

Sprawozdanie specjalne

Inicjatywa „Spotlight” na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt

Pomimo ambitnych założeń oddziaływanie jest
dotychczas niewielkie



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-18
Inicjatywa „Spotlight”	01-02
Globalne i unijne ramy polityki	03
Przemoc wobec kobiet i dziewcząt	04-07
Logika interwencji w inicjatywie „Spotlight”	08-12
Struktura zarządzania	13-15
Przydział środków finansowych w ramach inicjatywy „Spotlight”	16-18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	19-24
Uwagi	25-110
Wyznaczono odpowiednie cele, ale nie przeanalizowano w wystarczającym stopniu alternatywnych wariantów wdrażania	25-46
Komisja nie porównała szczegółowo różnych rozwiązań ani ich kosztów	26-29
Inicjatywa „Spotlight” odpowiada na potrzeby beneficjentów, ale wystąpiły niedociągnięcia w decyzjach w sprawie finansowania oraz w wyborze państw	30-46
Pomimo dobrych przykładów współpracy między głównymi zainteresowanymi stronami przy wdrażaniu niekiedy napotymano trudności, a w monitorowaniu i ocenie odnotowano ograniczenia	47-86
Przy wdrażaniu doszło do opóźnień i napotkano trudności wynikające z ograniczeń zewnętrznych, operacyjnych i związanych z zarządzaniem	48-66
W ramach inicjatywy „Spotlight” nie przeprowadzono odpowiedniej oceny gospodarności wykorzystania środków finansowych	67-76
Ramy monitorowania i sprawozdawczości umożliwiają jedynie ograniczoną ocenę wyników na poziomie programu i na poziomie geograficznym	77-86
Istnieją pozytywne rezultaty, ale nie zapewniono ich trwałości	87-110
Dzięki programom inicjatywy „Spotlight” wypracowano pewne produkty, lecz jak dotąd jej mierzalne oddziaływanie było niewielkie	88-98
Istnieje ryzyko, że rezultaty nie będą trwałe, a zdobyte doświadczenia nie zostaną wykorzystane w przyszłych programach	99-110

Wnioski i zalecenia

111-122

Załączniki

Załącznik I – Struktura zarządzania inicjatywą „Spotlight”

Załącznik II – Działania objęte próbą według stanu na 30 listopada 2022 r.

Załącznik III – Wkład inicjatywy „Spotlight” w nowe przepisy i politykę w ramach filaru 1

Załącznik IV – Główny wkład inicjatywy „Spotlight” w ramach filaru 5

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Przemoc wobec kobiet i dziewcząt jest jedną z najczęstszych i najbardziej rozpowszechnionych form łamania praw człowieka. W 2017 r. Unia Europejska (UE) uruchomiła inicjatywę „Spotlight” w ramach globalnego partnerstwa strategicznego z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ). Głównym celem tej inicjatywy jest zapewnienie wszystkim kobietom i dziewczętom – w szczególności zmarginalizowanym i znajdującym się w trudnej sytuacji – życia wolnego od przemocy i szkodliwych praktyk. Inicjatywę „Spotlight” finansuje UE, wnosząc wkład w wysokości 497 mln euro. Kwota 465 mln euro z tego wkładu jest zarządzana przez ONZ, które działa na czterech kontynentach i w ponad 26 państwach.

II Celem Trybunału było ustalenie, czy z wykorzystaniem inicjatywy „Spotlight” Komisja skutecznie i efektywnie przeciwdziała przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał przeanalizował koncepcję, wdrażanie, monitorowanie i rezultaty tej inicjatywy.

III Trybunał stwierdził, że co do zasady inicjatywa „Spotlight” stanowiła ambitną próbę przeciwdziałania przez Komisję przemocy wobec kobiet i dziewcząt, ale jej oddziaływanie jest jak dotąd niewielkie. Czteroletni okres trwania programu nie jest wystarczający, by doprowadzić do trwałych zmian na całym świecie w tej złożonej kwestii, wymagającej długotrwałych działań i dodatkowych zasobów. Chociaż w ramach inicjatywy wypracowano pewne produkty i była ona korzystna dla kobiet i dziewcząt, trudno jest ocenić, w jakim stopniu osiągnięto zamierzone rezultaty. Trybunał stwierdził również, że możliwe jest uzyskanie większej efektywności i bardziej gospodarne wykorzystanie środków finansowych.

IV Wybór ONZ na partnera wykonawczego był ze strony Komisji decyzją polityczną mającą wspierać multilateralizm. Przy wyborze partnera wykonawczego Komisja nie porównała szczegółowo alternatywnych sposobów realizacji inicjatywy i powiązanych kosztów. Trybunał stwierdził, że działania zaplanowane w ramach inicjatywy „Spotlight” odzwierciedlały istniejące potrzeby. Cele inicjatywy są istotne dla zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Wykrył on jednak również niedociągnięcia w uzasadnieniu decyzji o finansowaniu oraz w wyborze państw.

V Trybunał stwierdził, że przy wdrażaniu doszło do opóźnień i napotkano trudności wynikające z ograniczeń zewnętrznych, operacyjnych i związanych z zarządzaniem. Odnotowano dobre przykłady współpracy między głównymi zainteresowanymi stronami, ale wdrażanie zharmonizowanego podejścia w państwach, w których panują różne warunki, okazało się trudne, a duża liczba organizacji wdrażających w ramach ONZ dodatkowo skomplikowała zarządzanie.

VI W ramach inicjatywy „Spotlight” nie przeprowadzono odpowiedniej oceny gospodarności wykorzystania środków finansowych. Komisja miała świadomość, że wybór ONZ na partnera pociąga za sobą wyższe koszty, ale nie próbowała negocjować wysokości kosztów pośrednich i obniżyć ich kwoty poniżej maksymalnego poziomu określonego w umowie ramowej. Ograniczona była również ocena kosztów działań przeprowadzona przez Komisję, mimo że koszty te stanowią jedyną część budżetu inicjatywy „Spotlight”, której wcześniej nie określono w umowie.

VII Ustalenia dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w ramach inicjatywy „Spotlight” nie pozwalają na rzetelną ocenę wyników programów. Trybunał odnotował, że brakowało wiarygodnych scenariuszy bazowych, wartości docelowe były nieodpowiednie, a łączne działania następcze na poziomie programów miały ograniczony zakres. W monitorowaniu nie połączono też produktów i wyników programów ze wskaźnikami rezultatu finansowego, co znacznie zawężyło możliwość przeprowadzenia oceny.

VIII Trybunał skoncentrował się na państwach Afryki i Ameryki Łacińskiej i stwierdził, że programy realizowane w ramach inicjatywy „Spotlight” przyniosły pozytywne rezultaty we wszystkich tych krajach i pozwoliły uzyskać wiele informacji. Mimo to, choć celem inicjatywy było zapewnienie trwałości działań, nie znaleziono nowych darczyńców, co zagraża tej trwałości. Nie zawsze też udawało się zapewnić widoczność zaangażowania i finansowania ze strony UE.

IX Jeżeli chodzi o wymianę wiedzy, potrzebne są działania umożliwiające przechowywanie informacji w łatwo dostępny sposób. Trybunał stwierdził jednak, że obecnie informacje są rozproszone i zainteresowani użytkownicy nie mają do nich łatwego dostępu.

X Na podstawie tych wniosków Trybunał zaleca, aby Komisja:

- o w odniesieniu do przyszłych globalnych inicjatyw na rzecz rozwoju przeprowadzała dogłębną analizę wariantów ich wdrażania i w pełni dokumentowała wybór regionów i państw oraz uzasadniała przydział na nie środków finansowych;
- o uwzględniła dotychczasowe doświadczenia przy planowaniu przyszłych działań na podstawie inicjatywy „Spotlight”;
- o w odniesieniu do przyszłych działań na rzecz rozwoju zwiększyła odsetek środków finansowych docierających do beneficjentów końcowych i oceniała efektywność kosztową;
- o zapewniła większą trwałość oddziaływania oraz skuteczniejsze szerzenie i wymianę wiedzy w kontekście pozostałej do realizacji części inicjatywy „Spotlight”.

Wstęp

Inicjatywa „Spotlight”

01 Inicjatywa „Spotlight” jest globalnym partnerstwem strategicznym między Unią Europejską (UE) a Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ). Głównym celem tej inicjatywy jest zapewnienie wszystkim kobietom, zwłaszcza zmarginalizowanym i znajdującym się w trudnej sytuacji, życia wolnego od przemocy i szkodliwych praktyk¹.

02 Inicjatywa rozpoczęła się od publikacji komunikatu prasowego w grudniu 2017 r., w którym zapowiedziano, że UE zobowiązała się przeznaczyć na ten cel około 500 mln euro² (zob. pkt **16-18**). Będzie ona realizowana do grudnia 2023 r. na szczeblu krajowym i regionalnym, a do grudnia 2024 r. na szczeblu globalnym. Zamknięcie umowy zaplanowano na grudzień 2025 r. Ma ono nastąpić po przedstawieniu sprawozdania końcowego z realizacji i ukończeniu ocen. W czasie przeprowadzania kontroli zakres sprawozdania końcowego i ocen nie był określony.

Globalne i unijne ramy polityki

03 Na **rys. 1** przedstawiono globalne i unijne ramy polityki zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Równość płci jest powszechnie uznanym prawem człowieka i podstawową wartością UE, a inicjatywa „Spotlight” odgrywa ważną rolę zarówno w osiągnięciu **celów zrównoważonego rozwoju nr 5 i 16**, jak i w realizacji **unijnego planu działania w sprawie równości płci na lata 2021–2025**.

¹ „Pytania i odpowiedzi: Inicjatywa UE-ONZ »Spotlight« na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt”, zestawienie informacji opracowane przez Komisję, wrzesień 2019, s. 1.

² „EU invests EUR 500 million in new »Spotlight Initiative« to end violence against women”, EEAS, 2017.

Rys. 1 – Globalne i unijne ramy polityki

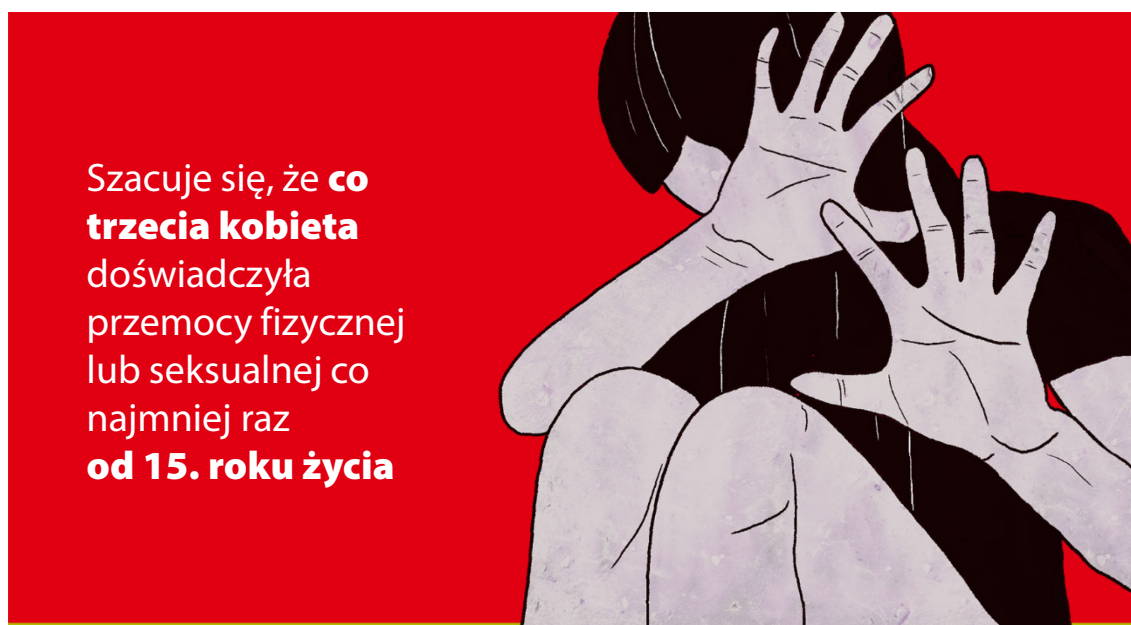


Źródła: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Seria Traktatów Rady Europy nr 210. Globalne ramy wskaźników przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne, dokument A/RES/71/313, 2021, ONZ.

Przemoc wobec kobiet i dziewcząt

04 ONZ definiuje przemoc wobec kobiet jako wszelki akt przemocy związany z faktem przynależności danej osoby do określonej płci, którego rezultatem jest lub może być fizyczna, seksualna lub psychiczna krzywda lub cierpienie kobiet, włącznie z groźbą popełnienia takich czynów, wymuszeniem lub arbitralnym pozbawieniem wolności, niezależnie od tego, czy czyny te mają miejsce w życiu publicznym, czy prywatnym³ (*rys. 2*). Przemoc obejmuje również szkodliwe praktyki, takie jak okaleczanie żeńskich narządów płciowych oraz dziecięce, wczesne i przymusowe małżeństwo.

Rys. 2 – Występowanie przemocy wobec kobiet



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z opracowania „*Violence against women prevalence estimates*”, Światowa Organizacja Zdrowia, 2018.

05 Przemoc domowa, w tym przemoc w związkach intymnych, pozostaje najczęściej występującą formą przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W obrębie rodziny też dochodzi do ogromnej większości przypadków kobietobójstwa, definiowanego również jako „zabójstwa kobiet i dziewcząt ze względu na płeć”. W 2019 r. na całym świecie ofiarą zabójstw ze względu na płeć padło około 50 000 kobiet⁴. Ostatnie badania pokazują, że pandemia COVID-19, która doprowadziła do przymusowego przebywania

³ Art. 1 *Deklaracji o likwidacji przemocy wobec kobiet*, ogłoszona w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 48/104 z 20 grudnia 1993 r.

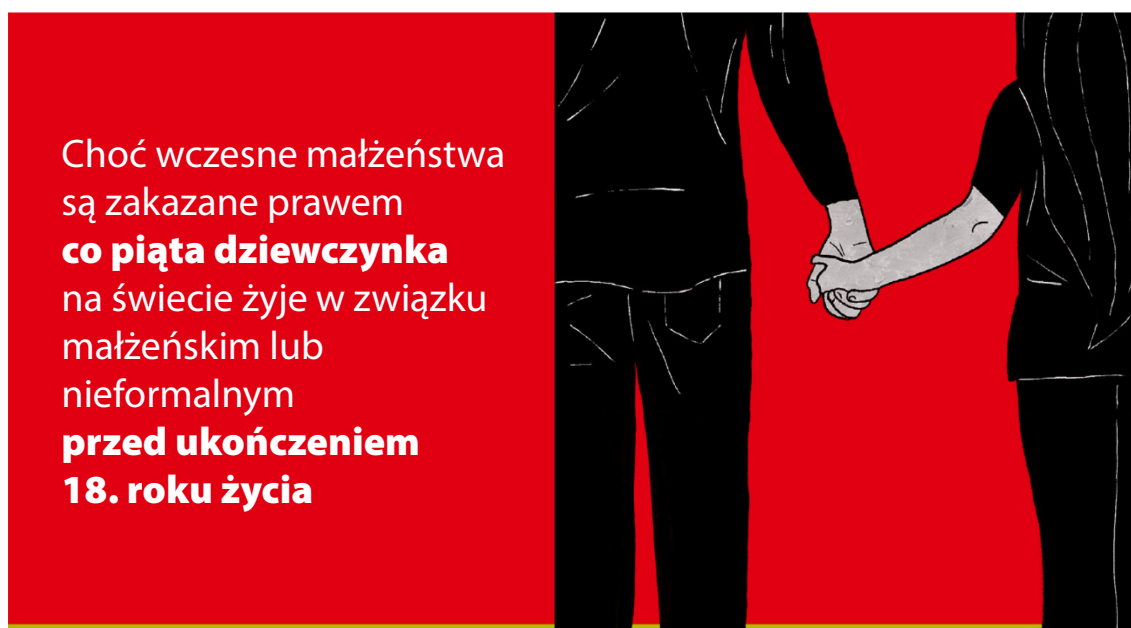
⁴ „*Global Study on Homicide – Gender-related killing of women and girls*”, UNODC, 2019.

kobiet w domach z ich oprawcami, spowodowała nasilenie przemocy wobec kobiet i dziewcząt na całym świecie⁵.

06 Na całym świecie szeroko rozpowszechnione są też szkodliwe praktyki wobec kobiet i dziewcząt. Dokładna liczba dziewcząt i kobiet na całym świecie, które poddano okaleczaniu żeńskich narządów płciowych, pozostaje nieznana, ale szacuje się ją na co najmniej 200 mln⁶. Rocznie ponad cztery miliony dziewcząt jest zagrożonych okaleczeniem żeńskich narządów płciowych.

07 Liczba dziecięcych małżeństw jest bardzo wysoka (*rys. 3*). W krajach najstabilniej rozwiniętych liczba ta podwoiła się – 40% dziewcząt jest wydawana za mąż przed ukończeniem 18. roku życia, a 12% dziewcząt – przed ukończeniem 15. roku życia⁷.

Rys. 3 – Występowanie wczesnych małżeństw



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z „UNFPA-UNICEF Global programme to end child marriage – Phase I (2016–2019) report”, UNFPA-UNICEF, 2020.

⁵ „Measuring the Shadow Pandemic – Violence against women during COVID-19”, UN Women, 2021.

⁶ „Female Genital Mutilation: A global concern”, UNICEF, 2016.

⁷ „UNFPA-UNICEF Global programme to end child marriage – Phase I (2016–2019) report”, UNFPA-UNICEF, 2020.

Logika interwencji w inicjatywie „Spotlight”

08 Zakończenie przemocy wobec kobiet i dziewcząt jest przedsięwzięciem długofalowym, które wymaga zmiany norm i wartości społecznych, a także zaangażowania politycznego. Inicjatywa „Spotlight” ma na celu wyeliminowanie wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt w krajach partnerskich. Dotychczas udało się zidentyfikować różne rodzaje przemocy oraz częściowo ustalić, w jakich regionach te praktyki są najbardziej rozpowszechnione. W ramach inicjatywy skoncentrowano się na pięciu regionach geograficznych i na rodzajach przemocy rozpowszechnionych w każdym z nich (*rys. 4*).

Rys. 4 – Regiony objęte inicjatywą „Spotlight” i jej zakres



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [umowy o udzielenie dotacji lub o przyznanie wkładu](#) poddanej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów w ramach inicjatywy „Spotlight”, załącznik I, „Description of the action”, s. 35.

