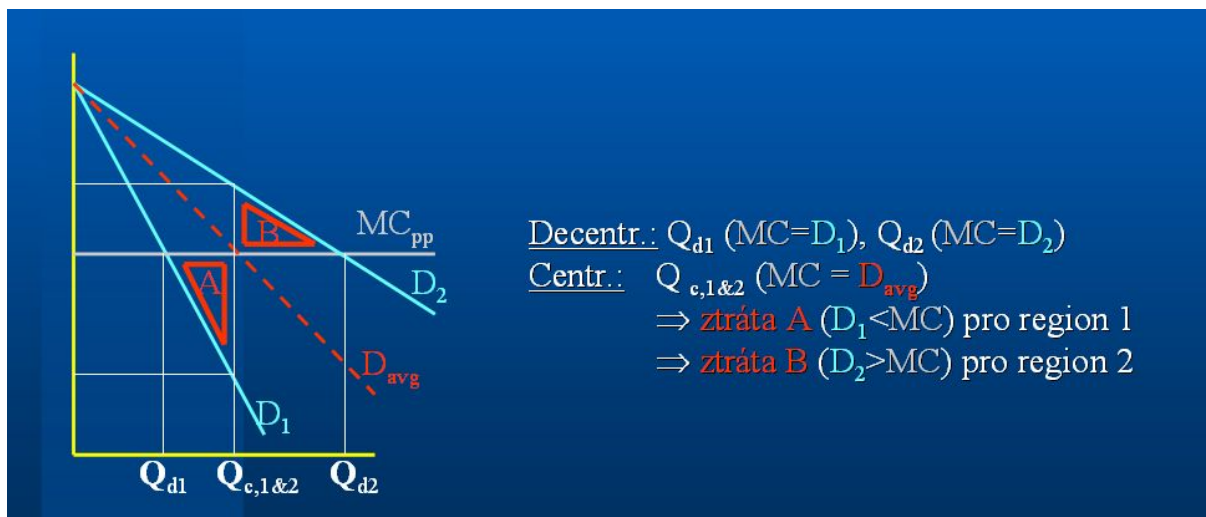
3.2 Fiskální federalismus a alokace kompetencí mezi jednotlivé úrovně vládnutí

Teorie fiskálního federalismu hovoří o tom, jak nejlépe alokovat kompetence mezi jednotlivé úrovně veřejné správy.

3.2.1 Základní trade-off

Diverzifikace a lokální informační výhody

Lidé různých národů mají různé preference ohledně požadované úrovně konkrétní veřejné služby. Pokud je rozhodnutí o úrovni oné služby učiněno centrálně, dojde ke kompromisu, který nebude odrážet jednotlivé preference a řešení bude pravděpodobně horší, než pokud by se rozhodlo decentralizovaně.



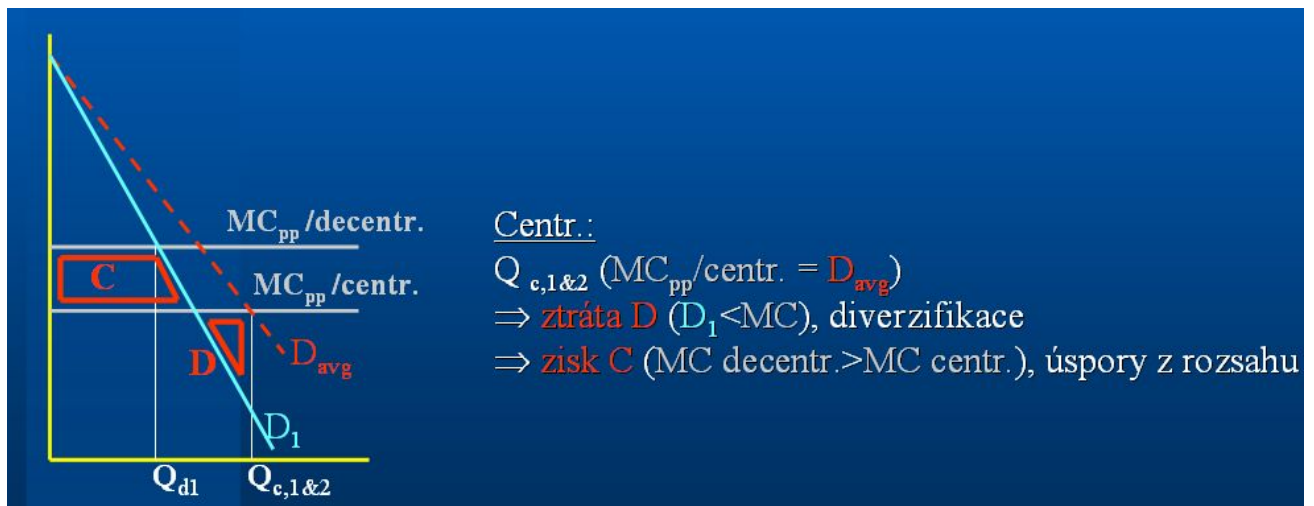
Na obrázku máme analýzu veřejné dopravy. Předpokládáme dva regiony. Region 1 je okrajový region, kde jsou kvalitní a v dostatečném množství vybudovány silnice, poptávka po veřejné dopravě D1 je tedy malá. Naopak region 2 je městská část, kde jsou silnice přeplněné, navíc protkány různými městskými zónami zákazu vjezdu apod., proto není tolik výhodná vlastní doprava autem a poptávka po veřejné dopravě D2 je tedy velká. Veřejná doprava znamená pro obyvatele určitý náklad (v podobě vynaložení jejich daní), ten je v obou regionech stejný a je v konstantní výši na jednotku MC.

