



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 5.5.2011
COM(2011) 246 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Доклад за междинната оценка на специалната програма „Превенция на наркотиците и информация за тях“ за периода 2007—2013 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
1.1.	Цел и структура на настоящия доклад	3
1.2.	Контекст	3
1.2.1.	Цели и приоритети	3
1.2.2.	Видове дейности, които ще бъдат подкрепени	4
1.2.3.	Участие	5
1.2.4.	Целеви групи	5
1.2.5.	Достъп до програмата „Превенция на наркотиците и информация за тях“	5
1.2.6.	Бюджет	6
2.	Прилагане на специалната програма „Превенция на наркотиците и информация за тях“	7
2.1.1.	Инициативи на Комисията	7
2.1.2.	Безвъзмездни средства	8
3.	Оценка на програмата „Превенция на наркотиците и информация за тях“	12
3.1.	Значение на програмата	12
3.2.	Ефективност на програмата	13
3.3.	Ефикасност на програмата	15
3.4.	Устойчивост на програмата	16
4.	Заклучения и препоръки	16
4.1.	Увеличаване на измерението и европейската добавена стойност, и повишаване на въздействието на ЕС	17
4.2.	Повишена ефективност на управлението на програмата	17
4.3.	Усъвършенстване на разпространението и по-добра употреба на резултатите	18

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Цел и структура на настоящия доклад

Съгласно член 15, параграф 3, точка б) от Решение № 1150/2007/ЕС на Европейския парламент и Съвета¹ (наричано по-нататък *основен акт*), в настоящия доклад са представени резултатите, получени в процеса на прилагане на програмата „**Превенция на наркотиците и информация за тях**“ (наричана по-нататък „*програмата*“), от момента на приемането на това решение на 25 септември 2007 г. В доклада — основан на заключенията от качествените и количествените анализи при прилагането на програмата, и на нейните главни достижения, като се отчитат основните предизвикателства — се предоставят препоръки, отнасящи се до оставащия период на прилагане на програмата.

При извършването на количествените и качествените анализи, външен изпълнител помогна на Комисията². Заключенията от проучването, извършено от изпълнителя, се основаваха на анализи на документи, интервюта със заинтересованите страни, проучвания на конкретни случаи и на анкета сред бенефициерите на финансиране. В анкетата бяха включени получатели на безвъзмездни средства за оперативни разходи и за дейности, които получават безвъзмездни средства в рамките на поканите за представяне на предложения от 2007 г. и 2008 г., а също така — тези партньори на получателите на безвъзмездни средства за дейности, които са страни по споразуменията за безвъзмездни средства.

1.2. Контекст

1.2.1. Цели и приоритети

Програмата представлява част от Стратегията за наркотиците на ЕС за периода 2005—2012 г., която цели значително намаляване на социалните вреди и вредите за здравето, причинени от употребата и незаконната търговия с наркотици. Целта на програмата е да осигури високо ниво на защита на човешкото здраве и да намали вредите за здравето свързани с употребата на наркотици. **Общите цели** на програмата са да предотврати и намали употребата, зависимостта и вредата от наркотици, да допринесе за подобряване на информацията относно употребата им и да подкрепи прилагането на Стратегията за наркотиците на ЕС за периода 2005—2012 г.

Общите цели са дефинирани по-нататък от следните три **специфични цели**:

- а) да се развиват транснационални дейности с оглед:
- а) създаване на междудисциплинарни мрежи;

¹ Решение № 1150/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 септември 2007 г. за създаване на специална програма „Превенция на наркотиците и информация за тях“ за периода 2007–2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“, ОВ L 257, 3.10.2007 г.

² Проучването е изготвено от Европейски консорциум за оценка. По време на изпълнението на тази задача, все още продължаваше сключването на споразуменията за безвъзмездни средства съгласно поканата за представяне на предложения за безвъзмездни средства за дейности — 2009/2010 г. Поради това тези бенефициери не са включени в проучването.

- б) гарантиране на разширяването на базата от познания, обмяна на информация, както и установяване и разпространение на добри практики, включително посредством
 - в) обучение, учебни посещения и обмен на служители;
 - г) повишаване на осведомеността относно здравните и социалните проблеми, предизвикани от употребата на наркотици, и насърчаване на открит диалог с цел повишаване на знанията за наркотиците като явление; както и
 - д) подкрепяне на мерки, целящи предотвратяване на употребата на наркотици, включително и чрез работа, насочена към намаляване на вредите, свързани с наркотиците, и прилагане на методи на лечение, вземащи предвид най-модерните научни познания;
- б) да включва гражданското общество в изпълнението и развиването на Стратегията на ЕС за наркотиците и планове за действие на ЕС по отношение на наркотиците; както и
 - в) да наблюдава, прилага и оценява изпълнението на конкретни дейности според планове за действие по отношение на наркотиците в периода 2005—2008 г. и 2009—2012 г.

