COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a avaliação intercalar do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e do Fundo para a Segurança Interna

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da avaliação intercalar do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e do Fundo para a Segurança Interna, tal como previsto no artigo 57.º do Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014[1].

A avaliação abrange o referido regulamento e:

- o Regulamento (UE) n.º 513/2014, que cria especificamente, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, o instrumento para a cooperação policial, a prevenção e luta contra a criminalidade e a gestão de crises (FSI-Polícia)[2];
- o Regulamento (UE) n.º 515/2014, que cria especificamente, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, o instrumento para as fronteiras externas e vistos (FSI-Fronteiras e Vistos)[3]; e
- o Regulamento (UE) n.º 516/2014, que cria especificamente o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)[4].

O FSI-Polícia, o FSI-Fronteiras e Vistos e o FAMI serão doravante denominados conjuntamente por «Fundos».

A avaliação incide sobre o desempenho dos Fundos em relação aos critérios de avaliação definidos nas orientações sobre legislar melhor e em conformidade com o artigo 55.º do Regulamento (UE) n.º 514/2014: i) eficácia, ii) eficiência, iii) coerência, iv) pertinência e v) valor acrescentado da UE, vi) sustentabilidade e vii) simplificação e redução da carga administrativa. O presente relatório baseia-se nas conclusões das três avaliações intercalares dos Fundos que acompanham o presente relatório.

A avaliação abrange o período entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2017 e contém informações sobre todos os programas nacionais, ações da União e ajuda de emergência financiadas ao abrigo dos Fundos. Os Estados-Membros e os países que participam nos Fundos variam de fundo para fundo em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Todos os Estados-Membros da UE, exceto a Dinamarca, participam no FAMI. Todos os Estados-Membros da UE, exceto a Irlanda e o Reino Unido, e também a Suíça, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega, que estão associados a este Fundo, pois aplicam integralmente o acervo de Schengen, participam no Fundo para a Segurança Interna - Fronteiras e Vistos. Por último, todos os Estados-Membros da UE, exceto a Dinamarca e o Reino Unido, participam no Fundo para a Segurança Interna - Polícia.

---

1 Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (JO L 150 de 20.5.2014, p. 112).

2 Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho (JO L 150 de 20.5.2014, p. 93).

3 Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE (JO L 150 de 20.5.2014, p. 143).

4 Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (JO L 150 de 20.5.2014, p. 168).

Antes dos atuais Fundos, a UE prestou apoio financeiro no período de programação 2007-2013 através do programa de caráter geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios» (SOLID)[5] num montante total de quase 4 mil milhões de EUR, com vista a apoiar o desenvolvimento de políticas comuns nos domínios do asilo, regresso e integração, fronteiras externas e vistos. Além disso, a UE prestou apoio no domínio do combate ao terrorismo, à criminalidade organizada, aos diferentes tipos de tráfico e aos riscos de segurança, através do programa «Segurança e Proteção das Liberdades» (quase 800 milhões de EUR).

O quadro seguinte apresenta uma síntese dos Fundos atuais e anteriores e da respetiva evolução.

Quadro 1: Síntese dos Fundos e dos programas abrangidos pelo domínio dos assuntos internos durante os períodos 2007-2013 e 2014-2020

Programa geral	**Domínio de intervenção**	**Fundo/programa específico orçamento, participação e objetivos**	
		Fundos anteriores (2007-2013)	**Fundos atuais (2014-2020)**
Programa geral «Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios» *(gestão partilhada de 93 % a 96 %); restante em regime de gestão direta centralizada)*	Asilo	Fundo Europeu para os Refugiados (FER III) 614 milhões de EUR[6], todos os Estados-Membros (Estados-Membros) exceto a Dinamarca ▪ Apoiar e incentivar os Estados-Membros a receberem refugiados e pessoas deslocadas ▪ Medidas de emergência para dar resposta ao afluxo maciço e repentino de migrantes e requerentes de asilo	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) 3 137 milhões de EUR (inicial) Todos os Estados-Membros, exceto a Dinamarca ▪ Reforçar e desenvolver todos os aspetos do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) ▪ Apoiar a migração legal para os Estados-Membros e promover a integração efetiva dos nacionais de países terceiros ▪ Reforçar estratégias de regresso equitativas e eficazes e ajudar a lutar contra a imigração ilegal ▪ Reforçar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial os mais afetados pelos fluxos migratórios
	Integração de nacionais de países terceiros, migração legal	Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEI) 825 milhões de EUR, todos os Estados-Membros, exceto a Dinamarca ▪ Apoiar a integração de nacionais de países terceiros nas sociedades europeias	
	Regresso	Fundo Europeu de Regresso (FR) 676 milhões de EUR, todos os Estados-Membros, exceto a Dinamarca ▪ Melhorar a gestão do regresso ▪ Incentivar o desenvolvimento da cooperação entre os Estados-Membros e os países de regresso	
	Gestão integrada das fronteiras e dos vistos	Fundo para as Fronteiras Externas (FFE) 1 820 milhões de EUR, todos os Estados-Membros (incluindo a Roménia e a Bulgária e os Estados associados de Schengen desde 2010), exceto o Reino Unido e a Irlanda ▪ Solidariedade financeira entre os países Schengen ▪ Gerir controlos eficientes e os fluxos nas fronteiras externas ▪ Melhorar a gestão as autoridades consulares	Fundo para a Segurança Interna (FSI) 3 764 milhões de EUR (inicial) FSI - Fronteiras e Vistos Todos os Estados-Membros, exceto a Irlanda e o Reino Unido, mais os Estados associados de Schengen, a Suíça, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega ▪ Assegurar um nível elevado de

[5] COM(2005) 123.

[6] Após adoção do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo; tem em conta a Decisão n.º 458/2010/UE que altera o ato de base relativo ao FER.

Programa geral «Segurança e Proteção das Liberdades» *(gestão centralizada direta)*	Prevenir e lutar contra a criminalidade organizada	Programa específico «Prevenir e combater a criminalidade Organizada» (ISEC) 600 milhões de EUR, todos os Estados-Membros ▪ Prevenção da criminalidade, aplicação efetiva da lei, proteção de testemunhas e apoio, proteção das vítimas	segurança na UE e facilitar as viagens legítimas ▪ Vistos e apoio à gestão integrada das fronteiras FSI - Polícia Todos os Estados-Membros, exceto a Dinamarca e o Reino Unido ▪ Assegurar um nível elevado de segurança na UE, lutar contra a criminalidade, gerir riscos e crises
	Lutar contra o terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança	Programa específico «Prevenção, Preparação e Gestão das Consequências em matéria de Terrorismo e outros Riscos relacionados com a Segurança» (CIPS) 140 milhões de EUR, todos os Estados-Membros ▪ Proteger os cidadãos e as infraestruturas críticas contra atentados terroristas e outros incidentes de segurança	

2 OS FUNDOS E A SITUAÇÃO DA RESPETIVA EXECUÇÃO

Os Fundos são executados nas modalidades de gestão partilhada, gestão direta e gestão indireta: recorrendo à gestão partilhada pelos Estados-Membros; diretamente pela Comissão em gestão direta, ou indiretamente, confiando uma parte da execução orçamental a terceiros (gestão indireta). Os programas nacionais plurianuais relativos ao FAMI e ao FSI foram elaborados com base num diálogo político no início do período de programação e adotados através de uma decisão da Comissão. Os programas nacionais são alterados regularmente pelos Estados-Membros e são aprovados mediante uma decisão da Comissão. No caso da gestão direta e indireta, a Comissão adota programas de trabalho anuais para executar o orçamento.

2.1 FAMI

O FAMI foi concebido para promover a gestão eficiente dos fluxos migratórios e a aplicação, o reforço e o desenvolvimento de uma abordagem comum na UE em matéria de asilo e migração. Durante o período de execução em apreço, as condições migratórias mudaram drasticamente devido ao aumento repentino e inesperado da pressão migratória nas fronteiras externas a sul e a sudeste da UE.

O objetivo geral do FAMI será alcançado: i) reforçando e desenvolvendo o Sistema Europeu Comum de Asilo, assegurando que a legislação da UE neste domínio é aplicada de forma eficiente e uniforme; ii) apoiando a migração legal para os Estados-Membros da UE em consonância com as necessidades do mercado de trabalho e promovendo a integração efetiva dos nacionais de países terceiros; iii) reforçando estratégias de regresso justas e efetivas que ajudem a combater a migração ilegal e melhorem a sustentabilidade e a eficácia do procedimento de regresso; e iv) garantindo que os Estados-Membros da UE mais afetados pelos fluxos migratórios e de requerentes de asilo podem contar com a solidariedade dos outros Estados-Membros da UE.

