



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 5.5.2011
KOM(2011) 246 lopullinen

KOMMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Kertomus huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman (2007–2013)
väliarvioinnista**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
1.1.	Kertomuksen tavoite ja rakenne.....	3
1.2.	Tausta	3
1.2.1.	Tavoitteet ja painopisteet	3
1.2.2.	Tuettavat toimet	4
1.2.3.	Osallistuminen.....	4
1.2.4.	Kohderyhmät.....	5
1.2.5.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelmaan osallistuminen.....	5
1.2.6.	Määrärahat.....	5
2.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman täytäntöönpano	7
2.1.1.	Komission aloitteet.....	7
2.1.2.	Avustukset.....	7
3.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman arviointi	11
3.1.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman tarkoituksenmukaisuus.....	11
3.2.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman vaikuttavuus	12
3.3.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman tehokkuus	13
3.4.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman jatkuvuus	14
4.	Päätelmät ja suositukset:	15
4.1.	Laajempi EU:n ulottuvuus, suurempi EU:n lisäarvo ja vaikutus.....	15
4.2.	Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman hallinnoinnin tehostaminen	16
4.3.	Tulosten levittämisen ja hyödyntämisen parantaminen	16

1. JOHDANTO

1.1. Kertomuksen tavoite ja rakenne

Tässä kertomuksessa esitetään **huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan ohjelman**, jäljempänä '**huumetorjunta- ja tiedotusohjelma**', täytäntöönpanon aikana saadut tulokset sen hyväksymisestä 25 päivästä syyskuuta 2007 alkaen niin kuin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o **1150/2007/EY**¹, jäljempänä '**perussäädös**', 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytetään. Kertomus perustuu huumetorjunta- ja tiedotusohjelman täytäntöönpanon laadullisen ja määrällisen analyysin tuloksiin ja tärkeimpiin saavutuksiin. Samalla otetaan huomioon ohjelman keskeiset haasteet ja annetaan suosituksia ohjelman jäljellä olevaa täytäntöönpanokautta varten.

Laadullisessa ja määrällisessä analyysissä komissiota avusti ulkopuolinen toimeksisaaja². Toimeksisaajan tekemän tutkimuksen tulokset perustuivat asiakirjojen, sidosryhmien haastattelujen, tapaustutkimusten ja rahoitusta saavista tuensaaajista laaditun selvityksen analyysiin. Selvitys käsitti sekä toiminnalle että yksittäisille toimille osoitettujen avustusten saajat, jotka oli valittu vuosien 2007 ja 2008 ehdotuspyyntöjen perusteella, sekä yksittäisten avustusten saajien kumppanit, jotka olivat avustussopimusten sopimuspuolia.

1.2. Tausta

1.2.1. Tavoitteet ja painopisteet

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma on osa Euroopan unionin huumausainestrategiaa (2005–2012), jolla pyritään merkittävästi rajoittamaan laittomien huumeiden käytöstä ja kaupasta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma osaltaan edistää ihmisten terveyden korkeatasoista suojelua ja huumeriippuvuuteen liittyvien terveysongelmien vähentämistä. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman **yleisinä tavoitteina** on ehkäistä ja vähentää huumeiden käyttöä, huumeriippuvuutta ja huumeiden aiheuttamia haittoja, edistää huumeiden käyttöä koskevan tiedotuksen parantamista ja tukea EU:n huumausainestrategian (2005–2012) täytäntöönpanoa.

Yleisistä tavoitteista on määritelty seuraavat kolme **erityistä tavoitetta**:

- (a) edistää kansainvälisiä toimia, joilla:
 - (a) perustetaan monialaisia verkostoja;
 - (b) huolehditaan tietoperustan laajentamisesta, tietojenvaihdosta ja hyvien käytänteiden tunnistamisesta ja levittämisestä muun muassa
 - (c) koulutuksen, opintokäyntien ja henkilöstövaihdon avulla;

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1150/2007/EY, tehty 25 päivänä syyskuuta 2007, huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa.

² Tutkimuksen laati European Evaluation Consortium. Tuolloin avustussopimusten tekeminen vuosien 2009/2010 yksittäisiä avustuksia koskevien ehdotuspyyntöjen nojalla oli vielä kesken. Sen vuoksi näitä tuensaaajia ei sisällytetty selvitykseen.

- (d) lisätään tietoisuutta huumeiden käytön aiheuttamista terveysongelmista ja sosiaalisista ongelmista ja kannustetaan avoimeen vuoropuheluun, jotta tietämys huumeilmiöstä lisääntyisi; ja
 - (e) tuetaan toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään huumausaineiden käyttöä sekä etsimään keinoja huumeriippuvuuteen liittyvien terveysongelmien vähentämiseksi sekä hoitomenetelmien kehittämiseksi viimeisimmän tieteellisen tietämyksen pohjalta;
- (b) pyrkiä saamaan kansalaisyhteiskunta mukaan Euroopan unionin huumausainestrategian ja Euroopan unionin toimintasuunnitelmien toteuttamiseen ja kehittämiseen; ja
 - (c) seurata ja toteuttaa erityistoimia ja arvioida niiden toteutusta vuosiksi 2005–2008 ja 2009–2012 laadittujen huumeita koskevien toimintasuunnitelmien puitteissa.

