



emcdda.europa.eu

Evaluation of 'national drug strategies' in Europe

EMCDDA 2004 selected issue

In EMCDDA 2004 Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway

Valikteema 1

Euroopa siseriiklike narkoennetuse strateegiate hindamine

Erinevad lähenemised siseriiklike narkoennetuse strateegiate hindamisele

Mitmed riigid on hiljuti vastu võtnud "siseriiklikud narkoennetuse strateegiad" ⁽¹⁴⁶⁾. Käesolev peatükk keskendub kõnealuste strateegiate hindamiskavadele, mille abil on esmakordselt võimalik riikide teabekeskustes tänava tehtud töö põhjal anda ülevaade terve Euroopa kohta. See töö on aidanud täpsustada siseriiklike narkoennetuse strateegiate hindamise aluseid, sest tihti ei ole need esitatud konkreetselt ning üheselt mõistetavalt.

Euroopa siseriiklike narkoennetuse strateegiate hindamine toetub kolmele põhitegevusele: 1) seire ehk narkomaania kui nähtusega ning sekkumiste ja kasutatud meetmetega seotud teabe regulaarne kogumine; 2) rakendamise hindamine ehk narkoennetuse strateegias ette nähtud algatuste rakendamise ning vahendite kasutamise kasulikkuse määramine; 3) mõju hindamine (enamasti nimetatud tõhususe hindamiseks) ehk siseriikliku narkoennetuse strateegia (või vähemalt osaliselt sellel põhineva töö) tulemuste (lühiajaline toime) ja mõju ⁽¹⁴⁷⁾ (pikaajaline toime) hindamine narkomaania kui nähtuse suhtes (joonis 23) ⁽¹⁴⁸⁾.

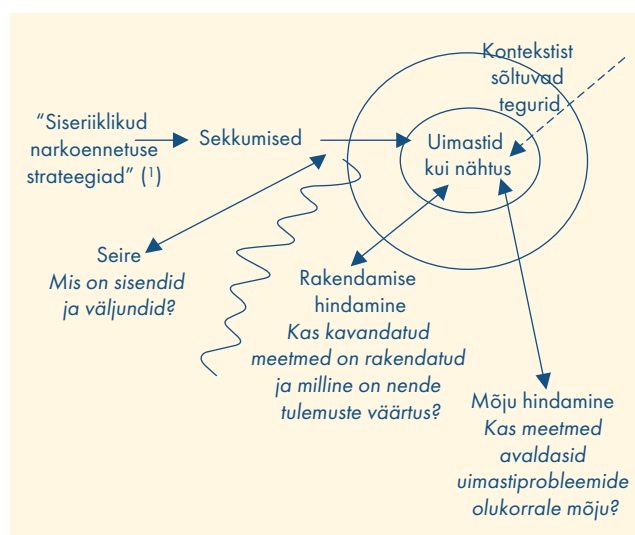
Oma lähenemises siseriiklike narkoennetuse strateegiate hindamisele jagunevad riigid kaheks: ühed tegelevad narkoennetuse strateegiate seirega, teised näevad ette rakendamise ja/või mõju hindamist.

Tihti pole seire ja hindamise kontseptsioon siseriiklikes narkoennetuse strateegiates selgelt eristatud ja seetõttu on oluline pidada meeles nende erinevust. Seire on pidev ja süstemaatiline protsess, mille käigus kogutakse kvalitatiivset ja kvantitatiivset infot narkomaania kui nähtuse ning selle vähendamiseks tehtud sekkumiste kohta. See võimaldab pidevat tagasisidet tegevuste rakendamise kohta (st millised olid sisendid: ehk milliseid vahendeid kasutati; ning väljundid: ehk missuguseid meetmeid on rakendatud, millise aja jooksul ja kelle poolt). Seire ei anna siiski enamasti teavet strateegia mõju kohta ega

vastust küsimusele, miks projektid saavutavad või ei saavuta oma eesmärgi. Kuigi seiresüsteem suudab tihti anda infot narkomaania kui nähtuse erinevate aspektide arengusuundade ja nendega võitlemiseks kasutatud meetmete kohta, ei ole selle abil võimalik otsustada, kas rakendatud meetmed olid või ei olnud saavutatud muutuste otsesteks põhjustajateks (põhjuslikud seosed).

