

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Andrei Makarov

TOLLIKONTROLI EFEKTIIVSUSE HINDAMISE  
METOODIKATE VÕRDLEV ANALÜÜS

Lõputöö

Juhendaja:

Annika Mägipõld

MTA Tollikontrollitalituse juhataja

Tallinn 2010

## ANNOTATSIOON

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta:
Töö pealkiri: Tollikontrolli efektiivsuse hindamise meetodikate võrdlev analüüs	
Töö autor: Andrei Makarov	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.  Allkiri:
Lühikokkuvõte:  Käesoleva töö teema on „Tollikontrolli efektiivsuse hindamise meetodikate võrdlev analüüs“.  Lõputöö on kokku 43 lehel, mille hulgas on 5 lisad. Lõputöö koosneb kahest peatükist. Töö kirjutamisel on kasutatud 25 allikat. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles, ning võõrkeelne kokkuvõte on vene keeles.  Efektiivsuse hindamiseks on kasutusel palju meetodikat, vaid mõned lihtsalt ei sobi selleks tänu kauba olemusele. Töö eesmärgiks on tollikontrolli efektiivsuse meetodikate analüüs. Autor pakub omas töös võimalikud lahendused ja sobivad meetodikad erinevate kaubade jaoks.  Lõputöö teoreetilises osas on toodud erinevad efektiivsuse hindamise meetodikad, nende ajalugu ja olemus. Empiirilises osas on läbi viidud analüüs ja valitud sobiv efektiivsuse hindamise meetodika iga kauba jaoks.	
Võtmesõnad: Tollikontroll, efektiivsus, hindamine, mõju, protsessid, meetodika, koostöö,	
Ключевые слова: таможенный контроль, эффективность, оценивание, влияние	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Annika Mägipõld	Allkiri:

## SISUKORD

SISUKORD .....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1 TOLLIKONTROLI ÕIGUSLIK ALUS JA METOODIKA .....	7
1.1 Tollikontroll Eestis.....	7
1.2 Metoodikad tollikontrolli efektiivsuse hindamiseks.....	10
1.3 Pädevate asutuste metoodikad .....	15
2 TOLLIKONTROLI METOODIKAD JA NENDE VÕRDLUS.....	19
2.1 Tollikontrolli metoodikad narkootikumide puhul .....	19
2.2 Tollikontrolli metoodikad aktsiisikaupade puhul .....	23
2.3 Tollikontrolli metoodikad teiste keeldude ja piirangute puhul.....	26
KOKKUVÕTE.....	32
PE3IOME.....	34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	36
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	39
LISA 1. Küsitlus MTA peaspetsialisti Lauri Aasmanniga .....	40
LISA 2. Küsitlus MTA Tollikontrollitalituse talitusejuhatajaga Annika Mägi põlluga .....	42
LISA 3. Narkootiliste ainete hinnatabel .....	44

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

CBA – *Cost-Benefit Analysis* (Kulu/tulu analüüs)

CITES – (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) Washingtoni konventsioon, mis reguleerib loomastiku ning taimestiku ohustatud liikide rahvusvahelist kaubandust

COMPLEX – veebipõhine tollideklaratsioonide töötlemise süsteem

EKUK - Eesti Keskkonnauuringute Keskus

IO- Intellektuaalne omand

MTA- Maksu- ja Tolliamet

PMTK – Põhja Maksu- ja Tollikeskus

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

## SISSEJUHATUS

Pärast Euroopa Liiduga liitumist Eestist sai väga tähtis geograafiline punkt kogu Euroopa Liidus nii majanduslikus, kui ka poliitilises mõttes. Eesti on Euroopa Liidu piiril asuv riik, ja sellega seoses julgeolek palju sõltub just Eesti Vabariigi piirivalve- ning tolliasutuste tööst. Aga Euroopa Liidu julgeolek sõltub kõikide liikmesriikide sisejulgeoleku kaitsetööst. Kontrollitegevuse kohta edastatakse Euroopa Komisjonile statistikat. Tihti liikmesriikide poolt Euroopa Komisjonile esitatavad andmed sisaldavad endas sisuliselt (ebatäieliku) statistika koondit tegelikest tulemustest ja seega erinevate liikmesriikide võrreldavust sisaldab see endas vähe. Teine pool selles küsimuses on efektiivsuse mõõtmine. Euroopa tollid täidavad ülesandeid, saavutavad nende täitmisel tulemusi, aga mida see täpsemalt tähendab? Kas ja kuidas see mõjus kliendile, ühiskonnale?

Tolli roll on legaalse kaubavahetuse edendamine ja seega võitlus illegaalse tegevusega. Strateegia aastani 2012 näeb ette, et MTA arvestab kliendi eripära ja majandustegevuse keskkonda kontrollitegevuste planeerimisel ja meetmete rakendamisel: töötab välja metoodika kliendigruppidele suunatud tegevuse mõju analüüsiks ja hindamiseks ning rakendab hindamistulemustele vastavaid mõjutusmeetmeid. Samuti on MTA sihtmärgiks õiguskuulekuse suurendamine ja kliendi halduskoormuse vähendamine. Töö aktuaalsus seisnebki selles, et üles toodud küsimused on siimaani vastamata ja probleemid, mis on sellega seotud lahendamata.

Töö eesmärk on Maksu- ja Tolliameti efektiivsuse hindamise metoodikate analüüs.

Töös püstitatakse järgmisi ülesandeid:

1. Erinevate asutuste metoodikate võrdlemine;
2. Tolli ning teiste asutuste efektiivsuse hindamine;
3. Tolli ning teiste asutuste õigusliku aluse ülevaade;
4. Tollikontrolli mõju hindamine.

Töö esimeses peatükis räägitakse tollikontrolli olemusest, levinud metoodikast ning teiste asutuste tööprotsessidest. Rääkides tollikontrollist, autor toob näiteid tolli tegevusest, räägib metoodikate ajaloost ning tollikontrolli põhiprotsessidest. Samuti tuuakse näiteid asutuste tööst, kes koostöös MTA-ga täidavad ühiskonnakaitse ülesandeid. Töö teises peatükis analüüsitakse konkreetseid andmeid, mis on saadud nii tolliasutustest, kui ka teistest asutustest, kes koostöös tolliga osutavad kontrolli, võrreldakse efektiivsuse hindamise meetodeid, ning otsustatakse, mis meetod sobib paremini. Tuuakse näiteid tollikontrolli tööst, käsitletakse tolliametnike arvamusi ning pakutakse võimalikke lahendusi ning tehakse järeldusi tollikontrolli tegevusest.

Autor tänab MTA peaspetsialisti Lauri Aasmanni, PMTK Legaalse kaubanduse kontrollitalituse peainspektori Külli Pällo ja Rahandusministeeriumi asekanseler Marek Helmi, kes kaasa aitasid töö kirjutamises ning andmete kogumises.

# 1 TOLLIKONTROLI ÕIGUSLIK ALUS JA METOODIKA

## 1.1 Tollikontroll Eestis

Hetkel Eesti Vabariigis vastutab ja teostab tollikontrolli Maksu- ja Tolliamet, ning reguleerib tollikontrolli tööd Tollikorralduse osakond. Osakonna talitused on tollitalitus ning tollikontrollitalitus.<sup>1</sup> Tollikontrollitalituse põhilised ülesanded on tollikontrolli tulemuslikkuse analüüs ja hindamine ning aruannete koostamine, kaupade tollikontrolli korraldamine, erinevate meetmete rakendamise korraldamine piirangute ja keeldude puhul jne. Rohkem tähelepanu pööratakse tollikontrollile, mis teostatakse piiripunktides, mis asuvad nii otseselt Eesti Vabariigi riigipiiril, kui ka objektidel sisemaal nt Muuga vabatsoon.<sup>2</sup> Tollikontrolliga otseselt on seotud ka muud pädevad asutused: Raviamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Tehnilise Järelevalve Amet. Viimase ameti puhul on tegemist asutusega, mis teostab riiklikku järelevalvet erinevate masinate ning seadmete osas, mis tulevad välismaalt impordina.<sup>3</sup> Tollikontrolli head näitajad ja tulemused otseselt sõltuvad pidevast koostööst, mis toimib asutuste vahel.

Seoses seaduste muudatusega kasvas aktsiisimaksu määr kütusele, tubakale ja alkoholile. Antud muudatused põhjustasid salakaupa liikumise suurenemise ja töid rohkem tööd tolliasutustele. Peamine suund kust tuleb salakaup Eestisse on Venemaa. Iga nädal tabatakse nii piiril, kui ka sisemaal isikuid, kes üritavad transportida üle piiri sigarette vene maksumärkidega, kütust ning alkoholi. Viimasel ajal eriti kasvas salasigaretidega seotud juhtumite protsent, sest piirmäära vähendati kuni kahe pakini. Samuti üritatakse tuua Eestisse salakütust Lätist, kuhu see sattub jällegi kas Venemaalt või Ukrainast. Rohkem tähelepanu pööratakse Tallinna Lennujaamas isikutele, kes tulevad kolmandatest riikidest ja kellel on kaasas kas alkohol või sigaretid, sest tihti inimesed kas ei tea seadusega

---

<sup>1</sup> Maksu- ja Tolliameti Tollikorralduse osakonna põhimäärus, 01.12.2008, Lisa 9 Maksu- ja Tolliameti peadirektori käskkirja nr 1-P juurde

<sup>2</sup> Muuga sadama vabatsoon, Vabariigi Valitsuse 10. septembri 2004. a korralduse nr 708-k lisa, jõustunud 01.10.2004, RTL, 21.09.2004, 124, 1942

<sup>3</sup> Tehnilise järelevalve ameti Tehnikaosakonna põhimäärus, kinnitatud peadirektori 30.11.2009 käskkirjaga nr 1-2/09-0085, Lisa 6, IV p 5

ettenähtud piirnormidest või lihtsalt mõtlevad sellest, et Eesti toll ei ole piisavalt tähelepanelik. Isikud, kes on vahele jäänud juba mitu korda, sattuvad Maksu- ja Tolliameti Urimisosakonna kontrolli alla, kes omakorda tegeleb nendega edasi. Eriti palju juhtumeid deklareerimata alkoholiga on reisidel kas Norrast või Šveitsist, sest kuigi need on Euroopa riigid, ei kuulu nad Euroopa Liitu. Maksu- ja Tolliamet viib läbi kampaaniaid, mis on suunatud sellele, et kodanikud teavitaks vihjetelefoni teel ametnike salakaubast, siia kuuluvad nii alkohol, kütus ja tubakatooted, kuid ka ravimid, narkootikumid ja psühhotroopsed ained, relvad, võltskaubad (intellektuaalse omandi rikkumise kahtlusega) ning lihtsalt ebausaldusväärsed tooted, mis näevad välja kahtlaselt. Vihje esitatakse anonüümselt<sup>4</sup>, ja tänu korralikele kodanikele salakaupade arv väheneb.

