



Bruxelles, 14.5.2019
COM(2019) 228 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Evaluarea Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT), 2018

{SWD(2019) 174 final}

I. CONTEXT

Costurile umane și sociale ale dependenței de droguri sunt foarte ridicate. Drogurile și dependența de droguri afectează sănătatea și bunăstarea multor persoane, în special în cazul tinerilor, creează preocupări în materie de securitate și conduc la decese premature. Prin urmare, dependența de droguri generează costuri pentru sănătatea publică (prevenirea consumului de droguri, asistență medicală și tratament), siguranța publică, mediu și productivitatea muncii. Piața drogurilor ilicite este cea mai dinamică piață infracțională din UE și se poate adapta rapid ca răspuns la măsurile de control în materie de droguri.

Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT; denumit în continuare „Agenția”) a fost înființat în 1993, ca una dintre agențiile descentralizate ale UE¹. Obiectivul său, în conformitate cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1920/2006 (denumit în continuare „regulamentul de instituire”)², este acela de a furniza UE și statelor membre informații obiective, fiabile și comparabile, la nivel european, privind fenomenul drogurilor și al toxicomaniei și consecințele acestora. Principalele atribuții ale Agenției sunt colectarea și analizarea datelor existente, îmbunătățirea metodologiei de comparare a datelor, difuzarea datelor și cooperarea cu organisme și organizații europene și internaționale, precum și cu țări terțe. Agenția acționează ca un centru de excelență în furnizarea de informații privind fenomenul drogurilor, nu numai în Europa, ci și la nivel internațional.

Articolul 23 din regulamentul de instituire prevede „o evaluare externă a Observatorului la fiecare șase ani, care coincide cu încheierea a două programe de muncă trienale ale Observatorului”. Evaluarea ar trebui să abordeze și sistemul Reitox (Rețeaua europeană de informații privind drogurile și toxicomania)³. Evaluarea anterioară a fost efectuată în 2011/2012⁴. Prin urmare, la sfârșitul anului 2017, Comisia a inițiat o evaluare pe care a finalizat-o în 2018. Evaluarea a fost efectuată în perioada martie-noiembrie 2018 de un consorțiu condus de ICF Consulting Ltd., în colaborare cu Centrul pentru Studiul Democrației (CSD) și Optimity Advisors. Raportul final al evaluării va fi publicat online.

Prezentul raport va fi prezentat Parlamentului European și Consiliului, precum și Consiliului de administrație al Agenției. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, care însoțește prezentul raport al Comisiei, oferă o analiză detaliată a rezultatelor evaluării externe.

II. CONSTATĂRILE EVALUĂRII

Evaluarea a avut următorul domeniu de aplicare:

¹ Regulamentul (CEE) nr. 302/93 al Consiliului din 8 februarie 1993 privind crearea Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie, JO L 36, 12.2.1993, p. 1.

² Regulamentul (CE) nr. 1920/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2006 privind Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie (reformare), JO L 376, 27.12.2006, p. 1; astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2017/2101 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2017 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1920/2006 în ceea ce privește schimbul de informații, sistemul de alertă timpurie și procedura de evaluare a riscurilor pentru noile substanțe psihoactive, JO L 305, 21.11.2017, p.1.

³ A se vedea articolul 5 din regulamentul de instituire.

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

- *Domeniul de aplicare material:* evaluarea a vizat cei doi piloni ai activității Agenției, și anume sănătatea publică și securitatea. În cadrul evaluării au fost analizate guvernanta și administrarea Agenției, structura organizatorică, operațiunile, finanțarea și resursele, gestionarea informațiilor și activitatea Reitox, cooperarea cu alte agenții ale UE [cum ar fi agențiile din domeniul justiției și al afacerilor interne⁵, Agenția Europeană pentru Medicamente (AEM) și Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC)] și organizații internaționale relevante [cum ar fi Organizația Mondială a Sănătății (OMS), Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) etc.], parteneriatele cu țările terțe, precum și comunicarea și diseminarea cercetării;
- *Acoperirea geografică:* evaluarea a vizat țările care raportează date către Agenție, și anume statele membre ale UE, precum și Norvegia și Turcia, și țările terțe cu care Agenția are relații mai strânse în urma încheierii unor acorduri de lucru, acorduri de cooperare sau a unor acorduri similare;
- *Domeniul de aplicare temporal:* evaluarea a vizat activitățile desfășurate în perioada 1 ianuarie 2013-30 iunie 2018⁶, pentru a coincide cu finalizarea a două strategii și programe de lucru consecutive pe trei ani ale Agenției.

