

Raportul special

Inițiativa Spotlight pentru eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor

Ambiții mari, dar un impact limitat până
în prezent



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-18
Inițiativa Spotlight	01-02
Cadrul de politică de la nivelul UE și de la nivel mondial	03
Violența împotriva femeilor și a fetelor	04-07
Logica de intervenție a inițiativei Spotlight	08-12
Structura de guvernare	13-15
Alocarea fondurilor în cadrul inițiativei Spotlight	16-18
Sfera și abordarea auditului	19-24
Observații	25-110
Inițiativa Spotlight a stabilit obiective relevante, dar nu au fost suficient analizate opțiunile alternative de implementare	25-46
Comisia nu a comparat într-un mod aprofundat opțiunile alternative de structurare a inițiativei și costurile acestora	26-29
Inițiativa Spotlight răspunde nevoilor beneficiarilor, dar au existat deficiențe în deciziile de finanțare și în selectarea țărilor	30-46
În ciuda unor exemple de bună cooperare între principalele părți interesate, implementarea a fost uneori dificilă, cu limitări în monitorizare și evaluare	47-86
Implementarea a cunoscut întârzieri și dificultăți provocate de constrângeri externe, operaționale și de guvernare	48-66
Inițiativa Spotlight nu se sprijină pe o evaluare adecvată a raportului costuri-beneficii	67-76
Cadrul de monitorizare și de raportare nu permite decât o evaluare limitată a performanței la nivel de program și la nivel geografic	77-86

S-au obținut rezultate pozitive, dar sustenabilitatea lor nu este asigurată **87-110**

Programele inițiativei Spotlight au obținut realizări, dar, până în prezent, impactul lor măsurabil a fost limitat **88-98**

Există riscuri ca rezultatele să nu fie durabile, iar învățămintele desprinse să nu fie utilizate în programele viitoare **99-110**

Concluzii și recomandări **111-122**

Anexe

Anexa I – Structura de guvernare a inițiativei Spotlight

Anexa II – Activitățile incluse în eșantion, situația la 30 noiembrie 2022

Anexa III – Contribuția inițiativei Spotlight la noi legi și politici în cadrul pilonului 1

Anexa IV – Principalele contribuții ale inițiativei Spotlight în cadrul pilonului 5

Acronime

Glosar

**Răspunsurile Comisiei și
ale Serviciului European de Acțiune Externă**

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Violența împotriva femeilor și a fetelor este una dintre cele mai sistematice și mai răspândite încălcări ale drepturilor omului. În 2017, Uniunea Europeană (UE) a lansat inițiativa Spotlight în cadrul unui parteneriat strategic global cu Organizația Națiunilor Unite (ONU). Principalul obiectiv al inițiativei este de a asigura faptul că toate femeile și fetele, în special cele marginalizate și vulnerabile, trăiesc fără să fie supuse violenței și unor practici vătămătoare. Inițiativa Spotlight este finanțată de UE cu o contribuție de 497 de milioane de euro, din care 465 de milioane de euro sunt gestionați de ONU pe 4 continente și în peste 26 de țări.

II Obiectivul Curții a fost de a stabili dacă inițiativa Spotlight a fost o modalitate eficientă și eficace pentru Comisie de a combate violența împotriva femeilor și a fetelor. Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a analizat modul în care inițiativa a fost concepută, pusă în aplicare și monitorizată și ce rezultate au fost obținute.

III În ansamblu, Curtea concluzionează că inițiativa Spotlight a fost o încercare ambițioasă a Comisiei de a combate violența împotriva femeilor și a fetelor, dar, până în prezent, impactul său a fost unul limitat. Durata de patru ani a programului nu este suficientă pentru a genera schimbări de durată la nivel mondial cu privire la o chestiune complexă, care necesită acțiuni pe termen lung și resurse suplimentare. Inițiativa a produs realizări și a fost benefică pentru femei și fete, dar este dificil să se evalueze în ce măsură a obținut rezultatele scontate. De asemenea, Curtea a identificat posibilități de obținere a unei mai mari eficiențe și a unui mai bun raport costuri-beneficii.

IV Comisia a ales ONU ca partener de implementare, aceasta fiind o decizie politică menită să sprijine multilateralismul. Atunci când a selectat partenerul de implementare, Comisia nu a efectuat o comparație aprofundată a structurilor alternative de punere în aplicare și a costurilor aferente. Curtea a constatat că acțiunile planificate în cadrul inițiativei Spotlight reflectau nevoile existente și că obiectivele acestora sunt relevante pentru combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor. Au fost identificate însă și deficiențe în ceea ce privește justificarea deciziilor de finanțare și a selecției țărilor.

V Curtea a constatat că implementarea a cunoscut întârzieri și dificultăți provocate de constrângeri externe, operaționale și de guvernanță. Au existat exemple de bună cooperare între principalele părți interesate, dar aplicarea unei abordări armonizate în țări cu contexte diferite s-a dovedit dificilă, iar multitudinea de organizații ONU care s-au ocupat de implementare a sporit complexitatea guvernanței.

VI Inițiativa Spotlight nu se sprijină pe o evaluare adecvată a raportului costuri-beneficii. Comisia era conștientă de faptul că alegerea ONU ca partener însemna costuri mai ridicate, dar nu a încercat să negocieze costuri indirecte mai mici decât maximul stabilit în acordul-cadru. Evaluarea de către Comisie a costurilor aferente activităților a fost, de asemenea, limitată, deși acestea reprezintă singura parte din bugetul inițiativei Spotlight care nu era prestabilită prin contract.

VII Mecanismele de monitorizare și de raportare ale inițiativei Spotlight nu permit o evaluare temeinică a performanței programelor. Curtea a constatat că nu existau valori de referință fiabile, că țintele stabilite erau inadecvate și că urmărirea performanței cumulate era limitată la nivel de program. Pe lângă aceasta, monitorizarea nu leagă realizările și efectele programelor de indicatorii financiari de rezultat, ceea ce limitează în mod semnificativ evaluarea.

VIII Curtea s-a concentrat asupra țărilor din Africa și din America Latină și a constatat că programele din cadrul inițiativei Spotlight au avut realizări pozitive în toate țările și au generat o multitudine de informații. Totuși, deși scopul era acela de a asigura sustenabilitatea activităților, nu au fost găsiți noi donatori, ceea ce reprezintă un risc din acest punct de vedere. De asemenea, nu s-a asigurat întotdeauna vizibilitatea angajamentului și a finanțării din partea UE.

IX În ceea ce privește partajarea cunoștințelor, sunt necesare acțiuni vizând stocarea informațiilor într-un mod ușor accesibil. Curtea a constatat că, în prezent, acestea sunt dispersate și nu pot fi accesate cu ușurință de utilizatorii interesați.

X Pe baza acestor concluzii, Curtea recomandă Comisiei:

- o pentru viitoarele inițiative în materie de dezvoltare la nivel mondial, să efectueze o analiză aprofundată a opțiunilor de implementare și să documenteze în mod exhaustiv justificările pentru regiunile și țările selectate și pentru finanțarea alocată acestora;
- o să integreze învățămintele desprinse în acțiunile viitoare dezvoltate pe baza inițiativei Spotlight;
- o pentru acțiunile viitoare din domeniul dezvoltării, să mărească proporția finanțării care ajunge la beneficiarii finali și să evalueze raportul cost-eficacitate;
- o să consolideze sustenabilitatea, precum și acumularea și partajarea de cunoștințe pentru restul perioadei acoperite de inițiativa Spotlight.

Introducere

Inițiativa Spotlight

01 Inițiativa Spotlight este un parteneriat strategic global între Uniunea Europeană (UE) și Organizația Națiunilor Unite (ONU). Principalul său obiectiv este de a asigura faptul că toate femeile, în special cele marginalizate și vulnerabile, trăiesc fără să fie supuse violenței și unor practici vătămătoare¹.

02 Inițiativa a fost lansată în decembrie 2017, cu un comunicat de presă prin care se anunța un angajament al UE în valoare de aproximativ 500 de milioane de euro² (a se vedea punctele [16-18](#)). Implementarea inițiativei va continua până în decembrie 2023 la nivel național și regional și până în decembrie 2024 la nivel mondial. Închiderea contractelor este programată pentru decembrie 2025, după prezentarea raportului final privind implementarea inițiativei și după finalizarea evaluărilor. Sfera care va fi acoperită de raportul final și de evaluări nu era definită la momentul auditului.

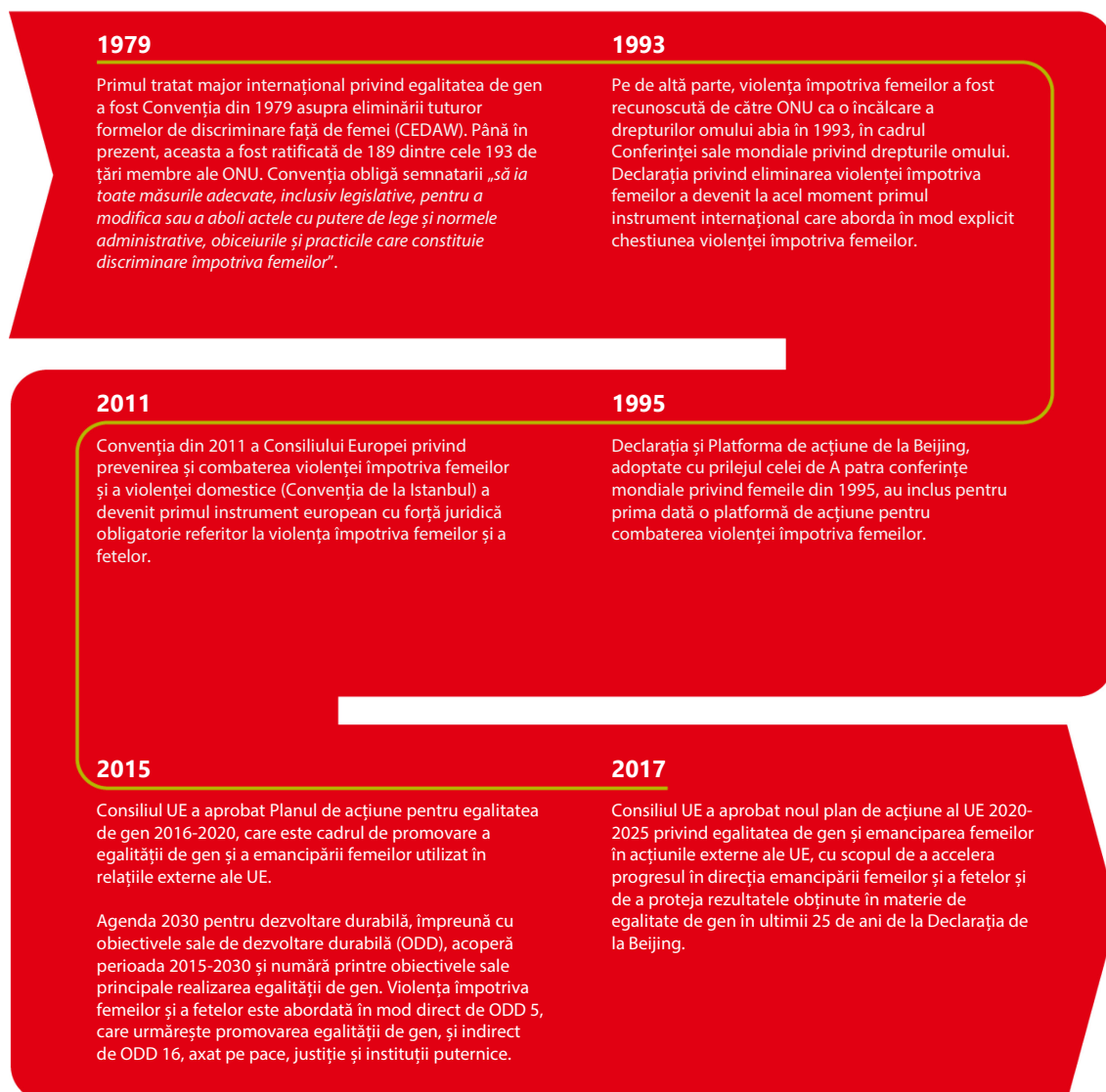
Cadrul de politică de la nivelul UE și de la nivel mondial

03 [Figura 1](#) prezintă cadrul de politică de la nivelul UE și de la nivel mondial referitor la combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor. Egalitatea de gen este un drept al omului, universal recunoscut, și o valoare fundamentală a UE, inițiativa Spotlight având un rol important în realizarea [obiectivelor de dezvoltare durabilă 5 și 16](#), precum și a [Planului de acțiune al UE pentru egalitatea de gen 2021-2025](#).

¹ [Întrebări și răspunsuri: inițiativa Spotlight UE-ONU pentru eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor](#), fișă informativă a Comisiei, septembrie 2019, p. 1.

² [EU invests EUR 500 million in new “Spotlight Initiative” to end violence against women](#), SEAE, 2017.