Sõltuvalt kontrolliülesandest ja kontrolliobjektidest on struktuuriüksustel mõneti ka erinevad kontrolli toimingud. Piirikontrollitalituse poolt lennujaamas, postis ning sadamas ja idapiiripunktides kontrollitakse reisijad, ning suuremad riskid on narkootikumid ning deklareerimata alkohol ning tubakas. Tavaliselt nendes kohtades töötavad ka koerajuhid koos narkokoertega. Vähem on juhtumeid seotud CITES'i kaupadega ning IO rikkumisega. Sisemaal tollikontrolli eest vastutab Liikuvkontrolli talitus, osakond, millel on kasutusel operatiivvärvides sõidukid, mis on varustatud selleks, et võtta nii kütuseproove kui ka, et osaleda operatsioonides narkootikumite ning muude ühiskonnale ohtlike asjade tuvastamiseks. Erandina teistest MTK-dest on Põhja MTK-s Legaalse kaubanduse kontrollitalitus, mis viib läbivaatusi laohoonetes, autodes ning vabatsoonis. Talitus kontrollib deklareeritud kaupu, mis on infosüsteemi poolt suunatud kontrollikoridori: punane ning kollane. Punast koridori kontrollivad kontrollirühmad, mis teevad füüsilist kauba läbivaatust, ning kollast koridori on ametnikud, kes teevad täiendavat dokumentide kontrolli: vajadusel korrigeerivad ning kontrollivad deklareerimise dokumendid, sertifikaatide olemasolu, kauba vastavust ning määravad täiendavad maksusummad. Teistes MTK-des teostab neid ülesandeid liikuvkontrollitalitus.

Kaupa kontrollides tihti tekib küsimus, kas kaup on õigesti deklareeritud, on ta õigesti kodeeritud, sest tihti tollimaksumäär ning selle suurus sõltub kauba koostisest, materjalist jne. Eriti on raske seda uurida, kui tegemist on vedelikuga, keemilise ainega sh pulbriga ja

---

<sup>4</sup> Maksu- ja Tolliamet, Vihjed, Maksu- ja Tolliameti kodulehelt  
<[www.emta.ee/index.php?id=21944&highlight=vihjetelefon](http://www.emta.ee/index.php?id=21944&highlight=vihjetelefon)> (10.03.2010).

kütusega. Selliste probleemide lahendamiseks on loodud tollilabor. Kuni aastani 2002 Eestis tollilaborit ei olnud, nüüd osutab selle teenust OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus (EKUK). So eraettevõtte, kellelt MTA ostab teenust: tollilaborist võib tellida informatsiooni kaubast võetud proovi või näidise kohta, kaubast võetud proovi või näidise laboriuuringuid, kaubast proovide võtmist ning ka samuti näidiste ja muude objektide nõuetekohast säilitamist.<sup>5</sup>

Tollis on kasutusel kaasaegsed erivahendid, mis jagunevad passiivse ja aktiivse kaitsevahenditeks ja abivahenditeks. Passiivse kaitsevahendid on kaitsekiivrid, kuulikindlad vestid. Aktiivsed kaitsevahendid on käeraudad ning teenistuskoerad. Abivahenditeks on valgus- ning heliseadmed, märgistusvahendid ja transpordivahendid. Tsiviilotstarbelised esemed on erivahenditeks juhul, kui neid kasutatakse MTA ülesannete täitmisel. Tollis on kasutusel ka liikuvad läbivalgustusseadmed, mida kasutatakse piiriületuspunktidel, EL sisepiiril ja muudel kohtadel. Tänapäeval liikuvate läbivalgustusseadmete kasutamine suurendab ka kontrollimahu – kuni 6 läbivalgustustunnis.<sup>6</sup>

Tollikontrollist rääkides, on vaja mainida ka andmebaase ning kogu infotehnoloogia külge. Kaasaegses maailmas kõik juba ammu toimub arvutite abil, tollikontroll ei ole mingi erand. Tollikontrolliga otseselt on seotud mitu andmebaasi ning programmi, mis aitavad ametnikke koostada akte ning isegi ise suunavad teatud kaupu kontrollimisele. Üks neist on COMPLEX, mis on veebipõhine andmetöötlussüsteem tollideklaratsioonide töötlemiseks ja haldamiseks.<sup>7</sup> Selle programmi abil tolliametnikud võivad koostada dokumente, süsteem vajadusel ise edastab ametnikele tollideklaratsiooni, mille puhul tuleb teha kontrolli, süsteemis on saadaval kõik vajalik info dokumentidest ning tollideklaratsioonidest, samuti ka isikutest, kes on sellega seotud. Tolliametnikel on kasutusel ka Politsei- ja Piirivalve andmebaasid, kuid juurdepääs on piiritletud, kuna kasutatakse ainult tollikontrolli jaoks vajalikku infot.

---

<sup>5</sup> Tollikontrolli lühi tutvustus/Tollikontrolli üldjuhend Vers 2 seisuga 14.04.09, 2009, Maksu- ja Tolliamet, lk 40

<sup>6</sup> Tollikontrollilühi tutvustus/Tollikontrolli üldjuhend Vers 2 seisuga 14.04.09, 2009, Maksu- ja Tolliamet, lk 52

<sup>7</sup> Ivika Urbmets, 2009. Complex kasutusjuhend kliendile, Maksu- ja Tolliamet, Tollikorralduse osakond

Tollikontrolli jaoks on kasutusel ka avalikud andmebaasid, sellised nagu Äriregistri andmebaas, postisaadetiste liikumise andmebaas, konteineri ning konteinerlaevade andmebaas jne. Maksu- ja Tolliamet kasutab kõik võimalikke meetodeid, et tuvastada rikkumisi või õigesti deklareeritud kaupade puhul kiirendada kaupade tollijärelevalve alt vabastamist.

Üldiselt, tollikontroll Eestis on suur ja lai valdkond, kes vastutab riigi julgeoleku eest ja tagab, et riigitulu laekuks õigeaegselt ning võimalikult täpsemas mahus. Tollikontrolli tulemused sõltuvad nii ametnike tööst kui ka kodanike tähelepanust. Tollikontrolli protsessid iga päevaga saavad täiuslikumad ning omakorda edukamad, sest areneb nii tehnoloogia kui ka seadusandlus. Lisaks sellele, suureneb ka tolliametnike kogemus, ilma milleta ei või ükski asutus efektiivselt töötada. Tänu Euroopa Liidu toetusele ning Tolliliidu arengu programmidele tollikontroll Eestis on juba sellel tasemel, et võib lugeda end konkurentsivõimeliseks teiste asutustega Eestis ning tolliasutustega teistes liikmesriikides. Tollikontrolli valdkond peab olema piisavalt finantseeritud ning sellele peab pöörama rohkem tähelepanu, kuna see on väga tähtis külg nii riigi kui ka terve Euroopa Liidu struktuuris julgeoleku tagamisel.

## 1.2 Metoodikad tollikontrolli efektiivsuse hindamiseks

Efektiivsuse hindamine on väga keeruline ja mõnikord raskesti arusaadav protsess, aga just efektiivsuse hindamine ning mõju annavad parima ülevaate valdkonnast, kus neid kahte faktorit hinnatakse. Efektiivsus tihti tähendab tulemuslikkust, aga on juhtumeid, millal efektiivsus võib olla ka negatiivne: nt tehnoloogia areng tekitab suure kahju maailma keskkonnale (keskkonna sääst, katastroofid, seotud töötlusega jne). Sõltuvalt valdkonnast oleneb ka meede, mille abil efektiivsust hinnatakse. Tänapäeval on kasutusel palju metoodikaid, millest kolm – neli on kasutusel ka paljudes valdkondades, sest need metoodikad toovad parima tulemuse. Metoodikad on ajaloo jooksul arenenud, ning isegi praegu ei või öelda, et nad on ideaalsed ja usaldusväärsed. Isegi ustav meetod võib anda vale tulemuse ning eksitava informatsiooni, mis omakorda rikub tegelikku pilti.

Üks levinuimatest meetodikatest on nn „kulu/tulu analüüs“. Esimest korda seda formuleeris 1848 aastal inglise majandusteadlane Alfred Marshall, ja esimest korda seda kasutati USA's 1936 aastal peamistel jõgedel tammide ehitamise ajal<sup>8</sup>. Kulu – tulu analüüsi või CBA'd (*Cost – benefit analysis*) tihti nimetatakse „bilansiks avaliku sektorile“. CBA meetodi põhimõte on lihtne ja arusaadav kõigile, kui tulu on suurem kui kulu, siis on kõik korras ning sõltuvalt millega tegemist on, kas projektiga või situatsiooniga, tuleb see kas heaks kiita või hinnata positiivselt. Kuid aga tihti tekib küsimus: Milles seisneb kulu ja tulu? Mis komponentidest nad koosnevad?

MTA tollikontrollis olev CBA meetod koosneb kahest komponendist: K1 - kulu ja K2 – tulu. Vastavalt meetodikale kulu all mõistetakse reaalselt tööl olnud ametnike palgakulu (sh sotsiaalmaks) kokku, tulu all – protsesside lõikes ärahoitud kahju või täiendavalt määratud maksud. Ärahoitud kahjuna käsitletakse rikkumise objektiks oleva kauba arvestuslikke makse v kauba rahalist väärtust.

Protsessid, mille kohta arvestatakse ärahoitud kahju on järgmised:

1. Kauba läbivaatus sisemaal (punane koridor);
2. Dokumentide kontroll sisemaal (kollane koridor);
3. Ladude kontroll (tollilaod, terminalid, vabatsiooni operaatorid);
4. Maanteede kontroll;
5. Piirikontroll;
6. Kütuse käitlejate kontroll;
7. Alkoholi- ja tubakakäitlejate kontroll (poed, müüjad, sh illegaalsed käitlejad);
8. Kaupade tollijärelevalve alla jätmine.

Efektiivsus arvutatakse tulu ja kulu jagatisega. Järelikult, kui jagatis on suurem kui 1, siis tollikontrolli tulemus on positiivne ehk efektiivne ja vastupidi, kui jagatis on 1-st väiksem, siis tollikontrolli tööd võib hinnata ebaefektiivseks, kulu suure ülekaalu juhul isegi

---

<sup>8</sup> History of benefit-cost analysis. Chicago Chapter of the American Statistical Association kodulehelt <[www.chicagoasa.org/downloads/CostBenefitConference2006/benefit%20cost%20history.pdf](http://www.chicagoasa.org/downloads/CostBenefitConference2006/benefit%20cost%20history.pdf)> (15.03.2010).

mõttetuks ning ajaraiskavaks. Saab hinnata ka vastupidi – kulu jagatud tuluga. Sel juhul vastupidi – kui alla 1, siis efektiivsem.

