



V Bruseli 14. 5. 2019
COM(2019) 228 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**Hodnotenie Európskeho monitorovacieho centra pre drogy a drogovú závislosť
(EMCDDA) v roku 2018**

{SWD(2019) 174 final}

I. KONTEXT

Ludské a sociálne náklady v dôsledku drogovej závislosti sú veľmi vysoké. Drogy a drogová závislosť ovplyvňujú zdravie a pohodu mnohých ľudí, najmä mladých, vyvolávajú obavy v súvislosti s bezpečnosťou a vedú k predčasným úmrtiam. Z tohto dôvodu drogová závislosť prispieva k nákladom na verejné zdravie (protidrogová prevencia, starostlivosť a liečba), verejnú bezpečnosť, produktivitu prostredia a práce. Trh s nelegálnymi drogami je najdynamickejším kriminálnym trhom v EÚ a dokáže sa rýchlo prispôsobovať v reakcii na opatrenia na kontrolu drog.

Európske monitorovacie centrum pre drogy a drogovú závislosť (EMCDDA, ďalej len „agentúra“) bolo zriadené v roku 1993 ako jedna z decentralizovaných agentúr EÚ¹. Jej cieľom podľa článku 1 nariadenia (ES) 1920/2006 (ďalej len „zakladajúce nariadenie“)² je poskytovať EÚ a jej členským štátom vecné, objektívne, spoľahlivé a porovnateľné informácie na európskej úrovni týkajúce sa drog, drogovej závislosti a ich následkov. Základnými úlohami agentúry je zhromažďovať a analyzovať existujúce údaje, zlepšovať metódy pre porovnávanie údajov, šíriť údaje a spolupracovať s európskymi a medzinárodnými orgánmi a organizáciami, ako aj s tretími krajinami. Agentúra pôsobí ako centrum excelentnosti v oblasti poskytovania informácií o drogovej problematike nielen v Európe, ale aj na medzinárodnej úrovni.

V článku 23 zakladajúceho nariadenia sa stanovuje „*externé hodnotenie centra každých šesť rokov, aby sa naviazalo na dokončenie dvoch trojročných pracovných programov centra*“. Hodnotenie by malo byť zamerané aj systém Reitox (Európska informačná sieť o drogách a drogovej závislosti)³. Predchádzajúce hodnotenie bolo vykonané v rokoch 2011/2012⁴, a preto Komisia začala hodnotenie koncom roku 2017 a vykonávala ho v roku 2018. Hodnotenie vykonalo konzorcium ICF Consulting Ltd. v spolupráci s Centrom pre štúdium demokracie (CSD) a spoločnosťou Optimity Advisors a vykonávalo ho od marca do novembra 2018. Záverečná správa z tohto projektu bude zverejnená online.

Táto správa bude predložená Európskemu parlamentu a Rade, ako aj správnej rade agentúry. V sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie k tejto správe Komisie sa uvádza podrobná analýza výsledkov externého hodnotenia.

II. ZISTENIA Z HODNOTENIA

Hodnotenie malo nasledovný rozsah:

- *Vecná pôsobnosť*: hodnotenie sa týkalo dvoch pilierov práce agentúry, a to verejného zdravia a bezpečnosti. Zamerané bolo na riadenie a správu agentúry, jej organizačnú štruktúru, operácie, financovanie a zdroje, riadenie informácií a prácu so sieťou

¹ Nariadenie Rady (EHS) č. 302/93 z 8. februára 1993 o vytvorení Európskeho strediska pre monitorovanie drog a drogovej závislosti, Ú. v. ES L 36, 12.2.1993, s. 1.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1920/2006 z 12. decembra 2006 o Európskom monitorovacom centre pre drogy a drogovú závislosť (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 376, 27.12.2006, s. 1; zmenené najnovším nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2101 z 15. novembra 2017, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1920/2006, pokiaľ ide o výmenu informácií, systém včasného varovania a postup posudzovania rizika v oblasti nových psychoaktívnych látok, Ú. v. EÚ L 305, 21.11.2017, s. 1.

³ Pozri článok 5 zakladajúceho nariadenia.

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

Reitox, spoluprácu s inými príslušnými agentúrami EÚ [ako napríklad agentúry pre oblasť spravodlivosti a vnútorných vecí⁵, Európska agentúra pre lieky (EMA), Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC) a medzinárodné organizácie, napr. Svetová zdravotnícka organizácia (WHO), Úrad OSN pre drogy a kriminalitu (UNODC) atď.], partnerstvá s tretími krajinami, komunikácia a šírenie výsledkov výskumu;

- *Geografický rozsah*: hodnotenie zahŕňalo krajiny oznamujúce údaje agentúre, t. j. členské štáty EÚ, ako aj Nórsko a Turecko a tretie krajiny, s ktorými má agentúra užšie vzťahy vďaka uzatvoreniu pracovných dohôd, dohôd o spolupráci alebo podobne;
- *Časový rozsah*: hodnotenie sa vzťahovalo na aktivity vykonávané od 1. januára 2013 do 30. júna 2018⁶ tak, aby bolo v súlade s dokončením dvoch po sebe nasledujúcich trojročných stratégií a pracovných programov agentúry.

