

# Brysselin valta on pitkälle viety kansallinen kompromissi\*

MIKA WIDGRÉN

Euroopan yhteisön päätökset tehdään ministerineuvostossa, jossa jäsenmaiden hallitusten intressit ovat edustettuina. Niin kauan kun hallitusten asema päätöksenteossa on yhtä korostunut kuin nyt, jäsenmaiden vaikutusvaltasuhteiden arviointi ministerineuvostossa on keskeistä.

Päätöksentekojärjestelmän toimivuus on huolestuttanut erityisesti EY:n komissiota ja integraation nopeaa tiivistämistä kannattavia tahoja. Maastrichtin huippukokouksessa joulukuussa 1991 asetettiin työryhmä tutkimaan uusien jäsenmaiden mukanaan tuomia paineita päätöksentekojärjestelmän uudistamiselle. Lisabonin huippukokouksessa kesäkuussa 1992 nykyistä päätöksentekojärjestelmää ei kuitenkaan nähty esteenä EY:n laajenemiselle. Neuvottelut jäsenyyttä tavoittelevien EFTA-maiden kanssa käydään nykyisen institutionaalisen rakenteen pohjalta.

Seuraavassa tarkastellaan kansallista vaikutusvaltaa Euroopan yhteisön päätöksenteossa. Analyysi kohdistuu EY:n laajenemisen vaikutuksiin ja arvioihin päätöksentekomekanismin toimivuudesta ennen laajennusta ja sen jälkeen. Tarkastelu kohdistuu pelkästään ministerineuvostoon, koska kansalliset näkökohdat ovat siellä edustettuina ja koska se viimekädessä tekee EY:n päätökset.

Niin sanotuin valtaindekseihin mitattua vaikutusvaltaa EY:n ministerineuvostossa ovat aiem-

\* Haluan kiittää *Kari Alhoa*, *Hannu Nurmea* ja *Matti Pohjolaa* hyödyllisistä kommentteista. Yrjö Jahnessonin säätiö ja Suomen Kulttuurirahasto ovat tukeneet tätä tutkimusta taloudellisesti.

min tarkastelleet kvantitatiivisesti muun muassa *Brams ja Affuso (1985a, 1985b)*, *Brams, Doherty ja Weidner (1991)*, *Widgrén (1991, 1992a, 1992b)* ja *Nurmi (1992)* ja kvalitatiivisesti muun muassa *Wallace (1990)*, *Nicoll ja Salmon (1990)*, *Nugent (1989)* ja *Hamilton (1991)*. Suomalaiset ja ruotsalaiset analyysit ovat ymmärrettävistä syistä keskittyneet EY:n laajenemisen vaikutuksiin ja pohjoismaiden rooliin. Seuraavassa pyrin selkiyttämään ja täydentämään sitä kokonaiskuvaa, jonka tähänastiset tutkimukset tältä osin antavat. Esitys poikkeaa aikaisemmista erityisesti siinä suhteessa, että käytettävän menetelmän taustaoletuksia pyritään vertaamaan nimen omaan päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin liittyen. Näin ei pyritä esittämään arviota käytettävien kahden indeksityypin paremmuudesta toisiinsa nähden, vaan ne nähdään pikemminkin toisiaan täydentävinä.

## 1. Päätöksenteko Euroopan yhteisön ministerineuvostossa

Euroopan yhteisön päätöksentekojärjestelmän perusteet on kirjattu jo Rooman sopimukseen, joka allekirjoitettiin vuonna 1957 Euroopan talousyhteisön EEC:n perustaksi. Tuolloin EEC:n jäsenmaat hyväksyivät periaatteen, jonka mukaan ne saattavat joutua hyväksymään lainsäädäntöä, jota ne itse vastustavat.

EY:n ministerineuvostossa jäsenmaiden äänet on painotettu niiden asukasluvun perusteella. Nykyisistä jäsenmaista Saksalla, Italial-

la, Isolla-Britannialla ja Ranskalla on 10, Espanjalla 8, Hollannilla, Portugalilla, Kreikalla ja Belgiassa 5, Tanskalla ja Irlannilla 3 sekä Luxemburgilla 2 ääntä. Riippuvuussuhde äänimäärän ja asukasluvun suhteen on logaritminen, jolloin suhteessa asukaslukuun pienet maat saavat huomattavasti enemmän ääniä kuin suuret (Widgrén 1991). Saksan 10 äänestä riittää yksi kullekin kahdeksalle miljoonalle asukkaalle, luxemburgilaisia on ainoastaan alle 200 000 ääntä kohti. Käyttämällä hyväksi Widgrénin (1991) estimoimaa yhtälöä saadaan jäsenkandidaateista Ruotsin, Itävallan ja Sveitsin äänimääräksi 4 sekä Suomen ja Norjan äänimääräksi 3.

Suurin osa ministerineuvoston päätöksistä tehdään määräenemmistöllä, johon vaaditaan nykyisin 54 ääntä 76:sta. Jos jäsenyyttä hakevat EFTA-maat liittyvät EY:hyn, ministerineuvoston äänimäärä kohoaa 91:een ja määräenemmistö 65 ääneen. Norjan jäsenyys nostaisi kokonaisäänimäärän 94:ään ja määräenemmistön 67:ään.

Se, että äänimäärillä suositaan pieniä jäsenmaita, ei välttämättä merkitse sitä, että näiden maiden vaikutusvalta-asema olisi vastaavasti yhtä hyvä. Painotetuissa äänestyksissä tämä ilmiö on tunnettu jo kauan eikä äänimäärää tai ääniosuutta voidakaan pitää yleisesti kovin hyvänä vaikutusvallan mittarina. Esimerkiksi osakeyhtiössä, jossa kolmella osakkaalla on 30 prosenttia äänistä kullakin ja neljännellä 10 prosenttia, ei viimeksi mainitun osakkaan äänillä ole mitään merkitystä, jos päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Tätä äänimäärää ei välttämättä tarvita mihinkään enemmistökoalitioon, jolloin sen strateginen asema on olematon. Jos asioista päätetään esimerkiksi kahden kolmasosan enemmistöllä, kuva 10 äänen vaikutusvallasta muuttuu aivan päinvastaiseksi.

