

VALUUTAKONTROLLI RAKENDAMINE EESTIS 1930. AASTATEL

Karl Stern

Eesti vabariigi ajaloos on korduvalt esinenud perioode, kus maailmas toimunud majanduslike ja poliitiliste pöörete tagajärjel on pidanud järsult muutuma riigi väliskaubanduspoliitika ja väliskaubandus. Uutele turgudele sisenemisevõimaluste puhul on kaubanduspoliitika seisukohast olulised nii sihtriikide tollipoliitika, aga ka näiteks erinevad administratiivsed või toodete olemust puudutavad nõuded. Selliseid, tollipoliitikast erinevaid meetmeid nimetatakse kaubanduspoliitika teoorias mittetariifseteks meetmeteks. Viimaste osakaal on pidevalt kasvanud ning tänapäeval mõjutavad need rahvusvahelist kaubandust üle 95% ulatuses.¹

Erinevaid kaubandust mõjutavaid meetmeid rakendati aktiivselt ka sõdadevahelisel perioodil. Käesoleva artikli eesmärgiks ongi vaadelda lähemalt ühe proteksionistlikuma meetme – valuutakontrolli – rakendamist Eestis 1930. aastatel.

Valuutakontrolli puhul keskendatakse valuutamajandus tavaliselt keskpanga kätte. Keskpangale tuleb loovutada kogu eksportijate teenitud välisvaluuta ning seejärel keskpang, võttes arvesse erinevaid tegureid, jagab selle uuesti importijate vahel. Valuutakontroll tähendab valuutadega vaba kauplemise keeldu. Valuutakontrolli nimetati enne Teist maailmasõda, aga osalt ka hiljem, deviiside kontingentimiseks, deviisikontrolliks või deviiside kontrolliks. Deviiside all mõisteti valuutat või muid välismaksevahendeid, näiteks tšekke või veksleid.

Valuutakontrolli fookusesse asetamist põhjendab asjaolu, et tegemist oli erakordselt efektiivse vahendiga kaubavoogude mõjutamiseks. 1930. aastate kaubanduspoliitika hindamisel peatuvad majandusajaloolased sageli just valuutakontrollil ja selle kaudu jagavad riike rohkem ja vähem proteksionistlikeks.² Eesti majandusajaloo uurimisel on samas valuutakontroll

¹ Mittetariifseteks meetmeteks võib lugeda kõiki kaubandust mõjutavaid meetmeid, välja arvatud tariifsed meetmed (nt tollimaks).

² Vt nt Barry Eichengreen, Douglas A. Irwin, “The slide to protectionism in the Great Depression: who succumbed and why?”, *The Journal of Economic History*, 70:4 (2010),

saanud võrreldes teiste kaubandusmeetmetega suhteliselt vähe tähelepanu. Meedet on käsitletud laiemalt majandusajaloo või kaubanduspoliitika kontekstis.

Alates valuutakontrolli sisseseadmisest, s.o suurusjärgus kaheksa dekaadi, on Eesti historiograafia seda kajastanud suhteliselt monotoonsel viisil. Iseloomulikuks võib lugeda paarilausest või lõigupikkust meetme tutvustust, millele järgneb selle rakendamise põhjendamine. Põhjusena tuuakse välja eesmärgid kaitsta krooni ja riigi väliskaubanduslikke huve.

Ülevaate deviiside kontrolli olemusest andis Eesti vabariigi saatkonnas Londonis alates 1935. aastast kaubandusnõuniku ja peakonsulina töötanud Willibald Raud. Raua hinnangul peeti deviisikontrolli alguses üheks vääringukaitses abinõuks, hiljem aga hakati seda kasutama kaubanduspoliitiliselt.³ Raua seisukohti valuutakontrolli kasutamise motiivide kohta kordavad mõned aastad hiljem ökonomist Hans Joa ja majandusteaduse doktor Arkadi Rannes.⁴ Ka ajaloolane Jaak Valge on põhjendanud valuutakontrolli rakendamist kaubandus- ja rahapoliitilisel eesmärgil.⁵

Välisministeeriumi ametniku Georg Meri artiklit iseloomustab erinevate kaubandusmeetmete, sealhulgas deviiside kontingentimise režiimi, tutvustamine, mille rakendamine oli otseselt seotud välisvaluuta ja kulla tagavarade kokkukuivamisega Saksamaal. Autori hinnangul oli selge, et olukorras, kus polnud piisavalt maksuvahendeid, polnud väliskaubandusel võimalik areneda senisel moel.⁶

Majanduslikku natsionalismi käsitlevas uurimuses kirjutab majandusajaloolane Anu-Mai Kõll, et paljudes Ida-Euroopa riikides muutus

871–897. Autorite hinnangul valisid riigid, kus otsustati mitte järgida Ühendkuningriigi devalveerimispoliitikat, valdavalt valuutakontrolli tee. Need riigid olid protektsionistlikumad riikidest, kus rahvusvaluuta devalveeriti; Douglas A. Irwin, “Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective”, *New dimensions in regional integration*, ed. by Jaime De Melo and Arvind Panagariya (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

³ Willibald Raud, “Rahvusvahelise kaubanduspoliitika uusi meetodeid”, *Konjunktuur*, 1 (1934/35), 166.

⁴ Hans Joa, “Põllumajanduse toetuspoliitika eesmäärke ning meetodeid”, *Konjunktuur*, 47/48:10/11 (1938), 589; Arkadi Rannes, *Eriküsimusi rahvamajanduspoliitikas*, koost. Hugo Köhler (Tartu, 1940), 15.

⁵ Jaak Valge, *Oma riik, oma raha: rahareformid Eesti Vabariigis* (Tallinn: Eesti Pank, 2008), 26; Jaak Valge, “Euro Eesti rahade seas”, *Horisont*, 6:1 (2010), 33; Jaak Valge, “Okkiline devalveerimine: Eesti krooni kursi ümberhindamine aastail 1931–1933”, *Akadeemia*, 8 (1997), 1619.

⁶ Georg Meri, “Saksa väliskaubanduse organisatsioon ja Eesti eksport”, *Konjunktuur*, 3 (1934/35).

finantsseisund kriisi ajal vastuvõetamatuks ja valitsused pidid sekkuma, kontrollides välisvaluuta tehinguid, et vältida valuutareserve vähenemist.⁷

Paaril korral on peatunud ka meetme mõju või efektiivsuse analüüsil. Eesti majanduse arengut käsitlevas üldteoses *Eesti majandus ja selle areng Eesti iseseisvuse aastail* leidsid autorid, et välisvaluuta kontrolli, sisseveo litsentside ja tollipoliitika koostöö tulemuseks oli Eesti impordi struktuuri ümberkujunemine. Kui 1929. aastal moodustasid tarbekaubad 42,5% koguimpordist, siis 1935. aastal 25%. Tarbekaupu, mida kriisieelseil aastail imporditi, hakati hiljem valmistama kodumaal. Toorainete ja tootmiseadmete import kasvas aga 1929. aasta 37,6%-lt 1934. aasta 51,1%-ni koguimpordist.⁸ Monograafia autorid kajastasid valuutakontrolli siiski minimaalselt ja meetme mõju eraldi teistest kaubandusmeetmetest ei käsitletud. Majandus- ja rahvastikuajaloolane Martin Klesment võtab see-eest kindla positsiooni valuutakontrolli olemuse hindamisel, väites, et valuutakontrolli ja litsentsisüsteemi kooslus, mis 1931. aasta lõpust Eestis kehtis, oli üks radikaalsemaid impordi reguleerimise vorme.⁹ Käesoleva loo autor on võrrelnud mittetariffsete kaubandusmeetmete kontekstis valuutakontrolli rakendamist teiste Balti riikide ja sterlingbloki riikide Soome, Rootsi, Norra ning Taaniga ja jõudnud seisukohale, et senine lähenemine, kus valuutakontrolli rakendamist samastatakse rahvusvaluutade devalveerimata jätmisega pärast naelsterlingi kullastandardist loobumist, ei pea siinses regioonis üheselt paika.¹⁰ Taani rakendas valuutakontrolli vaatamata rahvusvaluuta kohesele devalveerimisele pärast Ühendkuningriigi sammu, Eesti rakendas valuutakontrolli ka pärast krooni devalveerimist 1933. aastal ja Läti pärast lati devalveerimist 1936. aastal. Samas saab kinnitada juba varasemat seisukohta, et esialgu rakendati valuutakontrolli eesmärgiga kaitsta krooni, hiljem oli sellel aga kaubanduspoliitiline eesmärk ning väliskaubanduse maht taastus kiiremini valuutakontrolli mitte rakendanud Soomes, Rootsis ja Norras (erandiks oli Leedu).

Ükski ajaloolane või teise distsipliini esindaja pole aga siiani vajalikuks pidanud valuutakontrolli rakendamist Eestis põhjalikumalt uurida. Teema

⁷ Anu-Mai Köll, Jaak Valge, *Economic nationalism and industrial growth: state and industry in Estonia 1934–39*, Acta Universitatis Stockholmiensis, Studia Baltica Stockholmiensia (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1998), 40.

