



Брюксел, 14.5.2019 г.
COM(2019) 228 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Оценка на Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании
(ЕЦМНН) — 2018 г.**

{SWD(2019) 174 final}

I. КОНТЕКСТ

Последствията за човека и социалните разходи, свързани с наркотичната зависимост, са много големи. Наркотиците и наркотичната зависимост засягат здравето и благосъстоянието на много хора, и по-специално на млади хора, създават проблеми за сигурността и водят до преждевременна смърт. Поради това наркотичната зависимост генерира разходи за общественото здраве (превенция на наркотиците, здравни грижи и лечение), обществената сигурност, околната среда и производителността на труда. Пазарът на забранени наркотични вещества е най-динамичният незаконен пазар в ЕС, като е в състояние бързо да се адаптира в отговор на мерки за контрол на наркотиците.

Европейският център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН; наричан по-долу „Агенцията“) беше създаден през 1993 г. като една от децентрализираните агенции на ЕС.¹ В съответствие с член 1 от Регламент 1920/2006 (наричан по-долу „Регламентът за създаване“)² неговата цел е да предоставя на ЕС и неговите държави членки фактическа, обективна, надеждна и сравнима информация на европейско равнище относно наркотици и наркомании и последствия от употребата им. Основните задачи на Агенцията са да събира и анализира съществуващи данни, да подобрява методите за сравняване на данни, да разпространява информация и да сътрудничи с европейски и международни органи и организации, както и с трети държави. Агенцията представлява център за високи постижения в предоставянето на информация относно проблема с наркотиците не само в Европа, но също така в международен план.

В член 23 от Регламента за създаване е предвидено да се осъществява „външна оценка на Центъра на всеки шест години, така че да съвпада с приключването на двете тригодишни работни програми на Центъра“. В оценката следва да бъде включвана също така системата Reitox (Европейската информационна мрежа за наркотици и наркомании).³ Предходната оценка беше направена през периода 2011—2012 г.⁴ Поради това Комисията инициира оценка в края на 2017 г., която беше осъществена през 2018 г. Оценката беше извършена от консорциум, воден от ICF Consulting Ltd., в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД) и Optimity Advisors, през периода март — ноември 2018 г. Окончателният доклад за оценката ще бъде публикуван онлайн.

Настоящият доклад ще бъде представен на Европейския парламент и на Съвета, както и на управителния съвет на Агенцията. В работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад на Комисията, е направен подробен анализ на крайните резултати от външната оценка.

¹ Регламент (ЕИО) № 302/93 на Съвета от 8 февруари 1993 г. за създаване на Европейски център за мониторинг на наркотици и наркомании, ОВ L 36, 12.2.1993 г., стр. 1.

² Регламент (ЕО) № 1920/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (преработен), ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 1; наскоро изменен от Регламент (ЕС) 2017/2101 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1920/2006 по отношение на обмена на информация, системата за ранно предупреждение и процедурата за оценка на риска относно новите психоактивни вещества, ОВ L 305, 21.11.2017 г., стр. 1.

³ Вж. член 5 от Регламента за създаване.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf.

II. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА

Оценката имаше следния обхват:

- *тематичен обхват*: оценката обхвана двата стълба от работата на Агенцията, т.е. общественото здраве и сигурност. Разгледани бяха нейното управление и администрация, организационната структура, операциите, финансирането и обезпечаването на ресурси, нейното информационно управление и работата на Reitox, сътрудничеството с други съответни агенции на ЕС (като агенциите за правосъдие и вътрешни работи⁵, Европейската агенция по лекарствата (EMA), Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) и с международни организации (като Световната здравна организация (СЗО), Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) и т.н.), партньорствата с трети държави, както и комуникацията и разпространението на научни изследвания;
- *географски обхват*: оценката обхвана държавите, които предоставят информация на Агенцията, т.е. държавите — членки на ЕС, както и Норвегия и Турция, а също така и трети държави, с които Агенцията поддържа по-тесни отношения на базата на сключени работни договорености, споразумения за сътрудничество или други подобни;
- *времеви обхват*: оценката обхвана дейностите, осъществени от 1 януари 2013 г. до 30 юни 2018 г.⁶, за да съвпадне периодът с приключването на две последователни тригодишни стратегии и работни програми на Агенцията.