Põhjuslikkusele ja teistele keerulistele teaduslikele küsimustele püütakse anda hinnang (tabel 5), mis tähendab "otsustamist avaliku sekkumise tulemuste üle (antud juhul siseriiklike narkoennetuse strateegiate üle) kindlate kriteeriumide (asjakohasus, majanduslik efektiivsus, mõju) ja määratud standardite (kvaliteet, kvantiteet) põhjal" (Euroopa Komisjoni materjalidel põhinev definitsioon, 1999) ning mis üldiselt eeldab süvauuringute tegemist. Seetõttu on hinnangu andmiseks vajalikud kaks olulist elementi: 1) tõendid, mis põhinevad kvaliteetsel teabel, st on kogutud teaduslikke meetodeid

Joonis 23: Hindamistasemed siseriiklikes narkoennetuse strateegiates



(1) Mõiste "narkoennetuse strateegia" hõlmab ka kõiki strateegiast tulenevaid samaväärseid tegevuskavu.

⁽¹⁴⁶⁾ Määratlus, 1. peatükk, lk 17.

⁽¹⁴⁷⁾ Lihtsuse mõttes tähendab väljend "mõju hinnang" siin nii tulemuste kui mõju hinnangut, mis on kaks täiesti erinevat teadustoimingut, mida asjakohases kirjanduses käsitletakse tavaliselt eraldi.

⁽¹⁴⁸⁾ Kokkuvõttev hinnang sisaldab ka majandusliku efektiivsuse hinnangut, milles võetakse üldjoontes kokku tulemuste ja mõju saavutamiseks tehtud kulutused. Andmed kõnealuse aspekti kohta esitas siiski ainult Hispaania (vt allpool).

**Tabel 5: Üldkasutatavad hindamiskriteeriumid
(hindamismeetodid struktuurse iseloomuga tegevuste jaoks)**

Üldhinnang	Hinnang sekkumistegevusele tervikuna
Sidusus	Kuivõrd sekkumise loogika või sekkumine ise ei vastandu muudele sarnaste eesmärkidega sekkumistele
Asjakohasus	Sekkumise eesmärkide asjakohasus käsitletavate vajaduste, probleemide ja küsimuste suhtes
Kooskõla	Positiivsete/negatiivsete kõrvalmõjude maksimeerimise/minimeerimise määr muudele majandus-, sotsiaal- või keskkonnapolitiika valdkondadele
Kasulikkus	Toime vastamise määr käsitletavatele vajadustele, probleemidele ja küsimustele
Tõhusus	Seatud eesmärkide saavutamise määr
Majanduslik efektiivsus	Mõistlike kuludega soovitud toime saavutamise määr
Majandusliku efektiivsuse analüüs	Hindamisvahend majandusliku efektiivsuse üle otsustamiseks
Tasuvusanalüüs	Hindamisvahend sekkumise eeliste üle otsustamiseks kogu asjaspepuutva rühma vaatenurgast ning sekkumise tulemustele omistatud rahalise väärtuse põhjal
Väljund	Mida rahastatakse ja mis viiakse ellu (või täpsustatakse) sekkumiseks eraldatud rahaga
Mõju	Tagajärg otsuste adressaatide jaoks pärast nende osalemise lõppu sekkumistegevuses või pärast avaliku üksuse loomist, või kaudne positiivne või negatiivne tagajärg teiste adressaatide jaoks

Allikad: Euroopa Komisjon, 1999.

(seire ja süvauuringud) kasutades ja mis kinnitavad põhjuslikke seoseid tegevuskava rakendamise ja uurimisel nähtuses toimunud muutuste vahel; 2) saavutatud mõju kasulikkuse hindamine, mis tuleb lõpuks siduda otsuste tegemisega.

