



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 5.5.2011
KOM(2011) 246 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Eriprogrammi „Narkomaania ennetus- ja teavitustegevus (2007–2013)” vahehindamise aruanne

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	2
1.1.	Aruande eesmärk ja ülesehitus	2
1.2.	Taust	2
1.2.1.	Eesmärgid ja prioriteedid	2
1.2.2.	Toetatavad meetmed	3
1.2.3.	Osalemine	3
1.2.4.	Sihtrühmad	4
1.2.5.	Juurdepääs programmile	4
1.2.6.	Eelarve	4
2.	Programmi rakendamine	5
2.1.1.	Komisjoni algatused	5
2.1.2.	Toetused	5
3.	Programmi hindamine	9
3.1.	Programmi asjakohasus	9
3.2.	Programmi mõjususe	10
3.3.	Programmi tõhusus	11
3.4.	Programmi jätkusuutlikkus	12
4.	Järeldused ja soovitused	13
4.1.	Suurem ELi mõõde ning ELi lisandväärtus ja mõju	13
4.2.	Programmi tõhusam haldamine	13
4.3.	Tulemuste parem levitamine ja kasutamine	14

1. SISSEJUHATUS

1.1. Aruande eesmärk ja ülesehitus

Käesolevas aruandes esitatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse nr 1150/2007/EÜ¹ (edaspidi „põhiõigusakt”) artikli 15 lõike 3 punktile b narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi (edaspidi ka „programm”) rakendamisel alates selle heakskiitmisest 25. septembril 2007 saavutatud tulemused. Tuginedes programmi rakendamise kvalitatiivse ja kvantitatiivse analüüsi tulemustele ja programmi peamistele saavutustele ning võttes arvesse põhilisi probleeme, esitatakse käesolevas aruande soovitusel ülejäänud rakendusperioodiks.

Komisjoni abistas kvalitatiivse ja kvantitatiivse analüüsi tegemisel välistöövõtja². Välistöövõtja tehtud analüüsi tulemused põhinevad dokumentide analüüsil, sidusrühmade küsitlemisel, juhtuuringutel ja toetuse saajaid seas korraldatud uuringul. Uuring hõlmas nii meetmetoetuse saajaid kui ka tegevustoetuse saajaid, kes said toetust 2007. ja 2008. aasta pakkumiskutsete alusel, ning meetmetoetuse saajate partnereid, kes osalesid toetuslepingutes.

1.2. Taust

1.2.1. Eesmärgid ja prioriteedid

Narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programm moodustab osa ELi narkostrategiast 2005–2012, mille eesmärk on olulisel määral kahandada ebaseaduslike uimastite tarbimisest ning nendega kaubitsemisest ühiskonnale ja inimeste tervisele tulenevat kahju. Programm aitab saavutada inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse tagamise ja narkootikumidega seotud tervisekahjustuste vähendamise eesmärki. Programmi **üldeesmärgid** on ennetada ja vähendada narkootikumide kasutamist, narkosõltuvust ja narkootikumidega seotud kahju, aidata kaasa narkootikumide kasutamise alase teavitustegevuse tõhustamisele ja toetada ELi narkostrategia 2005–2012 rakendamist.

Üldeesmärgid on täpsemalt määratletud järgmise kolme **konkreetses eesmärgis** kaudu:

- (a) edendada riikidevahelisi meetmeid, et
 - (a) luua mitut valdkonda hõlmavad võrgustikud;
 - (b) tagada teadmistebaasi laienemine, teabevahetus ning parima praktika määratlemine ja levitamine,
 - (c) sealhulgas koolituse, õppereiside ja töötajate vahetuse abil;
 - (d) tõsta teadlikkust tervise- ja sotsiaalprobleemide suhtes, mida põhjustab narkootikumide kasutamine, ning soodustada avatud dialoogi, et parandada arusaamist narkootikumide fenomenist; ja

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. septembri 2007. aasta otsus nr 1150/2007/EÜ, millega luuakse ajavahemikuks 2007–2013 üldprogrammi „Põhiõigused ja õigusasjad” raames eriprogramm „Narkomaania ennetus- ja teavitustegevus”.

² Uuringu koostas European Evaluation Consortium. Uuringu tegemise ajal oli toetuslepingute sõlmimine 2009./2010. aasta meetmetoetuste pakkumiskutsete alusel veel pooleli. Neid toetuse saajaid uuring seega ei hõlmanud.

- (e) toetada narkootikumide kasutamise ennetusmeetmeid, sealhulgas narkootikumidest tuleneva kahju vähendamise meetmeid ja ravimeetodeid, võttes arvesse viimaseid teaduslikult põhjendatud teadmisi;
- (b) kaasata kodanikuühiskond ELi narkostrategia ja ELi tegevuskavade rakendamisse ja väljatöötamisse ning
- (c) jälgida, rakendada ja hinnata narkootikumidealaste tegevuskavadega 2005–2008 ja 2009–2012 ette nähtud konkreetsete meetmete rakendamist.

