



Bruxelles, 14.5.2019.
COM(2019) 228 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**Ocjenjivanje Europskog centra za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA) za
2018.**

{SWD(2019) 174 final}

I. KONTEKST

Cijena ovisnosti o drogama koju plaćaju ljudi i društvo vrlo je visoka. Droge i ovisnost o drogama utječu na zdravlje i dobrobit velikog broja ljudi, posebno mladih, prouzročuju zabrinutost u pogledu sigurnosti i dovode do preuranjene smrti. Posljedica su troškovi za javno zdravlje (sprječavanje zlouporabe droga, zdravstvena skrb i liječenje), javnu sigurnost, okoliš i produktivnost rada. Tržište nedopuštenih droga najdinamičnije je kriminalno tržište u EU-u koje se može brzo prilagođavati kao odgovor na mjere za kontrolu droga.

Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA; dalje u tekstu „Agencija”) osnovan je 1993. kao jedna od decentraliziranih agencija EU-a¹. U skladu s člankom 1. Uredbe (EZ) br. 1920/2006 (dalje u tekstu „Uredba o osnivanju”)² njegov je cilj EU-u i njegovim državama članicama pružati činjenične, objektivne, pouzdane i usporedive informacije na europskoj razini o drogama i ovisnosti o drogama te njihovim posljedicama. Glavne su zadaće Agencije prikupljanje i analiza postojećih podataka, poboljšanje metoda usporedbe podataka, diseminacija podataka te suradnja s europskim i međunarodnim tijelima i organizacijama te s trećim zemljama. Agencija djeluje kao centar izvrsnosti za pružanje informacija o fenomenu droga, ne samo u Europi nego i na međunarodnoj razini.

Člankom 23. Uredbe o osnivanju predviđeno je „vanjsko ocjenjivanje Centra svakih šest godina kako bi se ono podudaralo sa završetkom dvaju trogodišnjih programa rada Centra”. Ocjenjivanjem bi trebalo obuhvatiti i sustav Reitox (Europsku informacijsku mrežu za droge i ovisnost o drogama)³. Prethodno ocjenjivanje provedeno je 2011./2012.⁴ Stoga je Komisija krajem 2017. pokrenula ocjenjivanje koje je provela 2018. Ocjenjivanje je od ožujka do studenoga 2018. provodio konzorcij koji je predvodilo društvo ICF Consulting Ltd. u suradnji s Centrom za proučavanje demokracije (CSD) i društvom Optimity Advisors. Završno izvješće o ocjenjivanju objavit će se na internetu.

Ovo će se Izvješće dostaviti Europskom parlamentu i Vijeću te Upravnom odboru Agencije. U radnom dokumentu službi priloženom ovom Izvješću Komisije navodi se detaljna analiza ishoda vanjskog ocjenjivanja.

II. NALAZI OCJENJIVANJA

Ocjenjivanjem je obuhvaćeno sljedeće:

- *materijalno područje primjene*: ocjenjivanjem su obuhvaćena dva stupa rada Agencije, tj. javno zdravlje i sigurnost. Razmotreni su način na koji se njome upravlja i njezina administracija, organizacijska struktura, poslovanje, financiranje i nabava resursa, njezino upravljanje informacijama i rad mreže Reitox, suradnja s drugim

¹ Uredba Vijeća (EEZ) br. 302/93 od 8. veljače 1993. o osnivanju Europskog centra za praćenje droga i ovisnosti o drogama, SL L 36, 12.2.1993., str. 1.

² Uredba (EZ) br. 1920/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o Europskom centru za praćenje droga i ovisnosti o drogama (preinačena), SL L 376, 27.12.2006., str. 1.; kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2101 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1920/2006 u pogledu razmjene informacija i sustava ranog upozoravanja o novim psihoaktivnim tvarima te o postupku procjene njihovog rizika, SL L 305, 21.11.2017., str. 1.

³ Vidjeti članak 5. Uredbe o osnivanju.

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

relevantnim agencijama EU-a (kao što su agencije za pravosuđe i unutarnje poslove⁵, Europska agencija za lijekove (EMA) te Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC)) i međunarodnim agencijama (kao što su Svjetska zdravstvena organizacija (SZO), Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) itd.), partnerstva s trećim zemljama te priopćavanje i diseminacija rezultata istraživanja,

- *zemljopisno područje primjene*: ocjenjivanjem su obuhvaćene zemlje koje dostavljaju podatke Agenciji, tj. države članice EU-a te Norveška i Turska, kao i treće zemlje s kojima je Agencija uspostavila bliskije odnose na temelju sklapanja radnih dogovora, sporazuma o suradnji i slično,
- *vremensko područje primjene*: ocjenjivanjem su obuhvaćene aktivnosti koje su se provodile od 1. siječnja 2013. do 30. lipnja 2018.⁶ kako bi se podudarale s dovršetkom dviju uzastopnih trogodišnjih strategija i programa rada Agencije.