Figura 1 – Cadrul de politică de la nivelul UE și de la nivel mondial

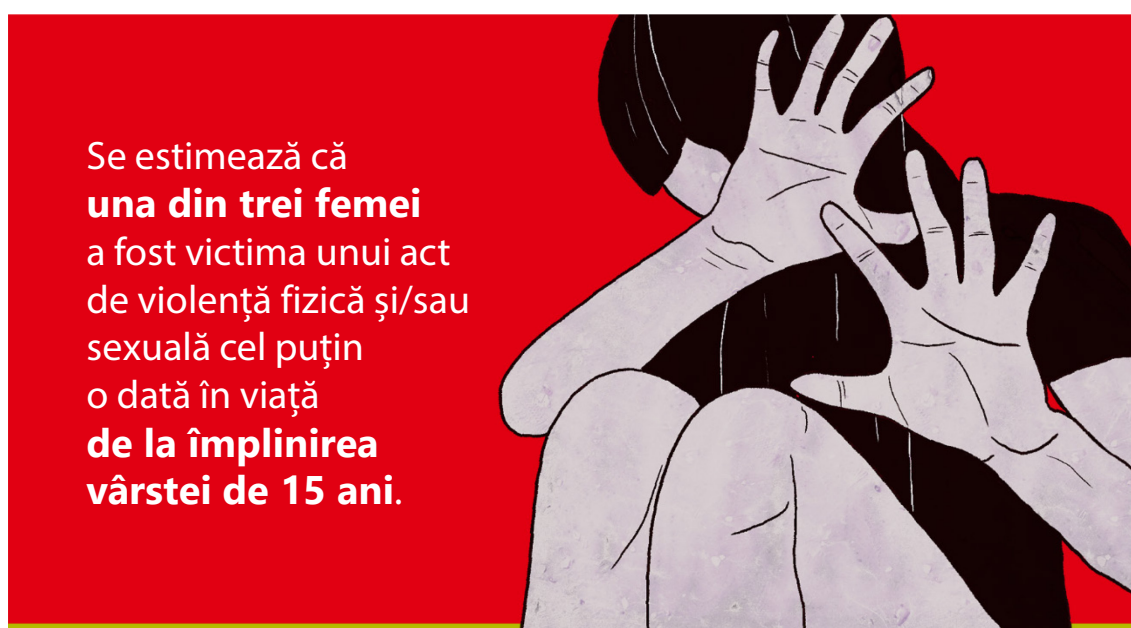


Surse: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, seria de tratate ale Consiliului Europei nr. 210. [Cadrul de indicatori de la nivel mondial adoptat de Adunarea Generală în A/RES/71/313](#), 2021, ONU.

Violența împotriva femeilor și a fetelor

04 ONU definește violența împotriva femeilor ca orice act de violență de gen care are ca rezultat sau este susceptibil de a produce femeilor un prejudiciu sau suferințe fizice, sexuale sau psihologice, inclusiv amenințarea cu astfel de acte, constrângerea sau privarea arbitrară de libertate, indiferent dacă acestea au loc în viața publică sau în viața privată³ (*figura 2*). Acest fenomen include, de asemenea, practici vătămătoare, cum ar fi mutilarea genitală a femeilor și căsătoria copiilor, căsătoria timpurie și căsătoria forțată.

Figura 2 – Prevalența violenței împotriva femeilor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor publicate în *Violence Against Women Prevalence Estimates*, Organizația Mondială a Sănătății, 2018.

05 Violența domestică, inclusiv violența partenerului intim, rămâne cea mai răspândită formă de violență împotriva femeilor și a fetelor. În mod similar, marea majoritate a cazurilor de feminicid, definit și ca „uciderea femeilor și a fetelor din motive de gen”, sunt comise în cadrul familiei. În 2019, la nivel mondial, aproximativ 50 000 de femei au căzut victime unor astfel de crime⁴. Studii recente arată că

³ Articolul 1 din [Declarația privind eliminarea violenței împotriva femeilor](#), proclamată prin Rezoluția 48/104 a Adunării Generale a ONU din 20 decembrie 1993.

⁴ *Global Study on Homicide – Gender-related killing of women and girls*, Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate, 2019.

pandemia de COVID-19, care a izolat femeile împreună cu agresorii lor, a intensificat violența împotriva femeilor și a fetelor la nivel mondial⁵.

06 Practicile vătămătoare împotriva femeilor și fetelor sunt, de asemenea, un fenomen larg răspândit la nivel mondial. Numărul exact de fete și femei din întreaga lume care au fost supuse mutilării genitale rămâne necunoscut, dar se estimează că acesta este de cel puțin 200 de milioane⁶. Anual, peste patru milioane de fete sunt expuse riscului de a fi supuse mutilării genitale.

07 Numărul de căsătorii ale copiilor este foarte ridicat (*figura 3*). În țările cel mai puțin dezvoltate, acest număr este de două ori mai mare: 40 % dintre fete sunt căsătorite înainte de vârsta de 18 ani, iar 12 % înainte de 15 ani⁷.

Figura 3 – Prevalența căsătoriilor timpurii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din *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*, ONU Femei, 2021.

⁶ *Female Genital Mutilation/Cutting – A global concern*, UNICEF, 2016.

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

Logica de intervenție a inițiativei Spotlight

08 Eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor este un efort pe termen lung, care necesită schimbări ale normelor și valorilor societale, precum și un angajament politic. Scopul inițiativei Spotlight este de a elimina toate formele de violență împotriva femeilor și a fetelor în țările partenere. Aceasta a identificat tipuri specifice de violență care predomină în anumite regiuni. Inițiativa își concentrează acțiunile pe cinci regiuni geografice și pe tipurile de violență predominante în fiecare dintre acestea (*figura 4*).

Figura 4 – Sfera de aplicare a inițiativei Spotlight și regiunile vizate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza *Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement, Annex I, "Description of the action"*, p. 35.

09 Inițiativa Spotlight se bazează pe o teorie a schimbării, mai precis pe o metodologie care cartografiază ipotezele aflate la baza intervențiilor planificate. Scopul său este de a aborda problema violenței împotriva femeilor și a fetelor la mai multe niveluri și prin acțiuni care se consolidează reciproc. Aceste activități sunt structurate în jurul a șase piloni (*figura 5*).

Figura 5 – Cei șase piloni ai inițiativei Spotlight



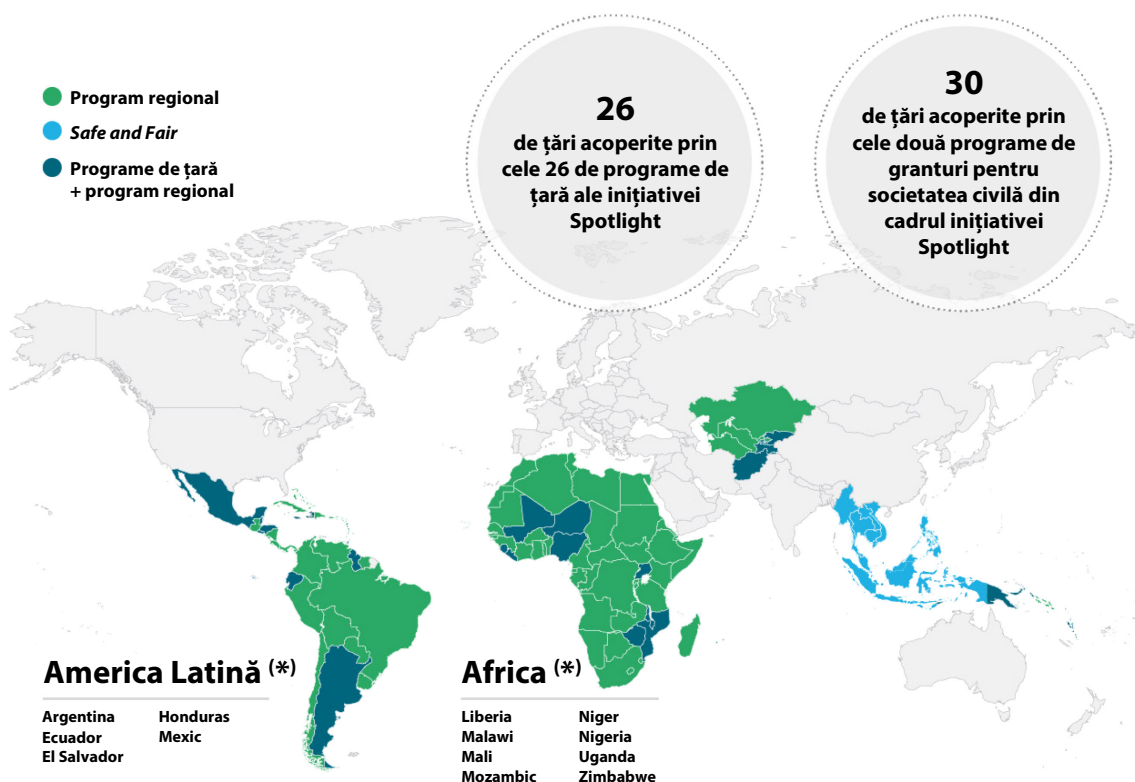
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza *Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021*.

10 Abordarea de la baza inițiativei este completată de principiul de „a nu lăsa pe nimeni în urmă”. Altfel spus, măsurile ar trebui să se concentreze în mod sistematic asupra populațiilor marginalizate, cum ar fi femeile și fetele cu handicap, populațiile indigene, migranții, persoanele în vârstă, minoritățile etnice, persoanele care trăiesc în sărăcie sau orice grup care se confruntă cu forme multiple și intersecționale de discriminare.

11 În fiecare dintre cele cinci regiuni geografice acoperite, inițiativa Spotlight sprijină o serie de programe de țară, fiecare acoperind cei șase piloni, și un program regional, care se axează pe un număr mai mic de piloni în mai multe țări (*figura 6*). Programele regionale, care completează programele de țară, vizează consolidarea politicilor și practicilor, partajarea cunoștințelor și crearea de rețele la nivel regional. În Asia de Sud-Est există, de asemenea, un program regional tematic, intitulat „Safe and Fair”, axat pe drepturile și oportunitățile lucrătoarelor migrante.

12 Pe lângă programele regionale și de țară, finanțarea inițiativei Spotlight este canalizată prin Fondul fiduciar al ONU pentru stoparea violenței împotriva femeilor și a fetelor și prin Fondul pentru pace și ajutor umanitar al ONU Femei, cele două fonduri acordând granturi organizațiilor societății civile din 30 de țări (a se vedea punctele **18** și **34**).

Figura 6 – Domeniile de intervenție ale a inițiativei Spotlight



Notă: (*) Cele două regiuni acoperite de auditul Curții (a se vedea punctul **21**).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza *Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021*.

Structura de guvernare

13 UE și ONU sunt parteneri egali în guvernarea inițiativei Spotlight (a se vedea punctul **49**). Aceasta a fost lansată, ca inițiativă politică vizibilă la nivel înalt, de comisarul UE pentru dezvoltare și de secretarul general adjunct al ONU, cu scopul de a elimina și a preveni violența împotriva femeilor și a fetelor, precum și pentru a evidenția cooperarea și sprijinul dintre UE și ONU. Înaltul Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politica de securitate și vicepreședinte al Comisiei Europene a fost, de asemenea, implicat de la începutul inițiativei.

14 Structura organizatorică și de guvernanță a inițiativei constă într-un nivel global și un nivel regional/național. Nivelul global include organul de conducere, comitetul director operațional (OSC), agentul administrativ și secretariatul inițiativei. Rolul Comisiei, în cadrul organului de conducere, este de a asigura, împreună cu ONU, direcția strategică, promovarea și supervizarea inițiativei. În cadrul OSC, rolul Comisiei și al ONU este de a asigura o gestionare eficientă și de a coordona toate aspectele operaționale și tehnice ale inițiativei. La nivel local, programele sunt gestionate de comitete directoare naționale/regionale. Reprezentanții delegațiilor UE care participă la aceste comitete contribuie la orientarea și supervizarea punerii în aplicare a programului (*anexa I*).

15 Principalele organizații ale ONU care se ocupă de implementare sunt Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Emanciparea Femeii (ONU Femei), Fondul Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA) și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD).

Alocarea fondurilor în cadrul inițiativei Spotlight

16 Inițiativa Spotlight este finanțată de UE cu o contribuție de 497 de milioane de euro, din care 465 de milioane sunt gestionați de ONU. Restul de 32 de milioane sunt gestionați de UE prin intermediul unei cereri de propuneri adresate organizațiilor societății civile. Alți donatori au angajat doar sume simbolice, deși planul inițial era ca contribuția UE să servească drept finanțare de tip *seed* și să atragă fonduri suplimentare din partea altor donatori (a se vedea punctul **100**). Contribuția UE provine din Fondul european de dezvoltare, din Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare și, în cazul cererii de propuneri, din programul „Bunuri publice globale și provocări globale” (*figura 7*).