Evaluarea a avut drept obiect Agenția, bazându-se pe constatările evaluării anterioare, precum și pe cele cinci criterii standard de evaluare: eficacitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată europeană. Întrebările de evaluare referitoare la lecțiile învățate au fost atribuite acestor cinci criterii. Concluziile evaluării sunt prezentate pe scurt mai jos, alături de cele cinci criterii, și mai detaliat în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

Contractantul a identificat o serie de limitări la momentul realizării studiului de evaluare externă, care au un impact asupra prezentului raport. Principala limitare a fost lipsa unei valori de referință pentru majoritatea elementelor, ceea ce a îngreunat analizarea progreselor. Printre alte aspecte care ar putea limita soliditatea constatărilor se numără durata scurtă a evaluării, rata scăzută de răspuns la unele întrebări sau din partea anumitor grupuri de părți interesate, respectiv calitatea datelor primite, precum și utilizarea, în cursul perioadei de evaluare, a unor indicatori-cheie de performanță diferiți și lipsa unui buget întocmit pe activități⁷.

A. Relevanță

Criteriul de relevanță a examinat alinierea realizărilor Agenției la nevoile numeroaselor sale părți interesate. Acesta a evaluat adaptabilitatea Agenției la schimbările științifice, economice, politice, sociale și tehnologice. În cele din urmă, criteriul de relevanță a examinat opiniile

⁵ Agențiile din domeniul justiției și al afacerilor interne activează pe lângă OEDT: CEPOL (Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii), Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO), Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (EIGE), eu-LISA (Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție), Eurojust, Europol (Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii), FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene) și Frontex (Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă).

⁶ Data-limită pentru activitatea contractantului a fost stabilită pentru 30 iunie 2018, și anume data prezentării Raportului general al Agenției privind activitățile pe 2017.

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

⁷ Pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea V.B. și anexa II punctul 2 din documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

părților interesate cu privire la orice extindere potențială a domeniului de aplicare al monitorizării, precum și identificarea celor mai bune practici în ceea ce privește substanțele ilicite și cele legale, și comportamentele de dependență care nu implică substanțe.

Rezultatele activităților Agenției au răspuns nevoilor numeroaselor sale părți interesate, furnizând informații relevante și în timp util. Astfel cum s-a arătat prin toate mijloacele activităților de consultare, Agenția a abordat în mare măsură nevoile factorilor de decizie, în special la nivelul UE și într-o măsură mai limitată la nivel național. Există posibilități pentru o implicare mai mare în comunitatea științifică, precum și pentru creșterea vizibilității acesteia în rândul practicienilor și a publicului larg.

Agenția s-a adaptat bine la diverse schimbări survenite pe parcursul perioadei de evaluare. Cererea și oferta de droguri reprezintă un peisaj dinamic și în continuă schimbare, iar Agenția a răspuns prin acordarea unei atenții sporite amenințărilor și tendințelor emergente, prin dezvoltarea de noi metodologii și prin utilizarea de informații din surse deschise, cum ar fi analiza apelor uzate⁸ sau studiile „trendspotter”⁹. În ceea ce privește publicațiile, Agenția se adresează unor segmente de public diferite prin adaptarea lor la diverse tipuri de părți interesate. În general, interviurile au arătat necesitatea unor produse mai prospective, care să identifice tendințele și riscurile viitoare pentru a sprijini mai bine pregătirea și capacitatea de intervenție a UE în peisajul în continuă schimbare al drogurilor și care să comunice, de asemenea, într-un mod mai direct cu părțile interesate naționale.

Agenția a efectuat o reorganizare internă pentru a se alinia mai bine la obiectivele politice și strategice din cadrul politicii în materie de droguri și a abordat constrângerile economice prin stabilirea ordinii prioritare a activităților sale și prin redistribuirea resurselor proprii.

De asemenea, evaluarea a examinat chestiunea privind potențiala extindere viitoare a domeniului de aplicare al Agenției. Rezultatul evaluării cu privire la această chestiune a fost neconcludent. Deși majoritatea reprezentanților statelor membre și personalul Agenției au fost în favoarea unei extinderi la alte substanțe licite și ilicite, cum ar fi alcoolul, tutunul sau medicamentele eliberate pe bază de prescripție medicală și, – într-o măsură mai mică – la comportamentele de dependență, cum ar fi jocurile de noroc, părțile interesate la nivelul UE și organizațiile internaționale au prezentat opinii divergente.

