



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.5.2019
COM(2019) 228 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Ocenjevanje Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami
(EMCDDA) 2018**

{SWD(2019) 174 final}

I. OZADJE

Človeški in socialni stroški zasvojenosti z drogami so zelo visoki. Droge in zasvojenost z njimi vplivajo na zdravje in dobrobit številnih ljudi, predvsem mladih, ustvarjajo pomisleke glede varnosti in vodijo do prezgodnjih smrti. Zato zaradi zasvojenosti z drogami nastajajo stroški za javno zdravje (preprečevanje uporabe drog, zdravstveno varstvo in zdravljenje), javno varnost, okolje in produktivnost dela. Trg s prepovedanimi drogami je najbolj dinamičen trg kriminalne dejavnosti v EU in se lahko hitro prilagaja, da se odziva na ukrepe za nadzor nad drogami.

Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (v nadaljnjem besedilu: EMCDDA ali agencija) je bil ustanovljen leta 1993 kot ena od decentraliziranih agencij EU¹. V skladu s členom 1 Uredbe (ES) št. 1920/2006 (v nadaljnjem besedilu: ustanovna uredba²) je njegov cilj EU in njenim državam članicam na evropski ravni zagotavljati dejanske, objektivne, zanesljive in primerljive informacije v zvezi z drogami in zasvojenostjo z drogami ter njihovimi posledicami. Temeljne naloge agencije so zbirati in analizirati obstoječe podatke, izboljševati metode za primerjavo podatkov, razširjati podatke ter sodelovati z evropskimi in mednarodnimi organi in organizacijami, pa tudi tretjimi državami. Agencija deluje kot center odličnosti pri zagotavljanju informacij o pojavu drog, in to ne samo v Evropi, ampak tudi na mednarodni ravni.

Člen 23 ustanovne uredbe določa, da se „vsakih šest let začne zunanje ocenjevanje Centra, tako da sovpada s koncem dveh triletnih delovnih programov Centra“. V ocenjevanju bi bilo treba obravnavati tudi mrežo Reitox (Evropska informacijska mreža na področju drog in zasvojenosti z drogami)³. Prejšnje ocenjevanje je bilo izvedeno v letih 2011/2012⁴. Zato je Komisija proti koncu leta 2017 začela ocenjevanje in ga dokončala v letu 2018. Ocenjevanje, ki je potekalo med marcem in novembrom 2018, je izvedel konzorcij pod vodstvom podjetja ICF Consulting Ltd., pri njem pa so sodelovali tudi center za preučevanje demokracije (Center for the Study of Democracy) in svetovalci za optimizacijo. Končno poročilo o ocenjevanju bo objavljeno na spletu.

To poročilo bo predloženo Evropskemu parlamentu in Svetu ter upravnemu odboru agencije. V delovnem dokumentu služb Komisije, ki spremlja to poročilo Komisije, je na voljo podrobna analiza rezultatov zunanjega ocenjevanja.

II. UGOTOVITVE OCENJEVANJA

Ocenjevanje je zajemalo:

¹ Uredba Sveta (EGS) št. 302/93 z dne 8. februarja 1993 o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (UL L 36, 12.2.1993, str. 1).

² Uredba (ES) št. 1920/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o Evropskem centru za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (prenovitev) (UL L 376, 27.12.2006, str. 1), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2101 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2017 o spremembi Uredbe (ES) št. 1920/2006 glede izmenjave informacij o novih psihoaktivnih snoveh in sistema zgodnjega opozarjanja na te snovi ter postopka ocene tveganja zanje (UL L 305, 21.11.2017, str. 1).

³ Glej člen 5 ustanovne uredbe.

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.

- *stvarno področje uporabe*: z ocenjevanjem sta bila zajeta dva stebra dela agencije, tj. javno zdravje in varnost. Preučili so se njeno vodenje in upravljanje, organizacijska struktura, operacije, financiranje in zagotavljanje sredstev, upravljanje informacij in delo mreže Reitox, sodelovanje z drugimi ustreznimi agencijami EU (na primer agencijami s področja pravosodja in notranjih zadev⁵, Evropsko agencijo za zdravila (EMA), Evropskim centrom za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC)) in mednarodnimi organizacijami (kot sta Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) ter Urad Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC) itd.), partnerstva s tretjimi državami ter obveščanje o raziskavah in njihovo razširjanje;
- *geografsko področje uporabe*: v ocenjevanju so bile zajete države, ki sporočajo podatke agenciji, tj. države članice EU ter Norveška in Turčija, in tretje države, s katerimi ima agencija tesnejše odnose zaradi sklenitve delovnih dogovorov, sporazumov o sodelovanju ali podobnega;
- *časovni okvir*: z ocenjevanjem so bile zajete dejavnosti, izvedene med 1. januarjem 2013 in 30. junijem 2018⁶, da to obdobje sovпада s koncem dveh zaporednih triletnih strategij in delovnih programov agencije.