1.2.2. Toetatavad meetmed

Eespool nimetatud üld- ja konkreetsete eesmärkide täitmiseks toetatakse programmi raames järgmisi meetmeid:

- (a) **komisjoni algatused – komisjoni võetud erimeetmed**, näiteks uuringud ja teadustöö, arvamusküsitlused ja -uuringud, näitajate ja ühismetoodika formuleerimine, andmete ja statistika kogumine, edasiarendamine ning levitamine, seminarid, konverentsid ja ekspertide kohtumised, avalikkusele suunatud kampaaniate ja ürituste organiseerimine, veebilehekülgede arendamine ja haldamine, teabematerjalide koostamine ja levitamine, riikide ekspertide võrgustike toetamine ja elavdamine, analüüsid, järelevalve- ja hindamistegevused;
- (b) **konkreetsed ühendusele huvi pakkuvad riikidevahelised projektid**, mida algatab vähemalt kaks liikmesriiki või vähemalt üks liikmesriik ja üks muu riik, mis võib olla kas ühinev või kandidaatriik; või
- (c) **valitsusväliste organisatsioonide või muude üksuste tegevuste toetamine, kes täidavad** aastastes töökavades sätestatud tingimustel programmi üldeesmärkide osas **üldist Euroopa huvi pakkuvaid eesmärke**.

Kui komisjoni algatuste puhul toimub ühendusepoolne rahastamine **riigihankelepingute** näol, siis ülejäänud kahte meetet rahastatakse **meetme- ja tegevustoetuste** andmise kaudu.

1.2.3. Osalemine

Programmis võivad osaleda kõik ELi 27 liikmesriiki. Muud riigid võivad osaleda järgmistel tingimustel:

- (d) Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalised EFTA riigid kooskõlas nimetatud lepingu sätetega;
- (e) kandidaatriigid ning stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi kaasatud Lääne-Balkani riigid kooskõlas tingimustega, mis on sätestatud nende riikidega sõlmitud või sõlmitavates assotsieerimislepingutes või nende lisaprotokollides, mis käsitlevad osalemist ühenduse programmides;
- (f) projektidega võivad olla seotud ka mitteosalevad kandidaatriigid, kui see aitab kaasa nende ühinemissettevalmistustele, või programmis mitteosalevad

kolmandad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, kui see on vajalik projektide eesmärkide täitmiseks.

Eeltoodud põhimõtete alusel osalesid 2007. aasta töökava alusel rahastatud riikidevahelistes projektides kaks organisatsiooni endisest Jugoslaavia Makedoonia Vabariigist ja üks organisatsioon Horvaatiast (assotsieerunud partneritena). Peale nende ei ühinenud programmiga selle esimese kolme rakendusaasta jooksul ükski kandidaatriik ega Lääne-Balkani riik.

1.2.4. Sihtrühmad

Programm on suunatud kõigile rühmadele, kes tegelevad otseselt või kaudselt narkootikumide fenomeniga. Narkootikumidega seoses on riskirühmadeks noored, naised, kaitsetud rühmad ja ebasoodsatel aladel elavad inimesed ning need määratakse sihtrühmadena. Muud sihtrühmad hõlmavad õpetajaid ja haridusala töötajaid, lapsevanemaid, sotsiaaltöötajaid, kohalikke omavalitsusi ja riigiasutusi, meedikuid ja parameedikuid, õigusala töötajaid, õiguskaitse- ja kinnipidamisasutusi, valitsusväliseid organisatsioone, ametiühinguid ja usuringkondi.

1.2.5. Juurdepääs programmile

Programm on avatud avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele organisatsioonidele ning institutsioonidele, kohalikele ametivõimudele asjakohasel tasandil, ülikoolide osakondadele ja teaduskeskustele, mis tegelevad narkomaania ennetus- ja teavitustegevusega, sealhulgas narkootikumidest tuleneva tervisekahju ja ravimeetoditega. Tulu teenimisele orienteeritud asutused ja organisatsioonid võivad osaleda üksnes koos mittetulundusühingute või riiklike organisatsioonidega.

1.2.6. Eelarve

Põhiõigusakti artiklis 12 on sätestatud, et ajavahemikul 2007–2013 on programmi rakendamise rahastamispakett **21 350 000 eurot**. Rahalised vahendid eraldatakse võrdsete osadena 3 050 000 eurot aastas. Aastaeelarve sisaldab assigneeringuid programmi halduskulude katmiseks summas 50 000 eurot aastas. Lisaks Euroopa Liidu eelarvest eraldatavatele vahenditele toetavad programmi vastastikuse mõistmise memorandumi alusel ka EFTA/EMP liikmesriigid.

Vaatlusperioodil eraldati enamik rahalistest vahenditest (78 %) tegevus- ja meetmetoetusteks, samal ajal kui komisjoni algatused moodustasid eraldistest vähem kui kolmandiku (22 %).

Aasta	Kokku EUR	Meetmetoetus ed EUR	Tegevustoetused EUR	Komisjoni algatused EUR
2007	3 000 000	2 250 000	0	750 000
2008	3 071 700	2 221 700	500 000	350 000
2009	3 071 700	2 471 700	0	600 000
2010	3 075 600	1 717 600	400 000	958 000

2. PROGRAMMI RAKENDAMINE

Põhiõigusakti hilinenud vastuvõtmise tõttu 25. septembril 2007 sai programmi tegelik rakendamine alata alles 2008. aastal. Kuigi 2007. eelarveaastaks võeti vastu aasta töökava, kasutati assigneeringuid alles alates 2008. aastast. Selline olukord mõjutas negatiivselt aasta kaupa rakendamist ja tekitas rakendamises üheaastase vahe. Kuna 2009. aastal pakkumiskutseid ei avaldatud, suudeti mahajäämus siiski tasa teha.