⁸ Juhan Janusson, Hans Joa, Endel Krepp, Arkadi Rannes, Vilma Asper, Hugo Reiman, *Eesti majandus ja selle areng Eesti iseseisvuse aastail* (Tartu: Eesti Kirjanduse Selts, 1937), 95–96.

⁹ Martin Klesment, “Eesti väliskaubanduspoliitikast kahe maailmasõja vahelisel perioodil (Eesti-Saksa kaubandussuhete baasil)”, *Ajalooline Ajakiri*, 1, (2000), 86.

¹⁰ Karl Stern, “Implementation of non-tariff measures in Estonia in the 1930s”, *Scandinavian Economic History Review*, 63:2 (2015), 199–200.

alakäsitletust ilmestab selle minimaalne, vaid paarilausealine kajastamine mitmes Eesti majandusajaloo seisukohast olulises teoses.¹¹

Suuresti teema alakäsitlusest tulenevalt ei ole siiani tähelepanu pööratud ka mitmele olulisele aspektile valuutakontrolli rakendamisel. Esiteks puudub põhjalik analüüs, kuidas hakati valuutakontrolli Eestis juurutama ja kas sellega kaasnes majandustegevuslikke probleeme. Teiseks pole uuritud, milline oli Eesti Panga hoiak valuutanõuete rahuldamisel: kas pank valuutakontrolli teostajana oli välisvaluuta jagamisel helde või pigem ettevaatlik? Siinjuures oleks oluline võrrelda panga tegevust enne ja pärast krooni devalveerimist, mis näitaks, kas rahvusvaluuta devalveerimine muutis panga poliitikat. Kolmandaks pole senini käsitletud temaatikat, kuidas valuutakontroll võis Eestis mõjutada erinevaid eluvaldkondi.

Käesoleva artikli eesmärgiks ongi keskenduda rohkem nendele aspektidele, mida varasem kirjandus valuutakontrolli puhul välja pole toonud. Üks peamisi eesmärke on analüüsida, kas valuutakontrolli kehtestamine toimus sujuvalt ning kas selle rakendamisel esines probleeme. Detailse ülevaate andmine toob esile valuutakontrolli rakendamisega seotud riigiasutuste seisukohad ja põhjendused meetme rakendamisest ning võib anda toetava hinnangu senistele käsitlustele. Eraldi on artiklis vaatluse all Eesti Panga valuutakomisjoni valuutataotluste aktsepteerimise dünaamika ja valuutakontrolli seosed Eesti väliskaubanduse näitajatega. Dünaamika analüüs võimaldab teha järeldusi otsustajate seisukohtade muutumises dekaadi lõikes. Selgusele jõudmiseks hinnangute andmisel analüüsitakse artiklis Eesti Panga valuutakomisjoni otsuseid valuuta eraldamise kohta ning Eesti väliskaubanduse dünaamikat. Komisjoni otsused sisaldavad infot valuuta nõudmiste, komisjoni poolt aktsepteeritud nõudmiste ja eitavalt otsustatud nõudmiste kohta. Aktsepteeritud nõudmised saadeti omakorda valuuta erikomisjonile läbivaatamiseks. Erikomisjoni koosolekuteprotokollides on detailselt kirjas, mis summades erinevate kaubarühmade lõikes valuutat sooviti saada. Arvuline informatsioon on täpne. Paraku ei sisalda protokollid infot, mis põhjustel valuutanõudeid aktsepteeriti või mitte. Väliskaubanduse dünaamika esitamisel tuginetakse peamiselt Rahvasteliidu statistikale, kus riikide ekspordi- ja impordikäive on toodud püsivhindades.

¹¹ Vt nt Maie Pihlamägi, *Väikeriik maailmaturul: Eesti väliskaubandus 1918–1940* (Tallinn: Argo, 2004), 123; Valner Krinal, Otto Karma, Herbert Ligi, Feliks Sauks, *Eesti NSV majandusajalugu* (Tallinn: Valgus, 1979), 141; Otto Karma, *Eesti Vabariigi majanduspoliitika: kaks aastakümnet 1919–1939* (Tallinn: Umara, 1999), 109.

Valuutakontrolli sisseseadmine ja kontrolli rakendamisega kaasnenud probleemid

Majanduselus astusid 1930. aastad vastu 1929. aastal puhkenud ülemaailmsele majanduskriisile. Ajavahemikul 1929–32 kukkus maailmamajanduse sisemajanduse kogutoodang (SKT) hinnanguliselt 15–20%. Eesti SKT langes kriisiaastatel hinnanguliselt 10%. Suurelt avaldus kriis Eesti väliskaubanduse käibes, mis püsivhindades moodustas 1933. aastal 1928. aasta tasemest vaid veerandi.¹²

1931. aastal kandus kriis pangandussektorisse, mis Ühendkuningriigis väljendus kulla väljavoolus riigist. Raskes olukorras otsustas Ühendkuningriik 20. septembril 1931 naelsterlingi devalveerida. See samm avaldas otsest mõju Eesti Panga naelsterlingitest koosnevale valuutavarule, mis kahanes kolmandiku jagu. Pole imestada, et selline suur krooni kattevara kaotus sundis Eesti rahapoliitika eest vastutajaid kiiresti otsuseid langetama. Seejuures vaadati mööda kehtivatest õigusnormidest. Kaks päeva pärast Ühendkuningriigi sammu võttis Eesti Panga juhatus vastu otsuse, mis nägi ette välisvaluuta müümist vaid neile, kes seda rahvamajanduse huvides kasutasid. See oli aga panga põhikirjavastane samm. Nimelt oli Eesti Pank vastavalt 1927. aasta põhikirjale võtnud endale kohustuse müüa igale soovijale Eesti kroonide eest kindlaksmääratud hinnaga piiramatus koguses vähemalt üht kuldvaluutat; ja ka vastupidi – tolle valuuta eest piiramatul hulgal kroone ostma.¹³

Kuu aega hiljem saatis Eesti Pank teistele pankadele juhtnöörid, kuidas uus korraldus välja näeb. Eesti Pank palus pankadel pöörduda ekspordööride poole, et nad kõik ekspordist saadud välisraha otsekohe pangale edasi müüks ja loobuks välisraha müügist teistele firmadele või isikutele. Kui ekspordööril läks raha vaja ettevõtlustegevuste katteks, võis ta kasutada seda samadel tingimustel, mis Eesti Pank kehtestas importööridele välisraha saamise kohta. Pankadel paluti hakata ka kontrollima klientide poolt väljaveetava kauba koguseid ja hindu. Importööridele välisraha edasimüümisel pidid pangad lähtuma Eesti Panga juhistest. Eesti Pank jättis endale õiguse kontrollida välisraha müümist ekspordööridele ja importööridele. Pangad pidid edastama keskpangale ka info klientideks olevate ekspordööride kohta.¹⁴

¹² Stern, "Implementation of non-tariff measures in Estonia in the 1930s", 192.

¹³ Valge, "Okkaline devalveerimine", 1620.

¹⁴ Rahvusarhiiv (edaspidi RA), ERA.1790.1.34: Eesti Panga kiri pankadele, 21.10.1931.

Juhis, kuidas teised pangad importööridega pidanuks toimima, saadeti Eesti Panga poolt edasi päev hiljem, 22. oktoobril 1931. Pangad pidid klientideks olevaid importööre informeerima, et veetaks sisse vaid neid kaupu, mis olid hädavajalikud Eesti majandusele, ning hoiduksid luksuskaupade ja Eestis valmistatavate kaupade sisseveost. Eestis vajaminevate kaupade puhul tuli vältida ülemäärast sissevedu. Aktsepteerida tuli esmajärjekorras aga tööstusliku tooraine ja esmatarbekaupade impordiks mõeldud valuutasoove. Nõuete täitmiseks pidid pangad omavahel kokku leppima, et importööridele kindlustatakse välisraha saamine ainult nende kaupade tasuks, mis on Eestile majanduslikult hädavajalikud. Kui selgunuks, et imporditud on riigi seisukohast lähtudes ebaolulist kaupa, võis importöör sattuda olukorda, kus välisraha kaupade tasumiseks ei saa.¹⁵ Kaupade määratlemisel vajalikeks ja ebavajalikeks toetusid pangad siiski suures ulatuses litsentsisüsteemile; ebavajalikeks peeti enamasti kaupsid, mille import Eestisse oli piiratud või keelatud litsentsidega (selle kohta lähemalt allpool). Ajaliselt esimeses litsentsinimekirjas, millega sooviti täielikult või ajutiselt keelustada osade kaupade importi, olid kaer, oder, rosinad, koriander, piiritus, veinid, kunstvõi, heeringad, kunstväetised, palgid, igasugused seemned, kivisüsi, koks, nafta, gaasiõli, petrooleum, fotogeen, bensiin, parfümeeria, seep, põllumajandusmasinad, raadioaparaadid, grammofonid, jalgrattad, mootorrattad, sõiduautod, puuvillased kangad, siidine riie, villased kangad ja samet.¹⁶ Nimekirja pikendati ja lühendati hiljem korduvalt. Statistika näitab, et enim, ligi 70% ulatuses, kontrolliti toidu- ja maitseainete sissevedu.¹⁷ Importöörid pidid pankadelt välisraha ostmisel neile kontrollimiseks esitama dokumendid, mis tõestasid, millist kaupa ja mis koguses on imporditud. Pankadele jäi õigus kontrollida ärraamatute või tolliametilt saadud info põhjal kaupade koguseid ja hindu. Kõik pangad pidid keskpangale edastama nimekirja klientideks olevatest importööridest (vt lisa 1).