V případě, že se o úrovni veřejné dopravy rozhoduje decentralizovaně, je v regionu 1 poskytováno Q_{d1} jednotek veřejné dopravy ($MC=D1$) a v regionu 2 Q_{d2} jednotek ($MC=D2$). Pokud se ale rozhoduje na centrální úrovni, je rozhodující pro určení množství průměrná poptávková křivka D_{avg} a je poskytnuto $Q_{c,1&2}$ jednotek ($MC=D_{avg}$), což znamená, že znamená pro občany regionu 1 ztrátu v podobě trojúhelníku „A“ ($D < MC$) a pro občany regionu 2 ztrátu v podobě trojúhelníku „B“ ($D > MC$).

Je jasné, že i centrální autorita může rozhodnout o poskytování veřejné dopravy na různých úrovních v různých regionech, ale to pak sebou přináší vyšší náklady na získání a vyhodnocení informací o preferencích obyvatel, než pokud je rozhodováno v místě.

Úspory z rozsahu

Nyní se podíváme na stejný příklad s autobusovou dopravou, ale doplníme jej o jeden předpoklad. A to, že pokud je určitá služba poskytována ve větším měřítku, klesají náklady na jednotku. Pro pochopení si uvedeme jednoduchý příklad: je zřejmé, že pokud bude autobusová doprava v Paříži poskytována jedním dopravcem, budou náklady na jeden autobus nižší než pokud bude nutno koordinovat autobusy, které jsou poskytovány vždy jedním individuálním přepravcem.



Na obrázku nyní vidíme pouze situaci v regionu 1, kdy je zřejmé, že náklady na decentralizované poskytování dopravy jsou vyšší než pokud by tato služba byla poskytována centrálně.

Pokud bude poskytnuta doprava centrálně obyvatelé ztratí užitek o velikosti „D“ ($D < MC$), ale získají užitek o velikosti „C“ ($MC_{decentralizované} > MC_{centralizované}$).

Takže je zřejmé, že pokud se rozhodujeme zda použijeme centrální/decentrální řešení určitého problému, musíme vzít v úvahu, jak pozitiva, tak negativa obou řešení. Při decentrálním řešení jsme schopni lépe uspokojit preference obyvatel a máme nižší náklady na zjištění těchto preferencí, při centrálním řešení pak zase můžeme snížit náklady na službu díky úsporám z rozsahu.

Efekt přelévání

Mnoho veřejných politik má multi-regionální efekt. Extrémním příkladem je národní obrana. Existence armády zabraňuje útoku zvenčí, tedy všichni obyvatelé státu profitují z její existence a o její velikosti se téměř všude rozhoduje na národní úrovni. Pokud by se o velikosti armády rozhodovalo na místní úrovni, pak region, který by byl ochoten na armádu přispět více by vytvořil pozitivní efekt i pro ostatní regiony, protože armáda brání všechny občany stejně, nikoliv více ty, kteří přispěli více. V této souvislosti hovoříme o tzv. pozitivním efektu přelévání (spillover efekt).

Stejně tak můžeme najít negativní efekt přelévání a to v případě, že politické rozhodnutí jednoho regionu má negativní vliv na jiné regiony. Dobrým příkladem jsou daně. Úroveň DPH se určuje ve všech zemích EU na národní úrovni. Ale pokud by o výši rozhodovaly jednotlivé regiony, pak by se prostřednictvím DPH mohli do regionu lákat nakupující. Například v centru Frankfurtu by bylo DPH stanoveno na 25%, ale v jednom z okrajových částí se rozhodli, že daň sníží na 15% a protože přetáhnou část zákazníku z centra, v konečném důsledku dojde ke zvýšení daňových výnosů. Následně se, ale v centru začnou bránit a také daň sníží na 15%. Nakupující se vrátí zpět a výsledkem budou nižší daňové výnosy v obou regionech. V této souvislosti hovoříme o tzv. negativním efektu přelévání.

