

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Roman Gordejev

**TOLLIKONTROLI RISKIPÕHISE OBJEKTIVALIKU  
ARENDAMISE VÕIMALUSED NARVA MAANTEE  
PIIRIPUNKTI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:  
Ants Kutti, MA

Kaasjuhendaja:  
Mairit Kratovitš, MA

Tallinn 2024

# ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2024
Töö pealkiri eesti keeles: Tollikontrolli riskipõhise objektivaliku arendamise võimalused Narva maantee piiripunkti näitel	
Töö pealkiri inglise keeles: Development opportunities of risk-based targeting in customs control on the example of Narva Road Border Crossing Point	
Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ning sisaldab ingliskeelset resümeeid. Töö maht koos lisadega on 90 lehekülge ning sisaldab 9 tabelit ja 3 lisa.	
<p>Magistritöö uurimisprobleem oli esitatud küsimusena: millised on Narva maantee piiripunkti tollikontrolli riskipõhise objektivaliku arendamise võimalused? Uurimisprobleemile vastuse leidmiseks on püstitatud 3 uurimisküsimust: 1) Millised on Narva piiripunktis kasutatavad riskipõhise objektivaliku meetodid? 2) Millised on Narva piiripunktis objektivaliku meetodite tugevused ja nõrkused? 3) Millised on Narva piiripunkti tolliametnike riskipõhise objektivalikuga seotud tegevused, mis tagavad suuremat tabavust?</p> <p>Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks viidi läbi kvalitatiivne empiiriline uuring, mille uurimisstrateegiaks oli fenomenograafia. Andmete kogumiseks viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Kvalitatiivse sisuanalüüsi teostamiseks kasutati andmeanalüüsiprogrammi NVivo 14. Läbi viidud ekspertintervjuude tulemuste analüüs näitas, et Narva maantee piiripunktis on kasutusel peaaegu kõik teoreetilises osas välja toodud meetodid, mille rakendamise viisid on väga erinevad.</p> <p>Tuginedes uurimistöös kogutud teoreetilistele ja empiirilistele andmetele tehakse magistritöö viimases alapeatükis ettepanekuid Maksu- ja Tolliametile, mille rakendamine aitaks riskipõhise objektivaliku arendamisele kaasa.</p>	
Lisad: CD, DVD jms puuduvad	
Võtmesõnad: tollikontroll, riskianalüüs, riskipõhine, objektivalik, profileerimine, toll, tollikuulekus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: customs control, risk-based, targeting, profiling, customs, compliance	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Roman Gordejev	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma magistritöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/	Kommentaar: -
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Ants Kutti	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/
Kaasjuhendaja: Mairit Kratovits	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/
Kaitsmisele lubatud	
Instituudi juhataja: Erkki Koort	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/

## SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. TOLLIKONTROLI RISKIPÕHISE OBJEKTIVALIKU KÄSITLUS .....	10
1.1. Riskijuhtimise ja selle komponentide käsitus .....	10
1.2. Tollikontrolli riskipõhise objektivaliku ja selle komponentide käsitus .....	19
1.3. Tollikontrolli riskipõhise objektivaliku meetodid .....	28
2. RISKIPÕHINE OBJEKTIVALIK NARVA MAANTEE PIIRIPUNKTIS.....	44
2.1. Metoodika ja valim .....	44
2.2. Ekspertintervjuude tulemused .....	47
2.3. Järeldused ja ettepanekud .....	64
KOKKUVÕTE .....	74
SUMMARY .....	76
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	78
Lisa 1. Intervjuu küsimused.....	88
Lisa 2. Intervjueeritavad eksperdid.....	89
Lisa 3. Koodipuu.....	90

# MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

**ANTS** – Tolli automaatne numbrituvastussüsteem

**FRONTEX** – *European Border and Coast Guard Agency* - Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet

**GAO** – *USA General Accounting Office* – USA Raamatupidamisarvestuse Büroo

**GoSwift** – Ühtse piirijärjekorra haldamise infosüsteem

**IMF** – *International Monetary Fund* - Rahvusvaheline Valuutafond

**ISO** – *International Organization for Standardization* - Rahvusvaheline Standardimisorganisatsioon

**ITC** – *International Trade Centre* – Rahvusvaheline Kaubanduskeskus

**KAIRI** – Politsei andmekogu

**MTA** – Maksu- ja Tolliamet

**OSCE** – *Organization for Security and Co-operation in Europe* - Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon

**PIKO** – Piirikontrolli andmekogu

**PPA** – Politsei- ja Piirivalveamet

**SAS** – Analüütiline tarkvara

**TOTS** – Tollikontrolli ülesannete lahendamise süsteem

**WCO** – *World Customs Organisation* - Maailma Tolliorganisatsioon

## SISSEJUHATUS

Magistritöö teemaks on tollikontrolli riskipõhise objektivaliku arendamise võimalused. Tolliametnikud valivad ja suunavad objekte tollikontrolli riskipõhise objektivaliku meetodeid (nt tausta analüüs, intervjuu, vaatlus) kasutades, kuid alati ei ole teada, kas need meetodid on efektiivsed ja tagavad salakauba tuvastamise. Magistritöö teema on oluline selle tõttu, et Maksu- ja Tolliameti inimressursid on piiratud ja koosseisu suurendamine on keeruline, kuid surve efektiivseks ja tõhusaks tollikontrolliks on pidev. Kuigi tolliametnike tööülesannete hulk on kasvamas, peavad viimased õppima tegema rohkem väiksema ressursiga (Wilcox-Daugherty, *et al.*, 2018, p. 3). Seetõttu peab toll tegutsema kiiresti, vaadates üle kehtiva töökorralduse, olemasoleva tollikontrollitehnika võimekuse ja objektivaliku meetodid, eesmärgiga tõhustada piiriületamise protsessi ning täita oma peamist eesmärki – kaitsta ühiskonda ja majandust.

Viimaste aastate suurimaks sisejulgeoleku väljakutseks on 2022.a. puhkenud sõda Ukrainas, mis on tugevalt mõjutanud peaaegu kõiki maailma tolliadministratsioone, kes pidid kiiresti reageerima, rakendades uusi piiranguid ja meetmeid. Kehtestatud sanktsioonide paketid avaldasid suurt mõju riskijuhtimise protsessidele, muutes nende varem määratud prioriteete ja *modi operandi*. Sõda Ukrainas on teinud salakaubaveo tulutoovamaks, mis mõjutab nii tolli kui ka piirivalve tegevusi (Peláez, 2023, p. 117). Tollijuht Heldna (2022) sõnul Venemaa vastu määratud sanktsioonid tõstsid tolli koormust ning lisasid tolliametnikele uusi kohustusi, tuues kaasa ka uusi riske, mis vajasisid kiiret tähelepanu. Euroopa Komisjoni aruandes (2022a, p. 22) rõhutatakse, et tolliasutused võitlevad nüüd Ukrainas puhkenud sõja tagajärgedega, mis andsid selge signaali EL-i piiri tugevdamise vajadusest.

Tollil on oluline roll salakaubaveo ennetamisel ja tõkestamisel. Salakaubaveo juhtumite ennetus ja tõhus tuvastamine on riigi ja ühiskonna huvides nii Eesti Vabariigi kui ka EL-i üleselt. Rahandusministeerium (2019, lk 24) nendib oma riiklikus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskianalüüsi metoodikas, et salakaubavedu on üheks eelkuritegude ohuks, mis võimaldab rahastada terrorikuritegusid. Illegaalsed aktsiisikaubad kahjustavad riigi majandust läbi aktsiisimaksude alalaekumise riigieelarvesse või näiteks tooteohutuse nõuetele mittevastavad ja eluohtlikud tooted, mida

ei tohi lubada siseturule vabasse ringlusesse. Kõige levinum salakabaveos kasutatav kaup on sigaretid, mis jätsid 2019.a. Eesti riigil maksudena saamata ligikaudu 41,6 miljonit eurot (Eesti Konjunktuuriinstituut, 2020, lk 48). Samas illegaalse tubakakaubandusega kaasnevad ka muud kuriteod nagu altkäemaks, rahapesu ja ebaseaduslik piiriületus (Tättar 2020, lk 6).

Teema **aktuaalsust** rõhutatakse ka „Siseturvalisuse 2024-2027“ programmis (Siseministeerium, 2023, lk 68), mis sätestab, et salakaubaveoga toimetulek vajab investeerimist nii piiripunktide taristusse, uute tehnoloogiate, infosüsteemide ja kontrolltehnikate arendamisse kui ka personali koolitamisest ja värbamisest. Põhjuseks tuuakse suureneva piiriületuste arvu, ebaseadusliku rände, piiriülese kuritegevuse ja salakaubaveoga toimetuleku vajadust (*ibid*). Ka EL seisab ülesande eest kaasajastada tollifunktsiooni - Euroopa Kontrollikoda (2021, lk 8) rõhutab, et tolliasutustel on tänapäeval erinevad eesmärgid, alates maksude kogumisest kuni EL-i sisejulgeoleku parandamiseni ja terrorismiga võitlemiseni.

Demokraatlikus riigis mõjutab ühiskond poliitikute otsuseid. Samal põhimõttel mõjutab erasektor tolliarengut, nõudes viimaselt kiiremat kaubanduse hõlbustamist läbi tõhusa riskipõhise tollikontrolli ja lihtsamate protseduuride rakendamise. Seda kinnitab ka Widdowson (2007, p. 32), tuues välja asjaolu, et tollikontrolli suunamine peab kaasaegses tollis olema pigem erand kui reegel ehk toll peab riskide maandamiseks tagama tollikontrolli miinimumtaseme. Selle taga on ärihuvid, mis toetuvad tulu-kulu suhtele.

Julgeoleku riskide maandamine ühelt poolt ja kaubanduse hõlbustamine teiselt poolt on paljude riikide tolliadministratsioonidele tõeliseks väljakutseks. Biljan & Trajkov (2012, p. 302) nimetavad kaubanduse hõlbustamise ja tõhusa tollikontrolli õige tasakaalu leidmist ja hoidmist riskijuhtimise dilemmaks. Õige tasakaalu leidmine ei saa tolli jaoks olla lõplik eesmärk, vaid tegemist on püsivalt muutliku protsessiga, kus on palju erinevaid mõjutegureid. Riskipõhine lähenemine jääb ainsaks võimalikuks lahenduseks, mille abil saavad tolliadministratsioonid maandada tõhusalt julgeoleku riske ning hõlbustada kaubandust, vältides ebavajalike tollikontrollide läbiviimist. Vaatamata sellele, et maailmas kaupade ja reisijate arvu suurenemisega, kaasneb ka suurem salakaubaveo võimalus (Talvik, 1998, lk 9), ei saa toll riskide vältimiseks piirata kauba liiklust. EL-i

tolliseadustik (952/2013) sätestab, et kodanikele ja kaubanduspartneritele suunatud riskide minimeerimiseks peaks tollikontroll põhinema ühtsel riskijuhtimise raamistikul. MTA teostab riskide hindamisel põhinevat tollikontrolli selleks, et **tõkestada keelatud kauba levikut ja salaturu toimimist** (Maksu- ja Tolliamet, 2023b, lk 15).

Väliskeskonna tegurid on tolli jaoks peamised tänapäeva väljakutsed, mis nõuavad kiiret reaktsiooni. Ka Ulejev (2019, lk 20) nendib, et riskijuhtimise teoriast lähtuvalt võivad väliskeskonnas tekkinud tingimused nõuda kiiret reaktsiooni. Need tingimused võivad mõjutada tolli protsesse tervikuna, kaasa arvatud riskijuhtimist. Tõhus riskide hindamine peab arvestama nii sisemiste kui ka väliste ohtudega, mis võivad takistada organisatsiooni optimaalset toimetulekut (Azcarra & San Juan, 2022, p. 135).

Kuigi kriisiajal on ühiskonna turvalisuse ja kaubanduse jätkusuutliku hõlbustamise tasakaalu hoidmine raskendatud, ei tohi toll sellest eesmärgist loobuda. Ka IMF (2020, p. 5) nendib, et riskijuhtimine on kriisi ajal tolliasutustele väljakutserohke ülesanne, mis vajab paindlikku lähenemist.

Magistritöö teema **uudsus** seisneb selles, et tollikontrolli riskipõhise objektivaliku arenguvõimalusi maanteepiiripunktides ei ole eelnevalt Eestis uuritud. Tolli riskijuhtimise teemalisi empiirilisi uuringuid ja kogemusi on vähe teada ning akadeemiline kirjandus on antud teemal piiratud oma sensitiivse iseloomu tõttu (Hints, *et al*, 2011, pp. 1-3). Seda kinnitavad ka Han & Ireland (2012, p. 4), kes nendivad, et tolliadministratsioonid ei soovi jagada oma andmeid kolmandate pooltega andmete kuritarvitamise ohu tõttu. See on aktuaalne ka käesoleva magistritöö kirjutamise ajal. Ainus eestikeelne tolliametnikele koostatud materjal on „Riski hindamise juhend“ (Talvik, 1998), mis kindlasti vajab kaasajastamist. Samuti on Frontex (2012a; 2012b) välja andnud riskianalüüsi üksustele mõeldud juhendi, mis on aga piirivalvekeskne.

Enamik EL-i tolliadministratsioonides ilmunud riskijuhtimise juhendeid on materjali sisu tundlikkuse tõttu mõeldud ametiseseks kasutamiseks (AK). Samal põhjusel kannab osa materjale magistritöös AK märget. Küll on varasemalt uuritud riskijuhtimise, tollikontrolli ja salakaubaveoga seotud probleeme. Riskianalüüsi uuris Piirimägi (2021) MTA Liikuvate Tollikontrolli näitel. Samuti on riskijuhtimise mudelist kirjutanud Ulejev (2019), kes uuris

Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudelit. Linno (2013) analüüsis Eesti välispiiri tollikontrolli efektiivsust sisejulgeoleku tagamisel, 2020. aastal uuris Tättar illegaalsete tubakatoodete käitlemise tõkestamise tõhusust.

Magistritöö uuring on oluline, sest pakub teoreetilist ja praktilist väärtust Maksu- ja Tolliametile. Saadud tulemusi saab kasutada ka teistes Eesti piiripunktides, eeskätt Koidula ja Luhamaa maantee piiripunktis.

Magistritöö **uurimisprobleemiks** on küsimus: **millised on Narva maantee piiripunkti tollikontrolli riskipõhise objektivaliku arendamise võimalused?**

Uurimisprobleemi täpsustavad **uurimisküsimused**:

1. Millised on Narva piiripunktis kasutatavad riskipõhise objektivaliku meetodid?
2. Millised on Narva piiripunktis objektivaliku meetodite tugevused ja nõrkused?
3. Millised on Narva piiripunkti tolliametnike riskipõhise objektivalikuga seotud tugevused, mis tagavad suuremat tabavust?

**Magistritöö eesmärk** on välja selgitada meetmeid, mille rakendamisel on võimalik arendada riskipõhise objektivaliku meetodeid Narva maantee piiripunktis.

**Magistritöö uurimisülesanded**:

1. Analüüsida teoreetilistele allikatele tuginevalt riskipõhise objektivaliku meetodeid
2. Analüüsida intervjuude tulemusi riskipõhise objektivaliku kitsaskohtade ja kasutatavate lahenduste kohta
3. Sünteesida teoreetilisi lähtekohti ja empiirilise uuringu tulemusi ning töötada välja ettepanekud, milliseid meetmeid tuleb MTA-l kasutusele võtta, et tõhustada riskipõhist objektivalikut

Töö empiirilises osas kasutatakse **kvalitatiivse uurimisstrateegiana fenomenograafilist uuringut**. Fenomenograafiline uuring püüab süstematiseerida, analüüsida ja mõista inimeste kogemusi, mille abil tõlgendatakse reaalsust, kuidas inimene seda mõistab ja tajub. Oluline pole ainuüksi kogemus, vaid ka see, kuidas see omandati. Fenomenograafias eeldatakse, et reaalsuse mingit aspekti, fenomeni ehk ilmingut saab tajuda või mõista



suhteliselt piiratud arvul kvalitatiivselt erinevatel viisidel (Laherand, 2008, lk 147). Fenomenograafia eesmärk on kirjeldada teiste inimeste reaalsust saamaks aru, kuidas nad seda tajuvad, sest ühe inimese reaalsus ei võrdu teise inimese reaalsusega (Marton, 1981, pp. 177-181).

**Andmekogumise meetoditeks** on valitud poolstruktureeritud ekspertintervjuu. Intervjuu meetod valiti, kuna see on kvalitatiivse lähenemise ning samuti fenomenograafiliste uurimuste kõige sagedasem andmekogumise viis (Limberg, 2000, p. 57; Flick, 2014, p. 180), mille suurimaks eeliseks teiste andmekogumismeetodite ees on paindlikkus (Laherand, 2008, lk 177). Intervjuu eesmärk on rekonstrueerida indiviidi reaalsus, et saada aimu intervjueritava kogemusest (Löfström, 2011, lk 17). Ekspertintervjuude valimiks on eesmärgistatud valim, mille moodustavad eksperdid, kes oma töös puutuvad või puutusid kokku riskipõhise objektivalikuga tollis. Andmeanalüüsimeetodina kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi, mis võimaldab vähendada uuringu käigus saadud andmete mahtu ning muuta saadud andmed tulemusteks, eristades olulist mitteolulisest (Patton, 2002, pp. 432-433).

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse riskijuhtimise ja selle komponentide olemust, riskipõhise objektivaliku teoreetilisi lähtekohti ja meetodeid. Teises peatükis kirjeldatakse uurimismetodoloogiat, esitatakse uurimuse tulemused ning sellest tulenevad järeldused, koostatakse ettepanekud enim sobivate riskipõhise objektivaliku meetodite rakendamiseks ja parimate praktikate arendamise võimalustest.

# 1. TOLLIKONTROLI RISKIPÕHISE OBJEKTIVALIKU KÄSITLUS

Tollikontrolli riskipõhine objektivalik on riskijuhtimise osa. Esimeses alapeatükis kirjeldatakse akadeemilise kirjanduse abil riski, riskijuhtimise ja riskianalüüsi mõistet, selgitatakse riskijuhtimise protsessi ning eelpool mainitud komponentide omavahelisi seoseid. Riskianalüüsi olemust käsitletakse tollialasest kontekstist vaadatuna, pakutakse rakendusstsenaariume, katsetades empiirilises uuringus.

## 1.1. Riskijuhtimise ja selle komponentide käsitus

**Risk** on riskijuhtimise määrava tähtsusega mõiste. Bauer & Murawski (2004, p. 12) väidavad, et risk on üks kasutatavaimaid sõnu inimese igapäeva keeles, millel on palju tähendusi. Seda kinnitab ka Berg (2010, p. 79), kes nendib, et sõltuvalt kontekstist võib kohata erinevaid määratlusi ning universaalne mõiste puudub.