Keeruliseks momendiks on see, et mõnikord on raske hinnata ärahoitud kahju suurust, kuna kauba väärtust ei ole võimalik täpselt määrata. Narkootikumite puhul rahaliseks väärtuseks on hind nn „mustal turul“ ehk tänaval. Hinnad on toodud tabelina ja seda kasutavad nii MTA ametnikud kui ka Politsei- ja Piirivalveameti ja Raviameti töötajad. Aktsiisikaupade puhul määratakse keskmine hind kaubale, mida peeti kinni ja sellest arvutatakse maksusumma (aktsiis, tollimaks, käibemaks) – saadud tulemus on ärahoitud kahjumi suuruseks. Enamik kaupu omab hinda ja väärtust. Natuke raskem määrata ärahoitud kahju nt kultuuriväärtuste, CITES´ i kaupade puhul, selle pärast tänapäevani ei ole kuskil kindlalt määratud nende hinnad ja nende väärtus. Intellektuaalse omandi õigusi rikkuvate kaupade suhtes lisatakse ka valdajate hinnang - kuidas õiguste omanikud ise hindavad oma kaupu.

Järgmine meetodika, mis on kasutusel MTA´s on nn tabavuse meetodika. Selle meetodi komponendid on kontrollide arv ja avastatud juhtumid. Kontrollide arvude all mõistetakse kui palju tegelikult kontrolli oli teostatud ja avastatud juhtumid on kontrollide arv, mille käigus oli avastatud rikkumine. Arvestusmeetod on järgmine: avastatud juhtumite arvu jagatakse kontrollide arvuga ja korrutatakse 100%. Mida suurem protsent, seda efektiivsem on tollikontrolli tegevus. Antud meetodika on tihedalt seotud teabetööga MTA´s. Just koostööst Teabeosakonnaga sõltub paljuski see, et tabavus oleks nii suur kui on võimalik, sest koostatud riskiprofiilid ning analüüsid ongi omapärane impulss selleks, et tulemus oleks võimalikult kõrge. Seda meetodikat kasutatakse koos kulu/tulu meetodikaga ja nende ühine tulemus kajastatakse tulemuslikkuse aruandes, mida koostatakse igal kvartalil.

Nagu iga analüüs või uuring, tollikontrolli meetodikad ja sellega seotud toimingud vajavad statistilisi andmeid, et nende põhjal teha järeldusi ning kajastada tulemusi. Tollikontrolli kontekstis kogutakse statistikat operatiivplaani eesmärkide täitmise kohta, ressursi (tööaja) kasutamise kohta, lõpuks ka tollikontrollide akte, mida sisestatakse andmebaasi, ja seejärel nende põhjal saab tehtud kontrolele süstematiseerida.

Kui efektiivsuse hindamisega MTA's on hetkel suures osas kõik täpselt määratud, siis mõju hindamisega on suured probleemid. Mõju hindamine on veel keerulisem protsess, ja MTA's seni kasutatud vaid üksikutel juhtudel (nt sihtmärgistatud operatsioonide korral). Probleemiks on meetodikate puudumine, kuidas mõju täpselt hinnata. Kaudselt kasutatakse mõju hindamiseks teiste asutuste korraldatud uuringuid või küsitlusi. Eesti Konjunkturiinstituut regulaarselt korraldab küsitlusi salasigarettide kohta<sup>9</sup>, seda infot võib kasutada salasigarettide kontrolli mõju hindamiseks.

Mõju hindamise jaoks kõigepealt tuleb valida valdkondi, millele mõju hinnatakse. 2009 aastal toimunud Rahandusministeeriumi seminaril „Mis ja milleks mõjuanalüüsid“ õigusaktide mõju analüüsi töögrupi poolt oli pakutud mõjude nimekiri, mis on suunatud kasutuseks avalikus sektoris.

Mõjud oli liigitatud järgmiselt:

1. Keskkonnamõjud;
2. Mõjud majandusele;
3. Mõjud regionaalarengule;
4. Mõjud riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele ning avaliku sektori rahastamisele;
5. Mõjud riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele;
6. Sotsiaaldemograafilised mõjud<sup>10</sup>.

Järgmisena tuleb lahti seletada ülaltoodud mõjude liigid ja proovida leida vastava situatsiooni iga mõju kohta. Kuna MTA on Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev üksus, siis võib julgelt väita, et antud mõjud võivad ilmneda ka tollikontrolli käigus.

---

<sup>9</sup> Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2008 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunkturiinstituudi kodulehelt <[www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete\\_tubakatoodete\\_tarbimine\\_ja\\_kaubandus\\_Eestis\\_2008\\_\(elanike\\_hinnangute\\_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2008_(elanike_hinnangute_alusel).pdf)> (20.03.2010).

<sup>10</sup> Andres Võrk, 2009, "Mõjuanalüüsi meetodid: lühitutvustus ja valik Praxise kogemusi", Praxis kodulehelt <[www.praxis.ee/index.php?id=444&no\\_cache=1&tx\\_mmdamfilelist\\_pi1%5Bpointer%5D=0&tx\\_mmdamfilelist\\_pi1%5BshowUid%5D=1298](http://www.praxis.ee/index.php?id=444&no_cache=1&tx_mmdamfilelist_pi1%5Bpointer%5D=0&tx_mmdamfilelist_pi1%5BshowUid%5D=1298)> (20.03.2010).

Viimastel aastatel keskkonna probleemidele pööratakse veelgi rohkem tähelepanu, kuna tehnoloogiate areng on, kuigi see kõlab paradoksaalselt, looduse peamine nii sõber kui ka vaenlane. Antud töös vaatleme ainult keskkonnale kahju tekitava faktori. Peamised riskid, mis võivad mõjutada keskkonda on kiirus, ohtlikud jäätmed ning osoonikihti kahandavad ained. Nimetatud kaubaliigid võivad tekitada nii väikese kahju (järve reostatus) kui ka suure (radioaktiivne saast). Keskkonna saasteallikad on ohtlikud oma levitamise kiirusega, ja tollikontroll peab rangelt jälgima ja võimalikult põhjalikult tegema läbivaatusi ülalnimetatud kaupade puhul.

Majanduse mõjude seas tuleb esiplaanile tuua aktsiisikaupu. Kuna maksud on üks peamistest riigitulu allikatest, siis tollikontrolli käigus on vaja selgelt jälgida aktsiisimaksude maksmist, samal ajal kontrollida ka kõik võimalikud salaviina, salatubaka ning salakütuse veo marsruute ning kanaleid. Maksmata aktsiisimaksud moodustavad sadu miljoneid kroone, ja iga aastaga see summa suureneb.

Regionaalarengut ning riigi ja kohalike omavalitsuste korraldust ning rahastamist võib mõjutada liiga aktiivne tollimaksuvaba import või import madala tollimaksumääraga. Viimastel aastatel impordiliidriks maailmas sai Hiina, oma odava tööjõu maksumuse tõttu. Eesti suurimaks impordi partneriks on olnud 2009 aastal Venemaa<sup>11</sup>, tänu oma geograafilisele asukohale. Venemaa ja Hiina päritoluga kaubad tekitavad liiga suure konkurentsi ja selle tõttu Eesti firmad on sunnitud müüma oma kaupu odavamalt või üldse tootmise peatama. Kõige rohkem kannatab selle pärast just regionaalareng ning riigi ning KOV-d, sest tootmise madal tase on üks põhjustest, miks riigi eelarvesse laekub vähem raha.

Riigi julgeolekut võib muidugi mõjutada ohtlike ainete ja strateegiliste kaupade sissevedu. Kuna vastavalt Nõukogu määrusele 428//2009 tarkvara kuulub kahesuguse kasutusega kaupade hulka, siis võib väita, et IO rikkuvad kaubad (arvuti tarkvara, seadmete programmid jne) samuti ohustavad riigi julgeolekut. Selles valdkonnas on raske ette kujutada kahju, mida võib nimetatud salakaup tekitada: alustades musta turu rahastamisest

---

<sup>11</sup> Tollistatistika aastal 2009, Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <[www.emta.ee/index.php?id=25393](http://www.emta.ee/index.php?id=25393)> (10.03.2010).

kuni terroriaktideni ning isegi sõjani. Erinevalt teistest kaupadest, käesolevad kaubad võivad põhjustada suurearvulisi inimeste ohvreid, siis on mõju hindamine peaaegu võimatu, kuna inimese elu on raske hinnata, kuid aga siiski katseid elu hindamiseks on tehtud.

Sotisaaldemograafilist valdkonda võivad ohustada mitmeid kaubad, peamiselt on need aga narkootikumid ning salaviin. Narkootikumide ning psühhotroopsete ainete salavedu on väga suur oht kogu elanikkonnale, kuna nende levitamine toob nii inimohvreid kui ka kuritegevuse kasvu. Lisaks narkoainete ning psühhotroopsete ainete müügist laekub suurem osa tulust nn kriminaalmaailma, kes omakorda finantseerib kuritegevust.

Mõju hindamise protsess on raskendatud sellega, et iga kaup, mis omab riski võib olla vaadeldud erinevatest vaatenurkadest. Ei ole ühist arvamust, millega kõigepealt on ohtlik kinnipeetud kaup, kas ta mõjutab rohkem keskkonda või ikkagi majandust, julgeolekut või demograafiat. Edasi tuleb mõju arvestada ümber rahasse – kroonideks. Lisaks on veel ka preventatiivne mõju – puuduvad meetodikad, kuidas seda hinnata. Tollikontrolli jaoks on ka väga raske otsustada, millisest kohast tuleb alustada hindamist. Ametnikel alati tekivad probleemid mõju hindamisega seoses mittetäieliku infoga mõjude kohta. Kui leida lahendusi antud komponentide leidmiseks iga tollikontrolli protsessi või ka üksiktegevuse osas ning kulu/tulu määratlemiseks, siis mõju hindamine saab kergemaks ja odavamaks protsessiks.

### 1.3 Pädevate asutuste meetodikad

Tollikontrolli protsess ei ole kerge ega kiire. Nagu igas protsessis on olemas nii põhitegelane kui ka abistajad, partnerid ja muud isikud, kes otseselt või kaudselt on seotud põhiprotsessiga. Loomulikult tollikontrolli protsessis on need partnerid olemas ka – nii ametisiseselt (Tulude osakond, Juriidiline osakond jm), kui ka ametiväliselt. MTA ning koostöö asutustega on sõlmitud lepingud, mis võimaldavad jagada informatsiooni, suunata vajadusel probleemi ilmumise korral kaupu või isikuid täiendavale kontrollile või ekspertiisile, samuti läbi viia analüüsi ning anda objektiivset hinnangut.