B. Eficacitate

Criteriul de eficacitate a evaluat gradul de reușită al Agenției în ceea ce privește realizarea obiectivelor și a priorităților stabilite în regulamentul de instituire și în ceea ce privește progresele înregistrate în vederea realizării lor. Acesta a examinat măsura în care modificările aduse structurii rezultate în urma punerii în aplicare a „Strategiei OEDT pentru 2025”¹⁰ și reorganizarea internă recentă au afectat eficacitatea acesteia. Alte aspecte examinate în

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

⁹ Manualul „Trendspotter”: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; cel mai recent studiu „trendspotter” a vizat trendurile recente de pe piața cocainei: <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.

temeiul acestui criteriu au inclus eficacitatea rețelei Reitox¹¹, utilizarea instrumentelor interne de monitorizare, factorii externi care afectează impactul Agenției și al activităților sale internaționale, și anume activitățile cu țările terțe și cu organizațiile internaționale.

Luând în considerare impresia de ansamblu desprinsă din consultările cu părțile interesate, evaluarea a arătat că Agenția este bine cunoscută și foarte apreciată de comunitățile părților sale interesate ca centru de excelență în furnizarea de informații privind fenomenul drogurilor nu numai în Europa, ci și pe plan internațional. Informațiile generate sunt considerate concrete, obiective, fiabile și solide, după cum reiese din sondajul specific privind societatea civilă și comunitatea științifică, precum și din consultarea publică. Aceleași surse au arătat că printre principalele domenii care trebuie îmbunătățite și consolidate se numără creșterea comparabilității informațiilor, utilizarea în continuare a mijloacelor vizuale și îmbunătățirea calității traducerii.

În urma evaluării s-a constatat că au fost atinse majoritatea obiectivelor stabilite în strategiile și programele de lucru pe trei ani ale Agenției.

În ceea ce privește monitorizarea situației problemei drogurilor, Agenția a obținut rezultate bune. Furnizarea de către Agenție de date privind cererea și – într-o măsură mai mică – de date privind oferta a contribuit la informarea autorităților și a practicienilor relevanți, îmbunătățindu-le capacitatea de a răspunde în fața tendințelor în materie de droguri. Agenția a instituit mecanisme pentru a efectua monitorizări periodice și susținute a evoluțiilor în domeniul drogurilor, al căror scop este identificarea riscurilor emergente. Atribuția de monitorizare este completată de publicarea de informații periodice și actualizate privind evoluțiile cererii și ofertei de droguri, în special prin Raportul european privind drogurile, dar și prin numeroase alte publicații ale Agenției. Totuși, în urma evaluării s-a concluzionat, de asemenea, că lucrările privind policonsumul de droguri lipsesc în mare măsură. În acest context, studiul extern a arătat că termenul „policonsum de droguri” nu este menționat deloc în strategiile și programele de lucru pe trei ani ale Agenției.

În mod similar, activitatea Agenției privind monitorizarea soluțiilor aplicate problemelor legate de consumul de droguri a fost evaluată pozitiv de către părțile interesate, în acest caz în special de către organizațiile societății civile care au participat la consultarea publică, oferind răspunsuri la sondaj și la câteva interviuri specifice. Portalul de bune practici¹² este esențial pentru schimbul de bune practici în domeniul prevenirii, al tratamentului, al reducerii efectelor nocive și al reintegrării sociale.

Prin punerea în aplicare a sistemului de alertă timpurie, care este disponibil 24 de ore din 24, 7 zile din 7, Agenția a contribuit la depistarea noilor substanțe psihoactive și, ulterior, a sporit capacitatea statelor membre de a aborda acest fenomen în creștere. În ultimii ani, numărul de substanțe psihoactive noi depistate pentru prima dată în UE și, prin urmare, notificate sistemului de alertă timpurie a scăzut de la un nivel maxim înregistrat în 2014¹³. La sfârșitul anului 2018, sistemul de alertă timpurie a monitorizat peste 700 de substanțe psihoactive noi, dintre care aproximativ jumătate sunt disponibile într-un anumit an pe piața europeană¹⁴. Cu toate acestea, substanțele depistate devin din ce în ce mai periculoase și, prin urmare, în

¹¹ Membrii rețelei Reitox sunt instituții sau agenții naționale desemnate, responsabile cu colectarea și raportarea datelor privind drogurile și dependența de droguri („puncte focale naționale” sau „observatoare naționale pentru droguri”).

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

¹³ Notificări în 2012 (an de referință): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Sursa: OEDT.

perioada 2017-2018, Agenția a efectuat mai multe evaluări ale riscurilor decât oricând într-un anumit an¹⁵. Rolul Agenției în acest proces a fost consolidat de noua legislație privind noile substanțe psihoactive¹⁶.

În cele din urmă, în ceea ce privește dezvoltarea unor mijloace și instrumente pentru sprijinirea statelor membre în politicile lor naționale în materie de droguri, s-a acordat sprijin specific, la cerere, unor state membre pentru a le ajuta să elaboreze sau să monitorizeze strategii și politici naționale în materie de droguri. Aceasta a fost situația în 2015 în cazul Germaniei, al Irlandei și al Luxemburgului. Au fost dezvoltate mijloace și instrumente pentru evaluarea politicilor în materie de droguri și pentru monitorizarea piețelor de droguri¹⁷.