Pri ocenjevanju agencije, ki je temeljilo na ugotovitvah prejšnjega ocenjevanja, se je upoštevalo pet standardnih meril ocenjevanja: uspešnost, učinkovitost, skladnost, relevantnost in dodana vrednost EU. Tem petim merilom so bila dodeljena vprašanja za ocenjevanje, povezana s pridobljenimi spoznanji. Sklepne ugotovitve ocenjevanja glede na navedenih pet meril so povzete v nadaljevanju, podrobneje pa so predstavljene v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

Pogodbeni izvajalec je med izvajanjem zunanje ocenjevalne študije opredelil številne omejitve, ki vplivajo na to poročilo. Glavna omejitev je bila nerazpoložljivost izhodišča za večino elementov, zaradi česar je bilo težko analizirati napredek. Med drugimi težavami, ki bi lahko omejevale zanesljivost ugotovitev, so kratko trajanje ocenjevanja, nizka stopnja odgovorov na nekatera vprašanja oziroma nekaterih skupin deležnikov, kakovost prejetih podatkov in uporaba različnih ključnih kazalnikov uspešnosti v obdobju ocenjevanja ter nerazpoložljivost proračuna po dejavnostih⁷.

A. Relevantnost

Z merilom relevantnosti se je preučevala usklajenost izločkov agencije s potrebami njenih številnih deležnikov. Ocenila se je zmožnost agencije, da se prilagaja znanstvenim, gospodarskim, političnim, družbenim in tehnološkim spremembam. Z merilom relevantnosti pa so se preučevala tudi stališča deležnikov do morebitne razširitve področja spremljanja ter

⁵ Druge agencije s področja pravosodja in notranjih zadev poleg EMCDDA so: CEPOL (Agencija Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj), EASO (Evropski azilni podporni urad), EIGE (Evropski inštitut za enakost spolov), eu-LISA (Agencija Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice), Eurojust, Europol (Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj), FRA (Agencija Evropske unije za temeljne pravice) in Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo).

⁶ Kot presečni datum za delo pogodbenega izvajalca je bil določen 30. junij 2018, tj. datum predložitve splošnega poročila agencije o dejavnostih za leto 2017 http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en.

⁷ Za več podrobnosti glej oddelek V.B spremnega delovnega dokumenta služb Komisije in Prilogo II(2) k njemu.

opredelitev dobrih praks v zvezi s prepovedanimi in dovoljenimi snovmi ter vedenjskimi zasvojenostmi, ki ne vključujejo snovi.

Rezultati dejavnosti agencije izpolnjujejo potrebe številnih deležnikov, saj agencija zagotavlja pomembne in pravočasne informacije. Kot se je pokazalo z vsemi vrstami posvetovalnih dejavnosti, je agencija večinoma obravnavala potrebe oblikovalcev politike, zlasti na ravni EU, bolj omejeno pa tudi na nacionalni ravni. Še vedno je mogoče okrepiti sodelovanje z znanstveno skupnostjo ter povečati prepoznavnost agencije med strokovnimi delavci in splošno javnostjo.

Agencija se je v obdobju ocenjevanja dobro prilagodila različnim spremembam. Povpraševanje po drogah in njihova ponudba sta dinamična pojava, ki se spreminjata, agencija pa se je odzvala s povečanjem osredotočenosti na pojavljajoče se grožnje in trende, razvojem novih metodologij in uporabo informacij iz javnih virov, kot so analiza odpadne vode⁸ ali študije o raziskovanju trendov⁹. Agencija z objavami nagovarja različna občinstva, pri čemer objave prilagaja različnim vrstam deležnikov. V razgovorih se je na splošno pokazala potreba po produktih, ki bi bili bolj usmerjeni v prihodnost ter bi opredeljevali prihodnje trende in tveganja, da bi bolje podpirali pripravljenost EU in njen odziv na nenehno spreminjajočem se področju drog, ter po bolj neposrednem komuniciranju z nacionalnimi deležniki.

Agencija je izvedla notranjo reorganizacijo, da bi se bolje prilagodila političnim in strateškim ciljem politike na področju drog, na gospodarske omejitve pa se je odzvala s prednostno razvrstitvijo dejavnosti in prerazporeditvijo virov.

V ocenjevanju se je obravnavalo tudi vprašanje v zvezi z morebitno prihodnjo širitvijo področja delovanja agencije. Ocenjevanje v zvezi s tem vprašanjem ni dalo dokončnih rezultatov. Medtem ko je bila večina predstavnikov držav članic in osebja agencije naklonjena širitvi na druge dovoljene in prepovedane snovi, kot so alkohol, tobak ali zdravila na recept, deloma pa tudi na vedenjske zasvojenosti, kot je igranje iger na srečo, so deležniki na ravni EU in mednarodne organizacije predstavili različna stališča.

