



Briuselis, 2019 05 14
COM(2019) 228 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (ENNSC) 2018 m. vertinimas

{SWD(2019) 174 final}

I. APLINKYBĖS

Žmogiškieji ir socialiniai su narkomanija susiję nuostoliai yra labai dideli. Narkotikai ir narkomanija turi poveikio daugelio žmonių, visų pirma jaunimo, sveikatai ir gerovei, dėl jų atsiranda saugumo problemų, be to, jie sukelia pirmalaikę mirtį. Todėl dėl narkomanijos patiriama su visuomenės sveikata (narkotikų prevencija, sveikatos priežiūra ir gydymu), viešuoju saugumu, aplinka ir darbo našumu susijusių išlaidų. Neteisėtų narkotikų rinka yra dinamiškiausia ES nusikalstama rinka, ji gali sparčiai prisitaikyti prie narkotikų kontrolės priemonių.

Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras (ENNSC, toliau – Agentūra) buvo įsteigtas 1993 m. kaip viena iš ES decentralizuotų agentūrų¹. Pagal Reglamento (EB) Nr. 1920/2006 (toliau – Steigimo reglamentas)² 1 straipsnį, Agentūros tikslas yra Europos lygmeniu ES ir jos valstybėms narėms teikti faktinę, objektyvią, patikimą ir palyginamą informaciją apie narkotikus, narkomaniją ir jų padarinius. Pagrindinės Agentūros užduotys yra rinkti ir nagrinėti esamus duomenis, gerinti duomenų palyginimo metodus, skleisti duomenis ir bendradarbiauti su Europos ir tarptautinėmis įstaigomis ir organizacijomis, taip pat trečiosiomis šalimis. Teikdama informaciją apie narkomanijos reiškinį ne tik Europoje, bet ir tarptautiniu mastu, Agentūra veikia kaip kompetencijos centras.

Steigimo reglamento 23 straipsnyje Centro išorės vertinimas numatytas *kas šešerius metus, kai užbaigiamos dvi trejų metų Centro darbo programos*. Šis vertinimas taip pat turėtų apimti Europos narkotikų ir narkomanijos informacinio tinklo (REITOX) sistemą³. Ankstesnis vertinimas buvo atliktas 2011–2012 m.⁴ Todėl Komisija vertinimą inicijavo 2017 m. pabaigoje, o jis buvo atliktas 2018 m. Vertinimą atliko įmonės „ICF Consulting Ltd.“ vadovaujamas konsorciumas, bendradarbiaudamas su Demokratijos studijų centru ir bendrove „Optimity Advisors“; vertinimas buvo atliekamas 2018 m. kovo–lapkričio mėn. Galutinė vertinimo ataskaita bus paskelbta internete.

Ši ataskaita bus pateikta Europos Parlamentui, Tarybai ir Agentūros valdybai. Prie šios Komisijos ataskaitos pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente pateikiama išsami išorės vertinimo rezultatų analizė.

II. VERTINIMO IŠVADOS

Pažymėtinos toliau išvardytos vertinimo taikymo sritys.

- *Dalykinė taikymo sritis*. Vertinimas apėmė du Agentūros veiklos ramsčius – visuomenės sveikatos ir saugumo. Jį atliekant buvo nagrinėjamas Agentūros valdymas

¹ 1993 m. vasario 8 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 302/93 dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro įsteigimo (OL L 36, 1993 2 12, p. 1).

² 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1920/2006 dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (nauja redakcija) (OL L 376, 2006 12 27, p. 1) su paskutiniaisiais pakeitimais, padarytais 2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2017/2101, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1920/2006, kiek tai susiję su keitimusi informacija apie naujas psichoaktyviasias medžiagas, ankstyvojo perspėjimo apie jas sistema ir jų keliamos rizikos vertinimo procedūra (OL L 305, 2017 11 21, p. 1).

³ Žr. Steigimo reglamento 5 straipsnį.

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

ir administravimas, organizacinė struktūra, operacijos, finansavimas ir ištekliai, jos informacijos valdymas ir REITOX veikla, bendradarbiavimas su kitomis susijusiomis ES agentūromis (pvz., teisingumo ir vidaus reikalų agentūromis⁵, Europos vaistų agentūra (EMA), Europos ligų prevencijos ir kontrolės centru (ECDC) ir tarptautinėmis organizacijomis (pvz., Pasaulio sveikatos organizacija (PSO), Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuru (UNODC) ir kt.), partnerystė su trečiosiomis šalimis, taip pat mokslinių tyrimų rezultatų perteikimas ir sklaida.

- *Geografinė taikymo sritis.* Vertinimas apėmė Agentūrai duomenis teikiančias šalis, t. y. ES valstybes nares, Norvegiją ir Turkiją, taip pat trečiąsias šalis, su kuriomis Agentūra palaiko glaudesnius santykius dėl sudarytų darbo, bendradarbiavimo ar panašių susitarimų.
- *Taikymo sritis laiko atžvilgiu.* Vertinimas apėmė 2013 m. sausio 1 d.–2018 m. birželio 30 d.⁶ vykdytą veiklą, t. y. iki tada, kai buvo užbaigtos dvi iš eilės trejų metų trukmės Agentūros strategijos ir darbo programos.