2.1.1. Komisjoni algatused

Komisjoni algatuste kategoorias on alates 2007. aastast rahastatud kokku 18 meetet. Kõik need meetmed andsid märkimisväärse panuse ELi narkostrategia ja ELi narkootikumidealase tegevuskava rakendamisse. Programmil on oluline roll kodanikuühiskonna kaasamise toetamisel: programmi raames toetati rahaliste vahenditega Euroopa uimastialast algatust, mis annab Euroopa kodanikuühiskonnale platvormi kohustuste võtmiseks seoses narkootikumide tarbimisega ja narkootikumide kuritarvitamisega seotud ohtudega. Komisjon käivitas Euroopa uimastialast algatust käsitleva ulatusliku teavituskampaania, mille käigus korraldati kolm suuremahulist üritust Berliinis, Londonis ja Varssavis, ning Euroopa uimastialase algatuse toimimise tagamiseks loodi eraldi veebisait. Komisjon toetas kolme täiskogu istungi ja mitme ekspertide tasandil kohtumise korraldamise ja rahastamisega kodanikuühiskonna uimastifoorumi toimimist.

Teadusuuringutel on tähtis osa tõendus põhise uimastipoliitika kujundamisel ja poliitiliste lahenduste väljatöötamisel, mis on vajalikud selleks, et vähendada narkootikumide tarbimise negatiivset tervisealast ja sotsiaalset mõju meie ühiskonnas. Narkootikumidega seotud teadusuuringute ELi strateegia väljatöötamiseks rahastati kaht olulist meetet. Nii *ebaseaduslike uimastite alaste ELi teadusuuringute võrdlevat analüüsi* kui ka suurt konverentsi, mille eesmärk oli tuvastada ja kaotada teadusuuringutes esinevad lüngad (mida rahastati vastavalt 2007. ja 2008. aasta töökavade alusel), peeti olulisteks versta-postideks ja nende alusel loodi uimastipoliitika valdkonna teadusuuringute praegune raamistik ELi tasandil.

2007. ja 2010. aasta töökavade alusel rahastati veel kaht uuringut: *üleilmse ebaseaduslike uimastite turu toimimise üksikasjalik analüüs*, millega püüti täita suur lünk teadmistes uimastiturgude tegeliku toimimise kohta, ja uuring, mis hõlmas narkootikumide nõudluse vähendamise minimaalseid kvaliteedinõudeid ja sihttasemeid käsitleva ELi raamistiku väljatöötamist, et toetada komisjoni tööd ELi konsensuse saavutamisel kõnealuses valdkonnas vastavalt ELi narkootikumidealasele tegevuskavale. Komisjon toetas ka viimatinimetatud uuringu valdkonnas eksperdirühma moodustamist.

2.1.2. Toetused

Toetus konkreetsetele ühendusele huvi pakkuvatele riikidevahelistele projektidele (meetmetoetused) ja selliste valitsusväliste organisatsioonide või muude üksuste tegevusele, kes täidavad üldist Euroopa huvi pakkuvaid eesmärke (tegevustoetused).

Programmi alusel toetati 2007.–2010. aasta töökavades nimetatud toetusvaldkondade raames ettenähtud rahalistest vahenditest peamiselt valitsusväliste organisatsioonide ja ülikoolide rakendatud meetmeid. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, väheste eranditega, olid projektides üksnes partnerid. Valitsusasutused olid valitud juhtudel kaasatud assotsieerunud

partnerina. Kokku osales rahastatud meetmetes³ tegevustoetuse saajana, projekti koordinaatorina, projekti partnerina või assotsieerunud partnerina **143** organisatsiooni **27 riigist**. *Assotsieerunud partnerid ei ole otsesed toetuse saajad ega ka toetuslepingute osalised; nad aitavad meetmeid rakendada ja saavad sellest kasu kaudselt.*

Kõigist osalevatest organisatsioonidest **136 (95 %)** on asutatud mõnes ELi liikmesriigis; kokku on esindatud **23 liikmesriiki**. Seni ei ole osalenud ühtki organisatsiooni Iirimaa, Küprosel, Luksemburgist ega Maltalt, kuid nende riikide elanikud võivad osaleda teatavate meetmete rakendamises (nt osalemine teavitussüsteemidel). Hoolimata põhiõigusaktis ettenähtud võimalusest ja igal aastal programmile eraldatavatest vahenditest, ei osalenud selles ühtki organisatsiooni EFTA/EMP riikidest.