B. Uspešnost

Z merilom uspešnosti se je ocenjevalo, kako uspešna je bila agencija pri napredovanju k ciljem in prednostnim nalogam, določenim v ustanovni uredbi, ter njihovem doseganju. Preučilo se je, koliko so spremembe strukture zaradi izvajanja „strategije centra EMCDDA do leta 2025“¹⁰ in nedavne notranje reorganizacije vplivale na uspešnost agencije. Med dodatnimi vidiki, preučeni v okviru tega merila, so bili uspešnost mreže Reitox¹¹, uporaba notranjih orodij za spremljanje, zunanji dejavniki, ki vplivajo na agencijo in njene mednarodne dejavnosti, npr. delo s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami.

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

⁹ Priročnik o raziskovanju trendov: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; najnovejša študija o raziskovanju trendov se je nanašala na nedavne trende na trgu 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 so imenovane nacionalne institucije ali agencije, odgovorne za zbiranje podatkov ter poročanje o drogah in zasvojenosti z drogami („nacionalne kontaktne točke“ ali „nacionalni observatoriji za področje drog“).

Ob upoštevanju splošnega vtisa s posvetovanj z deležniki je ocenjevanje pokazalo, da skupnosti deležnikov agencijo visoko cenijo in zelo upoštevajo kot center odličnosti, ki zagotavlja informacije o pojavu drog, in to ne samo v Evropi, ampak tudi na mednarodni ravni. Informacije, ki jih pripravi, se štejejo za dejanske, objektivne, zanesljive in neposredne, kot izhaja iz ciljne raziskave za civilno družbo in znanstveno skupnost, pa tudi iz javnega posvetovanja. Isti viri so pokazali, da so med glavnimi področji, ki jih je treba izboljšati in okrepiti, povečanje primerljivosti informacij, dodatna uporaba vizualnih pripomočkov in izboljšanje kakovosti prevodov.

Ocenjevanje je pokazalo, da je bila večina ciljev, določenih v triletnih strategijah in delovnih programih agencije, dosežena.

Agencija je uspešno spremljala stanje na področju problematike drog. Njeno zagotavljanje podatkov o povpraševanju po drogah, deloma pa tudi o ponudbi drog je prispevalo k obveščanju zadevnih organov in strokovnih delavcev ter izboljšalo njihovo zmožnost odzivanja na trende na področju drog. Agencija je vzpostavila mehanizme za redno in stalno spremljanje sprememb na področju drog, namenjene opredeljevanju nastajajočih tveganj. Spremljanje dopolnjuje objavljane rednih in posodobljenih informacij o spremembah na področju ponudbe drog in povpraševanja po njih, zlasti z evropskim poročilom o drogah, pa tudi številnimi drugimi objavami. V ocenjevanju pa je bilo tudi ugotovljeno, da je delo v zvezi s hkratno uporabo več vrst drog zelo pomanjkljivo. V zvezi s tem je bilo v zunanji študiji navedeno, da izraz „hkratna uporaba več vrst drog“ v triletnih strategijah in delovnih programih agencije ni omenjen niti enkrat.

Podobno so deležniki, v tem primeru zlasti organizacije civilne družbe, ki so sodelovale v javnem posvetovanju ter odgovarjale na raziskavo in nekaj ciljnih razgovorov, delo agencije v zvezi s spremljanjem rešitev, uporabljenih za težave, povezane z drogami, ocenili pozitivno. Ključen za izmenjavo dobrih praks na področju preprečevanja, zdravljenja, zmanjševanja škode in ponovnega vključevanja v družbo je portal najboljših praks¹².

Agencija je z izvajanjem sistema zgodnjega opozarjanja, ki je na voljo vsak dan 24 ur na dan, prispevala k odkrivanju novih psihoaktivnih snovi in posledično okrepila zmožnost držav članic za spopadanje s tem rastočim pojavom. Število novih psihoaktivnih snovi, prvič zaznanih v EU in zato sporočenih sistemu zgodnjega opozarjanja, je bilo največje leta 2014, zadnjih nekaj let pa se je zmanjševalo¹³. Ob koncu leta 2018 je sistem zgodnjega opozarjanja spremljal več kot 700 novih psihoaktivnih snovi, od katerih jih je približno pol vsako leto na voljo na evropskem trgu¹⁴. Vendar odkrite snovi postajajo vedno nevarnejše, zato je agencija v letih 2017–2018 začela več ocen tveganja kot v katerem koli letu prej¹⁵. Vloga agencije v tem postopku je bila okrepljena z novo zakonodajo o novih psihoaktivnih snoveh¹⁶.

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

¹³ Uradna obvestila v letu 2012 (izhodiščno leto): 73; v letu 2013: 81; v letu 2014: 101; v letu 2015: 98; v letu 2016: 66; v letu 2017: 53.

¹⁴ Vir: EMCDDA.

