

Lektio

Valtiokeskeisen makrotalouden hallinnan lupaukset, rajoitteet ja vaihtoehdot: rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian kiemuraisesta suhteesta

Konsta Kotilainen, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Avainsanat: rahasuvereniteetti, makrotalouspoliittinen autonomia, globaali poliittinen talous, maailmantalouden hallinta, talouspolitiikan tulevaisuus

<https://doi.org/10.51810/pt.152214>

Johdanto

Väitöskirjani *From Monetary Sovereignty to Macroeconomic Policy Autonomy? Examining Promises, Limitations, and Reform Possibilities of a Nation-State-Centric Macroeconomic Governance Architecture* (Kotilainen 2024)¹ käsittelee rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian² monitasoista ja paikoin jännitteistäkin suhdetta. Samalla tämä monografia laajentaa ja syventää aiempien artikkeleideni ja tutkielmieni argumentteja (ks. esim. Kotilainen 2013; 2016; 2017a; 2017b; 2021a; 2021b; 2022a; 2022b; Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023).

Lukuisat globaalin poliittisen talouden tutkijat sekä eri tavoin suuntautuneet globalisaatio- ja demokratiateoreetikot ovat jo pitkään katsoneet, että kansallisvaltioiden makrotalouspoliittinen autonomia ja sitä kautta myös demokraattisen politiikan liikkumatila ovat oleellisilla tavoilla kaventuneet

Bretton Woods -kauden (n. 1944–1973) jälkeisinä vuosikymmeninä. Siinä missä toista maailmansotaa seuranneina vuosina talous- ja yhteiskuntapolitiikan keinoissa ja tavoitteissa esiintyi runsaasti kansallista vaihtelua, 1970-luvulta eteenpäin valtioiden on nähty vaihteittain omaksuneen useassa mielessä varsin yhteneväisen politiikkalinjan. Osana tätä laajempaa linjaa niin kutsuttu uusi rahapolitiittinen konsensus (*new monetary consensus*, ks. esim. Goodfriend 2007; Woodford 2003) on viimeistään 1990-luvun loppupuolelta lähtien painottanut itsenäisille keskuspankeille jyvitetyn rahapolitiikan ensisijaisuutta muihin talouspolitiikan perinteisiin muotoihin, kuten finanssipolitiikkaan, nähden. Syyksi tämän linjan yleistymiselle ja kansallisen makrotalouspoliittisen autonomian oletetulle supistumiselle ovat poliittisen talouden tutkijat esittäneet erilaisia, varsinkin vuosituhannen vaihteen globalisaatiokehitykseen kytkeytyviä taloudellisia, poliittisia ja oikeudellisia reunaehtoja (lukemattomista esimerkeistä mainittakoon Andrews 1994; Gill ja Law 1989; Rodrik 2011, 204–206). Tällaisten ulkoisten rajoitteiden myötä varsinkin keynesiläisen kysynnänsäätelypolitiikan – kuten myös vaikkapa pohjoismaisen hyvinvointivaltiopolitiikan – rahoittamisesta tai harjoittamisesta olisi tullut huomattavasti aiempaa vaikeampaa, silloinkin kun tällaisen politiikan demokraattinen kannatus on laajaa.

Samanaikaisesti etenkin uuschartalistista modernia rahateoriaa (*modern monetary theory*, MMT) kehittäneet taloustieteilijät ovat argumentoineet, että nimenomaan Bretton Woods -kauden jälkeiset rahasuvereenit valtiot – erityisesti ne, jotka rahoittavat kulutuksensa pääasiassa omassa kelluvassa valuutasaan – nauttivat laajaa makrotalouspoliittista autonomiaa (MMT:n perusteista ks. esim. Mitchell ym. 2019). Nämä taloustieteilijät ovat korostaneet varsinkin rahasuvereenien valtioiden finanssipoliittisia valmiuksia. Kun vielä Bretton Woods -kaudella valtioiden täytyi huolehtia valuuttakurssikiinnityksiin ja viime kädessä kultakantaan kytkeytyvästä rahoitusrajoitteesta, nykyiset rahasuvereenit valtiot kyllä tahtoessaan kykenisivät harjoittamaan niin keynesiläistä kysynnänsäätely- kuin pohjoismaista hyvinvointivaltiopolitiikkaakin. Päinvastoin kuin useimpien poliittisen talouden tutkijoiden ja globalisaatio- ja demokratiateoreetikoiden arvioissa, näillä valtioilla ei modernin rahateorian kehittäjien näkökulmasta olisi merkittäviä rahoituksellisia tai (luonnonresurssien riittävyyden lisäksi) juuri muitakaan aitoja ulkoisia rajoitteita, vaan

viime kädessä niiltä olisi lähinnä puuttunut kansallista poliittista tahtoa poiketa vallitsevasta talouspolitiikan linjasta.

Väitöskirjassani esitän, että molemmat kuvailluista, keskenään ristiriitaisista näkemyksistä ovat *tietyissä rajatuissa suhteissa oikeilla jäljillä*. Vasten paikantamaani teoreettista jännitettä, jota kutsun hiukan provokatiivisesti myös *Bretton Woodsin jälkeiseksi paradoksiksi*, tarkastelen yksityiskohtaisesti muun muassa seuraavia, toisiinsa tiiviisti kytkeytyviä kysymyksiä: (I) miten rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian käsitteet tulisi ymmärtää, (II) miten ja millä metodologioin rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian välisen suhteen laatua ja lujuutta – ja sitä kautta *uuschartalistista hypoteesia* – voitaisiin tutkia, (III) millainen ja miten vahva tuo suhde eri konteksteissa on, (IV) miten suhdetta voitaisiin kehittää ja lujittaa, (V) mihin tarkoituksiin rahasuvereniteetti ja talouspoliittinen autonomia tulisi valjastaa, (VI) olisiko kansallista rahasuvereniteettia ja sen mahdollisesti vahvistamaa autonomiaa joskus aidosti perusteltua joltain osin rajoittaa, (VII) tulisiko rahasuvereniteettiin kytkeytyviä kapasiteetteja ja oikeuksia käyttää kansallisella vai pikemminkin ylikansallisella tasolla, ja miten ne voitaisiin institutionaalisesti järjestää sekä (VIII) miten edellä kuvailtu teoreettinen jännite voitaisiin purkaa? Kysymykset ovat vaikeita ja moniulotteisia. Tässä lektiossa voin merkkirajoitteiden vuoksi lähinnä tiivistää muutamia tutkimuksen lähtökohtia sekä keskeisimpiä johtopäätöksiä.

