

KOKKUVÕTE

Eesti Pangas toimunud avalikul seminaril „Kaubanduspiirangute ajastu: kuidas kohaneda uue reaalsusega“ oli fookuses USA valitsuse esimese 100 päevaga toimunud jõulised muutused globaalses kaubanduspoliitikas.

[Avaettekandes](#) rääkis Eesti Panga president **Madis Müller** kaubanduspiirangute mõjust majandusele nii teoreetilisest kui ka praktilisest vaatest. Ta nentis, et järjest enam on strateegiline sõltumatus muutumas riikide majanduspoliitika keskseks eesmärgiks, ent täielik omatootmine pole siiski ei teostatav ega ka otstarbekas. Tollid tõstavad hindu, koormavad tarbijaid ning suunavad tööjõudu ebaefektiivsesse tootmisse, vähendades üldist heaolu. Eestit ohustavad USA kaubanduspiirangud eelkõige kaudsemalt läbi ekspordipartnerite ja investeerimiskindluse languse.

John Alistair Clarke, kes on endine Euroopa Komisjoni rahvusvaheliste suhete direktor ning ELi delegatsiooni juht Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) ja ÜRO juures, andis oma [ettekandes](#) ülevaate ELi ühtse kaubanduspoliitika kujunemisest ja uutest suundumustest, USA kaubanduspoliitika järsu muutuse tagamaadest, erinevatest võimalustest, kuidas sellele reageerida ning lisas mõned soovitusel ka ettevõtjatele.

ELi kaubanduspoliitika eest vastutab Euroopa Komisjon, kes esindab liikmesriike rahvusvahelistel läbirääkimistel. Alates 2010. aastast on saanud suurema rolli ka Euroopa Parlament. Viimase 10–15 aasta jooksul on ELi kaubanduspoliitikas toimunud liikumine mitmepoolsetelt läbirääkimistelt (WTO) pigem kahepoolsete kokkulepete suunas. Avatud kaubanduspoliitika on asendumas kaitsvama lähenemisega („strateegiline autonoomia“). Sõltuvuse vähendamine kolmandatest riikidest, eriti Hiinast, on saanud prioriteediks.

USA presidendi Donald Trumpi teise ametiaja kaubanduspoliitika keskmes on riiklik ja majanduslik julgeolek ning USA hegemoonia kindlustamine eelkõige järjest tugevneva Hiina pidurdamiseks. Tariifide kaudu püütakse vähendada kaubanduse puudujääke, suurendada riigi tulusid, mis võimaldaks makse kärpida, kaotada kunstlikud tõkked USA ekspordile, tuua tootmine USAsse tagasi ning kaitsta strateegilisi sektoreid (nt kaitsetööstus). Püütakse kindlustada kriitilisi toormeid – sellest Trumpi huvi haruldaste metallide kokkuleppe sõlmimiseks Ukrainaga ning soov hõlvata Gröönimaa. USA praeguse valitsuse välja öeldud eesmärk on Hiina ja Euroopa Liidu nõrgestamine. Poliitika on stiililt väljapressiv, kus üks pool on selgelt võitja ja teine kaotaja. Tariifide ajutine pausile panek on ilmselt läbirääkimiste taktika, et riigid tormaks üksteise võidu USA-le soodsaid tingimusi pakkuma. Tollide negatiivne mõju on juba tunda – börsid on järsult reageerinud ning aktsiahindade langus mõjutab USA pensionisääste, kohalike omavalitsuste likviidsust ja ettevõtete investeerimiskapitali. Goldman Sachs prognoosib tariifide tõttu USA-le tänavu aeglasemat majanduskasvu ja kõrgemat inflatsiooni. Ettevõtted pole kiirustanud tootmist USAsse tooma, sest õiguskeskkond on muutunud ebastabiilseks, Hiinaga on kaubavahetus kõrgete tollide tõttu sisuliselt seiskunud.

USA tollipoliitikale võib reageerida mitmeti. Võib anda vastulöögi tariifidega (Kanada, Hiina); üritada läbi rääkida, olles avatud suuremale impordile ja barjääride vähendamisele; võib kaevata WTOsse, ehkki WTO vaidluste lahendamise süsteem on hetkel halvatud; võib kapituleeruda, mis võib väikeriikide puhul olla ainus realistlik tee; võib üritada sõltuvust USAst vähendada – näiteks EL on sõlmimas uusi vabakaubanduslepinguid Mercosuriga, Indiaga ja veel mitmete Aasia riikidega. ELi praegune strateegia on püüda jätkata USAga läbirääkimisi tollide vältimiseks. Kui need aga vilja ei kannu, mis on tõenäoline, siis selleks puhuks valmistatakse ette vastumeetmeid (teenused, hanked, e-kaubandus).