Eesti Panga sama kiri demonstreerib, kui laiaulatuslik mõju oli valuutakontrollil tegelikult. Lisaks kaubandustegevusele võis see puudutada inimeste igapäevaseid toimetusi. Keskpank andis teistele pankadele juhised ka mitteärilisel eesmärgil välisraha müümise korra kohta. Esiteks nõudis keskpank nimeliste tšekkide müügi peatamist. Müük võis jätkuda vaid olukorras, kus nõudja tarvitab isiklikult välisraha välismaale sõiduks. Tšekke võis müüa vaid sel määral, kui oli vajalik isiklikuks otstarbeks. Teiseks

¹⁵ RA, ERA.1790.1.34: Eesti Panga kiri pankadele, 22.10.1931.

¹⁶ RA, ERA.957.4.235, l. 45–47: Ringkiri saatkondadele monopoli seaduse kohta, 20.11.1931.

¹⁷ Arkadi Rannes, "Litsentsisüsteem ja Eesti importkaubandus", *Konjunktuur*, 53/54: 4/5 (1939), 233.

teatati, et välisraha võis müüa välismaal viibivatele eraisikutele saatmiseks ja see pidi toimuma vaid panga enda kaudu, tšekkide ja sularaha väljastamisest selleks otstarbeks tuli loobuda. Ka siin tuli lähtuda välismaale saatetava välisraha olulisusest ehk kõik summad pidid olema põhjendatud. Pangad pidid hakkama igapäevaselt Eesti Pangale välisraha müügi kohta aru andma. Kui pankadelt sooviti suuremaid summasid välisraha kui juhistes kirjas, tuli eelnevalt Eesti Pangaga kontakti astuda.¹⁸ Sama, 1931. aasta novembris valmis Eesti Pangel üksiksasjalik juhis, millest välisvaluuta jagamisel edaspidi lähtuda (vt lisa 2).

Valuutakontrolli “seadustamine” toimus kiireloomuliselt samuti sama aasta novembris, kui riigikogu võttis vastu “Välismaksuvahendite ja väärtmetallide liikumise korraldamise seaduse”.¹⁹ Seadusega keelati vaba kauplemine valuutadega. Valuutat võis osta ja müüa ainult Eesti Pank ja litsentsiga üksikud krediitiasutused. Erandina oli lubatud väljasõidul Eesti piiridest ilma Eesti Panga loata kaasa võtta välismaksevahendeid 50 krooni ulatuses.²⁰

Valuutakontrolli rakendamisele pidi toeks olema paar nädalat varem riigikogus vastu võetud “Kaupade sisseveo korralduse seadus”, mille alusel kehtestati Eestis litsentsisüsteem.²¹ Litsentsisüsteem kujutas endast Eestis riigi õigust jagada majandusministeeriumi kaudu kaupade sisseveo lubasid väljavalitud ettevõtjatele. Mida vähem andis majandusministeerium välja sisseveolitsentse, seda väiksem pidi olema ka importijate nõudlus välisraha järele Eesti Pangast.

Kahe riigiasutuse koostöös valuutakontrolli ja litsentsisüsteemi rakendamisel esines eriti esimesel paaril aastal eriarvamusi. Valuutakontroll põhjustas Eesti kaupmeeste, välissaatkondade ja erapankade pöördumist riigiasutuste poole ning valuuta jagamine ja litsentside andmine võisid tekitada tänapäeva mõistes ka korruptiivseid olukordi.

Eesti Panga ja majandusministeeriumi vahelise kooskõla saavutamine valuuta jagamisel ja litsentside andmisel kujunes aeganõudvaks. Kirjavahtusest kahe riigiasutuse vahel tuleb selgelt välja, kuidas kumbki pool lähenes meetmete rakendamisele oma vaatevinklist. Eesti Pank krooni kattevara hoidjana soovis, et majandusministeerium annaks välja vähem impordilitsentse, mis tähendanuks ühtlasi väiksemat välisvaluuta nõudlust.

¹⁸ RA, ERA.1790.1.34: Eesti Panga kiri pankadele, 22.10.1931.

¹⁹ Välismaksuvahendite ja väärtmetallide liikumise korraldamise seadus, *Riigi Teataja*, 95 (1931), 695.

²⁰ Määrus välismaksuvahendite liikumise kohta, *Riigi Teataja*, 96 (1931), 696.

²¹ Kaupade sisseveo korralduse seadus, *Riigi Teataja*, 90 (1931), 670.

1932. aasta märtsis juhtis Eesti Pank majandusministeeriumi tähelepanu asjaolule, et krooni kursi hoidmise vajadusest lähtuvalt tuleks piirata välisraha väljavoolu kõigi võimalike abinõudega. Kirja saatmise põhjustas ministeeriumi poolt pangale saadetud litsentside nimestik, kus muuhulgas anti luba 3489 tonni nisuterade sisseveoks. Pank selgitas, et kuna riigil on suured rukkide tagavarad ning kodumaa nisu on saadaval, pole mingisugust vajadust välisnisu sissetoomiseks.²²

Samasse kategooriasse kuulub panga kiri ministeeriumile 1932. aasta maist, kus sooviti, et litsentside väljaandmisel talitatakse võimalikult tagasihoidlikult. Nende kaupade impordiks, mis ei ole hädavajalikud ja mida Eestis küllaldaselt olemas, näiteks teravili, ei peaks litsentse andma.²³

Majandusministeerium üritas aga teinekord panka survestada ettevõtjatele valuutat andma.²⁴ 1932. aasta suvel pöördus ministeeriumi poole kammivabrik "Estokamm", teatades, et Eesti Pank keeldus neile andmast välisvaluutat naiste peakammide, kummikraede ja hambaharjade valmistamiseks tarvitatava tselluloidi sisseveoks. Ministeerium leidis, et tselluloidi sissevedu peakammide valmistamiseks on vajalik ja palus pangal vabriku palvet välisvaluuta saamise asjas seetõttu võimalust mööda rahuldada.²⁵

Ilmselt tingituna sagedastest pöördumistest Eesti Panga poole pidas pank 1932. aasta juuni lõpus vajalikuks kutsuda edaspidi valuutakomisjoni otsuseid üle vaatama välisministeeriumi, majandusministeeriumi, kaubandus-tööstuskoja, põllutöökoja ning börsikomitee esindajad. Majandusministeeriumile saadetud kirjas selgitati, et võimalike arusaamatuste ja asjatu kirj vahetuse ärahoidmiseks peab Eesti Pank vajalikuks valuuta jagamise ülesande otstarbekamal täitmisel valitsusasutuste ja vastavate kutseorganisatsioonide esindajate osavõttu. Panga soov oli, et koos nimetatud asutuste ja organisatsioonide esindajatega vaadataks üks või kaks korda nädalas üle välisraha nõudmised, mis on varustatud Eesti Pangas tegutseva valuutakomisjoni otsusega, ning avaldaksid nende kohta oma arvamust.²⁶

²² RA, ERA.969.3.349, l. 35: Eesti Pank majandusministrile, 24.03.1932.

²³ RA, ERA.969.3.349, l. 12: Eesti Pank majandusministrile, 10.05.1932.

²⁴ Vastavalt "Välismaksuvahendite ja väärtmetallide liikumise korraldamise seaduse" §-le 6 oli õigus kahe nädala jooksul kaevata Eesti Panga poolt tehtud otsuse üle välisvaluuta andmise või mitteandmise kohta majandusministeeriumile, kes omakorda pidi otsuse kaebuse kohta vastu võtma kahe nädala jooksul. Sellist õigust ka kasutati ja pöördumised majandusministeeriumi poole olid sagedased.

²⁵ RA, ERA.969.3.349, l. 13: kaubandus-tööstusosakonna direktor Eesti Pangale, 02.06.1932.

²⁶ RA, ERA.969.3.349, l. 15: Eesti Panga välisjaoskond majandusministeeriumile, 30.06.1932.

Esimene koosolek kutsuti kokku 4. juuliks 1932. Eesti Panga president andis koosolekul ülevaate, millised peaksid olema kokku kutsutud erikomisjoni ülesanded:

1. Selgitada välja välisraha nõuded, mis kuuluksid rahuldamisele esimeses järjekorras, siis nõuded teises järjekorras ja kolmandaks vähema tähtsusega nõuded. Komisjoni seisukohad võtab arvesse Eesti Panga juures töötav valuuta kontrollkomisjon.
2. Kõikidele valuutanõuetele ei suudeta vastu tulla ja seetõttu on vajalik, et otsused oleksid avaliku kontrolli all, mida teostavad esindajad riiklikest asutustest ja majandusorganisatsioonidest.