## 2. Äänestysvoiman mittaaminen

Äänestyseliimiä koskevassa tutkimuksessa vaikutusvalta (äänestysvoima) määritellään usein äänestäjän kyvyksi (todennäköisyysdeksi) muuttaa päätöksen sisältöä resursseillaan, joiksi

määritetään tavallisesti vain äänimäärä. Tätä ominaisuutta mitataan kooperatiivisen peliteorian *valtaindeksillä* (*power indices*), joista tunnetuimmat ovat Shapleyn ja Shubikin indeksi (Shapley 1953, Shapley ja Shubik 1954) ja Banzhafin indeksi (Banzhaf 1965). Ne molemmat mittaavat äänestäjän apriorista todennäköisyyttä muuttaa äänestyksen lopputulos.

Siinä missä valtaindeksit kuvaavat äänestäjän omaa mahdollisuutta puuttua tapahtumien kulkuun, kolikon toisena puolelta voidaan pitää äänestäjän mahdollisuutta (todennäköisyyttä) saada riittävä kannatus puolelleen, jotta tavoite joko päätöksen aikaansaamisesta tai estämisestä toteutuisi. Tätä ominaisuutta mitataan kooperatiivisen peliteorian *tyytyväisyysindekseillä* (*satisfaction indices*). Viittaus äänestäjän tyytyväisyyteen voidaan tulkita vain tyytyväisyydeksi suhteessa äänestäjän resurssiin ja asetettuihin tavoitteisiin estää tai saada aikaan päätös eikä laajamääritteisen termin muita ulottuvuuksia näin oteta huomioon.

Molemmille indeksityypeille on ominaista, että ne eivät mittaa äänestäjän vaikutusmahdollisuuksia missään tietyissä äänestettävissä kysymyksessä. Indeksien abstraktisuutta lisää vielä se, että ne eivät erottele äänestäjiä tukiorganisaatioiden, luonteenpiirteiden tai karismaattisuuden, vaan ainoastaan resurssien (äänimäärien) suhteen. Lähtökohtaa voidaan helposti kritisoida mutta myös puolustaa, koska yleisesti ei ole saatavilla informaatiota tietyn äänestyselimestä toimivista henkilöistä esimerkiksi kymmenen vuoden kuluttua. Parhaiten valta- ja tyytyväisyysindeksit voidaan tulkita tietyn äänimäärän antamaksi mahdollisuudeksi toteuttaa mainittuja tavoitteita. Indeksit tarkastelevatkin enemmän äänestyselintä kuin äänestäjiä (Straffin 1988).

Paneutumatta tässä yhteydessä sen tarkemmin indeksien johtamiseen, voidaan ajattelua selkiyttää ideatasolla. Molemmat indeksityypit tulkittiin edellä äänestäjän todennäköisyyksiksi saavuttaa tiettyjä tavoitteita. Äänestyspeleissä tavoitteiden saavuttamisen kannalta on keskeistä, ketkä äänestävät annetun aloitteen puolesta ja ketkä sitä vastaan ja mikä määrä ääniä tarvitaan, jotta tavoite saavutetaan. Kunkin äänestäjän vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttavat täl-

löin äänestäjien resurssit, todennäköisyydet tukea aloitetta ja enemmistö tms. kriteeri, joka määrittelee aloitetta puoltavien ja vastustavien äänestäjien koalitioiden statukset.

Tyypillisesti äänestystilanteessa erotellaan ainoastaan voittava (enemmistö) ja häviävä (vähemmistö) koalitio. Valtaindeksitarkasteluihin tämä jako riittää, koska lopputuloksen muuttaminenhan on nimen omaan häviävän liittoutuman kääntämistä voittavaksi tai päinvastoin. Tämän vuoksi voittavista koalitioista on lisäksi syytä erottaa äänestäjän i suhteen minimaalisesti voittavat liittoutumat, jotka muuttuvat häviäviksi, jos i otettaisiin niistä pois. Merkitään äänestäjien joukkoa  $N$ :llä. Valtaindeksit kuvaavat  $i$ :n todennäköisyyttä, jolla koalitio  $S \subset N$  muodostuu,  $i$  kuuluu siihen ja  $S$  on  $i$ :n suhteen minimaalisesti voittava. Ne voidaan myös tulkita äänestäjän ratkaisuvedeksi liittoutuman voittamisen kannalta<sup>1</sup>. Näin määritellyt valtaindeksit voidaan esittää suhteellisenä osuutena tilanteista, joissa jokin äänestäjä voi mielipidettään muuttamalla muuttaa myös äänestyksen lopputuloksen.

Tyytyväisyysindeksitarkasteluihin pelkkä äänestäjäjoukon karkein ositus ei kuitenkaan riitä, sillä tavoitteena voidaan pitää myös päätöksen estämistä. Tämän vuoksi äänestäjistä muodostumat liittoutumat on syytä jaotella voittaviin, (aidosti) häviäviin ja estäviin. Voittava koalitio on sellainen, johon kuuluu riittävä määrä äänestäjiä määritellyn enemmistön saavuttamiseksi. Voittavan koalition komplementti on aina aidosti häviävä. Estävä liittoutuma on puolestaan sellainen, jonka komplementti ei ole voittava. Koska kaikki voittavat liittoutumat ovat myös estäviä, on syytä erottaa omaksi ryhmäkseen ne estävät liittoutumat, jotka eivät kuitenkaan ole enemmistöjä. Kutsutaan tällaisia koalitioita ratkaisemattomiksi.

