



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

Zagadnienia wybrane 1

Ocena krajowych strategii antynarkotykowych w Europie

Próby oceny krajowych strategii antynarkotykowych

Wiele państw przyjęło w ostatnim czasie krajową strategię antynarkotykową⁽¹⁴⁶⁾. Niniejsza część sprawozdania skupia się na planowanym przeprowadzeniu oceny tych strategii, których opracowanie umożliwiono po raz pierwszy na skalę europejską dzięki działaniom podjętym w tym roku przez krajowe punkty kontaktowe. Działania te pomogły w wyjaśnieniu znaczeń oceny umieszczonych w krajowych strategiach antynarkotykowych, które nie zawsze są jasne lub jednoznacznie sprecyzowane.

Środki użyte do oceny europejskich krajowych strategii antynarkotykowych mogą zostać podzielone na trzy główne zakresy działań: (1) monitorowanie, oznaczające rutynowe gromadzenie danych dotyczących zjawiska narkomanii, jak również podjętych posunięć oraz działań interwencyjnych; (2) ocena prac wdrożeniowych, tj. ocena wartości dodatkowej uzyskanej w wyniku wdrożenia inicjatyw oraz w wyniku ulokowania środków przewidzianych w strategii antynarkotykowej; oraz (3) ocena skutków (ogólnie zwana oceną skuteczności), ocena wyników (efekty krótkoterminowe) oraz wpływu⁽¹⁴⁷⁾ (efekty długoterminowe) na zjawisko narkomanii, będących wynikiem (przynajmniej częściowo) krajowej strategii antynarkotykowej (wykres 23)⁽¹⁴⁸⁾.

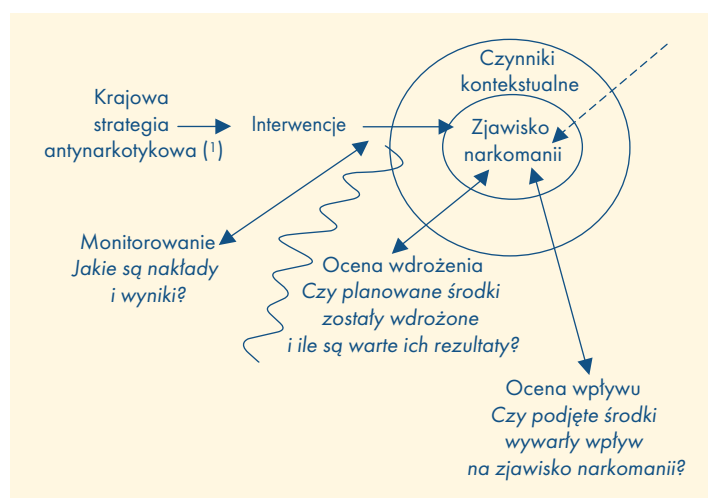
Główna różnica pomiędzy państwami w zakresie podejścia, jakie zastosowano w celu oceny krajowych strategii, polega na rozdziwieniu pomiędzy państwami, które monitorują strategię antynarkotykową a tymi, które przewidują dokonanie oceny wdrożenia i/lub jej skutków.

Pojęcia monitorowania oraz oceny nie są zawsze jasno rozróżnione w krajowych strategiach antynarkotykowych, dlatego też należy być świadomym istniejącej różnicy. Monitorowanie jest ciągłym i systematycznym procesem, który generuje rutynowo dane ilościowe oraz jakościowe w zakresie zjawiska narkomanii oraz zastosowanych działań interwencyjnych przeprowadzanych w celu zahamowania go. Może on regularnie dostarczyć informacji na temat działań wdrożeniowych (tj. na początku: jakie środki finansowe zostały zaangażowane oraz na końcu: jakie środki zostały wdrożone, w jakim czasie oraz przez kogo). Niemniej monitorowanie z reguły nie dostarcza informacji dotyczących efektów strategii czy też odpowiedzi na to, dlaczego działania pozwoliły lub nie na osiągnięcie

założonych celów. Mimo że poprzez system monitorowania istnieje często możliwość uzyskania informacji dotyczących rozwoju poszczególnych aspektów zjawiska narkomanii oraz środków wdrożonych w celu zwalczania tego problemu, to ogólnie rzecz biorąc nie umożliwia on określenia, czy zmiany są bezpośrednim wynikiem wdrożonych rozwiązań (przypisanie przyczynowości).