Erikomisjoni koosolekuid otsustati pidama hakata igal teisipäeval kell 10.²⁷ Komisjoni töös osalesid algaastatel Eesti Panga, majandusministeeriumi, kaubandus-tööstuskoja, põllutöökoja, börsikomitee, ühistegeliste liitude, põllusaadusi tootvate ühenduste, üleriikliku kaupmeeste seltside keskliidu esindajad ja hindade komissar.²⁸

1932. aasta suvel püüdis pank leida lahendust probleemidele, mis olid seotud litsentside väljastamise ja nende alusel välisvaluuta jagamise võimalustega. Pank selgitas majandusministeeriumile, et senini on lähtutud põhimõttest, et välisraha nõudmisi püütakse rahuldada nende kaupade osas, mille sisseveoks on ministeerium litsentsid väljastanud. Kuna sissevedu oli aga suurenenas, siis panga võimalused välisraha nõudmisi rahuldada vähenesid. Seetõttu soovis pank, et vabariigi valitsus astuks samme kaupade üleliigse sisseveo ärahoidmiseks. Panga juures asuv valuutakomisjon tegi 1932. aasta juulis majandusministrile mitu ettepanekut, millest olulisemad oli järgmised:

1. Litsentside väljastamine tuleks kooskõlla viia valuutatagavaradega, litsentside väljastamisele kutsuda Eesti Panga ja majandusorganisatsioonide esindajad.
2. Kaupade sissevedu tuleks reguleerida tariifimäärade tõstmisega. Esi- teks tuleks tõsta suhkru, kohvi, tee, riisi, katusepleki ja kunstiidi lõn- gade tariifimäärasid, kuna nende sissevedu on ebaloomulikult suur.²⁹

Majandusministeeriumi vastus panga initsiatiivile saabus samal kuul. Esi- teks selgitas ministeerium, et kuna hiljutine tariifimäärade tõstmine suhk- rule, teele ja kohvile piirab juba üleliigset sissevedu, ei näe ministeerium

²⁷ RA, ERA.1790.1.132, l. 42: valuuta erikomisjoni protokoll nr. 1, 04.07.1932.

²⁸ RA, ERA.1790.1.137.

²⁹ RA, ERA.969.3.349, l. 16: Eesti Pank majandusministrile, 14.07.1932.

vajadust täiendavateks kitsendavateks abinõudeks, nagu seda on sisseveo piiramine litsentside abil. Panga valuutakomisjoni sooviga viia litsentside väljastamine kooskõlla valuutatagavaradega, lubas ministeerium arvestada. Ministeeriumi vastuses väideti, et litsentside väljastamisel on senini arvestatud Eesti Panga soovidega ja litsentside väljastamine on toimunud Eesti Panga esindaja juuresolekul, kellega lahkarvamusi pole esinenud. Pangale tuletati ka meelde, et tegelikult on litsentside väljaandmise kord kindlaks määratud vastava seadusega ja valitsuse määruste ja otsustega. Kui panga valuutakomisjon soovis litsentside väljastamisel osaleda, siis oli ministeeriumil selleks üks tingimus: organisatsioonide esindajateks saavad olla isikud, kel pole isiklikke huve litsentside saamisel. See pidi tagama erapooletuse. Vastuse viimane osa sisaldas aga kontseptsiooni, kuidas ministeeriumis sooviti kahte meetet, s.o litsentsisüsteemi ja valuutakontrolli ratsionaalselt toimima panna. Ministeeriumi soovitus oli, et litsentside alla kuuluvate kaupadele valuuta andmine oleks juba ministeeriumis otsustatud ning et sama komisjon neid panga juures enam teistkordselt ei arutaks.³⁰

Majandusministeeriumi seisukohta valuuta jagamisel iseloomustab asutuse kiri pangale 1932. aasta septembrist. Majandusminister kirjutas, et olukorras, kus valuutaarveid rahuldatakse vaid sissetuleva valuuta piirides, on tekkinud takistused ettevõtete toorainega varustamisel. Ministri hinnangul ei olnud rahuldav see, et ettevõtete valuuta saamine sõltub juhuslikust valuuta sissetulekust.³¹

Eesti Panga vastuse stiil ministeeriumile on aimatav. Pank viitas kehtivale seadusele, mis nägi ette, et Eesti Pank talitab välisraha nõudmiste rahuldamisel kooskõlas üldmajandusliku olukorraga. Olukorrast tulenevalt on tööstuse sooviavaldustest võimalik rahuldada vaid hädavajalikke kaupu tootvate ettevõtete välisraha nõudmised. Luksusainete tööstuse nõudmisi on võimalik rahuldada alles teises järjekorras.³²

Valuuta jagamisega olid otseselt seotud ka teiste riikide ettevõtjad ja probleemide esile kerkimisel pöörduti muuhulgas ka oma riigi saatkondade poole, kes omakorda võtsid ühendust Eesti asutustega.

1933. aasta alguses juhtiski Eesti Pank majandusministeeriumi tähelepanu asjaolule, et kui ettevõtjad pole Eestisse juba imporditud kauba eest valuutat saanud, hakatakse kasutama kaudseid teid, näiteks välisesinduste survet. Pank püüdis survele vastu seista, kuid mõnikord oli see keeruline. Eriti siis, kui kaupa imporditi riikidest, millega Eestil oli positiivne

³⁰ RA, ERA.969.3.349, l. 17: majandusminister Eesti Panga juhatusele, 23.07.1932.

³¹ RA, ERA.969.3.349, l. 22: majandusminister Eesti Panga presidendile, 08.09.1932.

³² RA, ERA.969.3.349, l. 23: Eesti Pank majandusministrile, 27.10.1932.

kaubandusbilanss. Sellel põhjusel rahuldas Eesti Pank tihti Ühendkuningriigi ja Belgia nõudmisi. Pank pakkus ministereeriumile olukorra lahendamiseks taas litsentsisüsteemi laiendamist suuremale hulga imporditava kaubale.³³

Ilmeka näitena sobib siia Belgia firma "Union Commerciale des Glaceries Belges" juhtum. Majandusministeeriumi poole pöördus Belgia esindus nimetatud firma arvega suuruses 256,44 USA dollarit, mis oli esitatud Tallinnas asuval A. Plätzeri peeglitööstusele viimase tellitud peegelklaasi eest. Majandusministeeriumi sooviks oli, et pank valuutanõude võimaluse piires rahuldaks. Põhjuseks toodi just asjaolu, et Belgia turg oli Eesti ekspordile oluline ning kui võrdlemisi väike valuutanõue tagasi lükataks, võib Belgial tekkida soov luua Eesti ekspordile Belgiasse takistusi.³⁴ Majandusministeeriumi kirjal oli mõju. Esialgu Eesti Pank keeldus peeglitööstuse valuutanõuet aktsepteerimast, põhjendades seda lakooniliselt hetkeolukorra võimatusega.³⁵ Pool kuud hiljem oli aga panga seisukoht muutunud: arvestades Belgia turu tähtsust Eesti ekspordile, otsustas pank A. Plätzeri peeglitööstuse valuutataotluse rahuldada.³⁶

Valuutakontrolli kiirustades rakendamine polnud meelt mööda ka kaupmeestele, kes Eestisse importkaupa sisse vedasid. Tekkis olukordi, kus kaup oli välisriigist tellitud enne kontrolli sisseviimist, kuid kauba eest maksmine osutus võimatuks. Nii jõudis majandusministeeriumisse Jean Papakostase palve tulla vastu tema taotlusele müüa talle valuutat 8474 prantsuse frangi ja 80 santiimi eest. Papakostas oli väidetavalt 1931. aasta augustis, kui valuutakontrolli veel polnud, Türgist tellinud seesamiseemneid. Kaup saadeti Türgist välja 26. septembril ja Eestisse jõudis see oktoobri alguses. Kuna oktoobris rakendati juba valuutakontrolli, siis Eesti Pank härra Papakostasele valuutat ei müünud. Seega oli kodanik raskes olukorras; lepingud olid sõlmitud, kuid kauba eest maksta ei saanud.³⁷ Eesti Pank vastas majandusministeeriumile Papakostase palve peale, et kuna seesamiseemneid kasutatakse Eestis maitseainete-, eriti halvaatööstuses, ei loeta neid tooteid esimese järgu tarbeainete hulka.³⁸

Kaupmeestes tekitasid meeolehärmi ka korruptiivsed ilmingud valuuta jagamisel. Nimelt olid valuuta erikomisjoni liikmeks esindajad, kellel olid valuuta jagamisel isiklikud huvid. Ühinenud Kaupmeeste Keskkondis

³³ RA, ERA.969.3.349, l. 25: Eesti Pank majandusministrile, 09.01.1933.

³⁴ RA, ERA.969.3.353, l. 80: majandusministeerium Eesti Pangale, 09.02.1933.

³⁵ RA, ERA.969.3.353, l. 84: Eesti Pank majandusministeeriumile, 11.02.1933.

³⁶ RA, ERA.969.3.353, l. 82: Eesti Pank majandusministeeriumile, 27.02.1933.

³⁷ RA, ERA.969.1.98, l. 30: Jean Papakostas majandusministeeriumile, 08.12.1931.