09 Inicjatywa „Spotlight” opiera się na teorii zmiany – metodzie polegającej na określeniu założeń, które stanowią podstawę planowanych interwencji. Jej celem jest zwalczanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt na wielu szczeblach oraz poprzez działania, które wzajemnie się wzmacniają. Działania te pogrupowano w sześciu filarach (*rys. 5*).

Rys. 5 – Sześć filarów inicjatywy „Spotlight”

FILAR 6 Ruchy kobiece

Grupy działające na rzecz praw kobiet, autonomiczne ruchy społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje reprezentujące młodzież i grupy doświadczające dyskryminacji/marginalizacji z wielu przyczyn jednocześnie lub dyskryminacji/marginalizacji krzyżowej działają skutecznie, jeśli chodzi o zapewnianie równości płci i wzmocnienie pozycji kobiet oraz przyspieszenie postępów w tym zakresie, a także położenie kresu przemocy wobec kobiet i dziewcząt

FILAR 1 Polityka i przepisy

Ustanowienie i przełożenie na plany działania ram legislacyjnych i ram polityki opartych na dowodach i zgodnych z międzynarodowymi standardami praw człowieka, dotyczących wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz szkodliwych praktyk

FILAR 5 Dane

Gromadzenie, analiza i wykorzystywanie zgodnie z międzynarodowymi standardami wysokiej jakości danych zdezagregowanych i porównywalnych w ujęciu globalnym, dotyczących różnych form przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz szkodliwych praktyk, w celu zapewnienia informacji na potrzeby kształtowania przepisów, polityki i programów

FILAR 2 Instytucje

Krajowe i regionalne systemy i instytucje planują, finansują i realizują oparte na dowodach programy, które mają na celu zapobieganie przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz szkodliwym praktykom i reagowanie na taką przemoc i praktyki, w tym w innych sektorach

FILAR 4 Usługi

Kobiety i dziewczęta, które doświadczyły przemocy i szkodliwych praktyk, korzystają z podstawowych usług, które są przystępne, akceptowalne i wysokiej jakości, w tym usług wspierających je w przezwyciężeniu skutków doznanej przemocy w dłuższej perspektywie

FILAR 3 Zapobieganie

Zmiana norm społecznych, postaw i zachowań na oparte na równouprawnieniu płci zachodząca na poziomie społeczności i poszczególnych osób i prowadząca do zapobiegania przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz szkodliwym praktykom



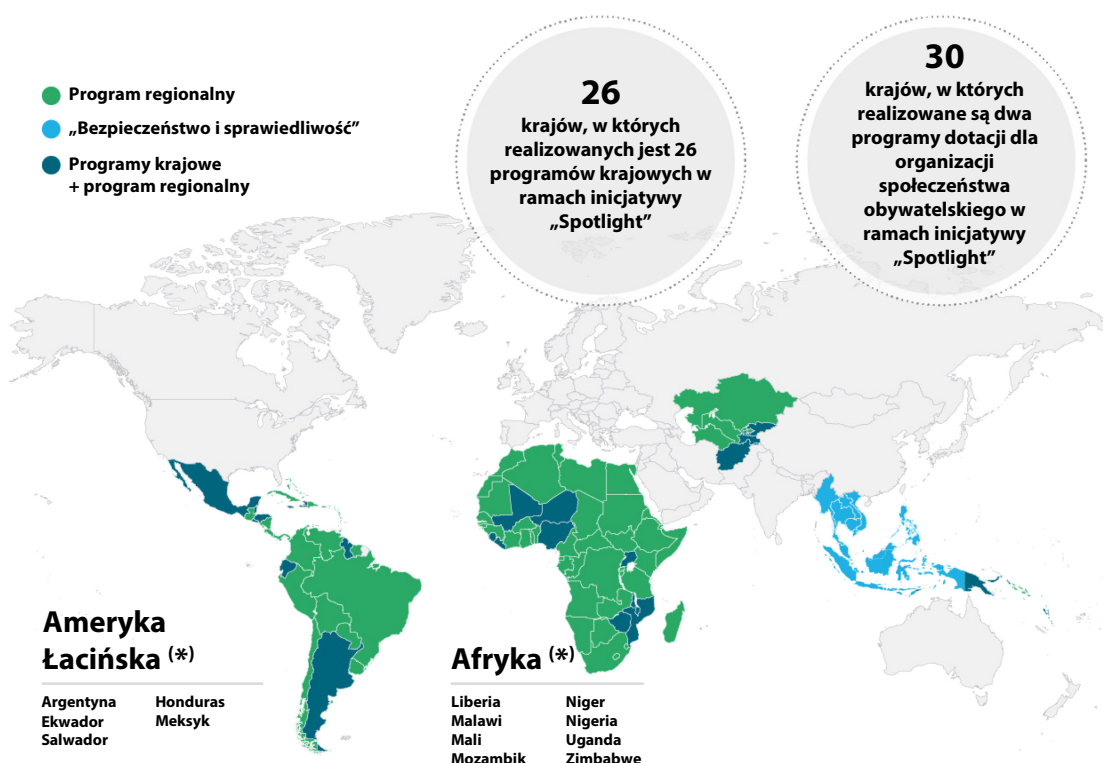
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania [Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021](#).

10 Podejściu przyjętemu w inicjatywie „Spotlight” towarzyszy zasada „nie pozostawiać nikogo w tyle”. Oznacza to, że działania należy konsekwentnie ukierunkowywać na społeczności zmarginalizowane, takie jak kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami, ludność rdzenna, migranci, osoby starsze, mniejszości etniczne, osoby żyjące w ubóstwie lub wszelkie grupy doświadczające dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacji krzyżowej.

11 W każdym z pięciu regionów geograficznych objętych inicjatywą jej środki przeznacza się na szereg programów krajowych oraz na program regionalny. Na każdy program krajowy składa się sześć filarów, zaś program regionalny obejmuje mniejszą liczbę filarów w kilku państwach (*rys. 6*). Programy regionalne, które uzupełniają programy krajowe, mają na celu ulepszenie polityki i istniejących praktyk, wymianę wiedzy i tworzenie sieci kontaktów na szczeblu regionalnym. W Azji Południowo-Wschodniej realizowany jest również regionalny program tematyczny zatytułowany „Bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, poświęcony prawom i szansom pracowników migrujących.

12 Oprócz programów krajowych i regionalnych środki finansowe inicjatywy „Spotlight” są dystrybuowane za pośrednictwem Funduszu Powierniczego ONZ na rzecz Wyeliminowania Przemocy wobec Kobiet i Dziewcząt (Trust Fund to End Violence Against Women and Girls) oraz Funduszu ONZ na rzecz Pokoju i Pomocy Humanitarnej dla Kobiet (Women’s Peace and Humanitarian Fund). Fundusze te udzielają dotacji organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w 30 państwach (zob. pkt 18 i 34).

Rys. 6 – Obszary interwencji w ramach inicjatywy „Spotlight”



Uwaga: (*) Dwa regiony objęte kontrolą Trybunału (zob. pkt 21).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania [Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021](#).

Struktura zarządzania

13 UE i ONZ są równorzędnymi partnerami w zarządzaniu inicjatywą „Spotlight” (zob. pkt 49). Program „Spotlight” został uruchomiony przez komisarza UE ds. rozwoju i Zastępcę Sekretarza Generalnego ONZ jako eksponowana inicjatywa polityczna wysokiego szczebla mająca na celu wyeliminowanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz zapobieganie jej. Program miał też podkreślić wagę współpracy i wzajemnego wsparcia między UE a ONZ. Od początku realizacji inicjatywy zaangażowany jest w nią również Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej.

14 Struktura zarządzania i struktura organizacyjna inicjatywy obejmuje poziom globalny oraz poziom regionalny/krajowy. Na poziomie globalnym należy do niej organ zarządzający, operacyjny komitet sterujący, administrator i sekretariat inicjatywy „Spotlight”. Rola Komisji w organie zarządzającym polega na zapewnianiu – wraz z ONZ – kierownictwa strategicznego, rzecznictwa i nadzoru nad inicjatywą. W operacyjnym Komitecie sterującym zadaniem Komisji i ONZ jest skuteczne zarządzanie wszystkimi operacyjnymi i technicznymi aspektami inicjatywy i ich koordynacja. Na szczeblu lokalnym programami zarządzają krajowe/regionalne komitety sterujące. Przedstawiciele delegatur UE w tych komitetach uczestniczą w kierowaniu realizacją programu i nadzorze nad nią (*załącznik I*).

15 Głównymi organizacjami wdrażającymi ze strony ONZ są jednostka Narodów Zjednoczonych ds. równości płci i wzmacniania pozycji kobiet (UN Women), Fundusz Ludnościowy ONZ (UNFPA) oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP).

Przydział środków finansowych w ramach inicjatywy „Spotlight”

16 Inicjatywę „Spotlight” finansuje UE poprzez wkład finansowy w wysokości 497 mln euro, z czego kwotą 465 mln euro zarządza ONZ. Pozostałą kwotą 32 mln euro zarządza UE w drodze zaproszenia do składania wniosków skierowanego do organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Inni darczyńcy wnieśli jedynie symboliczne kwoty, chociaż pierwotny plan zakładał, że wkład UE posłuży jako finansowanie załączkowe i przyciągnie dodatkowe środki od innych darczyńców (zob. pkt 100). Wkład UE pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, a w przypadku zaproszenia do składania wniosków – z programu „Globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej” (*rys. 7*).

Rys. 7 – Unijne wsparcie na rzecz inicjatywy „Spotlight”

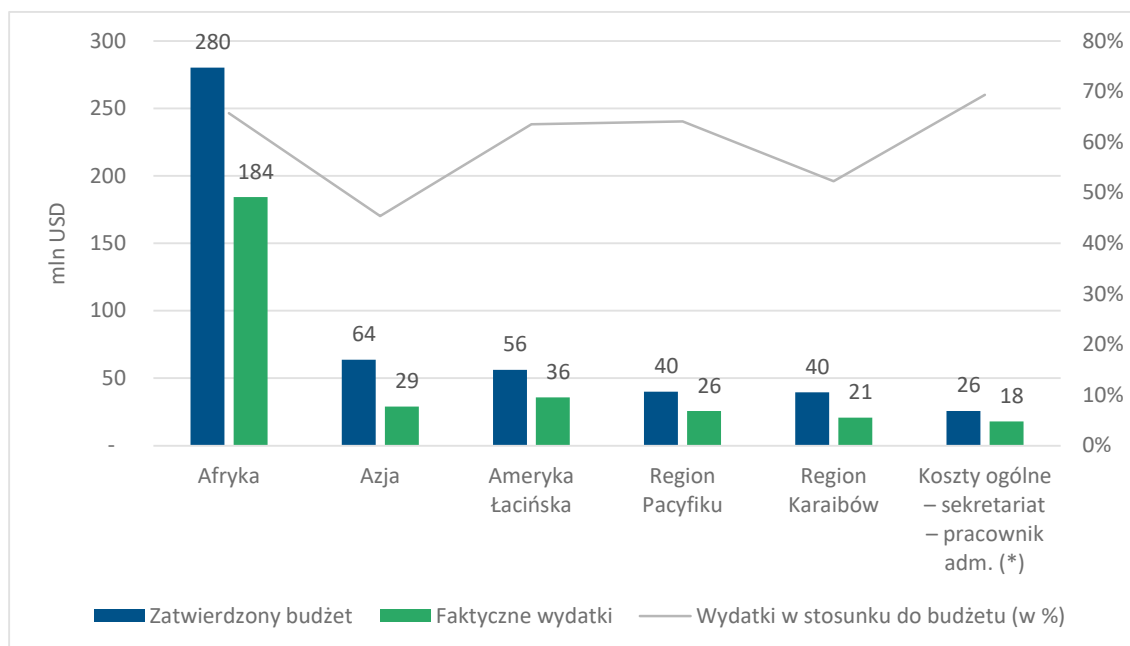


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

17 Inicjatywą „Spotlight” zarządza Biuro ds. Wielostronnych Funduszy Powierniczych (MPTFO) ONZ, które pełni funkcję powiernika inicjatywy „Spotlight” i którego oficjalną walutą sprawozdawczą jest dolar amerykański (USD). MPTFO przekazuje informacje o środkach finansowych inicjatywy „Spotlight”, którymi zarządza ONZ.

18 Maksymalny wkład UE w wysokości 465 mln euro (zobowiązania), którym ma zarządzać ONZ, oszacowano w momencie przeprowadzenia ostatniej zmiany umowy w 2021 r. na około 548 mln dolarów. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. MPTFO poinformowało o faktycznych zobowiązaniach UE w wysokości 534 mln dolarów, wydatkach budżetowych w wysokości 506 mln dolarów oraz przydziale 480 mln dolarów na programy w pięciu regionach geograficznych. Kwota ta obejmowała 33 mln dolarów przekazane za pośrednictwem Funduszu Powierniczego ONZ na rzecz Wyeliminowania Przemocy wobec Kobiet i Dziewcząt oraz Funduszu ONZ na rzecz Pokoju i Pomocy Humanitarnej dla Kobiet. Ponadto 26 mln dolarów przeznaczono na pokrycie wydatków sekretariatu inicjatywy „Spotlight” i pracownika administracyjnego, w tym globalnej platformy wiedzy (rys. 8). Poza Biurem ds. Wielostronnych Funduszy Powierniczych organizacje ONZ wniosły w inicjatywę „Spotlight” wkład w łącznej kwocie 38 mln dolarów.

Rys. 8 – Budżet inicjatywy „Spotlight” i faktyczne wydatki według stanu na 30 czerwca 2022 r. (unijne środki finansowe)



Uwaga: (*) Z uwzględnieniem globalnej platformy wiedzy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ONZ.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

19 W ramach kontroli Trybunał zbadał sposób zarządzania przez Komisję inicjatywą „Spotlight”, aby ocenić, czy środki finansowe wykorzystano efektywnie i skutecznie, oraz sformułować zalecenia służące usprawnieniu przyszłych działań UE na rzecz zwalczania przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć. W kontekście inicjatywy „Spotlight” UE przeznaczyła bezprecedensową kwotę pieniędzy na walkę z przemocą wobec kobiet i dziewcząt. W związku z tym, że okres realizacji inicjatywy obecnie zbliża się do końca, celem kontroli Trybunału było również dokonanie oceny zdobytych doświadczeń i trwałości sfinansowanych działań. Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał nie obejmował środków finansowych inicjatywy „Spotlight”, którymi UE zarządzała w drodze zaproszenia do składania wniosków skierowanego konkretnie do organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

20 Główne pytanie kontrolne Trybunału dotyczyło tego, czy z wykorzystaniem inicjatywy „Spotlight” Komisja skutecznie i efektywnie przeciwdziała przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące pytania szczegółowe:

- 1) Czy inicjatywa „Spotlight” została dobrze opracowana?
- 2) Czy jest efektywnie wdrażana i odpowiednio oceniana?
- 3) Czy skutecznie przyczynia się do wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt?

21 Pod względem geograficznym Trybunał skoncentrował się na Afryce i Ameryce Łacińskiej, gdzie w chwili planowania kontroli w 13 programach krajowych i dwóch programach regionalnych (zob. [rys. 6](#)) odnotowano najwyższe faktyczne wydatki w stosunku do ich budżetów. Umożliwiło to Trybunałowi zbadanie projektów znajdujących się na bardziej zaawansowanym etapie realizacji. Oba te obszary geograficzne są istotne pod względem finansowym: całkowity przydział środków finansowych na rzecz Afryki wynosi 250 mln euro, a na rzecz Ameryki Łacińskiej – 50 mln euro, co oznacza, że łącznie przypada na nie większość (64%) całkowitego budżetu inicjatywy „Spotlight” ([rys. 8](#)).

22 Kontrola objęła okres od rozpoczęcia inicjatywy w 2017 r. do listopada 2022 r., a ponadto włączono do niej najnowsze oficjalne dane dostępne 30 czerwca 2022 r.

23 Kontrolerzy przeanalizowali dokumenty przekazane Trybunałowi przez Dyрекję Generalną Komisji ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) i ONZ na temat opracowania, wdrażania i monitorowania inicjatywy „Spotlight”. Przeprowadzili wizyty na miejscu w Liberii i Meksyku, a także wywiady wideo z kontrolowanymi podmiotami z Ugandy, gdzie trzeba była odwołać wizytę kontrolną na miejscu ze względu na wybuch epidemii gorączki Ebola (zob. [załącznik II](#) dotyczący działań objętych próbą w ramach kontroli). Kontrolerzy Trybunału wybrali te państwa, aby objąć wizytami na miejscu zarówno Amerykę Łacińską, jak i Afrykę. Wzięli również pod uwagę wyniki ocen śródkresowych (zob. pkt [60](#)) i włączyli do próby państwo, które oceniono jako osiągające dobre wyniki, państwo, którego osiągnięcia pod względem wyników można by poprawić, oraz państwo, które napotkało trudności.

24 W przypadku innych programów realizowanych w Afryce i Ameryce Łacińskiej kontrolerzy Trybunału przeprowadzili przegląd dokumentacji oraz – za w drodze wywiadów wideo i korespondencji – zgromadzili informacje od delegatur Unii i zespołów ONZ ds. inicjatywy „Spotlight”. Kontrolerzy przeprowadzili również szereg wywiadów z pracownikami DG INTPA i ONZ oraz badanie ankietowe wśród 26 delegatur Unii zarządzających krajowymi lub regionalnymi programami inicjatywy „Spotlight” we wszystkich regionach geograficznych, aby poznać opinie delegatur na temat funkcjonowania oraz skuteczności i efektywności tej inicjatywy. Wskaźnik odpowiedzi na to ankietę wyniósł 100%, co pozwoliło kontrolerom potwierdzić poczynione ustalenia również w szerszej skali, wykraczającej poza dwa regiony, na których skoncentrowano się w ramach kontroli.

Uwagi

Wyznaczono odpowiednie cele, ale nie przeanalizowano w wystarczającym stopniu alternatywnych wariantów wdrażania

25 W niniejszej sekcji Trybunał ocenił, w jaki sposób Komisja podjęła decyzję o rozpoczęciu inicjatywy „Spotlight” i na ile dobrze inicjatywa ta została opracowana. W ramach kontroli Trybunał zbadał w szczególności, czy:

- a) ustanowienie przez Komisję inicjatywy „Spotlight” było uzasadnione i usprawiedliwione;
- b) zakres tematyczny i geograficzny inicjatywy „Spotlight” oraz decyzje dotyczące finansowania opierały się na szczegółowej ocenie potrzeb regionów geograficznych i czy cele programów dotyczą najistotniejszych kwestii związanych z przemocą wobec kobiet i dziewcząt.