Оценката на Агенцията беше извършена въз основа на констатациите от предходната оценка наред с петте стандартни критерия за оценка: ефективност, ефикасност, съгласуваност, целесъобразност и добавена стойност за ЕС. Въпросите на оценката, касаещи извлечените поуки, бяха обвързани с тези пет критерия. Заключениеята от оценката са обобщени по-долу съгласно тези пет критерия, а по-подробно са представени в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

В хода на проучването по извършване на външната оценка изпълнителят е установил редица ограничения, които се отразяват върху настоящия доклад. Основното ограничение е липсата на базови стойности за повечето елементи, което затруднява анализирането на напредъка. Други въпроси, които биха могли да ограничат надеждността на констатациите, включват краткия срок за оценяване, ниския процент на отговорилите на някои въпроси или съответно от определени групи заинтересовани страни, качеството на получените данни, както и използването на различни ключови

⁵ Агенциите по правосъдие и вътрешни работи са в допълнение към ЕЦМНН: CEPOL (Агенция на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането), EASO (Европейска служба за подкрепа в областта на убежището), EIGE (Европейски институт за равенство между половете), eu-LISA (Агенция на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие), Евроюст (Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие), Европол (Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането), FRA (Агенция на Европейския съюз за основните права) и Frontex (Европейска агенция за гранична и брегова охрана).

⁶ Като краен срок за работата на изпълнителя беше определена датата 30 юни 2018 г., т.е. датата на представяне на Общия доклад на Агенцията за дейността за 2017 г., http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en.

показатели за ефективност през периода на оценяване и липсата на бюджет, основан на дейности.⁷

А. Целесъобразност

С помощта на критерия за целесъобразност е разгледано съответствието на крайните продукти на Агенцията с потребностите на множеството заинтересовани страни. Така е оценена приспособимостта на Агенцията към научните, икономическите, политическите, социалните и технологичните промени. Накрая, трябва да се отбележи, че с критерия за целесъобразност са проучени мненията на заинтересованите страни по отношение на потенциалното разширяване на обхвата на мониторинга, както и определянето на най-добрите практики във връзка с незаконните и законните вещества и проявите на зависимости без използването на вещества.

Крайните резултати от дейностите на Агенцията са отговаряли на потребностите на множеството заинтересовани страни чрез предоставянето на релевантна и навременна информация. Както е видно от всички форми на извършените консултации, Агенцията до голяма степен е удовлетворявала потребностите на лицата, отговорни за изработването на политики, по-специално на равнището на ЕС и в по-ограничена степен на национално ниво. Има възможности за по-тясна ангажираност с научната общност, както и за засилване на популярността ѝ сред специалистите, работещи в областта, и широката общественост.

Агенцията се е приспособила добре към различните промени през периода на оценяване. Картината на търсенето и предлагането на наркотици има динамичен и променлив характер, на който Агенцията е реагирала чрез засилено акцентирание върху появяващите се нови заплахи и тенденции, разработване на нови методики и използване на информация от открити източници, като например анализ на отпадъчните води⁸ или анализи за идентифициране на тенденциите⁹. Що се отнася до публикациите, Агенцията се обръща към различни получатели на информацията, като съобразява публикациите с различните групи заинтересовани страни. Като цяло интервютата показваха нужда от по-новаторски продукти, идентифициращи бъдещите тенденции и рискове, за да се подпомогне в по-голяма степен подготовеността и реакцията на ЕС при непрекъснато променящите се обстоятелства, свързани с наркотиците, както и да се постигне по-пряка комуникация с националните заинтересовани страни.

Агенцията е осъществила вътрешна реорганизация, за да приведе в по-висока степен действията си в съответствие с политическите и стратегическите цели на политиката за борба с наркотиците, и се е справила с икономическите ограничения, като приоритизира своите дейности и преразпредели ресурсите си.

⁷ За повече подробности вж. раздел V, част Б и приложение II, точка 2 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en.

⁹ Ръководство за идентифициране на тенденциите: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; последното проучване за идентифициране на тенденциите се отнасяше до появилите се наскоро тенденции на кокаиновия пазар: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>.

В рамките на оценката беше разгледан така също въпросът за потенциалното бъдещо разширяване на обхвата на Агенцията. По този въпрос резултатът от оценката не е категоричен. Макар по-голямата част от представителите на държавите членки и персонала на Агенцията да са се застъпили за разширяването чрез включване на други законни и незаконни вещества, като алкохол, тютюн или лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание, както и — в по-малка степен — прояви на зависимости като хазарт, заинтересованите страни на равнището на ЕС и международните организации не са били единодушни по този въпрос.