³⁸ RA, ERA.969.1.98, l. 31: Eesti Pank majandusministeeriumile, 14.12.1931.

kirjutas 1933. aasta alguses vabariigi valitsusele, et komisjoni liikmeteks on kaupmehi, kes ise valuutat suuremal määral vajavad. Nimelist mainiti kaubandus-tööstuskoja juhatause esimeest Joakim Puhki. Puhk, kes oli suurimportöör ning kelle kätte oli koondunud suur osa teravilja-, koloniaal- ja rauakaubandusest, ei saanud keskkoondise hinnangul jääda valuuta jagamisel erapooletuks. Lisaks Puhkile toodi negatiivse näitena komisjoni liikmetest välja kaubandus-tööstuskoja direktor Max Hurt kui koja esimehele alluv ametnik. Keskkooondise hinnangul pidanuks komisjonis töötama täiesti erapooletud inimesed.³⁹

Valuuta erikomisjoni koosolekute protokollid kinnitavad, et Puhk tööpoolest osales koosolekutel, kus vaadati läbi ka tema taotlused. Näiteks 1932. aasta 8. novembril toimunud koosolekul osalesid nii Puhk kui ka Hurt. Firma J. Puhk & Pojad soovis koosolekul eelluba välisraha nõudmiste rahuldamiseks. Eesmärk oli osta 180 918 frangi eest rauda. Erikomisjoni otsus oli Puhkile positiivne.⁴⁰

Erapankade tegevus ja seega ka tulu teenimise võimalus valuutakontrolli sisseviimisel aga vähenes. Valuutakontrolli kaasnähuks oli välisvaluutaga kauplemise koondumine Eesti Panga kätte. Võrdluses Eesti Pangaga langes kolme suuremale erapangale 1931. aastal 89,5% valuutamüügi operatsioonidest keskpanga 10,5% vastu. 1935. aasta esimese kolme kuu statistikale tuginedes oli kolme suurema erapanga osakaal 45% ja keskpanga osakaal 55%. See oli suureks tagasilöögiks, sest peale laenuprotsentide oli välisvaluutaga tegelemine erapankadele teiseks suuremaks tegevusalaks. Peamine põhjus, miks erapankade osa välisvaluutaga tegelemisel drastiliselt langes, seisnes asjaolus, et kliiring- ja maksukokkulepete tõttu Saksamaa, Prantsusmaa, Rootsi, Läti, Tšehhoslovakkia, Taani ja Türgiga jäid erapangad nende maade valuutadega kauplemisest välja. Kaubavahetus nende maadega moodustas suure osa Eesti väliskaubandusest⁴¹, kuid neis valuutades toimetas kõik operatsioonid Eesti Pank.

Valuutakontrolli rakendamine suurendas oluliselt bürokraatiat, mis väljendus ka suhteliselt väikeste koguste välisvaluuta müügi fikseerimises. Teiseks kaasnes kontrolli rakendamisega olukordi, millele enne meetme rakendamist polnud põhjalikult mõeldud.

Nii on näiteks tagasivaatavalt raske mõista põhjust, miks taotles Oswald Tomins 1931. aasta detsembris luba osta 6,90 latti (u 5 Eesti krooni)

³⁹ RA, ERA.969.3.349, l. 30: Ü. Kaupmeeste Keskkooonduse juhatus vabariigi valitsusele, 13.01.1933.

⁴⁰ RA, ERA.1790.1.132: valuuta erikomisjoni koosoleku protokoll nr 20, 08.11.1932.

⁴¹ RA, ERA.891.1.1020: kaubandus-tööstuskoja I sektiooni täiskogu koosolek, 28.05.1935.

välismaale kaasavõtmiseks. Vastavalt valuutakontrolli määrusele võinuks Tomins teise riiki minnes võtta kaasa kuni 50 krooni ulatuses välisvaluutat. Vähesest teadmisest alles kehtima hakanud valuutakontrolli korra kohta või mingil muul põhjusel taotles aga Tomins Eesti Pangalt luba vaid 6,90 lati ostmiseks välismaale kaasavõtmiseks. Tominsi maa oli nimelt piiri-joonega poolitatud ja ta pidi makse maksma nii Eesti kui ka Läti riigile. Pank tuli taotlejale vastu ja mees sai tõenäoliselt maamaksu makstud.⁴²

1932. aasta jaanuaris kaebas posti-telegraafi-telefoni valitsus (PTTV) majandusministeeriumile, et Eesti Pank peab ebasoovitavaks välismaiste ajalehtede tellimise võimaldamist postiabonemendi kaudu, kuna pank keeldub kaupmeestele ajakirjade impordiks valuutat andmast. Kirjas ministeeriumile tõi PTTV välja ajakirjanduse suure haridusliku, kasvatusliku ja informatiivse tähtsuse ning selgitas, et postiabonemendi kaudu saavad ajalehti ja ajakirju välismaalt lisaks eraisikutele ka ministeeriumid, valitsusasutused, õppeasutused, ülikool, tehnikum jne.⁴³ Kirjal näis mõju olevat, sest vähem kui kuu aega hiljem teatas Eesti Pank ministeeriumile, et edaspidi pank välismaiste ajakirjade ja ajalehtede tarvis mineva välisraha saamiseks takistusi ei tee.⁴⁴

Valuutakontroll seadis raskesse olukorda ka meelelahutusettevõtted, mis sõltusid välismaisest toodangust. 1932. aasta aprillis kurtsid majandusministeeriumile oma rasket olukorda filmikontorite ja kinode omanikud. Kui valuutakontrolli rakendama hakati, jagati filmikontoritele kuus 20 000 krooni eest valuutat, mille need omavahel ära jaotasid. Samal kuul teatas Eesti Pank aga filmikontoritele, et edaspidi saavad viimased valuutat vaid sel määral, mil määral nad Eesti ekspordi toetavad. Sisuliselt tähendas see valuutast ilmajäämist, sest päevapealt ekspordiga tegelema hakkamine oleks filmikontoritel keeruline olnud. Kaebekirjas toodi välja, et Eestis on 70 kinoteatrit ja seitse filmikontorit, mis annavad tööd rohkem kui 1000 inimesele. Kõik nad jääksid töötuks, kui valuuta jagamine lõpetatakse. Kinodesse paigutatud miljonitesse kroonidesse ulatuv kapital on aga võlausaldajate, pankade ja osanike omad, kes kinode sulgemisel oma varandused kaotaksid. Kinode sulgemisel saaksid kahju ka riik ja omavalitsused, kes jääksid ilma maksudest.⁴⁵

⁴² RA, ERA.3089.1.309, l. 169: Eesti Panga Valga osakond Eesti Panga välisjaoskonnale, 08.12.1931; l. 170: Oswald Tomins Eesti Pangale.

⁴³ RA, ERA.969.1. 98, l. 67: posti-telegraafi-telefoni valitsus majandusministrile, 19.01.1931.

⁴⁴ RA, ERA.969.1. 98, l. 68: Eesti Pank majandusministeeriumile, 12.02.1932.

⁴⁵ RA, ERA.969.3.353, l. 5: filmikontorite- ja kinoomanikud majandusministrile, 23.04.1932.

Valuutakitsenduste tõttu sattusid raskesse olukorda ka Eesti kodanikud, kes õppisid välismaal. Paljud nendest olid alustanud õpinguid aastaid enne valuutakontrolli kehtestamist, kuid 1931. aasta sügisel tekkis oht, et õpingud jäävad välisraha saamata jäämise tõttu pooleli.⁴⁶

Eesti Panga hinnangul polnud ilmselt piisavalt olulisteks kaupadeks isegi ravimid. 1932. aasta oktoobris kirjutas proviisor Julius Lill tervishoiu- ja hoolekandevalitsusele, et apteekide varustamine rohtude ja teiste ravimisainetega muutub võimatuks, kuna olemasolevad tagavarad on otsas ja uute tellimuste tasumiseks ei anna Eesti Panga valuutakontroll enam välisvaluutat.⁴⁷

Niisiis kulus majandusministeeriumil ja Eesti Pangal aega, et litsentsisüsteem ja valuutakontroll efektiivselt paralleelselt toimima saada. Valuutakontrolli rakendamine mõjutas majandust ja tekitas erinevates tegevusvaldkondades palju probleeme, mida alguses ei osatud ette näha. Eesti Panga jäika domineerivat positsiooni suhtluses majandusministeeriumiga iseloomustas krooni kursi hoidmise vajadus ja välisraha väljavoolu piiramine kõigi võimalike abinõudega, sealhulgas litsentside väljastamisega vaid olulistele kaupadele. See kinnitab ka varasemate uurimuste seisukohta, et valuutakontrolli eesmärgiks oli esialgu rahvusvaluuta kaitse.

Valuutakontrolli rakendamine pärast krooni devalveerimist

Historiograafias varem esinenud seisukohta, et devalveerimisjärgselt oli valuutakontrolli põhieesmärgiks väliskaubanduse reguleerimine, kinnitab 1934. aasta detsembris Eesti Panga saadetud kiri majandusministeeriumile, kus tutvustatakse panga poolt saadetud ringkirja välisrahaga kauplemise õigust omavatele pankadele. Ringkirjas seisab muuhulgas, et pankadel on lubatud Eesti Pangalt luba küsimata müüa välisraha Eesti majandusele vajalike kaupade ostu eest tasumiseks, kui see kaup on sisseveetud nendest maadest, kellega Eestil on kaubandusbilanss positiivne, kuid kellega pole sõlmitud vastastikuseks arvete õiendamiseks kliiring- ega maksukokkuleppeid. Kirja saatmise ajal olid sellisteks riikideks Ühendkuningriik, Leedu, Norra, Holland ja Hispaania. Täpsustusena oli järgmise lausena lisatud, et kui mõne nimetatud riigiga muutub kaubandusbilanss negatiivseks, ei kehti ka enam õigus suhetes selle maaga müüa välisraha ilma Eesti Panga

⁴⁶ RA, ERA.969.3.308, l. 48: haridus- ja sotsiaalministeerium vabariigi valitsusele, 27.09.1932.