Euroopa Liit loodab mitte sattuda seisu, kus tuleb valida USA või Hiina pool. Samas on ELi majandus Hiinaga rohkem läbi põimunud. Hiina omakorda ei saa endale lubada kaubandussõda kahel rindel ning on USA turu sulgumise tõttu veelgi enam huvitatud Euroopa turust. See tekitab omakorda Euroopas kartusi Hiina kaupade tulva ja *dumping*’u vastu, kuid Clarke’i sõnul on ELil vajalikud instrumendid oma turu kaitseks olemas. ELi ja Hiina suhted võivad soojeneda ja mõeldav võiks olla ka ühine USA tollide vaidlustamine WTOs.

Ettevõtetele soovitas Clarke viia läbi riskianalüüs kogu tarneahela kohta: sisendid, tarnijad, tootiskohad ning kaardistada kõrge riskiga tooted ja võimalused paindlikkuseks. Olemasolevate vabakaubanduslepingute võimalused tuleks maksimaalselt ära kasutada ning võimendada lobitööd.

Kokkuvõtlikult nentis Clarke, et rahvusvaheline kaubanduskeskkond on liikumas turupõhiselt jõupoliitika suunas, USA *de facto* eemaldub mitmepoolsetest kokkulepetest, eelistades ühepoolseid survevahendeid. ELil tuleb hoida tasakaalu strateegiliste partnerite vahel, kuid ka tugevdada oma autonoomiat ja vastupanuvõimet. Ettevõtted peavad olema valmis kiiresti reageerima uutele riskidele ning võimalustele.

Küsimuste ja vastuste voorust jäi kõlama, et ELil on küll meetmed oma turu kaitseks, kuid pahatihti nagu päiksepaneelide puhul on neid kasutatud suure hilinemisega, mis loodetud efekti ei anna. USA agressiivsele tollipoliitikale hoiab ELi jõulisemat vastulööki tagasi Euroopa julgeoleku suur sõltumine USAst. USA positsioon Ukraina ja Venemaa suhtes mõjutab ka ELi kaubanduspoliitikat, ehkki ELil on USAs järjest keerulisem usaldusväärset liitlast näha.

Järgnenud vestlusringis osalesid **Andreas Kaju** (Meta Advisory Group), **Indrek Laul** (Ameerika Kaubanduskoda Eestis, Estonia klaverivabrik), **Sirli Männiksaar** (Ericsson), **Mariin Ratnik** (Välisministeerium) ja **Sandra Särav** (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Arutelu juhtis Eesti Panga asepresident **Ülo Kaasik**.

Andreas Kaju osutas, et USA poliitiline süsteem ei ole tsentraalne – isegi kui Valge Maja omab formaalset võimu, eksisteerivad rivaalitsevad võimukeskused. Ministeeriumide mõju on aja jooksul vähenenud, kuid erinevad huvigrupid ja võimupunktid jäävad oluliseks osaks Ameerika otsustusmehhanismidest ning ka turgude tagasiside on oluline.

Trumpil on väga lihtsustatud arusaam kaubanduspoliitikast, mille järgi kaubandus on nullsummamäng – kui keegi võidab, siis keegi teine kaotab. Tema veendumus: teised riigid, nagu Hiina või EL, „teenivad raha Ameerika arvelt“ – see on tema baasinstinkt, mitte lihtsalt kampaaniaretoorika. Esimesel ametiajal mõjutasid teda modereerivad nõunikud, kuid kui neid pole, toimib ta impulsist: katsetab, jälgib turu reaktsiooni ja vajadusel taganeb.

USA kaubanduspoliitika on üha enam julgeolekupoliitika tööriist, mitte pelgalt majanduspoliitika osa. Sõltumata presidendist (Trump või Biden), on geopoliitika muutunud kaubanduspoliitika vundamendiks. Biden jätkas mitmeid Trumpi algatatud samme – tõstis samuti tariife, piiras ümber suunatud impordi kolmandatest riikidest (nt Kambodžast). Aastad 1990ndate algusest kuni 2010. keskpaigani, mil kaubanduspoliitika oli liberaalne ja reeglitel põhinev, oli erand, mitte norm. Nüüd elame ajajärgul, kus geopoliitika määrab kaubanduspoliitika sisu ja suuna.