Б. Ефективност

С критерия за ефективност е оценено доколко успешна е била Агенцията и какъв напредък е реализирала в постигането на целите и приоритетите си, заложи в Регламента за създаване. Разгледана е степента, в която промените в структурата вследствие на прилагането на „Стратегията на ЕЦМНН до 2025 г.“¹⁰ и неотдавнашната вътрешна реорганизация са оказали въздействие върху нейната ефективност. Другите аспекти, които са разгледани по този критерий, включват ефективността на мрежата Reitox¹¹, използването на инструменти за вътрешен мониторинг, външни фактори, засягащи въздействието на Агенцията и нейните международни дейности, т.е. работа с трети държави и международни организации.

Като се има предвид общото впечатление от консултациите със заинтересованите страни, оценката показва, че Агенцията е добре позната и високо ценена от общностите на заинтересовани страни като център за върхови постижения в предоставянето на информация относно проблема с наркотиците не само в Европа, но и в международен план. Предоставяната информация се счита за основана на факти, обективна, надеждна и сериозна, както е видно от целевото проучване за гражданското общество и научната общност, а също така от обществената консултация. Същите източници показват, че основните области, за които е нужно подобряване и укрепване, са повишаването на съпоставимостта на информацията, по-широкото използване на визуални средства и повишаването на качеството на преводите.

В оценката се констатира, че повечето цели, определени в тригодишните стратегии и работни програми на Агенцията, са постигнати.

Що се отнася до мониторинга на състоянието на проблема с наркотиците, Агенцията се справя добре. Предоставянето от страна на Агенцията на данни за търсенето и, в по-малка степен — за предлагането, спомага за информирането на съответните органи и специалисти, работещи в областта, като повишава способността им да реагират на тенденциите в сферата на наркотиците. Агенцията е създавала механизми за извършване на редовен и последователен мониторинг на измененията в областта на наркотиците, с който се цели идентифицирането на появяващите се рискове. Задачата за извършване на мониторинг се допълва с публикуването на редовна и актуална информация за новости в областта на предлагането и търсенето на наркотици, и по-специално чрез

¹⁰

http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf

¹¹

Членовете на мрежата Reitox са определени национални институции или агенции, отговарящи за събирането и докладването на данни за наркотиците и наркоманиите („национални фокусни центрове за наркотици и наркомани“ или „национални обсерватории в областта на наркотиците“).

Европейския доклад за наркотиците, а също така чрез многото други нейни публикации. В оценката обаче е направено и заключението, че до голяма степен отсъства работа по употребата на множество наркотици. В този контекст във външното проучване се отбелязва, че понятието „употреба на множество наркотици“ не се споменава нито веднъж в тригодишните стратегии и работни програми на Агенцията.

Аналогично работата на Агенцията по мониторинга на решенията, които се прилагат при свързани с наркотици проблеми, е получила положителна оценка от заинтересованите страни, в този случай по-специално от организации на гражданското общество, взели участие в обществената консултация и в няколко целеви интервюта. Порталът за най-добри практики¹² е основният инструмент за споделяне на най-добри практики в области като превенция, лечение, намаляване на вредите и социална реинтеграция.

С внедряването на системата за ранно предупреждение (EWS), която е на разположение 24 часа в денонощието и 7 дни в седмицата, Агенцията е допринесла за откриването на нови психоактивни вещества (НПВ), вследствие на което е повишена възможността на държавите членки за справяне с този все по-сериозен проблем. През последните години намалява броят на новите психоактивни вещества, открити за пръв път в ЕС и затова обявени в системата за ранно предупреждение, след техния пик през 2014 г.¹³ В края на 2018 г. системата за ранно предупреждение наблюдаваше повече от 700 нови психоактивни вещества, от които около половината са достъпни всяка година за продажба на европейския пазар.¹⁴ Откриваните вещества обаче стават все по-опасни и по тази причина през 2017—2018 г. Агенцията е извършила повече годишни оценки на риска от всякога до сега.¹⁵ Ролята на Агенцията в този процес е подкрепена с новото законодателство относно новите психоактивни вещества.¹⁶

Накрая, що се отнася до разработването на инструменти и средства за подкрепа на държавите членки във връзка с техните национални политики за борба с наркотиците, на някои държави членки е била оказана при поискване специфична подкрепа при изготвянето или мониторинга на националните им стратегии и политики за борба с наркотиците. През 2015 г. това е направено за Германия, Ирландия и Люксембург. Разработени са инструменти и средства за оценка на политики за борба с наркотиците и за мониторинг на пазарите на наркотици.¹⁷

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en.