Riski definitsiooni andmisel tuleb eeskätt lähtuda mõiste kontekstuaalsest taustast. Eesti keele seletava sõnaraamatu (Eesti Keele Instituut, 2009) järgi on risk mingi toiminguga või ettevõtmisega kaasnev kahju tekke võimalus, võimalik oht. Araabia keelest tulnud sõna „*rizq*“, mida mainitakse ka koraanis, võib tähendada midagi, mida on Jumala pool inimesele antud ja omab pigem neutraalset konnotatsiooni (Bauer & Murawski, 2004, p. 12). Ladina keelest pärit „*risicum*“ tähendab väljakutset meremeestele korallirahu ületamiseks ehk siis negatiivse tähendusega (Pärna, 2016, p. 3).

Paljud teadlased viitavad riski mõiste lahti seletamisel riski tajumise asjaolule. Ka Lavino & Numann (2010, pp. 1-3) ja Aven (2015, p. 28) kirjutavad, et inimesed kipuvad andma riskile erinevaid tähendusi ning riski tajumine on subjektiivne hinnang. Nemeth (2016, p. 138) väidab, et risk on midagi, millega iga inimene elab iga päev. Berg (2010, p. 79) kirjutab, et risk on vältimatu ja esineb inimese teadvuses igas olukorras. Kaplan & Garrick (1981, p. 12) nendivad, et riski võib mõista mitmeti:  $risk = ebamäärasus + kahju$  või semi-kuantitatiivselt käsitledes:  $risk = \frac{oht}{kaitsemeetmed}$ , teisisõnu riski maandamiseks kaitsemeetmete tugevdamine võib küll vähendada riski, kuid ei saa kunagi viia nullini.

Kaitsemeetmete all mõistetakse teadlikkust riskist, näiteks kui me teame, et kõnniteel on nurga taga auk, avaldab see väiksemat riski kui teadmatus (Kaplan & Garrick, *ibid*).

Välispiiri haldamise kontekstis on risk määratletud kui esineva ohu ulatuse ja esinemise võimalikkuse väljendaja (Frontex, 2012a, p. 12). Euroopa Kontrollikoda (2010, p. 9) annab riskile järgmise definitsiooni: „risk on sellise sündmuse esinemise tõenäosus, mis takistab EL-i või liikmesriikide meetmete korrektset täitmist, seab ohtu EL-i ja selle liikmesriikide finantshuvid või ohustab EL-i julgeolekut ja ohutust, rahvatervist, keskkonda või tarbijaid“. Piirihaldamise kontekstis on risk see, mida riik suudab taluda juhul, kui piiriületajate kontrolli mehhanismid puuduksid (Nemeth, 2016, p. 138). Tolli kontekstis annab riski mõistele laiemat definitsiooni EL-i määrus (Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2013), mis seostab riski mõistet kolme negatiivset omadust kandva komponendiga: takistama, kahjustama ja seadma ohtu. Piirimägi (2021, lk 16) kirjutab, et kuigi riski defineeritakse erinevalt, tollivaldkonna kontekstis risk on „võimalik oht, mis võib tekitada majandusliku kahju sisaldava tagajärje, kui ei järgita tollialastes õigusaktides sätestatud nõudeid.“

Eelnevast järeldub, et riski mõiste omab rohkem negatiivseid tähendusi kui positiivseid või neutraalseid. Wilcox-Daugherty, *et al.*, (2018, p. 42) väidavad, et on teada vaid kaks positiivse tähendusega riski mõistet, mida kasutavad rahvusvaheliste standardite organisatsioonid: ISO (2009) sõnastiku järgi on risk oodatust kõrvalekalde mõju, kas positiivne või negatiivne. Ka Austraalia ja Uus Meremaa riskijuhtimise standardite (Standards Australia/Standards New Zealand, 2009, p. 18) järgi võib risk teenida kasu või kahju. Siinkohal on oluline mõista, et risk ei võrdu ohuga, kuigi sageli neid sõnu kasutatakse sünonüümidena, mis on vale. Ohu tekkimine on riski puhul vaid võimalus, millega tuleb arvestada, mida võib välja arvutada ning millele võib reageerida.

Riski tuvastamise praktilise rakendatavusega võib tutvuda Jones (2018, p. 1) artikli näitel, milles kirjeldatakse NASA matemaatilise riskianalüüsi kasutamist Apollo programmis, mis tõi NASA-le ebasoovitud tulemuse, kus ebaõnnestumise tõenäosus oli liiga kõrge. Sellel põhjusel otsustati loobuda riskianalüüsil põhinevast lähenemisest, mis põhjustas hiljem mitu õnnetust kosmosesüstikutega USA-s (*ibid*). Nõrk või ebaadekvaatne riskijuhtimine toob endaga kaasa õnnetused (Lewis, 2012, p. 63).

Teisisõnu võimaldab riskide teadvustamine anda maksimaalselt objektiivse hinnangu tegevustele, millega kaasnevad ohud võivad osutada organisatsioonile ebaoluliseks või vastuvõetamatuteks. Apollo programmi näitel olid riskid vastuvõetamatud aga hoopis objektiivse hinnangu tõttu, mis tähendaks projekti venimist ning raskendaks lisarahastuse leidmist.

Tulles organisatsiooni tasandi tegevuste juurde, siis **riskijuhtimise** all mõistetakse „asutuses riskide suhtes ette võetavaid kooskõlastatud tegevusi /.../“ (Rahandusministeerium, 2013, lk 7). Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut (2016, lk 26) annab riskijuhtimisele järgmise mõiste: „protsess võimalike sündmuste ja situatsioonide kindlakstegemiseks, hindamiseks, juhtimiseks ning kontrollimiseks, et anda piisavat kindlust organisatsiooni eesmärkide saavutamise osas“. WCO (2003, p. 8) keskendub riskijuhtimise mõiste defineerimisel teabele kahtlaste (riskantsete) kaupade või saadetiste liikumiste puhul, mis on vajalik juhtimisprotseduuride ja praktikate süstemaatiliseks rakendamiseks. EL-i tolliasutustele olulisim dokument on liidu tolliseadustik, mis annab riskijuhtimisele ametliku definitsiooni: „riski süstemaatiline kindlaksmääramine, sh juhuslike kontrollide abil, ja kõikide ohutegurite vähendamiseks vajalike meetmete rakendamine“ (952/2013). Hints, *et al.*, (2011, pp. 13-14) viisid läbi uuringu, millest selgus, et tolliadministratsioonid kasutavad mõlemat, nii WCO kui ka ELi definitsiooni. Mõlema definitsiooni puhul on oluline võtmesõna „süstemaatiline“ ehk riskide tuvastamisel toimuv pidev protsess. Samas Stankevicius (2005, p. 74) nendib, et tolli riskijuhtimise valdkonnas esineb mõistete kasutamisel erinevates allikates ebakõlasid ja teatud ebatäpsusi. Sellisteks ebatäpsusteks on sageli asutusesiseselt kasutusele võetud mõisted nagu „riskianalüüs“, „riskipõhine objektivalik“ või „riskihindamine“, mis võivad sõltuvalt kontekstist omada sama tähendust ehk tegemist on kontekstuaalsete sünonüümidega.

Riskijuhtimise **eeliseks** on ressursside tõhus kasutamine. Riskijuhtimine võimaldab hoida kokku ressursse nii tolliasutustel kui ka ettevõtetel ilma tollikontrolli tõhusust vähendamata ning rakendada parema maksude kogumise ja kõrgema seaduskuulekuse (Afanasieva, *et al.*, 2017, p. 6.3; Biljan & Trajkov, 2012, p. 302). Rahandusministeerium (2019, lk 17) rõhutab, et riskipõhine lähenemine võimaldab riikidel suunata ressursse tõhusamalt, vähendades halduskoormust ning võtta ette ennetavaid meetmeid vastavalt riskide

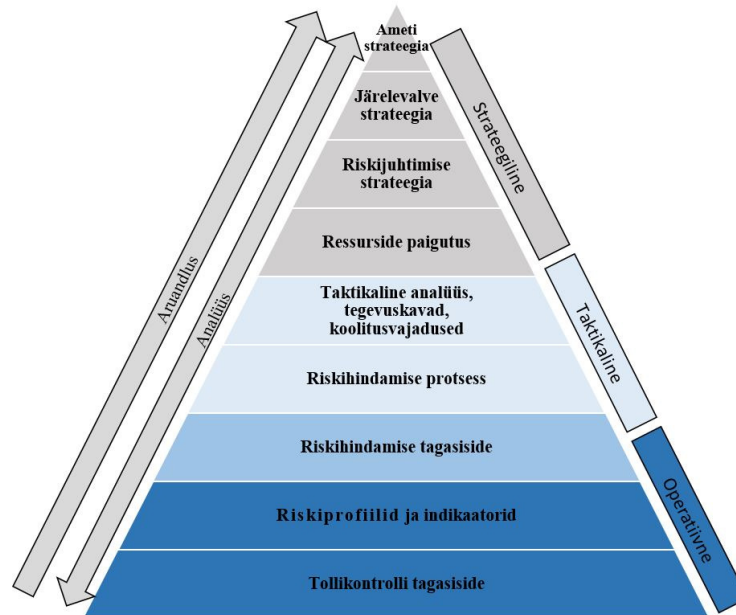
olemusele. Jätkates riskijuhtimise kasu teemaga tollis, võib tuua välja Hints, *et al.*, (2011, p. 25) läbiviidud uuringu, mille käigus koguti riikidelt andmeid riskijuhtimise kasu kohta tollile, TOP-3 riskijuhtimise kasuvaldkonnaks nimetati organisatsiooni eesmärkide parem saavutamine, kaubanduse hõlbustamine ja tõhus võitlus salakaubaveo vastu.

Riskijuhtimise peamiseks **nõrkuseks** võib nimetada selle haprust võimalike vigade ees, mille avastamine võib nõuda liiga palju aega ning avaldada suurt negatiivset mõju kogu asutusele. Riskijuhtimise süsteemi integreerimine organisatsiooni ei pruugi alati õnnestuda. Davaa & Namsrai (2015, p. 26) kirjutavad oma artiklis Mongoolia tolli kogemusest, kus loodi riskijuhtimise üksus, panustati inimressursiga, kuid kahjuks algatus ebaõnnestus. Põhjuseks nimetatakse integreeritud ehk terviklikku asutuseülest riskijuhtimise süsteemi puudumist ning tulemuseks tuuakse välja madalat rikkumiste tabavust, suurt bürokraatiat ja korrupsiooni (*ibid*).

Riskijuhtimise süsteemi rakendamisel tuleb hoolikalt analüüsida asutuse vajadusi, tuginedes arengukavas välja toodud eesmärkidele ning püstitatud sihttasemetele. Riskijuhtimise kontseptsioon peab arvestama nii **sise- kui ka väliskeskkonna tegureid** (muutujaid) nagu suhted naaberriigiga, piiripunkti taristu, olemasolev infrastruktuur ja tehnikaseadmed (Widdowson & Holloway, 2011, p. 103). Csaba (2012, p. 280) nendib, et piirijärelevalvet mõjutavad naaberriigi järelevalve standardid, ametnike pühendumus ning koostöövalmidus. Väliskeskkonnas toimuvatest muutustest ning nendele kiire reageerimise vajadusest kirjutab Ulejev (2019, lk 20), tuues esile seose olulisust strateegia ja igapäevaste operatiivtegevuste vahel. Riskide tuvastamisel ja nende maandamisele suunatud meetmete väljatöötamisel tuleb olla maksimaalselt objektiivne ning lähtuda nii sisemiste kui ka väliste tegurite mõjudest.

Riskijuhtimine peab toetama kõikidel tasanditel töötavaid ametnikke, pakkudes tagasiside andmise võimalust ning eesmärkide korrigeerimise paindlikkust. Riskijuhtimise tõhus toimimine sõltub organisatsiooni töötajate järjepidevast arendamisest, mida võimaldatakse läbi koolituste süstemaatilise läbiviimise ja eriliste oskustega inimeste värbamise (KPMG, 2013, p. 22; Laporte, 2011, p. 17). Riskijuhtimise vajadus peab olema selge ja ühiselt arusaadav.

Riskijuhtimist tollis võib käsitleda läbi kolme taseme kontseptsiooni, mis on laialt levinud teadusallikates. Sellist riskijuhtimise **kolmetasandilist jaotust** (vt joonis 1) pakuvad ka Zivkovic & Sutevski (2018, pp. 14-15).



Joonis 1. Riskijuhtimise tasandid (Zivkovic & Sutevski, 2018, pp. 14-15; autori koostatud)

Tolli kontekstis tähendab see seda, et nii MTA arengukava, tolli strateegia väljatöötamisel kui ka piiripunktides riskipõhise objektivaliku meetodika juurutamisel lähtutakse riskipõhisest lähenemisest. Riskijuhtimises tasandite kasutamist võib kohata ka paljudes muudes valdkondades nagu juhtimine, valitsemine, finantssektor ja muud. Siinkohal on oluline ära märkida, et taktikalise ja operatiivse tasandi paigutus võib teadusallikates olla erinev.

**Strateegilise tasandi** puhul on tegemist pikaajalise protsessiga, mille eesmärk on toetada organisatsiooni strateegiat. Strateegilisel tasandil võivad olla organisatsiooni arengukavasse sisse kirjutatud riskide maandamiseks ette võetavad meetmed ning eesmärgid. MTA (2023a, lk 14) 2023.a. arengukavas on sätestatud tolli peamine eesmärk: tagada ausa majanduse toimimine ohutute kaupade vaba liikumise kaudu. Selle eesmärgi täitmist jälgib MTA juhtkond püstitatud mõõdikute kaudu. Kuigi tegemist on ameti strateegilisel tasemel ehk juhtkonna poolt kokkulepitud eesmärkidega, ei ole need lahutatud ülejäänud allpool püramiidi seisvatest tasemetest. Kõik eesmärgid on otseselt seotud

operatiivse tasandiga ehk piiripunktides töötavate tolliametnike ülesannetega. Nende tööst sõltub paljuski mõõdikute sihttaseme saavutamine. Riskianalüüsil on antud protsessis tähtis roll, millest sõltub nii piiri ja deklarantide tollikuulekuse kui ka sigarettide salaturu osakaalu sihttasemed.

**Taktikalisel tasandil** toimub konkreetsete otsuste vastuvõtmine toetamaks organisatsiooni strateegiat nagu ressursside ümberpaigutamine, koolitusvajaduste kaardistamine ning taktikaline analüüs. Samuti viiakse läbi trendide, isikute ja kuritegelike rühmituste *modi operandi* analüüs ja sidemete välja toomine (Zivkovic & Sutevski, 2018, p. 14). MTA kontekstis on nende ülesannete eest põhivastutaja Teabeosakond (Maksu- ja Tolliamet, 2023c). Joonises 1 toodud taktikaline ja operatiivne tasand omavad ühist protsessi nagu riskihindamise tagasiside, mis on ülioluline riskijuhtimise süsteemi tõhususe hindamiseks. Tagasiside riskijuhtimises mängib olulist rolli, kuna saadud tulemused võimaldavad jooksvalt muuta strateegiat riskide maandamisel (Stankevicius, 2005, p. 74). Ulejev (2019, lk 55) kirjutab, et taktikalisel tasandil on võtmeroll üksuste ja teenuste juhtidel, kelle peamiseks ülesandeks on ressursside suunamine.

**Operatiivsel tasandil** toimub strateegia täideviimine. See on oma omaduste poolest sarnane taktikalisele tasandile, analoogselt teostatakse kriminaalrühmituste ja isikute taustakontrollid ning tuuakse välja petuskeemid. Mõlemat tasandit võib Zivkovic & Sutevski (2018, p. 11) arvates nimetada riskianalüüsi keskseks, mis hõlmab endas nii riskide tuvastamist, kindlaksmääramist ning jälgimist kuni konkreetsete meetmete rakendamiseni. Käesolevas töös käsitletav riskipõhise objektivaliku teema on paigutatud operatiivsele tasandile ehk piiripunktis teostatava riskianalüüsi konteksti. MTA (2022, lk 9) arengukavas antakse sõnastus operatiivtasandi eesmärkidele: „Operatiiveesmärgid on meie inimeste ja organisatsiooni igapäevastele tööülesannetele seatud eesmärgid, mis panustavad MTA strateegiliste suundade arengusse ja tagavad seeläbi meie rolli eduka täitmise“. Operatiivtasandil töötavad tolliametnikud aitavad ametil saavutada strateegilisi eesmärgi ning korraldada ressursikasutust maksimaalselt tõhusalt.

Riskijuhtimise tasandite läbivaks teemaks võib pidada **riskianalüüsi**, mis on „olemasoleva teabe süstemaatiline kasutamine selleks, et teha kindlaks, kui sageli määratletud riskid võivad tekkida ning hinnata nende eeldatavate tagajärgede ulatus“ (WCO 2003, p. 8).

Riskianalüüsi peamine eesmärk on määrata kindlaks igale riskile olulisus ehk selle riskitase (Widdowson & Holloway, 2011, p. 103). Riskianalüüsi tehes toimub riski kirjeldamine läbi selle mõju ja tõenäosuse. Riski mõju all peetakse silmas selle tagajärge ning kahju, mida konkreetne risk võib kaasa tuua. Tõenäosus näitab sagedust, millega konkreetne risk võib esineda. Rahandusministeerium (2013, lk 14) kirjutab riskianalüüsist kui riskide tuvastamise, hindamise ja prioriseerimise protsessist.

Sageli ei eristata „riskianalüüsi“ mõistet „riskijuhtimise“ mõistest. Riskijuhtimise mõiste on laiem ja hõlmab endas ühe komponendina riskianalüüsi. Riskijuhtimise puhul on tegemist mitut komponenti endas hõlmava raamistikuga, mis on vajalik asutuse strateegia või arengukava täitmise tagamisel. Riskijuhtimine on tulevikku suunatud visioon, mille eesmärk on parandada tulevikku, mitte seletada minevikku, seevastu riskianalüüsi peamine eesmärk on kirjeldada riski (Borge, 2001, p. 6; Aven, 2015, p. 13). Riskianalüüs on protsess, mis on paigutatud riskijuhtimise süsteemi raamistikku. Oluline on aga rõhutada, et riskianalüüs ei võrdu riskipõhise objektivalikuga, millest tuleb jutt järgmises alapeatükis.

Riskianalüüs kui riskijuhtimise rakendamise praktika on maailmas laialt levinud nii avaliku- kui ka erasektori organisatsioonides, selle põhimõtted juurutatakse finantssektoris, tervisehoiust, riigiasutustes ja valitsustes ning rakendamise võimalusi on piiramatult palju (Iordache & Voiculet, 2007, p. 59; Borge, 2001, p. 5). Näiteks enamik kindlustusfirmasid kasutavad kahjuteguri ning pettuste tuvastamiseks riskianalüüsi. Näitena võib tuua elukindlustuse hinda suitsetajast kliendi jaoks, mis on kõrgem kui mittersuitsetajast kliendi jaoks, kuna riskitegur korreleerub terviseohuga (Latessa & Lovens, 2010, p. 206).