Komisja nie porównała szczegółowo różnych rozwiązań ani ich kosztów

26 Unijny plan działania w sprawie równości płci na lata 2016–2020 przygotowały wspólnie Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych, a w październiku 2015 r. zatwierdziła go Rada. W ramach strategicznego podejścia do realizacji jednego z trzech głównych priorytetów planu – wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt – Komisja podjęła decyzję o rozpoczęciu inicjatywy przewodniej koncentrującej się na wszelkich formach dyskryminacji i przemocy ze względu na płeć.

27 W 2017 r. DG INTPA określiła cztery warianty realizacji nowej inicjatywy na rzecz równości płci:

- 1) umowa o delegowaniu zadań zawierana z państwami członkowskimi, która gwarantowałaby widoczność Komisji i zaangażowania państw członkowskich;
- 2) zarządzanie bezpośrednie, które zmaksymalizowałoby widoczność Komisji i nie pociągałoby za sobą żadnych szczególnych kosztów zarządzania. Jeżeli jednak chodzi o ten wariant, Komisja nie dysponowała personelem niezbędnym do zarządzania obciążeniem pracą;

- 3) tematyczny fundusz powierniczy, który zapewniłby dużą widoczność w prasie. W tym przypadku jednak DG INTPA nie miała wcześniej zdobytego doświadczenia w zakresie tematycznych fundusz powierniczych;
- 4) umowa o delegowaniu zadań zawierana z organizacjami ONZ, która zmniejszyłaby obciążenie personelu Komisji związane z zarządzaniem i przyspieszyłaby realizację inicjatywy. Podpisanie takiej umowy jednak ograniczyłoby widoczność UE i wiązałoby się z wyższymi kosztami zarządzania.

28 Po przeprowadzeniu głębszej analizy stwierdzono, że do wyboru pozostały dwie główne możliwości: zarządzanie bezpośrednie i umowa o delegowaniu zadań zawarta z ONZ. Chcąc wykonać znaczący gest polityczny⁸ oraz poprzeć ONZ i jej reformę, w ramach której zespoły krajowe z różnych podmiotów ONZ dążą do współpracy i osiągnięcia jednego celu⁹, Komisja zdecydowała się na partnerstwo. Podjęcie takiej decyzji postrzegała ona jako sposób na przyspieszenie realizacji inicjatywy, ale ponownie przyznała, że ten wariant będzie kosztował więcej niż pozostałe oraz że widoczność zaangażowania UE będzie wymagała ścisłego monitorowania.

29 Komisja wyraziła obawy co do tych kosztów w wymiarze wewnętrznym i przeprowadziła wewnętrzną analizę, która wykazała, że średnio około 60% całkowitego finansowania przeznacza się na koszty zasobów ludzkich ONZ. Nie przeprowadzono jednak dokładnego porównania wariantów wdrażania ani porównania kosztów, przykładowo w zestawieniu z poziomami odniesienia lub najlepszymi praktykami z innych programów, co mogłoby dostarczyć argumentów za dokonaniem wyborem. Szczegółowe informacje na temat kosztów inicjatywy „Spotlight” zawarto w pkt **67-70**.

⁸ „Pytania i odpowiedzi: Inicjatywa UE-ONZ »Spotlight« na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt”, zestawienie informacji KE, wrzesień 2019, s. 1.

⁹ Umowa o udzielenie dotacji lub o delegowaniu zadań, poddana ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, załącznik I, „Description of the action”, s. 11.

Inicjatywa „Spotlight” odpowiada na potrzeby beneficjentów, ale wystąpiły niedociągnięcia w decyzjach w sprawie finansowania oraz w wyborze państw

30 Przemoc wobec kobiet i dziewcząt jest kwestią złożoną, a do osiągnięcia trwałych rezultatów w jej zwalczaniu wymagane jest zastosowanie wzajemnie wzmacniających się działań na wielu szczeblach. Inicjatywa „Spotlight” odpowiada na to wyzwanie teorią zmiany i sześćofilarową strukturą (zob. [rys. 5](#)).

Zakres inicjatywy „Spotlight” opracowano na podstawie ocen potrzeb, a jej cele mają istotne znaczenie w zwalczaniu przemocy wobec kobiet i dziewcząt

31 Opracowywanie inicjatywy „Spotlight” rozpoczęto od zatwierdzenia regionalnych teorii zmiany, a w dalszym ciągu jej realizacji zatwierdzono regionalne plany inwestycyjne oraz programy krajowe i regionalne. Na [rys. 9](#) przedstawiono proces opracowywania koncepcji inicjatywy w Afryce.

Rys. 9 – Proces opracowywania koncepcji inicjatywy „Spotlight” – Afryka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie protokołów operacyjnego komitetu sterującego inicjatywy „Spotlight”.

32 Przyjęta przez Komisję definicja pojęcia rozpowszechnionych rodzajów przemocy na określonych obszarach geograficznych, np. przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć w Afryce Subsaharyjskiej i kobietobójstwa w Ameryce Łacińskiej, opierała się na dowodach przedstawionych w różnych badaniach, które potwierdzały wykorzystane dane. Wybór obszarów geograficznych przez UE i ONZ oraz podejście tematyczne do każdego z nich odzwierciedlają zatem potrzeby tych obszarów w zakresie równości płci i zapobiegania przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć.

33 ONZ przygotowała regionalny plan inwestycyjny dla każdego regionu geograficznego objętego inicjatywą „Spotlight”. Plany takie, stanowiące równocześnie regionalne ramy programowania, określały przydział środków finansowych na rzecz danego regionu. Zgodnie z [zakresem zadań inicjatywy „Spotlight”](#) celem planów było wykorzystanie wiedzy i rezultatów zdobytych w ramach innych inicjatyw, które różniły się od siebie pod względem zakresu, celów i skali. W niektórych przypadkach inicjatywa „Spotlight” miała posłużyć poprawie ich skuteczności. Regionalne plany inwestycyjne zawierają sekcje dotyczące zdobytych doświadczeń, synergii i komplementarności z innymi programami. Sekcje te są jednak dość ogólne. Przedstawiono w nich szereg niewyczerpujących przykładów komplementarności na szczeblu krajowym, ale nie sprecyzowano, w jaki sposób inicjatywa „Spotlight” będzie współdziałać z tymi programami lub w jaki sposób osiągnięta zostanie komplementarność lub synergia z nimi. W większości przypadków kwestie te wyjaśniono w programach krajowych i regionalnych.

34 W regionalnych planach inwestycyjnych mowa jest również o treści programów regionalnych dla Ameryki Łacińskiej i Afryki oraz o ustaleniach dotyczących zarządzania tymi programami. Nie wspomina się jednak o potencjalnej synergii między programami krajowymi a regionalnymi ani o mechanizmach koordynacji między programami regionalnymi a wspólnymi programami ONZ na rzecz zwalczania procederu okaleczania żeńskich narządów płciowych oraz dziecięcych małżeństw. Nie istnieje również mechanizm koordynacyjny zapewniający synergii i pozwalający uniknąć nakładania się finansowania z różnych źródeł na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz finansowania, które organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymują jako partnerzy wykonawczy w ramach filaru 6 programów krajowych i regionalnych inicjatywy „Spotlight”, uzyskują one finansowanie w postaci dotacji z Funduszu Powierniczego ONZ na rzecz Wyeliminowania Przemocy wobec Kobiet i Dziewcząt oraz Funduszu ONZ na rzecz Pokoju i Pomocy Humanitarnej dla Kobiet.

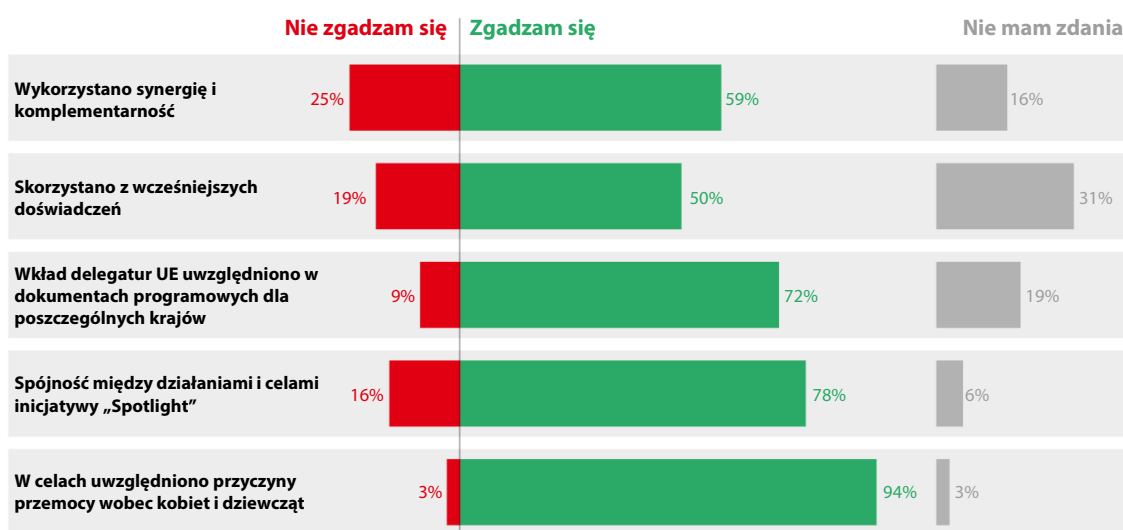
35 Poza przygotowaniem regionalnych planów inwestycyjnych ONZ była odpowiedzialna za opracowanie programów krajowych i regionalnych, które są realizowane w dwóch etapach. Na etap I przypada 70% całości budżetu przydzielonego na program, a na etap II – 30%. Warunkiem sfinansowania etapu II jest pomyślne ukończenie etapu I. Trybunał stwierdził, że co do zasady cele i działania, które znalazły się w programach były kompleksowe, odpowiednie i spójne oraz odpowiadały potrzebom beneficjentów. W działaniach we wszystkich programach uwzględniono zasadę „nie pozostawiać nikogo w tyle” (zob. pkt 10). W niektórych przypadkach jednak (Argentyna, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, program regionalny dla Afryki) opracowane działania nie obejmowały w pełni niektórych grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Kluczowym wyzwaniem było włączenie w zakres działań społeczności LGBTQI+. W Argentynie i Mozambiku problemy te rozwiązano częściowo na etapie II.

36 W przypadku wszystkich programów w Afryce i Ameryce Łacińskiej kluczowe zainteresowane strony (rządy, delegatury Unii, organizacje społeczeństwa obywatelskiego) były przynajmniej w pewnym stopniu zaangażowane w ich opracowywanie i miały możliwość zgłaszania uwag dotyczących potrzeb beneficjentów i obszarów interwencji.

37 W niektórych przypadkach występowały jednak ograniczenia, jeśli chodzi o zaangażowanie zainteresowanych stron i uwzględnienie ich opinii. Na przykład delegatura Unii w Nigerii nie zgodziła się z tym, jakie okręgi ostatecznie wybrała ONZ do objęcia programem, ponieważ uznała, że wybór ten dubluje realizowane projekty unijne. W Meksyku władze stanu Guerrero, jednego z trzech wybranych do programu stanów, nie wzięły udziału w procesie konsultacji, a niektóre zainteresowane strony (rząd, delegatura Unii i organizacje społeczeństwa obywatelskiego) były zdania, że nie wszystkie ich uwagi uwzględniono. W przypadku Nigru i Mali Trybunał nie znalazł dowodów na konsultacje z przywódcami religijnymi.

38 Jeżeli chodzi o proces konsultacji oraz cele i działania programów, wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał we wszystkich delegaturach Unii zaangażowanych w inicjatywę „Spotlight” były pozytywne. Respondenci mieli jednak zróżnicowane zdania na temat synergii i komplementarności oraz doświadczeń zdobytych w ramach poprzednich i trwających programów (rys. 10).

Rys. 10 – Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał – koncepcja inicjatywy „Spotlight”



Źródło: Badanie ankietowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego skierowane do wszystkich delegatur Unii zaangażowanych w inicjatywę „Spotlight”.

Decyzje w sprawie finansowania nie opierały się na ocenach luk, a proces wyboru danego państwa nie został wystarczająco udokumentowany

39 Od samego początku realizacji inicjatywy „Spotlight” Komisja planowała przeznaczyć na nią 500 mln euro, uznając, że jest to kwota, która pozwoli osiągnąć oczekiwane rezultaty i oddziaływanie w kwestii zwalczania przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć. Ponadto według Komisji w tamtym czasie była to maksymalna wysokość unijnych środków finansowych dostępna na działania na rzecz równości płci oraz eliminowania przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć. Środki te uznano za finansowanie załączkowe, które miało zostać wykorzystane do przetestowania modelu finansowania inicjatywy „Spotlight” i przyciągnięcia przyszłych inwestycji (zob. pkt 100).

40 Środki finansowe przydzielone na rzecz Afryki wyniosły 250 mln euro (zob. pkt 21). Na Amerykę Łacińską przydzielono jednak tylko 50 mln euro, mimo że jest to region o dużych potrzebach, obejmujący wiele państw i duży obszar geograficzny. Fakt, że na Amerykę Łacińską przeznaczono nie więcej, niż na region Karaibów czy Pacyfiku – po 50 mln euro – budzi obawy, że zaspokojenie potrzeb tego regionu za pomocą inicjatywy „Spotlight” będzie trudne, lub że jej oddziaływanie nie będzie takie samo jak w innych wymienionych regionach.

41 Według Komisji przydział środków na rzecz poszczególnych państw opierał się na założeniu, że w wyniku inicjatywy „Spotlight” okaże się, że duża inwestycja w jednym państwie jest efektywniejszym sposobem osiągnięcia oddziaływania niż wiele mniejszych inwestycji realizowanych w kilku państwach. Komisja nie przeprowadziła szczegółowych ocen luki finansowej na szczeblu krajowym lub regionalnym, a w efekcie nie była w stanie przedstawić żadnej dokumentacji obliczeń przydziału środków dla państw i regionów geograficznych.

42 Komisja uzgodniła z ONZ dziewięć kryteriów – dwa kryteria podstawowe, odpowiadające łącznie 50% wagi, oraz siedem kryteriów drugorzędnych (zob. [tabela 1](#)), na potrzeby wyboru krótkiej listy państw z każdego regionu, które należy objąć inicjatywą „Spotlight”. Komisja i ONZ uzgodniły też, że wykluczą z wyboru państwa, w których trwa czynny konflikt, lecz nie kraje znajdujące się w sytuacji pokonfliktowej.

Tabela 1 – Kryteria wyboru państw

Nr	Kryterium	Waga
1	Powszechne występowanie określonej formy przemocy w danym regionie	25%
2	Wskaźnik nierówności płci	25%
3	Poziom zaangażowania rządu w zwalczanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt	15%
4	Zdolność absorpcyjna na szczeblu krajowym	10%
5	Obecność zespołów krajowych ONZ i ich zdolność do realizacji działań	5%
6	Obecność delegatur Unii w danym państwie i ich zdolność do angażowania się w działania	5%
7	Sprzyjające otoczenie w danym państwie, w szczególności dla społeczeństwa obywatelskiego	5%
8	Istniejące inicjatywy na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt na szczeblu regionalnym/krajowym z potencjałem zwiększenia skali	5%
9	Możliwość opracowania „modeli”, które mogą być powielane w innych państwach/zdolność do wywierania wpływu na inne państwa w regionie (tj. efekt domina lub efekt wsparcia)	5%

Źródło: Protokół pierwszego posiedzenia operacyjnego komitetu sterującego z października 2017 r.

43 Te kryteria wyboru, podobnie jak odsetek punktów przyznawanych w odniesieniu do każdego kryterium, miały charakter obiektywny. Komisja uszeregowwała państwa Ameryki Łacińskiej na podstawie kryteriów podstawowych i drugorzędnych. Tymczasem ze względu na inne kwestie faktyczny wybór państw po dokonaniu oceny punktowej nie we wszystkich przypadkach odpowiadał ostatecznemu rankingowi. Jeżeli chodzi o Afrykę, to nie sporządzono oceny punktowej kryteriów drugorzędnych, mimo że miały one odpowiadać za 50% ogólnego wyniku. Dodatkowe względy jakościowe nie zostały jednak udokumentowane.

44 W Afryce spośród ośmiu wybranych państw tylko trzy znalazły się w pierwszej dziesiątce państw, którym Komisja przyznała najwyższą ocenę na podstawie swoich obliczeń (zob. [tabela 2](#)). Spośród pięciu państw Ameryki Łacińskiej, w których prowadzone są działania w ramach inicjatywy „Spotlight”, jedynie wybór Hondurasu, Gwatemali i Salwadoru był uzasadniony obliczeniami, natomiast Argentynę i Meksyk wybrano pomimo ich niższych ocen. W 2020 r., kiedy program krajowy Gwatemali musiał zostać anulowany ze względu na brak zaangażowania rządu, zastąpił ją Ekwador, który pierwotnie nie znajdował się na krótkiej liście ani nawet na liście rezerwowej.

Tabela 2 – Wybór państw

Ranking opracowany przez UE na podstawie kryteriów podstawowych – Afryka – 10 państw o najwyższej ocenie	Państwa wybrane do objęcia inicjatywą „Spotlight”
Mali	Niger
Republika Środkowoafrykańska	Mali
Niger	Liberia
Czad	Mozambik (16. miejsce według obliczeń UE)
Liberia	Nigeria (18. miejsce według obliczeń UE)
Demokratyczna Republika Konga	Malawi (19. miejsce według obliczeń UE)
Sierra Leone	Uganda (29. miejsce według obliczeń UE)
Gwinea	Zimbabwe (32. miejsce według obliczeń UE)
Gwinea Równikowa	
Wybrzeże Kości Słoniowej	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

45 Kilka państw, które wybrano do objęcia inicjatywą „Spotlight”, nie znajdowało się wśród tych, którym na podstawie ustalonych kryteriów pierwotnie przypisano więcej punktów w związku z występowaniem nierówności płci lub powszechnym występowaniem przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć. Fakt ten świadczy o tym, że państwa te wybrano z innych przyczyn, na przykład ze względów politycznych i strategicznych w wyniku negocjacji z ONZ¹⁰.

46 Proces wyboru państw nie został zatem udokumentowany na tyle, by można było uzasadnić ostateczny wybór. Inny problem, poza brakiem dokumentacji dotyczącej kwestii jakościowych, polegał na tym, że Trybunał nie był w stanie zweryfikować szeregu zbiorów danych wykorzystanych do pierwotnych obliczeń, ponieważ były one już niedostępne w internecie.

