



[emcdda.europa.eu](http://emcdda.europa.eu)

# Evaluation of 'national drug strategies' in Europe

EMCDDA 2004 selected issue

*In EMCDDA 2004 Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway*

## Επιλεγμένο θέμα 1

# Αξιολόγηση των «εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά» στην Ευρώπη

### Προσεγγίσεις της αξιολόγησης των εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά

Πολλές χώρες ενέκριναν πρόσφατα «εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά»<sup>(146)</sup>. Η παρούσα ενότητα εστιάζει στα σχέδια αξιολόγησης των στρατηγικών αυτών, κάτι που για πρώτη φορά καθίσταται δυνατόν να πραγματοποιηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο χάρη στις προσπάθειες που κατέβαλαν το έτος που πέρασε τα εθνικά εστιακά σημεία. Οι εν λόγω προσπάθειες συνέβαλαν στην αποσαφήνιση της συχνά ομιχλώδους έννοιας της αξιολόγησης, όπως αναφέρεται στις εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά.

Τα μέτρα αξιολόγησης των ευρωπαϊκών «εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά» μπορούν να διακριθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες: (1) μέτρα παρακολούθησης, δηλαδή τακτική συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με το φαινόμενο των ναρκωτικών, καθώς και τρόποι αντιμετώπισης και παρεμβάσεις· (2) μέτρα αξιολόγησης της εφαρμογής, δηλαδή αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας από την εφαρμογή των πρωτοβουλιών και από την κατανομή των πόρων που προβλέπονται στη στρατηγική για τα ναρκωτικά· και (3) μέτρα αξιολόγησης του αντίκτυπου (τα οποία ονομάζονται συνήθως μέτρα εκτίμησης της αποτελεσματικότητας), δηλαδή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (βραχυπρόθεσμες συνέπειες) και του αντίκτυπου<sup>(147)</sup> (μακροπρόθεσμες συνέπειες) επί του φαινομένου των ναρκωτικών ως αποτέλεσμα (τουλάχιστον εν μέρει) της εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά (διάγραμμα 23)<sup>(148)</sup>.

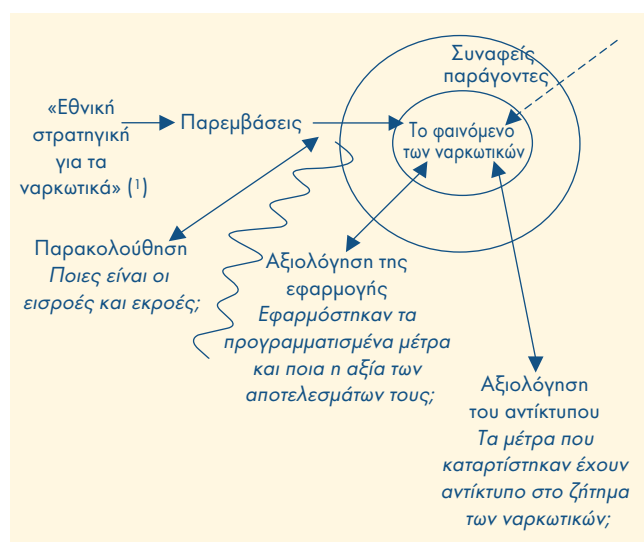
Από την άποψη της προσέγγισης που υιοθετούν για την αξιολόγηση των εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά, οι χώρες διακρίνονται κατά κύριο λόγο σε χώρες που παρακολουθούν τη στρατηγική για τα ναρκωτικά και σε χώρες που αξιολογούν την εφαρμογή ή/και τον αντίκτυπό της.

Οι έννοιες της παρακολούθησης και της αξιολόγησης δεν διακρίνονται πάντοτε σαφώς στις εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά, οπότε είναι σημαντικό να γίνει κατανοητή η διαφορά. Η παρακολούθηση είναι μια συνεχής και συστηματική διαδικασία που οδηγεί στη συγκέντρωση σε τακτά χρονικά διαστήματα ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων για το φαινόμενο των ναρκωτικών και τις παρεμβάσεις που στοχεύουν στην αντιμετώπισή του. Μπορεί να παρέχει τακτικά στοιχεία σχετικά με τις υλοποιούμενες δραστηριότητες (δηλαδή σχετικά με τις εισροές: τι είδους και πόσοι πόροι χρησιμοποιήθηκαν, και σχετικά με τις εκροές: τι είδους μέτρα υλοποιήθηκαν, για πόσο χρονικό διάστημα και από ποιον).

Ωστόσο, η παρακολούθηση συνήθως δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με τον αντίκτυπο της στρατηγικής, ούτε παρέχει απαντήσεις όσον αφορά το γιατί μια δραστηριότητα επιτυγχάνει ή όχι τους στόχους της. Το σύστημα παρακολούθησης μπορεί γενικά να παρέχει πληροφορίες σχετικά με την εξέλιξη των διαφορετικών πτυχών του φαινομένου των ναρκωτικών και με τα διάφορα μέτρα που εφαρμόζονται για την καταπολέμηση του προβλήματος, αλλά σε γενικές γραμμές δεν μπορεί να καθορίσει εάν οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ή όχι άμεση συνέπεια των μέτρων που εφαρμόστηκαν (αιτιώδης συνάφεια).