MTA kõige põhilised koostöö partnerid, mis osalevad tollikontrollis on:

1. Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministeerium;
2. Raviamet ning Sotsiaalministeerium;
3. Kiirguskeskus ning Keskkonnaamet;
4. Tehnilise järelevalve amet ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;

Vaatleme kahe asutuste efektiivsuse hindamise ning mõju hindamise meetodikaid. Selleks on valitud Politsei- ja Piirivalveamet ning Raviamet. Kui Raviameti osalemine tollikontrollis piirdub narkootikumide ning psühhotroopsete ainete ning ravimite käitlemise järelevalvega ning sisse- ja väljaveo järelevalvega, siis Politsei- ja Piirivalveameti osaluse osakaal on tunduvalt suurem. Enne ühinemist 01.01.2010 Politseiametil ning Piirivalveametil olid erinevad ülesanded ning eesmärgid, aga ikkagi mõlemad ametid aktiivselt osalesid ühiskonnakaitses. Praegused ülesanded, mis on seotud tollikontrolliga on kõigepealt salakaubaveo tõkestamine, uurimistöö koostöös MTA Uurimisosakonnaga, tollieeskirjade rikkunud inimeste otsimine või jälgimine, varastatud sõidukite (impordi ning ekspordi puhul) kontroll.

Raviametis on kasutusel sarnane MTA tabavuse analüüsiga meetod. Igal aastal koostatakse Raviameti tegevuskava ja aasta lõpus ka tegevuskava täitmise aruanne. Iga dokumendi algusel püstitatakse mitu strateegilist eesmärki, mida tuleb aasta jooksul saavutada. Iga eesmärgi all on välja toodud protsessid, mille abil püstitatud eesmärk saavutatakse. Protsesside arv võib sõltuvalt eesmärgist erineda. Kui tegemist on protsentuaalse hindamisega, siis aasta alguses kõikides kohtades on pannud 100% ehk eeldatakse, et aasta jooksul täitakse kõik ülesandeid täies mahus. Aasta lõpus, kui koostatakse tegevuskava täitmise aruanne, 100% asemele pannakse tegelik protsentuaalne suurus ja analüüsitakse, kui suur protsent planeeritavast oli täidetud. On raske öelda, mis protsendi all mõistetakse, et püstitatud eesmärk on saavutatud, aga igatahes peab see olema üle 50%. On juhtumid, millal plaan oli ületatud, aga see võib olla põhjustatud kas eriolukorraga või täiendava kontrolliga või analüüsiga. 2009 aastal oli kolmas strateegiline eesmärk „Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete ebaseaduslikku

ringlusse sattumise tõkestamine“<sup>12</sup>, aruande järgi oli kõik eesmärgid suuremas osas saavutatud.

Politsei- ja Piirivalveameti poolt samuti koostatakse oma aruannet, mida esitatakse ülevaatenähtuna iga osakonna kaupa. Enamasti kasutatakse võrdleva analüüsi meetodit. Näiteks, 2007 aastal politseiametnikud konfiskeerisid 9507,6 g amfetamiini ja 2008 aastal 52 696 g<sup>13</sup> analoogset narkoainet. Seda statistikat võib hinnata kahelt poolt.

2008. aastal konfiskeeritud amfetamiini kogus on suurem:

1. Hea tulemuslikkuse tõttu (parem reguleerimine, edukam uurimine jne);
2. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete salaveo suurenemise tõttu

Siin abiks tuleb MTA statistika, kust saab leida nii narkootiliste ja psühhotroopsete ainete salaveo avastatud juhtumite arvu ja võrrelda seda PPA statistikaga. Kui tõepoolest on narkootikumide salavedu samal tasemel, siis võib väita, et Politsei- ja Piirivalveamet teeb tublimat tööd ja nende tulemuslikkus kasvab.

Nii nagu MTA's on PPA's kasutusel CBA meetod ehk kulu/tulu meetod. PPA kasutab aga teisi komponente. Komponendiks K1 on tekitatud varaline kahju (kulu), komponendiks K2 on arestitud vara (tulu). Nii nagu MTA meetodi puhul efektiivsus arvutatakse tulu ja kulu jagatiseks. Mõju hindamise valdkonnas toimub pisut teine süsteem. Tihti analüüsitakse mitte tagajärge, vaid allikaid, kust tuleb kuritegevuse kasvu oht. Näiteks, kuidas mõjutab majanduslangus kuritegevuse kasvu või kuidas tehnoloogia areng mõjutab virtuaalkeskkonnas toimepandavate kuritegude suurenemist.

Pädevate asutuste meetodikad efektiivsuse hindamiseks võivad erineda MTA's kasutusel olevast meetodikast, aga statistilised näitajad tihti täiendavad üht või teist analüüsi ehk meetodikate vahe ei ole siin oluline. Oluline on see, kuidas neid meetodikaid rakendatakse, mis eesmärgil ja kelle poolt, sest õige meetodi valikus mängivad suurt rolli ka isiku

---

<sup>12</sup> Ravimiameti 2009. aasta tegevuskava täitmise aruanne, Ravimiameti kodulehelt <[www.ravimiamet.ee/2207](http://www.ravimiamet.ee/2207)> (08.02.2010).

<sup>13</sup> Ülevaade kriminaalpolitsei tegevusest 2008. aastal, Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt <[www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/index.dot](http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/index.dot)> (08.02.2010).

omadused. Nagu juba oli mainitud, efektiivsuse hindamise valdkonnas on suurem valik meetodikaid, mõju hindamise valdkonnas on aga ainult paar võimalust, mis omakorda võivad erineda, selle pärast, et hindamine on suhteliselt relatiivne. Relatiivsuse all mõistetakse seda, et mõju ei ole konstantne ja ühe kindla mõju all olev valdkond ei ole alati just see objekt mida mõjutatakse. Enne kui mõju hindamise süsteem ei ole ühtlustatud, jäävadki tollikontrollil endised probleemid ja arusaamatused.

## 2 TOLLIKONTROLLI METOODIKAD JA NENDE VÕRDLUS

### 2.1 Tollikontrolli metoodikad narkootikumide puhul

Narkootikumide salaveo kontroll maantee ja piirikontrolli raames on üks raskeimini avastatav rikkumine. Kuna narkokullerid teavad, et narkootiliste ja psühhotroopsete ainete vedamine ja edasine käitlemine on keelatud ja rangelt karistatav (3 kuni 10.a vangistust)<sup>14</sup>, siis peidetakse neid keelatud aineid võimalikult ligipääsmatusse kohta. Narkootiliste ning psühhotroopsete ainete tuvastamiseks kasutatakse nii tavaliste tolliametnike oskusi, kui ka narkokoorte ning röntgeniaparaadi abi. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete tollikontroll on väga kulukas protsess, aga ilma tollikontrollita ei saa toimuda mitte ükski tolli tegevus maailmas. Eestis on see protsess edukas ja tihti püstitatud plaani ületatakse.

Kuigi igal aastal koostatakse tollikontrolli tulemuslikkuse aruandeid, ikkagi nende põhjal on raske öelda, kas oli narkootikumide kontroll lõplikult täielik või mitte. Aruandes on toodud planeeritud narkootikumide kinnipeetav kogus, aga puudu on erinevate ainete kohta statistika. Samuti aruandes on puudu eraldi toodud ärahoitud kahju maanteekontrollide ja piiriläbivaatuste puhul. Nagu oli juba mainitud, kaubaväärtuse määramiseks kasutatakse nn Narkootikumide hinnatabelit<sup>15</sup>, kus on toodud välja erinevate narkootiliste ja psühhotroopsete ainete turuhinnad tänaval. Tollikontrolli tulemuslikkuse aruandest on võimatu näha kinni peetud narkootikumide väärtust, sest ärahoitud kahju jaoks on koondandmed, mis sisaldavad ka aktsiisikaupade väärtust ja teiste keeldude ja piirangutega seotud kaupade väärtust. Toodud statistika on ebapiisav ka selle pärast, et on raske aru saada, millist narkootikumi tuvastati rohkem, millist ikkagi vähem. Sellest sõltub ka planeerimine järgmiseks aastaks.

---

<sup>14</sup> Karistusseadustik 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002. – RT I 2001, 61 364...RT I 2010, 11, 54, § 183 - 184

<sup>15</sup> Vt. Lisa 2

Toome võimaliku varianti, kuidas peaks välja nägema narkootiliste ainete statistika:

1. Statistikat tuleb esitada MTK-de kaupa (on tehtud);
2. Andmeid tuleb esitada iga narkootilise ja psühhotroopse aine kaupa, et nende abil saaks hinnata protsesside (tollikontrolli tegevuste) tulemuslikkust;
3. On vaja hinnata kinni peetud ainete kaubaväärtust iga narkootikumi kaupa.

Nüüd tuleb lahti seletada, miks valiti just sellist skeemi. Igal narkootikumil on oma levinud päritolu ning toimetamise viis ja lähtekoht. Kui võrrelda MTK-d ning kinnipeetud aineid, siis võiks teha järeldusi, kuidas üks või teine narkootikum sattub Eestisse. Viimane statistika võib olla õige, aga kunagi ei tea ja on raske ennustada, mille kaudu narkokullerid hakkavad tulevikus narkootikumid toimetada Eestisse. Näiteks, kui kokaiini kõige levinumad lähtekohad on Lõuna – Ameerika ning edaspidi kas Hispaania või Holland, siis järelikult suurem osa kokaiinist sattub Eestisse lennukiga ehk Tallinna Lennujaama kaudu. Kuid kunagi ei tohi kuritegijaid allahinnata, nad võivad valida ka teise marsruudi. Pakutud skeem võimaldaks teha analüüsi ning näha tendentsi, kuidas muutub aja jooksul veetava narkootikumi transportimise tee. Lisaks, võimaldab antud skeem näha selgelt pilti sellest, kui suur kahju on ärahoitud iga narkootikumi puhul. Praegune skeem on selles mõttes halvem, sest see ei võimalda kindlalt öelda, kui suur kahju on ärahoitud narkootikumide kinnipidamisel. Täiesti puudu on protsessipõhine arvestus (nt maanteekontrolli käigus on avastatud sigarete, narkootikume ja alkoholi – nende kaudu on vaja maanteekontrolli tulemust hinnata). Uus pakutud skeem võimaldaks tuua statistikat iga aine kohta. Antud lahendus on seotud sellega, et praeguses aruandes on toodud kogukaal grammides, mitte aga eraldi. On teada, et iga narkootiline või psühhotroopne aine omab erineva mõjuva efekti – sellega on seotud ka ainete hind „mustal turul“. Kilogramm kanepit ja kilogramm kokaiini omavad erinevad hinnad, see pidi olema nähtav ka aruandest. Peamist osa kinnipeetud narkootikumist moodustab amfetamiin, kuid seda ei ole 100%. Tänapäeval ei saa lõpuni hinnata maantee/piirikontrolli efektiivsust, sest MTA´s kasutusel olev meetod ei ole täiuslikum.