Praktikas on hindamine seirega lahutamatu seotud ning kuigi mõnedes dokumentides on neid mõisteid käsitletud ka sünonüümidena, tuleb siiski meeles pidada, et seire ei ole sama, mis hindamine (kuigi on kindlasti selle osa).

Ühendkuningriigis avaldati 2002. aastal siseriikliku narkoennetuse strateegia ajakohastatud versioon pärast ulatuslikku läbivaatamist, kusjuures võeti arvesse strateegia aluseks olevad tõendid, nende hankimise ja nõudluse osa. Tegeldakse siseriikliku narkoennetuse strateegia "seire", "jälgimise" ja "tulemuslikkuse analüüsi", kuid mitte "hindamisega" (Ühendkuningriigi riiklik aruanne, lk 106). Norra uue narko- ja alkoholismiennetuse tegevuskavaga püütakse luua süsteem, mille abil oleks võimalik mõõta kava eesmärkide ja alameesmärkide saavutamise määra (Norra riiklik aruanne, lk 65). Tšehhi Vabariigi siseriiklikus narkostrategias aastateks 2001–2004 on määratletud selle iga samba eesmärgid, tegevussuunad, ülesanded, tulemuslikkuse näitajad ja vahendid majandusliku efektiivsuse hindamiseks. Ülesannete täitmist jälgitakse regulaarselt, sellest hoolimata ei ole strateegiale siiani antud süsteemset hinnangut vastavalt kindlaksmääratud tulemuslikkuse näitajatele ja määratletud hindamisvahenditele. Üheks põhjuseks võivad olla välis hinnangutega seotud suured kulutused (Tšehhi Vabariigi riiklik aruanne, lk 114). Taani uus tegevuskava

näeb ette, et mitmeid meetmeid hinnatakse tegevuse käigus (Taani riiklik aruanne, lk 67). Ungari ja Poola riiklikud narkoennetuse strateegiad esitavad süsteemi ülesannete täitmise kontrollimiseks (Narkootikumide ja Narkoannetuse Euroopa Teabeõrgu riiklikud aruanded). Sloveenia uus siseriiklik strateegia "näeb ette rakendamise regulaarset hindamist", kuid siiani pole ühtegi hindamist veel läbi viidud (Sloveenia riiklik aruanne, lk 61). Leedu rakendatakse siseriikliku narkoennetuse strateegiat (2004–2008) "vastavalt riigi rahalistele võimalustele" (Leedu riiklik aruanne, lk 35). Eesti uus siseriiklik narkoennetuse strateegia "sisaldab nii seiret kui hindamist ning määratleb tulemuslikkuse näitajad" (Eesti riiklik aruanne, lk 86).

Soome ja Rootsi (Soome riiklik aruanne, lk 113; Rootsi riiklik aruanne, lk 75–76) siseriiklikud narkoennetuse strateegiad panevad suuremat rõhku strateegia rakendamise seirele kui selle mõju hindamisele. Rootsis määrati 2002. aastal ametisse narkoennetuse koordinaator, kes vastutab riikliku tegevuskava täitmise dokumenteerimise eest (aastaruannetes). Soomes kavandatakse läbi viia uurimus, et sätestada kriteeriumid, mille kohaselt narkoennetusega tegelevad ametkonnad hakkavad oma tööd jälgima ja hindama. Luksemburgi riikliku teabeskuse andmetel hakatakse 2000.–2004. aastate kava tulemusi hindama 2005. aastal, et oleks võimalik täpsustada edasisi strateegiaid (Luksemburgi riiklik aruanne, lk 94). Saksamaa 2002. aasta uimastite ja uimastisõltuvuse vastane tegevuskava teeb esimest korda katset seada operatiivseid eesmärgi ja esitab ka kriteeriumid, mille põhjal on võimalik otsustada, kas

sekkumised õnnestusid või mitte (Saksamaa riiklik aruanne, lk 101). Itaalia kolme aasta programm aastateks 2002–2004 edendab hindamist ennetustöö ja sotsiaalse reintegratsiooni valdkonnas.

Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa ja Portugal (tabel 6) kuuluvad nende riikide hulka, mis annavad hinnangu oma siseriiklike narkoennetuse strateegiate rakendamisele või tulemuslikkusele. Hispaania ja Kreeka strateegiates viidatakse "tulemuslikkuse hindamisele". Hispaania riiklikus üheksa aasta siseriiklikus strateegias nähakse ette nii koondhindamine kui rakendamise vahelahendamine sektorite kaupa 2003. ja 2008. aastal. Eesmärk on "suurendada riikliku poliitika tõhusust ja efektiivsust" (Hispaania riiklik aruanne, lk 85), mõõtes pakutava teenuse kvaliteeti ja kvantiteeti. Samal viisil viitab Kreeka uus narkoennetuse tegevuskava aastast 2002 välishinnangule rakendatavate meetmete üldise tõhususe kohta, mis võiks toimuda edaspidi ning toetuks Euroopa Liidu ja rahvusvahelistele näitajatele (Kreeka riiklik aruanne, lk 110).

Prantsusmaa, Iirimaa ja Portugali riiklikud strateegiad nõuavad üldist⁽¹⁴⁹⁾ ja osade kaupa hindamist, mõnel juhul tõhususe hindamist (Iirimaa riiklik aruanne). Saadud andmete põhjal võib siiski arvata, et siiani antud hinnangud puudutavad pigem rakendamise taset kui strateegia tõhusust. Prantsusmaa kolme aasta tegevuskava (1999–2002) hindamine (mille viis aastatel 2000–2003 läbi *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies*, OFDT) sisaldas nii koondhindangut kui hinnangut viiele prioriteetsele programmile⁽¹⁵⁰⁾. Tegelikult piirdui üldise uimastilukorra parandamiseks võetud meetmete mõju hindamisega. Seega oli tegemist pigem edu hinnanguga, mille taustal hinnati operatiivse märkide saavutamist. Iirimaa siseriiklik narkoennetuse strateegia teeb ettepaneku rakendada "üldise raamistiku efektiivsuse erapooletut hindamist 2004. aasta lõpuks" (riiklik

uimastienetuse strateegia 2001–2008: kogemustest lähtudes, lk 111). Siiski tundub, et hindamise käigus uuritakse vaid, millisel määral on strateegia ellu viidud ja kas selle eesmärgid on saavutatud, kuid ei hinnata strateegia mõju uimastitarbimisele üldiselt. Portugali narkoennetuse strateegia näeb ette "erapooletut välishinnangut selle rakendamisele tervikuna ja osade kaupa" (Portugali riiklik aruanne, lk 65). Andmeid on ka sisehindamise kohta.

Nendes liikmesriikides, kus ei ole otseses mõttes "siseriiklikku narkoennetuse strateegiat", on üldine hindamine viimastel aastatel vähe tähelepanu pälvinud; seda isegi riikides, kus on olemas konkreetsete narkoennetusprojektide hindamise traditsioon. Näiteks Hollandis, kus uuringud, seire ning hindamine on alati olnud uimastipoliitika osa, püütakse uues (2002) valitsuse juhtimisstrateegias anda toimumisjuhiseid riiklikele haldusasutustele (sh ka tervishoiu- ja uimastitevastase töö asutustele) (Hollandi riiklik aruanne, lk 83–84). Ning ka Austrias, kus uimastiseire on viimastel aastatel oluliselt paranenud, pole antud hinnanguid piirkondlikele kavadele (v.a esialgsed hinnangud Vorarlbergi liidumaal) ega ka üldisele uimastipoliitikale (Austria riiklik aruanne, lk 63). Ülejäänud riikidest (Küpros, Läti, Malta ja Slovakkia, samuti Bulgaaria, Rumeenia ning Türgi) pärinev teave ei ole piisav, et saada ülevaadet riiklike narkoennetuse strateegiate (kui need üldse eksisteerivad) hindamisest.