Päätöksentekoaikavälissä, joissa käytetään yksinkertaisen enemmistön kaltaista symmetris-

tä päätössääntöä, päätösten estämisen ja aikaansaamisen erottelu ei ole kovin mielekäsää. Todennäköisyydet toteuttaa nämä kaksi tavoitetta ovat lähes yhtenevät, sillä ratkaisemattomia liittoutumia ovat ainoastaan ne, joilla on tasan 50 prosenttia äänistä. EY:n ministerineuvostossa käytettävä määränenemmistösäännös on mielenkiintoinen, koska ratkaisemattomia liittoutumia on paljon ja päätösten estäminen ja aikaansaaminen ovat hyvin erilaisia tavoitteita (*Widgrén 1992a*). Todennäköisyyksiä hyväksi käyttäen tyytyväisyys koostuu 1) todennäköisyydestä tapahtumalle, jossa  $i$  äänestää aloitteen puolesta ja saa puolelleen liittoutuman  $S \subset N$ , joka on voittava ja 2) todennäköisyydestä tapahtumalle, jossa  $i$  äänestää aloitetta vastaan ja saa puolelleen liittoutuman  $T \subset N$ , joka ratkaisematon tai voittava. Kun käytetään symmetristä päätössääntöä, mainittujen todennäköisyyksien aritmeettinen keskiarvo kuvaa molempien tavoitteiden toteutumista.

Koska äänestyspeleissä liittoutumat muodostuvat, kun kaksi tai useampi äänestäjä äänestää samalla tavalla mainitut todennäköisyydet voidaan laskea riippumattomien alkeistapahtumien toteutumistodennäköisyyksiä. Liittoutumien erottelemiseksi tarvittavat äänimäärät ja päätössäännöt ovat helposti saatavissa, joten laskennan ainoaksi ongelmakohtaksi muodostuu aloitteen puoltotodennäköisyyksien etsiminen. Kun ne määritellään voidaan mainitut todennäköisyydet laskea.

Valta- ja tyytyväisyysindeksit ovat ennen kaikkea apriorisia suureita, jolloin puoltotodennäköisyyksien jakaumat määritellään käyttämättä esimerkiksi vanhoihin äänestyksiin liittyvää informaatiota. Yleiset vain karkeita jakaumaoletuksia käyttävä lähtökohta on perusteltu, koska ei voida olettaa, että historiasta estimoitu puoltotodennäköisyysvektori pitäisi paikkaansa, kun esimerkiksi hallitukset vaihtuvat ja näin EY:ssä äänestävien ministerien poliittinen tausta muuttuu. Rakennemuutokset ovat osa päätöksentekoaikavälisen arkipäivää. EY:n ministerineuvoston osalta historiallisen äänestysaineiston käyttö on lisäksi käytännössä mahdotonta, koska äänestykset ovat salaisia.

Kirjallisuudessa puoltovektorin todennäköi-

<sup>1</sup> Kyseistä ominaisuutta painotetaan usein valtaindeksitarkastelujen yhteydessä. Huomattavaa kuitenkin on, että äänestyspelien kaltaisissa monotonisissa peleissä, joissa suurempi liittoutuma on aina vähintään yhtä arvokas kuin pienempi, tulkinta voidaan esittää myös käyttämällä päätöksiä estävää liittoutumaa (*Bolger 1979*).

syyksille asetetaan yleensä kaksi oletusta. Niin sanottu itsenäisyysoletus sisältää ajatuksen, jonka mukaan kunkin äänestäjän todennäköisyys puoltaa aloitetta on itsenäisesti tasajakautunut välillä  $[0,1]$ . Tasajakauma ilmentää sitä, että äänestettävästi kysymyksestä ei ole käytössä mitään ennakkoinformaatiota, jolloin kaikenlaiset kysymykset ovat yhtä mahdollisia. Se, että tämä pätee kaikille äänestäjille kuvaa sitä, ettei niistäkään käytetä mahdollisia ennakkotietoja. Laskettaessa tällä perusteella keskimääräisiä todennäköisyyksiä (valta- ja tyytyväisyysindeksejä) päädytään tilanteeseen, jossa äänestäjät heittävät kolikkoa äänestyskäyttäytymisestään. Koska kunkin äänestäjän käyttäytyminen on ikään kuin Bernoulli-koe aloitteen puolesta äänestävien määrä on binomijakautunut satunnaismuuttuja. Itsenäisyysoletus antaa keskiuurille koalitiolle suuremman toteutumistodennäköisyyden kuin ääritapauksille, mikä on kohtalaisen järkevältä tuntuva lähtökohta.

Toinen, edellistä tunnetumpi, homogeenisuusoletus sisältää niin ikään äänestyskäyttämisen tasajakauma-ajatuksen, mutta eri äänestäjien puoltotodennäköisyydet sidotaan toisiinsa ehdolla  $p_i = t$  kaikilla  $i$ . Satunnaismuuttuja  $t$ , joka tässä tapauksessa on tasajakautunut, voidaan tulkita puoltotodennäköisyyksiin liittyväksi yhteiseksi standardiksi, joka samalla liittyy äänestäjien yhteisen käyttäytymisen tiiviimmin kuin itsenäisyys. Kaksi keskenään itsenäistä äänestäjään äänestävät samalla tavalla todennäköisyydellä  $1/2$ , mutta kaksi keskenään homogeenista äänestäjää todennäköisyydellä  $2/3$ . Samalla homogeenisuus johtaa siihen, että aloitetta puoltavien pelaajien määrä on yhtä suurella todennäköisyydellä mikä tahansa äänestäjien määrä. Siinä missä itsenäisyysoletuksesta seuraa, että äänestettävät kysymykset ovat useammin keskiverto- kuin ääritapauksia, homogeenisuudesta seuraa, että mikä tahansa aloitetyyppi on yhtä mahdollinen, mutta äänestäjien käyttäytyminen sidotaan toisiinsa.

Itsenäisyysoletus voidaan tulkita niin, että annettua aloitetta ei muokata, jolloin keskimäärin jäsenmaat heittävät kolikkoa äänestyspäättöksestään ja homogeenisuus puolestaan niin,

että aloitteesta neuvotellaan tiiviisti, jolloin korkeampi homogeenisuus saavutetaan. Tämä saattaa muuttaa alkuperäistä aloitetta ja vie luultavasti myös huomattavasti aikaa, jos joltain jäsenmaita houkutellessaan esimerkiksi erilaisilla sivumaksuilla aloitteen taakse. Homogeenisuuden kasvattaminen äänestäjien keskuudessa vaatiikin käytännössä kompromisseja alkuperäisen aloitteen suhteen.