Rahasuvereniteetti ja makrotalouspoliittinen autonomia tutkimuskohteina

Työni tutkimuskohteet edellyttävät poikkitieteellistä lähestymistapaa. Rahasuvereniteetti ja makrotalouspoliittinen autonomia ovat ensisijaisesti yhteiskunnallisia ilmiöitä, joiden perusteellinen ymmärtäminen vaatii syventymistä niin politiikka-, talous- kuin oikeustieteidenkin näkökulmiin. Samalla historian, filosofian ja viime kädessä myös relevanttien luonnontieteiden tuntemus on tarpeen.

Politiikan ja oikeuden teoreetikot ovat käsitelleet suvereniteetin eri ulottuvuuksia ja ilmenemismuotoja systemaattisesti ainakin 1500-luvulta lähtien, ja harva käsite on modernille valtio-opille ja oikeusteorialle sitä keskeisempi

(varhaisista klassikoista, jotka käsittelevät myös rahasuvereniteettia, mainittakoon esim. Bodin 1576/1967; Grimaudet 1579/1900). 1700- ja 1800-lukujen poliittisen talouden tutkijat ja lukuisat myöhemmät talusteoreetikot puolestaan ovat omista lähtökohdistaan analysoineet raha- ja/tai makrotaloutta ja esittäneet teorioidensa pohjalta monenlaisia ”politiikkasuosituksia” – sekä hyvin laajassa että kapeassa merkityksessä (vrt. esim. Smith 1776/2003; Marx 1867/1976; Knapp 1905/2012; Keynes 1936/2009; Woodford 2003). Filosofit ovat tarkastelleet autonomian eri muotoja ja ehtoja antiikin ajoista lähtien (sanakin on muinaiskreikkaa; ks. Swaine 2016). Niin rahalla, suvereniteetillä, autonomialla kuin myös makrotalouspolitiikalla, sekä niiden akateemisella tarkastelulla, on siis jo vähintään kohtuullisen pitkä historia. Jos ja kun ehdottomimmat makrotalouspoliittisen autonomian rajoitteet – tai rajat³ – kumpuavat lopulta geologisista, ekologisista ja ilmastollisista tekijöistä, on aihepiiriin tutkijoiden syytä ammentaa myös ympäristötieteistä.

Toisin sanoen: rahasuvereniteettia, makrotalouspoliittista autonomiaa ja varsinkaan niiden suhdetta reunaehtoineen ei ole mahdollista ymmärtää yksinomaan esimerkiksi konventionaalisen (kansan)taloustieteen kapeaan teoria- ja tulkintakehikkoon ripustautuen. Sille ja monille muille yhteiskuntateorioille tyypillisen metodologisen nationalismin sijaan tarvitaan tutkimusotetta, joka on metodologisilta peruslähtökohdiltaan globalistinen (ks. Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023). Talouspolitiikka vaikutuksineen on yksi tärkeä esimerkki lukuisista sellaisista ilmiöistä, jotka eivät pitäydy kansallisvaltioiden rajojen sisäpuolella. Valtiot eivät käytännössä koskaan harjoita esimerkiksi raha- ja finanssipolitiikkaa vain itselleen – muut kärsivät tai hyötyvät, halusivatpa tai eivät. Samoin valtioiden talouspoliittisen autonomian reunaehdot ovat jo määritelmällisesti ”ulkoisia”, eli ne kumpuavat niiden territoriaalisten rajojen ulkopuolelta.

Samalla teoreettinen pluralismi ja episteeminen varovaisuus ovat tarpeen. Kenelläkään ei ole esittää yhtä, varmasti oikeaa teoriaa vaikkapa talouspoliittisen autonomian reunaehdoista. Koska vain osa näistä reunaehdoista on luonteeltaan ensisijaisesti taloudellisia, esimerkiksi taloustieteilijät eivät suinkaan ole ainoita relevantteja asiantuntijoita. Onkin huomioitava laaja kirjo eri alojen piireistä kumpuavia teoreettisia näkökulmia, joista *yhtäkään* ei pidä purematta niellä mutta joista *mikä vain* saattaa valaista todellisia ja relevantteja aspekkeja tarkasteltavista ilmiöistä. Metodologiseen globalismiin, pluralismiin

sekä yleisempään kriittiseen tieteelliseen realismiin nojautuen väitöstutkimukseni edustaa ja kehittää niin kutsuttua Helsingin lähestymistapaa globaalien poliittisen talouden tutkimukseen (ks. myös Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023). Suosimaani ”isojen kysymysten” ja niitä koskevien argumenttien ja hypoteesien pikkutarkkaa tarkastelua kutsun *analyttiseksi holismiksi* (ks. Kotilainen 2024, luku 3). Analyttistä otetta tarvitaan kipeimmin juuri silloin, kun kysymykset ovat monimutkaisimmillaan ja panokset korkeimmillaan.

Mikä määrittää makrotalouspoliittisen autonomian asteen?

Väitöskirjassani tarkastelen makrotalouspoliittista autonomiaa määrittäviä tekijöitä laajasti ottaen. Minkälaiset tekijät joko vahvistavat tai heikentävät valtioiden tai muiden relevanttien toimijoiden kykyä harjoittaa erityisesti raha- ja finanssipolitiikkaa?