V rámci hodnotenia sa agentúra posudzovala na základe zistení z predchádzajúceho hodnotenia podľa piatich štandardných hodnotiacich kritérií: efektivita, účinnosť, koherentnosť, relevantnosť a pridaná hodnota EÚ. Hodnotiace otázky vzťahujúce sa na získané poznatky boli priradené k týmto piatim kritériám. Závety z hodnotenia sú zhrnuté ďalej v texte podľa týchto piatich kritérií a podrobnejšie sú opísané v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

Dodávateľ identifikoval viaceré obmedzenia pri vykonávaní externej hodnotiacej štúdie, ktoré majú vplyv na túto správu. Hlavným obmedzením bola nedostupnosť základnej úrovne v prípade väčšiny údajov, čo sťažovalo analyzovanie dosiahnutého pokroku. K ďalším aspektom, ktoré by mohli obmedziť spoľahlivosť zistení, patrí aj krátke trvanie hodnotenia, nízka miera odpovedí na niektoré otázky alebo od určitých skupín zainteresovaných strán, resp. kvalita dodaných údajov, ako aj používanie rôznych kľúčových ukazovateľov výkonnosti v priebehu obdobia hodnotenia a nedostupnosť rozpočtu zostaveného podľa činností⁷.

A. Relevantnosť

V rámci kritéria relevantnosti sa skúmal súlad výstupov agentúry s potrebami jej rozmanitých zainteresovaných strán. Posudzovala sa schopnosť agentúry prispôbiť sa vedeckým, ekonomickým, politickým, sociálnym a technologickým zmenám. Napokon sa v rámci kritéria relevantnosti skúmali názory zainteresovaných strán na prípadné rozšírenie rozsahu monitorovania, ako aj na identifikovanie najlepších postupov v súvislosti s nelegálnymi a legálnymi látkami a druhmi návykového správania, ktoré sa netýkajú látok.

⁵ K agentúram pre oblasť spravodlivosti a vnútorných vecí okrem Európskeho monitorovacieho centra pre drogy a drogovú závislosť (EMCDDA) patria: CEPOL (Agentúra Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva), EASO (Európsky podporný úrad pre azyl), EIGE (Európsky inštitút pre rodovú rovnosť), eu-LISA (Agentúra Európskej únie na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti), Eurojust, Europol (Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva), FRA (Agentúra pre základné práva) a Frontex (Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie).

⁶ Koncový dátum pre prácu dodávateľa bol stanovený na 30. júna 2018, t. j. v deň predloženia súhrnej správy agentúry o činnosti za rok 2017.

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

⁷ Viac informácií sa uvádza v oddiele V.B. a v bode 2 prílohy II k sprievodnému pracovnému dokumentu útvarov Komisie.

Výsledky činností agentúry spĺňali potreby jej rozmanitých zainteresovaných strán, ktorým boli poskytnuté relevantné a včasné informácie. Ako vyplýva zo všetkých prostriedkov konzultačných činností, agentúra sa zameriavala zväčša na potreby tvorcov politik, najmä na úrovni EÚ a v menšom rozsahu na vnútroštátnej úrovni. Existuje tu ešte priestor na väčšiu spoluprácu s vedeckou komunitou a tiež na posilnenie zviditeľnenia u odborných pracovníkov a širokej verejnosti.

Agentúra sa v priebehu obdobia hodnotenia dobre prispôsobila rôznym zmenám. Dopyt po drogách a ich ponuka predstavujú dynamické a meniace sa prostredie a agentúra reagovala tým, že zamerala viac pozornosti na nové hrozby a trendy, vyvinula nové metodiky a využíva informácie z otvorených zdrojov, napr. analýza odpadových vôd⁸ alebo štúdie najnovších trendov⁹. Čo sa týka publikácií, agentúra sa zameriava na rôzne cieľové skupiny a prispôsobuje ich rôznym typom zainteresovaných strán. Rozhovory celkove poukázali na potrebu progresívnejších produktov na identifikovanie budúcich trendov a rizík v záujme lepšej podpory pripravenosti a reakcie EÚ v neustále sa meniacom prostredí drog, ako aj na potrebu komunikácie priamo so zainteresovanými stranami.

Agentúra uskutočnila internú reorganizáciu s cieľom lepšie sa zosúladiť s politickými a strategickými cieľmi v protidrogovej politike a riešiť ekonomické obmedzenia stanovením priorít pre svoje aktivity a presunutím svojich zdrojov.

Pri hodnotení sa posudzovala tiež otázka týkajúca sa prípadného budúceho rozšírenia rozsahu pôsobnosti agentúry. Výsledok hodnotenia tejto otázky bol nepresvedčivý. Aj keď väčšina zástupcov členských štátov a pracovníkov agentúry sa vyjadrila v prospech rozšírenia na iné legálne a nelegálne látky, napr. alkohol, tabak a lieky na predpis a – v menšej miere – na druhy návykového správania, napr. hazardné hry, názory zainteresovaných strán na úrovni EÚ a medzinárodných organizácií boli rozdielne.