Proovime vaadelda kõik olemasolevad meetodikad ja valida neist kõige sobivama antud kauba jaoks. Toome välja iga meetodika tugevamad ja nõrgemad küljed. Valimise käigul

tuleb otsustada, mis meetodika kõige paremini aitab hinnata efektiivsust ning kuidas hinnatakse mõju.

Kulu/tulu meetodi puhul kulude all mõistetakse tolliametnike palgakulusid ning muud kulusid, mis olid seotud narkootikumide tuvastamiseks. Tulude all mõistetakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete kaubaväärtust. Esimene raske moment on aru saada ja lugeda kokku kõik ametnikke, kes osalesid selles protsessis, see arv kunagi ei või olla täpne, sest reaalselt osaleb tollikontrollis palju rohkem inimesi kui seda võetakse aluseks. Ei saa silmas pidada ainult neid ametnikke, kes konkreetselt osalesid füüsilises läbivaatuses, tollikontrollis osalevad ka teised osakonnad ning talitused. Sellega kulu arvutamine narkootikumide puhul on väga raske ja annab meile liigikaudse pildi ette. Tulude arvutamine nagu juba oli mainitud toimub spetsiaalse tabeli järgi ja siin tekib ka keeruline moment, sest hinnad koguaeg muutuvad, ja ei saa kindlalt väita, et kinnipeetud ainete koguse hind on praeguseks hetkeks just see sama, mis on ette nähtud narkoainete hinnatabeliga. Kokkuvõtteks tuleb tunnistada, et kulu/tulu meetod efektiivsuse hindamiseks (narkootikumide puhul) ei ole parim ja ei võimalda saada täieliku ettekujutust tollikontrolli efektiivsusest.

Tabavuse meetodika, mis eeldab planeeritud toimingute ning rikkumiste arvu võrdlemist, sobib rohkem, sest:

1. Võimaldab reaalselt näha tollikontrolli efektiivsust;
2. Aitab hinnata ka teabetööd;
3. Universaalne meetod, mis ei sõltu hetkel olevast narkootikumi kaubahinnast.

Tabavuse meetodika annab palju rohkem informatsiooni tollikontrollist, sest kohe näha nii tabavust kui ka plaani täitmist. Kuna narkootikumide tuvastamise protsessis osaleb ka Teabeosakond, mis koostab riskiprofiile ja suunab vajadusel kontrollile kahtlaseid isikuid ning transpordivahendeid, siis võib väita, et tabavuse meetodika võimaldab hinnata ka teabetööd. Lõpuks antud meetod on mugavam oma sõltumatuse tõttu. Ei oma tähtsust nii narkootikumi hind, kui ka narkootilise või psühhotroopse aine liik.

Tabel võiks näha välja selliselt:

**Tabel 1 Tabavuse meetodika (andmed on juhuslikud)**

Struktuuriüksus	Kontrollide aastaplaan	Tegelik kontrollide arv	Tulemus	Tabavus %	Plaani täitmine %
Põhja MTK	4000	5500	430	7,82	137,50
Ida MTK	500	600	15	2,50	120,00
Lõuna MTK	2300	2000	370	18,50	86,96
Lääne MTK	750	650	24	3,69	86,67

Nagu on näha kõik vajalikud statistilised andmed on ilusti välja toodud ja efektiivsuse hindamine toimub näitajate võrdluse teel, samal ajal on loodud ka ülevaatlik pilt.

Tabelis on toodud kõik statistilised andmed, mis on vajalikud efektiivsuse hindamiseks. Kontrollide arvu võetakse aastaplaanist, tulemuste lahttris on reaalsed rikkumiste juhtumid. Tabavuse saame tulemuse ning tegeliku kontrollide arvu jagatisega, ning plaani täitmise saame tegeliku ja planeeritud kontrollide jagatisega.

Nii nagu CBA analüüsi puhul, narkootikumide tollikontrolli juhul on raske hinnata ka mõju. Käesoleva töö esimeses osas oli mainitud, et mõju hindamine on keeruline protsess ja seda võib vaadelda mitmest küljest. MTA peaspetsialisti Lauri Aasmani sõnul mõju hindamist kasutatakse väga harva, sest selleks ei ole meetodika piisavalt arenenud ning seda hinnatakse tihti teiste asutuste poolt<sup>16</sup>. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete võimalikud mõjud on:

1. Organiseeritud kuritegevuse finantseerimine;
2. Organiseeritud kuritegevuse stimuleerimine;
3. Elanikkonna tervise kahjustamine;
4. Kasulikke lähteainete raiskamine ja hävitamine.

---

<sup>16</sup> Vt. Lisa 1

Iga neist 4 põhilistest mõjudest on väga ohtlik kaasaegse inimkonna jaoks. Kuritegevuse aktiivsus otseselt sõltub just narkootiliste ainete käitlemisest, sest saadud raha müügist ning sõltuvus annavad impulssi kurjategijatele toime panna uusi õigusrikkumisi. Keelatud uimastid laostavad terve riigi tervisliku seisundi. Narkootiliste ainete tarvitamise tagajärjed on kohutavad: alates vaimuhaigusest kuni HIV'i ja AIDS'i nakatuseni. Ainete valmistamiseks kasutatakse palju erinevaid kasulikke ühendeid, mida võiks kasutada tervisehoiu valdkonnas ja keemiatööstuses. Sellega narkootiliste ja psühhotroopsete ainete mõju piirkond on väga lai ja tollikontrolli tõhustamine just narkoainete suhtes on peamine eesmärk ning kahjuks mõnikord hädavajadus. Samuti tuleb rangemaks teha ka seadusi, mis sätestavad karistusi narkootiliste ainete käitlemise eest. Uimastite mõju vastu võib võidelda ka õigusliku mõjuga ning tollikontrolli kogemusega, mis päevast päeva saab rikkamaks ning võimaldab tõkestada narkootiliste ja psühhotroopsete ainete salavedu EL'i ning muu hulgas Eestisse.

## 2.2 Tollikontrolli meetodikad aktsiisikaupade puhul

Eestis reguleerib aktsiisikaupade maksustamist Alkoholi-, tubaka-, kütuse ja elektriaktsiisi seadus<sup>17</sup> (ATKAES). Aktsiisikaupadest ei toodeta Eestis tubakat ja kütust. Peamised salaveo marsruudid kütuse puhul on Vene Föderatsioon-Eesti ning Läti-Eesti. Tubakatooteid tuuakse peamiselt Vene Föderatsioonist, mõnikord ekslikult ka muudest kolmandatest riikidest (eriti Norrast). Viimane seaduse muudatus näeb ette seda, et praegu võib tuua välisriigist ainult 2 paki sigarette ehk 40 tükki. See asjaolu ning pidevalt toimuv tubakaaktsiisi tõstmine jäävad põhjusteks, miks Eestisse tuuakse salakaubana nii palju tubakatooteid. Alkoholi puhul tuuakse peamiselt piiritust mitte aga valmis toodangut. Jällegi nii nagu tubaka ja kütuse puhul salaviina lähteriigiks on Vene Föderatsioon.

Tollikontrolli käigus kahju arvutamiseks kasutatakse tollimaksu, aktsiisimaksu, käibemaksu ning kõige levinuima hinda Eestis. Sigarettide levinuim hind arvutatakse möödunud kalendriaasta andemete alusel, jagades tarbimisse lubatud sigarettide maksimaalsete jaehindade alusel arvatud koguväärtuse tarbimisse lubatud sigarettide

---

<sup>17</sup> Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, 04.12.2002, jõustunud 01.04.2003 RT I 2003, 2, 17...RT I 2010, 8, 36, § 1 lg 1.

koguarvuga<sup>18</sup>. Alkoholi ja kütuse puhul võetakse andmeid suvalise müügikoha hindade põhjal. Kulu/tulu meetodika väga selgesti näitab kui suurt kahju võiks tekitada aktsiisikaupade salavedu. Narkootikumide puhul ei olnud see meetod kõige parim uimastite hinna muutuse ja ebastabiilsuse tõttu. Lõpuks riik ise ei toodeta narkootikumid sõltlastele ja sellega ei ole eriti korrapäraselt arutada ärahoitud kahju. Aktsiisikaupade puhul teistpidi CBA analüüs sobib kõige paremini, sest võimaldab ette kujutada kahjumi majandusele, mille aktsiisikaupade salavedu võiks tekitada. Elanikkonna jaoks on palju mõistlikum saada informatsiooni tollikontrolli tulemustest, kui räägitakse võimalikust ärahoitud kahjust, aga see on loogiline just aktsiisikaupade puhul. Kulu/tulu meetodika aitab paremini mõista, mis on võimalikud lahendused erinevates olukordades, sest aktsiisikaupade salaveo aktiivsus sõltub otseselt majanduse poliitikast ning seaduste muudatustest. Perioodil, kui tõsteti aktsiisimäärasid oli salaveo tase päris kõrge, mis ajapikku kahanes ja jälle sai kõrgemaks uue aktsiisimaksu tõstmise hetkel. Proovime nii nagu narkootikumide puhul luua võimaliku tabeli, kus on toodud kõik komponendid ärahoitud kahju arvutamiseks:

**Tabel 2 Ärahoitud kahju arvutamine aktsiisikaupade puhul**

Aktsiisikaup	Levinuim hind	Tollimaks <sup>19</sup>	Aktsiis	Käibemaks	Ühik	Ärahoitud kahju
Sigaretid	31,91	57,60%	525 kr/ 1000 tk+33%	20%	tükk	8,3 kr + 11,1 kr + 6,4 kr / 20 = <b>1,3 kr</b>
Viin	139,80	0%	222 kr	2,5 x 20%	liiter 100% alkoholi	0 kr + 222 kr + 69,9 kr = <b>291,9 kr</b>
Diiseli	16,30	0%	6148 kr/ 1000 l	20%	liiter	0 kr + 6,15 kr + 3,26 kr = <b>9,41 kr</b>
Bensiin	16,40	4,70%	6615 kr/ 1000 l	20%	liiter	0,31 kr + 6,62 kr + 3,3 kr = <b>10,23 kr</b>

<sup>18</sup> Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse § 60 lg 2.