Kwestią przyczynowości oraz innymi złożonymi pytaniami naukowymi zajęto się w ocenie (tabela 5), która oznacza „opiniowanie wartości publicznych działań interwencyjnych” (w tym przypadku krajowej strategii antynarkotykowej) „w odniesieniu do kryteriów” (właściwość, wydajność, wpływ) „oraz wyraźnie określonych norm” (jakość, ilość) (definicja zaczerpnięta od Komisji Europejskiej, 1999 r.) oraz której towarzyszy konieczność przeprowadzenia dogłębnych badań. Dlatego na ten element składowy składają się dwie płaszczyzny, tzn. (1) dowód oparty na danych dobrych jakościowo, tj. zebranych przy zastosowaniu metodologii naukowej (monitorowanie oraz szczegółowe badania), istnienia przyczynowości pomiędzy wdrożeniem strategii i zmianami, które zaszły w badanym zjawisku oraz (2) ocena wartości

Wykres 23: Poziomy oceny w krajowych strategiach antynarkotykowych



(1) Termin „strategia antynarkotykowa” obejmuje także wszelkie porównywalne plany działania wynikające ze strategii.

⁽¹⁴⁶⁾ Termin ten został zdefiniowany w Rozdziale 1 str. 17.

⁽¹⁴⁷⁾ Dla ułatwienia posługujemy się wyrażeniem „ocena wpływu”, które oznacza ocenę zarówno wyników, jak i skutków dwóch dosyć odmiennych terminów naukowych, które zwykle rozróżnia się w odpowiedniej literaturze.

⁽¹⁴⁸⁾ Obszerna ocena obejmowałaby również ocenę skuteczności, która badałaby w szerszym wymiarze koszty przy jakich osiągane są wyniki oraz skutki. Niemniej dane dotyczące tego aspektu były dostępne jedynie dla Hiszpanii (patrz poniżej).

Tabela 5: Powszechnie stosowane przy ocenie terminy (metody oceny działań natury strukturalnej)

| Ocena ogólna | Całościowa ocena interwencji |
|------------------------------|---|
| Spójność | Stopień, w jakim logika interwencji nie jest sprzeczna/interwencja nie jest sprzeczna z innymi działaniami interwencyjnymi o podobnych celach |
| Właściwość | Stopień, w jakim cele interwencji odnoszą się do poruszanych potrzeb, problemów oraz kwestii |
| Zgodność | Stopień, w jakim pozytywne/negatywne skutki pośrednie wpływające na inne dziedziny polityki ekonomicznej, społecznej lub środowiskowej, są maksymalizowane/minimalizowane |
| Użyteczność | Stopień, w jakim rezultaty odpowiadają poruszonym potrzebom, problemom i kwestiom |
| Skuteczność | Stopień, w jakim założone cele zostały osiągnięte |
| Wydajność | Stopień, w jakim pożądane rezultaty zostały osiągnięte po rozsądnych kosztach |
| Analiza efektywności kosztów | Narzędzie oceny służące do wydania opinii odnośnie wydajności |
| Analiza wydajności kosztów | Narzędzie oceny służące do ewaluacji korzyści interwencji z punktu widzenia wszystkich grup, których dotyczy ocena oraz na podstawie wartości monetarnej przypisanej wszystkim konsekwencjom interwencji |
| Wynik | To co zostało sfinansowane i osiągnięte (lub skonkretyzowane) za pomocą pieniędzy przydzielonych na interwencję |
| Wpływ | Konsekwencja dotycząca bezpośrednich adresatów w wyniku zakończenia ich udziału w interwencji lub po przygotowaniu odpowiednich struktur publicznych lub też pośrednia konsekwencja dotycząca innych adresatów, którzy mogą być zwycięzcami lub przegranymi |

Źródło: Komisja Europejska, 1999 r.

osiągniętych skutków, która ostatecznie powinna iść w parze z krokami podejmowanymi przez decydentów.