B. Účinnosť

V rámci kritéria účinnosti sa posudzovala úspešnosť agentúry pri dosahovaní a naplňovaní svojich cieľov a priorít stanovených v zakladajúcom nariadení. Skúmalo sa, v akom rozsahu zmeny v štruktúre vyplývajúce z vykonávania „stratégie EMCDDA do roku 2025“¹⁰ a nedávna interná reorganizácia vplývali na jej účinnosť. K ďalším aspektom skúmaným podľa tohto kritéria patrila účinnosť siete Reitox¹¹, využívanie interných monitorovacích nástrojov, vonkajšie faktory pôsobiace na vplyv agentúry a jej medzinárodných aktivít, t. j. spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami.

Pri zohľadnení celkového dojmu z konzultácií so zainteresovanými stranami hodnotenie ukázalo, že agentúra je v spoločenstvách zainteresovaných strán nielen v Európe, ale aj v medzinárodnom meradle uznávaná a vysoko cenená ako centrum excelentnosti v oblasti

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

⁹ Trendspotter manual (Manuál o najnovších trendoch): www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; najnovšia štúdia o najnovších trendoch sa týkala súčasných trendov na trhu s kokaínom: <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 Členmi siete Reitox sú poverené vnútroštátne orgány alebo agentúry zodpovedné za zhromažďovanie údajov a podávanie správ o drogách a drogovej závislosti („národné kontaktné miesta“ alebo „národné monitorovacie strediská pre drogy“).

poskytovania informácií o drogovej problematike. Poskytované informácie sa považujú za faktické, objektívne, hodnoverné a spoľahlivé, čo potvrdzuje aj prieskum zameraný na občiansku spoločnosť a vedeckú komunitu, ako aj konzultácie s verejnosťou. Z rovnakých zdrojov vyplýva, že k hlavným oblastiam, ktoré je potrebné zlepšiť a posilniť, patrí zvýšenie porovnateľnosti informácií, ďalšie využívanie vizuálnych pomôcok a zlepšenie kvality prekladu.

V rámci hodnotenia sa zistilo, že dosiahnutá bola väčšina cieľov stanovených v trojročných stratégiách a pracovných programoch agentúry.

Pokiaľ ide o monitorovanie stavu drogovej problematiky, agentúra si počínala dobre. Údaje, ktoré agentúra poskytla o dopyte po drogách a v menšej miere o ponuke drog s cieľom informovať príslušné orgány a odborných pracovníkov, prispeli k zlepšeniu ich schopnosti reagovať na drogové trendy. Agentúra zaviedla mechanizmy na vykonávanie pravidelného a trvalého monitorovania vývoja v drogovej oblasti, ktoré sú zamerané na identifikáciu vznikajúcich rizík. Monitorovanie je doplnené zverejňovaním pravidelných a aktuálnych informácií o vývoji ponuky a dopytu, najmä prostredníctvom Európskej správy o drogách, ale aj prostredníctvom mnohých ďalších publikácií. Z hodnotenia však tiež vyplynulo, že práce týkajúce sa užívania viacerých drog sú prevažne nedostatočné. V tejto súvislosti sa v externej štúdii konštatuje, že „užívanie viacerých drog“ nie je v trojročných stratégiách a pracovných programoch ani raz spomenuté.

Obdobne bola zainteresovanými stranami kladne hodnotená aj práca agentúry na monitorovaní riešení použitých pri problémoch súvisiacich s drogami, v tomto prípade najmä občianskymi organizáciami, ktoré sa zúčastnili na verejnej konzultácii a odpovedali v rámci prieskumu a v niektorých cielených rozhovoroch. Portál s najlepšimi postupmi¹² má zásadný význam pre výmenu najlepších postupov v oblasti prevencie, liečby a znižovania škôd a opätovného začlenenia do spoločnosti.

Zavedením systému včasného varovania, ktorý je k dispozícii nepretržite, agentúra prispela k odhaleniu nových psychoaktívnych látok a posilnila tak schopnosť členských štátov čeliť tomuto rastúcemu fenoménu. Za posledné roky počet nových psychoaktívnych látok, ktoré boli po prvýkrát zistené v EÚ a boli preto oznámené do systému včasného varovania, klesol od roku 2014, keď dosiahol vrchol¹³. Koncom roku 2018 bolo v systéme včasného varovania monitorovaných viac než 700 nových psychoaktívnych látok, z ktorých približne polovica je v každom danom roku dostupná na európskom trhu¹⁴. Zistené látky sú však čoraz nebezpečnejšie, a preto v rokoch 2017 – 2018 agentúra uskutočnila viac hodnotení rizík než v ktoromkoľvek predchádzajúcom roku¹⁵. Úloha agentúry v tomto procese bola posilnená novými právnymi predpismi v oblasti nových psychoaktívnych látok¹⁶.

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

¹³ Oznámenia v roku 2012 (základný rok): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53

¹⁴ Zdroj: EMCDDA

¹⁵ V rokoch 2017 a 2018 bolo dokončených 11 hodnotení rizík, ktoré viedli k návrhom Komisie na zaradenie látok pod kontrolu. Tieto hodnotenia rizík sa týkali týchto látok: akryloylfentanyl, furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluórizobutyrylfentanyl, tetrahydrofuranylfentanyl, karfentanil, metoxyacetylfentanyl a cyklopropylfentanyl.

