

Väitöksiä

Kansalliset edut, koalitionmuodostus ja EU:n laajeneminen*

MIKA WIDGRÉN

Yksi kaikkien taloudellisen ja poliittisen integraation peruselementeistä on luoda hyväksyttävä tapa tehdä päätöksiä järjestelyyn osallistuvien maiden kesken. Euroopan unionille tämä kysymys on erityisen keskeinen, koska se muodostaa toimivaltaisimman alueellisen integraatiojärjestelyn maailmassa. EU:n yhteisestä politiikasta päätetään kohtalaisen laajasti jäsenmaita sitovasti Brysselissä.

Euroopan unioni saa toimivaltuutensa jäsenmailta yksimielisesti. Rooman sopimus avasi tien yhteisiin päätöksiin lähinnä unionin yhteisessä kauppaja- ja maatalouspolitiikassa. Rooman sopimuksen ajoista unionin toimivalta on kasvanut lähinnä sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä ja periaatteessa myös ympäristöpolitiikassa. Merkittävät muutokset on toteutettu EU:n perussopimusta täydentävillä yhtenäisasiakirjalla ja Maastrichtin sopimuksella.

* Vapaasti suomennettu lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 5.5.1995. Perustuu kirjoittajan väitöskirjaan "National Interests, EU Enlargement and Coalition Formation: Four Essays on National Influence in the EU"; Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja A 20.

Huolimatta EU:n toimivallan kasvusta sen päätöksentekojärjestelmä on pysynyt lähes muuttumattomana. Keskeisin muutos siihen tehtiin vuoden 1986 yhtenäisasiakirjassa, joka salli määränemmistö päätökset sisämarkkinakysymyksissä.

Euroopan unionissa on suunnitteilla mahdollisesti huomattaviakin institutionaalisia uudistuksia lähitulevaisuudessa. Nämä juontavat juurensa niistä ilmeisistä ongelmista, joita EU:n nykyinen institutionaalinen rakenne synnyttää. Yksi käsillä olevan väitöskirjan teemoista onkin suhteuttaa EU:n päätöksentekokyky ja sille annetut toimivaltuudet.

Väitöskirjan peruskysymyksenä on tutkia EU:n jäsenmaiden vaikutusmahdollisuuksia Unionissa. Rajaus kansalliseen vaikutusvaltaan rajaa myös tutkimuskohteeksi ministerineuvoston. Analyysi perustuu yhteistoiminnallisen peliteorian valta- ja tyytyväisyysindekseihin, joiden historia ulottuu aina 1950-luvulle asti Lloyd Shapleyn huomattavaan työhön koalitiomuotoisten pelien (coalitional form games) aprioristen ratkaisukäsitteiden parissa. Shapleyn tuon ajan merkittävin kontribuutio peliteoriassa oli luoda yksikäsitteinen tapa arvi-

oida pelaamisen arvoa (value) peliin osallistuvan yksilön kannalta.

Äänestyspeleissä, kuten EU:n ministerineuvostossa, arvo on luonnollista tulkita pelaajan mahdollisuudeksi muuttaa äänestyksen lopputulosta. Mahdollisuutta tähän kutsutaan äänestysvoimaksi. Toinen tärkeä elementti arvioitaessa pelaajan vaikutusmahdollisuuksia on kysymys hänen tyytyväisyydestään pelin lopputulokseen. Äänestyspeleissä tämä tulkitaan äänestäjän menestykseksi saada aikaan itsensä kannalta toivottavia päätöksiä.

Äänestyspeleissä on järkevää käyttää yhteis-toiminnallisen peliteorian standardilähestymisen sijaan niin sanottua todennäköisyyslähestymistä, jonka Philip Straffin loi 1970-luvun lopussa. Sen avulla äänestyspeli voidaan mallittaa pelkkien äänestyskäyttäytymistä koskevien oletusten varaan ja lisäksi on mahdollisuus helpommin luoda aksiomaattista lähestymistapaa rikkaampi rakenne äänestyspelille. Koottuna todennäköisyystulkinnan valintaa tässä tutkimuksessa voidaan perustella seuraavalla kolmella kohdalla:

- äänestyspeleissä kiinnostuksen kohde ei niinkään ole pelin ratkaisu kuin äänestysvoima usein toistuvissa äänestystilanteissa
- todennäköisyyslähestymistapa perustuu vähempään määrään taustaoletuksia, joita voidaan lisäksi testata ja vaihdella helpommin
- äänestyspeleissä äänestysvoiman tulkinta on suoraviivaisempi, kun koko pelin malli perustuu (todennäköisyys)mittoihin.

