

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Ranno Erm

**TUBAKA PIIRIKAUBANDUSE TÕKESTAMISE
MEETMETE SEOS AKTSIISILAEKUMISTEGA**

Lõputöö

Juhendaja:

Indrek Saar, PhD

Tallinn 2015

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2015
<p>Töö pealkiri eesti keeles: „Tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete seos aktsiisilaekumistega“</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: „The Relation Between the Measures of Blocking Cross-Border Tobacco Trade and Excise Proceeds“.</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning koosneb 42 leheküljest ja kolmest lisast. Töös on kasutatud 30 allikat, millele on viidatud tekstisisesealt.</p> <p>Lõputöö eesmärk on analüüsida tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete seost aktsiisilaekumistega.</p> <p>Uurimismeetodina kasutatakse lõputöös kvantitatiivset andmeanalüüsi. Analüüs viiakse läbi Maksu- ja Tolliameti ning Politsei- ja Piirivalveameti poolt edastatud andmete põhjal, samuti kasutatakse Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbiviidud uurimuste tulemusi. Lõputöö raames analüüsitakse ja sünteesitakse statistilisi andmeid.</p> <p>Analüüsi tulemustest selgub, et peamisteks salasigaretide turu põhjusteks on toote odavam hind, majandussurutis, tubaka aktsiisitõusud. Salakaubanduse tõkestamise meetmete ning suurenenud aktsiisilaekumiste vahele võib tõmmata paralleele. Salasigaretide vastane võitlus on saanud hoogu sisse, illegaalsete toodete osakaal Eestis on vähenenud ning see on aidanud kaasa ka aktsiisilaekumiste suurenemisele riigikassasse.</p> <p>Käesolev uurimistöö annab ülevaate esmastest meetmete tulemustest, kuid võitlus salakaubandusega on jätkuv protsess ning lisaks on aktsiisimäärade tõstmine planeeritud ka järgnevatel aastatel. Seetõttu on oluline teema pidev uurimine ning olukorra analüüs, et näha, kas rakendatud meetmed on olnud tõhusad.</p>	
Võtmesõnad: tubakas, piirikaubandus, tõkestamine, aktsiis, salakaup	
Võõrkeelsed võtmesõnad: tobacco, cross-border trade, blocking, excise, contraband	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Riigi maksutulud on kokku kogutud ning tugevnenud on kontroll ebaseadusliku majandustegevuse üle.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Ranno Erm</p> <p>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 lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Indrek Saar, PhD	
Kaitmisele lubatud	Allkiri:
Kolledži direktor: Uno Silberg	

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TUBAKAPOLIITIKA JA –AKTSIIS	6
1.1. Tubakapoliitika roheline raamat, eesmärgid ja meetmed	6
1.2. Tubakaaktsiis ja maksustamine	11
2. SALASIGARETTIDE TURG JA TÕKESTAMISMEETMETE EFEKTIIVSUS	16
2.1. Salasigaretide turu põhjused	16
2.2. Tõkestamismeetmete ja aktsiisilaekumiste vaheline seos	24
KOKKUVÕTE	31
SUMMARY	33
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	34
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	38
LISA 1. KINNIPEETUD SALASIGARETTIDE KOGUSED JA JUHTUMITE ARV	39
LISA 2. TARBIMISSE DEKLAREERITUD LEGAALSED SIGARETID JA LAEKUNUD AKTSIIS AASTATE LÕIKES	40
LISA 3. PIIRIÜLETUSTE ARV AASTATE LÕIKES	42

SISSEJUHATUS

Salatürg on olnud ühiskonna lahutamatuks osaks ajast, mil kehtestati piirangud ja normid vahet tegemaks legaalsel ja illegaalsel kaubal. Salaturu tekkimist võib seostada teatud näitajatega. Mida madalamad on sissetulekud, seda suurem on tõenäosus, et tarbitakse pigem illegaalset, kuid odavamat kaupa. Illegaalse kauba tarbimist ja sellega kauplemist soosivad hinnaerinevused.

Tubakatoodete tarbimise vähenemine omab paratamatult mõju tubakatööstusele ning teatavat mõju ka jaekaubandusele. Tekkiv majanduslik mõju on aga väga väike võrreldes riigile tekitatava majandusliku kahjuga, mis on põhjustatud suitsetamisega seotud haigestumisest ja varajasest suremusest. Kuna salasigaretide tarbimine tekitab väga suurt kahju riigile, kahjustades rahva tervist ja majandust, siis on just tubaka piirikaubanduse tõkestamisel täita oluline roll. Seetõttu on tegemist olulise teemaga ning vajalik on uurida tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete efektiivsust salakaubanduse piiramiseks.

Töö aktuaalsus seisneb viimaste aastate jooksul Maksu- ja Tolliameti poolt tõhustatud piiriülese salakaubaveo tõkestamise meetmete kasutusele võtmises ning nende tulemuslikkuse uurimises.

Töö uudsus seisneb selles, et tõhustatud salakaubanduse, sh piirikaubanduse tõkestamise meetmete kasutamisele võtmisest alates pole autorile teadaolevalt keegi sellekohast uurimistööd läbi viinud. Salakaubanduse kontroll piiril on alati olnud ühelaadne, mille käigus kontrollitakse riiki sisse ja välja minevaid sõidukeid ning isikuid. Uute normatiivide kehtestamisega on kaasnenu olukord piiril, mis on tunduvalt erinev võrreldes ajaga, kui kehtis vana süsteem.

Käesoleva uurimistöo probleemiks on keelatud tubakatoodete kättesaadavus aktsiisipoliitika ning tõkestamismeetmete rakendamise valguses. Viimaste aastate jooksul on tubakavastaseks võitluseks ette võetud konkreetseid samme olukorra parandamiseks ning tähtis ülesanne on just Maksu- ja Tolliametil salakaubanduse vastu võitlemisel. Sekkumise raames on tõstetud ka tubakaaktsiisi, mis peaks tooma lisatulu riigikassasse, kuid siiani pole selge, kas tõkestamismeetmed salakaubanduse piiramiseks on olnud efektiivsed.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete seost aktsiisilaekumistega.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade Eesti tubakapoliitikast.
2. Anda ülevaade tubakaaktsiisist ja maksustamisest Eestis.
3. Analüüsida salasigaretide turgu põhjustavaid tegureid.
4. Analüüsida võimalikke seoseid tõkestamismeetmete ja aktsiisilaekumiste vahel.

Uurimismeetodina kasutatakse lõputöös kvantitatiivset andmeanalüüsi. Analüüs viiakse läbi Maksu- ja Tolliameti ning Politsei- ja Piirivalveameti poolt edastatud andmete põhjal, samuti kasutatakse Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbiviidud uurimuste tulemusi. Lõputöö raames analüüsitakse ja sünteesitakse statistilisi andmeid.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jagunevad kaheks alapeatükiks. Esimese peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade Eesti tubakapoliitikast ning kirjeldatakse tubakapoliitika rohelise raamatu eesmärke ja meetmeid. Samuti on juttu suitsetajate osakaalust Eestis. Esimese peatüki teises alapeatükis antakse ülevaade tubakaaktsiisist, maksustamismääradest ning käsitletakse peamisi muudatusi, mis tubakaaktsiisiseadusega vastu võeti.

Teise peatüki esimeses alapeatükis analüüsitakse võimalikke salasigaretide turgu põhjustavaid tegureid. Käsitletakse tubakatoodete hindasid ning aktsiisimäärade tõusu, samuti analüüsitakse piiripunktides kinnipeetud salasigaretide juhtumite ning koguste arvu. Teise peatüki teises alapeatükis analüüsitakse võimalikke seoseid tõkestamismeetmete ja aktsiisilaekumiste vahel. Käsitletakse riigikassasse laekunud ja laekumata jäänud tubakaaktsiisi ning tarbimisse deklareeritud legaalsete sigarettide hulka ning tubaka piirikaubanduse tõkestamiseks kasutusele võetud meetmeid aastate lõikes.

1. TUBAKAPOLIITIKA JA –AKTSIIS

1.1. Tubakapoliitika roheline raamat, eesmärgid ja meetmed

Tubakatoodete suur tarbimine Eestis on tõsine probleem, kuna tubaka tarvitamisega seonduvad haigused on jätkuvalt väga suure hulga surmade, samuti piirikaubandusele suurte probleemide põhjuseks.

Tubakaga võitlemiseks on vajalik teha koostööd võimalikult laiapõhjaselt. Tubakapoliitika värskendamine kuulub valitsuse tegevusprogrammi, mille kohaselt vaatab valitsus tubaka tarvitamise vähendamiseks üle riikliku tubakapoliitika ning vajadusel võtab ette meetmeid olukorra parandamiseks. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks kavandatavate tegevuste hulka kuulub ka riikliku tubakapoliitika kontseptsiooni ehk tubakapoliitika roheline raamatu koostamine. 2011 aasta novembris kutsus sotsiaalminister kokku töörühma „Tubakapoliitika roheline raamatu“ väljatöötamiseks. (Töörühm...2011) Võib arvata, et kontseptsiooni ja tubakapoliitika roheline raamatu koostamise ja tarvitusele võtmise vajalikkus oli olemas, kuna varem puudus Eestis terviklik läbimõeldud meetmete kava selle kohta, mida oleks vaja teha, et vähendada tubakatoodete tarbimist Eestis.

Tubakapoliitika kontseptsioonidokumendi koostamiseks ning Eesti seisukohtade kujundamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/37/EÜ (tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta) kohta moodustati töörühm sotsiaalministri 14. novembri 2011. aastal käskkirjaga nr 137. Töörühma kuulus 21 inimest ning seda juhtis Sotsiaalministeeriumi terviseala asekancler. (Töörühm...2011)

Töörühma liikmete hulka kuulusid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Eesti Kardioloogide Seltsi, Terviseameti, Tervise Arengu Instituudi, Eesti Kaupmeeste Liidu, Eesti Perearstide Seltsi, Eesti Kopsuarstide Seltsi, MTÜ Tubakavaba Eesti, MTÜ Eesti Õpilasesinduste Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu esindajad. (Töörühm...2011) Töörühma olid koondatud indiviidid peamistest institutsioonidest, mis

tubakapoliitikaga otseselt seotud on ning seetõttu võib öelda, et moodustatud oli esinduslik ning laiapõhjalist koostööd võimaldav üksus.

Eelnimetatud tööühma ülesanneteks oli üle vaadata riiklik tubakapoliitika vähendamaks tubaka tarvitamist ning vajadusel teha ettepanekuid karmistamiseks karistusi eelkõige tubakatoodete alaealistele kättesaadavaks tegemise eest. Välja töötatud meetmed said koondatud tubakapoliitika rohelistesse raamatusse. Tubakapoliitika roheline raamatu koostamise aluseks on Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2011–2015. (Alkoholi...30.10.2014)

Samuti kasutati kontseptsioonidokumendi koostamise ühe alusmaterjalina 2010. aastal Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) poolt Sotsiaalministeeriumi palvel läbiviidud hindamist tubakatarbimise vähendamist käsitlevate kehtivate tavade ja riikliku võimekuse kohta Eestis. Kontseptsioonidokumendi koostamise käigus toetas WHO sisulise eksperdiabiga, koondades uusimat rahvusvahelist tõendust ning teiste riikide parimaid praktikaid ja kogemusi tubakatarbimise kontrollimeetmete efektiivsuse ja rakendatavuse kohta. (Tubakapoliitika...2014)

Sotsiaalministeerium avalikustas valminud alkoholi- ja tubakapoliitika rohelistes raamatud 04. detsembril 2012. aastal ning dokumendid seadsid mõlema valdkonnaga seoses nii inimestele kui asutustele olulisi piiranguid (Sotsiaalministeerium...2012). Tubakapoliitika rohelistes raamatus on ekspertide ning huvigruppide koostööna valminud soovitusel ja meetmed, kuidas vähendada suitsetamist Eestis (Tubakapoliitika...2014). Alates tubakapoliitika roheline raamatu avaldamisest on kavandatud abinõusid asutud rakendama ning salakaubanduse piiramiseks kasutusele võetud meetmete tulemuslikkust on käsitletud ka käesolevas uurimistöös.

Tubaka tarvitamise osakaal inimeste suremuses on kõrge. 2012. aastal läbiviidud Eurobaromeetri uuring näitab, et 28% EL elanikest suitsetavad (Attitudes...2012). Tervise Arengu Instituut prognoosib, et suitsetajate arv aastatel 2000 – 2025 tõuseb 1,2 miljardilt 1,7 miljardini (Blanke & Silva 2004). Suitsetajate levimusmäära tõus viitab ka rohkematele surmajuhtumitele. Tubakatarvitamisest põhjustatud surmasid tuleb rohkem ette vähem jõukamates riikides ning aastaks 2030 prognoositakse, et 6,8 mln inimest on surnud just suitsetamise tagajärjel (Gilmore, Fooks, Drope, Aguinaga Bialous & Jackson 2015).

Tubakatarvitamine on põhjustanud 30% vähisuremusest (90% kopsuvähi juhtumitest), 40% südame-veresoonkonna haigustest, 85% kroonilisest obstruktiivsest kopsuhaigusest. Samuti on noorte inimeste esmakokkupuude alkoholi ja tubakaga nihkunud järjest varasemasse vanusesse. (Marrandi 2012b)

2004. aastal tehtud uuringu kohaselt oli suitsetamisega seotud Eesti rahvastiku tervisekaotus 28 235 eluaastat ning suurima osa sellest moodustas kopsuvähk (32%) (Tubakapoliitika...2014). Suitsetamisega kaasnevad ka otsesed kulud, mis hinnanguliselt võivad EL riikidele maksta vähemalt 100 mld eurot (Attitudes...2012). Sellest lähtuvalt saab öelda, et tervise- ja majanduskahjud ei ole ainult suitsetajate probleem, vaid see puudutab üldiselt kogu ühiskonda.