Kiinnostus talouspoliittista autonomiaa tai ”liikkumatilaa”⁴ kohtaan lienee poliittisen talouden tutkimuksen lukuisten eri tutkimusperinteiden ja lähestymistapojen pienimpiä yhteisiä nimittäjiä. Oppiala on tunnetusti haarautunut esimerkiksi vertailevaan, kansainväliseen ja globaaliin poliittisen talouden tutkimukseen. Samalla alan tutkijat turvautuvat paitsi konventionaalisiin uusklassisiin myös eri tavoin kriittisiin marxilaisiin, keynesiläisiin, institutionaalisiin, feministisiin ja ekologisiin lähestymistapoihin – vain muutamia mainitakseni. Osa tutkijoista ammentaa ensisijaisesti politiikan tutkimuksesta, osa taloustieteistä ja loput muilta aloilta. Kaikista orientaatio-, näkemys- ja vivahte-eroista huolimatta eri lähestymistapoja edustavat poliittisen talouden tutkijat ovat kokeneet tärkeäksi kommentoida talouspoliittista autonomiaa vähintään jonkin relevantin toimijan tai potentiaalisen rajoitteiden lähteen (esim. rahoituksen, vaihdannan, tuotannon, maailmantalouden, oikeusjärjestelmän, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden) näkökulmasta.

Kun uusklassiseen ja toisaalta myös marxilaiseen talusteoriaan nojaavat tutkijat usein päätyvät painottamaan rahoitus- ja talouden tarjontapuolen rajoitteita, jälkikeynesiläisesti orientoituneet korostavat eritasoisia kysyntä- rajoitteita (Holappa 2020). Siinä missä institutionalistit tarkastelevat esimerkiksi talouden sääntely-ympäristöihin ja feministit talouden sosiaaliseen uusintamiseen kytkeytyviä reuna- ja ennakkoehtoja, ympäristötieteistä

amentavat tutkijat korostavat taloudellisen toiminnan erilaisia ”planetaarisia” rajoja (Raworth 2017 yhdistelee jälkimmäisiä). Kaikki mainitut lähestymistavat ovat tarjonneet ainakin joitain vastausyrityksiä kysymyksiin, mitä talouspolitiikan tosiasialliset rajoitteet ovat ja millä tavoin ne supistavat realististen politiikkavaihtoehtojen joukkoa. Lähestymistavoista reflektiivisimmät ovat myös kysyneet, voitaisiinko relevantteja rajoitteita löyhentää tai poistaa. Vai tulisiko talouspolitiikka päinvastoin alistaa tietyille reunaehdoille?

Jälkikäteen arvioituna 1700- ja 1800-lukujen klassisen poliittisen talouden tutkimusta luonnehtivat kysymykset yhtäältä merkantilismin ja markkinatalouden sekä toisaalta kapitalismin ja sosialismin luonteesta sekä keskinäisestä paremmuudesta. Samalla tavalla karkeasti uskaltais in väittää, että 1900-luvun jälkipuoliskolla voimistuneen maailmantalouden globalisaation myötä kysymykset siitä, (a) mitä ja kuinka sitovia talouspolitiikan rajoitteet ovat ja (b) miten talouspolitiittinen autonomia voitaisiin näiden reunaehtojen puitteissa ymmärtää, puolestaan ovat muodostaneet nykyaikaisen poliittisen talouden tutkimuksen kenties keskeisimmän *jaetun problematiikan*. Samalla tutkimuskenttä ja -aiheiden kirjo on kasvanut ja lienee laajempi kuin koskaan ennen.

Bretton Woods -järjestelmän hajoamisesta lähtien suurin osa poliittisen talouden tutkijoista on katsonut, että valtiollisen talouspolitiikan liikkumatila on erilaisten, varsinkin globalisaatioon kytkeytyvien paineiden puristuksissa joko kaventumassa tai kenties jo supistunut olemattomiin. Samalla ainakin kriittisten poliittisen talouden tutkijoiden enemmistö on katsonut, että kansallisvaltioiden tai vähintäänkin demokratioiden tulisi olla (ainakin jossain määrin) autonomisia talouspoliittisia toimijoita. Tyypillisimmin huolet autonomisen (ja demokraattisen) talouspolitiikan tulevaisuudesta on artikuloitu ”uusliberalismin” nousun ja erityisesti keynesiläisen kysynnänsäätelypolitiikan harjoittamisen vaikeutumisen⁵ ja ”hyvinvointivaltion lopun” termein.

Konventionaaliset poliittisen talouden tutkijat, joista useimmat ammentavat joko uusklassisesta tai vielä sitä ankarammasta saksankielisestä talouskuriajattelusta (ks. esim. Slobodian 2018), ovat toki usein halunneet nimenomaan supistaa toimijoiden autonomiaa harjoittaa keynesiläistä tai muuta ”progressiivista” raha- ja finanssipolitiikkaa. Vastaavasti iso osa taloustieteilijöistä ja päätöksentekijöistä uskoo, että autonomiasta on lähinnä haittaa silloin, kun sillä viitataan kykyyn harjoittaa vallitsevasta ”konsensuksesta” *poikkeavaa* talouspolitiikkaa. Samalla he arvostavat valtioiden, ja varsinkin niiden 1990-luvulta

lähtien ”itsenäisten” keskuspankkien, autonomiaa harjoittaa konsensuksen *mukaista* politiikkaa.

Onkin houkuttelevaa vaatia liikkumatilaa tiettytyyppisen politiikan edistämiseen mutta samanaikaisesti karsastaa autonomiaa toisentyyppisen politiikan kohdalla. Poliittisen talouden tutkijoiden, kuten myös esimerkiksi demokraatioteoreetikoiden, tehtävä on muistuttaa, että autonomialla on tietty arvo aina, kun sitä demokraattisen prosessin tuloksena käyterään – silloinkin, kun itse politiikkaa on hyviä perusteita vastustaa. Demokratiaan kuuluu, että laajinkin konsensus on periaatteessa haastettavissa tai täydennettävissä toisilla näkökulmilla. Tästä ei tietenkään seuraa, että kaikki olisivat aina oikeassa; pluralismi ei merkitse relativismia.