Euroopa Komisjon (1999, p. 9) lähtub oma riskianalüüsi juhendis riskianalüüsi mõiste defineerimisel inim- ja finantsressursi kasutamise tõhustamisest ning riski minimeerimisest. Riskianalüüs aitab vastata küsimusele, kuidas jaotada piiratud ressursse riskide katmise maksimeerimiseks (Euroopa Kontrollikoda, 2021, lk 9).

Riskianalüüsi tulemusena tekib vajadus riskile reageerimiseks, valides erinevate viiside hulgast. Kõige levinumad **riskile reageerimise viisid on**: vältimine, loovutamine, ohjamine ja tolereerimine, mis ei pruugi olla lõplikud ning võivad sõltuda konkreetse organisatsiooni kultuurist (Pritchard, 2015, pp. 48-54). Kui minna tolli keskse riskidele



reageerimise juurde, siis WCO (2012, p. 18) ja Wilcox-Daugherty, *et al.*, (2018, pp. 26-30) pakuvad riskiga käitlemisel neli võimalikku viisi ehk stsenaariumi, mida saab vaadelda läbi tollitöö tegevuste (vt tabel 1).

Tabel 1. Riskidele reageerimise stsenaariumid tolli näitel (Wilcox-Daugherty, *et al.*, 2018, pp. 26-30; Zarnowiecki, 2011, p. 43; autori koostatud)

<b>Riski tolereerimine</b>	<p><b>Riski tolereerimine</b> ei võrdu ignoreerimisega. Tolereerimise strateegiat võib valida tolliametnik juhul kui riski esinemise tõenäolisus on liiga väike või selle tagajärjed on marginaalsed.</p> <p>Tihti kasutatakse <b>monitoorimist</b> ehk riski jälgitakse ning võimaluse tekkimisel suunatakse tuvastatud riskiga objekt kontrolli. Selline lähenemine võib olla õigustatud näiteks inim- või tehnilise ressursi puudumise tõttu, kus eelistus antakse kõrgema prioriteediga riskile.</p> <p>Riski tolereerimise peamine erinevus ignoreerimisest seisneb aga selles, et <b>risk on tuvastatud</b> ning seda jälgitakse. Riski teatud tolereeritava taseme ületamisel võib riskiga seotud tagajärjed muutuda vastuvõetamatuks ning rakendatakse riski ohjamise strateegiat. On olemas <b>selge piir riskide vahel</b>, mida tohib ja mida ei tohi tolereerida. Mitte katastroofiliste tagajärgedega riskide alla võivad kuuluda näiteks fiskaalsed kulud ehk saamata jäänud maksud/tulud. Katastroofiliste tagajärgedega riskide hulka kuuluvad näiteks relvad ja ühiskonna liikmete tervist ja elu ohustavad kaubad.</p>
<b>Riski ohjamine</b>	<p><b>Riski ohjamine</b> tähendab tolli üldlevinud mõttes tollikontrolli suunamist. Enamik riske kuulub antud kategooria alla. Riski tausta tundmine võimaldab tolliametnikul valida õiget <b>kontrollimeetodit</b> ning kiirendada protsessi. Näiteks andmebaasidest saadud informatsioon võib tõhustada tollikontrolli läbiviimist andmaks tollikontrolli teostatavale ametnikule lisainfot võimalike peidukohtade kohta või aidata valida õiget intervjuerimise strateegiat. Eelpool kirjeldatud stsenaariumi kasutamine on paljude tolliadministratsioonide jaoks kõige soodsam vaid juhul, kui põhjus tollikontrolli suunamiseks leiab kinnituse. See suurendab objektide tabavuse statistikat, mis näitab riskianalüüsi üksuse töö kõrget kvaliteeti.</p>
<b>Riski loovutamine</b>	<p><b>Riski loovutamine</b> võib toimuda nii <b>asutusesiseselt kui ka asutuseväliselt</b>. Näiteks esimese puhul võib tolliametnik suunata kaupa riski tuvastamisel tollikontrolli sisemaa tolli. Asutusevälise puhul võib riski <b>loovutada teisele pädevale sisejulgeolekuasutusele</b>. Näiteks tausta tegemise tulemusel saadud teave võib viidata inimkaubandusega seotud illegaalsele tegevusele, mis on PPA pädevuses või lõhkematerjali ebaseaduslikule käitlemisele, mis on Päästeameti ja Kaitsepolitseiameti pädevuses.</p>

<b>Riski lõpetamine</b>	Tollitöös riski vältimine läbi riski realiseerumist põhjustava tegevuse katkestamise võib tähendada seda, et risk on maandatud ning ei leidnud kinnitust või <b>riski realiseerumise tõenäolisus</b> on lähitulevikus liiga väike, seega viimase puhul on tegemist ajutise riski lõpetamisega.
-------------------------	--

Riskidele reageerimise stsenaariume võib omavahel kombineerida ning sõltuvalt püstitatud eesmärgist katsetada ühe ja sama riski puhul erinevate stsenaariumite rakendamist. Lewis (2012, p. 2) võrdleb riski valet käitlemist „pommiga“, mis võib plahvatada kui ignoreerida fundamentaalseid reegleid. Tolli kontekstis see võib tähendada nii üle- kui ka alareageerimist. Riski üle- või alahindamine võivad tähendada ebatõhusaid järeltegevusi (Ciocoiu & Dobrea, 2010, p. 4). Halvemal juhul võib tollikontrolli suunamata jätmine tähendada ohtlike kaupade riiki sattumist või salakaubaveo puhul maksude maksmata jätmist.

Riskijuhtimine jääb kergesti haavatavaks väliste tegurite juhul kui toll ei suuda kiiresti reageerida uutele tekkinud asjaoludele ning viia läbi riskide ja nende prioriteetide ümberhindamist. Iga riskijuhtimise meetodika peab olema paindlik ja kohandatav ning arvestama tegevuskeskkonna muutustega nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Ehk just tänu tõhusale riskijuhtimisele saab toll olla kindel tollikontrollide objektivaliku kõrges kvaliteedis ja inimressursside õiges planeerimises. (Basir, *et al.*, 2019, p. 63)

Antud alapeatükis kirjeldatud riskijuhtimise komponendid nagu risk, riskianalüüs, ja riskidele reageerimise stsenaariumid on peamised mõisted tollikontrolli riskipõhise objektivaliku rakendamisel. Siinkohal on oluline rõhutada, et tegemist ei ole riskijuhtimise mõiste ammendava komponentide loeteluga, vaid tegemist on tollikontrolli vaatevinklist vaadatuna asjakohaste võtmekomponentidega, mis aitavad kõige paremini riskipõhise objektivaliku olemusest aru saada.

## 1.2. Tollikontrolli riskipõhise objektivaliku ja selle komponentide käsitlus

Alapeatükis käsitletakse tollikontrolli ja riskipõhise objektivaliku mõistet, tuuakse välja selle peamised erisused ning esitatakse riskipõhise objektivaliku rakendamisel tollikuulekuse ja tabavuse mõõdiku ning teabe kasutamise vajaduse põhjendusi.

EL-i tolliseadustik (952/2013) **defineerib tollikontrolli** kui tolliasutuste eritoiminguid, mille peamine eesmärk on tagada kooskõla õigusaktidega. Ka WCO (2018a, p. 9) annab sarnase kirjelduse tollikontrollile.

**Tollikontrolli funktsioon** on ambivalentne, sest kaubavoogude liikumist häiritakse iga kord kui see peatatakse. Teisisõnu tollikontroll häirib kaupade liikumist ja takistab kaubanduse hõlbustamist. Antud dilemma pani tolli tegutsema uut moodi, otsides tollikontrolli tõhustamiseks uusi lahendusi. Tolliasutuste tänapäeva väljakutseks on liberaliseerida kaubandust, viies tollikontrolli taset vajaliku miinimumini ning maandada samal ajal ebaseadusliku kaubandusega seotud riske (Cedilnik 2013, pp. 14-15).

Tollikontrolli funktsiooni täitis toll juba kolmandal aastatuhandel eKr Egiptuse ja Lähis-Ida iidsetes tsivilisatsioonides, tegeledes kaupade kontrollide, maksude kogumise ja salakaubaveo tõkestamisega. Läbi aegade on kaubavoogude suurenemisel tollile lisandunud ka kaubanduse hõlbustamise funktsioon, mis on hädavajalik maailmamajanduse kasvu toetamisel. „Väravavahi“ rolli täitnud tolliametniku tööst on saanud väliskaubanduse reguleeriv ja hõlbustav vahend (Biljan & Trajkov, 2012, p. 302). EL-i impordi ja ekspordi kogumaht oli 2022. aastal ligikaudu 5.5 triljonit eurot, mis moodustab 25% EL-i SKP-st (Eurostat, 2023) ning ilmselgelt näitab EL-i tolliliidu toimimise olulisust ja eelpool mainitud kaubanduse hõlbustamise prioriteeti.

Kaubanduse hõlbustamise esimeseks instrumendiks oli Kyoto konventsioon (1973), mille eesmärk oli lihtsustada ja ühtlustada tolliprotseduure ning nägi ette tollikontrolli kohaldamisel riskijuhtimise kasutamist. Kyoto konventsioon sai WCO kaubanduse hõlbustamise nugakiviks. Kyoto konventsiooni muutmise protokollis sätestatakse, et tollikontroll peaks piirduma tolliseaduse järgimise tagamiseks vajalikuga ning selle läbiviimisel kasutatakse riskijuhtimist. Protokollis tuuakse tollikontrolli otstarbekuse piirid

ja riskijuhtimise vajadus, mille eesmärgiks on hoida kokku tolli ressursse. (Euroopa Liidu Nõukogu, 1999, p. 264)

Tollikontroll **liigitub** laias laastus **füüsiliseks ja dokumentide kontrolliks** (Euroopa Kontrollikoda, 2021, p. 9). Füüsiline kontroll eeldab kaupade füüsilist kontrollimist, sealhulgas nende loendamist veendumaks, et kaubad vastavad deklareeritule ning dokumentide kontroll hõlmab tollideklaratsioonide õigsust, täielikkust ja kehtivust (*ibid*).

Tollikontrolli liigi valik sõltub kontrolli eesmärgist ja seda võimaldavatest tingimustest. Näiteks ei ole EL-is iga piiripunkt varustatud läbivalgustusseadmega, mis võimaldaks tollil kasutada ressursse palju tõhusamalt ning suunata tollikontrolli rohkem objekte. Standardse 40-tollise konteineri läbivalgustamine võtab aega ainult mõne minuti (Wulf & Sokol, 2015, p. 280), selle füüsiline kontroll kaupade maha laadimisega võtaks aga aega kuni terve päev. Ka MTA (2016) nendib, et läbivalgustuse abil teostatavas kontrollis piisab vaid viiest minutist edaspidise kontrolli vajaduse otsustamiseks. Füüsilised tingimused nagu tehniline varustus, piisav inimressurss, mugavad ja kaasaegsed kontrolliks vajalikud ruumid mängivad tollikontrollis olulist rolli.

Euroopa Kontrollikoda rõhutab oma aruandes (2021, lk 4), et tollikontrolli ühetaoline kohaldamine EL-is on vajalik takistamaks pettureid nõrgema kontrolliga piiripunkti valimast. Praktikas tähendab see seda, et kui salakaubavedaja saab teada, et piiripunktis puudub või on ajutiselt remondis viibiv röntgenseade ning seetõttu valitakse viimane, vältimaks läbivalgustust ning vähendamaks tollile vahelejäämise võimalusi. Seda kinnitab ka MTA (2016), et ilma läbivalgustusseadmeteta piiripunktid on eelistatumad kohad salakaubaveoks. Benyagoub, *et al.*, (2013, p. 121) väidavad, et salakaubavedajad saavad viivitamatult ära kasutada kõiki piirikontrollimehhanismide puudujääke, kaasa arvatud ressursiprobleeme. See puudutab laiemas vaates kõiki tolliadministratsioone maailmas. Eelpool toodud puudujääkide kõrvaldamiseks rakendab EL meetmeid, mis tugevdavad piiripunktide julgeoleku taset. Sellisteks meetmeteks võivad olla nii tehniliste vahendite soetamine kui ka riskihindamisel põhineva objektivaliku süsteemi rakendamine.

WCO läbiviidud uuringus (WCO, 2021, p. 27) tuuakse välja korrelatsioon riigi majanduse arengu ja tollikontrolli sageduse vahel. Uuringu tulemused näitasid ilmekalt, et vähem

arenenud riigid kasutavad dokumentide ja füüsilist kontrolli peaaegu seitse korda rohkem kui arenenud riigid ning suurem kontrollide arv ei taga paremaid tulemusi ja võib tingida korrupsiooni kasvu, analüüsi kvaliteedi langust ja kõrgemat konkurentsivõime koormust (*ibid*). Euroopa Kontrollikoda (2021, lk 12) toob välja oma eriaruandes statistika tollikontrollide osakaalu kohta EL-i liikmesriikide kaupa, millest selgub, et kõige väiksem füüsiliste kontrollide osakaal oli 0.1% ja kõige suurem 24.3%. Ka dokumentide kontrollide väiksem osakaal oli nullilähedane ja kõige suurem oli 58.1%. Ursula von der Leyen tõi oma poliitilistes suunistes välja: „/.../ Teen ettepaneku võtta vastu julgete poliitikameetmete pakett, millega kujundatakse välja ühtne Euroopa lähenemisviis tolliasutuste riskijuhtimise tugevdamiseks ja liikmesriikide tehtava tõhusa kontrolli toetamiseks“ (Euroopa Komisjon, 2020, lk 16). Eelpool toodud Euroopa Komisjoni presidendi tsitaat ning tollikontrollide osakaalu statistika liikmesriikide kaupa näitab ilmselgelt, et EL peab tulevikus vastu võtma julgeid otsuseid ühtlustamaks tollikontrolli ja riskijuhtimisega seotud protsesse. Tollikontrolli ühtlustamise vajadusest räägitakse ka Euroopa Kontrollikoja (2017, lk 9) eriaruandes, kus rõhutatakse, et see tagab EL-i finantshuvide kaitset.

Tõhus välispiiri valve ja tollikontroll võimaldavad keerulises julgeolekulukorras tõkestada ebaseaduslikku rännet ja piirülest kuritegevust (Vabariigi Valitsus, 2023, lk 12). Tõhus tollikontroll nõuab riskipõhise lähenemise rakendamist. Männistö, *et al.*, (2021, p. 5) kirjutavad, et riskipõhised kontrollid võimaldavad tollil keskenduda kõrge tasemega riskidele ning hõlbustada madala taseme riskidega liiklusvoogude liikumist. Eriti aktuaalseks muutub see piiripunkti kontekstis, kus füüsiline infrastruktuur seab tollile piire ning paneb tolli tegutsema oma toimingute läbiviimisel kõige tõhusamal viisil (ITC, 2022, pp. 83-85).

Tollifunktsiooni kaasajastamise vajadusel hakati rakendama **riskipõhist objektivalikut**, mis on riskide tuvastamisel ja nende hindamisel põhinev(ad) meetod(id), mille abil tolliametnikud valivad ja suunavad objekte tollikontrolli, maandamaks võimalikke riske. Objektide all mõistetakse reisijat, kaupa, transpordivahendit või postisaadetist. Inglisekeelses kirjanduses kasutatakse sageli riskipõhise objektivaliku asemel või selle osana ka järgmiseid mõisteid: *risk analysis, profiling, screening, risk-based, targeting* või *targeting-based approach*, mille kasutamine võib tolli kontekstis olla õigustatud. WCO (2019, p. 28) nimetab riskipõhist objektivalikut (*targeting*) üldmõistetavas tähenduses

kaupade valiku mehhanismiks tollikontrolli suunamiseks. Ka Nagy & LeDrew (2022, p. 190) ja OSCE (2012, p. 134) kasutavad sama terminit tolli analüüsikeskuse töö kirjeldamisel. Euroopa Komisjon (2022a, p. 23; 2018, pp. 15-157) kasutab oma aruandes mõistet „riskipõhine tollikontroll“. Kui riskijuhtimise üldine eesmärk on eristada seaduskuulekaid ettevõtteid teistest (OSCE, 2012, p. 12), siis riskipõhine objektivalik on meede selle eesmärgi saavutamiseks.

Riskipõhine tollikontroll on saanud populaarseks 1990-ndate keskel maailma arenenud tolliadministratsioonide seas, sest osutus varasematest kontrollistrateegiatega tõhusamaks (Karlsson, 2017, p. 24). Selle tõhususe näitena võib tuua 11. septembril 2001. aastal USAs toimunud terrorirünnakud, mis avaldasid tol hetkel suurt mõju peaaegu kõikidele maailma julgeolekuasutustele. Vaatamata raskele kriisiolukorrale jätkas enamik tolliadministratsioone maailmas riskipõhise lähenemisega, füüsiliste kontrollide arvu suurendamata (Harrison & Holloway 2007, ref Geourjon, *et al.*, 2013, p. 83). Tõhus välispiiri valve ja tollikontroll võimaldavad keerulises julgeolekuolukorras tõkestada ebaseaduslikku rännet ja piirülest kuritegevust (Vabariigi Valitsus, 2023, lk 12). Ka Linno (2019, lk 16) nendib, et tõhus tollikontroll, mis põhineb targal objektivalikul toetab rahva julgeolekut. Riskipõhised kontrollid võimaldavad tollil keskenduda kõrge tasemega riskidele ning hõlbustada madala taseme riskidega liiklusvoogude liikumist (Männistö, *et al.*, 2021, p. 5). Eriti aktuaalseks muutub see piiripunkti kontekstis, kus füüsiline infrastruktuur seab tollile piire ning paneb tolli tegutsema oma toimingute läbiviimisel kõige tõhusamal viisil (ITC, 2022, pp. 83-85).

Aina rohkem riike maailmas võtavad riskipõhise tollikontrolli kasutusele, sest selle peamiseks eesmärgiks on ressursside prioriseerimine ning suunamine kõrgemate riskidega valdkondadele (Black & Baldwin, 2012, p. 2). Ka Rahandusministeerium (2019, lk 24) kasutab oma riiklikus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskianalüüsi metoodikas „riskipõhise lähenemise“ mõistet, mille abil üritatakse suunata ressursse rohkem tähelepanu vajavatesse riigi sektoritesse ning vähendada menetluse koormust. Teisisõnu mõiste „riskipõhine“ viitab meetodi või meetodite kasutamisele s.t riskipõhisele objektivalikule.