Hindamine: eel-, vahe- ja järelhindamine

Euroopa Liidu meetmete hindamisjuhistes (Euroopa Komisjon, 2003) määratakse kindlaks hindamise neli peamist põhjust: 1) aidata kaasa sekkumiste väljatöötamisele; 2) parandada sekkumiste kvaliteeti; 3) aidata kaasa vahendite efektiivsele eraldamisele

Tabel 6: Mõnede riikide strateegiate hinnangute iseloomulikud jooned

	Siseriiklik narkoennetuse strateegia	Hinnangu ulatus	Hinnangu eesmärk	Hinnatav ajavahemik
Kreeka	Tegevuskava 2002–2006	Üldine ja spetsiifiline	Tõhusus	Puudub
Hispaania	Siseriiklik narkoennetuse strateegia 2000–2008	Üldine ja spetsiifiline	Tõhusus ja efektiivsus	2003–2008
Prantsusmaa	Uimastivastase võitluse ja sõltuvuste ennetamise plaan kolmeks aastaks: 1999–2001	Üldine ja spetsiifiline	Rakendamine	2002
Iirimaa	Siseriiklik narkoennetuse strateegia 2001–2008: Kogemustest lähtudes	Üldine ja spetsiifiline	Rakendamine	2004–2008
Portugal	Riiklik uimastivastase võitluse strateegia 1999; tegevuskava 2000–2004	Üldine ja spetsiifiline	Rakendamine	2004

⁽¹⁴⁹⁾ Üldhindang: sekkumise tervikhinnang (tabel 5).

⁽¹⁵⁰⁾ 1) Tervishoiu ja õiguskaitse alaste eesmärkide piirkondlikud kokkulepped; 2) ministriumidevaheline erialase ettevalmistuse poliitika; 3) regionaalpoliitilised narkomaania ennetusprogrammid; 4) katsed laiendada spetsialiseeritud teenuseid, et tagada üldhooldus sõltuvuskäitumisega isikutele; ning 5) riski vähendamise programmid Pariisi 18. rajoonis.

(efektiivsus) ning 4) anda aru sekkumise tulemuste kohta (aruandekohustus). Nimetatud juhised kirjeldavad ka hindamise kolme järku: eel-, vahe- ja järelhindamine.

Eelhindamine tehakse enne rakendamist, eeldatavalt meetme vajalikkuse või võrdlustaseme määramiseks. Eelhindamisest kantakse riiklikes narkostrategieates ette kui parlamendikomisjonide, valitsuskomisjonide või valitsusasutuste tehtud revisjonidest, millele kinnituste kohaselt tuginevad mitmed siseriiklikud narkostrategiead (Belgia, Saksamaa, Hispaania, Iirimaa, Portugal, Rootsi).

Vahehindamist on Hispaania, Iirimaa ja Portugali riiklikes narkoennetuse strateegiatest kirjeldatud kui vahendit sekkumiste ja eesmärkide kohandamiseks "töö käigus". Selline "töö käigus" kohandamise meetod ei piirdu ainult riikidega, kus on juba toimiv hindamissüsteem. Vahehindamist on kasutatud ka nendes riikides, kes alles tegelevad oma seiresüsteemi ülesehitamisega. Sellisel juhul pakub vahehindamine usaldusväärset teavet kavandatavate tööde kohandamiseks ja ümberkujundamiseks. See tähendaks aga väärtuse määramist, mis on iseloomulik juba hinnangu andmisele. Seire ja hindamise mõisteid kasutatakse jällegi vaheldumisi.