Atliekant vertinimą Agentūra buvo įvertinta pagal toliau išvardytus penkis standartinius vertinimo kriterijus, remiantis ankstesnio vertinimo išvadomis: veiksmingumo, efektyvumo, suderinamumo, aktualumo ir Europos pridėtinės vertės. Vertinimo klausimai, susiję su įgyta patirtimi, buvo priskirti prie šių penkių kriterijų. Vertinimo išvados apibendrinamos toliau pagal šiuos penkis kriterijus ir išsamiau išdėstytos pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente.

Atlikdamas išorės vertinimo tyrimą rangovas nustatė keletą trūkumų, turinčių poveikio šiai ataskaitai. Pagrindinis trūkumas – daugelio aspektų atskaitos taško nebuvimas, todėl buvo sunku nagrinėti padarytą pažangą. Kitos problemos, dėl kurių galėtų nukentėti nustatytų faktų pagrįstumas, apima trumpą vertinimo trukmę, tai, kad į kai kuriuos klausimus gauta nedaug atsakymų arba gauta nedaug atsakymų iš tam tikrų suinteresuotųjų subjektų grupių, gautų duomenų kokybę, taip pat tai, kad vertinimo laikotarpiu buvo taikomi skirtingi pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai ir nebuvo veikla grindžiamo biudžeto⁷.

A. Aktualumas

Pagal aktualumo kriterijų buvo nagrinėjamas Agentūros veiklos rezultatų suderinimas su įvairių suinteresuotųjų subjektų poreikiais. Buvo vertinamas Agentūros gebėjimas prisitaikyti prie mokslinių, ekonominių, politinių, socialinių ir technologinių pokyčių. Galiausiai pagal aktualumo kriterijų buvo nagrinėjamas suinteresuotųjų subjektų požiūris į bet kokias

⁵ Teisingumo ir vidaus reikalų agentūros, be ENNSC, yra šios: Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra (CEPOL), Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO), Europos lyčių lygybės institutas (EIGE), Europos Sąjungos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra („eu-LISA“), Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra (Eurojustas), Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europolas), Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA) ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (FRONTEX).

⁶ Rangovo darbų galutinė data buvo nustatyta 2018 m. birželio 30 d., t. y. Agentūros 2017 m. veiklos bendrosios ataskaitos pateikimo data (http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en).

⁷ Daugiau informacijos žr. pridedamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento V.B. skirsnyje ir II priedo 2 dalyje.

galimybes išplėsti stebėsenos taikymo sritį, taip pat nustatyti su neteisėtomis ir teisėtomis medžiagomis susijusią geriausią patirtį ir su medžiagomis nesusijusius žalingus įpročius.

Agentūros veiklos rezultatai atitiko įvairių suinteresuotųjų subjektų poreikius, nes buvo laiku teikiama aktuali informacija. Kaip matyti iš visų konsultavimosi veiklos būdų, Agentūra iš esmės nagrinėjo politikos formuotojų poreikius, visų pirma ES lygmeniu ir kiek mažiau nacionaliniu lygmeniu. Esama galimybių aktyviau bendradarbiauti su mokslininkų bendruomene ir didinti jos matomumą specialistams ir plačiajai visuomenei.

Vertinimo laikotarpiu Agentūra tinkamai prisitaikė prie įvairių pokyčių. Narkotikų paklausos ir pasiūlos padėtis yra dinamiška ir kintanti, todėl Agentūra atitinkamai į tai reagavo daugiau dėmesio skirdama atsirandančioms grėsmėms ir tendencijoms, kurdamą naujus metodus ir naudodamasi atvirųjų šaltinių informacija, pvz., nuotekų analize⁸ arba tendencijų stebėtojų tyrimais⁹. Agentūra informaciją teikia skirtingai auditorijai pritaikydama leidinius įvairiems suinteresuotiesiems subjektams. Apskritai atlikus apklausas nustatyta, jog, siekiant labiau remti ES pasirengimą ir reaguoti į nuolat kintančią su narkotikais susijusią padėtį, taip pat labiau bendrauti su nacionaliniais suinteresuotaisiais subjektais, reikia kurti perspektyvesnius produktus, kad būtų galima nustatyti ateities tendencijas ir riziką.

Siekdama labiau prisitaikyti prie politinių ir strateginių kovos su narkotikais politikos tikslų, Agentūra atliko vidaus reorganizavimą ir sprendė ekonominių suvaržymų problemą nustatydamą veiklos prioritetus ir perkeldama išteklius.

Atlikus vertinimą taip pat buvo svarstomas klausimas dėl galimybės ateityje išplėsti Agentūros taikymo sritį. Šiuo klausimu atlikus vertinimą nebuvo pateikta galutinių išvadų. Nors dauguma valstybių narių atstovų ir Agentūros darbuotojų pritarė tam, kad taikymo sritis turėtų apimti ir kitas teisėtas ir neteisėtas medžiagas, pvz., alkoholį, tabaką arba receptinius vaistus, taip pat kiek mažiau – žalingus įpročius, pvz., lošimą, ES lygmens suinteresuotųjų subjektų ir tarptautinių organizacijų nuomonės išsiskyrė.

B. Veiksmingumas

Pagal veiksmingumo kriterijų buvo vertinama, kaip Agentūrai sekėsi siekti ir daryti pažangą siekiant Steigimo reglamente nustatytų tikslų, taip pat įgyvendinti šiame reglamente nustatytus prioritetus. Buvo nagrinėjama, koks buvo struktūros pokyčių, atsiradusių įgyvendinus ENNSC 2025 m. strategiją¹⁰, ir pastarojo meto vidaus reorganizavimo poveikis jos veiksmingumui. Kiti pagal šį kriterijų nagrinėti aspektai apėmė REITOX¹¹ veiksmingumą, vidaus stebėsenos priemonių naudojimą ir išorės veiksnius, turinčius įtakos Agentūros ir tarptautinės jos veiklos, t. y. bendradarbiavimui su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, poveikiui.