Riskipõhise objektivaliku võtmekomponendiks on **teave**, mida kasutatakse tollis nii strateegilisel, taktikalisel kui ka piiril töötavate tolliametnike poolt operatiivsel tasemel. WCO (2005, p. 7) defineerib mõiste „teave“ järgmiselt: „Asjakohase informatsiooni kogumisel ja töötlemisel saadud toode, mis on kasutaja otsuste tegemise aluseks“. Euroopa Komisjoni riskianalüüsi juhendis (1999, p. 21) rõhutatakse, et informatsioonist (*information*) saab teave (*intelligence*) alles siis, kui see on analüüsitud ja võimalike riskide trendid konkreetses riskivaldkonnas tuvastatud.

WCO (2005, p. 7) ja Zivkovic & Sutevski (2018, p. 10) pakuvad sarnaselt käesolevas töös (lk 14) toodud riskijuhtimise tasandite püramiidile kolm teabe tasandit: strateegiline, taktikaline ja operatiivne. Piiripunkti keskses riskipõhises objektivalikus teabe käitlemine toimub enamasti operatiivsel tasandil. WCO (*ibid*) nimetab operatiivtasandi teavet tooteks, mis toetab eesliini üksuste juhtumipõhiseid tegevusi, saavutamaks tollieeskirjade täitmist ehk tollikontrolli nõuetekohast läbiviimist. Operatiivse taseme teabe puhul on tegemist *ad hoc* riskianalüüsi komponendiga, mis on tollikontrolli objekti keskne ning omab kõrgemat tähtsust just ajalises kontekstis (Zivkovic & Sutevski, *ibid*). Õigel ajal hangitud teave võimaldab tollil paremini ette valmistuda võimalikeks riskideks ja nende maandamiseks (Männistö, *et al.*, 2021, p. 8) mis on piiripunkti kontekstis väga oluline. Jätkates piiripunkti keskse teabe teemaga, toob Aniszewski (2011, pp. 7-18) läbi viidud uuringu tulemusena välja ettepaneku tolliasutustele – asutada analüüsikeskus, mille ülesanneteks jääksid riskijuhtimisega seotud tegevused, näiteks 24/7 reaalajas teostatav objektivalik, mille peamiseks rolliks on teabe töötlemisele tuginev riskipõhine objektivalik.

Teave võib pärineda erinevatest allikatest ja olla erinevates vormingutes. Ühe inimese poolt teisele inimesele edastatud teave on kõige levinum vorm ja on üldiselt seotud taktikalise ja operatiivse tasandiga. Piiripunkti kontekstis operatiivseks teabeks võib olla teave, mida hangitakse vahetult piirivalvest, kes on tolli jaoks peamine partner. Tolli teabeallikate hulka kuuluvad ka konfidentsiaalsed allikad nagu muud riigisisised õiguskaitseasutused, välisriigi tolli- ja õiguskaitseasutused ning rahvusvahelised agentuurid, WCO, INTERPOL jne (Azcarraga & San Juan, 2022, p. 269).

Tollisüsteemidest väline informatsioon mängib olulist rolli teabe kogumisel, sellisteks välisteks andmebaasideks võivad olla nii kolmandate osapoolte pakutavad teenused kui ka

Internet (Männistö, *et al.*, 2021, p. 7). Andmebaasidest saadud informatsioon on iseenesest tooraine valmistoote ehk teabe valmistamiseks. Selle kvaliteet sõltub paljuski tolliametnikele andmebaaside kättesaadavusest, andmete vaatamise õigustest ning andmebaasidest hangitava informatsiooni kasutamise oskustest. Just viimane oskus mängib riskianalüüsis olulisimat rolli. Teabe hankimisel on oluline roll ka avalikult kättesaadavatel andmetel, mille abil on võimalik tuvastada riske, mida ei ole võimalik tuvastada läbi ametlike andmebaaside. Mitmed PPA eksperdid tõdevad, et paljudel ametnikel on puudulikud oskused ja teadmised avalike andmetega tegelemisel (Savitski, 2023, lk 26-62). Näiteks *Google'i* ja teiste otsingumootorite sihitud parameetrite kasutamine võimaldab kasutajal saada fokuseeritud otsitavat teavet kiiremal ja tõhusamal viisil (*ibid*).

Vaatamata sellele, et andmebaasidest hangitav teave on piiripunti kontekstis tavaliselt ametniku poolt käsitsi analüüsitud, on olemas palju võimalusi riskipõhise objektivaliku automatiseerimiseks. Näitena võib tuua piiripunktis kogutavaid andmeid nagu: sõidukite ja isikute piiriületused või informatsioon varasemate rikkumiste kohta, mis võib läbi andmebaaside liidestamise ja automatiseerimise anda tolliametnikule häire kõrge riskiga objekti kohta (Zivkovic & Sutevski, 2018, pp. 12-13).

Riskipõhine lähenemine võimaldab kasutada inimressurssi palju tõhusamalt ning suurendada objektivaliku **tabavust**, mis on avastatud rikkumiste protsentuaalne määr kontrollide üldarvust. Näiteks pidas MTA (2019, lk 12) 2019. aastal objektivaliku tabavust piiril kõrgeks, mis oli 12% transpordivahendite osas ja 20% reisijate osas. Tabavuse statistika võimaldab hinnata riskipõhise objektivaliku efektiivsust ja selle muutmise dünaamikat. Mida tõhusam on riskijuhtimine, seda kõrgem on tabavus (Maree, 2020, p. 48). Ka Han & Ireland (2012, p. 13) kinnitavad, et kuigi ainult tabavus ei too välja tulu-kulu statistikat, on see hea indikaator objektivaliku tõhususe hindamiseks. Riskipõhine lähenemine toetub tolli paremate tulemuste saavutamisele ja väiksema ressursikasutuse vajadustele (WCO, 2018b, p. 17; Hörnqvist, 2006, p. 32).

Austraalia Riiklik Audit (Australian National Audit Office, 2011, p. 15) toob välja, et aastal 2009 kasutusele võetud uus kaubakontrolli strateegia, mis tugines riskipõhisele lähenemisele, võimaldas vähendada tollikontrollide arvu 76% lennutranspordis ja 24% meretranspordis ning tõi kaasa personali arvu vähendamise 63 ametniku võrra. USA GAO



(2001, p. 4) rõhutab, tuues välja 2000. aasta statistikat, et riskipõhised kontrollid olid 15,6 korda tõhusamad kui pistelised kontrollid lennujaamades ja 12,6 korda tõhusamad kui pistelised kontrollid maismaapiiripunktides. Brasiilia lennureisijate arvu kiire kasv sundis tolliadministratsiooni võtma kasutusele tõhusamad riskipõhise objektivaliku meetodid, mille rakendamine 2015. aastal suurendas lennujaamades sularaha salakaubaveo avastusi 212% ja narkootikumide salakaubaveo avastusi 300% võrra rohkem kui aasta varem (Moraes, 2017, p. 18).

Tolli valdkonnas on uuritud kulu-efektiivsuse võrdlusanalüüsi tulemusi riskide hindamise ja radadel ehk kohapeal kontrollide vahel (vt tabel 2).

Tabel 2. Tollikontrolli meetmete kulu-efektiivsuse analüüs (Linno, 2013, lk 65)

Meede	Kulu	Avastatud sigarettide arv	Avastatud rikkumiste arv	Kulu ühe avastatud sigareti kohta	Kulu ühe rikkumise kohta
Riskide hindamine	2 830€	193 630 tk	47	0,015€	60€
Radade kontroll	5 660€	65 930 tk	57	0,086€	99€

Tabelist selgub, et riskide hindamisele tugineva meetme kulu ühe rikkumise kohta on 60€, radade kontrolli puhul on aga 99€, mis on 1,7 korda rohkem. Teisisõnu on riskipõhine lähenemine riigile kasulikum kui mitte riskipõhine ning aitab väiksema kuluga saavutada paremat tabavust. Riskide hindamine tollis võimaldab tõsta sisejulgeoleku taset riigis (Linno, 2013, lk 65, 57).

Riskipõhise lähenemise kasutamise otstarbekus on tõestanud oma efektiivsust. Maailmapank (The World Bank, 2019) kirjutab, et kõik maailma kõige tõhusamad kaubanduskeskkonnad omavad ühist tunnust nagu riskipõhine lähenemine, vähendamaks füüsiliste kontrollide arvu ning tollivormistuste aega. Tollikontrolli meetodite tõhustamine ja selle pidev arendamine aitab tollil saavutada kaubanduse hõlbustamises ning ühiskonna- ja riigikaitstes tasakaalu, mis teenib nii äri kui ka riigi huve. Tolliasutused kasutavad tihtipeale tollikontrolli liiga intensiivselt, selle üheks põhjuseks nimetatakse nõrka riskihindamise süsteemi (Lemgruber, *et al.*, 2015, p. 47). Tõhus riskipõhine objektivalik võimaldab tollil hoida sellist minimaalset tollikontrolli taset, mis ei ohustaks nõuetekohast meetmete rakendamist ning hoiaks kokku nii inim- kui ka finantsressursse. Mitte riskipõhised kontrollid peavad olema erandlikud, vähendamaks seadusliku kaubanduse

koormust (Azcarraga & San Juan, 2022, p. 269). Nõrga riskihindamise probleemi lennunduse julgeolekukontrollide näitel käsitlevad oma artiklis Michalski, *et al.*, (2020, pp. 1145-1155), kes väidavad, et enamik tänapäeval kasutusel olevaid kontrollide süsteeme on ebaefektiivsed ja kallid ning peavad olema asendatud isikupõhise objektivalikuga. Isikupõhisele riskijuhtimisele ülemineku võttis fookusesse 2022. aastal ka MTA, mis toetas uue IT süsteemi arendamist muutmaks ameti järelevalvelised tegevused efektiivsemaks ja ühtlasemaks (Maksu- ja Tolliamet, 2023b, lk 13).

Euroopa Kontrollikoda toob oma eriaruandes (2021, lk 13) välja näite ühe petujuhtumi kohta Ühendkuningriigi tollis, kus valesti arvatud kaupade (tekstiiltooted ja jalatsid) väärtus perioodil 2011-2017 tekitas tollimaksude alalaekumise summas 2.7 miljardit eurot. Antud näide toob selgelt välja, et süstemaatilised vead tollikontrolli protsessides võivad kesta aastate vältel ning tekitada märkimisväärseid kahjusid nii riigile kui ka EL-le tervikuna. Ainuüksi tollimaksud moodustavad 14% EL-i eelarvest, mille alalaekumine jääb kanda EL-i liikmesriikidele endile (Euroopa Kontrollikoda, 2017, lk 9). Sellel põhjusel peavad tolliasutused vaatama regulaarselt üle tollikontrollidega seotud protsessid ning hindama rakendatavat riskijuhtimise süsteemi.

Riskipõhist tollikontrolli toetavaks aspektiks on **tollikuulekus**. Tollikuulekuse mudelit saab rakendada riskijuhtimises, mida käsitletakse teadusallikates tollikontrolli riskipõhise objektivaliku olulise komponendina. Tollikuulekuse analoogina kasutatakse õiguskaitse valdkonnas laiemat tähendusega mõistet „seaduskuulekus“. Inglisekeelsetes allikates on kasutusel „*compliance*“, mida võib tõlkida sõltuvalt kontekstist mitut moodi. Rahandusministeerium (2015, lk 9) tõlgib mõistet „*compliant*“ kui „nõuetele vastav“, mida on enamasti kasutatud finantssektoris. Linno (2019, lk 15) defineerib tollikuulekust kui reisijate ja ettevõtjate käitumise hindamise näitajat. Tollis on selliseks näitajaks rikkumiste arv, mis korreleerub tollikuulekuse tasemega: mida vähem rikkumisi, seda kõrgem on tollikuulekus.

MTA (2023a, lk 15) rakendab riskide hindamisele põhinevaid järelevalve meetmeid, mis on suunatud tollikuulekuse suurendamisele. Tabelis 3 on toodud 2019. – 2022. aasta tollikuulekuse tulemused nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute lõikes.

Tabel 3. Tollikuulekuse mõõdikud (Maksu- ja Tolliamet, 2022, lk 17; 2023a, lk 15; autori koostatud)

Alameesmärk	Mõõdik	Tulemused			
		2019	2020	2021	2022
Tollijärelevalve	Piiri tollikuulekus (füüsilised isikud)	95.3%	96.7%	97.3%	98.3%
	Deklarantide tollikuulekus (juriidilised isikud)	95.3%	88.8%	90%	93.2%

Tollikuulekus peab laiemas laastus toetama asutuse eesmärkide saavutamist. Tabelist 3 selgub, et viimaste aastate lõikes on piiri tollikuulekuse protsent püsinud kõrge ehk üle 90%. Samas on MTA (2023a, lk 15) 2023. aasta sihttasemeks seadnud 96% füüsiliste ja 91% juriidiliste isikute tollikuulekuse mõõdiku, mis on madalam kui 2022. aastal saavutatud sihttasemed. See asjaolu näitab ilmselgelt, et MTA jälgib ning hindab regulaarselt tollikuulekusele mõjuvaid tegureid, millega tuleb arvestada tollikuulekuse soovitud sihttaseme määramisel.

Tollikuulekus koos rikkumiste trendide ja operatiivse riskiinfoga aitab MTA-l saada tunnetust kui hästi on kaitstud Eesti ühiskond (Maksu- ja Tolliamet, 2023a, lk 10). Tollikuulekuse suurendamine võimaldab MTA-l vabastada ressursse seal, kus riskid on minimaalsed ning suunata ressursi sinna, kus tollikuulekuse tase on madal ehk riskid on suured (Linno, 2019, lk 16). Objektivaliku intensiivsuse tase peab olema kooskõlas tollikuulekuse soovitud tasemega (Wulf & Sokol, 2015, p. 26). Teisisõnu tollikontrolli suunatavate objektide arv ei tohi olla lineaarne, vaid muutuv vastavalt tollikuulekuse saavutatud tasemele - ehk juhul kui tollikuulekaks muutunud piiriületajad ei pane enam sama arvu rikkumisi toime, ei ole mõtet kulutada sama palju ressursse objektivalikule. Tollikuulekuse mõõdikud, analoogselt tabavuse mõõdikule omavad subjektiivsuse komponenti ning sõltuvad enamasti juhtkonna poolt vastu võetud kokkulepetest, mis määravad eelpool mainitud mõõdikute tulemusi ning võivad ajas muutuda.

Karlsson (2017, pp. 24-25) rõhutab, et rikkumisi panevad toime inimesed, mitte kaubad ning nimetab tollikuulekuse rakendamist riskipõhises objektivalikus juhtimise teooriaks ja mudeliks, mida on võimalik kasutada piiril kaubavedajate riskide prioriseerimisel. Tollikuulekuse mudel iseenesest ei paku praktilist lahendust, vaid annab suuniseid

tolliasutusele riskipõhises objektivalikus mudeli rakendamiseks. WCO (2012, p. 4) liigitab kliendid (ettevõtjad) 4-ks tollikuulekuse kategooriaks:

1. Tollikuulekad kliendid;
2. Eksivad tollikuulekad kliendid;
3. Tollikuulekust vältivad kliendid;
4. Tollikuulekust ignoreerivad kliendid.

Eeltoodu põhjal järeldub, et mida vähem tollikuulekas klient on (1 kuni 4), seda suurem on rikkumise toimepanemise risk. WCO ei anna oma mudelis täpseid riskide skooore, mis on antud mudeli kontekstis täiesti õigustatud. Tolliasutuste jaoks on tegemist raamistikuga, kuhu tuleb paigutada riskipõhise objektivaliku meetodid. Tollikuulekuse kategoriseerimist võib rakendada erinevates riskipõhistes meetodites, mille valik aga jääb tolliasutustele otsustada. Täpsemalt käsitletakse tollikuulekuse praktilist rakendatavust järgmises alapeatükis riskiskoori meetodi kirjeldamisel. Pakutud süsteemi eesmärgiks on kontrolliressursside suunamine kõrge riskimääraga klientide kontrollimiseks.

Kokkuvõttes võib öelda, et tollikontroll ja riskipõhine objektivalik on omavahel tihedalt seotud. Kuigi tollikontrolli võib teostada ilma riskipõhise objektivalikuta, ei ole selline lähenemine tänapäeval õigustatud. Tollikontroll, mis tugineb riskidele annab tollile ja laiemas laastus riigile, kaasa arvatud ärisektorile palju rohkem kasu kui tollikontroll ilma riskipõhise lähenemiseta. See tähendab seda, et mõlemat mõistet tuleb käsitleda riskijuhtimise raamistikus lahutamatu osadena.

### **1.3. Tollikontrolli riskipõhise objektivaliku meetodid**

Käesolevas alapeatükis käsitletakse teadusallikatele tuginedes riskipõhise objektivaliku meetodilist poolt. Riskipõhise objektivaliku meetodika koostamine on tolli arendamiseks ning jätkusuutlikuks toimimiseks väga oluline (Jenkins & Butterworth, 2007, p. 53). Euroopa Komisjon (2014, lk 4) nendib, et on vaja kehtestada meetodid, mis võimaldaksid teostada riskipõhist kontrolli kõige sobivamal ajal ja kohas. Teisisõnu EL-i liikmesriigid võivad luua riskipõhise objektivaliku süsteemi oma vajaduste ja nägemuse järgi rakendades erinevaid, neile kõige sobivamaid meetodikaid. Meetodite valik on riskipõhises objektivalikus ülioluline, kuna toetab just operatiivsel tasandil töötavaid tolliametnikke.

Alapeatükis toodud meetodite valikus lähtutakse eelkõige maantee piirpunkti töö ametniku kesksest spetsiifikast, ning pakutakse teadusallikatest leitud operatiivsel tasandil kasutatavaid asjakohaseid meetodeid. Peamisteks allikateks, kus käsitletakse käesolevas alapeatükis toodud objektivaliku meetodeid on Maailma Tolliorganisatsiooni (WCO, 2012) välja antud kompendium *Customs Risk Management Compendium*, Talviku (1998) käsiraamat, USA GAO aruanne (2000) ja ITC juhend (2022). Kõik need välja antud materjalid pakuvad tolliasutustele erinevaid riskipõhise objektivaliku meetodeid, mille rakendamine sõltub enamasti riikide kohalikest oludest.

Objektivaliku meetodeid liigitatakse **arvutipõhiseks ja ametnikupõhiseks** (Han & Ireland, 2012, p. 31; Weydner-Volkman, 2017, p. 29). Sageli tuuakse välja ka kolmas tüüp, mida nimetatakse **kombineeritud** tüübiks, see hõlmab nii ametniku- kui ka arvutipõhist meetodit. Zivkovic & Sutevski (2018, p. 142) nimetavad kombineeritud variandi efektiivseks ja rõhutavad, et selle kasutamise võimalus tollis peab olema tagatud.