<sup>19</sup> Andmed võetud Kombineeritud nomnklatuurist 2010

Tabelis tuuakse valemeid, mille abil võib arvutada ärahoitud kahjumi suurust. Leviuim hind arvutatakse möödunud kalendriaasta andmete alusel, jagades tarbimisse lubatud sigarettide maksumaalsete jaehindade alusel arvutatud koguväärtuse tarbimisse lubatud sigarettide koguarvuga.<sup>20</sup> Viina hinnaks oli võetud Laua Viina hind Säästumarketis ja bensiini ning diisli hinnaks on hind Neste automaattanklas. Tabeli kasutamine on väga mugav: kohe näha, milliste kaupade puhul tekitatakse kõige suurema kahju (antud juhul viina puhul). Kulu/tulu meetodika kasutamine on põhjendatud ka majandusliku küljest. Tabavuse meetodika ei anna reaalselt ülevaadet aktsiisikaupade tollikontrolli efektiivsusest. CBA meetod aga vastupidi hästi näitab milised rahasummad võiksid riigi eelarves puudu olla juhul, kui antud kaup sattuks Eestisse.

Rääkides tabavuse meetodikast võib mainida ka seda, et antud meetod ei too häid tulemusi, kuna erinevalt narkokulleritest deklareerimata aktsiisikauba vedajaid on palju rohkem. Ei ole lihtsalt võimalik kontrollida kõiki inimesi ja autosid põhjalikult, aga narkokullerid on tihti teatud isikud, keda jälgitakse ja kelle kohta tulevad vihjed. Üldiselt, tabavuse meetodika on mõeldud tollikontrolli protsesside jaoks, mille puhul tahetakse pöörata tähelepanu sellele, et toll ennetab võimalikke õigusrikkumisi ja tõkestab keelatud kaupade liikumist. Aktsiisikaupade puhul pööratakse ikkagi rohkem tähelepanu sellele, et tollikontroll võitleb salakaubaga, mis kahjustab riigieelarvet, tekitab suure konkurentsi ja üldiselt negatiivselt mõjub majandusele.

Peamine mõju, mida aktsiisikaubad avaldavad on majanduslik. Iga maksmata tollimaks, aktsiisimaks ning muud maksud on teoreetiliselt rahaline võit nende isikute jaoks, kes tegelevad salaveoga. Riigi jaoks vastupidi maksude mittelaekumine on suur kahju, mida üritatakse minimiseerida tollikontrolli abil. Rahandusministeeriumi asekancleri Marek Helmi sõnul, üle 65% salaviina müügitulust laekub organiseeritud kuritegevuse kassase. Nii nagu narkootikumid, salaviin ja salatubakas on väga ohtlikud elanikkonna tervise seisundi jaoks. Salakütuse kasutamine toob kaasa selliseid ohud nagu transpordivahendite vigastused, mürgistused, võimalikud tulekahjud ja muud riskantsed olukorrad nii vedamisel kui ka kasutuse ajal.

---

<sup>20</sup> Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, 04.12.2002, jõustunud 01.04.2003 RT I 2003, 2, 17...RT I 2010, 8, 36, § 60 lg 2

Iga inimene püüab osta midagi odavamalt hinnaga. Kuid aga mõnikord see kasumijaht viib selleni, et inimene unustab, et tihti odav kaup ei ole kvaliteetne. Antud juhul võib väita seda, et aktsiisikaupade salavedu mõjutavad inimeste psühholoogiat. Peamine asi, mis motiveerib Eesti kodanikke osta salaviina ja salatubaka on ikkagi odav hind<sup>21</sup>.

Tulevikus võib selliste ostjate alateadvus degradeeruda ja tulemuseks on kuritegude kasv, selle pärast et inimene ei ole valmis enam maksta normaalhinda kauba eest, mida ta potentsiaalselt võib varastada. Rohkem ja rohkem inimesi juhivad tuntud reklaami loosungist „Kui vahet pole, siis milleks maksta rohkem?“. Tollikontrolli eesmärgiks on tõkestada salakaupa liikumist vähemalt selleks, et Eestis ei oleks massiliselt levinud arvamus odavate kaupade eelistest, sest see on väga ohtlik isegi nende inimeste jaoks, kes niimoodi ei arva. Salaviina, salatubaka ja salakütuse müügi tõttu kannatavad kodumaised tootjad, kes omakorda proovivad muuta oma hinnapoliitikat, mis viib lõpuks majanduse ebastabiilsusele. Kokkuvõtteks võib öelda, et aktsiisikaupade tollikontroll peab olema põhjalikum ja Eesti maksupoliitika peab arvesse võtma võimaliku salaveo suurenemise aktsiisimäärade tõstmise tõttu.

### 2.3 Tollikontrolli meetodid teiste keeldude ja piirangute puhul

Valdkond, mis on seotud muude keeldudega ja piirangutega on tihedasti seotud teiste asutuste tegevusega.

Iga kauba eest vastutavad erinevad ministriumid, ametid ja organisatsioonid:

1. Strateegilised kaubad – Välisministeerium;
2. Jäätmed, CITES kaubad – Keskkonnaministeerium;
3. Relvad ja laskemoon – Politsei- ja Piirivalveamet;
4. Tooteohutus – Tehnilise järelevalve Amet;
5. Intellektuaalse omandi kaitse – Patendiamet.

---

<sup>21</sup> Illegaalsete tubakatoode tarbimine ja kaubandus Eestis 2008 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjukturiinstituudi kodulehelt <[www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete\\_tubakatoode\\_tarbimine\\_ja\\_kaubandus\\_Eestis\\_2008\\_\(elanike\\_hinnangute\\_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoode_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2008_(elanike_hinnangute_alusel).pdf)> (27.03.2010).

Käesolevas valdkonnas erinevalt aktsiisikaupade ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete valdkonnast on efektiivsuse hindamine raskendatud kõige rohkem. Sõltuvalt tootest toimub ka kulu/tulu hindamise protsess. Kõige loogiline meetod tollikontrolli efektiivsuse hindamiseks autori arvamusel on mõju hindamine. CBA meetod ja tabavuse meetodika ei sobi, seotud raskuste ja ebamäärasuse tõttu.

Strateegiliste kaupade puhul eristatakse kahte liiki kaupu: sõjalised ja kahese kasutusega (*dual – use*). Mõlemate kaupade nii impordi kui ka ekspordi puhul peab olema eriluba, mida väljastatakse Välisministeeriumis töötava Strateegiliste kaupade komisjoni poolt, kuhu kuuluvad ka MTA esindajad<sup>22</sup>. Komisjoni poolt hinnatakse ka strateegiliste kaupade väärtust. Nii nagu enamiku kaupade puhul võetakse toodete kaubaväärtust. Mõju hindamisel võib arvestada strateegilise kauba kasutamise valdkonda, kättesaadavust, tehnilisi andmeid, gabariidid jne. Tavaline toru rauast võib olla kasutatud nii ehituse jaoks kui ka raketti kokkupaneku jaoks. Tollikontroll peab rangelt jälgida kuhu suunatakse imporditud kaupa, selleks et väita kasutamist teise eesmärgi saavutamiseks sh sõjalise kauba valmistamiseks või terroristlike akte ette valmistamiseks.

Jäätmete kontrolli ja käitlemist reguleerivad Eestis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1013/2006, Jäätmeseadus, Vabariigi Valitsuse määrus nr 102. Õigusaktides on toodud ohtlikud jäätmed, nende mõju keskkonnale jne. Kuna meid huvitab mõju, siis tuleb teha ülevaadet, kuidas välja näeb jäätmete kahjulik toime.

Ohtlikud jäätmed on jaotatud gruppideks H1 kuni H14, vastavalt grupile on kirjeldatud ka võimalik mõju või kahjulik toime:

1. H1 kuni H3B on tuleohtlikud ained ja valmistised – võimalik plahvatus, tulekahju, tugev eksotermiline reaktsioon;
2. H4 kuni H8 on kahjulikud ning mürgised ained – võimalik organismi põletik, tervisehäired või surm;

---

<sup>22</sup> Strateegilise kauba komisjoni 2008. aasta tegevusaruanne, Välisministeeriumi kodulehelt <web-static.vm.ee/static/failid/124/2008\_tegevusaruanne.pdf> (23.03.2010).

3. H9 kuni H11 on nakkustekitavad organismid ja mutageensed ained – võimalik haigestumine, mittepärilik vääreng, geneetilised defektid;
4. H12 kuni H14 on ained ja valmistised – võimalik mürgiste gaaside vabanemine (kokkupuutel), oht ühele või mitmele koskkonnakomponendile<sup>23</sup>.

Nagu on näha jäätmete mõju on väga ohtlik nii üksikute isikute kui ka globaalse keskkonna jaoks. Tollikontrolli käigus peab MTA välja selgitada jäätmete päritolu ning impordi või ekspordi põhjust ja vastava luba olemasolu. Lisaks keskkonna mõjule, jäätmed mõjutavad ka majandust. Jäätmete väljavedu ja keskkonna saastumise tagajärjede parandus toob suure rahalise kahjumi Eesti eelarvele, nii nagu ka teistes riikides.<sup>24</sup>

Relvade ja laskemoona tollikontroll on suunatud sellele, et välistada ebaseaduslikke relvade ning nende osade ja laskmoona, samuti ka keelatud tsiviilkäibes relvade sattumist Eesti territooriumile. On enesemõistetav, mis mõju võib tekitada relvade salavedu üle piiri: organiseeritud kuritegevuse rahastamisest kuni võimaliku riigi julgeoleku ohuni. Viimasel ajal sagesid juhtumid, milles osalevad tsiviilkäibes keelatud relvad<sup>25</sup>: sileraudsed püssid pikkusega alla 840 mm, automaatrelevad, kasteedid, tääknoad, elektrišokirelvad ning keelatud laskemoon. Enamik keelatud relvi on suunatud enesekaitsele, see faktor näitab, et elanikkond ei tunne end turvalisena. Relvade ebaseaduslik import võib viia selleni, et Eestis elavad inimesed otsustavad kaitsta end ise, kuigi selle funktsiooni riigis täidavad nii politsei, piirivalve, kaitsepolitsei, kaitsevägi kui ka muud asutused. Iga aastaga kasvab ka kuritegude arv, kus kasutatakse relvi, tihti just keelatud relvi või ostetud ja sisseviidud Eestisse ebaseadusliku kanali teel.

Järgmine suur kaupade valdkond on tooteohutuse märgistusega kaubad. Kui tollikontrolli käigus avastatakse, et tootel puudub või on võltsitud markeering, CE (tooteohutuse garanteeriv märgistus) märgistus puudub või on võltsitud, siis võetakse ühendust pädeva asutusega, kes vastutab kinni peetud kauba kontrolli eest. Elektriseadmete puhul MTA

---

<sup>23</sup> Jäätmeseadus, 28.01.2004, jõustunud 01.05.2004, RT I 2004, 9, 52...RT I 2009, 62, 405, § 8.