W praktyce pojęcie „oceny” jest nierozdzielnie związane z „monitorowaniem”, ale, mimo że w niektórych dokumentach uznaje się oba terminy za synonimy, należy mieć na uwadze fakt, że monitorowanie nie jest tożsame ocenianiu (mimo że monitorowanie zdecydowanie stanowi część oceny).

W Wielkiej Brytanii poprawiona krajowa strategia antynarkotykowa została opublikowana w roku 2002 po dokonaniu wszechstronnego przeglądu, podczas którego rozpatrzono podstawę dowodową, w tym ocenę składników odnoszących się do przedstawionej oferty i odnotowanego zapotrzebowania. Krajowa strategia antynarkotykowa jest „monitorowana”, „nadzorowana” oraz „zarządzana z perspektywy wyników”, niemniej nie jest ona poddawana „ocenie” (sprawozdania krajowe Wielkiej Brytanii, str. 106). W Norwegii celem nowego planu działań przeciwko narkotynom i alkoholowi jest opracowanie systemu mierzącego zakres, w jakim osiągane są założenia główne oraz wtórne (norweskie sprawozdanie krajowe, str. 65). W Republice Czeskiej krajowa strategia polityki antynarkotykowej na lata 2001–2004 definiuje założenia, cele, dążenia, kierunki, wskaźniki sukcesu oraz narzędzia do oceny skuteczności dla każdego filaru strategii. Realizacja zadań jest regularnie monitorowana. Niemniej strategia nie była jeszcze systematycznie poddawana ocenie zgodnie z wyznaczonymi wskaźnikami sukcesu oraz określonymi narzędziami oceny. Jedną z przyczyn takiego stanu może być znaczący koszt przeprowadzania ocen zewnętrznych (sprawozdanie krajowe Republiki Czeskiej, str. 114). Nowy duński plan działań przewiduje, że pewna ilość specyficznych działań będzie „poddawana ocenie” w sposób ciągły (duńskie sprawozdanie krajowe, str. 67).

Na Węgrzech oraz w Polsce krajowe strategie antynarkotykowe sugerują rodzaj systemu, jakiego należy użyć do weryfikacji stopnia zrealizowania zadań (sprawozdania krajowe Reitox). W Słowenii, mimo że nowa strategia krajowa „przewiduje regularną ocenę działań wdrożeniowych”, dotychczas nie przeprowadzono żadnych ocen (słoweńskie sprawozdanie krajowe, str. 61). Na Litwie wdrażanie krajowej strategii antynarkotykowej (w latach 2004–2008) zostanie przeprowadzone „zgodnie z możliwościami finansowymi państwa” (litewskie sprawozdanie krajowe, str. 35). A w Estonii nowa krajowa strategia antynarkotykowa „obejmuje monitorowanie oraz elementy oceny, jak również definiuje wskaźniki osiągniętych wyników” (Estońskie sprawozdanie krajowe, str. 86).

W Finlandii oraz Szwecji (fińskie sprawozdanie krajowe, str. 113; szwedzkie sprawozdanie krajowe, str. 75–6) krajowe strategie antynarkotykowe kładą większy nacisk na monitorowanie wdrożenia strategii niż na ocenę jej wpływu. W Szwecji koordynator ds. narkomanii mianowany w 2002 r. jest odpowiedzialny za zagwarantowanie przestrzegania krajowego planu działań (poprzez sprawozdania roczne). Również w Finlandii planowane jest opracowanie kryteriów, w oparciu o które administracja ds. narkomanii będzie monitorować oraz oceniać działanie strategii. Luksemburski punkt kontaktowy poinformował w swoim sprawozdaniu, że wyniki planu na lata 2000–2004 będą poddane ocenie w roku 2005 celem opracowania dalszych oraz przyszłych strategii (luksemburskie sprawozdanie krajowe, str. 94). W Niemczech plan działań przeciwko narkotynom i uzależnieniom na rok 2002 po raz pierwszy obejmuje zamiar wyznaczenia celów operacyjnych oraz kryteriów, które mogą zostać wykorzystane do określenia powodzenia

lub niepowodzenia działań interwencyjnych (niemieckie sprawozdanie krajowe, str. 101), podczas gdy we Włoszech trzyletni program obejmujący lata 2002–2004 propaguje przeprowadzanie ocen odnośnie działań prewencyjnych oraz resocjalizacji.