Το ζήτημα της αιτιώδους σχέσης και άλλα περίπλοκα επιστημονικά ερωτήματα αντιμετωπίζονται μέσω της αξιολόγησης (πίνακας 5), που σημαίνει «κρίση σχετικά με την αξία μιας κρατικής παρέμβασης» (στην περίπτωση αυτή μιας εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά) «βάσει κριτηρίων» (συνάφεια, αποτελεσματικότητα, αντίκτυπος) «και σαφώς προσδιορισμένων προτύπων» (ποιότητα, ποσότητα) (πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1999), και που, συνήθως,

### Διάγραμμα 23: Επίπεδα αξιολόγησης σε «εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά»



(1) Ο όρος «στρατηγική για τα ναρκωτικά» περιλαμβάνει επίσης οποιαδήποτε συναφή σχέδια δράσης που απορρέουν από τη στρατηγική.

(146) Ο ορισμός της δίδεται στο κεφάλαιο 1, σ. 17.

(147) Για λόγους απλοποίησης, η έκφραση «αξιολόγηση του αντίκτυπου» θα σημαίνει, στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας, τόσο αξιολόγηση του αντίκτυπου όσο και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, δύο επιστημονικές έννοιες με αρκετές διαφορές, μεταξύ των οποίων γίνεται συνήθως διάκριση στη σχετική βιβλιογραφία.

(148) Μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση θα περιλάμβανε επίσης αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, δηλαδή του κόστους έναντι του οποίου επέρχονται τα αποτελέσματα και ο αντίκτυπος. Ωστόσο σχετικά στοιχεία υπήρχαν μόνο για την Ισπανία (βλέπε κατωτέρω).

**Πίνακας 5: Συνθήκες όροι αξιολόγησης (μέθοδοι αξιολόγησης για διαρθρωτικής φύσεως δράση)**

Γενική αξιολόγηση	Αξιολόγηση μιας παρέμβασης στο σύνολό της.
Συνοχή	Ο βαθμός στον οποίο δεν παρατηρούνται αντιφάσεις στη λογική των παρεμβάσεων/οι στόχοι μιας παρέμβασης δεν είναι αντίθετοι προς παρόμοιους στόχους άλλων παρεμβάσεων.
Συνάφεια	Ο βαθμός στον οποίο οι στόχοι μιας παρέμβασης είναι συναφείς προς τις ανάγκες, τα προβλήματα και τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν.
Συνεκτικότητα	Ο βαθμός στον οποίο οι θετικές/αρνητικές συνέπειες σε άλλους τομείς οικονομικής, κοινωνικής ή περιβαλλοντικής πολιτικής μεγιστοποιούνται/ελαχιστοποιούνται.
Χρησιμότητα	Ο βαθμός στον οποίο τα αποτελέσματα είναι αντίστοιχα των αναγκών, των προβλημάτων και των ζητημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν.
Αποτελεσματικότητα	Ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν οριστεί.
Αποδοτικότητα	Ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα με λογικό κόστος.
Ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας	Εργαλείο αξιολόγησης για τη διατύπωση κρίσεων σχετικά με την αποδοτικότητα.
Ανάλυση κόστους-οφέλους	Εργαλείο αξιολόγησης για τη διατύπωση κρίσεων σχετικά με τα πλεονεκτήματα της παρέμβασης από τη σκοπιά του συνόλου της ενδιαφερόμενης ομάδας και βάσει της χρηματικής αξίας που αποδίδεται σε όλες τις συνέπειες της παρέμβασης.
Αποτέλεσμα	Αυτό που χρηματοδοτείται και επιτυγχάνεται (ή παγιώνεται) με τα χρήματα που διατίθενται σε μια παρέμβαση.
Αντίκτυπος	Συνέπεια που επηρεάζει τους άμεσους αποδέκτες μετά το τέλος της συμμετοχής τους σε μια παρέμβαση, ή μετά την ολοκλήρωση μιας δημόσιας εγκατάστασης, ή αλλιώς έμμεση συνέπεια που επηρεάζει άλλους αποδέκτες είτε θετικά είτε αρνητικά.

Πηγές: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1999.

προϋποθέτει αναλυτικές μελέτες. Δύο είναι λοιπόν τα συνιστώμενα στοιχεία της αξιολόγησης: (1) αποδείξει σχετικά με την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της εφαρμογής μιας πολιτικής και των αλλαγών που επήλθαν στο εξεταζόμενο φαινόμενο, οι οποίες βασίζονται σε δεδομένα καλής ποιότητας, τα οποία έχουν δηλαδή συλλεχθεί με επιστημονικές μεθόδους (παρακολούθηση και ενδελεχής μελέτες)· και (2) κριτική αξιολόγηση του αντίκτυπου, που τελικά πρέπει να συνδεθεί με τη λήψη αποφάσεων.

Στην πράξη, η έννοια της «αξιολόγησης» συνδέεται άρρηκτα με την «παρακολούθηση», αλλά, παρόλο που σε ορισμένα έγγραφα οι δύο όροι χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι δεν έχουν το ίδιο νόημα (αν και η παρακολούθηση αποτελεί φυσικά μέρος της αξιολόγησης).

