



dr ADAM KIRPSZA

**OPŁACALNOŚĆ
WSPÓŁPRACY PAŃSTW
GRUPY WYSZEHRADZKIEJ
W PROCESIE LEGISLACYJNYM
UNII EUROPEJSKIEJ**

dr Adam Kirpsza

OPŁACALNOŚĆ WSPÓŁPRACY PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W PROCESIE LEGISLACYJNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Cel i ramy analizy

2

Celem niniejszej pracy jest analiza opłacalności współpracy państw-członków Grupy Wyszehradzkiej (V4), czyli Czech, Polski, Słowacji i Węgier, w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej (UE). Dokładniej zbadano, jak ta współpraca wygląda oraz w jaki sposób wpływa ona na sukces negocjacyjny państw V4 w tym procesie. Współpracę w ramach V4 zdefiniowano jako budowanie przez te kraje koalicji w Radzie – kluczowej instytucji prawodawczej UE, składającej się z przedstawicieli ministerstw rządów państw członkowskich – to jest wypracowanie wspólnego lub zbliżonego stanowiska (preferencji) w czasie negocjacji nad aktami prawnymi UE. Opłacalność koalicji V4 jest analizowana w ramach procesu ustalania treści tzw. aktów ustawodawczych UE, czyli rozporządzeń, dyrektyw i decyzji przyjmowanych na podstawie traktatów UE w zwykłej (ZPU) lub specjalnej procedurze ustawodawczej (SPU, wariant konsultacji). W skrócie, w ZPU akt prawny jest proponowany przez Komisję Europejską (KE), a następnie uchwalany wspólnie przez Parlament Europejski (PE) i Radę. Natomiast w konsultacji (wariant SPU) akt prawny przyjmuje Rada po opinii PE albo PE po opinii Rady¹. Poza ramami analizy jest zatem proces uchwalania aktów prawa pierwotnego UE (np. traktatów UE), aktów ustawodawczych przyjmowanych w innych wariantach SPU niż konsultacja (np. procedura budżetowa, zgoda) oraz aktów nieustawodawczych, np. dotyczących WPZiB czy komitologii (procedur uchwalania aktów wykonawczych UE).

¹ Szerzej o ZPU i SPU w: A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016.

Metodologia analizy

Wpływ koalicji wyszehradzkiej na sukces państw V4 zbadano według następującej metodologii ilościowej. W pierwszym kroku skonstruowano bazę danych na temat preferencji Czech, Polski, Słowacji i Węgier dotyczących legislacji UE. W tym celu wykorzystano bazę DEU (*Decision-Making in the European Union*)². Składa się ona z 364 najbardziej konfliktowych kwestii legislacyjnych (obserwacji), które ujawniły się w czasie negocjacji nad 141 kluczowymi aktami prawnymi UE w latach 1999-2019. Owe akty zostały uchwalone w dwóch najważniejszych procedurach legislacyjnych – współdecydowaniu (obecnie ZPU) i konsultacji, a także były bardzo istotne politycznie (co określono w oparciu o liczbę wzmianek medialnych na ich temat). Dla każdej kwestii legislacyjnej DEU podaje trzy, istotne dla niniejszej analizy informacje:

1. preferencje państw członkowskich UE, PE oraz KE mierzone w skali 0-100, gdzie wartość 0 oznacza najbardziej konserwatywne preferencje, a 100 – najdalej idące, rewolucyjne względem pozostałych;
2. końcowy wynik negocjacji w sprawie kwestii, także podany w skali 0-100;
3. poziom ważności przypisywany danej kwestii przez danego aktora, również zakodowany w skali od 0 (brak ważności) do 100 (największa ważność).

Wskazane powyżej kwestie, preferencje, wyniki negocjacji i poziomy ważności zostały zidentyfikowane oraz zakodowane w oparciu o wywiady z kluczowymi decydentami, którzy brali udział w negocjacjach nad

wybranymi aktami prawnymi³. Ponieważ państwa V4 weszły do UE w 2004 roku, DEU została zredukowana tylko do aktów prawnych przyjętych po tej dacie. Ponadto, z DEU usunięto kilka kwestii legislacyjnych rozpatrywanych po 2004 r., gdyż baza ta nie zawierała dla nich informacji o stanowiskach Czech, Polski, Słowacji lub Węgier (tzw. braki danych). W efekcie końcowa baza liczy 134 kwestie dotyczące 58 projektów legislacyjnych.

W drugim kroku zaprojektowano zmienne, które posłużą do statystycznej analizy wpływu koalicji wyszehradzkiej na sukces. Zmienna zależna, **SUKCES**, mierzy poziom sukcesu każdego państwa V4 dla każdej kwestii legislacyjnej jako bezwzględną odległość jego preferencji od końcowego wyniku negocjacji. Przyjmuje ona wartości od 0 do 100, gdzie 0 oznacza najwyższy poziom sukcesu (wynik negocjacji jest tożsamy ze stanowiskiem kraju, czyli odległość wyniku od preferencji państwa wynosi 0), a 100 – największą porażkę (największa możliwa odległość wyniku negocjacji od stanowiska kraju). Z kolei zmienna niezależna, **V4**, informuje, czy państwa V4 zawiązały koalicję w negocjacjach nad daną kwestią. Wynosi ona 1 – jeśli wszystkie państwa V4 zajmowały identyczne stanowisko w sprawie kwestii, albo 0 – jeśli co najmniej jedno z nich miało odmienną preferencję⁴.

Dodatkowo zakodowano zmienne kontrolne wyrażające wpływ innych czynników, które według literatury naukowej powinny determinować sukces państwa w procesie legislacyjnym UE⁵:

² R. Thomson, J. Arregui, D. Leuffen, R. Costello, J. Cross, R. Hertz, T. Jensen, *A New Dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEU II)*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 4, p. 604-622; J. Arregui, C. Perarnaud, *A new dataset on legislative decision-making in the European Union: The DEU III Dataset (1999-2019)*, „Journal of European Public Policy” 2021, forthcoming.