¹⁵ V letih 2017 in 2018 je bilo končanih enajst ocen tveganja, na podlagi katerih je Komisija predlagala nadzorovanje snovi. Snovi, zajete v teh ocenah tveganje, so bile akrililfentanil, furanilfentanil, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluorizobutirilfentanil, tetrahidrofuranilfentanil, karfentanili, metoksiacetilfentanil in ciklopropilfentanil.

¹⁶ Uredba (EU) 2017/2101 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2017 o spremembi Uredbe (ES) št. 1920/2006 glede izmenjave informacij o novih psihoaktivnih snoveh in sistema zgodnjega opozarjanja na te snovi ter postopka ocene tveganja zanje (UL L 305, 21.11.2017, str. 1);

Nazadnje, kar zadeva razvoj orodij in instrumentov za zagotavljanje podpore državam članicam pri njihovih nacionalnih politikah na področju drog, je bila nekaterim državam članicam na zahtevo zagotovljena posebna podpora, da bi se jim pomagalo pri oblikovanju ali spremljanju nacionalnih strategij in politik na področju drog. Leta 2015 je bila zagotovljena Nemčiji, Irski in Luksemburgu. Razviti so bili orodja in instrumenti za ocenjevanje politik na področju drog in spremljanja trgov drog¹⁷.

Mreža Reitox je uspešno zagotavljala podatke in informacije, potrebne za izpolnitev ciljev, določenih v triletnih strategijah in delovnih programih agencije, v obdobju ocenjevanja. V zunanji študiji je bilo na podlagi povratnih informacij različnih deležnikov, vključno z osebjem centra EMCDDA, tudi ugotovljeno, da sta se kakovost in pravočasnost zagotavljanja podatkov med nacionalnimi kontaktnimi točkami razlikovali, čeprav je bil od zadnjega ocenjevanja dosežen napredek. Razlogi za te razlike so predvsem človeški in finančni viri, ki so na voljo nacionalnim kontaktnim točkam. Dodatne izboljšave so mogoče zlasti v zvezi s primerljivostjo zagotovljenih podatkov.

Dejavnosti agencije na mednarodni ravni so skladne s prednostnimi nalogami EU na področju zunanjega delovanja. Agencija prinaša izkušnje EU na področju z dokazi podprtega oblikovanja politik pri spremljanju drog v tretje države, s čimer prispeva k boljšemu razumevanju pojava drog na svetovni ravni, kar po drugi strani prinaša popolnejšo sliko o stanju v EU. Mednarodni deležniki in osebje agencije so se na splošno strinjali, da bi bilo na mednarodni ravni mogoče storiti več, tj. sodelovati z drugimi tretjimi državami in izboljšati sodelovanje z mednarodnimi organizacijami. Vendar mora to potekati v skladu z misijo agencije in biti povezano z boljšim razumevanjem pojava drog. Deležniki, s katerimi je bilo izvedeno posvetovanje, so opozorili na prekrivanja, kot je podvajanje zbiranja podatkov z Uradom Združenih narodov za droge in kriminal, ki bi jih bilo treba odpraviti.

Čeprav so bile spremembe strukture agencije zaradi izvajanja „strategije centra EMCDDA do leta 2025“ in notranje reorganizacije izvedene nedolgo tega in bo potrebnega več časa, da se pokažejo učinki, pa se zdi, da so pozitivno vplivale na uspešnost agencije. Z notranjo reorganizacijo se je dodatno podprlo izvajanje nalog, določenih v ustanovni uredbi, in doseganje ciljev agencije. Agencija je s prestrukturiranjem znanstvenih virov v skladu z dvema stebroma „strategije centra EMCDDA do leta 2025“ na primer lažje zagotavljala podatke, ki so neposrednejši, se prilagajala novim znanstvenim in okoljskim spremembam ter se odzivala na izzive in kontekstualne premike na področju drog.

Med zunanjimi dejavniki, ki so vplivali na uspešnost agencije, so spreminjajoče se področje uživanja drog, pojav novih krajev trgovanja in novi varnostni izzivi, povezani z drogami in razvijajočimi se nacionalnimi politikami. Agencija se je proaktivno odzivala na te dejavnike, kot je navedeno zgoraj.

¹⁷ Direktiva (EU) 2017/2103 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2017 o spremembi Okvirnega sklepa Sveta 2004/757/PNZ zaradi vključitve novih psihoaktivnih snovi v opredelitev pojma „prepovedana droga“ in razveljavitvi Sklepa Sveta 2005/387/PNZ (UL L 305, 21.11.2017, str. 12). Glej na primer „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations“ (ocenjevanje politike na področju drog: sedemstopenjski vodnik za zagotavljanje podpore za naročilo in upravljanje ocen), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, in povezano spletno mesto (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); ali „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends“ (priročnik za preučevanje trendov: vodnik za hitro ocenjevanje nastajajočih trendov, povezanih z drogami), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

Splošni sklep ocenjevanja je, da številna orodja in (notranji in zunanji) mehanizmi, uporabljeni za spremljanje in pregled izlozkov in rezultatov agencije, očitno dobro delujejo ter so ustrezni za zagotavljanje odgovornosti in ustrezne ocene splošnega delovanja agencije. Vendar pa je v poročilu o ocenjevanju poudarjeno, da je bilo zaradi uporabe različnih ključnih kazalnikov uspešnosti v obdobju ocenjevanja in neobstoja proračuna po dejavnostih spremljanje uspešnosti mogoče le na podlagi glavnih kazalnikov. Da bi se ta težava v prihodnje omilila, bi bila potrebna dodatna prizadevanja za racionalizacijo kazalnikov in uvedbo proračuna po dejavnostih.

C. Učinkovitost

Z merilom učinkovitosti se je ocenjevalo, v kolikšni meri je agencija z razumnimi stroški v smislu finančnih in človeških virov ter upravnih ureditev izvajala svoje dejavnosti, izpolnila svoje cilje in dosegla rezultate.

V okviru omejitev razpoložljivih podatkov je bilo mogoče v ocenjevanju razumno ugotoviti, da je agencija razpoložljive človeške in finančne vire učinkovito uporabljala za zagotavljanje izlozkov, dosežkov in učinkov, določenih v njenih triletnih strategijah in delovnih programih. Z izvedbo sprememb v organizacijski strukturi in strukturi vodenja ter prerazporeditvijo razpoložljivih (človeških in finančnih) virov je povečala izloške ter uvedla nove vrste produktov in storitev, ne da bi za to prejela dodatna finančna sredstva.

Proračun je v obdobju ocenjevanja ostal razmeroma nespremenjen, bilo je le nekaj manjših nihanj. V primerjavi z letom 2012 se je povečal za manj kot 1 %. Večina proračuna (60 % leta 2017) se porabi za stroške zaposlenih. Ti stroški vključujejo operativne in upravne/podporne funkcije. V obdobju ocenjevanja se je delež operativnega osebja postopno povečeval, in sicer z 68 % leta 2012 na 71 % leta 2017.

Med koristmi dela agencije so: jasen in temeljit pogled na stanje na področju drog v EU; ozaveščena razprava o politikah in strategijah na področju drog, uspešno pospeševanje koristne mreže strokovnjakov na področju drog in zasvojenosti z njimi (Reitox), vključno z učinkovito izmenjavo informacij in dobrih praks, proaktiven pristop k novim snovem in nastajajočim trendom ter spodbujanje znanstvene odličnosti. Te koristi je težko količinsko opredeliti, vendar na splošno vsi deležniki na ravni EU, nacionalni in mednarodni ravni zelo cenijo izloške agencije.

Delovanje agencije je stroškovno učinkovito, saj so njeni stroški priprave in upravljanja izlozkov in dejavnosti v primerjavi s stroški enakih ukrepov drugih podobno velikih agencij EU s podobnim obsegom dejavnosti nižji, kot je pokazala primerjalna študija primera¹⁸. Koristi na evropski ravni ne bi mogel zagotoviti en sam nacionalni subjekt, zlasti ne razvoja standardnih kazalnikov, ki jih uporabljajo vse članice mreže Reitox, preskušanja politik in ukrepov, povezanih z drogami, sistema zgodnjega obveščanja za nastajajoča tveganja ter izmenjave dobrih praks.

Doseganje ključnih kazalnikov uspešnosti in velik delež izvrševanja proračuna kažeta, da je model decentraliziranega upravljanja, sprejet na začetku obdobja ocenjevanja, dal

¹⁸ V primerjalni študiji primera je bila agencija primerjana z Agencijo za temeljne pravice, pri čemer se je upoštevalo več meril; Priloga 4 h končnemu poročilu o zunanjem ocenjevanju. Poleg tega se je v študiji primera primerjal tudi proračun agencije s proračunom Agencije za temeljne pravice, Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA) in Evropskega azilnega podpornega urada (EASO); glej oddelek VI.C spremnega delovnega dokumenta služb Komisije.

pričakovane rezultate. Kažeta, da so sedanji sistemi vodenja, organizacijska ureditev, sistemi upravljanja in delovne metode primerni za dejavnosti agencije. Obstaja še nekaj možnosti za poenostavitev upravne ureditve agencije in delovnih metod, kot so pregled in posodobitev orodij informacijske in komunikacijske tehnologije ter boljše notranje načrtovanje s sprejetjem proračunov po dejavnostih.

Agencija je izboljšala svoj spletni doseg, deležniki pa so poročali o zadovoljstvu z dosegom in komuniciranjem, ki se jim je zdelo precej učinkovito. Dodatno bi bilo mogoče izboljšati doseganje nacionalnih deležnikov, zlasti oblikovalcev politike in strokovnih delavcev.