Valtaindeksien ominaisuuksia ja soveltuvuutta vertaileva kirjallisuus on laaja (ks. mm. *Straffin 1977, 1988, Dubey — Neyman — Weber 1981, Nurmi 1982, Owen 1982, Rothblum 1988*) eikä siihen ole tässä yhteydessä syytä kovin syvälle sukeltaa. Empiiristen tutkimusten kannalta Straffinin tulokset indeksiin taululle lienevät kaikkein antoisimmat. Hän pitää itsenäisyysoletusta järkevänä lähtökohtana, kun äänestäjien välinen epäformaali kanssakäyminen on vähäistä ja homogeenisuusoletusta järkevämpänä, kun kanssakäyminen on laajaa. Euroopan yhteisön ministerineuvosto edustaa näistä jälkimmäistä tyyppiä.

Kun oletetaan äänestäjien homogeenisuus, muodostettavaa valtaindeksiä kutsutaan Shapley-Shubik -indeksiksi. Sen vahvana ominaisuutena on, että se tuottaa konsistentteja ratkaisuja kakunjakoongelmaan, mitä mikään muu indeksi ei toteuta. Käytännössä esimerkiksi itsenäisyysoletuksen vallitessa pelaajien todennäköisyydet muuttaa äänestyksen lopputulosta eivät summaudu ykköseksi, koska tapahtumat 'i on ratkaiseva' ja 'j on ratkaiseva' eivät ole toisiaan poissulkevia. Tämä ominaisuus toteutuu yleisesti vain, jos äänestäjät oletetaan homogeenisiksi. Summautuvuusongelma on johtanut siihen, että itsenäisyyttä käyttävä Banzhafin indeksi usein normeerataan, mutta tällöin tuhoetaan myös siihen liittyvä todennäköisyystulkinta.

### 3. Vaikutusvalta EY:n päätöksenteossa

Nykyisille jäsenmaille uudet EY:hyn liittyvät maat merkitsevät päätöksenteon vaikutusvaltasuhteiden muutosta ja samalla myös vaikutusvallan menetyksiä. Yhteisöön liittyville maille

Taulukko 1. Vaikutusvallan jakautuminen nykyisen EY:n ministerineuvostossa.

Äänimäärä	Määräenemmistö 54/76 ääntä		
	Shapley-Shubik indeksi	Banzhaf indeksi	Norm. Banzhaf indeksi
10	0.134	0.139	0.129
8	0.111	0.118	0.109
5	0.064	0.073	0.067
3	0.042	0.049	0.045
2	0.012	0.019	0.018

jäsenyys merkitsee väistämättä velvoitteita, koska ne saattavat joutua omaksumaan sellaista lainsäädäntöä, jota ne itse vastustavat. Tämän menetyksen palkaksi ne saavat vaikutusvaltaa, jonka määrää ja laatua ne joutuvat arvioimaan suhteessa menetyksiin. Kaikki nykyiset vakavasti otettavat jäsenkandidaatit ovat EFTA-maita, joten niiden kannalta selkeä vertailukohta on ETA-sopimus, joka ei anna EFTA-maille mitään vaikutusvaltaa edellä esitettyjen määritelmien mielessä.

Taulukossa 1 on esitetty Shapleyn ja Shubikin ja Banzhafin äänestysvoimaindeksit nykyisessä EY:ssä ja taulukossa 2 tapauksessa, jossa EY laajenee jäsenyyttä hakeneilla neljällä EFTA-maalla (Itävalta, Ruotsi, Suomi ja Sveitsi). Ei ole yllätys, että pienet EFTA-maat saavat pienen vaikutusvallan, koska ne ovat resurssiltaan pieniä. Huomattavasti suurempi yllätys on se, että valtaindeksien arvot ovat lähestulkoon yhtenevät oletettiinpa äänestäjät itsenäisiksi tai homogeenisiksi. Shapley-Shubik

-indeksissä ei ole suurta eroa, käytettiinpä määräenemmistöä tai yksinkertaista enemmistöä. Sen sijaan Banzhaf -indeksi antaa kaikille jäsenmaille huomattavasti enemmän valtaa, jos päätössääntö pudotetaan 50 prosenttiin. Tämä johtuu siitä, että ratkaiseva pelaaja ei ole yksikäsitteinen, koska itsenäisyysoletus ei kykene järjestämään äänestäjiä pi-termien mukaan. Itsenäisyysoletus keskittää mielipiteet, jolloin yksinkertaisella enemmistöllä äänestäjien mahdollisuudet pyrkiä vaa'ankieliasemaan ovat hyvät. Homogeenisuus yhtäläistää äänestäjien mielipiteet, mutta hajoittaa yhteisen standardin koko välille [0,1], jolloin edellä mainittua ilmiötä ei tapahdu. Vallan jakauma pysyy kuitenkin lähes ennallaan, mikä todetaan, jos Banzhaf-indeksi normeerataan.

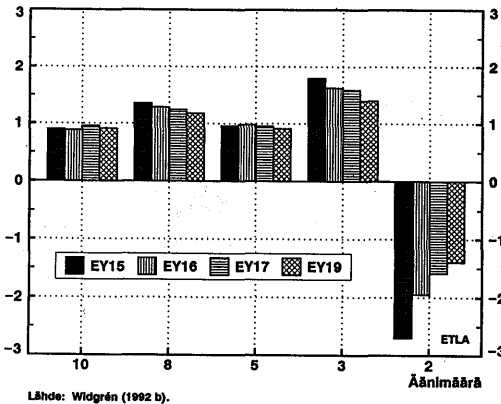
Yhteensä nykyiset EY-maat menettävät uusille jäsenille 15 prosenttia vaikutusvallastaan mainituilla indekseillä mitattuna. Vuoden 1973 laajenuksessa kuusi alkuperäistä jäsenmaata menetti lähes 30 prosenttia vaikutusmahdollisuuksistaan ja 1980-luvulla kolme Välimeren maata vei 24 prosenttia entisten jäsenmaiden vaikutusvallasta ministerineuvostossa (ks. *Widgrén 1992b, Nurmi 1992*). Vaikka koko EFTA liittyisi EY:hyn, sen osuus ministerineuvoston vaikutusvallasta olisi 21 prosenttia eli pienempi kuin kahden mainitun laajenuksen.