2014. aastal maikuus Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt avaldatud näitajad on mõnevõrra kõikuvad. 2010. aastal on suitsetanud 30% meestest, aastatel 2011 ja 2012 on protsent vähenenud, s.o vastavalt 28% ja 27% ning järgneval aastal on osakaal jäänud küllaltki stabiilseks. Naissuitsetajaid oli 2010. aastal 20%. Aastal 2011 toimus langus 17%-le, kuid alates 2012. aastast on taas märgata vähest tõusutendentsi. (Illegaalsete...2014)

Vastanutest 96% nimetas, et nad tarbivad sigarette. Küllaltki suur osa on sigarettidele leidnud ka alternatiivi, milleks on e-sigaret. 33% vastanutest kasutab nikotiiniga e-sigareti ning 19% nikotiinita toodet. 19%-il on välja toodud ka vesipiibu tarbimine. 17% vastanutest on nimetanud sigareid või sigarillosid ning 16% kasutab ka piipu. Huule-, närimis-, ja nuuskubaka kasutajaid on vastanute seas 6%. (Illegaalsete...2014) Andmetest selgub, et suitsetajate seas on järjest enam kogunud populaarsust e-sigaret, mille mõju arvatakse olevat vähem kahjulik, kui tavalise sigareti puhul. Siiski on sellel alternatiivil oluline mõju tervisele, seda eriti noortele tarbijatele. Uuringud näitavad, et kuigi paljud noored ei ole suitsetanud tavalisi sigarette, alustavad nad e-sigareti kasutamist. (Kaufman & Mahoney 2015) Seetõttu tuleks karmistada ka regulatsioone, mis puudutavad e-sigareti tarbimist ja maksustamist samasuguselt nagu sigarettide puhul.

Positiivne tendents ilmneb illegaalsete sigarettide tarbimise vähenemises. Kui 2012. aastal oli salasigarette teadlikult ostnud 32% suitsetajatest, siis 2013. aastal vaid 21%. Lisaks ostjate vähenemisele on harvemaks muutunud ka salasigarette tarbimise sagedus. Aastal 2012 ostis illegaalseid sigarette pidevalt 13% vastanutest, kuid 2013. aastal on neid 5%.

Kõige enam osteti illegaalseid sigarette Kirde-Eestis ning kõige vähem Lääne-Eestis. (Illegaalsete...2014)

Eelnevatest andmetest on näha, et üldine suitsetajate osakaal on hakanud tasapisi vähenema. Samuti on oluliselt vähenenud illegaalsete sigarettide tarbimine suitsetajate seas. Need olid ka ühed peamised eesmärgid Tubakapoliitika rohelise raamatu koostamisel.

Lähtuvalt valitsuse poolt koostatud tubakaga võitlemise kontseptsioonidokumendist, võib järeldada, et riik on kavandanud tõhusad meetmed tubakaga võitlemiseks. Rakendatavate meetmete tulemusena peaks suitsetamisest loobumine mõjuma tervendavalt Eesti elanikele, mille tõttu tervisekahjud ja suitsetamisega seotud surmade osakaal võib langeda. Kontseptsiooni eesmärk on vähendada igapäevasuitsetajate levimusmäära 2025. aastaks 2010. aasta tasemelt 30% ehk 18,3%-le ning suitsetajate levimusmäära 2025. aastaks 24%-le. (Tubakapoliitika...2014)

Tubakapoliitika rohelises raamatus loetletud eesmärkide täitmise näitajad 2015. aastaks on järgnevad:

1. oodatava eluea kasv meestel 72,5 ja naistel 82,2 aastani;
2. tervena (piiranguteta) elatud eluea kasv sünnimomendil meestel 57,1 ja naistel 62 aastani. (Tubakapoliitika...2014)

Vabariigi Valitsuse programmis seatud eesmärkide saavutamise planeeritud tegevused on järgnevad:

1. vähendada tubakast tingitud tervisekahjusid:
 - 1.1. suitsetajate levimusmäära;
 - 1.2. igapäevasuitsetajate levimusmäära;
 - 1.3. elanikkonna kokkupuudet tubakasuitsuga;
2. tõkestada tubakatoodete kättesaadavust alaealistele. (Tubakapoliitika...2014)

Eelpool loetletud tegevused peaksid vähendama nii suitsetajate hulka üldiselt kui ka igapäevasuitsetajate osakaalu, mis mõjuks positiivselt elanikkonna tervisele.

Tubakapoliitika rohelise raamatu kolmas osa sisaldab meetmeid suitsetamise levimuse ja tubakast tingitud tervisekahjude vähendamiseks. Raamatus on välja toodud järgnevad meetmed suitsetamise levimuse ja tubakast tingitud tervisekahjude vähendamiseks:

1. meetmed suitsuvaba keskkonna tagamiseks;

2. meetmed tubakatoodete atraktiivsuse vähendamiseks;
3. meetmed tubakatoodetele alternatiivtoodete turustamise reguleerimiseks;
4. meetmed tubakatarvitamise ennetamiseks, teavitustöö, tubakasõltuvuse ravi ja tubakast loobumise nõustamisteenused;
5. meetmed salaturu piiramiseks ja maksupoliitika kujundamiseks;
6. karistuste karmistamine alaealistele tubakatoodete kättesaadavaks tegemise eest. (Tubakapoliitika...2014)

Tubakapoliitika rohelises raamatus eraldi väljatooduna Maksu- ja Tolliameti meetmed salakaubanduse vastu võitlemiseks on järgnevad:

1. karmistada kontrollimeetmeid korduvalt salakaubaga vahele jäänute suhtes, lisaks kiirendada karistuste määramist nii tollipiiril kui sisemaal, taotleda aresti kohaldamise võimalust korduvrikkujatele;
2. teavitada salakaubavedaja vahelejäämisest tema tööandjat, omavalitsusüksust ja teisi isikuga seotud asutusi (kool, töötukassa);
3. maksustada kõik ebaseaduslikult riiki toodud tubakatooted hoolimata nende konfiskeerimisest;
4. võtta süvakontrolli salakaubavedamisega tegelevad isikud, et maksustada ebaseaduslikult saadud tulu;
5. taotleda salakaubaveoga vahelejäänud ettevõtjate ettevõtluseks vajalike lubade (litsentsid, tööviisid) kehtetuks tunnistamist;
6. hankida moodsat tollitehnikat salakaubaveo avastamiseks;
7. õpetada välja nn tubakakoerad salasigarettide avastamiseks;
8. mõjutada tarbijat salasigarettidest loobuma. (Tubakapoliitika...2014)

Lisaks eelnevalt nimetatutele, on Maksu- ja Tolliamet alustanud töö tõhustamist tollipunktides kontrolli piiriületajatel kaasas olevate tubakatoodete üle, suunates tähelepanu eelkõige jalakäijatele. Samuti mõjutatakse internetiportaalide pidajaid, sooritatakse kontrolloste, paigaldatakse Narva jaama kaubarongide läbivalgustusseade. (Marrandi 2012a) Eelnevast nähtub, et tähtis ülesanne on just Maksu- ja Tolliametil salakaubanduse vastu võitlemisel.

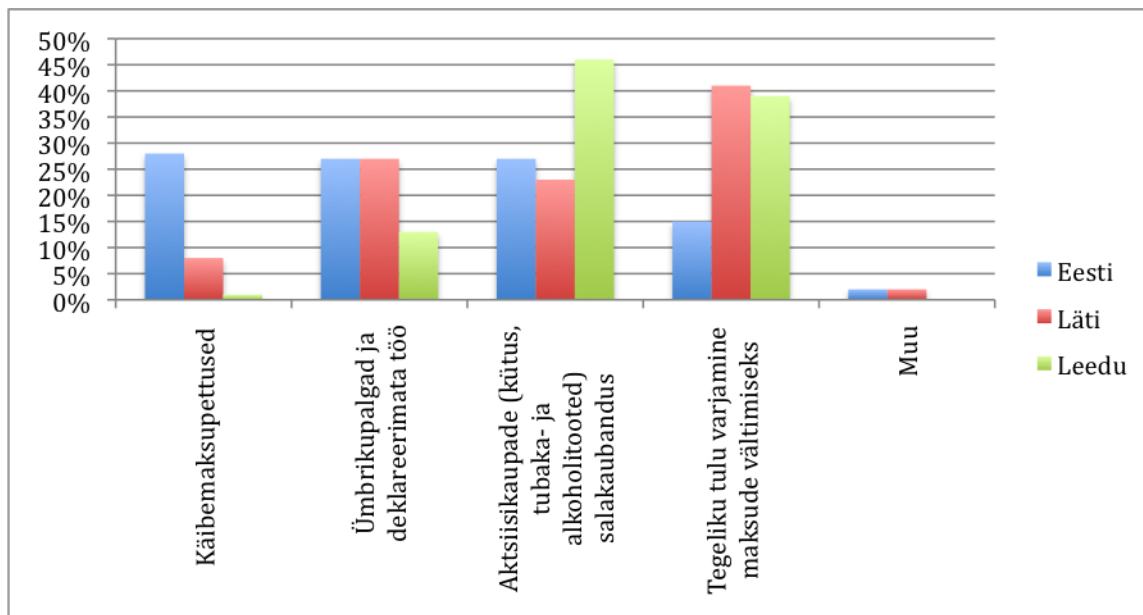
Kõrge suitsetajate levimusmäär, mis omakorda on suure hulga surmade põhjuseks ning salasigarettide kaubanduse levik on Eestis tõsised probleemid. Viimaste aastate jooksul on tubakavastaseks võitluseks ette võetud konkreetseid samme olukorra parandamiseks.

Kavandatud on pikaajaline programm, mille vajalikkus seisneb selles, et varem puudus Eestis terviklik läbimõeldud kava meetmetega, et vähendada tubakatoote tarbimist Eestis. Tubakapoliitika roheline raamatusse on koondatud nii eesmärgid, eesmärkide täitmise näitajad, eesmärkide saavutamiseks planeeritud tegevused kui ka konkreetsed meetmed tubakavastaseks võitluseks.

1.2. Tubakaaktsiis ja maksustamine

Salaturu stabiliseerumine kõrgel tasemel on murettekitav trend. Salakauba niivõrd suur osakaal muudab kriminaalseks märgatavat osa ühiskonda, kes sellesse tarbijate ja müüjatena hõlmatud on. See omakorda tekitab otsest majanduslikku kahju nii riigile, kes jääb ilma miljonitest maksueurodest kui ka jaekauplejatele, kes maksuvaba toote hinnaga konkureerida ei suuda.

2013. aastal KPMG (ülemaailmne auditi-, maksu- ja nõustamisteenuseid pakkuvate ettevõtete võrgustik) poolt läbiviidud uuringust selgub, aktsiisikaupade, sh tubakatoote salakaubandus moodustab ühe suure osa Eesti varimajandusest (vt joonis 1).



Joonis 1. Varimajanduse põhjused riikide lõikes (osakaal protsentides) (Majanduse...2013)

Jooniselt 1 ilmneb, et vastanute arvates on Eestis peamisteks varimajanduse põhjusteks käibemaksupettused, ümbrikupalgad ja deklareerimata töö ning aktsiisikaupade salakaubandus. Aktsiisikaupade salakaubandust peetakse veel suuremaks probleemiks

Leedus. Lätis ja Leedus peetakse keerukaks probleemiks ka tegeliku tulu varjamist maksude vältimiseks. Konjunktuuriinstituudi andmetel on illegaalse sigaretituru osakaal 2013. aastal 21 – 25% ning seetõttu kaotas Eesti riik maksutulu ligikaudu 59,7 mln eurot (Illegaalsete...2014). Eelnevatest andmetest nähtub, et üheks suureks varimajanduse põhjuseks Eestis on aktsiisikaupade, millest suure osa moodustab tubakatoodete salakaubandus ning riigil jääb seetõttu suur hulk maksutulu saamata, mis omakorda mõjutab kogu majanduslikku olukorda.

Selleks, et tagada siseturu hea toimimine ja konkurents siseturul, sätestatakse Euroopa õigusaktidega tubaka- ja alkoholiaktsiiside ühtlustamine. Tubakatoodete aktsiisi tõstmisel tuleb võtta arvesse ka rahvatervise eesmärke ning arvestada tubakatoodete hinda võrreldes keskmise sissetulekuga. Tubakatoodete reaalinna tõus on efektiivne vahend tubakatarbimise vähendamiseks. Tubakatoodete hinna tõus ja tarbimise vähenemine on väljendatav nõudluse hinnaelastsusega – 1% hinna tõusule vastav tarbimise vähenemine. Enamik hinnaelastsuse hinnanguid jääb vahemikku -0,2 kuni -0,8. Seega, tubakatoodete hinna tõusmisel 10% väheneb tarbimine 2–8%. (Tubakapoliitika...2014)

Aktsiisimaksu olulisim funktsioon on vajadus piirata sotsiaalselt kahjulike kaupade tarbimist, kuid lisaks on see maks ka hea sissetulekuallikas riikide eelarvetes. Tubakatooted on üheks kolmest Euroopa Liidus enam reguleeritud aktsiisiobjektist. Riigipoolset vajadust reguleerida tubaka tarbimist maksustamise abil põhjendatakse tihti peale vajadusega mõjutada tarbijate käitumist, vähendades sellega inimestele kahjulikult mõjuvate kaupade tarbimist. (Virve 2011) Samas hindab Maksu- ja Tolliamet tubakaaktsiisi saamatajäämisest tekkivat kahju kõige ulatuslikumaks (Marrandi 2012a).