**Arvutipõhist** meetodit liigitavad Han & Ireland (*ibid*) alamtüüpideks: reeglitepõhiseks ehk selektiivsuskriteeriumiteks ja juhuvalikuks. Siinkohal on oluline ära märkida, et juhuvalik on objektivaliku meetod, mis ei tugine riskipõhisele lähenemisele, siiski on see laialt levinud maailma tolliadministratsioonides, kuna võimaldab hinnata nii tollikontrolli tõhusust kui ka tuvastada salakaubaveo trende. Arvutipõhine on enamasti selektiivsuskriteeriumite meetod, mis tugineb kindlate tingimuste ja/või reeglite määramisele ning nõuab spetsiaalse tarkvara kasutamist (Holler, 2004, pp. 1-2; Han & Ireland, 2012, pp. 8-9). EL-i tolliasutustes on tavaliselt antud meetodi omanik riskide hindamise eest vastutav üksus, MTA kontekstis on selliseks üksuseks Teabeosakond. Teisisõnu piiripunktis töötavad ametnikud täidavad vaid tollikontrolli suunamise ülesandeid, mis on arvutisüsteemipõhised ning ei eelda tolliametnikelt eelnevat riskide hindamist. Piiripunkti keskne objektivalik on tavaliselt automatiseerimata (ITC, 2022, p. 83). Liigist sõltumata on riskipõhiste objektivaliku meetoditel üks kindel ühine eesmärk – suunata riskiga objektid tollikontrolli.

**Ametnikupõhine ehk manuaalselt** teostatav objektivalik on meetod, mille käigus tolliametnik ise tuvastab riski ja valib selle käitlemise strateegia. Antud meetod on laialt levinud maailma tolliasutustes ja hästi uuritud tänu sellele, et tegemist on kõige vanema

tollikontrolli objektivaliku meetodiga, mida kasutati veel enne arvuti leiutamist. Kaasaegsed tolliasutused kasutavad sageli antud meetodit tollile kättesaadava tarkvara ja andmebaaside abil, mis suurendab objektide tabavuse statistikat. Riskipõhine objektivaliku meetod ei saa olla universaalne ning sõltub konkreetse piiripunkti tingimustest nagu füüsiline asukoht, ametnike arv ja pädevus, kaubavoogude maht ja nende liigid.

Manuaalse meetodi puhul on tegemist pigem rikkumiste avastamisele orienteeritud meetodiga, aga reeglitepõhisel meetodil on tõhusam ennetuslik pool (Han & Ireland, 2012, p. 14). WCO (2012, pp. 3-15) nimetab puhtalt manuaalselt teostatavat meetodit, kus ei kasutata elektroonilist profileerimise süsteemi, ressursi nõudvaks meetodiks ja lisab, et infotehnoloogial põhineva tööriista kasutamine on tolli jaoks tõhusam. Ka Jacob & Zaharia (2012, p. 8) kirjutavad, et manuaalselt teostatava objektivaliku suurim puudus on inimene ise ning tulevikus tuleb täielikult loobuda inimese sekkumisest riskianalüüsi protsessidesse. Vaatamata eelnevalt toodud manuaalse objektivaliku nõrkustele, on tolliametnikul ka tänapäeva tollis võtmeroll pettuste avastamisel (Siripanukul, *et al.*, 2022, pp. 166-168).

Sõltuvalt riskidest ning andmeallikast võivad riskide hindamise meetodikad olla: **kvalitatiivsed, kvantitatiivsed ja semi-kvantitatiivsed** (Widdowson & Holloway, 2011, p. 102; Aven, 2015, p. 2). Kvalitatiivset tüüpi meetod võib sageli tunduda lihtsam kui kvantitatiivne meetod, kuna see ei eelda spetsiaalset matemaatikapõhist arvutamist. Sellest kirjutab ka Rahandusministeerium (2013, lk 12), tuues välja kvantitatiivse tüübi keerukuse asjaolu, mis on tihtipeale tingitud kehvast arusaamast või kommunikatsioonist.

Kvalitatiivse meetodi kasutamise puhul seisneb suurim puudujääk **subjektiivsuses** (Widdowson & Holloway, *ibid*). Semi-kvantitatiivne ehk kombineeritud meetod hõlmab endas nii numbrilisi kui ka kvalitatiivseid näitajad. Kvantitatiivne riskianalüüsi meetod on tolli kontekstis levinud finantsriskide puhul, näiteks kauba väärtuse määramiseks ja õiglase hinna välja arvutamisel. Nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed tüübid on objektivalikus olulised, kuna täiendavad teineteist, tuues kokku nii subjektiivsuse kui ka objektiivsuse elemente, mis võimaldab saada paremaid riskiindikaatoreid ja kõrgemat tulemuslikkust (Wilcox-Daugherty, *et al.*, 2018, p. 34).

Järgnevalt (vt tabel 4) pakutakse piiripunkti kesksed riskipõhise objektivaliku meetodid, mida liigitatakse andmestiku ja teostamise tüübi järgi. Tegemist ei saa olla ammendava loeteluga, vaid kõige kasutatavamate meetoditega, mille metoodiline pool on käsitletud mitmes teadusallikas ning teostamise üheks tingimuseks on ametnikupõhine tüüp.

Tabel 4. Peamised piiripunkti kesksed objektivaliku meetodid andmestiku ja teostamise tüübi järgi (WCO, 2000, pp. 6-18; Talvik, 1998, lk 14-45; GAO, 2000, pp. 6-18; ITC, 2022, pp. 83-85; autori koostatud)

Meetod	Andmestikupõhine tüüp	Teostamise tüüp
Riskiprofiili koostamine	Kvantitatiivne/semi-kvantitatiivne ja kvalitatiivne	Ametniku- ja arvutipõhine
Riskiskoor	Semi-kvantitatiivne	Ametniku- ja arvutipõhine
Tausta analüüs	Kvalitatiivne	Ametnikupõhine
Intervjuu	Kvalitatiivne	Ametnikupõhine
Vaatlus	Kvalitatiivne	Ametnikupõhine
Juhuvalik	Kvantitatiivne	Ametniku- ja arvutipõhine
Intuitsioon	Kvalitatiivne	Ametnikupõhine

Tabel 4 toob selgelt välja kvalitatiivse tüübi ja ametniku rolli omavahelise seose, mis on just maantee piiripunkti puhul primaarne. Kuigi kvalitatiivsete meetodite puhul on suurimaks puudujäägiks subjektiivsus, on neil ka tugevad küljed nagu väiksem ajaline ja rahaline kulu ning rakendamise ja meetodist arusaamise lihtsus, mis on piiripunkti kontekstis ülioluline (Lee, 2014, p. 30; Ramona, 2011, p. 1109).

**Riskiprofiili koostamise meetod** võimaldab tolliametnikel tollikontrolli suunamisel välja valida selliseid objekte, mis vastavad eelnevalt koostatud riskiindikaatoritele ehk profiilidele, mida sageli nimetatakse ka iseloomulike omaduste kogumiks (Talvik, 1998, lk 14). Ka WCO (2003, p. 8) annab riskiprofiilile definitsiooni kui teabe põhjal eelnevalt kogutud riskiindikaatorite kombinatsioonist. Profiili koostamine võib olla nii kvantitatiivne, semi-kvantitatiivne kui ka kvalitatiivne meetod. Arvutipõhine meetod võimaldab koostada riskiprofiili, mis ei nõua inimese sekkumist objektivalikusse.

Riskiprofiil on operatiivtasandil riskianalüüsi toetav ning piiripunkti keskne meetod (Iordache & Voiculet, 2007, p. 65). Piiripunktides kasutatakse kvalitatiivse meetodina profiilide kogumi koostamist, mis võib tugineda varem tollis avastatud rikkumistele ning selle ühistele tunnustele. Hörnqvist (2006, pp. 29-39) nendib, et kogunud ametnik peaks objektivalikus toetuma eelnevalt avastatud juhtumite eripärade sarnasustele. Talvik (1998,

lk 16) toob järgmised riskiprofiili võimalikud indikaatorid nagu näiteks: peitmismeetod, veovahend, kinnipidamise kuupäev, vanus, sugu, marsruut, salakauba päritolumaa. Eelpool toodud riskiprofiili komponendid omavad pigem üldist iseloomu ning ei ole alati rakendatavad, mida kinnitab ka Talvik (*ibid*): „Profiilid on tollijärelevalve seisukohalt tõhus vahend, kuid nad ei ole 100% kasutatavad“. Profiilide koostamine tähendab tihtipeale kogunud tolliametnikule teatud riskiindikaatorite kokkusattumist ehk tegemist ei ole eelnevalt kokku pandud kindla kogumikuga, vaid ajakohastatud ja õigel ajal rakendatud viisiga.

Profiilide koostamise kohta võib sageli kohata teadusallikates diskursust rassilise kuuluvuse kohta ja selle diskrimineerivast iseloomust (Smart, 2015, p. 46). See võib juhtuda profiilide üldistava iseloomu pärast, mis tähendab, et statistikaandmetele tuginev profiil võib mingil määral diskrimineerida üht või teist ühiskonna gruppi. Profiili üldistavast muustrist kirjutab ka Frontex (2012b, p. 68), mis nendib, et riskiprofiili kvaliteedi suurendamiseks peab tolliametnik alati võtma lisaks profiilidele toetuvale lähenemisele veel ühe riskipõhise objektivaliku meetodi, mis välistaks objekti diskrimineerivat komponenti. Riskiprofiilide diskrimineerivast tunnusest kirjutab oma aruandes ka GAO (2000, p. 7), kus näitena tuuakse Miami lennujaamas kasutusel olnud riskiprofiilid, mis tuginesid narkootikumide salakaubaveo kõrge riskiga riikidele ning ei lähtunud isikupõhiselt, teisisõnu kõik riskiriikidest saabunud reisijad kuulusid antud profiili alla.

Euroopa Kontrollikoda eriaruande (2021, lk 18) kohaselt ei ole EL-i üleselt riskiprofiilid piisavalt ühtlustatud ning ei taga kontrollide ühtlustatud valimist ning lisab, et iga kriteeriumi kohta kasutatav riskinäitajate loetelu ei ole hetkel kohustuslik. Kuigi jutt käib dokumentide kontrollidest, võib seda peegeldada ka teistele kontrollide liikidele ehk EL-i ülene riskijuhtimine vajab igal tasemel paremat juhtimist ning ühtset arusaama.

**Riskiskoori meetod** on semi-kvantitatiivne meetod, mida kasutatakse riskitaseme määramiseks (Simmons, *et al.*, 2017, pp. 50-51). Tegemist on meetodiga, mida kasutatakse nii finantssektoris kui ka teistes valdkondades, kus riskide määramisele soovitakse lisada numbrilisi näitajaid. Kuigi pakutud riskiskoori meetod on laialt levinud finantsriskide maandamiseks, võib seda rakendada ka tolli riskipõhises objektivalikus. Laporte (2011, p.



17) väidab, et riskiskoori meetod on tolli riskijuhtimise üks efektiivsemaid meetodeid, mida tuleb kasutada deklaratsioonide kontrollimisel.

Rahandusministeerium (2013, lk 20) ja WCO (2012, pp. 15-17) pakuvad riskitasemete määramisel kasutada riskijuhtimises laialt levinud riski koondhinnet, mis moodustub mõju ja tõenäosuse alusel ning mõlemale omistatakse skoor ehk teatud punktid. Rahalise kaotuse mõju skoori määramisel võib tolli kontekstis tähendada maksude maksmata jätmise riski. Ühiskonnakaitseliste riskide puhul tuleb fiskaalsed ohud asendada ohtudega, mis avaldavad mõju ühiskonnale. Widdowson & Holloway (2011, p. 105) väidavad, et keskmise ja kõrge tasemega riskid on kohustuslikud tollikontrolli suunamiseks. WCO (2005, p. 18) aga nendib, et keskmise riski taseme puhul tuleb lähtuda juhtumipõhiselt ning vajadusel suunata objekt füüsilisse või dokumentide kontrolli. See eeldab minimaalse skoori nivoo määramise rakendamist, alates millest tuleb objekt suunata tollikontrolli. Samas nimetab Hörnqvist (2006, p. 41) riskiskooriks ka rakendunud riskiindikaatorite arvu, tuues näitena praktilise lahenduse: kui 9-st kattus vähemalt 6 indikaatorit, siis objekt kuulub tollikontrolli.

Riski kaalukuse ehk koefitsiendi määramine võib olla väga erinev just riskihindamise süsteemide eripära tõttu (Iacob & Zaharia, 2012, p. 6). Teisisõnu ei saa pidada antud riskide käitlemise strateegiat universaalseks vahendiks igas piiripunktis. Euroopa Komisjoni riskianalüüsi juhend (1999. p. 21) pakub riskide hindamisel kasutada numbrilise skaala kõrval puhtalt kvalitatiivse viisina tähtkoode: s - suur, k - keskmine ja v - väike. Ei ole olemas ühtset viisi riski taseme määramiseks, madalaks või kõrgeks riskide kategoriseerimine on pigem kunst kui teadus (Black & Baldwin, 2012. p. 4).

Sarnaselt tähtkoodide skaalale, võib riskiskoori komponendina kasutada ka WCO tollikuulekuse kategooriaid, millest oli jutt eelmises alapeatükis (käesolev töö lk 27). Klientide kategoriseerimine tollikuulekuse käitumismustrite järgi on teostatav läbi arvutipõhise analüüsi. Näiteks tollikuulekust vältivad ja ignoreerivad kliendid kuuluvad tollikontrolli suunamisele protsentuaalselt välja arvatud sageduse alusel. Manuaalselt tollikuulekuse riskiskoori välja arutamine on küll võimalik, kuid nõuaks tolliametnikult liiga palju ressursse. Kuigi WCO (2012, p. 19) leiab, et tollikuulekuse statistika operatiivne

analüüs on võimalik, tähendaks see praktikas rikkumiste ja piiriületuste osakaalu statistika välja toomist, mis on ilmselgelt piiripunkti kontekstis aeganõudev.

Tolli kontekstis on paljude riskide mõju ja tõenäosus raskesti määratav ja tuvastatav ehk ühe ja sama riski puhul võib erinevatel ametnikel subjektiivsel kaalutlusel olla erinevad skoorid. Antud probleemi leevendamiseks pakub WCO (2005, p. 18) praktilist lahendust (tabel 5), mis võimaldab määrata igale riskiindikaatorile ehk eelnevalt käesolevas töös käsitletud riskiprofiilile vastava koefitsiendi.

Tabel 5. Riskiindikaatorite koefitsiendid (WCO, 2005, p. 18)

Riskiindikaator	Koefitsient
Importija	2
Fiktiivsed ettevõtjad	4
Veokid	4
Sõiduaudod	4
Uued ettevõtjad, juhid	2
Kliendid, kes maksavad sularahas	1
Käsitsi kirjutatud manifest	1
Kahtlane marsruut	2
Teave	muutuv

WCO maatriksi puhul on märkimisväärne asjaolu, et teabe riskiindikaatorile ei ole omistatud koefitsienti. Teabe puhul võib olla tegemist ajas muutuva kaalukusega ehk teabele koefitsiendi määramine on ametniku enda otsus, kellel on vastutus temale kättesaadava informatsiooni kasutamise ja/või mittekasutamise eest. Samas informatsiooni kasutamata jätmine toob endaga kaasa nii võimaliku riski tuvastamata jätmise kui ka aja- või inimressursi ebamõistliku kasutamise.

Riskiskoori meetodi puhul saab tugevdada selle kvantitatiivset iseloomu, vähendades ametniku sekkumist läbi eelnevalt omistatud koefitsiendi. Seda võib saavutada näiteks kõrgeimate riskiskooride puhul, mis omavad ajast ja kontekstist muutumatuid indikaatoreid ehk näiteks saadud informatsioon, millele on võimalik määrata fikseeritud koefitsient. Riskipõhise objektivaliku kontekstis võib selliseks informatsiooniks olla näiteks isiku varem toime pandud rikkumine Karistusseadustiku § 391 (Salakaubavedu) järgi. Sellisel juhul omistatakse fikseeritud koefitsient ainult konkreetse rikkumise paragrahvi olemasolul.

**Tausta analüüs** ehk teabe kogumine ja analüüsi koostamine on riskipõhises objektivalikus üks kasutatavamaid ametnikupõhiseid meetodeid. Tausta põhjal hinnatud riskitase on isiku või ettevõtetepõhine ning omab muutuvat tunnust. See tähendab seda, et andmebaasidest saadud informatsioon objekti kohta võib järgmisel piiriületuse korral muuta oma riskitaset. Tihtipeale on tegemist riskitaseme mõju kasvava trendiga ehk taustale lisatakse informatsioon isiku või ettevõtte varem toime pandud rikkumiste kohta, mida varem ei olnud. Hea taustaga ettevõtted ei nõua sama kontrolli taset kui ettevõtted, kellel on taust rikutud ehk kvaliteetne tausta analüüs objektivalikus aitab tollil hõlbustada kaubandust ning suunata tollikontrolli kõrgema kahtlusega objektid (Wulf & Sokol, 2015, p. 124).

Fedjajeva (2021, lk 35) kirjutab, et taustakontrollist saadud teave veokijahi varasema alkoholi ja tubakatoodete salakaubaveo rikkumiste kohta võimaldas tollil avastada isetehtud paagist illegaalset kütust. Antud näide illustreerib ilmekalt, et varem toime pandud rikkumiste riskiindikaatoril on oluline roll riskipõhises objektivalikus. Teisisõnu isikupõhine teave omab riskipõhises objektivalikus otsesest korrelatsiooni tulevikus rikkumise toimepanemise korduvuse riskiga, mis püsib kõrgena järgmise objekti tollikontrolli suunamise korral.

Tausta analüüsi meetodi nõrkusteks võib aga nimetada teabe aktuaalsuse aegumist ning selle regulaarse kontrollimise vajadust. Toll peab pidevalt jälgima objekti kontrollide sagedust ja tulemusi, et mitte tekitada objekti jaoks ebaadekvaatselt kõrget kontrollide taset ning samal ajal tagada süstemaatilist tollikontrolli, kinnitamaks, et valitud objekti osas on riskid maandatud. Eelpool mainitud teabe aktuaalsuse aegumine omab erilist tähtsust just operatiivsel tasandil riskipõhise objektivaliku puhul. Euroopa Komisjon (1999, p. 13) toob oma riskijuhtimise juhendis välja asjaolu, et operatiivne teave vajab viivitamatut reageerimist. Selliseks teabeks võib olla saadud vihje objekti kohta, mille kontrollimiseks peab toll rakendama vastavaid meetmeid ning võimalusel teostama tausta analüüsi. Piiriületaja tausta kontrollimine võimaldab otsida seoseid mitte ainult aktsiisikaubaga seonduvalt, vaid ka terrorirühmituste ja organiseeritud kuritegelike gruppidega (Linno, 2013, lk 57).

Füüsiline kontakt piiriületajaga mängib tolliametniku poolt teostatavas riskipõhises objektivalikus olulist rolli. See võimaldab tolliametnikul hinnata piiriületaja käitumist

psühhosotsiaalsete parameetrite alusel. Füüsilise kontakti riskipõhise objektivaliku meetodid on tavaliselt esmane vaatlus ja intervjuu. GAO (2000, p. 18) läbi viidud küsitlusest selgub, et vaatlus, käitumisanalüüs ja intervjuud kuulusid tolliametnike kõige enam kasutatavamate meetodite hulka USA-s.

**Vaatluse meetod** võimaldab hinnata piiriületaja käitumist ja välimust ning vajadusel suunata tollikontrolli. WCO (2012, p. 10) liigitab vaatluse meetodit riskipõhise objektivaliku hulka. Enamik teadusallikaid viitab vaatluse meetodi käsitlemisel kahe komponendi olemasolule: füüsiline ja psüühhoemotsionaalne. Seda kinnitab ka Talvik (1998, lk 42-47), tuues välja peamised indikaatorid, mis peaksid andma tolliametnikule esialgse pildi reisija tausta kohta: visuaalne kujutis, füüsiline välimus, pagas ja reisija reaktsioon. GAO (2000, p. 18) viis läbi uuringu, millest selgusid indikaatorid, mis olid füüsilisse kontrolli suunamisel tolliametnike arvates peamised. Kokku korjati 208 erinevat indikaatorit, mille hulgast enammainitud indikaatorid olid seotud vaatluse meetodi kasutamisega (GAO, *ibid*):

- Reisija käitumine, närvilisus;
- Reisija välimus;
- Reisija paksu tallaga kingad.

Toodud indikaatorite nimekiri ei saa olla universaalne ning koostatakse konkreetse piiripunkti jaoks. Vaatluse meetodi suurimaks puuduseks on ajaline piirang. Tolliametnikul on teatud piiratud aeg, et jõuda otsuseni, kas suunata objekti tollikontrolli või mitte (Talvik, 1998, lk 32-33). Teine märkimisväärne puudujääk on meetodi subjektiivsus, mis on seotud iga inimese isikliku ettekujutusega teiste inimeste käitumise kohta, mis moonutab reaalselt pilti ning tekitab eelarvamust (American Civil Liberties Union, 2017, p. 2). USA tollis ja teistes õiguskaitseasutustes on üle 20 aasta olnud kasutusel riskipõhisele vaatluse meetodile tuginev reisijate profileerimise süsteem SPOT (*Screening Passengers by Observational Techniques*), mis võimaldas reisijate suure arvu hulgast selekteerida välja kõige riskantsemad objektid. Sarnaselt eelnevalt Talviku (*ibid*) välja toodud indikaatoritele, kasutatakse SPOT-is peamiselt käitumisanalüüsi tehnikad (USA Kongressi uurimisteenistus, 2014, pp. 10-12).

Vaatamata meetodi laiaulatuslikule kasutuselevõtule võib paljudes teadusallikates kohata palju kriitikat meetodi teaduslikult tõestatud tõhususe kohta. Hörnqvist (2006, pp. 29-39) arutleb oma artiklis vaatluse meetodi subjektiivsuse üle: kas kõik, mis ei tundu tolliametnikule tingliku „normina“, omab piisavalt tugevat alust objekti tollikontrolli suunamiseks? Ka Eriksson (2004, p. 24) kirjutab oma uurimistöös, et Rootsi tolliametnikud tundsid raskusi „normist“ kõrvalekalde kirjeldamisel. Nagu iga teise kvalitatiivse meetodi puhul, sõltub vaatluse tulemuslikkus enamasti ametniku asjatundlikkusest ja kogemusest. Vaatluse meetodi kasutamine ainuüksi objektivalikus ilma teiste meetoditeta ei ole soovitatav. Vaatlust võib rakendada kombineeritult koos intervjuu, riskiprofiili, tausta analüüsi või riskiskoori meetodiga.

**Intervjuu** ehk küsitluse meetodi kasutamisel võib olla kaks eesmärki: intervjuueeritava vastuste põhjal ebaloogiliste seoste ehk vastuolude välja toomine ning käitumisanalüüs. GAO (2000, p. 6) nimetab intervjuu käigus tekkinud vastuolusid konfliktideks, mis väljenduvad inimese valede väidetena nagu näiteks ebamõistlik selgitus reisi eesmärgi kohta. Chalfin (2010, p. 209 ref Smart, 2015, p. 45) nendib, et toll ei saa kohelda kõiki reisijaid ühtemoodi ning toob näitena, et kui ettevõtte direktori kohvril on 12 ülikonda, siis tõenäoliselt pääseb tema makse maksmata. Kui sama arv ülikondi oleks põllumehe kohvril, tekiks tollil arvatavasti teatud kahtlused (Chalfin, *ibid*). Eelpool toodud näites sisaldub kaks olulist elementi: kauba iseloom ja reisija ametikoht, mida on võimalik välja selgitada intervjuu abil. Weydner-Volkman (2017, pp. 25-28) ja Ormerod & Dando (2015, p. 77) nimetavad intervjuud käitumisanalüüsi parimaks vormiks, mis omab empiirilisel tõendatud eeliseid vaatluse meetodi ees.

Intervjuus kasutatakse käitumisanalüüsi ja valetamise tuvastamise tehnikad, mis on üsna hästi uuritud teemad ja mille kohta võib leida palju teadusallikaid. Samas erinevates teadusallikates esineb lahkavamus meetodi teadusliku tõendamise kohta. Vrij (2014, pp. 321-341) nendib, et inimesed ei ole tavaliselt valetamise tuvastamises head eksperdid, mida kinnitas ka läbiviidud uuring, millest selgus, et välja koolitatud ekspertide tulemused valetamise tuvastamisel olid peaaegu võrdsed tavaliste, mitte koolitatud inimeste tulemustega. Samuti Sporer & Schwandt (2007, pp. 1-3) kirjutavad oma artiklis teema keerukusest ning valetamise avastamise tulemuslikkuse teaduslikult raskesti mõõdetavusest ning kinnitavad, et ka tolliametnikud ei ole tavalistest inimestest paremad

valetamise tuvastajad. Vaatamata intervjuerimisel käitumisanalüüsi kasutuse keerukusele, saavad tolliametnikud rakendada intervjuu läbiviimisel ebaloogiliste seoste ehk vastuolude tuvastamist, mis sõltub enamasti ametniku enda kognitiivsetest võimetest ja kogemusest. Colwell, *et al.*, (2006, pp. 284-287) ja Vrij (*ibid*) rõhutavad politseiametnike töö näitel valetamise tuvastamise teemaliste koolituste korraldamise vajadusi, mis peaksid olema hästi fokuseeritud koolitatava sihtrühma huvidele ning sisaldama praktiliste harjutustega õppeplokki.

**Juhuvalikut** võib käsitleda kvantitatiivse objektivaliku meetodina. Vaatamata sellele, et juhuvalik ei kuulu riskipõhiste meetodite hulka on oluline välja tuua juhuvaliku meetodi seos riskipõhise lähenemisega. Selleks tuleb leida juhuvaliku meetodi kasutamise kohta teadusallikatele tuginevaid seisukohti. MTA (2018, lk 14) jälgib pidevalt tollikuulekust läbi juhuvaliku tabavuse. Peale piiriületajate tollikuulekuse jälgimise on juhuvalikul ka teine roll, mis võimaldab tollil hinnata kvantitatiivse meetodi abil riskipõhise objektivaliku ja juhuvaliku avastatud rikkumiste suhet. Juhuvaliku abil avastatud rikkumiste osakaal peab enam-vähem sarnanema tolliametniku avastatud rikkumiste osakaaluga tollikontrolli suunatud objektide üldarvust (Geourjon, *et al.*, 2013, pp. 3, 11; Inter-American Development Bank, 2010, pp. 3, 34). Juhul kui juhuvaliku tabavus osutub riskipõhise objektivaliku tabavusest kõrgemaks, siis tolli juhtkond peab viivitamatult võtma ette vastavaid meetmeid riskipõhise objektivaliku tabavuse tõstmiseks.

Kolmas juhuvaliku oluline omadus on takistada ebaausaid ettevõtjaid oma käitumist muutmast, juhul kui nad on saanud riskikriteeriumitest või muust riskipõhise objektivaliku meetodist teada (Geourjon, *et al.*, 2013, p. 6). Ka EL-i tolliseadustik (määrus 952/2013) sätestab, et riskijuhtimine peab sisaldama juhuslikke kontrole. Teisisõnu võimaldab juhuvaliku meetodi kasutamine tollil muuta rakendatavate meetodite mustri jälgimise salakaubavedaja jaoks keerulisemaks. Maree (2020, p. 48) rõhutab juhuvaliku rakendamise vajadust isegi siis, kui tollis on kasutusel suurepärase riskijuhtimise süsteem, sest alati on olemas selliseid tegureid, millest toll ei pruugi teada. Juhuvalik aitab tollil täiendada riskipõhiseid meetodeid (Han & Ireland, 2012, p. 16) ning ainuüksi selle kasutamine ei ole õigustatud.

WCO (2012, p. 9) ja Euroopa Kontrollikoda (2021, lk 21) kirjutavad, et juhuvalik on tähtis instrument tõhusa kontrolliraamistiku tagamiseks ning aitab tolliasutustel avastada uusi riskisignaale. Kuigi juhuvaliku raamistik ei ole liidu tolliseadustikuga (952/2013) reguleeritud, leiab Euroopa Kontrollikoda oma aruandes (2021, lk 21-41), et juhuvalik peaks sisaldama ühiseid eeskirju ning olema paremini ühtlustatud.

Kvalitatiivse objektivaliku juures tõstatub intrigeeriv teema, mida on oluline välja tuua riskipõhise objektivaliku komponendina - **intuitsiooni**. Intuitsiooni kasutamine tugineb inimese kognitiivsetele protsessidele ja võimetele. Teadusallikates võib intuitsiooni kasutamist sageli kohata riskide hindamisel tollis. Tuginedes teooria allikatele võib väita, et intuitsioon omab riskide hindamisel nii positiivset kui ka negatiivset tähendust. Ka erinevad sõnaraamatud annavad sellele mõistele erinevaid tähendusi. Näiteks Oxfordi sõnaraamat (Oxford University Press, 2020) defineerib intuitsiooni kui võimet midagi teada, kasutades oma tundeid, fakte arvestamata. Eesti keele seletav sõnaraamat (Eesti keele Instituut, 2009) annab sellele mõistele hoopis teise tähenduse ehk intuitsioon on eelneval kogemusel põhinev tunnetus.

Enamik teadustöid, kus käsitletakse riskide hindamises matemaatikapõhist lähenemist, intuitsiooni kasutamist ei toeta. Nii, Borge (2001, p. 50) nendib oma raamatus, et matemaatikal põhinev loogika toob palju väärtuslikumaid tulemusi kui intuitsioonil põhinevad järeldused. Zhou (2019, p. 115) väidab, et inimese intuitsioon ja kogemus ainuüksi ei ole suutelised konkureerima masinõppega, kuid võib tugineda inimese kogemusele. Iacob & Zaharia (2012, p. 7) ja Hörnqvist (2006, p. 39) kirjutavad, et nii ametniku intuitsioon kui ka andekus ja kogemus on õiges proportsioonis tollikontrolli riskipõhises objektivalikus olulised. Zivkovic & Sutevski (2018, p. 10) nendivad, et kuna piiripunktide töö iseloom on rohkem keskendunud ühiskonnakaitselistele kui fiskaalsetele riskidele, siis tolliametnikud kasutavad enamasti kohalikele riskiprofiilidele ja intuitsioonile tuginevat objektivalikut. Zivkovic & Sutevski (*ibid*) viisid läbi 12 riigi vahel uuringu, mille käigus uuriti intuitsiooni kasutamist objektivalikus. Uuringu tulemustest selgus, et 10 riiki 12-st kasutavad intuitsioonil põhinevat meetodit.

Intuitsiooni, kogemuse või matemaatikapõhise lähenemise kasutamine sõltub riskipõhises objektivalikus paljudest asjaoludest. Ka Han & Ireland (2012, p. 14) nendivad, et

manuaalne objektivaliku meetod tugineb ametnike kogemusele, intuitsioonile ja teabele. Eriti tõhus võib see olla siis, kui tuvastatud riski tase ei ole kõrge ning tolliametnik peab ise valima riski käitlemise stsenaariumi. Kui riski tuvastamisel on selle tase keskmine, siis otsus tollikontrolli suunamise kohta võib tugineda tolliametnike intuitsioonile ja saadud teabele (WCO, 2012, p. 13). Vaatamata intuitsiooni laialdasele kasutamisele, ei ole ainult selle kasutamine riskipõhises objektivalikus soovitatav. Kui tolliametnikud toetuksid objektivalikus enamasti intuitsioonile, see tekitaks palju vigu (ITC, 2022, p. 18).

Tänapäeva toll on jõudnud 21. sajandi dilemma ette, kas arvuti **tehisintellekt** suudab asendada inimest riskianalüüsi läbiviimisel. Teadusallikates on sellel teemal palju arutletud. Näiteks Montemayor, *et al.*, (2021, pp. 1-7) kirjutavad oma artiklis tehisintellektil empaatiavõime puudumisest ning sellega kaasnevatest probleemidest. Ka Shneiderman (2021, pp. 56-59) väidab, et arvuti pole suuteline saavutama inimese loovuse ja intelligentsuse taset. Küll on ka allikaid, mis käsitlevad tehisintellekti riskianalüüsis kasutamist kui positiivset kogemust. Näiteks tehisintellekti kasutamist finantsriskide hindamisel uurisid oma artiklis Punniyamoorthy & Sridevi (2015, pp. 1381-1382), millest selgub, et tehisintellekti rakendamine võib tuua ka häid tulemusi eriti finantsasutuste seas, kes peavad kontrollima pidevalt võlausaldajate suutlikkust täita rahalisi kohustusi. Mikuriya & Cantens (2020, p. 9) kirjutavad oma tehisintellektile pühendatud artiklis, et masin ei saa olla rassistlik ega korrumppeerunud. Teisisõnu puudub inimlik subjektiivne hinnang ja isiklik huvi. Enamasti on tehisintellekti kasutamist riskianalüüsis uuritud just finantssektoris, meditsiinis ja ehituses.

Vaatamata sellele, et toll asub tehisintellekti kasutamisele võtmises vaid oma arengutee alguses, peavad üha rohkem tolliadministratsioone maailmas protsesside automatiseerimist andmete mahtude analüüsimisel oluliseks. WCO (2011b, p. 3) nendib, et automatiseerimine võimaldab töödelda andmeid tõhusamalt ning õigeaegselt. Tolliasutused olid finantssektoris tavaliselt esimesed digitaliseeritud asutused tänu massandmete kogumisele ja standardiseeritud protseduuridele ning mõned riigid nagu Hongkong, Hiina, Holland, Jaapan ja Brasiilia juba võtsid pettuste avastamiseks kasutusele tehisintellekti (Mikuriya & Cantens, 2020, pp. 3-7). Ka Kafando (2020, p. 144) rõhutab, et tollis on tekkimas iga päev aina rohkem andmeid eesmärgiga tõhustada oma protsesse, mis vajaksid automatiseerimist tehisintellekti abil, ka riskipõhises objektivalikus. Tehisintellekti praktiline väärtus võiks



olla reisijate profileerimisel läbi käitumisanalüüsi kasutuse, mis aitaks tuvastada inimeste stressi taset, emotsionaalseid ja afektiivseid seisundeid (Michalski, *et al.*, 2020, p. 1150).

MTA (2023, lk 14) nendib, et 2022. aastal koostati tehisintellekti strateegia, mis toetab asutuse võimekust rakendada IT lahendustega seotud reforme. Eesti tollitöö kontekstis näeb strateegia (Euroopa Komisjon, 2022b, pp. 9-15) ette tehisintellekti põhise röntgenpiltide automaatse analüüsi ning füüsiliste isikute ja ettevõtete seoste analüüsi kasutuselevõtu, mis võimaldab tuvastada potentsiaalseid riske ning visualiseerida objektide võrgustikke. Maksu- ja Tolliameti jaoks tähendaks see ressursside kokkuvõidu ja piiril töötava tolliametniku jaoks tähendaks see eeskätt kiiremat ja tõhusamat andmepõhist tausta analüüsi. Samas ei tohi unustada andmete mahtude suurenemisega kaasnevat küberohte, mis võivad ohustada EL-i tolli toimetulekut ning toll peab juba praegu olema nende küberohtude maandamiseks valmis (Euroopa Komisjon, 2020, pp. 15-16).

Sõltumata meetodite valikust on riskipõhises objektivalikus oluline nende **tõhusus**. Han & Ireland (2012, p. 9) viisid läbi uuringu (tabel 6), mille käigus võrreldi kolme meetodi efektiivsust, mis osutus autorite enda sõnul üsna üllatavaks tulemuseks. Uuringu aluseks võeti importdeklaratsioonide kontrollide tulemuste määrad. Autorid võrdlesid omavahel reeglitepõhist, juhuvaliku ja manuaalse objektivaliku meetodeid.

Tabel 6. Impordi selektiivsuse süsteemi valikumethodite efektiivsus (Han & Ireland, 2012, p. 14; autori koostatud)

Meetodi liik	2009	2010	2011	2012 (1-3 kvartal)
Reeglitepõhine	3.1	3.6	5.3	5.0
Juhuvalik	20.9	33.9	32.1	22.6
Manuaalne	62.1	96.5	100.3	118.4

Uuringu autorid (*ibid*) rõhutavad, et kuigi manuaalne riskipõhise objektivaliku meetod on võrreldes teiste meetoditega tõhusam, ei saa tabelis 6 toodud määrade põhjal anda igale meetodile matemaatilisel võrdlusel põhinevat eelist. Siinkohal on aga oluline välja tuua just manuaalse ehk riskipõhise objektivaliku tõhususe asjaolu, mis aga ei tähenda, et manuaalne meetod peaks prevaleerima või välistama teiste meetodite kasutamist.

Azcarraga & San Juan (2022, p. 132) väidavad, et meetodid vajavad pidevat ülevaatamist ning peavad ulatuma kaugemale kui lihtsalt riskipõhise meetodi rakendamine. See

tähendab, et riskipõhine objektivalik ei tohi lõppeda tollikontrollis avastatud rikkumisega, vaid peab hõlmama ennetuslikku poolt ehk toll peab pöörama rohkem tähelepanu reisijate seaduskuulekuse kasvatamisele. Tänapäeva toll peab muutma oma visiooni fookust ning suunama tähelepanu ennetustööle ehk protsessidele, mis aitaksid vähendada riski tekkimise tõenäosust (*ibid*).

Tõhus riskipõhine objektivalik ei sõltu üksnes õige meetodi rakendamisest, vaid ka välja koolitatud **personalist ning infotehnoloogilistest lahendustest**. EL-i tollitöötajate koolitusprogramm (Euroopa Komisjon, 2015, lk 52) näeb ette, et tolliametnikul peavad olema läbitud vastavad koolitused ning ta oskab **teostada riskihindamist metoodilisel ja järjekindlal viisil**, kasutades asjakohaseid riiklikke riskijuhtimissüsteeme. Juhul kui tolliametnikud ei ole piisavalt välja koolitatud, ei pruugi tolliametnike suur arv tõhusas riskipõhises objektivalikus olla otsustavaks teguriks (Lemgruber, *et al.*, 2015, p. 26). Seda kinnitavad ka Azcarraga & San Juan (2022, p. 269), kes nendivad, et riskianalüüsiüksuses töötavad tolliametnikud peavad olema motiveeritud ja suure kogemusega ametnikud, kes omavad nii häid analüütilisi võimeid kui ka IT-alaseid teadmisi. Maantee piiripunkti kontekstis mängivad riskipõhises objektivalikus tolliametnike kogemused ja teadmised väga olulist rolli (ITC, 2022, p. 84). Riskipõhise objektivaliku tõhustamisele aitab kaasa tolliametnike proaktiivsus, mis näeb ette ametnike pidevat enesearenguprotsessi hindamiseks ja ajakohastamiseks riskiindikaatoreid, tollikontrolli meetodeid ja muid riskipõhise objektivaliku protsessi elemente (Siripanukul, *et al.*, 2022, p. 169). Euroopa Komisjon (2023, pp. 140-141) soovib kasutada lisaks tolliametnikele mõeldud koolitustele ka mentorlusprogrammi, mis näeb ette kogenud ametniku teadmiste jagamist uute ametnikega.

Piirimägi (2021, lk 19) kirjutab, et pole olemas universaalset meetodit ja ametnik ise otsustab iga meetodi kasutamise otstarbekuse üle. Eriksson (2004, p. 3) kirjutab oma uurimustöö kokkuvõttes, et Rootsi tolliametnike hulgas esineb mitmeid erinevaid arvamusi, mille alusel peaks reisijate tollikontrolli suunamine toimuma. Samas toob Eriksson (*ibid*) esile riskipõhise objektivaliku meetodite kahte suurt plokki: ametnike kognitiivsetele võimetele ning teabele ja riskiprofiilidele tuginevaid meetodeid. Meetodi valikust sõltumata peab riskipõhises objektivalikus sisalduma kolm peamist komponenti: juhuvalik, käitumisanalüüs ja teadaolevad hetkeseisu trendid (Jenkins & Butterworth,

2007, p. 47). Sama lähenemist toetab ka Fletcher (2011, p. 36), tuues välja riskipõhiste meetodite omavahelise kombineerimise vajaduse.

Käesolevas alapeatükis käsitletud tollis kasutusel olevad meetodid on **kõige levinumad riskipõhise objektivaliku meetodid**, mille kasutamine on operatiivsel tasandil ehk piiripunktis kõige otstarbekam. Samuti ei eelda käesolevas alapeatükis käsitletud meetodid spetsiaalsete IT arenduste kasutamist ning on sobilikud peaaegu igas maantee piiripunktis. Operatiivse tasandi meetodite kõige ilmekam eripära on inim- ja ajaressursi faktor, mis mõjutab enamasti meetodite valikut. Riskipõhine objektivalik pakub tolliametnikule teatud meetodite kogumit, mille õige kasutamine võimaldab saavutada häid tulemusi tollikontrollis.

## 2. RISKIPÕHINE OBJEKTIVALIK NARVA MAANTEE PIIRIPUNKTIS

### 2.1. Metoodika ja valim

Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse empiirilise uuringuga, milles kasutatakse **fenomenograafilist uurimisstrateegiat**. Fenomenograafias otsib uurija varieeruvust inimeste hinnangutes, kuidas nähtust mõistetakse või kontseptualiseeritakse ehk uuritakse, kuidas nähtus oma erinevate aspektidega inimestele erinevalt paistab (Larsson & Holmström, 2007, p. 62). Martoni (1986, pp. 32-35) sõnul uuritakse fenomenograafias inimeste kontseptsioone maailma kohta. Fenomenograafia tunnistab reaalse maailma olemasolu, kuid reaalne maailm ei ole inimindiviididest eraldatud ning see uuritakse läbi inimese kogemuse (Limberg, 2000, p. 55). Iga inimese kogemisviisi võib mõista kui osa suuremast tervikust ehk kogemisviiside kollektiivsest summast ning eeldatakse, et nähtuse erinevad kogemise viisid on tavaliselt struktuurselt omavahel seotud (Åkerlind, 2008, pp. 635-636). Fenomenograafias ei väideta midagi otseselt maailma kohta, vaid inimeste ettekujutuste kohta, mis võivad aga olla ekslikud ning millest on uurija ka huvitatud (Marton, *ibid*).

Selle töö kontekstis uuritakse, kuidas suhtuvad eksperdid riskipõhise objektivaliku arengusuundadesse vastavalt nende isiklikule kogemusele. Marton (1981, pp. 177-181) nendib, et fenomenograafia lähtub teise astme (taseme) vaatepunktist, mis uurib vaid seda, kuidas teised inimesed nähtusi kogevad. Magistritöö teema kontekstis võiks teise astme küsimus kõlada järgmiselt: “Millised on tolliametnike ettekujutused riskipõhise objektivaliku tugevustest ja nõrkustest?” Samas esimese astme küsimus võiks kõlada nii: „Millised on riskipõhise objektivaliku tugevused ja nõrkused?” Marton (1986, p. 31) kirjutab, et fenomenograafiline uurimus võib aidata uurijal saada selliseid tulemusi, mis pakuvad „paremat“ taju reaalsuse kohta. Fenomenograafilise uurigu raames avaldavad eksperdid oma suhtumist ja hinnanguid riskipõhise objektivaliku meetodite kohta ehk on oluline ekspertide kogemuse kirjeldus ja arusaam uurimisobjektist.

**Andmekogumise meetoditeks** on valitud poolstruktureeritud ekspertintervjuu. Poolstruktureeritud intervjuud on eelistatud andmekogumismeetod, kui uurija eesmärk on

paremini mõista osaleja ainulaadset vaatenurka, mitte üldistada nähtust. Seda tüüpi intervjuud kasutatakse laialdaselt ning on seotud ootusega, et intervjuueeritavate seisukohti väljendatakse avatud intervjuusituatsioonis võrreldes standardintervjuu või küsimustikuga (Flick, 2014, p. 150). Poolstruktureeritud intervjuude puhul on peamine eelis see, et need võimaldavad fokuseerida uurimisprobleemile, jättes samal ajal uurijale autonoomia uurida asjakohaseid ideid, mis võivad tekkida intervjuu käigus ning veelgi parandada uurimisprobleemi mõistmist ning mida ei saa tuletada ainult kvantitatiivsetest andmetest (Adeoye-Olatunde & Olenik, 2021, p. 1360). Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad uurijal vajadusel küsimusi ümber sõnastada ja juurde lisada (Õunapuu, 2014, lk 172).

**Uuringu valimiks** valiti eesmärgistatud valim (*purposive sampling*). Creswell (2013, p. 125) kirjutab, et eesmärgistatud valimit kasutatakse fenomenograafilises uuringus, kui uurija vajab selliseid isikuid, kes mõistavad uuritavat probleemi või uuritavat nähtust. Kuna fenomenograafilise uurimistöö eesmärk on kirjeldada uuritava nähtusega seotud osalejate kogemuste kogumit, on otstarbekas valida osalejaid, kellel on tõenäoliselt selle nähtusega erinevad kogemused (Soysal & Saruhan, 2023, p. 278). Eesmärgistatud valimit on kasutatud seetõttu, et Eestis on piiratud arv eksperte, kes puutusid või puutuvad oma praktikas kokku tollikontrolli riskipõhise objektivalikuga. Ekspertide valimi kaasamisel arvestati intervjuueeritava riskipõhise objektivaliku kogemusega Narva maantee piiripunktis, ametikohast sõltumata. Ekspertid valiti hoolikalt ja ei lähtunud vaid nende ametikoha nimetusest (Meuser & Nagel, 2009, p. 25). Valimi moodustas kokku 12 tolliametnikku.

Intervjuu küsimused (käesolev töö lisa 1) koostati lähtuvalt magistr töö uurimisküsimustest ning tuginedi esimeses peatükis ilmnenu teoreetilistele lähtekohtadele. Küsimustik koosneb 13 küsimusest. Ekspertidega lepidi eelnevalt intervjuu läbiviimise aeg ja koht e- kirja teel kokku. Intervjuud viidi läbi Narva maantee piiripunkti ruumides. Enne intervjuu läbiviimist tutvustati intervjuueeritavale magistr töö eesmärki, meetodikat ja valimit ning küsiti intervjuueeritavatelt luba selle salvestamiseks. Kõik intervjuud toimusid poolstruktureeritud vestluse formaadis, vajadusel küsimusi täpsustati. Füüsilistel kohtumistel intervjuueeritavatega kasutati salvestamiseks *iPhone* aplikatsiooni „Voice Memos“. Ekspertintervjuude kestus jäi 45 – 85 minuti vahele. Lisas 2 on intervjuueeritavad tähistatud järjekorranumbritega intervjuude läbiviimise järjekorras. Kuna tegemist on

anonüümsete intervjuudega, siis asendati ekspertide nimed koodidega TA1 kuni TA12. Intervjuude transkribeerimisel ei olnud võimalik kasutada transkribeerimise tarkvara, kuna intervjuudes saadud teave sisaldab avaliku teabe seaduse alusel asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Intervjuud on käsitsi transkribeeritud fookuseerimata transkribeerimise meetodiga, mille peamine eesmärk on keskenduda öeldu sisule ning ei pöörata tähelepanu kuidas on sisu öeldud (Gibson & Brown 2009, pp. 116-119). Transkribeerimine on oluline ka seetõttu, et uuringu tulemuste esitlemisel kasutatakse tsitaate, sest fenomenograafias peetakse väärtuslikuks ka tekstilõike, mis sisaldavad intervjueritavate mõtisklusi oma kogemuste üle (Larsson & Holmström, 2007, p. 62).

**Andmeanalüüsimeetodina** rakendatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi. Sisuanalüüs on laialt kasutatud leidnud meetod, millel on pikk ajalugu. See sai eelmise sajandi alguskümnenditest empiiriliste sotsiaaluuringute standardinstrumendiks, mis arendati eeskätt ajakirjanduses uudisartiklite süstemaatilisel analüüsimisel (Mayring, 2014, p. 16). Kvalitatiivses sisuanalüüsis fookuseerib uurija oma tähelepanu sellele, mida arvavad uuringu osalejad probleemi kohta ise, mitte teadusallikatest saadule. Antud meetod on süstemaatiline ning võimaldab vähendada analüüsitava materjali hulka, kuid selleks peab uurija keskenduma vaid valitud tähenduse aspektidele, mis on seotud uurimisküsimusega (Flick, 2014, pp. 170-180). Kvalitatiivne sisuanalüüs hõlmab endas mitte ainult vastanute uurimisprobleemi tõlgendamise vaatenurka, vaid ka uurija enda oma, mis tekib paratamatult andmete analüüsimisel ning annab uurimisprobleemile mitmekihilise kirjelduse (Creswell, 2013, pp. 39-40). Kvalitatiivne sisuanalüüs võimaldab saada „reaalseid“ teadmisi uurimisprobleemi kohta, mis ei pruugi alati ühtida teadusallikatest saadud andmetega (*ibid*). Sisuanalüüsi kasutatakse siis, kui soovitakse midagi kirjeldada, kuid huvipakkuva nähtuse kohta ei ole piisavalt teooriaid või uurimisandmeid.

Transkribeeritud tekst kodeeriti vastavalt uurimisküsimustele ning seejärel grupeeriti kategooriatesse. Intervjuude tulemuste kodeerimiseks kasutati andmetöötlusprogrammi NVivo 14. Kodeerimisel korraldati ja rühmitati sarnaselt kodeeritud andmed kategooriatesse (Saldana, 2013, pp. 9-22) ning iga kategooria alla loodi koodid. Magistritöös moodustus kolm kategooriat ning nende alla tekkisid koodid ja alamkoodid (käesolev töö lisa 3), mida arendati edasi vastavalt uuringu käigus saadud teabele. Kategooriate ja koodide arv varieerub ning sõltub iga uurimuse kontekstist ja vajadustest

(*ibid*). Magistritöös kasutati avatud kodeerimise meetod, mis võimaldas fokuseerida tähelepanu kõige olulisematele aspektidele, toetudes uurimusküsimustele ning pakkudes uurijale vabadust koodide määratlemisel (Neuman, 2014, pp. 481–482). Fenomenograafilise uuringu tulemused esitatakse struktureeritud vormis kategooriate süsteemina, mis toob välja uuritava nähtuse erinevate kategooriate loogilisi seoseid. Kategooriate ehk tähenduste kogum ei ole eelnevalt defineeritud, vaid tulenes kogutud andmetest. Keskenduti kollektiivse kogemuse kategooriate grupile ning nende määratlemisele, aru saamaks mis on nende sarnasused ja erinevused uuritava teema kontekstis (Åkerlind, 2005, pp. 321-328).

## **2.2. Ekspertintervjuude tulemused**

*Peatükk eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*





































### **2.3. Järeldused ja ettepanekud**

*Peatükk eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*























## KOKKUVÕTE

*Kokkuvõte eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet.*

*Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*



## **SUMMARY**

*Summary eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*



## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Adeoye-Olatunde, O. A. & Olenik, N. L., 2021. Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, 4(10), pp. 1358-1367.
- Afanasieva, V., Ivanov, L. & Yanushkevych, D., 2017. Modern Approaches to Risk Management and Their Use in Customs. *Traektoriâ Nauki*. 3(4), pp. 6.1-6.14.
- Åkerlind, G. S., 2005. Variation and commonality in phenomenographic research methods. *Higher Education Research & Development*. 24(4), pp. 321-334.
- Åkerlind, G. S., 2008. A phenomenographic approach to developing academics' understanding of the nature of teaching and learning. *Teaching in Higher Education*. 13(6), pp. 633-644.
- American Civil Liberties Union (ACLU), 2017. *Debunking the TSA's 'Behavior Detection' Program*. New York: ACLU Foundation.
- Aniszewski, S., 2011. Risk Assessment/Targeting Centres – Study Report. *WCO Research Paper*, 15. Brussels: WCO.
- Azcarraga, A. A. P. & San Juan, R., 2022. Strengthening the Core Customs Processes through Integrated Risk Management. Rmt: Azcarraga, A. A. P., Matsudaira, T., Montagnat-Rentier, G., Nagy, J & Clark, R. J. toim-d. *Customs Matters. Strengthening Customs Administration in a Changing World*. Washington: IMF, pp. 131-173; 266-275.
- Australian National Audit Office, 2011. *Risk Management in the Processing of Sea and Air Cargo Imports*. Audit Report nr 15. Canberra: Australian National Audit Office.
- Aven, T., 2015. *Risk Analysis*. Second Edition. John Wiley & Sons, Ltd.
- Basir, A., Satyadini, A-E. & Barata, A., 2019. Modern Customs Risk Management Framework: Improvement towards Institutional Reform. *International Journal of Innovative Science and Research Technology*, 4(7), pp. 60-69.
- Bauer, W. & Murawski, C., 2004. The history of the two words 'risk' and 'rizq' in the European languages. *Finnrisk Letter*, 1, p. 12.
- Benyagoub, H., Abdelselam, H., N., & Boudergui, A., 2013. Measuring smuggling. Rmt: Cantens, T., Ireland, R. & Raballand, G. toim-d. *Reform by Numbers*. Washington: The World Bank, pp. 121-138.
- Berg, H.-P., 2010. Risk Management: Procedures, Methods and Experiences. *Reliability: Theory & Applications*, 2(17), pp. 79-95.
- Biljan, J. & Trajkov, A., 2012. Risk Management and Customs Performance Improvements: The case of the Republic of Macedonia. *Proceida - Social and Behavioral Sciences*, 44, pp. 301-313.

Black, J. & Baldwin, R., 2012. When risk-based regulation aims low: Approaches and challenges. *Regulation & Governance*, 6(1), pp. 2-22.

Borge, D., 2001. *The book of risk*. John Wiley & Sons.

Cedilnik, M., 2013. Flow of goods across customs territories. *Nase Gospodarstvo/Our Economy*, 59 (1/2), pp. 13-24.

Ciocoiu, C., N. & Dobrea, R., C., 2010. The Role of Standardization in Improving the Effectiveness of Integrated Risk Management. Rmt: Nota, G. toim. *Advances in Risk Management*. Rijeka: IntechOpen, pp. 1-18.

Colwell, L. H., Miller, H. A., Lyons, P. M., & Miller, R. S., 2006. The Training of Law Enforcement Officers in Detecting Deception: A Survey of Current Practices and Suggestions for Improving Accuracy. *Police Quarterly*, 9(3), pp. 275-290.

Creswell, J. W. 2013. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Csaba, Z., 2012. Border traffic risk assessment. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 11(2), pp. 273-285.

Davaa, T. & Namsrai, B., 2015. Ways to modernise customs risk management in Mongolia. *WCO World Customs Journal*, 9(2), pp. 24-37.

Eesti Keele Instituut, 2009. *Eesti keele seletav sõnaraamat*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/> [Kasutatud 03.07.2023].

Eesti Konjunktuuriinstituut, 2020. *Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2019*. Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Eriksson, L., 2004. *Tulltjänstemäns riskbedömningar vad gäller resande*. Uurimustöö, Stockholm: Stockholms Universiteet.

Euroopa Komisjon, 1999. *A guide to risk analysis and customs controls*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Euroopa Komisjon, 2014. *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Tollivaldkonna riskijuhtimist käsitlev ELi strateegia: riskide ohjamine, tarneahela turvalisuse tugevdamine ja kaubanduse soodustamine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0527> [Kasutatud 12.07.2023].

Euroopa Komisjon, 2015. *ELi tollitöötajate koolitusprogramm. Tollivaldkonna kompetentsid*. Brüssel: TAXUD.

Euroopa Komisjon, 2020. *The future of Customs in the EU 2040. A foresight Project for EU policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Euroopa Komisjon, 2022a. *Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT\\_BIS\\_v5%20%28WEB%29.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf) [Kasutatud 26.06.2023].

Euroopa Komisjon, 2022b. *Revenue Administration's Strategy on Artificial Intelligence. Final report*. Brussels: Directorate-General for Structural Reform Support.

Euroopa Komisjon, 2023. *The EU Customs Competency Framework. Modernising customs through competency-based human resource management*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Euroopa Kontrollikoda, 2010. *Kas impordi lihtsustatud tolliprotseduure kontrollitakse mõjusalt? Eriaruanne*. Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Euroopa Kontrollikoda, 2017. *Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve*. Eriaruanne. Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Euroopa Kontrollikoda, 2021. *Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve*. Eriaruanne. Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Euroopa Liidu Nõukogu, 1999. *Tolliprotseduuride lihtsustamise ja kooskõlastamise rahvusvahelise konventsiooni muutmise protokoll*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0403\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0403(01)&from=ET) [Kasutatud 12.07.2023].

Euroopa Parlament ja Nõukogu, 2013. *Määrus 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik*. *Euroopa Liidu Teataja*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0952-20161224&from=EN> [Kasutatud 15.06.2023].

Eurostat, 2023. *World trade in goods and services - an overview*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=World\\_trade\\_in\\_goods\\_and\\_services\\_-\\_an\\_overview&oldid=553988](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=World_trade_in_goods_and_services_-_an_overview&oldid=553988) [Kasutatud 01.02.2024].

Fedjajeva, V., 2021. *Illegaalse kütuseveo takistamise meetmed Narva maantee piiripunktis*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Fletcher, K. C., 2011. *Aviation Security: A Case for Risk-Based Passenger Screening*. Master's Thesis. Monterey: Naval Postgraduate School.

Flick, U., 2014. *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE Publications Ltd.

Frontex, 2012a. *Common Integrated Risk Analysis Model*. Warsaw: Frontex.

Frontex, 2012b. *Guidelines for Risk Analysis Units*. Warsaw: Frontex.



GAO, 2000. *Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results*. Report, Washington: GAO.

GAO, 2001. *Customs and INS: Random Inspection Programs Can Be Strengthened*. Report, Washington: GAO.

Geourjon, A-M., Laporte, B., Coundoul, O. & Gadiaga, M., 2013. Inspecting less to inspect better: The use of data mining for risk management by customs administrations. Rmt: Cantens, T., Ireland, R. & Raballand, G., toim-d. *Reform by Numbers*. Washington: The World Bank, pp. 83-101.

Gibson, W. J. & Brown, A., 2009. *Working with Qualitative Data*. London: Sage Publications Ltd.

Han, C-R. & Ireland, R., 2012. What Happened to the Selected? Performance Measurement of the Korea Customs Service Selectivity System. *WCO Research Paper No. 27*.

Heldna, E., 2022. Sanktsioonid toimivad, muidu Venemaa ei kiunuks kogu aeg. *Postimees*, 10. juuni, lk 2.

Hintsu, J., Männistö, T., Hameri A. P., Thibedeau C., Sahlstedt, J., Tsikolenko, V., Finger M. & Granqvist M., 2011. *Customs risk management (CRiM): A Survey of 24 WCO Member Administrations*. Lausanne: Cross-border Research Association, EPFL & HEC UNIL.

Holler, R. L., 2004. *Customs Modernization Handbook: Establishing Risk Management/Cargo Selectivity Capability*. Washington: USAID.

Hörnqvist, M., 2006. Risk Governance of the Swedish Customs Service: Negotiating Security, Efficiency, and Poor Information. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7(1), pp. 23-44.

Iacob, C. & Zaharia, S., 2012. *Risk management – a new priority system customs and its consequences*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://mpr.ub.uni-muenchen.de/39352/1/Risk\\_management.pdf](https://mpr.ub.uni-muenchen.de/39352/1/Risk_management.pdf) [Kasutatud 26.02.2023].

IMF, 2020. *Priority Measures for Customs Administrations*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-priority-measures-for-customs-administrations.ashx> [Kasutatud 26.02.2022].

Inter-American Development Bank (IDB), 2010. *Risk Management for Cargo and Passengers. A Knowledge and Capacity Product. Technical notes*.

Iordache, E. & Voiculescu, A., 2007. Customs Risk Management in the European Union. *The Romanian Economic Journal*, 10(25), pp. 55-71.

ISO, 2009. *ISO Guide 73:2009. Risk management — Vocabulary*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73> [Kasutatud 09.07.2023].

- ITC, 2022. *Managing Risk for Safe, Efficient Trade*. Geneva: ITC.
- Jenkins, B. M. & Butterworth, B. R., 2007. *Selective Screening of Rail Passengers*. San Jose: Mineta Transportation Institute.
- Jones, H. W., 2018. *NASA's Understanding of Risk in Apollo and Shuttle*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ntrs.nasa.gov/api/citations/20190002249/downloads/20190002249.pdf> [Kasutatud 09.07.2023].
- Kafando, I., 2020. How can Customs better leverage emerging AI technologies for more sustainable and smarter operations? *World Customs Journal*, 14(2), pp. 143-156.
- Kaplan, S. & Garrick, J., B., 1981. On the quantitative definition of risk. *Risk analysis. An International Journal*, 1(1), pp. 11-27.
- Karlsson, L., 2017. Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better. *World Customs Journal*, 11(1), pp. 23-33.
- KPMG, 2013. *Siseministeeriumi riskijuhtimise analüüs*. Tallinn: KPMG Baltics OÜ.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Sulesepp.
- Laporte, B., 2011. Risk management systems: using data mining in developing countries' customs administrations. *WCO World Customs Journal*, 5(1), pp. 17-28.
- Larsson, J. & Holmström, I., 2007. Phenomenographic or phenomenological analysis: does it matter? Examples from a study on anaesthesiologists' Work. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 2(1), pp. 55-64.
- Latessa, E. J. & Lovins, B., 2010. The Role of Offender Risk Assessment: A Policy Maker Guide. *Victims & Offenders*, 5(3), pp. 203-219.
- Lavino, J. G. & Numann, R-B., 2010. *Psychology of risk perception*. New-York: Nova Science Publishers.
- Lee, M. C., 2014. Information Security Risk Analysis Methods and Research Trends: AHP and Fuzzy Comprehensive Method. *International Journal of Computer Science & Information Technology*, 6(1), pp. 29-41.
- Lemgruber, A., Masters, A. & Cleary, D., 2015. *Understanding Revenue Administration. Fiscal Affairs Department*. Washington: IMF.
- Lewis, N. D. C., 2012. *The Fundamental Rules of Risk Management*. Boca Raton: CRC Press.
- Limberg, L., 2000. Phenomenography: A relational approach to research on information needs, seeking and use. *New Review of Information Behaviour Research*, (1), pp. 51-67.

Linno, V., 2013. *Eesti välispiiri tollikontroll ja selle efektiivsus sisejulgeoleku tagamisel*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Linno, V., 2019. *Toll heas ja kurjas*. Finantskolledži toimetised, nr. 2, lk 16. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Löfström, E., 2011. *Tegevusuuringu käsiraamat*. Tallinn: Archimedes.

Maksu- ja Tolliamet, 2016. *MTA ostab tollikontrolliks uued läbivalgustusseadmed*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/uudised/mta-ostab-tollikontrolliks-uued-labivalgustusseadmed> [Kasutatud 29.07.2023].

Maksu- ja Tolliamet, 2018. *Narva raudteepiiripunkt saab uue läbivalgustusseadme*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/et/uudised/narva-raudteepiiripunkt-saab-uu-labivalgustusseadme> [Kasutatud 08.01.2023].

Maksu- ja Tolliamet, 2022. *Arengukava 2022*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://emta.ee/media/2169/download> [Kasutatud 08.01.2024].

Maksu- ja Tolliamet, 2023a. *Arengukava 2023*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/media/2724/download> [Kasutatud 15.06.2023].

Maksu- ja Tolliamet, 2023b. *Maksu- ja Tolliamet aastal 2022. Kokkuvõte*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/media/2783/download> [Kasutatud 10.07.2023].

Maksu- ja Tolliamet, 2023c. *Maksu- ja Tolliameti Teabeosakonna põhimäärus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/ariklient/amet-uudised-ja-kontakt/maksu-ja-tolliamet/tutvustus-ja-struktuur#uurimisosakond> [Kasutatud 23.12.2023].

Maree, J., 2020. *An impact analysis of customs risk management processes in South Africa*. Doctoral thesis. Potchefstroom: North-West University.

Marton, F., 1981. Phenomenography - Describing conceptions of the world around us. *Instructional Science*, 2(10), pp. 177-200.

Marton, F., 1986. Phenomenography: A research approach to investigating different understandings of reality. *Journal of Thought*, 21(3), pp. 28-49.

Mayring, P., 2014. *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Klagenfurt: SSOAR.

Meuser, M. & Nagel, U., 2009. The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. Rmt: Bogner, A., Menz, W., Littig, B. toim-d. *Interviewing Experts*. Palgrave Macmillan, pp. 17-42.

Michalski, K., Jurgilewicz, M., Kubiak, M. & Grądzka, A., 2020. The implementation of selective passenger screening systems based on data analysis and behavioral profiling in the smart aviation security management - conditions, consequences and controversies. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 9(4), pp. 1145-1155.

Mikuriya, K. & Cantens, T., 2020. If algorithms dream of Customs, do customs officials dream of algorithms? A manifesto for data mobilisation in Customs. *World Customs Journal*, 14(2), pp. 3-22.

Montemayor, C., Halpern, J. & Fairweather, A., 2021. In principle obstacles for empathic AI: why we can't replace human empathy in healthcare. *AI & Society*, pp. 1353-1359.

Moraes, F. P., 2017. *Air passenger travel: How Brazil changed the landscape of customs control*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://unitingaviation.com/news/security-facilitation/changing-customs-control/> [Kasutatud 23.07.2023].

Männistö, T., Hintsala, J. & Tsikolenko, V., 2021. Enhancing Customs Risk Management with External Data. *Annual study report by the Pan-European Network of Customs Practitioners (PEN-CP)*. 1st ed. Switzerland: CBRA.

Nagy, J. & LeDrew, W., 2022. Customs Enforcement and Cooperation with Other Administrations. Rmt: Azcarraga, A.A.P., Matsudaira, T., Montagnat-Rentier, G., Nagy, J. & Clark, R. J. toim-d. *Customs Matters. Strengthening Customs Administration in a Changing World*. Washington: IMF, pp. 175-202.

Nemeth, C., 2016. *Homeland Security: An Introduction to Principles and Practice*. Boca Raton: CRC Press.

Neuman, W. L., 2014. *Social research methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 7th ed. Essex: Pearson Education Limited.

Ormerod, T. C. & Dando, C. J., 2015. Finding a needle in a haystack: Toward a psychologically informed method for aviation security screening. *Journal of Experimental Psychology: General*, 144(1), pp. 76–84.

OSCE, 2012. *Handbook of Best Practice at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective*. Austria: OSCE.

Oxford University Press, 2020. *Intuition*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american\\_english/intuition#:~:text=intuition-,noun,he%20had%20spoken%20the%20truth](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/intuition#:~:text=intuition-,noun,he%20had%20spoken%20the%20truth) [Kasutatud 03.07.2022].

Patton, M. Q., 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Peláez, L. S., 2023. The European Union internal security challenges after the Russian invasion of Ukraine. *Security Spectrum: New Challenges for Internal Security on the Background of War in Ukraine*, 22, pp. 99-131.

Piirimägi, A-L., 2021. *Maksu- ja Tolliametite uurimisosakonna liikuv tollikontrolli riskianalüüsi täiustamine Ida talituse näitel*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Pritchard, C. L., 2015. *Risk management. Concepts and guidance*. Boca Raton: CRC Press.

Punniyamoorthy, M. & Sridevi, P., 2015. Identification of a standard AI based technique for credit risk analysis. *Benchmarking: An International Journal*, 23(5), pp. 1381-1390.

Pärna, K., 2016. *Risk Theory*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://courses.ms.ut.ee/MTMS.02.015/2016\\_fall/uploads/Main/Risk\\_Theory\\_2016.pdf](https://courses.ms.ut.ee/MTMS.02.015/2016_fall/uploads/Main/Risk_Theory_2016.pdf) [Kasutatud 03.07.2023].

Rahandusministeerium, 2013. *Riskijuhtimine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutusele*. Tallinn: Rahandusministeerium.

Rahandusministeerium, 2015. *E-residentidele pangakontode avamise hõlbustamise residentidele pangakontode avamise hõlbustamise võimaluste analüüs*. Tallinn: Rahandusministeerium.

Rahandusministeerium, 2019. *Riiklik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskianalüüsi meetoodika*. Tallinn: Rahandusministeerium.

Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut, 2016. *Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://siseaudit.ee/sites/default/files/failid/iaa\\_standardid\\_01.01.2017.pdf](https://siseaudit.ee/sites/default/files/failid/iaa_standardid_01.01.2017.pdf) [Kasutatud 28.06.2023].

Ramona, S. E., 2011. Advantages and Disadvantages of Quantitative and Qualitative Information Risk Approaches. *Chinese Business Review*, 10(12), pp. 1106-1110.

Saldana, J., 2013. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Savitski, R., 2023. *Avalike andmete kasutamine kriminaalmenetluses*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Shneiderman, B., 2021. Human-Centered AI. *Issues in Science & Technology*, 37(2), pp. 56-61.

Simmons, D. C., Dauwe, R., Gyenes, Z., King, A. G., Riedstra, D. & Schneiderbauer, S., 2017. Qualitative and quantitative approaches to risk assessment. Rmt: Poljanšek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T. & Clark, I. toim-d. *Science for Disaster Risk Management. Knowing better and losing less*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 44–58.

Siripanukul, A., Sommana, A., Panyarnpisit, S., Mekdee, S., Ummarakoon, N. & Dixon, T., 2022. Customs inspections – building a culture of proactive curiosity: Thailand case study. *WCO World Customs Journal*, 13(2), pp. 165-171.

Siseministeerium, 2023. *Programm „Siseturvalisus 2024–2027“* [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Programm%20\\_Siseturvalisus%202024\\_2027.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Programm%20_Siseturvalisus%202024_2027.pdf) [Kasutatud 26.03.2024].

Smart, A., 2015. Customs control over illicit international trade: The impact of different forms of illegality. *Anuac*, 4 (1), pp. 42-65.

- Soysal, Y. & Saruhan, V., 2023. Phenomenographic Thinking and Researching: A Theoretical and Methodological Perspective. *Journal of Qualitative Research in Education*, 34, pp. 266-295.
- Sporer, S. L. & Schwandt, B., 2007. Moderators of nonverbal indicators of deception: A meta-analytic synthesis. *Psychology, Public Policy, and Law*, 13(1), pp. 1–34.
- Standards Australia/Standards New Zealand, 2009. *AS/NZS ISO 31000:2009 Risk management— Principles and guidelines*. Wellington: Standards Australia/Standards New Zealand.
- Stankevicius, R., 2005. Rizikos samprata ir jos valdymas muitinėje. *Jurisprudencija*, 69(61), pp. 70-76.
- Zarnowiecki, M., 2011. Borders, their design, and their operation. Rmt: McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D. & Doyle, T. toim-d. *Border management modernization*. Washington: The World Bank, pp. 43-44.
- Zhou, X., 2019. Data mining in customs risk detection with cost-sensitive classification. *WCO World Customs Journal*, 13(2), pp.115-130.
- Zivkovic, A. & Sutevski, D., 2018. *Facilitating Trade: Improving Customs Risk Management Systems in the OIC Member States*. Ankara: The COMCEC Coordination Office.
- Talvik, R., 1998. *Riski hindamine*. Tallinn: Tolliamet.
- The World Bank, 2019. *Trading across borders*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders/good-practices> [Kasutatud 13.05.2023].
- Tättar, A., 2020. *Illegaalsete tubakatoodete käitlemise tõkestamise tõhusus*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Ulejev, G., 2019. *Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- USA Kongressi uurimisteenistus (CRS), 2014. *Risk-Based Approaches to Airline Passenger Screening*. Report, Washington: CRS.
- Vabariigi Valitsus, 2023. *Eesti julgeolekupoliitika alused*. Tallinn: Vabariigi Valitus.
- Von der Leyen, U., 2020. *Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile (2019–2024)*. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.
- Vrij, A., 2014. Detecting lies and deceit: Pitfalls and opportunities in nonverbal and verbal lie detection. *Interpersonal Communication*, pp. 321-342.

WCO, 2003. *Risk management guide*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf> [Kasutatud 29.06.2023].

WCO, 2005. *The Global Information and Intelligence Strategy. Customs Compendium*. Volume 4. Brussels: WCO.

WCO, 2012. *WCO Customs Risk Management Compendium*. Volume 1. Brussels: WCO.

WCO, 2018a. *Glossary of International Customs Terms*. Brussels: WCO.

WCO, 2018b. *Guidelines for post-clearance audit (PCA). Volume 1*. Brussels: WCO.

WCO, 2019. *Strategic Trade Control Enforcement (STCE). Implementation Guide*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/tools-and-instruments/stce-implementation-guide/stce-implementation-guide\\_en.pdf?db=web](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/tools-and-instruments/stce-implementation-guide/stce-implementation-guide_en.pdf?db=web) [Kasutatud 29.06.2023].

WCO, 2021. *IMF and WCO International Survey on Customs Administrations (ISOCA) 2019-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2021/november/release-of-the-report-on-the-inaugural-round-of-the-isoca.aspx> [Kasutatud 26.06.2023].

Weydner-Volkman, S., 2017. *Risk Based Passenger Screening in Aviation Security: Implications and Variants of a New Paradigm*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://philarchive.org/archive/WEYRBP> [Kasutatud 11.10.2023].

Widdowson, D., 2007. The changing role of customs: Evolution or revolution? *WCO World Customs Journal*, 1(1), pp. 31-37.

Widdowson, D. & Holloway, S., 2011. Core border management disciplines: risk based compliance management. Rmt: McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D. & Doyle, T., toim-d. *Border management modernization*. Washington: The World Bank, pp. 102-105.

Wilcox-Daugherty, L., Waite, V. & Barry, K., 2018. *Customs Modernization Handbook: Applying risk management in the cargo processing environment*. Washington: USAID.

Wulf, L. & Sokol, J., 2015. *Customs Modernization Handbook*. Washington: The World Bank.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

## **Lisa 1. Intervjuu küsimused**

*Lisa 1 eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*



## Lisa 2. Intervjueeritavad eksperdid

<b>Jrk</b>	<b>Intervjueeritava tunnus</b>	<b>Kuupäev</b>	<b>Läbiviimise koht</b>	<b>Kestus</b>
1.	TA1	25.01.2024	Peterburi 1, Narva	52 minutit
2.	TA2	29.01.2024	Peterburi 1, Narva	57 minutit
3.	TA3	31.01.2024	Peterburi 1, Narva	55 minutit
4.	TA4	01.02.2024	Peterburi 1, Narva	45 minutit
5.	TA5	01.02.2024	Peterburi 1, Narva	50 minutit
6.	TA6	01.02.2024	Peterburi 1, Narva	51 minutit
7.	TA7	05.02.2024	Peterburi 1, Narva	65 minutit
8.	TA8	06.02.2024	Peterburi 1, Narva	57 minutit
9.	TA9	08.02.2024	Peterburi 1, Narva	48 minutit
10.	TA10	09.02.2024	Peterburi 1, Narva	45 minutit
11.	TA11	12.02.2024	Peterburi 1, Narva	85 minutit
12.	TA12	12.02.2024	Peterburi 1, Narva	76 minutit

### **Lisa 3. Koodipuu**

*Lisa 3 eemaldatud tööst autori poolt, kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 51 (vt täies mahus tööd).*