

## Kansalliset edut, EU:n päätökset ja politiikka

MIKA WIDGRÉN

### *1 Kuinka kansallisia etuja valvotaan EU:ssa*

Euroopan unioni voidaan sen nykyisen päätöksentekojärjestelmänsä puolesta tulkita valtioiden muodostamaksi liitoksi. Keskeisintä osaa päätöksentekojärjestelmässä näyttelee ministerineuvosto, jossa jäsenmaiden kansalliset edut ovat edustettuina hallitusten välityksellä. Komissio, joka tekee kaikki aloitteet, edustaa tavallaan ylikansallista EU:ta ja europarlamentti, jolla on mahdollisuus puuttua sekä aloitteiden että päätösten sisältöön, edustaa EU-jäsenmaiden kansalaisia. Päätöksenteon kenties suurin jännite vallitsee integraation etenemistä patistavan komission ja sitä jarruttavan ministerineuvoston välillä.

Suurin osa ministerineuvoston päätöksistä tehdään käyttämällä painotettua äänestystä. uusien jäsenmaiden äänimäärät päätetään periaatteessa tapauskohtaisesti jäsenyysneuvotteluissa, mutta käytännössä asukasluvu määrää äänimäärän. Tämä voidaan todeta estimoimalla logaritminen regressioyhtälö, jossa selitettävänä muuttujana on äänimäärän luonnollinen logaritmi ja selittäjänä vakion lisäksi asukasluvun logaritmin tietty muunnos (ks. *Widgrén* 1994, 1155).

Nykyisistä jäsenmaista Saksalla, Italialla, Ranskalla ja Isolla-Britannialla on 10 ääntä, Espanjalla 8, Hollannilla, Belgiassa, Portugalilla ja Kreikalla 5, Tanskalla ja Irlannilla 3 sekä Luxemburgilla 2. Jäsenyyssovimuksensa neuvotelleista

maista Ruotsi ja Itävalta saavat 4 sekä Suomi ja Norja 3 ääntä, jos liittyvät jäseniksi.

Kun painotettua äänestystä käytetään vaaditaan enemmistöön nykyisin 54 ääntä 76:sta. Neljän maan EFTA laajennus nostaa enemmistöön vaadittavien äänten määrän 64:ään 90:stä. Päätöksen kykenee nykyisin siis estämään koalitio, jolla on 23 ääntä. Laajennetussa 16 maan EU:ssa estämiseen vaaditaan 27 ääntä.

Iso-Britannia ja myös eräät muut maat esittivät laajenemisneuvottelujen yhteydessä, että päätösten estämiseen vaadittava äänimäärä tulisi säilyttää laajenemisen jälkeenkin 23 äänessä, jolloin enemmistöön olisi vaadittu 68 ääntä. Kiistassa päädyttiin kompromissiin. Laajenemisen jälkeen 23 äänellä voi lykätä päätöksen voimaantuloa kolmella kuukaudella. Tänä aikana pyritään löytämään ratkaisuja, joita vastustaa alle 23 äänen joukko maita. Lykkäämismenettely ei kuitenkaan sido mihinkään muutoksiin päätösten suhteen.

Osa ministerineuvoston päätöksistä vaatii taakseen yksimielisyyden. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa verotuksen harmonisointipäätökset, osa ympäristöpolitiikkaa ja päätökset, joissa ministerineuvosto poikkeaa komission aloitteesta. Tällöin äänimäärillä ei ole merkitystä. Viime vuosikymmenen lopussa määränemmistöllä päätettiin noin 80 prosenttia asioista (*Sloot ja Verschuren* 1991).

## 2 Vaikutusvallan arvioimisesta

Tarkasteltaessa tietyn jäsenmaan etujen toteutumista EU:n päätöksenteossa voidaan lähteä liikkeelle *menestyksen* (success, ks. Barry 1980) käsitteestä. Maa on menestyksenkäs, kun EU:n päätös on sen etujen mukainen. Menestys ei ole suoranaista vaikutusvaltaa, koska osa siitä on onnea. Tämä onni perustuu siihen, että saavuttaakseen menestystä maa ei tarvitse muuta kuin äänestää samalla tavalla kuin enemmistö tai päätöksiä estävä vähemmistö. Menestys vastaa joissain yhteyksissä käytettyä kontrollin käsitettä (ks. Leech 1987a, 1987b, 1987c). Kontrolli voidaan jakaa *negatiiviseen*, jolloin maan kielteinen kanta tulee voimaan estäen päätöksen aikaansaamisen, tai *positiivista*, jolloin maan myönteinen kanta voittaa ja päätös syntyy (ks. Widgrén 1993a).

Äänestystilanteissa vaikutusvalta tulkitaan useimmiten tarkastelemalla sitä osa päätöksistä, joissa tietty äänestäjä on lopputuloksen kannalta ratkaiseva eli on saavuttanut vaa'ankieliaseman. Tällöin maa voi kääntää äänestyksen lopputuloksen edukseen joko enemmistön vähemmistöksi tai vähemmistön enemmistöksi. Vaikutusvalta on todennäköisyys sille, että tietty äänestäjä voi näin tehdä. Vaikutusvallalle on keskeistä, mitkä lopputulokset otetaan huomioon, kun äänestäjien valtaa arvioidaan ja kuinka niitä painotetaan.