D. Skladnost

Z merilom skladnosti se je preučilo, v kolikšni meri so se z dejavnostmi in cilji agencije podpirali ključni dosežki politike EU in dopolnjevali ukrepi, ki so jih začele druge agencije EU in države članice, vključno s skladnostjo z regulativnim okvirom. Preučena sta bila tudi uskladitev s skupnim pristopom za decentralizirane agencije¹⁹ ter ujemanje triletnih strategij in delovnih programov²⁰ agencije s cilji ustanovitvene uredbe, strategije EU na področju drog (2013–2020)²¹ in njenih akcijskih načrtov²² ter Evropske agende za varnost²³.

S teoretično raziskavo v okviru zunanjega ocenjevanja je bila ugotovljena visoka raven skladnosti med regulativnim okvirom ter cilji in dejavnostmi, določenimi v triletnih strategijah in delovnih programih. Vsi cilji, določeni v dveh strateških dokumentih, so usklajeni z ustanovitveno uredbo in jim je mogoče slediti vse do nje. Dejavnosti agencije so veliko prispevale k širšim prednostnim nalogam EU v okviru politike na področju drog, saj so se z njimi obravnavala vprašanja, povezana s povpraševanjem po drogah in njihovo ponudbo, čeprav zadnjenavedena v bolj omejenem obsegu, poleg tega pa sta se institucijam EU zagotavljala tehnična podpora in strokovno znanje. Čeprav je v Prilogi I k ustanovni uredbi izrecno navedeno, da bi bilo treba spremljati nastajajoče trende na področju hkratne uporabe več vrst drog, pa to v ciljih agencije, določenih v strateških dokumentih, ni omenjeno in ostaja preslabo raziskano vprašanje.

Za cilje in dejavnosti agencije, navedene v triletnih strategijah, je bilo tudi ugotovljeno, da so skladni s Strategijo EU na področju drog in njenimi akcijskimi načrti. Skladnost z Evropsko agendo za varnost je med drugim dokazana z obsežnim skupnim delom z Agencijo Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol), vključno z več skupnimi objavami, kot so evropska poročila o trgu drog²⁴ in najnovejša objava „Drugs and the darknet“²⁵ (droge in temno omrežje).

¹⁹ Za dodatne informacije o „skupnem pristopu“ glej https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_sl.pdf.

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

²¹ UL C 402, 29.12.2012, str. 1.

²² Akcijski načrt EU za boj proti drogam (2013–2016) (UL C 351, 30.11.2013, str. 1); Akcijski načrt EU za boj proti drogam (2017–2020) (UL 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>.

Medtem ko je agencija v primerjavi s prejšnjim obdobjem ocenjevanja napredovala pri reševanju vprašanj, povezanih s ponudbo, pa so na tem področju še vseeno možnosti za nadaljnji napredek. Agencija je razvila kazalnike za ponudbo in tesno sodelovala z Europolom pri vprašanjih, povezanih s ponudbo drog. Vendar pa bi bilo treba zbiranje podatkov o vprašanjih, povezanih s ponudbo drog, dodatno izboljšati.²⁶ V ta namen bi morale nacionalne kontaktne točke, ki so glavni vir podatkov za agencijo, zagotoviti dodatne podatke.

Agencija je dobro usklajena s skupnim pristopom za decentralizirane agencije. Vzpostavljena orodja in mehanizmi dobro delujejo ter so primerni za zagotavljanje odgovornosti in ustrezne ocene splošne uspešnosti. Izvajanje triletnih strategij in delovnih načrtov ter načrta upravljanja se spremlja z vrsto nalog spremljanja. Razvoj jasnih ključnih kazalnikov uspešnosti je pozitiven, vendar so bili ti kazalniki med obdobjem ocenjevanja spremenjeni, zato primerjave skozi čas in s prejšnjim ocenjevanjem v nekaterih delih niso bile mogoče. Poleg tega agencija še ni začela izvajati nekaterih ukrepov v okviru skupnega pristopa, zlasti ukrepov, povezanih z upravljanjem po dejavnostih in proračunom po dejavnostih. V zunanjem ocenjevanju so bili opredeljeni drugi manjkajoči elementi za popolno skladnost s skupnim pristopom; navedeni so v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

Skladnost z drugimi agencijami EU, vključno z Europolom, Evropsko agencijo za zdravila (EMA), Evropskim centrom za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) ter Agencijo EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust), se je pospeševala tako, da so si te agencije vzajemno pregledovale delovne programe. Poleg tega cilji in dejavnosti agencije, vključno s tistimi, določenimi v „strategiji centra EMCDDA do leta 2025“, dopolnjujejo cilje in dejavnosti Evropske komisije in drugih evropskih agencij.