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αναθεωρημένη εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά δημοσιεύθηκε το 2002, ύστερα από εκτενή επανεξέταση η οποία έλαβε υπόψη τις αξιολογήσεις που είχαν διενεργηθεί βάσει στοιχείων καθώς και τις συνιστώσες της προσφοράς και της ζήτησης. Η εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά «παρακολουθείται», «ελέγχεται» και πραγματοποιείται «εκτίμηση της απόδοσής της», αλλά δεν «αξιολογείται» (εθνικές εκθέσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, σ. 106). Στη Νορβηγία, ένας από τους στόχους του νέου σχεδίου δράσης για τα ναρκωτικά και το αλκοόλ είναι η δημιουργία συστήματος μέτρησης της προόδου προς την επίτευξη των στόχων και επιμέρους στόχων του σχεδίου (εθνική έκθεση Νορβηγίας, σ. 65). Στην Τσεχική Δημοκρατία, η εθνική στρατηγική για την πολιτική ναρκωτικών 2001-2004 ορίζει στόχους, σκοπούς και δείκτες

προόδου, καθώς και εργαλεία αξιολόγησης της απόδοσης για κάθε πυλώνα της στρατηγικής. Παρακολουθείται τακτικά η πραγματοποίηση των επιμέρους δραστηριοτήτων, αλλά δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη συστηματική αξιολόγηση της στρατηγικής συνολικά σύμφωνα με τους καθορισμένους δείκτες προόδου και τα καθορισμένα εργαλεία αξιολόγησης. Αυτό εν μέρει οφείλεται στο διόλου ευκαταφρόνητο κόστος των εξωτερικών αξιολογήσεων (εθνική έκθεση Τσεχικής Δημοκρατίας, σ. 114). Το νέο σχέδιο δράσης της Δανίας προβλέπει διαρκή «αξιολόγηση» συγκεκριμένων δραστηριοτήτων (εθνική έκθεση Δανίας, σ. 67). Στην Ουγγαρία και στην Πολωνία, οι εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά προβλέπουν σύστημα παρακολούθησης των επιμέρους δραστηριοτήτων (εθνικές εκθέσεις δικτύου Reitox), ενώ στη Σλοβενία δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι στιγμής κανενός είδους αξιολόγηση, παρόλο που η νέα εθνική στρατηγική προβλέπει «τακτική αξιολόγηση της εφαρμογής» (εθνική έκθεση Σλοβενίας, σ. 61). Στη Λιθουανία, η εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά (2004-2008) θα υλοποιηθεί «ανάλογα με τις οικονομικές δυνατότητες της χώρας» (εθνική έκθεση Λιθουανίας, σ. 35). Και στην Εσθονία, η νέα εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά «περιλαμβάνει δραστηριότητες παρακολούθησης και αξιολόγησης και ορίζει δείκτες απόδοσης» (εθνική έκθεση Εσθονίας, σ. 86).

Στη Φινλανδία και στη Σουηδία (εθνική έκθεση Φινλανδίας, σ. 113· εθνική έκθεση Σουηδίας, σσ. 75-76), οι εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην παρακολούθηση της υλοποίησης της στρατηγικής παρά στην αξιολόγηση του αντίκτυπού της. Στη Σουηδία, ο

συντονιστής στον τομέα των ναρκωτικών, που διορίστηκε το 2002, είναι υπεύθυνος για την εξασφάλιση της παρακολούθησης του εθνικού σχεδίου δράσης (σε επήσεις εκθέσεις). Και στη Φινλανδία σχεδιάζεται να πραγματοποιηθεί έρευνα προκειμένου να ορισθούν ορισμένα σημεία αναφοράς βάσει των οποίων οι φορείς που ασχολούνται με το πρόβλημα των ναρκωτικών θα παρακολουθούν και θα αξιολογούν τις δραστηριότητές τους. Το εθνικό εστιακό σημείο του Λουξεμβούργου αναφέρει ότι τα αποτελέσματα του σχεδίου για την περίοδο 2000-2004 θα αξιολογηθούν το 2005 προκειμένου να αναπτυχθούν νέες στρατηγικές (εθνική έκθεση Λουξεμβούργου, σ. 94). Στη Γερμανία, το σχέδιο δράσης για τα ναρκωτικά και το αλκοόλ 2002 επιχειρεί για πρώτη φορά να θέσει επιχειρησιακούς στόχους και κριτήρια που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εκτίμηση της επιτυχίας ή της αποτυχίας των παρεμβάσεων (εθνική έκθεση Γερμανίας, σ. 101), ενώ στην Ιταλία, το τριετές πρόγραμμα 2002-2004 προωθεί την αξιολόγηση στον τομέα της πρόληψης και της κοινωνικής επανένταξης.

Στις χώρες που υποβάλλουν αξιολόγηση είτε της εφαρμογής της εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά είτε της αποτελεσματικότητάς της περιλαμβάνονται η Ελλάδα, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία (πίνακας 6). Οι στρατηγικές της Ισπανίας και της Ελλάδας αναφέρονται σε «αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας». Στην Ισπανία, η εννεαετής εθνική στρατηγική προβλέπει ενδιάμεση αξιολόγηση της εφαρμογής της συνολικά και της εφαρμογής των επιμέρους τμημάτων της το 2003 και το 2008. Στόχος είναι η «βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κρατικών πολιτικών» (εθνική έκθεση Ισπανίας, σ. 85), μέσω της εκτίμησης της ποιότητας και του όγκου των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ομοίως, στην Ελλάδα, το νέο σχέδιο δράσης για τα ναρκωτικά του 2002 αναφέρεται σε μελλοντική εξωτερική αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των πολιτικών που εφαρμόζονται, η οποία θα βασίζεται σε ευρωπαϊκούς και διεθνείς δείκτες (εθνική έκθεση Ελλάδας, σ. 110).