Järelhindamine võtab vaatluse alla terve sekkumise perioodi, pöörates harilikult siiski erilist tähelepanu selle lõpptulemustele, eesmärgiga koguda teavet tulevaste sekkumiste jaoks. Sama planeerivad 2008. aastal teha ka Hispaania, Iirimaa ja Portugal. Sellisest meetmest teatab Prantsusmaa, sest Prantsusmaa tegevuskava lõpphindamise eesmärk oli korrigeerida narkoennetuse uue tegevuskava sekkumisi ja eesmarke. Seda meedet soovitatakse 2008. aastaks ka Hispaanias, Iirimaa ja Portugalis.

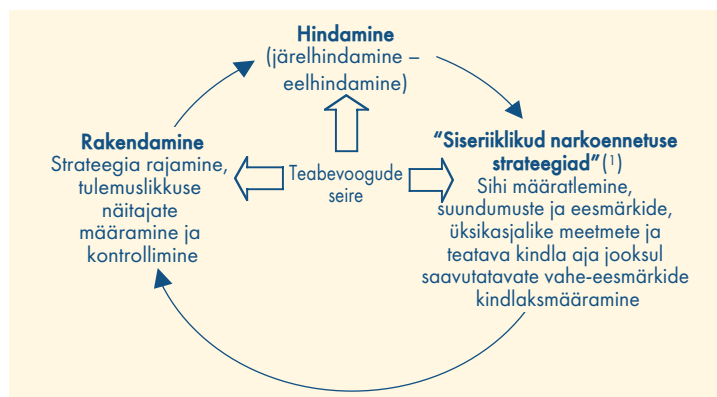
Uimastiennetustöö hindamise eesmärk on alati nii parandada olemasolevate sekkumiste kvaliteeti kui aidata kavandada uusi. Siiski võib oletada, et kui ühele narkoennetuse strateegiale järgneb kohe uus, siis eel- ja järelhindamine liidetakse. Nii tekib perioodiline protsess, kus eelmise strateegia tulemused võetakse aluseks uue strateegia loomisel (joonis 24).

Hindajad

Oluline küsimus siseriiklikes "narkoennetuse strateegiatest" on ka see, kas hindajad peaksid olema organisatsioonisiseseid või -väliseid. Näiteid leidub nii ühe kui teise variandi kohta ning mõlemal on omad eelised ja puudused.

Sisehindajatel on laiemad teadmised süsteemi ülesehitusest ja suhtlusmehhanismidest, nad tunnevad paremini

Joonis 24: Hindamine kui perioodiline protsess



(¹) Mõiste "narkoennetuse strateegia" hõlmab ka kõiki strateegiaist tulevaid samaväärseid tegevuskavu.

organisatsiooni ja uuritavat teemat ning omavad juurdepääsu teabeallikatele. Samas võivad nad hakata õigustama seatud eesmärkide saavutamata jätmist ning samuti ei pruugi nad teha märkusi ja ettepanekuid, mis võiksid organisatsioonile varju heita. Seevastu välishindajad peaksid suutma anda objektiivselt ja usaldusväärset ülevaate, kuna nad ei kuulu organisatsiooni, kuid neil võib tekkida raskusi teabeallikatele juurdepääsemisega, pealegi ähvardab nende puhul oht, et kliendile meeldida üritades esitada nad selliseid tulemusi, mida eeldatavalt näha soovitakse. Peale selle on välishindajad tavaliselt kulukad. Valida on niisiis kahe variandi vahel: kas parem olukorra mõistmine ja suutlikkus saada teavet või suurem objektiivsus ja asjatundlikkus hindamisel.

Enamik liikmesriike tundub eelistavat segatüüpi lähenemist: Iirimaa viivad siseriikliku narkoennetuse strateegia vahehindamise 2005. aastal läbi väliskonsultandid valdkondadevahelise juhtrühma juhendamisel; Portugalis annavad aastate 2000–2004 tegevuskavale hinnangu asutuse töötajad ja väliskonsultandid koos; Prantsusmaal on välishindajad ja OFDT töötajad tegelnud kolme aasta tegevuskava hindamise eri aspektidega. Hispaanias tegelevad praegu (2004) vahehindamisega narkovastase võitluse riikliku koordineerimisametuse töötajad, samas eeldab Kreeka kava hinnangut väljastpoolt. Rootsis hindab rahvatervise poliitikat Riiklik Rahvatervise Instituut, mõõtes elustiili eri näitajaid. Üks selle poliitika eesmarke (nr 11) püüab vähendada tubaka ja alkoholi tarbimist, saavutada ebaseaduslike uimastite ja dopinguvaba ühiskond ning vähendada mänguluse kahjulikke mõjusid.