⁴⁷ RA, ERA.969.3.308, l. 61: proviisor Julius Lill tervishoiu- ja hoolekandevalitsusele, 17.10.1932.

loata.⁴⁸ Seega, valuuta jagamine muutus seotuks väliskaubandusbilansiga riikide lõikes. Sama juhis kinnitab ka valuutakontrolli meetme liberaliseerimist pärast krooni devalveerimist: pankadel tekkis võimalus teatud tingimustel impordi rahastamiseks määramatus koguses müüa valuutat Eesti Panga kokkuleppeta.

Valuutakontrolli ja litsentsisüsteemi latusaks koostöömiseks palus aga Eesti Pank majandusministeeriumil väljaantavatele sisseveolubadele lisada vajalike kaupade juurde märkus “välisraha saamise õigusega”, vähem vajalike kaupade juurde “välisraha saamine kokkuleppel Eesti Pangaga” ja ebavajalike kaupade juurde “välisraha saamise õiguseta”.⁴⁹

Panga hilisem kirjavahetuses vaid kinnitab, et valuutakontrolli kasutati riigi väliskaubanduse suunamiseks. 1936. aasta suvel edastas Eesti Pank majandusministeeriumile ettepanekud, mis mõningal määral erinesid 1934. aasta ettepanekutest. Pank kutsus litsentside andmist taas grupeerima, kuid seekord juba selgelt vastavalt kaubanduspartnerite olulisusele. Pank soovis muuhulgas, et kõik litsentsid, mis ministeerium annab välja kaupade sisseveoks riigist, kellega on positiivne kaubabilanss, või kust kaupade sissevedu on kooskõlas kaubalepingutes ettenähtud kvootidega, tuleks varustada märkusega “välisraha saamise õigusega”. Selliste litsentside alusel imporditud kaupade tasumiseks võiksid erapangad välisraha müüa Eesti Panga eelloata. Litsentsid, mis antakse kaupade impordiks Eesti väliskaubandusele passiivsetest riikidest, samuti kaupade sisseveoks väljaspool kvote, tuleks anda välja märkusega “välisraha saamine ainult kokkuleppel Eesti Pangaga”.⁵⁰ Majandusministeerium oli panga ettepanekutega nõus.⁵¹

Poliitika muutumist liberaalsemaks toetas Eesti Panga kattevara tõus. Näiteks 1935. aastal suurenes kattevara 3,6 miljoni krooni võrra, tõustes 1936. aasta alguseks 35,7 miljonile kroonile.⁵² Kattevara langus oli aga 1931. aastal olnud valuutakontrolli sisseseadmise peamine põhjus.

Vabamat valuutapoliitikat kinnitab ka järgnev seik. 1938. aasta erikomisjoni istungil otsustati informeerida majandusministeeriumi, et Eesti Pank on välisraha andmise juures aluseks võtnud ministeeriumi kava, ning paluda, et ministeerium nende kaupade juures, mis kuuluvad litsentsi alla,

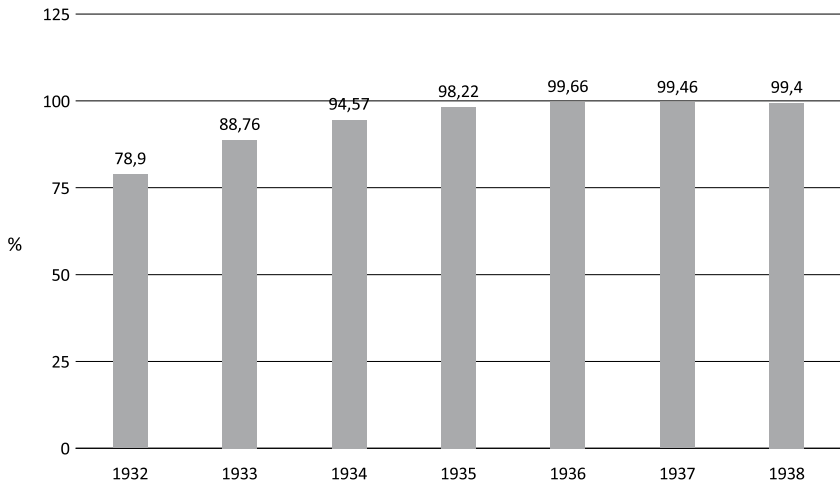
⁴⁸ RA, ERA.969.2.206, l. 43: Eesti Panga välisjaoskond majandusministeeriumi kaubandusosakonnale, 14.12.1934; l. 44: Eesti Panga välisjaoskonna ringkiri.

⁴⁹ RA, ERA.969.2.206, l. 43: Eesti Panga välisjaoskonna kiri majandusministeeriumi kaubandusosakonnale, 14.12.1934.

⁵⁰ RA, ERA.969.2.462, l. 13: Eesti Pank majandusministeeriumile, 25.06.1936.

⁵¹ RA, ERA.969.2.462, l. 24: majandusministeeriumi kaubandusosakond Eesti Pangale, 09.07.1936.

⁵² RA, ERA.891.1.1163, l. 3: märgukiri majandusministrile.



Joonis 1. Eesti Panga valuutakomisjoni poolt aktsepteeritud valuutataotluste osakaal 1932–38.⁵³

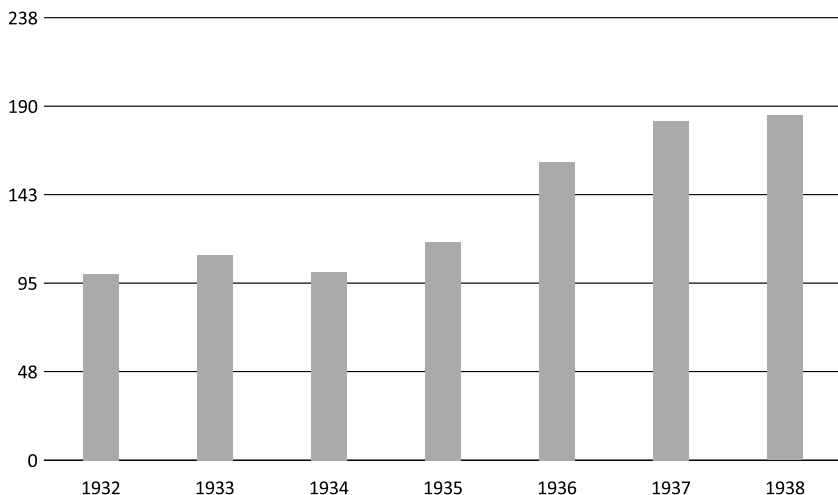
selle kavaga litsentside väljaandmisel võimalust mööda arvestaks, kuna vastasel korral osutuks sisseveo kava piirides hoidmine resp. kauba bilansi tasakaalustamine ainuüksi valuutapoliitiliste abinõudega raskendatuks.⁵⁴

Valuutakomisjon tugines oma tegevuses suuresti majandusministeeriumi juures tegutseva litsentsikomisjoni otsustele anda kaupadele sisseveoluba. Seega, mida vähem keeldus valuutakomisjon valuutataotlusi aktsepteerimast, seda ladusamaks võib pidada litsentsisüsteemi ja valuutakontrolli koostoimet. Jooniselt 1 on näha, et esimesel aastal aktsepteeris valuutakomisjon suurusjärgus 80% valuutataotlustest. Järgmisel aastal aktsepteeris valuutakomisjon suurusjärgus 90% taotlustest, 1934. aastal ligi 95% ja alates 1935. aastast üle 98% taotlustest.⁵⁵ Seega, aasta-aastalt hakkas süsteem paremini toimima. Eraldi väärib vaatamist siinjuures 1933. aasta esimene ja teine pool. Enne krooni devalveerimist, 27. juuni seisuga, oli valuutakomisjon rahuldanud 1933. aastal keskmiselt nädalas 84,27% ulatuses taotlusi. Pärast devalveerimist rahuldab komisjon 1933. aasta teisel poolel taotlusi keskmiselt nädalas aga 92,21% ulatuses. Seega toimus oluline murrang just pärast devalveerimist, mil komisjon hakkas keskmiselt nädalas stabiilselt rahuldama üle 90% nõuetest. See tendents kinnitab ka

⁵³ RA, ERA.1790.1.132–133; ERA.969.6.265; ERA.1790.1.135; ERA.1790.1.137–143.

⁵⁴ RA, ERA.1790.1.143: eristungi koosolek, 03.06.1938.

⁵⁵ 1936. aasta statistika on ebatäpsem, sest arvutused on tehtud vaid teise poolaasta koosolekute statistika baasil.