<sup>24</sup> Kim Leslie, The Effects of Waste Disposal, 2009 [www.ehow.com/about\\_5057045\\_effects-waste-disposal.html](http://www.ehow.com/about_5057045_effects-waste-disposal.html) (23.03.2010).

<sup>25</sup> Relvaseadus, 13.06.2001, jõustunud 31.03.2002, RT I 2001, 65, 377...RT I 2009, 63, 408, § 20

lahendab probleeme koos Tehnilise järelevalve ametiga, kuhu saadetakse kontrolliteade<sup>26</sup> ja seadusega ette nähtud aega jooksul saadakse vastust, kas saab antud kaupa vabasse ringlusse lubada või mitte. Pädev asutus hindab ka võimaliku mõju, mida võib kontrollitav kaup tekitada, võrdleb seda reaalse olukorraga ja otsustab mida tuleb edasi teha. Tooteohutuse märgistus peab olema paigaldatud ja nähtav järgmistel kaupadel:

**Tabel 3 CE-märgistuse nõuavad tooted ja nende võimalik mõju<sup>27</sup>**

Toode	Võimalik mõju või oht
<b>Mänguasjad</b>	Laste tervise kahjustus
<b>Masinaid, tõsteseadmed</b>	Tehnilised riked, mis võivad põhjustada ohtlikke juhtumeid
<b>Gaasiseadmed</b>	Plahvatus, tulekahju
<b>Lõhkematerjal, pürotehnika</b>	Juhuslik plahvatus, tulekahju, inimeste vigastused
<b>Kemikaalid</b>	Ohtlike ainete plahvatus, mõju organismile
<b>Elektriseadmed</b>	Elektrilöögi saamise oht, tulekahju
<b>Isikukaitsevahendid</b>	Vale kasutamine, rikitud kaup võib põhjustada surma
<b>Meditsiiniseadmed</b>	Ebatäpne töö, mis omakorda võib põhjustada probleeme
<b>Ehitustooted</b>	Oht tervise jaoks
<b>Ehitised</b>	Varisemise oht
<b>Liftid</b>	Kukkumise oht
<b>Raadioseadmed</b>	Kokkupuutel võimalik elektrilöök ning kiirgus

Tollikontroll isegi väikese kahtluse korral peab teavitama pädevat asutust. Nagu on näha tabelist, enamik kaupu on ohtlikud oma mõjuga tervisele. Tollikontrolli eesmärgiks on tõkestada kaupu sattumist Eesti territooriumile ning kaitsta inimesi ebakvaliteetse toodangu eest.

Intellektuaalse omandi kaitse on väga lai valdkond, aga peamised probleemid, mis on sellega seotud, on võltskauba import ja piraatlus. Kõige silmapaistvaimateks päritolumaadeks on Hiina, Tai, Türgi, Indoneesia, Kolumbia ja Poola. Legaalse kaubanduse kontrollitalituse peainspektori Külli Pällo, Venemaalt pärit CD/DVD mitte – vene autoriga võib pidada 99% piraatkaubaks. On möödunud need ajad, kui võltskauba peal olid naljakad klepsud ja firmalogod, mis kaugelt meenutasid tuntud firmade

<sup>26</sup> Vt. Lisa

<sup>27</sup> Phare 2000, Turujärelevalveprojekt, EV Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, [www.ohutus.ee/index.php?main=79](http://www.ohutus.ee/index.php?main=79) (23.03.2010).

kaubamärke. Tänapäeva tehnoloogia võimaldab toota riideid, jalatsid ja muud kaupu selliselt, et ainult eriekspertiis või analüüs võib tõestada, et tegemist on võltsinguga.

Mõju hindamisega kohe tekib probleem, sest sõltuvalt õiguste omanikust, muutub ka võimalik mõju. Peainspektori Külli Pällo sõnul, tihti õiguse omanik lubab vabasse ringlusse võltskaupu, kui nende kogus ei ole suur. On aga need tootjad, kes vaatamata väikesele kogusele võltskauba, ikkagi otsustavad, et see võib tekitada kahju nende firma toodangule, kuulsusele ning usaldusväarsusele. Piraatkaupade seas tihti juhtub, et ostetud plaadi peal on kas ebakvaliteetne heli, valed laulud või isegi plaat on tühi (muusika ei ole plaadile salvestatud). Tollikontrolli käigus kinni peetud kaup suunatakse ekspertiisile ja võetakse ühendust ametliku esindajaga, kes omakorda juba otsustab, mida tuleb kaubaga teha.

Rääkides mõjust, võib veel mainida, et tihti võltskaubad omavad halva kvaliteedi ning on tehtud kehvast materjalist, mis isegi võib olla ohtlik inimese tervise jaoks. Tollikontrolli käigus kontrollitakse ka seda, kas imporditav kaup omab sertifikaadi ja kas on tegemist registreeritud kaubamärgiga. On loodud suured andmebaasid, kust saab leida informatsiooni erinevate kaubamärkide kohta. Üks neist asub Eesti Patendiameti leheküljel<sup>28</sup>, teine aga on EL'i andmebaas, kus on kogutud kõik võimalikud kaubamärkide variandid, mis kehtivad ka Eestis. Intellektuaalse omandi kaitse on valdkond, mida hakkas jälgima EL, kui sagesid juhtumid, seotud võltskaupadega. EL on huvitatud selles, et selle territooriumile ei sattuks ohtlikud kaubad, mis ei anna mingit garantiid oma ohutuse ning legaalsuse kohta. Tollikontrolli eemärgiks on range dokumentide kontroll, sertifikaatide ning teiste dokumentide võrdlemine ja võimaliku võltsingu leidmine. Nii nagu mainitud kaupade puhul, IO toodete puhul ei ole loogiline kasutada CBA meetodi, kuna kaubaväärtust on raske hinnata. IO kaupade puhul mängib rolli ka valdajate hinnang, kuid see on tihti nii erinev, et tollikontroll peab ise otsustama milliseid andmeid tuleb ikkagi kasutada. Keeldude ja piirangute puhul on kõige otstarbekam meetod just mõju hindamine, sest sellevaldkonna kaubad võivad tekitada kahju, mis on suurem kui kahju aktsiisikaupade ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete salaveost. Kulu/tulu metoodikat ning tabavuse

---

<sup>28</sup> Eesti Patendiamet, EPA kodulehelt <[www2.epa.ee/Patent/mark.nsf/SearchEst?OpenForm](http://www2.epa.ee/Patent/mark.nsf/SearchEst?OpenForm)> (21.03.2010).

metoodikat võib kasutada koos, aga see ei anna nii hea tulemuse, kui võimalike mõjude hindamine võiks anda.

## KOKKUVÕTE

Käesolevas töös autor tegi ülevaadet tollikontrolli tegevusest. On toodud näited koostööst teiste asutustega, mis osalevad tollikontrolli protsessides. Töö eesmärk on saavutatud – on läbi viidud meetodikate analüüs ja on välja toodud võimalikud lahendused. Autori poolt on pakutud võimalikud skeemid ning sobivad viisid, kuidas hinnata efektiivsust ja mõju.

Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete tollikontrolli puhul peab kasutama tabavuse meetodikat, sest see kõige paremini näitab ennetusprotsessi ning on universaalne ja ei sõltu kaubaväärtusest.

Aktiisikaupade puhul on kõige mugavam ja informatiivsem meetod – CBA ehk kulu/tulu meetod, mis võimaldab näidata, kui suurt kahjumi võivad tekitada illegaalsed aktiisikaubad: salaviin, salatubakas ning salakütus.

Lõpuks on tehtud järeldus selle kohta, et muude keeldude ja piirangute puhul kõige efektiivsem meetod on mõju hindamise meetod, mis näeb ette koostööd pädevatega asutustega ja võimaldab hinnata ja otsustada, mis kaupu võib Eestisse lasta ja mis kaubad ähvardavad riigi keskkonda, julgeolekut ja elanikkonna tervise seisundit.

Tööst järeldus, et tollikontrolli käigus kasutatavad meetodikad ei ole täiuslikud ning iga kaupade liiki jaoks on vaja kasutada erinevaid meetmeid. Autori arvamusel tollikontrolli võib tõhustada ja teha terve protsessi selgemaks, sest mõned andmed, mida kogutakse tollikontrolli käigus on mõttetud ja neid ei saa kasutada oma ebausaldusväarsuse tõttu.

Autor arvab, et kuna tollikontrolli efektiivsuse hindamise valdkond on väga lai ja praeguseks hetkeks on palju asju, mida tuleb muuta ja parandada, siis tuleb pöörata rohkem tähelepanu tollikontrolli süsteemile, ning käesolev töö võib olla kasulik nendele inimestele,

kes on huvitatud antud teemas. Samuti mõju hindamine on väga huvitav teema, mis paneb mõtlema ja selle valdkonna uurimine oleks väga kasulik praeguses olukorras, kui tollikontrolli täiendamine on käigul. Mõju hindamise meetodika aitab teha järeldusi ning vaadata tollikontrollile teiselt poolt, asi on selles, et antud meetodika on vahelüli tolliteema ning ühiskonna uurimise vahel. Mõju tagajärjed võivad aja jooksul muutuda, vaid ei muutu nende põhjustajad. Samuti võivad muutuda ka vajalikud ja sobivad meetodikad, sest nende rakendamine sõltub konkreetset olukorrast nii Eestis kui ka terves maailmas.

## РЕЗЮМЕ

В данной работе проведен обзор деятельности таможенного контроля. Приведены примеры сотрудничества и совместной работы с другими учреждениями, которые участвуют в таможенном контроле. Цель работы достигнута – проведен анализ методик и предложены возможные решения. Автором предложены возможные схемы и подходящие методы по оценке эффективности и влияния.

При таможенном контроле наркотических и психотропных веществ наиболее подходящая методика – т.н. методика меткости, именно она позволяет наилучшим образом показать процесс предупреждения и является универсальной, поскольку не зависит от рыночной стоимости товара.

В случае с акцизными товарами наиболее удобной и информативной методикой является метод дохода/расхода, который позволяет показать возможный ущерб, который могут оказать контрабандные товары: контрабанда алкоголя, табачных изделий и топлива.

Наконец, сделан вывод относительно того, какая методика подходит для прочих товаров с запретами и ограничениями. Более всего подходит и является наиболее эффективным метод оценки влияния, который предусматривает в себе сотрудничество с остальными учреждениями и организациями и позволяет оценить и решить, какой товар следует впускать в Эстонию, и какие товары угрожают окружающей среде, безопасности государства и состоянию здоровья местного населения.