³ Więcej szczegółów o strukturze DEU i sposobie zbierania danych w: R. Thomson, J. Arregui, D. Leuffen, R. Costello, J. Cross, R. Hertz, T. Jensen, op.cit., p. 605-614.

⁴ W pięciu kwestiach odległość między preferencjami jednego państwa V4 względem trzech pozostałych była niewielka, wynosząc maksymalnie 20 punktów w skali 0-100. Takie przypadki zostały potraktowane jako „zbliżone stanowisko” i zaliczone do kategorii 1.

⁵ Zob. J. Arregui, *Determinants of bargaining satisfaction across policy domains in the European Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2016, vol. 54, no. 5, p. 1105-1122; J. Arregui, R. Thomson, *States' bargaining success in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, no. 5, p. 655-676; S. Bailer, *Bargaining success in the European Union: The Impact of exogenous and endogenous power resources*, „European Union Politics” 2004, vol. 5, no. 1, p. 99-123; J. Cross, *Everyone's a winner (almost): bargaining success in the Council of Ministers of the European Union*, „European Union Politics” 2013, vol. 14, no. 1, p. 70-94; A. Kirpsza, *Better together? Explaining Poland's and Germany's bargaining success in EU lawmaking*, „Comparative European Politics” 2020, vol. 18, no. 5, p. 729-750; A. Kirpsza, *A colossus with feet of clay? Assessing Germany's prevalence in European Union lawmaking*, „International Politics” 2021, vol. 58, no. 6, p. 864-883; M. Lundgren, S. Bailer, L. Dellmuth, J. Tallberg, S. Târlea, *Bargaining success in the reform of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, vol. 20, no. 1, p. 65-88; R. Thomson, *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

PE – mierzy poziom zgodności preferencji danego państwa V4 i PE jako bezwzględną odległość między stanowiskami tych aktorów w sprawie każdej kwestii legislacyjnej;

KE – mierzy poziom zgodności preferencji danego państwa V4 i KE jako bezwzględną odległość między stanowiskami tych aktorów w sprawie każdej kwestii legislacyjnej;

KWG – określa, czy dany akt prawny był uchwalony w Radzie kwalifikowaną większością głosów (1) czy jednomyślnie (0);

WAŻNOŚĆ – określa w oparciu o dane DEU poziom ważności danej kwestii legislacyjnej dla danego państwa V4 w skali 0-100;

RADYKALIZM – mierzy ekstremalność preferencji danego państwa V4 jako bezwzględną odległość jego stanowiska od medianowego stanowiska wszystkich pozostałych państw członkowskich UE dla każdej kwestii legislacyjnej.

Jak często jest zawierana koalicja wyszehradzka w procesie legislacyjnym UE?

Przed analizą wpływu koalicji wyszehradzkiej na sukces negocjacyjny warto sprawdzić, jak często ta koalicja jest w ogóle budowana, to jest jak często Czechy, Polska, Słowacja i Węgry prezentują identyczne preferencje w sprawie legislacji UE. **Wykres nr 1** przedstawia odsetek kwestii legislacyjnych znajdujących się w DEU, wobec których określona liczba państw V4 miała tożsame preferencje. Ogółem, w latach 2004-2019 cztery państwa V4 miały identyczne stanowisko w sprawie aż 65.7% wszystkich kwestii (88 na 134 w liczbach bezwzględnych), podczas gdy dla ok. 18.7% kwestii (25) zaobserwowano koalicję trzech krajów V4. Z drugiej strony, zaledwie w ok. 1.5% kwestii (2) każde państwo V4 prezentowało inną preferencję niż pozostałe, natomiast w 14.2% (19) Grupa Wyszehradzka była rozbita na dwie mini-koalicje (po dwa kraje V4). Powyższe liczby informują o dość wysokim poziomie zgodności preferencji i tym samym potencjale koalicyjnym państw V4, gdyż

W trzecim kroku przeprowadzono analizę statystyczną na podstawie w/w zmiennych oraz DEU. Najpierw zbadano za pomocą statystyki opisowej częstotliwość zawiązywania koalicji V4 w procesie legislacyjnym UE, a następnie określono wpływ tej koalicji na sukces negocjacyjny wszystkich i poszczególnych państw V4. To drugie zadanie zrealizowano, wykorzystując wielopoziomową regresję liniową wieloraką – technikę statystyczną, która służy do mierzenia zależności liniowych między zmienną zależną a kilkoma zmiennymi niezależnymi i kontrolnymi w bazach danych o hierarchicznej strukturze⁶. Taki typ struktury występuje w przypadku DEU, w której kwestie (poziom 1) są zagnieżdżone w projektach legislacyjnych (poziom 2). W efekcie w niniejszej analizie oszacowano dwupoziomowe modele regresji liniowej wielorakiej z efektami losowymi dla projektów (*random intercept model*).

w aż 84.4% przypadków potrafiły one zawiązać we własnym gronie co najmniej trzykrajową koalicję. Odsetek ten staje się doniosły, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że DEU obejmuje wyłącznie najbardziej konfliktowe kwestie dotyczące najważniejszych projektów legislacyjnych. Mimo to wciąż zidentyfikowano ok. 35% kwestii (46), w których państwowi V4 nie udało się zbudować spójnej koalicji czterokrajowej. Wynik ten ujawnia obecność pewnych trudnych do pokonania rozbieżności interesów w ramach V4.