Στη Γαλλία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία οι εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά προβλέπουν συνολική<sup>(149)</sup> και τομεακή αξιολόγηση, σε ορισμένες περιπτώσεις δε αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας (εθνική έκθεση

Ιρλανδίας). Ωστόσο, από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν προκύπτει ότι οι πραγματοποιηθείσες μέχρι στιγμής αξιολογήσεις αποτελούν μάλλον εκτίμηση του βαθμού εφαρμογής παρά της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής. Στη Γαλλία, η αξιολόγηση του τριετούς σχεδίου δράσης 1999-2002 [που πραγματοποιήθηκε από το γαλλικό παρατηρητήριο ναρκωτικών και τοξικομανίας (OFDT) από το 2000 έως το 2003] περιλάμβανε τόσο «συνολική αξιολόγηση» όσο και αξιολόγηση πέντε προγραμμάτων προτεραιότητας<sup>(150)</sup>. Ωστόσο η αξιολόγηση δεν περιλάμβανε εκτίμηση του αντίκτυπου των μέτρων στο φαινόμενο των ναρκωτικών συνολικά. Επρόκειτο ουσιαστικά για εκτίμηση της προόδου έναντι της οποίας εκτιμήθηκε η επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων. Στην Ιρλανδία, η εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά προβλέπει ανεξάρτητη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συνολικού πλαισίου έως τα τέλη του 2004 (National Drugs Strategy 2001-2008: Building on Experience, σ. 111). Ωστόσο, όπως προκύπτει, η αξιολόγηση δεν θα περιλαμβάνει εξέταση του βαθμού στον οποίο εφαρμόστηκε η στρατηγική για τα ναρκωτικά και της επίτευξης των στρατηγικών της στόχων, αλλά μια συνολική εκτίμηση του αντίκτυπου της στρατηγικής στο φαινόμενο της χρήσης ναρκωτικών. Η στρατηγική της Πορτογαλίας για τα ναρκωτικά προβλέπει ανεξάρτητη εξωτερική αξιολόγηση της συνολικής και της τομεακής εφαρμογής της (εθνική έκθεση Πορτογαλίας, σ. 65). Προβλέπεται επίσης διαδικασία εσωτερικής αξιολόγησης.

Στα κράτη μέλη τα οποία δεν διαθέτουν «εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά» υπό τη στενή έννοια του όρου, δεν έχει δοθεί ιδιαίτερη σημασία στη συνολική αξιολόγηση τα τελευταία χρόνια, ακόμη και σε χώρες με παράδοση στην αξιολόγηση επιμέρους προγραμμάτων καταπολέμησης των ναρκωτικών. Στις Κάτω Χώρες, για παράδειγμα, όπου η έρευνα, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση αποτελούσαν ανέκαθεν μέρος της πολιτικής για τα ναρκωτικά, εγκρίθηκε νέα «κρατική στρατηγική καθοδήγησης» (2002) με στόχο την παροχή κατευθυντήριων γραμμών για την αξιολόγηση της απόδοσης στους κρατικούς φορείς (περιλαμβανομένων των φορέων του τομέα της υγείας και του τομέα της καταπολέμησης των ναρκωτικών) (εθνική έκθεση Κάτω Χωρών, σσ. 83-84). Στην Αυστρία, αν και η παρακολούθηση στον τομέα της καταπολέμησης των ναρκωτικών έχει παρουσιάσει σημαντική βελτίωση τα τελευταία χρόνια, ούτε

**Πίνακας 6: Χαρακτηριστικά ορισμένων αξιολογήσεων εθνικών στρατηγικών**

	«Εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά»	Πεδίο αξιολόγησης	Στόχος της αξιολόγησης	Όροι αξιολόγησης
Ελλάδα	Σχέδιο δράσης 2002-2006	Γενικό και ειδικό	Αποτελεσματικότητα	Κανένας
Ισπανία	Εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά, 2000-2008	Γενικό και ειδικό	Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα	2003-2008
Γαλλία	Τριετές σχέδιο για την καταπολέμηση των ναρκωτικών και την πρόληψη της εξάρτησης, 1999-2001	Γενικό και ειδικό	Υλοποίηση	2002
Ιρλανδία	Εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά, 2001-2008: «Αξιοποίηση της εμπειρίας»	Γενικό και ειδικό	Υλοποίηση	2004-2008
Πορτογαλία	Εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση των ναρκωτικών 1999- σχέδιο δράσης 2000-2004	Γενικό και ειδικό	Υλοποίηση	2004

<sup>(149)</sup> Συνολική αξιολόγηση: αξιολόγηση μιας παρέμβασης στο σύνολό της (πίνακας 5).