¹⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2101 z 15. novembra 2017, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1920/2006, pokiaľ ide o výmenu informácií, systém včasného varovania a postup posudzovania rizika v oblasti nových psychoaktívnych látok, Ú. v. EÚ L 305, 21.11.2017, s. 1; smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2103 z 15. novembra 2017, ktorou sa mení

Napokon, pokiaľ ide o vypracovanie nástrojov a prostriedkov na podporu členských štátov v súvislosti s ich národnými protidrogovými politikami, niektorým členským štátom bola na požiadanie poskytnutá konkrétna podpora s cieľom pomôcť im pri navrhovaní alebo monitorovaní národných protidrogových stratégií a politík. V roku 2015 sa takáto podpora poskytla Nemecku, Írsku a Luxembursku. Vypracované boli nástroje a prostriedky pre hodnotenie protidrogovej politiky a monitorovanie drogových trhov¹⁷.

V priebehu obdobia hodnotenia siet' Reitox účinne poskytovala údaje a informácie potrebné na splnenie cieľov stanovených v trojročných stratégiách a pracovných programoch agentúry. Z externej štúdie tiež vyplynulo na základe spätnej väzby od rôznych zainteresovaných strán vrátane zamestnancov EMCDDA, že kvalita a včasnosť poskytovania údajov sa u jednotlivých národných kontaktných miest odlišuje, hoci sa od posledného hodnotenia dosiahol určitý pokrok. Dôvodom týchto rozdielov sú najmä ľudské a finančné zdroje dostupné pre národné kontaktné miesta. Možné sú ďalšie zlepšenia, najmä pokiaľ ide o porovnateľnosť poskytnutých údajov.

Aktivity agentúry na medzinárodnej úrovni sú v súlade s prioritami EÚ v oblasti vonkajšej činnosti. Agentúra prináša tretím krajinám skúsenosti EÚ s tvorbou politiky v oblasti monitorovania drog založenou na dôkazoch a pomáha tým zlepšovať globálne chápanie drogovej problematiky, čo zase napomáha získaniu komplexnejšieho obrazu o situácii v EÚ. Medzinárodné zainteresované strany a zamestnanci agentúry sa vo všeobecnosti zhodli, že na medzinárodnej úrovni by sa dalo urobiť ešte viac, a to spolupracovať s inými tretími krajinami a zlepšiť spoluprácu s medzinárodnými organizáciami. Musí sa to však diať v súlade s poslaním agentúry, so spätnou nadväznosťou na lepšie pochopenie drogovej problematiky. Zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo, uviedli, že dochádza prekrývaniu, napr. duplicitné zhromažďovanie údajov v prípade Úradu OSN pre drogy a kriminalitu, ktoré je potrebné riešiť.

Aj keď zmeny v štruktúre agentúry vyplývajúce z vykonávania „stratégie EMCDDA do roku 2025“ a interná reorganizácia sú pomerne nové a treba ešte viac času na vyhodnotenie dopadov na realizáciu, ukazuje sa, že na účinnosť agentúry majú pozitívny vplyv. Interná reorganizácia prispela k podpore plnenia úloh stanovených v zakladajúcom nariadení a pri plnení jeho cieľov. Napríklad reštrukturalizácia vedeckých zdrojov v súlade s dvoma piliermi „stratégie EMCDDA do roku 2025“ agentúre pomohla v tom, aby vedela poskytovať spoľahlivejšie údaje, prispôbiť sa novému vedeckému vývoju a v vývoju v oblasti životného prostredia a aby bola schopná reagovať na výzvy a kontextuálne posuny v oblasti drog.

K vonkajším faktorom, ktoré ovplyvňujú účinnosť agentúry patrí meniaci sa situácia v oblasti užívania drog, vznik nových trhov a nových bezpečnostných výziev v súvislosti s drogami a vyvíjajúce sa vnútroštátne politiky. Agentúra na tieto faktory reagovala proaktívne, ako sa uvádza vyššie.

¹⁷ rámcové rozhodnutie Rady 2004/757/SVV s cieľom zahrnúť nové psychoaktívne látky do vymedzenia pojmu drogy a ktorou sa zrušuje rozhodnutie Rady 2005/387/SVV, Ú. v. EÚ L 305, 21.11.2017, s. 12. Pozri napríklad „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations“ (Hodnotenie protidrogovej politiky: sedem krokov na podporu zadávania a riadenia hodnotení), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf a súvisiace webové sídlo (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); alebo „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends“ (Manuál o najnovších trendoch: príručka pre rýchle posúdenie nových trendov súvisiacich s drogami) <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

Celkový záver z hodnotenia znie, že viaceré nástroje a mechanizmy (interné aj externé), ktoré sa používajú na monitorovanie a preskúmanie výstupov a výsledkov agentúry, fungujú dobre a sú adekvátne na zabezpečenie zodpovednosti a na primerané posúdenie jej celkovej výkonnosti. V hodnotiacej správe sa však zdôrazňuje, že vzhľadom na používanie rôznych kľúčových ukazovateľov výkonnosti v priebehu obdobia hodnotenia a na neexistenciu rozpočtu zostaveného podľa činností sa monitorovanie výkonnosti mohlo uskutočniť len na základe hlavných ukazovateľov. V záujme zlepšenia tohto stavu v budúcnosti by sa malo vyvinúť ďalšie úsilie o zjednodušenie ukazovateľov, ako aj o zavedenie rozpočtu zostaveného podľa činností.