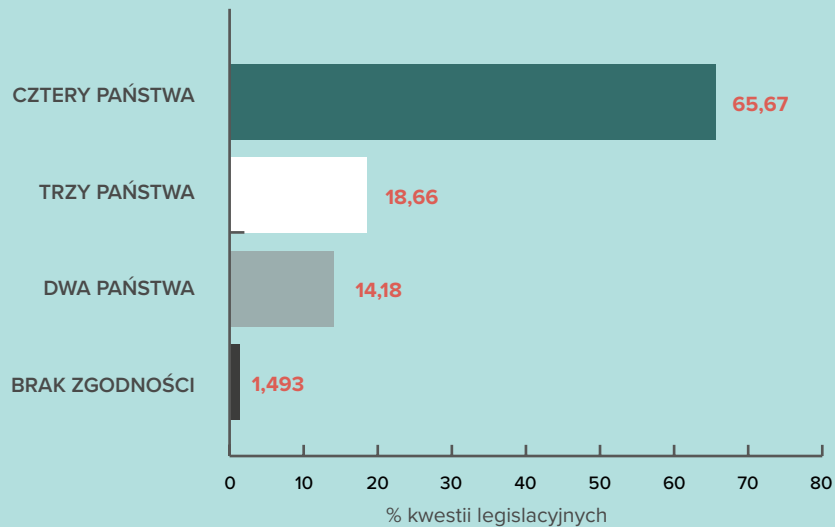
Wykres nr 2 obrazuje natomiast rozkład zgodności preferencji państw V4 z punktu widzenia materii projektu legislacyjnego w latach 2004-2019. Materię zdefiniowano za pomocą formacji Rady, w której negocjowano daną regulację. Z wykresu wynika, że w zasadzie w każdej polityce UE najczęściej zawiązywane były koalicje wyszehradzkie składające się z czterech krajów. Członkowie V4 byli najbardziej

⁶ A. Gelman, J. Hill, *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

WYKRES NR 1.

Rozkład poziomu zgodności preferencji państw V4 w procesie legislacyjnym UE w latach 2004-2019

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy DEU.



WYKRES NR 2.

Rozkład poziomy zgodności preferencji państw V4 pod względem materii projektu w latach 2004-2019.

Objaśnienia: AGRI – Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa; COCOM – Rada ds. Konkurencyjności (Rynek Wewnętrzny, Przemysł, Badania Naukowe i Innowacje, Przestrzeń Kosmiczna); ECOFIN – Rada ds. Gospodarczych i Finansowych; EMPL – Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów; ENVI – Rada ds. Środowiska; EYCS – Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu; FAC – Rada ds. Zagranicznych; JHA – Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych; TTE – Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii. Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy DEU.

5



spójni w edukacji i kulturze (EYCS) oraz sprawach zagranicznych (FAC) – czterokrajowa koalicja wyszehradzka występowała w kolejno 100% i 80% kwestii należących do tych obszarów. Wysoki, znajdujący się powyżej średniej odsetek takich koalicji zaobserwowano również w sprawach z zakresu zatrudnienia (EMPL), gospodarki i finansów (ECOFIN), transportu i energii (TTE), wymiaru sprawiedliwości (JHA) oraz ochrony środowiska (ENVI), choć w trzech ostatnich politykach zauważalne są już pewne konflikty interesów, sygnalizowane występowaniem licznych koalicji trzy- i dwukrajowych. Warto zauważyć, że obszary te odpowiadały za ponad 43% wszystkich przypadków braku pełnej koalicji V4. Natomiast największe rozbieżności preferencji były ewidentne w rolnictwie (AGRI) oraz wspólnym rynku (COCOM). W politykach tych nie tylko odsetek koalicji czterokrajowych był najniższy ze wszystkich, oscylując wokół 50%, ale również dość częste były przypadki, w których V4 była podzielona, a nawet jej członkowie prezentowali różne stanowiska. Te dwa obszary odpowiadały za 41,3% wszystkich braków pełnych koalicji V4. Powyższe wyniki prowadzą do wniosku, że zgodność preferencji państw V4 różni się w zależności od polityki sektorowej. Można zatem stwierdzić, że mate-

ria projektu jest istotnym czynnikiem generującym zaobserwowane w poprzednim akapicie problemy z budowaniem koalicji wyszehradzkiej w procesie legislacyjnym UE.

Dostrzeżony brak spójności V4 w ok. 1/3 kwestii legislacyjnych może być także rezultatem obecności partykularnych rozbieżności preferencji pomiędzy poszczególnymi członkami V4. Dlatego Tabela nr 1 prezentuje różnice stanowisk dla wszystkich możliwych par państw V4, a także odnoszące się do nich wyniki sparowanych testów t-Studenta. Wartości „kontrastu” oznaczają różnicę między średnimi preferencjami pierwszego i drugiego kraju danej pary. Ogółem tabela ujawnia niewielkie rozbieżności preferencji między wybranymi krajami V4. Największa różnica dotyczy pary Polska i Słowacja, ale wynosi ona tylko ok. 6 punktów w skali 0-100, podczas gdy najmniejsza występuje pomiędzy Słowacją i Węgrami, nie przekraczając nawet jedności. Co istotne, w żadnej parze krajów p-wartość nie znajduje się poniżej konwencjonalnego poziomu 0.05, wyznaczającego istotność statystyczną. Oznacza to, że różnice stanowisk pomiędzy wybranymi państwami V4 nie są znaczące.

PARA PAŃSTW	KONTRAST	STATYSTYKA T	P-WARTOŚĆ
Polska vs Czechy	3.90	0.75	0.452
Polska vs Węgry	5.48	1.06	0.291
Polska vs Słowacja	6.14	1.18	0.237
Czechy vs Węgry	1.58	0.30	0.761
Czechy vs Słowacja	2.24	0.43	0.666
Słowacja vs Węgry	-0.656	-0.13	0.899

Tabela nr 1. Różnice między preferencjami państw V4 w latach 2004-2019 oraz wyniki sparowanych testów t-Studenta
Objaśnienia: kontrast – różnica preferencji w skali 0-100. Dodatnia wartość kontrastu oznacza, że średnie stanowisko pierwszego państwa pary było wyższe (bardziej rewolucyjne) niż drugiego, podczas gdy ujemna wartość wskazuje na odwrotną sytuację.
Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy DEU.