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

⁹ Tendencijų stebėtojų vadovas: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; naujausias tendencijų stebėtojų tyrimas yra susijęs su naujausiomis kokaino rinkos tendencijomis: <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 REITOX narės yra paskirtosios nacionalinės institucijos arba agentūros, atsakingos už duomenų apie narkotikus ir narkomaniją rinkimą ir ataskaitų apie tai teikimą (toliau – pagrindiniai nacionaliniai centrai arba nacionalinės narkotikų observatorijos).

Atsižvelgiant į bendrą konsultacijų su suinteresuotaisiais subjektais įspūdį, atlikus vertinimą paaiškėjo, kad Agentūros suinteresuotųjų subjektų bendruomenės ją pripažįsta ir labai vertina kaip kompetencijos centrą, teikiantį informaciją apie narkomanijos reiškinį ne tik Europoje, bet ir tarptautiniu mastu. Teikiama informacija laikoma faktine, objektyvia, patikima ir pagrįsta, kaip matyti iš tikslinės pilietinės visuomenės ir mokslininkų bendruomenės apklausos, taip pat viešų konsultacijų. Iš tų pačių šaltinių paaiškėjo, kad pagrindinės tobulintinos ir stiprintinos sritys apima informacijos palyginamumą, kurį reikia didinti, tolesnį vizualiųjų priemonių naudojimą ir vertimo kokybę, kurią reikia gerinti.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad pasiekta daugelis trejų metų trukmės Agentūros strategijose ir darbo programose nustatytų tikslų.

Kalbant apie su narkotikų problema susijusios padėties stebėseną, pažymėtina, kad Agentūros veiklos rezultatai buvo geri. Agentūra teikė su paklausa ir kiek mažiau su pasiūla susijusius duomenis ir taip padėjo informuoti atitinkamas valdžios institucijas ir specialistus, gerindama jų gebėjimą reaguoti į narkotikų vartojimo tendencijas. Agentūra nustatė mechanizmus, kuriais siekiama reguliariai ir tvariai stebėti pokyčius su narkotikais susijusioje srityje ir nustatyti kylančią riziką. Vykdam stebėsenos užduotį taip pat reguliariai skelbiama naujausia informacija apie su narkotikų pasiūla ir paklausa susijusius pokyčius, visų pirma rengiant Europos narkotikų problemos ataskaitą, taip pat daugelį kitų Agentūros leidinių. Tačiau atlikus vertinimą taip pat padaryta išvada, kad veikla kombinuoto narkotikų vartojimo srityje iš esmės yra nepakankama. Šiomis aplinkybėmis išorės tyrime buvo teigiama, kad trejų metų trukmės Agentūros strategijose ir darbo programose terminas „kombinuotas narkotikų vartojimas“ nepaminėtas nė karto.

Be to, suinteresuotieji subjektai, šiuo atveju visų pirma viešose konsultacijose dalyvavusios pilietinės visuomenės organizacijos, atsakydamos į minėtos apklausos ir keletą tikslinių apklausų klausimus, teigiamai įvertino Agentūros veiklą, susijusią su priemonių, taikomų su narkotikais susijusioms problemoms spręsti, stebėseną. Geriausios patirties pavyzdžių portalas¹² yra labai svarbus dalijantis geriausia patirtimi prevencijos, gydymo, žalos mažinimo ir socialinės reintegracijos srityse.

Įdiegusi visą parą ir be poilsio dienų veikiančią ankstyvojo perspėjimo sistemą, Agentūra padėjo nustatyti naujas psichoaktyvias medžiagas, o vėliau sustiprino valstybių narių gebėjimą kovoti su šiuo plintančiu reiškiniu. Pastaraisiais metais naujų psichoaktyviųjų medžiagų, kurios pirmą kartą nustatytos Europos Sąjungoje ir apie kurias dėl to pranešta pagal ankstyvojo perspėjimo sistemą, skaičius sumažėjo, palyginti su didžiausiu nustatytu jų skaičiumi 2014 m.¹³ 2018 m. pabaigoje taikant ankstyvojo perspėjimo sistemą buvo stebima daugiau kaip 700 naujų psichoaktyviųjų medžiagų, iš kurių bet kuriais konkrečiais metais maždaug pusę galima gauti Europos rinkoje¹⁴. Tačiau nustatytos medžiagos tampa pavojingesnės, todėl 2017–2018 m. Agentūra įsipareigojo atlikti daugiau rizikos vertinimų nei kada nors anksčiau konkrečiais metais¹⁵. Agentūros vaidmuo vykdam šį procesą sustiprintas naujaisiais teisės aktais dėl naujų psichoaktyviųjų medžiagų¹⁶.

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

¹³ 2012 m. (pradiniais metais) buvo pranešta apie 73 psichoaktyvias medžiagas, 2013 m. – apie 81, 2014 m. – apie 101, 2015 m. – apie 98, 2016 m. – apie 66, o 2017 m. – apie 53.

¹⁴ Šaltinis – ENNSC.