Rețeaua Reitox a furnizat efectiv datele și informațiile necesare pentru a îndeplini obiectivele stabilite în strategiile și programele de lucru pe trei ani ale Agenției în perioada de evaluare. De asemenea, pe baza feedbackului primit din partea diferitelor părți interesate, inclusiv din partea personalului OEDT, în urma studiului extern s-a concluzionat, de asemenea, că operativitatea și calitatea furnizării datelor variază de la un punct focal național la altul, deși s-au înregistrat progrese de la ultima evaluare. Motivul acestor diferențe este legat, în principal, de resursele umane și financiare disponibile pentru punctele focale naționale. Este posibilă realizarea unor îmbunătățiri suplimentare, în special în ceea ce privește comparabilitatea datelor furnizate.

Activitățile Agenției la nivel internațional sunt compatibile cu prioritățile UE în acțiunea externă. Agenția aduce țărilor terțe experiența UE în elaborarea de politici bazate pe date concrete în domeniul monitorizării drogurilor, contribuind astfel la o mai bună înțelegere globală a fenomenului drogurilor, care, la rândul său, se traduce printr-o imagine mai completă a situației din UE. Părțile internaționale interesate și personalul Agenției au convenit, în general, că s-ar putea face mai multe la nivel internațional, și anume colaborarea cu alte țări terțe și o mai bună cooperare cu organizațiile internaționale. Totuși, acest lucru trebuie să fie în conformitate cu misiunea Agenției și să conducă la o mai bună înțelegere a fenomenului drogurilor. Părțile interesate consultate au constatat existența unor suprapuneri, cum ar fi dubla colectare de date în cadrul Biroului Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, aspect care ar trebui abordat.

¹⁵ În 2017 și 2018 au fost finalizate 11 evaluări ale riscurilor, ceea ce a condus la prezentarea de propuneri din partea Comisiei privind punerea sub control a substanțelor. Substanțele care au făcut obiectul acestor evaluări ale riscurilor au fost: acrililfentanil, furanilfentanil, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutirilfentanil, tetrahidrofuramilfentanil, carfentanil, metoxiacetilfentanil și ciclopropilfentanil.

¹⁶ Regulamentul (UE) 2017/2101 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2017 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1920/2006 în ceea ce privește schimbul de informații, sistemul de alertă timpurie și procedura de evaluare a riscurilor pentru noile substanțe psihoactive, JO L 305, 21.11.2017, p. 1; Directiva (UE) 2017/2103 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 noiembrie 2017 de modificare a Deciziei-cadru 2004/757/JAI a Consiliului pentru a include noi substanțe psihoactive în definiția termenului „drog” și de abrogare a Deciziei 2005/387/JAI a Consiliului, JO L 305, 21.11.2017, p. 12.

¹⁷ A se vedea, de exemplu, „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations” (Evaluarea politicii în materie de droguri: un ghid în șapte pași pentru sprijinirea comandării și gestionării evaluărilor), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, și site-urile web conexe (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); sau „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends” (Manualul „Trendspotter”: ghid pentru evaluarea rapidă a tendințelor emergente în materie de droguri), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

Deși modificările aduse structurii Agenției, care rezultă din punerea în aplicare a „Strategiei OEDT pentru 2025” și din reorganizarea internă, sunt relativ recente și este nevoie de mai mult timp pentru ca efectele să se materializeze, acestea par să fi avut un impact pozitiv asupra eficacității Agenției. Reorganizarea internă a sprijinit în continuare exercitarea atribuțiilor prevăzute în regulamentul de instituire și realizarea obiectivelor Agenției. De exemplu, restructurarea resurselor științifice în conformitate cu cei doi piloni ai „Strategiei OEDT pentru 2025” a ajutat Agenția să furnizeze date mai solide, să se adapteze la noile evoluții științifice și de mediu și să răspundă în fața provocărilor și schimbărilor contextuale în domeniul drogurilor.

Printre factorii externi care au influențat eficacitatea Agenției se numără peisajul în schimbare al consumului de droguri, apariția unor piețe noi și provocări noi în materie de securitate în ceea ce privește drogurile și politicile naționale aflate în continuă evoluție. Agenția a reacționat proactiv la acești factori, după cum s-a menționat anterior.