Julkisessa keskustelussa EU-jäsenyydestä yksi keskeisimmistä perusteista EFTA-maiden jäsenyydelle oli ETA-ratkaisun niin sanottu vaikutusvaje. Tavallisesti argumentointi vaikutusvajeen taustalla perustui siihen, että EU-jäsenenä EFTA-maat osallistuvat unionin päätöksentekoon, mutta ETA-ratkaisussa tämä ei ole mahdollista, vaikka samaan aikaan EU:n

päätökset ainakin osittain vaikuttavat myös ETA-ratkaisuun. Verrattaessa näitä ratkaisuja on otettava huomioon kolme tekijää:

- EU:n ja ETAn toimivallan ja sitovuuden päällekkäisyys
- EFTA-maiden preferenssit EU:n asialistan suhteen
- unionin päätöksentekokyky

Yhdistämällä nämä tekijät maan menestystä päätösten sisällössä kuvaavaan mittaan voidaan EU-jäsenyyttä ja ETA-ratkaisua verrata keskenään. Edelleen dekomponoimalla saatua mittaa havaitaan, että asialistan kontrollin tarve ja ratkaisujen päällekkäisyys molemmat lisäävät vaikutusvajetta, mikä on intuitiivisestikin ymmärrettävää. Hyvin tärkeä tekijä vaikutusvajeen kannalta on myös EU:n päätöksenteon tehokkuus: mitä tehokkaampi unioni sitä suurempi vaikutusvaje ETAssa.

Euroopan unionin päätöksenteko suosii varsin selvästi pieniä maita. Tämä piirre on nousut esille myös viimeaikaisissa keskusteluissa, joissa on aika ajoin vaadittu vaikutusvallan jakauman keskittämistä suurille maille nykyistä edullisemmaksi. On kuitenkin havaittava, että esimerkiksi USA:n kongressissa pienet osavaltiot ovat yliedustettuja samalla tavalla kuin EU:n pienet maat ministerineuvostossa. EU:n päätöksenteon perusongelma ei piilekään pieniä maita suosivassa äänijakaumassa, vaan määränemistösäännössä, joka antaa tietyissä tapauksissa liikaa valtaa päätöksiä jarruttaville jäsenmaille.

Jäsenmaiden tyytyväisyys tehtiin ratkaisuihin perustuu EU:ssa lähes yksinomaan kykyyn estää päätöksiä. Tämä jäsenmaiden negatiivinen kontrolli komissioon nähden vaikeuttaa komission itsenäistä aloiteoikeutta siinä määrin, että jäsenmailla on efektiivisesti ajatellen jonkinasteinen aloiteoikeus. Jos tämä piirre halutaan korjata, on EU:n päätöksenteossa käy-

tettava nykyistä matalampia enemmistöjä. Muutoksilla jäsenmaiden vaikutusvallan jakaumassa ei ole samaa vaikutusta, eikä komission itsenäistä toimintakykyä voida parantaa keskitämällä ministerineuvoston ääniä pieniltä suurille maille. Lisäksi matalampien enemmistöjen - esimerkiksi yksinkertaisen enemmistön - käyttö ei muuta vaikutusvallan jakaumaa jäsenmaiden kesken. Poikkeuksen muodostaa niin sanottu kaksoisenemmistö, joka suosii pienimpiä alle 7 miljoonan asukkaan maita ja Saksaa. Yleisesti saadut tulokset tukevat ajatusta siitä, että EU:n tulisi päättää asioista matalammilla enemmistöillä niillä alueilla, joilla se haluaa tiivistä yhteistyötä. Tällöin kulloinkin sovellettava subsidiariteetin aste määräisi päätössäännön unionitasolla niin, että kansallisesti päätettäviä asioista voitaisiin unionissa päättää vain yksimielisesti.

Aiemmassa empiirisessä valtatutkimuksessa koalitiota on tutkittu eksplisiittisesti varsin vähän. Käsillä oleva väitöskirja soveltaa Guillermo Owenin muotoilemaa laajennusta valtaideksien standardiversioihin sekä Philip Straffin kehittämää niin sanottua osittaisen homo-

geenisuuden oletusta ottaakseen huomioon sen, että tietyt maat tekevät yhteistyötä useammin kuin muut keskimäärin.

Kasvava kyky estää päätöksiä näyttää olevan peruselementti myös koalitioiden taustalla. Liittoutumat eivät muuta sitä kokonaiskuvaa, jonka EU:n päätöksenteosta saa ilman koalitiota. Muodostamalla pitkäaikaisia pitäviä liittolaissuhteita jäsenmaat eivät myöskään muuta merkittävästi vaikutusvallan jakaumaa. Koalitioiden jäsenenä on jopa joissain tapauksissa mahdollista menettää vaikutusmahdollisuuksia. Liiallinen sitoutuminen voikin muodostua myös taakaksi.

Sallimalla koalitioiden välinen yhteistyö ja tarkastelemalla oppositioasetelmia näyttää edelleen, että yhteistyö on kannattavaa erityisesti, kun tavoitteena on päätösten estämisellä uhkaaminen. Pyrkinessään aloitteiden läpimeenoon kooltaan edes varsin lähellä määräenemmistöä olevat liittoutumat eivät kykene vaikutusvaltansa kasvattamiseen. Päinvastoin oppositio kannattaa tällöin tiivistää yhteistyötään, kuten viidennen luvun kauppapolitiikkaesimerkki osoittaa.