Pelkkien valtaindeksilaskelmien perusteella on vaikea sanoa, koska EY saavuttaa sellaisen saturaatiopisteen, jossa pienikin vaikutusvallan menetyks on liikaa järjestelmän toimivuuden kannalta tai vanhojen jäsenten kokemat menetykset ylittävät uusista jäsenistä koituvan hyö-

Taulukko 2. Vaikutusvallan jakautuminen EY:n ministerineuvostossa, kun jäsenyyttä hakeneet EFTA-maat liittyvät yhteisöön.

Äänimäärä	Määräenemmistö 65/91 ääntä			Yksinkertainen enemmistö		
	Shapley-Shubik indeksi	Banzhaf indeksi	Norm. Banzhaf indeksi	Shapley-Shubik indeksi	Banzhaf indeksi	Norm. Banzhaf indeksi
10	0.114	0.101	0.107	0.114	0.365	0.113
8	0.088	0.082	0.087	0.089	0.285	0.088
5	0.054	0.053	0.056	0.053	0.174	0.054
4	0.043	0.043	0.046	0.041	0.138	0.043
3	0.031	0.032	0.034	0.030	0.103	0.032
2	0.020	0.022	0.023	0.019	0.069	0.021

Kuvio 1. Vaikutusvallan jousto ääniosuuden suhteen, kun EY laajenee EFTA-maissa.



EY15: jäseniksi liittyvät Itävalta, Ruotsi ja Suomi  
 EY16: jäseniksi liittyvät Itävalta, Ruotsi, Suomi ja Norja  
 EY17: jäseniksi liittyvät Itävalta, Ruotsi, Suomi, Norja ja Sveitsi  
 EY19: kaikki EFTA-maat liittyvät jäseniksi

dyn. Nykyisten EY-maiden suhteellisen merkityksen vähenemisen perusteella EFTA-maiden jäsenyyden saama laaja hyväksyntä on ymmärrettävää. Kohtalaisen pienellä vaikutusvallan vähennyksellä nykyinen EY saa jäsenyyttä hakeneista maista neljästä viiteen nettomaksajaa rahoittamaan yhteisön budjettia.

Nykyisten EY-maiden vaikutusvaltasuhteet muuttuvat merkittävästi, kun EY laajenee. *Kuviossa 1* on esitetty Shapley-Shubik -indeksin ja ääniosuuden muutosten suhde neljässä eri laajennuksessa. Luvut voidaan tulkita joustojen tavoin. Negatiiviset osamäärän arvot merkitsevät vaikutusvallan kasvua. Tätä ilmiötä kutsutaan uusien jäsenten paradoksiksi. Kuvioista havaitaan, että EFTA-laajennus hyödyttää joka tapauksessa Luxemburgia. Kymmenen ja viiden äänen maat häviävät vaikutusvallassa hieman vähemmän kuin ääniosuudessa ja suurimmat suhteellisen vaikutusvallan menettäjät ovat Espanja, Tanska ja Irlanti.

Valtaindeksin ja ääniosuuden suhdetta kutsutaan valtakertoimeksi. Se mittaa tietyn resurssin suhteellista strategista asemaa päätök-

sentekoelimestä (suhteellista vaikutusvaltaa). Takastelemalla taulukoita 1 ja 2 sekä kuvioita 1 huomataan, että EFTA-laajennus näyttää hyödyttävän eniten maita, joiden suhteellinen vaikutusvalta-asema on tällä hetkellä huonoin. Kun vaikutusvallan ja ääniosuuden välillä ei nykyisessä EY:ssä ole havaittavissa mitään riippuvuutta, laajennus kääntää vaikutusvallan ääniosuuden kasvavaksi funktioksi. Tämähän on tyypillinen piirre painotetuille äänestyspeleille. Esimerkiksi osakeyhtiöitä koskevissa laskelmissa on havaittu lähes poikkeuksetta, että relaatio on voimakkaasti kasvava (*Pohjola 1987, Leech 1988*). Laajenemisen jälkeen EY:n ministerineuvostossa vaikutusvalta kasvaa kuitenkin vain lievästi ääniosuuden kasvaessa (ks. myös Widgrén 1992a). Tämä havaitaan, jos kerrotaan maiden oikeat äänimäärät valtakertoimella. Saatu suure — efektiivinen äänimäärä — ei poikkea todellisesta yhdelläkään jäsenmaalla edes pyöristystarkkuuden verran.

Vaikutusvallan monotoninen kasvu ääniosuuden suhteen ei kumoa EY:n päätöksentekomekanismin pieniä maita suosivaa politiikkaa. Suhteessa maiden asukasluukuun vaikutusvalta laskee hyvin voimakkaasti maan koon kasvaessa. Äänestysvoiman jousto asukasluukuun on nykyisessä EY:ssä 0.47 ja neljällä EFTA-maalla laajennetussa tapauksessa 0.40. Vaikka pienten maiden absoluuttinen valta-asema luonnollisesti on pieni, jos ääniä painotetaan, pienten maiden suhteellinen valta-asema EY:ssä näyttää tulosten perusteella olevan vähintäänkin hyvä.

#### 4. Päätösten estäminen ja aikaansaaminen EY:n ministerineuvostossa

Koska EY:n ministerineuvostossa käytetään epäsymmetristä päätöksäntä, se tarjoaa oivallisen kohteen tarkastella erikseen päätösten estämistä ja aikaansaamista, joiden yhdistelmää voidaan kutsua päätösten kontrolliksi. Tyytyväisyysindeksien edellä hahmoteltu hajotelma tarjoaa menetelmän, jolla näitä tekijöitä voidaan analysoida yksittäisen jäsenmaan tai tietyn koalition kannalta.