Wśród państw, które przedstawiają oceny procesu wdrażania krajowej strategii antynarkotykowej lub jej skuteczności znajdują się Grecja, Hiszpania, Irlandia oraz Portugalia (tabela 6). Hiszpańska oraz grecka strategia nawiązują do „oceny skuteczności”. W Hiszpanii dziewięcioletnia strategia krajowa zostanie oceniona pod względem stopnia wdrożenia zarówno w wymiarze całościowym, jak i sektorowo, w połowie okresu implementacji, tj. w roku 2003 i 2008. Celem takiego działania jest „usprawnienie skuteczności oraz efektywności polityki rządowej” (hiszpańskie sprawozdanie krajowe, str. 85) poprzez pomiar jakości oraz ilości zapewnionych świadczeń. Podobnie w Grecji – nowy plan działań przeciwko narkomanii na rok 2002 mówi o przeprowadzeniu oceny zewnętrznej ogólnej skuteczności wdrażanych strategii, która może mieć miejsce w przyszłości, opierając się na wskaźnikach uniijnych i międzynarodowych (greckie sprawozdanie krajowe, str. 110).

We Francji, Irlandii oraz Portugalii krajowe strategie antynarkotykowe nawiązują do oceny całościowej⁽¹⁴⁹⁾ i sektorowej, a w niektórych przypadkach oceny skuteczności (irländzkie sprawozdanie krajowe). Niemniej opinują raczej na temat stopnia wdrożenia niż skuteczności strategii. We Francji ocena trzyletniego planu działań na lata 1999–2002 (przeprowadzona przez Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) pomiędzy rokiem 2000 i 2003) obejmowała zarówno ocenę całościową, jak i ocenę pięciu programów priorytetowych⁽¹⁵⁰⁾. Ocena nie obejmowała opinii o wpływie podjętych środków na ogólne zjawisko narkomanii. Dlatego też była to zasadniczo ocena dokonanych postępów, z którymi porównano stopień osiągnięcia celów operacyjnych. W Irlandii krajowa strategia antynarkotykowa wzywa do „przeprowadzenia niezależnej oceny skuteczności ram ogólnych przed końcem 2004 r.” (krajowa strategia antynarkotykowa na lata 2001–2008: „Opierając się na doświadczeniach”, str. 111). Niemniej

wydać się, że ocena ta nie będzie zawierać pełnej oceny wpływu strategii na zażywanie narkotyków, ale jedynie badanie stopnia, w jakim strategia antynarkotykowa została wdrożona oraz wymiaru, w jakim zrealizowane zostały cele strategiczne. W Portugalii strategia antynarkotykowa przewiduje „przeprowadzenie zewnętrznej niezależnej oceny jej globalnego oraz sektorowego wdrożenia” (portugalskie sprawozdanie krajowe, str. 65). Mówi ona również o procesie oceny wewnętrznej.

W tych państwach członkowskich, które nie mają krajowych strategii antynarkotykowych *sensu stricto*, podejmowanie całościowej oceny przyciąga niewielką uwagę w ostatnich latach, nawet w państwach mających tradycję poddawania ocenie poszczególnych projektów antynarkotykowych. Na przykład w Holandii, gdzie badanie, monitorowanie oraz ocena są tradycyjnie częścią polityki antynarkotykowej, nowa (2002 r.) „Rządowa strategia przewodnia” ma na celu zapewnienie wytycznych w zakresie działania organów administracji publicznej (w tym również tych zajmujących się opieką zdrowotną oraz narkomaniami) (holenderskie sprawozdanie krajowe, str. 83–4). Natomiast w Austrii, mimo że monitorowanie narkomanii zostało znacząco usprawnione w ostatnich latach, ani lokalne plany (inne niż wstępne oceny z Vorarlberg), ani całościowa polityka antynarkotykowa nie stanowiły przedmiotu oceny (Austriackie sprawozdanie krajowe, str. 63). W pozostałych państwach (Cypr, Łotwa, Malta oraz Słowacja, jak również Bułgaria, Rumunia i Turcja) brak jest wystarczających informacji do sporządzenia sprawozdania w zakresie oceny krajowych strategii antynarkotykowych (jeśli takie strategie istnieją).