Situação da execução

Inicialmente, estimou-se que os recursos destinados ao FAMI para o período de execução de 2014-2020 totalizariam 3 137 milhões de EUR. Em resposta às necessidades imprevistas

desencadeadas pela crise migratória de 2015 e 2016, este orçamento foi substancialmente aumentado, chegando aos 6 888 milhões de EUR de compromissos programados para apoiar a recolocação, reinstalação, integração e regresso e para preparar a aplicação da revisão do Regulamento de Dublim. Estes montantes foram canalizados através dos programas nacionais, das ações da União e da ajuda de emergência.

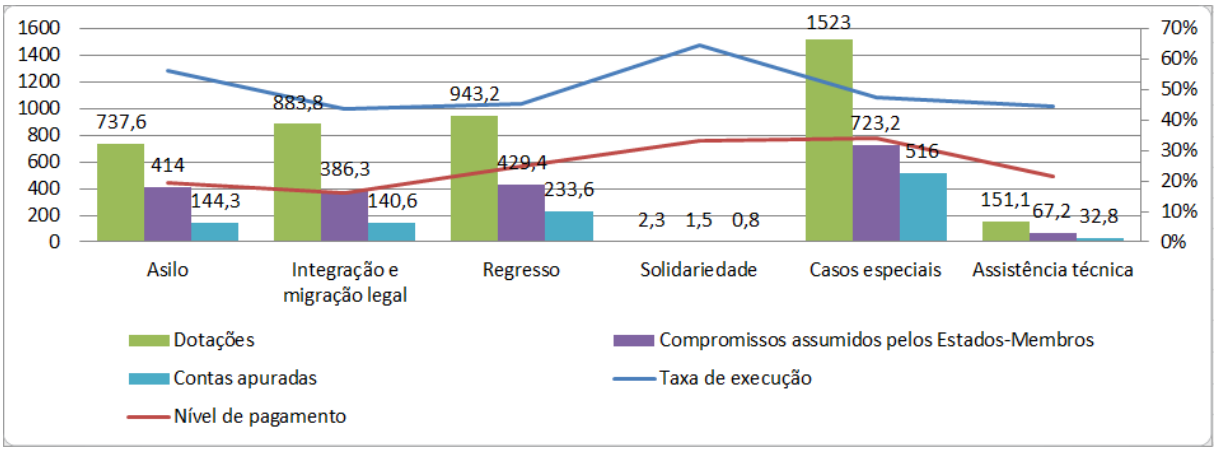
Consequentemente, os atuais recursos do FAMI são aproximadamente os seguintes:

- 5 391 milhões de EUR ou 78 % programados destinados aos programas nacionais;
- 462 milhões de EUR ou 7 % para ações da União distintas das ajuda de emergência;
- 1 029 milhões de EUR ou 15 % para a ajuda de emergência.

No âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros afetaram 17 % (738 milhões de EUR) ao objetivo relativo ao asilo, 21 % (884 milhões de EUR) ao objetivo relativo à integração e migração legal, 22 % (943 milhões de EUR) às medidas de regresso, 0,1 % (2,3 milhões de EUR) ao objetivo relativo à solidariedade, 36 % (1 523 milhões de EUR) à reinstalação e recolocação e 4 % (151 milhões de EUR) à assistência técnica. Estas dotações (4 241 milhões de EUR) ainda não têm em consideração os recursos relacionados com a revisão do Regulamento de Dublim, que ainda não foram autorizados.

Atendendo ao apuramento de contas anuais de 2017 apresentadas pelos Estados-Membros em meados de fevereiro de 2018, o nível global de pagamentos é de 25 % (1 068 milhões de EUR) das dotações totais, sendo que a taxa de execução[7] é de 48 % (2 022 milhões de EUR).

Gráfico 1: Taxas de execução e de pagamentos por objetivo específico baseadas nas dotações globais para os programas nacionais, os compromissos dos Estados-Membros e as despesas apresentadas pelos Estados-Membros (contas apuradas), em milhões de EUR



[7] A taxa de execução descreve os progressos registados pelos Estados-Membros em termos do lançamento de ações e projetos específicos para executarem os respetivos programas nacionais no terreno (compromissos associados a um contrato). Contudo, a taxa de execução não indica o nível de conclusão das ações e dos projetos lançados. Além disso, uma vez que os Estados-Membros têm liberdade para escolher a altura em que apresentam os pedidos de pagamento (apuramento de contas), o nível dos pagamentos não reflete os progressos alcançados pelos programas no terreno.

No final de 2017, haviam sido afetados 462 milhões de EUR através da gestão direta e indireta às ações da União e as atividades da Rede Europeia das Migrações abrangiam todo o período de programação 2014-2020. Deste montante, 24 % foi afetado a projetos no âmbito dos objetivos específicos relativos ao asilo e à solidariedade, enquanto os restantes 76 % foram afetados a projetos no âmbito dos objetivos específicos relativos à migração legal, à integração e ao regresso.

2.2 FSI – Fronteiras e Vistos

O FSI-Fronteiras e Vistos visa assegurar um nível elevado de segurança na UE, facilitando simultaneamente as viagens legítimas, e alcançar estes dois objetivos através i) de um controlo uniforme e de alto nível nas fronteiras externas e ii) do tratamento eficiente dos vistos Schengen.

Desde 2009, os pedidos de vistos na UE subiram 50 %, juntamente com os custos associados ao tratamento desses pedidos. A política comum da UE em matéria de vistos também foi afetada pela crise migratória em resultado de uma maior pressão registada pelos funcionários dos consulados em todo o mundo e da necessidade de cooperação acrescida a nível da migração irregular e dos regressos. A aplicação das normas comuns em matéria de vistos tornou-se essencial, uma vez que os titulares de vistos e de autorizações de residência no espaço Schengen podem deslocar-se livremente de um Estado-Membro para outro. Por conseguinte, todos os Estados-Membros partilham um interesse comum de assegurar que a política de vistos é aplicada de forma eficiente e segura. O FSI-Fronteiras e Vistos apoia portanto, através deste objetivo específico, o reforço das capacidades dos Estados-Membros quanto à aplicação satisfatória da política comum em matéria de vistos.

Um controlo eficaz das fronteiras é crucial para garantir a livre circulação dos cidadãos da UE e de nacionais de países terceiros, como empresários, turistas ou outras pessoas legalmente residentes no território da UE, bem como para garantir a segurança interna. Uma vez que os Estados-Membros periféricos controlam uma extensão significativa das fronteiras externas da UE, as suas responsabilidades em termos de controlo de fronteiras tornaram-se incomportáveis. A este respeito, o FSI-Fronteiras e Vistos apoia, através da realização deste objetivo específico, uma maior harmonização da gestão das fronteiras e a partilha de informações entre os Estados-Membros, bem como entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Além disso, o FSI-Fronteiras e Vistos contribuiu para aumentar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial através não só do cofinanciamento de equipamentos a disponibilizar no âmbito das operações da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, mas também da introdução de portas de controlo automatizado das fronteiras e do desenvolvimento permanente do Eurosur.

Situação da execução

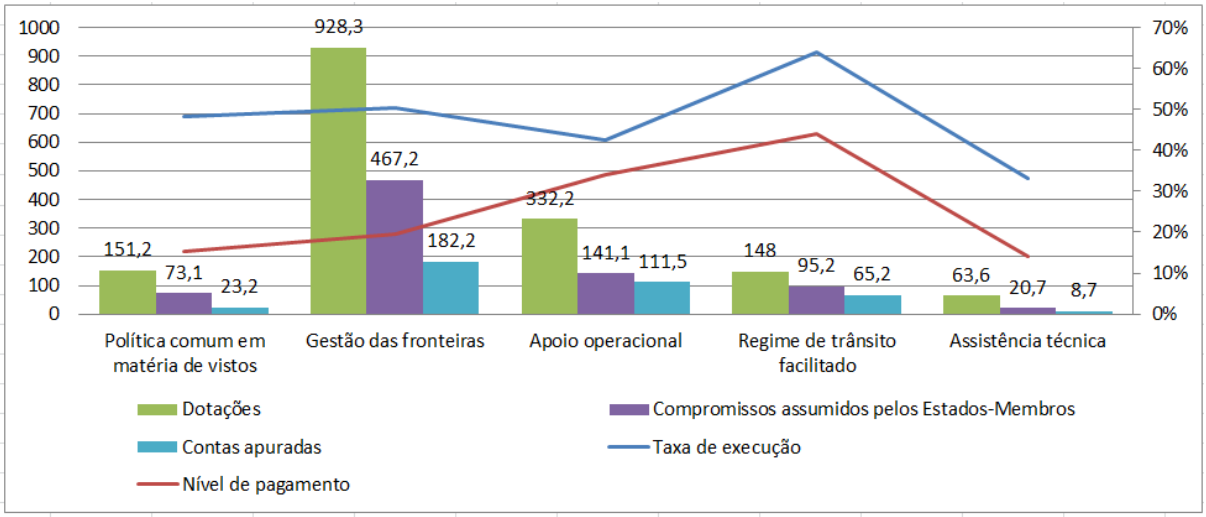
Inicialmente, calculou-se que os recursos destinados ao FSI-Fronteiras e Vistos para o período de execução de 2014-2020 totalizariam 2 760 milhões de EUR. Posteriormente, este montante foi revisto para 2 610 milhões de EUR para ter em conta a dotação aumentada para as subvenções EMAS e os equipamentos da Frontex (ver infra), e a transferência para a EU-LISA de uma parte das verbas atribuídas aos sistemas informáticos de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas [p. ex., o Sistema de Entrada/Saída, o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)]. Cerca de 65 % do montante total