Agencija je, nastavljajući se na nalaze prethodnog ocjenjivanja, ocijenjena na temelju pet standardnih kriterija: djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a. Pitanja u okviru ocjenjivanja povezana sa stečenim znanjima temeljila su se na tih pet kriterija. Zaključci ocjenjivanja sažeti su u nastavku na temelju tih pet kriterija, a detaljnije su navedeni u priloženom radnom dokumentu službi.

Izvođač je utvrdio nekoliko ograničenja pri provedbi vanjske evaluacijske studije koja utječu na ovo Izvješće. Glavno je ograničenje bila nedostupnost polaznih podataka za većinu elemenata, što je otežalo analizu napretka. Drugi problemi koji bi mogli ograničiti pouzdanost nalaza uključuju kratko trajanje ocjenjivanja, nisku stopu odgovora na neka pitanja odnosno od određenih skupina dionika, kvalitetu primljenih podataka, upotrebu različitih ključnih pokazatelja uspješnosti tijekom razdoblja ocjenjivanja i nedostupnost proračuna na temelju aktivnosti⁷.

A. Relevantnost

U okviru kriterija relevantnosti ispitana je usklađenost rezultata Agencije s potrebama njezinih brojnih dionika. Ocijenjena je sposobnost prilagodbe Agencije znanstvenim, gospodarskim, političkim, društvenim i tehnološkim promjenama. Konačno, u okviru kriterija relevantnosti istraženi su stavovi dionika o potencijalnom proširenju opsega praćenja i utvrđivanju najbolje prakse kad je riječ o nedopuštenim i zakonitim tvarima te ovisničkom ponašanju koje ne uključuje zlouporabu tvari.

Ishodi aktivnosti Agencije ispunili su potrebe njezinih brojnih dionika tako što su im pružene relevantne i pravodobne informacije. Kao što se vidi iz svih načina na koje su se provodile savjetodavne aktivnosti, Agencija je uvelike uzela u obzir potrebe oblikovatelja politika,

⁵ Uz EMCDDA, agencije za pravosuđe i unutarnje poslove jesu CEPOL (Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva), EASO (Europski potporni ured za azil), EIGE (Europski institut za ravnopravnost spolova), eu-LISA (Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde), Eurojust, Europol (Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva), FRA (Agencija za temeljna prava) i Frontex (Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu).

⁶ Kao datum za dovršetak rada izvođača određen je 30. lipnja 2018., tj. datum podnošenja općeg izvješća o aktivnostima Agencije za 2017.

http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ Za više pojedinosti vidjeti odjeljak V.B priloženog radnog dokumenta službi i Prilog II.2 tom dokumentu.

posebno na razini EU-a i, u ograničenijoj mjeri, na nacionalnoj razini. Postoji prostor za veću suradnju sa znanstvenom zajednicom te povećanje vidljivosti Agencije među stručnjacima i širom javnošću.

Agencija se dobro prilagodila različitim promjenama tijekom razdoblja ocjenjivanja. Agencija je na dinamičnost i promjenjivost okruženja koje određuje ponudu droge i potražnju za njom odgovorila većim usmjeravanjem na prijetnje i trendove u nastajanju, razvojem novih metodologija te upotrebom informacija iz otvorenih izvora kao što su analiza otpadnih voda⁸ ili ispitivanja u svrhu prepoznavanja novih trendova⁹. Agencija izdaje publikacije za različite ciljne skupine i prilagođava ih različitim dionicima. Općenito, razgovori su ukazali na potrebu za proizvodima koji su usmjereniji na budućnost i u kojima se prepoznaju budući trendovi i rizici kao bolji temelj za pripravnost i odgovor EU-a u okruženju droga koje se stalno mijenja. Osim toga, istaknuta je potreba za izravnom komunikacijom s nacionalnim dionicima.

Agencija je provela unutarnju reorganizaciju kako bi se bolje uskladila s političkim i strateškim ciljevima politike u području droga te je riješila pitanje ekonomskih ograničenja određivanjem prioriteta u pogledu svojih aktivnosti i preraspodjelom svojih resursa.

U okviru ocjenjivanja razmatralo se i pitanje potencijalnog budućeg širenja djelokruga Agencije. Ishod ocjenjivanja nije bio jasan u pogledu tog pitanja. Iako su većina predstavnika država članica i osoblje Agencije podržali proširenje djelokruga na druge dopuštene i nedopuštene tvari, kao što su alkohol, duhanski proizvodi ili lijekovi na recept te, u manjoj mjeri, ovisnička ponašanja kao što je igranje igara na sreću, dionici na razini EU-a i međunarodne organizacije imali su različita stajališta.

