



Bruksela, dnia 14.5.2019 r.
COM(2019) 228 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
Ocena Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA)
2018 r.

{SWD(2019) 174 final}

I. KONTEKST

Koszty ludzkie i społeczne narkomanii są bardzo wysokie. Narkotyki i narkomania wpływają na zdrowie i dobrostan wielu osób, w szczególności osób młodych, stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa i prowadzą do przedwczesnych zgonów. W związku z tym narkomania generuje koszty dla publicznej służby zdrowia (profilaktyka uzależnień, opieka zdrowotna i leczenie), bezpieczeństwa publicznego, środowiska i produktywności pracy. Rynek niedozwolonych narkotyków jest najbardziej dynamicznym rynkiem przestępczym w UE; jest on w stanie szybko dostosowywać się, reagując na środki służące kontroli narkotyków.

Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA, zwane dalej „Agencją”) powstało w 1993 r. jako jedna ze zdecentralizowanych agencji UE¹. Celem Agencji jest, zgodnie z art. 1 rozporządzenia (WE) nr 1920/2006 (zwanego dalej „rozporządzeniem ustanawiającym”)², dostarczanie UE i jej państwom członkowskim rzeczowych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na poziomie europejskim, dotyczących narkotyków i narkomanii oraz ich skutków. Główne zadania Agencji polegają na gromadzeniu i analizie istniejących danych, poprawie metod porównywania danych, rozpowszechnianiu danych i współpracy z organami i organizacjami europejskimi i międzynarodowymi oraz z państwami trzecimi. Agencja działa jako centrum doskonałości, dostarczając informacji na temat problemu narkotyków nie tylko w Europie, ale również na szczeblu międzynarodowym.

W art. 23 rozporządzenia ustanawiającego przewidziano, że „co sześć lat Komisja wszczyna zewnętrzną ocenę Centrum, tak aby jej przeprowadzenie zbiegło się z ukończeniem dwóch trzyletnich programów pracy Centrum”. Ocena powinna obejmować również system REITOX (europejską sieć informacji o narkotykach i narkomanii)³. Poprzednią ocenę przeprowadzono w latach 2011–2012⁴. W związku z tym Komisja wszczęła ocenę pod koniec 2017 r. i przeprowadziła ją w 2018 r. Ocenę zrealizowało konsorcjum pod kierownictwem ICF Consulting Ltd., we współpracy z Ośrodkiem Badań nad Demokracją (Centre for the Study of Democracy, CSD) i Optimity Advisors, w okresie od marca do listopada 2018 r. Sprawozdanie końcowe z oceny zostanie opublikowane w internecie.

Niniejsze sprawozdanie zostanie przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz zarządowi Agencji. Szczegółową analizę wyników zewnętrznej oceny zawiera dokument roboczy służb Komisji, załączony do niniejszego sprawozdania Komisji.

II. WYNIKI OCENY

Zakres oceny był następujący:

¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 z dnia 8 lutego 1993 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Dz.U. L 36 z 12.2.1993, s. 1.

² Rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (wersja przekształcona), Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 1; ostatnio zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2101 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny zagrożeń w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych, Dz.U. L 305 z 21.11.2017, s. 1.

³ Zob. art. 5 rozporządzenia ustanawiającego.

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

- *zakres przedmiotowy*: ocena objęła dwa filary prac Agencji, tj. zdrowie publiczne i bezpieczeństwo. W jej ramach przeanalizowano zarządzanie Agencją i jej administrację, strukturę organizacyjną, działania, finansowanie i zasoby, zarządzanie informacją oraz pracę systemu REITOX, współpracę z innymi właściwymi agencjami UE (takimi jak agencje ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁵, Europejska Agencja Leków (EMA), Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC)) oraz organizacjami międzynarodowymi (takimi jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przystępczości (UNODC) itp.), partnerstwa z państwami trzecimi oraz informowanie o badaniach i rozpowszechnianie ich wyników;
- *zakres geograficzny*: ocena objęła kraje przekazujące dane Agencji, tj. państwa członkowskie UE oraz Norwegię i Turcję, a także państwa trzecie, z którymi Agencja utrzymuje bliższe stosunki ze względu na zawarcie ustaleń roboczych, umów o współpracy lub podobnych;
- *zakres czasowy*: ocena objęła działania prowadzone w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2018 r.⁶, tak aby zbiegło się to z ukończeniem dwóch następujących po sobie trzyletnich strategii i programów prac Agencji.

