



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 5.5.2011
COM(2011) 246 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Poročilo o vmesni oceni posebnega programa „Preprečevanje uporabe drog in obveščanje“ za obdobje 2007–2013

KAZALO

1.	Uvod.....	3
1.1.	Namen in struktura tega poročila	3
1.2.	Ozadje	3
1.2.1.	Cilji in prednostne naloge	3
1.2.2.	Oblike podprtih ukrepov	4
1.2.3.	Sodelovanje	4
1.2.4.	Ciljne skupine.....	5
1.2.5.	Dostop do programa PUDO	5
1.2.6.	Proračun	5
2.	Izvajanje programa PUDO	6
2.1.1.	Pobude Komisije	6
2.1.2.	Donacije	6
3.	Ocena programa PUDO	10
3.1.	Relevantnost programa PUDO.....	10
3.2.	Uspešnost programa PUDO	11
3.3.	Učinkovitost programa PUDO	12
3.4.	Trajnost programa PUDO	13
4.	Sklepne ugotovitve in priporočila	14
4.1.	Povečanje dimenzije EU, dodane vrednosti za EU in učinka	14
4.2.	Povečanje učinkovitosti upravljanja programa PUDO	14
4.3.	Izboljšanje razširjanja in uporabe rezultatov.....	15

1. UVOD

1.1. Namen in struktura tega poročila

To poročilo predstavlja rezultate programa **Preprečevanje uporabe drog in obveščanje** (v nadaljnjem besedilu: *program PUDO*) od njegove odobritve 25. septembra 2007, kot to zahteva člen 15(3)(b) Sklepa št. **1150/2007/ES** Evropskega parlamenta in Sveta¹ (v nadaljnjem besedilu: *temeljni akt*). Poročilo temelji na ugotovitvah kakovostne in količinske analize izvajanja programa PUDO in njegovih najpomembnejših dosežkov, pri čemer upošteva glavne izzive, ter daje priporočila v zvezi s preostalim obdobjem izvajanja.

Komisiji je pri kakovostni in količinski analizi pomagal zunanji izvajalec². Ugotovitve študije, ki jo je izvedel izvajalec, so temeljile na analizi dokumentov, intervjujih z zainteresiranimi stranmi, študijah primerov in na anketi med upravičenci do finančnih sredstev. Anketa je vključevala prejemnike donacij za ukrepe in donacij za poslovanje v okviru pozivov k oddaji predlogov v letih 2007 in 2008 ter tiste partnerje prejemnikov donacij za ukrepe, ki so bili pogodbene stranke sporazumov.

1.2. Ozadje

1.2.1. Cilji in prednostne naloge

Program PUDO je del Strategije EU na področju drog za obdobje 2005–2012, katere cilj je občutno zmanjšati socialno škodo in škodo za zdravje ljudi zaradi uporabe prepovedanih drog in prometa z njimi. Program PUDO prispeva k zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi in zmanjševanju škode za zdravje zaradi uporabe drog. **Splošni cilji** programa PUDO so preprečevati in zmanjševati uporabo drog, odvisnost in škodo zaradi uporabe drog, prispevati k izboljšanju obveščanja o uporabi drog in podpirati izvajanje Strategije EU na področju drog za obdobje 2005–2012.

Splošne cilje nadalje opredeljujejo naslednji trije **posebni cilji**:

- (a) spodbujati nadnacionalne ukrepe za:
 - (a) vzpostavitev multidisciplinarnih mrež;
 - (b) zagotovitev širjenja temeljnega znanja, izmenjave informacij ter opredelitve in razširjanja dobre prakse, vključno z
 - (c) usposabljanjem, študijskimi obiski in izmenjavo osebja;
 - (d) večjo ozaveščenost o zdravstvenih in socialnih problemih, ki jih povzroča uporaba drog, in spodbujanje odprtega dialoga za izboljšanje razumevanja pojava drog; ter

¹ Sklep št. 1150/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. septembra 2007 o vzpostavitvi posebnega programa Preprečevanje uporabe drog in obveščanje za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa Temeljne pravice in pravosodje.

² Študijo je pripravil Evropski ocenjevalni konzorcij (European Evaluation Consortium). V času njene priprave je sklepanje sporazumov o donacijah v okviru pozivov k oddaji predlogov za donacije za ukrepe za obdobje 2009/2010 še potekalo. Ti upravičenci zato niso bili vključeni v anketo.

- (e) podpiranje ukrepov za preprečevanje uporabe drog, vključno z obravnavanjem zmanjšanja škode zaradi uporabe drog in metod zdravljenja ob upoštevanju najnovejših znanstvenih spoznanj;
- (b) vključiti civilno družbo v izvajanje ter razvijanje Strategije EU na področju drog in akcijskih načrtov EU; ter
- (c) spremljati, izvajati in vrednotiti izvajanje posebnih ukrepov v okviru akcijskih načrtov na področju drog v obdobjih 2005–2008 in 2009–2012.