B. Djelotvornost

Na temelju kriterija djelotvornosti ocijenjena je uspješnost Agencije u ostvarenju ciljeva i prioriteta utvrđenih u Uredbi o osnivanju, odnosno njezin napredak prema njihovu ostvarenju. Ispitano je u kojoj su mjeri promjene u strukturi proizašle iz provedbe „Strategije EMCDDA-a do 2025.”¹⁰ i nedavna unutarnja reorganizacija utjecale na njezinu djelotvornost. Daljnji aspekti ispitani u okviru tog kriterija uključivali su djelotvornost mreže Reitox¹¹, upotrebu unutarnjih alata za praćenje, vanjske čimbenike koji utječu na učinak Agencije te njezine međunarodne aktivnosti, tj. rad s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Uzimajući u obzir ukupni dojam stečen na temelju savjetovanja s dionicima, iz ocjenjivanja je vidljivo da je Agencija prepoznata i cijenjena među svojim zajednicama dionika kao centar izvrsnosti za pružanje informacija o fenomenu droga, ne samo u Europi nego i na međunarodnoj razini. Dobivene se informacije smatraju činjeničnima, objektivnima, pouzdanima i konkretnima, što je dokazano ciljanim istraživanjem namijenjenim civilnom društvu i znanstvenoj zajednici te javnim savjetovanjem. Isti su izvori pokazali da glavna

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

⁹ Priručnik za prepoznavanje novih trendova: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; najnovije ispitivanje u svrhu prepoznavanja trendova odnosilo se na nedavne trendove na tržištu kokaina: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

¹⁰

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

¹¹ Članice mreže Reitox imenovane su nacionalne ustanove ili agencije odgovorne za prikupljanje podataka te izvješćivanje o drogama i ovisnosti o drogama („nacionalne kontaktne točke” ili „nacionalni opservatoriji za droge”).

područja koja treba poboljšati i ojačati uključuju povećanje usporedivosti informacija, daljnju upotrebu vizualnih pomagala i poboljšanje kvalitete prijevoda.

Ocjenjivanjem je utvrđeno da je ostvarena većina ciljeva utvrđenih u trogodišnjim strategijama i programima rada Agencije.

Agencija je ostvarila dobre rezultate kad je riječ o praćenju stanja u pogledu problema droga. Podaci o potražnji i, u manjoj mjeri, o ponudi koje je dostavila Agencija pridonijeli su obavješćivanju odgovarajućih tijela i stručnjaka, zbog čega su mogli bolje odgovarati na trendove povezane s drogama. Agencija je uspostavila mehanizme za redovno i stalno praćenje promjena u području droga, usmjerene na utvrđivanje rizika u nastajanju. Zadaća praćenja dopunjena je objavom redovitih i ažuriranih informacija o promjenama u ponudi droge i potražnji za njom, posebno putem Europskog izvješća o drogama, ali i brojnih drugih publikacija Agencije. Međutim, ocjenjivanjem je zaključeno i da se uglavnom ne radi na suzbijanju uporabe više vrsta droga. U tom je kontekstu u vanjskoj studiji navedeno da se pojam „uporaba više vrsta droga” nijednom ne spominje u trogodišnjim strategijama i radnim programima Agencije.

Slično tomu, dionici, odnosno organizacije civilnog društva koje su sudjelovale u javnom savjetovanju, istraživanju i nekoliko ciljanih razgovora, pozitivno su ocijenili rad Agencije na praćenju rješenja koja se primjenjuju na probleme povezane s drogama. Portal najbolje prakse¹² središnje je mjesto za dijeljenje najbolje prakse u području sprječavanja, liječenja, smanjenja štete i socijalne reintegracije.

Provedbom sustava ranog upozoravanja, koji je neprekidno dostupan, Agencija je pridonijela otkrivanju novih psihoaktivnih tvari i time povećala sposobnost država članica da se suoče s tim sve važnijim fenomenom. Tijekom posljednjih godina broj novih psihoaktivnih tvari prvi put otkrivenih u EU-u te prijavljenih sustavu ranog upozoravanja smanjio se nakon što je 2014. dosegnuo vrhunac¹³. Na kraju 2018. u sustavu ranog upozoravanja pratilo se više od 700 novih psihoaktivnih tvari, od čega je svake godine oko polovina dostupna na europskom tržištu¹⁴. Međutim, otkrivene tvari sve su opasnije, zbog čega je Agencija u razdoblju 2017.–2018. provela više procjena rizika nego tijekom bilo koje prethodne godine¹⁵. Uloga Agencije u tom postupku ojačana je novim zakonodavstvom o novim psihoaktivnim tvarima¹⁶.