Käytännössä autonomian laajuutta eli sen ”astetta” joudutaan arvioimaan suhteessa joihinkin tiettyihin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin. Tämänkaltaisia normatiivisia valintoja ei useinkaan perustella eksplisiittisesti, kenties koska ne voivat äkkiseltään näyttää ”neutraaleilta”. Kukapa ei olisi kiinnostunut siitä, kykeneekö valtio x talouskasvun vauhdittamiseksi lisäämään vientiä tai harjoittamaan ekspansiivista finanssipolitiikkaa? Ja jos kasvua potentiaalisesti vauhdittavia politiikkatoimia onkin erilaisia, kyllä kai kaikki jakavat tavoitteen siitä, että valtion x on saatava taloutensa kasvuun? Tämänkaltaiset valinnat eivät kuitenkaan ole neutraaleja, vaan vaativat hyvät perustelut.

Väitöstyöni alkupuolella keskityn kansallisvaltioiden kykyyn harjoittaa uuschartalistisen ja laajemmin jälkikeynesiläisen talusteorian suosittamaa raha- ja finanssipolitiikkaa. Koska tarkastelen erityisesti MMT-kirjallisuuden piiristä kumpuavaa hypotesia, on tarkoituksenmukaista keskittyä sellaisiin politiikkatoimiin ja -tavoitteisiin, joihin tätä teoriaa kehittäneet taloustieteilijät keskittyvät. Työni loppupuolella tarkastelen, mihin tarkoitukseen talouspoliittista autonomiaa itse asiassa pitäisi käyttää ja millä perusteilla. Kysyn myös, millaisten toimijoiden tänä autonomiaa tulisi harjoittaa ja miksi.

Autonomian astetta koskevien hypoteesien tarkastelusta

Silloinkin kun keskitytään toimijan kykyyn harjoittaa tiettyjä politiikkatoimia, on autonomian asteen arvioiminen vaikeaa. Autonomian aste riippuu yhtäältä autonomiaa lisäävistä ”mahdollistavista” tekijöistä ja toisaalta sitä

vähentävistä ”rajoittavista” tekijöistä. MMT:n kannattajien mukaan rahasuvereniteetti on tekijä, joka tuo valtiolle korkean makrotalouspoliittisen autonomian asteen – tätä väitettä kutsun uuschartalistiseksi hypoteesiksi. Näitä taloustietelijöitä lukiessa vaikuttaa siltä, että rahasuvereniteetti nähdään joskus korkean autonomian asteen riittäväksi ehdoksi, joskus taas välttämättömäksi ehdoksi. Toisinaan rahasuvereniteetti nähdään vain autonomiaa potentiaalisesti lisääväksi tekijäksi. Välillä taas käsitteet sekoittuvat toisiinsa. Uuschartalistinen hypoteesi saa tämänkaltaisten ambivalenssien seurauksena monia muotoja, joita väitöskirjassa erittelen ja arvioin. Tämä puolestaan vaatii niin käsitteellistä, loogista kuin empiiristäkin pohjatyötä.

Koska uuschartalistinen hypoteesi ei suinkaan ole ainoa kiinnostava autonomian astetta koskeva hypoteesi, sanon tällaisten hypoteesien arvioinnista tässä yhteydessä jotain yleisempää. Harvoin huomataan, että autonomian, kuten myös politiikkatilan, suuruuden arvioiminen on pohjimmiltaan *kontrafaktuaalista* tai laajemmin mahdollisuuksia koskevaa *modaalista* tarkastelua. Kyse ei ole niinkään siitä, mitä jokin toimija on tehnyt, tekee tai tulee tekemään, vaan erityisesti siitä, mitä tietyin ominaisuuksin varustettu toimija *voisi* tiettyjen rajoitteiden puitteissa tehdä, *mikäli se yrittäisi*. Eli mitä toimija *kykenisi* tekemään?

Tutkimusaiheen luonteesta seuraa, että autonomian laajuuden arvioiminen on kaikkea muuta kuin suoraviivaista. Esimerkiksi mistään tilastosta ei voida suoraan tarkastaa, kuinka paljon autonomiaa jollakin toimijalla on – sen sijaan niistä löytyy kyllä viitteitä siitä, mitä toimijat ovat tehneet ja minkälaisella menestyksellä. Edes datamäärän kasvattaminen ei tuo vastausta kysymykseen. Yleisemminkin empiiriset menetelmät voivat olla autonomian suuruuden arvioimisessa ”vain” avuksi. Nähdäkseni luotettavin olemassa oleva, joskin silti tietyin tavoin vajavainen metodologia talouspoliittisen autonomian asteen arvioimiseksi on esittämäni konkreettisille tapaustutkimuksille rakentuva ajatuskoemenetelmä, jota hyödynnän erityisesti Argentiinan, Romanian ja Kiinan autonomian asteen – ja sitä kautta uuschartalistisen hypoteesin eri versioiden – arviointiin (ks. Kotilainen 2024, luvut 3–5).

Mihin rahasuvereniteetilla ja talouspoliittisella autonomialla tulisi pyrkiä?

Työn jälkipuolen kysymykset siitä, minkä päämäärien tavoitteluun rahasuvereniteetti ja talouspoliittinen autonomia tulisi valjastaa sekä millaisten toimijoiden niitä tulisi harjoittaa, ovat myös vaikeita, joskin eri syystä kuin autonomian astetta koskevat – ne ovat ilmeisen *normatiivisia* kysymyksiä. Niihinkin vastaamiseksi tarvitaan empiiristen tutkimusten tukea, mutta erityisesti tarvitaan eri lähestymistapojen heikkouksien ja vahvuuksien huolellista punnintaa. Tähän taas tarvitaan perusteltuja kriteerejä. Oma argumenttini on, että siinä määrin kuin valtio- tai muilla toimijoilla on talouspolitiikassaan liikkumatilaa, niiden tulisi valjastaa se (1) demokraattisen autonomian vahvistamiseen (2) eudaimonisen hyvinvoinnin lisäämiseen sekä (3) eksistentiaalisten ja globaalien katastrofaalisten riskien ehkäisyyn.