Z Evropsko komisijo obstajajo sinergije na področju predhodnih sestavin, z Europolom in Evropsko agencijo za zdravila na področju novih psihoaktivnih snovi, z Evropskim centrom za preprečevanje in obvladovanje bolezni prek sodelovanja s skupnimi objavami in misijami v okviru nalezljivih bolezni, ki se prenašajo z uporabo drog, z Izvajalsko agencijo za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano pa z razvojem dobrih praks na področju javnega zdravja. Med sinergijami, ki bi jih bilo mogoče bolje izkoristiti, je odnos s službo Evropske komisije, pristojno za zdravje (GD za zdravje in varnost hrane).

Na splošno je z drugimi agencijami le malo prekrivanja, saj je agencija v edinstvenem položaju v zvezi s stanjem na področju drog v EU. Zato je podvajanje malo, obstaja pa velika verjetnost sinergij. Možnost, da bi se agencija združila s katero drugo agencijo, se deležnikom ni zdela zaželená²⁷.

Kar zadeva skladnost s cilji politike, povezane z drogami, v državah članicah, je manjšina sodelujočih trdila, da so dejavnosti agencije nekoliko neskladne. To je bilo pripisano dejstvu, da več držav članic pri določanju ciljev za politike na področju drog uporablja pristop, ki zajema vse oblike zasvojenosti, medtem ko dovoljene snovi in vedenjske zasvojenosti v

²⁶ Za trenutno stanje glej skupno objavo centra EMCDDA in Eurola z naslovom „Improved drug supply indicators for Europe: progress report“ (izboljšani kazalniki za ponudbo drog za Evropo: poročilo o napredku), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf.

²⁷ Tako stališče je izrazilo 54 % vseh deležnikov, s katerimi je bil opravljen razgovor. Poleg tega so imeli skoraj vsi udeleženci javnega posvetovanja jasno stališče v zvezi z morebitnim zaprtjem agencije ali njeno združitvijo z drugim organom.

mandatu agencije niso zajete. Zato agencija državam članicam ne more zagotavljati podatkov o drugih oblikah zasvojenosti, da bi podpirala njihove politike.

Agencija izvaja skupne dejavnosti ter je vzpostavila sinergije z Europolom, Agencijo EU za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (CEPOL) in Eurojustom pri vprašanjih, povezanih z varnostjo, v okviru trga EU z drogami. S spremljanjem in strokovnim znanjem je dopolnila operacije Europola, tako da je zagotovila vseevropski okvir za vprašanja, povezana z varnostjo na področju drog. Z razvojem kazalnikov na področju ponudbe drog in ustreznimi nabori podatkov bi lahko zagotovila več podpore pri varnostnih vprašanjih.

Z „okvirom centra EMCDDA za mednarodno sodelovanje 2018–2025“²⁸ so dejavnosti agencije na tem področju usklajene s „strategijo centra EMCDDA do leta 2025“. Vendar bi se lahko agencija bolj osredotočila na razumevanje, kako vprašanja, povezana z drogami, in razvoj politike na svetovni ravni vplivajo na stanje na področju drog v EU.

V ocenjevanju je bilo odkrito, da se obveznosti letnega poročanja držav članic agenciji in Uradu Združenih narodov za droge in kriminal precej prekrivajo. Predlagano je bilo, naj agenciji sodelujeta in opredelita morebitne rešitve za optimizacijo in racionalizacijo postopkov poročanja držav članic ter tako izboljšata kakovost sporočenih podatkov.

E. Dodana vrednost EU

Z merilom dodane vrednosti EU so bile preučene prednosti agencije v primerjavi s tem, kar bi bilo mogoče doseči izključno na nacionalni ravni. Konkretnije, ocenjeno je bilo, kakšna je zmogljivost agencije za izboljšanje spremljanja in odziva držav članic na težave, povezane z drogami, ter v kolikšnem obsegu je bila agencija dragocen vir informacij za svoje glavne „stranke“. S tem merilom je bila preučena tudi trajnostnost dejavnosti agencije, poleg tega je bilo ocenjeno, ali bi v primeru prenehanja dejavnosti agencije obstajale izvedljive alternative za opravljanje njenih nalog.

Agencija ima odličen ugled kot vir celovitih, znanstvenih in zanesljivih informacij v zvezi z drogami. Uporabljajo jo nacionalni in mednarodni deležniki ter deležniki na ravni EU, zlasti oblikovalci politike, raziskovalci in strokovni delavci na področju, ki jo štejejo za glavni vir podatkov na ravni EU.