1.2.2. Видове дейности, които ще бъдат подкрепени

С оглед следване на общите и специфичните цели, изложени по-горе, програмата подкрепя следните видове дейности:

- а) **инициативи на Комисията — конкретни дейности, предприети от Комисията** като проучвания и изследвания, проучвания на общественото мнение и анкети, разработване на индикатори и съвместни методологии, събиране, разработка и разпространение на статистически данни, семинари, конференции и срещи на експерти, организиране на обществени кампании и мероприятия, разработка и поддържане на интернет сайтове, подготовка и разпространение на информационни материали, подкрепа и управление на мрежи от национални експерти, дейности по анализ, мониторинг и оценка;
- б) **конкретни транснационални проекти от интерес за Общността**, представени от най-малко две държави-членки или от поне една държава-членка и друга държава, която може да е в процес на присъединяване, или държава-кандидатка; или
- в) дейностите на неправителствени организации или други образувания, насочени към постигане на цел от общоевропейски интерес, в съответствие с общите цели на програмата, при условията, определени в годишната работна програма.

Докато финансирането на Общността, в случая с инициативите на Комисията, е под формата на **обществени поръчки**, другите два вида дейности са финансирани чрез

предоставяне на **безвъзмездни средства за дейности и на безвъзмездни средства за оперативни разходи.**

1.2.3. Участие

Достъпът до програмата е открит за всички 27 държави-членки на ЕС. Допуснати са да участват и други държави при следните условия:

- a) държавите-членки на ЕАСТ, които са страни по Споразумението за ЕИП, съгласно разпоредбите на това споразумение;
- б) държавите-кандидатки и държавите от Западните Балкани, включени в процеса на стабилизиране и асоцииране, в съответствие с условията, заложи в споразуменията за асоцииране или техните допълнителни протоколи, отнасящи се за участие в програми на Общността, които са сключени или предстоят да бъдат сключени с тези държави;
- в) държавите-кандидатки, които не участват в програмата могат да бъдат привлечени с проекти, когато това би допринесло за тяхната подготовка за присъединяване, или трети страни, които не участват в програмата, когато това е благоприятно за целите на проектите.

Въз основа на упоменатите по-горе принципи, две организации от бившата югославска република Македония и една от Хърватия участваха (като асоциирани партньори) в международни проекти финансирани в рамките на годишната работна програма за 2007 г. Освен това нито една държава от държавите-кандидатки, нито от държавите от западните Балкани се присъедини към програмата през първите три години от прилагането ѝ.

1.2.4. Целеви групи

Програмата е насочена към всички групи, които работят пряко или непряко с наркотиците като явление. По отношение на наркотиците младите хора, жените, уязвимите групи и хората, живеещи в социално онеправдани райони, се разглеждат като рискови групи и следва да се идентифицират като целеви групи. В други целеви групи се включват учителите и педагозите, социалните работници, местните и националните органи на властта, медицинският и парамедицинският персонал, персоналет на съдилищата, правоохранителните органи и органите в системата за изпълнение на наказанията, неправителствените организации, профсъюзите и религиозните общности.

1.2.5. Достъп до програмата „Превенция на наркотиците и информация за тях“

До програмата имат достъп обществените или частните организации и институции, местните органи на властта на съответното ниво, университетските факултети и изследователските центрове, които работят в областта на събиране на сведения и превенция на употребата на наркотици, включително намаляването и лечението на увреждания, свързани с наркотиците. Органите и организациите със стопанска цел могат да участват само съвместно с организации с нестопанска цел или с държавни организации.

1.2.6. Бюджет

В член 12 от основния акт се предвижда цялостен финансов пакет от **21 350 000 EUR** за изпълнението на програмата за периода 2007—2013 г. Предоставянето на финансиране е предвидено да бъде на равни вноски от 3 050 000 EUR на година. Този годишен бюджет включва бюджетни средства за покриване на административните разходи за управление на програмата, възлизащи на 50 000 EUR на година. В допълнение към финансирането, осигурено в бюджета на ЕС, държавите от ЕАСТ/ЕИП също дават своя принос към програмата на основата на меморандум за разбирателство.

По-голямата част от финансирането (78 %), през разглеждания период, беше предназначено за безвъзмездни средства за оперативни разходи и дейности, докато инициативите на Комисията представляваха по-малко от една трета (22%) от отпуснатите средства:

Година	Общо EUR	Безвъзмездни и средства за дейности EUR	Безвъзмездни средства за оперативни разходи EUR	инициативи на ЕК 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. ПРИЛАГАНЕ НА СПЕЦИАЛНАТА ПРОГРАМА „ПРЕВЕНЦИЯ НА НАРКОТИЦИТЕ И ИНФОРМАЦИЯ ЗА ТЯХ“

Поради късното приемане на основния акт — на 25 септември 2007 г. — реалното прилагане на програмата можеше да започне едва през 2008 г. Въпреки че беше приета годишна работна програма за бюджетната 2007 година, отпускните средства бяха използвани едва от 2008 г. Настоящата ситуация повлия негативно върху принципа на ежегодност на прилагането на бюджета и доведе до едногодишен пропуск при прилагането му. Липсата на публикувани покани за представяне на предложения през 2009 г. обаче позволи този пропуск да бъде компенсиран.