Автор считает, что поскольку область таможенного контроля достаточно широка требует изменений, то данная работа может быть полезна людям, кто заинтересован

в данной теме. Также оценка влияния очень интересная тема, которая заставляет вести размышления, особенно в данный момент, когда совершенствование таможенного контроля идет быстрыми темпами. Оценка влияния помогает взглянуть на контроль с другой стороны, дело в том, что данная методика является своего рода средним между таможенной темой и изучением общества. Последствия влияния могут изменяться в течение времени, не меняются лишь их причины. Также могут меняться нужные и подходящие методики, так как их использование зависит от ситуации как в Эстонии так и во всем мире в общем.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alkoholi-, tubaka-, kütuse ja elektriaktsiisiseadus, 04.12.2002, jõusutunud 01.04.2003 RT I 2003, 2, 17...RT I 2010, 8

Eesti Patendiamet, EPA kodulehelt [www2.epa.ee/Patent/mark.nsf/SearchEst?OpenForm](http://www2.epa.ee/Patent/mark.nsf/SearchEst?OpenForm), välja otsitud 21.03.2010

History of benefit-cost analysis. Chicago Chapter of the American Statistical Association kodulehelt [www.chicagoasa.org/downloads/CostBenefitConference2006/benefit%20cost%20history.pdf](http://www.chicagoasa.org/downloads/CostBenefitConference2006/benefit%20cost%20history.pdf) välja otsitud 15.03.2010

Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2008 (elanike hinnangute alusel) Eesti Konjunkturiinstituudi kodulehelt [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete\\_tubakatoodete\\_tarbimine\\_ja\\_kaubandus\\_Eestis\\_2008\\_\(elanike\\_hinnangute\\_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2008_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) välja otsitud 20.03.2010

Jäätmeseadus, 28.01.2004, jõustunud 01.05.2004, RT I 2004, 9, 52...RT I 2009, 62, 405

Karistusseadustik 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002. – RT I 2001, 61 364...RT I 2010, 11, 54

Kim Leslie, The Effects of Waste Disposal, 2009 [www.ehow.com/about\\_5057045\\_effects-waste-disposal.html](http://www.ehow.com/about_5057045_effects-waste-disposal.html) , välja otsitud 23.03.2010

Küsitlus MTA peaspetsialisti Lauri Aasmanniga

Küsitlus MTA Tollikontrollitalituse talitusejuhatajaga Annika Mägipõlluga

Maksu- ja Tolliamet, Vihjed, Maksu- ja Tolliameti kodulehelt  
[www.emta.ee/index.php?id=21944&highlight=vihjetelefon](http://www.emta.ee/index.php?id=21944&highlight=vihjetelefon) välja otsitud 10.03.2010

Maksu- ja Tolliameti Tollikorralduse osakonna põhimäärus, 01.12.2008, Lisa 9 Maksu- ja Tolliameti peadirektori käskkirja nr 1-P juurde

Muuga sadama vabatsoon, Vabariigi Valitsuse 10. septembri 2004. a korralduse nr 708-k lisa, jõustunud 01.10.2004, RTL, 21.09.2004, 124, 1942

Phare 2000, Turujärelevalveprojekt, EV Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, [www.ohutus.ee/index.php?main=79](http://www.ohutus.ee/index.php?main=79) , välja otsitud 23.03.2010

Ravimiameti 2009. aasta tegevuskava täitmise aruanne, Ravimiameti kodulehelt [www.ravimiamet.ee/2207](http://www.ravimiamet.ee/2207) välja otsitud 08.02.2010

Relvaseadus, 13.06.2001, jõustunud 31.03.2002, RT I 2001, 65, 377...RT I 2009, 63, 408

Strateegilise kauba komisjoni 2008. aasta tegevusaruanne, Välisministeeriumi kodulehelt [web-static.vm.ee/static/failid/124/2008\\_tegevusaruanne.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/124/2008_tegevusaruanne.pdf) , välja otsitud 23.03.2010

Tehnilise järelevalve ameti Tehnikaosakonna põhimäärus, kinnitatud peadirektori 30.11.2009 käskkirjaga nr 1-2/09-0085, Lisa 6, IV p 5

Tollikontrolli lühitutvustus/Tollikontrolli üldjuhend Vers 2 seisuga 14.04.09, 2009, Maksu- ja Tolliamet, lk 40

Tollistatistika aastal 2009, Maksu- ja Tolliameti kodulehelt [www.emta.ee/index.php?id=25393](http://www.emta.ee/index.php?id=25393) välja otsitud 10.03.2010

Ülevaade kriminaalpolitsei tegevusest 2008. aastal, Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt [www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/index.dot](http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/index.dot) välja otsitud 08.02.2010

Urbmets, I. 2009.Complex kasutusjuhend kliendile, Maksu- ja Tolliamet, Tollikorralduse osakond

Võrk, A. 2009, "Mõjuanalüüsi meetodid: lühitutvustus ja valik Praxise kogemusi", Praxis kodulehelt

[www.praxis.ee/index.php?id=444&no\\_cache=1&tx\\_mmdamfilelist\\_pi1%5Bpointer%5D=0&tx\\_mmdamfilelist\\_pi1%5BshowUid%5D=1298](http://www.praxis.ee/index.php?id=444&no_cache=1&tx_mmdamfilelist_pi1%5Bpointer%5D=0&tx_mmdamfilelist_pi1%5BshowUid%5D=1298) välja otsitud 20.03.2010

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1 Tabavuse meetodika (andmed on juhuslikud) .....	22
Tabel 2 Ärahoitud kahju arvutamine aktsiisikaupade puhul .....	24
Tabel 3 CE-märgistuse nõuavad tooted ja nende võimalik mõju .....	29

## LISA 1. Küsitlus MTA peaspetsialisti Lauri Aasmanniga

### **Mis on tollikontrolli põhivaldkonnad, ülesanded, kontrollid?**

Tollikontrolli põhivaldkondi (ülesandeid, kontrole) võib liigitada mitmel viisil. Üldiselt on põhivaldkondi 2: piirikontroll ja sisemaa kontroll. Ülesandeid, mida tollikontroll täidab, on palju (Tollimaksu laekumise tagamine, Aktsiisimaksu laekumise tagamine, sh alko, tubakas ja kütus, narko, Ravimid, Ühine põllumajanduspoliitika (FEOGA), Osoonikihti kahandavad ained, Ohtlikud kemikaalid, Ohtlikud jäätmed, Radiatsioon, GMO, Taimekaitsevahendid, CITES, Intellektuaalne omand, Strat-kaup, Relvad ja laskemoon, Raskeveokimaks, Kultuuriväärtused, Vet-kontrollile allutatud kaup, töötlemata teemandid, Tooteohutus - tõenäoliselt veel ülesandeid). Kontrole võib liigitada kontrolli objekti järgi: kauba, transpordivahendi ja reisija kontroll.

### **Millist statistikat kogutakse?**

Tollikontrolli kontekstis kogutakse statistikat:

- igat liiki tollikontrollide aktid, need sisestatakse andmebaasi ning moodustavad statistika - saab eri andmeväljade järgi tehtud kontrole süstematiseerida;
- operatiivplaani eesmärkide täitmise kohta;
- ressursi (tööaja) kasutamise kohta.

### **Kuidas hinnatakse kulu/tulu ja mis andmed selle jaoks kogutakse?**

Tollikontrolli rahaliste kuludena käsitletakse tollikontrolli töötajate palgakulusid. Rahaliste tulude osas peetakse arvestust kontrolli tulemusena täiendavalt määratud maksude osas.

Ärahoitud kahjuna käsitletakse rikkumise objektiks oleva kauba rahalist väärtust (narko osas ainete väärtus mustal turul).

### **Kuidas hinnatakse mõju?**

Mõju hindamist seni kasutatud vaid üksikudel juhtudel (nt sihtmärgistatud operatsioonide korral). Probleemiks metoodikate puudumine, kuidas mõju täpselt hinnata. Kaudselt kasutatakse mõju hindamiseks teiste asutuste korraldatud uuringuid/küsitlusi - nt Konjuktuuriinstituut korraldab regulaarselt küsitlusi salasigaretide kohta, seda infot saab kasutada salasigaretide kontrolli mõju hindamiseks.

## LISA 2. Küsitlus MTA Tollikontrollitalituse talitusejuhatajaga Annika Mägipõlluga

### **Mis on põhilised meetodikad, mida tänapäeval kasutatakse?**

Kasutusel on mitu meetodikat. Kõige levinumad on kulu/tulu analüüs ja tabavuse meetodika. Mõlemad on kasutusel Maksu- ja Tolliametis ning teistes astutustes.

### **Mida te võiksite öelda mõju hindamisest?**

Mõju hindamise meetodik ei ole palju rakendatud, põhimõttelist seda kasutatakse väga harva, näitena võib tuua raskeveokite kontroll, makstud maksude kontrollimiseks ja mõju hindamiseks.

### **Kuidas hetkel tehakse kokkuvõtet tollikontrollist?**

Aasta jooksul iga kvartalil koostatakse tulemuslikkuse aruandeid. Need sisaldavad kontrolli ülesandeid, tulemusi, tabavusi, tulu summasid, ning plaani täitmise näitajaid. Iga maksu- ja tollikeskus koostab statistikat ise ja seda pärast võetakse ühe koondaruanne alla.

### **Kas teie arvates, antud tüüpi aruanne on parim valik, või on võimalik luua uusi skeeme?**

Kasutusel olevas aruannes on mitu puudusi. Tabelist ei ole võimalik saada infot konkreetse kauba kohta. Näiteks narkootikumite ja psühhotroopsete ainete puhul on võimatu aru saada mitu grammi konkreetseid narkootilisi aineid avastati ja mis on nende täpne maksumus, kuna kasutatakse ebausaldusväärse informatsiooni nn tänavate hindadest. Praegusel hetkel

peaaegu 100% avastatud narkootikume on amfetamiin, aga igal hooajal on oma nõ mood ja need numbrid ja ained muutuvad.

### LISA 3. Narkootiliste ainete hinnatabel

<b>Narkootikum</b>	<b>kogus</b>	<b>Hind (kroonides)</b>
amfetamiin	0,25 g (doos)	100
	1 g	150 – 250
	1 kg	20 000 - 60 000
ecstasy	1 tbl	80 – 125
	üle 1000 tbl	20-25 kr tk
heroiin	1 g	800 – 1200
fentanüül, trimetüülfentanüül	0,05 g	100
	1 g	3500
	1 g	2000
kokaiin	1 g	1000-1500
hašiš	0,25 g	125-200
marihuaana	1 g	100
	1 g (õis)	200
kanep	1 g	150 - 225
moonilahus	1 ml	50
moonipuru	1 klaas	450-550
GHB	5 ml	50
	50-70 ml	250- 500
	1 l	3000 – 5000
LSD	1 “mark”	200 - 250
metadoon	1 tbl	50 - 130
Rohypnol	1 tbl	6