<sup>(150)</sup> 1) Οι περιφερειακές συμφωνίες σχετικά με τους στόχους στους τομείς της υγείας και της δικαιοσύνης, 2) η διυπουργική πολιτική για την επαγγελματική κατάρτιση, 3) τα περιφερειακά προγράμματα για την πρόληψη της τοξικομανίας, 4) πιλοτικά προγράμματα εκτός δομών για την προσέγγιση ατόμων που παρουσιάζουν εθιστική συμπεριφορά από εξειδικευμένα κέντρα θεραπείας και 5) προγράμματα μείωσης του κινδύνου στο 18ο διαμέρισμα του Παρισιού.

τα σχέδια των επαρχιών (με την εξαίρεση προκαταρκτικών αξιολογήσεων στην επαρχία Vorarlberg) ούτε η συνολική πολιτική για τα ναρκωτικά έχουν αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης (εθνική έκθεση Αυστρίας, σ. 63). Όσον αφορά τις υπόλοιπες χώρες (Κύπρος, Λεττονία, Μάλτα και Σλοβακία, καθώς και τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Τουρκία), τα διαθέσιμα στοιχεία (όπου υπάρχουν) δεν επαρκούν για την παρουσίαση μιας συνολικής εικόνας της αξιολόγησης των εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά.

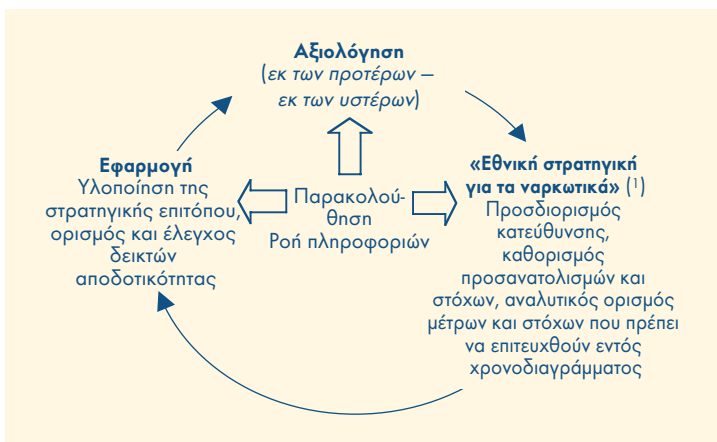
## Αξιολογήσεις: «εκ των προτέρων», «ενδιάμεσες» και «εκ των υστέρων»

Στον οδηγό για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003) προσδιορίζονται τέσσερις βασικοί λόγοι για τη διενέργεια αξιολογήσεων: οι αξιολογήσεις συμβάλλουν (1) στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων, (2) στη βελτίωση της ποιότητας των παρεμβάσεων, (3) στην αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων (δηλαδή στην αποδοτικότητα) και (4) στην υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα επιτεύγματα της παρέμβασης (δηλαδή στην υποχρέωση λογοδοσίας). Ο ίδιος οδηγός περιγράφει τρία στάδια αξιολόγησης: εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων.

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση πραγματοποιείται πριν από τη δρομολόγηση μιας παρέμβασης, με σκοπό την εκτίμηση της ανάγκης για ανάληψη δράσης ή για τον καθορισμό της βάσης της. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση αναφέρεται στις εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά στο πλαίσιο αναθεωρητικών διαδικασιών που διεξάγονται από κοινοβουλευτικές επιτροπές ή από κρατικές επιτροπές ή υπηρεσίες στις οποίες ανατίθενται οι εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά (Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία).

Η ενδιάμεση αξιολόγηση αναφέρεται στις «εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά» της Ισπανίας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας ως εργαλείο για την προσαρμογή των παρεμβάσεων και των στόχων κατά τη διάρκεια της

### Διάγραμμα 24: Η αξιολόγηση ως κυκλική διαδικασία



(1) Ο όρος «εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά» περιλαμβάνει επίσης οποιαδήποτε συναφή σχέδια δράσης που απορρέουν από τη στρατηγική.

υλοποίησής τους. Η προσέγγιση της προσαρμογής των παρεμβάσεων στη διάρκεια της υλοποίησης δεν απαντάται μόνο στις χώρες στις οποίες προβλέπεται ολοκληρωμένη διαδικασία αξιολόγησης. Αναφέρεται και από χώρες που αναπτύσσουν συστήματα παρακολούθησης, όπου χρησιμοποιείται για τη συγκέντρωση αξιόπιστων πληροφοριών που συμβάλλουν στην προσαρμογή και τη διαμόρφωση μελλοντικών δράσεων. Πρόκειται στην ουσία για αξιολόγηση της αξίας μιας παρέμβασης που χαρακτηρίζει συνήθως δραστηριότητες αξιολόγησης. Και στην περίπτωση αυτή η παρακολούθηση και η αξιολόγηση χρησιμοποιούνται εναλλακτικά.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση καλύπτει ολόκληρη την περίοδο της παρέμβασης, με ιδιαίτερη έμφαση συνήθως στα τελικά αποτελέσματα, με στόχο την αξιοποίηση των διδαγμάτων σε μελλοντικές παρεμβάσεις. Τέτοιου είδους δραστηριότητα αναφέρεται στη Γαλλία, όπου στόχος της τελικής αξιολόγησης του γαλλικού σχεδίου δράσης ήταν η αναθεώρηση των παρεμβάσεων και των στόχων στο πλαίσιο ενός νέου σχεδίου για τα ναρκωτικά, και προτείνεται να εφαρμοσθεί από το 2008 στην Ισπανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία.