(1,6 mil milhões de EUR) foi afetado aos programas nacionais. Contudo, o montante relativo ao Regime de Trânsito Facilitado na Lituânia permanece inalterado. Em resposta às necessidades imprevistas causadas pela crise migratória, o montante afetado à ajuda de emergência aumentou significativamente, passando da previsão inicial de 1,3 % do total do fundo para 14,8 % do total do Fundo. Por outro lado, as ações da União diminuíram cerca de um quarto para facilitar o aumento das verbas destinadas à ajuda de emergência. Os Estados-Membros receberam um montante adicional de 192 milhões de EUR para comprar o equipamento necessário para as operações conjuntas da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

Os Estados-Membros afetaram 9 % (151 milhões de EUR) ao objetivo relativo à política comum de vistos, 57 % (928 milhões de EUR) ao objetivo relativo à gestão das fronteiras, 21 % (333 milhões de EUR) ao apoio operacional, 9 % (148 milhões de EUR) ao Regime de Trânsito Facilitado e 4 % (64 milhões de EUR) à assistência técnica (gráfico 2).

Atendendo ao apuramento das contas anuais de 2017 apresentadas pelos Estados-Membros em meados de fevereiro de 2018, o nível global de pagamentos é de 24 % (391 milhões de EUR) das dotações globais, sendo que a taxa de execução se eleva a 49 % (797 milhões de EUR).

Gráfico 2: Taxas de execução e de pagamentos por objetivo específico baseadas nas dotações globais para os programas nacionais, os compromissos dos Estados-Membros e as despesas apresentadas pelos Estados-Membros (contas apuradas), em milhões de EUR



No que diz respeito à gestão direta, até 30 de junho de 2017, foram financiadas 123 ações (46 para a ajuda de emergência e 77 para ações da União) num montante total de 383 milhões de EUR no âmbito dos programas de trabalho anuais de 2014-2017. Os Fundos para a ajuda de emergência foram utilizados por sete Estados-Membros (Bulgária, Grécia, França, Croácia, Hungria, Itália e Eslovénia), por uma agência da UE (Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo) e por uma organização internacional (ACNUR). As ações da União foram realizadas através de subvenções (7 no total, tanto para vistos como para fronteiras) e contratos públicos (70 no total, dos quais mais de metade foram avaliações Schengen).

No período 2014-2017, a Comissão delegou funções de execução orçamental a três entidades: à eu-LISA no respeitante à fase de ensaios do projeto-piloto sobre fronteiras inteligentes; ao Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias no respeitante ao mecanismo de parceria para a mobilidade; e ao ACNUR no respeitante ao apoio à Grécia para o desenvolvimento do mecanismo de centros de registo/recolocação e o reforço da capacidade de acolhimento dos requerentes de asilo.

2.3 FSI – Polícia

O FSI-Polícia visa assegurar um nível elevado de segurança na UE, através do apoio à luta contra a criminalidade e à gestão eficaz dos riscos e das crises. Este fundo tem dois objetivos específicos: i) a prevenção da criminalidade e ii) a gestão dos riscos e das crises.

Através do objetivo da prevenção da criminalidade, o FSI-Polícia apoia a luta contra todas as formas de criminalidade, incluindo o terrorismo e a criminalidade organizada, e contribuindo para melhorar a coordenação e a cooperação entre as várias autoridades de aplicação da lei a nível nacional e da UE, bem como entre a Europol e outras organizações internacionais.

Através do objetivo de gestão dos riscos e das crises, o FSI-Polícia assegura que a capacidade de todos os Estados-Membros é reforçada e funciona de forma mais eficaz na gestão dos riscos relacionados com a segurança. Além disso, este objetivo centra-se na necessidade de preparar as infraestruturas críticas e a população para eventuais atentados, em especial atentados terroristas. Também se têm verificado progressos significativos na implantação dos sistemas que aplicarão a Decisão Prüm da Comissão sobre o intercâmbio automatizado de dados, a Diretiva sobre o registo de identificação dos passageiros, a recolha e o intercâmbio de dados biométricos, bem como a interligação com os sistemas das agências que atuam no domínio da justiça e dos assuntos internos, como a Europol.

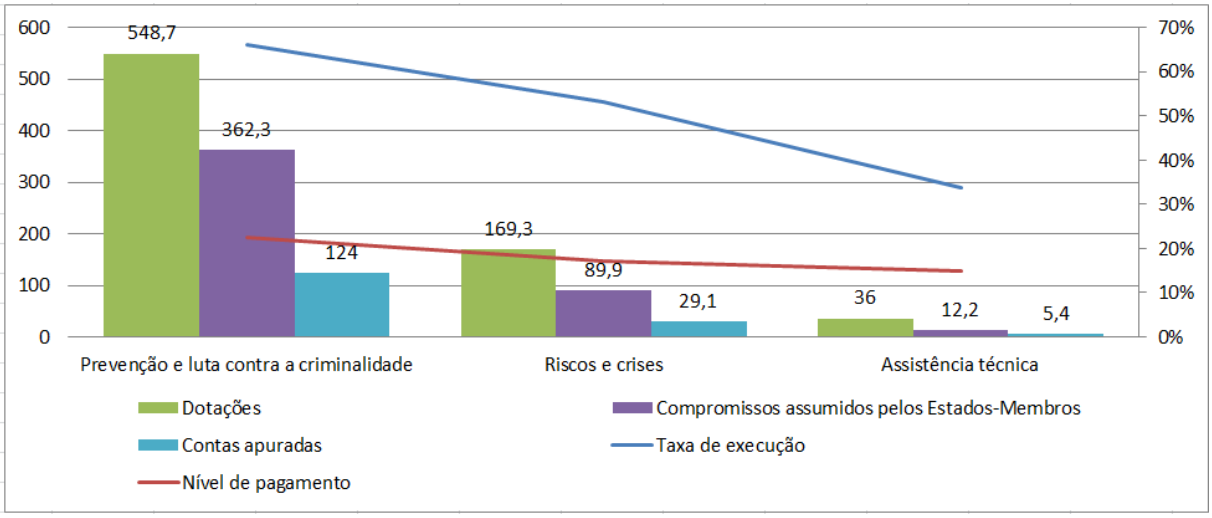
Situação da execução

Inicialmente, estimou-se que os recursos destinados ao FSI-Polícia para o período de execução de 2014-2020 totalizariam 1 004 milhões de EUR. Em resposta às ameaças imprevistas a nível da segurança verificadas nos últimos anos, o orçamento foi reforçado graças a um montante suplementar de 70 milhões de EUR de apoio aos Estados-Membros na aplicação da Diretiva sobre o registo de identificação dos passageiros, bem como a outro montante suplementar de 22 milhões de EUR para o desenvolvimento de ferramentas de intercâmbio de informações e de interoperabilidade.

No âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros afetaram 73 % (549 milhões de EUR) ao objetivo relativo à prevenção da criminalidade e 22 % (169 milhões de EUR) ao objetivo relativo à gestão de crises e riscos, enquanto os restantes 5 % (36 milhões de EUR) foram canalizados para a assistência técnica.

Além disso, atendendo às contas anuais apuradas de 2017 apresentadas pelos Estados-Membros em meados de fevereiro de 2018, o nível global de pagamentos é de 21 % (158 milhões de EUR) das dotações globais, sendo a taxa de execução de 62 % (464 milhões de EUR).

Gráfico 3: Taxas de execução e de pagamentos por objetivo específico baseadas nas dotações globais para os programas nacionais, os compromissos dos Estados-Membros e as despesas apresentadas pelos Estados-Membros (contas apuradas), em milhões de EUR



No que diz respeito à gestão direta, foi afetado um montante total de 122,5 milhões de EUR às ações da União e de 6,5 milhões de EUR à ajuda de emergência nos programas de trabalho anuais 2014-2016[8]. Além disso, desse montante total combinado (129 milhões de EUR), 118,5 milhões de EUR foram aplicados no âmbito da gestão direta e 10,5 milhões de EUR no âmbito da gestão indireta. Foram lançados nove convites à apresentação de propostas nos primeiros três anos e foram concedidas nove subvenções diretas, num total de 12,6 milhões de EUR. Foi concedida ajuda de emergência em 2016 e 2017 para cinco projetos à Bélgica (2), à França (1) e à Europol (2).