Co se týká EU, tak přes-hraniční nakupování iniciované nižšími daněmi není výrazný problém a to hlavně pro to, že EU nenechává zemím v této oblasti úplnou volnost (jsou stanoveny např. minimální sazby DPH pro jednotlivé skupiny statků a služeb) a tak rozdíly mezi zeměmi nejsou nějak markantní.

Shrneme-li to, tak existence efektu přelévání ukazuje, že rozhodnutí dělána lokálně můžou mít neoptimální důsledky pro celý stát resp. EU. To ovšem neznamená, že by měla být všechna rozhodování dělána na centrální úrovni. Efekt přelévání můžeme zmírnit vzájemnou kooperací jednotlivých lokálních vlád. A i když se vzájemná kooperace politik nedaří, neznamená to apriori, že bychom měli upřednostňovat centrální rozhodování, pořád musíme mít ještě na mysli rozdíly jednotlivých oblastí a rozdíly v preferencích těchto oblastí a zvážit efekty, které by přinesly centrální kompromisy.

Demokracie, jako kontrolní mechanismus

Standardní analýzy až dosud předpokládaly, že jediným zájmem vlád je činit prospěch všem svým obyvatelům. Toto ovšem tak zcela neplatí. Je známo, že pro politiky je prospěšné plnit přání specifických zájmových skupin (dotace, subvence, administrativní výhody), ačkoliv to není v zájmu většiny obyvatel.

Zájmové skupiny mají tu moc, že splnění jejich zájmů mnohem více zajistí potenciální vítězství ve volbách než plnění přání všem voličům. Ony totiž dokáží vynaložit obrovské částky na volební kampaně stran, které jejich přání plní a tyto pak přesvědčí nerozhodnuté voliče ve prospěch politiků, které tyto skupiny preferují. V rozhodování rozhodnutých voličů to nic nemění, neboť ti se při volbě řídí dle své pravo-levé orientace mnohem více než podle splnění/nesplnění konkrétního slibu. Samozřejmě, že toto nelze aplikovat absolutně, pokud se nějaká strana naprosto zpronevěří svým voličům, v příštích volbách již jejich důvěru nedostane – tento základní princip demokracie obecně funguje.

Pokud tuto teorii aplikujeme na místní a pak národní vlády, je zřejmé, že chyby vlád místních jsou mnohem více voliči vnímány a že ani zájmové skupiny na místní úrovni nejsou tak silné, aby se mohlo vládě vyplatit učinit rozhodnutí v jejich prospěch na úkor voličů.

Pokud bychom se podle této teorie měli rozhodnout pro nebo proti decentralizaci, zvolili bychom variantu pro, neboť demokratické záruky, že pokud politici nemaximalizují užitky svých voličů, nejsou zvoleni, na místní úrovni působí mnohem výrazněji.

Jurisdikční konkurence

Volici mohou ovlivnit vládu dvěmi základními cestami „hlasem“ a „odchodem“. Hlasy jsme si vysvětlili v minulé části, nyní přejdeme k odchodu. Odchod si vysvětlíme na příkladu: pokud není obyvatel města spokojen s například množstvím zeleně, může odejít do města vedlejšího. Pokud je mnoho obyvatel nespokojeno s mnohými záležitostmi, obyvatel ubývá a místní vláda pomalu nemá komu vládnout, aby k tomuto nedošlo, musí se snažit právě o taková opatření, která přináší uspokojení, co největšímu počtu obyvatel. Tento efekt se nazývá jurisdikční konkurencí a je mnohem obvyklejší na místní úrovni než na úrovni celostátní, neboť ze státu do státu se již odchází obtížněji. Tento aspekt nám proto hovoří ve prospěch decentralizovaného rozhodování.

3.2.2 Od teorie k praxi

Výše jsme si vysvětlili 5 teoretických aspektů hovořících pro či proti centralizovanému/decentralizovanému rozhodování. Nicméně je velmi těžké pro každou záležitost zjistit váhy jednotlivých efektů a následně určit nejvhodnější úroveň rozhodování. My se nyní nabyté vědomosti zkusíme aplikovat na dělení kompetencí mezi EU a národní státy.

Zřejmé je to, že idea subsidiarity je dobrá idea. Dovoluje větší demokratickou kontrolu díky principu „hlasu“ a „odchodu“. Jít v úvahách dále je již ošidné, my se o to přesto pokusíme.