Kirjallisuudessa on esiintynyt useita eri kriteereitä sille, kuinka vaa'ankieliasema määritellään. Yhteistä näille kaikille on se, että ne määrittelevät aluksi äänestyksen lopputuloksista suotuisat tapaukset ja tämän jälkeen arvioivat, kuinka usein eri mailla on mahdollisuus saavuttaa ratkaiseva asema. Äänestysten lopputuloksia ei ole välttämätöntä pitää yhtä todennäköisinä. Keskityn seuraavassa sellaisiin vaikutusvallan mittareihin, jotka perustuvat minimaalisesti voittaviin koalitiioihin (minimum winning coalitions) ja ratkaiseviin voittaviin joukkoihin (winning decisive

sets).<sup>1</sup> Edellisessä tapauksessa vaikutusvaltaa kutsutaan *äänestysvoimaksi* (voting power) ja jälkimmäisessä *ratkaisevuudeksi* (decisiveness) tai *politiikkavoimaksi* (Widgrén 1994c).

Jos äänestäjiä on  $n$  kappaletta, on mahdollisia lopputuloksia eli koalitioita  $2^n$  kappaletta. Äänestäjän menestystä mitattaessa näistä lopputuloksista poimitaan joko enemmistöt tai päätöksiä estävät vähemmistöt ja analyysi rajataan näihin joukkoihin. Äänestysvoimaa tarkasteltaessa poimitaan enemmistökoalitioista ne, joissa on ainakin yksi vaa'ankieliäänestäjä. Tietyn maan äänestysvoima kuvaa tällöin todennäköisyyttä, jolla tämä maa voi päästä vaa'ankieliasemaan.

Tunnetuimmat todennäköisyysmitat, joilla äänestysvoimaa mitataan ovat *Shapley-Shubik* indeksi ja *Banzhafin* indeksi. Kutsun näitä kahta traditionaaliksi indekseiksi. Indeksien peruserona on eri lopputulosten esiintymistodennäköisyyksien painotus. Edellinen olettaa, että mikä tahansa määrä 'kyllä'-äänestäjiä on yhtä todennäköinen ja edelleen että kaikki lopputulokset, joissa on kiinteä määrä 'kyllä'-äänestäjiä ovat yhtä todennäköisiä. Jälkimmäisessä kunkin äänestäjän käyttäytyminen on kuin Bernoulli-koee ja lopputulosten jakauma on 'kyllä'-äänestäjien määrän suhteen binomijakauma, mutta erikseen arvioituna kukin lopputulos on yhtä todennäköinen.

Miksi äänestysvoiman mitat tukeutuvat apriorisiin oletuksiin äänestäjien käyttäytymisestä? Periaatteessa on mahdollista tarkastella kysymystä myös a posteriori ja estimoida lopputulosten jakauma tietyssä äänestyselimessä. Voidaan kuitenkin löytää ainakin kolme hyvää syytä pitäytyä apriorisissa oletuksissa:

- tarkasteltava äänestyselimi on uusi eikä aineistoa äänestyksistä ole
- tarkasteltavan äänestyselimen jäsenet vaihtuvat
- äänestykset ovat salaisia.

<sup>1</sup> Sivuutan tässä yhteydessä muun muassa Rikerin kokoperiaatteen, joka rajoittaa minimaalisesti voittavien koalitioiden joukkoa äänimäärältään mahdollisimman pieniin liittoutumiin.

Analysoitaessa EU:n ministerineuvostoa luettelon kolmas kohta pakottaa tarkastelemaan kysymystä *a priori*. Tyypillisimmin äänestysvoiman analyysissä apriorista tarkastelutapaa perustellaan stabiilisuustekijöillä. Esimerkiksi parlamenttien kokoonpano vaihtuu säännöllisesti, joten tietyn vaalikauden äänestysdata ei välttämättä kerro mitään seuraavan kauden äänestyskäyttäytymisestä. Lisäksi aprioriset oletukset antavat rajattomat mahdollisuudet varioida käyttäytymisoletuksia. Tällöin äänestäjien käyttäytymistä voidaan "manipuloida" esimerkiksi joillain kvalitatiivisilla perusteilla.<sup>2</sup>

Politiikkavoima eroaa äänestysvoimasta eniten siinä, että se asettaa tiukemmat rajat sille, mitä lopputuloksia otetaan huomioon. Vaikka äänestysvoimalla pyritäänkin mittaamaan äänestäjien kykyä vaikuttaa tietyn organisaation harjoittamaan politiikkaan, politiikkavoima tekee sen huomattavasti suuremmin. Seuraava esimerkki valaiskoon asiaa. Tarkastellaan viiden hengen painotettua äänestyspeliä, jossa ääniosuudet ovat seuraavat (30, 30, 20, 20, 10) ja päätössääntö 51 ääntä. Minimaalisten voittavien koalitioiden mielessä sekä koalitio {30, 20, 10, 10} että {30, 20, 10} otetaan huomioon, sillä ne ovat 30 äänen pelaajan suhteen minimaalisesti voittavia. Jos tarkastellaan, minkälaiseen politiikkaan mainitut koalitiot päätyvät 30 äänen pelaajan suhteen tuloksen pitäisi olla sama, koska sen ei tarvitse ottaa huomioon toisen 10 äänen pelaajan toiveita. Yleistämällä yllä esitetty päättely päädytään ratkaisevien voittavien joukkojen käsitteeseen, jossa on vaatimuksena, että koalition kaikki pelaajat ovat vaa'ankieliasemassa. Edellä esitetty esimerkki valaisee sitä, miksi ratkaisevat voittavat

joukot kuvaavat tietyn organisaation mahdollisia politiikkavalintoja.<sup>3</sup>