Στον τομέα των ναρκωτικών, στόχος της διαδικασίας αξιολόγησης είναι πάντοτε η βελτίωση της ποιότητας των υλοποιούμενων παρεμβάσεων και ο σχεδιασμός νέων. Ωστόσο, όταν μια στρατηγική για τα ναρκωτικά διαδέχεται μίαν άλλη, η εκ των προτέρων και η εκ των υστέρων αξιολόγηση συμπίπτουν, οδηγώντας σε έναν κύκλο αξιολογήσεων, στο πλαίσιο του οποίου τα τελικά αποτελέσματα της προηγούμενης στρατηγικής αξιοποιούνται για την εκπόνηση της επόμενης (διάγραμμα 24).

## Παράγοντες που συμμετέχουν στην αξιολόγηση

Άλλο βασικό ζήτημα που καλύπτουν οι «εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά» είναι κατά πόσο οι υπεύθυνοι για την αξιολόγηση πρέπει να προέρχονται από το εσωτερικό του αρμόδιου οργανισμού ή να είναι εξωτερικοί φορείς. Συναντούμε παραδείγματα και των δύο ειδών αξιολόγησης, που παρουσιάζουν και τα δύο πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

Οι εσωτερικοί αξιολογητές γνωρίζουν καλύτερα τις δομές και τους μηχανισμούς επικοινωνίας του οργανισμού, είναι εξοικειωμένοι τόσο με τον οργανισμό όσο και με το αντικείμενο της αξιολόγησης και έχουν άμεση πρόσβαση στις πηγές στοιχείων. Από την άλλη, οι εσωτερικοί αξιολογητές μπορεί να έχουν την τάση να δικαιολογούν τυχόν αποτυχίες επίτευξης των στόχων και να είναι λιγότερο πρόθυμοι να υποβάλουν παρατηρήσεις ή να προτείνουν αλλαγές που μπορεί να θεωρηθούν ως απειλή για τον οργανισμό. Αντίθετα, οι εξωτερικοί αξιολογητές παρέχουν γενικά πιο αντικειμενική και αξιόπιστη κρίση, καθώς δεν συνδέονται με τον οργανισμό, αλλά ενδέχεται να συναντήσουν περισσότερες δυσκολίες όσον αφορά την πρόσβαση σε πηγές πληροφορίας, και ελλοχεύει ο κίνδυνος να επιχειρήσουν να ικανοποιήσουν τον πελάτη τους παρουσιάζοντας τα θετικότερα δυνατά αποτελέσματα.



Επιπλέον, η εξωτερική αξιολόγηση είναι συνήθως δαπανηρή υπόθεση. Η επιλογή επομένως πρέπει να γίνει μεταξύ, αφενός, της καλύτερης κατανόησης της κατάστασης και της δυνατότητας πρόσβασης στα απαραίτητα στοιχεία και, αφετέρου, της μεγαλύτερης αντικειμενικότητας και της μεγαλύτερης εμπειρογνωμοσύνης στη διαδικασία αξιολόγησης.

Τα περισσότερα κράτη μέλη φαίνεται ότι προκρίνουν μια μικτή προσέγγιση: στην Ιρλανδία, η ενδιάμεση αξιολόγηση της εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά θα πραγματοποιηθεί το 2005 από εξωτερικούς συμβούλους υπό την καθοδήγηση μιας διατομεακής ομάδας. Στην Πορτογαλία, προσωπικό του οργανισμού και εξωτερικοί σύμβουλοι θα συνεργαστούν στο πλαίσιο της αξιολόγησης του σχεδίου δράσης 2000-2004. Στη Γαλλία εξωτερικοί αξιολογητές και προσωπικό του OFDT πραγματοποίησαν διαφορετικές πτυχές της διαδικασίας αξιολόγησης του τριετούς σχεδίου δράσης. Στην Ισπανία, η ενδιάμεση αξιολόγηση (2004) πραγματοποιείται από προσωπικό του εθνικού σχεδίου για τα ναρκωτικά (PNSD), ενώ το ελληνικό σχέδιο προβλέπει εξωτερική αξιολόγηση. Στη Σουηδία, το εθνικό ινστιτούτο δημόσιας υγείας θα αξιολογήσει την πολιτική στον τομέα της δημόσιας υγείας βάσει της μέτρησης διαφόρων μεταβλητών που αφορούν τον τρόπο ζωής. Ένας από τους στόχους της πολιτικής (στόχος υπ' αριθ. 11) είναι η μείωση της κατανάλωσης καπνού και αλκοόλ, η εξάλειψη των παράνομων ναρκωτικών και της φαρμακοδιέγερσης από την κοινωνία και ο περιορισμός των κοινωνικών επιπτώσεων των τυχερών παιχνιδιών.