Mitä tarkoitan näillä kreikkalais- ja latinaisperäisillä käsitteillä? *Demokraattinen autonomia* edellyttää, että poliittisen yhteisön jäsenet kykenevät vapaasti ja yhtäläisesti vaikuttamaan yhteisössä tehtäviin valintoihin ja niiden ehtoihin. Kuten David Held (1995, 147, kirjoittajan käännös) asian muotoilee:

Henkilöiden tulisi nauttia yhtäläisistä oikeuksista ja vastaavasti yhtäläisistä velvollisuuksista sen poliittisen kehityksen määrittämisessä, joka luo ja rajaa heille avautuvat mahdollisuudet; toisin sanoen, heidän tulisi olla vapaita ja tasa-arvoisia omien elämänsä ehtojen määrittelyssä, niin kauan kuin he eivät käytä tätä kehystä muiden oikeuksien kumoamiseen.

Siinä missä talouspoliittinen autonomia viittaa politiikkatoimijan kykyyn harjoittaa valittua politiikkaa, demokraattinen autonomia edellyttää tuohon kykyyn kytkeytyvien mahdollisuuksien demokraattista hyödyntämistä ja mahdollisuuksien rajojen demokraattista määrittämistä.

Eudaimoninen hyvinvointi viittaa aristoteeliseen käsitykseen hyvästä ja onnellisesta elämästä (ks. Aristoteles 350–320 eaa./2014), jota sittemmin on kehitetty eteenpäin esimerkiksi toimintakyky ja -valmiuksien lähestymistapojen muodossa (ks. esim. Nussbaum ja Sen 1993). Käsityksen mukaan hyvinvointi ei tyhjene subjektiiviseen mielihyvän kokemukseen, kuten

Jeremy Benthamilla ja muilla hedonistisen käsityksen edustajilla, vaan edellyttää monenlaisten objektiivisten tai lajiominaisten tarpeiden täyttymistä ja potentiaalien käyttämistä.

Eksistentiaaliset riskit ovat riskejä, jotka uhkaavat ”tuhota ihmiskunnan pitkänaikavälin potentiaalin” (Ord 2020, 37). *Globaaleihin katastrofaalisiin riskeihin* lukeutuvat näiden vakavimpien mahdollisten riskien ohella myös muut jossain määrin vähäisemmät riskit, joilla on ”potentiaali aiheuttaa vakavaa vahinkoa inhimilliselle hyvinvoinnille globaalissa mittakaavassa” (Bostrom ja Ćirković 2008, 1). Osa alan tutkijoista ymmärtää käsitteet tietyissä suhteissa toisin (ks. esim. Beard ja Torres 2020). Myös siitä, mitkä riskit ovat eksistentiaalisia tai vähintään vaadituissa suhteissa katastrofaalisia, on erimielisyyksiä. Paraatiesimerkkejä ovat ilmastonmuutos, globaali luontokato, ydinsota sekä yleinen tekoäly.

Miksi juuri päämääriä (1)–(3) tulisi edistää? Perusteita on useita (ks. Kotilainen 2024, luku 6), mutta tiivistetysti todettakoon, että ne kaikki ovat itsessään tärkeitä eivätkä ole vain keinoja tai osatavoitteita toisten päämäärien toteuttamiseksi. Niitä ei myöskään voida palauttaa tyhjentävästi toisiinsa. On mahdollista, että relevantit kriteerit täyttäviä päämääriä on muitakin.

Mutta eikö talouspolitiikalla tulisi tähdätä sellaisiin perinteisiin taloudellisiin tavoitteisiin kuin talouskasvun luominen, työllisyyden lisääminen tai inflaation hidastaminen? Mahdollisesti, mutta vain jos ne myötävaikuttavat viimekätisten päämäärien toteutumiseen. Erityisesti ekologisten ja ilmastollisten vaikutustensa vuoksi bruttokansantuotteella mitattu kasvu on helposti ristiriidassa päämäärän (3) eli pitkänaikavälin potentiaalisen säilyttämisen kanssa. Jos luodut työpaikat ovat turhia tai haitallisia, ei eudaimoinen hyvinvointi (2) välttämättä lisääny, vaikka työllisyys kasvaisikin. Inflaation hidastaminen puolestaan törmää päämäärän (1), (2) ja/tai (3) silloin, kun sen katsotaan edellyttävän demokraattisen autonomian alan kaventamista tai kun siihen vedoten viivytetään esimerkiksi kiireellisiä ekologisia ja sosiaalisia investointeja (vielä useammin näin tehdään miellettyihin budjettirajoitteisiin vedoten). Kaikkien tällaisten kapeasti taloudellisten tavoitteiden – ei siis vain budjettitasapainon tai kasvun – suhteen onkin syytä olla agnostikko, sillä parhaassakin tapauksessa niillä on ”vain” välineellistä arvoa varsinaisten päämäärien tavoittelussa. Tarkoituksenmukaisen talouspolitiikan määrittelyssä on näin mentävä

esimerkiksi Abba Lernerinkin (1943; 1951) oivalluksia pidemmälle (ks. Kotilainen 2024, luku 6).

Vielä yleisemminkään – ja toisin kuin erityisesti kriittiset poliittisen talouden tutkijat välillä vaikuttavat oletavan – talouspoliittinen liikkumatila ei *sellaisenaan* ole hyvä (tai huono) asia. Jos hypoteettinen autoritaarinen valtio x käyttää korkeaa autonomian astettansa toteuttaakseen epädemokraattisia tavoitteita, jotka samanaikaisesti heikentävät valtion kansalaisten ja ulkopuolisten hyvinvointia sekä vähentävät selviytymisen mahdollisuuksia, mitä arvoa kaiken tämän mahdollistavalla liikkumatilalla tai autonomialla on? Tosiasiallisten tapausten ja tilanteiden arvottaminen on tietysti aina kiemuraisempaa. Miten arvioida vaikkapa nyky-Kiinan talouspolitiikkaa? Talouspolitiikka voi samanaikaisesti olla epädemokraattista, nostaa valtavat joukot ihmisiä köyhyydestä, kuluttaa suunnattomasti resursseja ja myötävaikuttaa ilmastotoimiin.

Millaisten toimijoiden tulisi harjoittaa rahasuvereniteettiä ja talouspoliittista autonomiaa?

Nykyiset territoriaaliset valuutat ja kansallinen rahasuvereniteetti kehittyivät 1800-luvulla, mutta niille esitettiin saman tien myös vaihtoehtoja (Helleiner 2003). Yksi väitöstyöni keskeisistä johtopäätöksistä on, että – toisin kuin esimerkiksi käytännössä kaikki MMT:n kannattajat ovat esittäneet – rahasuvereniteettiin liittyviä oikeuksia ja kapasiteetteja tulisi harjoittaa ensisijaisesti ylikansallisella tasolla. Siinä missä kansallisvaltioiden nauttima rahasuvereniteetti tuo niille korkean autonomian asteen vain osassa tapauksista ja niissäkin usein vain ohimennen ja/tai melko vaativin ehdoin, ylikansallisissa konteksteissa rahasuvereniteetti voi tuottaa korkean autonomian asteen merkittävästi luotettavammin. Syitä tähän on monia: osa kumpuaa suoraan MMT-näkökulmista (vrt. erityisesti Mitchell ja Fazi 2017), osa laajemmasta jälkikaynesiläisestä teoriasta, osa poliittisen talouden tutkimuksesta ja osa normatiivisesta teoriasta (ks. Kotilainen 2024, luvut 6–9).

Havainnollistettakoon tässä yhteydessä vain muutamaa yksittäistä syytä Euroopan poliittis-taloudellisella nykytilalla. Euroopan unionin hyvin tunnettu kohtalonkysymys on, yhdentyykö se ja alkaa harjoittaa myös finanssipolitiikkaa nykyistä koordinoitummin ja päättäväisemmin erilaisten investointi- ja kysynnänsäätelytoimien harjoittamiseksi ja niihin liittyvien politiikkatavoitteiden

toteuttamiseksi vai pirstoutuuko se ja antaa jäsenvaltioiden vetää omat kakofoniset johtopäätöksensä (ks. Kotilainen 2021b). Selvää on, että Euroopan ”strateginen autonomia” – ja sen osana kyky ottaa etäisyyttä esimerkiksi Donald Trumpin Yhdysvaltoihin – edellyttää raha- ja finanssipoliittista yhdentymistä. Erityisesti ”massiivisten investointien” ja uuden yhteisvelan tarvetta painotti hiljattain myös Mario Draghin (2024) kilpailukykyraportti.

Yhteisvelkaa kuitenkin vastustetaan laajasti. Osa tästä vastuksesta kumpuaa siitä, että yhteisvelka nähdään vähintään yhtä riskialttiina kuin kansallinenkin velka. Sen kuvitellaan esimerkiksi tulevan (tiettyjen) jäsenmaiden ”veronmaksajien maksettavaksi” ennemmin tai myöhemmin. Tosiasiassa yhteisvelka on kuitenkin merkittävästi vähemmän riskialtista kuin yksittäisten euromaiden tai *edes euron ulkopuolella edelleen olevien eurooppalaisten maiden* ottama kansallinen velka.

Mistä syystä? Euromaat törmäävät kansallisen velkansa osalta sekä unionin finanssipoliittisiin sääntöihin että viime kädessä alituisen epävarmuuteen siitä, onko Euroopan talous- ja rahaliitto tai erityisesti Euroopan keskuspankki (EKP) valmis pelastamaan yksittäisen jäsenmaan maksukyvyttömyyden partaalta. Euron ulkopuolella olevat rahasuvereenit valtiot voivat kyllä luottaa siihen, että saavat *omissa* valuutoissaan määritellyt velkansa hoidettua, mutta toisaalta niillä on painetta velkaantua myös euroissa ja muissa ulkomaisissa valuutoissa. Vaikka niiden tilanne ei ole yhtä synkkä kuin varsinkin dollarimääräisesti velkaantu-neilla kehitysmailla, yksittäisten eurooppalaistenkin valtioiden valuutat lukeutuvat globaalin valuuttahierarkian väliinputoajiin. Tällaiset pienet ja keskisuuret rahasuvereenit ovat esimerkiksi maksutaserajoitteiden armoilla, mikä ajaa niitä maailmantalouden kokonaisuuden kannalta haitalliseen vientivetoiseen talouspolitiikkaan. Raha- ja finanssipoliittisesti yhdentyneen Euroopan tilanne olisi täysin toinen: sen valuutta olisi laajasti kysytty ja voisi potentiaalisesti haastaa dollarinkin. Myös yhteiset eurooppalaiset joukkovelkakirjat olisivat kysytyjä ja EKP:kin voisi ostaa niitä joko suoraan tai jälkimarkkinoilta. Maskutaserajoite olisi verrattain väljä – varsinkin kun Euroopasta löytyy monenlaisia resursseja, jotka olisivat euromääräisesti kaupan. Koska yhdentynyt Eurooppa kestäisi suuriakin vaihtotaseen alijäämiä, vientivetoisuudelle olisi hyviä vaihtoehtoja.

Valtioiden tai niiden yhteenliittymien välinen selvitysunioni (Keynes 1943/1969; ks. myös Kotilainen 2022b) madaltaisi globaalia valuuttahierarkiaa ja heikentäisi maksutaserajoitteiden haitallisia vaikutuksia entisestään. Kansallisia tai alueellisia vaihtotaseen alijäämiä, joihin muita toimijoita ekspansiivisempi

talouspolitiikka helposti johtaa, ei tarvitsisi nykyisellä tavalla pelätä, mikäli myös ylijäämämaat tai -alueet kantaisivat epätasapainoista vastuun eikä vapaamatkustamista muiden luomalla kysynnällä sallittaisi. Järjestämällä rahasuvereniteettiin liittyvät oikeudet ja kapasiteetit uudella tapaa selvitysunioni laajentaisi talouspolitiikan liikkumatilaa entisestään ja voisi osaltaan valaa perustaa mahdolliselle myöhemmälle maailmanvaltiolle.