Pomimo dobrych przykładów współpracy między głównymi zainteresowanymi stronami przy wdrażaniu niekiedy napotymano trudności, a w monitorowaniu i ocenie odnotowano ograniczenia

47 W niniejszej sekcji Trybunał ocenia, czy inicjatywę „Spotlight” wdrożono efektywnie i odpowiednio oceniono. W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy:

- a) główne zainteresowane strony, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego, dobrze skoordynowały działania w ramach inicjatywy „Spotlight”;
- b) programy krajowe i regionalne realizowano terminowo;
- c) programy inicjatywy „Spotlight” obejmują środki zapewniające opłacalność i efektywność kosztową;
- d) inicjatywa „Spotlight” jest odpowiednio monitorowana i oceniana.

¹⁰ Regionalny plan inwestycyjny dla Afryki, s. 52; regionalny plan inwestycyjny dla Ameryki Łacińskiej, s. 54.

Przy wdrażaniu doszło do opóźnień i napotkano trudności wynikające z ograniczeń zewnętrznych, operacyjnych i związanych z zarządzaniem

48 W Afryce i Ameryce Łacińskiej napotkano zewnętrzne i wewnętrzne trudności na etapie wdrażania programów inicjatywy „Spotlight”. Do wyzwań zewnętrznych należały pandemia COVID-19, klęski żywiołowe (np. powodzie w Ugandzie, huragany w Hondurasie, cyklony w Mozambiku) oraz czynniki polityczne takie jak zmiany sytuacji politycznej w niemal wszystkich państwach. Trudności wewnętrzne zaś dotyczyły kwestii odpowiedniego podejścia opartego na sześciu filarach, braku współpracy między zainteresowanymi stronami, liczby zaangażowanych organizacji ONZ oraz trudności we wdrażaniu reformy ONZ.

Współpraca UE i ONZ na szczeblu globalnym układała się dobrze, lecz między zespołami krajowymi a kluczowymi zainteresowanymi stronami bywała trudna

49 Na szczeblu globalnym za zarządzanie inicjatywą „Spotlight” odpowiadają wspólny organ zarządzający UE/ONZ oraz operacyjny komitet sterujący ([załącznik I](#)). Organ zarządzający zapewnia kierownictwo strategiczne, rzecznictwo i nadzór. Rolą operacyjnego komitetu sterującego jest zapewnienie skutecznego zarządzania wszystkimi operacyjnymi i technicznymi aspektami inicjatywy i ich koordynacja. Na potrzeby przygotowań do posiedzeń operacyjnego komitetu sterującego kwestie techniczne z wyprzedzeniem rozwiązują DG INTPA i sekretariat inicjatywy „Spotlight”, które skutecznie współpracują w kwestiach strategicznych i operacyjnych dzięki spotkaniom odbywającym się co dwa tygodnie.

50 Na szczeblu krajowym krajowe komitety sterujące (zob. [załącznik I](#)) kierują realizacją inicjatywy „Spotlight” i sprawują nad nią nadzór. Ponadto utworzono inne komitety, takie jak krajowe grupy referencyjne społeczeństwa obywatelskiego oraz, w niektórych państwach, techniczne grupy robocze i grupy ds. koordynacji filarów. W krajowych komitetach sterujących i komitetach technicznych uczestniczą przedstawiciele różnych ministerstw.

51 Rządy niektórych państw (Argentyny, Nigerii, Ugandy, Zimbabwe) wykazały duże zaangażowanie we wspieranie inicjatywy „Spotlight”. W wielu programach poziom zaangażowania na szczeblu krajowym był jednak niski z takich powodów, jak: brak koordynacji i komunikacji między ministerstwami, zbyt mała liczba pracowników przydzielonych przez ministerstwa na potrzeby zwalczania problemu przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć oraz niezadowolenie z roli rządu we wdrażaniu.

52 W kilku państwach współpraca między delegaturami Unii i zespołami ONZ ds. inicjatywy „Spotlight” układała się dobrze (Argentyna, Ekwador, Honduras, Malawi, Mozambik, Salwador, Uganda). Niektóre delegatury Unii wyrażały jednak niezadowolenie z powodu niewystarczającego angażowania ich w proces decyzyjny, nieudostępniania przez zespoły krajowe ONZ wszystkich istotnych dokumentów lub trudnych kontaktów osobistych między ich pracownikami a stałymi koordynatorami ONZ lub koordynatorami inicjatywy „Spotlight”.

53 Jak pokazano na [rys. 5](#) powyżej, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowi jeden z sześciu filarów teorii zmiany w inicjatywie „Spotlight”. Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest kluczowym elementem podejścia opartego na prawach człowieka stosowanego w ramach inicjatywy. Ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia trwałości działań.

54 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wniosły wkład w ogólną koncepcję inicjatywy, na przykład wnioskując o utworzenie konkretnego filaru w celu wsparcia społeczeństwa obywatelskiego (filar 6). Światową grupę referencyjną społeczeństwa obywatelskiego – powołaną w celu prowadzenia doradztwa na potrzeby inicjatywy „Spotlight” i egzekwowania jej zobowiązań wobec społeczeństwa obywatelskiego – utworzono jednak dopiero w kwietniu 2019 r., kiedy państwa były już wybrane, a proces opracowywania programów się rozpoczął. Ponadto grupa ta początkowo pełniła jedynie funkcję obserwatora w organie zarządzającym, choć w 2020 r. funkcję tę zmieniono na rolę doradczą.

55 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego przystępowały do operacyjnego komitetu sterującego począwszy od 2020 r., kiedy to działania w ramach inicjatywy „Spotlight” były już zdefiniowane. W związku z tym, że operacyjny komitet sterujący ratyfikuje decyzje, w odniesieniu do których DG INTPA i ONZ dwustronnie omówiły kwestie techniczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego uznały, że na etapie I nie zaangażowano ich w proces decyzyjny w wystarczającym stopniu (zob. pkt [49](#)).

56 Na szczeblu krajowym i regionalnym w niektórych przypadkach krajowe grupy referencyjne społeczeństwa obywatelskiego utworzono z opóźnieniem (Niger, Uganda, program regionalny dla Afryki) lub otrzymały one środki finansowe na pełną realizację swoich planów prac dopiero na etapie II (Mozambik).

Uniwersalny model działania przyjęty w inicjatywie „Spotlight” okazał się trudny do zastosowania w państwach o różnych cechach charakterystycznych, w których panują różne warunki

57 Przyjęte w inicjatywie „Spotlight” podejście oparte na sześciu filarach (zob. [rys. 5](#)) zapewnia inicjatywie zharmonizowane ramy. Zgodnie z informacjami zawartymi w podręczniku operacyjnym inicjatywy „Spotlight” te sześć filarów należy wdrażać jednocześnie i kompleksowo. Czasami jednak okazuje się, że podejście to trudno zastosować w państwach o różnych cechach charakterystycznych, w których panują różne warunki (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

W przypadku niektórych programów stwierdzono, że podejście oparte na sześciu filarach nie jest odpowiednie z uwagi na sytuację w danym kraju

W Argentynie zainteresowane strony zakwestionowały wymóg inwestowania we wszystkie sześć filarów, ponieważ uznały, że z uwagi na zadowalające postępy państwa w zakresie ustawodawstwa kraj ten powinien być zwolniony z obowiązku inwestowania w filar 1. Ostatecznie na filar 1 przeznaczono zaledwie 2% krajowego budżetu inicjatywy „Spotlight”.

W Mali trudna sytuacja polityczna po wojskowym zamachu stanu w 2020 r. oraz niepewność związana z wprowadzeniem rządu przejściowego spowodowały trudności we wdrażaniu wszystkich sześciu filarów na etapie I. Doprowadziło to na etapie II do utworzenia na nowo budżetu krajowego, którym objęto wtedy jedynie filary 3, 4 i 6 z pominięciem filaru 1 (polityka i ustawodawstwo), 2 (instytucje) i 5 (dane).

Duża liczba organizacji wdrażających po stronie ONZ utrudniała skuteczną realizację działań

58 Struktura zarządzania inicjatywą „Spotlight” jest bardzo złożona, a poziom złożoności rośnie wraz z liczbą organizacji ONZ zaangażowanych w programy i będących beneficjentami.

59 Zgodnie z decyzją operacyjnego komitetu sterującego maksymalnie pięć (sześć, jeżeli jest to należycie uzasadnione) organizacji ONZ powinno realizować dany program krajowy w ramach inicjatywy¹¹. Wytyczne ONZ dotyczące wspólnych programów stanowią, że liczba organizacji ONZ uczestniczących we wspólnych programach nie powinna przekraczać pięciu, przy czym preferowana liczba organizacji wynosi od dwóch do czterech. W prawie połowę programów inicjatywy „Spotlight” w Afryce i Ameryce Łacińskiej zaangażowane było co najmniej pięć organizacji ONZ (zob. [tabela 3](#)). Szereg delegatur Unii opowiedziało się za zaangażowaniem mniejszej liczby organizacji. Przed uruchomieniem inicjatywy „Spotlight” w programy ONZ na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt angażowały się co najwyżej dwie organizacje¹².

60 Po około dwóch latach realizacji programu prywatna firma konsultingowa przeprowadziła [oceny śródkresowe](#) wszystkich programów krajowych i regionalnych, a w 2022 r. również „[metaprzegląd](#)” programów inicjatywy „Spotlight” w Afryce i Ameryce Łacińskiej. Jedno z zaleceń sformułowanych następnie przez tę firmę dotyczyło ograniczenia liczby zaangażowanych organizacji do czterech, chyba że udział większej ich liczby byłby należycie uzasadniony. Słuszność takiego rozwiązania potwierdzały wywiady z kluczowymi zainteresowanymi stronami, które były zdania, że najbardziej obiecująca okazała się współpraca z trzema lub czterema organizacjami. Jak wynika z metaprzeglądu, wśród kluczowych zainteresowanych stron panowała zgoda co do tego, że im większa liczba zaangażowanych organizacji, tym więcej czasu trzeba przeznaczyć na koordynację i zarządzanie programem. Programy stawały się również mniej elastyczne, a ich monitorowanie – bardziej uciążliwe. Zmobilizowanie uczestników i opracowanie wspólnej wizji programu było też bardziej kłopotliwe w przypadku pięciu organizacji niż trzech.

¹¹ Protokół posiedzenia operacyjnego komitetu sterującego z czerwca 2018 r.

¹² Wspólny program UNFPA-UNICEF na rzecz wyeliminowania okaleczania żeńskich narządów płciowych oraz globalny program UNFPA-UNICEF na rzecz wyeliminowania dziecięcych małżeństw.

Tabela 3 – Liczba organizacji ONZ zaangażowanych w realizację programów w Afryce i Ameryce Łacińskiej

Programy inicjatywy „Spotlight”	Liczba organizacji na program (etap I)
Ekwador, program regionalny dla Ameryki Łacińskiej	3
Honduras, Malawi, Mozambik, Niger, Salwador, program regionalny dla Afryki	4
Argentyna (*), Liberia, Mali (**), Nigeria, Uganda	5
Meksyk(***), Zimbabwe	6

Uwaga: (*) Na etapie II w Argentynie działa sześć agencji. (**) Na etapie II w Mali działają trzy agencje. (***) Na etapie II w Meksyku działa pięć agencji.

Pomimo wyzwań operacyjnych, przed którymi stanęły organizacje wdrażające ONZ, podjęto działania, by zwiększyć efektywność

61 Jednym z celów inicjatywy „Spotlight” było wsparcie reformy ONZ (zob. pkt 28). Pozytywny aspekt tej reformy polega na tym, że w niektórych państwach od początku etapu II organizacje ONZ zaangażowały się we wspólne procedury udzielania zamówień i rekrutacji oraz przeprowadziły wspólne wizyty monitorujące. W niektórych państwach (Liberii, Malawi, Mali) członkowie wszystkich organizacji ONZ zaangażowanych w inicjatywę „Spotlight” pracują w tym samym budynku, co usprawnia koordynację oraz zmniejsza koszty logistyczne i administracyjne.

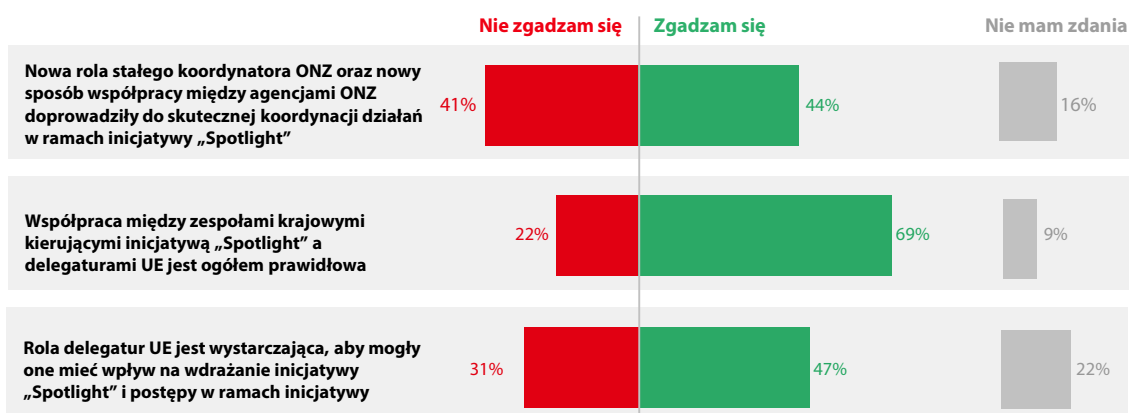
62 Przy wdrażaniu inicjatywy „Spotlight” jako projektu pilotażowego reformy ONZ napotkano jednak szereg trudności. Jedną z nich to brak szczegółowych wytycznych dla organizacji ONZ działających wspólnie jako jeden podmiot, co utrudnia im wdrażanie inicjatywy „Spotlight” w sposób zintegrowany. Inne wyzwanie stanowią czynniki zniechęcające do takiej integracji: programowanie zintegrowane, w przeciwieństwie do sposobu funkcjonowania pojedynczej organizacji lub tradycyjnych programów wspólnych, wymagają większych nakładów pracy zmian w kulturze organizacyjnej, wiążą się z mniejszą widocznością poszczególnych organizacji i stwarzają wyzwania operacyjne¹³.

¹³ Metaprzegląd przeprowadzony przez firmę konsultingową Hera, s. 34.

63 Trybunał stwierdził, że pod tym względem można zwiększyć efektywność wdrażania inicjatywy „Spotlight”. Różne organizacje ONZ stosują bowiem różne procedury rekrutacji, udzielania zamówień, zarządzania płynnością i monitorowania. Wybór partnerów wykonawczych trwał dłużej niż przewidywano, na przykład ze względu na to, że w zaproszenia do składania wniosków każda organizacja stosowała własny proces selekcji zgłaszających się organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

64 Zasadniczo wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał wśród wszystkich delegatur Unii zaangażowanych w inicjatywę „Spotlight” (*rys. 11*) są zgodne z ustaleniami Trybunału dotyczącymi współpracy między delegaturami Unii a zespołami krajowymi ds. inicjatywy „Spotlight”, reformy ONZ oraz wpływu zarządzania inicjatywą i jej struktury na działania w jej ramach. Spośród delegatur Unii objętych tym badaniem jedynie 22% uznało, że struktura inicjatywy „Spotlight” (w tym struktura zarządzania) sprawdza się lepiej niż inne rozwiązania w zakresie zarządzania, np. umowy dwustronne.

Rys. 11 – Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał – wdrażanie inicjatywy „Spotlight” we wszystkich programach



Źródło: Badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Podjęto działania naprawcze w związku z trudnościami zewnętrznymi i związanymi z zarządzaniem, lecz nie udokumentowano ich monitorowania

65 W trakcie realizacji inicjatywy „Spotlight” wystąpiły opóźnienia wynikające z trudności zewnętrznych i wewnętrznych (zob. pkt 48). Oceny śródkresowe przeprowadzone po około dwóch latach realizacji programu wykazały pozytywne osiągnięcia, ale także wyzwania. Niektóre zalecenia uwzględniono wprowadzając przy planowaniu etapu II, jednak nie opracowano żadnych planów działania dotyczących zorganizowanego monitorowania działań podjętych w związku z ustaleniami i zaleceniami z oceny śródkresowej. Pod koniec realizacji programów większość państw przyjęła plany przyspieszenia działań, a w czasie pandemii w przypadku 10 programów opracowano plany reagowania na COVID-19. Podobnie nie przeprowadzono jednak żadnych zorganizowanych corocznych działań monitorujących ani sprawozdawczych w odniesieniu do tych planów.

66 Ze względu na opóźnienia zaistniałe w 2022 r. operacyjny komitet sterujący przedłużył termin na dokończenie programów wszystkich państw Afryki i Ameryki Łacińskiej do 2023 r., bez dodatkowego finansowania.

W ramach inicjatywy „Spotlight” nie przeprowadzono odpowiedniej oceny gospodarności wykorzystania środków finansowych

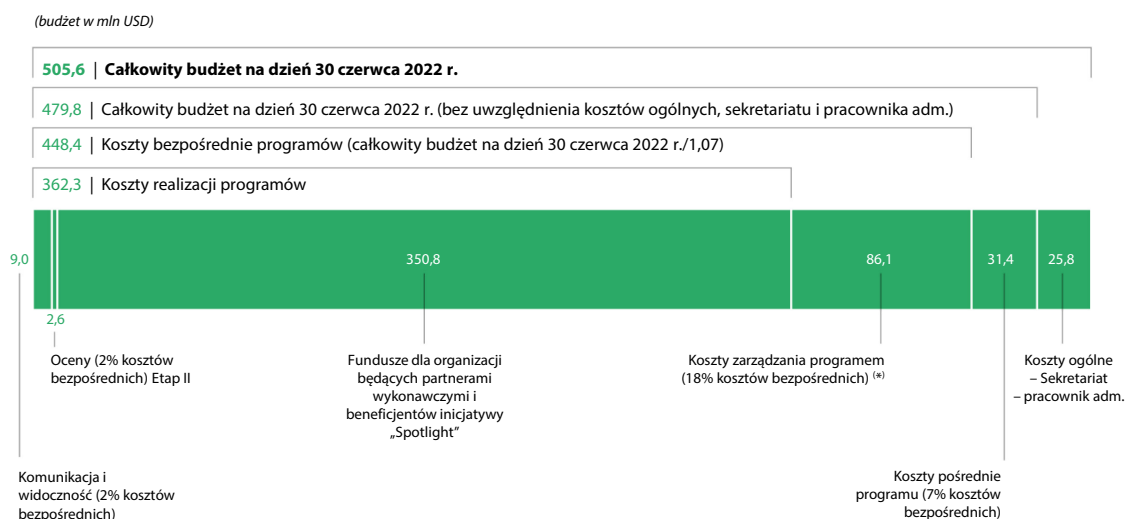
67 Trybunał zbadał, czy Komisja oceniła racjonalność kosztów inicjatywy „Spotlight”, a także opłacalność i efektywność kosztową tej inicjatywy.