Indrek Laul märkis, et tema juhitud klaverivabriku ekspordist läks mullu USAsse 88%. Praegune kaubanduskeskkond on äärmiselt ebakindel ja segane – tollimäärade mõistmine on keeruline ja arvutused vastuolulised. Selles „kaoses“ on ettevõtjal raske kavandada strateegilisi tegevusi. Pidevalt ollakse ühenduses USA edasimüüjatega. Hiinast on klaverite import USAsse seiskunud – see tähendab 364 000 ühikut. Mis edasi saab, ei tea.

Laul nõustus väitega, et EL reageerib oma turu kaitseks pigem liiga hilja. Sama on näha olnud klaveritööstuses. Teisalt on lastud tekkida ja talutud ebavõrdsusi, kus näiteks ELi tollid USA autodele on olnud kõrgemad kui vastupidi. Omal ajal kaitsti niimoodi Saksamaa autotööstust. USA vastusammust kannatavad nüüd kõik ELi riigid. Laul leiab, et EL ja USA peaksid tegema palju tihedamat koostööd, eriti Hiina mõju ohjamiseks. USA ja EL peaksid liikuma vabakaubanduslepingu suunas, mitte kaubandussõja poole. Väikeriikidel, nagu Eesti, tuleb ellujäämiseks leida tasakaal kriitika ja koostöö vahel.

Sirli Männiksaar nõustus, et olukord on muutlik, ettevõtted jälgivad sündmusi ja tegutsevad ettevaatlikult. Struktuursete otsuste langetamine on hetkel väga keeruline. Ericssonil on mõnevõrra kergem tänu varasematele otsustele, millega on tagatud väga mitmekesine tarneahel ning võimekus kiiresti reageerida. Tootmine on olemas ka USAs. Kriitiline pole ainult lõpptoodete tarneahel, vaid iga materjali ja komponendi päritolu. Kuna ettevõtte tooted kuuluvad kriitilise infrastruktuuri valdkonda, on nad juba varem pidanud jälgima, kust iga komponent pärineb. Võime kiiresti kohaneda on täna kõige olulisem eelis. Kindel saab olla vaid selles, et mitte miski ei ole kindel. Struktuurseid otsuseid on praegu raske teha, ettevõtete hoiak on pigem äraootav.

Mariin Ratnik osutas, et Eestil täitub 1. mail 21 aastat Euroopa Liidu liikmena. EL liikmelisus on Eestile andnud oluliselt tugevama jõu õla, eriti ühise kaubanduspoliitika raames. Eesti on järjekindlalt toetanud vabakaubanduslepingu sõlmimist USAga, mis paraku on takerdunud 27 liikmesriigi ristuvatesse huvidesse. USA on kehtestanud 25% tollimaksud ELi alumiiniumile, terasele ja autodele, samuti 10% muud tollid. EL on oma vastumeetmed 90 päevaks peatanud, sooviga jätta ruumi läbirääkimisteks. Eesti pooldab seda lähenemist: eelistada dialoogi, mitte kaubandussõda. EL on pakkunud USA-le välja kehtestada tööstuskaupadele nulltariif ja ka energiapolitikas saaks teha koostööd. USA-lt pole seni positiivset vastust saadud. Euroopa Liit lähtub vastastikku kasuliku koostöö ideest. USA poliitikas, eriti Trumpi lähenemises, domineerib võit-kaotus loogika. Tuleb mõelda, kuidas muuta seda mõtteviisi, et jõuda sisulisema koostööni. Eesti ekspordis on USA osakaal väike, kuid on üksikud Eesti ettevõtted, kes võivad saada ebaoproportsionaalselt tugevalt pihta. On teisi liikmesriike, kus USA tollide mõju on väga suur. ELi vastus peab olema ühine ja koordineeritud. Eelistame läbi rääkida, kuid kui tulemust ei tule, ei saa jätta reageerimata. Teisalt tuleb Euroopal arvestada USA kaaluka rolliga Euroopa julgeoleku tagamisel. Nii on vaja tasakaalukat vastust, mis seda koostööd ei kahjusta.