2.1.1. Инициативи на Комисията

От 2007 г. насам под ръководството на Комисията са финансирани 18 дейности. Всяка една от тези дейности е допринесла значително за прилагането на Стратегията на ЕС за наркотиците и на плановете за действие на ЕС по отношение на наркотиците. Програмата е от основно значение в подкрепата на участието на гражданското общество. Чрез финансирането на програмата се подкрепя Европейското действие по отношение на наркотиците (ЕДОН), което предоставя на европейското гражданско общество платформа за поемане на ангажимент по отношение на употребата на наркотици и на рисковете свързани със злоупотребата с наркотици. Комисията проведе обширна информационна кампания за Европейското действие по отношение на наркотиците — три големи по мащаб събития бяха организирани в Берлин, Лондон и Варшава. Създадена беше също интернет страница, за да се осигури функционирането на Европейското действие по отношение на наркотиците. С организирането и финансирането на три пленарни заседания и няколко срещи на експертно равнище, Комисията подкрепи форума на гражданското общество по отношение на наркотиците.

Изследванията имаха важно значение за изготвянето на основани на научни доказателства политики в областта на наркотиците и за формулиране на политически отговори, необходими за намаляване на вредните за здравето и обществото въздействия от употребата на наркотици. В ЕС бяха финансирани две важни действия за разработване на европейска стратегия за научни изследвания, свързани с наркотиците. *Сравнителният анализ от изследванията на забранените наркотични вещества в ЕС* и широкомащабната конференция, целяща идентифициране и преодоляване на разликата в изследванията (финансирани съответно според годишните работни програми за 2007 и 2008 г.) бяха сметени за важни етапи и послужиха като основа за създаване на настоящата рамка за научни изследвания в областта на политиката относно наркотиците на равнище ЕС.

В рамките на годишните работни програми за 2007 и 2010 г. бяха финансирани две допълнителни проучвания: *подробният анализ на функционирането на световния пазар на забранени наркотични вещества* има за цел да се справи със значителните пропуски в познанията за това, как работи всъщност пазарът на наркотици и разработването на европейска рамка — за минимални качествени стандарти и правила за намаляване на търсенето на наркотици — чиято цел е да подкрепи работата на Комисията за постигане на консенсус в тази област, съгласно Плана за действие по отношение на наркотиците на ЕС. Комисията подкрепи също създаването на експертна група в областта на второто проучване.

2.1.2. Безвъзмездни средства

Подкрепа за специфични транснационални проекти в интерес на Общността (безвъзмездни средства за дейности) и за дейностите на неправителствени организации или други организации, преследващи цел от общ европейски интерес (безвъзмездни средства за оперативни разходи)

С финансирането, предвидено в рамките на безвъзмездните средства от годишните работни програми за периода 2007—2010 г., с програмата бяха подкрепени дейности, извършени главно от неправителствени организации (НПО) и университети. С малки изключения, единствените партньори в проектите бяха местните и регионалните власти. Националните администрации участваха като асоциирани партньори в определени случаи. Общо **143** организации от **27 държави** участваха във финансираните дейности³ като бенефициери на оперативни средства, координатори на проекти, партньори по проекти или асоциирани страни. *Асоциираните страни не са преки бенефициери на безвъзмездни средства и не са страни по споразуменията за безвъзмездни средства. Те допринасят за дейностите и печелят от тях косвено.*

От всичките участващи организации **136 (95 %)** са установени в една от държавите-членки на ЕС и са представени общо **23 държави-членки**. Досега не са взели участие организации от Ирландия, Кипър, Люксембург и Малта, въпреки че в някои от дейностите можеха да се включват лица от тези страни (напр. участие, с което се цели популяризиране на програмата). Независимо от възможността, предоставена в основния акт и годишните средства за програмата, нито една организация от държавите на ЕАСТ/ЕИП не е взела участие.

Въпреки **положителните резултати по отношение на обхвата на ЕС** пред програмата стоят предизвикателства, свързани с географския баланс. По-голямата част (82) от участващите организации (включително асоциираните партньори) бяха установени в 5 държави-членки (Италия — 17 %, Обединеното кралство — 10 %, Германия — 13 %, Испания — 6 %, Белгия — 6 %). Тази пропорция е почти идентична с пропорцията на държавите на произход на преките бенефициери на безвъзмездни средства. От 112⁴ бенефициери на безвъзмездни средства (бенефициери на безвъзмездни средства за оперативни разходи, координатори на безвъзмездни средства за дейности и партньори) 54 % идват от 5 държави-членки (Италия — 18 %, Обединеното кралство — 12 %, Германия — 11 %, Испания — 6 %, Белгия — 6 %).

Безвъзмездни средства за оперативни разходи

БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ЗА ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ	2008	2010	2011
Брой на подадените заявления	16	19	4
Брой на приетите заявления	13	5	няма информация

³ Поканите за представяне на предложения от 2007, 2008 и 2009/2010 г. включително.

⁴ Няколко организации взеха участие в повече от един проект или бяха бенефициери на безвъзмездни средства за оперативни разходи по време на първите четири години на програмата. Тези организации бяха взети под внимание само веднъж за калкулирането на натрупания общ брой бенефициери на безвъзмездни средства.

Брой на избраните предложения	5	4	няма информация
Обща сума на предвидените средства	500 000 EUR	400 000 EUR	400 000 EUR.
Обща сума на поисканите безвъзмездни средства	1 029 632 EUR	1 318 474,56 EUR	няма информация
Обща сума на одобрените безвъзмездни средства	409 429 EUR	219 788,38 EUR	няма информация

Публикувани са общо **три покани за представяне на предложения за безвъзмездни средства за оперативни разходи**. Кандидатите могат да подават заявления за финансиране на прилагането на своите годишни програми за действие през 2008, 2010 и 2011 г. (годишна работна програма за 2011 г.).

В отговор на трите покани бяха получени общо **39 заявления**, от които бяха **избрани 9 организации**. Оценката на заявленията, подадени за финансовата 2011 г., продължи по време на изготвянето на доклада.

Финансовите условия за безвъзмездните средства за оперативни разходи останаха непроменени за този период. Максималната сума от налични безвъзмездни средства е 100 000 EUR. Процентът на вноската на ЕО за общия допустим оперативен бюджет на заявителя не може да надвишава 80 %.

Безвъзмездни средства за дейности

За да получат подкрепа за **транснационални проекти**, заинтересованите организации могат да отговорят на **3 покани за представяне на предложения**. Поради късното приемане на основния акт, първата покана за представяне на предложения, основана на годишната работна програма за 2007 г., бе публикувана през 2008 г. По подобен начин, поканата в рамките на

Безвъзмездни средства за дейности	2007	2008	2009/2010
Брой на подадените заявления	39	59	66
Брой на приетите заявления	33	41	53
Брой на избраните предложения	9	6	10
Обща сума на отпуснатите средства	2 250 000 EUR	2 221 700 EUR	4 189 300 EUR
Обща сума на поисканите безвъзмездни средства	11 610 036,34 EUR	13 850 005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
Обща сума на одобрените безвъзмездни средства	2 181 947,85 EUR	2 116 748,04 EUR	3 889 295,44 EUR

годишната работна програма за 2008 г., беше публикувана през 2009 г. За да се позволи на програмата да компенсира този пропуск във времето, третата покана беше публикувана през 2010 г. В нея бяха обединени бюджетните кредити, в рамките на бюджетните редове за безвъзмездните средства за дейности, предвидени за две години (2009 и 2010 г.) Докато наличното финансиране в случая на първите две покани беше почти идентично (около 2,2 млн. EUR), като резултат бюджетните средства бяха почти удвоени през 2009/2010 г.

Увеличаването на броя на заявленията показва устойчиво нарастване на интереса към програмата. Комисията обработи общо **164 заявления за безвъзмездни средства за дейности. От приетите 127 предложения, бюджетът позволи финансирането на 25.** Общата сума на предоставените безвъзмездни средства за предложения бе **8,187 млн. EUR**, представляваща **75 %** от общите разходи по изпълнение на дейностите.

	Общ бюджет в EUR	Обща сума на базвъзмездните средства в EUR	Участие на ЕО
Общо за 2007 г.	2.789.586,16	2.181.947,85	78%
Общо за 2008 г.	3.034.116,27	2.116.748,04	70%
Общо 2009/2010	5.114.243,88	3.889.295,44	76%
Общо	10.937.946,31	8.187.991,33	75%

Докато през 2007 г. нямаше горна граница, във връзка с достъпните безвъзмездни средства, за поканата от 2008 г. беше въведена горна граница от 500 000 EUR, която е поддържана също и за поканата за 2009/2010 г. Не бяха приети заявления, при които поисканото финансиране е по-ниско от 75 000 EUR.

	Общ бюджет в EUR	Обща сума на базвъзмездните средства в EUR	Участие на ЕО	Продължителност в месеци
Средна сума 2007 г.	309.954,02	242.438,65	79	28,33
Средна сума 2008 г.	505.686,05	352.791,34	75	28,50
Средна сума 2009/2010 г.	511.424,39	388.929,54	77	23,60

Обща средна сума	442.353,83	328.053,18	77	26,81
------------------	------------	------------	----	-------

Средната стойност на поисканите безвъзмездни средства е 328 000 EUR, което е доста над минималния праг. Най-ниската стойност на предоставените безвъзмездни средства е 120 000 EUR, докато най-високата е между 300 000 EUR и горния праг. Мнозинството координатори на проекти за избраните предложения бяха НПО (48 %) и университети или институции, ръководени от университети (40 %). Само 12 % от координаторите идват от правителствения сектор на локално/регионално ниво.

Година	Среден брой		
	изпълняващи бенефициери	изпълнителни организации	заинтересовани държави-членки на ЕС
2007	3,7	5,3	4
2008	6	7,8	5,6
2009/2010	5,8	6,4	5,1
Общо	5,2	6,5	4,9

Размерът на проектите показва леко увеличение, както по отношение на броя на партньорите, така и по отношение на броя на заинтересованите държави-членки на ЕС. Всички проекти, избрани в рамките на поканата за безвъзмездни средства за дейности за 2007 г., стартираха през 2009 г.

3. ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА „ПРЕВЕНЦИЯ НА НАРКОТИЦИТЕ И ИНФОРМАЦИЯ ЗА ТЯХ“

Оценката на програмата беше базирана на следните четири категории: (1) значение; (2) ефективност; (3) ефикасност и (4) устойчивост на програмата.

3.1. Значение на програмата

Забранените наркотични вещества са сложен социален проблем, който изисква дългосрочен, интегриран и мултидисциплинарен подход. Според проучването на развитието на световния пазар на забранени наркотични вещества, цитиран по-горе⁵, не са намерени никакви доказателства за подобрене през разглеждания период. В някои държави проблемът е намалял, но в други се е влошил, в някои случаи — рязко. Злоупотребата с наркотици представлява огромен здравен проблем в ЕС, според годишните доклади на Европейския център за мониторинг на наркотиците и действие относно наркотиците⁶. **Значението на целите на политиката на програмата, от момента на приемането ѝ през 2007 г., е много голямо.** Нейните цели, приоритетни области и дейности съответстват в голяма степен на нуждите, проблемите и въпросите на целевите групи.

Ангажирането на гражданското общество е ключова цел на Плана за действие по отношение на наркотиците на ЕС. В плана за действие се подчертава, че нуждата от повишаване на ангажираността на обществото за намаляване на употребата на наркотици, е един от главните проблеми. В него се посочва, че трябва да се подкрепи един съюз между гражданите и институциите, създаден от тях и за тях. **Програмата е особено подходяща си за постигането на тази цел.**

Съществува ясна връзка между изпълнените дейности, Мерките, включени в годишната работна програма, както и общите цели на програмата. Всички изпълнени дейности са свързани с една или повече приоритетни области, посочени в годишните програми.

Добавената стойност на програмата е висока. Намесата на ЕС допринася за борбата срещу употребата на наркотици и превенцията на наркотиците чрез насърчаване на транснационалното обучение и подобряване на видимостта и правдоподобността на изпълнените дейности.

Поради многостранния и глобалния характер на наркотиците като явление, няколко финансови инструмента на Общността подкрепят инициативите на ЕС в областта на незаконните наркотични вещества и допълват финансирането в рамките на програмата. Програмата „Предотвратяване и борба с престъпността“ за 2007—2013 г.(ISEC)⁷ предоставя подкрепа за проекти в областта на трафика на забранени наркотични вещества. Тя допринася за изпълнението на политиката за намаляване на предлагането

⁵ JLS/2007/C4/005 — Подробен анализ на функционирането на световния пазар на забранени наркотични вещества и на мерките на политиката за ограничаването му.

⁶ Годишен доклад на Европейския център за мониторинг на наркотиците и действие относно наркотиците за 2010 г.

⁷ 125/2007/ЈНА

на наркотици на Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците, и на нейните планове за действие, включително пазарите на наркотици, производството, трафика и свързаните с наркотиците престъпления.

Тъй като злоупотребата с наркотици е сериозен проблем за общественото здраве и обществото в целия ЕС и извън него, една от приоритетните области на програмата за действие на Общността в областта на здравето⁸ е да се предприемат действия, по отношение на решаващите фактори свързани с пристрастеността към тютюна, алкохола, забранените наркотични вещества и злоупотребата с фармацевтични средства. Тази програма предвижда също подпомагане на проекти за намаляване на вредите за здравето, свързани с наркотичната зависимост.

Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие подкрепя широкомащабни научни изследвания, свързани с наркотиците. През 2009 г. в рамките на програмата за социално-икономически и хуманитарни науки от Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (РП7), Комисията отправи покана за представяне на предложения за научни изследвания, насочени към наркоманиите, като минималният размер на приноса на ЕС бе 6,5 млн. EUR. С цел да се поддържат съвместни изследователски дейности между държавите-членки, Комисията предостави 2 млн. EUR за създаването на Мрежа на европейското изследователско пространство (ERA-NET) в областта на наркотиците. През 2010 г. Програмата за сигурност на РП7 включва покана за представяне на предложения, насочени към нежелателните последици от политиките в областта на наркотиците и тяхното въздействие върху сигурността на ЕС. По здравната тема на РП7 през 2010 г. също така беше публикувана покана за представяне на предложения за мащабни съвместни проекти (от 6 млн. до 12 млн. EUR) в областта на „смущенията, свързани с пристрастяването“. Външното измерение на политиката за наркотиците е подкрепено от съответните финансови инструменти.

Данните сочат, че като цяло, съществува взаимно допълване между различните програми и инициативи. Въпреки това, това **раздробяване** крие също рискове от пропуски или припокриване (между програмата „Превенция на наркотиците и информация за тях“ и Програмата за действие на Общността в областта на здравето, например). Освен това, то затруднява както Комисията, така и потенциалните бенефициери да използват оптимално финансирането от ЕС в тази област. Въпреки че основният акт дава възможност⁹ за споделяне на ресурси с други инструменти на Общността — за изпълнението на действия за постигане на целите на всички програми — тази възможност не беше използвана през първите три години от прилагането на програмата.

3.2. Ефективност на програмата

На етапа на оценяването бяха завършени само няколко дейности. Следователно за ефективността на програмата могат да се направят само ограничен брой заключения. По проектите за финансиране на програмата „Превенция на наркотиците и информация

⁸ Решение № 1350/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година за създаване на втора програма за действие на Общността в областта на здравето (2008—2013 г.)

⁹ По-специално общите програми — „Сигурност и защита на свободите“, „Солидарност и управление на миграционните потоци“ и „Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие“.

за тях“ и програмите за дейности са вече изпълнени различни дейности и са представени конкретни резултати. По този начин текущият анализ може вече да се основава на солидни доказателства. Резултатите от оценяването показват, че е възможно финансираните проекти да допринесат значително за целите на програмата.

Въпреки че програмата привлече голям брой участващи държави, съществуват възможности за подобрене от гледна точка на създаване на истинска и дълготрайна добавена стойност посредством проектите.

Въпреки че това е единственият инструмент, специално предназначен за подкрепа на тази област на политика, и въпреки че основните му цели са амбициозни, особено по отношение на превенцията и дейностите за намаляване на вредите, неговите общи финансови ресурси са най-ограничени в сравнение с другите програми, посочени по-горе. Понастоящем програмата не отговаря на нуждите за финансиране. Макар че максималната продължителност на проекта бе намалена от 3 на 2 години, финансовият пакет, предвиден за програмата, не позволява финансирането на повече от 10 проекта на година. Размерът на проектите, от гледна точка на броя участващи организации, е също ограничен от наличното финансиране. За да се **подсили програмата**, така че тя да може да постигне дълготрайни резултати на европейско ниво, **има нужда от засилване на нейните финансови ресурси**.

Въпреки че не имало сериозни пречки при осъществяване на дейностите, отговарящите за проектите срещнаха предизвикателства от процедурен характер и по същество. Между **процедурните предизвикателства** заинтересованите страни определиха като най-съществени пречките, свързани с липсата на гъвкавост по отношение на преразпределянето на разходите в рамките на проектите и забавянето при предоставянето на финансиране. Въпреки че партньорствата се считат за благоприятни за дейностите на програмата и за проектите, координацията на редица партньорски организации от различни държави с различна подготовка изискваше значителни усилия. В някои случаи се наблюдаваха забавяния поради проблеми, произтичащи от националното законодателство относно участието на специалисти и лица в целевите групи.

По отношение на **предизвикателствата по същество**, включването на уязвимите групи се оказва трудно в някои случаи. Предизвикателство беше също така ангажирането на публичните институции и набирането на участници за оценка на потребностите. Това направи участието им в целия проект невъзможно. Не беше лесно също така извършването на научни изследвания в затворите, поради съществуващия ограничен достъп. По-важен проблем представлява трудността, на оперативното ниво, по отношение на мониторинга и оценката на въздействие от резултатите.