3 AVALIAÇÕES INTERCALARES

3.1 Limitações

A avaliação é realizada apenas três anos após a criação dos Fundos e unicamente dois anos após a sua aplicação efetiva devido à adoção tardia dos atos jurídicos. A maior parte dos projetos ainda está a decorrer devido ao facto de serem sobretudo plurianuais, situação que dificulta a sua avaliação. A avaliação intercalar, portanto, não fornecerá uma visão global dos resultados e dos impactos, nem poderá retirar conclusões finais.

Outra limitação é a inexistência de parâmetros de referência com os quais comparar o desempenho, sobretudo porque o FAMI e o FSI são os primeiros programas no âmbito dos assuntos internos a terem um quadro comum de acompanhamento e de avaliação[9] e um

[8] O programa de trabalho anual de 2017 foi adotado em setembro de 2017; por conseguinte, não é abrangido pelo período de avaliação.

[9] Regulamento Delegado (UE) 2017/207 da Comissão, de 3 de outubro de 2016, relativo ao quadro comum de acompanhamento e de avaliação previsto no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio

conjunto de indicadores (comuns, de resultado e de impacto). De um modo geral, a qualidade dos dados e dos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros também tem sido deficiente, em parte devido ao facto de o quadro comum de acompanhamento e de avaliação, com os respetivos indicadores e todas as orientações sobre a avaliação, só terem sido disponibilizados numa fase tardia do processo (início de 2017).

3.2 Avaliação do FAMI

Em termos de **eficácia**, o FAMI desempenhou um papel importante na melhoria dos sistemas de asilo e no reforço da capacidade de acolhimento dos Estados-Membros. A crise migratória levou os Estados-Membros e a Comissão a darem prioridade aos investimentos no domínio do asilo, em especial para melhorar as infraestruturas e os serviços de alojamento, por forma a acolher os grandes afluxos de refugiados e de requerentes de asilo. Por exemplo, entre 2013 e 2017, o número de pessoas dos grupos-alvo que receberam ajuda do Fundo aumentou de 18 944 para 184 122 pessoas. Além disso, o número de pessoas formadas graças ao Fundo aumentou de menos de 1 000 em 2015 para 7 031 em 2017.

O Fundo registou igualmente progressos significativos no que diz respeito às pessoas mais vulneráveis, incluindo menores não acompanhados (o número de lugares adaptados a esta categoria aumentou de uns escassos 183 lugares em 2014 para 17 070 locais em 2017), e aos refugiados e requerentes de asilo provenientes de regiões como o norte de África e o Corno de África, devido ao facto de a sua dimensão externa estar melhor equipada (16 ações em vários países receberam 30 milhões de EUR através de dois programas regionais de desenvolvimento e de proteção). Contudo, existem poucos elementos que comprovem uma maior capacidade para desenvolver, acompanhar e avaliar os sistemas de asilo. Embora o programa de reinstalação da UE esteja a registar progressos até à data, o contributo do Fundo para a criação, o desenvolvimento e a execução de programas nacionais de reinstalação tem sido limitado. Até final de 2017, foram reinstaladas quase 26 000 pessoas, tanto ao abrigo do regime de reinstalação da UE como da Declaração UE-Turquia sobre admissão legal (de um total de 74 000 pessoas). Atualmente, 81 % dos 27 Estados-Membros que utilizaram o FAMI estão a recorrer à reinstalação, em comparação com apenas 15 % no período de financiamento anterior.

O FAMI registou progressos significativos nas questões ligadas à integração. A prioridade recaiu sobretudo em medidas de integração de curto prazo (cursos introdutórios sobre orientação cívica, línguas, etc.) e não em medidas de longo prazo (formação profissional prévia, mais educação, etc.). Por exemplo, até à data, 1 432 612 nacionais de países terceiros receberam assistência no domínio da integração graças ao Fundo, enquanto a percentagem dos que receberam o estatuto de residente de longa duração também aumentou de 30 % em 2013 para 44 % em 2016. No que diz respeito ao objetivo relativo à migração legal, não se registaram até à data grandes progressos, provavelmente devido a fatores contextuais.

A necessidade de estratégias de regresso equitativas, sustentáveis e efetivas tem representado um objetivo de crescente importância na maioria dos Estados-Membros, e tanto os regressos voluntários como os regressos forçados apoiados pelo Fundo têm vindo a aumentar a um

financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (JO L 33 de 8.2.2017, p. 1).

ritmo constante. O número de repatriados cujo regresso foi cofinanciado pelo Fundo aumentou de 5 904 em 2014 para 39 888 em 2015, diminuindo para 36 735 em 2017; o número de pessoas que decidiram regressar voluntariamente apoiadas pelo Fundo aumentou 10 vezes, enquanto o número de afastamentos cofinanciados pelo Fundo passou de apenas 10 em 2013 para um pico de 6 065 em 2016.

O reforço da solidariedade e da partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros foi alcançado sobretudo através da ajuda de emergência e dos mecanismos de recolocação, assim como dos programas de reinstalação da UE.

A ajuda de emergência do FAMI foi um instrumento essencial de apoio aos Estados-Membros na crise migratória de 2015 e continuou a sê-lo nos anos subsequentes. Provou ser uma ferramenta poderosa em termos de reforço da solidariedade e tem facilitado uma resposta mais rápida e melhor direcionada para as crises.

No que diz respeito à **pertinência**, as avaliações do programa SOLID revelaram que seria necessário alinhar ainda mais as prioridades com as necessidades, em especial no domínio do asilo. O FAMI corrigiu as suas lacunas e provou ser suficientemente flexível, amplo e abrangente para responder a diferentes necessidades, e muitos dos programas nacionais ainda estão ajustados às necessidades dos Estados-Membros. Contudo, os Estados-Membros sentiram diferentes necessidades e viram essas necessidades mudar durante o período de execução, algo que possivelmente implicará uma adaptação das modalidades de afetação de verbas durante o período de execução. Tal poderá ser conseguido, por exemplo, adaptando o mecanismo de afetação das verbas e tornando a revisão intercalar mais sólida.

Durante as fases de conceção, planeamento e programação do Fundo foram adotadas medidas para garantir a **coerência** e a complementaridade com outros instrumentos financeiros da UE e com importantes estratégias políticas pertinentes da UE. Durante a fase de execução, os serviços da Comissão cooperaram ativamente entre si e com os Estados-Membros, sobretudo em condições pontuais, para assegurar que Fundos com objetivos idênticos eram utilizados de forma coordenada. A nível nacional, a grande maioria dos Estados-Membros garantiu a coerência e a complementaridade através da criação de mecanismos de coordenação, que consistiram sobretudo em comissões de acompanhamento em que participaram as diferentes autoridades envolvidas na execução do Fundo.

Contudo, parece existir margem para reforçar a comunicação em termos de coerência interna (entre os instrumentos do FAMI), uma vez que os beneficiários não conhecem bem as ações da União nem as ações de ajuda de emergência. Não obstante, parecem existir poucos indícios de incoerência, sobreposições e duplicações, tanto interna como externamente.

De um modo geral, e apesar da dimensão relativamente pequena do Fundo, o **valor acrescentado da UE** gerado pelo FAMI foi significativo face aos grandes desafios decorrentes da crise durante o período em análise. O principal benefício a nível da UE decorre da dimensão transnacional de determinadas ações (ações específicas, ações da União e a Rede Europeia das Migrações), assim como da repartição de encargos a nível da UE, apoiada sobretudo pela ajuda de emergência e pelo mecanismo de recolocação ao abrigo dos programas nacionais, constituindo ambos uma prova concreta de que foi aplicado o princípio da solidariedade.

O valor acrescentado da UE gerado pelo FAMI foi significativo, porque: i) assegurou a gestão eficaz e eficiente dos fluxos migratórios ao nível da UE (efeitos de volume); ii) otimizou os procedimentos relacionados com a gestão da migração, aumentando os conhecimentos

especializados e reforçando as capacidades (efeitos sobre os procedimentos); iii) permitiu que os Estados-Membros chegassem a um maior número de migrantes, requerentes de asilo, refugiados e nacionais de países terceiros (efeitos sobre o alcance); iv) introduziu soluções inovadoras a nível nacional e europeu (efeitos sobre as funções), embora numa dimensão menor.

A inexistência de financiamento do FAMI teria sido prejudicial para a qualidade da resposta da UE à crise migratória e para a capacidade de os Estados-Membros cooperarem e aplicarem soluções. Uma interrupção do apoio teria provavelmente resultado i) na redução do alcance e da qualidade das ações realizadas, ii) em atrasos na execução ou iii) até mesmo na interrupção das ações, inclusivamente na aplicação dos princípios da solidariedade e da confiança mútua.