Konačno, kad je u pitanju razvoj alata i instrumenata za potporu nacionalnim politikama država članica u području droga, na zahtjev nekih država članica pružena im je posebna potpora kako bi im se pomoglo u oblikovanju ili praćenju nacionalnih strategija i politika u

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

¹³ Broj prijava 2012. (polazišna godina): 73, 2013.: 81, 2014.: 101, 2015.: 98, 2016.: 66, 2017.: 53.

¹⁴ Izvor: EMCDDA.

¹⁵ Jedanaest procjena rizika dovršeno je 2017. i 2018., što je dovelo do Komisijinih prijedloga o uspostavi kontrole nad tim tvarima. Tvari obuhvaćene tim procjenama rizika bili su akrililfentanil, furanilfentanil, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroizobutirilfentanil, tetrahidrofuranyl fentanil, karfentanil, metoksiacetil-fentanil i ciklopropil-fentanil.

¹⁶ Uredba (EU) 2017/2101 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1920/2006 u pogledu razmjene informacija i sustava ranog upozoravanja o novim psihoaktivnim tvarima te o postupku procjene njihovog rizika, SL L 305, 21.11.2017., str. 1. Direktiva (EU) 2017/2103 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. o izmjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/757/PUP kako bi se nove psihoaktivne tvari obuhvatile definicijom „droge” te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2005/387/PUP, SL L 305, 21.11.2017., str. 12.

području droga. Potpora je 2015. pružena Njemačkoj, Irskoj i Luksemburgu. Razvijeni su alati i instrumenti za ocjenjivanje politika u području droga i praćenje tržišta droga¹⁷.

Mreža Reitox dostavila je podatke i informacije potrebne za ispunjenje ciljeva utvrđenih u trogodišnjim strategijama i programima rada Agencije tijekom razdoblja ocjenjivanja. U vanjskoj je studiji na temelju povratnih informacija dobivenih od različitih dionika, uključujući osoblje EMCDDA-a, zaključeno i da se kvaliteta i pravodobnost pruženih podataka razlikuju među nacionalnim kontaktnim točkama, iako je od zadnjeg ocjenjivanja ostvaren napredak. Uzrok tih razlika uglavnom su ljudski i financijski resursi dostupni nacionalnim kontaktnim točkama. Daljnja su poboljšanja posebno moguća u pogledu usporedivosti pruženih podataka.

Aktivnosti Agencije na međunarodnoj razini usklađene su s prioritetima vanjskog djelovanja EU-a. Agencija trećim zemljama prenosi iskustvo EU-a u oblikovanju politika za praćenje droga utemeljenom na dokazima i time pomaže u boljem razumijevanju fenomena droga na svjetskoj razini, čime se dobiva i potpunija slika situacije u EU-u. Međunarodni dionici i osoblje Agencije općenito su se složili da se na međunarodnoj razini može učiniti više u pogledu rada s ostalim trećim zemljama i bolje suradnje s međunarodnim organizacijama. Međutim, to mora biti u skladu s misijom Agencije, odnosno potrebom za boljim razumijevanjem fenomena droga. Dionici s kojima se savjetovalo uputili su na postojanje preklapanja, na primjer u slučaju dvostrukog prikupljanja podataka u odnosu na Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, što je problem koji bi trebalo riješiti.

Iako su promjene u strukturi Agencije proizašle iz provedbe „Strategije EMCDDA-a do 2025.” i unutarnja reorganizacija provedene relativno nedavno i potrebno je više vremena kako bi njihovi učinci bili vidljivi, čini se da su pozitivno utjecale na djelotvornost Agencije. Unutarnjom reorganizacijom dodatno se pridonijelo izvršenju zadaća utvrđenih u Uredbi o osnivanju i ostvarenju njezinih ciljeva. Na primjer, zahvaljujući restrukturiranju znanstvenih resursa u skladu s dvama stupovima „Strategije EMCDDA-a do 2025.” Agencija je mogla dostavljati pouzdanije podatke, prilagoditi se novim znanstvenim i ekološkim razvojima te reagirati na izazove i promjene konteksta u području droga.

Vanjski čimbenici koji su utjecali na djelotvornost Agencije uključuju promjene u okruženju konzumacije droga, pojavu novih tržišta te nove sigurnosne izazove povezane s drogama i razvojem nacionalnih politika. Agencija je, kako je prethodno utvrđeno, proaktivno reagirala na te čimbenike.

Opći je zaključak ocjenjivanja taj da se čini kako brojni alati i mehanizmi (unutarnji i vanjski) koji se upotrebljavaju za praćenje i preispitivanje ostvarenja i rezultata Agencije dobro funkcioniraju te da su primjereni za osiguravanje odgovornosti i odgovarajuće ocjene njezine ukupne uspješnosti. Međutim, u izvješću o ocjenjivanju ističe se da se zbog upotrebe različitih ključnih pokazatelja uspješnosti tijekom razdoblja ocjenjivanja i nedostatka proračuna na temelju aktivnosti praćenje uspješnosti moglo provoditi samo na temelju glavnih pokazatelja. Trebalo bi poduzeti daljnje mjere za pojednostavnjenje pokazatelja i uvođenje proračuna na temelju aktivnosti kako bi se taj problem riješio u budućnosti.