¹³ Обявени случаи през 2012 г. (базова година): 73, 2013 г.: 81, 2014 г.: 101, 2015 г.: 98, 2016 г.: 66, 2017 г.: 53.

¹⁴ Източник: ЕЦМНН.

¹⁵ През 2017 г. и 2018 г. са завършени единадесет оценки на риска, довели до предложения на Комисията за поставяне на веществата под контрол. Веществата, обхванати от тези оценки на риска, са акрилоилфентанил, фуранилфентанил, АВ-СНМІNАСА, АДВ-СНМІNАСА, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-флуороизобутирилфентанил, тетраhydroфуранилфентанил, карфентанили, метоксиацетилфентанил и циклопропилфентанил.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2017/2101 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1920/2006 по отношение на обмена на информация, системата за ранно предупреждение и процедурата за оценка на риска относно новите психоактивни вещества, ОВ L 305, 21.11.2017 г., стр. 1; Директива (ЕС) 2017/2103 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. за изменение на Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета с цел включване на нови психоактивни вещества в определението за „наркотици“ и за отмяна на Решение 2005/387/ПВР на Съвета, ОВ L 305, 21.11.2017 г., стр. 12.

¹⁷ Вж. например „Оценка на политиката за борба с наркотиците: наръчник в седем стъпки в помощ на възлагането и ръководството на оценки“ (Evaluating drug policy: a seven-step guide to support

През периода на оценяване мрежата Reitox ефективно е предоставяла необходимите данни и информация за изпълнението на целите, заложи в тригодишните стратегии и работни програми на Агенцията. На база на обратната информация от различни заинтересовани страни, в това число от персонала на ЕЦМНН, във външното проучване е направено и заключението, че качеството и навременността на предоставянето на данни се различават между отделните национални фокусни центрове за наркотици и наркомании, въпреки че е постигнат напредък след последната оценка. Причината за тези разлики се дължи главно на човешките и финансовите ресурси, които са на разположение на националните фокусни центрове за наркотици и наркомании. Възможни са допълнителни подобрения, и по-специално по отношение на съпоставимостта на предоставените данни.

Дейностите на агенцията на международно равнище са съвместими с приоритетите на ЕС по отношение на външните действия. Агенцията споделя с трети държави основания на доказателства опит на ЕС за изготвяне на политиките за мониторинг на наркотиците, като по този начин спомага за подобряване на разбирането на проблема с наркотиците в световен план, което, от своя страна, създава по-пълна представа за ситуацията в ЕС. Като цяло заинтересованите страни в международен план и персоналет на Агенцията са съгласни, че на международно равнище може да се направи повече, т.е. работа с други трети държави и по-добро сътрудничество с международни организации. Това обаче трябва да съответства на мисията на Агенцията, като се обвърже обратно със задълбоченото разбиране на проблема с наркотиците. Консултираните заинтересовани страни са отбелязали наличието на дублиране при събирането на данни, например със Службата на ООН по наркотиците и престъпността, което трябва да бъде отстранено.

Макар промените в структурата на Агенцията вследствие на изпълнението на „Стратегията на ЕЦМНН до 2025 г.“ и вътрешната реорганизация да са направени относително скоро и да е нужно повече време за настъпване на последиците, явно те са въздействали положително върху ефективността на Агенцията. Вътрешната реорганизация допълнително е подпомогнала изпълнението на задачите и постигането на целите, заложи в Регламента за създаване. Например благодарение на реструктурирането на научните ресурси в съответствие с двата стълба на „Стратегията на ЕЦМНН до 2025 г.“ Агенцията е успяла да предоставя по-надеждни данни, да се адаптира към промените в областта на науката и екологията, както и да реагира на предизвикателствата и измененията на спецификата в областта на наркотиците.