Kõigis riikides, kus tehakse hindamisi, on selle organiseerimise ja läbiviimise eest vastutav riiklik kooskõlastusasutus: ministeeriumidevaheline missioon

(MILDT) Prantsusmaal, PNSD Hispaanias, uimastiinstituut (IDT) Portugalis, narkoennetuse direktoraat Iirimaa, narkoennetuse koordineerimiskeskus Rootsis ning Belgia 2001. aasta strateegias väljakuulutatud ning peagi tööle hakkav narkoennetuskeskus Belgias. Hindamiseks vajaliku teabe ja andmete hankimise ning vahel ka otseselt hindamise eest vastutavad uimastiseire keskused, mis on nimetatud asutuste allüksused ja enamasti toimivad ka Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Teabevõrgu riikide teabekeskustena.

Eesmärgid ja tulemuslikkuse näitajad

Tihti tekib küsimus, kui täpselt on võimalik mõõta riikliku "narkoennetuse strateegia" põhjal võetud meetmete mõju. Nii rahvusvahelised kui siseriiklikud narkoennetuse strateegiad sisaldavad väga "üldisi eesmäärke", nagu "uimastitarbijate riskitegurite vähendamine" ja "uimastivaba ühiskond", samas võib leida ka "operatiiveesmäärke", nagu "raviteenuse osutajate arvu suurendamine" ja "uimastivastase võitluse kooskõlastuskeskuse loomine". Nii "üldistele" kui "operatiiveesmärkidele" tuleks kasuks kindlate sihtide seadmine. Esimesed on olulised siseriikliku narkoennetuse poliitika alusena, määrates kindlaks suuna, kuid olles raskesti mõõdetavad; viimased osutavad kvalitatiivsetele ja kvantitatiivsetele algatustele, mille alusel võib oletada, et neid on lihtsam mõõta.

Eksperdid ja spetsialistid hoiatavad, et kui strateegiat soovitakse hinnata teaduslikult, tuleb eesmärgid sõnastada selgelt, ühemõtteliselt ja mõõdetavalt ning tuleb eristada "üldisi" ja "operatiiveesmäärke", neid siiski omavahel sidudes. Loomulikult tuleks "operatiiveesmäärke" näha kui vahendit, millega tagatakse "üldiste eesmärkide" täitmine. Eesmärkide täitmise kontrollimiseks tuleks seetõttu kehtestada tulemuslikkuse näitajad. Praegu vastab sellele nõudele vaid mõni üksik siseriiklik narkoennetuse strateegia.

Majanduslik efektiivsus

Vaid üksikud siseriiklikud strateegiad mainivad kulude-tulude ehk tasuvuse analüüsi. Erandiks on Hispaania strateegia, mis väidab, et siseriikliku strateegia hindamisel püütakse mõõta ka riikliku poliitika tõhusust. Hoolumata sellest, et eelarve ja kulutused kuuluvad riigi haldusasutuste pädevusse, võib uimastite valdkonnas (nagu kinnitab eelmine Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse aastaaruanne, 2003b) täheldada teabe üldist puudulikkust riiklike sekkumiste kogukulude kohta. Seda tüüpi analüüsi peetakse üldiselt

väheoluliseks ning see on hõlmatud vaid üksikutesse uuringutesse.