Prawie jedna trzecia całkowitego budżetu została przydzielona na rzecz zarządzania inicjatywą przez ONZ i administracji

68 Na mocy umowy o delegowaniu zadań zawartej między Komisją a ONZ koszty pośrednie obliczono jako stawkę zryczałtowaną wynoszącą 7% kosztów bezpośrednich działania. Jest to maksymalna wysokość dopuszczona w ramowej umowie finansowo-administracyjnej zawartej między UE a ONZ. Komisja miała świadomość, że wybór ONZ na partnera wykonawczego inicjatywy „Spotlight” pociągnie za sobą wyższe koszty (pkt 28). Nie próbowała jednak negocjować wysokości kosztów pośrednich, aby osiągnąć kwotę poniżej maksymalnego poziomu określonego na 7%.

69 Koszty bezpośrednie obejmowały koszty zarządzania programem, które mogły stanowić 18–22% całkowitych kosztów bezpośrednich. Koszty wymiany informacji i widoczności musiały również stanowić co najmniej 2% kosztów bezpośrednich; to samo dotyczyło kosztów oceny. Nie przeprowadzono szczegółowego obliczenia tych wartości procentowych ani nie podano dotyczącego ich uzasadnienia. Odrębny koszt w wysokości 26 mln dolarów dotyczył głównie funkcjonowania sekretariatu inicjatywy „Spotlight” i pracownika administracyjnego na szczeblu globalnym. Powyższe koszty łącznie wyniosły około 154,8 mln dolarów, czyli 31% całkowitego budżetu inicjatywy „Spotlight” sięgającego 505,6 mln dolarów, przez co do wykorzystania przez organizacje będące partnerami wykonawczymi i beneficjentów inicjatywy „Spotlight” pozostało 350,8 mln dolarów (rys. 12).

Rys. 12 – Koszty inicjatywy „Spotlight”



Uwaga: (*) 22% na etapie II w przypadku niektórych programów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ONZ i wytycznych dotyczących inicjatywy „Spotlight”.

70 Na poziomie programów kwota 350,8 mln dolarów dostępna dla partnerów wykonawczych i beneficjentów inicjatywy „Spotlight” stanowi około 73% kwoty 479,8 mln dolarów. W wielu przypadkach organizacje ONZ prowadzą jednak działania za pośrednictwem partnerów wykonawczych, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy rządowi lub konsultanci. W niektórych przypadkach w umowach z takimi partnerami określa się stawki zryczałtowane na pokrycie kosztów pośrednich partnera. Są one ujmowane w sprawozdawczości jako koszty bezpośrednie programu, co powoduje spiętrzenie kosztów pośrednich zarówno po stronie ONZ, jak i partnera wykonawczego, ale Komisja również nie ma przejrzystego obrazu tych kosztów. Takie przypadki Trybunał wykrył w Ugandzie i Meksyku. W ocenie śródk okresowej programu regionalnego dla Ameryki Łacińskiej poczyniono podobne

sposrozeenie i sformulowano zalecenie, aby w przyszłości Komisja finansowała instytucje międzyrządowe bezpośrednio, dzięki czemu środki obecnie przeznaczone na koszty pośrednie ONZ będą inwestowane bezpośrednio w działania.

Komisja nie ocenia, czy działania w ramach inicjatywy „Spotlight” zapewniają gospodarne wykorzystanie środków finansowych

71 Ponieważ wartości procentowe kosztów pośrednich i kosztów zarządzania określono w umowie o delegowaniu zadań (zob. pkt 68-69), delegatury Unii i DG INTPA nie oceniały uzasadnienia tych kosztów w odniesieniu do poszczególnych programów krajowych i regionalnych. Przeprowadzona przez DG INTPA ocena kosztów takich działań jak np. szkolenia, kampanie podnoszące świadomość czy usługi dla ofiar również była ograniczona, mimo że stanowią one jedyną część budżetu inicjatywy „Spotlight”, której nie określono wcześniej w umowie. DG INTPA nie porównała tych kosztów z kosztami podobnych działań realizowanych w tych samych państwach, aby upewnić się, że ich wysokość jest adekwatna. Komisja nie oceniła ponadto kosztów w zestawieniu z produktami planowanych działań.

72 Komisja nie otrzymuje również informacji porównawczych w zakresie zaplanowanych i rzeczywistych kosztów działań inicjatywy „Spotlight” takich jak badania, szkolenia, kampanie podnoszące świadomość i usługi dla osób, które doświadczyły przemocy. Ponadto sprawozdania roczne dotyczące programów, chociaż zawierają informacje na temat innowacyjnych i dobrych praktyk, nie zawierają informacji na temat tego, czy praktyki te umożliwiają gospodarne wykorzystanie środków finansowych.

73 Komisja ustaliła wcześniej, w drodze „oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów” (jest to ocena przeprowadzana przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych UE w ramach zarządzania pośredniego), że procedury organizacji ONZ obejmują kryteria dotyczące na przykład optymalnego wykorzystania środków finansowych i stosowania przetargów konkurencyjnych. W trakcie realizacji programów Komisja opierała się zatem na systemach kontroli finansowej organizacji ONZ i przeprowadziła ograniczone kontrole tych procedur. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. spośród wszystkich 26 programów inicjatywy „Spotlight” Komisja poddała weryfikacji wydatków – która nie obejmowała gospodarnego wykorzystania środków finansowych – tylko jeden program (honduraski).

W monitorowaniu i ocenie inicjatywy „Spotlight” nie uwzględnia się efektywności kosztowej

74 Zgodnie z [zakresem zadań inicjatywy „Spotlight”](#) w jej systemie monitorowania gromadzi się dane dotyczące wyników na poziomie wyników i produktów, łącząc wskaźniki dotyczące programów i wyników finansowych, tak aby oceniający mogli lepiej zmierzyć skuteczność i efektywność inicjatywy „Spotlight”. W systemie monitorowania inicjatywy „Spotlight” nie łączy się jednak produktów i wyników programów z informacjami dotyczącymi faktycznych wydatków, co znacznie ogranicza możliwość oceny programów pod względem tego, co osiągnięto w każdym filarze (lub działaniu) w porównaniu z kosztami rzeczywistymi (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Monitorowanie faktycznych wydatków jest ograniczone

W dokumencie dotyczącym programu realizowanego w Meksyku przewidziano budżet na filar 4 (Usługi) w wysokości 1 513 504 dolarów. Stanowi to 22% całkowitego budżetu. W tym samym dokumencie nie zawarto informacji na temat wskaźników wyniku i produktu oraz wartości końcowych, które należy osiągnąć w ramach filaru 4 za sprawą tej kwoty.

W rocznym sprawozdaniu opisowym za 2021 r. (załącznik A) przedstawiono natomiast dane dla filaru 4 dotyczące wyników osiągniętych dla czterech wskaźników produktu.

Jedynym wskaźnikiem ilościowym jest 4.1.2 („Liczba kobiet i dziewcząt mających dostęp do programów opracowanych w celu włączenia reagowania na przemoc wobec kobiet i dziewcząt do usług z zakresu praw w obszarze zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, edukacji i migracji”). Dla wskaźnika tego odnotowano następujące wartości: wartość zerową jako poziom bazowy, zerową jako cel pośredni na 2021 r., 377 jako rzeczywiście osiągniętą za 2021 r. i zerową jako docelową.

Biorąc pod uwagę, że w odniesieniu do wskaźnika 4.1.2 nie określono wartości docelowej ani celu pośredniego na 2021 r., niemożliwe jest dokonanie rzetelnej oceny postępów w działaniach w ramach filaru 4.

Ponadto w sprawozdaniu rocznym dotyczącym inicjatywy „Spotlight” z 2021 r. brakuje informacji na temat budżetu i faktycznych wydatków na działania w ramach filaru 4 związane z produktami mierzonymi za pomocą wskaźnika 4.1.2. W związku z tym nie jest również możliwe ocenienie efektywności kosztowej tych działań, tj. ustalenie, czy koszt rzeczywisty w przeliczeniu na liczbę kobiet i dziewcząt objętych działaniami w ramach filaru 4 jest rozsądny i porównywalny z kosztem produktu pierwotnie ujętym w budżecie.

75 W ramach ocen śródkresowych nie zbadano efektywności kosztowej – nie wymagała tego Komisja. W ocenach śródkresowych zalecono jednak sporządzanie sprawozdań z rozbiem na poszczególne filary. ONZ odrzuciła to zalecenie, ale stwierdziła, że jej Biuro ds. Wielostronnych Funduszy Powierniczych, jako administrator funduszy ONZ (zob. pkt 17), może być wystarczająco dojrzałym i rozwiniętym podmiotem, aby zapewnić taką sprawozdawczość w odniesieniu do przyszłych inicjatyw.

76 Trybunał stwierdził jednak, że Komisja uwzględniła kwestię efektywności kosztowej w innych programach realizowanych w ramach działań zewnętrznych. W 2016 r. [Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej opracowała wytyczne dotyczące opłacalności](#) na potrzeby swoich ocen i w [szeregu ocen](#) uwzględniła kwestię efektywności kosztowej.

Ramy monitorowania i sprawozdawczości umożliwiają jedynie ograniczoną ocenę wyników na poziomie programu i na poziomie geograficznym

77 Ramy rezultatów inicjatywy „Spotlight” powstały na podstawie zasad ONZ dotyczących „zarządzania opartego na rezultatach”. Zarządzanie oparte na rezultatach to strategia zarządzania polegająca na tym, że wszyscy, którzy bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do osiągnięcia zestawu pożądanych rezultatów, dbają o to, aby prowadzone przez nich procesy, a także ich produkty i usługi również przyczyniały się do osiągnięcia tych rezultatów.

78 W zasadach i metodach zarządzania opartego na rezultatach wyraźnie rozróżnia się produkty, które podlegają bezpośredniej kontroli przeprowadzanej w ramach danego programu (zasada przypisania) i przez jego kierownictwo, oraz wyniki, które nie podlegają takiej kontroli, ponieważ może na nie wpływać wiele innych czynników (zasada wkładu).

79 Ramy rezultatów inicjatywy „Spotlight” obejmują cztery wskaźniki oddziaływania powiązane z celami zrównoważonego rozwoju, 18 wskaźników wyniku i 71 wskaźników produktu. W każdym programie w odniesieniu do wszystkich wskaźników miały zostać ustalone poziomy bazowe, cele pośrednie i wartości docelowe. Załącznik A do sprawozdania rocznego z każdego programu zawiera dane bazowe, cel pośredni na dany rok i rzeczywiste rezultaty oraz wartości docelowe związane z końcem programu. W globalnym rocznym sprawozdaniu opisowym na temat inicjatywy „Spotlight” podaje się te dane liczbowe w odniesieniu do całej inicjatywy „Spotlight”. Chociaż ramy rezultatów zawierają bardzo dużo wskaźników, nie ma wskaźnika, który służyłby do monitorowania wdrażania zasady „nie pozostawiać nikogo w tyle”.

80 Spośród 13 programów krajowych i dwóch programów regionalnych, które Trybunał objął przeglądem, w 10 wykorzystano konkretne badania w celu określenia wartości bazowych wskaźników. W przypadku pozostałych programów nie wskazano żadnego aktualnego badania, które by uzasadniało wyznaczone wartości docelowe. Ponadto dziewięć badań dotyczących poziomów bazowych przeprowadzono po rozpoczęciu programu i ustaleniu wartości docelowych dla wskaźników. Na przykład w Ugandzie program rozpoczął się w 2019 r., ale badanie ukończono dopiero w 2021 r.

81 Brak wiarygodnych poziomów bazowych podważa sposób ustalania wartości docelowych. Trybunał odnotował, że niektóre wartości docelowe osiągnięto już przed rozpoczęciem programu, a niektóre znacznie przekroczone, co wskazuje, że od początku nie były one odpowiednie.

82 Ponadto w przypadku wskaźników wyniku i produktu ani Komisja, ani sekretariat inicjatywy „Spotlight” nie sprawdzają wiarygodności przekazywanych danych rocznych.

83 W większości przypadków wskaźniki produktu przedstawiają dane liczbowe dotyczące konkretnych działań podjętych w ciągu roku, takie jak liczba osób, które uczestniczyły w szkoleniach. W ramach tych wskaźników w sprawozdaniach rocznych z programów porównuje się rzeczywiste dane liczbowe za dany rok z celami pośrednimi ustalonymi na ten rok, ale nie wykazuje się rzeczywistych i planowanych łącznych postępów od początku realizacji programu. Znacznie ogranicza to ocenę rezultatów inicjatywy „Spotlight” prowadzoną z wykorzystaniem ram wyników.

84 W załączniku A do globalnego rocznego sprawozdania opisowego z 2021 r. po raz pierwszy przedstawiono skonsolidowane dane dotyczące wskaźników produktu i wyniku na szczeblu globalnym. Mimo że jest to dobre posunięcie, Trybunał uważa, że taki przegląd powinien być być dostępny wcześniej. Ponadto nie wszystkie państwa zgłaszają wszystkie wskaźniki, co ogranicza możliwość konsolidacji.

85 W przypadku niektórych wskaźników wyniku do oceny wyników programu można wykorzystać dane pochodzące z sektora publicznego (zob. [ramka 4](#), [ramka 5](#)). Następujące kwestie uniemożliwiają jednak odpowiednią interpretację wyników programu za pomocą tych wskaźników:

- a) Wszystkie programy krajowe koncentrowały się na pewnej liczbie obszarów geograficznych (regionów, hrabstw lub dystryktów) w odośnych państwach. Sprawozdania z programów zawierają jednak jedynie dane dotyczące wyników na szczeblu krajowym.

- b) Biorąc pod uwagę istnienie wielu innych czynników, które mają wpływ na wskaźnik wyniku, takich jak inne programy lub działania rządowe, działania w ramach inicjatywy „Spotlight” przyczyniają się do osiągnięcia jedynie części wartości tego wskaźnika i nie można określić, w jakim stopniu. Znajduje to odzwierciedlenie w zasadach zarządzania opartego na rezultatach (zob. pkt 78).
- c) W wielu przypadkach brakuje danych z krajowych badań statystycznych, ponieważ państwa zazwyczaj gromadzą je co cztery lub pięć lat.

86 Chociaż globalne sprawozdania roczne zawierają informacje finansowe dotyczące wybranych programów krajowych lub regionalnych, dostarczają one jedynie ograniczonych informacji finansowych na temat obszarów geograficznych i przydziału środków finansowych. Na przykład w globalnym sprawozdaniu rocznym z 2021 r. zgodnie z życzeniem Komisji wspomniano, że w ramach inicjatywy „Spotlight” przeznaczono 116 mln dolarów na wspieranie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych w programach tej inicjatywy w Afryce, przekraczając ustaloną wartość docelową wynoszącą 100 mln dolarów. Sprawozdanie to nie zawiera jednak danych liczbowych dotyczących środków finansowych przydzielonych w Afryce na eliminowanie okaleczania żeńskich narządów płciowych i dziecięcych małżeństw, ponieważ kwestie te nie są oddzielnie monitorowane. Sprawozdanie globalne nie zawiera również skonsolidowanych wskaźników na poziomie geograficznym, czyli połączenia informacji z programów krajowych i programu regionalnego, a zatem nie pozwala na ocenę postępów poczynionych w danym regionie.

Istnieją pozytywne rezultaty, ale nie zapewniono ich trwałości

87 W niniejszej sekcji Trybunał ocenił, czy inicjatywa „Spotlight” skutecznie przyczynia się do wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W szczególności Trybunał ocenił, czy inicjatywa przyniosła rezultaty i czy były one trwałe. Zbadał również, czy inicjatywa ta zapewniła widoczność zaangażowania i finansowania unijnego.

Dzięki programom inicjatywy „Spotlight” wypracowano pewne produkty, lecz jak dotąd jej mierzalne oddziaływanie było niewielkie

88 Z prac Trybunału dotyczących trzech wybranych państw (zob. [załącznik II](#)) oraz przeglądu dokumentacji pozostałych programów wynika, że w ramach programów inicjatywy „Spotlight” wypracowano pewne produkty we wszystkich państwach Afryki i Ameryki Łacińskiej we wszystkich filarach, ale w różnym stopniu i z różnymi rezultatami.

Inicjatywa „Spotlight” przyczyniła się do ograniczenia problemu przemocy wobec kobiet i dziewcząt, ale trudno jest ocenić, czy osiągnięto oczekiwane rezultaty

89 Trybunał stwierdził, że w filarze 1 – Polityka i ustawodawstwo – pomimo wkładu inicjatywy „Spotlight” w ulepszenie ram legislacyjnych (zob. [załącznik III](#)) w większości przypadków trudno było ocenić, w jakim stopniu konkretne rezultaty osiągnięte w tym obszarze faktycznie można przypisać tej inicjatywie. Wynika to z faktu, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i pozostałe zainteresowane strony wcześniej już wspierały inne inicjatywy na rzecz poprawy obowiązującego ustawodawstwa.

90 Ponadto, choć zatwierdzono nowe przepisy dotyczące przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w ramach inicjatywy „Spotlight” nie ma wskaźników służących do monitorowania wdrażania tych przepisów, mimo że jest to jej kwestia kluczowa ([ramka 3](#)).

Ramka 3

Działania w ramach filaru 1 w Liberii

W Liberii inicjatywa „Spotlight” przyczyniła się do wydania przez przywódców tradycyjnych wspólnot 25 czerwca 2019 r. bezprecedensowej oficjalnej deklaracji politycznej, w której na rok zakazano okaleczania żeńskich narządów płciowych (później okres ten przedłużono o kolejne trzy lata) i zamknięto „szkoły w buszu”, w których dochodziło do tego okaleczania.

Ponieważ jednak nie ma jeszcze żadnych przepisów zakazujących okaleczania żeńskich narządów płciowych, ofiary tej praktyki miały problemy z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Z wywiadów przeprowadzonych podczas wizyty w terenie wynika, że okaleczanie żeńskich narządów płciowych jest nadal praktykowane w hrabstwach, które wprowadziły zakaz.

W sierpniu 2019 r. formalnie przyjęto ustawę o przemoc domowej. Jej stosowanie i wdrożenie nadal jednak utrudniają przeszkody praktyczne i kulturowe. Inicjatywa „Spotlight” nie zawiera konkretnych wskaźników monitorowania wdrożenia tej ustawy, takich jak wskaźniki służące do pomiarów dotyczących działań rządowych, protokołów i instytucji odpowiedzialnych za jej wdrożenie lub do pomiarów świadomości społecznej.