Външните фактори, оказали въздействие върху ефективността на Агенцията, включват променящата се картина на употребата на наркотици, появата на нови пазари, новите предизвикателства за сигурността, свързани с наркотици, и развиващите се национални политики. Агенцията е реагирала проактивно на тези фактори, както е посочено по-горе.

the commissioning and managing of evaluations), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, както и свързания уебсайт (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); или „Ръководство за идентифициране на тенденциите: наръчник за бърза оценка на появяващи се тенденции, свързани с наркотици“ (Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

Цялостното заключение на оценката е, че многобройните инструменти и механизми (както вътрешни, така и външни), използвани за мониторинг и преглед на крайните продукти и резултати на Агенцията, явно функционират добре и са подходящи за осигуряването на отчетност и съответна оценка на нейната цялостна дейност. В доклада за оценка обаче се подчертава, че поради използването на различни ключови показатели за ефективност (КПЕ) през периода на оценяване и вследствие на липсата на бюджет, основан на дейности, мониторингът на изпълнението е бил възможен единствено въз основа на водещи показатели. За преодоляване на този проблем в бъдеще трябва да се положат допълнителни усилия по рационализиране на показателите, както и за въвеждането на бюджет, основан на дейности.

В. Ефикасност

С критерия за ефикасност беше оценена степента, в която Агенцията успешно е осъществявала дейността си, постигнала своите цели и реализирала резултати на разумна цена, що се отнася до финансови и човешки ресурси и административни договорености.

В рамките на наличните данни в оценката обосновано е направено заключението, че Агенцията е използвала ефикасно наличните човешки и финансови ресурси за реализирането на крайните продукти, крайните резултати и въздействията, определени в нейните тригодишни стратегии и работни програми. С осъществяването на промени в своята организационна и управленска структура и преразпределението на наличните (човешки и финансови) ресурси, Агенцията е увеличила своите крайни продукти и въвела нови видове продукти и услуги, без да получава никакво допълнително финансиране.

Бюджетът е бил относително постоянен през периода на оценяване, като е имало само някои малки колебания. Бюджетът е увеличен с по-малко от 1 % спрямо 2012 г. По-голямата част от бюджета (60 % през 2017 г.) се изразходва за разходи за персонала. Тези разходи включват разходите както за оперативни, така и за административни/спомагателни длъжности. През периода на оценяване делът на оперативния персонал постепенно се е увеличил от 68 % през 2012 г. на 71 % през 2017 г.

Ползите от работата на Агенцията включват: ясна и пълна представа за положението с наркотиците в ЕС; информиран дебат за политиките и стратегиите за борба с наркотиците; ефективно поддържане на полезна мрежа от специалисти в областта на наркотиците и наркоманиите (Reitox), включително ефективен обмен на информация и най-добри практики; проактивен подход към нови вещества и появяващи се нови тенденции; както и насърчаването на високи постижения в науката. Тези ползи трудно може да се определят количествено, но като цяло крайните продукти на Агенцията се оценяват високо от всички заинтересовани страни на равнището на ЕС, а също и на национално и международно равнище.

Агенцията осигурява добро съотношение качество/цена, тъй като сравнението между разходите за създаването и управлението на нейните крайни продукти и същите параметри на други агенции на ЕС със сходна големина и обхват е в полза на

Агенцията, както е видно от сравнителното проучване на конкретен случай.¹⁸ Ползите на европейско равнище не биха могли да се реализират от един национален субект, което в особено голяма степен важи за разработването на стандартни показатели, прилагани от всички членове на мрежата Reitox, изпитването на политики и мерки за борба с наркотиците, системата за ранно предупреждение за възникващи заплахи и обмена на най-добри практики.

Постигането на ключовите показатели за изпълнение и високият процент на изпълнение на бюджета свидетелстват, че моделът на децентрализирано управление, възприет в началото на периода на оценяване, е дал очакваните резултати. Това показва, че настоящите управление, организационна структура, управленски системи и работни методи са подходящи за операциите на Агенцията. Съществува известна възможност за опростяване на административната структура и работните методи на Агенцията, като например преглед и модернизация на средствата от областта на информационните и комуникационните технологии, както и по-добро вътрешно планиране чрез приемането на бюджети, основани на дейности.

Агенцията е разширила своя онлайн обсег и заинтересованите страни изразиха своето задоволство по отношение на обхвата и комуникацията, които считат за съвсем ефикасни. Може да се направят допълнителни подобрения, за да се достигне до националните заинтересовани страни, главно лицата, отговорни за изработването на политиката, и специалистите, работещи в областта.

Г. Съгласуваност

С критерия за съгласуваност е изследвана степента, в която дейностите и целите на Агенцията са подкрепили ключовите промени в политиките на ЕС и допълнили действията, които се предприемат от други агенции на ЕС и от държави членки, включително съответствието с регулаторната рамка. Разгледано е също така хармонизирането с Общия подход за децентрализираните агенции¹⁹ и съответствието на тригодишните стратегии и работни програми на Агенцията²⁰ с целите на Регламента за създаване, със Стратегията на ЕС за борба с наркотиците (2013—2020 г.)²¹ и плановете за действие по нея²², както и с Европейската програма за сигурност²³.