V EU je ze všech oblastí nejvíce centralizované určité části hospodářské politiky, speciálně pak politika týkající se jednotného trhu. V realitě téměř každá politika, která může ovlivnit konkurenci-schopnost jednoho odvětví, je pod kontrolou EU, například importní cla, vládní dotace, daňové výjimky. Důvodem je přesvědčení, že se jedná o politiky, které systematicky způsobují negativní spillover efekty, například když jedna firma dostane speciální subvenci, trpí tím pak jiná firma, která onu dotaci nedostane.

Na hospodářskou politiku se nyní podíváme v kontextu oněch výše zmíněných pěti efektů. Co se týká sociální politiky či politiky trhu práce, zde k harmonizaci nedochází, stejně tak nedochází k centrálnímu rozhodování o výši přímých daní. Důvodem je hlavně to, že co se týká sociální politiky, jsou v EU velmi rozdílné preference a jednotný kompromis by přinesl mnoho ztrát užitek. Co se týká trhu práce, tak mezi jednotlivými oblastmi panují velké rozdíly a náklady na pořízení informací centrálně by byly velmi vysoké. U harmonizace přímých daní bychom zase subjektům neumožnily využít exitu (odchodu) a přestěhovat sídlo firmy na území s nižšími daněmi.

Mnoho ne-hospodářských politik je tvořeno na národní úrovni. Například podstatná část zahraniční politiky, vnitřní obrany apod. Samozřejmě, že i v těchto oblastech k určité kooperaci dochází.

Pokud to shrneme, tak o oblastech prvního pilíře se rozhoduje na centrální úrovni, neboť decentralizované rozhodování by vyvolávalo negativní efekty přelévání a rozdíly v preferencích v těchto oblastech nejsou nijak významné. Pro centralizované rozhodování navíc hovoří úspory z rozsahu, kterých je možno dosáhnout.

Co se týká druhého pilíře, tak zde by při centralizovaném rozhodování bylo možno dosáhnout velkých úspor z rozsahu, nejvíce je to zřejmé, při představě společné armády EU. Ale proti hovoří výrazné rozdíly v národních preferencích, kdy například UK je zvyklá zapojovat se do ozbrojených konfliktů všude na světě a naproti tomu ve Švédsku se armáda věnuje výhradně vnitřním záležitostem. Proto byla jako metoda rozhodování v tomto pilíři zvolena koordinace namísto harmonizace.

Co se týká třetí pilíře, zde proti harmonizaci hovoří především národní rozdíly, argument pro by mohl být stejný jako v předchozím případě a tedy možné úspory z rozsahu.

3.2.3 Ústava

Co se týká záležitosti, které souvisí s obsahem této kapitoly, tak ústava se například snaží o mnohem kompletnější definici subsidiarity, stejně tak jako o přesnější vymezení výhradních pravomocí unie, sdílených pravomocí a čistě národních pravomocí. Ovšem ústava dosud neprošla schvalovacím mechanismem a tak změny na papíře zatím nepřešly v realitu.

3.3 Ekonomický pohled na rozhodování

V této kapitole se mnohem více než otázce která rozhodování dělá či má dělat EU, budeme zabývat otázkou jak je dělá (efektivnost, správnost...).

3.3.1 Schopnost EU konat: efektivnost rozhodování

Z ekonomického hlediska se obvykle za efektivní chápe, pokud není produkován odpad. V kontextu EU rozhodovacího procesu, budeme posuzovat: schopnost v určité záležitosti konat. Je jednoduché najít řešení a učinit rozhodnutí v určitém problému, mnohem těžší je pak najít takové řešení, které má podporu členských států a je převedeno v realitu (schopnost konat).

Kvantitativní měření efektivnosti: průběh pravděpodobnosti

Zde jde o čistě matematické vyjádření pravděpodobnosti. Ze všech států se vytvoří všechny možné koalice a vypočítají se pravděpodobnosti vzniku takovéto koalice a pravděpodobnosti, jak koalice budou hlasovat, tyto pravděpodobnosti pak vidíme v tabulce u následujícího odstavce.

Efektivnost z historického pohledu

V následující tabulce vidíme, jak pravděpodobnost nalezení shody (QMV – kvalifikovaná většina hlasuje pro návrh) klesá s počtem států. Dále vidíme, jaký vliv na pravděpodobné nalezení shody měla reforma z Nice a jaká by byla matematická pravděpodobnost souhlasu, pokud by v EU bylo 27 států.

	EU 6	EU 9	EU 10	EU 12	EU 15	EU 27
QMV: historie	21,9 %	14,7 %	13,7 %	9,8 %	7,8 %	
QMV: bez reformy					7,8 %	2,5 %
QMV: s reformou z Nice					8,2 %	2,1 %

Analýza potenciálních blokujících koalicí

Pokud by EU mělo 27 zemí, bylo by možné samozřejmě čistě technicky vytvořit mnoho kombinací koalic, které by mohly blokovat každé rozhodnutí při hlasování kvantifikovanou většinou. V následující tabulce pak můžeme vidět, zda by dvě potenciálně reálné koalice (chudé země, koalice východního bloku) mohly či nemohly blokovat rozhodnutí vzhledem k daným pravidlům (viz předchozí kapitola).

Kritérium	Počet zemí	Počet hlasů	Velikost populace
Limity	14	91	183 miliónu
Východní blok	12	108	106 miliónu
Chudé země	16	166	170 miliónu

3.4 Distribuce síly mezi členskými zeměmi

Stejně jako u efektivnosti ani zde neexistuje přesná metoda, jak distribuci měřit. Silou máme na mysli schopnost ovlivnit rozhodování EU. Samozřejmě nikdo nemá absolutní sílu, proto se zaměříme na ty členské státy, které mají jedny z největších možností ovlivňovat. Zcela zjednodušeně řečeno největší schopnost ovlivňovat mají ty země, které disponují více hlasy při hlasování v Radě. Ale my se zaměříme na to, zda tato síla je skutečně dostačující k tomu, aby něčeho dosáhly.

3.4.1 Empirické důkazy o významnosti měření síly

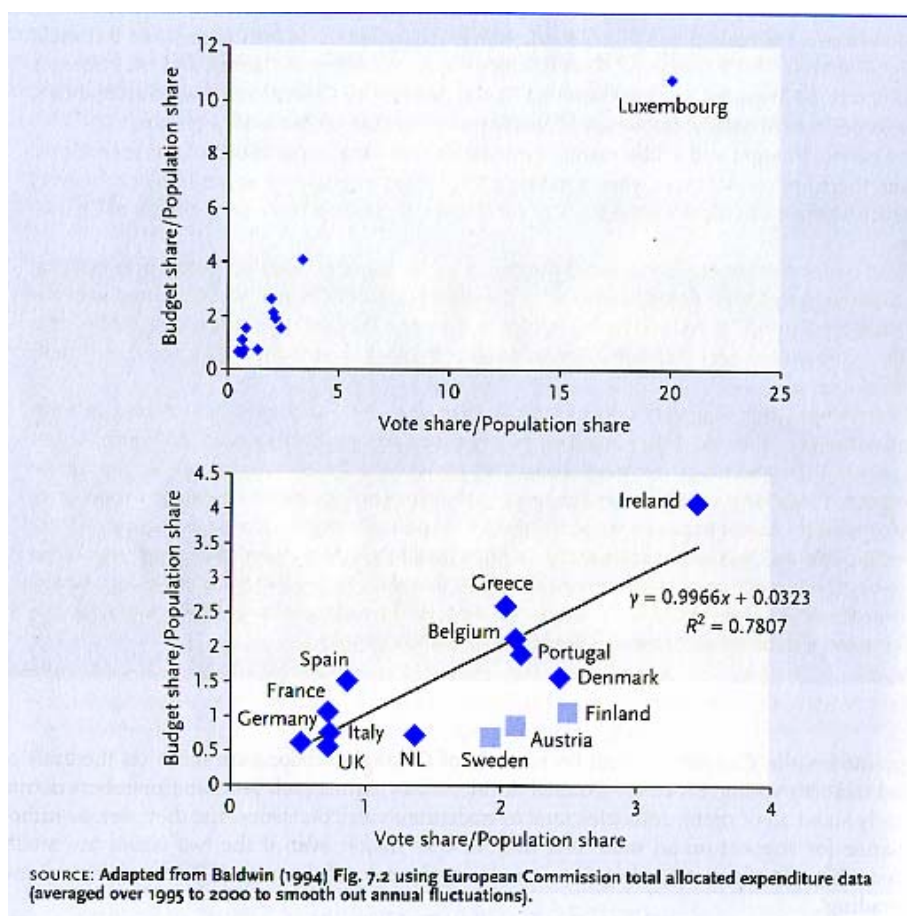
Záležitost na které se dá demonstrovat síla jednotlivých zemí při rozhodovacích procedurách je schvalování rozpočtu. Roční rozpočet musí být přijat jak Radou, tak Parlamentem a navíc musí korespondovat se střednědobým finančním plánem. Finanční plán (perspektiva) vyžaduje jednohlasnost při schvalování Radou, ale pro roční rozpočty již stačí

kvalifikovaná většina. Co se týká Parlamentu, tak zde je pro plán i roční rozpočet vyžadováno schválení pouze prostou většinou hlasů. To znamená, že vytvoří-li se jakákoliv koalice států v Radě, která roční rozpočet schválí, pak ta stejná koalice je dostačující k tomu, aby byl rozpočet schválen Parlamentem. Z tohoto důvodu se zaměříme na koalice tvořené v Radě.

Rada se ročně zabývá mnoho záležitostmi, některé jsou pro daný členský stát důležitější, jiné méně. Proto je obvyklé, že státy ustupují ve věcech, které jsou pro ně minoritní a vyžadují za to podporu těch, kterým ustoupili ve věcech, které jsou pro ně naopak majoritní. Tomuto směnému obchodu se říká: „back scratching“ a „horse trading“.

Nyní jsme vysvětlili pozadí a vrátíme se k jádru věci. Obyvatelé EU (nebo přinejmenším někteří obyvatelé EU) těží z toho, když peníze jsou utráceny ve členském státu, kde žijí. A je zřejmé, že politikové se budou snažit o totéž, aby si zabezpečili podporu svých obyvatel. Například země žádá „malý dárek“ pokaždé, když jsou její hlasy rozhodující pro zformování vítězné koalice. V číslech se tyto dárky objeví jako útraty EU, ale reálně je systém složitější a jedná se o dárky typu: větší podpora pro farmáře působící na horských svazích, jiná alokace mléčných kvót nebo zahrnutí produkce sobího masa do podpor v rámci CAP. V tomto světle můžeme v extrémním případě chápat rozpočet EU, jako souhrn všech malých dáreků. V opačně extrémním případě pak jako prostředek dokonalé alokace prostředků potřebným.

Nyní zjistíme, která z teorií je více platná na základě reálných dat zobrazených v grafu.



Horizontální osa nám ukazuje národní sílu na osobu, konkrétně podíl národa na hlasování v Radě ku podílu na celkové populaci. Pokud podíl hlasů odpovídá podílu na celkové populaci, pak zemi přísluší hodnota 1,0. Například Španělsko má na horizontální ose hodnotu 0,9, což znamená, že disponuje méně hlasy než by odpovídalo průměrnému počtu hlasu na jednoho obyvatele EU vynásobeno počtem obyvatel ve Španělsku.

Vertikální osa znázorňuje, kolik pak jednotlivé země obdrží z rozpočtu EU přepočteno na osobu. Hodnota 1,0 pak znamená, že země dostane přesně průměr celkových výdajů EU na osobu v EU vynásobenou počtem obyvatel dané země.

Z grafu vyplývají pak dva závěry. Za prvé: existuje jasně pozitivní vztah mezi silou na osobu (horizontála) a příjmy na osobu (vertikála). Což jinými slovy znamená, že politici využívají hlasování v Radě k tomu, aby získali více peněz pro zemi, kterou zastupují. Za druhé: Lucembursko je úplně někde mimo ostatních. Lucemburčané mají 20x větší hlasovací sílu na osobu než je průměr EU a získávají na osobu téměř 11 x více než je průměr na osobu v EU.

Graf je vykreslen ještě pro 15 zemí (tedy před rozšířením 2004) a tedy poslední vstupujícími zeměmi byly: Rakousko, Finsko a Švédsko. Všechny tyto země jsou hluboko pod průměrem v příjmech z EU na obyvatele. To by mohlo znamenat, že nově příchozí země se ještě nenaucili principům „back scratching“. Další poznatek, který můžeme z grafu vyčíst je to, že UK dostává z rozpočtu EU nejmenší podíl v přepočtu na jednoho obyvatele, je to také země s jednou z nejmenší hlasovací silou na obyvatele (což znovu potvrzuje pozitivní korelaci síla/příspěvky), ale ne s nejnižší, tu má Německo.

3.4.2 Hlasovací podíl jako měřítko síly: nedostatky

Abychom si ukázali nedostatky předchozího modelu vytvoříme si imaginární model, ve kterém se Rada bude skládat pouze ze zástupců tří zemí A (40%), B (40%) a C (20%). Hlasování je založeno na principu prosté většiny (50% stačí ke schválení). Pokud bychom sílu určovali jen na základě procent hlasů, řekli bychom, že země A a B mají dvakrát větší sílu než země C. Ale to je špatně. V reálu mají všechny země přibližně stejnou sílu, protože k vytvoření vítězné koalice je třeba vždy nejméně dvou zemí a při našem rozložení sil, je jedno kterých dvou.

Pokud ale řekneme, že ke schválení je třeba 75% hlasů, je zřejmé, že země C ztrácí téměř veškerou svou sílu.