Ocena: „ex-ante”, „średniokresowa” oraz „ex-post”

Przewodnik po ocenie działań UE (Komisja Europejska, 2003 r.) określa cztery główne przyczyny przeprowadzania ocen. Są to: (1) uczestniczenie w projektowaniu działań interwencyjnych, (2) ulepszenie jakości interwencji, (3) wspomaganie wydajnego przydzielania środków (tj. efektywność) oraz (4) raportowanie osiągnięć uzyskanych dzięki działaniom interwencyjnym (tj. odpowiedzialność).

Tabela 6: Charakterystyka niektórych ocen strategii krajowych

| | Krajowa strategia antynarkotykowa | Zakres oceny | Cel oceny | Ramy czasowe oceny |
|------------|--|----------------------|-------------------------|--------------------|
| Grecja | Plan działania 2002–2006 | Ogólna i szczegółowa | Skuteczność | Brak |
| Hiszpania | Krajowa Strategia Antynarkotykowa, 2000–2008 | Ogólna i szczegółowa | Skuteczność i wydajność | 2003–2008 |
| Francja | Trzyletni Plan Zwalczenia Narkotyków i Zapobiegania Uzależnieniu, 1999–2001 | Ogólna i szczegółowa | Wdrożenie | 2002 |
| Irlandia | Krajowa Strategia Antynarkotykowa, 2001–2008: Opierając się na doświadczeniach | Ogólna i szczegółowa | Wdrożenie | 2004–2008 |
| Portugalia | Krajowa Strategia Zwalczenia Narkotyków 1999; Plan Działania 2000–2004 | Ogólna i szczegółowa | Wdrożenie | 2004 |

⁽¹⁴⁹⁾ Ocena całościowa: ocena całości działań interwencyjnych (Patrz tabela 5, str. 76).

⁽¹⁵⁰⁾ 1) Porozumienia regionalne dotyczące celów w zakresie zdrowia oraz wymiaru sprawiedliwości, 2) strategia międzyministerialna w zakresie szkoleń zawodowych, 3) programy polityki regionalnej w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu, 4) eksperymenty terenowe prowadzone przez wyspecjalizowane instytucje w celu zapewnienia ogólnej opieki osobom wykazującym zachowania wskazujące na uzależnienie oraz 5) program redukcji ryzyka w 18. dzielnicy Paryża.

Ten sam przewodnik opisuje trzy etapy oceny: ex-ante, w połowie okresu wdrażania oraz ex-post.

Ocenę ex-ante przeprowadza się przed wdrożeniem w celu oceny zapotrzebowania na działanie lub w celu określenia podstawy działania. Ocena ex-ante jest odnotowywana w krajowych strategiach antynarkotykowych jako proces rewizji, przeprowadzany przez komisje parlamentarne lub rządowe albo przez departamenty rządowe, które określone są jako podstawa wielu krajowych strategii antynarkotykowych (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Szwecja).

Ocenę średniookresową ujęto w hiszpańskiej, irlandzkiej oraz portugalskiej krajowej strategii antynarkotykowej jako narzędzie służące do dostosowania działań interwencyjnych do wyznaczonych celów „w trakcie ich realizacji”. Dostosowywanie „w trakcie realizacji” nie ogranicza się do państw, które stosują prawidłowy proces oceny. Jego zastosowanie również odnotowano w tych państwach, które wprowadziły systemy monitorowania i tam jest ono stosowane w celu dostarczania wiarygodnych informacji wspomagających proces dostosowywania lub przekształcania przyszłych działań. Wiąże się to z oceną wartości, odpowiadającą raczej działaniom ewaluacyjnym. Tak jak wcześniej, monitorowanie oraz ocena są stosowane w sposób zamienny.

Ocena ex-post obejmuje cały okres interwencji, zwłaszcza ze szczególnym naciskiem na jej wyniki końcowe, obierając za cel zbudowanie podstawy dla przyszłych działań. Podjęcie takich kroków odnotowano we Francji, gdzie ocena końcowa francuskiego planu działań miała na celu weryfikację działań interwencyjnych oraz celów odnośnie nowego planu antynarkotykowego. Ocena ex-post ma również zostać przeprowadzona w roku 2008 w Hiszpanii, Irlandii oraz Portugalii.