Figura 7 – Sprijinul UE pentru inițiativa Spotlight

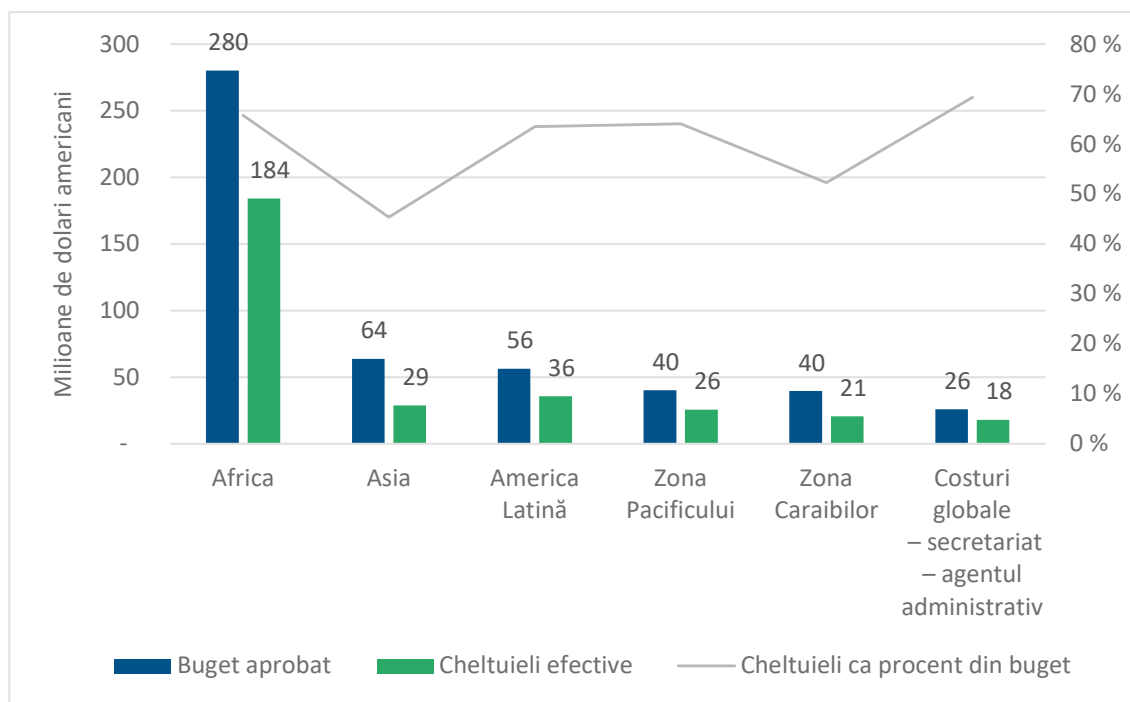


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

17 Inițiativa Spotlight este administrată de Oficiul Națiunilor Unite pentru fonduri fiduciare cu parteneri multipli (MPTFO), care acționează în calitate de fiduciar al inițiativei și a cărei monedă oficială de raportare este dolarul american (USD). MPTFO raportează cu privire la fondurile inițiativei Spotlight gestionate de ONU.

18 Contribuția maximă a UE de 465 de milioane de euro (angajamente), care urma să fie gestionată de ONU, a fost estimată la momentul ultimei modificări a contractului, și anume în 2021, la aproximativ 548 de milioane de dolari americani. La 30 iunie 2022, MPTFO a raportat angajamente efective ale UE în valoare de 534 de milioane de dolari americani, cheltuieli bugetare în valoare de 506 milioane de dolari americani și alocări de 480 de milioane de dolari americani pentru programe din cinci regiuni geografice. Această sumă includea 33 de milioane de dolari americani canalizați prin Fondul fiduciar al ONU pentru stoparea violenței împotriva femeilor și a fetelor și prin Fondul pentru pace și ajutor umanitar al ONU Femei. În plus, au fost alocați 26 de milioane de dolari americani pentru a acoperi cheltuielile secretariatului inițiativei Spotlight și ale agentului administrativ, inclusiv ale platformei de partaj de cunoștințe denumite *Global Knowledge Platform* (figura 8). Organizațiile ONU au contribuit la inițiativa Spotlight cu o sumă totală de 38 de milioane de dolari americani în afara Fondului fiduciar cu parteneri multipli al ONU.

Figura 8 – Bugetul inițiativei Spotlight și cheltuielile efective la 30 iunie 2022 (finanțarea din partea UE)



Notă: (*) Inclusiv *Global Knowledge Platform*.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor ONU.

Sfera și abordarea auditului

19 Auditul Curții a examinat modul în care Comisia a gestionat inițiativa Spotlight, cu scopul de a evalua dacă fondurile au fost utilizate în mod eficient și eficace și de a formula recomandări pentru îmbunătățirea acțiunilor viitoare ale UE de combatere a violenței sexuale și a violenței de gen. Prin inițiativa Spotlight, UE a investit o sumă fără precedent pentru a combate violența împotriva femeilor și a fetelor. Întrucât inițiativa se apropie în prezent de sfârșitul perioadei sale de implementare, auditul Curții a urmărit, de asemenea, să evalueze învățămintele desprinse și sustenabilitatea acțiunilor finanțate. Sfera auditului nu a inclus fondurile inițiativei Spotlight gestionate de UE prin intermediul cererii de propuneri destinate în mod specific organizațiilor societății civile.

20 Principala întrebare de audit a fost dacă inițiativa Spotlight este o modalitate eficientă și eficace pentru Comisie de a combate violența împotriva femeilor și a fetelor. Pentru a răspunde la această întrebare principală a auditului, Curtea a căutat să afle dacă inițiativa Spotlight:

- (1) a fost bine concepută?
- (2) este implementată în mod eficient și evaluată în mod adecvat?
- (3) contribuie cu eficacitate la eradicarea violenței împotriva femeilor și a fetelor?

21 Din punct de vedere geografic, Curtea s-a concentrat asupra Africii și a Americii Latine, unde cele 13 programe de țară și cele 2 programe regionale (a se vedea [figura 6](#)) aveau cele mai mari cheltuieli efective, ca proporție din bugetele lor respective, la momentul planificării auditului. Acest lucru a permis Curții să examineze proiectele într-un stadiu mai avansat de punere în aplicare. Cele două zone geografice vizate sunt importante din punct de vedere financiar: alocarea totală pentru Africa este de 250 de milioane de euro, iar cea pentru America Latină, de 50 de milioane de euro. Altfel spus, acestor două regiuni, luate împreună, le corespunde cea mai mare parte (64 %) din bugetul total al inițiativei Spotlight ([figura 8](#)).

22 Auditul a acoperit perioada cuprinsă între începutul inițiativei, în 2017, și noiembrie 2022, inclusiv cele mai recente date oficiale disponibile la 30 iunie 2022.

23 Au fost analizate documentele furnizate de Direcția Generală Parteneriate Internațională a Comisiei (DG INTPA) și de ONU cu privire la conceperea, implementarea și monitorizarea inițiativei Spotlight. Auditorii au efectuat vizite la fața locului în Liberia și în Mexic și au avut interviuri video cu entități auditate din Uganda, deoarece vizita de audit la fața locului a trebuit să fie anulată din cauza unei epidemii de Ebola (a se vedea *anexa II* cu privire la activitățile incluse în eșantion în vederea auditului). Aceste țări au fost selectate pentru a acoperi prin vizite la fața locului atât America Latină, cât și Africa. De asemenea, Curtea a luat în considerare rezultatele evaluărilor intermediare (a se vedea punctul **60**) și a inclus în eșantion o țară care fusese evaluată cu performanțe bune, o țară ale cărei performanțe puteau fi îmbunătățite și o țară care se confrunta cu dificultăți.

24 Pentru celelalte programe din Africa și America Latină, Curtea a efectuat o examinare documentară și a colectat informații de la delegațiile UE și de la echipele ONU care se ocupau de inițiativa Spotlight, fie prin interviuri video, fie prin răspunsuri scrise. De asemenea, au fost organizate mai multe interviuri cu personal din cadrul DG INTPA și al ONU și s-a trimis un sondaj de audit celor 26 de delegații ale UE care gestionează programele de țară sau regionale ale inițiativei Spotlight în toate regiunile geografice, pentru a colecta opiniile acestora cu privire la funcționarea și la eficacitatea și eficiența inițiativei. Acest sondaj, care a avut o rată de răspuns de 100 %, a permis Curții să coroboreze constatările sale la o scară mai largă, dincolo de cele două regiuni asupra cărora s-a axat auditul.

Observații

Inițiativa Spotlight a stabilit obiective relevante, dar nu au fost suficient analizate opțiunile alternative de implementare

25 În această secțiune, Curtea evaluează modul în care Comisia a decis să lanseze inițiativa Spotlight și cât de bine a fost aceasta concepută. Auditul a examinat în special:

- (a) dacă modul în care Comisia a structurat inițiativa Spotlight a fost motivat și justificat;
- (b) dacă sfera tematică și geografică de aplicare a inițiativei Spotlight și deciziile de finanțare s-au bazat pe o evaluare specifică a nevoilor regiunilor geografice, precum și dacă obiectivele programelor abordează cele mai relevante probleme legate de violența împotriva femeilor și a fetelor.

Comisia nu a comparat într-un mod aprofundat opțiunile alternative de structurare a inițiativei și costurile acestora

26 Planul de acțiune al UE pentru egalitatea de gen 2016-2020, elaborat în comun de Comisie și de Serviciul European de Acțiune Externă, a fost aprobat de Consiliu în octombrie 2015. Ca parte a abordării strategice de punere în aplicare a uneia dintre cele trei priorități principale ale planului – eradicarea violenței împotriva femeilor și a fetelor – Comisia a decis să lanseze o inițiativă emblematică axată pe toate formele de discriminare de gen și violență de gen.

27 În 2017, DG INTPA a identificat patru opțiuni pentru o nouă inițiativă care abordează problematica de gen:

- (1) un acord de delegare cu statele membre, care ar garanta vizibilitatea Comisiei și angajamentul statelor membre;
- (2) gestiunea directă, care ar maximiza vizibilitatea Comisiei și nu ar implica costuri de gestiune specifice. Comisia nu dispunea însă de personalul necesar pentru a gestiona volumul de muncă;
- (3) un fond fiduciar tematic, care ar crea o vizibilitate ridicată în presă. DG INTPA nu avea însă experiență cu acest tip de fonduri;

- (4) un acord de delegare cu organizațiile ONU, care ar reduce sarcina administrativă pentru personalul Comisiei și ar accelera implementarea inițiativei. Această opțiune limita însă vizibilitatea UE și presupunea costuri de gestiune mai ridicate.

28 După o analiză suplimentară, gestiunea directă și încheierea unui acord de delegare cu ONU au rămas cele două opțiuni principale. Dorind să facă o declarație politică⁸ și să sprijine ONU și reforma acesteia, în virtutea căreia echipele de țară din cadrul diferitelor entități ale organizației urmăresc să acționeze ca și cum ar fi o singură entitate⁹, Comisia a decis să aleagă opțiunea parteneriatului. Ea considera că aceasta era o modalitate de accelerare a implementării inițiativei, dar a recunoscut din nou că soluția respectivă va fi mai costisitoare decât celelalte opțiuni și că vizibilitatea UE va trebui monitorizată îndeaproape.

29 Comisia și-a exprimat îngrijorarea cu privire la aceste costuri la nivel intern și a efectuat o analiză internă care a indicat că, în medie, aproximativ 60 % din finanțarea totală este consacrată costurilor cu resursele umane ale ONU. Cu toate acestea, ea nu a procedat la o comparație aprofundată a opțiunilor de implementare și a costurilor aferente, de exemplu cu criterii de referință sau cu bunele practici din alte programe, pentru a justifica alegerea făcută. Mai multe informații privind costurile inițiativei Spotlight pot fi găsite la punctele [67-70](#).

Inițiativa Spotlight răspunde nevoilor beneficiarilor, dar au existat deficiențe în deciziile de finanțare și în selectarea țărilor

30 Violența împotriva femeilor și a fetelor este o chestiune complexă, care necesită măsuri ce se consolidează reciproc la mai multe niveluri pentru a obține rezultate durabile. Inițiativa Spotlight a abordat acest fenomen printr-o „teorie a schimbării” și șase piloni (a se vedea [figura 5](#)).

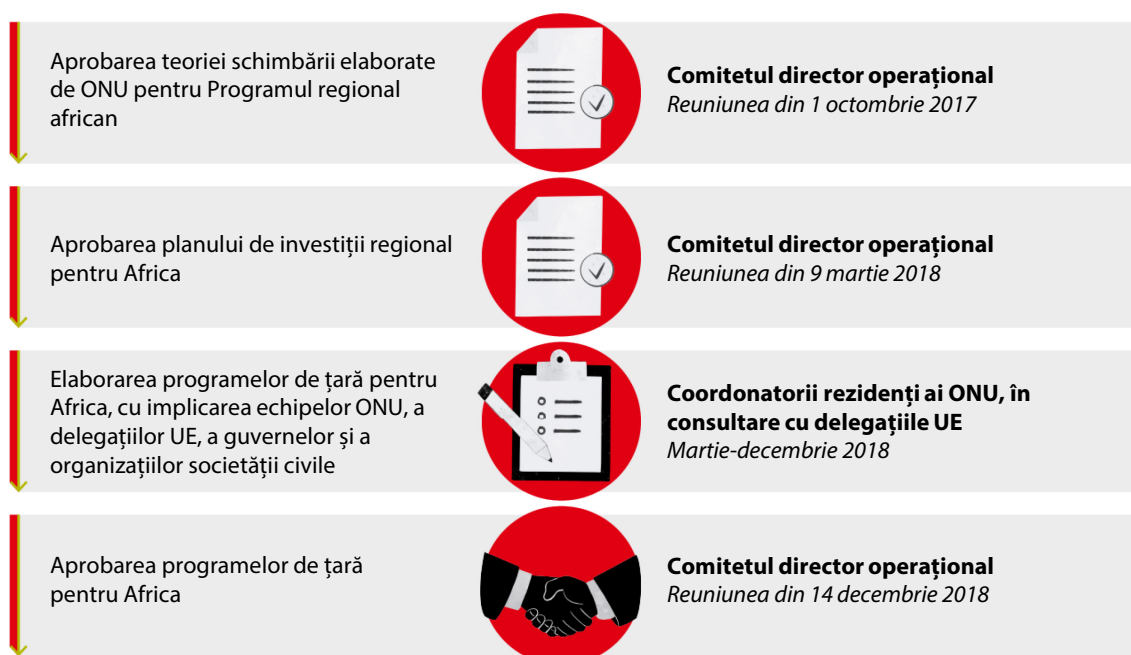
⁸ *Întrebări și răspunsuri: inițiativa Spotlight UE-ONU pentru eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor*, fișă informativă a Comisiei Europene, septembrie 2019, p. 1.