¹⁷ Vidjeti, na primjer, publikaciju „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations”, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, i povezano web-mjesto (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); ili priručnik „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>

C. Učinkovitost

U okviru kriterija učinkovitosti ispitano je u kojoj je mjeri Agencija obavljala svoje aktivnosti, postizala svoje ciljeve i ostvarivala rezultate uz razumne troškove s obzirom na financijske i ljudske resurse te administrativna rješenja.

Na temelju dostupnih podataka ocjenjivanjem bi se opravdano moglo zaključiti da je Agencija učinkovito iskoristila sve ljudske i financijske resurse kako bi ostvarila rezultate, ishode i učinke utvrđene u njezinim trogodišnjim strategijama i programima rada. Uvođenjem promjena u svoju organizacijsku i upravljačku strukturu te preraspodjelom dostupnih (ljudskih i financijskih) resursa Agencija je povećala svoje rezultate te uvela nove vrste proizvoda i usluga a da nije primila nikakva dodatna sredstva.

Proračun je ostao relativno jednak tijekom razdoblja ocjenjivanja, uz samo neke manje promjene. U usporedbi s 2012. proračun se povećao za manje od 1 %. Većina proračuna (60 % 2017.) troši se na osoblje. Ti troškovi uključuju operativne i administrativne/pomoćne funkcije. Tijekom razdoblja ocjenjivanja udio operativnog osoblja postupno se povećao, sa 68 % 2012. na 71 % 2017.

Prednosti ostvarene radom Agencije uključuju sljedeće: jasan i sveobuhvatan pregled situacije u pogledu droga u EU-u, utemeljenu raspravu o politikama i strategijama u području droga, djelotvorno omogućavanje uspostave korisne mreže stručnjaka u području droga i ovisnosti o drogama (Reitox), uključujući djelotvornu razmjenu informacija i najbolje prakse, proaktivan pristup novim tvarima i trendovima u nastajanju te promicanje znanstvene izvrsnosti. Te je prednosti teško izmjeriti, no općenito svi dionici na razini EU-a, nacionalnoj i međunarodnoj razini u velikoj mjeri cijene rezultate Agencije.

Agencija pruža dobar omjer cijene i ponude jer je na temelju istih mjerila trošak ostvarenja njezinih rezultata i aktivnosti te upravljanja njima povoljniji od troška drugih agencija EU-a slične veličine i djelokruga, kako je vidljivo iz referentne studije slučaja¹⁸. Prednosti na europskoj razini ne bi moglo pružiti samo jedno nacionalno tijelo, posebno kad je riječ o razvoju standardnih pokazatelja koje primjenjuju sve članice mreže Reitox, ispitivanju politika i mjera povezanih s drogama, sustavu ranog upozoravanja za prijetnje u nastajanju i razmjeni najbolje prakse.

Iz ostvarenja ključnih pokazatelja uspješnosti i visokog postotka izvršenja proračuna vidljivo je da je decentralizirani model upravljanja donesen na početku razdoblja ocjenjivanja doveo do očekivanih rezultata. Oni upućuju na to da trenutačno upravljanje, organizacijski ustroj, sustavi upravljanja i metode rada odgovaraju njezinu poslovanju. Postoji određeni prostor za pojednostavnjenje administrativnog ustroja i metoda rada Agencije, na primjer preispitivanjem i osuvremenjivanjem alata informacijske i komunikacijske tehnologije, te bolje unutarnje planiranje donošenjem proračuna na temelju aktivnosti.

Agencija je povećala svoj doseg na internetu i dionici su izrazili svoje zadovoljstvo dosegom i komunikacijom, koju smatraju prilično učinkovitom. Mogla bi se uvesti dodatna poboljšanja kako bi se došlo do nacionalnih dionika, ponajprije oblikovatelja politika i stručnjaka.

¹⁸ U referentnoj studiji slučaja Agencija je uspoređena s Agencijom za temeljna prava (FRA) na temelju nekoliko kriterija; Prilog 4. završnom izvješću o vanjskom ocjenjivanju. Osim toga, u studiji slučaja proračun Agencije uspoređen je s proračunima Agencije za temeljna prava, Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) i Europskog potpornog ureda za azil (EASO); vidjeti odjeljak VI.C priloženog radnog dokumenta službi.