1.2.2. Tuettavat toimet

Edellä mainittujen yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamiseksi huumetorjunta- ja tiedotusohjelmasta tuetaan seuraavanlaisia toimia:

- (a) **komission aloitteet – komission toteuttamat erityistoimet** eli muun muassa selvitykset ja tutkimukset, mielipidemittaukset ja -selvitykset, indikaattoreiden ja yhteisten menetelmien luominen, tietojen ja tilastoiden keruu, käsittely ja levittäminen, seminaarit, konferenssit ja asiantuntijakokoukset, julkisten kampanjoiden ja tilaisuuksien järjestäminen, verkkosivujen kehittäminen ja ylläpito, tiedotusmateriaalin laatiminen ja levittäminen, kansallisten asiantuntijoiden verkostojen tuki ja aktivoiminen, analyysit, seuranta ja arvioinnit;
- (b) **yhteisön edun mukaiset erityiset valtioidenväliset hankkeet**, joita ovat esittäneet vähintään kaksi jäsenvaltiosta tai ainakin yksi jäsenvaltio ja yksi muu valtio, joka voi olla joko liittyvä tai ehdokasmaa; tai
- (c) ohjelman yleisten tavoitteiden mukaisesti **yleistä eurooppalaista etua ajavien kansalaisjärjestöjen tai muiden organisaatioiden toiminnan tukeminen** vuotuisessa työohjelmassa esitetyin edellytyksin.

Yhteisön rahoitusta myönnetään **julkisia hankintoja koskevien sopimusten** muodossa komission aloitteille, kun taas kahta muuntyyppistä toimintaa rahoitetaan myöntämällä **toiminta-avustuksia ja yksittäisiin toimiin osoitettuja avustuksia**.

1.2.3. Osallistuminen

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma on avoin kaikille EU:n 27 jäsenvaltiolle. Myös muut maat saavat osallistua ohjelmiin seuraavin edellytyksin:

- (d) ETA-sopimukseen kuuluvat Efta-maat ETA-sopimuksen määräysten mukaisesti;

- (e) ehdokasmaat sekä vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuvat Länsi-Balkanin maat näiden maiden kanssa tehdyissä tai tehtävissä assosiaatiosopimuksissa tai yhteisön ohjelmiin osallistumista koskevissa assosiaatiosopimusten lisäpöytäkirjoissa vahvistettujen edellytysten mukaisesti;
- (f) ehdokasmaat, jotka eivät osallistu ohjelmaan, voivat olla mukana hankkeissa, jos tämä edistää näiden maiden valmistautumista liittymiseen, kuten myös muut kolmannet maat tai kansainväliset järjestöt, jotka eivät osallistu ohjelmaan, jos tämä palvelee hankkeiden tavoitteita.

Edellä mainittujen periaatteiden perusteella kaksi järjestöä entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta ja yksi järjestö Kroatiasta osallistui (yhteistyökumppaneina) valtioidenvälisiin hankkeisiin, joita rahoitettiin vuoden 2007 vuotuisesta työohjelmasta. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman ensimmäisten kolmen täytäntöönpanovuoden aikana ohjelmaan ei osallistunut yksikään ehdokasmaa tai Länsi-Balkanin maa.

1.2.4. Kohderyhmät

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma on suunnattu kaikille ryhmille, jotka ovat suoraan tai välillisesti tekemisissä huumeilmiön kanssa. Nuoret, naiset, heikommassa asemassa olevat ryhmät ja sosiaalisesti epäsuotuisalla alueella elävät ihmiset ovat huumeiden käytön riskiryhmiä, jotka määritellään kohderyhmiksi. Muita kohderyhmiä ovat opettajat ja opetushenkilöstö, vanhemmat, sosiaalityöntekijät, paikalliset ja kansalliset viranomaiset, lääkärit ja hoitohenkilöstö, oikeusviranomaiset, lainvalvonta- ja vankeinhoitoviranomaiset, kansalaisjärjestöt, ammattijärjestöt ja uskonnolliset yhteisöt.

1.2.5. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelmaan osallistuminen

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelmaan voivat osallistua julkiset tai yksityiset organisaatiot ja laitokset (asiaankuuluvan tason paikallisviranomaiset, yliopistojen laitokset ja tutkimuskeskukset), jotka toimivat huumeitiedotuksen ja huumeiden käytön torjunnan alalla, mukaan lukien huumeista aiheutuvien haittojen vähentäminen ja hoito. Voittoa tavoittelevat yhteisöt ja järjestöt voivat osallistua ainoastaan yhdessä voittoa tavoittelemattomien tai valtiollisten järjestöjen kanssa.

1.2.6. Määrärahat

Perussäädöksen 12 artiklan mukaan rahoituspuitteet huumetorjunta- ja tiedotusohjelman toteuttamiseksi vuosina 2007–2013 ovat yhteensä **21 350 000 euroa**. Rahoitusta päätettiin myöntää tasasuurina erinä 3 050 000 euroa vuodessa. Nämä vuosittaiset määrärahat kattavat ohjelman hallinnoinnista aiheutuvat kulut 50 000 euroon asti vuodessa. EU:n talousarviosta myönnettyjen määrärahojen lisäksi myös EFTA/ETA-valtiot osallistuvat huumetorjunta- ja tiedotusohjelman rahoitukseen yhteistyöpöytäkirjan perusteella.

Tarkasteltavana olevalla kaudella suurin osa rahoituksesta (78 %) myönnettiin toimintaan ja yksittäisiin toimiin osoitettuihin avustuksiin, kun taas komission aloitteet edustivat alle kolmasosaa (22 %) myönnettyistä varoista:

Vuosi	Yhteensä	Avustukset yksitt. toimiin	Toiminta-avustukset	EY
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. HUUMETORJUNTA- JA TIEDOTUSOHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Perussäädöksen täytäntöönpano voitiin aloittaa vuonna 2008, koska se hyväksyttiin myöhään, vasta 25 päivänä syyskuuta 2007. Vaikka varainhoitovuotta 2007 varten oli hyväksytty vuosittainen työohjelma, määrärahoja voitiin käyttää vasta vuodesta 2008 alkaen. Toisin sanoen ohjelman täytäntöönpano alkoi vuoden myöhässä, mutta siinä päästiin ajan tasalle, kun vuonna 2009 ei julkaistu ehdotuspyyntöjä.