Joonis 2. Eesti Panga valuutakomisjoni poolt keskmiselt nädalas aktsepteeritud valuutataotlused 1932–38 (1932=100).⁵⁶

teadmist, et pärast devalveerimist Eesti rahanduses olukord paranes ja Eesti Pank sai vabamalt valuutat jagada.

Pärast valuutakomisjoni otsuseid vaatas valuutataotlused omakorda üle Eesti Panga juures kokku kutsutud valuuta erikomisjon. Erikomisjoni protokollidest selgub, et erikomisjon enamasti kinnitas kõik taotlused. Kahjuks puudub protokollides ülevaade, mis põhjustel teinekord mõni luba aktsepti ikkagi ei saanud.

Jooniselt 2 selgub, et valuutataotluste aktsepteerimine kasvas hüppeliselt alates 1936. aastast. Siinjuures tuleb arvestada asjaoluga, et 1930. aastate keskel muutus valuuta jagamine liberaalsemaks ja ka erapankadel oli teatud tingimustel õigus valuutat ilma keskpanga loata importööridele anda. 1935. ja 1936. aasta esimese kvartali võrdlus näitab, kuidas kolme suurema erapanga osakaal valuutaoperatsioonides võrdluses Eesti Pangaga suurenes. 1935. aasta esimese kolme kuu jooksul langes võrdluses Eesti Pangaga kolmele suuremale erapangale välisvaluuta müügist 45%.⁵⁷ 1936. aasta samal perioodil langes kolmele suuremale erapangale võrdluses keskpangaga 54% välisvaluuta müügist.⁵⁸ Seega suurenes valuuta jagamine tegelikkuses rohkem, kui joonis 2 kajastab.

⁵⁶ RA, ERA.1790.1.132–133; ERA.969.6.265; ERA.1790.1.135; ERA.1790.1.137–143.

⁵⁷ RA, ERA.891.1.1020: märgukiri majandusministrile, 28.05.1935.

⁵⁸ RA, ERA.891.1.1163, l. 2: märgukiri majandusministrile.

Arvestades valuutakontrolli rakendamise kaubanduspoliitilist eesmärki pärast krooni devalveerimist, tuleks vaadelda ka Eesti kaubandusbilanssi 1930. aastatel. Varasem uurimus näitab, et enne kriisi puhkemist 1920. aastate lõpus oli Eesti kaubandusbilanss kergelt negatiivne. 1932. aastal, kui kriis avaldas majandusele tervikuna juba väga suurt mõju, oli kaubandusbilanss positiivne. 1936. aastal oli bilanss taas kergelt negatiivne.⁵⁹ Import ületas eksporti aga vähe ja väliskaubanduse puudujääk ei kujunenud suureks.

Valuutakontrolli mõju väliskaubandusele on keeruline hinnata. Ühest küljest oli tegemist totaalse meetmega, mille tulemusel kontrollis riik kogu impordi ja soovi korral võis väliskaubandust blokeerida. Teisest küljest mõjutas Eesti impordi käivet negatiivselt juba litsentsisüsteem, mille all oli 1933. aastal 30,9% impordist ja 1935–38 suurusjärgus 50% impordist.⁶⁰ Riigil oligi valuutakontrolli ja litsentsisüsteemi meetmete näol soovi korral võimalus impordi efektiivselt piirata ja erinevatel aastatel seda erinevatel põhjustel ja erinevates mahtudes ka kasutati. Varasemat historiograafiat refereerides saab aga esile tuua üldise trendi, et valuutakontrolli rakendanud riikide väliskaubandus tervikuna taastus 1930. aastatel nõrgemini kui valuutakontrolli mitte rakendanud riikides. Eestis rakendatud süsteemi arvestades võib aga eeldada, et suur mõju oli väliskaubanduse nõrgemal taastumisel litsentsisüsteemil, mis juba enne Eesti Pangas toimunud valuutakontrolli olulisel määral impordi filtreeris. Autori varasem uurimus demonstreerib, et siinses piirkonnas taastus Leedu erandiga valuutakontrolli rakendanud Eesti, Läti ja Taani väliskaubandus 1930. aastatel nõrgemini kui valuutakontrolli mitte rakendanud Soome, Rootsi ja Norra oma.⁶¹

Eestis, Lätis ja Taanis moodustas väliskaubanduse käive püsivhindades 1937. aastal 1928. aasta (Eestis jäi see kriisieelseks rekordaastaks) tasemest ligikaudu 50%. Soomes, Norras ja Rootsis aga üle kahe kolmandiku.⁶² Joonis 3 näitab selgemalt, milline oli väliskaubanduse käibe dünaamika püsivhindade alusel 1930. aastal, mil valuutakontrolli veel ei rakendatud, ja järgnevatel aastatel.

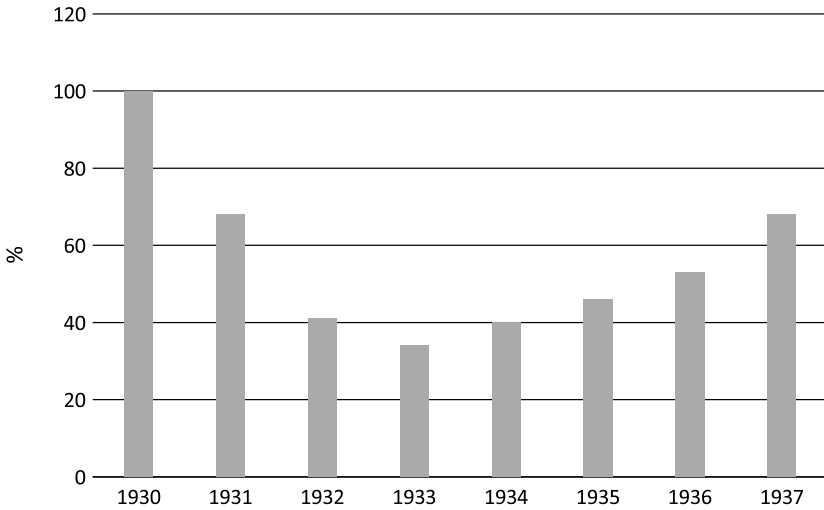
Käibe madalaseis oli 1932–34, mil see oli 1930. aasta tasemest 40% kandis või alla selle. 1934. aastal algas käibe kasv, mis jõudis 1937. aastaks ületada kahte kolmandikku 1930. aasta tasemest. Valuutakontrolli tingimustes aga käive 1930. aasta tasemeni kordagi ei ulatunud.

⁵⁹ Stern, "Implementation of non-tariff measures in Estonia in the 1930s", 193.

⁶⁰ Rannes, "Litsentsisüsteem ja Eesti importkaubandus", 231–242.

⁶¹ Stern, "Implementation of non-tariff measures in Estonia in the 1930s", 192.

⁶² *Ibid.*



Joonis 3. Eesti väliskaubanduse käibe dünaamika 1930–37 (1930=100).⁶³

Eesti impordi struktuurile jättis 1930. aastate proteksionism selge jälje. Sellele on ka varem tähelepanu juhitud.⁶⁴ Toidu-, maitseainete ja jookide osakaal kahanes 1929. aastal 29,7%-lt 1939. aastal 10%-le.⁶⁵ Nagu varem mainitud, kontrolliti just selle kaubarühma sissevedu enim. Valmiskaupade impordi osakaal kasvas samal ajavahemikul 42,6%-lt 64%-le. Siia kaubarühma kuulus tooteid, mida Eestis ei leidunud või ei valmistatud siseturu nõudlust rahuldavas koguses ja seega olid need Eestile nn vajalikud tooted. Metallide impordi osakaal kasvas 3,8%-lt 9,5%-le, jõu- ja töömasinate osakaal 10,7%-lt 19,7%-le.⁶⁶

Kokkuvõte

Pärast Ühendkuningriigi naela devalveerimist hakkas kiiresti kahanema Eesti krooni kattevara ja riigi rahandusjuhid otsustasid kiireloomuliselt ja Eesti Panga põhikirja eirates kattevara edasise vähenemise nimel rakendada valuutakontrolli.

⁶³ *Statistical yearbook of the League of Nations, 1933/34* (Geneva, 1934), 195; *Statistical yearbook of the League of Nations, 1937/38* (Geneva, 1938), 225.

⁶⁴ Vt. viide 8.

⁶⁵ Pihlamägi, *Väikeriik maailmaturul*, 214.

⁶⁶ *Ibid.*

Algaastatel ei olnud kontrolli rakendamine sujuv. Kiireloomuline rakendamine ja eelneva selgitustöö puudumine põhjustaski palju probleeme nii ettevõtjatele kui ka eraisikutele, kes valuutat vajasid. Palju erimeelsusi esines esimestel aastatel Eesti Panga ja majandusministeeriumi vahel. Viimane jagas importööridele kauba sisseveoks lube, kuid sageli ei soovinud Eesti Pank vaatamata sisseveolubade olemasolule valuutat kauba eest maksmiseks müüa. Põhjuseks toodi krooni kattevara madal seis. See kinnitab ka varasema historiograafia seisukohta, et valuutakontrolli rakendati esimestel aastatel rahapoliitilisel eesmärgil. Valuutakontroll mõjutas peaaegu kõiki, kel välisvaluutat vaja võis minna. Nii tuli põhjendada ka suhteliselt väiksemates kogustes valuuta ostmist.