¹⁵ 2017–2018 m. buvo užbaigta vienuolika rizikos vertinimų, po kurių Komisija pateikė pasiūlymų kontroliuoti atitinkamas medžiagas. Šie užbaigti rizikos vertinimai apėmė šias medžiagas: akrililfentanilį, furanilfentanilį, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA,

Galiausiai, kalbant apie priemonių, kuriomis siekiama padėti valstybėms narėms vykdyti nacionalinę kovos su narkotikais politiką, rengimą, pažymėtina, kad gavus prašymą kai kurioms valstybėms narėms buvo teikiama konkreti parama, siekiant padėti joms rengti arba stebėti nacionalines kovos su narkotikais strategijas ir politiką. Pavyzdžiui, 2015 m. tokia konkreti parama buvo teikiama Vokietijai, Airijai ir Liuksemburgiui. Parengtos kovos su narkotikais politikos vertinimo ir narkotikų rinkų stebėsenos priemonės¹⁷.

Vertinimo laikotarpiu REITOX veiksmingai teikė duomenis ir informaciją, kurių reikia trejų metų trukmės Agentūros strategijose ir darbo programose nustatytiems tikslams pasiekti. Remiantis įvairių suinteresuotųjų subjektų, įskaitant ENNSC darbuotojus, atsiliepimais, atlikus išorės tyrimą taip pat padaryta išvada, kad pagrindinių nacionalinių centrų duomenų teikimo kokybė ir savalaikiškumas skyrėsi, nors nuo paskutinio vertinimo padaryta pažanga. Šiuos skirtumus daugiausia lėmė žmogiškieji ir finansiniai ištekliai, kuriais pagrindiniai nacionaliniai centrai galėjo naudotis. Padėti galima toliau gerinti, visų pirma kiek tai susiję su teikiamų duomenų palyginamumu.

Tarptautinio lygmens Agentūros veikla yra suderinama su ES išorės veiksmų prioritetais. Įrodymais grindžiamą ES politikos formavimo patirtį narkotikų stebėsenos srityje Agentūra perkelia į trečiąsias šalis ir taip padeda gerinti visuotinę narkomanijos reiškinio suvokimą, o dėl to galima gauti daugiau informacijos apie padėtį Europos Sąjungoje. Tarptautiniai suinteresuotieji subjektai ir Agentūros darbuotojai iš esmės pritarė tam, kad tarptautiniu lygmeniu būtų galima nuveikti daugiau, t. y. bendradarbiaujant su kitomis trečiosiomis šalimis ir gerinant bendradarbiavimą su tarptautinėmis organizacijomis. Tačiau tai turi atitikti Agentūros misiją, o tai susiję su geresniu narkomanijos reiškinio suvokimu. Suinteresuotieji subjektai, su kuriais buvo konsultuojamasi, pažymėjo, kad esama iš dalies sutampančių dalykų, pvz., duomenų rinkimo dubliavimasis (duomenis taip pat renka Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras), ir šį klausimą reikėtų nagrinėti.

Nors Agentūros struktūros pokyčiai, atsiradę įgyvendinus ENNSC 2025 m. strategiją, ir vidaus reorganizavimas įgyvendinti gana neseniai ir reikia daugiau laiko, kad poveikis būtų praktiškai juntamas, atrodo, jog Agentūros veiksmingumui tai turėjo teigiamos įtakos. Atlikus vidaus reorganizavimą buvo toliau padedama vykdyti Steigimo reglamente nustatytas užduotis ir siekti jame nustatytų tikslų. Pavyzdžiui, mokslinių išteklių restruktūrizavimas pagal du ENNSC 2025 m. strategijos ramsčius padėjo Agentūrai teikti patikimesnius

¹⁶ CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluorizobutirilfentanilį, tetrahidrofuranyl fentanilį, karfentanilį, metoksiacetilfentanilį ir ciklopropilfentanilį.
2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/2101, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1920/2006, kiek tai susiję su keitimusi informacija apie naujas psichoaktyvias medžiagas, ankstyvojo perspėjimo apie jas sistema ir jų keliamos rizikos vertinimo procedūra (OL L 305, 2017 11 21, p. 1); 2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/2103, kuria, siekiant į termino „narkotikas“ apibrėžtį įtraukti naujų psichoaktyviųjų medžiagų, iš dalies keičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2004/757/TVR ir kuria panaikinamas Tarybos sprendimas 2005/387/TVR (OL L 305, 2017 11 21, p. 12).

¹⁷ Žr., pvz., „Kovos su narkotikais politikos vertinimas. Septynių etapų vadovas, skirtas padėti užsakyti ir valdyti vertinimus“ (angl. „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations“), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf ir susijusią svetainę (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation) arba „Tendencijų stebėtojų vadovas. Atsirandančių su narkotikais susijusių tendencijų spartaus vertinimo vadovas“ (angl. „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends“), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

duomenis, prisitaikyti prie mokslo pažangos ir naujų aplinkos pokyčių, taip pat reaguoti į problemas ir nuo aplinkybių priklausomas permainas narkotikų srityje.

Išorės veiksniai, kurie turėjo įtakos Agentūros veiksmingumui, apima kintančią narkotikų vartojimo padėtį, naujų rinkų atsiradimą ir naujus saugumo iššūkius, susijusius su narkotikais ir kintančia nacionaline politika. Kaip nurodyta pirmiau, Agentūra aktyviai reagavo į šiuos veiksnius.