Maailmanvaltiolle – oli sellainen sitten lopulta toivottava tai ei – rahasuvereniteetti käytännössä takaisi korkean talouspoliittisen autonomian asteen monenlaisten politiikkatoimien ja -tavoitteiden toteuttamiseen. Omalla valuutalla, keskuspankilla ja muilla relevanteilla talouspoliittisilla elimillä varustettu maailmanvaltio ei kohtaisi budjetti-, maksutase- tai muitakaan ulkoisia taloudellisia, oikeudellisia tai poliittisia rajoitteita vaan sen talouspoliittisen autonomian ainoiksi reunaehdoiksi jäisivät planetaariset rajat. Varsinkin demokraattinen maailmanvaltio tietysti määrittäisi toiminnalleen erilaisia sisäisiä ehtoja. Oleellista on, että niistä olisi mahdollista kehittää rutkasti kansallisvaltiokeskeisen järjestelmän reunaehtoja – ja vääristyneitä kannustimia – mielekkäämpiä.

Saadaksesi tietää, miten johdannossa kuvailtu Bretton Woodsin jälkeinen paradoksi voitaisiin purkaa, joudun suosittelemaan väitöskirjani (Kotilainen 2024) lukemista.

Viitteet

1) Väitöskirjani on toistaiseksi embargon takana, sillä olen julkaisemassa työtä tieteellisenä erillisteoksena. Mikäli olet kiinnostunut lukemaan työn, lähetä kirjoittajalle sähköpostia osoitteeseen konsta.kotilainen@helsinki.fi. Helsingin yliopiston PYAM-tohtoriorhjelman lisäksi väitöstyötä rahoittivat Suomen Akatemia, Ella och Georg Ehrnrooths stiftelse sekä The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (Sylff). Kirjoittaja kiittää rahoittajia sekä kaikkia muita, jotka ovat tavalla tai toisella osallistuneet prosessiin. Erityiskiitokset kuuluvat työn ohjaajille Heikki Patomäelle ja Teivo Teivaiselle sekä vastaväittäjänä toimineelle professori Eric Helleinerille. Kirjoitus pohjautuu englantinkieliseen lectio praecursoria –esitelmääni väitöstilaisuudessa Helsingin yliopiston päärakennuksella torstaina 14.3.2024. Jotta lektio toimisi itsenäisenä kirjoitelmana, olen kääntämisen ohessa muokannut ja täydentänyt tekstiä. Olen myös lisännyt muutaman loppuviitteen keskeisimpien käsitteiden määrittämiseksi.

2) *Rahasuvereniteetti* (*monetary sovereignty*) viittaa poliittisen entiteetin lailla määriteltyihin oikeuksiin laskea liikkeelle ja ohjata omaa valuuttaansa. *Makrotalouspoliittinen autonomia* (*macroeconomic policy autonomy*) puolestaan viittaa entiteetin tosiasialliseen kykyyn harjoittaa erityisesti raha- ja finanssipolitiikkaa erilaisten ulkoisten rajoitteiden puitteissa. Käsitteille on eri kirjallisuuksissa esitetty yksityiskohtaisempia ja osin toisistaan poikkeavia määritelmiä (ks. Kotilainen 2024, luvut 2 ja 8).

3) Talouspoliittisen autonomian *reunaehdot* eli ulkoiset rajoitteet saavat hyvin erilaisia muotoja, joista löyhimpiä on luontevinta kutsua lähinnä *esteiksi* (*obstacles*), kun taas tiukimpia voi pitää *rajoina* (*limits, boundaries*). Väitöskirjani pyrkii erilaisten rajoitekandidaattien ontologian systemaattiseen tarkasteluun.

4) Osa tutkijoista käyttää *autonomian* ohella tai sijaan esimerkiksi termejä *liikkumatila*, *liikkumavara* tai *politiikkatila* (englanninkielisistä vastineista käytetyin on *policy space*). Termit ovat läheistä sukua toisilleen. Jos autonomialla viitataan toimijan *kykyyn harjoittaa politiikkatoimia* x, y, z, \dots , liikkumatila viittaa siihen *politiikkatoimien (osa)joukkoon* $\{x, y, z, \dots\}$, joita toimija kykenisi harjoittamaan. Jos taas autonomialla viitataan toimijan *kykyyn saavuttaa politiikkatavoitteita* a, b, c, \dots , liikkumatila viittaa vastaavasti siihen *politiikkatavoitteiden (osa)joukkoon* $\{a, b, c, \dots\}$, joita toimija kykenisi saavuttamaan.

5) Makrotalouspoliittisella autonomialla viitataankin usein vähintään implisiittisesti toimijan kykyyn harjoittaa nimenomaan keynesiläistä politiikkaa. Vastaavasti toimijalla katsotaan helposti olevan talouspoliittista liikkumatilaa, mikäli erilaiset keynesiläiset politiikkatoimet tai -tavoitteet näyttäytyvät sille vallitsevien rajoitteiden puitteissa mahdollisina. Analyttisesti on kuitenkin tärkeää ymmärtää, että toimijan kyky harjoittaa esimerkiksi monetaristista rahapolitiikkaa tai georgistista veropolitiikkaa voi olla vankka, vaikka keynesiläinen kysynnänsäätelypolitiikka ei onnistuisikaan. Jotta makrotalouspoliittinen autonomian tai liikkumatilan aste olisi arvioitavissa, onkin nämä käsitteet käytännössä pakko operationalisoida suhteessa joihinkin tiettyihin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin (ks. Kotilainen 2024, luvut 2 ja 3). Koska potentiaalisia toimia ja tavoitteita on kirjaimellisesti loputtomasti, ei autonomian astetta ole edes periaatteessa mahdollista arvioida suhteessa kaikkiin mahdollisiin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin samanaikaisesti.