C. Efektívnosť

V rámci kritéria efektívnosti sa posudzoval rozsah, v akom agentúra vykonávala svoje aktivity, dosahovala svoje ciele a realizovala výsledky pri primeraných nákladoch z hľadiska finančných a ľudských zdrojov a administratívnych opatrení.

V rámci obmedzení dostupných údajov sa na základe hodnotenia mohlo odôvodnene konštatovať, že agentúra účinne použila dostupné ľudské a finančné zdroje na realizáciu výstupov, výsledkov a vplyvov stanovených v jej trojročných stratégiách a pracovných programoch. Uskutočnením zmien vo svojej organizačnej a riadiacej štruktúre a prerozdelením (ľudských a finančných) zdrojov, agentúra posilnila svoje výstupy a zaviedla nové typy produktov a služieb bez potreby dodatočného financovania.

V priebehu obdobia hodnotenia sa rozpočet udržiaval na pomerne stálej úrovni, len s malými výkyvmi. V porovnaní s rokom 2012 sa rozpočet zvýšil o menej než 1 %. Väčšina rozpočtu (60 % v roku 2017) sa použila na mzdové náklady. Tieto náklady zahŕňajú aj prevádzkové a administratívne/podporné funkcie. V priebehu obdobia hodnotenia sa podiel prevádzkových zamestnancov postupne zvyšoval zo 68 % v roku 2012 na 71 % v roku 2017.

Prínosy práce agentúry sú nasledovné: jasný a náležitý prehľad o drogovej situácii v EÚ, odborná diskusia o protidrogových politikách a stratégiách, účinná podpora užitočnej siete profesionálov v oblasti drog a drogových závislostí (Reitox) vrátane účinnej výmeny informácií a najlepších postupov, aktívny prístup k novým látkam a vznikajúcim trendom, a podpora vedeckej excelentnosti. Tieto výhody sa dajú len ťažko vyčíslieť, ale všetky zainteresované strany na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni i na úrovni EÚ vysoko hodnotia celkové výstupy agentúry.

Agentúra vynakladá prostriedky efektívne, keďže výška nákladov na realizovanie a riadenie jej výstupov a aktivít je pri porovnaní s rovnakými hodnotami iných agentúr v EÚ podobnej veľkosti a rozsahu priaznivá, ako je uvedené v prípadovej štúdií zameranej na referenčné porovnanie¹⁸. Prínosy na európskej úrovni by nedokázal zabezpečiť jediný vnútroštátny subjekt, najmä vývoj štandardných ukazovateľov uplatňovaných všetkými členmi siete Reitox, testovanie politik a opatrení súvisiacich s drogami, systém včasného varovania pred vznikajúcimi hrozbami a výmenu najlepších postupov.

¹⁸ V prípadovej štúdií zameranej na referenčné porovnanie sa agentúra porovnávala s Agentúrou pre základné práva (FRA) v súvislosti s niektorými kritériami; príloha 4 záverečnej správy o externom hodnotení. V prípadovej štúdií sa okrem toho porovnávali aj rozpočty agentúry s rozpočtami Agentúry pre základné práva, Európskej agentúry pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA) a Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO); pozri oddiel VI.C sprievodného pracovného dokumentu útvarov Komisie.

Z plnenia kľúčových ukazovateľov výkonnosti a vysokého percentuálneho podielu čerpania rozpočtu vyplýva, že decentralizovaný model riadenia prijatý začiatkom obdobia hodnotenia priniesol očakávané výsledky. To znamená, že súčasné riadenie, organizačná štruktúra, riadiace systémy a pracovné metódy sú pre prevádzkové činnosti agentúry vhodné. Existuje určitý priestor na zjednodušenie administratívneho usporiadania a pracovných metód agentúry, napr. revízia a modernizácia nástrojov informačných a komunikačných technológií, nástrojov a lepšie interné plánovanie prijímaním rozpočtov zostavovaných podľa činností.

Agentúra zlepšila šírenie informácií prostredníctvom online médií a zainteresované strany vyjadrili svoju spokojnosť s informačnou činnosťou a komunikáciou, ktorú považujú za celkom efektívnu. Zlepšiť by sa mohlo ešte informovanie zainteresovaných strán na vnútroštátnej úrovni, predovšetkým tvorcov politik a odborných pracovníkov.