⁹ *Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement*, anexa I, „Description of the action”, p. 11.

Sfera de aplicare a inițiativei Spotlight se bazează pe evaluări ale nevoilor, iar obiectivele sale sunt relevante pentru combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor

31 Elaborarea inițiativei Spotlight a început cu aprobarea „teoriilor schimbării” pentru nivelul regional și a continuat cu aprobarea planurilor regionale de investiții și a programelor regionale și de țară. **Figura 9** descrie procesul de elaborare pentru Africa.

Figura 9 – Procesul de elaborare a inițiativei Spotlight pentru Africa



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza proceselor-verbale ale OSC al inițiativei Spotlight.

32 Definiția dată de Comisie conceptului care corespundea tipurilor predominante de violență în anumite zone geografice, de exemplu violența sexuală și de gen în Africa Subsahariană și feminicidul în America Latină, s-a bazat pe dovezile aduse de diferite studii care au venit în sprijinul datelor utilizate. Alegerea zonelor geografice de către UE și ONU și abordarea tematică pentru fiecare dintre acestea reflectă, prin urmare, nevoile acestor zone din perspectiva egalității de gen și a prevenirii violenței sexuale și de gen.

33 Pentru fiecare regiune geografică acoperită de inițiativa Spotlight, ONU a pregătit un plan regional de investiții care stabilește alocarea fondurilor pentru regiunea respectivă și servește drept cadru de programare la nivel regional. În conformitate cu [termenii de referință ai inițiativei Spotlight](#), scopul urmărit era acela de a valorifica cunoștințele și rezultatele obținute de alte inițiative. Aceste inițiative variau în ceea ce privește sfera, scopul și dimensiunea și, în unele cazuri, inițiativa Spotlight urma să fie utilizată pentru a le consolida. Planurile regionale de investiții includ secțiuni privind

învățămintele desprinse, sinergiile și complementaritățile cu alte programe. Totuși, aceste secțiuni sunt destul de generale. Ele oferă câteva exemple neexhaustive de complementaritate la nivel de țară, dar nu specifică modul în care inițiativa Spotlight va interacționa cu programele respective sau va asigura o complementaritate ori sinergii cu acestea. În cele mai multe cazuri, aceste aspecte sunt descrise în programele de țară și în cele regionale.

34 Planurile regionale de investiții se referă, de asemenea, la conținutul și la mecanismele de guvernare ale programelor regionale din America Latină și Africa. Ele nu menționează însă sinergiile posibile între programele de țară și cele regionale sau mecanismele de coordonare între programele regionale și programele comune ale ONU de combatere a mutilării genitale feminine și a căsătoriei copiilor. De asemenea, nu există un mecanism de coordonare care să asigure sinergii și să evite suprapunerile între finanțarea acordată organizațiilor societății civile din diferite surse. Pe lângă finanțarea pe care o primesc în calitate de parteneri de implementare în cadrul pilonului 6 al programelor de țară și regionale ale inițiativei Spotlight, aceste organizații beneficiază de finanțare prin granturi din Fondul fiduciar al ONU pentru stoparea violenței împotriva femeilor și din Fondul pentru pace și ajutor umanitar al ONU Femei.

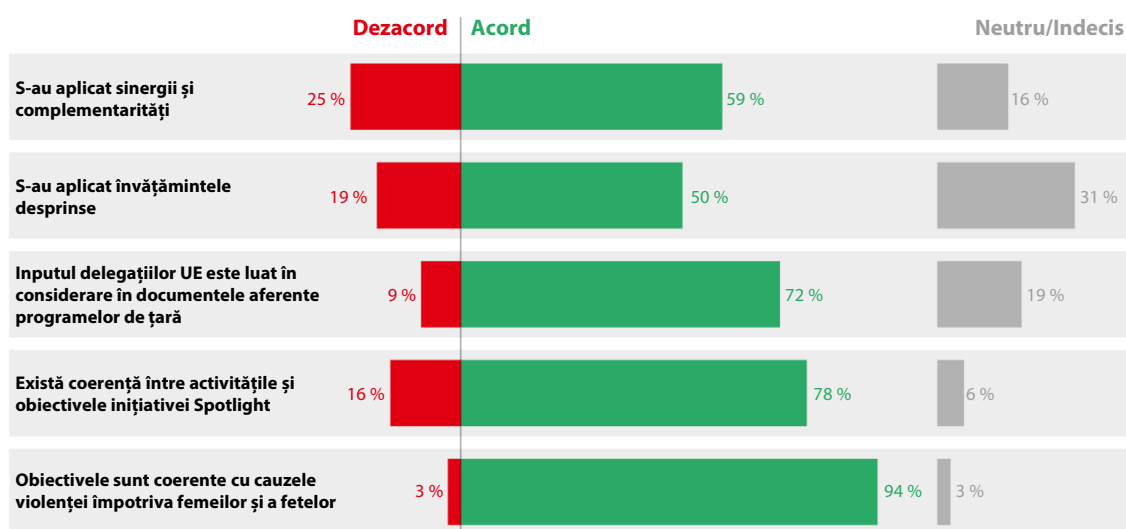
35 Pe lângă pregătirea planurilor regionale de investiții, ONU a fost responsabilă și de elaborarea programelor de țară și regionale, care cuprind două faze. Faza I reprezintă 70 % din alocarea bugetară totală a unui program, în timp ce faza II reprezintă 30 %, iar finanțarea sa este condiționată de finalizarea cu succes a fazei I. În ansamblu, Curtea a constatat că programele includeau obiective și acțiuni cuprinzătoare, relevante și coerente, care răspundeau nevoilor beneficiarilor. Toate programele au ținut seama în acțiunile lor de principiul de „a nu lăsa pe nimeni în urmă” (a se vedea punctul 10). Cu toate acestea, în unele cazuri (Argentina, Mali, Mozambic, Niger, Uganda, Programul regional pentru Africa), acțiunile concepute nu au inclus pe deplin unele grupuri vulnerabile. O provocare majoră a fost includerea comunităților LGBTQI+. Aceste provocări au fost parțial abordate în faza II în Argentina și Mozambic.

36 În cazul tuturor programelor din Africa și America Latină, principalele părți interesate (guverne, delegații ale UE, organizații ale societății civile) au fost implicate, cel puțin într-o anumită măsură, în conceperea programelor și au avut posibilitatea de a formula observații cu privire la nevoile beneficiarilor și la domeniile de intervenție.

37 Totuși, în unele cazuri, au existat limitări în ceea ce privește implicarea părților interesate și luarea în considerare a opiniilor acestora. De exemplu, delegația UE în Nigeria nu a fost de acord cu rezultatul selecției finale de către ONU a districtelor care urmau să fie acoperite de program, deoarece considera că există o suprapunere cu proiecte existente ale UE. În Mexic, autoritățile statului Guerrero, unul dintre cele trei state selectate, nu au participat la procesul de consultare, iar unele părți interesate (guvernul, delegația UE și organizații ale societății civile) erau de părere că nu au fost luate în considerare toate observațiile lor. În Niger și Mali, Curtea nu a găsit nicio dovadă că liderii religioși au fost consultați.

38 Rezultatele sondajului realizat de Curte în rândul tuturor delegațiilor UE implicate în inițiativa Spotlight au fost pozitive cu privire la procesul de consultare și la obiectivele și acțiunile programelor. Opiniile respondenților variau însă atunci când a venit vorba de sinergii și complementaritate și de învățăminte desprinse din programe anterioare sau existente (*figura 10*).

Figura 10 – Rezultatele sondajului Curții cu privire la elaborarea inițiativei Spotlight



Sursa: sondaj realizat de Curtea de Conturi Europeană în rândul tuturor delegațiilor UE care au participat la inițiativa Spotlight.

Deciziile de finanțare nu s-au bazat pe evaluări ale deficitului de finanțare, iar procesul de selecție a țărilor nu a fost suficient documentat

39 Încă de la începutul inițiativei Spotlight, Comisia a planificat să mobilizeze 500 de milioane de euro, considerând că această sumă era adecvată pentru a obține rezultate și pentru a avea un impact asupra violenței sexuale și de gen. În plus, potrivit Comisiei, aceasta era suma maximă disponibilă la momentul respectiv din fondurile UE pentru acțiunile legate de egalitatea de gen și de violența sexuală și de gen. Suma urma să servească drept finanțare de tip *seed* pentru a testa modelul de finanțare al inițiativei Spotlight și a atrage investiții viitoare (a se vedea punctul **100**).

40 Fondurile alocate pentru Africa s-au ridicat la 250 de milioane de euro (a se vedea punctul **21**). În schimb, pentru America Latină au fost alocați doar 50 de milioane de euro, deși aceasta este o regiune cu nevoi importante, care regroupează un număr mare de țări și acoperă o vastă zonă geografică. Faptul că America Latină a primit doar aceeași sumă ca zona Caraibilor și Pacific, care au primit fiecare 50 de milioane de euro, sugerează că va fi dificil pentru inițiativa Spotlight să răspundă nevoilor sale sau să aibă același impact ca în celelalte zone menționate.

41 Potrivit Comisiei, alocările pentru fiecare țară s-au bazat pe premisa că inițiativa Spotlight ar trebui să demonstreze că realizarea de investiții semnificative într-o singură țară ar putea fi o modalitate mai eficace de a obține un impact decât investiții mai mici în mai multe țări. Comisia nu a efectuat evaluări specifice ale deficitului de finanțare la nivel de țară sau la nivel regional și, din această cauză, nu a putut furniza documentație în sprijinul modului în care au fost calculate alocările pentru diferitele țări și regiuni geografice.

42 Pentru a stabili o listă restrânsă a țărilor care vor fi acoperite de inițiativa Spotlight în fiecare regiune, Comisia a convenit împreună cu ONU asupra a nouă criterii – două criterii primare, totalizând 50 %, și șapte criterii secundare (a se vedea **tabelul 1**). Comisia și ONU au convenit, de asemenea, să excludă țările în care exista un conflict activ, dar nu și pe cele aflate într-o situație postconflict.

Tabelul 1 – Criteriile de selecție a țărilor

Nr.	Criteriu	Pondere
1	Prevalența formei speciale de violență în regiune	25 %
2	Indicele inegalității de gen	25 %
3	Nivelul angajamentului guvernamental de a pune capăt violenței împotriva femeilor și a fetelor	15 %
4	Capacitatea de absorbție la nivel național	10 %
5	Prezența echipelor de țară ale ONU și capacitatea lor de a produce rezultate	5 %
6	Prezența delegațiilor UE în țară și capacitatea lor de a se implica	5 %
7	Un mediu favorabil în țară, în special pentru societatea civilă	5 %
8	Inițiative existente, cu potențial de extindere, privind violența împotriva femeilor și a fetelor la nivel regional/național	5 %
9	Posibilitatea de a crea „modele” care să fie reproduse în alte țări/capacitatea de a influența alte țări din regiune (un efect de domino sau de sprijin)	5 %

Sursa: procesul-verbal al primei reuniuni a OSC din octombrie 2017.

43 Aceste criterii de selecție și ponderile aferente erau obiective. Comisia a clasificat țările din America Latină pe baza criteriilor primare și a celor secundare. Totuși, din cauza altor considerații ulterioare acestui exercițiu de notare, selecția efectivă a țărilor nu reflecta în toate cazurile clasamentul final. Pentru Africa, criteriile secundare nu au primit punctaje, deși acestea urmau să reprezinte 50 % din scorul global. Considerațiile calitative suplimentare nu au fost însă documentate.

44 În Africa, dintre cele opt țări selectate, doar trei erau clasate în primele 10 pe baza calculelor Comisiei (a se vedea [tabelul 2](#)). Dintre cele cinci țări din America Latină în care sunt în desfășurare activități ale inițiativei Spotlight, doar trei (El Salvador, Honduras și Guatemala) sunt cazurile în care selectarea a fost justificată pe baza calculului, în timp ce Argentina și Mexicul au fost selectate în pofida poziției lor inferioare din clasament. În 2020, când programul de țară pentru Guatemala a trebuit să fie anulat din cauza lipsei de angajament din partea guvernului, această țară a fost înlocuită de Ecuador, care inițial nu se afla pe lista restrânsă și nici pe lista de rezervă.

Tabelul 2 –Țările selectate

Primele 10 țări în clasamentul UE pe baza criteriilor primare – Africa	Țările alese pentru inițiativa Spotlight
Mali	Niger
Republica Centrafricană	Mali
Niger	Liberia
Ciad	Mozambic (țară clasată pe locul 16 în urma calculului UE)
Liberia	Nigeria (țară clasată pe locul 18 în urma calculului UE)
Republica Democratică Congo	Malawi (țară clasată pe locul 19 în urma calculului UE)
Sierra Leone	Uganda (țară clasată pe locul 29 în urma calculului UE)
Guineea	Zimbabwe (țară clasată pe locul 32 în urma calculului UE)
Guineea Ecuatorială	
Côte d'Ivoire	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

45 Faptul că mai multe dintre țările selectate pentru inițiativa Spotlight nu se numărau printre cele aflate inițial în fruntea clasamentului din perspectiva inegalității de gen sau a prevalenței violenței sexuale și de gen, pe baza unor criterii stabilite, indică faptul că acestea au fost alese din alte motive. De exemplu, unele au fost selectate ca urmare a negocierilor cu ONU, din motive politice și din considerente strategice¹⁰.