Sandra Särav meenutas küsimuse peale, kui kohanemisvõimelised on Eesti ettevõtted, 1995. aastat, mil Venemaa kehtestas Eestile topelttollid. Selle peale hakkasid Eesti ettevõtted otsima alternatiivseid turgu ja 10 aasta pärast oli Venemaa turg vaid marginaalne osa ekspordist. Ka USA tollimeetmete tõttu peavad ettevõtted oma sõltuvust ühest turust või tarnijast ümber hindama. Ta tõi näite, kus üks Eesti e-kaubanduse ettevõtte, kelle turg on USA (müük Amazonis), hakkas ümberkorraldusi tegema juba USA presidendivalimiste kampaania ajal. Ettevõtte viis oma tootmise osaliselt Hiinast Lõuna-Koreasse ja Vietnami. Sellest laiem sõnum ettevõtetele, et tarneahelate ja sihtturgude mitmekesistamine on vältimatu. Ei saa toetuda vaid ühele turule või tootjale. USA roll Eesti ekspordis on kasvanud, kuid riik ei ole meie peamiste sihtturgude hulgas. Säravi sõnul peaksid ettevõtted ja ka riik olema uute turgude leidmisel aktiivsemad. Ta tõi näiteks Leedu, millel on vähemalt 10 suuremat sihtturgu üle maailma. Eesti ettevõtjad on Balti riikidest nõrgimad ekspordi planeerijad. Riigil on roll ettevõtete toetamisel uutele turgudele liikumisel, ent see ei tähenda ilmingimata subsidiumide jagamist. Eesti ei suuda Saksamaaga riigiabi võistluses konkureerida, mistõttu on parim lahendus pakkuda tugevat ettevõtluskeskkonda. Euroopa Liidu riikide vahel tuleks subsidiumivõistlus lõpetada. Kui ELis räägitakse nn „Euroopa tšempionide“ loomisest, ei tohi see piirduda ainult Saksamaa ja Prantsusmaaga. Balti riigid ja Põhjamaad ei tohi jääda perifeeriaks, kui

ELi majandusstrateegiaid ümber kujundatakse. Eesti peaks kasutama ära globaalse ebakindluse ja tööjõu mobiilsuse võimalusi: nt teadlaste ja spetsialistide ületoomine USA-st; idufirmade kaasamine e-residentsuse kaudu; programmid, mille kaudu saab tuua talente Eestisse, nt Work in Estonia. Need vajavad aktiivset poliitikat ja tegutsemist.

Ettevaates nentis **Andreas Kaju**, et elame suure geopoliitilise rivaalitseamise ajastul. Lääneriikide loodud üleilmne kokkulepete ja reeglitel põhinev süsteem on killustumas – maailma uus korrastumine on alles kujunemas ja pole teada, kui kaua see üleminek kestab. Tulemuseks võib olla kaubandussõdade süvenemine, uued geopoliitilised piirjooned ja isegi kineetilised (sõjalised) konfliktid – elame püsiva ebastabiilsuse ajastul. See kõik on ajaloos varem olnud. Tollid on vaid üks osa laiemast strateegilisest paketist, mille kaudu suurriigid (eeskätt USA) püüavad julgeolekueesmärke täita. Järgmised sammud on riskide vähendamine (*derisk*) ja sõltuvussuhete vähendamine (*decouple*) strateegiliselt ohtlikest riikidest, eriti Hiinast. See ei ole ainult majandusküsimus, vaid eksistentsiaalne julgeolekukaalutus: näiteks on probleemne, kui 90% droonide komponentidest tuleb Hiinast. Samal ajal on USA sõjatööstus oluliselt nõrgenenud. USA ja Hiina vahelise tasakaalu keskmeks on ebavõrdne majandusdünaamika: üks riik toodab üle ja subsideerib tootmist, et paisata see USA turule. Teine riik impordib ja laenab, sõltudes välismaistest tarnetest. See majanduslik asümmeetria põhjustab pingeid, mille mõju on tunda veel pikki aastaid. Vaba kaubanduse edendamine ei ole enam peamine motivaator – julgeolek ja strateegiline autonoomia on ettepoole astunud. Oleme harjunud teistsuguse maailmaga, kuid ei näe seda niipea naasmas.

Hinnates, kui tõenäoline on ümberorienteerumine uutele turgudele, märkis **Indrek Laul**, et kombatud on Kanada ja Austraalia turgu. Samas pole harvad olukorrad, kus välispartner ei tea isegi seda, kus Eesti maailmakaardil asub. Laul kutsus üles seisma konkreetsemalt Eesti ekspordi ja ettevõtluse eest. Näiteks näeb suurüritustel tihti välismaa kaubamärke, sealhulgas klavereid, kuigi Eestis on olemas oma traditsioon ja tööstus, mida tuleks rohkem esile tuua. Vaja on teha rohkem pingutusi, et Eesti ettevõtted ja tooted oleksid nähtavad ja tunnustatud.