1.2.2. *Oblike podprtih ukrepov*

Za uresničevanje zgoraj navedenih splošnih in posebnih ciljev program PUDO podpira naslednje oblike ukrepov:

- (a) **pobude Komisije – posebne ukrepe, ki jih izvaja Komisija**, kot so študije in raziskave, javnomnenjske raziskave in statistični pregledi, oblikovanje kazalnikov in skupnih metodologij, zbiranje, razvijanje in razširjanje podatkov in statistik, seminarji, konference in srečanja strokovnjakov, organizacija javnih kampanj in dogodkov, oblikovanje in vzdrževanje spletnih strani, priprava in razširjanje informativnega gradiva, podpora pri vzpostavljanju in upravljanju mrež nacionalnih strokovnjakov, dejavnosti analiz, spremljanja in vrednotenja;
- (b) **posebne nadnacionalne projekte v interesu EU**, pri katerih sta udeleženi najmanj dve državi članici ali najmanj ena država članica in ena druga država, ki je lahko bodisi država pristopnica bodisi država kandidatka; ali
- (c) **dejavnosti nevladnih organizacij ali drugih subjektov, ki si prizadevajo za cilj v splošnem evropskem interesu** v skladu s splošnimi cilji programa pod pogoji iz letnih delovnih programov.

Pri pobudah Komisije financiranje EU poteka prek **pogodb o javnih naročilih**, drugi dve obliki ukrepov pa se financirata z **donacijami za ukrepe in donacijami za poslovanje**.

1.2.3. *Sodelovanje*

V programu PUDO lahko sodeluje vseh 27 držav članic EU. Druge države lahko prav tako sodelujejo pod naslednjimi pogoji:

- (d) države Efte, ki so pogodbenice Sporazuma EGP, v skladu z določbami navedenega Sporazuma;
- (e) države kandidatke in države Zahodnega Balkana, ki so vključene v stabilizacijsko-pridružitveni proces v skladu s pogoji iz pridružitvenih sporazumov ali njihovih dodatnih protokolov v zvezi s sodelovanjem v programih EU, ki so ali bodo sklenjeni s temi državami;
- (f) države kandidatke, ki ne sodelujejo pri tem programu, se lahko vključujejo v projekte, če bi to prispevalo k njihovim pripravam na pristop, ali druge tretje države ali mednarodne organizacije, ki ne sodelujejo pri tem programu, če bi to ustrezalo cilju projektov.

Na podlagi opisanih načel so v nadnacionalnih projektih, financiranih v okviru letnega delovnega programa 2007, sodelovale dve organizaciji iz Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije in ena s Hrvaške (kot pridružene partnerice). V prvih treh letih izvajanja programa PUDO se programu ni pridružila nobena država kandidatka niti nobena država Zahodnega Balkana.

1.2.4. Ciljne skupine

Program PUDO je namenjen vsem skupinam, ki neposredno ali posredno obravnavajo pojav drog. Mladi, ženske, ranljive skupine in ljudje, ki živijo na socialno prikrajšanih območjih, so na področju drog ogrožene skupine in jih je treba opredeliti kot ciljne skupine. Druge ciljne skupine vključujejo učitelje in pedagoško osebje, starše, socialne delavce, nacionalne organe in organe lokalnih skupnosti, zdravstveno in reševalno osebje, sodno osebje, organe kazenskega pregona in kazenske zavode, nevladne organizacije, sindikate in verske skupnosti.

1.2.5. Dostop do programa PUDO

Program PUDO je dostopen javnim ali zasebnim organizacijam in institucijam, lokalnim organom na ustrezni ravni, univerzitetnim oddelkom in raziskovalnim centrom, ki delujejo na področju obveščanja in preprečevanja uporabe drog, vključno z zmanjševanjem škode zaradi uporabe drog in zdravljenjem. Pridobitno usmerjeni organi in organizacije lahko sodelujejo le v povezavi z nepridobitnimi ali vladnimi organizacijami.

1.2.6. Proračun

Člen 12 temeljnega akta je za izvajanje programa PUDO v obdobju 2007–2013 predvidel finančna sredstva v skupni višini **21 350 000 EUR**. Zagotavljanje financiranja je bilo predvideno v enakih obrokih v višini 3 050 000 na leto. Ta letni proračun vključuje odobritve za kritje administrativnih stroškov upravljanja programa v znesku 50 000 EUR na leto. Poleg finančnih sredstev, ki so na voljo v proračunu EU, k programu PUDO na podlagi memoranduma o soglasju prispevajo tudi države EGP/Efta.

V obdobju pregleda je bila večina finančnih sredstev (78 %) dodeljena donacijam za poslovanje in donacijam za ukrepe, pobudam Komisije pa manj kot tretjina (22 %):

Leto	Skupaj	Donacije za ukrepe	Donacije za poslovanje	Komisija
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. IZVAJANJE PROGRAMA PUDO

Zaradi poznega sprejetja temeljnega akta 25. septembra 2007 se je program lahko dejansko začel izvajati šele leta 2008. Čeprav je bil letni delovni program sprejet za proračunsko leto 2007, so se odobritve porabljale šele od leta 2008 dalje. Te razmere so negativno vplivale na načelo enoletnosti izvajanja in ustvarile enoletni zaostanek pri izvajanju. Vendar je program to lahko nadoknadil, s tem ko leta 2009 ni bilo objavljenih pozivov k oddaji predlogov.