46 Prin urmare, procesul de selecție a țărilor nu a fost suficient de documentat pentru a permite justificarea alegerii finale făcute. Pe lângă lipsa documentației privind considerațiile calitative, Curtea nu a putut verifica mai multe seturi de date utilizate pentru calculele inițiale. Acestea nu mai erau disponibile online.

¹⁰ Planul regional de investiții pentru Africa, p. 52; Planul regional de investiții pentru America Latină, p. 54.

În ciuda unor exemple de bună cooperare între principalele părți interesate, implementarea a fost uneori dificilă, cu limitări în monitorizare și evaluare

47 În această secțiune, Curtea evaluează dacă inițiativa Spotlight a fost implementată în mod eficient și dacă a fost evaluată corespunzător. Auditul a examinat în special:

- (a) dacă acțiunile din cadrul inițiativei au fost bine coordonate între principalele părți interesate, inclusiv organizațiile societății civile;
- (b) dacă programele de țară și regionale au fost puse în aplicare în timp util;
- (c) dacă programele din cadrul inițiativei dispuneau de măsuri menite să asigure eficiența și eficacitatea din punctul de vedere al costurilor;
- (d) dacă inițiativa este monitorizată și evaluată în mod corespunzător.

Implementarea a cunoscut întârzieri și dificultăți provocate de constrângeri externe, operaționale și de guvernanță

48 Programele din cadrul inițiativei desfășurate în Africa și America Latină s-au confruntat cu provocări în etapa de implementare. Printre provocările externe s-au numărat pandemia de COVID-19, dezastrele naturale (de exemplu, inundații în Uganda, uragane în Honduras, cicloane în Mozambic) și factorii politici, cum ar fi evoluții ale situației politice în aproape toate țările. Provocările interne au inclus gradul de adecvare al abordării bazate pe șase piloni, lipsa de cooperare între părțile interesate, numărul organizațiilor ONU implicate și dificultățile în punerea în aplicare a reformei ONU.

UE și ONU au cooperat bine la nivel global, dar cooperarea dintre echipele de țară și principalele părți interesate a fost uneori dificilă

49 La nivel global, guvernanta inițiativei Spotlight revine organului de conducere comun UE/ONU și OSC (*anexa I*). Acest organ de conducere asigură direcția strategică, promovarea și supervizarea. Rolul OSC este de a asigura o gestionare eficientă și de a coordona toate aspectele operaționale și tehnice ale inițiativei. Pentru a pregăti reuniunile OSC, problemele tehnice sunt soluționate în prealabil de DG INTPA și de secretariatul inițiativei Spotlight, care cooperează în practică în chestiuni strategice și operaționale prin intermediul unor reuniuni bisăptămânale.

50 La nivel de țară, comitetele naționale de coordonare (a se vedea [anexa I](#)) ghidează și supervizează implementarea inițiativei. În plus, au fost înființate și alte comitete, cum ar fi grupuri naționale de referință ale societății civile și, în unele țări, grupuri de lucru tehnice și grupuri de coordonare a pilonilor. Reprezentanți ai diferitelor ministere participă la comitetele naționale de coordonare și la comitetele tehnice.

51 Guvernele unor țări (Argentina, Nigeria, Uganda, Zimbabwe) s-au arătat foarte determinate să sprijine inițiativa Spotlight. În schimb, în multe alte programe, nivelul de angajament guvernamental a fost scăzut, din cauza unor motive precum lipsa de coordonare și comunicare între ministere, personalul insuficient alocat de ministere pentru chestiunile legate de violența sexuală și de gen și nemulțumirea față de rolul guvernului în implementare.

52 În mai multe țări, delegațiile UE și echipele ONU care se ocupau de inițiativa Spotlight au cooperat bine (Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambic, Uganda). Pe de altă parte, unele delegații ale UE s-au plâns de faptul că nu au fost implicate suficient în procesul decizional, de faptul că echipele de țară ale ONU nu partajează toate documentele relevante sau de relațiile personale dificile dintre angajații lor și coordonatorii rezidenți ai ONU și/sau coordonatorii inițiativei Spotlight.

53 După cum s-a arătat anterior în [figura 5](#), implicarea societății civile prin intermediul organizațiilor acesteia constituie unul dintre cei șase piloni ai teoriei schimbării de la baza inițiativei Spotlight. Participarea organizațiilor societății civile este o parte crucială a abordării inițiativei bazate pe drepturile omului. În același timp, ea este esențială pentru a se asigura sustenabilitatea acțiunilor.

54 Organizațiile societății civile au contribuit la elaborarea generală a inițiativei, de exemplu prin solicitarea unui pilon specific vizând sprijinul pentru societatea civilă (pilonul 6). Cu toate acestea, Grupul de referință de la nivel mondial pentru societatea civilă – înființat pentru a consilia inițiativa Spotlight și pentru a o trage la răspundere în raport cu angajamentele sale față de societatea civilă – a fost înființat abia în aprilie 2019, dată la care țările erau deja selectate, iar procesul de elaborare a programelor se afla deja în curs. De asemenea, acest grup de referință a avut inițial doar un rol de observator în cadrul organului de conducere, lucru care s-a schimbat în 2020, grupul dobândind un rol consultativ.

55 Organizațiile societății civile s-au alăturat OSC începând cu 2020, dată la care activitățile inițiativei Spotlight erau deja stabilite. În plus, întrucât OSC ratifică decizii pentru care aspectele tehnice au fost deja discutate la nivel bilateral de către DG INTPA și ONU, organizațiile societății civile considerau că nu au fost implicate suficient în faza I (a se vedea punctul [49](#)).

56 La nivel național și regional, în unele cazuri, grupurile de referință naționale pentru societatea civilă au fost înființate cu întârziere (Niger, Uganda, Programul regional pentru Africa) sau au primit finanțare numai în faza II pentru a-și pune în aplicare pe deplin planurile de activitate (Mozambic).

Modelul „universal” al inițiativei Spotlight s-a dovedit a fi dificil de aplicat în țări cu contexte și caracteristici diferite

57 Abordarea bazată pe șase piloni a inițiativei Spotlight (a se vedea [figura 5](#)) pune la dispoziție un cadru armonizat. Manualul de operațiuni al inițiativei prevedea că cei șase piloni trebuie să fie implementați simultan și în mod exhaustiv. Or, această abordare s-a dovedit a fi uneori dificil de pus în aplicare în țări cu contexte și caracteristici diferite (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1

Unele programe considerau că abordarea bazată pe șase piloni nu era adecvată pentru contextul lor național

În Argentina, părțile interesate au pus sub semnul întrebării cerința de a investi în toți cei șase piloni, întrucât considerau că progresele satisfăcătoare înregistrate de această țară în ceea ce privește legislația ar trebui să o scutească de obligația de a investi în pilonul 1. Doar 2 % din bugetul inițiativei Spotlight a fost alocat în cele din urmă pilonului 1.

În Mali, contextul politic dificil de după lovitura de stat militară din 2020 și incertitudinile legate de guvernul de tranziție au cauzat dificultăți în implementarea tuturor celor șase piloni în faza I. Acest lucru a condus la o reconfigurare în faza I a bugetului pentru Mali, care a acoperit doar pilonii 3, 4 și 6 și a exclus pilonul 1 (politici și legislație), pilonul 2 (instituții) și pilonul 5 (date).

Numărul mare de organizații ONU care se ocupau de implementare a afectat eficiența desfășurării activităților

58 Structura de guvernantă a inițiativei Spotlight este foarte complexă. Un aspect care sporește această complexitate este numărul de organizații ONU beneficiare implicate în programe.

59 În conformitate cu o decizie a OSC, inițiativa ar trebui să fie pusă în aplicare de maximum cinci organizații ONU per program de țară (sau șase, dacă acest lucru este justificat în mod corespunzător)¹¹. Nota de orientare a ONU privind programele comune prevede că numărul organizațiilor ONU participante la programele comune nu ar trebui să depășească cinci, numărul preferat fiind între două și patru organizații. Aproape jumătate din programele inițiativei Spotlight din Africa și America Latină au implicat cinci sau mai multe organizații ale ONU (a se vedea [tabelul 3](#)). Mai multe delegații ale UE și-au exprimat preferința pentru implicarea unui număr mai mic de organizații. Înainte de inițiativa Spotlight, programele ONU care vizau violența împotriva femeilor și a fetelor implicau cel mult două organizații¹².

60 După aproximativ doi ani de punere în aplicare a programelor, o societate privată de consultanță a efectuat [evaluări intermediare](#) ale tuturor programelor regionale și de țară. În 2022, aceasta a procedat, de asemenea, la o „[meta-evaluare](#)” a programelor inițiativei Spotlight din Africa și America Latină. Una dintre recomandările formulate a fost reducerea numărului de organizații la patru, cu excepția cazului în care un număr mai mare era justificat în mod corespunzător. Această recomandare era susținută de interviuri cu principalele părți interesate, care considerau că cea mai promițătoare abordare era colaborarea cu trei sau patru organizații. Meta-evaluarea a arătat că părțile interesate erau de acord că, cu cât este mai mare numărul organizațiilor implicate, cu atât este mai lung timpul necesar pentru coordonare și gestionare. De asemenea, programele au devenit mai puțin flexibile, iar revizuirea lor este mai greoaie. În același timp, era mai dificil să se mobilizeze și să se creeze o viziune comună în rândul a cinci organizații față de trei organizații.

¹¹ Procesul-verbal al reuniunii OSC din iunie 2018.

¹² Programul comun UNFPA-UNICEF privind eliminarea mutilării genitale a femeilor și Programul global UNFPA-UNICEF pentru eradicarea căsătoriei copiilor.

Tabelul 3 – Numărul organizațiilor ONU implicate în programele din Africa și America Latină

Programe ale inițiativei Spotlight	Numărul de organizații per program (faza I)
Ecuador, programul regional pentru America Latină	3
El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambic, Niger, Programul regional pentru Africa	4
Argentina (*), Liberia, Mali (**), Nigeria, Uganda	5
Mexic (***), Zimbabwe	6

Notă: (*) Argentina are șase agenții începând din faza II. (**) (**) Mali are trei agenții în faza II. (***) Mexicul are cinci agenții în faza II.

În pofida provocărilor operaționale cu care se confruntă organizațiile ONU responsabile de implementare, au fost luate măsuri pentru creșterea eficienței

61 Unul dintre obiectivele inițiativei Spotlight era de a sprijini reforma ONU (a se vedea punctul 28). Un aspect pozitiv al acestei reforme este faptul că, în unele țări, de la începutul fazei II, organizațiile ONU s-au angajat în proceduri comune de achiziții și de recrutare și au efectuat vizite comune de monitorizare. În unele țări (Liberia, Malawi, Mali), toți angajații ONU implicați în inițiativa Spotlight lucrează în aceeași clădire, ceea ce sporește coordonarea și reduce costurile logistice și administrative.

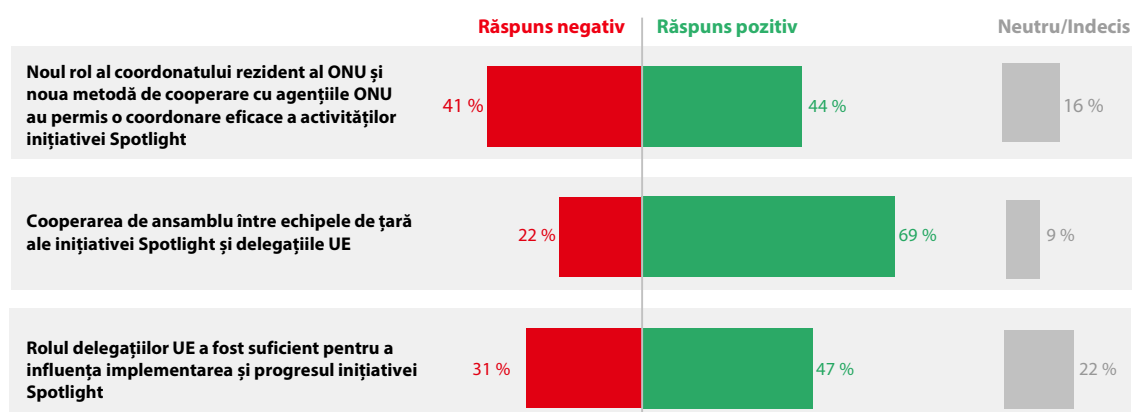
62 Cu toate acestea, implementarea inițiativei Spotlight, ca exercițiu-pilot pentru reforma ONU, s-a confruntat cu mai multe provocări. Unul dintre acestea este lipsa unor orientări detaliate pentru organizațiile ONU cu privire la acțiunea unitară („delivering as one”). Din această cauză, este dificil pentru organizațiile implicate să implementeze inițiativa Spotlight într-un mod integrat. În comparație cu programele implementate de o singură organizație sau cu programele comune tradiționale, abordările de programare integrată presupun mai multă muncă, generează mai puțină vizibilitate pentru organizațiile individuale, necesită schimbări în cultura organizațională și prezintă dificultăți de ordin operațional¹³.

¹³ Meta-evaluarea realizată de Hera, p. 34.