Concluzia generală a evaluării este că numeroasele instrumente și mecanisme (atât interne, cât și externe) utilizate pentru monitorizarea și examinarea realizărilor și a rezultatelor Agenției par să funcționeze bine și să fie adecvate pentru a garanta responsabilitatea și o evaluare corespunzătoare a performanței sale generale. Cu toate acestea, raportul de evaluare subliniază că, din cauza utilizării, pe parcursul perioadei de evaluare, a unor indicatori-cheie de performanță diferiți și a lipsei unui buget întocmit pe activități, monitorizarea performanței a putut fi efectuată numai pe baza unor indicatori principali. Trebuie depuse eforturi suplimentare pentru a simplifica indicatorii, precum și pentru a introduce un buget întocmit pe activități, cu scopul de a remedia această situație în viitor.

C. Eficiență

În cadrul criteriului de eficiență a fost evaluată măsura în care Agenția și-a desfășurat activitățile, și-a îndeplinit obiectivele și a obținut rezultate la un cost rezonabil, din punctul de vedere al resurselor financiare și umane și al procedurilor administrative.

În limitele datelor disponibile, în urma evaluării s-a putut concluziona în mod rezonabil că Agenția a utilizat eficient resursele umane și financiare disponibile pentru a obține realizările, rezultatele și impactul stabilite în strategiile și programele sale de lucru pe trei ani. Prin punerea în aplicare a modificărilor în structura sa organizațională și de guvernare și prin realocarea resurselor (umane și financiare) disponibile, Agenția și-a sporit realizările și a introdus noi tipuri de produse și servicii fără a primi finanțare suplimentară.

Bugetul a rămas relativ stabil în perioada de evaluare, cu doar câteva fluctuații mici. Comparativ cu anul 2012, bugetul a crescut cu mai puțin de 1 %. Cea mai mare parte a bugetului (60 % în 2017) corespunde cheltuielilor cu personalul. Aceste costuri includ atât funcții operaționale, cât și funcții administrative/de sprijin. În perioada de evaluare, ponderea personalului operativ a crescut treptat, de la 68 % în 2012 la 71 % în 2017.

Beneficiile activității Agenției includ: o perspectivă clară și detaliată asupra situației drogurilor în UE; o dezbatere documentată privind politicile și strategiile în materie de droguri; facilitarea efectivă a unei rețele utile de profesioniști în domeniul drogurilor și dependenței de droguri (Reitox), inclusiv schimbul eficace de informații și bune practici; o abordare proactivă privind noile substanțe și tendințele emergente; și promovarea excelenței științifice. Aceste beneficii sunt dificil de cuantificat, dar, în general, realizările Agenției sunt

extrem de apreciate de toate părțile interesate la nivelul UE, la nivel național și la nivel internațional.

Agenția oferă rentabilitate, întrucât costul aferent producerii și gestionării realizărilor și activităților sale se compară în mod favorabil cu aceleași măsurători ale altor agenții ale UE, similare ca dimensiune și domeniu de aplicare, după cum se arată în studiul de caz comparativ¹⁸. Beneficiile la nivel european nu au putut fi generate de o singură entitate națională, în special elaborarea de indicatori standard aplicați de toți membrii rețelei Reitox, testarea politicilor și măsurilor în materie de droguri, sistemul de alertă timpurie pentru amenințările emergente și schimbul de bune practici.

Realizarea indicatorilor-cheie de performanță și procentul ridicat de execuție bugetară arată că modelul de gestionare descentralizat adoptat la începutul perioadei de evaluare a produs rezultatele așteptate. Aceștia indică faptul că guvernarea, cadrul organizațional, sistemele de gestionare și metodele de lucru actuale sunt adecvate operațiunilor sale. Există unele posibilități de a simplifica structura administrativă și metodele de lucru ale Agenției, cum ar fi revizuirea și modernizarea instrumentelor tehnologiei informației și comunicațiilor și o mai bună planificare internă prin adoptarea de bugete întocmite pe activități.

Agenția și-a îmbunătățit activitatea de comunicare online, iar părțile interesate și-au exprimat satisfacția cu privire la activitatea de informare și comunicare, considerând că aceasta este destul de eficientă. Ar putea fi aduse îmbunătățiri suplimentare pentru a ajunge la părțile interesate la nivel național, în primul rând la factorii de decizie și la practicieni.

D. Coerență

Criteriul de coerență a examinat măsura în care activitățile și obiectivele Agenției au sprijinit principalele evoluții ale politicilor UE și au completat acțiunile întreprinse de alte agenții și state membre ale UE, inclusiv coerența cu cadrul de reglementare. De asemenea, acesta a analizat alinierea la abordarea comună pentru agențiile descentralizate¹⁹ și corespondența dintre strategiile și programele de lucru pe trei ani ale Agenției²⁰ și obiectivele regulamentului de instituire, Strategia UE în materie de droguri (2013-2020)²¹ și planurile sale de acțiune²², precum și Agenda europeană privind securitatea²³.