Myös politiikkavoimaa tarkasteltaessa voidaan lopputuloksia painottaa eri tavalla. Kirjallisuudessa, tunnetuin politiikkavoiman mittari *Hollerin* indeksi perustuu kuitenkin yhtä todennäköisiin lopputuloksiin (*Holler ja Packel* 1983).

### 3 Katsaus aiempiin tutkimustuloksiin ja EU:n päätöksenteon nykytilaan

Vaikutusvaltaa EU:n päätöksenteossa on aiemmin formaalisti arvioitu kohtalaisen niukasti (ks. kuitenkin *Johnston* 1977, *Johnston ja Hunt* 1977, *Brams ja Affuso* 1985a, 1985b, *Brams, Doherty ja Weidner* 1991, *Nurmi* 1992, *Herne ja Nurmi* 1993, *Widgrén* 1993a, 1993b, 1994a, 1994b, 1994c, *Alho ja Widgrén* 1994). Tällä vuosikymmenellä EU:n laajeneminen 16 jäsenmaan suuruiseksi ja puheet tarpeista muuttaa instituutioita, kun EU laajenee mahdollisesti jopa yli 20 jäsenmaan suuruiseksi, ovat ainakin vilkastuttaneet keskustelua. Valtaindeksien antama informaatio on kenties arvokkaimmillaan juuri silloin, kun suunnitellaan sellaisia instituutioreformeja kuten äänimäärien tai päätössääntöjen muutoksia (ks. *Widgrén* 1994a).

Aiemmissä tutkimuksissa muun muassa seuraavat seikat ovat nousseet esille:

1 ääniosuus on kohtuullisen hyvä approksimaatio traditionaalisille valtaindeksille, joten päätöksenteko on tässä suhteessa reilua

2 Luxemburgin, Tanskan ja Irlannin valta-asema on käyttäytynyt aika ajoin paradoksaalisesti, ts.

<sup>2</sup> Kvalitatiivisten kriteerien käytöstä ja äänestysoletusten varioiduista EU:ssa, ks. *Hamilton* (1991) ja *Widgrén* (1993).

<sup>3</sup> Ratkaisevien voittavien joukkojen käsite on myös siinä mielessä tyydyttävä, että se johtaa tyydyttävään politiikkavalintojen julkishyödyketulkintaan. Minimaalisesti voittavat koalitiot sisältävät vapaamatkustajia ja äänestysvoiman mittarit ottavat myös niiden vaikutukset huomioon. Ratkaisevista voittavista koalitiosta vapaamatkustajien harhaa aiheuttava vaikutus on puhdistettu pois.

vaikka Luxemburgin ääniosuus on laajennusten yhteydessä laskenut, sen valta on kasvanut

3 yksinkertaiseen enemmistöön siirtyminen ei käytännössä muuta vaikutusvallan jakaumaa, niin sanottuun kaksoisenemmistöön siirtyminen kasvattaa pienten maiden (alle 7 miljoonaa asukasta) valtaa suurten kustannuksella

4 EU:n määränemmistövaatimus takaa erittäin hyvän vähemmistösuojan, jolloin epämieluisiin päätöksiin sitoutumisen riski on erittäin pieni

5 EU:n ministerineuvoston päätöksentekoa voidaan tehostaa pudottamalla määränemmistösääntöä, ei keskittämällä ääniä nykyistä enemmän suurille jäsenmaille

6 päätöksenteon tehostaminen lisää sitoutumisen riskiä, mutta kasvattaa myös EU-jäsenyyden ja ETA-ratkaisun välistä vaikutuskilua edellisen hyväksi.

Ensimmäinen kohta liittyy painotetuissa äänestyspeleissä usein havaittuun ominaisuuteen, jossa äänestysvoima näyttää kasvavan suhteessa ääniosuuteen, kun äänestäjän ääniosuus suurenee (ks. esim. *Pohjola* 1987). Tällöin päätöksenteko ei ole reilua, koska pienet maat kärsivät suhteessa resurssihinsa (ääniinsä) ja suuret maat hyötyvät suhteessa resurssihinsa (ääniinsä). Kokonaan toinen kysymys on äänen jakauma. Euroopan unionissa tämä kysymys on hoidettu antamalla pienille maille tuntuva yliedustus suhteessa niiden kokoon. Ilmiön taustalla on jäsenyyden vapaaehtoisuus, jolloin tietyin oletuksin voidaan osoittaa, että vaikuttamisen resurssien täytyy jakautua esimerkiksi EU:ssa tasaisemmin kuin asukasluvut edellyttäisivät, jotta yhteistyö ylipäättään on mahdollista (ks. *Cassella* 1992).