С документното изследване в рамките на външната оценка е установена висока степен на съгласуваност между регулаторната рамка и целите и дейностите, определени в тригодишните стратегии и работни програми. Всичките цели, заложи в двата

¹⁸ В сравнителното проучване на конкретен случай е направена съпоставка между Агенцията и Агенцията за основните права (FRA) по отношение на няколко критерия; приложение 4 от окончателния доклад на външната оценка. Освен това в проучването на конкретен случай е направена съпоставка също така между бюджетите на Агенцията и на Агенцията за основните права, Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA) и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO); вж. раздел VI, част B от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

¹⁹ За допълнителна информация относно „общия подход“ вж. https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_bg.pdf.

²⁰ 2013—2015 г.: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf и 2016—2018 г.: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf.

²¹ ОВ С 402, 29.12.2012 г., стр. 1.

²² План за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2013—2016 г., ОВ С 351, 30.11.2013 г., стр. 1; План за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2017—2020 г., ОВ С 215, 5.7.2017 г., стр. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

стратегически документа, са хармонизирани с Регламента за създаване и произтичат от него. Дейностите на Агенцията са допринесли в голяма степен за постигането на по-широките приоритети на ЕС в областта на политиката за борба с наркотиците, тъй като са били насочени както към проблема с търсенето на наркотици, така и с предлагането на наркотици, макар и в по-ограничена степен във втория случай, а също така са били свързани с предоставянето на техническа помощ и експертни познания на институциите на ЕС. Въпреки това, макар изрично да е посочено в приложение I към Регламента за създаване, че трябва да се осъществява мониторинг на данните за появяващи се тенденции, включващи употребата на множество наркотици, това не се споменава в нейните цели, заложи в стратегическите документи, и все още не е достатъчно добре проучено.

За целите и дейностите на Агенцията, включени в тригодишните стратегии, също е констатирано, че са съгласувани със Стратегията на ЕС за борба с наркотиците и плановите за действие по нея. Съгласуваността с Европейската програма за сигурност е видна, *inter alia*, от сериозната съвместна работа с Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), в това число редица съвместни публикации, като докладите относно европейския пазар на наркотици²⁴ и последната публикация „Drugs and the darknet“ („Наркотиците и тъмната мрежа“)²⁵.

Макар че в сравнение с предходния период на оценяване Агенцията е реализирала напредък по отношение на въпросите, свързани с предлагането, в тази област има възможност за допълнително подобряване. Агенцията е разработила показатели относно предлагането на наркотици и е осъществявала тясно сътрудничество с Европол по въпросите на предлагането на наркотици. Събирането на данни относно въпросите, свързани с предлагането на наркотици, обаче трябва да продължи да се подобрява.²⁶ За тази цел националните фокусни центрове за наркотици и наркомании, които са основните доставчици на данни за Агенцията, би трябвало да предоставят допълнителни данни.

Агенцията е добре адаптирана към общия подход за децентрализираните агенции. Съществуващите инструменти и механизми работят добре и са подходящи за гарантирането на отчетност и надлежно оценяване на цялостната дейност. Мониторингът на изпълнението на тригодишните стратегии и работни програми и на плана за управление се осъществява чрез поредица от мониторингови мероприятия. Разработването на ясни ключови показатели за ефективност се счита за положително; през периода на оценяване обаче те са променени и поради това отчасти не е било възможно да се извършват сравнения във времето и спрямо предходната оценка. Освен това Агенцията все още не е изпълнила някои от действията според общия подход, и по-специално управлението и бюджетите да бъдат основани на дейности. В рамките на външната оценка е идентифицирано, че за пълно съответствие с общия подход липсват

²⁴ 2016 г.: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013 г.: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en.

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>.

²⁶ За текущото състояние вж. съвместната публикация на ЕЦМНН и Европол „Improved drug supply indicators for Europe: progress report“ („Подобрени показатели за предлагането на наркотици в Европа: доклад за напредъка“), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf.

и други елементи, които са описани подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Съгласуваността с други агенции на ЕС, включително Европол, Европейската агенция по лекарствата (ЕМА), Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст), е била улеснена благодарение на взаимния преглед на работните програми, извършван от тези агенции. Освен това целите и дейностите на Агенцията, включително заложените в „Стратегията на ЕЦМНН до 2025 г.“, допълват тези на Европейската комисия и на други европейски агенции.