În cadrul cercetării documentare a evaluării externe s-a constatat un grad ridicat de coerență între cadrul de reglementare și obiectivele și activitățile stabilite în strategiile și programele de lucru pe trei ani. Toate obiectivele stabilite în cele două documente de strategie se aliniază la regulamentul de instituire și pot fi regăsite în cadrul acestuia. Activitățile Agenției au

¹⁸ Studiul de caz a comparat Agenția cu Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) în ceea ce privește mai multe criterii; Anexa 4 la raportul final al evaluării externe. În plus, studiul de caz a comparat și bugetele Agenției cu cele ale Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, ale Agenției Europene pentru Securitate și Sănătate în Muncă (EU-OSHA) și ale Biroului European de Sprijin pentru Azil (EASO); A se vedea secțiunea VI.C. din documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

¹⁹ Pentru mai multe informații privind „abordarea comună”, consultați următorul link:https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_ro.pdf

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

²¹ JO C 402, 29.12.2012, p. 1.

²² Planul de acțiune al UE în materie de droguri (2013-2016), JO C 351, 30.11.2013, p. 1; Planul de acțiune al UE în materie de droguri (2017-2020), JO C 215, 5.7.2017, p. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

contribuit în mare măsură la extinderea priorităților UE în domeniul politicii în materie de droguri prin abordarea atât a problemelor legate de cererea de droguri, cât și a celor legate de oferta de droguri, deși într-o măsură mai mică în cazul din urmă, precum și prin furnizarea de sprijin tehnic și expertiză instituțiilor UE. Cu toate acestea, deși regulamentul de instituire subliniază în mod specific în anexa I că ar trebui monitorizate datele privind noile tendințe în ceea ce privește policonsumul de droguri, acest aspect nu este menționat în obiectivele sale, stabilite în documentele de strategie, și rămâne prea puțin explorat.

De asemenea, s-a constatat că obiectivele și activitățile Agenției enumerate în strategiile pe trei ani sunt coerente cu Strategia UE în materie de droguri și cu planurile sale de acțiune. Coerența cu Agenda europeană privind securitatea este evidențiată, printre altele, de activitatea comună extinsă cu Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), inclusiv de mai multe publicații comune, cum ar fi Rapoartele privind piețele europene ale drogurilor²⁴ și cea mai recentă publicație „Drogurile și darknet”²⁵.

Deși Agenția a înregistrat progrese în ceea ce privește abordarea aspectelor legate de ofertă în comparație cu perioada anterioară de evaluare, se pot aduce în continuare îmbunătățiri în acest domeniu. Agenția a creat indicatori referitori la oferta de droguri și a cooperat strâns cu Europol pe probleme legate de oferta de droguri. Cu toate acestea, ar trebui în continuare îmbunătățită colectarea de date privind problemele legate de oferta de droguri²⁶. În acest scop, punctele focale naționale, principalii furnizori de date pentru Agenție, ar trebui să furnizeze date suplimentare.

Agenția este bine aliniată la abordarea comună pentru agențiile descentralizate. Instrumentele și mecanismele existente funcționează bine și sunt adecvate pentru a garanta responsabilitatea și o evaluare corespunzătoare a performanței generale. Monitorizarea punerii în aplicare a strategiilor și programelor de lucru pe trei ani și a planului de gestionare se desfășoară printr-o serie de exerciții de monitorizare. Elaborarea unor indicatori-cheie de performanță clari este pozitivă; totuși, aceștia s-au schimbat în cursul perioadei de evaluare și, prin urmare, parțial nu au fost posibile comparații în timp și cu evaluarea anterioară. În plus, Agenția nu a pus încă în aplicare unele acțiuni privind abordarea comună, în special pe cele legate de gestiunea pe activități și întocmirea bugetelor pe activități. În evaluarea externă au fost identificate alte elemente care lipsesc pentru conformarea deplină cu abordarea comună și care sunt prezentate în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

Coerența cu alte agenții ale UE, inclusiv Europol, Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA), Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC) și Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust), a fost facilitată de aceste agenții care își revizuiesc reciproc programele de lucru. În plus, obiectivele și activitățile Agenției, inclusiv cele stabilite în „Strategia OEDT pentru 2025”, le completează pe cele ale Comisiei Europene și ale altor agenții europene.