Trudno zatem mówić o obecności w ramach Grupy Wyszehradzkiej stałych konfliktów pomiędzy jej poszczególnymi członkami czy o istnieniu choćby jednego kraju, tzw. skrajnego przypadku, który odbiegałby od reszty lub zdecydowanie częściej pozostawał

poza koalicją wyszehradzką. Generalnie V4 wydaje się być silnie homogeniczna pod względem rozkładu preferencji, a przypadki braku budowy wspólnej koalicji są raczej produktem wyjątkowej lub przypadkowej konfiguracji stanowisk jednego lub dwóch kra-

jów w sprawie danego projektu lub w ramach danej polityki sektorowej. Potwierdza to dodatkowa statystyka, opisująca, ile razy dany kraj V4 zajmował inne stanowisko niż pozostałe trzy w sytuacji budowy koalicji trzypaństwowej, a więc doprowadzał do fiaska budowy pełnej koalicji wyszehradzkiej. Polska odpowiadała za 24% takich przypadków (6 razy), Czechy

– za 16% (4 razy), Słowacja – za 24% (6 razy), a Węgry za 36% (9 razy). Różnice między tymi wartościami są niewielkie, co uniemożliwia identyfikację jakiegoś państwa, które w porównaniu do pozostałych było zauważalnie mniej skłonne do współpracy w celu budowy koalicji wyszehradzkiej.

Jaki jest wpływ budowania koalicji wyszehradzkiej na sukces państw V4 w procesie legislacyjnym UE?

Jak powyżej zarysowany, dość wysoki poziom zgodności preferencji i potencjału koalicyjnego oddziałuje na sukces państw V4 w negocjacjach legislacyjnych w UE? Odpowiedzi udziela Tabela nr 2, która przedstawia wyniki wielopoziomowej regresji liniowej. Raportuje ona współczynniki kierunkowe regresji (β), błędy standardowe (*S.E.*), poziomy istotności statystycznej oraz parametry dopasowania modeli (dolna część tabeli). Aby dogłębnie zbadać skuteczność koalicji V4 oszacowano jedenaście modeli. Modele 1-3 analizują wpływ tej koalicji na sukces wszystkich państw V4 badanych łącznie. Przy czym model 1 bada samodzielny efekt koalicji wyszehradzkiej (bez oddziaływania innych czynników), zawierając tylko zmienną **V4**, model 2 dodaje do modelu 1 cztery zmienne kontrolne – **PE**, **COM**, **KWG** i **WAŻNOŚĆ**, podczas gdy model 3 uzupełnia model 2 o zmienną **RADYKALIZM**, ze względu na jej silnie oddziaływanie na predyktor **V4**. W modelach tych obserwacją jest stanowisko każdego z czterech państw V4 w sprawie każdej kwestii zagnieżdżonej w każdym projekcie (4 państwa x kwestia legislacyjna x projekt)⁷. Natomiast modele 4-11 badają opłacalność koalicji wyszehradzkiej dla poszczególnych państw V4, to jest Polski (modele 4-5), Czech (modele 6-7), Słowacji (modele 8-9) i Węgier (modele 10-11). Dla każdego kraju oszacowano dwa modele – ze zmienną **RADYKALIZM** i bez niej - aby ponownie pokazać istotny wpływ

tego czynnika na skuteczność koalicji V4. W tych modelach obserwacją jest pojedyncza kwestia legislacyjna. Ze względu na specyficzną operacjonalizację zmiennej zależnej (zob. *Metodologia analizy*), dodatnia wartość współczynnika β oznacza, że dany czynnik zwiększa odległość stanowiska państwa V4 od końcowego wyniku, a więc obniża poziom jego sukcesu w negocjacjach. I *vice versa* – ujemny współczynnik świadczy o pozytywnym wpływie danego czynnika na sukces.

Wyniki analizy statystycznej prowadzą do wniosku, że budowanie koalicji wyszehradzkiej, czyli wypracowywanie wspólnego lub zbliżonego stanowiska w sprawie legislacji UE, jest generalnie bardzo opłacalne dla państw V4. Informują o tym współczynniki zmiennej **V4**, które są wysokie, ujemne i istotne statystycznie w modelach 1–3. Oznacza to, że sukces krajów V4 widocznie wzrasta, tj. odległość między ich stanowiskiem a finalnym wynikiem negocjacji maleje, gdy wszyscy członkowie V4 zawiążą koalicję. Na podstawie modelu 2 można twierdzić, że gdy Czechy, Polska, Słowacja i Węgry mają jednakowe preferencje w sprawie danej kwestii legislacyjnej, to finalny wynik negocjacji jest średnio o około 11 punktów bliższy ich stanowisku w skali 0-100 niż w sytuacji braku budowy wspólnej koalicji, tj. gdy choćby jeden kraj V4 ma inną preferencję. Efekt zmiennej **V4** jest zatem dość znaczą-

⁷ Ponieważ zredukowana na potrzeby niniejszej analizy DEU liczy 134 kwestie, liczba obserwacji w tych modelach powinna wynosić 536 (4 kraje x 134 kwestie). W praktyce jednak baza ta zawiera braki danych dotyczące stanowisk PE i KE czy wyników negocjacji (np. z powodu braku uchwalenia danej regulacji przed 2019 r.) w sprawie wybranych kwestii legislacyjnych. Takie przypadki zostały usunięte z DEU. W efekcie analiza regresji bazuje na 464 obserwacjach (po 116 dla każdego państwa V4).