D. Usklađenost

U okviru kriterija usklađenosti ispitano je u kojoj se mjeri aktivnostima i ciljevima Agencije podupiru ključni razvoji politika EU-a te dopunjuju mjere koje su provele druge agencije i države članice EU-a, uključujući dosljednost s regulatornim okvirom. Razmatrala se i usklađenost sa zajedničkim pristupom za decentralizirane agencije¹⁹ te usklađenost trogodišnjih strategija i programa rada Agencije²⁰ s ciljevima Uredbe o osnivanju, Strategijom EU-a za borbu protiv droga (2013.–2020.)²¹ i njezinim planovima djelovanja²² te Europskim programom sigurnosti²³.

Istraživanjem podataka u okviru vanjskog ocjenjivanja utvrđena je visoka razina usklađenosti između regulatornog okvira te ciljeva i aktivnosti utvrđenih u trogodišnjim strategijama i programima rada. Svi ciljevi utvrđeni u dvama strateškim dokumentima u skladu su s Uredbom o osnivanju i mogu se povezati s njom. Aktivnosti Agencije u velikoj su mjeri pridonijele širim prioritetima EU-a u području politika usmjerenih na droge uzimanjem u obzir pitanja potražnje za drogom i, u manjoj mjeri, ponude droge te pružanjem tehničke podrške i stručnog znanja institucijama EU-a. Međutim, iako je u Prilogu I. Uredbi o osnivanju izričito navedeno da bi trebalo pratiti podatke o trendovima u nastajanju povezanim s uporabom više vrsta droga, to pitanje nije navedeno u ciljevima Agencije utvrđenima u strateškim dokumentima te i dalje nije dovoljno istraženo.

Za ciljeve i aktivnosti Agencije navedene u trogodišnjim strategijama utvrđeno je i da su usklađeni sa Strategijom EU-a za borbu protiv droga i njezinim planovima djelovanja. Usklađenost s Europskim programom sigurnosti dokazana je, među ostalim, opsežnom suradnjom s Agencijom Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), uključujući nekoliko zajedničkih publikacija, kao što su izvješća o europskom tržištu droga²⁴ i najnovija publikacija o drogama i kriptotržištu „Drugs and the darknet”²⁵.

Iako je Agencija ostvarila napredak u rješavanju problema povezanih s ponudom u odnosu na prethodno razdoblje ocjenjivanja, ima prostora za daljnja poboljšanja u tom području. Agencija je razvila pokazatelje ponude i blisko je surađivala s Europolom na pitanjima ponude droga. Međutim, trebalo bi dodatno poboljšati prikupljanje podataka o pitanjima ponude droga²⁶. U tu bi svrhu nacionalne kontaktne točke, koje su glavni pružatelji podataka Agenciji, trebale dostaviti dodatne podatke.

Agencija je usklađena sa zajedničkim pristupom za decentralizirane agencije. Uspostavljeni alati i mehanizmi dobro funkcioniraju te su prikladni za osiguravanje odgovornosti i

¹⁹ Za daljnje informacije o „zajedničkom pristupu” vidjeti https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf

²⁰ 2013.–2015.: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf and 2016–2018: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN.pdf>

²¹ SL C 402, 29.12.2012., str. 1.

²² Plan djelovanja EU-a za borbu protiv droga 2013.–2016., SL C 351, 30.11.2013., str. 1.; Plan djelovanja EU-a za borbu protiv droga 2017.–2020., SL C 215, 5.7.2017., str. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

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

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

²⁶ Za pregled stanja vidjeti zajedničku publikaciju EMCDDA-a i Europolu „Improved drug supply indicators for Europe: progress report”, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

odgovarajuće ocjene ukupne uspješnosti. Provedba trogodišnjih strategija i planova rada te plana upravljanja prati se putem nekoliko postupaka praćenja. Pozitivno je što su se razvili jasni ključni pokazatelji uspješnosti; međutim, oni su se promijenili tijekom razdoblja ocjenjivanja, pa usporedbe tijekom vremena i s prethodnim ocjenjivanjem dijelom nisu bile moguće. Osim toga, Agencija još nije provela neke mjere iz zajedničkog pristupa, posebno one koje se odnose na upravljanje na temelju aktivnosti i proračune na temelju aktivnosti. Drugi elementi koji nedostaju za potpunu usklađenost sa zajedničkim pristupom prepoznati su u vanjskom ocjenjivanju i utvrđeni u priloženom radnom dokumentu službi.

Usklađenost s drugim agencijama EU-a, uključujući Europol, Europsku agenciju za lijekove (EMA), Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) i Agenciju EU-a za suradnju u kaznenim stvarima (Eurojust), omogućena je time što su te agencije međusobno preispitivale svoje programe. Osim toga, ciljevima i aktivnostima Agencije, uključujući one utvrđene u „Strategiji EMCDDA-a do 2025.“, dopunjuju se ciljevi i aktivnosti Europske komisije i drugih europskih agencija.