2.1.1. Pobude Komisije

Od leta 2007 je bilo pod postavko pobude Komisije financiranih skupaj 18 ukrepov. Vsak od njih je pomembno prispeval k izvajanju Strategije EU na področju drog in akcijskih načrtov EU na področju drog. Program PUDO ima pomembno vlogo pri podpori vključevanja civilne družbe. S finančnimi sredstvi programa PUDO je bilo podprto evropsko ukrepanje na področju drog, ki evropski civilni družbi zagotavlja platformo za delovanje na področju uporabe drog in tveganj, povezanih z zlorabo drog. Komisija je izvedla obsežno informacijsko kampanjo o evropskem ukrepanju na področju drog, trije veliki dogodki so bili organizirani v Berlinu, Londonu in Varšavi, vzpostavljena je bila tudi spletna stran za zagotovitev delovanja evropskega ukrepanja na področju drog. Z organizacijo in financiranjem treh plenarnih zasedanj in več srečanj na strokovni ravni je Komisija podprla delovanje foruma civilne družbe o drogah.

Raziskave imajo pomembno vlogo pri utrditvi z dokazi podprtih politik za boj proti drogam in pri razvoju potrebnih odzivov politik za zmanjšanje zdravju in družbi škodljivih učinkov uživanja drog v naši družbi. Za razvoj strategije EU na področju evropskih raziskav o drogah sta bila financirana dva pomembna ukrepa. Tako *primerjalna analiza raziskav v EU na področju prepovedanih drog* kot velika konferenca, katere namen je bil ugotoviti in zapolniti vrzel v raziskavah, sta se šteli za pomembna mejnika in sta bili podlaga za vzpostavitev sedanjega okvira raziskav v sklopu politike na področju prepovedanih drog na ravni EU. Primerjalna analiza in konferenca sta bili financirani v okviru letnih delovnih programov 2007 oz. 2008.

V okviru letnih delovnih programov 2007 in 2010 sta bili financirani še dve študiji, in sicer *podrobna analiza delovanja svetovnega trga na področju prepovedanih drog*, katere namen je bil zapolniti precejšnjo vrzel v poznavanju dejanskega delovanja trga z drogami, in študija o razvoju okvira EU glede minimalnih standardov kakovosti in meril na področju zmanjševanja povpraševanja po drogah, namenjena podpori prizadevanj Komisije pri oblikovanju soglasja na ravni EU na tem področju, kot to zahteva Akcijski načrt EU za boj proti drogam. Komisija je podprla tudi vzpostavitev skupine strokovnjakov na področju, ki ga pokriva slednja študija.

2.1.2. Donacije

Podpora posebnim nadnacionalnim projektom v interesu EU (donacije za ukrepe) in dejavnostim nevladnih organizacij ali drugih subjektov, ki si prizadevajo za cilj v splošnem evropskem interesu (donacije za poslovanje).

S finančnimi sredstvi, predvidenimi v postavkah za donacije v okviru letnih delovnih programov 2007–2010, je program PUDO podprl dejavnosti, ki jih izvajajo predvsem nevladne organizacije in univerze. Lokalni in regionalni organi so bili, z redkimi izjemami, samo partnerji projektov. V nekaj primerih je bila kot pridružena partnerica vključena

nacionalna uprava. Skupaj je v financiranih dejavnostih³ kot upravičenec donacije za poslovanje, koordinator projekta ali pridružena stranka sodelovalo **143** organizacij iz **27 držav**. Pridružene stranke niso neposredne upravičenke do donacij in niso podpisnice sporazumov o donacijah, k dejavnostim prispevajo posredno in imajo od njih koristi posredno.

Od vseh sodelujočih organizacij jih ima **136 (95 %)** sedež v eni od držav članic EU, pri čemer je zastopanih **23 držav članic**. Do zdaj ni sodelovala nobena organizacija z Irske, Cipra, iz Luksemburga in z Malte, vendar pa so nekatere dejavnosti lahko vključevale posameznike iz teh držav (npr. sodelovanje pri razširjanju informacij o dogodku). Kljub možnosti, ki jo predvideva temeljni akt, in letnem prispevku v program ni sodelovala nobena organizacija iz držav EGP/Efta.

Ne glede na **zelo pozitivne dosežke v smislu pokritja EU** se program PUDO sooča z izzivi, povezanimi z geografsko uravnoteženostjo. Večina (82) sodelujočih organizacij (vključno s pridruženimi partnerji) je imela sedež v petih državah članicah (Italija 17 %, Združeno kraljestvo 10 %, Nemčija 13 %, Španija 6 % in Belgija 6 %). Ti deleži so skoraj enaki deležem držav izvora, iz katerih prihajajo upravičenci do donacij. Od 112⁴ upravičencev do donacij (prejemniki donacij za poslovanje, koordinatorji donacij za ukrepe in partnerji) jih je bilo 54 % iz petih držav članic (Italija 18 %, Združeno kraljestvo 12 %, Nemčija 11 %, Španija 6 %, Belgija 6 %).