Σε όλες τις χώρες στις οποίες πραγματοποιείται αξιολόγηση, αρμόδια για την οργάνωση και την υλοποίηση της αξιολόγησης φαίνεται ότι είναι η εθνική συντονιστική υπηρεσία: η Διυπουργική Αποστολή (MILDT) στη Γαλλία, το Εθνικό Σχέδιο για τα Ναρκωτικά (PNSD) στην Ισπανία, το Ινστιτούτο Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (IDT) στην Πορτογαλία, η Διεύθυνση Ναρκωτικών στην Ιρλανδία, η Υπηρεσία Συντονισμού για τα Ναρκωτικά στη Σουηδία και, σύμφωνα με τη «στρατηγική» που ανακοίνωσε το Βέλγιο για το 2001, η Γενική Ομάδα για τα Ναρκωτικά, όταν αρχίσει να λειτουργεί. Στο πλαίσιο των υπηρεσιών αυτών, υπεύθυνα για την παροχή των πληροφοριών και των δεδομένων που απαιτούνται για την αξιολόγηση και ορισμένες φορές αρμόδια και για την πραγματοποίηση της αξιολόγησης είναι τα κέντρα παρακολούθησης των ναρκωτικών, τα οποία συνήθως συμπίπτουν με τα εθνικά εστιακά σημεία του δικτύου Reitox.

## Στόχοι και δείκτες

Συχνά εγείρεται το ερώτημα σε ποιο βαθμό μπορούν να μετρηθούν τα αποτελέσματα δράσεων που υλοποιούνται στο πλαίσιο μιας «εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά». Πράγματι, τόσο οι διεθνείς όσο και οι «εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά» αναφέρονται σε πολύ «γενικούς στόχους», όπως η «μείωση των κινδύνων για τους χρήστες ναρκωτικών» ή «η επίτευξη μιας κοινωνίας χωρίς ναρκωτικά», καθώς και σε «επιχειρησιακούς στόχους», όπως η «αύξηση του αριθμού των θέσεων θεραπείας» ή η «ίδρυση συντονιστικής υπηρεσίας για τα ναρκωτικά». Τόσο οι «γενικοί» όσο και οι

«επιχειρησιακοί» στόχοι θα επιτυγχάνονταν ευκολότερα εάν εξειδικεύονταν με τη θέσπιση και επιμέρους στόχων. Οι πρώτοι είναι σημαντικοί καθώς αποτελούν τη βάση της εθνικής πολιτικής για τα ναρκωτικά, θέτοντας τις κατευθύνσεις, αλλά είναι δύσκολο να μετρηθούν. Οι τελευταίοι αφορούν την υλοποίηση πρωτοβουλιών βάσει ποιοτικών και ποσοτικών κριτηρίων και είναι ευκολότερο να ποσοτικοποιηθούν.

Εμπειρογνώμονες και επαγγελματίες προειδοποιούν ότι, προκειμένου μια στρατηγική να αξιολογηθεί επιστημονικά, οι στόχοι πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, να είναι μετρήσιμοι, να διακρίνουν αλλά και να συνδέουν τους «γενικούς» και τους «επιχειρησιακούς» στόχους. Οι «επιχειρησιακοί στόχοι» πρέπει μάλιστα να αντιμετωπίζονται ως μέσο επίτευξης των «γενικών στόχων». Πρέπει επίσης να θεσπίζονται δείκτες απόδοσης για τη μέτρηση του βαθμού επίτευξης των στόχων. Προς το παρόν ελάχιστες μόνο εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά μπορούν να περιληφθούν στην κατηγορία αυτή.

## Αποδοτικότητα

Ελάχιστες είναι οι εθνικές στρατηγικές που δίνουν έμφαση στην ανάλυση κόστους-οφέλους ή κόστους-αποδοτικότητας, με την εξαίρεση της ισπανικής στρατηγικής που προβλέπει ότι η αξιολόγηση της εθνικής στρατηγικής θα επιχειρήσει επίσης να μετρήσει την αποδοτικότητα της κρατικής πολιτικής. Οι προϋπολογισμοί και οι δαπάνες απασχολούν γενικά τις κρατικές διοικήσεις, αλλά στον τομέα των ναρκωτικών (όπως αναφέρεται στην τελευταία ετήσια έκθεση, ΕΚΠΝΤ, 2003β) παρατηρείται γενική έλλειψη ενημέρωσης για το κόστος των κρατικών παρεμβάσεων στον τομέα αυτόν. Η ανάλυση του είδους αυτού θεωρείται γενικά περιθωριακή και περιλαμβάνεται σε ελάχιστες ερευνητικές δραστηριότητες.

## Περιορισμοί στην αξιολόγηση

Είναι ευρύτερα αποδεκτό στο πλαίσιο της επιστημονικής κοινότητας ότι είναι δύσκολο να προσδιορισθεί εάν κάποια πολιτική καταπολέμησης των ναρκωτικών είναι αποτελεσματική ή όχι. Εμπειρογνώμονες και επαγγελματίες προειδοποιούν για τις δυσκολίες της αξιολόγησης του αντίκτυπου μιας κρατικής πολιτικής: πρέπει να ληφθούν υπόψη «στρώματα πολυπλοκότητας» και «σειρά αιτιωδών σχέσεων». Μπορεί πράγματι να αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολος ο εντοπισμός αιτιώδους σχέσης μεταξύ μιας πολιτικής για τα ναρκωτικά και των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου της λόγω της πληθώρας των παρεμβάσεων και των επιδράσεων που πρέπει να μετρηθούν και των πιθανών εξωτερικών παραγόντων (παράγοντες σύγχυσης) που συνδιαμορφώνουν την κατάσταση (για παράδειγμα κοινωνικοοικονομικοί όροι, υποκοουλτούρες). Ορισμένες έρευνες παρέχουν ενδείξεις ότι η εξέλιξη του φαινομένου των ναρκωτικών μπορεί να εξαρτάται σε μεγαλύτερο βαθμό από παράγοντες συμπεριφοράς και από κοινωνικούς παράγοντες παρά από παρεμβάσεις πολιτικής.