Основен на анализа на предложените стратегии за разпространение, очакваният резултат не е напълно задоволителен, като се имат предвид няколкото завършени проекта. Може да се заключи, че в повечето случаи резултатите от проектите рядко достигат до някой друг освен партньорите по проектите, въпреки че има също така някои добри примери, при които резултати от проекти са били/ще бъдат представени на широкомащабни, международни и професионални събития. Най-често срещаната стратегия за разпространение е създаването на специализирана интернет страница за проекта или предоставяне на информация на вече съществуваща уеб страница на координатора или на партньорите. Тъй като няма точно определено изискване по отношение на това, каква информация да се предостави за програмите и какъв език да

се използва, нивото на комуникация е различно при отделните индивидуални проекти. Прозрачността на подкрепата от Общността е също различна. Въпреки това, всички подкрепяни организации спазват минималните изисквания.

До този момент няма централизирана стратегия, по отношение на разпространението на резултатите от постиженията на проектите или на финансираните дейности според програмата.

3.3. Ефикасност на програмата

Резултатите от проучването сред бенефициерите на безвъзмездни средства показва, че съществува **обща удовлетвореност от управлението на програмата от Комисията.**

Заявителите приветстваха въвеждането на **онлайн процедурата за кандидатстване**, която се поддържа от електронната система за кандидатстване (PRIAMOS) от 2008 г. насам. Въвеждането на електронно подаване на заявленията намалява административната тежест за кандидатите и разходите за подаване на заявленията. Проучването показва също, че по принцип бенефициерите смятат, че **ръководството и подкрепата дадени от Комисията са полезни във фазата на кандидатстване и по време на изпълнение на дейностите.**

Въпреки общата положителна оценка са установени някои **недостатъци.**

Макар че Комисията даде ясни насоки, възникнаха проблеми, поради дългото забавяне отговорите на въпросите, отнасящи се до допустимостта на разходите. **Договореностите за отчитане на напредъка и постиженията бяха сметени като подходящи, ясни и лесни.** От друга страна, бенефициерите срещнаха някои трудности и изразиха загриженост по отношение на **прекомерната бюрокрация** свързана с финансовото отчитане, както и по отношение на липсата на гъвкавост в случай на извършване на промени в оригиналните заявления.

Най-важният недостатък обаче е **дългата процедура за възлагане.** Това се отразява до голяма степен на навременното стартиране на проектите и често води до необходимостта от изменение на първоначалното предложение. Проблемът е особено уместен в случая, при който безвъзмездните средства за оперативни разходи трябва да подкрепят общите оперативни разходи на едно предприятие за определена бюджетна година. Ето защо няма гъвкавост по отношение на преразпределението на дейностите.

Това не е само оперативен проблем за бенефициерите на безвъзмездни средства, но има също отрицателен ефект върху изпълнението на програмата по отношение на приоритетите на политиката.

Въпреки че въвеждането на системата за електронно управление на безвъзмездни средства до известна степен опрости процедурата, освободи някои ресурси на Комисията — по-специално по отношение на административни задачи, свързани с физическата обработка и регистрирането на заявленията — не беше постигнато значително ускоряване на процедурата. Елементите на процедурата, наложени от основния акт (консултации с държавите-членки и правото на проверка на Европейския парламент) и административните изисквания за обработка на голям брой документи продължават да бъдат значителна пречка.

В допълнение управлението на твърде дългия административен процес отнема ценни ресурси, които могат да бъдат насочени към дейности за мониторинг и ръководство, или към разпространението на резултатите и към тяхното използване. Това бе един от повтарящите се въпроси, повдигнати от бенефициерите, във връзка с управлението на Комисията.

3.4. Устойчивост на програмата

Въпросът за устойчивостта придобива още по-голямо значение, тъй като икономическата криза намали бюджетите, предвидени по отношение на политиката за наркотиците на национално равнище. Това заключение от доклада на Комисията относно прегледа на плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.)¹⁰ бе потвърдено от приключилото проучване сред бенефициерите на безвъзмездни средства в рамките на поканите за 2007 и 2008 г.

Оценката показва, че проектите силно разчитат на финансирането от ЕС за изпълнение на дейностите и за упражняване на въздействие върху реалните условия. Бенефициерите на безвъзмездни средства срещат трудности при намиране на съфинансиране от други институции и организации, както и при осигуряване на постоянно финансиране от Комисията и от други национални и международни институции. Това важи особено за по-малките организации като НПО или дружества, които разполагат с ограничени финансови средства. Въпреки че по-голямата част от заинтересованите страни, ангажирани с изпълнението на дейностите на програмата, заявиха, че са положили усилия за намиране на нови финансови перспективи, в повечето случаи други източници на финансиране не са били достъпни.

Като цяло проектите са въвели дейности и инструменти, които могат да бъдат автономни за по-дългосрочен период. Примери за устойчиви резултати, получени в рамките на програмата, включват създаването и укрепването на транснационални партньорства, и разработването на инструментариум и публикации.

Резултатите от оценката показват също, че партньорствата, създадени и укрепени в рамките на програмата, вероятно биха продължили и след преустановяване на финансирането от Комисията, и биха могли да доведат и до създаване на нови дейности в бъдеще.