91 W ramach filaru 2 – Instytucje – w programach zapewniano szkolenia dla parlamentarzystów i urzędników w celu zwiększenia ich zdolności w zakresie opracowywania i realizacji programów zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt (Argentyna, Honduras, Liberia, Malawi, Mali, Meksyk, Mozambik, Niger, Nigeria, Uganda, Zimbabwe). Część programów obejmowała również działania związane ze sporządzaniem budżetu z uwzględnieniem aspektu płci w celu wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Wskaźnik wyniku 2.2 w inicjatywie „Spotlight” służy do pomiaru odsetka budżetu państwa przeznaczonego na zapobieganie wszelkim formom przemocy wobec kobiet i dziewcząt i wyeliminowanie tej przemocy. W 2021 r. w Ameryce Łacińskiej jedynie Argentyna zgłosiła poprawę tego wskaźnika.

92 W ramach filaru 3 – Zapobieganie – w niemal wszystkich programach w Afryce i Ameryce Łacińskiej wspierano programy szkolne i pozaszkolne dla dziewcząt i chłopców dotyczące norm w zakresie równości płci oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych, a także kampanie kwestionujące szkodliwe normy społeczne i stereotypy płciowe. W 2021 r. większość państw nie dysponowała jednak aktualnymi danymi statystycznymi na temat zmian w normach społecznych dotyczących przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a w tych państwach, które posiadały takie dane, odnotowano, że zmiany nastąpiły w różnym stopniu. Informacje na temat wyników na szczeblu krajowym były zatem ograniczone (*ramka 4*).

Ramka 4

Zmiana norm społecznych w odniesieniu do przemocy wobec kobiet i dziewcząt

Wskaźnik wyniku 3.1 w inicjatywie „Spotlight” obejmuje dane dotyczące odsetka osób, które uważają, że bicie żony/partnerki przez mężczyznę jest usprawiedliwione.

W Ameryce Łacińskiej, Hondurasie i Salwadorze w 2021 r. odnotowano poprawę tego wskaźnika (tj. spadek w porównaniu z poziomem bazowym), a w Argentynie – pogorszenie (3,1% w porównaniu z celem pośrednim wynoszącym 1,5% i poziomem bazowym wynoszącym 2%). W przypadku Ekwadoru i Meksyku nie było dostępnych danych.

W sześciu państwach afrykańskich (Malawi, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, Zimbabwe) dane były niedostępne, a w dwóch państwach (Liberia, Nigeria) wskaźnik pogorszył się w porównaniu z rokiem bazowym.

93 W ramach filaru 4 – Usługi – w programach inicjatywy „Spotlight” wsparto głównie działania mające na celu poprawę dostępu kobiet i dziewcząt do programów opracowanych w celu włączenia reagowania na przemoc wobec kobiet i dziewcząt w zakres edukacji na temat praw seksualnych i zdrowia seksualnego. Wsparto również działania ukierunkowane na poszerzenie wiedzy i poprawę zdolności usługodawców sektora publicznego na potrzeby świadczenia wysokiej jakości usług na rzecz kobiet i dziewcząt, które doświadczyły przemocy. Istnieją jednak poważne wyzwania związane z wiarygodnością danych, co utrudnia ocenę wyników działań w ramach filaru 4 (*ramka 5*). Na przykład rejestry policyjne i sądowe są niekompletne i niewystarczająco szczegółowe, aby sklasyfikować zgłoszenie jako dotyczące przemocy wobec kobiet i dziewcząt¹⁴.

Ramka 5

Działania w ramach filaru 4 – Usługi

Wskaźnik wyniku 4.2 w inicjatywie „Spotlight” służy do rejestrowania liczby przypadków przemocy wobec kobiet i dziewcząt zgłoszonych policji, w których doszło do wniesienia oskarżenia i zapadł wyrok skazujący.

W rocznych sprawozdaniach opisowych pochodzących z Ameryki Łacińskiej, Argentyny, Ekwadoru, Salwadoru i Meksyku z 2021 r. nie podano żadnych danych dotyczących wskaźnika 4.2. W Hondurasie policji zgłoszono 107 466 przypadków, przy czym poziom bazowy wynosił 19 840, nie są jednak dostępne dane dotyczące spraw wniesionych do sądu ani wyroków skazujących.

W Afryce dane liczbowe dotyczące Liberii wskazują na spadek liczby przypadków zgłaszanych policji (920 przypadków w porównaniu z poziomem bazowym wynoszącym 2 105). Nigeria odnotowała wzrost liczby przypadków zgłaszanych policji (8 092, z poziomu bazowego wynoszącego 230). Odsetek spraw wnoszonych do sądu (23%) zmalał w stosunku do poziomu bazowego wynoszącego 50%. Zmniejszyła się również liczba wyroków skazujących (wyrażona jako odsetek spraw wnoszonych do sądu): z poziomu bazowego wynoszącego 10% do 2%.

¹⁴ Wskaźnik wyniku 4.2 w inicjatywie „Spotlight”, uwaga metodyczna, s. 2-3.

94 W ramach filaru 5 – Dane – osiągnięto zróżnicowane wyniki inicjatywy „Spotlight”, jeżeli chodzi o poprawę publicznie dostępnych danych i statystyk dotyczących przemocy wobec kobiet i dziewcząt: w niektórych przypadkach zakończono nowe ankiety i badania, podczas gdy w innych przypadkach działania te nadal trwają (zob. [ramka 6](#) i [załącznik IV](#)).

Ramka 6

Filar 5 – Argentyna

W ramach inicjatywy „Spotlight” w Argentynie wsparto [krajowe badanie dotyczące rozpowszechnienia i występowania przemocy ze względu na płeć](#) (Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género), które opublikowano w 2022 r.

Pomoc przeznaczono też na wdrażanie zintegrowanego systemu dotyczącego przypadków przemocy ze względu na płeć (Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG)) W 2022 r. wdrażanie systemu nadal było w toku.

95 Chociaż w ramach inicjatywy „Spotlight” przeznaczono wsparcie finansowe i zorganizowano szkolenia na rzecz wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w filarze 6 – Ruch kobiet – nie są dostępne żadne informacje, które pozwoliłyby na dokonanie oceny, w jakim stopniu organizacje te zwiększyły swoje zdolności i możliwości w zakresie działań na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt, bądź informacje te są ograniczone.

Dane statystyczne nie wskazują na ograniczenie przemocy wobec kobiet i dziewcząt

96 Nie ma dowodów na to, by w poszczególnych państwach objętych inicjatywą „Spotlight” zmniejszył się poziom przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W Ameryce Łacińskiej w żadnym z programów inicjatywy „Spotlight” nie odnotowano spadku liczby przypadków kobietobójstwa. W przypadku programów dla Afryki i Ameryki Łacińskiej dane dotyczące wskaźnika 5.2.1, który jest związany z celem zrównoważonego rozwoju („Odsetek pozostających kiedykolwiek w związku kobiet i dziewcząt w wieku 15 lat i starszych, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy doświadczyły przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony obecnego lub byłego partnera, z podziałem na formę przemocy i wiek”), nie są jeszcze dostępne.

97 Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania ankietowego na temat wszystkich programów inicjatywy „Spotlight” wskazują, że połowa delegatur Unii uważa, iż inicjatywa ta miała pozytywne oddziaływanie, jeżeli chodzi o eliminowanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt (zob. [rys. 13](#)).

Rys. 13 – Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał – oddziaływanie inicjatywy „Spotlight”



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

98 Co do zasady, choć w ramach inicjatywy wypracowano pewne produkty, czteroletni okres wdrażania na szczeblu krajowym (obejmujący etap opracowywania programu) jest zbyt krótki, aby wywołać trwałą zmianę w złożonej kwestii i w skomplikowanym otoczeniu. Wyeliminowanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt wymaga zmiany norm społecznych, a także całkowitej reformy instytucji. Wcześniejsze badania wskazujące na zmiany transformacyjne w obszarze współpracy na rzecz rozwoju przeprowadzono w odniesieniu do projektów o ramach czasowych wynoszących od 10 do 20 lat¹⁵. Badanie ankietowe przeprowadzone przez Trybunał wśród wszystkich delegatur Unii zawierało pytanie: „Jakie są Pana/Pani zdaniem rozsądne ramy czasowe, aby osiągnąć trwałą zmianę w Pana/Pani kraju dotyczącą wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt (w latach)?”. Typowa odpowiedź udzielana na to pytanie to 16 lat.

Istnieje ryzyko, że rezultaty nie będą trwałe, a zdobyte doświadczenia nie zostaną wykorzystane w przyszłych programach

99 Trybunał zbadał, czy dzięki inicjatywie „Spotlight” udało się pozyskać dodatkowe środki finansowe, czy wprowadzono działania mające zapewnić trwałość jej działań oraz czy zdobyte doświadczenia będą dostępne w kontekście przyszłych działań UE na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt i czy dostęp do nich jest łatwy.

¹⁵ „Supporting Transformational Change – Case studies of successful development cooperation”, UNDP, 2011.

Inicjatywa nie przyciągnęła dodatkowego finansowania i istnieje zagrożenie dla trwałości działań

100 Od samego początku wkład UE w inicjatywę „Spotlight” miał stanowić „finansowanie załączkowe” mające zachęcić nowych darczyńców, zarówno na szczeblu globalnym, jak i krajowym, do przekazania dodatkowych środków na rzecz inicjatywy. Jednak do 30 listopada 2022 r. nie pozyskano żadnych dodatkowych darczyńców z wyjątkiem tych, którzy przekazywali symboliczne kwoty. Zdaniem Komisji może to być spowodowane faktem, że potencjalni darczyńcy chcieli zobaczyć rezultaty przed zobowiązaniem się do finansowania. Inną potencjalną przyczyną dotyczy tego, że minimalny wkład wymagany do uzyskania miejsca w operacyjnym Komitecie Sterującym lub w krajowych komitetach sterujących był zbyt wysoki. Ponieważ UE wnosi w tę inicjatywę wkład w wysokości około 500 mln euro, inni darczyńcy, przekazujący mniejszy wkład, mieliby również mniejszy wpływ na podejmowane decyzje i byłiby mniej widoczni.

101 Do 30 listopada 2022 r. jedynie Ekwador, Honduras, Salwador i Zimbabwe opracowały strategię wyjścia lub strategię na rzecz trwałości działań. W strategii Ekwadoru nie określono jednak żadnych działań, a w przypadku Hondurasu nie jest jasne, kto będzie prowadzić działania lub skąd pochodzić będą pieniądze. Brak strategii wyjścia stwarza znaczące zagrożenie dla trwałości działań, zwłaszcza w kontekście złożoności inicjatywy i jej krótkich ram czasowych.

102 W Ugandzie planowane jest przeprowadzenie programu będącego kontynuacją inicjatywy „Spotlight”, finansowanego UE i dotyczącego przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć oraz praw w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Jego budżet ma wynieść 20 mln euro, a sam program będzie stanowił część rocznego planu działania o budżecie 60 mln euro. Do 31 grudnia 2022 r. jednak w większości państw nie było jeszcze jasne, które działania inicjatywy „Spotlight” będą kontynuowane, ani ile środków finansowych przydzielą na nie delegatury Unii.

103 UE przeznaczyła 18 mln euro na wsparcie rozpowszechniania wiedzy i przykładów najlepszych praktyk z inicjatywy „Spotlight”, przy czym partnerem wykonawczym w tym zakresie jest ONZ. Kolejne 22 mln euro przeznaczono na intensywniejsze rzecznictwo na arenie światowej na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płeć oraz na wzmocnienie pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁶.

104 Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał ankiety na temat wszystkich programów inicjatywy „Spotlight” pokazują, że zaledwie 31% delegatur Unii uważa, iż w inicjatywie tej położono wystarczający nacisk na trwałość (zob. *rys. 14*).

Rys. 14 – Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał – trwałość inicjatywy „Spotlight”



Źródło: ankieta przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W ramach inicjatywy „Spotlight” zgromadzono informacje na temat zdobytych doświadczeń, ale sposób przechowywania tych informacji w internecie utrudnia dostęp do nich

105 Dzięki inicjatywie „Spotlight” zgromadzono znaczną wiedzę na temat działań w zakresie eliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Aby zmaksymalizować korzyści płynące z inicjatywy „Spotlight”, wiedzę zdobytą w jej ramach należy skonsolidować w formie łatwo dostępnym dla zainteresowanych użytkowników. Informacje te są jednak obecnie rozproszone i trudne do znalezienia. W czasie przeprowadzania kontroli informacje na temat dobrych praktyk były dostępne w krajowych sprawozdaniach rocznych na [stronie internetowej MPTFO](#), w [ekstranecie COSI](#) oraz w repozytoriach krajowych utworzonych *ad hoc* (zob. pkt **107**). [Strona internetowa inicjatywy „Spotlight”](#) nie zawierała jednak specjalnej sekcji, w której zgromadzono by zdobyte doświadczenia i dobre praktyki ze wszystkich państw, ani linków do wyżej wspomnianych źródeł informacji.

¹⁶ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 23 sierpnia 2022 r. w sprawie finansowania wieloletniego planu działania na potrzeby programu tematycznego dotyczącego wyzwań o skali światowej, [C\(2022\) 6137](#).

106 W [publicznie dostępnych](#) rocznych sprawozdaniach opisowych wskazuje się obiecujące działania lub przykłady dobrych praktyk, które można wykorzystać w innych obszarach geograficznych po zatwierdzeniu przez ekspertów zewnętrznych. Do 31 grudnia 2022 r. takie dobre praktyki nie zostały jednak zgromadzone ani przeanalizowane przez ekspertów zewnętrznych, a w sprawozdaniach rocznych nie określono, w jaki sposób obiecujące działania można by kontynuować w przyszłości. W rzeczywistości jedynie praktyki z Liberii (takie jak sporządzenie wykazu osób praktykujących okaleczanie żeńskich narządów płciowych we wszystkich hrabstwach, w których praktyka ta jest rozpowszechniona) faktycznie przeniesiono na etapie II w inne obszary geograficzne.

107 Informacje o badaniach i działaniach przeprowadzonych w ramach programów inicjatywy „Spotlight” miały być przechowywane w [ekstranecie COSI](#), scentralizowanym repozytorium zawierającym wirtualną bibliotekę z oddzielnymi katalogami dla każdego programu. Istnienie unikatowego repozytorium na potrzeby wszystkich programów inicjatywy „Spotlight” ma wprowadzić charakter pozytywny, to jednak w trakcie kontroli Trybunału informacje zawarte w tym repozytorium w większości przypadków były niekompletne. W przypadku kilku programów ([Argentyny](#), [Hondurasu](#) i [Liberii](#)) opracowano własne repozytoria *ad hoc* do przechowywania informacji na temat prowadzonych działań z podziałem na filary. Dostarczanie uporządkowanych informacji drogą elektroniczną umożliwia zainteresowanym stronom łatwy dostęp i nawigację.

108 W 2023 r. (trzy lata po rozpoczęciu realizacji inicjatywy „Spotlight”) miała zostać uruchomiona [globalna platforma wiedzy](#), inicjatywa na rzecz wymiany wiedzy z budżetem w wysokości 767 000 dolarów. Składa się ona z trzech części: platformy [Shine](#), która już funkcjonuje, komponentu dotyczącego tworzenia wiedzy (obejmującego briefingi na konkretne tematy) oraz komponentu wspierającego wymianę wiedzy (np. globalne sympozjum edukacyjne).

Nie we wszystkich przypadkach zapewniano widoczność wkładu UE będącej jedynym podmiotem finansującym inicjatywę

109 Uruchamiając inicjatywę „Spotlight” UE chciała podjąć widoczne, bezprecedensowe zobowiązanie finansowe na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt (zob. pkt **02**). Trybunał ustalił jednak, że w działaniach w ramach inicjatywy „Spotlight” nie zawsze zapewniano widoczność UE. W niektórych przypadkach nie zadbano o zamieszczenie logo i elementów identyfikacji wizualnej inicjatywy „Spotlight” w publikacjach objętych wsparciem lub na stronach internetowych organizacji otrzymujących wsparcie finansowe albo zaangażowanych w działania wykonawcze. W wytycznych dotyczących inicjatywy „Spotlight” w kwestii wykorzystania logo przez podmioty ONZ i w ramach działań finansowanych przez UE sprecyzowano, że wszystkie działania finansowane przez UE muszą być oznaczone flagą UE. Trybunał wykrył jednak działania w Liberii i Nigrze, w przypadku których tak się nie stało. Ponadto na [stronie internetowej](#) platformy Shine (zob. pkt **108**) jest ona przedstawiana jako produkt funduszu powierniczego ONZ na rzecz kobiet, a nie wspólny produkt powstały w ramach inicjatywy „Spotlight”.

110 Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał ankiety na temat wszystkich programów inicjatywy „Spotlight” pokazują również, że 60% delegatur Unii uznało, iż współpraca z zespołami krajowymi ONZ w celu zapewnienia widoczności UE jest trudna.

Wnioski i zalecenia

111 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że inicjatywa „Spotlight” stanowiła ambitną próbę przeciwdziałania przez Komisję przemocy wobec kobiet i dziewcząt, ale jej mierzalne oddziaływanie było jak dotąd niewielkie. Przemoc wobec kobiet i dziewcząt jest kwestią złożoną, wymagającą długoterminowych działań, co oznacza, że czteroletni okres trwania inicjatywy „Spotlight” to krótki czas na doprowadzenie do trwałych zmian. Chociaż w ramach inicjatywy wypracowano pewne produkty i była ona korzystna dla kobiet i dziewcząt, trudno jest ocenić, w jakim stopniu osiągnięto zamierzone rezultaty. Trybunał stwierdził również, że możliwe jest osiągnięcie większej efektywności i bardziej gospodarne wykorzystanie środków finansowych.

112 Wybór przez Komisję ONZ na partnera wykonawczego był decyzją polityczną mającą wspierać multilateralizm. Przy podejmowaniu tej decyzji Komisja nie porównała szczegółowo alternatywnych sposobów realizacji inicjatywy i powiązanych kosztów, aby uzasadnić dokonany wybór, mimo że wkład UE wyniósł niemal 500 mln euro.

113 W inicjatywie „Spotlight” uwzględnia się potrzeby beneficjentów końcowych, a jej cele mają istotne znaczenie w zwalczaniu przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Trybunał wykrył jednak również niedociągnięcia w decyzjach o finansowaniu oraz w wyborze państw. Nie przeprowadzono żadnych obliczeń ani ocen luk, by uzasadnić przydział środków finansowych, a proces wyboru państw nie został wystarczająco udokumentowany (pkt 26-46).