S Europskom komisijom postoje sinergije u području prekursora za droge, s Europolom i Europskom agencijom za lijekove u području novih psihoaktivnih tvari, s Europskim centrom za sprečavanje i kontrolu bolesti u okviru zajedničkih publikacija i misija povezanih sa zaraznim bolestima koje se prenose uporabom droga, a s Izvršnom agencijom za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu u razvoju najbolje prakse u području javnog zdravlja. Sinergije koje bi se mogle bolje iskoristiti uključuju odnos s odjelom Europske komisije zaduženim za zdravlje (GU SANTE).

Općenito, postoji malo preklapanja s drugim agencijama zbog jedinstvenog položaja Agencije u odnosu na situaciju u pogledu droga u cijelom EU-u. Zbog toga je udvostručavanje minimalno, ali postoji velika vjerojatnost za uspostavu sinergija. Dionici nisu poželjnom smatrali mogućnost spajanja Agencije s nekom drugom agencijom²⁷.

Kad je riječ o usklađenosti s ciljevima politika država članica u pogledu droga, manji je broj ispitanika naveo da su aktivnosti Agencije u određenoj mjeri neusklađene. To se pripisalo činjenici da neke države članice pri određivanju ciljeva svojih politika u pogledu droga uzimaju u obzir sve ovisnosti, dok ovlasti Agencije ne pokrivaju zakonite tvari i ovisnička ponašanja. Stoga Agencija ne može državama članicama davati podatke o drugim ovisnostima na kojima će se temeljiti njihove politike.

Agencija provodi zajedničke aktivnosti te je uspostavila sinergije s Europolom, Agencijom EU-a za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL) i Eurojustom u području sigurnosnih pitanja u kontekstu tržišta droga u EU-u. Svojim praćenjem i znanstvenom stručnošću dopunjuje aktivnosti Europola osiguravanjem konteksta na razini EU-a za sigurnosna pitanja povezana s drogama. Agencija bi mogla pružiti veću potporu u pogledu sigurnosnih pitanja razvojem pokazatelja ponude i odgovarajućih skupova podataka.

„Okvirom EMCDDA-a za međunarodnu suradnju za razdoblje 2018.–2025.“²⁸ aktivnosti Agencije u tom području usklađuju se sa „Strategijom EMCDDA-a do 2025.“. Međutim,

²⁷ To je stajalište izrazilo 54 % svih dionika s kojima se razgovaralo. Osim toga, gotovo svi sudionici u javnom savjetovanju dali su jasan odgovor na potencijalno zatvaranje Agencije ili njezino spajanje s drugim tijelom.

²⁸

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

Agencija bi se mogla više usmjeriti na razumijevanje učinka svjetskih problema povezanih s drogom i razvoja politika na situaciju u pogledu droga u EU-u.

Ocjenjivanjem je utvrđena znatna razina preklapanja u obvezama podnošenja godišnjih izvješća država članica Agenciji i Uredu Ujedinjenih naroda za droge i kriminal. Navedeno je da bi te dvije agencije trebale surađivati na utvrđivanju mogućih rješenja za optimizaciju i pojednostavnjenje postupaka izvješćivanja država članica kako bi se povećala kvaliteta podataka iz izvješća.

E. Dodana vrijednost EU-a

U okviru kriterija dodane vrijednosti EU-a ispitane su prednosti Agencije u odnosu na ono što se moglo ostvariti samo na nacionalnoj razini. Točnije, ocijenjena je sposobnost Agencije za poboljšanje postupaka praćenja i odgovora država članica u pogledu problema povezanih s drogom te je ispitano koliko je ona vrijedan izvor informacija za svoje glavne „korisnike”. U okviru tog kriterija istražena je i održivost aktivnosti Agencije te je ocijenjeno bi li u scenariju u kojem Agencija prestaje s radom postojale održive alternative za izvršenje njezinih zadaća.

Agencija ima izvrstan ugled kao izvor sveobuhvatnih, znanstvenih i pouzdanih informacija o drogama. Smatra se glavnim izvorom podataka na razini EU-a te se njome služe nacionalni i međunarodni dionici i dionici na razini EU-a, a posebno oblikovatelji politika, istraživači i stručnjaci koji rade u tom području.

Važan je doprinos Agencije u obliku informacija na kojima se temelji rasprava o politikama na razini EU-a i (u manjoj mjeri) na nacionalnoj razini. Na razini EU-a pružanje znanstvenih i pravodobnih informacija te sudjelovanje u oblikovanju, provedbi i praćenju politika povezanih s drogama smatrali su se ključnim kako bi se osiguralo da su političke rasprave i politike povezane s drogama utemeljene na dokazima. Na nacionalnoj su razini nacionalna tijela posebno relevantnima smatrali razmjenu najbolje prakse i proizvodnju informacija o aktualnim temama utemeljenih na dokazima. Međutim, čini se da u nekim državama članicama Agencija nije osnovni izvor informacija o drogama, što upućuje na to da bi mogla poboljšati svoju uključenost na nacionalnoj razini i biti proaktivnija u uključivanju stručnjaka.

Ocjenjivanjem je utvrđeno da glavna dodana vrijednost Agencije leži u uspostavi sustava za prikupljanje podataka o drogama, kojim se zemlje koje dostavljaju podatke obvezuju na sustavno praćenje fenomena droga s pomoću zajedničke metodologije te zajedničkih pokazatelja ponude droge i potražnje za njom. Time se osigurava visoka razina ujednačenosti kvalitete i usporedivosti prikupljenih podataka, što Agenciji omogućava da analizira informacije i izradi sveobuhvatan pregled situacije u pogledu droga u cijelom EU-u. Nacionalna tijela uvelike cijene pregled na razini EU-a te se na njega oslanjaju pri oblikovanju politika utemeljenih na dokazima, praćenju djelotvornosti svojih politika i intervencija u području droga te utvrđivanju trendova koji se javljaju u drugim dijelovima Europe, čime se poboljšava njihova sposobnost da prate fenomen droga i odgovaraju na njega. Smatra se da drugi oblici potpore, kao što su razmjena najbolje prakse, pružanje metodoloških smjernica i uključenost Agencije u sustav ranog upozoravanja EU-a o novim psihoaktivnim tvarima, dodaju vrijednost u usporedbi s onim što bi države članice mogle postići svaka za sebe.

U okviru ocjenjivanja istražilo se u kojoj bi mjeri aktivnosti dodijeljene Agenciji bile manje djelotvorne da ih provode druge institucije na razini EU-a ili nacionalnoj razini. Stoga se ona smatra najdjelotvornijom opcijom jer bi se drugim alternativama (npr. Komisija, države

članice ili međunarodne organizacije) doveli u pitanje kvaliteta njezinih analiza, kontinuitet aktivnosti i zajedničko razumijevanje fenomena koje EU-u omogućuje da zajednički nastupa na međunarodnim forumima.

Ukidanje Agencije negativno bi utjecalo na sve relevantne dionike, posebno oblikovatelje politika, kojima su potrebne njezine objektivne informacije za izradu politika utemeljenih na dokazima. Nepostojanje Agencije značilo bi gubitak pregleda nad fenomenom droga na razini EU-a jer bi podaci koje prikupljaju države članice bili djelomični, a u mnogim slučajevima i nepostojeći, što bi imalo važne posljedice na nacionalnoj i međunarodnoj razini te razini EU-a.

III. ZAKLJUČCI

U ocjenjivanju potkrijepljenom vanjskom studijom zaključeno je da Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA) dobro radi. Ocjena je pozitivna za svih pet kriterija ocjenjivanja, no u nekim su područjima moguća daljnja poboljšanja, kao što je navedeno u nastavku i detaljnije obrazloženo u radnom dokumentu službi.

Ukupni zaključak ocjenjivanja taj je da je Agencija prepoznata kao središte izvrsnosti u Europi i na međunarodnoj razini. Dobivene se informacije smatraju činjeničnima, objektivnima, pouzdanima i konkretnima. Aktivnosti Agencije relevantne su na razini EU-a i, uz određena odstupanja, na nacionalnoj razini. Njezin je rad usklađen s ciljevima politike EU-a u pogledu droga i radom institucija EU-a, drugih agencija EU-a i međunarodnih organizacija. Agencija svojim radom ostvaruje veliku dodanu vrijednost EU-a. Na temelju dostupnih podataka u ocjenjivanju je zaključeno da je Agencija učinkovito upotrebljavala dostupne ljudske i financijske resurse, no utvrđen je prostor za pojednostavnjenje.

Moguća su poboljšanja u pogledu tehnološkog razvoja (posebno kad je riječ o IT alatima), dostupnosti proizvoda usmjerenijih na budućnost, odnosa sa znanstvenom zajednicom i liječnicima opće medicine te informiranja javnosti. Davanje podataka moglo bi se poboljšati s obzirom na usporedivost i obuhvaćene skupove podataka (posebno u pogledu ponude droga kako bi se poboljšala sposobnost Agencije da prati pitanja povezana s ponudom u okviru politike u području droga). Postoje preklapanja u dostavljanju podataka Uredu Ujedinjenih naroda za droge i kriminal. Uporaba više vrsta droga i potpora državama članicama u ocjenjivanju svojih nacionalnih politika u pogledu droga područja su u kojima bi se doprinosom Agencije ostvarila dodana vrijednost. Suradnja s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama mogla bi se dodatno ojačati, no u skladu s misijom Agencije. Rezultati ocjenjivanja ne omogućuju donošenje zaključka u pogledu mogućeg budućeg proširenja djelokruga Agencije na druge dopuštene i nedopuštene tvari i ovisnička ponašanja.