Eelnevalt kehtivas tubakaaktsiisi seaduses oli kaubavedu hõlbustav nüanss: kolmandast riigist tubakatoodete ja alkoholi aktsiisivabalt Eestisse toomist piiratakse ühe kalendripäeva raames. Kui aga inimesega kaasas olev üleveetav kogus jääb piirnormidesse, siis seda piiril kirjalikult ei deklareerita. Nii puuduvad riigil andmed selle kohta, et samal päeval on inimesele aktsiisivabastust juba rakendatud ning kaubavedaja saab päevas mitu korda üle piiri käia. (Maksuvabalt...2012) Seetõttu pidas Vabariigi Valitus vajalikuks muuta tubakaaktsiisi seadust. Eesti piirialadel elab hulk inimesi, kes ületavad sageli Eesti ja Venemaa vahelist piiri odavate aktsiisikaupade ostmise eesmärgil, mistõttu on piirikaubandus välja suretanud osa kohalikust ettevõtlusest ning see on avaldanud mõju ka maksulaekumistele.

Maksumaksjate liit korraldas koostöös Eesti Töandjate Keskliidu ja Rahvusvahelise Maksuõiguse Ühingu IFA-Eestiga 22. mail 2012 aktsiiside ja piirikaubanduse teemalise ümarlaua, et leida alternatiive kehtivale aktsiisipoliitikale. Ettevõtjate ja ettevõtlusorganisatsioonide vaatenurgast tekitas kõige enam rahulolematust, et aktsiise tõstetakse liiga sageli, liiga lühikese etteteatamisajaga ja liiga kõrgele, samal ajal tootjaid ja maaletoojaid kaasamata, majandusmõjusid analüüsivõimata ning salakaubanduse vastaseid meetmeid tõhustamata. (Töandjate...28.04.2014)

Aktsiisipoliitika arutelu kokkuvõttes märgiti, et ettevõtjaskond toetab Maksu- ja Tolliameti algatusi salakaubavastase võitluse tõhustamisel. Aktsiisimäärade tõstmise kohta tehti järgmised ettepanekud: hajutada tubakaaktsiisi tõus mitme aasta peale (arvestades, et Eestile on antud uue määra rakendamiseks üleminekuperiood kuni aastani 2018); enne igakordset aktsiisimäärade tõusu tuleks viia läbi vahehindamine, mis hõlmaks eelmise maksutõusu tulemuste analüüsi; koos aktsiisitõusuga peab riik vastu võtma ka salakaubanduse vastu võitlemise meetmete kava ning jälgima selle täitmist; riik peab tegema aktiivsemat teavitustööd, et elanikkond teadvustaks rohkem salakaubanduse ja illegaalsete toodete tarbimise kahjulikke mõjusid; aktsiisimäärade muutmisel tuleb arvestada naaberriikides kehtivat aktsiisitaset; tõsta tuleb tubakaaktsiisi fikseeritud määra, et vähendada hinnaerisusi ning tõsta odavamate sigarettide hindu, vähendades sellega tubakatoodete kättesaadavust; alkoholi- ja tubakapoliitikat tuleb arutada tervikuna (st koos aktsiisimääradega tuleb arutada ka müügi- ja reklaamipiiranguid, teavitustööd jm) ning nendele arutelule tuleb kaasata ka tootjaid, maaletoojaid ja kaupmehi. (Marrandi 2012b; Töandjate...28.04.2014)

Rahandusministeerium saatis jaanuarikuus 2013 kooskõlastusringile aktsiisiseaduse muudatused, mis puudutavad alkoholi, tubaka ja kütuse üle piiri toomist (Piirikaubandust...2013). 2013. aastaks kavandatud sigarettide aktsiisimäär 10%-line tõus hajutati kahele aastale, et maandada hinnatõusuga kaasnevat salaturu riski. Aastatel 2013 ja 2014 tõsteti sigarettide aktsiisi kokku ligikaudu 12 protsenti, et saavutada Euroopa Liidus 2014. aastal jõustunud alammäär 90 eurot 1000 sigareti kohta. Seega asendati sigarettide aktsiisi 10 protsendiline tõus 2013. aastal 6 protsendilise aktsiisitõusuga nii 2013. kui 2014. aastal. (Alkoholi-, tubaka-...30.10.2014)

Tubakaaktsiisiga maksustatakse sigarettid, suitsetamistubakas, sigarid ja sigarillod ning närimistubakas. Vastavalt Euroopa Nõukogu direktiividele 95/59/EÜ ja 92/79/EMÜ peab

sigarettide aktsiisi alammäär vastama aastaks 2014 järgmistele tingimustele (Alkoholi-, tubaka...30.10.2014):

1. aktsiisimäär on 90 eurot 1000 sigareti kohta sõltumata jaehinnast;
2. aktsiis peab moodustama vähemalt 60% sigarettide kaalutud keskmisest jaehinnast;
3. aktsiisimäär peab koosnema fikseeritud määrast ja proportsionaalsest määrast, kusjuures fikseeritud määr ei tohi olla alla 7,5% ega üle 76,5% kogu maksukoormuse (käibemaks ja aktsiis) summast kokku.

Aktsiisimäärade tõstmine on üheks efektiivseimaks viisiks suitsetajate osakaalu vähendamiseks. Euroopa Liidus oli 2008. aastal 15 riiki, kus suitsupaki jaehinnast moodustasid 75% maksud. Aastaks 2012 on see riikide arv tõusnud 25-le. Aktsiisimäärade tõusu suhtes on kõige tundlikumad noored ja madalama sissetulekuga inividid, mistõttu on hinnatõusu mõju just nende gruppide tubakatarbimisele märkimisväärne. (Blanke & Silva 2004; Gilmore, Tavakoly, Taylor & Reed 2013)

Vähemalt 18 aasta vanusel reisijal on lubatud teisest EL liikmesriigist Eestisse tulles ühe päeva jooksul esmakordsel Eestisse saabumisel oma pagasis kaasa tuua maksuvabalt tubakatooteid, alkoholi ja mootorikütust isiklikuks kasutamiseks üldjuhul järgnevalt toodud kogustes (Tollieeskirjad Euroopa...13.01.2015):

1. 800 sigaretti;
2. 400 sigarillot, mis ei kaalu rohkem kui kolm grammi tükk;
3. 200 sigarit;
4. üks kilogramm suitsetamistubakat ja närimistubakat.

Vähemalt 18-aastasel reisijal, kes saabub Eestisse maanteed pidi jalgsi või mootorsõidukiga väljastpoolt EL, on lubatud kalendrikuu jooksul esmakordsel ja teistkordsel saabumisel tuua koos temaga liikivas pagasis tubakatooteid järgmistes kogustes (Tollieeskirjad väljastpoolt...13.01.2015):

1. 40 sigaretti;
2. 100 sigarillot;
3. 50 sigarit;
4. 50 grammi suitsetamistubakat või närimistubakat.

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise eelnõu juurde kuuluvast seletuskirjast nähtub, et mõju hindamisel on arvestatud muuhulgas praegust piiriületuste

mahtu ning 2009. aastal rakendatud 40 sigareti piirangu mõju aktsiisilaekumistele. Prognoosi kohaselt laekuks täiendavat aktsiisi ja käibemaksu riigieelarvesse ca 17,5%-lt praegu üle piiri toodavatest aktsiisikaupadest. Seaduse eelnõu rakendamise kogumõju riigieelarve laekumistele maksude ja aastate lõikes võrreldes Rahandusministeeriumi 2012. aasta suvise majandusprognoosiga on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Seaduse mõju riigieelarve maksulaekumistele. (Alkoholi-, tubaka-...30.10.2014)

	2013 (3 kuud)	2014	2015	2016
Täiendav alkoholiaktsiis	0,45	2,0	2,2	2,3
Täiendav tubakaaktsiis	0,3	1,2	1,2	1,2
Täiendav kütuseaktsiis	0,9	3,8	4,0	4,2
Täiendav aktsiis kokku	1,65	7,0	7,4	7,7
Käibemaks	0,33	1,4	1,5	1,5
Mõju kokku (mln eurot)	1,98	8,4	8,9	9,2

Tabelist on näha, et seadusemuudatused ning aktsiisimäärade tõstmine tagab riigikassasse suured lisalaekumised. Tubakaaktsiisi tõstmisega on eeldatav lisalaekumine järgnevateks aastateks 1,2 mln eurot aastas. Täiendav alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi laekuks prognoosi kohaselt aastaks 2016 üle 9 mln euro.

Aktsiisikaupade, sh tubakatoodete salakaubandus moodustab ühe suure osa Eesti varimajandusest. Tubakatooted on üheks enam reguleeritud aktsiisiojektideks, mis aitab piirata illegaalsete kaupade tarbimist, samuti tuua lisatulu riigieelarvesse. Tubaka aktsiisimäärade tõstmine on üks efektiivsemad meetmeid suitsetajate osakaalu vähendamiseks ning seetõttu on riik kavandanud ja rakendanud meetmeid, mis abistaksid vähendada suitsetajate levimusmäära, samuti aitaksid kaasa piirikaubanduse tõkestamisele. Salasigarettide leviku tõkestamisel on oluline roll ka Maksu- ja Tolliametil ning Politsei- ja Piirivalveametil. Nimetatud institutsioonid on samuti alustanud oma töö tõhustamist, et vähendada salakaubanduse kahju rahva tervisele ning majandusele. Kasutusele on võetud meetmed, mille hulka kuuluvad karmistatud tollikontroll, teavitustöö tõhustamine, konfiskeeritud tubakatoodete maksustamine, tollitehnika ja tubakakoerte hankimine. Nimetatud meetmed peaksid kaasa aitama aktsiisilaekumistele riigikassase ning ühtlasi vähendada salakaubanduse osakaalu.

2. SALASIGARETTIDE TURG JA TÕKESTAMISMEETMETE EFEKTIIVSUS

2.1. Salasigaretide turu põhjused

Selleks, et salakaubanduse tõkestamise meetmeid oleks võimalik kavandada efektiivselt, on vajalik mõista, mis on salasigaretide turu põhjused. Tihtipeale otsitakse alternatiive legalsetele tubakatoodetele ning hakatakse tarbima salasigarette, mis omakorda mõjub negatiivselt riigi majandusele. Suur osa salasigaretidest tuuakse välisriikidest ning seetõttu on oluline pöörata tähelepanu piiritõkestamise efektiivsusele.

Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel suitsetas Eestis 2010. aastal 24% täiskasvanud elanikest, mis on praktiliselt sama võrreldes 2009. aastaga. Vastanutest ei muutnud 44% oma suitsetamisharjumusi, 7% hakkasid rohkem sigarette tarbima või alustasid suitsetamist ning 49% loobus või vähendas suitsetamist. Küsitlusest selgus, et peamine põhjus, miks loobuti või vähendati suitsetamist oli liiga kallis hind. Samas illegaalseid sigarette ostis 2010. aastal 37% suitsetajatest, mis on jäänud võrreldes 2009. aasta andmetega samaks. 85% pidasid salasigaretide puhul odavat hinda väga oluliseks ning mõnevõrra oluliseks 16% illegaalsete sigarettide ostjatest. (Illegaalsete...2011)

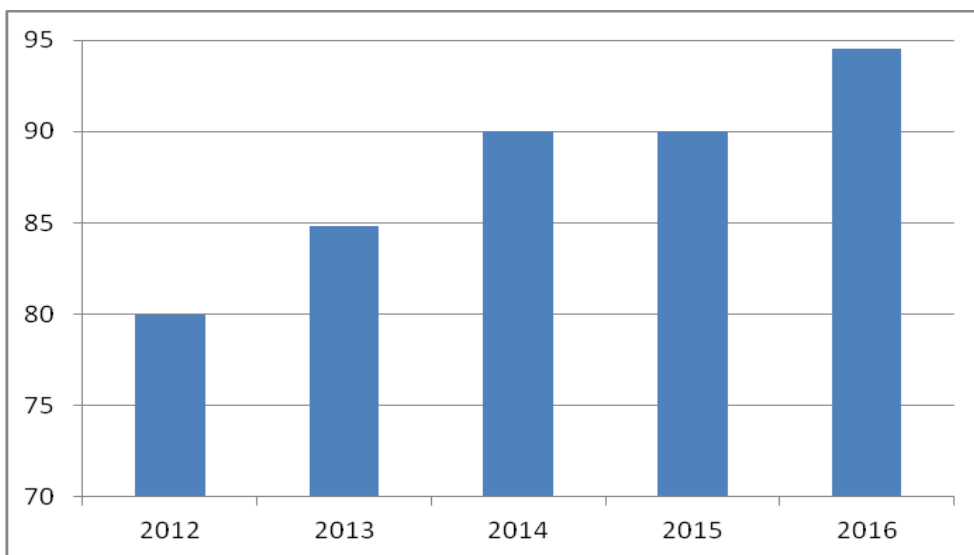
2011. aastal vähenes suitsetajate osakaal 2% ehk täiskasvanud elanikest suitsetas 22%. Võrreldes varasema aastaga, suitsetamine pigem intensiivistus. 53% vastanutest ei muutnud oma suitsetamisharjumusi, 7% hakkasid rohkem suitsetama ning 35% piiras tarbimist. Sigarettide aktsiisimäär tõusis 2011. aastal ning kuigi kasvanud sigarettide hinnad ei takistanud suitsetamist nii olulisel määral kui eelneval aastal, siis märgiti peamiseks suitsetamisest loobumise põhjuseks siiski kallinenud hinda. Võrreldes 2010. aastaga, osteti 2011. aastal protsentuaalselt vähem illegaalseid sigarette, s.o 34%. Taaskord peeti salasigarite tarbimise puhul oluliseks odavam hinda võrreldes legalsete toodetega. (Illegaalsete...2012)

Võrreldes 2011. aastaga, tõusis 2012. aastal suitsetajate osakaal Eestis 22 protsendilt 23 protsendile. Suitsetamine kasvas igapäevaste suitsetajate osakaalu suurenemise tõttu. Kuna

2012. aastal tõsteti sigarettide aktsiisimäära ligi 10%, siis ajendasid inimesi enim suitsetamist vähendama või sellest loobuma majanduslikud põhjused. Ka illegaalsete sigarettide ostmise kasv 35%-le. (Illegaalsete...2013)

Nagu eelnevalt selgub, on tubakatooteid tarbivate indiviidide jaoks oluline toote hind. Tubakatoote hinnatõusu on peamiselt mõjutanud tubaka aktsiisimäär. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse kohaselt on Eesti kohustatud Euroopa Liidu liikmena järgima ühtset tubaaktsiisi poliitikat, mille üldisem eesmärk on maksumäärade ühtlustamine Euroopa Liidu liikmesriikides. Sigarettide aktsiisimäär koosneb fikseeritud määrast 1000 sigareti kohta ja sigarettide maksimaalse jaehinna alusel arvutatud proportsionaalsest määrast. Need kokku peavad vastama vähemalt Euroopa Liidu minimaalsetele nõuetele.

Tubakaaktsiisi on regulaarselt tõstetud ning 2011. ja 2012. aastal tõsteti aktsiisimäära 10%. Nii 2013. aastal kui ka 2014. aastal tõusis aktsiisimäär aastas 6%. Riigi eelarvestrateegia aastateks 2015 – 2018 näeb ette, et tubaaktsiisi määrasid tõstetakse 5% aastas alates 2016. aasta 1. jaanuarist. (Riigi eelarvestrateegia...12.02.2015) Aktsiisimäärade tõus on välja toodud joonisel 2.



Joonis 2. Tubaka aktsiisimäärade tõus aastate lõikes (eurodes). (Maksu- ja...12.02.2015; Riigi eelarvestrateegia...12.02.2015)

Nagu jooniselt 2 näha, oli aktsiisimäär 2012. aastal 80 eurot 1000 sigareti kohta, millest fikseeritud määr oli 42,18 eurot ning proportsionaalne määr 33% sigarettide maksimaalsest jaehinnast. Aastal 2013 tõusis fikseeritud määr 45-le eurole ning proportsionaalne määr jäi

samale tasemele, moodustades aktsiisimääraks 84,8 eurot 1000 sigareti kohta. 2014. aasta tubaka aktsiisimäära tõus tõstis fikseeritud hinna 46,50 eurole ning samuti tõusis proportsionaalne määr 34%-le. See viis omakorda sigarettide aktsiisimäära Eestis vastavusse Euroopa Liidu poolt kehtestatud minimaalsete nõuetega, s.o 90 eurot 1000 sigareti kohta. 2015. aastal püsis aktsiisimäär samal tasemel. (Aktsiisimäärad 13.01.2015) Kuna Eesti riigi eelarvestrateegia (12.02.2015) näeb ette alates 2016. aastast korralist 5%-list tõusu, siis võib järeldada, et tubaka aktsiisimäär tõuseb järgmiseks aastaks 1000 sigareti kohta 94,5 eurole.

Aktsiisimäärade tõus on mõjutanud ka sigarettide jaehinda, mis on näidanud pidevat tõusutendentsi. Kui aastal 2011 oli sigarettide levinuim hind 2,21 eurot, siis 2012. aastal oli selleks juba 2,43 eurot. 2013. aastal kerkis sigarettide hind 2,62 euronit ning järgneval aastal 2,82 euronit. Aastal 2015 on sigarettide levinuim hind 3 eurot. (Tubakaaktsiis 13.01.2015)

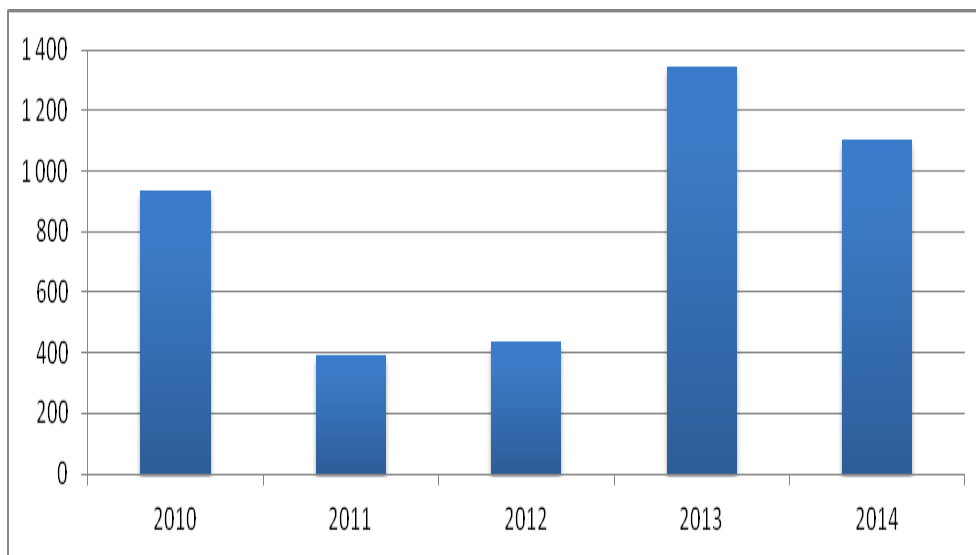
Nagu eelnevalt välja toodud on tubakatoodete hinnatõus olnud üks peamisi ärgitajaid, miks inimesed on suitsetamise osakaalu vähendanud või suitsetamisest loobunud. Viimaste aastate jooksul on tubaka aktsiisimäär küllaltki suure kiirusega kasvanud ning tõusutendents jätkub ka järgnevatel aastatel. Illegaalsete sigarettide tarbimise hulk aastate jooksul on olnud kõikumine. Uuringud näitavad, et 2010. aastal on salasigarettide tarbijaid küllaltki palju. Kõrget protsenti võib seostada majanduskriisi süvenemisega, mis sai alguse juba 2009. aastal. 2011. aastal vähenes salasigarettide tarbimine ning võib arvata, et regressile avaldas mõju majanduskasv. Inimeste majanduslik olukord paranes, suurenes ka töökohtade arv ja palgatase ning kuigi tubakaaktsiis tõusis, võimaldas majandusliku olukorra paranemine suitsetajatel eelistada legaalseid tubakatooteid. Salasigarettide tarbimise suurenemist on taaskord näha aastal 2012. Kuna antud aastal tõusis tubaka aktsiisimäär taaskord, siis võib sigarettide jaehinna kõrgenemist seostada illegaalsete toodete tarbimise suurenemisega. Seetõttu võib järeldada, et tubaka aktsiisimäära tõus ja sellega kaasnev jaehinna suurenemine võib olla üheks salaturu tekke ja püsimise põhjuseks.

Seda, et tubaka aktsiisimäära tõus ja sellega kaasnev jaehinna suurenemine võib olla üheks salasigarettide olemasolu põhjuseks, kinnitab ka Turu-uuringute AS poolt korraldatud uuring elanikkonna hoiakute salalakauba ja selle tarbimise suhtes. Kui 2012. aastal pidas 65% vastanutest peamiseks salakaubanduse ja ebaseadusliku tootmise ning kauplemise

leviku põhjusteks hinnatõusu ning madalaid sissetulekuid, siis 2013. aastal oli see protsent juba 78. Aastal 2012 oli ka 51% vastanute arvates salakaubanduse, sh salasigarettide turu põhjuseks kõrgetest maksudest ja aktsiisidest tingitud suured hinnavahed võrreldes naaberriikidega. Seda arvamust toetasid 2013. aastal 55% vastanutest. (Elanikkonna...2013)

Kuigi hetkel pole veel avaldatud andmeid viimaste aastate tulemustest seoses Eesti elanike suitsetamisharjumuste ning illegaalsete tubakatoodete eelistajate protsendist, siis võib salaturu põhjuseid otsida seoses salakaubanduse vastu võitlemiseks kasutatavate meetmetega. Nagu käesolevas uurimistöös eelnevalt välja toodud, on Maksu- ja Tolliamet karmistanud abinõusid, et tõkestada salasigarettide riiki sisse toomist ja nende tarbimist. Nendeks meetmeteks on näiteks karmistada ja kiirendada karistuse määramist korduvrikkujatele; teostada süvakontrolle salakaubavedamisega tegelevatele isikutele; taotleda vahelejäänud ettevõtjate ettevõtluse vajalike lubade kehtestuks tunnistamist; hankida moodsat tollitehnikat; õpetada välja tubakakoeri. (Tubakapoliitika...04.04.2015)

Lähtudes Maksu- ja Tolliameti poolt edastatud andmetest (lisa 1), on piiripunktides kinnipeetud salasigarettide avastatud juhtumite arv aastate lõikes kõikunud (vt joonis 3).

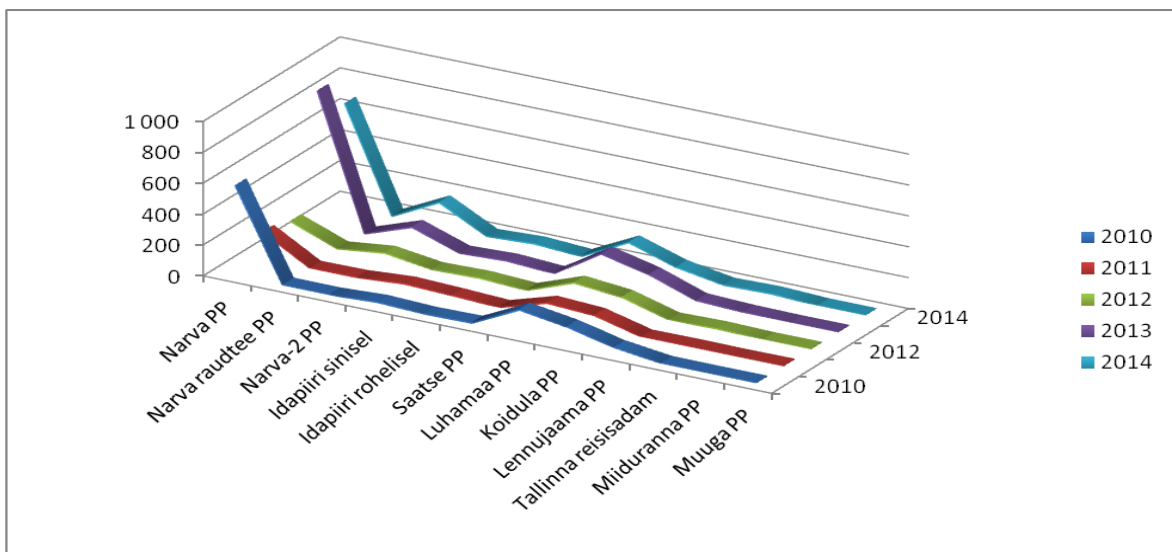


Joonis 3. Piiripunktides kinnipeetud salasigarettide juhtumite arv aastate lõikes. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.)

Nagu joonisel 3 välja toodud, on 2010. aastal erinevates piiripunktides kokku avastatud 934 juhtumit. 2011. aastal on kinnipeetud salasigarettide juhtumite arv langenud üle poole ning aastal 2012 on taas märgata tõusutendentsi. Aastatel 2013 ja 2014 on avastatud

juhtumite arv olnud hüppeliselt suur. Kokku on aastatel 2010 – 2014 piiripunktides kinni peetud salasigarette juhtumeid olnud 4211.

Avastatud juhtumite arv piiripunktide lõikes on välja toodud joonisel 4. Kõige enam on salasigarette kinni peetud Narva piiripunktis. Aastal 2010 on seal avastatud juhtumeid olnud 584 ning järgneval kahel aastal on näha olulist langust – 2011. aastal avastati Narva piiripunktis 173 ning 2012. aastal 132 juhtumit. 2013. aastal on sealsete juhtumite arv taaskord tõusnud 868-le juhtumile ning 2014. aastal on see arv 676. Kokku on Narva piiripunktis aastatel 2010 – 2014 avastatud 2433 juhtumit.



Joonis 4. Kinni peetud salasigarette juhtumite arv piiripunktide lõikes 2010 - 2014. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.)

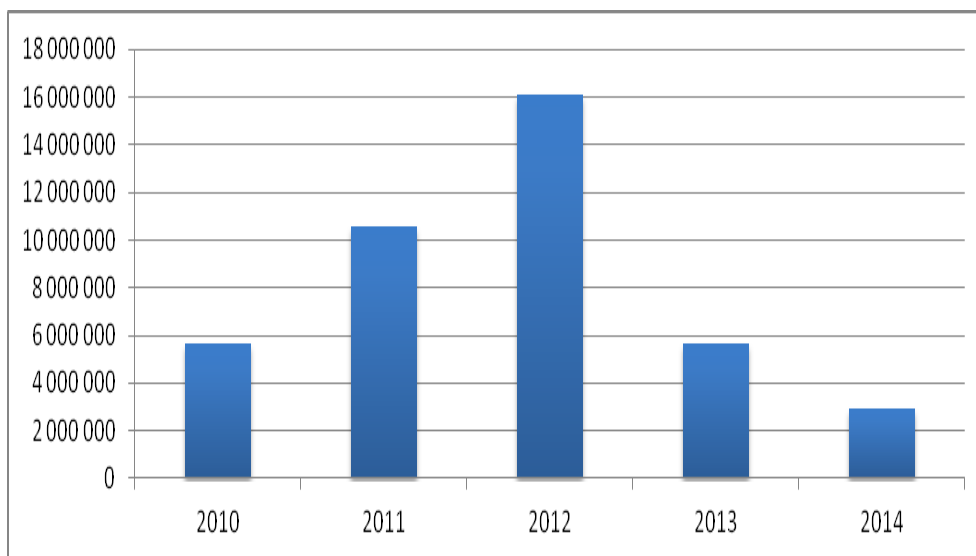
Lisaks Narva piiripunktile, on rohkem avastatud salasigarette juhtumeid olnud ka Luhamäe piiripunktis. Taaskord selgub andmetest, et aastal 2010 on olnud rohkem avastatud juhtumeid, s.o 157 tükki ning 2011. ja 2012. aastal on kinni peetud vähem illegaalsete sigarettide tarbijaid/kaubitsejaid. 2013. aastal on see arv taaskord tõusnud 190-le juhtumile ning aastal 2014 avastati 154 salasigarette juhtumit. Kokku on Luhamäe piiripunktis aastatel 2010 - 2014 avastatud 705 juhtumit.

Samuti on suur osa kinni peetud salasigarette juhtumitest toimunud Koidula piiripunktis. 2010. aastal leiti sealt 111 juhtumit ning 2011. ja 2012. aastal on juhtumite arv taaskord vähenenud, s.o vastavalt 76 ja 84. Aastal 2013 on käsitletud 121 juhtumit, mis on rohkem kui eelnevatel aastatel ning aastal 2014 on kinni peetud salasigarette juhtumite arv

langenud 58-le. Kokku on Koidula piiripunktis aastatel 2010 – 2014 avastatud 450 juhtumit.

Kõige vähem on aastatel 2010 – 2014 salasigarettide juhtumeid tuvastatud Miiduranna, Muuga ja Saatse piiripunktides. Miiduranna piiripunktis avastati vaid 2010. aastal üks juhtum. Muuga piiripunktis on nii 2010. kui ka 2011. aastal avastatud kaks juhtumit ning aastatel 2013 ja 2014 üks juhtum. Seega kokku on Muuga piiripunktis aastatel 2010 – 2014 avastatud 6 juhtumit. Saatse piiripunktis oli enim kinnipeetud salasigarettide juhtumeid aastal 2010, mil salakaubandust avastati üheksal korral. Järgnevatel aastatel on juhtumite arv püsinud küllaltki stabiilne. Aastatel 2011 ja 2013 tegeleti ühe juhtumiga ning nii aastal 2012 kui ka 2014 avastati kaks juhtumit. Kokku on Saatse piiripunktis aastatel 2010 – 2014 avastatud 15 juhtumit.

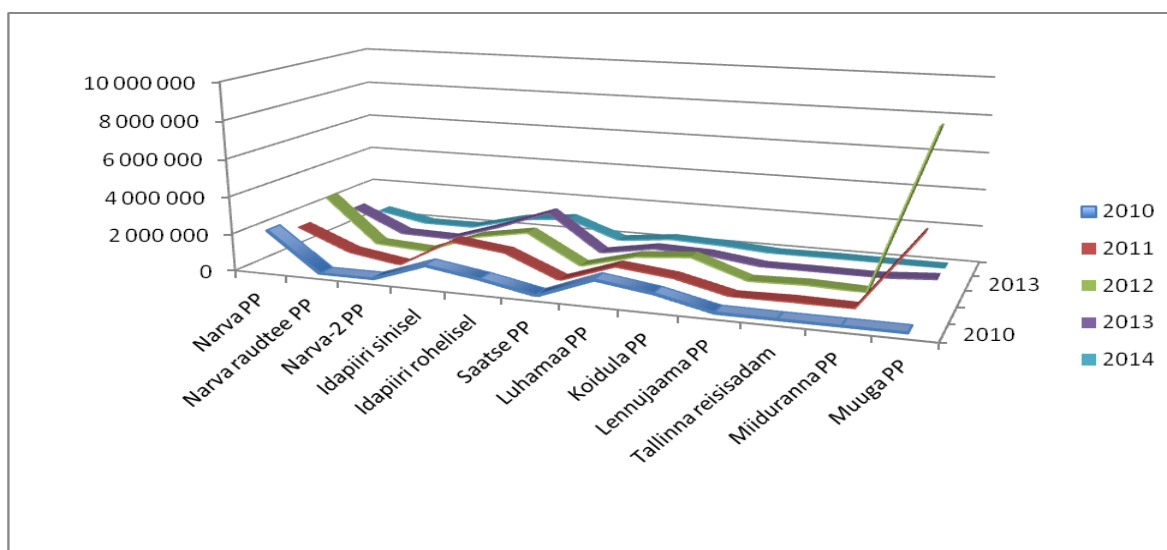
Lisaks juhtumite arvule, on aastate lõikes välja selgitatud ka piiripunktides kinnipeetud salasigarettide kogused (lisa 1), mis on esitatud joonisel 5.



Joonis 5. Piiripunktides kinnipeetud salasigarettide koguste hulk aastate lõikes. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.)

Joonisel 5 on näha, et aastal 2010 avastati erinevates piiripunktides kokku 5,64 mln salasigarette. Aastatel 2011 on avastatud sigarettide arv tõusnud ning aastal 2012 on tõus jätkunud kuni 16,07 miljonini. Alates 2013. aastast on avastatud salasigarettide arv vähenenud ning tendents on jätkunud ka 2014. aastal. Kokku on aastatel 2010 – 2014 piiripunktides kinnipeetud sigarettide arv 40,92 mln.

Avastatud illegaalsete sigarettide kogused piiripunktide lõikes on välja toodud joonisel 6.



Joonis 6. Kinnipeetud salasigaretide kogused piiripunktide lõikes aastatel 2010 - 2014. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.)

Kõige suuremad kogused illegaalseid sigarette on kinni peetud Muuga piiripunktis. Kuigi seal on avastatud vähe salasigaretidega seotud juhtumeid, on salakauba kogused olnud suured. Aastal 2010 avastati piiripunktis 11 000 sigaretti. Aastal 2011 leitud kogused küündisid 4,01 mln sigaretti ning 2012. aastal oli see arv üle poole suurem – 8,56 mln. 2013. aastal peeti piiripunktis kinni 200 000 salasigaretit. Kokku on aastatel 2010 – 2013 Muuga piiripunktis kinnipeetud illegaalsete sigarettide hulk 12,79 mln sigaretti.

Narva piiripunktis leiti 2010. aastal 2,11 mln salasigaretit. 2011. aastal see arv langes ning avastati 1,6 mln tükki. 2012. aastal on taas näha tõusutendentsi ning piiripunktis leiti 2,63 mln salasigaretit. Aastatel 2013 ja 2014 on kogused järjest vähenenud. Kui 2013. aastal oli avastatud salasigaretide arv 1,38 mln, siis 2014. aastaks langes see 566 583-le. Kokku avastati aastatel 2010 – 2014 Narva piiripunktis 8,3 mln salasigaretit.

Kõige vähem avastati aastatel 2010 – 2014 illegaalseid sigarette Saatse ja Miiduranna piiripunktides. Aastal 2010 on Saatse piiripunktis avastatud kogus olnud 2290 tükki. Järgneval aastal leiti 140 salasigaretit ning aastal 2012 oli see arv 260. 2013. aastal peeti kinni 166 salasigaretit, samas kui 2014. aastal tõusis kogus 900-le. Kokku on aastatel 2010 – 2014 Saatse piiripunktist kinni peetud 3756 salasigaretit. Miiduranna piiripunktis on tegeletud ühe juhtumiga aastal 2010 ning leitud salasigaretide kogus oli 19780 tükki.

Analüüsitud andmed näitavad, et salaturu olemasolu põhjuseid võib otsida seoses salakaubanduse vastu võitlemiseks kasutatavate meetmetega. Nagu eelnevalt selgus, on aastatel 2013 ja 2014 piiripunktides kinni peetud salasigaretide juhtumite arv oluliselt suurenenud võrreldes eelnevate aastatega. Kuigi ka aastal 2010 oli avastatud juhtumite arv küllaltki kõrge, siis võib antud aastal seostada salakaubanduse tõusu majanduskriisi süvenemisega, mis sai alguse juba 2009. aastal. Kuna inimeste majanduslik olukord oli endiselt kehv, siis võib järeldada, et 2010. aastal olid inimesed altimad otsima legaalsele tubakatoodele alternatiive ning seetõttu avastati ka piiripunktides rohkem juhtumeid. Kuna Tolli- ja Maksuamet on viimastel aastatel võtnud kasutusele karmimaid abinõusid salaturu piiramiseks, siis järeldab autor, et meetmed on olnud tõhusad ning piiripunktides on salasigaretide juhtumeid avastatud rohkem.

Eelnevat kinnitab ka 2013. aastal läbiviidud elanikkonna uuring nende hoiakutest salakauba ja selle tarbimise suhtes. Positiivset tendentsi näitab elanikkonna suhtumine sellesse, et võrreldes 2012. aastaga, on 2013. aastal inimeste arv pea poole võrra vähenenud, kes leiavad, et karistused salakaubavedajatele ja ebaseaduslikele tootjatele/kauplejatele on kerged ning jõustruktuurid ei suuda võidelda salakaubanduse ja ebaseadusliku kauba tarbimise vastu. Järelikult on salakauba tõkestamise meetmed olnud efektiivsed ja inimeste arvates suudetakse ebaseaduslikku tootmist ja kauplemist, sh salasigaretide levikut tõhusamalt peatada. (Elanikkonna...2013)

Lähtudes uuritud andmetest võib öelda, et salasigaretide turu põhjusteks on toote odavam hind, majandussurutis ning tubaka aktsiisidõusud. Uuringud näitavad, et enamik illegaalseid sigarette tarbivatest indiviididest peavad oluliseks salakauba odavamast hinda võrreldes legaalse toodetega. Sigaretid on aastatega järjest kallinenud ning peamist hinnatõusu on tekitanud tubaka aktsiisimäärade tõstmine. Viimaste aastate jooksul on tubaka aktsiisimäärad Eestis jõudsalt kasvanud ning tendents jätkub ka järgnevatel aastatel. Kallinenud sigarettide hind on üheks peamiseks põhjuseks, miks otsitakse alternatiive legaalsele toodetele ning hakatakse tarbima salasigarette, mis omakorda näitab, et see on salasigaretide turu tekke ja püsimise üheks aspektidest. Ka riigi ja elanike majanduslik olukord võib põhjustada salasigaretide suurenenud turgu, kuna inimestel puuduvad ressursid legaalse, kuid kallima toote ostmiseks.

Riiklikud institutsioonid on viimastel aastatel juurde hankinud vahendeid ning tõhustanud meetmeid, et tõkestada salasigaretide piirikaubandust. Sellest tulenevalt on piiripunktides

kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv oluliselt tõusnud. See viitab sellele, et rakendatud meetmed on olnud efektiivsed. Salasigaretide levikut toetab nende madalam hinnatase võrreldes legaalsete sigarettidega. Seni, kuni on saadaval odavamad, ebaseaduslikult kättesaadavad sigarettid, püsib elujõulisena ka salasigaretide turg. Seetõttu on väga oluline pöörata rõhku just piirikaubanduse tõkestamisele, et illegaalsed tooted oleksid kättesaamatud ning väheneks nende tarbimine ja toodetega kauplemine.

2.2. Tõkestamismeetmete ja aktsiisilaekumiste vaheline seos

Salakaubanduse tõkestamise meetmetena on karmistatud tollikontrolli ning muudetud tollieeskirju. Muutused piiriületuste arvus annavad märku meetmete efektiivsusest. Illegaalsete salasigaretide tõkestamismeetmete tõhususest annab aimu ka riigikassasse laekunud aktsiisi suurenemine ning arvestusliku maksutulukaotuse vähenemine.

Maksu- ja Tolliameti poolt saadud andmed (lisa 2) näitavad, et aastatel 2010 – 2014 on riigikassasse tubakaaktsiisi kokku laekunud 762,22 mln eurot. Riigikassasse laekunud tubakaaktsiis on olnud pideval tõusuteel (vt ka joonis 9). Aastal 2010 on laekunud üle 114 miljoni euro, samas kui aastal 2011 on toimunud oluliselt suurem tõus, s.o 144,52 mln. Aastal 2012 on tubakaaktsiisi laekunud 158,25 mln eurot ning aastal 2013 on see summa olnud 166,61 mln. 2014. aastal kogunes riigikassasse tubakaaktsiisi 178,16 mln.

Kuigi laekunud aktsiis on aastatel 2010 – 2014 olnud pideval tõusuteel, siis tarbimisse deklareeritud legaalsete sigarettide hulk on olnud muutlik. Kokku on nendel aastatel legaalseid sigarette deklareeritud 8,36 mld (lisa 2). Kuude lõikes on suurim hulk deklareerimisi toimunud jaanuarikuus ning kõige vähem veebruari- ja märtsikuus.

Aastal 2010 on legaalseid sigarette deklareeritud 1,23 mld. Aastal 2011 on kokku deklareeritud 1,75 mld sigaretti. 2012. aastal on deklareerimiste arv tõusnud 1,83 mld peale. Alates aastast 2013 on taaskord märgata langust ning tarbimisse deklareeritud legaalseid sigarette on olnud 1,80 mld ning 2014. aastal 1,72 mld.

Andmete põhjal selgus, et riigikassasse laekuv tubakaaktsiis on aastate lõikes pidevalt tõusnud. Olukorra paranemismärke on näha ka arvestusliku maksutulukaotuse vähenemisega, mis on välja toodud tabelis 2.

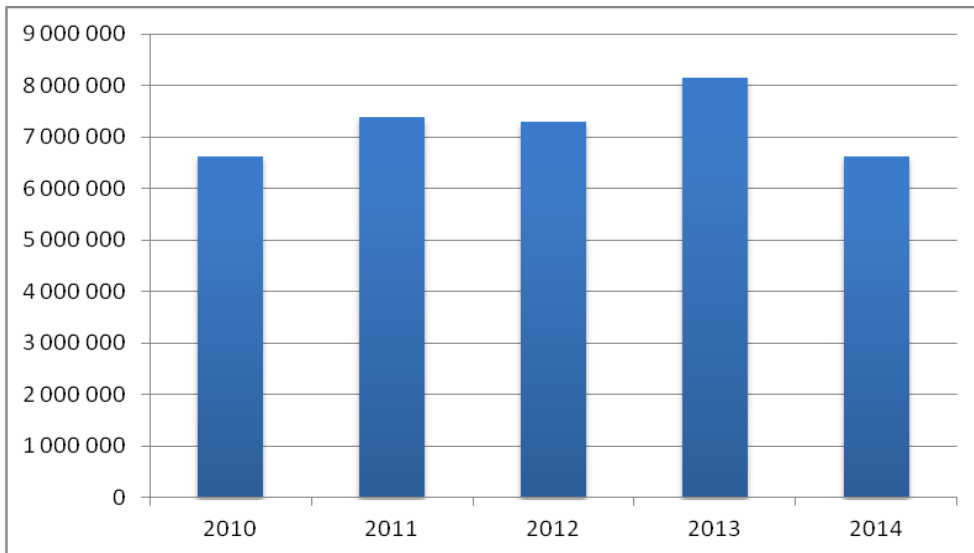
Tabel 2. Sigarettide arvestuslik maksutulukaotus aastatel 2010 – 2013. (Illeaalsete... 2013, Illeaalsete...2014)

Aasta	2010	2011	2012	2013
Riigikassasse laekumata tubakaaktsiis + käibemaks, mln eurot	57,1	61,3	68,7	59,7

Eelnevas tabelis on välja toodud andmed aastate 2010 – 2013 kohta. Kahjuks puudub hetkel veel info aastal 2014 riigikassasse laekumata jäänud aktsiisi ja käibemaksu suurusel, kuid võib arvata, et kahju on jäänud väiksemaks. Aastatel 2011 – 2012 on maksutulukaotus järjest suurenenud, kuid alates 2013. aastast on näha küllaltki suurt langust ning riigikassasse on järjest enam aktsiisi laekunud.

Üheks tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmeks on olnud tollikontrolli karmistamine ja reisija aktsiisikaupade piirangute seadusandluse muutmine. Näiteks aastal 2012 tõi enam kui 90% reisijatest Narva piiripunkti ületusega vähemalt 40 sigaretti endaga kaasa ning osa reisijaid tegi kuni 10 piiriületust päevas. Juhukontrollide tulemused näitavad, et keskmine salasigaretide arv sõidukiga piiriületaja kohta aastal 2012 oli 138,82 ning jalgsi reisija kohta 8,23 tükki. Aastal 2013 on tabatud salasigaretide arvud oluliselt vähenenud. Sõidukiga reisijatel leiti keskmiselt 20,49 salasigaretit ning jalgsi piiriületajatel 7,25 tükki. Aastaks 2014 on keskmine salasigaretide arv piiriületaja kohta veelgi langenud. Sõidukiga reisijate puhul on see olnud 3,43 ning jalgsi piiriületaja puhul 3,41. Muutused arvudes on peamiselt tingitud tollikontrolli karmistamise ja reisija aktsiisikaupade piirangute seadusandluse modifitseerimise tulemusena.

Alates 2013. aastast on reisijaga kaasas olevad tubakatooted vabastatud impordimaksudest ainult esimesel ja teisel Eestisse sisenemisel kalendrikuu jooksul. Seadusemuudatus tõi kaasa selle, et võrreldes 2013. aasta I kvartaliga ning 2014. aasta I kvartaliga tõusis üks kord piiri ületavate reisijate hulk 21%, samas kui korduvate piiriületajate arv vähenes 25%. (Koidu 2014) Politsei- ja Piirivalve poolt edastatud piiriületuste arv (lisa 3) aastatel 2010 – 2014 on välja toodud joonisel 7.



Joonis 7. Piiriületuste arv aastatel 2010 – 2014. (K. Tsalpanova 2015, e-kiri 27.03.)

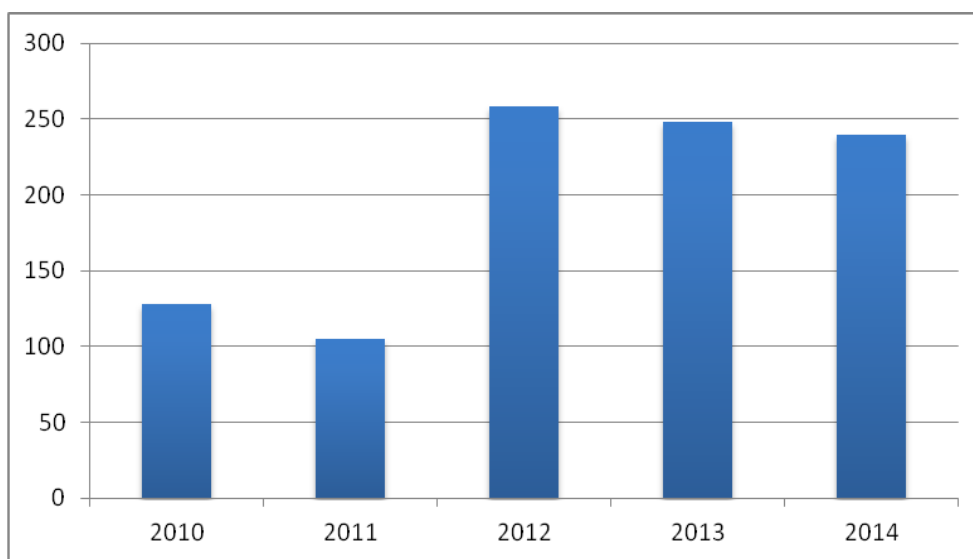
Jooniselt 7 on näha, et aastal 2010 on erinevatel piiripunktidel ületusi tehtud 6,61 mln. 2011. aastal on arv tõusnud, kuid sellest järgneval aastal püsinud küllaltki stabiilsena. Aastal 2013 on piiriületajaid olnud taaskord rohkem, kuid 2014. aastal langenud peaaegu sama madalaks, kui 2010. aastal. Kokku on aastatel 2010 – 2014 olnud piiriületusi 36,07 mln.

Detailsemaid andmeid piiripunktide ja kordonite ületuste kohta hakati Politsei- ja Piirivalve ameti poolt koguma alates 2014. aastast (lisa 3), kuid trend on aastate lõikes olnud sama. Kõige enam piiriületusi on toimunud Ida Prefektuuri haldusalas – 3,40 mln. Nendest enim piiriületusi on tehtud Narva piiripunktis – 2,88 mln. Põhja Prefektuuris on aastal 2014 piiriületusi kokku olnud 2,11 mln, sellest 1,56 mln läbi Tallinna kordoni ning 548039 läbi Tallinna lennujaama. Lõuna Prefektuur on aastal 2014 kokku registreerinud 1,08 mln piiriületust. Luhamaa piiripunkti on ületatud 646873 korral ning Koidula piiripunkti 417761 juhul.

Tulemused näitavad, et aastal 2014 on piiriületusi toimunud hulga vähem võrreldes varasemate aastatega. Kuna piiriületuste arv on vähenenud, mille üheks põhjuseks võib olla tollikontrolli karmistamine ja tollieeskirjade muutmine, siis võib arvata, et salakaubanduse piiramiseks karmistatud meetmed on näidanud efektiivsust.

Salakaubanduse piiramist on tõhustatud ka sisemaal teostatavate süvakontrollidega. Lisaks sellele, et suur hulk salasigarettide juhtumitest on avastatud piiripunktides, on

liikuvkontrollitalituse poolt kinni peetud olulisel hulgal salasigarette ka Eesti siseselt (lisa 1). Sisemaal avastatud juhtumite arv aastate lõikes on välja toodud joonisel 8.



Joonis 8. Sisemaal kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv aastatel 2010 – 2014. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.)

Eelnevalt jooniselt ilmnevad sarnasused uurimistöös varem käsitletud kinnipeetud salasigaretide juhtumite arvuga piiripunktides (vt joonis 3). Nii piiripunktides kui ka sisemaal avastatud juhtumite arv on tõusnud 2012. aastal. Ka 2013. ja 2014. aastal tabatud juhtumite arv on olnud väga suur. Kokku on aastatel 2010 – 2014 sisemaal kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv 979.

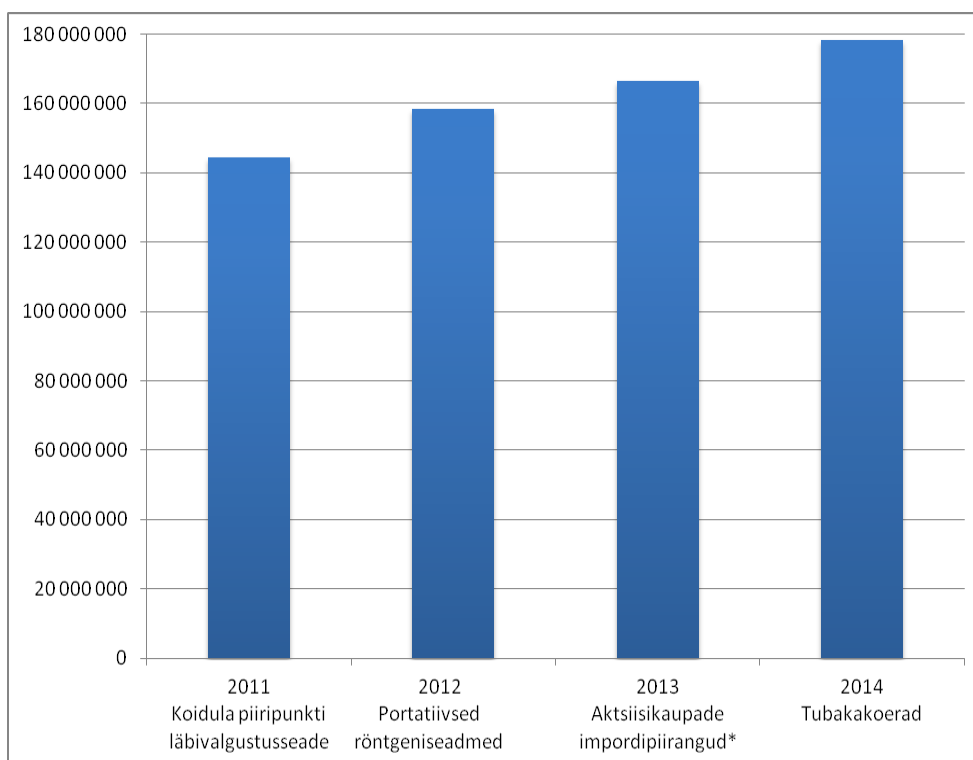
Ka sisemaal kinnipeetud salasigaretide koguste arv on aastate lõikes oluliselt suurenenud. Aastal 2010 avastati sisemaal 2,70 mln salasigaretti. Järgneval aastal on kogus tõusnud 5,98 miljonini. 2012. aastal on tabatud salasigaretide kogus jäänud stabiilseks – 5,91 mln. Aastal 2013 on taaskord märgata tõusu, s.o 9,21 mln salasigaretti. Antud aastate lõikes on suurim hulk salasigarette avastatud 2014. aastal, mil peeti kinni 19,70 mln tükki. Aastatel 2010 – 2014 avastati sisemaal kokku 43,52 mln, mida on isegi rohkem kui piiripunktides leitud kogused.

Viimased suuremad salakaubajuhtumid seoses illegaalsete sigarettidega on toimunud 2014. aasta viimases kvartalis. 24. novembril avastasid Pärnu liikuvkontrollitalituse ametnikud veohaagise kontrolli tulemusena 3 miljonit sigaretti. Sigaretid olid maksumärkideta, rootsikeelsete kirjetega pakkidel. Teine suurem salasigareti avastus oli 1. detsembril 2014,

mil taaskord Pärnu liikuvrühma ametnikud pidasid kinni veokihaagise. Kontrolli tulemusena leiti 7,8 miljonit Valgevene maksumärkidega sigaretti. Mõlema juhtumi puhul äratas kahtlust veoki saateauto. (Koidu 2014)

Nagu eelnevalt selgus, on aastatel 2012 – 2014 sisemaal kinni peetud salasigaretide juhtumite ja koguseline arv oluliselt suurenenud võrreldes eelnevate aastatega. Sama tendents ilmneb ka piiripunktides avastatud juhtumite puhul. Nii sisemaal kui ka piiripunktides kokku avastatud juhtumite arv aastatel 2010 – 2014 on 5190 ning samal perioodil leitud illegaalsete sigarettide arv ulatub 84,45 miljonini.

Kuna viimastel aastatel on võetud kasutusele karmimaid abinõusid salaturu piiramiseks, siis järeldeb antud töö autor, et meetmed on olnud tõhusad ning seetõttu on nii piiripunktides kui ka sisemaal avastatud salasigaretide juhtumeid rohkem ja suurenenud on ka riigikassasse laekuv tubakaaktsiis. Tubakaaktsiisi laekumise kasv ning olulisemad meetmed salasigaretide vastu võitlemiseks on välja toodud joonisel 9.



Joonis 9. Riigikassasse laekunud tubakaaktsiis (eurodes) ning kasutusele võetud meetmed aastate lõikes. (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.) *Tubakakoerad; kampaania „Ostad salasigarette, toetad kuritegevust“; tubakatoodete maksustamine hoolimata nende konfiskeerimisest.

Jooniselt 9 on näha, et riigikassasse laekuv tubakaaktsiis on aastate lõikes pidevalt tõusnud ning üheks põhjuseks võib tuua Tolli- ja Maksuameti poolt kasutusele võetud tõhustatud meetmed salasigaretide turu vähendamiseks. Suur hulk meetmeid on kasutusele võetud 2013. aastal, mil piirati aktsiisikaupade impordimäärasid, võeti kasutusele tubakakoerad, käivitati teavituskampaania, mille eesmärk oli tõsta inimeste teadlikkust tubaka salaturust, hakati maksustama kõiki ebaseaduslikult riiki toodud tubakatooteid hoolimata nende konfiskeerimisest. 2013. aastal tarvitusele võetud meetmed on andnud suure panuse ka järgneval aastal riigikassasse laekunud tubakaaktsiisile. Aastal 2013 tõsteti tubakaaktsiisi 6% ning eeldatav riigile laekuv aktsiis oli 176,6 mln eurot. Tegelikult laekus tubakaaktsiisi 178,1 mln eurot. Sellest tulenevalt võib järeldada, et kasutusele võetud meetmed on näidanud efektiivsust ning on suurendanud ka aktsiisilaekumisi.

Seda, et salakaubanduse tõkestamismeetmed on näidanud efektiivsust, võib järeldada ka turu-uuringu firma Nielsen poolt läbiviidud tühja paki uuringu (*empty pack survey*) põhjal. 2012. aasta teises kvartalis läbiviidud uuringuga koguti üle Eesti 3300 sigaretipakki, millest võõrkeelsete sigarettide osakaal oli 25,3%. Sama aasta neljandas kvartalis läbiviidud uuring näitab väikest langust ning salasigaretide osakaal oli 25%. Aastal 2013 teises kvartalis teostatud uuring näitab taaskord langust ning võõrkeelseid sigarette leiti üle kogu Eesti osakaaluga 24%. Oluline muutus on ilmnenud 2013. aasta neljandas kvartalis, kui salasigaretide osakaal oli 20,7%. Aasta 2014 esimeses pooles on osakaal jäänud küllaltki stabiilseks – 20,6%. Aasta 2014 neljandas kvartalis on taaskord märgata langust ning osakaal oli 18,8%. Järelikult on aastatel 2012 – 2014 toimunud salasigaretide osakaalu langus 6,5%. (Koidu 2014)

Linnade lõikes on tühjade võõrkeelsete sigaretipakkide osakaal aastatel 2012 – 2014 järjekindlalt langenud. Kõige suurem Eesti maksumärkideta salasigaretide osakaal on olnud Ida-Virumaal. 2012. aastal on selles piirkonnas olnud peaaegu iga teine pakk välismaine, kuid 2014. aastaks on salasigaretide osakaal vähenenud ligikaudu 40%-le. Aastal 2014 on mitte-Eesti sigaretipakkide osakaal kõige väiksem Pärnus ja Tartus. (Koidu 2014)

Analüüsitud andmed näitavad, et tubakaaktsiisist saadud tulu on stabiilselt kasvanud. Kuigi tarbimisse deklareeritud legaalsete sigarettide arv on aastate lõikes olnud mõnevõrra muutuv, on aktsiisilaekumised ikkagi suurenenud. Seejuures on üheks määravaks teguriks kindlasti viimaste aastate jooksul toimunud pidev tubaka aktsiisimäära tõus. Aktsiisimäära

tõus on ette nähtud ka tulevateks aastateks. Samuti on näidanud vähenemistendentsi salasigaretide osakaalu tõttu riigikassasse laekumata jäänud aktsiisi ja käibemaksu suurused. Alates 2013. aastast on maksutulukaotus vähenenud ning tubakaaktsiisi laekumiste summad on suurenenud.

Tubaka aktsiisilaekumiste suurenemist saab seostada ka tollikontrolli karmistamisega, millele viimastel aastatel on rõhku pööratud, samuti piiriületuste arvuga. Kuna piiriületuste arv on vähenenud, mille üheks põhjuseks võib olla tollikontrolli karmistamine ja tollieeskirjade muutmine, samas aga laekunud tubakaaktsiis on oluliselt kasvanud, siis võib järeldada, varasemalt salasigaretide tarbijaid ning nendega kauplejaid ei käi enam nii suurel määral piiri taga legaalsele toodetele alternatiive otsimas. Seda kinnitavad ka eelmises peatükis välja toodud andmed piiripunktides kinni peetud salasigaretide juhtumite ja koguste kohta, mis näitavad vähenemismärke. Järelikult on karmistatud piiri tõkestamise meetmed osutunud efektiivseks, inimesed ei võta enam nii suurt riski, et otsida legaalsele sigarettidele odavamaid alternatiive ning läbi selle on vähenenud ka salakaubandus.

Samuti võib arvata, et aktsiisilaekumiste suurenemisele on kaasa aidanud ka sisemaal teostatud liikuvkontrollitalituse süvakontrollid, mille käigus on just viimastel aastatel on kinni peetud suurel hulgal salasigarette. Järelikult on nii Maksu- ja Tolliameti kui ka Politsei- ja Piirivalveameti koostöö näidanud positiivseid tulemusi ning see on kaasa aidanud riigikassasse laekuva tubakaaktsiisi suurenemisele kui ka salakaubanduse vähenemisele. Tehtud töö ja meetmete efektiivsust kinnitavad ka teised uurimused, mille põhjal on salasigaretide osakaal Eesti linnades vähenenud, tarbitakse rohkem legalseid sigarette, mis on omakorda kaasa toonud aktsiisilaekumiste tõusu.

Salakaubanduse tõkestamise meetmete ning suurenenud aktsiisilaekumiste vahele võib tõmmata paralleele. Riigiinstitutsioonid on viimastel aastatel võtnud eesmärgiks vähendada salasigaretide turgu poole võrra ning selleks on kasutusele võetud uued ja tõhustatud meetodid. Uuritud andmete põhjal saab väita, et salasigaretide vastane võitlus on saanud hoogu sisse, illegaalsete toodete osakaal Eestis on vähenenud ning see on aidanud kaasa ka aktsiisilaekumiste suurenemisele riigikassasse. Selleks, et positiivseid ilminguid oleks näha ka järgnevatel aastatel, on tarvis jätkata uute meetmete rakendamise ning nende tõhustamisega salakaubanduse piiramiseks.

KOKKUVÕTE

Salatürg on olnud ühiskonna lahutamatuks osaks ajast, mil kehtestati piirangud ja normid vahet tegemaks legaalsel ja illegaalsel kaubal. Salaturu tekkimist võib seostada teatud näitajatega. Mida madalamad on sissetulekud, seda suurem on tõenäosus, et tarbitakse pigem illegaalset, kuid odavamat kaupa. Illegaalse kauba tarbimist ja sellega kauplemist soosivad hinnaerinevused. Kuna suitsetamine tekitab väga suurt kahju riigile, kahjustades rahva tervist ja majandust, siis on just tubaka piirikaubanduse tõkestamisel täita oluline roll. Seetõttu on tegemist olulise teemaga ning vajalik on uurida tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete efektiivsust salakaubanduse piiramiseks.

Töö uudsus seisneb selles, et tõhustatud salakaubanduse, sh piirikaubanduse tõkestamise meetmete kasutamisele võtmisest alates pole autorile teadaolevalt keegi sellekohast uurimistööd läbi viinud. Töö aktuaalsus seisneb viimaste aastate jooksul Maksu- ja Tolliameti poolt tõhustatud piiriülese salakaubaveo tõkestamise meetmete kasutusele võtmises ning nende tulemuslikkuse uurimises. Käesoleva uurimistöo probleemiks on keelatud tubakatoodete kättesaadavus aktsiisipoliitika ning tõkestamismeetmete rakendamise valguses.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete seost aktsiisilaekumistega.

Selleks, et eesmärki saavutada, oli esimeseks uurimisülesandeks anda ülevaade Eesti tubakapoliitikast. Ülevaatest järeldub, et kõrge suitsetajate levimusmäär, mis omakorda on suure hulga surmade põhjuseks ning salasigaretide kaubanduse levik on Eestis tõsised probleemid. Viimaste aastate jooksul on tubakavastaseks võitluseks ette võetud konkreetseid samme olukorra parandamiseks. Kavandatud on tubakapoliitika pikaajaline programm, mille vajalikkus seisneb selles, et varem puudus Eestis terviklik läbimõeldud kava meetmetega, et vähendada tubakatoodete tarbimist Eestis. Tähtis ülesanne on just Maksu- ja Tolliametil salakaubanduse vastu võitlemisel, et vähendada kahju rahva tervisele ning majandusele.

Teiseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade tubakaaktsiisist ja maksustamisest Eestis. Aktsiisikaupade, sh tubakatoodete salakaubandus moodustab ühe suure osa Eesti

varimajandusest. Tubakatooted on üheks enam reguleeritud aktsiisobjektideks, mis aitab piirata illegaalsete kaupade tarbimist, samuti tuua lisatulu riigieelarvesse. Tubaka aktsiisimäärade tõstmine on üks efektiivsemaid meetmeid suitsetajate osakaalu vähendamiseks ning seetõttu on riik kavandanud ja rakendanud meetmeid, mis abistaksid vähendada suitsetajate levimust, samuti aitaksid kaasa piirikaubanduse tõkestamisele.

Kolmas uurimisülesanne oli analüüsida salasigaretide turgu põhjustavaid tegureid. Lähtudes uuritud andmetest, toob autor peamiseks salasigaretide turu põhjusteks välja toote odavama hinna, majandussurutise, tubaka aktsiisitõusud. Seni, kuni on saadaval odavamad, ebaseaduslikult kättesaadavad sigaretid, püsib elujõulisena ka salasigaretide turg. Seetõttu on väga oluline pöörata rõhku just piirikaubanduse tõkestamisele, et illegaalsed tooted oleksid kättesaamatud ning väheneks nende tarbimine ja toodetega kauplemine.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida võimalikke seoseid tõkestamismeetmete ja aktsiisilaekumiste vahel. Analüüsitud andmete põhjal leiab autor, et salakaubanduse tõkestamismeetmete ning suurenenud aktsiisilaekumiste vahele võib tõmmata paralleele. Riigiinstitutsioonid on viimastel aastatel võtnud eesmärgiks vähendada salasigaretide turgu poole võrra ning selleks on kasutusele võetud uued ja tõhustatud meetodid. Uuritud andmete põhjal saab väita, et salasigaretide vastane võitlus on saanud hoogu sisse, illegaalsete toodete osakaal Eestis on vähenenud ning see on aidanud kaasa ka aktsiisilaekumiste suurenemisele riigikassasse. Selleks, et positiivseid ilminguid oleks näha ka järgnevatel aastatel, on tarvis jätkata uute meetmete rakendamise ning nende tõhustamisega salakaubanduse piiramiseks.

Tubaka piirikaubanduse tõkestamise meetmete efektiivsust salakaubanduse piiramiseks on vajalik uurida ka edaspidi, kuna puuduvad 2014. aasta andmed illegaalsete tubakatoodete tarbimise ja kaubanduse kohta Eestis. Käesolev uurimistöö annab ülevaate esmastest meetmete tulemustest, kuid võitlus salakaubandusega on jätkuv protsess ning lisaks on aktsiisimäärade tõstmine planeeritud ka järgnevatel aastatel. Seetõttu on oluline teema pidev uurimine ning olukorra analüüs, et näha, kas rakendatud meetmed on olnud tõhusad.

SUMMARY

The title of the thesis is „The Relation Between the Measures of Blocking Cross-Border Tobacco Trade and Excise Proceeds“. The paper is written in Estonian and consists of 42 pages and three appendixes. 30 sources were consulted in the elaboration of the document and references to these have been given within the text.

The objective of the thesis is to analyze the relation between the measures of blocking cross-border tobacco trade and excise proceeds.

The research method in this thesis is the quantitative analysis of the data. The analysis is carried out based on the data transmitted by the Estonian Tax and Customs Board and the Police and Border Guard Board. Also the research results conducted by the Estonian Institute of Economic Research are used. The statistical data is analyzed and synthesized.

The results reveal that the main reasons for the illicit cigarettes market are the cheaper price of the product, the economic recession, increases in the tobacco excise duties. It is possible to draw parallels between the measures of blocking illicit trade and increased excise proceeds. The fight against contraband cigarettes is gaining ground, the share of illegal goods in Estonia has decreased and this has also contributed to the increase of the excise proceeds to the treasury.

The thesis gives an overview of the primary results of the measures, but the fight against illicit trade is an ongoing process, in addition, the excise tax increase is also planned for the coming years. Therefore, it is important to continue the research about the topic and analyze the situation, to see whether the implemented measures have been effective.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aktsiisimäärad. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt

<http://www.emta.ee/?id=909#tubakatooted> välja otsitud 13.01.2015

Alkoholi ja tubaka tarvitamise vähendamine. Sotsiaalministeeriumi kodulehelt

www.sm.ee/aktuaalne/alkoholi-ja-tubaka-tarvitamise-vahendamine.html välja otsitud 30.10.2014

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2012, jõustunud 01.04.2003 – RT I 2003, 2, 17...RT I 2007, 45, 319

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse seletuskiri. Riigikogu kodulehelt www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=94a72baa-5b7b-4fb2-aa27-967e4098d4dd välja otsitud 30.10.2014

Attitudes of Europeans towards Tobacco. 2012. Euroopa Komisjoni kodulehelt http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf välja otsitud 20.12.2014

Blanke, D. D. & Silva, V. C. 2004. Tools for advancing tobacco control in the 21st century. Tobacco control legislation: an introductory guide. Tervise Arengu Instituudi (WHO) kodulehelt

<http://www.who.int/tobacco/research/legislation/Tobacco%20Control%20Legislation.pdf> välja otsitud 16.03.2015

Elanikkonna hoiakud salakauba ja selle tarbimise suhtes II. 2013. Eesti Maksumaksjate Liidu kodulehelt http://www.maksumaksjad.ee/PDFdocs/2013_ettekanne_2.pdf välja otsitud 14.03.2015

Gilmore, A., Fooks, G., Drope, J., Aguinaga Bialous, S. & Jackson, R. R. 2015. Tobacco-free world. Lancet, 385 (9972), 1029 – 1043. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 03.01.2015

Gilmore, A., Tavakoly, B., Taylor, G & Reed, H. 2013. Understanding tobacco industry pricing strategy and whether it undermines tobacco tax policy: the example of the UK cigarette market. *Addiction*, 108 (7), 1317 – 1327. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 11.02.2015

Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2012 (elanike hinnangute alusel). 2013. Eesti Konjunktuuriinstituudi kodulehelt [http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2012_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2012_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) välja otsitud 26.02.2015

Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2011 (elanike hinnangute alusel). 2012. Eesti Konjunktuuriinstituudi kodulehelt [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2011_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2011_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) välja otsitud 26.02.2015

Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2010 (elanike hinnangute alusel). 2011. Eesti Konjunktuuriinstituudi kodulehelt [http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2010_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2010_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) välja otsitud 26.02.2015

Illegaalsete tubakatoodete turg Eestis 2013. aastal. 2014. Eesti Konjunktuuriinstituudi kodulehelt <http://www.ki.ee> välja otsitud 26.02.2015

Kaufman, N. & Mahoney, M. 2015. E-Cigarettes: Policy Options and Legal Issues Amidst Uncertainty. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 43 (1), 23 – 26. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 11.02.2015

Koidu, U. 2014. Salasigaretide vastane võitlus Eestis. Sisekaitseakadeemia kodulehelt http://www.sisekaitse.ee/public/Finantskolledz/konverents/2014/U_Koidu_dets_2014.pdf välja otsitud 12.03.2015

Majanduse pulss 2013

www.kpmg.com/EE/et/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Majanduse-Pulss/Documents/majanduse-pulss-2013-est-veeb.pdf välja otsitud 25.11.2014

Maksu- ja aktsiisimäärad 2011 – 2015. Raamatupidamisuudised kodulehelt <http://rup.ee/maksud/maksu-ja-aktsiisimaarad-2011-2014> välja otsitud 12.02.2015

Maksuvabalt üle piiri kaupa vedajaid ootavad kolm karmi piirangut. 2012. Ajalehe Postimees kodulehelt www.postimees.ee/998360/maksuvabalt-ule-piiri-kaupa-vedajaid-ootavad-kolm-karmi-piirangut/ välja otsitud 21.04.2014

Marrandi, H. 2012a. Aktsiisipoliitika ümarlaud. EML ajakiri MaksuMaksja, 5. Eesti Maksumaksjate Liidu kodulehelt www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1213 välja otsitud 26.04.2014

Marrandi, H. 2012b. Milline oleks hea aktsiisipoliitika? EML ajakiri MaksuMaksja, 6/7. Eesti Maksumaksjate Liidu kodulehelt www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1246 välja otsitud 28.04.2014

Piirikaubandust pitsitav eelnõu läks kooskõlastusele. 2013. Eesti Rahvusringhäälingu kodulehelt <http://uudised.err.ee/v/eesti/9a5691dd-0872-46f5-8a09-4b13d25d6024> välja otsitud 23.04.2014

Riigi eelarvestrateegia 2015 – 2018. Rahandusministeeriumi kodulehelt <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia> välja otsitud 12.02.2015

Sotsiaalministeerium esitles täna alkoholi- ja tubakapoliitika rohelisi raamatuid. 2012. Kaupmeeste Liidu kodulehelt <http://www.kaupmeesteliit.ee/et/uudiste-arhiiv/uudised-2012/2741-sotsiaalministeerium-esitles-taena-alkoholi-ja-tubakapoliitika-rohelisi-raamatuid> välja otsitud 24.04.2014

Tollieeskirjad Euroopa Liidu liikmesriikides liikuvale reisijale. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <http://www.emta.ee/index.php?id=996> välja otsitud 13.01.2015

Tollieeskirjad väljastpoolt Euroopa Liitu saabuvale reisijale. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <http://www.emta.ee/index.php?id=760&highlight=tubakas> välja otsitud 13.01.2015

Tubakaaktsiis. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <http://www.emta.ee/?id=4246> välja otsitud 13.01.2015

Tubakapoliitika roheline raamat. 2014. Sotsiaalministeeriumi kodulehelt
[https://www.sm.ee/sites/default/files/content-
editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/Tervislik_eluviis/tubakas_2014.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/Tervislik_eluviis/tubakas_2014.pdf)
välja otsitud 04.04.2015

Tööandjate keskliidu ja maksumaksjate liidu aktsiisiümarlaua seisukohad. Tööandjate
Keskliidu kodulehelt [www.employers.ee/et/kompetents/paevakorral/14664-toeoeandjate-
keskliidu-ja-maksumaksjate-liidu-aktsiisiuemarlaua-seisukohad-](http://www.employers.ee/et/kompetents/paevakorral/14664-toeoeandjate-keskliidu-ja-maksumaksjate-liidu-aktsiisiuemarlaua-seisukohad-) välja otsitud 28.04.2014

Töörühm asub uuendama riiklikku tubakapoliitikat. 2011. Sotsiaalministeeriumi kodulehelt
[http://vana.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/tooruhm-asub-uuendama-riiklikku-
tubakapoliitikat.html](http://vana.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/tooruhm-asub-uuendama-riiklikku-tubakapoliitikat.html) välja otsitud 26.09.2014

Virve, M. 2011. Tubakaaktsiisi laekumiste ja mõjude analüüs. Eesti Maksumaksjate Liidu
kodulehelt www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1233 välja
otsitud 24.04.2014

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Seaduse mõju riigieelarve maksulaekumistele.....	15
Tabel 2. Sigarettide arvestuslik maksutulukaotus aastatel 2010 – 2013	25
Joonis 1. Varimajanduse põhjused riikide lõikes (osakaal protsentides)	11
Joonis 2. Tubaka aktsiisimäärade tõus aastate lõikes (eurodes).....	17
Joonis 3. Piiripunktides kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv aastate lõikes.....	19
Joonis 4. Kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv piiripunktide lõikes 2010 - 2014	20
Joonis 5. Piiripunktides kinnipeetud salasigaretide koguste hulk aastate lõikes.....	21
Joonis 6. Kinnipeetud salasigaretide kogused piiripunktide lõikes aastatel 2010 - 2014 ..	22
Joonis 7. Piiriületuste arv aastatel 2010 – 2014.	26
Joonis 8. Sisemaal kinnipeetud salasigaretide juhtumite arv aastatel 2010 – 2014	27
Joonis 9. Riigikassasse laekunud tubakaaktsiis (eurodes) ning kasutusele võetud meetmed aastate lõikes.	28

LISA 1. KINNIPREETUD SALASIGARETTIDE KOGUSED JA JUHTUMITE ARV

Piiripunktides kinnipeetud salasigaretide kogused ja juhtumite arv (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.):

	Narva PP		Narva RD-PP		Narva 2-PP	
Aasta	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette
2 010	584	2 111 348	3	2 400	2	12 400
2 011	173	1 603 011	2	449 600	5	4 500
2 012	132	2 639 562	18	210 339	52	37 050
2 013	868	1 388 211	5	106 729	110	39 247
2 014	676	566 583	9	25 832	160	43 031
	Idapiiri sinisel		Idapiiri rohelisel		Saatse PP	
Aasta	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette
2 010	17	1 012 200	5	570 000	9	2 290
2 011	26	1 550 380	15	1 207 040	1	140
2 012	10	1 093 009	17	1 583 460	2	260
2 013	7	959 340	19	2 019 501	1	166
2 014	6	743 200	20	1 015 040	2	900
	Luhamaa PP		Koidula PP		Lennujaama PP	
Aasta	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette
2 010	157	1 120 770	111	712 766	41	46 768
2 011	92	1 012 000	76	695 837		
2 012	112	773 605	84	1 027 120	1	30 000
2 013	190	496 880	121	404 718	16	21 871
2 014	154	320 619	58	210 102	7	5 200
	Tallinna Reisisadam		Miiduranna PP		Muuga PP	
Aasta	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette	Juhtumeid	Sigarette
2 010	2	22 592	1	19 780	2	11 000
2 011	2	53 600			2	4 015 000
2 012	7	109 700			1	8 567 400
2 013	4	24 680			1	200 000
2 014	13	30 540				

Sisemaal kinnipeetud salasigaretide kogused ja juhtumite arv (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.):

Aasta	Juhtumeid	Sigarette
2010	128	2 700 686
2011	105	5 981 319
2012	258	5 919 976
2013	248	9 219 744
2014	240	19 708 009

LISA 2. TARBIMISSE DEKLAREERITUD LEGAALSED SIGARETID JA LAEKUNUD AKTSIIS AASTATE LÕIKES

Tarbimisse deklareeritud legaalsed sigaretid ja laekunud aktsiis (I. Rubin 2015, e-kiri 12.03.):

Tarbimisse deklareeritud legaalseid sigarette			Laekunud aktsiisi
aasta	kuu	sigarette	eurot
2010	1	741 620	50 177 822
	2	5 380 680	170 338
	3	24 031 680	476 094
	4	29 947 260	2 001 867
	5	45 624 720	2 412 674
	6	88 986 780	3 563 609
	7	122 100 060	6 502 228
	8	161 041 740	8 830 820
	9	118 427 780	11 717 503
	10	149 570 420	8 510 248
	11	134 079 655	10 675 371
	12	357 140 760	9 629 553
2011	1	1 130 000	26 181 996
	2	32 063 860	105 302
	3	177 495 780	2 517 499
	4	148 174 860	14 377 735
	5	174 218 240	12 258 717
	6	183 699 120	10 601 031
	7	172 804 510	14 266 450
	8	179 769 340	13 994 779
	9	159 000 800	14 613 722
	10	128 970 840	12 877 505
	11	152 318 249	10 394 482
	12	250 161 800	12 334 295
2012	1	44 098 140	20 875 233
	2	117 599 600	3 766 043
	3	140 002 740	10 138 665
	4	142 887 240	11 929 182
	5	168 760 360	12 535 995
	6	159 799 300	14 362 225
	7	179 559 800	14 097 457
	8	174 454 640	15 878 187
	9	144 462 060	15 416 715
	10	158 660 820	12 722 099

	11	145 212 878	13 703 671
	12	262 095 690	12 828 644
2013	1	26 412 300	22 566 505
	2	84 562 640	2 732 032
	3	137 872 390	8 125 137
	4	147 887 740	13 075 081
	5	170 689 137	14 058 119
	6	171 565 346	15 654 549
	7	183 818 900	15 645 201
	8	168 056 040	16 826 441
	9	143 787 900	15 918 079
	10	151 377 460	13 422 266
	11	157 402 580	14 274 863
	12	257 295 030	14 319 556
2014	1	44 601 060	24 578 307
	2	91 641 320	4 547 274
	3	143 948 140	9 102 228
	4	164 019 980	14 182 196
	5	155 726 440	16 309 203
	6	173 141 120	14 654 401
	7	191 341 540	17 333 945
	8	160 159 400	19 274 495
	9	150 073 880	16 085 901
	10	150 371 530	15 113 347
	11	125 639 760	14 364 803
	12	176 123 360	12 615 567

LISA 3. PIIRIÜLETUSTE ARV AASTATE LÕIKES

Piiriületused aastate lõikes (K. Tsalpanova 2015, e-kiri 27.03.):

2010
Kokku 6 614 996
2011
Kokku 7 393 919
2012
Kokku 7 305 516
2013
Kokku 8 142 165
2014
Kokku 6 622 350

Piiriületused 2014. aastal piiripunktide ja kordonite lõikes (K. Tsalpanova 2015, e-kiri 27.03.):

2014. aastal kokku 6 622 350
Ida Prefektuur: 3401724
Narva Maantee piiripunkt – 2886545
Narva raudtee piiripunkt – 131765
Narva-2 jalakäiate sild – 350754
Sillamäe sadam – 25048
Narva-Jõesuu piiripunkt – 22
Vergi piiripunkt – 11
Kunda kordon – 7579
Lõuna Prefektuur: 1081163
Luhamaa piiripunkt – 646873
Koidula piiripunkt – 417761
Koidula raudtee piiripunkt – 8287
Saatse piiripunkt – 8076
Varnja kordon (Tartu-1 lennujaam) – 166
Lääne Prefektuur: 29317
Pärnu kordon – 8499
Kärdla kordon – 984
Haapsalu kordon – 2368
Kuessaare kordon – 17397
Kuessaare lennujaam – 69
Põhja Prefektuur: 2110146
Tallinna kordon – 1561509
Tallinna lennujaam – 548039
Ämari lennujaam – 598