O FAMI tem assegurado a **sustentabilidade** da maioria dos instrumentos através dos mecanismos de controlo criados durante as fases de programação e execução, embora a ajuda de emergência também o tenha conseguido, em menor medida, devido à natureza das ações. Existe margem para melhorar, se, aquando da conceção das intervenções do FAMI, forem considerados critérios de sustentabilidade, mas também se, de forma sistemática, os ensinamentos retirados forem transformados em legislação, práticas e procedimentos nacionais, de modo a evitar o financiamento recorrente dos mesmos produtos (pouco inovadores).

É provável que a sustentabilidade dos efeitos das ações varie em função dos domínios prioritários (os resultados a nível da integração e do asilo são suscetíveis de perdurar se derem resposta a necessidades de mais longo prazo, enquanto os resultados em matéria de regresso são mais sustentáveis se assentarem em regimes de regresso voluntário e forem apoiados por esforços de reintegração).

3.3 Avaliação do FSI-Fronteiras e Vistos

No que diz respeito à **eficácia**, o FSI-Fronteiras e Vistos é em geral considerado eficaz, tanto nos domínios da política comum de vistos como da gestão integrada das fronteiras. Este Fundo ajudou i) a facilitar as viagens legítimas ao reforçar as capacidades nacionais dos Estados-Membros cofinanciando-os, para que comprassem equipamentos, para verificar a autenticidade dos documentos utilizados nos pedidos de vistos, e para que desenvolvessem sistemas de informação com vista à coordenação dos pedidos de vistos, e ii) a adquirir equipamentos de segurança para as representações consulares em países terceiros. Não obstante a recomendação constante da avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas no sentido de aumentar a taxa de cofinanciamento, o contributo do Fundo para a cooperação consular foi limitado em muitos Estados-Membros devido aos atrasos no início da execução. O desenvolvimento de uma política comum em matéria de vistos também foi apoiado através da criação e do funcionamento de sistemas informáticos, com particular destaque para o Sistema de Informação sobre Vistos a nível nacional.

O Fundo contribuiu para a eficácia dos controlos das fronteiras externas, ao apoiar medidas destinadas à compra, modernização, atualização e substituição dos equipamentos que servem para controlar e vigiar as fronteiras (p. ex., dispositivos de verificação de documentos, equipamentos de comunicação). A resposta em termos de capacidade de gestão das fronteiras foi dada através da introdução de portas de controlo automatizado das fronteiras que aceleram as verificações nos pontos de passagem de fronteiras e que estão ligadas aos sistemas informáticos nacionais e internacionais tornando mais eficiente o intercâmbio de informações.

O desenvolvimento do VIS contribuiu de forma crucial para a concretização da política comum em matéria de vistos. A formação também contribuiu para a harmonização das práticas relativas à emissão de vistos, fornecendo aos funcionários consulares informações técnicas e atualizadas sobre assuntos relacionados com os sistemas de vistos e afins.

O Fundo apoiou de forma efetiva a política em matéria de gestão integrada das fronteiras, como exigido pelo artigo 3.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento FSI-Fronteiras e Vistos, não obstante a crise migratória e de segurança. Até à data, foram gastos 200 milhões de EUR em ações específicas para apoiar a compra de equipamentos da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira por 14 Estados-Membros, para serem utilizados em operações conjuntas coordenadas por esta agência. Este facto aumentou a solidariedade entre os Estados-Membros e ajudou no desenvolvimento do Eurosur e dos sistemas informáticos de gestão das fronteiras.

O Fundo facilitou a cooperação entre os Estados-Membros e entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que incluiu a aquisição de equipamentos a utilizar nas operações da referida agência.

No que diz respeito à gestão direta, é muito difícil retirar conclusões sobre a eficácia das subvenções atribuídas no âmbito das ações da União ou da ajuda de emergência, uma vez que muito poucas ações tinham sido concluídas no período abrangido pela avaliação intercalar. A ajuda de emergência foi utilizada em sete Estados-Membros, sobretudo Grécia, Itália e Bulgária, e desempenhou um papel importante na resposta às necessidades urgentes no início do período e financiando o défice de financiamento até à adoção dos programas nacionais (p. ex., no caso de um Estado-Membro, o montante de apoio destinado à ajuda de emergência no período 2014-2017 foi três vezes superior à dotação do programa nacional para o todo o período 2014-2020).

A lógica subjacente ao Fundo e os seus objetivos originais ainda são **pertinentes** na sequência da crise migratória. Foram criados mecanismos adequados para dar resposta à evolução das necessidades, tanto na etapa de programação como nas fases de execução. A flexibilidade proporcionada pelo Fundo, que consiste em transferências monetárias entre os diferentes objetivos, ajudou a responder à evolução das necessidades. Contudo, os Estados-Membros necessitam de uma maior flexibilidade, a qual poderia ser conseguida através da não imposição de dotações mínimas de verbas para os objetivos e da redução do número de objetivos nacionais.

O Fundo é considerado **coerente** com outras intervenções da UE e nacionais. A coerência e a complementaridade em relação aos outros instrumentos de financiamento da UE foram asseguradas através de mecanismos de coordenação na etapa de programação, que foram posteriormente aplicados na etapa de execução. Os Estados-Membros, na sua maioria, adotaram diferentes mecanismos de coordenação para assegurar a coerência em relação a intervenções idênticas realizadas ao abrigo de outros fundos da UE. Não foram detetadas sobreposições entre o FSI-Fronteiras e Vistos e as intervenções nacionais no domínio dos vistos e das fronteiras. A coerência com outros programas da UE na etapa de execução pode ser melhorada. Uma vez que o programa Alfândega 2020 e o FSI-Fronteiras e Vistos da UE partilham objetivos comuns em relação às questões de segurança e da formação, verificou-se que, em determinados domínios, podem existir sinergias potenciais. Contudo, a coordenação entre as duas iniciativas pode ser melhorada.

O **valor acrescentado da UE** assegurado pelo Fundo decorre dos investimentos inovadores em infraestruturas e equipamentos. O Fundo apoiou a cooperação entre os Estados-Membros.

As atividades de formação viabilizadas pelo Fundo contribuíram para a harmonização das práticas entre os Estados-Membros. Poder-se-ia esperar um maior valor acrescentado da UE nos domínios da cooperação consular, da cooperação com países terceiros e dos sistemas informáticos.

Uma vez que os sistemas informáticos de grande escala exigem investimentos avultados, é provável que, sem uma intervenção da UE, os sistemas informáticos nacionais tivessem continuado a ser distintos, afetando assim a capacidade da UE para alcançar os objetivos globais definidos no âmbito da sua política de fronteiras e vistos. No domínio dos vistos, a utilização de novas tecnologias acrescentou valor em termos de eficiência no tratamento dos vistos, melhorando a troca de dados e o intercâmbio de informações a nível dos próprios Estados-Membros e entre eles. No domínio das fronteiras, o valor acrescentado da UE resultou no desenvolvimento de tecnologias interoperáveis modernas, o que melhorou a eficiência e a rapidez do Sistema de Informação de Schengen e do Sistema de Informação sobre Vistos. Por sua vez, tal situação reforçou a interconexão com os parceiros de Schengen, o que contribuiu para a solidez das verificações nas fronteiras e do acompanhamento. Por conseguinte, considera-se necessário continuar a investir na modernização da interoperabilidade dos sistemas informáticos.

A **sustentabilidade** das ações financiadas pelo FSI-Fronteiras e Vistos assenta na continuidade do financiamento da UE, uma vez que o financiamento nacional parece ser insuficiente para assegurar o mesmo nível de investimentos. Em especial, os investimentos em infraestruturas, instalações e sistemas informáticos têm uma sustentabilidade relativamente elevada, dado que, habitualmente, exigem custos de manutenção mais reduzidos comparativamente aos investimentos iniciais. As atividades de formação também desempenham um papel importante para assegurar a sustentabilidade das ações a longo prazo.

3.4 Avaliação do FSI-Polícia

Importa referir que o FSI-Polícia é o primeiro programa de financiamento da UE que visa a cooperação policial, a luta contra a criminalidade organizada grave e o terrorismo e a gestão das crises e dos riscos a ser executado num quadro de responsabilidade partilhada com os Estados-Membros (modalidade de gestão partilhada), uma vez que os anteriores Fundos CIPS e ISEC eram executados diretamente pela Comissão (gestão direta).