Реализирани са синергии с Европейската комисия в областта на прекурсорите на наркотични вещества, с Европол и Европейската агенция по лекарствата по отношение на новите психоактивни вещества, с Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията чрез съвместни публикации и мисии в контекста на инфекциозните заболявания, предавани при употребата на наркотици, както и с Изпълнителната агенция за потребители, здраве, селско стопанство и производство на храни по разработването на най-добри практики в областта на общественото здраве. Синергиите, които биха могли да се използват в по-голяма степен, включват отношенията с дирекцията на Европейската комисия, отговаряща за здравето (ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“).

Като цяло няма много припокривания с други агенции, тъй като Агенцията заема уникално място по отношение на проблема с наркотиците в целия ЕС. Поради това дублирането е минимално, а вероятността за синергии е голяма. Сливането на Агенцията с друга агенция не се счита за желателно от заинтересованите страни.²⁷

Що се отнася до съгласуваността с целите на политиката за борба с наркотиците на равнището на държави членки, малка част от отговорилите считат, че дейностите на Агенцията до известна степен са непоследователни. Това е отдадено на факта, че когато определят целите на своите политики за борба с наркотиците, няколко държави членки възприемат подход, обхващащ всички зависимости, докато мандатът на Агенцията не обхваща пристрастяване към законни вещества или прояви на зависимости. Поради това Агенцията не може да предостави на държавите членки данни за други зависимости, за да подпомогне техните политики.

Агенцията осъществява съвместни действия и е създавала синергии с Европол, Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL) и Евроюст по въпроси, свързани със сигурността в контекста на пазара на наркотици в ЕС. Нейният мониторинг и научни експертни познания са допълвали операциите на Европол, като са осигурявали общоевропейски контекст на проблемите със сигурността, свързани с наркотиците. Агенцията би могла да предоставя по-голяма подкрепа във връзка със сигурността, като разработи показатели за предлагането и изготви съответни набори от данни.

Рамката за международно сътрудничество на ЕЦМНН за периода 2018—2025 г.²⁸ хармонизира дейностите на Агенцията в тази област със Стратегията на ЕЦМНН до

²⁷ Това мнение е изразено от 54 % от всички интервюирани заинтересовани страни. Освен това почти всички участници в обществената консултация са дали ясен отговор на потенциалното закриване или сливане на Агенцията с друг орган.

²⁸

2025 г. Агенцията обаче би могла да се концентрира допълнително върху разбирането за това как глобалните проблеми с наркотиците и разработването на политики се отразяват върху ситуацията с наркотиците в ЕС.

В рамките на оценката е установена значителна степен на припокриване в годишните задължения на държавите членки за докладване на Агенцията и на Службата на ООН по наркотиците и престъпността. Предложено беше двете агенции да работят съвместно една с друга по намирането на възможни решения за оптимизиране и рационализиране на процесите на докладване на държавите членки, като съответно се повиши качеството на докладваните данни.

Д. Добавена стойност за ЕС

С критерия за добавена стойност за ЕС са разгледани ползите, предлагани от Агенцията, спрямо това, което би могло да се постигне само на национално равнище. По-специално е оценена възможността на Агенцията да подобрява мониторинга на държавите членки и техния отговор на проблемите, свързани с наркотици, както и степента, в която тя е била ценен източник на информация за основните си „клиенти“. С този критерий е проучена също така устойчивостта на дейностите на Агенцията и е оценено дали, в случай на закриване на Агенцията, би имало надеждни алтернативи за изпълняване на нейните задачи.

Агенцията се радва на отлична репутация като източник на всеобхватна, научна и надеждна информация относно наркотиците. Считана е за основен източник на данни на равнището на ЕС и се използва от заинтересовани страни в национален, европейски и международен план, и по-специално от лица, отговорни за изработването на политики, изследователи и специалисти, работещи в тази област.

Агенцията е допринесла значително за предоставянето на информация в дебата по политиката както на равнището на ЕС, така и (в по-малка степен) на национално равнище. Счита се, че на равнището на ЕС предоставянето на научна и навременна информация и участието в оформянето, прилагането и мониторинга на политиките за борба с наркотиците е съществено важно, за да се гарантира, че политическите дебати и политиките за борба с наркотиците са основани на доказателства. На национално равнище обменът на най-добри практики и предоставянето на основана на доказателства информация по належащи въпроси са счестени от националните органи за особено значими. Изглежда обаче, че в някои държави членки Агенцията не е основният източник на информация относно наркотиците, което предполага, че Агенцията би могла да засили своята ангажираност на национално равнище и да е по-дейна по отношение на включването на специалисти, работещи в областта.