D. Koherentnosť

V rámci kritéria koherentnosti sa skúmalo, v akom rozsahu aktivity a ciele agentúry podporovali hlavný vývoj kľúčových politík EÚ a dopĺňali činnosti vykonávané inými agentúrami EÚ a členskými štátmi vrátane súladu s regulačným rámcom. Posudzovalo sa aj zosúladenie so spoločným prístupom pre decentralizované agentúry¹⁹ a súlad s trojročnými stratégiami a pracovnými programami agentúry²⁰ s cieľmi zakladajúceho nariadenia, protidrogovej stratégie EÚ na obdobie 2013 – 2020²¹ a jej akčnými plánmi²² a Európskym programom v oblasti bezpečnosti²³.

Pri sekundárnom výskume v rámci externého hodnotenia sa zistila vysoká miera koherentnosti medzi regulačným rámcom a cieľmi a aktivitami uvedenými v trojročných stratégiách a pracovných programoch. Všetky ciele stanovené v dvoch strategických dokumentoch sú v súlade so zakladajúcim nariadením a je možné ich k tomuto nariadeniu spätne sledovať. Aktivity agentúry prispeli vo veľkej miere k širším prioritám EÚ v oblasti protidrogovej politiky zameraním na také otázky ako dopyt po drogách a ponuka drog, aj keď, čo sa týka ponuky drog, to bolo v menšom rozsahu, ako aj poskytovaním technickej podpory a poradenstva pre inštitúcie EÚ. Hoci sa v prílohe I k zakladajúcemu nariadeniu výslovne uvádza, že by sa mali monitorovať údaje o nových trendoch v užívaní viacerých drog súčasne, toto v cieľoch agentúry stanovených v strategických dokumentoch však nie je uvedené a táto problematika sa v dostatočnej miere neskúma.

Zistilo sa, že aj ciele a aktivity agentúry uvedené v trojročných stratégiách boli koherentné s protidrogovou stratégiou EÚ a jej akčnými plánmi. Koherentnosť s Európskym programom v oblasti bezpečnosti je preukázaná okrem iného aj rozsiahlou spoluprácou s Agentúrou Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol) vrátane viacerých

¹⁹ Ďalšie informácie o „spoločnom prístupe“ sa uvádzajú na https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_sk.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 Ú. v. EÚ C 402, 29.12.2012, s. 1.

²² Akčný plán EÚ na boj proti drogám 2013 – 2016, Ú. v. EÚ C 351, 30.11.2013, s. 1. Akčný plán EÚ na boj proti drogám 2017 – 2020, Ú. v. EÚ C 215, 5.7.2017, s. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

spoločných publikácií, ako sú európske správy o drogovom trhu²⁴ a najnovšia publikácia „*Drugs and the darknet*“ (Drogy a darknet)²⁵.

Aj keď agentúra pokročila v skúmaní záležitostí na strane ponuky v porovnaní s predchádzajúcim obdobím hodnotenia, v tejto oblasti je ešte priestor na ďalšie zlepšenie. Agentúra vypracovala ukazovatele na strane ponuky a úzko spolupracovala s Europolom v oblasti problematiky ponuky drog. Zhromažďovanie údajov o problematike ponuky drog by sa však malo ešte viac zlepšiť²⁶. Na tento účel by národné kontaktné miesta, ktoré sú hlavnými poskytovateľmi údajov, mali poskytnúť agentúre ďalšie údaje.

Agentúra je dostatočne zosúladená so spoločným prístupom pre decentralizované agentúry. Zavedené nástroje a mechanizmy fungujú dobre a sú vhodné na zaistenie zodpovednosti a náležité posúdenie celkovej výkonnosti. Monitorovanie vykonávania trojročných stratégií a pracovných programov a plánu riadenia sa uskutočňuje prostredníctvom série monitorovacích aktivít. Vývoj jasných kľúčových ukazovateľov výkonnosti je pozitívny, v priebehu hodnotiaceho obdobia sa však tieto ukazovatele zmenili, a preto porovnanie v čase a porovnanie s predchádzajúcim hodnotením v niektorých častiach nebolo možné. Okrem toho agentúra ešte nezaviedla určité opatrenia spoločného prístupu, najmä tie, ktoré sa týkajú riadenia podľa činností a zostavovania rozpočtov podľa činností. V rámci externého hodnotenia boli identifikované aj ďalšie prvky chýbajúce do úplného súladu so spoločným prístupom a sú uvedené v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

Koherentnosť s inými agentúrami EÚ vrátane Europolu, Európskej agentúry pre lieky (EMA), Európskeho centra pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC) a Agentúry Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (Eurojust) bola umožnená vďaka vzájomnému preskúmaniu jednotlivých pracovných programov týmito agentúrami. Navyše ciele a aktivity agentúry vrátane tých, ktoré sú uvedené v „stratégii EMCDDA do roku 2025“, dopĺňajú ciele a aktivity Európskej komisie a iných európskych agentúr.

Synergie s Európskou komisiou existujú v oblasti drogových prekurzorov, s Europolom a Európskou agentúrou pre lieky v oblasti nových psychoaktívnych látok, s Európskym centrom pre prevenciu a kontrolu chorôb vďaka spoločným publikáciám a misiám v súvislosti s infekčnými chorobami prenášanými prostredníctvom užívania drog a s Výkonnou agentúrou pre spotrebiteľov, zdravie, poľnohospodárstvo a potraviny pri rozvoji najlepších postupov v oblasti verejného zdravia. Zlepšiť by sa mohlo využitie synergií napríklad s útvarom Európskej komisie zodpovedným za zdravotníctvo (GR SANTE).

K prekrývaniu s inými agentúrami dochádza vo všeobecnosti veľmi málo, pretože agentúra má v súvislosti so situáciou v EÚ v oblasti drog jedinečné postavenie. Dochádza preto

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 Na získanie obrazu o aktuálnom stave, pozri spoločnú publikáciu EMCDDA a Europolu „*Improved drug supply indicators for Europe: progress report*“ (Zlepšené ukazovatele týkajúce sa ponuky drog pre Európu: správa o pokroku), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

k minimálnej duplicitě, existuje však vysoká pravdepodobnosť vzniku synergií. Možnosť zlúčiť agentúru s inou agentúrou zainteresované strany nepovažovali za vhodnú²⁷.

So zreteľom na koherentnosť politických cieľov členských štátov v súvislosti s drogami menšina respondentov uviedla, že aktivity agentúry sú mierne nekoherentné. Toto sa pripisovalo skutočnosti, že niektoré členské štáty uplatňujú pri stanovovaní cieľov svojich ich protidrogových politik pristup zohľadňujúci všetky závislosti, zatiaľ čo mandát agentúry sa nevzťahuje na legálne látky a návykové správanie. Agentúra preto nemôže členským štátom na účely podpory ich politik poskytovať údaje o iných závislostiach.

Agentúra vykonáva spoločné aktivity a vytvára synergie s Europolom, Agentúrou Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva (CEPOL) a Eurojustom v oblasti záležitostí týkajúcich sa bezpečnosti v súvislosti s trhom EÚ s drogami. Jej znalosti v oblasti monitorovania a vedecká odbornosť dopĺňajú operácie Europolu tým, že uvádzajú bezpečnostnú problematiku v oblasti drog do celoeurópskeho kontextu. Agentúra by mohla viac podporovať problematiku bezpečnosti vypracovaním ukazovateľov na strane ponuky a vytváraním zodpovedajúcich súborov údajov.

„Rámec medzinárodnej spolupráce EMCDDA na roky 2018 – 2025“²⁸ spája aktivity agentúry v tejto oblasti so „stratégiou EMCDDA do roku 2025“. Agentúra by sa však mohla viac zamerať na pochopenie toho, ako globálne drogové problémy a vývoj politiky vplyvajú na drogovú situáciu EÚ.

V rámci hodnotenia sa zistilo, že členské štáty sa pri plnení svojich povinností podávajú výročné správy agentúre a Úradu OSN pre drogy a kriminalitu do značnej miery prekrývajú. Navrhlo sa, aby tieto dve agentúry vzájomne spolupracovali s cieľom identifikovať možné riešenia na optimalizáciu a zefektívnenie postupov podávania správ členských štátov a prispeli tak k zlepšeniu kvality oznamovaných údajov.

E. Pridaná hodnota EÚ

V rámci kritéria pridanej hodnoty EÚ sa skúmali prínosy agentúry v porovnaní s tým, čo by sa mohlo dosiahnuť len na vnútroštátnej úrovni. Konkrétnejšie, posudzovala sa schopnosť agentúry zlepšiť monitorovanie členských štátov a ich reakciu na problémy súvisiace s drogami a hodnotilo sa v akom rozsahu agentúra slúžila ako cenný zdroj informácií pre svojich hlavných „klientov“. V rámci tohto kritéria sa skúmala aj udržateľnosť aktivít agentúry a posudzovalo sa, či by v prípade ukončenia činnosti agentúry existovali prijateľné alternatívy na vykonávanie jej úloh.

Agentúra má vynikajúcu povesť ako zdroj komplexných, vedeckých a spoľahlivých informácií týkajúcich sa drog. Považuje sa za hlavný zdroj údajov na úrovni EÚ a slúži pre zainteresované strany na vnútroštátnej a medzinárodných úrovni, ako aj na úrovni EÚ, najmä pre tvorcov politik, výskumných pracovníkov a odborníkov pracujúcich v tejto oblasti.

Agentúra významne prispela k informovanosti v rámci politických diskusií na úrovni EÚ a (v menšom rozsahu) na vnútroštátnej úrovni. Na úrovni EÚ sa poskytovanie vedeckých a včasných informácií a účasť na príprave, realizácii a monitorovaní politik súvisiacich

²⁷ Tento názor vyjadrilo 54 % zo všetkých opýtaných zainteresovaných strán. Okrem toho takmer všetci účastníci v rámci verejnej konzultácie poskytli jasnú odpoveď týkajúcu sa prípadného ukončenia činnosti agentúry alebo jej zlúčenia s iným subjektom.

²⁸ <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Framework.pdf>.

s drogami považovali za nevyhnutné, na zabezpečenie toho, aby politické diskusie a politiky súvisiace s drogami boli založené na dôkazoch. Na vnútroštátnej úrovni za obzvlášť relevantné považovali vnútroštátne orgány výmenu najlepších postupov a poskytovanie informácií o vysoko aktuálnych témach založených na dôkazoch. Zdá sa však, že v niektorých členských štátoch agentúra nie je primárnym zdrojom informácií súvisiacich s drogami, čo svedčí o tom, že agentúra by mohla zvýšiť svoju angažovanosť na vnútroštátnej úrovni a vystupovať aktívnejšie, čo sa týka zapájania odborných pracovníkov.