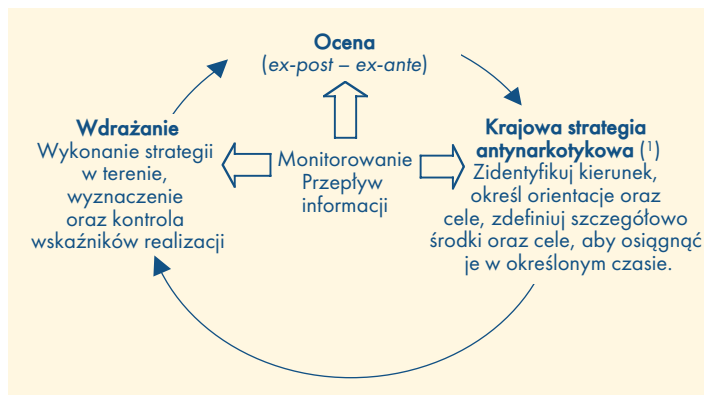
W zakresie narkomanii celem procesu oceny jest zawsze zwiększenie jakości istniejących działań interwencyjnych oraz projektowanie nowych. Niemniej można przypuszczać, że w przypadku, gdy jedna strategia antynarkotykowa następuje po drugiej, kolejne oceny ex-ante oraz ex-post zostaną połączone, wskutek czego powstanie cykliczny proces, w ramach którego wyniki końcowe poprzedniej strategii będą stanowić podstawę dla przyszłej strategii (wykres 24).

Uczestnicy oceny

Kolejną kluczową kwestią związaną z krajowymi strategiami antynarkotykowymi jest to, czy osoby odpowiedzialne za ocenę powinny pochodzić z wnętrza organizacji, czy też powinny to być osoby z zewnątrz. Znaleźć można przykłady dla obydwu możliwości, a każda z nich ma swoje wady i zalety.

Audytorzy wewnętrzni posiadają większą wiedzę na temat struktur oraz mechanizmów komunikacji, znają organizację i przedmiot analizy oraz mają gotowy dostęp do źródeł danych. Niemniej mogą oni mieć tendencję do usprawiedliwiania uchybień w zakresie osiągania celów oraz mniej chętnie robią uwagi czy sugerują zmiany, które

Wykres 24: Ocena jako proces cykliczny



(1) Termin „strategia antynarkotykowa” obejmuje także wszelkie porównywalne plany działania wynikające ze strategii.

mogłyby być postrzegane jako zagrożenie dla organizacji. W przeciwieństwie do tego, audytorzy zewnętrzni powinni zapewnić bardziej obiektywny oraz wiarygodny wgląd, ponieważ nie są oni związani z organizacją, niemniej mogą mieć więcej trudności w zakresie dostępu do źródeł informacji i mogą wpaść w pułapkę próbując zadowolić klienta poprzez dostarczenie mu najlepszych możliwych wyników. Ponadto audytorzy zewnętrzni są zwykle kosztowni. Dlatego konieczne jest dokonanie wyboru pomiędzy, z jednej strony, lepszym zrozumieniem sytuacji oraz zdolnością do uzyskania informacji w sposób obiektywny, a, z drugiej strony, większym obiektywizmem oraz oceną bieglego.

Większość państw członkowskich wydaje się przychylić do stosowania podejścia mieszane, np. w Irlandii średniookresowa ocena krajowej strategii antynarkotykowej będzie przeprowadzona w 2005 roku przez zewnętrznych konsultantów w oparciu o wytyczne międzysektorowej grupy kierowniczej. W Portugalii wewnętrzny zespół pracowników oraz zewnętrzni konsultanci prowadzić będą ocenę planu działań 2000–2004 razem. Natomiast we Francji zewnętrzni audytorzy oraz wewnętrzny zespół pracowników OFDT (Francuskiego Obserwatorium Narkotyków oraz Narkomanii) przeprowadzili ocenę, z punktu widzenia różnorodnych aspektów, trzyletniego planu działań. W Hiszpanii średniookresowa ocena (2004 r.) jest obecnie podejmowana przez personel Krajowego Planu ds. Narkotyków (PNSD), natomiast w stosunku do planu greckiego zostanie zastosowana ocena zewnętrzna. W Szwecji Krajowy Instytut Zdrowia Publicznego będzie oceniał politykę zdrowia publicznego poprzez pomiar wybranych parametrów odnoszących się do stylu życia. Jeden z celów polityki (nr 11) zakłada ograniczenie stosowania tytoniu oraz alkoholu, osiągnięcie społeczeństwa wolnego od nielegalnych narkotyków i środków dopingujących oraz ograniczenie szkodliwych skutków nadużywania hazardu.

We wszystkich państwach, w których prowadzony jest proces oceny, krajowa agencja koordynująca działania wydaje się być organem odpowiedzialnym za

organizowanie oraz zapewnianie przebiegu procesu oceny: Misja Międzyministerialna (MILDT) we Francji, PNSD w Hiszpanii, Instytut ds. Narkotyków i Narkomanii (IDT) w Portugalii, Dyrekcja ds. Narkotyków w Irlandii, Biuro Koordynatora ds. Narkotyków w Szwecji oraz, wg belgijskiej strategii na rok 2001, Generalna Komórka ds. Narkotyków w Belgii. W obrębie tych agencji centra monitorowania narkomanii, które zwykle są równoznaczne z krajowymi punktami kontaktowymi sieci Reitox, odpowiedzialne są za dostarczanie informacji i danych koniecznych do przeprowadzania oceny oraz czasami są również odpowiedzialne za prowadzenie oceny od strony technicznej.

Cele oraz wskaźniki

Często podnoszone jest pytanie dotyczące możliwości pomiaru zakresu, w jakim skutki wdrożonych działań są wynikiem krajowej strategii antynarkotykowej. Istotnie, zarówno międzynarodowe, jak i krajowe strategie antynarkotykowe, odwołują się do celów ogólnych, takich jak ograniczanie ryzyka wśród osób zażywających narkotyki lub osiągnięcia społeczeństwa wolnego od narkotyków oraz do celów operacyjnych, takich jak zwiększanie liczby obiektów terapeutycznych lub ustanawianie agencji ds. koordynacji w zakresie narkotyków. Zarówno cele ogólne, jak i operacyjne mogłyby zyskać na wyznaczeniu celów szczegółowych. Te pierwsze stanowią istotną podstawę krajowej polityki antynarkotykowej, określają one kierunek działań, ale są trudne do zmierzenia. Te drugie wskazują podjęcie inicjatyw jakościowych i ilościowych, co oznacza, że powinny być łatwiejsze w ocenie.

Eksperti oraz specjaliści ostrzegają, że aby możliwe było poddanie strategii ocenie naukowej, jej cele muszą być wyrażone w przejrzysty, jednoznaczny i wymierny sposób, rozróżniając i jednocześnie łącząc cele ogólne oraz operacyjne. Faktycznie, cele operacyjne należy postrzegać jako sposób umocnienia celów ogólnych. Dlatego też należy określić wskaźniki wyników celem umożliwienia pomiaru stopnia osiągnięcia celów. Obecnie tylko kilka krajowych strategii antynarkotykowych może zostać włączonych do tej kategorii.

Efektywność

W kilku krajowych strategiach mówi się dużo o analizie efektywności czy wydajności kosztów, z wyjątkiem strategii hiszpańskiej, która stwierdza, że poprzez ocenę krajowej strategii zostanie podjęta próba oceny efektywności polityki publicznej. Mimo że budżety oraz koszty są zmartwieniem administracji publicznej, w zakresie walki z narkomanią (wg informacji najnowszego sprawozdania rocznego, EMCDDA, 2003b) ogólnie brak jest wiedzy na temat całościowych kosztów interwencji publicznych w tym zakresie. Taki rodzaj analizy jest postrzegany ogólnie jako marginalny i jest włączony tylko w obszar kilku działań badawczych.