	WSZYSTKIE PAŃSTWA V4			POLSKA		CZECHY		SŁOWACJA		WĘGRY	
	(1) β (S.E.)	(2) β (S.E.)	(3) β (S.E.)	(4) β (S.E.)	(5) β (S.E.)	(6) β (S.E.)	(7) β (S.E.)	(8) β (S.E.)	(9) β (S.E.)	(10) β (S.E.)	(11) β (S.E.)
V4	-9.46*** (3.24)	-11.27*** (2.96)	-5.45* (3.05)	-13.56** (5.81)	-7.85 (6.30)	-9.40* (5.59)	-3.74 (5.93)	-11.33** (5.46)	-7.38 (5.56)	-3.72 (5.46)	1.82 (5.71)
PE		0.27*** (0.04)	0.25*** (0.04)	0.23*** (0.08)	0.22*** (0.07)	0.29*** (0.07)	0.27*** (0.07)	0.28*** (0.07)	0.26*** (0.07)	0.25*** (0.07)	0.24*** (0.07)
KE		0.13*** (0.03)	0.08** (0.03)	0.10 (0.07)	0.07 (0.07)	0.12* (0.07)	0.08 (0.07)	0.16** (0.07)	0.11 (0.07)	0.20*** (0.07)	0.13** (0.07)
KWG		-9.18 (8.12)	-6.73 (8.35)	-3.87 (9.38)	-3.82 (9.30)	-9.30 (9.67)	-9.01 (9.41)	-11.79 (8.66)	-11.89 (8.46)	-8.31 (8.74)	-3.43 (9.08)
WAŻNOŚĆ		0.06 (0.05)	0.05 (0.05)	0.16* (0.09)	0.13 (0.09)	0.12 (0.10)	0.10 (0.10)	0.03 (0.09)	0.02 (0.09)	-0.04 (0.09)	-0.03 (0.09)
RADYKALIZM			0.23*** (0.04)		0.18** (0.08)		0.20** (0.08)		0.21** (0.08)		0.22*** (0.08)
Stała	40.96*** (3.49)	27.14** (8.37)	19.63** (8.63)	21.73** (10.75)	17.77 (10.81)	21.30* (10.89)	16.48 (10.77)	28.83*** (9.90)	25.63*** (9.76)	20.49* (10.67)	10.63 (11.26)
<i>Projekty (s.d.)</i>	17.79	14.98	15.69	6.75	7.20	9.13	8.63	0.00	0.00	2.60	7.24
AIC	4429	4355	4328	1111	1112	1110	1110	1108	1107	1105	1102
BIC	4445	4388	4365	1133	1137	1132	1134	1130	1132	1127	1127
Test Walda	8.50***	108.11***	151.18***	23.67***	28.99***	28.95***	36.41***	33.29***	41.24***	32.97***	43.72***
N (kwestie leg.)	464	464	464	116	116	116	116	116	116	116	116
N (projekty leg.)	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52

Tabela nr 2. Modele wielopoziomowe z efektami losowymi (*random effects*) dla projektów legislacyjnych. W nawiasach ujęto błędy standardowe. Modele oszacowano w programie STATA. Skróty: s.d. – odchylenie standardowe, AIC – Akaike Information Criterion, BIC – Bayesian Information Criterion. Poziomy istotności statystycznej: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

cy, co oznacza, że przyjęcie wspólnego stanowiska widocznie zwiększa poziom sukcesu tych państw badanych łącznie.

Co jednak ciekawe, po wprowadzeniu w modelu 3 zmiennej **RADYKALIZM** efekt V_4 zdecydowanie słabnie, choć wciąż utrzymuje ujemną wartość; jest przy tym istotny statystycznie już tylko na poziomie $p < 0.1$. Szczegółowa analiza ujawniła dwa powody takiego efektu. Po pierwsze, ekstremalność preferencji państw V_4 jest silnie skorelowana z występowaniem koalicji wyszehradzkiej. Problem ten obrazuje lewa część wykresu nr 3, która prezentuje histogram częstotliwości koalicji V_4 dla poszczególnych wartości radykalizmu stanowisk państw V_4 . Wynika z niego, że aż 76% wszystkich zidentyfikowanych koalicji wyszehradzkich powstało, gdy kraje V_4 zajmowały stanowiska identyczne z medianowym aktorem, czyli radykalizm ich preferencji był najniższy (wartość 0 w skali 0-100). Dla wyższych wartości ekstremalności udział takiego sojuszu był już jednak dramatycznie niski, oscylując między 0 a 6%. Oznacza to, że radykalizm krajów V_4 miał olbrzymi wpływ na prawdopodobieństwo zawarcia koalicji V_4 (zmienna niezależna) – im był on wyższy, tym mniejsza była szansa, że taka koalicja powstanie. Ta obserwacja stanowi zatem wartość dodaną do wcześniej uzyskanych wniosków, dowodząc, że państwa V_4 mają poważne trudności z budowaniem wzajemnej koalicji w sytuacji posiadania bardziej radykalnych preferencji. Gdy stanowisko jednego lub kilku krajów V_4 w sprawie legislacji UE znacznie odbiega od preferencji medianowego aktora, prawdopodobieństwo, że pozostali członkowie V_4 będą zajmować podobne stanowisko, widocznie maleje.

Po drugie, radykalizm preferencji jest również silnie skorelowany z wpływem koalicji wyszehradzkiej na sukces państw V_4 . Informuje o tym prawa część wykresu nr 3, która prezentuje zależność między radykalizmem państw V_4 a ich średnim sukcesem w sytuacji zawiązania lub braku koalicji wyszehradzkiej. Wynika z niego, że wraz ze wzrostem ekstremalności wpływ koalicji V_4 na sukces

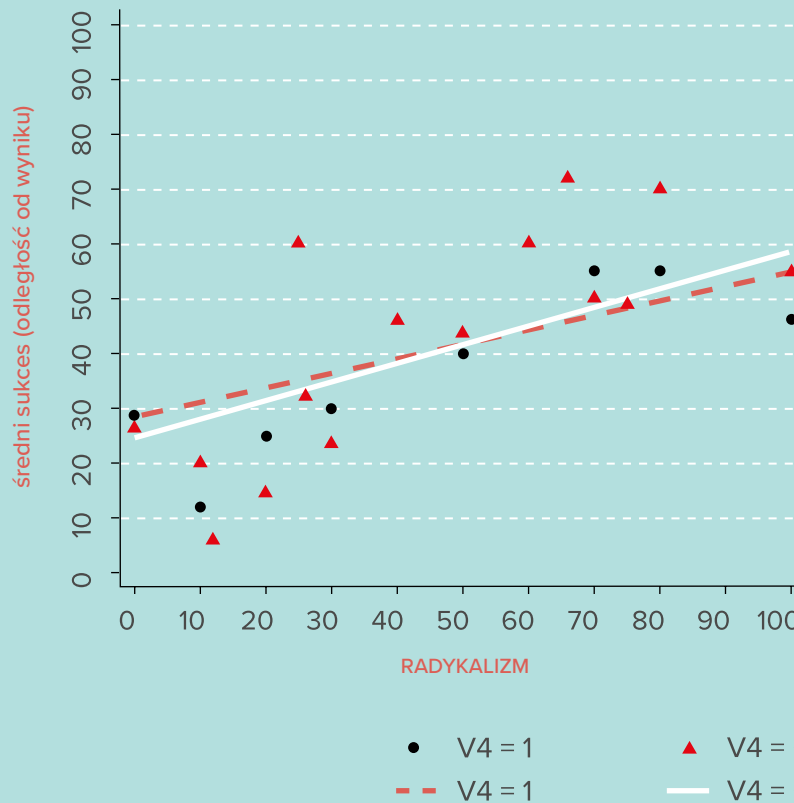
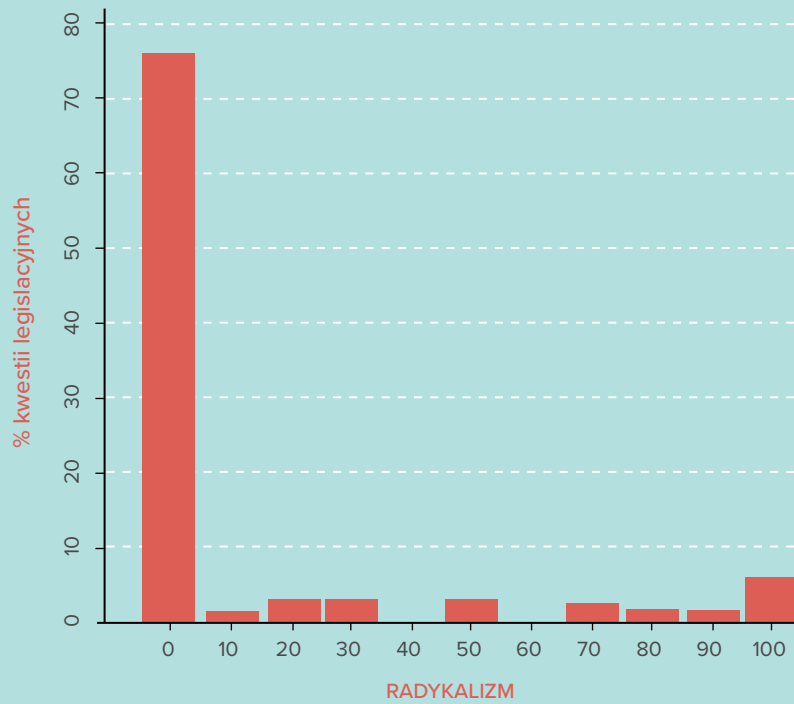
($V_4 = 1$) jest w zasadzie identyczny jak wpływ braku takiej koalicji ($V_4 = 0$) - obserwacje dla tych dwóch grup są bardzo blisko siebie, a obie oszacowane na bazie tych punktów funkcje liniowe wręcz się pokrywają. Oznacza to, że po uwzględnieniu w analizie radykalizmu stanowisk, który, jak pokazuje wykres nr 3, mocno redukuje poziom sukcesu państw V_4 , koalicja wyszehradzka traci znaczenie – jej zawarcie nie zapewnia wówczas wyraźnie lepszych czy nawet odmiennych wyników negocjacyjnych dla poszczególnych wartości radykalizmu. Ekstremalność preferencji państw V_4 osłabia więc oddziaływanie koalicji wyszehradzkiej na ich sukces, niejako „połykając” generowaną przez niego wariancję. W efekcie radykalizm jest lepszym i bardziej dokładnym predyktorem tego sukcesu. Powyższe obserwacje prowadzą jednocześnie do wniosku, że koalicja wyszehradzka nie osłabia negatywnego wpływu wyższej ekstremalności krajów V_4 na ich skuteczność, co stawia pod znakiem zapytania opłacalność jej budowania, gdy zajmują one radykalne stanowiska względem pozostałych państw członkowskich.

Ponadto szczegółowa analiza opisana w modelach 4-11 dowodzi, że budowanie koalicji wyszehradzkiej nie jest tak samo korzystne dla każdego członka V_4 . Informuje o tym efekt zmiennej **V_4** , który jest ujemny i istotny statystycznie dla Polski, Czech i Słowacji, podczas gdy ujemny i nieistotny dla Węgier (modele 4, 6, 8 i 10). Oznacza to, że koalicja wyszehradzka prawie zawsze (w sensie statystycznym⁸) zwiększa sukces trzech pierwszych państw, natomiast nie zawsze przynosi zyski Węgrom. Jej budowanie jest najbardziej opłacalne dla Polski i Słowacji, powodując, że finalny wynik negocjacji jest średnio o kolejno ok. 13 i 11 punktów bliższy ich preferencjom w porównaniu do braku takiego sojuszu. Z kolei najmniej korzystna jest dla Węgier – nie tylko przybliży wynik negocjacji do stanowiska tego kraju o zaledwie 3 punkty, ale również – co pokazano powyżej – ten efekt nie jest statystycznie regularny.

⁸ Chodzi o to, że wpływ koalicji V_4 na sukces tych państw nie jest „dziełem przypadku”, lecz występuje w całej populacji aktów prawnych UE o badanych cechach.

WYKRES NR 3

Częstotliwość występowania koalicji wyszehradzkiej dla określonych wartości radykalizmu preferencji państw V4 (lewy wykres) oraz zależność między radykalizmem preferencji państw V4 a ich średnim sukcesem w sytuacji zbudowania oraz braku koalicji wyszehradzkiej (prawy wykres)



Jednakże, podobnie jak w przypadku analizy generalnej, indywidualny wpływ koalicji wyszehradzkiej na sukces państw V4 jest silnie uwarunkowany ekstremalnością ich preferencji. Po dodaniu zmiennej **RADYKALIZM** współczynnik V4 traci istotność statystyczną w modelach 5, 7, 9 i 11, a jego wartość ulega znacznej redukcji. W przypadku Polski, Czech i Słowacji wciąż zachowuje on ujemny znak,

Wnioski i rekomendacje

Na podstawie opisanych powyżej wyników można wyprowadzić następujące wnioski:

1

Grupa Wyszehradzka cechuje się dość wysokim potencjałem koalicyjnym w procesie legislacyjnym UE. W latach 2004-2019 państwa V4 zajmowały identyczne stanowisko, a więc tworzyły zwartą koalicję, w przypadku aż 65.7% najważniejszych i najbardziej konfliktowych kwestii legislacyjnych.

2

Jednocześnie istnieje zauważalny odsetek spraw, w których państwom V4 nie udaje się osiągnąć porozumienia w sprawie wspólnego stanowiska. Ma to w szczególności miejsce w pięciu generalnych politykach sektorowych UE: a) transporcie, telekomunikacji i energii, b) wymiarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych, c) ochronie środowiska, d) rolnictwie i rybołówstwie oraz e) wspólnym rynku.

3

W ramach Grupy Wyszehradzkiej nie występują stałe, partykularne konflikty pomiędzy jej poszczególnymi członkami, co jest dobrą wiadomością. Różnice między preferencjami państw V4 są niewielkie. Jednocześnie nie zauważono choćby jednego kraju, który systematycznie i wyraźnie częściej od pozostałych torpedowałby zawiązanie pełnej koalicji wyszehradzkiej.

4

Istnieje poważny problem z budowaniem koalicji wyszehradzkiej w sytuacji posiadania radykalnych preferencji. Gdy jedno lub kilka państw V4 zgłasza stanowisko w sprawie legislacji UE, które jest

ale dla Węgier jest już dodatni, informując raczej o negatywnym oddziaływaniu koalicji V4 na sukces tego kraju. Jak już wcześniej argumentowano, powyższe fluktuacje są efektem silnej korelacji między radykalizmem preferencji a prawdopodobieństwem budowy koalicji V4 oraz jej wpływem na sukces.

ekstremalne względem pozostałych państw członkowskich UE, to szansa na zawiązanie takiej koalicji istotnie maleje. Według szacunków koalicja V4 jest zdecydowanie najczęściej zawiązywana (prawie 76% przypadków), gdy kraje V4 mają umiarkowane (medianowe) preferencje.

5

Generalnie budowanie koalicji wyszehradzkiej jest bardzo opłacalne dla państw V4. Gdy czterej członkowie V4 zawiązują koalicję, czyli prezentują identyczne lub zbliżone stanowisko w sprawie legislacji UE, to ich ogólny sukces negocjacyjny istotnie wzrasta w porównaniu do sytuacji braku takiego sojuszu.

6

Ale jednocześnie koalicja wyszehradzka nie jest opłacalna dla każdego pojedynczego kraju V4 – w sensie statystycznym istotnie zwiększa sukces Czech, Polski i Słowacji, ale nie Węgier. Ponadto koalicja V4 jest najbardziej korzystna (jej pozytywne oddziaływanie na poziom sukcesu jest największe) dla Polski i Słowacji, a najmniej dla Węgier. Może to skutkować ewentualnym brakiem zainteresowania tego ostatniego kraju współpracą w ramach V4 – sygnałem ostrzegawczym jest fakt, że Węgry najczęściej (choć nie zdecydowanie częściej od reszty) doprowadzały w latach 2004-2019 do fiaska koalicji wyszehradzkiej, gdy pozostałe trzy kraje się porozumiały lub miały identyczne preferencje.

7

Po uwzględnieniu w analizie ekstremalności preferencji państw V4 widać, że pozytywny wpływ koalicji wyszehradzkiej na ich sukces wyraźnie maleje,

a nawet traci znaczenie. Wynika to z faktu, że zarówno budowa tej koalicji, jak i jej oddziaływanie na sukces są silnie uzależnione od ekstremalności stanowisk członków V4. Czynniki ten redukuje oddziaływanie koalicji wyszehradzkiej i jest lepszym, bardziej dokładnym predyktorem skuteczności państw V4 – im bardziej skrajne preferencje one mają, tym zdecydowanie niższy poziom sukcesu osiągną. Według wyników, koalicja wyszehradzka nie osłabia tego negatywnego wpływu, ale jest też rzadziej budowana w sytuacji wysokiej ekstremalności stanowisk krajów V4, co może przekładać się na zaobserwowane wyniki.

Na podstawie powyższych wniosków można zalecić kilka działań, które powinny zwiększyć skuteczność koalicji wyszehradzkiej w procesie legislacyjnym UE w przyszłości. Po pierwsze, Czechy, Polska, Słowacja i Węgry powinny intensyfikować oraz instytucjonalizować wzajemne kontakty w ramach V4 na poziomie UE. Zaleca się, aby zaraz po przedstawieniu projektu legislacyjnego przez KE przedstawiciele państw V4 w COREPER I (zastępcy ambasadorów) i COREPER II (ambasadorowie) spotykali się we własnym gronie w celu wypracowania na bazie mandatów otrzymanych z ministerstw wspólnego lub zbliżonego stanowiska w sprawie danej legislacji. Taka aktywność powinna być szczególnie intensywna w odniesieniu do projektów dotyczących polityk sektorowych UE, w których zaobserwowano powyżej istotne rozbieżności preferencji.

Po drugie, aby zwiększyć efektywność procesu budowania wspólnego stanowiska V4 w UE, państwa V4 powinny stosować technikę pakietową⁹. Polega ona na osiągnięciu porozumienia pomiędzy kilkoma aktorami poprzez wymianę ich preferencji, przy czym warunkiem koniecznym jest, aby tych preferencji było wiele oraz różniły się one między sobą zakresem (nie mogą być takie same) i intensywno-

ścią (ważnością dla poszczególnych aktorów). Na przykład, Polska, Czechy i Słowacja akceptują odmienne stanowisko Węgier w kwestii legislacyjnej A, która jest szczególnie istotna z punktu widzenia interesów Węgier, ale mniej ważna dla pozostałych trzech, w zamian za co Węgry przyjmują stanowisko Polski, Czech i Słowacji w kwestii B, która jest dla nich kluczowa, a mniej istotna dla Węgier. Taki handel może mieć miejsce także w odniesieniu do wielu kwestii, w których wszystkie cztery kraje mają sprzeczne preferencje o różnej intensywności – badania pokazują, że w takich przypadkach aktorzy są w stanie uzyskać wzajemnie korzystne kompromisy¹⁰. Warto dodać, że pakietowanie może dotyczyć kwestii w ramach jednego projektu, ale także kilku różnych projektów. W ten sposób możliwe jest zbudowanie koalicji wyszehradzkich w negocjacjach nad kilkoma kwestiami lub projektami legislacyjnymi jednocześnie, nawet jeśli są one uchwalane w innym czasie lub w innej polityce sektorowej. Dzięki pakietowaniu liczebność takich koalicji powinna zatem znacznie wzrosnąć.

Po trzecie, państwa V4 powinny częściej budować koalicję, gdy jedno lub kilka z nich ma ekstremalne preferencje względem pozostałych państw członkowskich UE. Radykalizm może być dużą przeszkodą przy konwergencji stanowisk, ale najlepszą metodą na jej pokonanie jest znów pakietowanie. W świetle badań naukowych technika ta jest najbardziej efektywna właśnie w takich warunkach – wówczas państwa handluje preferencjami w kwestiach, które są dla nich mniej istotne i w których mają umiarkowane stanowiska, w zamian za poparcie w kwestiach dla nich najważniejszych, w których mają skrajne preferencje¹¹.

⁹ D. Aksoy, Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union, „American Journal of Political Science” 2012, vol. 56, no. 3, p. 1-15; A. Kirpsza, Wpływ pakietowania na przebieg i wyniki procesu legislacyjnego Unii Europejskiej, Kraków 2021, strona internetowa projektu PACKAGE, http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/147634364/Kirpsza_ksi%C4%85%C5%BCka.pdf/1a9b4610-c45b-4a8e-9758-9333132886b7.

¹⁰ M. Tajima, N.M. Fraser, Logrolling Procedure for Multi-Issue Negotiation, „Group Decision and Negotiation” 2001, vol. 10, no. 3, p. 217-235; R. Tollison, T. Willett, An economic theory of mutually advantageous issue linkages in international negotiations, „International Organization” 1979, vol. 33, no. 4, p. 425-449.

¹¹ A. Kirpsza, Good Things Come In Small Packages? The Effect of Issue Linkage on Member States' Bargaining Success in European Union Lawmaking, paper prepared for the 26th IPSA World Congress of Political Science, 10-15 July 2021.

BIBLIOGRAFIA

Aksoy D., *Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union*, „American Journal of Political Science” 2012, vol. 56, no. 3, p. 1-15;

Arregui J., *Determinants of bargaining satisfaction across policy domains in the European Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2016, vol. 54, no. 5, p. 1105-1122;

Arregui J., Perarnaud C., *A new dataset on legislative decision-making in the European Union: The DEU III Dataset (1999-2019)*, „Journal of European Public Policy” 2021, forthcoming;

Arregui J., Thomson R., *States' bargaining success in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, no. 5, p. 655-676;

Bailer S., *Bargaining success in the European Union: The Impact of exogenous and endogenous power resources*, „European Union Politics” 2004, vol. 5, no. 1, p. 99-123;

Cross J., *Everyone's a winner (almost): bargaining success in the Council of Ministers of the European Union*, „European Union Politics” 2013, vol. 14, no. 1, p. 70-94;

Gelman A., Hill J., *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge University Press, Cambridge 2007;

Kirpsza A., *A colossus with feet of clay? Assessing Germany's prevalence in European Union lawmaking*, „International Politics” 2021, vol. 58, no. 6, p. 864-883;

Kirpsza A., *Better together? Explaining Poland's and Germany's bargaining success in EU lawmaking*, „Comparative European Politics” 2020, vol. 18, no. 5, p. 729-750;

Kirpsza A., *Good Things Come In Small Packages? The Effect of Issue Linkage on Member States' Bargaining Success in European Union Lawmaking*, paper prepared for the 26th IPSA World Congress of Political Science, 10-15 July 2021;

Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016;

Kirpsza A., *Wpływ pakietowania na przebieg i wyniki procesu legislacyjnego Unii Europejskiej*, Kraków 2021, strona internetowa projektu PACKAGE, http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/147634364/Kirpsza_ksi%C4%85%C5%BCka.pdf/1a9b4610-c45b-4a8e-9758-9333132886b7;

Lundgren M., Bailer S., Dellmuth L., Tallberg J., Târlea S., *Bargaining success in the reform of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, vol. 20, no. 1, p. 65-88;

Tajima M., Fraser N.M., *Logrolling Procedure for Multi-Issue Negotiation*, „Group Decision and Negotiation” 2001, vol. 10, no. 3, p. 217-235;

Tollison R., Willett T., *An economic theory of mutually advantageous issue linkages in international negotiations*, „International Organization” 1979, vol. 33, no. 4, p. 425-449;

Thomson R., *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*, Cambridge University Press, Cambridge 2011;

Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R., Jensen T., *A New Dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEU II)*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 4, p. 604-622.



dr Adam Kirpsza

doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Autor ok. 50 publikacji oraz ekspertyz, m.in. dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. W 2016 r. opublikował w Wydawnictwie Naukowym Scholar monografię pt. „Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej”. Od 2021 r. w ramach grnatu NCN OPUS realizuje Projekt pt. Determinanty oraz opłacalność współpracy państw w ramach Grupy Wyszehradzkiej w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej (EUVIS).



Ministry
of Foreign Affairs
Republic of Poland

Publikacja przygotowana w ramach projektu Regionalna pozycja Polski w czasach globalnych napięć i rywalizacji finansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie „Dyplomacja publiczna 2021”



Polski Ośrodek Naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego



Fundacja Lepsza Polska