63 Din acest punct de vedere, Curtea consideră că este loc de o mai mare eficiență în implementarea inițiativei Spotlight: diferitele organizații ale ONU au proceduri diferite de recrutare, de achiziții, de gestionare a numerarului și de monitorizare. Selectarea partenerilor de implementare a durat mai mult decât se anticipase, de exemplu din cauza cererilor de propuneri în care fiecare organizație a urmat propriul proces de validare a organizațiilor societății civile candidate.

64 Per ansamblu, rezultatele sondajului realizat de Curte în rândul tuturor delegațiilor UE implicate în inițiativa Spotlight (*figura 11*) sunt în concordanță cu constatările sale privind cooperarea dintre delegațiile UE și echipele de țară din cadrul inițiativei, reforma ONU și impactul guvernantei și al structurii inițiativei asupra activităților sale. Dintre delegațiile UE care au participat la sondajul Curții, doar 22 % considerau că structura inițiativei (inclusiv structura de guvernanta) funcționează mai bine în comparație cu alte mecanisme de guvernanta, cum ar fi acordurile bilaterale.

Figura 11 – Rezultatele sondajului Curții cu privire la implementarea inițiativei Spotlight în toate programele



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

Au fost luate măsuri de remediere pentru a aborda provocările externe și în materie de guvernanta, dar modul în care s-a asigurat o urmărire subsecventă a acestor măsuri nu a fost documentat

65 În cursul implementării sale, inițiativa Spotlight s-a confruntat cu întârzieri din cauza unor provocări externe și interne (a se vedea punctul 48). Evaluările intermediare, efectuate după aproximativ doi ani de implementare a programelor, au evidențiat rezultate pozitive, dar și dificultăți. Deși unele dintre recomandări au fost luate în considerare la planificarea fazei II, nu au fost elaborate planuri de acțiune pentru a se da o urmărire structurată constatrilor și recomandărilor din evaluările intermediare. Spre sfârșitul programelor, majoritatea țărilor au adoptat planuri de

accelerare și, în timpul pandemiei, pentru 10 programe s-au elaborat planuri de răspuns la pandemia de COVID-19. Cu toate acestea, în mod similar, nu a avut loc un exercițiu anual structurat de urmărire și raportare cu privire la planurile respective.

66 Din cauza întârzierilor, în 2022, OSC a acordat tuturor țărilor din Africa și America Latină o prelungire până în 2023, fără nicio finanțare suplimentară, pentru a-și finaliza programele.

Inițiativa Spotlight nu se sprijină pe o evaluare adecvată a raportului costuri-beneficii

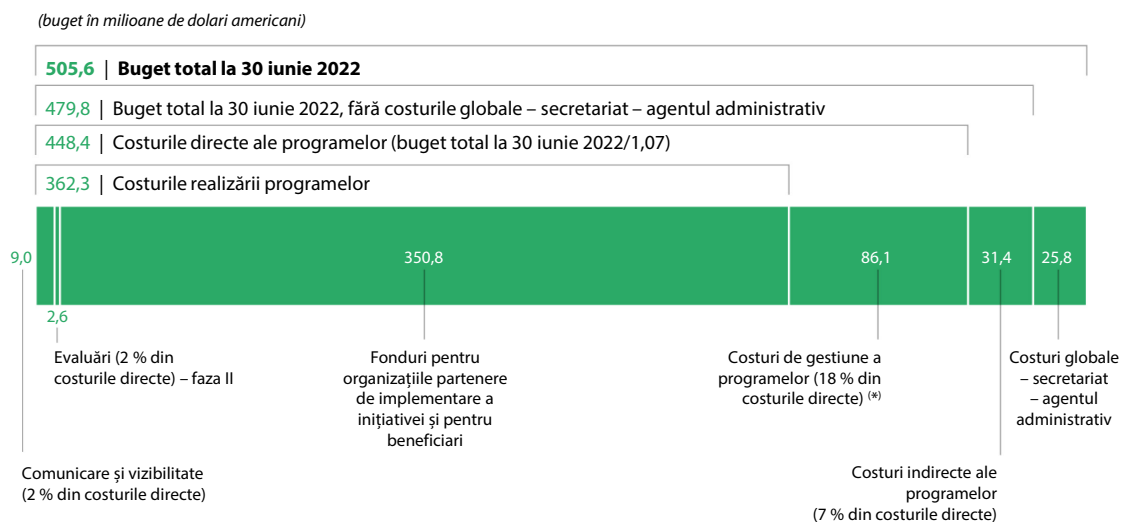
67 Curtea a examinat dacă Comisia evaluase caracterul rezonabil al costurilor inițiativei Spotlight și eficiența și eficacitatea acesteia din punctul de vedere al costurilor.

Aproape o treime din bugetul total este alocată pentru gestionarea și administrarea inițiativei de către ONU

68 În temeiul acordului de delegare dintre Comisie și ONU, costurile indirecte au fost calculate ca o rată forfetară de 7 % din costurile directe ale unei acțiuni. Acesta este nivelul maxim permis în temeiul [acordului-cadru financiar și administrativ \(FAFA\) dintre UE și ONU](#). Comisia era conștientă de faptul că selectarea ONU ca partener de implementare pentru inițiativa Spotlight urma să implice costuri mai mari (punctul **28**). Cu toate acestea, ea nu a încercat să negocieze costuri indirecte mai mici decât plafonul de 7 %.

69 Costurile directe includeau costurile de gestiune ale programelor, care puteau reprezenta între 18 % și 22 % din totalul costurilor directe. Costurile legate de comunicare și de vizibilitate trebuiau să reprezinte cel puțin 2 % din costurile directe, procentaj aplicabil și pentru costurile de evaluare. Nu exista niciun calcul motivat sau detaliat al acestor procente. În plus, exista un cost separat de 26 de milioane de dolari americani, în principal pentru secretariatul inițiativei Spotlight și pentru agentul administrativ la nivel global. Luate împreună, costurile de mai sus se ridicau la aproximativ 154,8 milioane de dolari americani, adică 31 % din bugetul total al inițiativei Spotlight de 505,6 milioane de dolari americani. Pentru organizațiile care erau parteneri de implementare în cadrul inițiativei Spotlight și pentru beneficiari, rămâneau deci 350,8 milioane de euro (*figura 12*).

Figura 12 – Costurile inițiativei Spotlight



Notă: (*) 22 % în faza II pentru anumite programe.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor ONU și a orientărilor inițiativei Spotlight.

70 La nivel de program, cei 350,8 milioane de dolari americani disponibili pentru organizațiile partenere de implementare a inițiativei Spotlight și pentru beneficiari reprezintă aproximativ 73 % din suma de 479,8 milioane de dolari americani. Or, în multe cazuri, organizațiile ONU desfășoară activități prin intermediul partenerilor de implementare, cum ar fi organizații ale societății civile, parteneri de la nivelul autorităților publice sau consultanți. În unele cazuri, contractele cu acești parteneri specifică rate forfetare pentru acoperirea costurilor indirecte ale partenerului. Acestea sunt raportate ca fiind costuri directe ale programului, ceea ce creează o cascadă de costuri indirecte atât din partea ONU, cât și a partenerului de implementare, nici Comisia neavând vreo vizibilitate cu privire la aceste costuri. Curtea a identificat astfel de cazuri în Uganda și în Mexic. Evaluarea intermediară a programului regional pentru America Latină a dat naștere unei observații similare și unei recomandări ca, în viitor, Comisia să finanțeze direct instituțiile interguvernamentale, în așa fel încât resursele cheltuite în prezent pentru costurile indirecte ale ONU să fie investite direct în activități.

Comisia nu evaluează dacă activitățile inițiativei Spotlight oferă un bun raport costuri-beneficii

71 Întrucât procentele pentru costurile indirecte și costurile de gestiune fuseseră stabilite în acordul de delegare (a se vedea punctele **68-69**), delegațiile UE și DG INTPA nu au evaluat justificarea acestor costuri pentru diferitele programe regionale și de țară. Evaluarea de către DG INTPA a costurilor activităților, cum ar fi cursurile de formare, campaniile de sensibilizare sau serviciile pentru victime, a fost, de asemenea, limitată, deși aceste costuri reprezentau singura parte din bugetul inițiativei Spotlight care nu este prestabilită prin contract. DG INTPA nu a comparat astfel de costuri între activități similare desfășurate în aceleași țări pentru a se asigura că sunt adecvate, iar Comisia nu a evaluat costurile în raport cu realizările activităților planificate.

72 De asemenea, Comisia nu primește informații care să compare costurile planificate și reale ale activităților inițiativei Spotlight, cum ar fi studiile, formarea, campaniile de sensibilizare și serviciile pentru supraviețuitoare. În plus, rapoartele anuale ale programelor oferă informații cu privire la bunele practici și la practicile inovatoare, dar nu conțin nicio informație cu privire la raportul costuri-beneficii al acestora.

73 Comisia a stabilit anterior, prin intermediul unei „evaluări bazate pe piloni” (o evaluare efectuată de Comisie pentru a proteja interesele financiare ale UE în cadrul gestiunii indirecte), că procedurile organizațiilor ONU includ criterii privind, de exemplu, cel mai bun raport costuri-beneficii și utilizarea procedurilor competitive de achiziții. Prin urmare, în cursul implementării programelor, Comisia s-a bazat pe sistemele de control financiar ale organizațiilor ONU și nu a efectuat decât verificări limitate cu privire la aceste proceduri. Dintre toate cele 26 de programe ale inițiativei Spotlight, Comisia efectuase, până la 31 decembrie 2022, verificări ale cheltuielilor doar pentru un singur program (Honduras) și acestea nu au inclus verificarea raportului costuri-beneficii.

Monitorizarea și evaluarea inițiativei Spotlight nu iau în considerare raportul cost-eficacitate

74 În conformitate cu termenii de referință ai inițiativei Spotlight, sistemul său de monitorizare „colectează date privind performanța la nivel de efecte și realizări, corelând indicatorii financiari de rezultat și indicatorii aferenți programelor, astfel încât evaluatorii să poată măsura mai bine eficiența și eficacitatea inițiativei Spotlight”. Sistemul de monitorizare al inițiativei nu corelează însă realizările și efectele programelor cu informații privind cheltuielile efective, ceea ce limitează în mod semnificativ evaluarea programelor sub aspectul rezultatelor obținute pentru fiecare pilon (sau activitate) în comparație cu costul real (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

Urmărirea cheltuielilor efective este limitată

Documentul conținând programul de țară pentru Mexic prezintă un buget pentru pilonul 4 (Servicii) de 1 513 504 dolari americani. Această sumă reprezintă 22 % din bugetul total. Documentul nu include informații cu privire la indicatorii de rezultat și de realizare sau la țintele care trebuie atinse în cadrul pilonului 4 cu acești bani.

Raportul descriptiv anual 2021 (anexa A), pe de altă parte, furnizează pentru pilonul 4 date cu privire la performanța a patru indicatori de realizare.

Singurul indicator cantitativ este cel cu numărul 4.1.2 („Numărul de femei și fete care au acces la programe dezvoltate pentru a integra răspunsul la violența împotriva femeilor și a fetelor în servicii legate de drepturile în materie de sănătate sexuală și reproductivă, de educație și de migrație”). Indicatorul are „zero” ca valoare de referință, „zero” ca valoare intermediară în 2021, „377” ca cifră efectivă pentru 2021 și „zero” ca valoare-țintă.

Având în vedere că indicatorul 4.1.2 nu are nicio valoare-țintă și nicio valoare intermediară pentru 2021, nu este posibil să se efectueze o evaluare temeinică a progreselor înregistrate în ceea ce privește activitățile din cadrul pilonului 4.

În plus, în raportul anual al inițiativei Spotlight pentru 2021 nu există informații cu privire la buget și la cheltuielile efective pentru activitățile din cadrul pilonului 4 legate de realizările măsurate prin indicatorul 4.1.2. Prin urmare, nu este posibil nici să se evalueze raportul cost-eficacitate al acestor activități, și anume dacă costul real per număr de femei și fete vizate de activitățile din pilonul 4 este rezonabil și comparabil cu costul per realizare prevăzut inițial în buget.

75 Evaluările intermediare nu au examinat raportul cost-eficacitate, iar acest lucru nu a fost solicitat de Comisie. Cu toate acestea, „evaluările intermediare” recomandau o raportare axată pe piloni/activități. ONU a respins această recomandare, dar a afirmat că Oficiul pentru fonduri fiduciare cu parteneri multipli, în calitate de agent administrativ al fondurilor ONU (a se vedea punctul **17**), este probabil suficient de matur și avansat pentru a asigura o astfel de raportare în cadrul inițiativelor viitoare.

76 Or, Curtea a constatat că Comisia a inclus raportul cost-eficacitate în alte programe din domeniul acțiunii externe. [Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene a elaborat orientări privind raportul cost-eficacitate pentru evaluările sale în 2016 și a inclus evaluarea acestui raport în mai multe evaluări.](#)

Cadrul de monitorizare și de raportare nu permite decât o evaluare limitată a performanței la nivel de program și la nivel geografic

77 Cadrul privind rezultatele inițiativei Spotlight se sprijină pe principiile „gestionării bazate pe rezultate” ale ONU. Gestionarea bazată pe rezultate este o strategie în cadrul căreia orice entitate care contribuie direct sau indirect la obținerea unui set de rezultate dorite asigură faptul că procesele, produsele și serviciile sale contribuie, de asemenea, la obținerea acestor rezultate.