Äänestysvoima on ääniosuuden suhteen ei-vähenevä funktio, kun tarkastellaan muuttumattomaa äänestyspeliä. Rakennemuutokset, kuten uusien jäsenten mukaantulo, voivat kuitenkin aiheuttaa äänestysvoiman paradoksaalisen käyttäytymisen. Yksi esimerkki tästä on niin sanottu uusien jäsenten paradoksi<sup>4</sup>, jossa äänestäjän valta

kasvaa, vaikka mukaan tulee uusia äänestäjiä, jolloin ääniosuus väistämättä vähenee. Ilmiön taustalla on se, että tietyn äänimäärän strateginen asema saattaa muuttua, kun uudet jäsenet tuovat mukanaan erilaisia voittokolliioita<sup>5</sup> (ks. tarkemmin *Widgrén* 1993a).

Yksinkertaiseen enemmistöön tai niin sanottuun kaksoisenemmistöön on Suomessa suhtauduttu jopa pelonsekaisin tuntein. Yksinkertaiseen enemmistöön siirtyminen ei käytännössä kuitenkaan muuta äänestysvoiman jakaumaa. Suurin muutos, jonka tällainen uudistus saa aikaan on kontrollin uudelleenjako. Nykyisinhän 71 prosentin määränemmistö takaa todella hyvän vähemmistösuojan: päätökset on helppo estää mutta niitä on vaikea saada aikaan. Suomen todennäköisyys estää päätös EU(16):n satunnaisessa kysymyksessä on 94.5 prosenttia, mutta todennäköisyys positiiviseen kontrolliin on vain 8.7 prosenttia (ks. tarkemmin *Widgrén* 1993a). Kontrollin voimakas painottuminen päätösten estämiseen selittää hyvin myös *Slootin ja Verschurenin* (1992) havainnon, jonka mukaan määränemmistö päätöksiä ei EU:ssa saada aikaan merkittävästi nopeammin kuin yksimielisyyden vaativia päätöksiä.

Käytettäessä yksinkertaista enemmistöä luvut lähenevät toisiaan ja kohtaavat hieman yli 50 prosentin tasolla. Yksinkertaiseen enemmistöön siirryttäessä jäsenmaat menettävät negatiivisen kontrollinsa, jolloin voidaan myös ajatella, että EU:n ministerineuvosto menettää valtaansa komissiolle. Toisaalta päätöksenteko myös tehostuisi ja nopeutuisi. Tämän vuoksi EU:n päätöksentekoa voitaisiin ohjata suuntaan, jossa käytettäisiin useita eri päätössääntöjä esimerkiksi määrittelemällä ne kysymykset, jossa tiiviimmällä integroitumisella on saavutettavissa selkeitä positiivisia ulkoisvaikutuksia ja päättämällä näistä yksinkertaisella enemmistöllä (vrt. *Sinn* 1993). Ajatus useista eri päätössäännöistä on

<sup>4</sup> Katsauksen valtaindeksien paradokseista on kirjoittanut muun muassa *Laakso* (1978).

<sup>5</sup> Mielenkiintoista on myös se, että Luxemburgilla ei ollut EEC:ssä vuosina 1958-1972 lainkaan äänestysvoimaa, vaikka sillä oli yksi ääni 17:stä.

myös teoreettisesti kiehtova, sillä valittaessa päätöissäntö satunnaisesti, voidaan osoittaa, että valtajakauma on tietyin edellytyksin sama kuin ääniosuuksien jakauma (ka. tarkemmin *Shapley* 1962, *Berg ja Holler* 1986) ja päätöksentekoa voidaan pitää reiluna.

Kaksoisenemmistöllä tarkoitetaan EU:ssa äänten jakamista suoraan asukasluvun perusteella ja päätöissäntöön osalta vaatimusta sekä äänten että jäsenmaiden yksinkertaisesta enemmistöstä. Äänten jakautuminen suoraan asukasluvun mukaan muuttaa nykykäytäntöä huomattavasti, mutta vaatimus myös jäsenmaiden enemmistöstä palauttaa tilanteen lähes ennalleen jopa hieman pieniä maita suositavasti. Suomen vaikutusvalta olisi 16 maan EU:ssa 4.1 prosenttia *Shapley-Shubik* indeksillä mitattuna, kun se määräenemmistöllä päätettäessä on 3.2 prosenttia (ks. *Widgrén* 1994a).

Euroopan unionissa on meneillään olevan laajenemishankkeen aikana alettu puhua päätöksenteon tehostamisen tarpeesta. Tyypillisimmin tätä on perusteltu EU:n mahdollisella laajenemisella jopa yli 20 maan yhteiseksi. Jäsenyyttä tähän ovat hakeneet jo esimerkiksi Unkari ja Puola. EU on myös jo antanut lausuntonsa Maltan ja Kyproksen jäsenyydestä. Näistä edellisen kanssa neuvottelut voivat alkaa jo lähivuosina.