Granice oceny

W środowisku naukowym wiadomo, że bardzo trudne jest określenie skuteczności polityki antynarkotykowej. Eksperti oraz specjaliści ostrzegają przed trudnościami spowodowanymi przez ocenę skutków polityki publicznej. Należy rozpatrzyć warstwy złożoności oraz mnogość powiązań przyczynowo-skutkowych. Istotnie, trudne może okazać się wykrycie związku przyczynowego pomiędzy polityką antynarkotykową a jej wynikami i skutkami z powodu różnorodności podjętych działań interwencyjnych oraz skutków, jakie mają być badane oraz ze względu na istnienie możliwych czynników zewnętrznych (czynników komplikujących), wpływających na rzeczywistość (na przykład warunki socjoekonomiczne, subkultury). W niektórych badaniach sugeruje się, że zjawisko narkomanii może być bardziej zależne od czynników behawioralnych oraz społecznych niż od polityki działań interwencyjnych.

Ponadto nielegalny charakter zażywania narkotyków może być poważną przeszkodą w gromadzeniu danych, co stanowi podstawowe narzędzie w procesie oceny, pozostawiając wiele istotnych aspektów zjawiska narkomanii nieokreślonymi. Dlatego ocena antynarkotykowych działań interwencyjnych musi być przemyślana, a jej wyniki muszą być interpretowane ostrożnie.

Podsumowanie

Z przeanalizowanych danych wynika, że krajowe strategie antynarkotykowe zazwyczaj sprowadzają ocenę do zastosowania środków mierzących stopień wdrożenia, tj. postępu, osiągnięć, nawet niepowodzeń i ewentualnie ich zaopiniowania, zamiast dokonać oceny wpływu na całe zjawisko narkomanii. Jest to istotny wniosek. Większość państw, które zmagają się z problemem narkomanii przez dziesięciolecia, obecnie jest gotowych (lub chętnych) do wprowadzenia za pomocą systemów monitorowania podstaw do pomiaru zjawiska narkomanii oraz skutków podjętych przez nie wysiłków. Tak więc strategie antynarkotykowe mogą być rozpatrywane jako bardziej rzetelne niż dawniej, co samo w sobie jest ważnym osiągnięciem.

Kilka państw poszło o krok dalej ogłaszając, że oprócz rozwoju systemów monitorowania, prowadzić będą ocenę wdrażania krajowej strategii antynarkotykowej, co będzie oznaczać przeprowadzenie badań naukowych, celem dokonania oceny wartości całości lub części strategii. Niemniej jak dotąd oznaki naukowej oceny skutków związanych z całościowymi krajowymi strategiami antynarkotykowymi pozostają niezauważalne.

Ogólnie państwa, które wybierają bardziej zorganizowane podejście do polityki antynarkotykowej, tj. które posiadają sporządzoną na piśmie, opartą na celach, kompleksową krajową strategię antynarkotykową, mechanizm koordynacji centralnej wraz z krajowym koordynatorem oraz solidnym systemem monitorowania, deklarują istnienie bardziej wyrafinowanego procesu oceny (wykres 25). Wydaje się,

że istnienie lepiej zorganizowanego podejścia, które jest samo w sobie oznaką podjęcia finansowego oraz politycznego zobowiązania, stanowi warunek zasadniczy obecności bardziej rozwiniętego podejścia do oceny krajowej strategii antynarkotykowej. Hipoteza ta powinna oczywiście zostać potwierdzona poprzez dalsze badania.

Rozprzestrzenienie się tradycji monitorowania oraz oceny wzbogaciło wiedzę o problemie narkomanii w UE, w wyniku czego jednostki działające na tym polu są lepiej przygotowane do podejmowania świadomych decyzji. Przeprowadzenie oceny jest obecnie zdecydowanie uznawane w bieżących strategiach antynarkotykowych za element krytyczny odpowiedzialności, wydajności oraz finansowej rozwagi. Wiele projektów oraz specjalnych działań interwencyjnych podejmowanych odnośnie do narkomanii zawiera już element oceny i jeśli obejmie się tym elementem wszystkie główne strategie, przyczyni się to stopniowo do dokonania pomiaru skuteczności europejskich krajowych strategii antynarkotykowych.

Wykres 25: Główne cechy podejścia zorganizowanej polityki antynarkotykowej