Επιπλέον, το γεγονός ότι η χρήση ναρκωτικών συνιστά αδίκημα μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εμπόδιο για τη

συγκέντρωση στοιχείων, η οποία αποτελεί βασικό εργαλείο κάθε διαδικασίας αξιολόγησης, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να τεκμηριωθούν σημαντικές πτυχές του φαινομένου των ναρκωτικών. Επομένως, πρέπει να καταρτίζονται με μεγάλη προσοχή οι διαδικασίες αξιολόγησης στον τομέα των ναρκωτικών και τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων πρέπει να ερμηνεύονται με μεγάλη προσοχή.

## Συμπέρασμα

Βάσει των δεδομένων που έχουν εξεταστεί, φαίνεται ότι οι «εθνικές στρατηγικές για τα ναρκωτικά» αντιμετωπίζουν γενικά την αξιολόγηση ως διαδικασία μέτρησης της εφαρμογής –μέτρηση της προόδου, των επιτευγμάτων, των αποτυχιών– και διατύπωσης ορισμένων κριτικών παρατηρήσεων, και όχι ως διαδικασία αξιολόγησης του αντίκτυπου της στρατηγικής στο φαινόμενο των ναρκωτικών συνολικά. Αυτό το συμπέρασμα είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Οι περισσότερες από τις χώρες που αντιμετωπίζουν εδώ και δεκαετίες το πρόβλημα των ναρκωτικών είναι πλέον σε θέση (ή επιθυμούν) να αναπτύξουν, μέσω συστημάτων παρακολούθησης, μια βάση για τη μέτρηση του φαινομένου των ναρκωτικών και των αποτελεσμάτων των προσπαθειών τους. Επομένως, οι πολιτικές για τα ναρκωτικά μπορούν σήμερα να θεωρηθούν πιο υπεύθυνες από ποτέ, κάτι που από μόνο του αποτελεί σημαντικό επίτευγμα.

Ορισμένες χώρες έχουν κάνει ένα βήμα παραπέρα, ανακοινώνοντας ότι, επιπλέον της ανάπτυξης συστημάτων παρακολούθησης, θα πραγματοποιήσουν αξιολόγηση της υλοποίησης της «εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά», κάτι που σημαίνει πραγματοποίηση επιστημονικής μελέτης για την αξιολόγηση της αξίας της στρατηγικής συνολικά ή μέρους αυτής. Μέχρι σήμερα ωστόσο δεν υπάρχουν ενδείξεις πραγματοποίησης επιστημονικής αξιολόγησης του αντίκτυπου των εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά συνολικά.

Γενικά, οι χώρες που έχουν πιο διαρθρωμένη προσέγγιση της πολιτικής για τα ναρκωτικά, δηλαδή οι χώρες που διαθέτουν γραπτή, προσανατολισμένη στην επίτευξη στόχων, ολοκληρωμένη «εθνική στρατηγική για τα ναρκωτικά» και κεντρικό συντονιστικό μηχανισμό με εθνικό συντονιστή και αξιόπιστο σύστημα παρακολούθησης, αναφέρουν πιο εξελιγμένες διαδικασίες αξιολόγησης (διάγραμμα 25).

Φαίνεται ότι η ύπαρξη πιο διαρθρωμένης προσέγγισης, που ούτως ή άλλως είναι ένδειξη οικονομικής και πολιτικής δέσμευσης, αποτελεί προϋπόθεση μιας πιο εξελιγμένης προσέγγισης της αξιολόγησης της εθνικής στρατηγικής για τα ναρκωτικά. Η υπόθεση αυτή πρέπει φυσικά να επιβεβαιωθεί με περαιτέρω έρευνα.

Η διάδοση της παρακολούθησης και της αξιολόγησης συνέβαλε στην αύξηση των γνώσεων για το πρόβλημα των ναρκωτικών στην ΕΕ και κατά συνέπεια έχουν δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις για τη λήψη πιο ενημερωμένων αποφάσεων. Η αξιολόγηση αναγνωρίζεται πλέον από τις στρατηγικές για τα ναρκωτικά ως στοιχείο που συμβάλλει σημαντικά στην υποχρέωση λογοδοσίας, την αποδοτικότητα και την οικονομική πειθαρχία. Πολλά σχέδια και συγκεκριμένες παρεμβάσεις στον τομέα των ναρκωτικών προβλέπουν ήδη το στοιχείο της αξιολόγησης, και, εάν αυτό επεκταθεί σε όλες τις μείζονος σημασίας πολιτικές παρεμβάσεις, θα καταστεί δυνατή η μέτρηση της αποδοτικότητας των ευρωπαϊκών εθνικών στρατηγικών για τα ναρκωτικά.

**Διάγραμμα 25:** Κύρια χαρακτηριστικά της διαρθρωμένης προσέγγισης για την κατάρτιση πολιτικής για τα ναρκωτικά