Kaksoisenemmistöajatus on syntynyt esitykseksi tehostaa ministerineuvoston päätöksentekoa. Ajatuksen arkkitehteinä ovat olleet saksalaiset ja ranskalaiset europarlamentaarikot. Kaksoisenemmistöä on vastustettu vetoamalla joko pienten maiden asemaan tai siihen, että se tehostaa päätöksentekoa liiaksi vieden samalla ylikansallisen komission käsiin hallitusten mahdollisuudet valvoa kansallisia etuja ministerineuvostossa. Kuten edellä todettiin, pienten maiden pelko valta-aseman menettämisestä on kuitenkin virheellinen.

Toinen mahdollisuus muuttaa ministerineuvoston päätöksentekoa on antaa suurille maille nykyistä enemmän ääniä. Poliittisesti tällainen uudistus on tuskin mahdollinen. Äänten keskittämällä ei myöskään voida tehostaa päätöksente-

koa kovin helposti, sillä se johtaa pitkälle vietynä viiden suuren jäsenmaan väliseen pattitilanteeseen (*Widgrén* 1994a).

Jos päätöksentekoa ministerineuvostossa halutaan tehostaa, se on tehtävä päätöissäntöä muuttamalla tai varioimalla. Kaksoisenemmistö takaa hieman enemmän negatiivista kontrollia kuin yksinkertainen enemmistö. Lisäksihän se antaa pienille maille hieman enemmän vaikutusvaltaa. Mielenkiintoinen vaihtoehto voisi olla kaksoisenemmistön tyyppinen määräenemmistö, jossa päätösten aikaansaamiseksi vaadittaisiin esimerkiksi kaksi kolmasosaa äänistä (asukkaisuudesta) ja 10-11 jäsenmaata 16:sta aloitteen puolelle.

#### 4 Kuinka äänestysvoima ja politiikka-voima eroavat EU:ssa

Rajoitun seuraavassa yksinkertaisuuden vuoksi tarkastelemaan ainoastaan sitä tilannetta, jossa kaikki äänestystulokset ovat yhtä todennäköisiä. Tarkastelen lisäksi vain standardoituja versioita äänestys- ja politiikkavoiman mittareista. Standardoinnilla on se vaikutus, että indeksejä ei voida enää tulkita yksittäisten pelaajien äänestyskäyttäytymisestä johdettavina todennäköisyyksinä (ks. *Straffin* 1988), vaan pikemminkin klassisina todennäköisyyksinä ehdolla, että minimaalisesti voittava koalitio tai ratkaiseva voittava koalitio muodostuu ja että kaikilla vaa'ankielpelelaajilla on sama mahdollisuus toimia vaa'ankielellä.

Taulukossa 1 on esitetty normeeratut Banzhaf-indeksit sekä Holler-indeksit laajennetulle 16 maan EU:lle. Tulokset ovat nykyisessä EU:ssa hyvin samantyyppiset, joten en esitä niitä tässä erikseen. Taulukosta 1 huomataan ensi silmäyksellä, että indeksien arvot eroavat toisistaan varsin paljon. Pienten maiden politiikkavoima näyttää olevan systemaattisesti korkeampi kuin äänestysvoima ja suurilla maille suhde on päinvastainen. Suhteutettaessa politiikkavoima ääniosuuteen huomataan, että suhde on monotonisesti kasvava, kun maan koko pienenee.

Banzhaf-indeksin ja Holler-indeksin välinen ero voidaan tulkita tietyn tyypin onnen käsitteen avulla. Tässä suhteessa siis näyttäisi, että suuret maat ovat onnekkaampia. Voidaan nimittäin osoittaa, että Banzhaf-indeksi voidaan dekomponoida kahteen osaan. Ensimmäinen osa on Holler-indeksi. Toinen osa on vastaavantyyppinen indeksi ilmentäen niitä äänestyspäätöksiä, joissa vaa'ankieliasema saavutetaan koalition

kannalta turhien pelaajien avulla. Banzhaf-indeksi on näiden kahden painotettu keskiarvo (Widgrén 1994c). Onni kuvaa tässä yhteydessä niitä lopputuloksia, joissa maa on vaa'ankielinä, mutta äänestyspäätös johtaa samaan politiikkaratkaisuun kuin jokin muukin äänestystulos.

Taulukko 1. Äänestysvoima ja politiikkavoima EU(16):ssa

Maa	Ääniä	Äänestysvoima	Politiikka-voima	Politiikkavoima/ääniosuus
Saksa	10	0.108	0.076	0.68
Iso-Britannia	10	0.108	0.076	0.68
Italia	10	0.108	0.076	0.68
Ranska	10	0.108	0.076	0.68
Espanja	8	0.098	0.070	0.79
Hollanti	5	0.056	0.061	1.10
Kreikka	5	0.056	0.061	1.10
Belgia	5	0.056	0.061	1.10
Portugali	5	0.056	0.061	1.10
Ruotsi	4	0.042	0.058	1.31
Itävalta	4	0.042	0.058	1.31
Tanska	3	0.035	0.055	1.65
Suomi	3	0.035	0.055	1.65
Norja	3	0.035	0.055	1.65
Irlanti	3	0.035	0.055	1.65
Luxemburg	2	0.022	0.046	2.07

Kumpi tapa mitata vaikutusvaltaa on parempi? Ovatko EU:n suuret maat vain onnekkaita, kun yhteisissä politiikkavalinnoissa valta näyttää jakautuvan lähes tasaisesti. Yksi tapa ilmentää tasaista jakautumista on laskea Herfindalin keskittymisindeksin käänteisluku, joka voidaan tulkita efektiivisten äänestäjien lukumääräksi (ks. *Laakso ja Taagepera* 1982). EU(16):ssa efektiivisiä äänestäjiä on politiikkavoiman perusteella 16 ja äänestysvoiman perusteella 12.