И накрая, като се има предвид съсредоточаването на проектите върху разработването на инструменти, които могат да се използват от целевите групи за справяне с нуждите на крайните целеви групи, разумно е да се приеме, че (поне част от) въздействията на програмата ще бъдат продължителни и че целевите групи ще могат да използват резултатите, постигнати чрез изпълнените дейности.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Междинната оценка потвърди приложимостта на програмата. Оценката ѝ доказва, че както основните, така и специфичните цели са пригодени за нуждите и проблемите на целевите групи. В оценката също така се заключи, че през първите три години от

¹⁰ COM(2010) 630 окончателен доклад на Комисията от прегледа през 2010 г. на напредъка на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009-2012 г.) SEC(2010) 1321

прилагането ѝ, програмата може да се похвали с няколко постижения по отношение на постигането на своите първоначално зададени цели и се показва, че може да се постигнат добри резултати в областта, въпреки ограничените финансови средства.

Ограниченият бюджет обаче възпрепятства постигането на широкомащабно въздействие със силно европейско измерение, което също ограничава броя на участващите организации. За да се **подсили програмата**, така че тя да може да постигне дълготрайни резултати на европейско равнище, **е необходимо увеличаване на нейните финансови ресурси**, с оглед на възможното създаване на бъдещ цялостен финансов инструмент в областта на наркотиците.

Резултатите от оценката потвърдиха, че не съществуват трудности, които биха попречили на успешното прилагане на програмата. Все пак, за да се използва максимално потенциала на програмата в съществуващите ѝ рамки, за усилване на въздействието ѝ и за оптимизиране на прилагането ѝ, са необходими някои поправки. Комисията предлага следните мерки за постигане на това:

4.1. Увеличаване на измерението и европейската добавена стойност, и повишаване на въздействието на ЕС

За да се постигне прозрачност на програмите и за да се гарантира, че проектите постигат въздействие, което не е ограничено до локално или регионално ниво, трябва да се подпомагат по-широко и по-добре разработени проекти с по-висока европейска добавена стойност и устойчивост. За да се предложат дейности с широко европейско измерение, покритие и устойчивост, финансовите възможности трябва да бъдат организирани в рамките на програмата, а ограничените налични средства трябва да бъдат съсредоточени върху многогодишни дейности, извършени от няколко партньори. За тази цел Комисията ще определи добавената стойност на безвъзмездните средства за оперативни разходи, предоставени само за една бюджетна година на организациите, които са имали ограничено въздействие досега.

Комисията трябва допълнително да подобри взаимодействието между финансовите инструменти, подкрепящи целите на стратегията на ЕС по отношение на наркотиците. Трябва да се подобрят сътрудничеството и комуникацията между програмите (и по специално между програмите „Предотвратяване и борба с престъпността“ и „Превенция на наркотиците и информация за тях“, както и „Превенция на наркотиците и информация за тях“ и Програмата за действие на Общността в областта на здравето) на равнище на планиране по време на изготвянето на годишните работни програми, за да се избегне дублиране и да се позволи на потенциалните бенефициери да насочат заявленията си по ефективно.

4.2. Повишена ефективност на управлението на програмата

Дългите административно-зависими процедури са определени като основно препятствие за успеха. За тази цел Комисията ще предприеме мерки за намаляване на срока, от публикацията на поканите за представяне на предложения до действителното сключване на споразумението за безвъзмездни средства, за да ускори осигуряването на финансирането. Освен това трябва да се разгледа въпросът за процедурните задължения, наложени от основния акт, а именно консултациите с комитета на програмата и Европейския парламент относно резултатите от подбора на бенефициери

на безвъзмездни средства. Този въпрос също трябва да се разгледа в контекста на бъдещите финансови перспективи.

Потвърдено бе, че премахването на процедурата за подаване на заявления на хартиен носител е оказало положително въздействие върху управлението и е било възприето положително от целевата група на програмата. Новата система PRIAMOS доказва своята полезност и има добър потенциал да се превърне в интегриран интерфейс за комуникация с кандидатите и бенефициерите. Комисията ще предприеме по-нататъшни стъпки за подобряване на функциите на системата и ще ускори целия процес на управление на безвъзмездните средства, за да улесни постепенното му прехвърляне в нея.

4.3. Усъвършенстване на разпространението и по-добра употреба на резултатите

В оценката бяха отчетени някои пропуски при използването на резултата от финансираните проекти в рамките на програмата. Беше подчертано, че осигуряването на централен обществен достъп до резултати не само ще допринесе пряко за една от конкретните цели на програмата, но също ще позволи създаването на по-добри проекти. Това би помогнало както на настоящите и бъдещите бенефициери, така и на Комисията да избегнат дублирания и би позволило надграждане на основата на вече съществуващи постижения.