2.1.1. Komission aloitteet

Komission aloitteet -otsakkeesta on rahoitettu yhteensä 18 tointa vuodesta 2007. Niistä jokainen on osaltaan edistänyt merkittävästi EU:n huumausainestrategian ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma on tärkeässä asemassa tuettaessa kansalaisyhteiskunnan osallistumista: Huumetorjunta- ja tiedotusohjelmasta on tuettu Euroopan huumefoorumia (EAD). Foorumi tarjoaa kansalaisille Euroopassa toimintakanavan, jolla voi tehdä huumeidenkäyttöä ja huumeiden väärinkäytön riskejä koskevia sitoumuksia. Komissio on järjestänyt laajan tiedotuskampanjan EAD:stä, Berliinissä, Lontoossa ja Varsovassa järjestettiin suur tapahtumat ja EAD:n toiminnan varmistamiseksi perustettiin internetsivusto. Komissio tuki huumausaineita käsittelevää kansalaisyhteiskunnan foorumia järjestämällä kolme täysistuntoa ja useita asiantuntijatason kokouksia.

Tutkimuksella on merkittävä asema, kun halutaan vahvistaa näyttöön perustuvaa huumeepolitiikkaa ja kehittää ratkaisuja, joita tarvitaan vähentämään huumeiden käytön haitallisia terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia yhteiskunnassa. Rahoitusta myönnettiin kahteen tärkeään toimeen, jotta saataisiin luotua huumeisiin liittyvää tutkimusta koskeva EU:n strategia. Sekä laittomien huumeiden tutkimusta EU:ssa koskevaa vertailevaa analyysiä *The comparative analysis of the illicit drug research in the EU* (joka rahoitettiin vuoden 2007 vuotuisesta työohjelmasta) että tutkimusvajeen tunnistamista ja kuromista umpeen käsittelevää laajaa konferenssia (joka rahoitettiin vuoden 2008 vuotuisesta työohjelmasta) pidettiin tärkeinä merkkipaaluina ja niitä käytettiin perustana EU:n nykyisen tutkimuskehityksen luomisessa huumeepolitiikan alalla.

Vuosien 2007 ja 2010 vuotuisista työohjelmista rahoitettiin kaksi täydentävää tutkimusta, jotka koskivat yksityiskohtaista analyysiä laittomien huumausaineiden maailmanmarkkinoiden toiminnasta (*The detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs*). Niiden tavoitteena oli poistaa huomattava tiedonpuute siitä, kuinka huumausainemarkkinat todella toimivat ja miten luoda EU:n kehys huumeiden kysynnän vähentämistä koskeville laadullisille vähimmäisvaatimuksille ja esikuville niin kuin EU:n huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa edellytetään. Komissio tuki myös asiantuntijaryhmän perustamista jälkimmäistä tutkimusta varten.

2.1.2. Avustukset

Tukea annetaan yhteisön edun mukaisille erityisille valtioidenvälisille hankkeille (yksittäisiin toimiin osoitetut avustukset) ja yleistä eurooppalaista etua ajavien kansalaisjärjestöjen tai muiden organisaatioiden toimintaan (toiminta-avustukset).

Vuosien 2007–2010 vuotuisten työohjelmien avustusotsakkeiden mukaan huumetorjunta- ja tiedotusohjelmalla rahoitettiin lähinnä kansalaisjärjestöjen ja yliopistojen toimia. Muutamia

poikkeuksia lukuun ottamatta paikallis- ja alueviranomaiset olivat ainoastaan kumppaneita näissä hankkeissa. Kansallinen hallinto oli mukana yhteistyökumppanina valikoiduissa tapauksissa. Yhteensä **143** järjestöä **27** maasta osallistui rahoitettuihin toimiin³ toiminta-avustusten saajana, hankekoordinaattorina, hankekumppanina tai yhteistyökumppanina. *Yhteistyökumppanit eivät ole avustusten varsinaisia saajia eivätkä avustussopimusten osapuolia, vaan ne osallistuvat toimintaan välillisesti ja hyötyvät siitä välillisesti.*

Kaikista osallistuvista järjestöistä **136 (95 %)** on sijoittautunut yhteen EU:n jäsenvaltioista, ja edustettuna on kaikkiaan **23 jäsenvaltiota**. Toistaiseksi yksikään järjestö Irlannista, Kyprokselta, Luxemburgista tai Maltalta ei ole osallistunut ohjelmaan. Yksittäisiä henkilöitä näistä maista on kuitenkin saattanut osallistua joihinkin toimiin (esim. tiedon levitykseen). Perussäädöksen ja ohjelman vuosittaisen rahoitusosuuden tarjoamasta mahdollisuudesta huolimatta yksikään järjestö EFTA/ETA-maista ei osallistunut ohjelmaan.

Vaikka huumetorjunta- ja tiedotusohjelma **on kattanut EU:n alueen erittäin hyvin**, maantieteellistä tasapainoa on parannettava. Suurin osa (82) osallistuvista järjestöistä (myös yhteistyökumppaneista) oli sijoittautunut viiteen jäsenvaltioon (Italia: 17 %, Yhdistynyt kuningaskunta: 10 %, Saksa: 13 %, Espanja: 6 %, Belgia: 6 %). Järjestöjen osuus vastaa lähes täysin varsinaisten avustusten saajien kotimaita. Yhteensä 112:sta⁴ avustusten saajasta (toiminta-avustusten saajat, yksittäisten toimien koordinaattorit ja kumppanit) 54 prosenttia tuli viidestä jäsenvaltiosta (Italia: 18 %, Yhdistynyt kuningaskunta: 12 %, Saksa: 11 %, Espanja: 6 %, Belgia: 6 %).

Toiminta-avustukset

Kaiken kaikkiaan on julkaistu **kolme toiminta-avustuksia koskevaa ehdotuspyyntöä**.

Hakijat voivat hakea rahoitusta vuotuisten toimintaohjelmiansa täytäntöönpanoa varten vuosina 2008, 2010 ja 2011 (vuotta 2011 koskeva vuosittainen työohjelma).

Näihin kolmeen ehdotuspyyntöön tuli yhteensä **39 hakemusta**, joista valittiin **9 järjestöä**.

Varainhoitovuotta 2011 koskevien hakemusten arviointi oli vielä kesken tätä kertomusta laadittaessa.

TOIMINTA-AVUSTUKSET	2008	2010	2011
Hakemusten määrä	16	19	4
Tukikelpoisten hakemusten määrä	13	5	–
Valittujen ehdotusten määrä	5	4	–
Hankkeiden kokonaisrahoitus	500 000 euroa	400 000 euroa	400 000 euroa
Pyydetty kokonaismäärä	1 029 632 euroa	1 318 474,56 euroa	–
Myönnetty kokonaismäärä	409,429 euroa	219 788,38 euroa	–

Toiminta-avustusten rahoitusehdot pysyivät muuttumattomina näinä vuosina. Avustusten enimmäismäärä oli 100 000 euroa, ja EY:n rahoitusosuus hakijan koko tukikelpoisesta toimintatalousarviosta ei saa ylittää 80 prosenttia.

³ Joihin sisältyvät vuosia 2007, 2008 ja 2009/2010 koskevat ehdotuspyynnöt.

⁴ Moni järjestö osallistui useampaan kuin yhteen hankkeeseen tai oli toiminta-avustuksen saaja huumetorjunta- ja tiedotusohjelman ensimmäisten neljän vuoden aikana. Nämä järjestöt otettiin huomioon vain kerran avustusten saajien kokonaismäärää laskettaessa.

Yksittäisiin toimiin osoitetut avustukset

Järjestöt voivat hakea **tukea valtioidenvälisiin hankkeisiin kolmesta ehdotuspyynnöstä**. Ensimmäinen vuoden 2007 vuosittaiseen työohjelmaan perustuva ehdotuspyyntö julkaistiin vuonna 2008

Avustukset yksitt. toimiin	2007	2008	2009/2010
Hakemusten määrä	39	59	66
Tukikelpoisten hakemusten määrä	33	41	53
Valittujen ehdotusten määrä	9	6	10
Hankkeiden kokonaisrahoitus	2 250 000 EUR	2 221 700 EUR	4 189 300 EUR
Pyydetty kokonaismäärä	11 610 036,34 EUR	13 850 005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
Myönnetty kokonaismäärä	2 181 947,85 EUR	2 116 748,04 EUR	3 889 295,44 EUR

perustava ehdotuspyyntö julkaistiin vuonna 2009. Ohjelman myöhäisestä aloituksesta johtuvan viivästyksen kuromiseksi umpeen vuonna 2010 julkaistu kolmas ehdotuspyyntö yhdisti yksittäisiin toimiin osoitetut avustukset -otsakkeeseen varatut, kahta vuotta (2009 ja 2010) koskevat määrärahat Tästä johtui, että määrärahat lähes kaksinkertaistuivat vuosia 2009/2010 koskevassa ehdotuspyynnössä, vaikka ensimmäisissä kahdessa ehdotuspyynnössä saatavilla olevan rahoituksen määrä oli ollut melkein sama (noin 2,2 miljoonaa euroa).

Hakemusten määrän kasvu osoittaa, että kiinnostus huumetorjunta- ja tiedotusohjelmaan kasvaa tasaisesti. Komissio käsitteli yhteensä **164 avustushakemusta, jotka koskivat yksittäistä tointa.** **Tukikelpoisia ehdotuksia oli 127, joista 25:lle voitiin myöntää rahoitusta** ohjelman määrärahoista. Ehdotuksiin myönnettiin yhteensä **8,187 miljoonaa euroa** avustuksina, mikä oli **75 prosenttia** yksittäisten toimien kaikista täytäntöönpanokustannuksista.

	Kokonaisbudjetti euroina	Avustusten kokonaismäärä euroina	EY:n osuus %
Yhteensä 2007	2 789 586,16	2 181 947,85	78 %
Yhteensä 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70 %
Yht. 2009/2010	5 114 243,88	3 889 295,44	76 %
Total	10 937 946,31	8 187 991,33	75 %

Vuonna 2007 avustuksilla ei ollut ylärajaa. Vuonna 2008 otettiin käyttöön 500 000 euron yläraja, jota sovellettiin myös vuosia 2009/2010 koskevassa ehdotuspyynnössä. Hankkeita, joissa pyydettiin vähemmän rahoitusta kuin 75 000 euron vähimmäismäärä, ei hyväksytty.

	Kokonaisbudjetti euroina	Avustuksen kokonaismäärä euroina	EY:n osuus %	Kesto, kk
Keskimäärä 2007	309.954,02	242.438,65	79	28,33
Keskimäärä 2008	505.686,05	352.791,34	75	28,50
Keskim. 2009/2010	511.424,39	388.929,54	77	23,60
Keskimäärä yht.	442.353,83	328.053,18	77	26,81

Vuosi
täytäntöönpanevia
tuensaajia

Hankkeisiin osallistui keskimäärin
täytäntöönpanevia
organisaatioita

EU:n jäsen-
valtioita

Ohjelmasta pyydettiin keskimäärin 328 000 euron suuruisia avustuksia, eli vähimmäismäärä ylitettiin reilusti. Pienin myönnetty avustus oli 120 000 euroa, kun taas suurin osa myönnettyistä avustuksista sijoittui 300 000 euron ja enimmäismäärän välille. Suurin osa valittujen ehdotusten hankekoordinaattoreista oli kansalaisjärjestöjä (48 %) ja yliopistoja tai yliopistojen instituutteja (40 %). Ainoastaan 12 prosenttia koordinaattoreista oli julkiselta sektorilta paikallis- tai aluetasolla.	2007	3,7	5,3	4
	2008	6	7,8	5,6
	2009/2010	5,8	6,4	5,1
	Yhteensä	5,2	6,5	4,9

Hankkeisiin osallistuneiden kumppanien ja EU:n jäsenvaltioiden määrä on kasvanut vähän. Kaikki yksittäisiä toimia koskevasta vuoden 2007 ehdotuspyynnöstä valitut hankkeet aloitettiin vuonna 2009.

3. HUUMETORJUNTA- JA TIEDOTUSOHJELMAN ARVIOINTI

Ohjelman arvioinnissa otettiin huomioon seuraavat tekijät: 1) ohjelman tarkoituksenmukaisuus, 2) vaikuttavuus, 3) tehokkuus ja 4) jatkuvuus.

3.1. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman tarkoituksenmukaisuus

Laittomien huumausaineiden käyttö on monimutkainen yhteiskunnallinen ongelma, johon on löydettävä pitkän aikavälin yhtenäinen monialainen lähestymistapa. Edellä mainitussa laittomien huumausaineiden maailmanmarkkinoiden kehitystä koskevassa tutkimuksessa⁵ ei löydetty minkäänlaisia todisteita siitä, että tilanne olisi parantunut kyseisenä aikana. Joissakin maissa ongelma on pienentynyt mutta toisissa taas pahentunut, eräissä tapauksissa jopa huomattavasti. Huumeiden väärinkäyttö on yhä vakava terveysongelma EU:ssa Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen vuosikertomusten mukaan⁶. **Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman poliittiset tavoitteet ovat olleet erittäin tarkoituksenmukaiset sen hyväksymisestä vuonna 2007 alkaen.** Ohjelman tavoitteet, painopistealueet ja toimet vastaavat hyvin kohderyhmien tarpeita, ongelmia ja muita kysymyksiä.

EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman keskeisenä tavoitteena on **kansalaisyhteiskunnan osallistuminen**. Toimintasuunnitelman yhtenä keskeisenä kysymyksenä on tarve lisätä sitoutumista huumeiden käytön vähentämiseen kaikkialla yhteiskunnassa. Siinä sanotaan, että olisi vahvistettava kansalaisten sekä heidän luomiensa ja heitä varten luotujen instituutioiden liittymistä yhteen. **Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma soveltuu erityisen hyvin juuri tähän tavoitteeseen pyrkimiseen.**

Toteutettujen toimien, vuosittaisiin työohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden ja ohjelman tavoitteiden välillä on selkeä yhteys. Kaikki toteutetut toimet liittyvät yhteen tai useampaan vuotuisissa ohjelmissa mainittuun painopistealueeseen.

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman lisäarvo on suuri. EU:n osallistuminen tukee huumeiden käytön torjuntaa ja ennaltaehkäisyä edistämällä valtioiden rajat ylittävää oppimista ja lisäämällä toteutettujen toimien näkyvyyttä ja uskottavuutta.

Huumeilmiön monitahoisen ja kansainvälisen luonteen vuoksi useista yhteisön rahoitusvälineistä tuetaan laittomiin huumeisiin liittyviä EU:n aloitteita ja täydennetään huumetorjunta- ja tiedotusohjelmasta myönnettävää rahoitusta. Rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma 2007–2013⁷ tarjoaa tukea laitonta huumausainekauppaa torjuville hankkeille, jotka edistävät EU:n huumausainestrategiaan ja toimintasuunnitelmiin sisältyvän, huumeiden kysynnän vähentämistä koskevan politiikan täytäntöönpanoa. Se kattaa myös huumausaineiden markkinat, tuotannon ja kaupan sekä huumeisiin liittyvän rikollisuuden.

⁵ JLS/2007/C4/005 — *Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it.*

⁶ EMCDDA :n vuosikertomus 2010.

⁷ 125/2007/YOS.

Huumeiden väärinkäyttö on keskeinen kansanterveydellinen ja sosiaalinen ongelma EU:ssa ja sen ulkopuolella, joten yksi yhteisön kansanterveyden alan ohjelman⁸ painopisteistä on toteuttaa riippuvuuden aiheuttajiin, kuten tupakkaan, alkoholiin ja laittomiin huumausaineisiin sekä lääkkeiden väärinkäyttöön, liittyviä toimia. Ohjelmasta tuetaan myös hankkeita huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien terveyshaittojen vähentämiseksi.

Seitsemäs tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelma tukee laaja-alaista huumeisiin liittyvää tutkimusta. Vuonna 2009 komissio käynnisti tutkimusehdotuspyynnön riippuvuuksista osana seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman aihealuetta ”Yhteiskunta- ja taloustieteet sekä humanistiset tieteet”. EU:n rahoitusosuus siinä on vähintään 6,5 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden välisen yhteisen tutkimustoiminnan tukemiseksi komissio on antanut 2 miljoonaa euroa käytettäväksi Eurooppalaisen tutkimusalueiden verkoston (ERA-NET) perustamiseksi huumeiden torjunnan alalle. Seitsemänten puiteohjelmaan kuuluva vuoden 2010 turvallisuusohjelma käsittää ehdotuspyynnön, joka koskee huumepolitiikkojen tahattomia seurauksia ja niiden vaikutusta EU:n turvallisuuteen. Vuonna 2010 julkaistiin myös suuria yhteistyöohjelmia (6–12 miljoonaa euroa) koskeva ehdotuspyyntö ns. riippuvuushäiriöiden alalla osan seitsemännen puiteohjelman aihealaa ”Terveys”. Huumepolitiikan ulkoista ulottuvuutta tuetaan asianmukaisista rahoitusvälineistä.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että eri ohjelmat ja aloitteet täydentävät toisiaan. Niiden **hajanaisuudessa** piilee kuitenkin päällekkäisyyksien (huumetorjunta- ja tiedotusohjelman sekä kansanterveyden alan ohjelman välillä) tai puutteiden riski. Sen vuoksi sekä komission että mahdollisten tuensaajien on myös vaikea hyödyntää EU:n rahoitusta mahdollisimman kattavasti tällä alalla. Vaikka perussäädöksessä⁹ annetaan mahdollisuus käyttää resursseja yhdessä muiden yhteisön välineiden kanssa sellaisten ohjelmien toteuttamiseksi, jotka vastaavat kaikkien näiden ohjelmien tavoitteita, tätä mahdollisuutta ei käytetty huumetorjunta- ja tiedotusohjelman kolmen ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana.