78 Principiile și metodologiile aferente acestei abordări fac o distincție clară între realizări, care se află sub controlul direct al unui anumit program (principiul atribuirii) și al managerilor săi, și efecte, care nu se află sub un astfel de control, dat fiind că pot fi influențate de mulți alți factori (principiul contribuției).

79 Cadrul privind rezultatele inițiativei Spotlight conține 4 indicatori de impact legați de ODD, 18 indicatori de efect și 71 indicatori de realizare. În cazul fiecărui program, urmau să fie stabilite valori de referință, valori intermediare și ținte pentru toți indicatorii. Anexa A la raportul anual al fiecărui program include valorile de referință, valori intermediare și rezultatele efective ale anului, precum și țintele pentru sfârșitul programului. „Raportul descriptiv anual global” al inițiativei Spotlight prezintă aceste cifre pentru inițiativa Spotlight în ansamblu. Cadrul privind rezultatele conține un număr foarte mare de indicatori, dar niciunul nu monitorizează punerea în aplicare a principiului de „a nu lăsa pe nimeni în urmă”.

80 Dintre cele 13 programe de țară și 2 programe regionale examinate de Curte, 10 utilizaseră studii specifice pentru a identifica valorile de referință pentru indicatori. Celelalte nu dispuneau de niciun studiu actualizat care să justifice țintele stabilite. În plus, 9 dintre studiile de referință fuseseră realizate după începerea programului și după stabilirea țintelor pentru indicatori. În Uganda, de exemplu, programul a început în 2019, dar studiul a fost finalizat abia în 2021.

81 Lipsa unor valori de referință fiabile pune sub semnul întrebării modul în care au fost stabilite țintele. Curtea a observat că unele ținte fuseseră deja atinse înainte de începerea programului, iar altele au fost depășite în mod semnificativ, ceea ce indică faptul că acestea nu erau adecvate de la bun început.

82 În plus, în ceea ce privește indicatorii de efect și indicatorii de realizare, nici Comisia, nici secretariatul inițiativei Spotlight nu verifică fiabilitatea datelor anuale raportate.

83 În majoritatea cazurilor, indicatorii de realizare prezintă cifre privind activitățile specifice întreprinse în cursul anului, cum ar fi numărul de persoane care au participat la cursuri de formare. Pentru acești indicatori, rapoartele anuale ale programelor compară cifrele reale pentru un anumit an cu valorile intermediare stabilite pentru anul respectiv, dar nu prezintă progresele cumulate reale înregistrate de la începutul programului față de cele planificate. Acest lucru limitează în mod semnificativ evaluarea prin cadrul de rezultate a performanței inițiativei Spotlight.

84 [Anexa A la raportul descriptiv anual global pe 2021](#) conține, pentru prima dată, date consolidate pentru indicatorii de realizare și pentru cei de efect la nivel global. Acest demers este binevenit, dar Curtea consideră că o astfel de imagine de ansamblu ar fi trebuit să fie disponibilă mai devreme. În plus, nu toate țările raportează cu privire la toți indicatorii, ceea ce limitează consolidarea acestora.

85 În cazul unor indicatori de efect, se pot utiliza date ale administrației publice pentru a evalua performanța programului (a se vedea [caseta 4](#) și [caseta 5](#)). Există însă unele probleme din cauza cărora acești indicatori nu pot reflecta în mod adecvat performanța programelor:

- (a) toate programele de țară și-au concentrat activitățile asupra unui număr limitat de zone geografice (regiuni, comitate sau districte) din țările respective. Or, rapoartele aferente programelor furnizează doar date privind efectele obținute la nivel național;

- (b) având în vedere existența multor alți factori care afectează realizarea unui indicator de efect, cum ar fi alte programe sau acțiuni guvernamentale, activitățile inițiativei Spotlight contribuie doar parțial la indicatorul respectiv, iar amploarea contribuției respective nu poate fi determinată. Acest lucru este recunoscut de principiile gestionării bazate pe rezultate (a se vedea punctul 78);
- (c) în multe cazuri, lipsesc date din anchete statistice naționale, deoarece țările colectează astfel de date, în mod normal, o dată la patru sau cinci ani.

86 Rapoartele anuale globale oferă informații financiare cu privire la programele regionale sau de țară selectate, dar conțin doar informații financiare limitate referitoare la zonele geografice și la alocarea fondurilor. De exemplu, raportul anual global din 2021 menționează, astfel cum a solicitat Comisia, că inițiativa Spotlight a alocat 116 milioane de dolari americani pentru a promova sănătatea sexuală și reproductivă și drepturile aferente în cadrul programelor sale din Africa, depășind ținta de 100 de milioane de dolari americani. Raportul nu conține însă cifre privind fondurile alocate în Africa pentru combaterea mutilării genitale a femeilor și a căsătoriei copiilor, deoarece aceste fonduri nu sunt monitorizate separat. De asemenea, raportul global nu include o consolidare a indicatorilor la nivel geografic, care să combine informațiile din programele de țară cu cele din programul regional, și, prin urmare, nu permite o evaluare a progreselor înregistrate într-o anumită regiune.

S-au obținut rezultate pozitive, dar sustenabilitatea lor nu este asigurată

87 În această secțiune, Curtea evaluează dacă inițiativa Spotlight contribuie în mod eficace la eradicarea violenței împotriva femeilor și a fetelor. În special, s-a evaluat dacă inițiativa a obținut rezultate și dacă acestea erau sustenabile. Curtea a examinat, de asemenea, dacă inițiativa a asigurat vizibilitatea angajamentului și a finanțării din partea UE.

Programele inițiativei Spotlight au obținut realizări, dar, până în prezent, impactul lor măsurabil a fost limitat

88 Activitatea Curții pentru cele trei țări selectate (a se vedea [anexa II](#)) și examinarea documentară a celorlalte programe arată că programele inițiativei Spotlight au obținut realizări în toate țările din Africa și din America Latină, în cadrul tuturor pilonilor, dar în grade diferite și cu un succes variabil.

Inițiativa Spotlight a contribuit la combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor, dar este dificil să se evalueze dacă aceasta a obținut rezultatele scontate

89 În cadrul pilonului 1 – Politici și legislație, în pofida contribuțiilor inițiativei Spotlight la consolidarea cadrului legislativ (a se vedea [anexa III](#)), Curtea a constatat că, în majoritatea cazurilor, era dificil să se evalueze măsura în care rezultatele specifice din acest domeniu puteau fi atribuite efectiv inițiativei. Acest lucru se explică prin faptul că organizațiile societății civile și alte părți interesate susținuseră deja alte inițiative de îmbunătățire a legislației existente.

90 De asemenea, deși au fost aprobate noi legi pentru combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor, nu există indicatori ai inițiativei Spotlight care să monitorizeze punerea lor în aplicare, chiar dacă acesta este un aspect-cheie ([caseta 3](#)).

Caseta 3

Activitățile din cadrul pilonului 1 în Liberia

În Liberia, inițiativa Spotlight a contribuit la o declarație oficială de politică fără precedent a liderilor tradiționali la 25 iunie 2019, prin care se interzicea mutilarea genitală feminină pentru o perioadă de un an (interdicție prelungită ulterior cu încă trei ani) și închizând *bush schools* în care această practică are loc.

Cu toate acestea, deoarece nu exista încă niciun act legislativ care să interzică mutilarea genitală feminină, victimele au întâmpinat probleme în ceea ce privește accesul la justiție. Interveniunile desfășurate în timpul vizitei pe teren a auditorilor au indicat că mutilarea genitală feminină era încă practică în comitatele care aderaseră la interdicție.

În august 2019, Legea privind violența domestică a fost aprobată oficial, dar există încă obstacole practice și culturale care împiedică aplicarea și implementarea sa. Inițiativa Spotlight nu dispune de indicatori specifici pentru monitorizarea punerii în aplicare a acestei legi, cum ar fi prin evaluarea activităților guvernamentale, a protocolurilor și a instituțiilor responsabile cu punerea în aplicare, sau legați de sensibilizarea publicului.

91 În cadrul pilonului 2 – Instituții, programele au oferit formare membrilor parlamentului și funcționarilor guvernamentali în vederea consolidării capacităților acestora de a elabora și de a pune în aplicare programe care previn și abordează violența împotriva femeilor și a fetelor (Argentina, Honduras, Mexic, Liberia, Malawi, Mali, Mozambic, Niger, Nigeria, Uganda, Zimbabwe). Mai multe programe s-au angajat, de asemenea, în activități bugetare care țineau seama de dimensiunea de gen, cu scopul de a elimina violența împotriva femeilor și a fetelor. Indicatorul de efect 2.2 al inițiativei Spotlight măsoară proporția bugetelor naționale alocate pentru prevenirea și eliminarea tuturor formelor de violență împotriva femeilor și a fetelor. În 2021, în America Latină, numai Argentina a raportat îmbunătățiri în ceea ce privește acest indicator.

92 În cadrul pilonului 3 – Prevenție, aproape toate programele din Africa și din America Latină au sprijinit programe școlare și extrașcolare pentru fete și băieți cu privire la norme echitabile din punctul de vedere al genului și la drepturile sexuale și reproductive, precum și campanii împotriva normelor societale vătămătoare și a stereotipurilor de gen. Cu toate acestea, în 2021, majoritatea țărilor nu dispuneau de statistici actualizate privind schimbări intervenite la nivelul normelor societale în ceea ce privește violența împotriva femeilor și a fetelor, iar cele care aveau astfel de date au înregistrat grade variabile de succes. Prin urmare, informațiile privind rezultatele la nivel de țară erau limitate (*caseta 4*).

Caseta 4

Schimbarea normelor societale privind violența împotriva femeilor și a fetelor

Indicatorul de efect 3.1 al inițiativei Spotlight raportează date privind proporția persoanelor care consideră că este justificat pentru un bărbat să își bată soția/partenera intimă.

America Latină, Honduras și El Salvador au raportat o îmbunătățire (și anume, o reducere față de valoarea de referință) a acestui indicator în 2021, în timp ce Argentina a raportat rezultate mai slabe (3,1 %, comparativ cu o valoare intermediară de 1,5 % și cu o valoare de referință de 2 %). Ecuadorul și Mexicul nu aveau astfel de date.

În șase țări africane (Malawi, Mali, Mozambic, Niger, Uganda, Zimbabwe), nu erau disponibile date, iar în două țări (Liberia, Nigeria), indicatorul s-a deteriorat în comparație cu anul de referință.

93 În cadrul pilonului 4 – Servicii, programele inițiativei Spotlight au sprijinit în principal activități de îmbunătățire a accesului femeilor și al fetelor la programe elaborate pentru a integra răspunsul la violența de gen în serviciile de educație cu privire la drepturile sexuale și la sănătatea sexuală. De asemenea, acestea au sprijinit activități de consolidare a cunoștințelor și a capacității furnizorilor de servicii publice de a furniza servicii de calitate femeilor și fetelor care au supraviețuit actelor de violență îndreptate împotriva lor. Cu toate acestea, fiabilitatea datelor ridică provocări serioase, ceea ce face dificilă evaluarea efectelor activităților din cadrul pilonului 4 (*caseta 5*). De exemplu, evidențele poliției și ale instanțelor judiciare sunt incomplete și nu sunt suficient de detaliate pentru a putea clasifica un raport ca fiind legat de violența împotriva femeilor și a fetelor¹⁴.

Caseta 5

Activitățile din cadrul pilonului 4 – Servicii

Indicatorul de efect 4.2 al inițiativei Spotlight înregistrează numărul de cazuri de violență împotriva femeilor și a fetelor raportate poliției, urmărite penal și finalizate cu o condamnare.

America Latină, Argentina, Ecuadorul, El Salvadorul și Mexicul nu au raportat niciun fel de date pentru indicatorul 4.2 în rapoartele lor descriptive anuale pe 2021. În Honduras, poliției i-au fost raportate 107 466 de cazuri, față de o valoare de referință de 19 840, dar nu sunt disponibile date cu privire la numărul de cazuri aduse în fața instanței sau la condamnări.

În Africa, cifrele din Liberia indică o scădere a numărului de cazuri raportate poliției (920 de cazuri, față de un nivel de referință de 2 105). Nigeria a înregistrat o creștere a numărului de cazuri raportate poliției (8 092, de la un nivel de referință de 230). Cu toate acestea, proporția cazurilor aduse în fața instanței (23 %) a scăzut față de nivelul de referință de 50 %. Numărul condamnărilor (ca procent din cazurile aduse în fața instanței) a scăzut, de asemenea, și anume la 2 % față de un nivel de referință de 10 %.

¹⁴ Indicatorul de efect 4.2 al inițiativei Spotlight, Notă metodologică, p. 2-3.

94 În cadrul pilonului 5 – Date, inițiativa Spotlight a obținut rezultate variabile în ceea ce privește contribuția la îmbunătățirea datelor și a statisticilor accesibile publicului privind violența împotriva femeilor și a fetelor: în unele cazuri, au fost finalizate noi anchete și studii, în timp ce, în alte cazuri, activitățile sunt încă în curs de desfășurare (a se vedea [caseta 6](#) și [anexa IV](#)).

Caseta 6

Pilonul 5 – Argentina

În Argentina, inițiativa Spotlight a sprijinit realizarea [Anchetei naționale privind prevalența și incidența violenței de gen](#) (*Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género*), care a fost publicat în 2022.

Aceasta a sprijinit, de asemenea, implementarea Sistemului integrat pentru cazurile de violență de gen (*Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género*). Sistemul era încă în curs de implementare în 2022.