W ocenie przeanalizowano działalność Agencji, opierając się na ustaleniach z poprzedniej oceny oraz na pięciu standardowych kryteriach oceny: skuteczności, wydajności, spójności, adekwatności i europejskiej wartości dodanej. Do tych pięciu kryteriów przyporządkowano kwestie będące przedmiotem oceny i odnoszące się do wdrożonych doświadczeń i wniosków. Według tych pięciu kryteriów podsumowano poniżej wnioski z oceny, które bardziej szczegółowo opisano w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

Podczas przeprowadzania zewnętrznego badania oceniającego wykonawca wskazał szereg ograniczeń, które mają wpływ na niniejsze sprawozdanie. Głównym ograniczeniem była niedostępność wartości wyjściowych w odniesieniu do większości elementów, co utrudniało analizę postępów. Inne kwestie, które mogły ograniczyć miarodajność wyników, obejmują krótki czas trwania oceny, niski wskaźnik odpowiedzi – odpowiednio – na niektóre pytania lub od niektórych grup zainteresowanych stron, jakość otrzymanych danych, a także zastosowanie różnych kluczowych wskaźników efektywności w okresie objętym oceną oraz niedostępność budżetu zadaniowego⁷.

A. Adekwatność

Kryterium adekwatności dotyczyło dostosowania wyników pracy Agencji do potrzeb różnych zainteresowanych stron. W ramach tego kryterium oceniono zdolność przystosowania się

⁵ Oprócz EMCDDA agencje ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych obejmują: CEPOL (Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania), EASO (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu), EIGE (Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn), eu-LISA (Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości), Eurojust, Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania), FRA (Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej) i Frontex (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej).

⁶ Datą graniczną prac wykonawcy był dzień 30 czerwca 2018 r., tj. dzień, w którym Agencja przedłożyła sprawozdanie ogólne z działalności z 2017 r.
http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_pl

⁷ Więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji V.B towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji oraz w pkt 2 załącznika II do tego dokumentu.

Agencji do zmian o charakterze naukowym, gospodarczym, politycznym, społecznym i technologicznym. Ponadto w ramach kryterium adekwatności zbadano opinie zainteresowanych stron na temat ewentualnego rozszerzenia zakresu monitorowania oraz określenia najlepszych praktyk w odniesieniu do substancji niedozwolonych i dozwolonych oraz zachowań uzależniających niezwiązanych z substancjami.

Wyniki działań Agencji zaspokajały potrzeby różnych zainteresowanych stron, dostarczając adekwatnych i aktualnych informacji. Jak wykazano w ramach wszystkich działań konsultacyjnych, Agencja w dużej mierze zaspokajała potrzeby decydentów, zwłaszcza na szczeblu UE, oraz w bardziej ograniczonym zakresie na szczeblu krajowym. Istnieje pole manewru, jeżeli chodzi o pogłębienie współpracy ze środowiskiem naukowym, a także jej upowszechnienie wśród osób zajmujących się tą tematyką zawodowo i ogółu społeczeństwa.

W okresie objętym oceną Agencja sprawnie dostosowała się do różnych zmian. Sytuacja związana z popytem na narkotyki i ich podażą jest dynamiczna i podlega ciągłym zmianom. Agencja zareagowała odpowiednio, koncentrując się w większym stopniu na pojawiających się zagrożeniach i tendencjach, opracowując nowe metody i wykorzystując informacje ze źródeł jawnych, takie jak analiza ścieków⁸ czy badania dotyczące nowych tendencji⁹. Jeżeli chodzi o publikacje, Agencja zwraca się do różnych grup odbiorców, dostosowując publikacje do różnego rodzaju zainteresowanych stron. Ogólnie rzecz biorąc, wywiady wykazały zapotrzebowanie na bardziej przyszłościowe produkty, pozwalające na określenie przyszłych tendencji i zagrożeń oraz wspierające gotowość i reagowanie UE w kontekście stale zmieniającej się sytuacji związanej z narkotykami, a także umożliwiające bardziej bezpośrednią komunikację zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym.

Agencja przeprowadziła wewnętrzną reorganizację, aby lepiej dostosować się do politycznych i strategicznych celów polityki antynarkotykowej, oraz zajęła się kwestią ograniczeń ekonomicznych, określając priorytety działań i przegrupowując zasoby.

W ocenie uwzględniono również kwestię ewentualnego rozszerzenia zakresu działania Agencji w przyszłości. Wynik oceny tej kwestii był niejednoznaczny. Większość przedstawicieli państw członkowskich i pracowników Agencji opowiedziało się za rozszerzeniem zakresu na inne dozwolone i niedozwolone substancje, takie jak alkohol, tytoń lub leki na receptę, oraz – w mniejszym stopniu – uzależniające zachowania, takie jak gry hazardowe, natomiast zainteresowane strony na szczeblu UE i organizacje międzynarodowe przedstawiły w tej kwestii odmienne opinie.