Agencija je veliko prispevala k utemeljeni politični razpravi na ravni EU in (deloma) nacionalni ravni. Na ravni EU sta se zagotavljanje znanstvenih in pravočasnih informacij ter vključitev v oblikovanje, izvajanje in spremljanje politik, povezanih z drogami, štela kot ključna za zagotavljanje, da politične razprave in politike, povezane z drogami, temeljijo na dokazih. Na nacionalni ravni sta se nacionalnim organom še posebno pomembni zdeli izmenjava dobrih praks in priprava na dokazih temelječih informacij o težavnih temah. Vendar se zdi, da v nekaterih državah članicah agencija ni glavni vir informacij, povezanih z drogami, kar kaže, da bi lahko izboljšala svoje sodelovanje na nacionalni ravni in bolj proaktivno vključevala strokovne delavce.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je glavna dodana vrednost agencije vzpostavitev sistema zbiranja podatkov, povezanih z drogami, v okviru katerega morajo države, ki

28

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

sporočajo podatke, z uporabo skupne metodologije ter skupnih kazalnikov povpraševanja po drogah in njihove ponudbe sistematično spremljati pojav drog. To zagotavlja visoko raven enotnosti pri kakovosti in primerljivosti zbranih podatkov, kar agenciji omogoča analizo informacij in pripravo celovitega pregleda stanja na področju drog po EU. Pregled na ravni EU zelo cenijo nacionalni organi, ki se nanj zanašajo pri z dokazi podprtem oblikovanju politik, spremljanju uspešnosti svojih politik in ukrepov, povezanih z drogami, ter opredeljevanju trendov, ki se pojavljajo drugje po Evropi, s čimer izboljšujejo svojo zmožnost spremljanja pojava drog in odzivanja nanj. Druge oblike podpore, kot so izmenjava dobrih praks, zagotovljene metodološke smernice in sodelovanje v sistemu zgodnjega obveščanja EU o novih psihoaktivnih snoveh, se štejejo za dejavnosti, ki dodajajo vrednost v primerjavi s tem, kaj bi lahko naredila vsaka država članica posebej.

Z ocenjevanjem je bilo preučeno, koliko bi bile dejavnosti, dodeljene agenciji, manj učinkovite, če bi jih izvajale druge institucije na ravni EU ali nacionalni ravni. Na podlagi tega se šteje za najučinkovitejšo možnost, saj bi druge možnosti (npr. Komisija, države članice ali mednarodne organizacije) ogrozile kakovost njene analize, kontinuiteto dejavnosti in skupno razumevanje pojava, kar EU omogoča enotno nastopanje na mednarodnih prizoriščih.

Prenehanje dejavnosti agencije bi negativno vplivalo na vse zadevne deležnike, zlasti oblikovalce politike, ki potrebujejo njene objektivne informacije, da lahko oblikujejo z dokazi podprte politike. Če te agencije ne bi bilo, bi to pomenilo izgubo pregleda nad pojavom drog na ravni EU, saj bi bili podatki, ki bi jih zbrale države članice, razdrobljeni in v številnih primerih sploh ne bi obstajali, kar bi imelo pomembne posledice na nacionalni in mednarodni ravni ter ravni EU.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

V ocenjevanju, podprtem z zunanjo študijo, je ugotovljeno, da Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA) dobro deluje. Ocena je pozitivna v zvezi z vsemi petimi merili ocenjevanja, več področij, kot so navedena v nadaljevanju in podrobneje v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije, pa je mogoče dodatno izboljšati.

Splošni sklep ocenjevanja je, da je agencija v Evropi in mednarodno priznana kot središče odličnosti. Informacije, ki jih pripravi, se štejejo za dejanske, objektivne, zanesljive in neposredne. Dejavnosti agencije so relevantne na ravni EU, v različnem obsegu pa tudi na nacionalni ravni. Njeno delo je skladno s cilji politike EU na področju drog ter delom institucij EU, drugih agencij EU in mednarodnih organizacij. Dodana vrednost EU dela agencije je visoka. V okviru omejitev razpoložljivih podatkov je bilo v ocenjevanju ugotovljeno, da je agencija razpoložljive človeške in finančne vire uporabljala učinkovito, vendar so bile opredeljene možnosti za poenostavitev.

Tehnološki razvoj (zlasti v zvezi z orodji IT), razpoložljivost bolj v prihodnost usmerjenih produktov, odnose z znanstveno skupnostjo in splošnimi strokovnimi delavci ter splošno ozaveščenost javnosti je še mogoče izboljšati. Izboljšati bi bilo mogoče zagotavljanje podatkov, kar zadeva primerljivost in zajete nabore podatkov (zlasti v zvezi z vprašanji, povezanimi s ponudbo drog, da bi se okrepila zmožnost agencije za boljše spremljanje vprašanj, povezanih s ponudbo drog, v okviru politike na področju drog). Pri sporočanju podatkov Uradu Združenih narodov za droge in kriminal obstajajo nekatera prekrivanja.

Prispevek agencije bi zagotovil dodano vrednost na področju hkratne uporabe več vrst drog in podpore državam članicam pri ocenjevanju nacionalnih politik na področju drog. Sodelovanje s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami bi bilo mogoče dodatno okrepiti, vendar v skladu z misijo agencije. V zvezi z morebitno prihodnjo širitvijo obsega dejavnosti agencije na druge dovoljene in prepovedane snovi ter vedenjske zasvojenosti ocenjevanje ni dalo dokončnega odgovora.