On luonnollisesti syytä korostaa, että molemmat tavat ovat vallan abstrakteja mittoja: ne eivät ota huomioon äänestettävien kysymysten erilaisia arvoja eivätkä myöskään käsittele äänestäjiä persoonallisuuksina, joiden mielipiteet voivat vaihdella paljonkin. Toisaalta voidaan myös kysyä, kyetäänkö tällaisia ominaisuuksia lähestymään järkevällä tavalla, joka olisi riittävän yleinen kuvaamaan edellä mainittuja äänestäjien ja hallitusten vaihdoksia. Vahvimmillaan valtaaindeksit ovat, kun tiettyä äänestyselintä ja siinä tapahtuvia muutosten vaikutuksia halutaan arvioida kvantitatiivisesti.

Äänestysvoiman klassisilla (Shapley-Shubik ja Banzhaf-indeksit) mitoilla on kaksi heikkoutta. Ensinnäkin ne ottavat huomioon politiikkavalintojen kannalta turhia äänestystuloksia. Tämä johtaa edellä kuvattuun kaksoislaskentaan, koska ao. politiikkavalinnat olisivat olleet muutenkin päätettävissä. Toinen klassisten indeksien tyypillinen piirre on, että ne tavallaan jakavat äänestystuloksesta saatavat hyödyt tuloksen kannalta kriittisten äänestäjien kesken. Yhteistä politiikkaa voidaan kuitenkin pitää julkishyödykkeenä esimerkiksi EU:n jäsenmaiden kannalta, jolloin yhteisten päätösten hyödyt tai haitat kohdistuvat kaikkiin jäsenmaihiin. Holler-indeksin taustalla oleva julkishyödyketulkinta seuraa luonnollisesti sen määrittelystä, jossa vapaamatkustajille (tuloksen kannalta merkityksettömille äänestäjille) sallitaan päätöksen hyödyt, mutta valtaa arvioidessa ne jätetään pois. Normeeratut versiot klassisista indekseistä ovat hyvin samantyyppisiä,

mutta ne sallivat vapaamatkustajien läsnäolon myös valtaa arvioitaessa (ks. *Widgrén* 1994c). Normeeraamattomat versiot klassisista indekseistä puolestaan painottavat äänestämisen todennäköisyyksimallia.

Klassiset indeksit voidaan tulkita paremmin nimen omaan äänestysvoiman mittareiksi. Holler-indeksi puolestaan poimii vain erilaisten politiikkavalintojen kannalta relevantit äänestystulokset. Edelliset arvioivat maiden valtaa EU:n politiikassa epäsuorasti ja jälkimmäinen suoraan. Arvioitaessa esimerkiksi EU:n päätöksentekoa tämä on Holler-indeksin ehdoton vahvuus, koska unionissa on kyse enemmän yhteisistä politiikkavalinnoista kuin kakunjako-ongelmasta, jota klassiset indeksit tarkastelevat. Klassisten indeksien vahvuus on niiden taustalla oleva äänestysmalli. Kun arvioidaan, kuinka usein tietty maa on ratkaiseva, on luultavaa, että käytännössä lopputuloksiin sisältyy myös politiikkavalinnan kannalta turhia äänestäjiä. Tämä voi liittyä esimerkiksi maan haluun varmistaa tietty marginaali päätöksäntöön ja pyrkiä välttämään ikävät yllätykset. Vertailtuja indeksejä ei tulisikaan nähdä toisiaan poissulkevinä, vaan tulkittaessa nämä kaksi tapaa arvioida valtaa - kuten tässä - äänestys- ja politiikkavoimaksi niiden vertailu antaa merkittävää lisäinformaatiota äänestäjien valta-asemasta.

## 5 Kuinka EU-jäsenyys eroaa ETASTA vallankäytössä

EU-jäsenyyden antama mahdollisuus osallistua unionin päätöksentekoon on nähty sekä jäsenyyden merkittävänä hyötynä että haittana. Edellistä kantaa perustellaan yleensä sillä, että jo ETA sitoo Suomen suurimpaan osaan EU:n toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä. Jälkimmäistä perustellaan usein joko sillä, että jäsenyyden myötä Suomi menettää suvereenisuutensa tai jopa kansallisen itsenäisyytensä. Sinänsähän ETA-so-

pimus sisältää mahdollisuuden jättäytyä EU-päästösten ulkopuolelle, mutta tämä ei ole uskottavaa, koska samalla myös ETA-sopimus muuttuu.

Yksi tapa vertailla ratkaisuja voidaan perustaa *Barryn* (1980) esittämään menestyskäsitteen (ks. edeltä) hajotelmaan, joka mukaan

(1) menestys = onni + ratkaisu.

On huomattava, että tässä esitetty onni eroaa edellisen jakson onnikäsitteestä. Vertailemalla yllä esitetty hajotelmaa EU:ssa ja ETAssa ja ottamalla huomioon se, että osa EU:n toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä ei sido Suomea millään tavalla ja se, että ETAssa Suomi ei voi kontrolloida EU:n asialistaa voidaan esittää ne asialistan kontrollin arvostuksen, EU-jäsenyyden ja ETA-sopimuksen päällekkyyden ja vaikutusvallan arvot, joilla ratkaisut takaavat yhtä suuren menestyksen tehdyissä päätöksissä (*Alho ja Widgrén* 1994). Niissä kysymyksissä, jotka sisältyvät molempiin ratkaisuihin Suomen menestys ETAssa perustuu onneen ja EU:ssa sekä onneen että ratkaisuuteen. Käyttämällä hyväksi myös *Straffinin, Davisin ja Bramsin* (1982) esittämää hajotelmaa menestykselle saadaan ETAn ja EU:n väliselle menestyserolle seuraava esitys, jossa asialistan kontrollin arvostus, ratkaisujen päällekkäisyys ja normeeraamaton Banzhaf-indeksi kasvattavat eroa EU:n hyväksi (*Alho ja Widgrén* 1994).

Mainituille tekijöille on helppo löytää arvoja, joilla saadaan menestys kummassa tahansa ratkaisussa suuremmaksi. Karkeasti arvioiden ratkaisujen välinen ero näyttää olevan suoraan verrannollinen vaikutusvallan normeeraamattomiin indekseihin. Ratkaisevaksi tekijäksi eron etumerkin suhteen nousee asialistan kontrollin arvostuksen ja integraatoratkaisujen päällekkyyden välinen suhde. Jos maalla on intressejä EU:n kehityksen (asialistan) suhteen ja se jää EU:n ulkopuolelle, maalla on menestystä lisätäkseen insentiivi purkaa ETAn ja EU:n päällekkäisyyttä. Huomattavaa on myös se, että EU:n päätöksenteon tehostaminen kasvattaa eroa EU:n hyväksi

(*Widgrén* 1994a, *Alho ja Widgrén* 1994), jolloin purkamisinsentiivi on vielä suurempi. Jos taas asialistan kontrolloitavuudella ei ole tietyn maan kannalta mitään väliä, se voi lähestyä EU:ta niin kauan kuin ratkaisujen sisältö eroaa enemmän kuin ao. maa saisi vaikutusvaltaa EU:ssa.

## 6 Täydentävä loppuhuomio

Edellä esitetty luonnehdinta kuvaa myös ainakin joltain osin sitä prosessia, joka johti ETA-sopimukseen ja edelleen EU-jäsenyyden hakemiseen neljässä EFTA-maassa, kun EU ja EFTA olivat alkaneet tiivistää yhteistyötään 1980-luvulla. Aluksi EU:n asialistan kontrollin arvostus oli hyvin pientä, jolloin yhteistyötä ja jopa EFTAn riippuvuutta EU:sta voitiin huoletta lisätä. ETA-sopimuksesta käydyissä neuvotteluissa EFTA-maat pyrkivät sekä rajoittamaan EU:n ja ETAn päällekkäisyyttä että saamaan tietyn aseman kaikkia sitovissa päätöksissä, joilla olisi voitu korvata tiivistäytävästä yhteistyöstä aiheutuva asialistan kontrollin arvostuksen kasvu ja EU-jäsenyydestä seuraava valta-asema unionin päätöksissä.

ETA-sopimuksen lopullinen sisältö ei kuitenkaan antanut EFTA-maille vaikutusvaltaa, mutta sitoi niitä EU:hun enemmän kuin ennen ja lisäsi tätä kautta EU:n kehitystä kohtaan tunnettua kiinnostusta. Huomattakoon, että Itävalta, jolla oli muita EFTA-maita tiiviimpi sidos jo ennen ETA-neuvotteluja haki jäsenyyttä jo 1989. Muut EFTA-maat hankkivat tämän sidoksen ETA-sopimuksella ja jäsenyyden hakukynnys ylittyi vuosien 1991 ja 1992 aikana. Tällöin oli myös selvillä, että ETA-sopimus ei anna vaikutusmahdollisuuksia EU:ta koskeviin päätöksiin.

Kehityskulun seuraava päätös koskee EU-jäsenyys sopimuksen hyväksymistä tai hylkäämistä. Niissä maissa, joissa sopimus hyväksytään EFTA-EU-yhteistyö saavuttaa päätepisteensä. Niissä maissa, joissa sopimusta ei hyväksytty, prosessi jatkuu. ETA-sopimuksen suhteen EU:n mahdollisen tehostumisen pitäisi johtaa esitetyn



logiikan mukaan halukkuuteen jompaan kumpaan seuraavista:

- EU-jäsenyyden ja ETAn päällekkäisyyden vähenemiseen joko ETA-sopimuksen rapautumisen tai EU:ssa tapahtuvan integraation syventämisen kautta
- uusiin EU-jäsenyysneuvotteluihin.

Tulevat ETAn tiivistämiseen tähtäävät hankkeet puolestaan lisäävät riippuvuutta ja näin EFTA-maiden jäsenyyden todennäköisyys kasvaa (vrt. Baldwin 1993).

### Kirjallisuus

- Alho, K. ja Widgrén, M. (1994): Economics and Politics of the EU Accession, ilmestyy *World Economy*.
- Baldwin, R. (1993): A Domino theory of Regionalism, *CEPR Discussion Papers No. 857*.
- Barry, B. (1980): Is it Better to Be Powerful or Lucky Part I and II, *Political Studies*, 28, 183-194, 338-352.
- Banzhaf J. (1965): Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis, *Rutgers Law Review* 19, 317-343.
- Berg, S. ja Holler, M. (1986): Randomized Decision Rules in Voting Games for Strict Proportional Power, *Quality & Quantity* 20, 419-429.
- Brams, S. ja Affuso, P. (1985a): New Paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers, *Electoral Studies* 4, 135-139.
- Brams, S. ja Affuso, P. (1985b): Addendum to: New Paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers, *Electoral Studies* 4, 290.
- Brams, S., Doherty, A. ja Weidner, M. (1991): Game Theory and Multilateral Negotiations: The Single European Act and the Uruguay Round C.V. Starr Center for Applied Economics, *Economic Research Reports* 91-45.
- Cassella, A. (1992): Participation in a Currency Union, *American Economic Review*, Vol. 82, 847-863.
- Hamilton, Carl, B. (1991): *The Nordic EFTA Countries' Options: Community Membership or a Permanent EEA-accord*, teoksessa "EFTA Countries in a Changing Europe", Geneve.
- Herne, K. ja Nurmi, H. (1993): The Distribution of A Priori Voting Power in the EC Council of Ministers and the European Parliament, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 16, 269-284.
- Holler, M. ja Packel, E. (1983): Power, Luck and the Right Index, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol 43, 21-29.
- Laakso, M. (1978): Valtaindeksien paradoksit, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen julkaisuja A 49*.
- Laakso, M. ja Taagepera, R. (1982): *Proportional Representation and Effective Number of Parties in Finland*, teoksessa Holler, M. (toim.): *Power, Voting and Voting Power*, Physica-Verlag.
- Leech, D. (1987a): Ownership Concentration and the Theory of the Firm: A Simple Game Theoretic Approach, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XXXV, 225-240.
- Leech, D. (1987b): Ownership Concentration and Control in Large U.S. Corporations in the 1930s: An Analysis of the TNEC Sample, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XXXV, 333-342.
- Leech, D. (1987c): Corporate Ownership Concentration and Control: A New Look at the Evidence of Berle and Means, *Oxford University Papers* 39, 534-551.
- Nurmi, H. (1992): Apriorisen äänestysvoiman jakautuminen EY:n ministerineuvostossa, *Politiikka* 2/1992.
- Pohjola, M. (1987): Osakkeenomistajan vaikutusvalta: peliteorian valtaindekseihin perustuvia Suomen teollisuuden suuryhtiöitä koskevia laskelmia, *TTT:n tutkimusselosteita* 58.

- Shapley, L. S. (1962): Simple Games: An Outline of the Descriptive Theory, *Behavioral Science* 7, 59-66.
- Shapley, L. S. and Shubik, Martin, 1954,: *A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System*, in: Shubik, Martin, ed., *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, Wiley.
- Sinn, H. W. (1993): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, *CEPR Discussion Papers No. 834*.
- Slout, T. and Verschuren, P. (1990): Decision Making Speed in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, XXVIII.
- Straffin, P., Davis M. D. and Brams, S. (1982): *Power and Satisfaction in an Ideologically Divided Voting Body*, in: Holler, M. J., ed., *Power Voting and Voting Power*, Physica-Verlag, Würzburg-Wien.
- Straffin, P. (1988): *The Shapley-Shubik and Banzhaf power indices as probabilities*, teoksessa Roth, A. E., ed., *The Shapley value*, Essays in Honor of Lloyd S. Shapley, Cambridge University Press.
- Widgrén (1992): Brysselin valta on pitkälle viety kansallinen kompromissi, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1992, 448-457.
- Widgrén, M. (1993a): Kansallinen vaikutusvalta EY:n päätöksenteossa, *ETLA C 64*.
- Widgrén, M. (1993b): *Voting Power and Decision Making Control in the Council of Ministers Before and After the Enlargement of the EU*, ilmestyy Baldwin, R., Haaparanta, P. ja Kiander, J. (toim.) *Expanding European Regionalism: The EU's New Entrants*, Cambridge University Press.
- Widgrén, M. (1994a): Voting Rule Reforms in the EU Council: Needs, Means and Consequences, *ETLA Discussion Papers No. 483*.
- Widgrén, M. (1994b): Voting Power in the EC and the Consequences of Two Different Enlargements, *European Economic Review Vol 38*, 1153-1170.
- Widgrén, M. (1994c): The Relation between Voting Power and the Policy Impact in the EU, *esitelmä Jyväskylän XI kesäseminaarissa 16.6*.