Zalecenie 1 – Przeprowadzenie szczegółowego porównania wariantów alternatywnych oraz przedstawienie dobrze udokumentowanych uzasadnień wyboru państw i przydziału środków finansowych

Finansując przyszłe globalne inicjatywy na rzecz rozwoju, Komisja powinna:

- a) przeprowadzić szczegółowe porównanie względnych zalet i wad alternatywnych wariantów ich realizacji wraz z szacunkami kosztów – przed wydaniem decyzji Komisji;
- b) udokumentować uzasadnienie wyboru regionów i państw oraz przydzielonych im kwot.

Termin realizacji: działania finansowane od stycznia 2025 r.

114 Przy wdrażaniu inicjatywy „Spotlight” odnotowano dobre przykłady współpracy między głównymi zainteresowanymi stronami, ale również napotkano trudności i doszło do opóźnień wskutek czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Podejście przyjęte na potrzeby inicjatywy, oparte na działaniach w ramach sześciu różnych filarów, zapewniło zharmonizowane ramy, ale okazało się trudne do wdrożenia w państwach o różnych cechach charakterystycznych, w których panują różne warunki. Współpraca między zespołami krajowymi a kluczowymi zainteresowanymi stronami bywała trudna i nie wszystkie zainteresowane strony miały poczucie, że w wystarczającym stopniu włączono je w tę współpracę.

115 Celem inicjatywy „Spotlight” było wsparcie reformy ONZ, w ramach której szereg organizacji ONZ realizujących dany program w tym samym państwie współpracuje ze sobą, tak jakby były jednym podmiotem. Przy realizacji tej inicjatywy, będącej projektem pilotażowym reformy, napotkano trudności, a duża liczba organizacji wdrażających skomplikowała zarządzanie nią (zob. pkt 48-66).

Zalecenie 2 – Uwzględnienie zdobytych doświadczeń w przyszłych działaniach

Aby zwiększyć skuteczność przyszłych działań planowanych na podstawie inicjatywy „Spotlight”, Komisja powinna:

- a) zapewnić, aby w przypadku zastosowania podejścia opartego na sześciu filarach (lub podobnego kształtu inicjatywy) zagwarantowano elastyczność wystarczającą, by dostosować przyjęte podejście do warunków panujących w danym państwie, a także zadbać o skuteczne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego;
- b) przy zawieraniu umów z organizacjami ONZ rozważyć zastosowanie rozwiązań upraszczających realizację programów, w tym ograniczenie liczby organizacji wdrażających dany program z ramienia ONZ.

Termin realizacji: działania finansowane od stycznia 2024 r.

116 Nie przeprowadzono odpowiedniej oceny gospodarności wykorzystania środków finansowych w inicjatywie „Spotlight”. Komisja miała świadomość, że wybór ONZ na partnera wykonawczego pociągnie za sobą wyższe koszty, ale nie próbowała negocjować wysokości kosztów pośrednich i obniżyć ich kwoty poniżej maksymalnego poziomu określonego w ramowej umowie finansowo-administracyjnej. Prawie jedna trzecia całkowitego budżetu została przydzielona na rzecz zarządzania inicjatywą przez ONZ i administracji. Koszty zarządzania, a także koszty komunikacji, widoczności i oceny obliczono jako odsetek kosztów bezpośrednich programu, ale nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia zastosowanych wartości procentowych.

117 Ograniczona była również ocena kosztów działań przeprowadzona przez Komisję, ponieważ nie porównano tych kosztów z kosztami podobnych działań realizowanych w tych samych państwach lub regionach, aby upewnić się, że ich wysokość jest adekwatna. Komisja nie oceniła też kosztów w zestawieniu z produktami planowanych działań. Ponadto ramy monitorowania i oceny inicjatywy „Spotlight” nie obejmowały oceny efektywności kosztowej (zob. pkt [67-76](#)).

Zalecenie 3 – Zwiększenie odsetka środków finansowych docierających do beneficjentów końcowych i uwzględnienie oceny efektywności kosztowej w przyszłych działaniach

Aby uwzględnić kwestię gospodarnego wykorzystania środków finansowych w przyszłych działaniach na rzecz rozwoju, Komisja powinna:

- a) zwiększyć kwotę środków finansowych docierającą do beneficjentów końcowych przez zmniejszenie kosztów pośrednich i kosztów zarządzania programami w stosunku do całkowitych kosztów działania, na przykład powinna negocjować zmniejszenie odsetka kosztów pośrednich naliczanych przez ONZ w przypadku wyboru ONZ na partnera wykonawczego;
- b) zapewnić, by przy monitorowaniu i ocenie przyszłych działań lepiej uwzględniano kwestię efektywności kosztowej, przykładowo przez powiązanie kosztów z rezultatami (w stosownych przypadkach).

Termin realizacji: działania finansowane od stycznia 2025 r.

118 Ustalenia dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w ramach inicjatywy „Spotlight” nie pozwalają na rzetelną ocenę jej wyników. Sprawozdawczość w zakresie łącznych wyników programów jest ograniczona, ponieważ w sprawozdaniach rocznych w większości przypadków porównuje się rzeczywiste dane liczbowe za dany rok z celami pośrednimi ustalonymi na ten rok, ale nie wykazuje się rzeczywistych i planowanych łącznych postępów od początku realizacji programu. Nie monitoruje się również kwot przeznaczanych na konkretne zagadnienia, takie jak przeciwdziałanie okaleczaniu żeńskich narządów płciowych czy dziecięcym małżeństwom.

119 Trybunał stwierdził, że w ramach programów inicjatywy „Spotlight” wypracowano pewne produkty we wszystkich państwach Afryki i Ameryki Łacińskiej, ale w różnym stopniu i z różnymi rezultatami. Ponadto ze względu na specyfikę ram rezultatów, krótkie ramy czasowe realizacji inicjatywy oraz niekompletne dane jak dotąd niemożliwe było zmierzenie oddziaływania działań, tj. wynikającej z nich poprawy sytuacji beneficjentów.

120 Od samego początku wkład UE w inicjatywę „Spotlight” miał stanowić „finansowanie załączkowe” mające zachęcić nowych darczyńców, zarówno na szczeblu globalnym, jak i krajowym, do przekazania dodatkowych środków na rzecz inicjatywy. Celem tego jednak nie osiągnięto. W większości programów nie przyjęto jeszcze strategii wyjścia i strategii na rzecz trwałości działań, co stwarza znaczące ryzyko dla tej trwałości.

121 Dzięki inicjatywie „Spotlight” zgromadzono znaczną wiedzę na temat działań mających eliminować przemoc wobec kobiet i dziewcząt. Wiedza ta jest jednak obecnie rozproszona i trudno dostępna dla zainteresowanych użytkowników. W sprawozdaniach rocznych gromadzone są przykłady tego, co w inicjatywie „Spotlight” uważa się za dobre praktyki, ale nie zostały one przeanalizowane przez ekspertów zewnętrznych ani zebrane na szczeblu globalnym. Nie oceniono też, w jaki sposób można by kontynuować w przyszłości działania uznane za obiecujące.

122 Trybunał stwierdził, że w działaniach w ramach inicjatywy „Spotlight” nie zawsze zapewniano widoczność UE, mimo że była ona jedynym podmiotem finansującym tę inicjatywę. Ryzyko to zostało odnotowane przez Komisję już przy wyborze ONZ na partnera wykonawczego (pkt [77-110](#)).

Zalecenie 4 – Poprawa trwałości oraz skuteczniejsze szerzenie i wymiana wiedzy

Aby zmaksymalizować wartość dodaną inicjatywy „Spotlight”, Komisja powinna:

- a) zapewnić, by w ramach oceny końcowej inicjatywy „Spotlight” przeprowadzono ocenę wyników i oddziaływania działań w rozbiciu na poszczególne programy, w tym ocenę łącznych rezultatów programów krajowych i skonsolidowanych rezultatów w podziale na regiony, oraz by monitorowano kwoty przeznaczone na przeciwdziałanie okaleczaniu żeńskich narządów płciowych i dziecięcym małżeństwom;
- b) zapewnić opracowanie strategii na rzecz trwałości działań i strategii wyjścia na potrzeby wszystkich programów inicjatywy „Spotlight” oraz w strategiach tych określić konkretne działania na rzecz dalszego zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt po zakończeniu programów;
- c) zapewnić, by wiedza zgromadzona w ramach działań inicjatywy „Spotlight” na poziomie globalnym i na poziomie programów była odpowiednio przechowywana, utrzymywana i udostępniana Komisji oraz innym zainteresowanym stronom w formie dobrze zorganizowanym, przyjaznym dla użytkownika i łatwo dostępnym.

Termin realizacji: styczeń 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 4 lipca 2023 r.

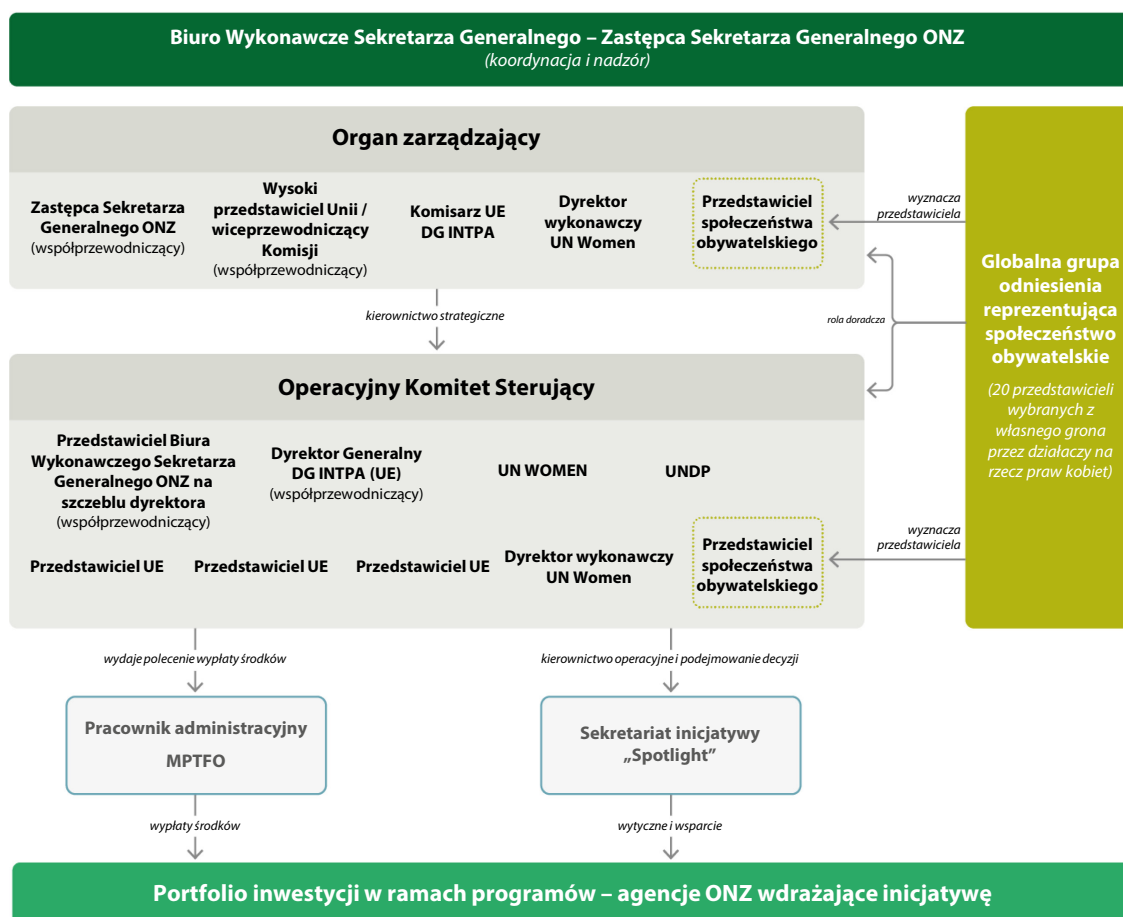
W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

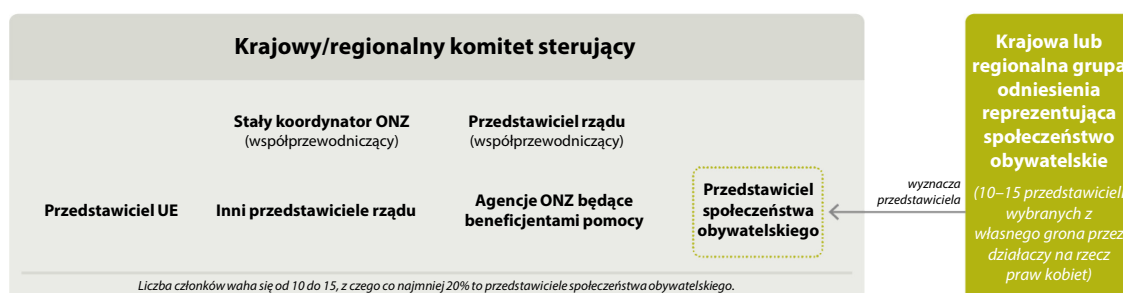
Załączniki

Załącznik I – Struktura zarządzania inicjatywą „Spotlight”

Poziom globalny Struktura zarządzania



Poziom programu Struktura zarządzania



Źródło: „Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021”, s. 17 - 18.

Załącznik II – Działania objęte próbą według stanu na 30 listopada 2022 r.

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
1	Działanie 1.1.1: Rozwój zdolności technicznych i wsparcie Komisji ds. Reformy Prawa, Biura ds. Przygotowywania Projektów Ustawodawczych, Biura Budżetowego i wybranych komisji ustawodawczych w uwzględnianiu w reformach legislacyjnych podejść opartych na prawach człowieka; opracowanie ram regulacyjnych na rzecz zapobiegania wykorzystywaniu seksualnemu i niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych oraz harmonizacja norm zwyczajowych ze standardami i zasadami praw człowieka Poddziałanie 1.1.1.3: Wsparcie Komisji ds. Reformy Prawa w utworzeniu podmiotu zajmującego się równością płci i prawami człowieka, którego celem byłoby przeanalizowanie przepisów dotyczących przemocy domowej oraz opracowanie planu działania na potrzeby procesu reformy prawa we współpracy z odpowiednimi ministerstwami Poddziałanie 1.1.1.10: Wsparcie Komisji ds. Reformy Prawa w opracowaniu i zatwierdzeniu list kontrolnych dotyczących praw człowieka i równości płci, aby pomóc komisjom ustawodawczym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w przeglądzie przepisów w celu zapewnienia, by w uchwalonych przepisach uwzględniano aspekt równości płci oraz poszanowanie praw człowieka	Liberia	97 648 USD	Ukończone	Częściowo	Nie	Nie

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
2	Działanie 3.2.3: Przekształcenie czterech „szkół w buszu” w szkoły zawodowe i obozy dziedzictwa, które będą wykorzystywane jako centrum regularnego dialogu i rozwoju umiejętności w zakresie pozytywnych praktyk tradycyjnych Działanie 3.2.4: Zapewnienie alternatywnej działalności gospodarczej osobom przeprowadzającym tradycyjne obrzędy i ustanowienie programu obejmującego prosty rytuał przejścia do dorosłości dla kobiet i dziewcząt bez nacinania/okaleczania żeńskich narządów płciowych w pięciu hrabstwach	Liberia	2 277 392 USD	W trakcie realizacji	Częściowo	Częściowo	Nie
3	Działanie 3.2.5: Wsparcie Ministerstwa Edukacji we wprowadzeniu kompleksowego nauczania w zakresie edukacji seksualnej oraz ustanowienie szkolnych programów zdrowotnych w celu wdrożenia w szkołach minimalnego pakietu na rzecz zdrowia, który obejmowałby zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz prawa w tym zakresie, a także przemoc seksualną, przemoc ze względu na płeć i szkodliwe praktyki, a ponadto skuteczniejsza koordynacja działań pomocowych w ośrodkach kompleksowej pomocy i ośrodkach wsparcia młodzieży działających na rzecz okolicznych społeczności	Liberia	518 452 USD	W trakcie realizacji	Tak	Tak	Tak
4	Działanie 4.2.1: W przypadku przemocy zgłoszonej odpowiednim służbom: zapewnienie zdecentralizowanej, wieloaspektowej i ukierunkowanej na dzieci pomocy udzielanej z wyczuciem ich potrzeb (w zakresie zdrowia, edukacji, pomocy psychospołecznej i wymiaru sprawiedliwości) dziewczętom, które doświadczyły przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w tym działania na rzecz wzmocnienia ich pozycji społeczno-ekonomicznej za	Liberia	460 308 USD	W trakcie realizacji	Tak	Częściowo	Nie

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
	pośrednictwem zharmonizowanego systemu zarządzania sprawami Działanie 4.2.2: Zakup podstawowych leków i materiałów oraz wzmocnienie dystrybucji podstawowych produktów na ostatnim odcinku Działanie 4.2.4: Wzmocnienie istniejących 12 ośrodków kompleksowej pomocy i siedmiu bezpiecznych domów oraz rozszerzenie możliwości pomocy w przypadku przemocy seksualnej ze względu na płeć w ośmiu dodatkowych szpitalach przygotowanych do niesienia skoordynowanej pomocy w pozostałych ośmiu hrabstwach na podstawie zaleceń z oceny jakości Działanie 4.2.8: Zwiększenie możliwości wydziału ds. przestępstw związanych z przemocą seksualną ze względu na płeć w określonych hrabstwach do niesienia pomocy dorosłym osobom, które doświadczyły przemocy lub były jej świadkami, tak aby zapewnić tym osobom szybki i bezpieczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także rozwój umiejętności nowych pracowników służb zajmujących się ochroną kobiet i dzieci oraz działania informacyjne						
5	Działanie 4.2.3: Zwiększenie zdolności szpitali i ośrodków zdrowia przygotowanych do niesienia skoordynowanej pomocy w określonych hrabstwach w zakresie przeprowadzania podstawowych medycznych badań kryminalistycznych, przechowywania próbek i wskazywania możliwości uzyskania pomocy	Liberia	382 991 USD	W trakcie realizacji	Tak	Nie	Nie