*Taulukossa 3 ja 4* on esitetty todennäköisyys-

Taulukko 3. Jäsenmaiden mahdollisuudet saada puolelleen päätöksiä estävä ja aikaansaava liittoutuma nykyisen EY:n ministerineuvostossa.

Ääni- määrä	Äänestäjät ovat homogeenisia Todennäköisyys		Straffin indeksi	Äänestäjät ovat itsenäisiä Todennäköisyys		Raen indeksi
	saada aikaan päätös	estää päätös		saada aikaan päätös	estää päätös	
10	0.351	0.783	0.567	0.168	0.972	0.567
8	0.344	0.767	0.556	0.157	0.961	0.559
5	0.330	0.734	0.532	0.134	0.939	0.536
3	0.323	0.719	0.521	0.123	0.927	0.525
2	0.314	0.697	0.506	0.107	0.912	0.510

Taulukko 4. Jäsenmaiden mahdollisuudet saada puolelleen päätöksiä estävä ja aikaansaava liittoutuma, kun jäsenyyttä hakeneet maat liittyvät yhteisöön EY:n ministerineuvostossa.

Ääni- määrä	Äänestäjät ovat homogeenisia Todennäköisyys		Straffin indeksi	Äänestäjät ovat itsenäisiä Todennäköisyys		Raen indeksi
	saada aikaan päätös	estää päätös		saada aikaan päätös	estää päätös	
10	0.344	0.775	0.560	0.122	0.979	0.551
8	0.336	0.756	0.546	0.113	0.970	0.542
5	0.326	0.731	0.529	0.098	0.955	0.527
4	0.322	0.723	0.523	0.093	0.950	0.522
3	0.319	0.715	0.517	0.087	0.945	0.516
2	0.315	0.708	0.512	0.082	0.940	0.511

det, jolla aloite hyväksytään, kun mainitun jäsenmaan kanta on sidottu puoltavaksi ja todennäköisyydet, jolla aloite hylätään, kun kyseessä olevan jäsenmaan kanta on sidottu vastustavaksi. Luvuista huomataan kaksi merkittävää seikkaa. Ensiksikin aloitteiden estäminen näyttää olevan huomattavasti helpompaa kuin aloitteiden läpivieminen. Tulos on intuitiivisesti järkevä, koska päätössääntö ylittää 50 prosenttia, mutta ero on varsin huomattava siihen nähden, että päätössääntö on vain noin 71 prosenttia. Toiseksi näyttää, että päätösten estämistavoite on helpommin saavutettavissa, kun äänestäjät oletetaan itsenäisiksi, ja aikaansaamistavoite näyttää onnistuvan helpommin homogeenisilta äänestäjiltä.

Tuloksista ensimmäinen kertoo siitä kokonaisuudesta, jonka pieniä maita suosiva ääntenmääräytymissääntö yhdessä määränemmistön kanssa tuottaa. EY:n ministerineuvoston pää-

töksentekomekanismi on luotu niin, että pienten jäsenmaiden näkemykset ovat hyvin edustettuina. Siinä missä enemmistöliittoutuman aikaan saamiseksi tarvitaan suuria jäsenmaita siinä tarvitaan myös pieniä.

Euroopan yhteisön toimintaa värittävät niin sanotut alisysteemit, jotka ovat pysyvää yhteistyötä tekeviä kahden-kolmen jäsenmaan liittoutumia, joiden yhteistyö on tavallisesti myös formalisoitu (*Schoutheete 1990*). Nykyisestä EY:stä erotellaan tavallisesti omina alisysteeminään Saksa-Ranska -akseli ja Benelux-maat, mutta hieman väljemmällä tulkinnalla myös kolmea Välimeren maata, Espanjaa, Portugalia ja Kreikkaa, voidaan pitää omana ryhmänään. Alisysteemit ja niiden yhteistoiminta yhteisössä on täysin hyväksyttyä, mikä on ymmärrettävää, koska ne eivät lisää kovin merkittävästi niihin kuuluvien maiden absoluuttista vaikutusvaltaa (*Widgrén 1991*) tai kykyä jun-

tata läpi tietyt aloitteita (Widgrén 1992b). Sen sijaan alisysteemit voimistavat entisestään status quota ministerineuvostossa, koska niillä on yhdessä toimiessaan käytännössä veto-oikeus. Alisysteemit ovat vahvoja päätösten estäjiä EY:n ministerineuvostossa.

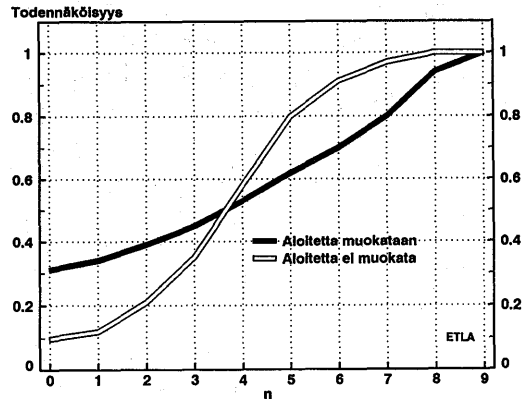
Laajennetuissa EY:ssä pohjoismaat muodostaisivat yhden alisysteemin lisää (ks. *Stålvant 1990*) vastaavin mahdollisuuksin kuin jo tämänhetkisetkin (Widgrén 1992a).

Erot päätösten kontrollissa äänestyskäyttäytymistä koskevan oletuksen mukaan voidaan selittää suoraviivaisesti tarkastelemalla niitä liittoutumia, joita äänestäjien itsenäisyys ja homogeenisuus tuottavat. Jos kaikki äänestäjät ovat itsenäisiä, muodostuvat liittoutumat ovat annettulla päätössäänöllä useammin ratkaisemattomia kuin homogeenisten äänestäjien tapauksessa. Tällöinhän suurempi osa muodostuvista liittoutumista kykenee estämään päätöksen. Suoraviivaisen selityksen lisäksi ilmiölle voidaan antaa myös järjestyksellisen tulkinta, joka selkiyttää samalla myös äänestäjien käyttäytymisestä tehtyjä oletuksia.

Kuviossa 2 on esitetty asetelma, jossa suurimmat jäsenmaat alkavat ajaa tiettyä aloitetta ja esitetty arvio todennäköisyydelle, jolla aloite hyväksytään, kun äänestäjät ovat itsenäisiä ja homogeenisiä. Äänestäjien homogeenisuus ja itsenäisyys tuottavat toisin sanoen asetelman, jossa edellisen vallitessa saadaan päätöksiä helpommin aikaan mutta hitaasti ja jälkimmäisen vallitessa nopeasti, mutta samalla riski aloitteen toteutumattomuudesta kasvaa.

Jos kukaan ei varsinaisesti aja aloitetta sen hyväksymistodennäköisyys on 0.31, jos äänestäjät ovat homogeenisiä ja 0.10, jos äänestäjät ovat itsenäisiä. Oletusten merkittävä ero on nimen omaan se, että homogeeniset äänestäjät vievät aloitteen läpi suunnilleen samalla 31 prosentin todennäköisyydellä oli EY kuinka laaja hyvänsä, jos päätössääntö säilyy kiinteänä osuutena äänistä. Itsenäisten äänestäjien tapauksessa aloitteen läpimeno on epätodennäköisempää, kun mukaan otetaan uusia jäseniä ja todennäköisyys painuu lähes nolliin jo lähivuosisikymmeninä mahdollisesti toteutuvilla laajennuksilla. Homogeenisuuden saavuttaminen esimerkiksi 19 maan kesken on kuitenkin käy-

Kuvio 2. Arvio todennäköisyydelle, jolla *n* suurinta jäsenmaata saa aikaan päätöksen EY16:ssa.



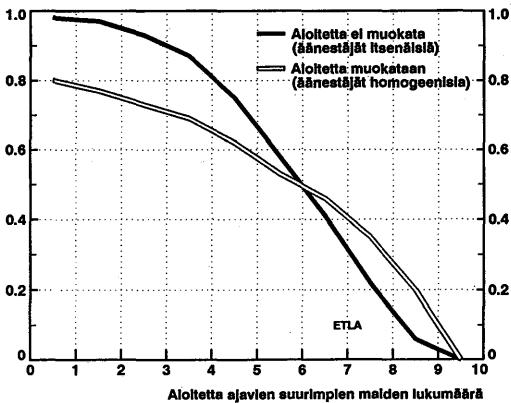
tännössä vaikeampaa kuin nykyisten 12 jäsenmaan kesken. Aloitteen hyväksymistodennäköisyyden kohottamisella on hintansa.

Kuviosta 2 huomataan myös se mielenkiintoinen seikka, että olettamalla itsenäiset äänestäjät todennäköisyys saada aikaan päätös kohtaa suuremmaksi kuin oletettaessa homogeeniset äänestäjät, jos aloitteen taakse saadaan vähintään neljä sitä varmasti ajavaa suurinta maata. Käyrien leikkauspiste voidaan tulkita ajattelemalla, että niin kauan kuin aloitteen takana on korkeintaan kolme suurinta maata kannattaa yrittää houkutellessa muita maita joko sivumaksuilla tai aloitetta muokkaamalla sen taakse. Jos aloitetta ajaa vähintään neljä suurinta maata, on aloitetta ajavien maiden kannalta edullisempää yrittää saada aloite äänestukseen mahdollisimman pian. Tulos on jälleen yksi selitys sille, miksi alisysteemien toiminta on hyväksyttyä. Myös 20 äänen Saksan ja Ranskan koalitiio joutuu neuvottelemaan kompromisseista ajaessaan tiettyä aloitetta.

Pienten maiden mahdollisuuksia vaikuttaa ja päästä muokkaamaan aloitteita oman mielensä mukaiseksi voidaan konkretisoida esimerkiksi, jossa pohjoismaat asettuvat vastustamaan suurimpien maiden ajamaa aloitetta (kuvio 3). Pohjoismaiden kannalta katsoen tilanne on hei-



Kuvio 3. Arvio todennäköisyydelle, jolla Pohjoismaat voivat halutessaan estää EY:n suurimpien jäsenmaiden ajamat aloitteet EY16:ssa.



koin mahdollinen, koska käytännössä aloitteita ei ajeta maiden suuruusjärjestyksessä. Tästä huolimatta pohjoismaainen yhteistyö näyttäisi olevan hyvin tuloksellista, vaikka aloitteen takana olisi kolmekin suurinta jäsenmaata.

Aloitetta ajavien maiden kannattaa hakea neuvottelukosketusta kompromissin aikaan saamiseksi, kunnes aloitteen taakse on saatu kuusi suurinta maata. Tämä on jo niin suuri tuki aloitteelle, että taustalla on väistämättä jonkinasteinen kompromissi. Pohjoismaiden kannattaa hakea oman kompromissiehdotuksen kautta itselleen hyötyä niin kauan, kun aloitteen takana mainittu kuuden muun maan tuki.

### 5. Lopuksi

Tällä hetkellä näyttää todennäköiseltä, että EY:n laajenemisen ensimmäinen aalto toteutetaan nykyisen päätöksentekomekanismin pohjalta. Koko EFTAnkaan liittyminen Euroopan yhteisöön ei merkitsisi vanhoille jäsenmaille yhtä suurta suhteellista vaikutusvallan menetyttä kuin vuonna 1973 tai viime vuosikymmenellä toteutetussa kaksiosaisessa laajennuksessa. EY:n komission puheenjohtaja Jacques

Delors ehdotti keväällä, että ministerineuvostossa siirryttäisiin käyttämään yksinkertaista enemmistöä joissain päätettävissä asioissa. Tällä toimenpide ei muuttaisi olennaisesti vaikutusvallan jakaamaa.

Jo nykyinen EY-ministerineuvoston päätöksentekomekanismi sisältää ominaisuuden, jonka mukaan päätösten aikaansaaminen on vaikeaa mutta estäminen helppoa. Tähän ei ole tiedossa muutosta, vaikka kaikki potentiaaliset uudet jäsenmaat ovatkin pieniä ja intuitiivisesti ajatellen tämä saattaisi hajoittaa pienten maiden vaikutusvaltaa niin, että päätösten estäminen vaikeutuisi. Näin ei kuitenkaan tapahdu, ellei päätöksiä aleta tehdä merkittävässä määrin yksinkertaisella enemmistöllä. Päätöksen pudottaminen 50 prosenttiin vähentäisi merkittävästi myös pienten liittoutumien tai alijärjestelmien mahdollisuuksia estää päätöksiä.

Ministerineuvoston päätöksentekomekanismi — äänten määräytyminen yhdistettynä käytettävään määräenemmistöä sääntöön — turvaa jäsenmaiden kansalliset edut niin hyvin, että pelko kasvottoman Brysselin vallasta on liioiteltu. Se mitä kutsutaan Brysselin vallaksi on pitkälle viety kansallinen kompromissi.

### Kirjallisuus

- Banzhaf, J. (1965): »Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis», *Rutgers Law Review* 19, 317—343.
- Bolger, E. (1979): »A Class of Power Indices for Voting Games», *International Journal of Game Theory* 9, 217—232.
- Brams, S. J. — Affuso, P. J. (1985a): »New Paradoxes of Voting Power in the EC Council of Ministers», *Electoral Studies* 4, 135—139.
- Brams, S. J. — Affuso, P. J. (1985b): »Addendum to: New Paradoxes of Voting Power in the EC Council of Ministers», *Electoral Studies* 4, 290.
- Brams, S. J. — Doherty A. — 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.
- Dubey, P. — Neyman, A. — Weber, R. J. (1981): »Value Theory without Efficiency», *Mathematics of Operations Research*, 5, 267—270.
- The Economist (1992 c): »Into the Void. A Survey of the European Community», 11.7.

- Hamilton, C. B. (1991): »The Nordic Countries' Options: Community Membership or a Permanent EEA-Accord», teoksessa *EFTA Countries in a Changing Europe*, Geneve.
- Johnston, R. J. (1982): »Political Geography and Political Power», teoksessa Holler, M. (toim.): *Power Voting and Voting Power*, Physica-Werlag.
- Leech, D. (1987): »Ownership Concentration and the Theory of the Firm: A Simple Game Theoretic Approach», *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XXXV, 225—240.
- Leech, D. (1988): »The Relationship between Shareholding Concentration and shareholder voting power in British companies: A Study of the Application of Power Indices for Simple Games», *Management Science* 34, 509—527.
- Lodge, J. (1989) (toim.): *The European Community and the Challenge of the Future*, Pinter Publishers.
- Nevison, H. (1982): »Structural Power and Satisfaction in Simple Games», teoksessa Deister, M. — Furst, E. — Schwodiauer, G. (toim.): *Games, Economics and Time Series Analysis*.
- Nicol, W. — Salmon, T. C. (1990): *Understanding the European Communities*, Philip Allan.
- Nugent, N. (1989): *The Government and Politics of European Community*, MacMillan.
- Nurmi, H. (1982): »The Problem of Right Distribution of Power», teoksessa Holler, M. (toim.): *Power Voting and Voting Power*, Physica-Verlag.
- Nurmi, H. (1992): »Apriorisen äänestysvallan jakautuminen Euroopan yhteisön ministerineuvostossa», *Politiikka* 1992:2, 118—128.
- Owen, G. (1982): *Game Theory*, Academic Press, New York.
- Pohjola, M. (1987): »Osakkeenomistajan vaikutusvalta: Peliteorian valtaaindeksiin perustuvia Suomen teollisuuden suuryhtiöitä koskevia laskelmia», TTT:n tutkimuslauseita 58, Helsinki.
- Pohjola, M. (1988): »Concentration of Shareholder Voting Power in Finnish Industrial Companies», *Scandinavian Journal of Economics*, 245—253.
- Rothblum, U. G. (1988): »Combinatorial Representations of the Shapley Value Based on Average Relative Payoffs», teoksessa Roth, A. E. (toim.): *The Shapley Value. Essays in Honor of Lloyd S. Shapley*, 121—126, Cambridge University Press.
- de Schoutheete, P. (1990): »The European Community and its Sub-systems», teoksessa Wallace, William (toim.): *The Dynamics of European Integration*, 106—124, Pinter Publishers, London.
- Shapley, L. S. (1953): »A Value for N-person cooperative games», teoksessa Kuhn, H. ja Tucker A. (toim.): *Contributions to the Theory of games (Annals of Mathematical Study 28)*, Princeton University Press.
- Shapley, L. S. — Shubik, M. (1954): »A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System», teoksessa Shubik, M. (toim.): *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, Wiley.
- Straffin, P. D. (1977): »Homogeneity, Independence and Power Indices», *Public Choice* 30, 107—118.
- Straffin, P. D. — Davis M. D. — Brams, S. J. (1982): »Power and Satisfaction in an Ideologically Divided Voting Body», teoksessa Holler, M. J. (toim.): *Power Voting and Voting Power*, Physica-Verlag, Würzburg-Wien.
- Straffin, P. D. (1988): »The Shapley-Shubik and Banzhaf power indices as probabilities», teoksessa Roth, A. E. (toim.): *The Shapley value, essays in honor of Lloyd S. Shapley*, Cambridge University Press.
- Stålvant C. (1990): »Nordic Cooperation», teoksessa Wallace, W. (toim.): *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers, London.
- Wallace, H. (1990): »Making multilateral negotiations work», teoksessa Wallace, W. (toim.): *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers, London.
- Widgrén, M. (1991): »Voting Power in the EC and the Consequences of two Different Enlargements, tulossa *European Economic Review*.
- Widgrén, M. (1992a): »A Game Theoretic Analysis of the Nordic Coalition's Role in the Decision Making of the EC Council of Ministers», ETLA Discussion Papers 406.
- Widgrén, M. (1992b): Kansallinen vaikutusvalta Euroopan yhteisön päätöksenteossa, liseniaattityön käsikirjoitus, Helsingin yliopisto.