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

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

²⁶ Pentru o descriere a situației actuale, consultați publicația comună OEDT-Europol „Improved drug supply indicators for Europe: progress report” (Indicatori îmbunătățiți în Europa privind oferta de droguri: raport intermediar), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

Există sinergii cu Comisia Europeană în domeniul precursorilor de droguri, cu Europol și Agenția Europeană pentru Medicamente în domeniul substanțelor psihoactive noi, cu Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor prin publicații și misiuni comune în contextul bolilor infecțioase transmise prin consumul de droguri, și cu Agenția Executivă pentru Consumatori, Sănătate, Agricultură și Alimente în elaborarea de bune practici în domeniul sănătății publice. Sinergiile care ar putea fi exploatate într-o mai mare măsură includ relația cu departamentul Comisiei Europene responsabil cu sănătatea (DG SANTE).

În general, există puține suprapuneri cu alte agenții, deoarece Agenția ocupă o poziție unică în ceea ce privește situația drogurilor în UE. Astfel, există o suprapunere minimă, dar există o probabilitate ridicată de sinergii. Părțile interesate nu au considerat oportună posibilitatea fuzionării Agenției cu o altă agenție²⁷.

În ceea ce privește coerența cu obiectivele de politică ale statelor membre în materie de droguri, o mică parte a respondenților au sugerat că activitățile Agenției au fost, într-o oarecare măsură, incoerente. Acest lucru a fost atribuit faptului că mai multe state membre adoptă o abordare de pandependență atunci când stabilesc obiective pentru politicile lor în materie de droguri, în timp ce mandatul Agenției nu acoperă substanțele legale și comportamentele de dependență. Prin urmare, Agenția nu poate furniza statelor membre date privind alte dependențe cu scopul de a le sprijini politicile.

Agenția desfășoară activități comune și a stabilit sinergii cu Europol, cu Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL) și cu Eurojust pe probleme legate de securitate în contextul pieței de droguri a UE. Expertiza sa științifică și în materie de monitorizare a completat operațiunile Europol, oferind contextul la nivelul UE pentru problemele de securitate pe care le ridică drogurile. Agenția ar putea asigura mai mult sprijin privind aspectele legate de securitate prin elaborarea unor indicatori referitori la oferta de droguri și a unor seturi de date corespunzătoare.

„Cadrul internațional de cooperare al OEDT pentru perioada 2018-2025”²⁸ aliniază activitățile Agenției în acest domeniu la „Strategia OEDT pentru 2025”. Cu toate acestea, Agenția ar putea să se concentreze mai mult asupra înțelegerii modului în care problemele legate de droguri la nivel mondial și evoluțiile politicilor afectează situația drogurilor în UE.

În urma evaluării a fost identificat un grad semnificativ de suprapunere pentru statele membre în ceea ce privește obligațiile lor de raportare anuală către Agenție și către Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate. S-a sugerat că cele două agenții ar trebui să colaboreze pentru a identifica posibile soluții pentru optimizarea și simplificarea proceselor de raportare ale statelor membre, îmbunătățind astfel calitatea datelor raportate.

E. Valoarea adăugată europeană

În cadrul criteriului valorii adăugate europene s-au examinat beneficiile datorate Agenției comparativ cu ceea ce s-ar fi putut obține numai la nivel național. Mai exact, s-a evaluat astfel capacitatea Agenției de a îmbunătăți monitorizarea și reacția statelor membre la problemele

²⁷ 54 % din toate părțile interesate intervievate au exprimat această opinie. În plus, aproape toți participanții la consultarea publică au oferit un răspuns clar la eventuala închidere sau fuzionare a Agenției cu un alt organism.

²⁸

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

legate de droguri, precum și măsura în care Agenția a fost o sursă valoroasă de informații pentru principalii săi „clienți”. De asemenea, acest criteriu a analizat sustenabilitatea activităților Agenției și a evaluat dacă, într-un scenariu în care Agenția ar fi desființată, ar exista alternative viabile pentru ca atribuțiile sale să fie îndeplinite.

Agenția are o reputație excelentă ca sursă de informații cuprinzătoare, științifice și fiabile legate de droguri. Aceasta este considerată principala sursă de date la nivelul UE și este utilizată de părțile interesate la nivel național, la nivelul UE și la nivel internațional, în special de factorii de decizie, de cercetătorii și de practicienii care lucrează în domeniu.

Agenția a contribuit în mod semnificativ la alimentarea dezbaterii politice, atât la nivelul UE, cât și (într-o măsură mai mică) la nivel național. La nivelul UE, furnizarea de informații științifice în timp util, precum și implicarea în elaborarea, punerea în aplicare și monitorizarea politicilor în materie de droguri au fost considerate esențiale pentru garantarea faptului că dezbaterile politice și politicile în materie de droguri sunt bazate pe date concrete. La nivel național, autoritățile naționale au considerat schimbul de bune practici și generarea de informații bazate pe dovezi cu privire la teme de actualitate ca fiind deosebit de relevante. Cu toate acestea, se pare că, în unele state membre, Agenția nu este principala sursă de informații privind drogurile, ceea ce sugerează că Agenția ar putea să își îmbunătățească angajamentul la nivel național manifestând o atitudine mai proactivă în implicarea practicienilor.