Donacije za poslovanje

Skupaj so bili objavljeni **trije pozivi za donacije za poslovanje**. Prosilci so lahko dali vlogo za financiranje izvajanja svojih letnih programov dejavnosti v letih 2008, 2010 in 2011 (letni delovni program 2011).

Na tri pozive je prispelo skupaj **39 vlog**, od tega je bilo **izbranih 9 organizacij**. Ocenjevanje vlog, predloženih za proračunsko leto 2011, je v času priprave poročila še potekalo.

DONACIJE ZA POSLOVANJE	2008	2010	2011
Število prejetih vlog	16	19	4
Število upravičenih vlog	13	5	n. r.
Število izbranih predlogov	5	4	n. r.
Skupni znesek dodeljenih sredstev	500 000 EUR	400 000 EUR	400 000 EUR
Skupni znesek zaprošenih donacij	1 029 632 EUR	1 318 474,56 EUR	n. r.
Skupni znesek dodeljenih donacij	409 429 EUR	219 788,38 EUR	n. r.

Finančni pogoji za donacije za poslovanje so v tem obdobju ostali nespremenjeni. Najvišji znesek donacije na voljo je bil 100 000 EUR, prispevek Komisije k skupnemu upravičenemu proračunu za poslovanje prosilca pa ni smel preseči 80 %.

³ V okviru pozivov k oddaji predlogov 2007, 2008 in 2009/2010.

⁴ Več organizacij je sodelovalo v več kot enem projektu ali pa so bile upravičenke do donacije za poslovanje v prvih štirih letih programa PUDO. Te organizacije so bile za namene izračuna kumulativnega skupnega števila upravičencev do donacij upoštevane samo enkrat.

Donacije za ukrepe

Zainteresirane organizacije so se za pridobitev podpore za **nadnacionalne projekte** lahko odzvale na **3 pozive k oddaji predlogov**. Prvi poziv k oddaji predlogov, ki je temeljil na letnem delovnem programu 2007, je bil zaradi poznega sprejetja temeljnega akta objavljen leta 2008. Podobno je bil poziv v okviru

DONACIJE ZA UKREPE	2007	2008	2009/2010
Število prejetih vlog	39	59	66
Število upravičenih vlog	33	41	53
Število izbranih predlogov	9	6	10
Skupni znesek dodeljenih sredstev	2 250 000 EUR	2 221 700 EUR.	4.189 300 EUR
Skupni znesek zaprošenih donacij	11 610 036,34 EUR	13 850 005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
Skupni znesek dodeljenih donacij	2 181 947,85 EUR	2 116 748,04 EUR	3 889 295,44EUR

letnega delovnega programa 2008 objavljen šele leta 2009. Da bi program lahko nadoknadil ta časovni zamik, je bil tretji poziv objavljen leta 2010 in je združeval odobritve pod postavko donacije za ukrepe, predvidene za dve leti (2009 in 2010). Medtem ko so bila razpoložljiva finančna sredstva v prvih dveh pozivih skoraj enaka (okrog 2,2 milijona EUR), so bile odobritve v okviru poziva 2009/2010 posledično skoraj podvojene.

Povečanje števila vlog kaže na enakomerno rast zanimanja za program PUDO. Komisija je obravnavala skupaj **164 vlog za donacije za ukrepe**. Od **127 upravičenih predlogov** je proračun omogočal **financiranje 25 predlogov**. Skupni znesek dodeljenih donacij je bil **8,187 milijona EUR**, kar je pomenilo splošen **75-odstotni prispevek** k skupnim izvedbenim stroškom ukrepov.

	Skupni proračun v EUR	Skupni znesek donacij v EUR	Prispevek Komisije v %
Skupaj 2007	2 789 586,16	2 181 947,85	78 %
Skupaj 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70 %
Skupaj 2009/2010	5 114 243,88	3 889 295,44	76 %
Skupaj	10 937 946,31	8 187 991,33	75 %

Medtem ko leta 2007 ni bilo zgornje omejitve glede dosegljive donacije, je bila leta 2008 uvedena zgornja meja 500 000 EUR, ki se je ohranila tudi v pozivu 2009/2010. Vloge, v katerih zaproseni znesek ni dosegel najmanj 75 000 EUR, niso bili sprejete.

	Skupni proračun v EUR	Skupni znesek donacij v EUR:	Prispevek Komisije v %	Dolžina v mesecih
Povprečje 2007	309 954,02	242 438,65	79	28,33
Povprečje 2008	505 686,05	352 791,34	75	28,50
Povprečje 2009/2010	511 424,39	388 929,54	77	23,60
Povprečje skupaj	442 353,83	328 053,18	77	26,81

Leto	Povprečno število		
	upravičencev – izvajalcev	organizacij – izvajalcev	zadevnih držav članic EU
2007	3,7	5,3	4
2008	6	7,8	5,6
2009/2010	5,8	6,4	5,1

Povprečni znesek zaprosene donacije je bil 328 000 EUR, kar je precej nad spodnjim pragom. Najnižja dodeljena donacija je znašala 120 000 EUR, večina donacij pa se je gibala med 300 000 EUR in zgornjim pragom. Večina koordinatorjev projektov v okviru izbranih predlogov so bile nevladne organizacije (48 %) in univerze ali ustanove, ki jih vodijo univerze (40 %), samo 12 % je bilo koordinatorjev iz vladnega sektorja na lokalni/regionalni ravni.

Skupaj	5,2	6,5	4,9
--------	-----	-----	-----

Razsežnost projektov je pokazala rahlo povečanje števila partnerjev in števila zadevnih držav članic EU. Vsi projekti, izbrani v okviru poziva za donacije za ukrepe 2007, so se začeli leta 2009.

3. OCENA PROGRAMA PUDO

Ocena programa se je osredotočila na naslednje štiri kategorije: (1) relevantnost, (2) uspešnost, (3) učinkovitost in (4) trajnost programa.

3.1. Relevantnost programa PUDO

Prepovedane droge so zapleten družbeni problem, ki zahteva dolgoročen, trajnosten in multidisciplinaren pristop. Prej omenjena študija razvoja globalnega trga na področju prepovedanih drog⁵ ni odkrila nobenih dokazov za kakršno koli izboljšanje v tem obdobju. V nekaterih državah se je obseg težav zmanjšal, v drugih pa povečal, v nekaterih primerih celo močno povečal. Po letnih poročilih Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami⁶ zloraba drog še vedno pomeni velik problem za zdravje v EU. **Relevantnost ciljev politike v okviru programa PUDO je zelo visoka od njegovega sprejetja leta 2007.** Njegovi cilji, prednostna področja in dejavnosti so zelo relevantni za potrebe, probleme in vprašanja ciljnih skupin.

Vključitev civilne družbe je ključni cilj Akcijskega načrta EU za boj proti drogam. Akcijski načrt kot eno najpomembnejših vprašanj izpostavlja potrebo po povečanju zaveze družbe k zmanjšanju uporabe drog. Navaja, da bi bilo treba zaveznitvo med državljani in institucijami, ki so jih ustanovili in so bile zanje ustanovljene, okrepiti. **Program PUDO je še zlasti primeren za doseganje tega cilja.**

Obstaja jasna povezava med izvedenimi dejavnostmi, ukrepi iz letnih delovnih programov in širšimi cilji programa. Vse izvedene dejavnosti so povezane z enim ali več prednostnimi področji, navedenimi v letnih programih.

Dodana vrednost programa PUDO je visoka. Posredovanje EU prinaša korist v boju proti uporabi drog in pri preprečevanju uporabe drog, s tem ko spodbuja nadnacionalno učenje ter povečuje prepoznavnost in verodostojnost izvedenih dejavnosti.

Zaradi večplastne in globalne narave pojava drog več evropskih finančnih instrumentov podpira pobude EU v zvezi s prepovedanimi drogami in dopolnjuje financiranje v okviru programa PUDO. Program „Preprečevanje kriminala in boj proti njemu“ za obdobje 2007–2013⁷ podpira projekte na področju nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami in projekte, ki prispevajo k izvajanju politike zmanjševanja ponudbe v okviru Strategije EU na področju drog in njenih akcijskih načrtov, vključno s trgov z drogami, proizvodnjo, nedovoljenim prometom in kriminalom, povezanim z drogami.

Ker je zloraba drog ključna skrb na področju javnega zdravja in družbe v EU in širše, je eno od prednostnih področij programa EU na področju javnega zdravja⁸ ukrepanje v zvezi z

⁵ JLS/2007/C4/005 – Podrobna analiza delovanja svetovnega trga na področju prepovedanih drog in ukrepov politik za njegovo omejevanje.

⁶ Letno poročilo EMCDDA za 2010.

⁷ 125/2007/JHA.

⁸ Temeljni akt je Sklep št. 1350/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o uvedbi drugega programa ukrepov Skupnosti na področju zdravja (2008–2013).

dejavniki, povezanimi z odvisnostjo, kot so tobak, alkohol, prepovedane droge in neustrezna uporaba zdravil. Ta program podpira tudi projekte, namenjene zmanjševanju z zdravjem povezane škode zaradi zasvojenosti z drogami.

Sedmi okvirni program za raziskave in razvoj (7. OP) podpira obsežne raziskave, povezane z drogami. Komisija je leta 2009 v okviru programa družbenoekonomskih in humanističnih znanosti 7. OP objavila razpis za raziskovalne predloge, ki se osredotočajo na različne oblike zasvojenosti, z minimalnim prispevkom EU v višini 6,5 milijona EUR. Komisija je v podporo skupnim raziskovalnim dejavnostim med državami članicami namenila 2 milijona EUR za vzpostavitev mreže evropskega raziskovalnega prostora (ERA-NET) na področju drog. Program varnost za leto 2010 v okviru 7. OP vsebuje razpis za predloge o nenamernih posledicah politik za boj proti drogam in njihovemu učinku na varnost EU. Leta 2010 je bil v okviru programa zdravja 7. OP objavljen tudi razpis za predloge za obsežne projekte sodelovanja (od 6 do 12 milijonov EUR) na področju motenj zaradi zasvojenosti. Zunanjo dimenzijo politike na področju drog podpirajo ustrezni finančni instrumenti.