3.2. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman vaikuttavuus

Ainoastaan muutama harva toimi oli saatu päätökseen arviointivaiheeseen tullessa. Sen vuoksi huumetorjunta- ja tiedotusohjelman vaikuttavuudesta voidaan tehdä vain joitakin päätelmiä. Siitä huolimatta tämä analyysi pohjautuu vankkaan näyttöön, sillä huumetorjunta- ja tiedotusohjelmasta rahoitetuilla hankkeilla ja erilaisilla ohjelmilla on jo toteutettu useita toimia, joista on saatu konkreettisia tuloksia. Arviointi osoittaa, että rahoitetuilla hankkeilla edistetään todennäköisesti merkittävästi huumetorjunta- ja tiedotusohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Huumetorjunta- ja tiedotusohjelmaan osallistui lukuisia maita, eli siinä mielessä se toimi hyvin, mutta parantamisen varaa on, jotta voidaan luoda todellista pitkäkestoista lisäarvoa hankkeiden kautta.

Siitä huolimatta, että huumetorjunta- ja tiedotusohjelma on alan ainoa erikoistunut tukiväline ja että sen yleiset tavoitteet ovat kunnianhimoisia, varsinkin käytön torjuntaa ja haittojen vähentämistä koskevissa toiminna, sen rahoitusresurssit ovat kaikkein rajallisimmat muihin edellä mainittuihin ohjelmiin verrattuna. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelma ei nykyisin täytä

⁸ Perussäädös: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1350/2007/EY, tehty 23 päivänä lokakuuta 2007, toisesta terveystieteiden yhteisön toimintaohjelmasta (2008–2013).

⁹ Varsinkin turvallisuutta ja vapauksien suojelua sekä yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevat yleisohjelmat sekä seitsemäs tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelma.

rahoitustarpeita. Siitä huolimatta, että hankkeen enimmäiskesto vähennettiin kolmesta vuodesta kahteen, huumeteorjunta- ja tiedotusohjelmassa vahvistetut rahoituspuitteet eivät salli yli kymmenen hankkeen rahoittamista vuodessa. Saatavilla oleva rahoitus vaikuttaa rajoittavasti myös osallistuvien järjestöjen lukumäärään ja näin hankkeiden kokoon. **Ohjelmaa on lujitettava**, jotta se voi saavuttaa pitkäkestoisia tuloksia EU-tasolla, **vahvistamalla sen rahoitusresurssit**.

Vaikka toimien toteuttamisessa ei ollut suurempia esteitä, hankkeiden toteuttajat kohtasivat menettelyyn ja sisältöön liittyviä haasteita. **Menettelyyn liittyviä haasteita** olivat muun muassa sidosryhmien havaitsemat esteet, joista merkittävimmät koskivat joustavuuden puutetta kohdistettaessa kustannuksia uudelleen hankkeiden sisällä ja rahoituksen hitautta. Vaikka kumppanuuksia pidettiin hyödyllisinä ohjelman toimien ja hankkeiden kannalta, useiden eri maita edustavien ja taustaltaan erilaisten kumppanijärjestöjen koordinointi vaati merkittäviä ponnisteluja. Joissakin tapauksissa viivytykset johtuivat kansallisesta lainsäädännöstä, joka koskee asiantuntijoiden ja yksittäisten henkilöiden osallistumista kohderyhmiin.

Sisältöön liittyvistä haasteista voidaan mainita esimerkiksi se, että heikommassa asemassa olevien ryhmien sitoutuminen vaikutti olevan vaikeaa joissakin tapauksissa. Myös virallisen sektorin sitoutuminen ja osallistujien löytäminen tarvearviointiin oli haastavaa. Tämä johti lisäksi siihen, että oli mahdotonta saada niitä sitoutumaan laajempaan hankkeeseen. Tutkimuksen tekeminen vankiloissa oli myös vaikeaa, koska niihin pääsyä rajoitettiin. Yksi merkittävä ongelma oli tulosten vaikutuksen seuraamisen ja arvioimisen vaikeus operatiivisella tasolla.

Ehdotettujen levittämisstrategioiden analyysin perusteella odotettavissa olevat tulokset eivät ole täysin tyydyttäviä. Tässä on muistettava se, että vain muutama hanke on saatu päätökseen. Voidaan päätellä, että suurimmassa osassa tapauksia hankkeiden tulokset tavoittavat harvoin ketään hankekumppaneiden lisäksi, vaikka onkin muutama hyvä esimerkki, joissa hanketulokset on esitetty / esitetään suurissa kansainvälisissä alan ammatillisille tarkoitetuissa tilaisuuksissa. Tavallisimman levittämisstrategian mukaan hankkeelle perustetaan oma internetsivusto tai laitetaan tietoja koordinaattorin tai kumppanien internetsivuille. Koska ei ole vahvistettu yksityiskohtaisia vaatimuksia siitä, minkälaisia tietoja ohjelmista on annettava, eikä tiedottamisessa käyttävää kieltä, tiedotuksen taso vaihtelee hankkeittain. Myös yhteisön tuen näkyvyys vaihtelee. Kaikki tukea saaneet järjestöt kuitenkin noudattavat vähimmäisvaatimuksia.