Lähteet

- Andrews, David M. 1994. Capital mobility and state autonomy: toward a structural theory of international monetary relations. *International Studies Quarterly*, 38:2, 193–218.
- Aristoteles. 350–320 eaa./2014. *Nicomachean ethics*. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company.
- Beard, Simon ja Torres, Phil. 2020. Ripples on the great sea of life. A brief history of existential risk studies. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3730000>
- Bodin, Jean. 1576/1967. *On sovereignty: six books of the commonwealth*. Oxford: Blackwell.
- Bostrom, Nick ja Čirković, Milan M. 2008. *Global catastrophic risks*. Oxford: Oxford University Press.
- Draghi, Mario. 2024. The future of European competitiveness. Part b: In-depth analysis and recommendations. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf [Luettu 9.9.2024]
- Gill, Stephen ja Law, David. 1989. Global hegemony and the structural power of capital. *International Studies Quarterly*, 33:4, 475–499
- Goodfriend, Marvin. 2007. How the world achieved consensus on monetary policy. *Journal of Economic Perspectives*, 21:4, 47–68.
- Grimaudet, Francois. 1579/1900. *The law of payment*. New York: Cambridge Encyclopedia Britannica.
- Held, David. 1995. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric. 2003. *The making of national money: territorial currencies in historical perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Holappa, Lauri. 2020. *The bond-market-power fallacy*. Publications of the Faculty of Social Sciences. Väitöskirja. Helsinki: University of Helsinki.
- Keynes, John Maynard. 1943/1969. Proposals for an International Clearing Union (April 1943). Teoksessa J. Keith Horsefield (toim.), *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty years of International Monetary Cooperation. Volume III: documents*. Washington, DC: International Monetary Fund, 19–36.

- Keynes, John Maynard. 1936/2009. *The general theory of employment, interest and money*. Orlando: Signalman Publishing
- Knapp, Georg Friedrich. 1905/2012. *Staatliche Theorie des Geldes*. Bremen: Dogma.
- Kotilainen, Konsta. 2013. *Rahoitusmarkkinoiden ehdollistamisvallan ehdot*. Kandidaatintutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kotilainen, Konsta. 2016. *The political economy of monetary sovereignty in the era of modern money: moving towards a flexible synthesis of post Keynesian economics and critical GPE*. Pro gradu –tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kotilainen, Konsta. 2017a. Mitä eurosta luopumisella tavoitellaan? *Politiikasta.fi*, 14.6.2017. <https://politiikasta.fi/mita-eurosta-luopumisella-tavoitellaan/>
- Kotilainen, Konsta. 2017b. Eurooppalaisen talouspolitiikan ja transatlanttisen kaupan suhteesta. Teoksessa Aku Aarva ja Lauri Korvenmaa (toim.), *Vapaakauppa: renki vaiko isäntä?* Helsinki: Eurooppalainen Suomi, 40–47.
- Kotilainen, Konsta. 2021a. Begging the question against a peer? *Journal of Philosophical Research*, 46, 307–327. <https://doi.org/10.5840/jpr2021824171>
- Kotilainen, Konsta. 2021b. Yhdentyminen vai pirstoutuminen? Euroopan tulevaisuus ja modernin rahateorian kosmopolitanistinen tulkinta. *Poliittinen talous*, 9:1, 127–138. <https://doi.org/10.51810/pt.v9i0.103397>
- Kotilainen, Konsta. 2022a. A cosmopolitan reading of modern monetary theory. *Global Society*, 36:1, 89–112. <https://doi.org/10.1080/13600826.2021.1898343>
- Kotilainen, Konsta. 2022b. Towards an international clearing union (at last)? Normative underpinnings and elements of institutional design. Helsinki Centre for Global Political Economy Working Paper, 06/2022. Helsinki: Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/342098>
- Kotilainen, Konsta. 2024. *From monetary sovereignty to macroeconomic policy autonomy? Examining promises, limitations, and reform possibilities of a nation-state-centric macroeconomic governance architecture*. Dissertations Universitatis Helsingiensis 59/2024. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-9683-5>
- Kotilainen, Konsta ja Patomäki, Heikki. 2022. From fragmentation to integration. On the role of explicit hypotheses and economic theory in global political economy. *Global Political Economy*, 1:1, 80–107. <https://doi.org/10.1332/JIFQ7497>

- Kotilainen, Konsta ja Patomäki, Heikki. 2023. Helsingin lähestymistapa globaaliin poliittiseen talouteen: pluralistinen talousteoria, kriittinen tieteellinen realismi ja metodologinen globalismi. *Poliittinen talous*, 11:2, 65–106. <https://doi.org/10.51810/pt.140964>
- Lerner, Abba P. 1951. *Economics of employment*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Lerner, Abba P. 1943. Functional finance and the federal debt. *Social Research*, 10:1, 38–51.
- Marx, Karl. 1867/1976. *Capital. A critique of political economy. Volume one*. Kääntänyt Ben Fowkes. Lontoo: Penguin.
- Mitchell, William ja Fazi, Thomas. 2017. *Reclaiming the state: a progressive vision of sovereignty for a post-neoliberal world*. Lontoo: Pluto Press.
- Mitchell, William, Wray, L. Randall ja Watts, Martin. 2019. *Macroeconomics*. Lontoo: Red Globe Press
- Nussbaum, Martha C. ja Sen, Amartya (toim.). 1993. *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- Ord, Toby. 2020. *The precipice. Existential risk and the future of humanity*. Lontoo: Bloomsbury.
- Raworth, Kate. 2017. *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21-st century economist*. Lontoo: Random House.
- Rodrik, Dani. 2011. *The globalization paradox. Why global markets, states and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press
- Slobodian, Quinn. 2018. *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, Adam. 1776/2003. *The wealth of nations*. New York: Bantam Books.
- Swaine, Lucas. 2016. The origins of autonomy. *History of Political Thought*, 37:2, 216–237.
- Woodford, Michael. 2003. *Interest and prices: foundations of a theory of monetary policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.