Hoolimata **väga headest saavutustest ELi hõlmamisel**, on programmil probleeme geograafilise tasakaalu tagamisega. Suurem osa (82) osalenud organisatsioonidest (sh assotsieerunud partnerid) oli asutatud viies liikmesriigis (Itaalia 17 %, Ühendkuningriik 10 %, Saksamaa 13 %, Hispaania 6 %, Belgia 6 %). Need osakaalud on peaaegu identsed otsese toetuse saajate päritoluriikide osakaaludega. 112 toetuse saajast⁴ (tegevustoetuse saajad, meetmetoetuste koordinaatorid ja partnerid) oli 54 % pärit viiest liikmesriigist (Itaalia 18 %, Ühendkuningriik 12 %, Saksamaa 11 %, Hispaania 6 %, Belgia 6 %).

Tegevustoetused

Kokku avaldati **kolm tegevustoetuste pakkumiskutset**. Taotlejad võisid taotleda rahalisi vahendeid oma aastaste tegevuskavade rakendamiseks aastatel 2008, 2010 ja 2011 (2011. aasta töökava).

Vastuseks kolmele pakkumiskutsele esitati kokku **39 taotlust**, mille hulgast **valiti välja 9 organisatsiooni**. 2011. eelarveaastaks esitatud taotluste hindamine oli aruande koostamise ajal veel pooleli.

	TEGEVUSTOETUSED	2008	2010	2011
Estatud taotluste arv		16	19	4
Abikõlblike taotluste arv		13	5	-
Väljavalitud pakkumiste arv		5	4	-
Eraldatud vahendite kogusumma		500 000 EUR	400 000 EUR	400 000 EUR
Taotletud toetuste kogusumma		1 029 632 EUR	1 318 474,56 EUR	-
Antud toetuste kogusumma		409 429 EUR	219 788,38 EUR	-

Tegevustoetuste puhul püsisid rahastamistingimused kogu selle aja jooksul muutumatuna. Toetuse maksimaalne summa oli 100 000 eurot ja EÜ vahendite osakaal taotleja abikõlblikus tegevuseelarves võis olla kuni 80 %.

³ Sh 2007., 2008. ja 2009./2010. aasta pakkumiskutsed.

⁴ Mitu organisatsiooni osales mitmes projektis või sai tegevustoetust programmi rakendamise esimesel neljal aastal. Neid organisatsioone võeti toetuse saajate koguarvu arvutamisel arvesse ainult üks kord.

Meetmetoetused

Huvitatud organisatsioonid võisid **riikidevahelistele projektidele** toetuse saamiseks vastata **kolmele pakkumiskutsele**. Põhiõigusakti hilise vastuvõtmise tõttu avaldati 2007. aasta

	MEETMETOETUSED	2007	2008	2009/2010
töökaval põhinev esimene pakkumiskutse	Esitatud taotluste arv	39	59	66
2008. aastal. Sarnaselt avaldati 2008. aasta töökaval põhinev pakkumiskutse	Abikõlblike taotluste arv	33	41	53
2009. aastal. Selle ajalise lünga täitmiseks	Väljavalitud pakkumiste arv	9	6	10
	Eraldatud vahendite kogusumma	2 250 000 EUR	2 221 700 EUR	4 189 300 EUR
	Taotletud toetuste kogusumma	11 610 036,34 EUR	13 850 005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
	Antud toetuste kogusumma	2 181 947,85 EUR	2 116 748,04 EUR	3 889 295,44 EUR

programmi rakendamisel avaldati 2010. aastal kolmas pakkumiskutse, milles olid ühendatud kaheks aastaks (2009 ja 2010) ettenähtud meetmetoetuste assigneeringud. Seega, kui esimese kahe pakkumiskutse puhul olid eraldatud rahalised vahendid peaaegu identsed (umbes 2,2 miljonit eurot), siis perioodi 2009/2010 assigneeringud olid peaaegu kaks korda suuremad.

Taotluste arvu suurenemine näitab ühtlaselt kasvavat huvi programmi vastu. Komisjon

	Kogueelarve EUR	Toetuste kogusumma EUR	EÜ osalus %	
käsitles kokku 164 meetmetoetuse taotlust. 127 abikõlblikust pakkumisest	Kokku 2007	2 789 586,16	2 181 947,85	78%
võimaldas eelarve rahastada 25 pakkumist. Antud toetuste kogusumma oli 8,187 miljonit eurot (75 % meetmete rakendamise kogumaksumusest).	Kokku 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70%
	Kokku 2009/2010	5 114 243,88	3 889 295,44	76%
	Kokku	10 937 946,31	8 187 991,33	75%

Kui 2007. aastal ei olnud saadavale toetusele ülempiiri kehtestatud, siis 2008. aastal pakkumiskutses kehtestati ülempiir 500 000 eurot, mis jäeti püsima ka 2009/2010. aastal. Taotlusi ei kiidetud heaks, kui taotletav toetussumma ei olnud vähemalt 75 000 eurot.

Keskmine taotletud toetus oli alammäärast tunduvalt suurem – 328 000 eurot. Väikseim

	Kogueelarve EUR	Toetuste kogusumma EUR	EÜ osalus %	Pikkus kuudes
Keskmine 2007	309 954,02	242 438,65	79	28,33
Keskmine 2008	505 686,05	352 791,34	75	28,50
Keskmine 2009/2010	511 424,39	388 929,54	77	23,60
Kokku keskmiselt	442 353,83	328 053,18	77	26,81

eraldatud toetus oli 120 000 eurot, kuid enamik toetusi jäi 300 000 euro ja ülempiiri vahele. Enamiku väljavalitud pakkumiste puhul oli projekti koordinaator

valitsusväline organisatsioon (48 %) või ülikool või ülikooli alluvuses olev asutus (40 %); üksnes 12 % koordinaatoritest esindas kohaliku/piirkondliku tasandi valitsussektorit.

Nii projektide partnerite kui ka asjaomaste ELi liikmesriikide arv suurenes veidi. Kõik 2007. aasta meetmetoetuste pakkumiskutse raames valitud projektid algasid 2009. aastal.

Aasta	Rakendavad toetuse saajad	Rakendavad organisatsioonid	Keskmine arv Asjaomased ELi liikmesriigid
2007	3,7	5,3	4
2008	6	7,8	5,6
2009/2010	5,8	6,4	5,1
Kokku	5,2	6,5	4,9

3. PROGRAMMI HINDAMINE

Programmi hindamisel lähtuti järgmisest neljast kategooriast: programmi 1) asjakohasus, 2) mõjus, 3) tõhusus ja 4) jätkusuutlikkus.

3.1. Programmi asjakohasus

Ebaseaduslikud uimastid on keeruline sotsiaalne probleem, mis eeldab pikaajalist, sidusat ja valdkondadeülest lähenemisviisi. Üleilmse ebaseaduslike uimastite turu arengusuundi käsitlevas uuringus⁵ ei tuvastatud kõnealusel ajavahemikul ühtki positiivset muutust. Mõnes riigis on kõnealusel probleem vähenenud, kuid teistes on see suurenenud, kusjuures teatavatel juhtudel isegi järsult. Narkootikumide kuritarvitamine on ELis endiselt suur terviseprobleem, nagu ilmneb Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse aastaaruannetest⁶. **Programmi poliitilised eesmärgid on alates programmi vastuvõtmisest 2007. aastal olnud väga asjakohased.** Programmi eesmärgid, prioriteetsed valdkonnad ja meetmed vastavad suurel määral sihtrühmade vajadustele ning probleemidele.

ELi narkootikumidealase tegevuskava üks peamisi eesmärke on **kodanikuühiskonna kaasamine**. Tegevuskavas rõhutatakse ühe põhiküsimusena vajadust pühenduda kogu ühiskonnas narkootikumide kasutamise vähendamisele. Märgitakse vajadust tugevdada kodanike ja selliste institutsioonide vahelist liitu, mille on loonud kodanikud ja mis toimivad nende heaks. **Programm on selle eesmärgi saavutamiseks väga sobiv vahend.**

Rakendatavate meetmete, aasta töökavades sisalduvate meetmete ja programmi laiemate eesmärkide vahel on selge seos. Kõik rakendatavad meetmed on seotud ühe või mitme aasta töökavades nimetatud prioriteetse valdkonnaga.

Programmil on suur lisandväärtus. ELi sekkumine aitab tõkestada ja ennetada uimastite kasutamist, edendades riikide vahel kogemuste jagamist ning suurendades rakendatavate meetmete nähtavust ja usaldusväarsust.

Narkootikumide fenomeni mitmetahulisuse ja globaalse iseloomu tõttu toetatakse ELi algatusi mitme ühenduse rahastamisvahendi kaudu, mis täiendavad programmi alusel toimuvat rahastamist. Programmi „Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine (2007–2013)”⁷ raames toetatakse projekte, mida rakendatakse ebaseadusliku uimastiäri valdkonnas ja mis aitavad viia ellu pakkumise vähendamise poliitikat vastavalt ELi narkootikumidealasele strateegiale ja selle tegevuskavadele, sealhulgas uimastiturgude, uimastite tootmise, nendega äritsemise ja nendega seotud kuritegevuse valdkonnas.

Kuna uimastite kuritarvitamine on üks peamisi tervise- ja sotsiaalprobleeme kogu ELis ja mujalgi, on ühenduse rahvatervise programmi⁸ üks eelisvaldkondi meetmete võtmine

⁵ JLS/2007/C4/005 – Üleilmse ebaseaduslike uimastite turu toimimise ja sellise turu piiramiseks võetud poliitikameetmete üksikasjalik analüüs.

⁶ EMCDDA aastaaruanne 2010.

⁷ 125/2007/JSK.

⁸ Põhiõigusakt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta otsus nr 1350/2007/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse teine tervisevaldkonna tegevusprogramm (2008–2013).

sõltuvust tekitavate tegurite mõjutamiseks (tubakas, alkohol, ebaseaduslikud narkootilised ained ja sobimatult kasutatavad ravimid). Selle programmi raames toetatakse ka projekte, mille abil püütakse vähendada narkosõltuvusega seotud tervisekahjusid.

Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi raames toetatakse suuremahulisi narkootikumidega seotud teadusuuringuid. 2009. aastal avaldas komisjon teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi eriprogrammi „Sotsiaalmajandus- ja humanitaarteadused” raames sõltuvusi hõlmavate teadusuuringute pakkumiskutse (ELi minimaalne toetus 6,5 miljonit eurot). Komisjon eraldas narkootikumide valdkonnas Euroopa teadusruumi võrgustiku (ERA-NET) loomiseks 2 miljonit eurot, et toetada liikmesriikide ühist teadustegevust. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi alla kuuluv 2010. aasta julgeolekuprogramm sisaldab pakkumiskutset seoses uimastipoliitika soovimatute tagajärgede ja selle mõjuga ELi julgeolekule. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi tervise teema raames avaldati 2010. aastal pakkumiskutse seoses suurte koostööprojektidega sõltuvushäire valdkonnas (6–12 miljonit eurot). Uimastipoliitika välismõõdet toetatakse asjaomaste rahastamisvahenditega.

Tõenditest nähtub, et eri programmid ja algatused üldiselt täiendavad üksteist. Samas põhjustab **killustatus** teatava kattumise (narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi ja näiteks rahvatervise programmi vahel) või lünkade ohtu. Lisaks on nii komisjonil kui ka võimalikel toetuse saajatel selle tulemusel keeruline ELi vahendeid kõnealuses valdkonnas maksimaalselt ära kasutada. Kuigi põhiõigusakt annab võimaluse jagada ressursse ühenduse muude rahastamisvahenditega,⁹ et rakendada meetmeid, mis vastavad kõigi programmide eesmärkidele, ei ole seda võimalust narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi esimese kolme rakendusaasta vältel kasutatud.

3.2. Programmi mõjus

Hindamise ajaks olid vaid väga vähesed meetmed lõplikult rakendatud. Seega saab programmi mõjususe kohta teha vähe järeldusi. Programmi alusel rahastatud projektide ja tegevuskavade raames on siiski juba rakendatud mitmesuguseid meetmeid ja saadud konkreetseid tulemusi, nii et praeguses analüüsis saab tugineda veenvatele tõenditele. Hindamise tulemused näitavad, et rahastatavad projektid annavad tõenäoliselt olulise panuse programmi eesmärkide saavutamisse.

Kuigi osalevate riikide arvu mõttes toimis programm hästi, on arenguruumi veel projektide kaudu tõelise, pikaajalise lisandväärtuse loomisel.

Kuigi see programm on ainus, mis keskendub poliitikavaldkonna toetamisele, ning selle üldeesmärgid on eriti ennetustöö ja kahjude vähendamise seoses kaugeleulatuvad, on sellele eraldatud rahaliste vahendite kogusumma eespool nimetatud muude programmidega võrreldes kõige väiksem. Programm ei rahulda praegu rahastamisvajadusi. Kuigi projektide maksimaalset kestust vähendati kolmelt aastalt kahele, ei võimalda programmile ette nähtud rahastamispakett toetada üle kümne projekti aastas. Olemasolevate vahendite summa piirab ka projektides osalevate organisatsioonide arvu. **Programmi tugevdamiseks tuleb suurendada**

⁹ Eelkõige üldprogrammid „Turvalisus ja vabaduste kaitse”, „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” ning teadus- ja arendustegevuse seitsmes raamprogramm.

selle rahalisi vahendeid, et programmiga oleks võimalik saavutada pikaajalisi tulemusi ELi tasandil.

Kuigi meetmete rakendamisel puudusid suured takistused, oli projektide elluviijatel menetluslike ja sisulisi probleeme. Olulisimate **menetluslike probleemidena** nimetasid sidusrühmad takistusi, mis on seotud paindlikkuse puudumisega kulude ümberjaotamisel projektide piires ja rahastamise aeglusega. Kuigi partnerlusi peeti programmi meetmete ja projektide seisukohalt kasulikuks, nõudis eri riikides tegutsevate ja eri taustaga arvukate partnerorganisatsioonide tegevuse kooskõlastamine märkimisväärseid jõupingutusi. Mõnel juhul esines viivitusi siseriiklikest õigusaktidest tulenenud probleemide tõttu, mis olid seotud ekspertide ja üksikisikute osalemisega töörühmades.

Sisulise probleemina mainiti seda, et riskirühmade kaasamine oli mõnel juhul keeruline. Probleeme tekitas ka kohustuslike sektorite kaasamine ja vajaduste hindamisel osalejate leidmine. See omakorda tähendas, et neid ei suudetud kaasata projekti laiemalt. Piiratud juurdepääsu tõttu oli raskendatud ka uuringu tegemine vanglates. Olulisema probleemina nimetati raskusi tegevitasandil seoses tulemuste mõju jälgimise ja hindamisega.

Kavandatud teavitusstrateegiate analüüsi põhjal ei ole eeldatav tulemus täiel määral rahuldav, pidades silmas neid väheseid projekte, mis on lõpule viidud. Võib järeldada, et enamikul juhtudel jõuavad projektide tulemused harva projekti partneritest kaugemale, kuigi on ka häid näiteid selle kohta, et projekti tulemusi esitleti/esitletakse suurtel rahvusvahelistel erialastel üritustel. Tavaliselt seisneb teavitusstrateegia selles, et projekti jaoks luuakse spetsiaalne veebisait või paigutatakse teave koordinaatori või partneri olemasolevale veebisaidile. Teavitus on projektide lõikes erinev, sest ei ole täpselt sätestatud, millist teavet tuleks programmide kohta anda ja mis keeles see teave peab olema. Erinev on ka ühenduse toetuse nähtavus. Kõik toetatud organisatsioonid täidavad siiski miinimumnõudeid.

Programmi raames rahastatud projektide või meetmete tulemustest teavitamiseks puudub praegu keskne strateegia.

3.3. Programmi tõhusus

Toetuse saajaid hõlmanud uuringu tulemused näitasid, et **komisjoni tööga programmi haldamisel ollakse üldiselt rahul**.

Taotlejad on rahul, et 2008. aastal võeti kasutusele **internetipõhine taotlusmenetlus**, mis tugineb toetuste haldamise elektroonilisele süsteemile PRIAMOS. Taotluste elektrooniline esitamine vähendas taotlejate halduskoormust ja taotluse esitamise kulusid. Samuti ilmses uuringust, et toetuse saajad pidasid üldiselt **komisjoni antud juhiseid ja abi taotlemisetapis ja meetmete rakendamise ajal kasulikuks**.

Üldisest positiivsest hinnangust hoolimata nimetati ka teatavaid **puudusi**.

Kuigi komisjoni juhised olid üldiselt selged, tekkis probleeme sellest, et kulude abikõlblikkusega seotud küsimustele vastamine võttis kaua aega. **Edusammudest ja saavutustest aruandmise korda peeti asjakohaseks, selgeks ja kasutajasõbralikuks**. Teisalt oli toetuse saajatel teatavaid raskusi ja nad väljendasid muret seoses **liigse bürokraatiaga** finantsaruandluses ning paindlikkuse puudumisega juhul, kui esialgses taotluses oli vaja teha muudatusi.

Olulisim puudus on siiski **toetuste andmise menetluse pikkus**. See mõjutab suurel määral projektide õigeaegset alustamist ja sageli tuleb selle tulemusena esialgset pakkumist muuta. Probleem on eriti ilmne tegevustoetuste puhul, mis peaksid aitama katta üksuse konkreetse eelarveaasta üldisi tegevuskulusid. Meetmete (ümber-)kavandamine ei ole seega paindlik.

See ei ole üksnes toetuse saajate tegevusalane probleem, vaid avaldab negatiivset mõju ka programmi tulemuslikkusele seoses tegelike poliitiliste eesmärkide saavutamisega.

Kuigi toetuste haldamise elektroonilise süsteemi kasutuselevõtmine lihtsustas mõnevõrra menetlust ja vabastas komisjoni ressursse, eriti mis puutub taotluste füüsilise käsitlemise ja registreerimisega seotud haldusülesannetesse, ei ole menetlus kokkuvõttes olulisel määral kiirenenud. Suureks takistuseks on endiselt põhiõigusaktiga sätestatud menetlusnõuded (liikmesriikidega konsulteerimine ja Euroopa Parlamendi kontrolliõigus) ning arvukate tõendavate dokumentide menetlemisega seotud haldusnõuded.

Lisaks võtab pikk haldusmenetlus ära väärtuslikke ressursse sisuliselt järelevalve- või suunavalt tegevuselt või tulemustest teavitamiselt ja väljundite kasutamisel. See oli ka üks probleeme, mille toetuse saajad tõstasid korduvalt seoses komisjoni tegevusega.

3.4. Programmi jätkusuutlikkus

Jätkusuutlikkuse küsimus on seda olulisem, et majanduslanguse tõttu on liikmesriikides kärbitud uimastipoliitika eelarvet. See järeldus, mis sisaldus komisjoni aruandes ELi narkootikumidealase tegevuskava (2009–2012) kohta,¹⁰ leidis kinnitust 2007. ja 2008. aasta pakkumiskutsete alusel toetust saanud isikuid hõlmanud uuringus.

Hindamine näitas, et projektid sõltuvad meetmete rakendamisel ja kohalikul tasandil mõju avaldamisel suurel määral ELi toetustest. Toetuse saajatel on probleeme kaasrahastamise saamisel muudelt institutsioonidelt ja organisatsioonidelt ning komisjoni ja muude riiklike ja rahvusvaheliste institutsioonide rahastamise järjepidevuse tagamisel. See kehtib eriti väiksemate organisatsioonide, näiteks valitsusväliste organisatsioonide ja ühenduste kohta, kelle rahalised vahendid on piiratud. Kuigi enamik programmi meetmete rakendamise kaasatud sidusrühmi teatas, et nad teevad jõupingutusi uute rahastamisvõimaluste leidmiseks, ei olnud muud rahastamisallikad enamikul juhtudel kättesaadavad.

Üldiselt on projektide abil rakendatud meetmeid ja vahendeid, mis võivad pikema aja jooksul iseseisvalt jätkuda. Programmi raames saavutatud jätkusuutlike tulemuste näitena võib nimetada riikidevaheliste partnerluste loomist ja tugevdamist ning abivahendite ja trükiste väljatöötamist.

Hindamise tulemused näitavad ka, et programmi raames loodud ja tugevdatud partnerlused jätkavad tõenäoliselt tegevust ka pärast komisjoni rahastamise lõppemist ja selle tulemusena võidakse lähitulevikus hakata rakendama uusi meetmeid.