B. Skuteczność

W ramach kryterium skuteczności oceniono, na ile skutecznie Agencja realizowała cele i priorytety określone w rozporządzeniu ustanawiającym oraz czy dążyła do ich osiągnięcia. Przeanalizowano także, w jakim stopniu na skuteczność Agencji wpłynęły zmiany w strukturze wynikające z wdrożenia „Strategii EMCDDA do roku 2025”¹⁰ i niedawnej

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

⁹ Trendspotter manual [„Podręcznik dotyczący nowych tendencji”]: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_pl; ostatnie badanie dotyczyło najnowszych tendencji na rynku kokainy: <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

reorganizacji wewnętrznej. Inne aspekty badane w ramach tego kryterium obejmowały skuteczność sieci REITOX¹¹, stosowanie wewnętrznych narzędzi do monitorowania, czynniki zewnętrzne oddziałujące na wpływ Agencji i jej działań międzynarodowych, tj. współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

W ocenie uwzględniono ogólne wrażenie z konsultacji z zainteresowanymi stronami i wykazano, że Agencja jest dobrze znana i wysoko ceniona przez społeczności zainteresowanych stron jako centrum doskonałości w zakresie dostarczania informacji na temat problemu narkotyków nie tylko w Europie, ale również na szczeblu międzynarodowym. Dostarczane informacje są uznawane za oparte na faktach, obiektywne, wiarygodne i rzetelne, co potwierdza ukierunkowana ankieta skierowana do społeczeństwa obywatelskiego i społeczności naukowej oraz konsultacje publiczne. Z tych samych źródeł wynika, że główne obszary, które należy udoskonalić i wzmocnić, obejmują zwiększenie porównywalności informacji, dalsze korzystanie z pomocy wizualnych oraz poprawę jakości tłumaczeń.

W ocenie stwierdzono, że osiągnięto większość celów określonych w trzyletnich strategiach i programach prac Agencji.

Jeżeli chodzi o monitorowanie problemu narkotyków, Agencja osiągnęła dobre wyniki. Dostarczane przez Agencję dane o popycie oraz – w mniejszym stopniu – podaży przyczyniły się do poinformowania właściwych organów i osoby zajmujące się tą problematyką zawodowo, poprawiając ich zdolność do reagowania na tendencje w zakresie narkotyków. Agencja ustanowiła mechanizmy umożliwiające regularne i trwałe monitorowanie zmian w dziedzinie narkotyków, mające na celu identyfikację pojawiających się zagrożeń. Uzupełnieniem zadania polegającego na monitorowaniu jest publikowanie regularnych i aktualnych informacji na temat zmian związanych z podażą narkotyków i popytem na narkotyki, w szczególności za pośrednictwem europejskiego raportu narkotykowego, ale również wielu innych publikacji Agencji. W ocenie stwierdzono jednak również, że w dużym stopniu brakuje działań, które dotyczyłyby jednoczesnego używania wielu substancji. W tym kontekście w badaniu zewnętrznym stwierdzono, że w trzyletnich strategiach i programach prac Agencji ani razu nie pojawia się pojęcie „jednoczesnego używania wielu substancji”.

Podobnie zainteresowane strony, w tym przypadku zwłaszcza organizacje społeczeństwa obywatelskiego uczestniczące w konsultacjach publicznych, ankiecie i kilku ukierunkowanych wywiadach, pozytywnie oceniły pracę Agencji związaną z monitorowaniem rozwiązań stosowanych w przypadku problemów związanych z narkotykami. Dla wymiany najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania, leczenia, redukcji szkód i reintegracji społecznej kluczowe znaczenie ma portal najlepszych praktyk¹².

Dzięki wdrożeniu systemu wczesnego ostrzegania, który jest dostępny całodobowo, Agencja przyczyniła się do wykrycia nowych substancji psychoaktywnych, a co za tym idzie – zwiększyła zdolność państw członkowskich do zwalczania tego nasilającego się zjawiska. W ostatnich latach liczba nowych substancji psychoaktywnych, które wykryto po raz pierwszy w UE i w związku z tym zgłoszono w ramach systemu wczesnego ostrzegania, spadła z najwyższego poziomu, który osiągnęła w 2014 r.¹³ Pod koniec 2018 r. w ramach systemu wczesnego ostrzegania monitorowano ponad 700 nowych substancji psychoaktywnych,

¹¹ Członkowie sieci REITOX to wyznaczone krajowe instytucje lub agencje odpowiedzialne za gromadzenie danych i sprawozdawczość w zakresie narkotyków i narkomanii („ośrodki krajowe” lub „krajowe obserwatoria ds. narkotyków”).

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

¹³ Zgłoszenia w 2012 r. (rok bazowy): 73, 2013 r.: 81, 2014 r.: 101, 2015 r.: 98, 2016 r.: 66, 2017 r.: 53.

z których mniej więcej połowa dostępna jest w dowolnym roku na rynku europejskim¹⁴. Wykryte substancje stają się jednak coraz bardziej niebezpieczne i w związku z tym w okresie 2017–18 Agencja przeprowadziła więcej ocen ryzyka niż w ciągu któregośkolwiek roku wcześniej¹⁵. Rolę Agencji w tym procesie wzmocniło nowe prawodawstwo dotyczące nowych substancji psychoaktywnych¹⁶.

Ponadto, jeżeli chodzi o opracowywanie narzędzi i instrumentów mających na celu wspieranie państw członkowskich w ich krajowych politykach antynarkotykowych, niektórym państwom członkowskim udzielono na ich wniosek szczególnego wsparcia, aby pomóc im w opracowywaniu lub monitorowaniu krajowych strategii i polityk antynarkotykowych. Taką pomoc zapewniono w 2015 r. Niemcom, Irlandii i Luksemburgowi. Opracowano narzędzia i instrumenty służące ocenie polityk antynarkotykowych oraz monitorowaniu rynków narkotyków¹⁷.

W okresie objętym oceną sieć REITOX skutecznie dostarczała dane i informacje niezbędne do osiągnięcia celów określonych w trzyletnich strategiach i programach prac Agencji. W badaniu zewnętrznym na podstawie informacji zwrotnych otrzymanych od różnych zainteresowanych stron, w tym pracowników EMCDDA, stwierdzono również, że jakość danych i terminowość ich dostarczania różnią się między poszczególnymi ośrodkami krajowymi, chociaż od czasu ostatniej oceny poczyniono pewne postępy. Przyczyną tych różnic są głównie zasoby ludzkie i finansowe, którymi dysponują ośrodki krajowe. Dalsza poprawa jest możliwa w szczególności w odniesieniu do porównywalności dostarczanych danych.

Działania Agencji na szczeblu międzynarodowym są zgodne z priorytetami UE w zakresie działań zewnętrznych. Agencja przekazuje państwom trzecim oparte na dowodach doświadczenia UE związane z kształtowaniem polityki w zakresie monitorowania narkotyków, przyczyniając się tym samym do poprawy globalnego zrozumienia problemu narkotyków, co z kolei przekłada się na pełniejszy obraz sytuacji w UE. Międzynarodowe zainteresowane strony i pracownicy Agencji zasadniczo zgodzili się, że można byłoby podjąć szerszej zakrojone działania na szczeblu międzynarodowym, tj. poprzez współdziałanie

¹⁴ Źródło: EMCDDA.

¹⁵ W latach 2017 i 2018 ukończono jedenaście ocen ryzyka, w następstwie których Komisja przedstawiła wnioski w sprawie objęcia określonych substancji kontrolą. Substancjami objętymi tymi ocenami ryzyka były: akrylofentanyl, furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutyrylofentanyl, tetrahydrofuranilylfentanyl, karfentanyl, metoksyacetylofentanyl i cyklopropylofentanyl.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2101 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny zagrożeń w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych, Dz.U. L 305 z 21.11.2017, s. 1; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2103 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniająca decyzję ramową Rady 2004/757/WSiSW w celu włączenia nowych substancji psychoaktywnych do definicji narkotyku i uchylająca decyzję Rady 2005/387/WSiSW, Dz.U. L 305 z 21.11.2017, s. 12.

¹⁷ Zob. na przykład „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations” [„Ocena polityki antynarkotykowej – siedmioetapowy przewodnik po zlecaniu ocen i zarządzaniu ocenami”], www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, oraz powiązana strona internetowa (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); lub „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends” [„Podręcznik dotyczący nowych tendencji – szybka ocena pojawiających się tendencji związanych z narkotykami”], <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

z innymi państwami trzecimi i lepszą współpracę z organizacjami międzynarodowymi. Działania te muszą być jednak zgodne z misją Agencji i prowadzić do lepszego zrozumienia problemu narkotyków. Zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, odnotowały przypadki pokrywania się działań, takie jak podwójne gromadzenie danych – przez Agencję i przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przystępności. Przypadki te należy wyeliminować.

Chociaż zmiany w strukturze Agencji wynikające z wdrożenia „Strategii EMCDDA do roku 2025” i wewnętrznej reorganizacji są stosunkowo nowe i potrzeba więcej czasu, aby ich skutki stały się widoczne, wydaje się, że wywarły one pozytywny wpływ na skuteczność Agencji. Do wykonania zadań określonych w rozporządzeniu ustanawiającym oraz do osiągnięcia celów tego rozporządzenia dodatkowo przyczyniła się reorganizacja wewnętrzna. Przykładowo restrukturyzacja zasobów naukowych zgodnie z dwoma filarami „Strategii EMCDDA do roku 2025” umożliwiła Agencji dostarczanie rzetelniejszych danych, dostosowanie się do nowych tendencji naukowych i środowiskowych oraz reagowanie na wyzwania i przesunięcia kontekstowe w dziedzinie narkotyków.

Czynniki zewnętrzne, które wpłynęły na skuteczność działania Agencji, obejmują zmieniającą się sytuację w zakresie używania narkotyków, pojawianie się nowych rynków oraz nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa związane z narkotykami i zmieniającymi się strategiami krajowymi. Agencja aktywnie reagowała na te czynniki, jak opisano powyżej.

Ogólny wniosek z oceny jest następujący: wydaje się, że liczne narzędzia i mechanizmy (zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne) wykorzystywane do monitorowania i przeglądu wyników oraz rezultatów Agencji dobrze funkcjonują oraz są wystarczające do zapewnienia rozliczalności i odpowiedniej oceny ogólnej skuteczności działania Agencji. W sprawozdaniu oceniającym podkreślono jednak, że ze względu na stosowanie różnych kluczowych wskaźników efektywności w okresie objętym oceną oraz brak budżetu zadaniowego monitorowanie skuteczności można było przeprowadzić wyłącznie na podstawie głównych wskaźników. Aby złagodzić ten problem w przyszłości, należy podjąć dalsze wysiłki na rzecz doprecyzowania wskaźników oraz wprowadzenia budżetu zadaniowego.

C. Wydajność

W ramach kryterium wydajności oceniono, na ile koszty prowadzenia przez Agencję jej działań, realizacji celów i osiągnięcia wyników (pod względem zasobów finansowych i ludzkich oraz ustaleń administracyjnych) były uzasadnione.

Uwzględniając ograniczenia dostępnych danych, w wyniku oceny można było racjonalnie stwierdzić, że Agencja w wydajny sposób wykorzystywała dostępne zasoby ludzkie i finansowe, aby osiągnąć określone rezultaty i wywrzeć wpływ, jaki określono w trzyletnich strategiach i programach prac. Wprowadzając zmiany w strukturze organizacyjnej i strukturze zarządzania, a także ponownie rozmieszczając dostępne zasoby (ludzkie i finansowe), Agencja zwiększyła swoją wydajność oraz wprowadziła nowe rodzaje produktów i usług, nie otrzymawszy na ten cel żadnego dodatkowego finansowania.

W okresie objętym oceną budżet był raczej niezmienny, wykazywał jedynie niewielkie wahania. W porównaniu z 2012 r. budżet wzrósł o mniej niż 1 %. Większość budżetu (60 % w 2017 r.) przeznaczana się na koszty personelu. Koszty te obejmują zarówno funkcje operacyjne, jak i administracyjne/wspierające. W okresie objętym oceną udział personelu operacyjnego stopniowo wzrastał – z 68 % w 2012 r. do 71 % w 2017 r.

Korzyści, jakie płyną z funkcjonowania Agencji, obejmują: jasne i kompleksowe spojrzenie na sytuację w zakresie narkotyków w UE; świadomą debatę na temat polityk i strategii antynarkotykowych; faktyczny wkład w utworzenie użytecznej sieci specjalistów w dziedzinie narkotyków i narkomanii (REITOX), w tym skuteczną wymianę informacji i najlepszych praktyk; aktywne podejście do nowych substancji i pojawiających się tendencji; oraz promowanie doskonałości naukowej. Korzyści te są trudne do oszacowania, ale w ujęciu ogólnym wyniki działalności Agencji są doceniane przez wszystkie zainteresowane strony na szczeblu unijnym, krajowym i międzynarodowym.

Agencja zapewnia korzystny stosunek jakości do ceny, ponieważ koszty osiągnięcia wyników i prowadzenia działalności oraz koszty zarządzania nimi prezentują się w sposób korzystniejszy w porównaniu z kosztami określonymi w oparciu o takie same pomiary w innych agencjach UE o podobnych rozmiarach i podobnym zakresie, jak wykazano w porównawczym badaniu sytuacyjnym¹⁸. Pojedynczy podmiot krajowy nie byłby w stanie zapewnić korzyści na szczeblu europejskim, w szczególności nie byłby w stanie opracować standardowych wskaźników stosowanych przez wszystkich członków REITOX, testować polityki i środki antynarkotykowe, system wczesnego ostrzegania w przypadku pojawiających się zagrożeń oraz realizować wymianę najlepszych praktyk.

Osiągnięcie kluczowych wskaźników efektywności oraz wysoki odsetek wykonania budżetu wskazują, że zdecentralizowany model zarządzania przyjęty na początku okresu objętego oceną przyniósł oczekiwane rezultaty. Sugerują one, że obecne systemy administracji, struktura organizacyjna, systemy zarządzania oraz metody pracy są odpowiednie dla działalności Agencji. Istnieje możliwość uproszczenia struktury administracyjnej i metod pracy Agencji, na przykład w drodze przeglądu i modernizacji narzędzi technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także lepszego planowania wewnętrznego poprzez przyjęcie budżetu zadaniowego.

Agencja umocniła swoją obecność w internecie, a zainteresowane strony wyraziły zadowolenie z działań informacyjnych i komunikacyjnych, uznając je za dość skuteczne. Można dokonać dalszych ulepszeń, aby dotrzeć do zainteresowanych stron na szczeblu krajowym, przede wszystkim decydentów i osób zajmujących się tą tematyką zawodowo.

D. Spójność

W ramach kryterium spójności zbadano zakres, w jakim działania i cele Agencji wspierały kluczowe zmiany w polityce UE oraz uzupełniały działania podejmowane przez inne agencje UE i państwa członkowskie, w tym spójność z ramami regulacyjnymi. Rozważono również dostosowanie do wspólnego podejścia do zdecentralizowanych agencji¹⁹ oraz zgodność trzyletnich strategii i programów prac Agencji²⁰ z celami rozporządzenia ustanawiającego,

¹⁸ W porównawczym badaniu sytuacyjnym Agencję porównano z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) pod względem szeregu kryteriów; Załącznik 4 do sprawozdania końcowego z oceny zewnętrznej. Ponadto w ramach badania sytuacyjnego porównano budżet Agencji z budżetami Agencji Praw Podstawowych, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) oraz Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO); zob. sekcja VI.C towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

¹⁹ Aby uzyskać więcej informacji na temat „wspólnego podejścia”, zob.: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf

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

strategii antynarkotykowej UE na lata 2013–2020²¹ oraz powiązanych z nią planów działania²², a także Europejskiej agencji bezpieczeństwa²³.

Badanie źródeł wtórnych w ramach oceny zewnętrznej wykazało wysoki stopień spójności między ramami regulacyjnymi a celami i działaniami określonymi w trzyletnich strategiach i programach prac. Wszystkie cele określone w obydwu dokumentach strategicznych są zgodne z rozporządzeniem ustanawiającym i wywodzą się z tego rozporządzenia. Działania Agencji przyczyniły się w dużym stopniu do realizacji szerszych priorytetów UE w obszarze polityki antynarkotykowej, podejmując zarówno kwestie związane z popytem na narkotyki, jak i ich podażą (to ostatnie w bardziej ograniczonym zakresie), a także zapewniając instytucjom Unii wsparcie techniczne i wiedzę fachową. W załączniku I do rozporządzenia ustanawiającego wskazano wprawdzie wyraźnie, że należy monitorować dane dotyczące pojawiających się tendencji w zakresie jednoczesnego używania wielu substancji, kwestii tej nie wymieniono jednak pośród celów określonych w dokumentach strategicznych i pozostaje ona niewystarczająco zbadana.

Uznano również, że cele i działania Agencji wymienione w trzyletnich strategiach są spójne ze strategią antynarkotykową UE i jej planami działania. Spójność z Europejską agencją bezpieczeństwa wynika między innymi z szeroko zakrojonej współpracy z Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), w tym kilku wspólnych publikacji, takich jak sprawozdania dotyczące europejskiego rynku narkotyków²⁴ oraz najnowsza publikacja pt. „Drugs and the darknet” [„Narkotyki i ukryta sieć”]²⁵.

Agencja poczyniła wprawdzie postępy w związku z kwestiami dotyczącymi podaży w porównaniu z poprzednim okresem objętym oceną, istnieje możliwość dalszej poprawy w tym zakresie. Agencja opracowała wskaźniki po stronie podaży i ściśle współpracowała z Europolem w kwestiach związanych z podażą narkotyków. Należy jednak w jeszcze większym stopniu usprawnić kwestie dotyczące gromadzenia danych dotyczących podaży narkotyków²⁶. W tym celu ośrodki krajowe, główne podmioty dostarczające dane Agencji, musiałyby dostarczać dane dodatkowe.

Agencja jest dobrze dostosowana do wspólnego podejścia do zdecentralizowanych agencji. Stosowane narzędzia i mechanizmy funkcjonują prawidłowo i są odpowiednie, aby zapewnić rozliczalność i odpowiednią ocenę ogólnych wyników. Monitorowanie realizacji trzyletnich strategii i programów prac oraz planu zarządzania odbywa się przy pomocy szeregu działań monitorujących. Korzystnym osiągnięciem jest opracowanie jasnych kluczowych wskaźników efektywności; uległy one jednak zmianie w trakcie okresu objętego oceną i w związku z tym częściowo nie było możliwości przeprowadzenia porównania na przestrzeni czasu oraz z poprzednią oceną. Ponadto Agencja nie wdrożyła jeszcze niektórych

²¹ Dz.U. C 402 z 29.12.2012, s. 1.

²² Plan działania UE w zakresie narkotyków na lata 2013–2016, Dz.U. C 351 z 30.11.2013, s. 1; Plan działania UE w zakresie narkotyków na lata 2017–2020, Dz.U. C 215 z 5.7.2017, s. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

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

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

²⁶ W odniesieniu do aktualnej sytuacji zob. wspólna publikacja EMCDDA i Europolu „Improved drug supply indicators for Europe: progress report” [„Udoskonalone wskaźniki podaży narkotyków w Europie – sprawozdanie z postępów”], www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

działań w ramach wspólnego podejścia, w szczególności dotyczących zarządzania kosztami działania i budżetów zadaniowych. W ocenie zewnętrznej określono pozostałe elementy, które pozwoliłyby na zapewnienie pełnej zgodności ze wspólnym podejściem; przedstawiono je w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

Jeżeli chodzi o spójność z działalnością innych agencji UE, w tym Europolu, Europejskiej Agencji Leków (EMA), Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) i Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), jej osiągnięcie ułatwiła wzajemna weryfikacja programów prac przez poszczególne agencje. Cele i działania Agencji, w tym cele i działania określone w „Strategii EMCDDA do roku 2025”, stanowią ponadto uzupełnienie celów i działań Komisji Europejskiej oraz innych agencji unijnych.

Agencja osiągnęła synergie z Komisją Europejską w obszarze prekursorów narkotykowych, z Europolem i Europejską Agencją Leków w obszarze nowych substancji psychoaktywnych, z Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób – dzięki wspólnym publikacjom i misjom w kontekście chorób zakaźnych przenoszonych poprzez używanie narkotyków oraz z Agencją Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności – w zakresie opracowywania najlepszych praktyk w dziedzinie zdrowia publicznego. Synergie, które można by lepiej wykorzystać, obejmują stosunki z departamentem Komisji Europejskiej ds. zdrowia (DG SANTE).

Ogólnie rzecz biorąc, działania Agencji rzadko pokrywają się z działaniami innych agencji, ponieważ rola Agencji w kontekście problematyki narkotyków w całej UE jest wyjątkowa. W związku z tym powielanie działań jest minimalne, a prawdopodobieństwo synergii – wysokie. Zainteresowane strony uznały, że połączenie Agencji z inną agencją nie byłoby wskazane²⁷.

Jeżeli chodzi o spójność z celami polityki antynarkotykowej państw członkowskich, mniejszość respondentów sugerowała, że działania Agencji były dość niespójne. Powiązано to z faktem, że przy ustalaniu celów polityki antynarkotykowej kilka państw członkowskich stosuje podejście obejmujące wszystkie rodzaje uzależnień, podczas gdy mandat Agencji nie obejmuje substancji dozwolonych ani zachowań uzależniających. W związku z tym Agencja nie może przekazywać państwom członkowskim danych dotyczących innych uzależnień, a tym samym wspierać ich strategie.

Agencja prowadzi wspólne działania i wypracowała synergię z Europolem, Agencją UE ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) i Eurojustem w kwestiach związanych z bezpieczeństwem w kontekście unijnego rynku narkotyków. Jej działania w zakresie monitorowania i naukowa wiedza fachowa uzupełniały działania Europolu poprzez zapewnianie ogólnoeuropejskiego kontekstu dla kwestii związanych z bezpieczeństwem narkotykowym. Agencja mogłaby zapewnić większe wsparcie w kwestiach bezpieczeństwa poprzez opracowanie wskaźników po stronie podaży i odpowiednich zbiorów danych.

„Europejskie Ramy Współpracy Międzynarodowej EMCDDA na lata 2018–25”²⁸ dostosowują działania Agencji w tej dziedzinie do „Strategii EMCDDA do roku 2025”.

²⁷ Pogląd ten wyraziło 54 % wszystkich zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono wywiad. Ponadto prawie wszyscy uczestnicy konsultacji publicznych udzielili jasnej odpowiedzi w odniesieniu do ewentualnego zlikwidowania Agencji lub jej połączenia z innym organem.

²⁸

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

Agencja mogłaby jednak lepiej skoncentrować się na zrozumieniu, w jaki sposób kwestie dotyczące narkotyków na świecie i zmiany polityki wpływają na sytuację w zakresie narkotyków w UE.

W ocenie stwierdzono, że ciążące na państwach członkowskich obowiązki w zakresie składania rocznych sprawozdań na rzecz Agencji i Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości w znacznym stopniu się pokrywają. Zasugerowano, że obydwie podmioty powinny ze sobą współpracować, aby określić ewentualne rozwiązania w celu optymalizacji i usprawnienia procedur sprawozdawczych państw członkowskich, a tym samym poprawy jakości przekazywanych danych.

E. Europejska wartość dodana

W ramach kryterium europejskiej wartości dodanej zbadano korzyści osiągnięte przez Agencję w porównaniu z korzyściami, które można by było osiągnąć wyłącznie na szczeblu krajowym. Przede wszystkim oceniono zdolność Agencji do poprawy monitorowania przez państwa członkowskie problemów związanych z narkotykami oraz reagowania na te problemy, a także zakres, w jakim była ona cennym źródłem informacji dla jej głównych „klientów”. W ramach tego kryterium zbadano również kwestię zrównoważonego charakteru działań Agencji i oceniono, czy w scenariuszu, w którym Agencja zostałaby rozwiązana, istniałyby realne alternatywy dla realizacji jej zadań.

Agencja cieszy się doskonałą reputacją jako źródło wszechstronnych, naukowych i wiarygodnych informacji na temat narkotyków. Jest ona postrzegana jako główne źródło danych na poziomie UE, z których korzystają zainteresowane strony na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym, w szczególności decydenci, badacze i osoby zajmujące się tą problematyką zawodowo.

Agencja wniosła znaczący wkład w debatę polityczną, dostarczając informacji na jej potrzeby, zarówno na szczeblu UE, jak i (w mniejszym stopniu) na szczeblu krajowym. Na szczeblu UE uznano, że zapewnienie naukowych i terminowych informacji oraz zaangażowanie w opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie polityk antynarkotykowych to kwestie kluczowe dla zapewnienia, aby debaty polityczne i strategie antynarkotykowe były oparte na dowodach. Na szczeblu krajowym organy krajowe za szczególnie istotne uznały wymianę najlepszych praktyk i opracowywanie opartych na dowodach informacji dotyczących najbardziej aktualnych zagadnień. Wydaje się jednak, że w niektórych państwach członkowskich Agencja nie jest głównym źródłem informacji o narkotykach, co sugeruje, że Agencja mogłaby zwiększyć swoje zaangażowanie na szczeblu krajowym oraz wykazywać większą aktywność w angażowaniu osób zajmujących się tą tematyką zawodowo.