Оценката установи, че основната добавена стойност на Агенцията се състои в създаването на система за събиране на данни за наркотиците, с която докладващите държави се задължават да наблюдават систематично проблема с наркотиците, като използват обща методика и общи показатели за търсенето и предлагането на наркотици. По този начин се гарантира висока степен на еднообразие в качеството и съпоставимостта на събираните данни, което позволява на Агенцията да анализира информацията и да прави всеобхватен преглед на проблема с наркотиците в целия ЕС.

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Frame%20work.pdf>.

Прегледът на равнището на ЕС се цени високо от националните органи, които разчитат на него за изготвянето на политики, основани на доказателства, за мониторинга на ефективността на своите политики и интервенции за борба с наркотиците, както и за идентифицирането на тенденции, възникващи другаде в Европа, при което се подобрява тяхната възможност да следят и реагират на проблема с наркотиците. Счита се, че и други форми на подпомагане добавят стойност, като например обмен на най-добри практики, предоставяне на методически насоки и участието в Системата на ЕС за ранно предупреждение за нови психоактивни вещества, в сравнение с това, което държавите членки биха могли да постигнат самостоятелно.

В оценката е разгледано доколко дейностите, с които е натоварена Агенцията, не биха били толкова ефективни, ако се извършват от други институции на равнището на ЕС или на национално равнище. Съответно тя се счита за най-ефективния вариант, тъй като другите алтернативи (напр. Комисията, държавите членки или международни организации) биха влошили качеството на нейния анализ, приемствеността на дейностите и общата представа за проблема, което позволява на ЕС да заема единна позиция на международните форуми.

Закриването на Агенцията би оказало отрицателно въздействие върху всички съответни заинтересовани страни, и по-специално лицата, отговорни за изработване на политиката, които имат нужда от предоставяната от нея обективна информация, за да разработват своите основани на доказателства политики. Липсата на Агенцията би означавало да се изгуби обзорът на проблема с наркотиците на равнището на ЕС, тъй като данните, които се събират от държавите членки, биха били разпокъсани, а в много случаи изобщо биха липсвали, което ще има важни последици на национално, европейско и международно равнище.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В оценката, която е подкрепена с външно проучване, се стига до заключението, че Европейският център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН) функционира добре. Оценката е положителна по отношение на всичките пет критерия за оценка, но в няколко области са възможни допълнителни подобрения, както е посочено по-долу и по-подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Общото заключение на оценката е, че Агенцията се признава за център на върхови постижения в Европа и в международен план. Предоставяната информация се счита за основана на факти, обективна, надеждна и сериозна. Дейностите на Агенцията са целесъобразни на равнището на ЕС, както и, в различна степен, на национално равнище. Нейната работа е съгласувана с целите на политиката на ЕС за борба с наркотиците и работата на институциите на ЕС, другите агенции на ЕС и международните организации. Добавената стойност за ЕС от работата на Агенцията е голяма. В рамките на наличните данни в оценката се стига до заключението, че Агенцията е използвала наличните човешки и финансови ресурси ефикасно, но са установени възможности за опростяване.

Има място за подобрение във връзка с развитието на технологиите (и по-специално във връзка с ИТ инструментите), наличието на по-перспективни продукти, отношенията с

научната общност, и по-общо със специалистите в областта, както и по отношение на осведомеността на широката общественост. Предоставянето на данни може да бъде подобро по отношение на съпоставимостта и обхванатите набори от данни (и по-специално по въпросите с предлагането на наркотици, за да се повиши възможността на Агенцията за по-добър мониторинг на въпросите с предлагането, които са засегнати в политиката за борба с наркотиците). Съществува припокриване с докладването на данни пред Службата на ООН по наркотиците и престъпността. Употребата на множество наркотици и оказването на подкрепа на държавите членки при оценяването на техните национални политики за борба с наркотиците са области, в които приносът на Агенцията би осигурил добавена стойност. Сътрудничеството с трети държави и международни организации би могло допълнително да се засили, но в съответствие с мисията на Агенцията. Оценката не е категорична по отношение на потенциалното бъдещо разширяване на обхвата на Агенцията, така че да бъдат обхванати други законни и незаконни вещества и прояви на зависимости.