Lõpetuseks võib öelda, et kuna projektides on keskendutud selliste vahendite väljatöötamisele, mida programmi sihtrühmad saavad kasutada peamise sihtrühma vajaduste rahuldamiseks, võib põhjendatult eeldada, et programmi mõju (vähemalt osa sellest) on jätkuv ja et sihtrühmad saavad rakendatud meetmete tulemusi edaspidigi kasutada.

¹⁰ KOM(2010) 630 (lõplik) – komisjoni aruanne „2010. aasta eduaruanne ELi narkootikumidealase tegevuskava kohta (2009–2012)”, SEK(2010) 1321.

4. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Vahehindamine kinnitas programmi asjakohasust. Hinnang kinnitas, et nii üldised kui ka konkreetsed eesmärgid vastavad sihtrühmade vajadustele ja probleemidele. Lisaks järeldati, et narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi esimese kolme rakendusaasta tulemusena on selle raames tehtud edusamme esialgsete eesmärkide saavutamisel ja et piiratud rahalistest vahenditest hoolimata on programmil potentsiaali saavutada kõnealusel valdkonnas häid tulemusi.

Piiratud eelarve takistab siiski laiemat, märkimisväärset ELi mõõtmega mõju saavutamist ja see on piiranud ka osalevate organisatsioonide arvu. **Programmi tugevdamiseks tuleb suurendada selle rahalisi vahendeid**, et programmiga oleks võimalik saavutada pikaajalisi tulemusi ELi tasandil, pidades silmas võimalikku tulevast terviklikku rahastamisvahendit narkootikumide valdkonnas.

Hindamise tulemused kinnitasid, et programmi edukal rakendamisel ei ole suuri takistusi. Siiski on teatavad kohandused vajalikud, et programmi potentsiaal oleks olemasolevas raamistikus võimalikult suur ning et suurendada programmi mõju ja optimeerida selle rakendamist. Komisjon teeb sellega seoses ettepaneku rakendada järgmised meetmed.

4.1. Suurem ELi mõõde ning ELi lisandväärtus ja mõju

Selleks et programmid oleksid nähtavamad ja projektide mõju ulatuks kohalikust või piirkondlikust tasandist kaugemale, tuleks eelistada laiaulatuslikumaid ja paremini väljatöötatud projekte, millel on suurem ELi lisandväärtus ja mis on jätkusuutlikumad. Rakendamaks meetmeid, mida iseloomustab ulatuslik Euroopa mõõde, katvus ja jätkusuutlikkus, tuleks programmi rahastamisvõimalusi tõhustada ja piiratud vahendid tuleks suunata eelkõige mitmeaastastele meetmetele, mille rakendamises osaleb mitu partnerit. Komisjon kavatses selleks hinnata organisatsioonidele ainult üheks eelarveaastaks antavate tegevustoetuste lisandväärtust; seni on nende toetuste mõju olnud väike.

Komisjon peaks veelgi edendama sünergiat selliste rahastamisvahendite vahel, mis toetavad ELi narkostrategia eesmärkide saavutamist. Programmidevahelist koostööd ja teabevahetust (eelkõige kuritegevuse ennetamise ja kuritegevuse vastu võitlemise programmi ja narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi ning rahvatervise programmi ja narkomaania ennetus- ja teavitustegevuse programmi vahel) tuleks programmitöö tasandil aasta töökvade koostamise ajal suurendada, et vältida kattumisi ja võimaldada potentsiaalsetel toetuse saajatel oma taotlusi asjakohasemalt suunata.

4.2. Programmi tõhusam haldamine

Edu saavutamisel on suure takistusena tuvastatud pikk ja rohkete haldusnõuetega menetlus. Sellega seoses kavatses komisjon rahastamise kiirendamiseks võtta meetmeid, et vähendada pakkumiskutsete avaldamise ja toetuslepingute tegeliku sõlmimise vahelist aega. Lisaks tuleks kaaluda põhiõigusaktist tulenevaid menetluslikke kohustusi, nimelt konsulteerimist programmi komitee ja Euroopa Parlamendiga toetuse saajate valimise tulemuste üle, mida tuleks vaadelda ka tulevaste finantsperspektiivide seisukohast.

Paber kandjatel taotluste esitamise menetluse kaotamise positiivne mõju haldamisele leidis kinnitust ja programmi sihtrühm suhtub sellesse positiivselt. Uus süsteem PRIAMOS on tõestanud oma kasulikkust ja sellest võib saada terviklik vahend taotlejate ja toetuse saajatega

suhtlemisel. Komisjon võtab süsteemi funktsionaalsuse ja kiiruse parandamiseks edasisi meetmeid, et hõlbustada kogu toetuste haldamise protsessi järkjärgulist üleviimist sellesse süsteemi.

4.3. Tulemuste parem levitamine ja kasutamine

Hindamise tulemusena tehti kindlaks teatavad puudused seoses programmi raames rahastatud projektide tulemuste kasutamisega. Märkiti, et kui tulemused tehtaks üldsusele tsentraliseeritult kättesaadavaks, aitaks see otseselt saavutada programmi üht konkreetset eesmärki ja võimaldaks välja töötada veelgi paremaid projekte. See aitaks praegustel ja tulevastel toetuse saajatel ning komisjonil vältida kattumisi ja annaks võimaluse tugineda olemasolevatele saavutustele.