O Fundo tem sido, em geral, **eficaz** e tem contribuído para um nível elevado de segurança na UE, ao prevenir e combater a criminalidade organizada, grave e transnacional, incluindo terrorismo, e ao fomentar a coordenação e a cooperação entre as autoridades de aplicação da lei. A cooperação realizou-se através do intercâmbio de informações sobre a criminalidade transnacional, da criação de redes e projetos transnacionais e da participação dos Estados-Membros em equipas de investigação conjuntas e na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) do ciclo político. As ações nacionais financiadas pelo FSI-Polícia também contribuíram para melhorar as capacidades humanas e os recursos humanos, em especial através do financiamento da formação e da contratação de pessoal suplementar.

Em termos de resultados, as ações acima referidas financiadas em regime de gestão partilhada contribuíram para o desmantelamento de grupos da criminalidade organizada, especialmente através de i) apreensões de numerário (mais de 1,6 mil milhões de EUR); ii) encerramento de

sítios Web; iii) detenções; iv) apreensões de bens roubados (no valor de mais de 90 milhões de EUR); e v) apreensões de drogas, como a heroína e a cocaína (mais de 4 milhões de EUR).

O Fundo também ajudou a melhorar a capacidade dos Estados-Membros para gerirem com maior eficácia riscos e crises relacionados com a segurança e, em menor grau, protegerem as populações e infraestruturas críticas contra atentados terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança.

Os dados disponíveis indicam que o Fundo contribuiu para reforçar as capacidades dos Estados-Membros para realizarem avaliações de risco e de ameaça abrangentes, embora o número de projetos financiados pelo FSI-Polícia a nível nacional e da UE seja relativamente reduzido. Os projetos centraram-se, por exemplo, em: proteger infraestruturas críticas; desenvolver sistemas de informação e conhecimentos sobre explosivos; dar formação sobre identificação de possíveis combatentes estrangeiros; e desenvolver análises sobre ameaças com substâncias químicas, biológicas, radiológicas, nucleares e explosivas (QBRNE).

A coordenação e a cooperação entre os Estados-Membros, a Europol e outros organismos da UE competentes foram facilitadas sobretudo através do desenvolvimento de sistemas de informação, de interconexões entre bases de dados e aplicações no domínio da aplicação efetiva da lei, e através do desenvolvimento de plataformas para intercâmbio de informações. Em especial, os Estados-Membros utilizaram o Fundo para cumprir as suas obrigações relacionadas com a aplicação dos instrumentos jurídicos da UE, tais como o Tratado Prüm e a Diretiva sobre o registo de identificação dos passageiros.

No que diz respeito às ações da União, foram financiadas várias ações no domínio do alerta precoce e da cooperação na prevenção de crises: por exemplo, a rede ATLAS, que visa reforçar a preparação e a eficácia das unidades de intervenção especiais através de exercícios e outros intercâmbios transnacionais, nomeadamente em situações de crise e na aquisição e partilha de equipamentos táticos para apoiar as operações especiais.

Apesar do financiamento disponível ao abrigo do FSI-Polícia, poucos progressos têm sido registados pelos Estados-Membros em termos de i) reforço da capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros para proteger as infraestruturas críticas, ii) proteção das vítimas e, iii) elaboração de sistemas de formação e de programas de intercâmbio. Além disso, foram obtidos escassos progressos em termos de cooperação com países terceiros e organizações internacionais, embora a maioria dos projetos relacionados com esses objetivos operacionais ainda esteja em curso. Em termos de proteção das vítimas, as ações realizadas centraram-se no tráfico de seres humanos e também nas vítimas do terrorismo e nas vítimas de maus tratos infantis, violência doméstica, tráfico de droga e criminalidade financeira.

A lógica subjacente ao Fundo e os seus objetivos originais ainda são **pertinentes** na sequência da crise migratória e de segurança. Foram criados mecanismos adequados para dar resposta à evolução das necessidades, tanto na etapa de programação como na etapa de execução. Nos respetivos programas nacionais, os Estados-Membros identificaram os domínios de intervenção pertinentes, que foram incluídos no ciclo político da EMPACT. Porém, alguns também optaram por concentrar-se num domínio que era problemático a nível nacional: drogas, tráfico de seres humanos, cibercriminalidade, criminalidade financeira ou corrupção.

A flexibilidade proporcionada pelo Fundo, que consiste em transferências de verbas entre os diferentes objetivos, ajudou a responder à evolução das necessidades. Contudo, os Estados-Membros gostariam que houvesse ainda maior flexibilidade, podendo esta advir da não

imposição de dotações mínimas de verbas para os objetivos e da redução do número de objetivos nacionais.

O Fundo é considerado **coerente** e os seus objetivos são complementares em relação às outras políticas nacionais. A coerência e a complementaridade do Fundo em relação a outros instrumentos de financiamento da UE foram asseguradas durante as etapas de conceção, programação e execução. Foram criados mecanismos de coordenação para assegurar a coerência e a complementaridade na fase de execução. Os comités de acompanhamento e as autoridades responsáveis desempenham papéis importantes quanto a assegurar a coerência e a garantir que as diferentes modalidades de execução são complementares. Contudo, parece existir margem para melhorias relativamente às agências da UE e à coerência interna, uma vez que os beneficiários não conhecem bem as ações e os projetos realizados no âmbito do FSI.

De um modo geral, o Fundo tem assegurado **valor acrescentado da UE** em termos de melhoria da cooperação transnacional, intercâmbio de conhecimentos e boas práticas, confiança entre as autoridades de aplicação da lei nos Estados-Membros e aplicação e execução das principais políticas da UE (efeitos sobre os procedimentos).

O Fundo ajudou a alargar o âmbito e melhorar a qualidade das ações em termos de investimentos em domínios com prioridade reduzida ou altamente especializados. A compra de equipamentos de ponta reforçou as capacidades das autoridades nacionais para realizar intervenções especializadas de âmbito mais alargado. O Fundo também permitiu alargar os tipos de intercâmbio de conhecimentos e de formações sobre aplicação efetiva da lei (efeitos sobre o alcance).

O Fundo provou que contribuiu para a harmonização da investigação ao nível da UE sobre prevenção da criminalidade, tendo igualmente permitido um aumento dos investimentos e uma maior ênfase em medidas de longo prazo neste domínio. Permitiu também a realização de investimentos avultados, em especial nos sistemas informáticos, na formação e em equipamentos especializados (efeitos de volume).

A inexistência de financiamento do FSI-Polícia teria sido prejudicial tanto para a qualidade da resposta da UE à cooperação transnacional como para a capacidade dos Estados-Membros em aplicarem soluções inovadoras (efeitos sobre as funções).

Durante o anterior período de financiamento, os programas ISEC e CIPS tiveram uma forte dimensão transnacional, uma vez que a cooperação transnacional era um pré-requisito para o financiamento. Contudo, a distribuição geográfica das organizações de coordenação e das organizações parceiras que receberam financiamento foi muitíssimo desigual, verificando-se uma concentração num reduzido número de Estados-Membros. Com o estabelecimento da modalidade de gestão partilhada no FSI-Polícia (inicialmente 60 % da totalidade do programa e mais de 70 % após os montantes suplementares), este fundo passou a ter uma melhor distribuição geográfica por todos os Estados-Membros, embora as ações da União ainda apresentem a mesma desigualdade geográfica existente nos Fundos anteriores.

A **sustentabilidade** do Fundo foi assegurada através do alinhamento e da complementaridade das suas ações com as ações realizadas em resposta às prioridades nacionais ou aos requisitos da UE. Foram criados mecanismos e medidas abrangentes para assegurar a sustentabilidade nas etapas de programação e execução, tanto em regime de gestão partilhada como em regime de gestão direta. Contudo, o facto de a execução da maioria dos projetos ainda estar em curso faz com que seja difícil determinar se os efeitos em relação aos grupos-alvo e nos domínios específicos serão ou não duradouros.

3.5 Eficiência, simplificação e redução dos encargos administrativos

No que diz respeito à **eficiência**, de um modo geral, e atendendo ao facto de os dados disponíveis serem limitados, a avaliação indicou que os resultados dos Fundos foram alcançados a custos razoáveis tanto em termos dos recursos humanos como em termos dos recursos financeiros. Contudo, a maioria dos Estados-Membros tem problemas com as orientações da UE, com os indicadores comuns e com o calendário de apresentação de relatórios/acompanhamento. Não obstante as melhorias registadas ao nível da simplificação, os encargos administrativos podem ser considerados um fator que prejudica a eficiência.

O conjunto único de procedimentos definido no regulamento horizontal [Regulamento (UE) n.º 514/2014] para todos os domínios abrangidos pelos Fundos e igualmente para o FAMI e o FSI, foi considerado uma **simplificação**. A opção de custos simplificados foi utilizada por um número reduzido de Estados-Membros que reconheceram a sua eficiência na **redução dos encargos administrativos**. No entanto, apenas parcialmente as medidas aplicadas pelos Fundos com vista à simplificação e redução dos encargos administrativos contribuíram para alcançar os objetivos pretendidos. Apesar das melhorias ao nível da simplificação, nesta fase não existem dados suficientes que indiquem uma redução significativa dos encargos administrativos. As medidas relacionadas com o acompanhamento, a apresentação de relatórios e a verificação ainda são percecionadas como onerosas e os Estados-Membros solicitaram orientações adicionais sobre como cumprir os requisitos da UE. Também foi comunicado que os requisitos em matéria de apresentação de relatórios e a irrelevância de alguns dos indicadores comuns contribuem para avolumar os encargos administrativos.

4 AVALIAÇÃO INTERCALAR

O presente relatório sobre a avaliação intercalar inclui, em conformidade com o artigo 57.º do Regulamento (UE) n.º 514/2014, uma avaliação da revisão intercalar prevista para os três Fundos.

Todo este processo teve início em junho de 2017 com o envio de um questionário de avaliação das necessidades para os Estados-Membros. O objetivo visava permitir que os Estados-Membros aferissem se e em que medida os programas nacionais precisariam de ser revistos e também avaliar as respetivas necessidades (financeiras) para o restante período de 2018-2020. O questionário foi enviado juntamente com uma nota informativa, na qual se resumiam os principais desenvolvimentos das políticas da UE nos últimos anos, devendo estes ser tidos em conta aquando da consideração das necessidades futuras. Posteriormente, a Comissão realizou uma análise pormenorizada das respostas dos Estados-Membros e foram organizados diálogos bilaterais entre a Comissão e a maioria dos Estados-Membros para debater em pormenor a situação da execução dos Fundos, as necessidades manifestadas e as perspetivas para os anos remanescentes.

Após estes debates, previu-se uma dotação suplementar específica de 128 milhões de EUR para os programas nacionais, a distribuir no âmbito da revisão intercalar, somente para o instrumento relativo às fronteiras e aos vistos, em conformidade com a base jurídica deste instrumento. Tal deveu-se, em especial, ao facto de não estar previsto qualquer financiamento suplementar para o FAMI e o FSI-Polícia, porque a maioria dos programas nacionais dos

Estados-Membros ao abrigo destes dois Fundos foi repetidamente revista nos últimos anos devido à crise migratória e de segurança.

Concluindo, a revisão intercalar permitiu o realinhamento das prioridades dos programas nacionais em relação às novas iniciativas estratégicas e a adaptação à nova situação nos domínios da segurança, das fronteiras e da migração. Todavia, a revisão intercalar foi muito importante para o FSI-Fronteiras e Vistos, no âmbito do qual foi disponibilizada uma dotação financeira adicional, que permitiu recolocar a ênfase em determinadas prioridades e necessidades específicas ao nível dos Estados-Membros. Além disso, as necessidades financeiras que os Estados-Membros comunicaram neste contexto (solicitação de financiamento suplementar na proposta de orçamento para 2019 no domínio do regresso e dos centros de registo) serão devidamente avaliadas no decurso dos procedimentos de elaboração do orçamento anual.

5 CONCLUSÕES E PERSPETIVAS PARA O FUTURO

5.1 Eficácia

Os Fundos foram considerados, em geral, eficazes e provaram ser globalmente instrumentos pertinentes para lidar com a difícil situação em termos de migração e segurança, não obstante o aumento significativo dos desafios a que tiveram de dar resposta.

O **FAMI** provou ser um instrumento relevante para lidar com esta difícil situação ao apoiar tanto a ajuda de emergência no curto prazo como o reforço das capacidades a mais longo prazo quanto ao asilo, à integração e ao regresso. O FAMI contribuiu especialmente para reforçar as capacidades de acolhimento e de tratamento dos Estados-Membros quando confrontados com importantes fluxos migratórios. Embora os progressos registados no domínio da migração legal tenham sido limitados até à data, os Estados-Membros registaram progressos moderados no domínio da integração, nomeadamente no reforço das capacidades. A prioridade passou a ser as medidas de integração de curto prazo em detrimento das medidas de longo prazo, mas os resultados ainda não são visíveis, uma vez que a integração é um processo a longo prazo. O Fundo ajudou a aumentar de forma constante as taxas de regresso.

O **FSI-Fronteiras e Vistos** provou a sua eficácia ao ajudar a facilitar as viagens legítimas, mas o seu contributo para a cooperação consular e reforço da cooperação com países terceiros foi limitado. Apoiou também o desenvolvimento de uma política comum em matéria de vistos através de ações de formação e da criação e funcionamento de sistemas informáticos (em particular, o Sistema de Informação sobre Vistos).

O **FSI-Polícia** contribuiu para reforçar a segurança na UE ao melhorar as capacidades dos Estados-Membros para prevenir e lutar contra a criminalidade organizada grave e transnacional, incluindo o terrorismo, através de: i) ações destinadas a lutar contra a criminalidade financeira e económica, a cibercriminalidade e o tráfico de droga; ii) investimento em sistemas informáticos e equipamentos operacionais; iii) cooperação entre os Estados-Membros, como a participação em equipas de investigação conjuntas; e iv) o ciclo político da EMPACT.

No domínio dos riscos e das crises relacionados com a segurança, o FSI-Polícia contribuiu para reforçar a capacidade dos Estados-Membros para gerir eficazmente os riscos e as crises

relacionados com a segurança através i) do desenvolvimento de avaliações abrangentes das ameaças e dos riscos; ii) da criação de sistemas de alerta precoce específicos para cada setor; iii) de mecanismos de cooperação e iv) da modernização e aquisição de equipamentos que permitam responder melhor a situações de crise ou de emergência.

5.2 Eficiência

Os dados disponíveis revelam que os resultados dos Fundos foram alcançados em termos globais a um custo razoável, tanto em termos de recursos humanos como de recursos financeiros, com algumas limitações. A eficiência foi assegurada através dos consideráveis conhecimentos e competências obtidos com a experiência adquirida em projetos anteriores e da flexibilidade dos programas nacionais.

Existem também várias questões que, segundo os Estados-Membros, afetaram negativamente a eficiência: o requisito de afetar percentagens mínimas aos objetivos nacionais; o facto de a obrigação de apresentação de relatórios ser complexa e recorrente; o facto de os indicadores comuns estarem insuficientemente desenvolvidos; e o alinhamento deficiente dos calendários de acompanhamento e de apresentação de relatórios.

Em geral, as ações da ajuda de emergência e as ações da União, bem como a ações de gestão indireta, alcançaram os seus objetivos a um custo razoável em termos de recursos financeiros e humanos.

5.3 Simplificação e redução dos encargos administrativos

O FAMI e o FSI proporcionaram uma relativa simplificação em relação ao passado, embora na atual fase não existam dados suficientes que indiquem uma redução significativa dos encargos administrativos. A programação plurianual permitiu dar resposta às necessidades que surgiram ao longo do período de sete anos e gerir os investimentos avultados a longo prazo. Em geral, a maioria das medidas inovadoras (p. ex., opções de custos simplificados, programação plurianual, gestão simplificada e sistema de controlo) foi considerada particularmente benéfica e conducente a uma certa simplificação, mas foram solicitadas mais orientações (p. ex., a opção de custos simplificados é considerada positiva, mas os seus benefícios ainda não são claros para os beneficiários que, portanto, se mostram relutantes em utilizá-la). Não obstante uma maior simplificação, as regras e os procedimentos nacionais aplicáveis ao abrigo dos programas nacionais parecem ter produzido uma quantidade moderada de encargos administrativos. No que diz respeito à gestão direta, os procedimentos revelaram-se adequados, claros e transparentes, sem criarem encargos adicionais para os Estados-Membros ou para os beneficiários.

5.4 Pertinência

Os Fundos e as respetivas prioridades e objetivos, tal como definidos nos regulamentos específicos, bem como no âmbito dos trabalhos anuais, revelaram ser ainda pertinentes. Deram resposta às necessidades dos Estados-Membros independentemente da diversidade e das alterações que ocorreram nos contextos nacionais. Devido às crises migratória e de segurança, importa referir que foram necessários reforços orçamentais significativos, tendo o orçamento disponível de 6,9 mil milhões de EUR para o período de programação 2014-2020 sido aumentado para 10,8 mil milhões de EUR. A ajuda de emergência (a uma escala maior do que a originalmente prevista) ajudou a assegurar a pertinência dos Fundos.

Os principais mecanismos identificados para assegurar a pertinência dos Fundos incluíram i) o diálogo político[10] e o método de consulta adotado durante a etapa de programação; ii) o papel de acompanhamento desempenhado tanto pelas autoridades responsáveis como pelos comités de acompanhamento; iii) a possibilidade de fazer ajustes e transferências orçamentais; e iv) a revisão intercalar.