Pärast krooni devalveerimist pidi valuutakontroll kaitsma aga Eesti väliskaubanduslike huve. Seega muutus valuutakontrolli eesmärk kaubanduspoliitiliseks. Krooni devalveerimise järgselt hakkas ministeeriumi ja keskpanga koostöö paremini sujuma. Seda demonstreerivad Eesti Panga valuutakomisjoni otsused valuutataotluste aktsepteerimise kohta. Pärast devalveerimist aktsepteeris valuutakomisjon peaaegu kõik taotlused. Taotluste maht 1930. aastate teisel poolel omakorda ligi kahekordistus. Suurenes ka krooni kattevara ja panga valuutapoliitika muutus liberaalsemaks. Oluliseks kriteeriumiks valuuta andmisel importööridele sai pärast devalveerimist lähteriigi kaubandusbilanss Eestiga. Valuutat said kergemini kaupmehed, kes töid kaupa riikidest, millega Eestil oli positiivne kaubandusbilanss. 1930. aastate ekspordi ja impordi kõrvutamise näitab, et üldjoontes suutis Eesti kaubandustasakaalu ka hoida. Samas oli sellisel tegevusel pärssiv mõju, mida on märkinud ka varasemad autorid. Riikides, kus valuutakontrolli rakendati, taastusid kaubandusmahud 1930. aastate teisel poolel vaevalisemalt kui riikides, kus kontrolli ei rakendatud.

LISA 1. Nimekiri importööridest, kellest Valga Pank informeeris Eesti Panga Valga osakonda (RA, ERA.3089.1.309, l. 78: Valga pank Eesti Panga Valga osakonnale, 29.10.1931)

Joh. Meister, Valgas
 J.A. Pöder, poeg & Mittri, Valgas
 Paul Saretok, Valgas
 Veo- ja sõiduabinõudetehas S. Jesionowsky, Valgas
 A/S. Prowiisor Jul. Lill, Tartus
 Jaan Teimann, Puka
 Tallinna Eesti Majandusühisus, Tallinnas

LISA 2. Üldmäärused välisvaluuta müügi korraldamise kohta (RA, ERA.3089.1.309, l. 108: Eesti Pank Valga pangale, 13.11.1931).

Ajutised üldmäärused välisvaluuta müügi kontrolli teostamise kohta
 Üldiselt pank müüb välisvaluutat:

- I. Eesti rahvamajanduse hädavajalisteks otstarveteks;
- II. Siduvate, enne 26.10 sõlmitud lepete täitmiseks, nagu
 - A) väljamaalt saadetud välisvaluutas välja kirjutatud, kättejõudnud tähtpäevaga liht- ja käskvekslite katteks.
 - a) kui asjaoludest avaldub, et need on allakirjutatud, (liht-vekslid) ehk aktseptitud (käskvekslid) enne 26.10 ehk
 - b) kui allkirjutatud ehk aktsepteeritud hiljem, kuid enne 26.10 sõlmitud siduvate lepingute ehk tellimuste põhjal.

Märkus. Vekslite väljaostmiseks välisraha müümisel tuleb alati nõuda ühtlasi arvete (faktuurade) ettenäitamist, ning need välisraha müügi märkusega varustada.
 - B) Väljamaalt saadud postpakkide, raudteeveokirjade ja konossementide peal lasuvate lunamaksude katteks.
 - a) kui kaup on saadetud välja enne 26.10 ehk
 - b) kui saadetud välja hiljem, kuid enne 26.10 sõlmitud siduvate lepingute ehk tellimuste põhjal.
 - C) väljamaalt saadud nn lahtiste arvete katteks.

a) kui arve on välja kirjutatud enne 26.10, maksmise tähtaeg on kätte jõudnud/tähtpäev loetakse ka kättejõudnuks arvel tähendatud tähtajast, mille möödumisel kustub kaubasaajal õigus konto peale ja arvel tähendatud kaup kohal, ehk

b) kui kaup on saadetud enne 26.10 sõlmitud siduvate lepingute ehk tellimuste alusel.

D) Aktseptimata tratede ning maksukäskude katteks.

a) kui välja kirjutatud enne 26.10, maksmise tähtaeg on kätte jõudnud ning vastava toimingu kohta käiva arve järgi kaup on kohale jõudnud, ehk

b) kui välja kirjutatud hiljem, kuid enne 26.10, sõlmitud siduvate lepingute ehk tellimuste alusel, ja

Märkus: Sama, mis II p.A.

III. Muudel panga poolt tarvilikus tunnustatud juhtudel, nagu riikliste asutuste ja ettevõtete nõudmised, välisriikide esituste ja konsulaatide nõudmised, väljamaale sõiduks äriliseks otstarbeks (kuni 500 krooni, oleneb ajast ja otstarbest), õppimiseks (kuni 200 krooni kuus), tervise parandamiseks (kuni 500 krooni kuus), abirahadeks, toetusteks jne. (kuni 200 krooni kuus). Viimasel juhul tuleb nõuda välispassi ettenäitamist ning välisraha müük sellesse ära märkida.

Mitte hädatarvilikkude (luksus-, moe, ehte, kodumaal küllaldases hea-duses ja hulgal valmist, kaubad, ülemäära sisseveetud artiklid jne.) kaupade ostmiseks välisraha esialgu ei tule müüa, näiteks:

Raadio aparaatide ja tarbete, grammofonide ja heliplaatide, jalgrataste, sõiduautode ja mootorrataste, päevapildi aparaatide, separaatorite, põllutööriistade, lastevankrite, healõhnaliste ainete (lõhnaõlid, puudrid, seebid, ning muud kosmeetika vahendid, tint, saapamääre, kreemid jne), jalanõude, chromnaha (boxcalf ja rindbox) ning karusnahkade, kuivatatud ja värsked puuvilja, konservide, viinade ja veinide, essentside, mineraalvee, kunstvõi ja juustu, elavate ja kunstlillide, nende seemnete, tekstiilsaaduste ja pudukauba, väljaarvatud sordid, mis hädavajalikud, ning mis kodumaal ei valmistata, kõiksugu ilu-ehte (ka jõulupu-) ja luksus asjade ostmiseks jne.

Välisettevõtete kohalikkude osakondade ja esinduste nõudmised n/ poolt Eestis müüdud väliskauba eest saadud Ekroonides ümbervahetamise asjus, kui ka igat liiki summade välismaale ülekandmise küsimused, mis saadud varade likvideerimisest, pärandustest, dividendidest, üüri- ja rendirahast jne lahendab Eesti Pank. Samuti oleks soovitatav Eesti panga hooleks jätta advokaatide ja teiste nõudmised summade ülekandmise asjus, mis kohtu või mõnel muul teel Eestis sissenõutud.

ABSTRACT: Implementation of exchange control in Estonia in the 1930s

Exchange control is generally managed by the national bank. Exporters have to transfer all of their earnings from foreign exchange to the national bank. The national bank considers different factors in redistributing foreign exchange among importers.

After the devaluation of the British pound in the autumn of 1931, cash cover for Estonia's currency decreased rapidly. The leaders of monetary policy ignored the statutes of the National Bank of Estonia and urgently decided to implement exchange control.

The implementation of exchange control did not go very smoothly during its first years. Hurried implementation and lack of preceding explanation caused problems for entrepreneurs and citizens who were in need of foreign exchange. At first there was a great deal of dissension between the National Bank of Estonia and the Ministry of Economic Affairs. The ministry issued import licenses to importers but often the National Bank did not want to sell them any foreign currency (to be used to pay for goods) regardless of their legitimate licenses. The bank's rationale for this course of action was the low level of cash cover for Estonia's currency. This fact confirms the opinion prevalent in previous historiography that in its first years, exchange control was implemented for monetary policy purposes. Exchange control influenced almost everybody who needed to use foreign currency. Reasons had to be given even for the purchase of smaller amounts of foreign exchange.

After the devaluation of Estonia's currency in the summer of 1933, exchange control was used to protect the interests of Estonian foreign trade. The Ministry of Economic Affairs and the National Bank started collaborating more efficiently. National Bank Exchange Commission decisions approving exchange applications demonstrate this as well. The commission accepted almost all applications for foreign exchange after the devaluation. The number of applications nearly doubled during the second half of the 1930s. Cash cover for Estonia's currency increased and the National Bank's exchange policy became more liberal. After the devaluation, one of the important criteria for giving foreign exchange to importers was the trade balance between the source country and Estonia. Preference was given to traders who imported goods from countries with which Estonia had a positive trade balance. Comparison of export and import in the 1930s shows that in general, Estonia managed to maintain its trade balance. At

the same time, exchange control had a negative effect on incentives. In countries where exchange control was implemented, trade volume recovered more slowly in the latter half of the 1930s than in countries where it was not implemented.

KEYWORDS: exchange control, trade policy, interwar period, protectionism, small countries, non-tariff measures, Estonia

KARL STERN (b. 1977) works at the Internal Market Centre at the Ministry of Economic Affairs and Communications*

* Correspondence: Kuldnoka tee 5, Viimsi, 74013 Harju County, Estonia. E-mail: karl.stern@mail.ee