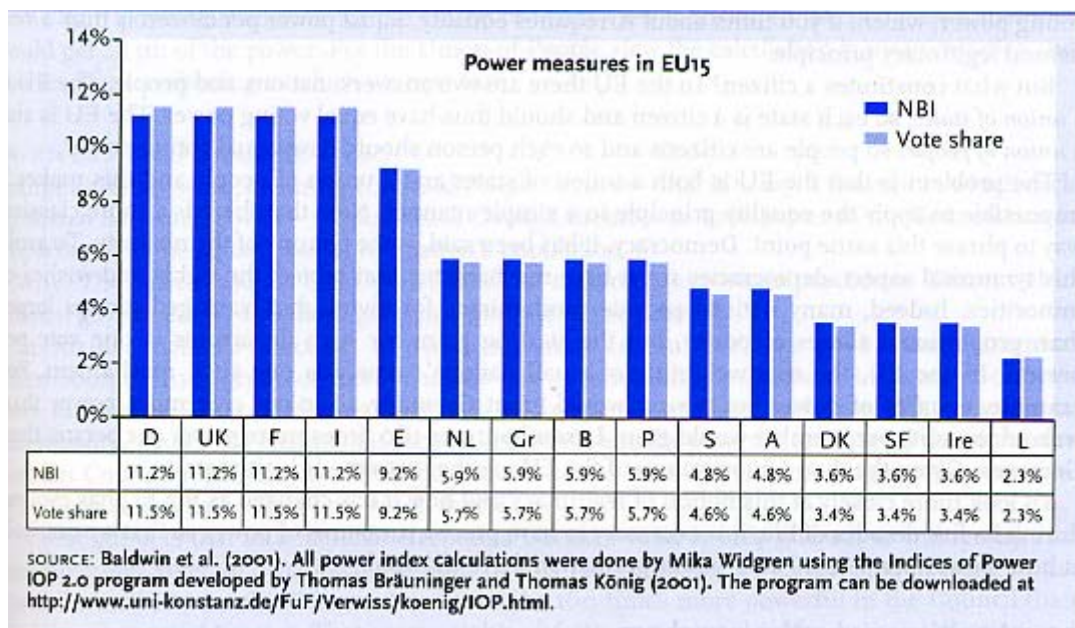
Z předchozího příkladu je zřejmé, že důležité pro vydefinování síly jednotlivých zemí není jen jejich počet hlasů, ale také schéma schvalování.

Tento jednoduchý příklad vedl k vytvoření několika sofistikovaných indikátorů síly. My se zaměříme na jeden z nich: „Normalized Banzhaf Index (NBI)“

3.4.3 Síla k přerušení vítězné koalice: Banzhafův Index

Jednoduše řečeno index vyjadřuje pravděpodobnost s jakou země může přerušit vítěznou koalici při hlasování o náhodně zvolené záležitosti. Jak se takovýto index koncipuje si můžete přečíst v knize na str. 92.

Ve výsledku (jak vidíme v grafu) není příliš rozdíl mezi podílem hlasů a NBI indexem.



3.5 Legitimita EU rozhodovacího procesu

EU je bezpochyby jednotná organizace. Nikde na světě neexistuje jiná taková, které by členské státy odevzdaly tolik suverenity, jako ji. Díky tomu má tato organizace nepochybně schopnosti dosahovat určitých výsledků. Otázkou však zůstává jestli schvalovací proces (směřující k oněm výsledkům) je demokraticky legitimním procesem.

3.5.1 Úvahy o demokratické legitimnosti

Co dělá schvalovací proces legitimním procesem? Těžká otázka, proto si pomůžeme tím, že si nejdříve vysvětlíme nelegitimní proces a co ho dělá nelegitimním. Jistě téměř každý Evropan považuje za nelegitimní systém ten, v němž mohou rozhodovat pouze statkáři. Ti, kteří nejsou vlastníky tento systém považují za nespravedlivý. Ale dokonce i statkáři mohou považovat tento systém za nelegitimní a to především ti, kteří se dívají dopředu a jsou si vědomi toho, že jednou mohou o svou půdu přijít.

Zjednodušeně, legitimní je ten systém v němž se na každého pohlíží stejným-rovným metrem.