W ocenie stwierdzono, że główna wartość dodana Agencji polega na wprowadzeniu systemu gromadzenia danych dotyczących narkotyków, który zobowiązuje kraje składające sprawozdania do systematycznego monitorowania problemu narkotyków za pomocą wspólnej metodyki oraz wspólnych wskaźników popytu na narkotyki i ich podaży. Zapewnia to wysoki poziom jednolitości w zakresie jakości i porównywalności zgromadzonych danych, umożliwiając Agencji analizę informacji i przygotowanie kompleksowego przeglądu sytuacji w zakresie narkotyków w całej UE. Przegląd na szczeblu UE jest w dużym stopniu doceniany przez organy krajowe, które opierają się na nim, opracowując strategie oparte na dowodach, monitorując skuteczność swoich strategii i działań antynarkotykowych oraz określając

tendencje występujące w innych częściach Europy. Dzięki temu rośnie zdolność tych organów do monitorowania problemu narkotyków i reagowania na ten problem. Inne formy wsparcia, takie jak wymiana najlepszych praktyk, zapewnione wytyczne metodyczne oraz udział w unijnym systemie wczesnego ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych, są postrzegane jako wartość dodana w porównaniu z tym, co państwa członkowskie mogłyby osiągnąć indywidualnie.

W ocenie zbadano, w jakim stopniu działania przydzielone Agencji byłyby mniej skuteczne, gdyby przeprowadziły je inne instytucje na szczeblu unijnym lub krajowym. W następstwie tego badania uznano Agencję za wariant najskuteczniejszy, ponieważ inne alternatywy (np. Komisja, państwa członkowskie lub organizacje międzynarodowe) negatywnie wpłynęłyby na jakość analizy, ciągłość działań i wspólne zrozumienie zjawiska, które umożliwia UE przemawianie jednym głosem na forach międzynarodowych.

Rozwiązanie Agencji miałyby negatywny wpływ na wszystkie zainteresowane strony, w szczególności na decydentów, którzy potrzebują obiektywnych informacji Agencji na potrzeby realizacji swoich strategii opartych na dowodach. Rozwiązanie Agencji oznaczałoby brak przeglądu problemu narkotyków na szczeblu UE, ponieważ dane gromadzone przez państwa członkowskie byłyby fragmentaryczne, a w wielu przypadkach nie byłoby ich wcale, co miałyby istotne konsekwencje na szczeblach krajowym, unijnym i międzynarodowym.

III. WNIOSKI

Z oceny, popartej badaniem zewnętrznym, wynika, że Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) funkcjonuje dobrze. Ocena jest pozytywna w odniesieniu do wszystkich pięciu kryteriów oceny, ale możliwe są dalsze usprawnienia w kilku obszarach, co opisano bardziej szczegółowo poniżej oraz w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

Ogólny wniosek z oceny jest taki, że Agencja jest uznawana za centrum doskonałości w Europie i na szczeblu międzynarodowym. Dostarczane informacje są uznawane za oparte na faktach, obiektywne, wiarygodne i rzetelne. Działania Agencji są istotne na szczeblu unijnym oraz – w różnym stopniu – na szczeblu krajowym. Jej prace są spójne z celami unijnej polityki antynarkotykowej oraz z pracami instytucji Unii, innych agencji Unii i organizacji międzynarodowych. Europejska wartość dodana prac Agencji jest wysoka. Uwzględniając ograniczenia dostępnych danych, w wyniku oceny stwierdzono, że Agencja skutecznie wykorzystywała dostępne zasoby ludzkie i finansowe, ale jednocześnie wskazano potrzebę uproszczenia.

Istnieją możliwości poprawy, jeżeli chodzi o rozwój technologiczny (w szczególności w odniesieniu do narzędzi informatycznych), dostępność bardziej przyszłościowych produktów, stosunki ze środowiskiem naukowym i lekarzami ogólnymi oraz świadomość ogółu społeczeństwa. Można usprawnić kwestię dostarczania danych pod względem porównywalności i uwzględnianych zbiorów danych (w szczególności w odniesieniu do kwestii podaży narkotyków, co pozwoli zwiększyć zdolność Agencji do lepszego monitorowania kwestii polityki antynarkotykowej związanych z podażą narkotyków). Występują przypadki pokrywania się danych z danymi przekazywanymi do Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przeszłości. Zagadnienia, w których wkład Agencji stanowiłby wartość dodaną, to problem jednoczesnego używania wielu substancji oraz

kwestia wspierania państw członkowskich w przeprowadzaniu oceny ich krajowych polityk antynarkotykowych. Zacieśniona mogłaby zostać współpraca z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, ale zgodnie z misją Agencji. Wynik oceny nie był rozstrzygający w kwestii potencjalnego rozszerzenia zakresu działania Agencji w przyszłości na inne dozwolone i niedozwolone substancje oraz zachowania uzależniające.