Po dokazih sodeč se različni programi in pobude med seboj v splošnem dopolnjujejo. Vendar pa ta **razdrobljenost** pomeni tudi tveganje prekrivanja (npr. med programom PUDO in programom na področju javnega zdravja) ali vrzeli. Zaradi tega je tako za Komisijo kot potencialne upravičence težko kar najbolj koristno uporabiti sredstva EU na tem področju. Čeprav temeljni akt dopušča⁹ možnost, da se za izvajanje ukrepov, ki izpolnjujejo cilje vseh programov, sredstva delijo z drugimi instrumenti EU, se v prvih treh letih izvajanja programa PUDO ta možnost ni uporabila.

3.2. Uspešnost programa PUDO

V fazi ocenjevanja je bilo zaključenih zelo malo dejavnosti. Posledično je mogoče le delno oceniti uspešnost programa PUDO. Vendar so projekti in programi, financirani v okviru programa PUDO, že izvedli številne dejavnosti in dali konkretne rezultate, zato sedanja analiza lahko temelji na trdnih dokazih. Ugotovitve ocene kažejo, da bodo financirani projekti lahko pomembno prispevali k ciljem programa PUDO.

Program PUDO je sicer deloval dobro, kar zadeva število sodelujočih držav, so pa še vedno možne izboljšave v smislu ustvarjanja resnične, dolgotrajne dodane vrednosti s projekti.

Čeprav gre za edini instrument, specializiran za podporo temu področju politike, in so njegovi cilji ambiciozni zlasti v smislu dejavnosti preprečevanja in zmanjševanja škode, so njegova skupna finančna sredstva v primerjavi z drugimi zgoraj omenjenimi programi najbolj omejena. Program PUDO trenutno ne zadostuje potrebam po financiranju. Kljub zmanjšanju maksimalnega trajanja projektov s treh let na dve leti finančna sredstva, predvidena za program PUDO, ne omogočajo financiranja več kot deset projektov na leto. Zaradi omejenih finančnih sredstev je omejena tudi velikost projektov v smislu števila sodelujočih organizacij. Za **okrepitev programa** in doseganje dolgotrajnih rezultatov na ravni EU **obstaja potreba po povečanju njegovih finančnih sredstev**.

Čeprav se pri uresničevanju dejavnosti niso pokazale večje ovire, so nosilci projektov naleteli na postopkovne in vsebinske izzive. Med **postopkovnimi izzivi** so zainteresirane strani kot najbolj bistvene navedle ovire, povezane s pomanjkanjem prožnosti v smislu prerazporejanja

⁹ Zlasti splošni programi „Varnost in varstvo svoboščin“, „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“ in sedmi okvirni program za raziskave in razvoj.

izdatkov v okviru projektov in počasnostjo zagotavljanja financiranja. Čeprav so se partnerstva štela kot koristna za dejavnosti in projekte programa, je usklajevanje več partnerskih organizacij iz različnih držav z različnim ozadjem zahtevalo precejšnje napore. V nekaterih primerih je prihajalo do zamud zaradi problemov, povezanih z nacionalno zakonodajo v zvezi s sodelovanjem strokovnjakov in posameznikov v ciljnih skupinah.

Glede **vsebinskih izzivov** se je v nekaterih primerih zdelo, da je bilo težko pritegniti ranljive skupine. Za prav tako zahtevno se je pokazalo vključevanje zakonodajnega sektorja in pridobivanje sodelujočih za oceno potreb. Zato je bilo njihovo vključevanje v širši projekt nemogoče doseči. Tudi izvedba raziskav v zaporih ni bila preprosta zaradi omejenega dostopa. Večji problem pa je težava na operativni ravni v zvezi s spremljanjem in ocenjevanjem učinka rezultatov.

Na podlagi analize predlaganih strategij razširjanja pričakovani rezultat – ob upoštevanju dejstva, da je bilo zaključenih le malo projektov – ni v celoti zadovoljiv. Sklepati je mogoče, da v večini primerov učinki projektov redko dosežejo koga, ki ni partner projekta, čeprav obstaja tudi nekaj dobrih primerov, ko so rezultati projektov bili ali bodo predstavljeni na pomembnih mednarodnih strokovnih dogodkih. Najpogostejša strategija razširjanja je vzpostavitev specializirane spletne strani projekta ali objava informacij na že obstoječem spletišču koordinatorja ali partnerjev. Ker v pogojih poziva ni podrobnejših zahtev glede tega, kakšne informacije je treba zagotoviti o programih in v katerem jeziku, se raven komunikacije med posameznimi projekti razlikuje. Različna je tudi vidnost podpore EU. Vendar vse podprte organizacije spoštujejo minimalne zahteve.

Trenutno ni osrednje strategije glede komuniciranja rezultatov projektov ali dejavnosti, financiranih v okviru programa PUDO.

3.3. Učinkovitost programa PUDO

Ugotovitve ankete med upravičenci do donacij so pokazale, da je obstajalo **splošno zadovoljstvo z upravljanjem programa PUDO s strani Komisije**.

Prosilci so pozdravili uvedbo **spletnega postopka prijave**, ki ga od leta 2008 podpira sistem elektronskega upravljanja donacij Priamos. Uvedba elektronske predložitve vlog je zmanjšala administrativno breme prosilcev in stroške predložitve vloge. Anketa je pokazala tudi, da so bile **smernice in podpora, ki jih je zagotavljala Komisija**, po mnenju upravičencev na splošno **koristne v fazi prijave in med izvajanjem dejavnosti**.

Kljub na splošno pozitivni oceni je bilo ugotovljenih nekaj **pomanjkljivosti**.

Čeprav je Komisija običajno dala jasne smernice, so se težave pojavile zaradi dolgega odzivnega časa pri odgovorih na vprašanja o upravičenosti izdatkov. **Sistem poročanja o napredku in dosežkih je bil po mnenju upravičencev ustrezen, jasen in uporabniku prijazen**. Upravičenci pa so po drugi strani imeli nekaj težav in so izrazili zaskrbljenost zaradi **prekomerne birokracije**, povezane s finančnim poročanjem, ter pomanjkanja prožnosti v primeru spreminjanja prvotnih vlog.

Največja pomanjkljivost pa je **dolgotrajen postopek dodelitve**. To zlasti vpliva na pravočasnost začetka projektov in pogosto vodi do potrebe po spreminjanju prvotnega predloga. Problem je še zlasti relevanten v primeru donacij za poslovanje, ki bi morale

podpirati splošne stroške poslovanja subjekta v posameznem proračunskem letu. Zato ni prožnosti v smislu (pre)razporejanja dejavnosti.

Pri tem ne gre le za operativni problem za upravičence do donacij, temveč to tudi negativno vpliva na dosežke programa PUDO glede na dejanske prednostne naloge politike.

Čeprav je uvedba sistema elektronskega upravljanja donacij nekoliko poenostavila postopek in sprostila nekaj virov Komisije, predvsem v smislu administrativnih nalog, povezanih s fizičnim ravnanjem in registracijo vlog, bistvena pospešitev postopka ni bila dosežena. Elementi postopka, ki jih nalaga temeljni akt (posvetovanje z državami članicami in pravica Evropskega parlamenta do pregleda), ter administrativne zahteve obdelave velike količine dokazil ostajajo precejšnja ovira.

Poleg tega se za upravljanje dolgotrajnega administrativnega postopka uporabljajo dragoceni viri, ki bi jih sicer lahko namenili dejavnostim spremljanja vsebine ali usmerjanja kot tudi razširjanju in uporabi rezultatov. To je bila tudi ena od ponavljajočih se točk, ki so jo v zvezi z upravljanjem Komisije izpostavili upravičenci.

3.4. Trajnost programa PUDO

Vprašanje trajnosti je še toliko bolj pomembno, saj je gospodarska recesija zmanjšala proračune, dodeljene politiki na področju drog na nacionalni ravni. To sklepno ugotovitev iz poročila Komisije o pregledu Akcijskega načrta EU za boj proti drogam (2009–2012)¹⁰ je potrdila anketa med upravičenci do donacij v okviru pozivov za leti 2007 in 2008.

Ocena je pokazala, da so projekti pri izvajanju dejavnosti in učinkovanju na terenu močno odvisni od financiranja EU. Prejemniki donacij se srečujejo s težavami pri iskanju sredstev, ki bi jih za sofinanciranje namenile druge institucije in organizacije, ter pri zagotavljanju neprekinjenega financiranja s strani Komisije ter drugih nacionalnih in mednarodnih organizacij. To velja predvsem za manjše organizacije, kot so nevladne organizacije ali združenja, ki imajo omejena finančna sredstva. Čeprav je večina zainteresiranih strani, vključenih v izvajanje dejavnosti programa PUDO, navedla, da si prizadevajo poiskati nove finančne vire, v večini primerov ti niso bili dostopni.

Na splošno so projekti vzpostavili dejavnosti in orodja, ki bi lahko samostojno potekali v daljšem obdobju. Primeri trajnostnih rezultatov, doseženih v okviru programa PUDO, vključujejo vzpostavitev in utrjevanje nadnacionalnih partnerstev ter izdelavo orodij in publikacij.

Ugotovitve ocene tudi kažejo na verjetnost, da se bodo partnerstva, vzpostavljena in utrjena v okviru programa PUDO, nadaljevala po končanju financiranja s strani Komisije in pripeljala do novih dejavnosti v bližnji prihodnosti.