În urma evaluării s-a constatat că principala valoare adăugată a Agenției constă în instituirea unui sistem de colectare a datelor privind drogurile, obligând țările sale raportoare să monitorizeze sistematic fenomenul drogurilor, utilizând o metodologie comună și indicatori comuni referitori la cererea și oferta de droguri. Acest lucru asigură un nivel ridicat de uniformitate în ceea ce privește calitatea și comparabilitatea datelor colectate, ceea ce permite Agenției să analizeze informațiile și să ofere o imagine de ansamblu completă asupra situației drogurilor în UE. Imaginea de ansamblu la nivelul UE este extrem de apreciată de autoritățile naționale, care se bazează pe aceasta pentru a elabora politici bazate pe date concrete, pentru a monitoriza eficacitatea politicilor și a intervențiilor lor în materie de droguri și pentru a identifica tendințele din alte părți ale Europei, îmbunătățind astfel capacitatea lor de a monitoriza fenomenul drogurilor și de a răspunde la acesta. Alte forme de sprijin, cum ar fi schimbul de bune practici, orientările metodologice furnizate și implicarea sa în Sistemul UE de alertă timpurie privind noile substanțe psihoactive, sunt considerate valoare adăugată, comparativ cu ceea ce statele membre ar putea realiza în mod individual.

Evaluarea a analizat măsura în care activitățile alocate Agenției ar fi mai puțin eficiente dacă ar fi realizate de alte instituții la nivelul UE sau la nivel național. Prin urmare, aceasta se consideră a fi cea mai eficientă opțiune, întrucât alte alternative (cum ar fi Comisia, statele membre sau organizațiile internaționale) ar compromite calitatea analizei, continuitatea activităților și înțelegerea comună a fenomenului, care permite UE să vorbească cu o singură voce în forumurile internaționale.

Desființarea Agenției ar avea un impact negativ asupra tuturor părților interesate relevante, în special asupra factorilor de decizie, care au nevoie de informațiile obiective ale acesteia pentru politicile lor bazate pe date concrete. Absența Agenției ar presupune pierderea imaginii de ansamblu la nivelul UE asupra fenomenului drogurilor, dat fiind că datele colectate de statele membre ar fi fragmentate și, în multe cazuri, inexistente, cu consecințe importante la nivel național, la nivelul UE și la nivel internațional.

III. CONCLUZII

Evaluarea, susținută de un studiu extern, concluzionează că Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT) funcționează bine. Evaluarea este pozitivă în ceea ce privește toate cele cinci criterii de evaluare, dar este posibilă realizarea unor îmbunătățiri suplimentare în mai multe domenii, astfel cum se menționează mai jos și mai detaliat în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

Concluzia generală a evaluării este că Agenția este recunoscută ca un centru de excelență în Europa și la nivel internațional. Informațiile generate sunt considerate concrete, obiective, fiabile și solide. Activitățile Agenției sunt relevante la nivelul UE și, într-o mai mare sau mai mică măsură, la nivel național. Activitatea sa este coerentă cu obiectivele politicii UE în materie de droguri și cu activitatea instituțiilor UE, a altor agenții ale UE și a organizațiilor internaționale. Valoarea adăugată europeană a activității Agenției este ridicată. În limitele datelor disponibile, evaluarea a concluzionat că Agenția a utilizat în mod eficient resursele umane și financiare disponibile, dar a identificat posibilități de simplificare.

Se pot aduce îmbunătățiri în ceea ce privește evoluțiile tehnologice (în special cele legate de instrumentele IT), disponibilitatea unor produse mai prospective, relația cu comunitatea științifică și cu medicii generaliști și sensibilizarea publicului larg. Furnizarea de date ar putea fi îmbunătățită în ceea ce privește comparabilitatea și seturile de date vizate (în special cu privire la problemele legate de oferta de droguri, pentru a crește capacitatea Agenției de a monitoriza mai bine aspectele referitoare la ofertă în cadrul politicii în materie de droguri). Există suprapuneri cu raportarea datelor către Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate. Policonsumul de droguri și sprijinul acordat statelor membre în evaluarea politicilor lor naționale în materie de droguri reprezintă domenii în care contribuția Agenției ar aduce valoare adăugată. Cooperarea cu țările terțe și cu organizațiile internaționale ar putea fi consolidată în continuare, dar în conformitate cu misiunea Agenției. Evaluarea a fost neconcludentă cu privire la potențiala extindere viitoare a domeniului de aplicare al Agenției la alte substanțe licite și ilicite și la comportamentele de dependență.