Laul osutas ka sellele, et USA tollidest räägitakse palju, kuid samal ajal on dollar viimase ajaga nõrgenenud ligi 10% euro vastu, mis mõjutab kaupade hinnataset ja konkurentsivõimet.

Mariin Ratnik tõi näiteid, millist tööd teeb Eesti riik ettevõtjate toetamiseks välisturgudel. Tänu ELi Taasterahastu (RRF) vahenditele on suunatud kümneid miljoneid eurosid uute välisturgude leidmiseks ja ettevõtjate abistamiseks. Eesti on saatkondade juurde loonud ettevõtluskeskused, mis toetavad ettevõtjaid sihtriikides kohapeal. Viimane selline keskus avatakse Riias ja neid kasutatakse aktiivselt. Keskused toimivad kui kontaktsõlmpunktid ja hõlbustajad välisturgudele sisenemisel, eriti rasketel või seni vähekaasatud turgudel. Fookus on turupiirkondadel, mis pole seni tingimata olnud Eesti ettevõtjate peamised sihtriigid: Singapur, Lähis-Ida ja mitmed Aasia riigid. Toetust pakutakse ka läbi spetsiifiliste strateegiate, mis põhinevad Eesti ettevõtete tugevuste ja võimekuse analüüsil. Korraldatakse messidel osalemist ja lisasündmusi, mis aitavad ettevõtjatel tutvustada oma tooteid ja luua kontakte. Rahastust selleks palju ei ole. Tollimakse ja kaubandustakistusi ei tohiks näha ainult ohuna, vaid ka kontekstina, kus kogu maailm otsib aktiivselt uusi turge. Eesti peaks neid kasutama ära võimalustena, sest vastastikune soov leida uusi kaubanduspartnereid on olemas. Muutumas on ka ELi sees valitsev suhtumine kaubanduslepingutesse. Näiteks on Prantsusmaa leevendanud oma vastuseisu Mercosuri lepingule, mis võib avada täiendavaid võimalusi Ladina-Ameerikas.

Küsimusele, kas rohkem annaks ära teha kaubandustõkete vähendamisega ELi siseturul, vastas **Sandra Särav**, et kaubanduspiirangute poolest on probleemiks pigem kolmandad riigid. ELi sees on

väikeriigile probleemiks surve leevendada ELi riigiabi andmise reegleid, kus liikmeriikide erinev finantsvõimekus võib kaasa tuua ebaausa konkurentsi.

Küsimuste ja vastuste voorus arutleti, kas Euroopa Liit on juba maha märkinud punased jooned, millest edasi ei olda enam valmis USA-le järeleandmisi tegema. Näiteks USA ambitsioonid Gröönimaa suhtes. **Mariin Ratnik** vastas, et suhteid USAga hindavad praegu ümber nii Euroopa Liit kui ka NATO. Seni aga usutakse jätkuvalt, et läbirääkimisteks on veel ruumi. Ka **Andreas Kaju** nõustus, et EL ja USA ei ole veel lahku triivinud. Kõik võib minna halvemaks, kuid Hiina poolele asumist Kaju Euroopa Liidust vähemalt lähitulevikus ei usu – Hiina pole oma merkantilistlikus poliitikas midagi muutnud ja mitmetes väärtusküsimustes on ELiga erimeelsused. **Indrek Laulu** sõnul on USA tollide suhtes ka arvamust, et see on läbirääkimiste taktika ning tegelik tulemus nii negatiivne ei tule. **Andreas Kaju** sõnul on siin oma roll ka turgude reaktsioonil, Trumpi populaarsusnäitajatel ning USAs lähenevatel kongressi vahevalimistel. Ilmselt jõuab USA poliitika veel mitmeid kordi muutuda. Põgusalt puudutati ka tollide mõju inflatsioonile. **Sirli Männiksaare** sõnul kannatavad kõigepealt ettevõtete marginaalid, kuid pikemas vaates jõuab mõju kindlasti ka lõpptarbijani.

Seminari kokku võttes tõdes Eesti Panga president **Madis Müller**, kritiseerimine üksi meid edasi aita – peame mõtlema, mida teha saame.