Bendra vertinimo išvada – siekiant užtikrinti atskaitomybę ir tinkamą bendrą Agentūros veiklos rezultatų vertinimą, atrodo, kad daugelis priemonių ir mechanizmų (tiek vidaus, tiek išorės), naudojamų jos veiklos ir kitiems rezultatams stebėti ir peržiūrėti, yra veiksmingi ir atitinkami. Tačiau vertinimo ataskaitoje pabrėžiama, jog dėl to, kad vertinimo laikotarpiu buvo taikomi skirtingi pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai ir nebuvo veikla grindžiamo biudžeto, veiklos rezultatų stebėseną galėtų būti vykdoma remiantis tik bendrais rodikliais. Siekiant ateityje sumažinti šią problemą, reikėtų labiau stengtis supaprastinti rodiklius ir nustatyti veikla grindžiamą biudžetą.

C. Efektyvumas

Pagal efektyvumo kriterijų buvo vertinama, koku mastu Agentūra vykdė veiklą ir pasiekė tikslus ir rezultatus esant pagrįstoms sąnaudoms finansinių ir žmogiškųjų išteklių, taip pat administracinių susitarimų atžvilgiu.

Įvertinus turimus ribotus duomenis, būtų galima pagrįstai daryti išvadą, kad Agentūra veiksmingai panaudojo turimus žmogiškuosius ir finansinius išteklius, siekdama įgyvendinti trejų metų trukmės strategijose ir darbo programose nustatytus veiklos ir kitus rezultatus, taip pat padaryti šiose strategijose ir darbo programose nustatytą poveikį. Įgyvendindama savo organizacinės ir valdymo struktūros pokyčius, taip pat perskirstydama turimus (žmogiškuosius ir finansinius) išteklius, Agentūra pagerino veiklos rezultatus ir sukūrė naujų rūšių produktų ir paslaugų be jokio papildomo finansavimo.

Vertinimo laikotarpiu biudžetas išliko palyginti fiksuoto dydžio, tik šiek tiek svyravo. Palyginti su 2012 m., biudžetas padidėjo mažiau kaip 1 proc. Didžioji biudžeto dalis skiriama su darbuotojų reikmėmis susijusioms išlaidoms padengti (2017 m. šioms išlaidoms padengti buvo skirta 60 proc. biudžeto). Šios išlaidos apima tiek veiklos, tiek administracines ir (arba) paramos teikimo funkcijas. Vertinimo laikotarpiu pagrindinę veiklą vykdančių darbuotojų dalis laipsniškai didėjo: nuo 68 proc. 2012 m. iki 71 proc. 2017 m.

Agentūros veiklos teikiama nauda susijusi, be kita ko, su šiais aspektais: aiškia ir išsamia su narkotikais susijusios padėties Europos Sąjungoje perspektyva; informacija pagrįsta diskusija apie kovos su narkotikais politiką ir strategijas; veiksmingu palankesnių sąlygų naudingam narkotikų ir narkomanijos specialistų tinklui (REITOX) sudarymu, įskaitant veiksmingą keitimąsi informacija ir geriausios patirties pavyzdžiais; iniciatyviu požiūriu į naujas medžiagas ir atsirandančias tendencijas; mokslinės kompetencijos skatinimu. Šią naudą sunku įvertinti kiekybiškai, tačiau apskritai ES, nacionaliniu ir tarptautiniu lygmenimis visi suinteresuotieji subjektai labai vertina Agentūros pasiektus veiklos rezultatus.

Agentūros veikla yra ekonomiškai naudinga, nes su jos veiklos rezultatų ir veiklos įgyvendinimu ir valdymu susijusios išlaidos, palyginti su kitų panašaus dydžio ir taikymo srities ES agentūrų šioje srityje patiriamomis išlaidomis, yra mažesnės, kaip matyti iš

lyginamosios analizės atvejų tyrimo¹⁸. Jei veiktų vienas nacionalinis subjektas, Europos lygmeniu nebūtų galima gauti naudos, visų pirma kiek tai susiję su standartinių rodiklių, kuriuos taikytų visi REITOX nariai, rengimu, su narkotikais susijusios politikos ir priemonių testavimu, ankstyvojo perspėjimo apie atsirandančias grėsmes sistemos kūrimu ir keitimusi geriausia patirtimi.

Iš to, kad įgyvendinti pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai ir pasiekta didelė biudžeto vykdymo procentinė dalis, matyti, jog taikant vertinimo laikotarpio pradžioje patvirtintą decentralizuoto valdymo modelį pasiekti laukti rezultatai. Iš jų matyti, kad dabartinis valdymas, organizacinė struktūra, valdymo sistemos ir darbo metodai Agentūros veiklai yra tinkami. Esama tam tikrų galimybių supaprastinti administracinę Agentūros struktūrą ir darbo metodus, pvz., peržiūrėti ir modernizuoti informacinių ir ryšių technologijų priemonės, taip pat užtikrinti geresnį vidaus planavimą priimant veikla grindžiamą biudžetą.

Agentūra pagerino savo internetinę informavimo veiklą, o suinteresuotieji subjektai pranešė esantys patenkinti šia informavimo ir komunikacijos veikla, kuri, jų manymu, yra gana veiksminga. Siekiant pasiekti nacionalinius suinteresuotuosius subjektus, visų pirma politikos formuotojus ir specialistus, būtų galima atlikti tolesnius patobulinimus.