Não obstante os dados recolhidos sobre a pertinência dos Fundos, foi referido que é necessária uma maior flexibilidade quanto à execução dos programas nacionais. A principal questão reside na fragmentação das ações em relação a objetivos nacionais múltiplos, o que impediu a congregação de recursos em torno das principais prioridades e dificultou a execução de projetos com objetivos transversais. Além disso, a fixação das dotações no início do período de programação, com base em dados estatísticos, não reflete a evolução das necessidades dos Estados-Membros durante o período de execução.

5.5 Coerência e complementaridade

Os Fundos revelaram ser coerentes e complementares em relação a outros fundos e iniciativas, não tendo sido encontradas sobreposições e duplicações. Os instrumentos internos (programas nacionais, ajuda de emergência, etc.) complementam-se entre si e também complementam outros instrumentos de financiamento da UE (como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEEI) e os orçamentos nacionais.

Os Estados-Membros, na sua maioria, adotaram mecanismos de coordenação diferentes na etapa de execução, a fim de assegurar que os Fundos são coerentes e complementares em relação a intervenções similares realizadas ao abrigo de outros fundos da UE. Estes mecanismos incluem o intercâmbio interinstitucional de informações e a cooperação entre as autoridades responsáveis pelos diferentes fundos da UE e disposições institucionais específicas que asseguram a sua coordenação e sinergias. Os comités de acompanhamento e as autoridades responsáveis desempenham um papel central em garantir sinergias e evitar sobreposições e a duplicação dos financiamentos, através da cooperação regular com outras instituições nacionais que executam outros fundos (nomeadamente fundos da UE) e com os seus homólogos noutros Estados-Membros.

No que diz respeito à gestão direta, tanto a ajuda de emergência como as ações da União revelam coerência e complementaridade com as ações apoiadas por outros fundos da UE ou ações apoiadas por agências da UE. Contudo, constatou-se que existe margem para melhorias, uma vez que os beneficiários dos projetos não conheciam bem outras ações realizadas globalmente ao abrigo dos Fundos.

5.6 Valor acrescentado da UE

Em geral, e não obstante a sua dimensão relativamente reduzida em comparação com os desafios colocados pela crise, o valor acrescentado da UE gerado pelos Fundos foi

[10] Foram instituídos pela primeira vez os diálogos políticos com os Estados-Membros tendo em vista a preparação dos programas nacionais plurianuais para o FAMI e o FSI, o que representou um elemento importante no lançamento do processo de elaboração dos programas nacionais. Tal permitiu uma abordagem abrangente de todos os aspetos do programa nacional de um Estado-Membro graças a um debate exaustivo sobre os objetivos estratégicos da UE e as prioridades nacionais.

significativo. Para tal, os Fundos i) apoiaram ações com dimensão internacional; ii) partilharam os encargos com os Estados-Membros; iii) reforçaram as capacidades nacionais; iv) otimizaram os procedimentos relacionados com a gestão das migrações; v) garantiram sinergias; vi) aumentaram a cooperação entre os intervenientes envolvidos no tratamento dos vistos; vii) permitiram a partilha de informações e boas práticas; viii) permitiram projetos transnacionais; ix) permitiram o reforço da confiança entre as autoridades de aplicação da lei; e x) proporcionaram a formação do pessoal, etc. Sem os Fundos, a qualidade da resposta da UE à crise migratória e aos desafios de segurança teria sido menor (p. ex., com menos pessoal e serviços reduzidos, a capacidade das autoridades nacionais para prestar uma assistência eficaz aos requerentes de asilo, aos refugiados e a outros nacionais de países terceiros teria sido limitada).

Do ponto de vista financeiro, sem estes Fundos da UE, o financiamento nacional não teria sido suficiente para uma execução eficaz e eficiente das ações, ou seja, no domínio da reinstalação, do contraterrorismo ou dos equipamentos para as fronteiras, nomeadamente para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. As ações teriam sido executadas com muito mais dificuldade e não com o alcance ou dentro dos prazos planeados devido à insuficiência de recursos nacionais.

No que diz respeito à gestão direta, sem os recursos disponibilizados para a ajuda de emergência e para as ações da União, o financiamento nacional, por si só, teria resultado numa execução muito mais difícil e numa escala muito mais reduzida e com menor impacto geral. As principais vantagens decorrentes destas medidas incluíram uma maior cooperação tanto entre os Estados-Membros como a nível dos próprios Estados-Membros, incluindo a partilha de informações, de conhecimentos especializados e de boas práticas. Esta maior cooperação permitiu o tratamento oportuno e eficiente dos fluxos migratórios e das emergências conexas.

As ações financiadas em regime de gestão indireta geraram valor acrescentado da UE ao reforçarem as sinergias existentes entre as partes interessadas a diferentes níveis (internacional, da UE e dos Estados-Membros), desenvolvendo-se assim uma resposta coerente da UE em relação aos desafios que surgiram.

5.7 Sustentabilidade

A sustentabilidade foi tida em conta em todos os mecanismos de execução dos Fundos, embora em menor grau na ajuda de emergência, devido à natureza urgente das ações.

No que diz respeito ao FAMI, a sustentabilidade dos efeitos que perduram após a conclusão da intervenção varia consoante os diferentes instrumentos e Estados-Membros:

- os resultados nos domínios da integração e do asilo provavelmente perduram mais tempo, caso tenham dado resposta a necessidades de longo prazo desde o início, e
- os resultados no domínio do regresso são sustentáveis caso tenham tido como base regimes de regresso voluntário e tenham sido apoiados por esforços de reintegração.

No que diz respeito ao FSI, muitas ações são por natureza ações de longo prazo, uma vez que foram geralmente concebidas para continuarem a ser operacionais para além do apoio do fundo (investimentos em infraestruturas, instalações e sistemas informáticos). Outras ações (formação e mecanismos de cooperação) contribuíram para a sustentabilidade das ações

através da melhoria das competências especializadas, dos conhecimentos e das qualificações do pessoal envolvido na gestão e na execução dos projetos.

A sustentabilidade financeira (ações que podem continuar após o termo do financiamento dos Fundos) também varia. Algumas ações, como os projetos plurianuais ou de formação de formadores, parecem ser mais autossustentáveis, enquanto outras parecem não o ser (p. ex., a Rede Europeia das Migrações). Além disso, a sustentabilidade de algumas outras ações (ações da União, programas nacionais, ajuda de emergência) depende do seu nível ou prioridade e/ou da urgência e da disponibilidade de recursos alternativos.

5.8 Questões para apreciação futura

- O caráter abrangente da conceção e da estrutura dos mecanismos dos Fundos (ou seja, programas nacionais destinados a reforçar as capacidades de longo prazo, ajuda de emergência destinada a aliviar a pressão imediata e ações da União concebidas de forma clara e lógica para se apoiarem mutuamente) deve ser mantida e utilizada como modelo para o próximo período de programação. A separação entre as fronteiras externas e os vistos também deve ser mantida.
- Com vista a aumentar a eficácia dos Fundos e a permitir que os Estados-Membros deem prioridade a determinados objetivos que podem conduzir a melhores resultados, os programas nacionais devem ser melhor direcionados.
- Os Fundos futuros (e o respetivo âmbito de aplicação) devem ser concebidos de forma a poderem dar resposta a um conjunto abrangente de necessidades, bem como assegurar a flexibilidade, caso ocorram alterações. A fragmentação dos programas nacionais por vários objetivos com percentagens mínimas de financiamento deve ser reconsiderada a fim de aumentar a flexibilidade.
- Pode haver necessidade de adaptar melhor o âmbito de aplicação do FSI no futuro para atender a novas iniciativas estratégicas visando reforçar a cooperação operacional e o intercâmbio de informações.
- A programação plurianual deve ser mantida no próximo período de financiamento.
- Importa manter um instrumento para emergências e reforçar a sua capacidade, para que possa responder rápida e eficientemente a circunstâncias novas.
- É necessário definir, logo na fase de conceção, um quadro comum de acompanhamento e avaliação que assegure a monitorização coerente e uniforme dos progressos e da eficácia desde o início. Tal deve incluir indicadores mais bem definidos, com valores de referência e valores-alvo, processos simplificados, orientações e calendários.
- O sistema de distribuição de verbas (a chave de repartição e a revisão intercalar) deve ser adaptado, por forma a responder adequadamente a novas necessidades.
- Devem ser desenvolvidos mais esforços para melhorar a cooperação, a coordenação e a orientação estratégia na execução dos Fundos, dos diferentes tipos de ações e de outras iniciativas ao nível da UE.
- É importante continuar a prestar apoio através dos Fundos e de todos os seus instrumentos, enviando uma mensagem clara acerca da importância da solidariedade e da cooperação entre os Estados-Membros.

- A sustentabilidade, tanto em termos financeiros como dos efeitos, deve ser tida em conta aquando da conceção e seleção dos projetos.