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
6	Działanie 5.2.4: Zwiększenie zdolności w zakresie analizy i rozpowszechniania danych, włącznie z publikowaniem dokumentów orientacyjnych, zestawień informacji itp., w tym kwartalny przegląd i analiza danych pochodzących z systemu monitorowania informacji na temat przemocy ze względu na płeć, przeprowadzane z udziałem wielu zainteresowanych stron na potrzeby opracowywania przepisów, polityk i programów	Liberia	79 000 USD	W trakcie realizacji	Tak	Częściowo	Nie
7	Działanie 6.3.2: Przekazanie dotacji 25 lokalnym organizacjom działającym na rzecz praw kobiet i pięciu sekretariatom organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie ich zdolności operacyjnych w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt w pięciu hrabstwach objętych inicjatywą „Spotlight”	Liberia	361 618 USD	W trakcie realizacji	Tak	Tak	Nie
8	Wszystkie działania w ramach produktu 1.1 (opracowanie oceny sytuacji i propozycji reformy ram regulacyjnych na szczeblu federalnym, stanowym i gminnym w trzech wybranych stanach oraz konsultacje, lobbying i komunikacja, forum)	Meksyk	147 559 USD	W trakcie realizacji	Częściowo	Nie	Nie
9	Działania 2.1.4: Usystematyzowanie istniejących badań dotyczących mechanizmu ostrzegania o przemocy ze względu na płeć; Działanie 2.1.5: Model monitorowania i oceny działań w zakresie ostrzegania o przemocy ze względu na płeć na przykładzie stanu Meksyk	Meksyk	122 900 USD	Ukończone	Tak	Nie	Nie
10	Działanie 3.1.2: Szkoły w działaniu na rzecz równości	Meksyk	158 960 USD	Ukończone	Tak	Tak	Częściowo

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
11	Działanie 3.3.1: Odzyskanie przestrzeni publicznej dzięki wzmocnieniu i promowaniu zdolności przywódczych kobiet i dziewcząt	Meksyk	120 015 USD	Ukończone	Tak	Częściowo	Tak
12	Działanie 4.1.1.5: Strategia tymczasowego bezpłatnego zakwaterowania	Meksyk	88 271 USD	Ukończone	Tak	Tak	Nie
13	Działanie 6.1.3: Niewielkie dotacje	Meksyk	185 648 USD	Ukończone	Tak	Tak	Tak
14	Działanie 1.1.1: Wspieranie rządu w przeglądzie/zmianie obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych oraz w przyjmowaniu projektów ustaw oczekujących na przyjęcie	Uganda	444 000 USD	W trakcie realizacji	Częściowo	Częściowo	Częściowo
15	Działanie 2.1.7: Szkolenie i praktyczny mentoring władz szczebla niższego niż krajowy w zakresie planowania, sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci, koordynacji wielosektorowej i systemów rozliczalności	Uganda	152 148 USD	Ukończone	Częściowo	Nie	Nie
16	Działanie 3.2.1: Zwiększenie skali opartego na dowodach modelu mobilizacji wspólnotowej i zmiany norm społecznych obejmującego etapy wiedzy, świadomości, wsparcia i działania (model SASA)	Uganda	299 709 USD	Ukończone	Częściowo	Częściowo	Nie
17	Działanie 4.1.14: Wspieranie niesienia pomocy prawnej i zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości osobom, które doświadczyły przemocy wobec kobiet i dziewcząt, w wybranych dystryktach	Uganda	627 133 USD	W trakcie realizacji	Częściowo	Częściowo	Nie

Nr	Działanie	Państwo	Budżet	Status	Wypracowane produkty	Osiągnięte rezultaty (*)	Rezultaty prawdopodobnie będą trwałe
18	Działanie 5.1.2: Rozpoczęcie dostosowania, harmonizacji i standaryzacji narzędzi do gromadzenia danych i protokołów wymiany danych	Uganda	269 000 USD	W trakcie realizacji	Częściowo	Nie	Nie
19	Transfery i dotacje dla partnerskich organizacji działających na rzecz praw kobiet w celu wsparcia koordynacji na potrzeby wspólnego zaangażowania na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt	Uganda	939 527 USD	Ukończone	Częściowo	Tak	Tak

Uwaga: (*) W wyniku działań sytuacja beneficjentów poprawiła się.

Załącznik III – Wkład inicjatywy „Spotlight” w nowe przepisy i politykę w ramach filaru 1

Państwa	Przyjęcie nowych przepisów / nowej polityki lub zmiana istniejących przepisów / prowadzonej polityki
Argentyna	Brak rezultatów w tym zakresie. Działania w ramach inicjatywy „Spotlight” wspomagały wdrażanie obowiązujących przepisów i prowadzonej polityki.
Ekwador	Reforma mająca na celu zapewnienie wykonania orzeczenia sądowego w sprawie aborcji w przypadku gwałtu (zmiana). Krajowy protokół dotyczący śledztwa w sprawie kobietobójstwa (nowy). Kompleksowa polityka odszkodowań dla ofiar przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz osób, które pozostawały na utrzymaniu ofiar kobietobójstwa (nowa). Zarządzenie i uchwała gminy dotyczące finansowania na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt w Cuenca (zmiana).
Salwador	Ratyfikacja Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, w tym specjalnej sekcji dotyczącej przemocy politycznej wobec kobiet. Reforma specjalnej kompleksowej ustawy o dostępie kobiet do życia wolnego od przemocy. Reforma związana z zaostrzeniem kar grożących osobom nielegalnie rozpowszechniającym informacje osobowe, które naruszają honor i prywatność, godzą w rodzinę i wizerunek kobiet, oraz osobom, które publikują, udostępniają, wysyłają lub rozpowszechniają za pomocą komputera lub jakichkolwiek środków elektronicznych materiały pornograficzne, w których wykorzystuje się wizerunek lub tożsamość kobiety bez jej zgody.
Honduras	Nadzwyczajne środki na rzecz zapobiegania przemocy wobec kobiet i zwrócenia uwagi na to zjawisko oraz działania gwarantujące równość płci wdrożone podczas krajowej sytuacji nadzwyczajnej ogłoszonej w związku z pandemią COVID-19.
Meksyk	Reformy zatwierdzone przez kongres stanu Chihuahua w 2021 r. obejmują: — strategię zapobiegania dyskryminacji i jej zwalczania w Chihuahua; — objęcie osieroconych dziewcząt i chłopców wsparciem w centrach pomocy oraz utworzenie jednolitego mechanizmu rejestrowania spraw wiążących się z wysokim ryzykiem kobietobójstwa; — reformy zatwierdzone na szczeblu krajowym w marcu 2022 r., które przyczyniają się do lepszego funkcjonowania systemu wykrywania przemocy ze względu na płeć, gdyż zakładają przyjęcie 45 dni jako termin oficjalnego uznania przez rząd krytycznego poziomu przemocy ze względu na płeć.

Państwa	Przyjęcie nowych przepisów / nowej polityki lub zmiana istniejących przepisów / prowadzonej polityki
Liberia	Krajowy plan działania z 2020 r. na rzecz wyeliminowania przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć. W oficjalnej deklaracji politycznej przywódców tradycyjnych wspólnot z 25 czerwca 2019 r. wprowadzono roczny (później przedłużony o kolejne trzy lata) zakaz okaleczania żeńskich narządów płciowych.
Malawi	Zdarzenia w Msundwe zaowocowały przełomowymi precedensami prawnymi służącymi ochronie ofiar przed przemocą seksualną ze strony policji w Malawi oraz ustanowieniem mechanizmów zapobiegania takim incydentom. Przyjęto modelową politykę w zakresie molestowania ze względu na płeć i molestowania seksualnego.
Mali	Brak rezultatów w tym zakresie. Od sierpnia 2020 r. w kraju panuje niestabilna sytuacja polityczna i doszło do zamachu stanu.
Mozambik	Rezolucja nr 39/2020 „Strategia na rzecz równości płci w administracji publicznej II na lata 2020–2024”. Rezolucja nr 28/2020 z 29 kwietnia „Strategia w zakresie HIV i AIDS w administracji publicznej II na lata 2020–2024”.
Niger	Brak rezultatów w tym zakresie.
Nigeria	Projekt ustawy z 2019 r. o zapobieganiu molestowaniu seksualnemu i zakazie molestowania seksualnego w instytucjach szkolnictwa wyższego oraz o środkach prawnych w takich przypadkach. W lipcu 2020 r. przyjęty przez senat. Wszystkie sześć stanów, na których skupiono się w inicjatywie „Spotlight”, przyjęło już ustawę o (zakazie) przemocy wobec osób oraz ustawę o prawach dziecka. Projekt ustawy o ochronie dzieci w Sokoto został przyjęty przez Izbę Zgromadzeń stanu Sokoto i podpisany przez gubernatora w grudniu 2021 r.
Uganda	Krajowa polityka na rzecz dzieci w 2020 r. Wytyczne prokuratora w sprawie ugody sądowej zatwierdzone w 2021 r., aby ułatwić zmniejszenie liczby zaległych spraw, które często utrudniają szybkie prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących przemocy seksualnej.

Państwa	Przyjęcie nowych przepisów / nowej polityki lub zmiana istniejących przepisów / prowadzonej polityki
Zimbabwe	27 października 2021 r. prezydent Zimbabwe zainicjował porozumienie polityczne wysokiego szczebla w sprawie wyeliminowania przemocy ze względu na płeć i szkodliwych praktyk w Zimbabwe. Zobowiązania i działania podjęte w ramach porozumienia mają na celu zapewnienie, aby kobiety i dziewczęta w pełni wykorzystywały swój potencjał w społeczeństwie wolnym od przemocy, uwzględniającym aspekt równości płci i inkluzywnym.
Program regionalny dla Afryki	W ramach programu wsparto opracowanie pierwszego regionalnego planu działania dla Afryki na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a także regionalną ocenę stanu egzekwowania przepisów i polityki w tym zakresie.
Program regionalny dla Ameryki Łacińskiej	Przy użyciu MESECVI, mechanizmu monitorowania konwencji z Belém do Pará, w ramach programu promowano międzyamerykańską ustawę modelową o zapobieganiu gwałtownej śmierci kobiet ze względu na płeć, wyeliminowaniu przemocy w tym zakresie oraz karaniu za nią, jak również modelowy protokół latynoamerykański dotyczący śledztwa w sprawach gwałtownej śmierci kobiet ze względu na płeć.

Załącznik IV – Główny wkład inicjatywy „Spotlight” w ramach filaru 5

Państwa	Główne działania/rezultaty w ramach filaru 5
Argentyna	Wsparcie wdrażania zintegrowanego systemu dotyczącego przypadków przemocy ze względu na płeć (<i>Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género</i>). W 2022 r. prace były nadal w toku. Wsparcie krajowego badania dotyczącego rozpowszechnienia i występowania przemocy ze względu na płeć (<i>Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género</i>) opublikowanego w 2022 r.
Ekwador	W 2021 r. nie zgłoszono żadnych konkretnych rezultatów.
Salwador	We współpracy z projektem Infosegura, finansowanym przez USAID, wkład w publikację sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości z 2020 r. i z pierwszego półrocza 2021 r. na temat przemocy wobec kobiet.
Honduras	We współpracy z projektem Infosegura, finansowanym przez USAID, wkład w opracowanie nowego wskaźnika dotyczącego przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W 2022 r. rezultaty nie były jeszcze dostępne.
Meksyk	Forum statystyk dotyczących przemocy wobec kobiet i dziewcząt w 2021 r. Datathon poświęcony przemocy ze względu na płeć oparty na analizie, wykorzystaniu, interpretacji i wizualizacji danych dotyczących przemocy wobec kobiet i dziewcząt w 2021 r. Nie opublikowano żadnych danych na temat wyników w ramach inicjatywy „Spotlight” w Meksyku za 2021 r.
Liberia	Standaryzacja narzędzi systemu zarządzania informacjami o przemoc ze względu na płeć (GBV-IMS) w 2021 r. Wdrożenie protokołu wymiany informacji z GBV-IMS z podziałem na wiek, płeć i dane demograficzne w 2021 r.
Malawi	Wsparcie cyfrowego gromadzenia i przekazywania danych w czasie rzeczywistym do krajowego centrum monitorowania na potrzeby łatwego monitorowania przypadków przemocy wobec kobiet i dziewcząt w sześciu dystryktach objętych projektem pilotażowym. Wsparcie rozwoju cyfrowego systemu zarządzania sprawami w wymiarze sprawiedliwości.

Państwa	Główne działania/rezultaty w ramach filaru 5
Mali	Wsparcie utworzenia krajowej bazy danych dotyczących przemocy ze względu na płeć w Mali. Wsparcie opracowania biuletynu statystycznego w 2021 r.
Mozambik	Wkład w rozwój systemu zarządzania informacjami o przemocu ze względu na płeć InfoViolencia. Od 2022 r. system nadal znajduje się na etapie pilotażowym i nie jest w pełni operacyjny. Wsparcie migracji cyfrowej w sektorze wymiaru sprawiedliwości w celu przyspieszenia postępowań.
Niger	Wsparcie krajowego badania dotyczącego skali i uwarunkowań przemocy ze względu na płeć przeprowadzonego w celu uzyskania aktualnych i wiarygodnych danych na temat tej przemocy w Nigrze.
Nigeria	Wsparcie finalizacji krajowego barometru przemocy ze względu na płeć, opracowanego w ramach inicjatywy „Spotlight”, który służy do pomiaru skuteczności zobowiązań rządowych na szczeblu lokalnym, stanowym i krajowym. Wsparcie finalizacji ReportGBV, krajowej tablicy wskaźników dotyczących przemocy ze względu na płeć, opracowanej przez Federalne Ministerstwo ds. Kobiet i służącej do dostarczania informacji o przemocu wobec kobiet i dziewcząt w Nigerii.
Uganda	Wsparcie Ugandyjskiego Urzędu Statystycznego w uzupełnieniu krajowej bazy danych dotyczących przemocy ze względu na płeć przez przeprowadzenie w 2021 r. krajowego badania dotyczącego przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz przemocy w rodzinie. Wsparcie szeregu badań, takich jak „Ocena jakości sprawozdania na temat istniejących systemów zarządzania informacją o przemocu ze względu na płeć i szkodliwych praktykach” oraz „Ocena jakości danych w istniejących narzędziach, procesach i systemach zarządzania danymi dotyczącymi przemocy ze względu na płeć”.
Zimbabwe	Zimbabwe wybrano jako jedno z państw pilotażowych do opracowania systemu zarządzania informacjami o przemocu ze względu na płeć (GBV-IMS) poza kontekstem humanitarnym. W ramach inicjatywy „Spotlight” wsparto rozpoczęcie projektu pilotażowego w 2021 r. W 2022 r. system ten nie był jeszcze wprowadzony.
Program regionalny dla Afryki	Rozbudowa regionalnego centrum monitorowania danych i badań dotyczących płci, działającego przy Komisji Unii Afrykańskiej, oraz platformy tablicy wskaźników. Zorganizowanie kontynentalnej platformy koordynacji programów krajowych w ramach inicjatywy „Spotlight”.

Państwa	Główne działania/rezultaty w ramach filaru 5
Program regionalny dla Ameryki Łacińskiej	We współpracy z Krajową Radą Sprawiedliwości w Brazylii w ramach programu opracowano narzędzie sztucznej inteligencji dla organów wymiaru sprawiedliwości pomocne w analizie spraw dotyczących zabójstwa kobiet.

Wykaz akronimów

DG ECHO – Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej

DG INTPA – Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych

EFR – Europejski Fundusz Rozwoju

MPTFO – Biuro ds. Wielostronnych Funduszy Powierniczych

UNDP – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju

UNESCO – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury

UNFPA – Fundusz Ludnościowy ONZ

UNICEF – Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci

UNWOMEN – Jednostka Narodów Zjednoczonych ds. Równości Płci i Uwłasnowolnienia Kobiet

Glosariusz

Fundusz powierniczy UE – fundusz zarządzany przez UE, w którym gromadzone są środki finansowe z różnych źródeł w celu finansowania międzynarodowej reakcji na sytuację nadzwyczajną lub trwający kryzys, co do zasady w krajach rozwijających się.

Ocena spełnienia wymogów dotyczących filarów – przeprowadzana przez Komisję ocena zasad i procedur stosowanych w ramach zarządzania pośredniego w celu zapewnienia, by interesy finansowe UE były chronione w takim samym zakresie jak w ramach zarządzania bezpośredniego.

Oddziaływanie – szersze długoterminowe skutki ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-gospodarcze dla ogółu społeczeństwa.

Produkty – zmiany w umiejętnościach lub zdolnościach bądź dostępność nowych produktów i usług wynikające z ukończenia działań w ramach interwencji na rzecz rozwoju.

Racjonalność pod względem kosztów – osiągnięcie zamierzonych wyników w stosunku do kosztów.

Umowa o delegowaniu zadań – umowa zawarta z osobami lub podmiotami w sprawie wykorzystania środków unijnych w ramach zarządzania pośredniego w niektórych obszarach polityki.

Wyniki – zmiany instytucjonalne i behawioralne w warunkach rozwoju zachodzące w okresie między wypracowaniem produktów a osiągnięciem oddziaływania. Są to zamierzone lub osiągnięte skutki wywołane przez produkty interwencji, wymagające wspólnych działań partnerów.

Zarządzanie bezpośrednie – zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-21>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-21>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III, zajmującą się działaniami zewnętrznymi, bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Bettina Jakobsen, a w działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Aino Rantanen, attaché; Michael Bain, kierownik; Paolo Rexha, koordynator zadania; a także kontrolerzy Kim Hublé i Stéphane Gilson. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Michael Bain



Paolo Rexha



Stéphane Gilson



Michael Pyper

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-0649-9	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/748	QJ-AB-23-019-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0644-4	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/893915	QJ-AB-23-019-PL-N

W 2017 r. UE w ramach globalnego partnerstwa z ONZ uruchomiła inicjatywę „Spotlight” mającą na celu wyeliminowanie wszelkich form przemocy oraz szkodliwych praktyk wobec kobiet i dziewcząt.

W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy z wykorzystaniem inicjatywy „Spotlight” Komisja skutecznie i efektywnie przeciwdziała przemocy wobec kobiet i dziewcząt. Stwierdził, że w ramach inicjatywy wypracowano pewne produkty, lecz trudno jest ustalić, w jakim stopniu osiągnięto zamierzone rezultaty. Zdaniem Trybunału możliwe jest też osiągnięcie większej efektywności i bardziej gospodarne wykorzystanie środków finansowych.

Trybunał zaleca, by Komisja, finansując przyszłe inicjatywy na rzecz rozwoju, przeprowadzała szczegółowe porównanie wariantów ich realizacji i kosztów, zwiększyła odsetek środków finansowych docierających do beneficjentów końcowych oraz uwzględniła dotychczasowe doświadczenia przy planowaniu działań na podstawie inicjatywy „Spotlight”.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors