



GRETE RÜÜTLI

**TUBAKATOODETE
JÄLGIMIS- JA
TUVASTAMISSÜSTEEMI
OODATAV MÕJU EESTIS**

FINANTSKOLLEDŽI TOIMETISED

NR 1/2020 (3)

FINANTSKOLLEDŽI TOIMETISED

NR 1/2020 (3)

GRETE RÜÜTLI

**TUBAKATOODETE
JÄLGIMIS- JA
TUVASTAMISSÜSTEEMI
OODATAV MÕJU EESTIS**



FINANTSKOLLEDŽ

sisekaitse.ee

Finantskollidž on tolli ja maksunduse erialal õppetööd, täiendusõpet, rakendusuringuid ning teadus- ja arendustegevust korraldav struktuuriüksus Sisekaitseakadeemias. Finantskollidži Toimetistes avaldatakse tolli ja maksunduse erialaga seotud kirjeldavaid, analüütilisi ja uurimuslikke kirjutisi. Kirjutisi ei ole eelretsenseeritud ja nende sisu eest vastutavad autorid.

Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2020

Keeletoimetaja: Siiri Soidro

Kujundaja: Jan Garshnek

ISSN 2674-3493

Finantskollidž

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, 12012 Tallinn

e-post: fktoimetised@sisekaitse.ee

www.sisekaitse.ee/et/FK

www.sisekaitse.ee/kirjastus

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. TUBAKA TOODETE SALAKAUBANDUS JA SELLE TÕKESTAMINE	7
1.1. Tubakatoode te salakaubandus ja olukord Eestis	7
1.2. Tubakatoode te salakaubanduse tõkestamise võimalused	10
2. TUBAKA TOODETE JÄLGIMIS- JA TUVASTAMISSÜSTEEMI RAKENDAMINE EESTIS	13
2.1. Andmete kogumise ja analüüsi meetodika	13
2.2. Tubakatoode te jälgimis- ja tuvastamissüsteemi ülevaade	14
2.3. Intervjuude tulemused	16
2.4. Tulemuste analüüs ja järeldused	19
Viidatud allikate loetelu	21
Lisa 1. Eksperdiintervjuude küsimused	24

SISSEJUHATUS

Rahvusvahelise kaubanduse kasvuga on suurenenud salakaubanduse maht maailmamajanduses. See õõnestab nii riikide julgeolekut kui ka pärsib kaubanduse arengut. Riik jääb illegaalse sigaretikaubanduse tõttu igal aastal ilma miljonitesse eurodesse ulatuvast maksutulust (Eesti Konjunkturiinstituut 2017: 15).

Tubakatoode salaturu tekkimise peamine põhjus on legaalsetest toodetest odavam hind, mistõttu eelistatakse seaduslikule tubakaturule salaturgu. Tubakatoode väiksem tarbimine avaldab mõju tubakatööstusele ja teatavat mõju ka jaekaubandusele, kuid see pole võrreldav kahjuga, mis põhjustatakse inimeste tervisele. Kuna salasigaretide tarbimine tekitab väga suurt kahju riigile (Eesti Konjunkturiinstituut 2015: 17), kahjustades rahva tervist ja majandust, siis on tubakatoode salakaubanduse vähendamisel oluline roll tervishoiu ja majanduse säästmisel. Lisaks soodustab salakauba tarbimine kuritegevust. Maksu- ja Tolliamet (MTA) ning Politsei- ja Piirivalveamet peavad pidevat võitlust salakaubandusega.

Uuringu aktuaalsus tuleneb sellest, et 2014. aastal võeti Euroopa Liidus vastu tubakadirektiiv (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2014). Seal on sätestatud, et 2019. aasta 20. mail hakatakse rakendama üleeuroopalist tubakatoode tuvastamise ja jälgimise süsteemi, et tõkestada tubaka salakaubandust. Esimesed Euroopa riigid võtsid sigarettide jaoks selle süsteemi kasutusele juba 20. mail 2019. aastal ning teistele tubakatoodele hakkab see kehtima 20. mail 2024 (Sotsiaalministeerium 2019). Eestis võeti tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi reguleeriv seadus vastu 2020. aasta mai alguses (Riigikogu 2020).

Selleks et uus süsteem hakkaks kiirelt toimima ja seeläbi väheneks salakaubandus efektiivselt, on oluline selgitada välja uue süsteemi kasutuselevõtmise võimalik mõju ja tubakatoode salakaubanduse kontrollimise probleemkohad. Loomulikult kaasneb süsteemi kasutuselevõtmisega ettevõtjatele majanduslik koormus, kuid pole teada, kas see avaldab positiivset mõju Eesti tubakaturule üldiselt. Autorile teadaolevalt puuduvad Eestis uuringud, milles käsitletakse tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi mõju ja probleeme ning kus analüüsitaks jälgimis- ja tuvastamissüsteemi Eesti kontekstis. Euroopa Liidus on teinud mõju-uuringu Euroopa Komisjon (European Commission 2017a: 3), lisaks on seda teemat käsitlenud Hana Ross (Ross 2017: 15–18), kelle uuring vaatleb tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi rakendamist Keenias. Eelnevast tulenevalt saab selle uuringu keskse uurimisprobleemina formuleerida järgmise küsimuse: kas ja kuidas aitab tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteem tõkestada nende salakaubandust Eestis?

Uuringu eesmärk on hinnata jälgimis- ja tuvastamissüsteemi oodatavat mõju Eesti tubaka salaturule ning MTA töö tulemuslikkusele tubakatoode salaturu tõkestamisel. Selle saavutamiseks täidetakse järgmisi uurimisülesandeid:

- anda ülevaade tubakaturust, tubakatoode salaturu praegusest olukorrast ja tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi olemusest;
- analüüsida eksperdi hinnanguid tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi ja selle puuduste kohta;
- teha teooria ja eksperdiintervjuude põhjal järeldusi ja ettepanekuid süsteemi arendamiseks.

Uuringu eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismetoodikat. Andmekogumise meetodina on kasutatud eksperdiintervjuusid. Analüüsis käsitletakse Euroopa Liidu ülest tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi analüüsi, Euroopa Liidu direktiive ja erialakirjandust. Eksperdiintervjuud on tehtud Maksu- ja Tolliameti, Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esindajatega. Andmete analüüsiks on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi.

1. TUBAKATOODETE SALAKAUBANDUS JA SELLE TÕKESTAMINE

1.1. Tubakatoode salakaubandus ja olukord Eestis

Tubakatoode salakaubandus on suur ühiskondlik probleem valitsusele, tööstusele ja tarbijatele. Tubakaturu statistika näitab, et aastatel 2005–2015 on illegaalne tubakaturg olnud kasvutrendis (European Commission 2017a). Praegu moodustab ebaseaduslik tubakakaubandus 10–12% ülemaailmsest sigaretiturust. Seejuures avaldab see negatiivset mõju tervishoiusüsteemile, kahjustab tubaka kontrollipoliitikat, vähendab oluliselt valitsuse tulu, õõnestab seaduslikke ettevõtteid ja annab oma panuse riikidevahelise kriminaalse tegevuse rahastamisse. (Cartwright *et al.* 2014)

Illegaalseid tubakatooteid on võimalik müüa madalama hinnaga, kuna salakauba turustajad ei tasu riiklikke makse. Selleks et mõista täpselt tubakatoode salakaubandust ja ebaseaduslikku turgu, on oluline selgitada termineid *salakaup*, *tubakas* ja *tubakatoode*. Tubakas on taim, mis kasvab enamikus maailmajagudes. Tubakataim oli maailmas laialt levinud juba 17. sajandil, kuid toona oli see luksuskaup. Olukord muutus 19. sajandi keskpaigas, kui USA-s võeti kasutusele kõrgel temperatuuril kuivatusprotsess ning sellest ajast peale on tubakast saanud sigarettide tõttu massitarbekaup. Tubakataime kuivatatud lehtedest tehakse sigareid, sigarette, piibutubakat, vesipiibutubakat, närimistubakat ja nuusktubakat. (Castaldelli *et al.* 2016: 25) Tubakatoode on osaliselt või täielikult tubakast valmistatud toode, mida kasutatakse suitsetamiseks, närimiseks või ninna tõmbamiseks (Tubakaseadus 2005 § 3 lg 1). Igal aastal sureb tubaka tarvitamise tõttu peaaegu 6 miljonit inimest ning enamik tubakaga seotud surmajuhtumeid toimub madala ja keskmise sissetulekuga riikides (Süssenbach 2013: 1192).

Illegaalne ja legaalne turg on sisult üsna sarnased, sest mõlemal turul on nii ostjad, müüjad, vahendajad, importijad kui ka eksportijad. Samuti tekivad mõlemal turul nii tarneahelad kui ka kindlad hinnad. Mõlemal turul peetakse raamatupidamist ja teenitakse kasumit, muidugi soovivad mõlemal turul kauplejad seda hiljem investeerida ja seeläbi veel rohkem kasumit teenida. (Ruggiero *et al.* 1998: 204) Legaalsel turul on oluline toodete reklaam, kuid illegaalsel turul avalikult reklaami ei tehta. Illegaalsel turul toimub suhtlus osapoolte vahel otse, sest kauplejad peavad äripartnereid usaldama, et vältida kaupade konfiskeerimist. Samal põhimõttel toimub illegaalsel turul transport, kaupmehed kasutavad salakaubaveoks tuttavaid ja usaldusväärseid inimesi, et vältida kaupade kinnipidamise ohtu, legaalsel turul kasutatakse seevastu võimalikult tuntud ja ausaid transpordiettevõtteid. (Ruggiero *et al.* 1998: 208)

Illegaalsel turul kaubeldakse peamiselt salakaubaga, seetõttu on oluline selgitada järgnevalt salakauba terminit. Salakaup on kaup, mille omamine või müümine on ebaseaduslik. Salakaubaks võib pidada tooteid, mille omamine on liiga ohtlik või õigusvastane. (Cambridge Dictionary 2020) Samuti võib salakaubaks pidada kaupu, mida transporditakse ebaseaduslikult üle riigipiiri kasu saamise eesmärgil. Suur osa salakaubaveojuhtumitest avastatakse piiripunktides ja põhiliseks salakaubaartikliks peetakse sigarette (Shleynov *et al.* 2014).

Samuti on uuritud, millist kasu saavad ebaseaduslikule turule tootes tubakatootjad ise. Kõigepealt saavad tubakatootmisettevõtted kasu iga tehingu ja iga toote pealt, seega ei ole nende jaoks oluline, kas toode siseneb legaalsele või illegaalsele turule. Seejuures on võimalik salakaubaveo tõttu alandada keskmist turuhinda, mis suurendab kogumüüki, kuid teeb keerukaks tubakatoode loobumise, eriti tööstuse peamiste sihtmärkide hulgas,

kelleks on noored ja vähem jõukamad. (Joossens *et al.* 1998) Samuti kahjustab ebaseaduslik müük tubakatoodete tarbimist piiravaid meetmeid, näiteks vanusepiiranguid ja pakendiseadusi. Seejuures on võimalik suurendada tubakatoodete müüki, sest seeläbi võidakse vähendada tarbimist piiravaid meetmeid. Lisaks on tööstuse jaoks võimalik salakaubaveo käigus suruda alla aktsiisimakse, et suureneks müük legaalsel turul. Tööstus kasutab salakaubandust turule sisenemise strateegiana, kui import on piiratud või tariifid kõrged. Seejärel väidetakse, et ebaseaduslike toodete olemasolu turul viitab vajadusele kaotada impordipiirangud või erastada riigile kuuluv tubakaettevõte. (Gilmore, McKee 2004)

Tubakatööstus väidab veel, et salakaubaveo põhjus on sigarettide suur hinnaerinevus eri riikides ja seepärast on lahenduseks maksude vähendamine. See tähendaks, et suurem tubakatoodete salakaubavedu on seal, kus on kõrgemad sigareti hinnad, ning väiksem seal, kus on madalamad hinnad. (Joossens *et al.* 1998: 67) Tegelikult võib väita vastupidist, kui jagada Euroopa riigid salakaubaveoga riikideks, keskmise suurusega salakaubaveoga ja vähese salakaubaveoga riikideks. Salakaubaveoga riikideks võib pidada neid, kus salakaubaveo turuosa on 10% või rohkem (Hispaania 15%, Austria 15%, Itaalia 11,5%, Saksamaa 10%), ja keskmise suurusega salakaubaveoga riikideks neid, kus on salakaubanduse turuosa vahemikus 5–10% (Belgias 7%, Kreekas 8%). Vähesel salakaubaveoga riikideks võib pidada neid riike, kus salakaubanduse turuosa on alla 5% (Prantsusmaa 2%, Ühendkuningriik 1,5%, 6 lirimaa 4%, Rootsi 2%, Norra 2%). Tubakatootjad väidavad, et kõrgete hindade ja suure salakaubaveo vahel on seos, kuid see väide ei pruugi alati kehtida. Näiteks Norras, Rootsis ja Ameerika Ühendriikides, kus on kallid sigaretid, ei ole suuri probleeme salakaubaveoga. (Joossens *et al.* 1998: 68)

Selleks et tubakatoodete salaturgu veel paremini mõista, on oluline teada, mis motiveerib üldse inimesi illegaalse turu poole pöörduma. Oxford Economics on uurinud 37 Euroopa riigis, mis motiveerib inimesi mustalt turult kaupu ostma ja milliste strateegiatega õnnestuks salaturule suundumist muuta. Uuringust selgub, et salaturgu kasutavad kõige rohkem inimesed, kelle sissetulek on väiksem, ja ühtlasi need, kes tegelevad vaid õppimisega ja kuuluvad vanusegruppi 18–24 eluaastat (Oxford Economics 2019: 15). See võib olla tingitud sellest, et sellesse vanusegruppi kuuluvate inimeste sissetulek on väiksem ja seetõttu on odavam tarbida illegaalseid sigarette, kuna legaalsete sigarettide jaehinnast moodustavad suure osa maksud. Seejuures on ka Maailmapank (World Bank 1999: 42) järeldanud, et maksutõus on tõhus viis vähendada tubakatarbimist madala ja keskmise sissetulekuga riikides ning et neis riikides avaldab selline maksutõus rohkem mõju kui suure sissetulekuga riikides. Samas on uuringutest selgunud, et mõni majandus võib kasvada liiga kiiresti ja makse nii tihti ei tõsteta, seega võib hinnatõusu ajal inimeste elatustase olla kõrgem ja nad on valmis rohkem maksma. Sellisel juhul ei pruugi see siiski mõju avaldada (World Health Organisation 2008).

Vastupidiselt Maailmapanga seisukohale leitakse Euroopa Liidus tehtud uuringust, et sigareti hindade tõstmine suurendab siiski ebaseaduslike sigarettide müüki, kuna Euroopas on sigaretid küllaltki kõrgelt maksustatud ja tarbijad soovivad leida odavamaid alternatiive (Prieger 2018: 1710). Samuti mõjutavad kõrged sigareti hinnad tootjaid, sest kõrgemad maksud ja hinnad loovad kauplejatele suuremad stiimulid siseneda ebaseaduslikule turule (Walbeek *et al.* 2013: 768–770). Näiteks suurendab 1 euro võrra maksu või pakendihinna tõstmine ebaseaduslikku turuosa eeldatavasti 5–12% võrra ja suurendab ebaseaduslike sigarettide müüki 29–95%. Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eestis, Lätis ja Leedus madalamad sigareti hinnad, kuid kõige suurem ebaseadusliku tubaka turuosa. (Prieger 2018: 1710) Ebaseaduslikud tubakatooted on koondunud vähestesse piirkondadesse Euroopas ja nende päritolu võib väga erinev olla. Tihti rõhutatakse, et Euroopasse suunatud võltsingute allikaks on Hiina ja sealt pärit tooted moodustavad suure osa konfiskeeritavast kaubast Euroopas, suuresti ka seetõttu, et need saabuvad konteinerlaevadega (Von Lampe *et al.* 2012: 315). Palju võltsinguteid tuleb Araabia Ühendemiraatidest, Ukrainast, Valgevenest ja Venemaalt (Research Centre on Transnational Crime 2016: 302) ning Alžeerias ja Moldovast (Philip Morris International 2019). Eesti suur illegaalse tubaka turu osa võibki olla tingitud suuresti naaberriigi Venemaa salaturust.

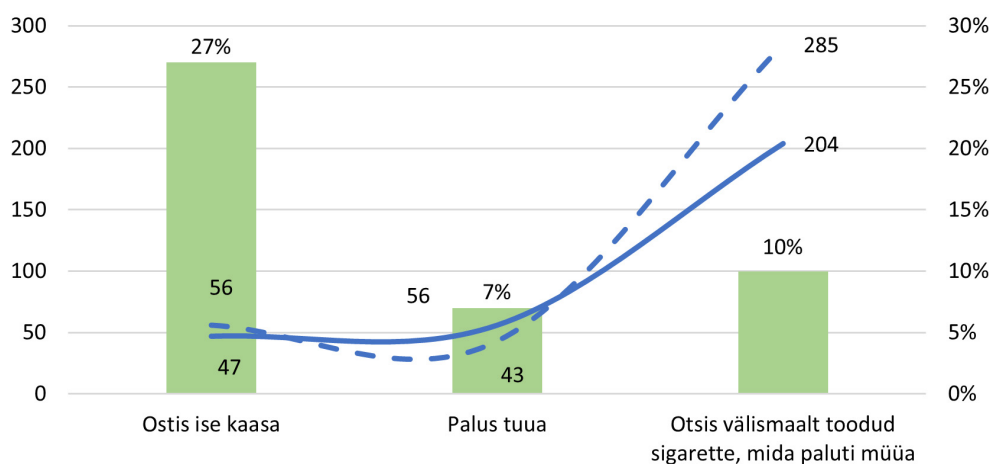
Eestis suitsetab iga päev 22% täiskasvanud elanikkonnast (Tervise Arengu Instituut 2016) ja selle tagajärjel sureb igal aastal rohkem kui 2000 elanikku. Sellegipoolest jätkavad tubaka tarbimist iga päev enam kui 1000 last (10–14-aastased) ja 261 000 täiskasvanut (vähemalt 15-aastased) (The Tobacco Atlas 2020). Maailma Terviseorganisatsioon on Eestis koostanud tubaka tarvitamise tulevikuprognoozi, mis näitab langustrendi. Praegu peetakse

ennetustegevust edukaks ning leitakse, et kui Eesti jätkab sarnaselt, on 2025. aastaks iga päev suitsetajate arv langenud 20,6%-ni. Siinkohal võib võrdluseks tuua 2010. aasta andmed, kus igapäevasuitsetajate arv oli lausa 25,8% (World Health Organization 2015: 115–116). Seega võib väita, et Eesti meetmed tubakatarvitamise piiramiseks on toiminud.

Hoolimata sellest, et Eestis on tubaka tarbimine aasta-aastalt vähenenud ja on praegu langustrendis, ei ole vähenenud illegaalsete sigarettide tarbijate hulk (Ahermaa 2005: 52). Rahvas on küll teadlik salaturu kahjulikkusest, kuid sigarettide salaturgu hoiab üleval suur hinnaerinevus võrreldes legaalse turuga (Ahermaa 2005: 52). Illegaalne sigaretimüük võimaldab tarbijatel osta odavamalt ehk ilma käibe- ja aktsiisimaksuta, kuid seeläbi jääb riigile suur maksutulu laekumata. Lisaks hoiab salasigarettide turumahu suurena piiriäärsete elanike teadmatus, et piiri tagant müügiks toodud sigarettid on samuti illegaalsed (Eesti Konjunktuuriinstituut 2011: 15).

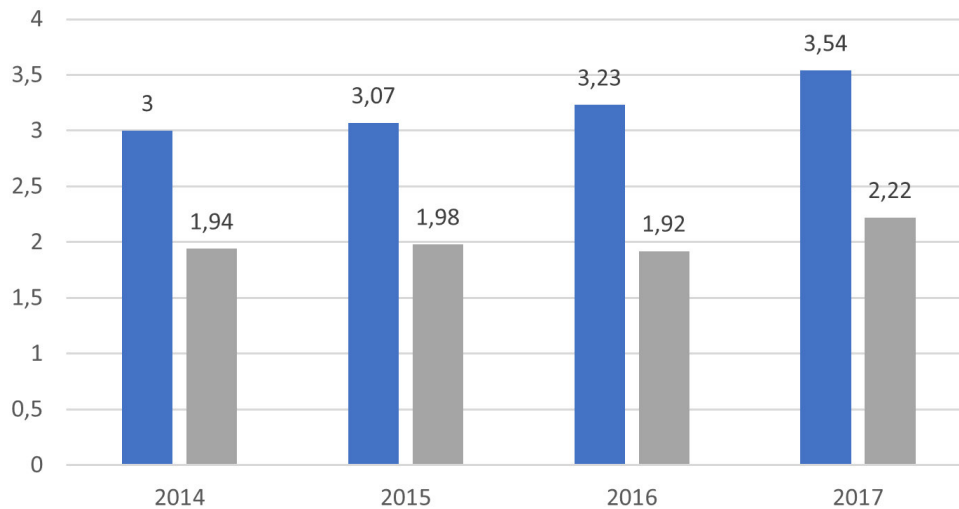
Eesti sigarettituru eripäraks on veel väliskülalistest ostjate suur osakaal, 1990. aastate lõpus olid kuni 50% seaduslike tubakatoode ostjateks soomlased. Sigarettihinnad on Soomes kuni neli korda kõrgemad kui Eestis ja hinnaerinevus aina suureneb. (Taal *et al.* 2004) Kui Eesti tubakatooteid ostavad enamasti soomlased, siis eestlased ise ostavad tihti sigarettide Venemaalt. Venemaa sigarettid on 3–4 korda odavamad kui Eestis ja seetõttu tuuakse sealt palju tubakatooteid. Samuti tuuakse sigarettide Lätist, kus hinnad ei ole küll nii madalad nagu Venemaal, kuid Euroopa Liidu riigina on võimalik sealt tuua oluliselt suurem kogus ja seda siiski 30% odavamalt kui Eestist. Samuti jõuab palju sigarettide salakaubana siia Valgevenest ja Ukrainast. (Eesti Konjunktuuriinstituut 2011: 6) Ebaseaduslik piirikaubandus Lätiga mõjutab sigarettide müüki mustal turul ja moodustab olulise osa kõigist ebaseaduslikest sigarettidest. See ebaseaduslik piiriülene tegevus on tingitud leebemast tubakatoode reguleerimise poliitikast ja madalamatest aktsiisimääradest. (Euromonitor International 2019a)

Joonis 1 näitab, kui populaarseks on Läti tubakaturg muutunud ja kui suuri koguseid sealt ostetakse. Samas saab väita, et suurem osa inimesi ostab teadlikult salatubakat ja isegi need, kes seda teadlikult ostma ei lähe, on hea pakkumise puhul samuti valmis seda tegema.



Joonis 1. Sigarettide ostmine välismaalt ja aastased ostukogused (Eesti Konjunktuuriinstituut 2017; autori koostatud)

Endiselt toodi kõige enam illegaalsete sigarettide ostupõhjusena välja nende madalamat hinda. Salasigarettid on legaalsest sigarettidest tunduvalt odavamad ja nii tuli 2016. aastal salasigarettide paki eest maksta keskmiselt 1,92 eurot, samas kui pakk legaalseid sigarettide maksis 3,23 eurot. Kui legaalsest sigarettide hind tõuseb järjepidevalt, siis illegaalsete sigarettide hind ei ole oluliselt muutunud. (Eesti Konjunktuuriinstituut 2017: 14) Joonisel 2 on esitatud legaalsest ja illegaalsete sigarettide hinnavõrdlus aastatel 2014–2017. On näha, et illegaalsete sigarettide hind on nelja aasta jooksul püsinud samal tasemel.



Joonis 2. Legaalsete ja illegaalsete sigarettide hinnavõrdlus aastatel 2014–2017 (Eesti Konjunktuuriinstituut 2018; autori koostatud)

Jooniselt 2 on näha, et illegaalsete sigarettide hind on tunduvalt madalam kui leaalsete sigarettide hind. See annab illegaalsete tubakatoodete müüjatele suure eelise ausate kauplejate ees.

Illegaalse sigaretikaubanduse osakaal kogu siseturust on viimastel aastatel püsinud suhteliselt ühtlane. Üldiselt võib väita, et sigarettide must turg on olnud viimased aastad siiski langustrendis tänu elanike maksevõime kasvule ning Maksu- ja Tolliameti ja Politsei- ja Piirivalveameti efektiivsele tööle. Uuringud kinnitavad, et suitsetamist on võimalik vähendada tõhusama korrakaitsega (Goel 2008), ja paistab, et see on Eestis hästi toimunud. Seda fakti kinnitab teinegi uuring, mis väidab, et idapoolsetes piiririikides on korrakaitsetegevus karmistunud ja ebaseaduslike sigarettide tarbimine vähenenud. Suurim ebaseaduslike sigarettide tarbimise langus ongi toimunud Eestis, Poolas ja Soomes. (Philip Morris International 2019)

Seega võib kokkuvõttes öelda, et tubakatarbijate ja illegaalsete toodete hulk Eestis turul väheneb, kuid illegaalne tubakaturg ei ole kadunud. Tubakatarbimist aitab vähendada kindlasti tubakatoodete kõrge hind ja karm kontroll illegaalse tubakaturu üle. Seejuures on oluline siiski üle vaadata meetmed, mis aitavad kaasa salaturu vähendamisele.

1.2. Tubakatoodete salakaubanduse tõkestamise võimalused

Kui mõelda tubaka tarbimise ja salaturu vähendamisele, siis peetakse selleks kõige tõhusamaks strateegiaks maksupoliitikat. Maksudest hoidumine õhnestab maksupoliitika tõhusust ning tähendab valitsusele vähem tulu ja suuremat tubakatarbimist. Maksudest hoidumine on näiteks tubakatoodete ostmise madalama maksumääraga riikidest. 2008. aastal tõi üks kolmandik teise Euroopa Liidu riiki reisunud Euroopa Liidu kodanikest koju odavama hinnaga sigarette. Juhul kui sigarette ostab Euroopa Liidus reisija ise ja transpordib neid ise, on see seaduslik ja seda võib pidada vaid maksudest hoidumiseks, kuid kui neid sigarette müüakse edasi, muutub asi ebaseaduslikuks (Joossens, Raw 2012: 232).

Üheks efektiivseks tubakakontrolli meetodiks on tubakaaktsiis, kuna see võib vähendada suitsetamisega alustamist ja tarbimist ning suurendada tubakatoodetest loobumist. Arenenud riikides tehtud uuringud näitavad, et kõrgema aktsiisi tõttu tõusnud hinnad vähendavad suitsetamist. (Chaloupka *et al.* 2010) Parema majandusliku olukorraga Euroopa riikides ja seal, kus sissetulekud on suuremad, vähendab 10% hinnatõus tubakatoodete tarbimist täiskasvanute seas 4% (KPMG 2015: 16).

Samuti on oluline vaadata üle tubakatoode salakaubaveo eest määratavad karistused, kuna need võivad olla aegunud (Europol 2011). Karistuste eesmärk on see, et inimesed ei tegeleks salakaubaveoga, kuna see pole rahaliselt ahvatlev. Leitakse, et karistused ei peaks olema suunatud ainult impordi- ja ekspordiettevõtetele ja vahendajatele, vaid ka rahvusvahelistele tootjatele.

Seejuures leitakse, et arvestuse ja aruandluse nõuded on lünki täis. Neid tuleks täiendada kui tubaka maksumise seaduste üht osa. Praegune süsteem võimaldab rahvusvahelistel korporatsioonidel müüa sigarette seaduslikult vahendajatele ja vastutus sigarettide eest kaob. Vaja on dokumenteerimis- ja jälgimissüsteeme, mis panevad tootjatele kohustuse tõestada sigarettide seaduslikkust lõppkasutaja turgudel. (Joossens *et al.* 1998)

Elanikkonna jõukuse kasv on üks oluline aspekt, miks on inimesed nõus salatubaka tarvitamisest loobuma (Walbeek *et al.* 2013: 775). Kuid tubakatoode salakaubanduse kaotamiseks on veel meetmeid. Näiteks on Maailma Terviseorganisatsiooni tubakatoode salakaubanduse kaotamiseks soovitatud meetmete hulgas tubakatoode salakaubanduse likvideerimise protokoll loomine ja sellega ühinemine. Maailma Terviseorganisatsiooni tubakakontrolli raamkonventsiooni protokoll on esimene rahvusvaheline õigusakt, mis annab riikidele suunised poliitiliseks, tehniliseks ja rahvusvaheliseks koostööks, mida on vaja tubakatoode salakaubanduse kaotamiseks. (World Health Organization 2020)

Nagu eespool mainitud, on oluline võtta illegaalse tubakaturu vastu võitlemiseks kasutusele uus tubakatoode jälgimis- ja tuvastussüsteem (Walbeek *et al.* 2013: 775). Vaatamata esialgu tekkivale kulule on illegaalse turu osakaalu vähendamise võimalik ausatel tubakatootjatel oma käivet siiski tõsta. Tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi eesmärk on võidelda tubakatoode ebaseadusliku kaubandusega Euroopas (European Smoking Tobacco Association 2017). See süsteem võimaldab jälgida tubakatoodeid alates tootmisest kuni ümbersuunamiseni. Peamiselt on seni keskendunud toortubaka, tubakatoode ja tootmiseseadmete kontrollile, kuid laiendades valikut võib see vähendada veelgi ebaseaduslikku kaubandust. (Research Centre on Transnational Crime 2016: 301–302) Jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kasutuselevõtmise peamine põhjus on tubakatoode salakaubaveo ja ebaseadusliku kaubanduse uurimise hõlbustamine, see tähendab tubakatoode leviku koha tuvastamist. Ülemaailmne süsteem võimaldab tubakatoode logistikat ja salakaubaveo suundumusi üksikasjalikult analüüsida, mis muudab kontrolli tõhusaks. Jälgimine tähendab tubakatoode teekonna või liikumise taasloomist, seetõttu tuleks seda mõelda tagasiulatuva süsteemina. (Joossens 2011)

Tuvastamis- ja jälgimissüsteem on jõudsalt arenenud posti- ja logistikasektoris. Alguses töötati välja patenteeritud paberipõhised süsteemid, mis arenesid 1970. aastatel suureneva rahvusvahelise kaubanduse ja tehnoloogialahenduste tulemusel automatiseeritud elektroonilisteks süsteemideks. See võimaldas suure andmemahu automatiseeritud kogumist ja säilitamist. Kaubamärkide omanikud ja tootjad on pöördunud jälgimis- ja tuvastamissüsteemi poole, et kaitsta oma kaubamärke üha keerukamate võltstoodete eest. Valitsused on näinud jälgimis- ja tuvastamissüsteeme viisina, kuidas kaitsta tarbijaid ohtlike või nõuetele mittevastavate toodete, saastunud toidu ja võltsitud ravimite eest. Seega võib väita, et tubakatoode tuvastus- ja jälgimissüsteemidel on potentsiaal kaitsta tarneahelaid paljudes tööstusharudes. Jälgimine hõlmab tarneahela partnereid, kes registreerivad, kuidas toode liigub läbi tarneahela. See võimaldab üksuse asukohta kindlaks määrata ja selle üksuse liikumise ajalugu jälgida. (Cartwright *et al.* 2014)

On uuritud tubakatööstuse mõju tubakatoode tuvastus- ja jälgimissüsteemile. Ebaseadusliku tubakakaubanduse ajalugu on näidanud, et tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteem tuleb muuta tööstusest sõltumatuks. Euroopa Liit on üks esimesi, kus see kasutusele võetakse. Uuringust selgub, et tubakatööstus on püüdnud ise süsteeme luua, et kontrollida tubakatoode liikumist ning vähendada uue tubakatoode tuvastus- ja jälgimissüsteemi kontrolli, ning see piirab tõsiselt võimalusi salakaubandust peatada. (Gallagher *et al.* 2019) Californias on võetud kasutusele sarnane süsteem, mida kasutatakse üleriigiliselt kanepi ja kanepitoodete liikumise registreerimiseks. Seda on kohustatud kasutama kõik kanepi kasvatamise, tootmise, jaemüügi, levitamise ja katselaborite kasutamise seotud isikud. (California Department of Food & Agriculture 2019)

Keenias on uuritud tubakakaubanduse kontrollimiseks kasutusele võetud meetmete tõhusust. Keenia on katsetanud mitmesuguseid meetmeid alates 2000. aastast, kuid kõige tõhusamaks hindavad nad jälgimis- ja tuvastussüsteemi. See suurendas maksutulu ja vähendas ebaseadusliku sigaretituru suurust ning seda peetakse üsna

võltsimiskindlaks. Uuringus rõhutatakse, et süsteemi toimimiseks tuleb sellega pidevalt tegeleda ja seda arendada, vältida tuleb võltsingute turule tulekut. (Ross 2017: 17–18) Kõigepealt võeti Keenias ebaseadusliku sigarettituru tekitatud probleemidega tegelemiseks 2003. aastal kasutusele pabermaksumärgid. Märkidel oli seerianumber, mis oli unikaalne identifikaator teatud tüüpi sigarettide jaoks, ja need olid kahes värvitoonis, filtriga ja filtrita sigarettide jaoks, ning neid kasutati tõendina. Tänu sellel kasvas aktsiisilaekumiste kogutulu 2003. aastal 230 miljonilt 350 miljonile ning legaalseste sigarettide ja sigarite müük kasvas 52%. Kuid maksumärke oli lihtne võltsida või varastada, neid tuli käsitsi arvestada ja neid ei saanud siduda konkreetse tootemargiga. Peagi selgus, et see ei olnud piisav meetod sigarettide turu kontrollimiseks. (Wahome 2012)

Alates 2005. aastast hakkas legaalse turu suurus taas kahanema ja 2008. aastal tegi Kenya Revenue Authority (KRA) ettepaneku juurutada tuvastamis- ja jälgimissüsteem. Siiski käivitati kodumaiste sigarettide tootmise paremaks kontrollimiseks 2010. aastal elektroonilise lasti jälgimissüsteem (ECTS), mis on ette nähtud ekspordiks toodetud koguveo sigarettide ja transiitsigarettide jaoks (Nargis *et al.* 2015). Ekspordivahendid on kaitstud raadiosagedusliku elektroonilise pitseriga, mis tagab, et ekspordiks mõeldud kaubad väljuvad riigist ja jõuavad ettenähtud sihtkohta enne aktsiisi- ja käibemaksu tagastamist. Süsteem tugineb elektroonilisele lastijälgimise süsteemile, mida täiendab GPS, mis võimaldab igal ajal digitaalse kargside kaudu sõiduki asukoha andmeid saata ja vastu võtta. Iga kõrvalekalle, mis ületab 50 m kummalgi pool kaubateed, või plommi rikkumine annab hoiatuse. Kui veoauto on laaditud, edastatakse teave importiva riigi pädevale asutusele, kes saadab seejärel kauba kättesaamisel Keenia võimudele kinnituse (Wahome 2012).

Pärast ECTS-i rakendamist lõpetati ekspord Keeniast Eritreasse, Elevandiluurannikule, Sudaani ja Malisse, mõned ettevõtted lõpetasid sigarettide ekspordi ja kolm tubakatehast suleti, kuna nad ei suutnud müüa tollimaksuga maksumatavaid tooted. Lisatõendid süsteemi tõhususe kohta on Keenia läänepiiri lähedal seaduslike sigarettide müügi suurenemine kuni 30%, see paik oli varem tuntud oma ebaseaduslike sigarettide turu poolest (Nargis *et al.* 2015). Sellest võib järeldada, et tubakatoote jälgimis- ja tuvastamissüsteemi on kasutatud juba pikemat aega, esialgu küll üsna algelist versiooni, kuid seda edasi arendades on süsteem muutunud väga tõhusaks. See on suurendanud seaduslike sigarettide müüki ja aktsiisilaekumist.

Framework Convention Alliance'i uuringus tuuakse samuti välja tubakatoote jälgimis- ja tuvastamissüsteemi plüsse. Näiteks on nüüd süsteemi kaasatud varem sõltumatud osapooled, nagu transpordiettevõtted. Uue süsteemiga on kõik masinad märgistatud ja kõiki liikumisi Euroopa Liidus on võimalik tuvastada, varem see ülevaade puudus. Süsteem on kasutusel 28 riigis ja tehakse koostööd selle nimel, et kõik tollimaksud, muud maksud ja kohustused oleks täidetud juba tootmise, impordi või riigist väljumise kohas tolli- või aktsiisikontrolli käigus. (Framework Convention Alliance 2019b) Nagu eespool nimetatud, on üks illegaalsele turule suundumise põhjusi aktsiisi- ja käibemaksu vältimine, mille tõttu jääb suur osa maksudest riigieelarvesse laekumata. Uus süsteem ei lase maksudest kõrvale hiilida ega anna põhjust illegaalsele turule suunduda.

Teiste riikide praktika näitab, et tubakatoote jälgimis- ja tuvastamissüsteem on tõhus viis salakaubandusega võitlemiseks. Tihti arvatakse, et kõige efektiivsem on alandada makse, sest siis ei ole inimestel soovi illegaalselt turult kaupa osta. Kuid uuringud näitavad, et parimaks viisiks on siiski järelevalve ja kontroll juba tootmisprotsessi ja transpordi ajal.

2. TUBAKATOODETE JÄLGIMIS- JA TUVASTAMISSÜSTEEMI RAKENDAMINE EESTIS

2.1. Andmete kogumise ja analüüsi meetodika

Selles alapeatükis antakse ülevaade uuringu käigus kasutatud andmete kogumise ja analüüsi meetodikast. Analüüs on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit. Kõigepealt kirjeldatakse ülevaatlikult Euroopa Liidus rakendatavat tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi. Seda on tehtud avalikult kättesaadavate materjalide põhjal.

Selleks et selgitada välja ekspertide arvamus ja seisukohad tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kohta, tehti eksperdiintervjuud, et mille käigus koguti hinnanguid rakendatava süsteemi eeldatava mõju, aga ka probleemide kohta. Intervjueeritavate valimisel kasutati eesmärgistatud valimit. Intervjueeritavate puhul oli peamine kriteerium see, et nad tunneksid tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi süvitsi ning teaksid, millises seisus on süsteem praegu Eestis. Vastajate nimekiri ja nende tüüp vastavalt ametikohale on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Intervjueeritavate ametikoht ja seotus uue süsteemiga (autori koostatud)

Intervjueeritav	Ametikoht	Tööülesanded
Intervjueeritav 1	Maksu- ja Tolliameti esindaja	Esindaja osaleb aktsiiside teemal seadusloomes, lisaks on tema ülesanne nõustamine, maksumärkide tellimine, aktsiisisüsteemide arendus ning leaalsete jaemüüjate pisteline kontroll. Süsteemiga on esindaja kokku puutunud seadusloome käigus koostöös Sotsiaalministeeriumi ja tubakatoodete maaletoojatega.
Intervjueeritav 2	Maksu- ja Tolliameti esindaja	Esindaja tööülesanne on kriminaalkuritegude ennetamine ja avastamine. Samuti teeb ta riiklikku järelevalvet aktsiisimaksu- ja tollialaste õigusaktide täitmise üle. Esindaja on osalenud süsteemi tutvustavatel koosolekutel välisriikides ja viibinud seaduse loomise protsessi juures.
Intervjueeritav 3	Sotsiaalministeeriumi esindaja	Esindaja tööülesanne on õigusaktide ja arengukavade menetlemine ning koostamine, rahvusvaheline suhtlus ja Euroopa Liidu poliitikate jälgimine ja vajaduse korral Eesti sisendi andmine. Esindaja on osalenud tubakaseaduse muutmise eelnõu koostamisel. Lisaks osales ettevõtetele ja kauplustele vajalike tunnuskoodide andmisel ning aitas korralda infovahetust ettevõtjatega.
Intervjueeritav 4	Rahandusministeeriumi esindaja	Esindaja tööülesanne on aktsiisikaupade salakaubandus, tervisemaksud ja tolliteemad üldiselt. Asutuse esindaja tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi puhul.
Intervjueeritav 5	Maksu- ja Tolliameti esindaja	Esindaja tööülesanne on analüüsida tollialaste väärtegade ja kuritegudega seonduvat infot. Aktsiiside ja salakaubanduse teemad on tihti käsitlemisel. Ekspert on osalenud tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi loomisel.

Intervjueeritavate poole pöörduiti e-kirja teel, kus selgitati analüüsi sisu ja uuriti, kas ollakse nõus intervjuus osalema. Seejärel oli kõigil vastajatel võimalik valida, kas nad soovivad teha suulise intervjuu või vastata küsimustele

kirjalikult. Intervjuu tegemiseks olid koostatud põhiküsimused, mis lisati esimestele kirjadele manusena kaasa. Intervjuu koosnes 17 küsimusest (lisa 1), kuid vastavalt intervjuueeritavale lisandusid täpsustavad küsimused. Küsimusi oli nii vastajate igapäevatöö kui ka valdkonna probleemide kohta.

Intervjuu oli üles ehitatud järgmiselt: esimesed küsimused (1–3) olid sissejuhatavad ja üldised, järgnesid tubakatoodete jälgimis- ja tuvastussüsteemi üldiselt tutvustavad küsimused (4–9) ning seejärel küsimused (10–11), mis lubasid vastajal vabalt rääkida süsteemi probleemkohtadest ja võimalikest lahendustest. Viimased küsimused (12–16) keskendusid teooriast selgunud probleemidele uue süsteemi puhul ja samuti püüti nendega jõuda võimalike lahendusteni. Viimase (17) küsimusena oli võimalik kõigil intervjuueeritavatel soovi korral midagi lisada.

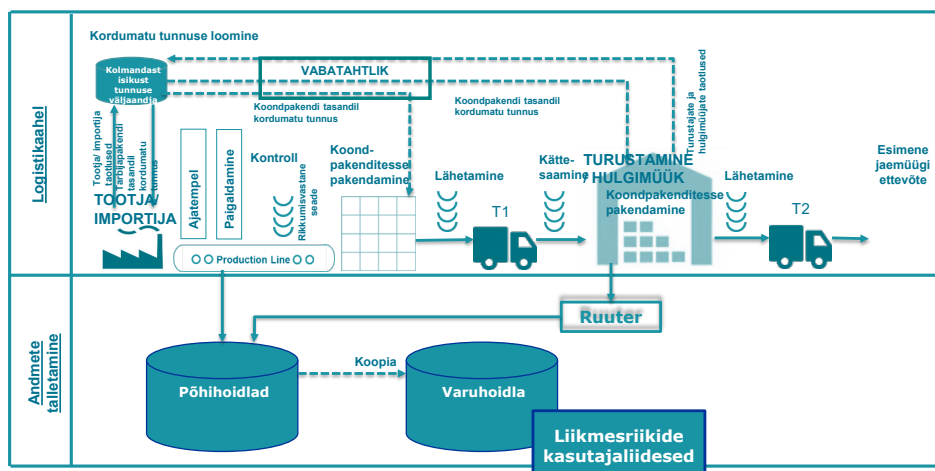
Intervjuud tehti viie eksperdigiga, ajavahemikul 18.03–25.03 ja need kestsid keskmiselt 40 minutit. Autoril ei olnud võimalik teha rohkem intervjuusid, kuna piiravaks sai ekspertide vähesus. Intervjuud salvestati vastajate nõusolekul ja hiljem transkribeeriti, kuid uuringu lisas ei esitata neid mahukuse tõttu. Kogutud andmete analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi. Vastused kodeeriti ja seejärel grupeeriti kategooriateks. Kokku moodustati seitse kategooriat (vt tabel 2). Selleks kasutati induktiivset lähenemisviisi ja kategooriad moodustati intervjuueeritavate seisukohtade põhjal.

2.2. Tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi ülevaade

Tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteem on loodud ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemiseks (European Commission 2017b). Süsteem võimaldab jälgida tubakatooteid alates tootmisest kuni ümbersuunamiseni (Research Centre on Transnational Crime 2016: 301–302). Jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kasutuselevõtu peamine põhjus on tubakatoodete salakaubaveo ja ebaseadusliku kaubanduse uurimise hõlbustamine. Ülemaailmne süsteem võimaldab tubakatoodete logistikat ja salakaubaveo suundumusi üksikasjalikult analüüsida, mis lihtsustab tõhusat kontrolli. (Joossens 2011)

Euroopas kasutuselevõetud süsteem jõustus 2018. aasta mais ning sigarettide ja peeneks lõigatud tubaka puhul alates 2019. aasta maist. Muid tubakatooteid, nagu piibutubakas, närimistubakas või nuuskubakas, tuleb jälgida ja tuvastada alates 2024. aasta maist. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2014) See annab muude tubakatoodete tootjatele pikema aja, et süsteemiga kohaneda ja sellest kasu saada. Selle süsteemi aluseks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/40/EL (tubakadirektiiv) artiklid 15 ja 16.

Joonis 3 näitab jälgimissüsteemi rakendamist ehk kordumatu identifikaatoriga märgitud toote liikumist. Süsteemi toimimist selgitatakse joonise 3 põhjal ja paralleelselt tuuakse välja ka süsteemi probleemkohad.



Joonis 3. Tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi struktuur (Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat 2018)

Kõigepealt on vaja igal liikmesriigil määrata üksus, kes vastutab kordumatute tunnuste loomise ja väljaandmise eest. Tunnuse väljaandja peab olema sõltumatu ja igale tunnuse väljaandjale tuli anda samuti kordumatu tunnus-kood. Euroopa Liidus toodetud tubakatoode puhul on pädev tunnuse väljaandja selle liikmesriigi jaoks määratud üksus, kus tooteid toodetakse. Erandina on pädev tunnuse väljaandja selle liikmesriigi jaoks määratud üksus, kelle turule tooted lastakse. Eespool nimetatud erandina võib liikmesriik nõuda, et tema turul olevatele toodetele annab tunnuskoode välja tema tunnuse väljaandja. Eesti kavatseb seda erandit kasutada. (Euroopa Komisjon 2017) Praegu sobivad Euroopa Liidus toodetud tubakatoode meie turule tootjariigi tunnusega, kuid kolmandatest riikidest imporditud tubakatoode puhul tuleb kõigil Eesti tubakakäitlejatel taotleda ettevõtte tunnuskoode Eesti määratud tunnuse ajutiselt väljaandjalt Allexiselt (Sotsiaalministeerium 2019). Üldjoontes on iga Eesti tubakakäitleja kohustatud omama vähemalt kaht koodi: ettevõtte/ettevõtja kood ja tegutsemiskoha kood. Ühe ettevõtja eri müügikohad ja laod saavad kõik eraldi koodid. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2014)

Tubakadirektiivi artikli 15 alusel kehtestatakse tubakatoode müügipakendite jälgitavus. Jälgimissüsteemi eesmärk on vähendada sobimatute tubakatoode hulka turul. Selle süsteemi toimimiseks peavad kõik tubakatoode pakendid olema kordumatu identifikaatori (UI) koodiga märgistatud (European Commission 2019a). Seega on tootjatel ja importijatel kohustus märgistada iga liidus toodetud või liitu imporditud tarbijapakend kordumatu tähtedest ja numbritest koosneva tunnuskooriga. Väljaspool liitu valmistatud toodete puhul paigaldatakse tarbijapakendi tasandil kordumatu tunnus tarbijapakendile enne, kui tubakatoode liitu imporditakse. Tootjad ja importijad tagavad, et kohe pärast tarbijapakendi tasandil kordumatute tunnuste paigaldamist kontrollitakse nende paigaldamise nõuetekohasust ja loetavust. Seda protsessi kaitstakse rikkumisvastase seadmega, mille on tarninud ja paigaldanud sõltumatu kolmas isik, kes esitab liikmesriikidele ja komisjonile kinnituse selle kohta, et paigaldatud seade vastab nõuetele. (Euroopa Komisjon 2017)

Tunnuskood koosneb võimalikult lühikesest tähtnumbriliste märkide jadast, mis ei ole pikem kui 50 märki. See on iga tarbijapakendi puhul kordumatu ja koosneb mitmest andmeelemendist, näiteks tunnuskoode tähistavad tähtnumbrilised märgid, seerianumber, tootmise kuupäeva ja kellaaega tähistav kaheksast numbrist koosnev ajatempel ning tootekood, mis võimaldab määrata kindlaks tootmiskoha, tootmisrajatise, tubakatoode tootmise masina, toote kirjelduse, jaemüügi jaoks ette nähtud turu, kavandatava veoteekonna ning liitu importija (kui on kohaldatav). (Euroopa Komisjon 2017) Lisaks on ettevõtjatel võimalik märkida tubakatoodeid koondpakendi koodiga. Registreerimisprotsessi lihtsustamiseks võib kordumatu tunnuse anda rühmapakendile, näiteks suitsuplokile või kaubaalusele, seda vaid juhul, kui on tagatud võimalus üheselt tuvastada neis sisalduvaid müügipakendeid (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2014).

Teine osa joonisest 3 keskendub hoidlatele ja andmete kogumisele ning seega on oluline tutvustada hoidlate süsteemi. Kõigepealt peavad ettevõtjad tagama, et iga andmekandja sisaldaks inimloetavat koodi, mis võimaldaks elektroonilist juurdepääsu hoidlate süsteemis olevale kordumatute tunnustega seotud teabele. (Euroopa Komisjon 2017) Hoidlate süsteem koosneb allsüsteemidest, mis peavad olenemata teenuseosutajast olema üksteisega täielikult koostalitlusvõimelised. Allsüsteemideks on põhihoiud, mis on loodud üksiktootjate ja -importijate tubakatoodega seotud andmete talletamiseks, varuhoiud, mis sisaldavad kõigi põhihoiudates talletatavate andmete kooptat, ning ruuter, mis on varuhoiudla haldaja loodud ja käitatav marsruutimisteenus (Euroopa Komisjon 2017).

Süsteemi loomisel on mõeldud turvalisusele ja võltsimise ärahoidmisele. Kui tubakatoode on pärast kordumatu tunnuse paigaldamist hävitatud või varastatud, edastavad ettevõtjad viivitamata deaktiveerimistaotluse. Näiteks kui liikmesriikidel tekib kahtlus, et nende turul on võltsinguid ja nende turvaelemente on kahjustatud, peavad nad selle asendama või muutma. Samuti on pädevad riigiasutused kohustatud viie päeva jooksul teavitama ohustatud turvaelementidest tootjaid ja importijaid. Liikmesriigid võivad ise lisaks turvalisusemeetmeid rakendada, näiteks teha kohustuslikuks regulaarsed auditid ja nõuda turvaliste seadmete kasutamist. (European Commission 2017b)

Kokkuvõtlikult võib kirjeldada toimuvat protsessi järgmiselt. Liidus toodetud või liitu imporditud tarbijapakendite tegeliku veoteekonna kindlaksmääramiseks registreerivad ettevõtjad nende pakkide liikumise kogu tarneahelas ning edastavad ühtlasi sellega seotud teabe sõltumatule osapoolele. Protsessi kirjeldades tuleb kõigepealt paigaldada kordumatud tunnused tarbijapakenditele ja siis kordumatud tunnused koondpakenditele. Seejärel toimub tubakatoode lähetamine rajatistest, saabumine rajatistesse ja vajaduse korral ka vahelaadimised.

Edasi edastavad tootjad ja importijad teabe esmastesse andmehoidlatesse ehk põhihooldlatesse, kellega on neil sõlmitud leping. Kõik ülejäänud ettevõtjad edastavad teabe ruuteri kaudu. (Euroopa Komisjon 2017) Edasi edastatakse andmed teisesse ehk varuandmehoidlasse. Euroopa Komisjon on teise andmelao teenuse saamiseks valinud Dentsu. Teisene andmeladu koondab ja korrastab esmaste andmeladude info kogu Euroopat hõlmavaks andmebaasiks, kuhu tagatakse juurdepääs Euroopa Komisjonile ja liikmesriikide pädevatele asutustele. Teisene andmeladu on koht, kuhu teeb päringuid ka järelevalve. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2014) Sellisel viisil on võimalik seaduslike tubakatoodete liikumist jälgida, et riigiasutused saaksid kindlaks teha, millal suunati toode illegaalsele turule (European Commission 2019b).

Lisaks jälgitavusele on süsteem mõeldud toodete tuvastamiseks. Nimelt kehtestab artikkel 16 nõude võtta kasutusele tubakatoodete autentsuse kontrollimist lihtsustav turvaelement, mis aitab tuvastada võltsitud tooteid. Turvaelement trükitakse või kinnitatakse tubakatoote müügipakendile nii, et seda ei ole võimalik eemaldada, kustutada, varjata või poolitada, sealhulgas maksumärgi, hinnasildi või muu elemendiga (Sotsiaalministeerium 2019).

Turvaelementidele on esitatud peamised nõuded, mis peavad olema täidetud. Näiteks peavad turvaelemendid võimaldama ametiasutustel ja kodanikel kontrollida tubakatoote autentsust. Turvalisuse tagamiseks peavad need koosnema viit tüüpi autentimiselementidest. Vähemalt üks neist peab olema inimese silmaga nähtav ning üks peab olema nähtamatu ja tuvastatav ainult selleks ette nähtud tööriistade või professionaalse labaseadmega. Samuti peab olema vähemalt üks poolvarjatud funktsioon, mis on nähtamatu, kuid mida saab tuvastada mittespetsiaalse varustuse abil, näiteks UV-taskulambi või spetsiaalse pliiatsiga. Turvaelemendid tuleb pakkidele paigaldada printimise ja/või kinnitamise abil. (European Commission 2019a)

Eestis kasutusel olev maksumärk vastab turvaelemendile kehtestatud nõuetele, mistõttu on otsustatud Eestis võtta turvaelemendina kasutusele maksumärk (Sotsiaalministeerium 2019). Kui tootele maksumärki ei paigaldata, tuleb tootele paigaldada tootja turvaelement. Selle töötab välja tubakatoote tootja või importija ise, arvestades seaduse ja rakendusotsuse nõudeid. Kui tubakatoode ei kuulu alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse alusel maksumärgistamisele, kuid sellele tuleb kanda turvaelement, töötab selle välja tubakatoote tootja või importija ise. Tootja või importija turvaelement tuleb enne selle kasutuselevõttu kooskõlastada Maksu- ja Tolliametiga ning hilisemate muudatuste korral tuleb teha teavitust enne muudatuste tegemist. (Euroopa Komisjon 2017) Arutatud on ka pabermaksumärkide kaotamist, kuna soovitakse, et jälgimis- ja tuvastamissüsteem suudaks toimida ilma nendeta. Samast Euroopa Komisjoni koostatud uuringust selgub, et maksumärke ei soovitata täielikult asendada jälgimis- ja tuvastamissüsteemiga. Tuleks kaaluda aktsiisimärkide järkjärgulist kaotamist, kui süsteemide võimalused ja omadused on vähemalt samaväärsed liikmesriikide ootustega nende seire-, kontrolli- ja autentimisfunktsioonidele. (European Commission 2012)

Nõuete täitmist kontrollib Maksu- ja Tolliamet. Selleks kontrollitakse tootel olevat tunnuskoodi ja sellele vastavat infot varuhoidlas. Ligipääsuks Dentsu andmetele tuleb nimetada riigi kontaktisikud nimeliselt. Dentsu korraldab lisaks regulaarselt järelevalveametnikele seminare. (Euroopa Komisjon 2017)

2.3. Intervjuude tulemused

Selles peatükis analüüsitakse valdkonna ekspertide arvamusi tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi mõjust ja probleemidest. Ekspertide vastuste analüüsi käigus moodustati seitse kategooriat, mis on esitatud tabelis 2.

Intervjuuks oli ettevalmistatud 17 küsimust (lisa 1), millele lisandusid vajaduse korral täpsustavad küsimused. Üldjoontes koosnesid intervjuud küsimustest, mis puudutasid vastajate igapäevaseid tööülesandeid ning üleüldiselt tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi. Lisaks keskenduti süsteemiga kaasneda võivatele probleemidele ja lahenduste leidmisele.

Tabel 2. Kategooriad ja koodid (autori koostatud)

Kategooriad	Koodid
Kategooria 1. Probleemid praegu tubakatoode salaturu avastamisel	Kood 1. Probleemid puuduvad Kood 2. Ametnike vähesus
Kategooria 2. Uue tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi loomise olulisus	Kood 1. Euroopa ühine turg Kood 2. Legaalse turu kontroll Kood 3. Kaubamärgi kaitse Kood 4. Maksumärgita riikidele oluline
Kategooria 3. Süsteemi mõju salatubaka kaubanduse avastamisel	Kood 1. Päritolu tuvastamine Kood 2. Illegaalse kaubanduse puhul ei aita
Kategooria 4. Süsteem lihtsustab ametnike tööd	Kood 1. Lisatööd ei teki Kood 2. Võimaldab teada saada kauba päritolu Kood 3. Lisatöö tekib andmebaaside näol
Kategooria 5. Süsteemi hetkeolukord	Kood 1. Järelevalve ei toimi Kood 2. Süsteem toimib Kood 3. Seadus ei ole vastu võetud
Kategooria 6. Probleemid Eestis	Kood 1. Järelevalve ei toimi Kood 2. Puuduvad sanktsioonid, kui UI ei vasta nõuetele Kood 3. Venemaa ja Valgevene turg Kood 4. Tubakatootjate arusaamatused
Kategooria 7. Lahendused probleemidele	Kood 1. Süsteemi ühisosa Valgevene ja Venemaaga, et ka sealt tulevat kaupa tuvastada Kood 2. Ametnike koolitused Kood 3. Kehtestada sanktsioonid seaduses

Kõikidel vastajatel paluti kirjeldada tubakatoode salaturu praegust olukorda ja probleeme, mis võivad tubaka salaturu avastamisel praegu tekkida. Kõik viis vastajat olid üksmeelel selles osas, et meil on salaturg üsna kontrolli all ja salaturu avastamisel probleeme ei ole. Üks vastajatest tõi aga välja, et alati võiks Eesti piiril olla rohkem ametnikke. Üks vastajatest tõi välja olulise meetmena meie turul tehtavad kontrollid, see aitab lihtsamini avastada illegaalset kaubandust.

Järgnevalt uuriti, kas vastajad peavad oluliseks uue tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi loomist. Kõik vastajad leidsid, et süsteem endaga suuri muudatusi Eestile kaasa ei too, sest meil on olnud toimiv maksu- märgisüsteem ja seetõttu hea legaalse tubakaturu kontroll. Siiski toodi välja mitu olulist aspekti. Näiteks on see tähtis Euroopa ühise turu kaitseks, kaubamärgi kaitseks, samuti legaalse turu kontrolliks ning eriti oluline neile riikidele, kus puudub maksumärk. Kaks vastajat leidsid, et tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteem on pigem kaubamärgi kaitse, kuid oluline just neile riikidele, kus ei ole tubakatoodel maksumärki.

Üks vastaja leidis, et kuna meil puuduvad endal tubakatootjad, siis süsteem väga tõsiselt Eestit ei puuduta, kuid samas pidasid kaks vastajat oluliseks just süsteemi mõju Euroopale üldiselt. Üks vastaja rõhutas selle olulisust: „Meie maksumärgisüsteem on küll hästi toimiv, kuid meile on väga oluline, et Euroopa Liit saaks kõikides riikides olukorra kontrolli alla, muidu ei ole võimalik Euroopa Liidu pädevusse kuuluvaid asju otsustada.”

Üks vastaja rõhutas eriliselt süsteemi tõhusust legaalse turu kaitseks. Vastaja tõi välja veel selle, et Eestis on maksumärk suurepäraselt katnud legaalset turgu ja seetõttu ei ole leitud polettidelt illegaalseid sigarette vastu- pidiselt mõne teise Euroopa riigiga.

Lisaks uuriti, kuidas võiks riigiasutuste või Maksu- ja Tolliameti tööd tubakatoode salaturu avastamisel mõju- tada tubakatoode jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kasutusele võtmine. Enamik intervjuueeritavaid ehk neli neist leidsid, et lisakoormust see ametnikele ei too, kuna märgistusi kontrollitakse muu kontrolli käigus niikuinii. Üks vas- taja ütles: „Seeläbi on võimalik müügikohtades avastada ilma maksumärgita sigarette ning võimalik välja selgitada,

kus toode on toodetud ning kuhu turule oleks jõudma pidanud. Samas ma leian, et Eestit see suuresti ei mõjuta, sest meil praktikas ilma maksumärkideta sigarettide pole leitud. See ei tohiks ametnikele suurt lisakoormust tuua, sest varasemalt on samuti kontrollide tehtud." Üks vastaja tõi aga välja, et ametnikel tekib lisakohustus andmebaasidest infot otsida. Samas annab see süsteem võimaluse jälgida tarneahelat ning tuvastada kauba päritolu ja illegaalseid tootjaid. Vastaja leidis, et tänu süsteemile saadakse suurepärase ülevaade tarneahela kohta.

Järgmisena uuriti, kuidas avaldab süsteem mõju salakaubanduse avastamisele. Maksu- ja Tolliameti esindajad leidsid, et süsteem avaldab pigem mõju legaalsele kaubandusele ega ole suureks abiks illegaalse kaubanduse puhul. Nad põhjendasid seda sellega, et Eestis puuduvad põrandaalused tootjad ja meie turgu katab hästi maksumärk.

Järgnevalt keskenduti sellele, millises seisus on süsteem Eestis praegu ning millised probleemid süsteemiga kaasneva võivad ja kuidas neid lahendada. Selgus, et süsteem iseenesest on täiesti toimiv ja kasutatav, vaid järelevalve pool ei toimi ja oodatakse seaduse vastuvõtmist. Loodeti, et seadus jõustub märtsi lõpus, kuid praegu maailmas valitseva olukorra tõttu on see lükatud edasi teadmata ajaks. Süsteemi toimimist kirjeldab üks vastaja järgnevalt: „Reaalses elus süsteem toimib, ainult järelevalve ei toimi. Ajutine tunnuse väljaandja on olemas, ettevõtjatel on tunnuskoodid olemas või võimalus neid saada, kolmandatest riikidest importimisel on samuti võimalus kordumatuid tunnuseid saada, tootjad ja hulgimüüjad täidavad direktiivi nõudeid, s.o märgistavad tooteid ja raporteerivad nende liikumist.“ Samas oli kaks vastajat seisukohal, et kui süsteemil puhul järelevalvet ei toimu, siis ei ole süsteem toimiv, sest keegi ei kontrolli toimuvat. Praegu on Eestis ajutine tunnuse väljaandja Allexis, kuid puudub Allexise töö üle kontroll ja samuti ei järgne võltsimise puhul sanktsioone. Üks ekspert on probleemkoha välja toonud: „UI-de võltsimisele ei järgne sanktsioone ning see tuleks kindlasti üle vaadata, leida karistamiseks alus ja see seadusesse sisse kirjutada.“ Teine ekspert toetab eelnevat väidet, lisades: „UI-sid oleks võimalik täna juba analüüsida ning kontrollida, kuid keegi ei kontrolli neid hetkel ja samuti ei ole võltsimisele järgnevat sanktsioone.“ Töö valmimise hetkeks on Eestis vastuvõetud tubakaseadus, mis reguleerib tubakatoote jälgimise ja tuvastamissüsteemi (Riigikogu, 2020).

Intervjueeritavatele anti võimalus avaldada arvamust, kas süsteem muudab midagi lihtsamaks või võimaldab mingeid lisatöid ära jätta. Üks vastaja tõi välja: „Tulevikus, kui T&T liidestada EMCS-ga (*Excise Control Movement System*), siis võiks mõelda Eestis tänase paberist maksumärgistamise lõpetamisele. Nende kahe süsteemi sünergias tekiks piisav infohulk ja järelevalve jaoks kontrollimomendid.“

Viimaseks paluti intervjueeritavatel tuua välja süsteemiga kaasnevad probleemkohad. Üldiselt olid kõik vastajad arvamusel, et suuri probleeme ette näha ei ole, kuid kindlasti võib neid seaduse jõustumisel tekkida. Üks vastaja, kes on tihedalt süsteemi asjus tubakatootjatega kokku puutunud, nimetas murekohana tubakatootjate teadmatus. Tubakatootjad ei olnud valmis kohe uuele süsteemile üle minema ja neil oli palju küsimusi, kuid küsimused olid vastused leidnud paari päevaga. Kaks vastajat nägid murekohti Maksu- ja Tolliameti uute kontrollimeetmete kasutuselevõttus. Kuna seadus ei ole jõustunud ja praktikas pole neid rakendatud, siis ei teata, kas kontroll toimib kohe täielikult. Ühe probleemkohana on Maksu- ja Tolliameti esindaja toonud välja järgmise: „Hetkel on meil ajutine UI-de väljastaja, tubakatootjad ja logistiline ahel sisestab andmeid ja neid oleks võimalik ka praegu vaadata, analüüsida ning füüsiliselt kontrollida UI-de olemasolu pakkidel ning samuti süsteemis teha päringuid. Puudu on aga sanktsioonid, kui UI-de osas pakk ei vasta nõuetele.“

Analüüsist selgusid mõned probleemkohad ja neid arutati intervjueeritavatega. Toetudes eespool esitatud teooriale on Venemaa tuntud kui üks suuremaid võltsimisallikaid ning uuringud kinnitavad sedagi, et palju illegaalseid tubakatehaseid asub just seal. Seetõttu uuris autor, kas süsteem suudab Venemaalt ja Valgevenest tulevaid illegaalseid tubakatooteid tuvastada. Siinkohal läksid intervjueeritavate arvamused lahku. Mõned neist arvasid, et süsteem ei toimi illegaalse kaubanduse puhul. Teised leidsid, et tubakaturu kontroll muutub lihtsamaks ja läbipaistvamaks, kindlasti on seejuures kergem välja selgitada, kui tooted on valmistatud illegaalses tehases. Samuti leiti, et dokumentatsiooni on keerulisem võltsida. Üks vastajatest väitis: „Venemaal on Track & Trace'i süsteem tegelikult toimiv, praegu on küsimus infovahetuses. Valgevene tuleb alles kaasata, loodame siin Venemaa abile.“ Seega võib loota, et on vaid aja küsimus, millal Eesti leiab nendega ühisosa ja süsteemid saavad koos toimida.

Lisaks uuriti, kas on võimalik, et sõltumatuid kolmandaid osapooli ei kontrollita ning seetõttu on võimalik võltsida või ebaausalt UI-sid kasutada ja seeläbi tubakatooteid mustale turule suunata. Kolm vastajat olid arvamusel,

et kuna seadus veel ei kehti, siis puuduvad ilmselt tõsisemad kontrollimeetmed. Üks vastaja jäi arvamusele, et sõltumatutel kolmandatel osapooltel ei peaks olema huvi mõjutada turgu negatiivses suunas.

Samuti uuriti probleemidele välja pakutavaid lahendusi. Peamisena jäi kõlama vajadus kehtestada seadusesse sanktsioonid, et ei oleks võimalust pääseda UI-sid võltsides ilma karistuseta. Samuti nägid kaks vastajat võimaliku probleemina järelevalvet. Leiti, et praegu on puudu praktika ning on võimalik, et seaduse jõustudes järelevalve kohe ei toimi. Maksu- ja Tolliameti esindaja oli aga kindel, et nende ametnikud on võimelised seaduse jõustudes süsteemi kontrollima. Selleks et olla kindel ametnike valmisolekus, võiks korraldada Dentsu lubatavaid koolitusi. Süsteemi puudujäägiks on mittetäielik illegaalse kaubanduse kontroll ja selle lahenduseks pakuti välja koostöö idapiiri taga olevate naaberriikidega ning sealse süsteemiga ühisosa leidmine. Sellisel juhul väheneks illegaalne tubakaturg olulisel määral.

2.4. Tulemuste analüüs ja järeldused

Tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteem on 2019. aasta 20. maist alates kehtiv süsteem, mis aitab ohjata tubaka salaturgu ja tuvastada turult illegaalseid sigarette. Lisaks annab see võimaluse jälgida tubakatoodete teekonda, et need ei satuks illegaalsele turule.

Eesti salatubakaturgu on kirjeldatud eespool kui positiivses suunas arenevat. Nimelt on aasta-aastalt salaturg vähenenud tänu meie elanike maksevõime paranemisele ja ametnike heale tööle. Viimast kinnitavad mitmed uurinud, millest selgub, et tõhusam korraaitse aitab vähendada suitsetamist ja illegaalset tubakakaubandust (Goel 2008). Idapoolsetes Euroopa riikides on olukord paranenud, sest korraaitsetegevused on karmistunud ja selle tõttu tarbitakse seal järjest vähem ebaseaduslikke sigarette. Suurim ebaseaduslike sigarettide tarbimise kahanemine on toimunud Soomes, Eestis ja Poolas. (Philip Morris International 2019) Seega võib väita, et Eestis on tubakatoodete salaturguga tõsiselt tegeletud ja olukord seeläbi paranenud, kuid täielikult kadunud illegaalne tubakakaubandus siiski veel ei ole ja seetõttu on oluline kasutusele võtta tubakatoodete jälgimis- ja tuvastussüsteem.

Samas, uuringu käigus selgus, et Eesti turgu uus kasutuselevõetud süsteem väga palju ei mõjuta, sest meie turg on suhteliselt väike ja kohapeal puuduvad tubakatootjad. Eestis on hästi toimiv maksumärgisüsteem ja legaalne tubakaturg on juba aastaid kontrolli all. Samas on Eesti tubakaturu olukorra säilitamiseks oluline Euroopa ja naaberriikide turu tasakaal. Varasemad kogemused tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemiga on olnud edukad. Keenias kasutatud maksumärgisüsteem vähendas tõhusalt sealse illegaalset tubakakaubandust. Samuti mõjutas see süsteem lähedal asuvaid riike, kuhu lõpetati toodete eksport ja suleti mitmeid tehaseid, kuna ei oldud võimelised tollimaksudega maksustatud tooteid ostma ega tootma (Ross 2017: 17–18). Sama võib oodata Eestis ja Euroopas rakendatava süsteemi puhul. Süsteem eeldab tolli- ja käibemaksu tasumist, sest tooteid on võimalik jälgida ja võimatu on jätta seejuures maksud tasumata. Loodetakse, et Euroopas veel tegutsevad põrandaalused ettevõtted kaovad.

Eestis hästi toimiv maksumärgisüsteem on kaitsnud meie legaalset turgu juba pikalt, kuid nendes Euroopa riikides, kus see puudub, on illegaalse turu osakaal olnud suurem, sest tooteid on olnud keerukas tuvastada. Maksumärgi olulisust kinnitab samuti teooriaosas käsitletud Keenia tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi uuring. Nende näitel kasvas maksumärkide kasutuselevõtuga leaalsete sigarettide turg 52% (Ross 2017: 17–18). See annab põhjust loota, et Euroopas võiks see toimida samuti, need riigid, kus enne puudus maksumärk, saavad seeläbi oma tubakaturu parema kontrolli alla ja seega võib suurened a leaalsete sigarettide turg. Samuti on Keenias seni hästi toimunud maksumärgisüsteemilt üle mindud tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemile ning see osutus lõppkokkuvõttes veel tõhusamaks (Ross 2017: 17–18). Samas on Euroopa Komisjon üsna ettevaatlik ja leiab, et maksumärke tuleks kasutada seni, kuni süsteem on täiesti toimiv ja kõik kontrolli- ja autentimisfunktsioonid on kindlad.

Üldiselt olid eksperdid arvamusel, et süsteem endaga suuri muresid kaasa ei too ja on suureks abiks tubakaturu kontrollimiseks. Peamiste probleemidena toodi välja Venemaalt ja Valgevenest tulevad tubakatooted, mida

süsteem ei kontrolli, ning kordumatu identifitseerimiskoodi võltsimisega kaasnevate sanktsioonide puudumine. Arvati, et esialgu võib probleeme tekkida süsteemi üle järelevalve tegemisel.

Illegaalsed sigaretid on Eestisse tulnud peamiselt kolmandatest riikidest ning nendega ühist tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi praegu ei ole. Paraku on suurimate võltsimisallikatena tuntud just Ukraina, Venemaa ja Valgevene ning sealt tulevate toodete üle puudub süsteemne kontroll (Research Centre on Transnational Crime 2016: 302). Samas on endiselt võimalik kontrollida illegaalseid tubakatooteid, tubakatootjad ise on valmis proove tegema ning samuti on võimalik tubakatoodete sisu saata kontrolli Euroopa Komisjoni lepingupartnerile JRC TOBLAB (Joint Research Centre Tobacco Laboratory). Uus süsteem tagab hea ülevaate kogu tarneahela üle ja kõik Euroopa Liidu riigid teevad koostööd selle nimel, et tolli- ja aktsiisimaksud oleksid laekunud juba tootmise, impordi või riigist lahkumise kohas tolli- või aktsiisikontrolli käigus. Illegaalsele tubakaturule suundumise põhjus on tihti just maksudest hoidumine ja eeldades, et maksude maksmisest on võimatu kõrvale hiilida, ei ole tubakatootjatel põhjust illegaalse tubakaturu kasuks otsustada. Seega võib öelda, et süsteem tõkestab oluliselt salakaubanduse kasvu.

Lisaks saab väita, et kui näiteks naaberriik Läti ei saa oma tubakaturgu kontrolli alla ja nende hinnad on madalad, siis võib see suunata Eesti inimesi nende turult kaupa ostma, mis omakorda võib elavdada illegaalset tubakakaubandust. Samuti kinnitab probleemi olemasolu praegune suur piirikaubandus, mis on tingitud leebemast tubakatoodete reguleerimise poliitikast ja madalamatest aktsiisimääradest naaberriikides (Euromonitor International 2019a). Seega olenemata Eesti heast olukorrast võib naaberriikide ebakorrapärane süsteem meid mõjutada ja seetõttu on oluline saavutada tasakaal kõigis Euroopa riikides ja seda süsteem ka loob.

Uuringu üldine eesmärk oli uurida süsteemi mõju Eesti tubaka salaturule ja MTA töö tulemuslikkusele tubaka salaturu tõkestamisel. Eestis paranes tubakaturu üle kontroll veelgi, sest legaalsed tooted, mille puhul oli varem võimalus sattuda illegaalsele turule, on nüüd paremini kontrollitavad ja uue süsteemiga jälgitavad, kuna pakendid, mis on identifitseerimiskoodiga märgistatud, tuleb süsteemis kajastada. Seejuures võib kasvada maksulaekumine, sest maksudest hoidumine on keerukam, kuna kõik tooted on süsteemis kajastatud. Samuti on raskendatud illegaalsete toodete turule jõudmine, kuna dokumentide võltsimine on keerukam. Ainukese lisatööna toodi välja andmebaaside läbitöötamine, sest tubakatooteid kontrollides tuleb info andmebaasidesse ja neid analüüsides võib ametnikele veidi lisatööd siiski tekkida. Intervjuude käigus mainiti murekohana, et seadus ei näe ette UI-de võltsimise puhul karistusi ja see võib omakorda viia illegaalse sigaretikaubanduseni.

Üldiselt võib oodata, et süsteem avaldab positiivset mõju ega loo lisakoormust kontrolliasutustele. Sellega kaasnev kasu peaks olema suurem kui kulu. Peamisteks ettepanekuteks süsteemi arendamiseks on vajadus pöörata tähelepanu kolmandatest riikidest tulevatele tubakatoodetele ning samuti oleks oluline kehtestada sanktsioonid UI-de võltsimise puhul. Lisaks tuleb hakata kontrollima sõltumatuid kolmandaid osapooli, et neil ei oleks võimalik illegaalsele turule tooteid suunata.

Kokkuvõttes võib väita, et tubakatoodete jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kasutusele võtmine oli vajalik ning pikemas perspektiivis aitab kindlasti Euroopa Liidul ühtselt tubaka salaturu vastu võidelda.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Ahermaa, E., 2005. *Illegal Market of Cigarettes in Estonia. Working Papers of Economics TUTWPE (51–62)*. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- California Department of food & agriculture, 2019. *Frequently asked questions about the California Cannabis Track-and-Trace System*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://cannabis.ca.gov/wp-content/uploads/sites/13/2019/08/CCTT_FAQ_8.1.19.pdf [Kasutatud 27.11.2019].
- Cambridge Dictionary, 2020. *Contraband*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/contraband> [Kasutatud 09.02.2020].
- Cartwright, R., Underwood, A., Purchase, A., Weatherby, D., 2014. *Track and Trace Approaches in Tobacco*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.gs1uk.org/sites/default/files/GS1_UK_and_KPMG_Track_and_Trace_in_Tobacco_May_2014.pdf [Kasutatud 19.02.2020].
- Castaldelli, M. J. M., Ventriglio, A., Bhugra, D., 2016. Tobacco Smoking: From „glamour“ to „stigma“. *A comprehensive review. Psychiatry & Clinical Neurosciences*, 70(1), pp. 24-26.
- Chaloupka, F. J., Peck, R., Tauras, J. A., Xu, X., Yurekli, A., 2010. *Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues, and Cigarette Smoking*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.nber.org/papers/w16287.pdf> [Kasutatud 13.05.2020].
- Eesti Konjunktuuriinstituut, 2011. *Illegaalsete tubakatoode tarbimine ja kaubandus Eestis 2011 (elanike hinnangute alusel)*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoode_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2011_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](https://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoode_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2011_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) [Kasutatud 18.01.2020].
- Eesti Konjunktuuriinstituut, 2015. *Illegaalsete tubakatoode tarbimine ja kaubandus Eestis 2014*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/illegaalsete_tubakatoode_tarbimine_ja_kaubandus_eestis_2014_elanike_hinnangute_alusel_.pdf [Kasutatud 01.11.2019].
- Eesti Konjunktuuriinstituut, 2017. *Tubakatoode turg ja tarbimine Eestis*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.sm.ee/sites/default/files/tubakatoode_turg_ja_tarbimine_eestis_2017.pdf [Kasutatud 27.12.2019].
- Euromonitor International, 2019a. *Cigarettes in Estonia*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.euromonitor.com/cigarettes-in-estonia/report> [Kasutatud 13.05.2020].
- Euroopa Komisjon, 2017. Euroopa Liidu Teataja L 96/7 Komisjoni Rakendusmäärus (EL) 2018/574, 15. detsember 2017, tubakatoode jälgitavussüsteemi loomiseks ja käitamiseks vajalike tehniliste standardite kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0574&from=ET>.
- Euroopa Komisjon, 2018. *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Teine ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskava (2018–2022)*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ET/COM-2018-846-F1-ET-MAIN-PART-1.PDF> [Kasutatud 13.05.2020].
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2014/40, 3. aprill 2014. a, mis käsitleb tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ.
- European Commission, 2012. *Study on the Measuring and Reducing of Administrative Costs for Economic Operators and Tax Authorities and Obtaining in Parallel a Higher Level of Compliance and Security in Imposing Excise Duties on*

- Tobacco Products*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5d22256-3d16-4c7f-bb9e-3209447e517e/language-en> [Kasutatud 13.05.2020].
- European Commission, 2017a. *Commission Staff Working Document Impact Assessment*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-455-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [Kasutatud 31.10.2019].
- European Commission, 2017b. *Tobacco Track and Trace System: Questions and Answers*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_5270 [Kasutatud 27.12.2019].
- European Commission, 2019a. *Systems for Tobacco Traceability and Security Features*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en [Kasutatud 19.01.2020].
- European Commission, 2019b. *Public Perception of Illicit Tobacco Trade*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eurobarometer_2019_summary_en.pdf [Kasutatud 09.02.2020].
- European Smoking Tobacco Association, 2017. *Track & Trace*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.esta.be/track-and-trace/> [Kasutatud 19.01.2020].
- Europol, 2011. *EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2011*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/octa2011.pdf> [Kasutatud 17.05.2020].
- Framework Convention Alliance, 2019b. *Why the EU Tracking and Tracing System Works Only for the EU*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2019/07/FCA-Policy-Briefing_Why-the-EU-tracking-and-tracing-systems-works-only-for-the-EU.pdf [Kasutatud 12.03.2020].
- Gallagher, A. W. A., Gilmore, A. B., Eads, M., 2019. Tracking and Tracing the Tobacco Industry: Potential Tobacco Industry Influence over the EU's System for Tobacco Traceability and Security Features. *Tobacco Control*, 22. september.
- Gilmore, A. B., McKee, M., 2004. Moving East: How the Transnational Tobacco Industry Gained Entry to the Emerging Markets of the Former Soviet Union-part I: Establishing Cigarette Imports. *Tobacco Control*, 13(2), pp. 151–160.
- Goel, R. K., 2008. Cigarette Smuggling: Price vs. Nonprice Incentives. *Applied Economics Letters*, 15(8), pp. 587–592.
- Joossens, L., 2011. *Industry and Market Response. Deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.tri.ie/uploads/3/1/3/6/31366051/industry_and_market_response_ppacte_wp5.pdf [Kasutatud 31.01.2020].
- Joossens, L., Raw, M., 1998. Cigarette Smuggling in Europe, Who Really Benefits? *Tobacco Control*, 7, pp. 66–71.
- Joossens, L., Raw, M., 2012. From Cigarette Smuggling to Illicit Tobacco Trade. *Tobacco Control*, 21(2), pp. 230–234.
- KPMG, 2015. *Tubakaaktsiisi analüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/49700f9a-130b-4c89-8c6c-bb289abb1235> [Kasutatud 17.05.2020].
- Nargis, N., Stoklosa, M., Ikamari, L., Ong`ang`o, J.R., Fong, G.T., Drope, J., Kimosop, V., Chaloupka, F.J., 2015. *Cigarette Taxation in Kenya at the Crossroads: Evidence and Policy Implications*. Canada: University of Waterloo.
- Oxford Economics, 2019. *Combatting Illicit Trade*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://d2rpq8wtqka5kg.cloudfront.net/442055/open20180626100000.pdf?Expires=1578146742&Signature=NEFrVVK8SE5ePBy9kbKYIIS3jf-IEkbWoKggXevgW0dVYNGmghopXlw3R6mJn8RpiS7-wlAuUeijIRU~vBt4RR3LSpGkFFMNmhPRu~iQH3zmYcSdQWP22g1kWH9G-1ptVQCJS40rnBdL-HE1f hplEeEEXxN90m1wx9KSxdnqg70Uvo5uKXKvoV8SxpBG3sSnD5mntfRPx0Z31YCOZvFqFv-Fh8C-fQ3rVk6poVhmE5z3es9wxGomB6QBt3rz6DzXPYgcf41BsRfd5zHk8153G1KSWosLqK7o6gTkXORDjAKIN69valQ5MRzRPWgY9mCxpRQXZKIQ5KcvIRMiJMKQ__&Key-Pair-Id=APKAJVGCNMR6FQV6VYIA [Kasutatud 04.01.2020].
- Philip Morris International, 2019. *New KPMG report in the EU reveals largest increase of counterfeit cigarette consumption to date*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.stopillegal.com/blog/detail/new-kpmg-report-in-the-eu-reveals-largest-increase-of-counterfeit-cigarette-consumption-to-date> [Kasutatud 13.05.2020]
- Prieger, J. E., 2018. Cigarette Taxes and Illicit Trade in Europe. *Economic Inquiry*, 56(3), pp. 1706–1723.
- Research Centre on Transnational Crime, 2016. An European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Products. *Trends in Organized Crime*, 19(3/4), pp. 300–328.
- Riigikogu, 2020. *Tubakaseaduse ning alkoholi- ja tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seadus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119052020001> [Kasutatud 17.05.2020].
- Ross, H., 2017. Tracking and Tracing Tobacco Products in Kenya. *Preventive Medicine*, 105, pp. 15–18.
- Ruggiero, V., South, N., Taylor, I., 1998. *The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe*. United Kingdom: Routledge.

- Shleynov, R., Candea, S., Campbell, D., Lavrov, V., 2014. *Made to Be Smuggled*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://publicintegrity.org/health/made-to-be-smuggled/> [Kasutatud 09.02.2020].
- Sotsiaalministeerium, 2019. *Tubakatoode tuvastamise ja jälgimise süsteem*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sm.ee/et/tubakatoode-tuvastamise-ja-jalgimise-susteem> [Kasutatud 27.12.2019].
- Süssenbach, P., Niemeier, S., Glock, S., 2013. Effects of and Attention to Graphic Warning Labels on Cigarette Packages. *Psychology & Health*, 28(10), pp.1192–1206.
- Taal, A., Kiiwet, R., Hu, T-W., 2004. *The Economics of Tobacco in Estonia. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper. Economics of Tobacco Control Paper No 19*. Washington: World Bank.
- Tervise Arengu Instituut, 2016. *Tubakatarvitamise olukord ja trendid Eestis*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/tubakas/tubakatarvitamine/tubakatarvitamisestestis> [Kasutatud 11.05.2020].
- Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat, 2018. *ELi tubakatoode jälgitavus- ja turvaelementide süsteem. Juhend huvirühmadele*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_manual_et.pdf [Kasutatud 06.10.2020]
- The Tobacco Atlas, 2020. *Estonia*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://tobaccoatlas.org/country/estonia/> [Kasutatud 11.05.2020].
- Tubakaseadus* (2005) RT I, 12.12.2018, 70.
- Wahome, M., 2012. *Taxman Targets Contraband Traders With New Duty Stamps*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.businessdailyafrica.com/news/Taxman-targets-contraband-traders-with-new-duty-stamps-/539546-1304018-s1r-nyo/index.html> [Kasutatud 25.03.2020].
- Walbeek, C., Blecher, E., Gilmore, A., Ross, H., 2013. Price and Tax Measures and Illicit Trade in the Framework Convention on Tobacco Control: What We Know and What Research Is Required. *Nicotine & Tobacco Research*, 15(4), pp. 767–776.
- Von Lampe, K., Kurti, M. K., Shen, A., Antonopoulos, G. A., 2012. The Changing Role of China in the Global illegal Cigarette Trade. *International Criminal Justice Review*, 22(1), pp. 43–67.
- World Bank, 1999. *Curbing the Epidemic - Governments and the Economics of Tobacco Control (English)*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://documents.worldbank.org/curated/en/914041468176678949/pdf/multi-page.pdf> [Kasutatud 07.01.2020].
- World Health Organization, 2008. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43818/9789241596282_eng.pdf;jsessionid=A72360F479789808D424462E417E32B3?sequence=1 [Kasutatud 07.01.2020].
- World Health Organization, 2015. *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Smoking*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/156262/9789241564922_eng.pdf;jsessionid%20=0A7950E271854C410CBB41B06B91230C?sequence=1 [Kasutatud 11.05.2020].
- World Health Organization, 2020. *Tobacco*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.who.int/health-topics/tobacco> [Kasutatud 09.02.2020].

LISA 1. EKSPERDIINTERVJUUDE KÜSIMUSED

1. Mis on Teie igapäevased tööülesanded?
2. Millisel määral puutute igapäevatöös kokku tubakatoodete salakaubandusega?
3. Millised probleemid esinevad praegu tubaka salaturu avastamisel?
4. Kas olete puutunud kokku oma tööülesannetes tubaka jälgimis- ja tuvastamissüsteemiga?
5. Kas peate oluliseks uue tubaka jälgimis- ja tuvastamissüsteemi loomist? Palun põhjendage oma seisukohta.
6. Mis te arvate, kuidas mõjutab Maksu- ja Tolliameti / riigiasutuste tööd tubaka salaturu avastamisel tubaka jälgimis- ja tuvastamissüsteemi kasutusele võtmine?
7. Kas te arvate, et selle süsteemi rakendamine lihtsustab ametnike tööd illegaalse tubakaturu tõkestamisel? Mis infot süsteemist saab, milliseid tegevusi see lihtsustab / ära hoiab või hoopis kiirendab? Kas on tegevusi, mida tänu uuele süsteemile saaks ära jätta?
8. Kas Te oskate põhjendada, miks on siiani Eestis uue süsteemi kasutusele võtmine viibinud?
9. Millises olukorras on süsteem hetkel?
10. Millised probleemid võivad uue süsteemiga kaasneda Eestis?
11. Millised on võimalikud lahendused probleemidele?
12. Kas te arvate, et uus süsteem on tõhus vähendamaks illegaalset tubakaturgu?
13. Kas on võimalik, et sõltumatuid kolmandaid osapooli ei kontrollita piisavalt ning neil on võimalus võltsida või ebaausalt kordumatuid identifitseerimiskode kasutada?
14. Mis te arvate, kas süsteem suudab takistada illegaalsete toodete levikut, mis tulevad meile näiteks Venemaalt või Valgevenest?
15. Kas süsteem suudab turult eemal hoida vaid need tubakatooted, mis on algselt olnud legaalsed ja hiljem muutuvad illegaalseteks? Kas ja kuidas suudetakse jälgida tooteid, mis on juba algselt illegaalsed?
16. Kas on võimalik, et millalgi liitub tubaka jälgimis- ja tuvastamissüsteemiga ka Venemaa ja Valgevene?
17. Kas Teil on midagi lisada?