V rámci hodnotenia sa zistilo, že hlavná pridaná hodnota agentúry spočíva v zavedení systému zhromažďovania údajov súvisiacich s drogami, uložení povinnosti krajinám predkladajúcim správy, aby systematicky monitorovali problematiku drog pomocou spoločnej metodiky a spoločných ukazovateľov týkajúcich sa dopytu po drogách a ponuky drog. Týmto sa zabezpečuje vysoká úroveň jednotnosti, čo sa týka kvality a porovnateľnosti zhromaždených údajov, čo agentúre umožňuje analyzovať informácie a poskytnúť komplexný prehľad o drogovej situácii v celej EÚ. Prehľad na úrovni EÚ si vysoko cenia vnútroštátne orgány, ktoré z neho vychádzajú pri navrhovaní politík založených na dôkazoch, monitorovaní účinnosti ich politík a intervencií súvisiacich s drogami a identifikovaní trendov vyskytujúcich sa inde v Európe a zlepšuje sa tým ich schopnosť monitorovať a reagovať na problematiku drog. Iné formy podpory, napríklad výmena najlepších postupov, poskytované metodické usmernenia a zapojenie agentúry do systému EÚ včasného varovania pre nové psychoaktívne látky sú vnímané ako pridaná hodnota v porovnaní s tým, čo by členské štáty mohli dosiahnuť samostatne.

V rámci hodnotenia sa skúmalo do akej miery by klesla účinnosť aktivít, ktorými je poverená agentúra, ak by ich vykonávali iné inštitúcie na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni. Agentúra sa považuje preto za najúčinnnejšie riešenie, pretože iné možné alternatívy (napr. Komisia, členské štáty alebo medzinárodné organizácie) by ohrozili kvalitu analýzy, kontinuitu činností a spoločné chápanie problematiky, ktoré umožňuje EÚ vystupovať na medzinárodných fórach jednotne.

Ukončenie činnosti agentúry by malo negatívny vplyv na všetky príslušné zainteresované strany, najmä na tvorcov politík, ktorí potrebujú jej objektívne informácie na informovanie svojich politík založených na dôkazoch. Neexistencia agentúry by znamenala stratu prehľadu o drogovej problematike na úrovni EÚ, pretože údaje zhromaždené členskými štátmi by boli roztrieštené a v mnohých prípadoch by neexistovali, čo by malo podstatné dôsledky tak na vnútroštátnej a medzinárodnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ.

III. ZÁVERY

Z hodnotenia podporeného externou štúdiou vyplýva, že Európske monitorovacie centrum pre drogy a drogovú závislosť (EMCDDA) funguje dobre. Hodnotenie je pozitívne, čo sa týka všetkých piatich kritérií hodnotenia, ďalšie zlepšenia sú však možné v niektorých oblastiach, ako sa uvádza ďalej a podrobnejšie v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

Celkový záver z hodnotenia znie, že agentúra je uznávaná ako centrum excelentnosti v Európe aj na medzinárodnej úrovni. Poskytované informácie sa považujú za reálne, objektívne, hodnoverné a spoľahlivé. Aktivity agentúry sú relevantné na úrovni EÚ a v rôznej miere na vnútroštátnej úrovni. Jej práca je v súlade s cieľmi protidrogovej politiky EÚ a pracou inštitúcií EÚ, iných agentúr EÚ a medzinárodných organizácií. Pridaná hodnota EÚ, pokiaľ ide o prácu agentúry, je vysoká.

V rámci obmedzení dostupných údajov z hodnotenia vyplynulo, že agentúra používala dostupné ľudské a finančné zdroje efektívne, identifikovaný bol však určitý priestor na zjednodušenie.

Existuje priestor na zlepšenie, čo sa týka technologického rozvoja (najmä v súvislosti s IT nástrojmi), dostupnosti progresívnejších produktov, vzťahu s vedeckou komunitou a všeobecnými odbornými pracovníkmi a informovanosti širokej verejnosti. Bolo by možné zlepšiť poskytovanie údajov, pokiaľ ide o porovnateľnosť a pokryté súbory údajov (najmä o otázkach ponuky drog s cieľom zlepšiť schopnosť agentúry lepšie monitorovať problematiku protidrogovej politiky na strane ponuky). Dochádza k prekryvaniu v prípade údajov oznamovaných Úradu OSN pre drogy a kriminalitu. Užívanie viacerých drog a podpora členských štátov pri hodnotení ich vnútroštátnych protidrogových politík sú oblasťami, v ktorých by príspevok agentúry znamenal pridanú hodnotu. Spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami by sa mala ďalej posilňovať, avšak v súlade s poslaním agentúry. Hodnotenie nedospelo k jednoznačnému záveru, pokiaľ ide o možné budúce rozšírenie rozsahu pôsobnosti agentúry na ďalšie legálne a nelegálne látky a druhy návykového správania.