Hindamise piirangud

Teadlased on tunnistanud, et uimastipoliitika tulemuslikkust on väga raske hinnata. Eksperdid ja spetsialistid hoiatavad riikliku poliitika mõju hindamisel tekkivate raskuste eest: arvesse tuleb võtta nii "paljusid eri tegureid" kui ka "arvukaid põhjuslikke seoseid". Uimastipoliitika ning selle tulemuste ja mõju vahelist põhjuslikku seost on tõepoolest keeruline tuvastada sekkumismeetmete ja mõõtmist vajavate tagajärgede paljususe ning reaalsusele mõju avaldavate võimalike väliste tegurite tõttu (tegurite segunemine), näiteks sotsiaalmajanduslikud tingimused, subkultuurid. Mõned uuringud viitavad, et narkomaania kui nähtus sõltub enam käitumuslikest ja ühiskondlikest teguritest kui poliitilisest sekkumisest.

Peale selle takistab uimastitarbimise ebaseaduslikkus märkimisväärselt andmete kogumist, mis on aga igasuguse hindamise aluseks, ning seega jäävad paljud narkomaania olulised aspektid määratlemata. Seetõttu peab uimastivastaste sekkumismeetmete hindamine olema väga hästi läbi mõeldud ja selle tulemusi tuleb tõlgendada ettevaatusega.

Järeldus

Läbivaadatud andmetest nähtub, et siseriiklikes narkoennetuse strateegiates käsitletakse hindamist teostuse mõõtmise tähenduses – edusammude, saavutuste ja isegi ebaõnnestumiste mõõtmisena – ja seejärel antakse teostusele lõpphinnang, selle asemel et hinnata mõju uimastiprobleemide olukorrale üldiselt. See on väga oluline järeldus. Enamik riike, kus uimastitega seotud probleemid on päevakorras olnud juba aastakümneid, on nüüd võimelised (või valmis) seiresüsteemide abil looma aluse narkomaania kui nähtuse ja oma jõupingutuste mõõtmiseks. Seetõttu võib uimastipoliitikat pidada enam vastutust võtvaks kui kunagi varem, mis juba iseenesest on oluline saavutus.

Mõned riigid on läinud kaugemale, teatades, et lisaks seiresüsteemide arendamisele annavad nad hinnangu siseriikliku narkoennetuse strateegia rakendamisele, mille all peetakse silmas teaduslikku uuringut kogu strateegia või selle osa väärtuse või väärtusetuse kindlakstegemiseks. Seni ei ole siiski teada ühtegi teaduslikku hinnangut siseriiklike narkoennetuse strateegiate mõjude kohta.

Üldiselt on riikides, kus uimastipoliitikale lähenetakse enam liigendatult, st kellel on kirjalik, eesmärgistatud, terviklik

siseriiklik narkoennetuse strateegia, keskne kooskõlastusmehhanism koos riikliku kooskõlastaja ning usaldusväärse seiresüsteemiga, kasutusel keerukamad hindamismenetlused (joonis 25). Paistab, et liigendatuma lähenemisviisi olemasolu, mis on tundemärgiks rahalise ja poliitilise kohustuse võtmise kohta, on ka siseriikliku narkoennetuse strateegia paremini välja töötatud hindamissüsteemi eeltingimuseks. See oletus peaks loomulikult leidma kinnitust edaspidistes täiendavates uuringutes.

Järelevalve- ja hindamiskultuuri levimine on aidanud kaasa teadmiste lisandumisele uimastitega seotud probleemide kohta Euroopa Liidus ja seega on võimalik langetada teadlikumaid otsuseid. Hindamine on praegustes narkoennetuse strateegiates kindlalt juurdunud kui vastutuse, tulemuslikkuse ja heaperemeheliku rahakasutuse otsustav osa. Mitmed uimastitega seotud projektid ja konkreetsed sekkumised sisaldavad juba hindamiselemente ja kui neid laiendada kõigile peamistele uimastipoliitilistele sekkumistele, siis aitab see järk-järgult kaasa Euroopa siseriiklike narkoennetuse strateegiate tõhususe mõõtmisele.

Joonis 25: Uimastipoliitikal struktureeritud lähenemise peamised jooned