D. Suderinamumas

Pagal suderinamumo kriterijų buvo nagrinėjama, koku mastu vykdant Agentūros veiklą ir įgyvendinant jos tikslus buvo padedama įgyvendinti pagrindinius ES politikos pokyčius, taip pat papildomi veiksmai, kurių ėmėsi kitos ES agentūros ir valstybės narės, įskaitant suderinamumą su reglamentavimo sistema. Be to, buvo vertinamas derinimas su bendru požiūriu į decentralizuotas agentūras¹⁹, taip pat trejų metų trukmės Agentūros strategijų ir darbo programų²⁰ atitiktis Steigimo reglamento, ES kovos su narkotikais strategijos (2013–2020 m.)²¹ ir jos veiksmų planų²², taip pat Europos saugumo darbotvarkės²³ tikslams.

Atlikus išorės vertinimo dokumentų tyrimą nustatyta, kad reglamentavimo sistema yra labai suderinama su trejų metų trukmės strategijose ir darbo programose nustatytais tikslais ir veikla. Visi dviejuose strategijų dokumentuose nustatyti tikslai yra suderinti su Steigimo reglamentu ir su šiuo reglamentu juos galima susieti. Agentūros veikla labai padėjo nustatyti platesnio masto ES kovos su narkotikais politikos prioritetus sprendžiant su narkotikų paklausa ir pasiūla susijusias problemas (nors šiuo klausimu pagalba buvo mažesnė), taip pat ES institucijoms teikiant techninę pagalbą ir praktinę patirtį. Vis dėlto, nors Steigimo reglamento I priede konkrečiai nurodoma, kad reikėtų stebėti su atsirandančiomis kombinuoto narkotikų vartojimo tendencijomis susijusius duomenis, Agentūros strateginiuose dokumentuose nustatytuose tiksluose tai nepaminėta ir tebėra nepakankamai išnagrinėta.

¹⁸ Atliekant lyginamosios analizės atvejų tyrimą, Agentūra pagal keletą kriterijų buvo palyginama su Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA); galutinės išorės vertinimo ataskaitos 4 priedas. Atliekant šį tyrimą taip pat buvo palyginti Agentūros ir FRA, Europos darbuotojų saugos ir sveikatos agentūros (EU-OSHA) bei Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO) biudžetai; žr. pridedamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento VI.C. skirsnį.

¹⁹ Daugiau informacijos apie bendrą požiūrį žr. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_lt.pdf.

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

²¹ OL C 402, 2012 12 29, p. 1.

²² 2013–2016 m. ES kovos su narkotikais veiksmų planas, OL C 351, 2013 11 30, p. 1; 2017–2020 m. ES kovos su narkotikais veiksmų planas, OL C 215, 2017 7 5, p. 21.

²³ COM(2015) 185 *final*.

Be to, nustatyta, kad trejų metų trukmės strategijose išvardyti Agentūros tikslai ir veikla atitinka ES kovos su narkotikais strategiją ir jos veiksmų planus. Suderinamumą su Europos saugumo darbotvarkė įrodo, *inter alia*, plataus masto bendradarbiavimas su Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europolu), įskaitant keletą bendrų leidinių, pvz., Europos narkotikų rinkos ataskaitas²⁴, ir naujausią leidinį „Narkotikai ir „juodasis tinklas“ (angl. „Drugs and the darknet“)²⁵.

Nors, palyginti su ankstesniu vertinimo laikotarpiu, Agentūra, sprendama su narkotikų pasiūla susijusias problemas, padarė pažangą, šioje srityje esama galimybių toliau gerinti padėtį. Agentūra, sprendama su narkotikų pasiūla susijusias problemas, parengė su pasiūla susijusius rodiklius ir glaudžiai bendradarbiavo su Europolu. Tačiau reikėtų toliau gerinti duomenų apie su narkotikų pasiūla susijusias problemas rinkimą²⁶. Šiuo tikslu nacionaliniai ryšių punktai, pagrindiniai Agentūros duomenų teikėjai, turėtų pateikti papildomų duomenų.

Agentūros veikla yra tinkamai suderinta su bendru požiūriu į decentralizuotas agentūras. Įdiegtos priemonės ir mechanizmai veikia tinkamai ir jų pakanka atskaitomybei ir tinkamam bendrų veiklos rezultatų vertinimui užtikrinti. Trejų metų trukmės strategijų ir darbo programų, taip pat valdymo plano įgyvendinimo stebėseną atliekama vykstant keletą stebėsenos procedūrų. Aiškių pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių rengimas yra teigiamas dalykas, tačiau vertinimo laikotarpiu šie rodikliai pasikeitė, todėl ilgainiui jų iš dalies nebuvo įmanoma palyginti, taip pat su ankstesnio vertinimo laikotarpio rodikliais. Be to, Agentūra dar neįgyvendino kai kurių bendro požiūrio veiksmų, visų pirma susijusių su veikla grindžiamu valdymu ir biudžetu. Atliekant išorės vertinimą nustatyta, jog tam, kad būtų visapusiškai laikomasi bendro požiūrio, trūksta ir kitų aspektų, nurodytų pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente.

Buvo sudarytos palankesnės sąlygos užtikrinti suderinamumą su kitų ES agentūrų, įskaitant Europolą, Europos vaistų agentūrą (EMA), Europos ligų prevencijos ir kontrolės centrą (ECDC) ir Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūrą (Eurojustą), veikla, nes šios agentūros peržiūrėjo viena kitos darbo programas. Be to, Agentūros tikslais ir veikla, įskaitant ENNSC 2025 m. strategijoje nustatytus tikslus ir veiklą, papildomi Europos Komisijos ir kitų Europos Sąjungos agentūrų tikslai ir veikla.

Su Europos Komisija bendradarbiaujama narkotinių ir psichotropinių medžiagų pirmtakų (prekursorių) srityje, su Europolu ir EMA – naujų psichoaktyviųjų medžiagų srityje, su ECDC – skelbiant bendrus leidinius ir rengiant bendras misijas, susijusias su vartojant narkotikus perduodamomis užkrečiamosiomis ligomis, o su Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomąja įstaiga – plėtojant visuomenės sveikatos srities geriausią patirtį. Sąveika, kuri galėtų būti labiau išnaudojama, apima ryšius su Europos Komisijos sveikatos priežiūros departamentu (Sveikatos ir maisto saugos GD).

Apskritai esama nedaug dubliavimosi su kitomis agentūromis, nes Agentūra turi išskirtinių galimybių, kiek tai susiję su padėtimi narkotikų srityje visoje ES. Todėl veiklos dubliavimasis

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

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

²⁶ Dėl dabartinės padėties žr. bendrą ENNSC ir Europolio leidinį „Pagerinti su narkotikų pasiūla susiję Europos rodikliai. Pažangos ataskaita“, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf.

yra labai nedidelis, o sąveikos tikimybė didelė. Suinteresuotieji subjektai nemanė, kad Agentūrą derėtų sujungti su kita agentūra²⁷.

Kalbant apie suderinamumą su valstybių narių su narkotikais susijusios politikos tikslais, pažymėtina, jog nedaug respondentų teigė, kad Agentūros veikla yra šiek tiek nenuosekli. Tai susiję su tuo, kad keletas valstybių narių, nustatydamos kovos su narkotikais politikos tikslus, taiko visų rūšių priklausomybės principą, o Agentūros įgaliojimai neapima teisėtų medžiagų ir žalingų įpročių. Todėl Agentūra, siekdama remti valstybių narių vykdomą politiką, negali joms teikti duomenų apie kitų rūšių priklausomybę.

Nagrinėdama su saugumu susijusius klausimus ES narkotikų rinkoje Agentūra vykdo bendrą veiklą ir yra užmezgusi ryšius su Europolu, Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra (CEPOL) ir Eurojustu. Jos patirtis vykdamas stebėseną ir mokslinę kompetenciją padėjo Europolui vykdyti operacijas, nes su narkotikais susiję saugumo klausimai buvo nagrinėjami visos ES mastu. Agentūra galėtų teikti daugiau paramos nagrinėjant saugumo klausimus rengdama su pasiūla susijusius rodiklius ir atitinkamus duomenų rinkinius.

Pagal ENNSC 2018–2025 m. tarptautinio bendradarbiavimo sistemą²⁸ Agentūros veikla šioje srityje suderinama su ENNSC 2025 m. strategija. Tačiau Agentūra galėtų skirti daugiau dėmesio siekdama suprasti visuotinių su narkotikais susijusių klausimų ir politikos pokyčių poveikį su narkotikais susijusiai padėčiai Europos Sąjungoje.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad valstybių narių įpareigojimai Agentūrai ir Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biurui teikti metines ataskaitas labai dubliuojami. Šioms abiem agentūroms buvo pasiūlyta bendradarbiauti siekiant nustatyti galimus sprendimus, kaip optimizuoti ir racionalizuoti valstybių narių ataskaitų teikimo procesus ir taip pagerinti teikiamų duomenų kokybę.

E. Europos pridėtinė vertė

Pagal Europos pridėtinės vertės kriterijų buvo nagrinėjama Agentūros veiklos teikiama nauda, palyginti su tuo, kas galėjo būti pasiekta veikiant tik nacionaliniu lygmeniu. Konkrečiau kalbant, buvo vertinami Agentūros pajėgumai gerinti valstybių narių stebėseną ir reagavimą į su narkotikais susijusias problemas, taip pat tai, kiek ji buvo naudinga pagrindiniams savo „vartotojams“ kaip informacijos šaltinis. Pagal šį kriterijų taip pat buvo nagrinėjamas Agentūros veiklos tvarumas ir vertinama, ar pagal scenarijų, pagal kurį Agentūros veikla nutraukiama, būtų perspektyvių alternatyvų vykdyti jos užduotis.

Agentūra turi puikią reputaciją kaip visapusiškos, mokslinės ir patikimos su narkotikais susijusios informacijos šaltinis. Ji laikoma pagrindiniu ES lygmens duomenų šaltiniu ir ja naudojasi nacionaliniai, ES ir tarptautiniai suinteresuotieji subjektai, visų pirma šioje srityje veikiantys politikos formuotojai, mokslininkai ir specialistai.

Agentūra labai prisidėjo ir ES, ir (kiek mažiau) nacionaliniu lygmeniu skatinant politinius debatus. Siekiant užtikrinti, kad politiniai debatai ir su narkotikais susijusi politika būtų

²⁷ Tokią nuomonę išreiškė 54 proc. visų apklaustų suinteresuotųjų subjektų. Be to, beveik visi viešų konsultacijų dalyviai pateikė aiškų atsakymą dėl galimo Agentūros uždarymo ar sujungimo su kita institucija.

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

pagrįsti įrodymais, buvo laikoma, jog itin svarbu ES lygmeniu laiku teikti mokslinę informaciją ir dalyvauti kuriant ir įgyvendinant su narkotikais susijusią politiką, taip pat vykdant jos stebėseną. Nacionalinės valdžios institucijos manė, kad nacionaliniu lygmeniu itin svarbu keistis geriausios patirties pavyzdžiais ir rengti įrodymais grindžiamą informaciją aktualiais klausimais. Tačiau atrodo, jog kai kuriose valstybėse narėse Agentūra nėra pirminis su narkotikais susijusios informacijos šaltinis, o tai reiškia, kad Agentūra galėtų pagerinti nacionalinio lygmens veiklą ir aktyviau įtraukti specialistus.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad pagrindinė Agentūros pridėtinė vertė yra susijusi su duomenų, susijusių su narkotikais, rinkimo sistemos, kurią taikant Agentūrai ataskaitas teikiančios šalys įpareigojamos sistemingai stebėti narkomanijos reiškinį, taip pat taikyti bendrą metodiką ir bendrus su narkotikų paklausa ir pasiūla susijusius rodiklius, kūrimu. Taip užtikrinamas aukštas renkamų duomenų kokybės ir palyginamumo suvienodinimo lygis, todėl Agentūra gali nagrinėti informaciją ir rengti išsamią su narkotikais susijusios padėties visoje Europos Sąjungoje apžvalgą. ES lygmens apžvalgą labai vertina nacionalinės valdžios institucijos, kurios ja remiasi kurdamos įrodymais grindžiamą politiką, stebėdamos su narkotikais susijusios politikos ir intervencinių priemonių veiksmingumą ir nustatydamos tendencijas kitose Europos šalyse, taip gerindamos savo pajėgumus stebėti narkomanijos reiškinį ir į jį reaguoti. Kitų formų parama, pvz., keitimasis geriausios patirties pavyzdžiais, teikiamos metodinės gairės ir Agentūros dalyvavimas taikant ES ankstyvojo perspėjimo apie naujas psichoaktyvias medžiagas sistemą, laikoma teikiančia pridėtinę vertę, palyginti su tuo, ką valstybės narės galėtų padaryti veikdamos pavieniui.

Atliekant vertinimą buvo nagrinėjama, kiek Agentūros veikla būtų mažiau veiksminga, jei ją vykdytų kitos ES arba nacionalinio lygmens institucijos. Todėl manoma, kad šis pasirinkimas yra veiksmingiausias, nes pasirinkus kitas alternatyvas (pvz., perdavus veiklą Komisijai, valstybėms narėms arba tarptautinėms organizacijoms) kiltų pavojus atliekamos analizės kokybei, veiklos tęstinumui ir bendram reiškinio suvokimui, dėl kurio ES tarptautiniuose forumuose gali būti vieninga.

Agentūros veiklos nutraukimo poveikis būtų neigiamas visiems susijusiems suinteresuotiesiems subjektams, visų pirma politikos formuotojams, kuriems reikia Agentūros teikiamos objektyvios informacijos, kad galėtų pagrįsti savo įrodymais grindžiamą politiką. Jei Agentūra neveiktų, nebebūtų rengiama ES lygmens narkomanijos reiškinio apžvalga, nes valstybių narių renkami duomenys būtų padirki ir daugeliu atvejų jie visai nebūtų renkami, todėl padariniai nacionaliniu, ES ir tarptautiniu lygmenimis būtų rimti.

III. IŠVADOS

Atlikus išorės tyrimu grindžiamą vertinimą daroma išvada, kad Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras (ENNSC) veikia tinkamai. Vertinimo išvados yra teigiamos dėl visų penkių vertinimo kriterijų, tačiau keliose srityse galima kai ką patobulinti, kaip nurodyta toliau ir išsamiau išdėstyta pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente.

Bendra vertinimo išvada – Agentūra Europoje ir tarptautiniu mastu pripažįstama kompetencijos centru. Jos teikiama informacija laikoma faktine, objektyvia, patikima ir pagrįsta. Agentūros veikla yra svarbi ES lygmeniu ir nevienodai aktuali nacionaliniu lygmeniu. Jos veikla yra suderinta su ES kovos su narkotikais politikos tikslais, taip pat ES institucijų, kitų ES agentūrų ir tarptautinių organizacijų veikla. Agentūros veiklos teikiama

Europos pridėtinė vertė yra didelė. Įvertinus turimus ribotus duomenis, buvo padaryta išvada, kad Agentūra veiksmingai panaudojo turimus žmogiškuosius ir finansinius išteklius, tačiau buvo nustatyta, jog esama galimybių supaprastinti veiklą.

Kalbant apie technologinius pokyčius (visų pirma susijusius su informacinių technologijų priemonėmis), perspektyvesnius produktus, ryšius su mokslininkų bendruomene ir bendrosios praktikos specialistais, taip pat apie plačiosios visuomenės informuotumą, pažymėtina, kad dar yra ką tobulinti. Būtų galima geriau teikti duomenis siekiant juos palyginti ir rengti duomenų rinkinius (visų pirma apie su narkotikų pasiūla susijusias problemas, siekiant padidinti Agentūros pajėgumą geriau stebėti, kaip nagrinėjami su narkotikų pasiūla susiję narkotikų politikos klausimai). Dubliuojami įpareigojimai Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biurui teikti duomenis. Kombinuotas narkotikų vartojimas ir parama valstybėms narėms vertinant nacionalinę kovos su narkotikais politiką – sritys, kuriose Agentūros indėlis duotų papildomos naudos. Galėtų būti toliau stiprinamas bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, tačiau reikėtų atsižvelgti į Agentūros misiją. Dėl galimybės ateityje išplėsti Agentūros taikymo sritį, kad ji apimtų ir kitas teisėtas ir neteisėtas medžiagas, taip pat žalingus įpročius, atlikus vertinimą nebuvo pateikta galutinių išvadų.