Ker se projekti osredotočajo na razvoj orodij, ki jih ciljne javnosti lahko uporabljajo pri zadovoljevanju potreb končnih ciljnih skupin, je nenazadnje smiselno predpostaviti, da bodo (vsaj nekateri) učinki programa PUDO trajnostni in da bodo ciljne javnosti lahko uporabljale rezultate izvedenih dejavnosti.

¹⁰ COM(2010) 630 konč. Poročilo Komisije o napredku Akcijskega načrta EU za boj proti drogam (2009–2012) iz leta 2010. SEC(2010) 1321.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Vmesna ocena je potrdila relevantnost programa PUDO. Pokazala je na relevantnost splošnih in posebnih ciljev za potrebe in probleme ciljnih skupin. Iz nje tudi izhaja, da se program PUDO v prvih treh letih izvajanja lahko pohvali z nekaterimi dosežki v smislu doseganja prvotno zastavljenih ciljev programa. Prav tako je vmesna ocena pokazala na možnost doseganja dobrih rezultatov na tem področju kljub omejenim finančnim sredstvom.

Vendar pa omejitve proračuna preprečuje doseganje širšega učinka z močno dimenzijo EU, kar je tudi omejilo število sodelujočih organizacij. Za **okrepitev programa** in doseganje dolgotrajnih rezultatov na ravni EU zato **obstaja potreba po povečanju sredstev za njegovo financiranje**, z morebitno vzpostavitvijo celovitega finančnega instrumenta na področju drog v prihodnje.

Ugotovitve ocene so potrdile, da ni večjih težav, ki bi preprečevale uspešno izvajanje programa. Da pa bi v celoti izkoristili možnosti programa PUDO v obstoječem okviru, okrepili njegov učinek in optimizirali izvajanje, so potrebne nekatere prilagoditve. S tem namenom Komisija predlaga naslednje ukrepe:

4.1. Povečanje dimenzije EU, dodane vrednosti za EU in učinka

Da bi izboljšali prepoznavnost programa in zagotovili, da učinki projektov niso omejeni le na lokalno ali regionalno raven, bi bilo treba prednost dati širšim in bolje izdelanim projektom z večjo dodano vrednostjo za EU in trajnostjo. Za uresničevanje dejavnosti s širšo evropsko dimenzijo, pokritostjo in trajnostjo bi bilo treba možnosti financiranja v okviru programa PUDO racionalizirati in omejena razpoložljiva finančna sredstva osredotočiti na večletne ukrepe, ki jih izvaja večje število partnerjev. Komisija bo zato ocenila dodano vrednost donacij za poslovanje, ki so organizacijam zagotovljene samo za eno proračunsko leto in so do zdaj imele omejen učinek.

Komisija bi morala še bolj okrepiti sinergije med finančnimi instrumenti, ki podpirajo cilje Strategije EU na področju drog. Pri oblikovanju letnih delovnih programov bi bilo na ravni načrtovanja treba okrepiti sodelovanje in komunikacijo med programi (zlasti med programom „Preprečevanje kriminala in boj proti njemu“ in programom PUDO ter programom PUDO in programom na področju javnega zdravja), da bi se izognili podvajanju in potencialnim upravičencem omogočili učinkovitejšo pripravo njihovih vlog.

4.2. Povečanje učinkovitosti upravljanja programa PUDO

Kot velika ovira za uspeh so bili izpostavljeni dolgotrajni in administrativno zahtevni postopki. Da bi Komisija pospešila zagotavljanje sredstev, namerava sprejeti ukrepe za skrajšanje časa, ki poteče od objave pozivov k oddaji predlogov do dejanske sklenitve sporazuma o donaciji. Prav tako bi bilo treba razmisliti o postopkovnih obveznostih, ki jih nalaga temeljni akt, tj. posvetovanje o rezultatih izbora upravičencev do donacij z odborom za program PUDO in Evropskim parlamentom, kar bi bilo treba obravnavati tudi v kontekstu prihodnjih finančnih perspektiv.

Potrjeno je bilo, da je imela odprava vlog na papirju pozitiven učinek na upravljanje, o njej so se pozitivno izrekle tudi ciljne javnosti programa PUDO. Potrdila se je uporabnost novega sistema Priamos, z dobro možnostjo, da postane integriran vmesnik pri komunikaciji s prosilci in upravičenci. Komisija bo sprejela nadaljnje korake za izboljšanje njene funkcionalnosti

in hitrosti, da bi olajšala postopen prehod celotnega postopka upravljanja donacij na novi sistem.

4.3. Izboljšanje razširjanja in uporabe rezultatov

Ocena je ugotovila pomanjkljivosti v zvezi z izkoriščanjem rezultatov projektov, financiranih v okviru programa PUDO. Iz ocene izhaja, da bi centralni dostop javnosti do rezultatov ne samo neposredno prispeval k enemu od posebnih ciljev programa PUDO, temveč bi tudi omogočil ustvarjanje boljši projektov. Tako bi se lahko sedanji in prihodnji upravičenci ter Komisija izognili podvajanju ter nadgradili že obstoječe dosežke.