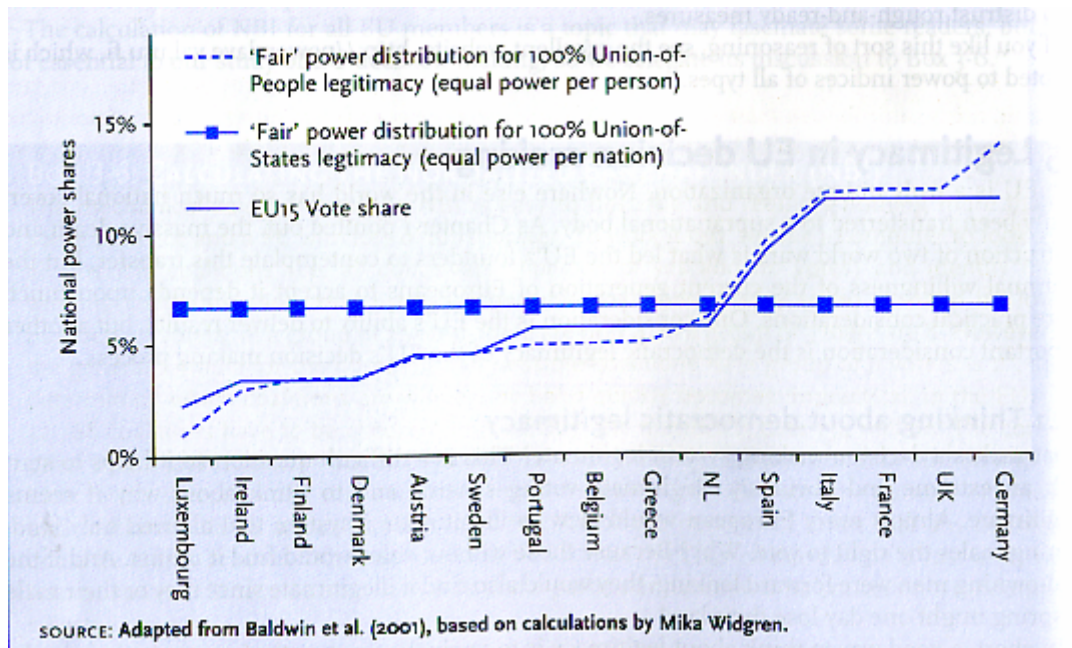
Ale jak to aplikovat na EU? V kontextu EU to můžeme chápat dvojitým způsobem, jako stejný přístup ke každému jednomu obyvateli či ke každému jednomu národu. EU je unie států, proto by měl mít každý stát stejnou hlasovací sílu. EU je také unie lidí, proto by měl mít každý jeden obyvatel stejnou hlasovací sílu.

Problém je, že EU je obojí a je tedy technicky nemožné aplikovat rovnostní přístup. Demokracie je, jak známo, tyranie většiny. Aby se této tyranii zamezilo musí existovat v rámci ní mechanismy, jak chránit minority. V rámci EU je jedním z těchto mechanismů právě zvýhodňování malých států při rozdělování hlasovací síly. Pokud by byl totiž důsledně uplatněn princip rovnosti, tak by Německo disponovalo o 2000% větší hlasovací silou než

Irsko. Pokud by byl uplatněn rovnost přístup na země, pak v přepočtu na obyvatele by Lucemburčané disponovali 160x větší hlasovací silou než Němci. Ani jeden z těchto extrémů proto nemůžeme považovat za legitimní.

Abychom pochopili, jak je to s legitimitou dnes, je dobré se podívat na vývoj „hlasovací síly na osobu“ a „hlasovací síly na stát“ v čase.

3.5.2 Legitimita v číslech



V následujícím grafu můžeme vidět, jak by počty hlasů jednotlivých zemí vypadaly, kdyby byl zachován princip rovnosti států či rovnosti obyvatele a porovnat s realitou.

Férovost

Pokud by měla být zachována rovnost občana, pak by v Radě měla mít země tolik hlasů, kolik by proporcionálně odpovídalo počtu obyvatel v zemi na celkový počet obyvatel EU.

Obyvatelé si ve volbách nejdříve zvolí svou vládu a ta pak hlasuje v rámci Rady. Reálně tedy hlas jednoho obyvatele Německa v řádných volbách má menší váhu než hlas jednoho Lucemburčana v řádných volbách, protože zástupce tohoto malého státu disponuje více hlasy než odpovídá počtu jeho obyvatel.

Pokud má tedy Lucembursko 160krát méně voličů než Německo tak v rámci principu rovnosti by mělo Německo disponovat 160krát větší hlasovací silou v Radě. Toto srovnání však má určité logické nedostatky.

Protože stejně jako v národních volbách velké strany, tak i při hlasování v Radě velké státy, mají mnohem větší než poměrnou sílu, země s větším koaličním potenciálem. Tedy Německo má větší než proporcionální sílu a Lucembursko menší než proporcionální sílu tvořit vítěznou koalici.

Tedy není tak úplně nespravedlivé, že Německo má méně než proporcionálně hlasů a Lucembursko více.

3.5.3 Dvě unijní legitimacy: reforma z Nice x historické závěry

Současný stav distribuce síly EU je kompromisem mezi oběmi krajními póly: rovnost občanů a rovnost států. Až do smlouvy z Nice byly jednotlivé poměry zhruba stejné, po reformě došlo k výrazné změně ve prospěch malých států.

3.6 Shrnutí

Tato kapitola se zaměřila na rozhodovací procesy v rámci EU. První část se zabývala distribucí kompetencí mezi EU a členské státy a druhá se pak zaměřila na rozhodovací proces podrobněji: z hlediska efektivnosti, kompetencí apod.