Tällä hetkellä ei ole keskitettyä strategiaa, jota olisi noudatettava tiedotettaessa huumeteorjunta- ja tiedotusohjelmasta rahoitettujen hankkeiden tai toimien tuloksista.

3.3. Huumeteorjunta- ja tiedotusohjelman tehokkuus

Avustusten saajien parissa tehdyn selvityksen tuloksista kävi ilmi, että **komission tapaan hallinnoida huumeteorjunta- ja tiedotusohjelmaa oltiin yleisesti ottaen tyytyväisiä**.

Hakijat pitivät tervetulleena vuonna 2008 käyttöön otettua **online-hakumenettelyä**, jota tukee avustusten sähköinen hallinnointijärjestelmä PRIAMOS. Hakemusten jättäminen sähköisesti vähensi hakijoiden hallinnollista taakkaa ja hakemuksen lähettämiskustannuksia. Selvityksestä kävi myös ilmi, että yleisesti ottaen **tuensaajat pitivät komission antamia ohjeita ja tukea hyödyllisenä hakemusvaiheessa ja koko toiminnan toteuttamisen ajan**.

Myönteisestä yleisarvioinnista huolimatta havaittiin joitakin **puutteita**.

Komission ohjeet olivat yleensä selkeitä, mutta ongelmia aiheutui siitä, että se vastasi hitaasti kustannusten tukikelpoisuutta koskeviin kyselyihin. **Toimien etenemistä ja saavutuksia koskevia raportointijärjestelyjä pidettiin tarkoituksenmukaisina, selkeinä ja käyttäjäystävällisinä.** Toisaalta tuensaajilla oli joitakin ongelmia ja huolenaiheita, jotka liittyvät taloudellista raportointia koskevaan **liialliseen byrokratiaan** ja joustavuuden puutteeseen alkuperäisiä hakemuksia muutettaessa.

Kaikkein vakavin puute oli kuitenkin se, että avustusten **myöntämismenettely oli hidas**, mikä vaikuttaa suuresti hankkeiden aloittamiseen ajallaan. Usein alkuperäistä ehdotusta jouduttiin muuttamaan. Tämä ongelma koskettaa erityisesti toiminta-avustuksia, joilla on tarkoitus tukea jonkin järjestön yleisiä toimintakustannuksia tietyn varainhoitovuoden ajan. Tällöin ei voida joustaa siirtämällä toimia.

Kyseessä ei ole pelkästään avustusten saajien toimintaan liittyvä ongelma, vaan se heikentää myös huumetorjunta- ja tiedotusohjelman mahdollisuuksia päästä varsinaisiin ensisijaisiin poliittisiin tavoitteisiin.

Avustusten sähköisen hallinnointijärjestelmän käyttöönotto on jonkin verran yksinkertaistanut menettelyä ja vapauttanut joitakin komission resursseja, jotka liittyvät erityisesti hakemusten käsittelyyn ja rekisteröintiin liittyviin hallinnollisiin tehtäviin. Menettely ei kuitenkaan ole nopeutunut merkittävästi. Perussäädöksessä edellytetyt menettelyn vaiheet (jäsenvaltioiden kuuleminen ja Euroopan parlamentin valvontaoikeus) ja lukuisten liiteasiakirjojen käsittelyä koskevat hallinnolliset vaatimukset ovat edelleen merkittävä este.

Lisäksi pitkä hallinnollinen menettely vie arvokkaita resursseja varsinaiseen asiaan keskittyviltä seuranta- tai ohjaustoimilta sekä tulosten levittämiseltä ja hyödyntämiseltä. Tuensaajat mainitsivat tämän ongelman usein komission hallinnoinnin yhteydessä.

3.4. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman jatkuvuus

Jatkuvuutta koskeva kysymys on entistäkin tärkeämpi, kun talouden laskusuhdanne on vienyt määrärahoja huume politiikalta kansallisella tasolla. Tätä päätelmää, jonka komissio teki kertomuksestaan ”EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012) koskeva vuoden 2010 tilanneselvitys”¹⁰, vahvisti selvitys, joka tehtiin vuosien 2007 ja 2008 tarjouspyynnöistä valittujen avustusten saajien parissa.

Arviointi osoitti, että toimien toteuttaminen ja vaikutusmahdollisuudet hankkeissa ovat suuresti riippuvaisia EU:n rahoituksesta. Avustusten saajilla on ongelmia saada yhteisrahoitusta muilta toimielimiltä ja järjestöiltä sekä varmistaa komissiolta ja muilta kansallisilta ja kansainvälisiltä elimiltä saatavan rahoituksen jatkuvuus. Tämä koskee varsinkin pienempiä järjestöjä, kuten kansalaisjärjestöjä tai yhdistyksiä, joilla on vähäisemmät rahoitusresurssit. Vaikka enemmistö huumetorjunta- ja tiedotusohjelman toimien täytäntöönpanoon osallistuvista sidosryhmistä ilmoitti, että ne ponnistelivat löytääkseen uusia rahoitusmahdollisuuksia, useimmissa tapauksissa muita rahoituslähteitä ei ollut.

¹⁰ KOM(2010) 630 lopullinen, komission kertomus EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012) koskeva vuoden 2010 tilanneselvitys, SEK(2010) 1321.

Kaiken kaikkiaan hankkeilla on luotu toimia ja välineitä, joiden toiminta saattaa jatkaa itsenäisesti pidempäänkin. Esimerkkejä huumerajunna- ja tiedotusohjelman puitteissa saavutettujen tulosten jatkuvuudesta ovat valtioidenvälisen kumppanuuksien luominen ja lujittaminen sekä työkalujen ja julkaisujen kehittäminen.

Arvioinnin tuloksista käy myös ilmi, että huumerajunna- ja tiedotusohjelman puitteissa luodut ja lujitetut kumppanuudet todennäköisesti jatkuvat senkin jälkeen, kun komission rahoitus on loppunut, ja saattavat johtaa uuteen toimintaan lähitulevaisuudessa.

Voidaan kohtuudella odottaa, että huumerajunna- ja tiedotusohjelman vaikutukset (ainakin jotkut niistä) jatkuvat, sillä hankkeissa keskitytään sellaisten välineiden kehittämiseen, joita kohdeyleisöt voivat käyttää täyttämään varsinaisten kohderyhmien tarpeet, ja että kohdeyleisöt voivat hyödyntää toteutetuista toimista saatuja tuloksia.

4. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET:

Väliarviointi vahvisti huumerajunna- ja tiedotusohjelman merkityksen. Arviointi on osoittanut, että sekä yleiset että erityiset tavoitteet vastaavat kohderyhmien tarpeisiin ja ongelmiin. Arvioinnin perusteella voidaan myös päätellä, että huumerajunna- ja tiedotusohjelma on kolmen ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana saavuttanut tietyt alun perin asetetut tavoitteet ja osoittanut voivansa saada hyviä tuloksia rajallisista rahoitusresursseista huolimatta.

Määrärahojen rajallisuus kuitenkin estää ohjelman vaikutusta ulottumasta koko EU:hun, mikä on myös rajoittanut osallistuvien järjestöjen määrää. **Ohjelmaa on lujitettava**, jotta se voi saavuttaa pitkäkestoisia tuloksia EU-tasolla, **vahvistamalla sen rahoitusresursseja** ja mahdollisesti luomalla kattava huumerajunna- rahoitusväline.

Arvioinnin tulokset vahvistavat sen, että ohjelman menestykselliselle täytäntöönpanolle ei ole suurempia esteitä. Huumerajunna- ja tiedotusohjelman hyödyntämiseksi ja panemiseksi täytäntöön mahdollisimman hyvin nykyisessä muodossaan sekä sen vaikutuksen vahvistamiseksi on kuitenkin tehtävä joitakin muutoksia. Komissio ehdottaa seuraavia toimenpiteitä seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.1. Laajempi EU:n ulottuvuus, suurempi EU:n lisäarvo ja vaikutus

Ohjelmien näkyvyyden lisäämiseksi ja sen varmistamiseksi, että ohjelmien vaikutus ei rajoitu paikallis- tai aluetasolle, olisi suosittava laajempia ja paremmin laadittuja hankkeita, joilla on suurempi EU:n lisäarvo ja parempi jatkuvuus. Jotta voidaan toteuttaa toimia, joilla on laaja EU:n ulottuvuus, kattavuus ja jatkuvuus, huumerajunna- ja tiedotusohjelman rahoitusmahdollisuudet olisi virtaviivaistettava ja käytettävissä oleva rajallinen rahoitus olisi keskitettävä useiden kumppaneiden toteuttamiin monivuotisiin toimiin. Tätä varten komissio arvioi sellaisten järjestöille yhtä varainhoitovuotta varten annettujen toiminta-avustusten lisäarvon, joiden vaikutus on toistaiseksi ollut vaatimaton.

Komission olisi vahvistettava EU:n huumerajunnastrategian tavoitteita tukevien rahoitusvälineiden välisiä synergioita edelleen. Ohjelmien (erityisesti rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman ja huumerajunna- ja tiedotusohjelman sekä huumerajunna- ja tiedotusohjelman ja kansanterveyden alan ohjelman) välistä yhteistyötä ja viestintää olisi lisättävä jo ohjelmasuunnitteluvaiheessa vuotuisia työohjelmia laadittaessa,

jotta voidaan välttää päällekkäisyyksiä ja jotta mahdolliset tuensaajat voisivat kohdentaa hakemuksensa tehokkaammin.

4.2. Huumetorjunta- ja tiedotusohjelman hallinnoinnin tehostaminen

Pitkien ja hallinnollisesti vaativien menettelyjen on havaittu estävän ohjelman menestyksestä toteuttamista. Tästä syystä komissio aikoo rahoituksen myöntämisen nopeuttamiseksi toteuttaa toimenpiteitä vähentääkseen aikaa, joka kuluu ehdotuspyyntöjen julkaisemisesta avustussopimuksen tekemiseen. Lisäksi olisi puututtava perussäädöksessä vaadittuihin menettelyvelvoitteisiin, varsinkin huumetorjunta- ja tiedotusohjelman komitean ja Euroopan parlamentin kuulemiseen avustusten saajien valinnan tuloksista. Tätä kysymystä olisi käsiteltävä myös tulevien rahoitusnäkymien yhteydessä.

Paperiasiakirjoihin perustuvan hakumenettelyn poistamisen on todettu vaikuttaneen myönteisesti ohjelman hallintoihin, ja huumetorjunta- tiedotusohjelman kohdeyleisö suhtautui siihen myönteisesti. Uusi PRIAMOS-järjestelmä on osoittanut käyttökelpoisuutensa ja sen, että siitä voi tulla rajapinta hakijoiden ja tuensaajien integroitua viestintää varten. Komissio aikoo edelleen parantaa järjestelmän toimivuutta ja nopeutta helpottaakseen koko avustusten hallintomenettelyn siirtämistä siihen vaiheittain.

4.3. Tulosten levittämisen ja hyödyntämisen parantaminen

Arvioinnissa havaittiin tiettyjä puutteita huumetorjunta- ja tiedotusohjelmasta rahoitettujen hankkeiden tulosten hyödyntämisessä. Siinä todettiin, että tulosten toimittaminen keskitetysti suuren yleisön saataville sekä edistäisi yhden huumetorjunta- ja tiedotusohjelman erityisen tavoitteen saavuttamista että tekisi parempien hankkeiden kehittämisen mahdolliseksi. Tästä olisi apua sekä nykyisille ja tuleville tuensaajille että komissiolle, koska voitaisiin välttää päällekkäisyyksiä ja jatkaa toimintaa jo toteutuneiden saavutusten pohjalta.