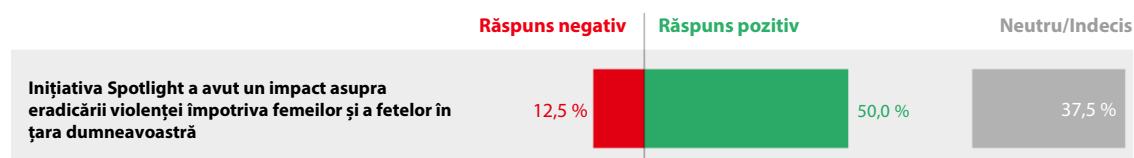
95 În cadrul pilonului 6 – Organizații de femei, inițiativa Spotlight a oferit sprijin financiar și formare multor organizații ale societății civile, dar nu sunt disponibile decât puține informații – sau chiar deloc – pentru a evalua măsura în care acestea și-au consolidat capacitatea și influența în vederea eradicării violenței împotriva femeilor și a fetelor.

Statisticile nu arată o reducere a violenței împotriva femeilor și a fetelor

96 Nu există dovezi care să arate că violența împotriva femeilor și a fetelor a scăzut în diferitele țări vizate de inițiativa Spotlight. În America Latină, niciunul dintre programele inițiativei Spotlight nu a înregistrat o scădere a numărului de cazuri de feminicid. Pentru programele din Africa și America Latină, nu sunt încă disponibile date privind indicatorul ODD 5.2.1 („Proporția femeilor și fetelor cu vârsta de cel puțin 15 ani care au făcut obiectul violenței fizice și/sau sexuale din partea partenerului intim actual sau a unui fost partener, în ultimele 12 luni, în funcție de forma violenței și de vârstă”).

97 Rezultatele sondajului realizat de Curte cu privire la toate programele inițiativei Spotlight arată că jumătate dintre delegațiile UE consideră că inițiativa a avut un impact pozitiv asupra eradicării violenței împotriva femeilor și a fetelor (a se vedea [figura 13](#)).

Figura 13 – Rezultatele sondajului Curții cu privire la impactul inițiativei Spotlight



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

98 În ansamblu, deși inițiativa a produs realizări, o perioadă de implementare de patru ani la nivel de țară (care include faza de concepere a programelor) este prea scurtă pentru a produce schimbări de durată în legătură cu o problemă complexă și într-un mediu complicat. Eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor necesită schimbări la nivelul normelor societale, precum și o reformă completă a instituțiilor. Studii anterioare care arată schimbări transformatoare în domeniul cooperării pentru dezvoltare au fost realizate pe proiecte care au acoperit o durată de 10-20 de ani¹⁵. Sondajul realizat de Curte în rândul tuturor delegațiilor UE a inclus următoarea întrebare: „Care este, în opinia dumneavoastră, un interval de timp rezonabil pentru a produce schimbări de durată la nivel național în direcția eradicării violenței împotriva femeilor și a fetelor (în ani)?”; în medie, răspunsul a fost 16 ani.

Există riscuri ca rezultatele să nu fie durabile, iar învățămintele desprinse să nu fie utilizate în programele viitoare

99 Curtea a examinat dacă inițiativa Spotlight a reușit să atragă finanțare suplimentară, dacă au fost luate măsuri pentru a asigura sustenabilitatea activităților sale și dacă învățămintele desprinse sunt disponibile și ușor de accesat pentru viitoarele acțiuni ale UE de combatere a violenței împotriva femeilor și a fetelor.

¹⁵ *Supporting Transformational Change – Case studies of successful development cooperation*, PNUD, 2011.

Inițiativa nu a atras finanțare suplimentară și există riscuri pentru sustenabilitatea activităților

100 Încă de la început, contribuția UE la inițiativa Spotlight trebuia să fie o finanțare de tip *seed*, care să încurajeze contribuții suplimentare de la donatori noi, atât la nivel mondial, cât și la nivel de țară. Or, situația de la 30 noiembrie 2022 arată că, lăsând la o parte unele donații simbolice, nu au fost găsiți donatori suplimentari. Un posibil motiv, invocat de Comisie, este acela că donatorii potențiali doreau să vadă rezultate înainte de a se angaja să acorde finanțare. În al doilea rând, contribuția minimă necesară pentru a obține un loc în cadrul OSC sau al comitetelor directoare naționale era prea ridicată. În fine, în condițiile în care UE contribuie cu aproximativ 500 de milioane de euro la inițiativă, alți donatori cu contribuții mai mici ar avea mai puțină influență asupra procesului decizional și o mai mică vizibilitate.

101 La 30 noiembrie 2022, numai Ecuadorul, El Salvadorul, Hondurasul și Zimbabwe elaboraseră strategii de ieșire sau de sustenabilitate. Strategia Ecuadorului nu definea însă niciun fel de activități, iar pentru Honduras, nu este clar cine va desfășura activitățile sau de unde vor proveni banii. Lipsa unor strategii de ieșire prezintă un risc semnificativ pentru sustenabilitatea activităților, în special având în vedere complexitatea inițiativei și intervalul de timp scurt.

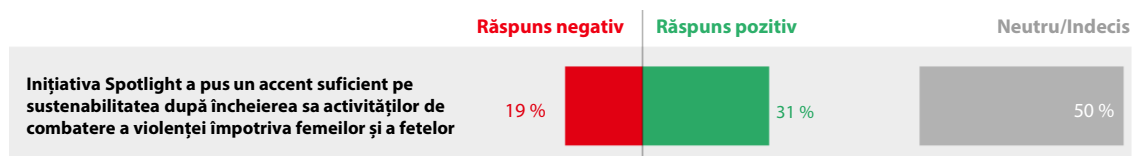
102 În Uganda este planificat un program finanțat de UE care să succedă inițiativei Spotlight și care se ocupă de problemele legate de violența sexuală și de gen și de drepturile în materie de sănătate sexuală și reproductivă. Acest program va avea un buget de 20 de milioane de euro și va face parte dintr-un plan anual de acțiune în valoare de 60 de milioane de euro. Cu toate acestea, la 31 decembrie 2022, nu era încă clar, în majoritatea țărilor, care vor fi activitățile inițiativei Spotlight care vor fi continuate sau ce finanțare va fi alocată pentru acestea de către delegațiile UE.

103 UE a alocat 18 milioane de euro pentru a sprijini diseminarea cunoștințelor și a exemplurilor de bune practici provenite din inițiativa Spotlight, ONU fiind partenerul său de implementare. O sumă suplimentară de 22 de milioane de euro a fost alocată pentru a intensifica la nivel mondial acțiunile de sensibilizare în vederea eliminarea violenței de gen și pentru a consolida organizațiile societății civile¹⁶.

¹⁶ *Commission Implementing Decision on the financing of the multiannual action plan for the thematic programme on Global Challenges*, C(2022) 6137 din 23.8.2022.

104 Rezultatele sondajului realizat de Curte cu privire la toate programele inițiativei Spotlight arată că doar 31 % dintre delegațiile UE consideră că inițiativa a pus un accent suficient pe sustenabilitate (*figura 14*).

Figura 14 – Rezultatele sondajului Curții cu privire la sustenabilitatea inițiativei Spotlight



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

Inițiativa Spotlight a colectat informații privind învățămintele desprinse, dar modul în care aceste informații sunt stocate online îngreunează accesarea lor

105 Inițiativa Spotlight a generat cunoștințe considerabile cu privire la activitățile vizând combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor. Pentru a maximiza beneficiile pe care le aduc, cunoștințele dezvoltate în cadrul inițiativei trebuie consolidate într-un format ușor accesibil pentru utilizatorii interesați. Or, în prezent, informațiile sunt dispersate și greu de găsit. La data auditului, existau informații privind bunele practici în rapoartele anuale de țară de pe [site-ul MPTFO](#), pe [extranetul COSI](#) și în arhivele ad-hoc ale țărilor (a se vedea punctul **107**). Nu exista însă nicio secțiune specifică pe [site-ul web al inițiativei Spotlight](#) pentru a colecta învățămintele desprinse și bunele practici din toate țările și acest site nu conținea linkuri către sursele de informații menționate mai sus.

106 Rapoartele descriptive anuale, [accesibile publicului](#), identifică activități promițătoare sau exemple de bune practici, care pot fi extrapolate la alte zone geografice sub rezerva validării de către experți externi. Situația la 31 decembrie 2022 arată însă că astfel de bune practici nu au fost colectate sau analizate de experți externi, iar rapoartele anuale nu specifică modul în care activitățile promițătoare ar putea fi continuate în viitor. În realitate, numai practicile din Liberia (cum ar fi elaborarea unui inventar al practicienilor mutilării genitale din toate comitatele în care această practică este prevalentă) au fost efectiv extrapolate în faza a II-a la alte zone geografice.

107 Informațiile privind studiile și activitățile desfășurate în cadrul programelor inițiativei Spotlight ar fi trebuit să fie stocate pe [extranetul COSI](#), un repertoriu centralizat care include o bibliotecă virtuală cu dosare separate pentru fiecare program. Existența unui repertoriu unic pentru toate programele inițiativei Spotlight este binevenită, dar informațiile pe care acesta le conținea la data auditului Curții erau, în majoritatea cazurilor, incomplete. Câteva programe ([Argentina](#), [Honduras](#) și [Liberia](#)) și-au dezvoltat propriile repertorii ad-hoc pentru stocarea de informații privind activitățile defalcate pe piloni. Furnizarea de informații structurate online facilitează accesul și navigarea pentru părțile interesate.

108 *Global Platform*, o inițiativă de partaj de cunoștințe cu un buget de 767 000 de dolari americani, urma să fie lansată în 2023 (la trei ani după începerea implementării inițiativei Spotlight). Aceasta are trei componente: platforma [Shine](#), care este deja operațională, o componentă de producție de cunoștințe (care cuprinde note de informare pe teme specifice) și o componentă pentru încurajarea schimburilor (cum ar fi Simpozionul mondial privind învățarea).

Vizibilitatea contribuției UE, unic finanțator al inițiativei, nu a fost asigurată întotdeauna

109 Prin lansarea inițiativei Spotlight, UE a dorit să își asume un angajament financiar vizibil, fără precedent, pentru a pune capăt violenței împotriva femeilor și a fetelor (a se vedea punctul [02](#)). Or, Curtea a constatat că activitățile inițiativei Spotlight nu au asigurat întotdeauna vizibilitatea UE. În unele cazuri, nu s-a acordat o atenție deosebită includerii logoului și a mărcii inițiativei Spotlight în publicațiile sprijinite sau pe site-urile internet ale organizațiilor care au primit sprijin financiar sau care sunt implicate în activități de implementare. Orientările inițiativei Spotlight privind utilizarea logoului de către entitățile ONU și în cadrul activităților finanțate de UE specifică faptul că toate activitățile finanțate de UE trebuie identificate cu drapelul UE. Curtea a identificat activități în Liberia și Niger pentru care nu s-a respectat această instrucțiune. De asemenea, pe [site-ul său web](#), platforma Shine (a se vedea punctul [108](#)) este prezentată ca un produs al Fondului fiduciar al ONU pentru femei și nu ca produs comun cu inițiativa Spotlight.

110 Rezultatele sondajului realizat de Curte cu privire la toate programele inițiativei Spotlight arată și ele că 60 % dintre delegațiile UE considerau dificilă cooperarea cu echipele de țară ale ONU pentru a asigura vizibilitatea UE.

Concluzii și recomandări

111 Per ansamblu, Curtea a constatat că inițiativa Spotlight a reprezentat o încercare ambițioasă a Comisiei de a combate violența împotriva femeilor și a fetelor, care, până în prezent, a avut însă un impact măsurabil limitat. Violența împotriva femeilor și a fetelor este o chestiune complexă care necesită acțiuni pe termen lung, ceea ce înseamnă că durata de patru ani a inițiativei Spotlight este o perioadă prea scurtă pentru a aduce schimbări de durată. Inițiativa a produs realizări și a fost benefică pentru femei și fete, dar este dificil să se evalueze în ce măsură a obținut rezultatele scontate. De asemenea, Curtea a identificat posibilități de obținere a unei mai mari eficiențe și a unui mai bun raport costuri-beneficii.

112 Comisia a ales ONU ca partener de implementare, aceasta fiind o decizie politică menită să sprijine multilateralismul. Atunci când a luat această decizie, Comisia nu a efectuat o comparație aprofundată a mecanismelor alternative de implementare sau a costurilor aferente acestora pentru a justifica alegerea făcută, în pofida faptului că UE contribuia cu aproape 500 de milioane de euro.

113 Inițiativa Spotlight abordează nevoile beneficiarilor finali, iar obiectivele sale sunt relevante pentru combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor. Curtea a identificat însă deficiențe în ceea ce privește deciziile de finanțare și în selectarea țărilor. Nu au existat calcule sau evaluări ale deficitului de finanțare pentru a justifica alocările de fonduri, iar procesul de selecție a țărilor nu a fost suficient documentat (punctele [26-46](#)).

Recomandarea 1 – Să se efectueze o comparație aprofundată a opțiunilor alternative și să se furnizeze justificări bine documentate privind selectarea țărilor și alocarea fondurilor

Atunci când va finanța viitoare inițiative globale de dezvoltare, Comisia ar trebui:

- (a) înainte de a adopta o decizie, să efectueze o comparație aprofundată a avantajelor și dezavantajelor comparative ale opțiunilor alternative de implementare, inclusiv estimări ale costurilor acestora;
- (b) să documenteze raționamentul care stă la baza selectării diferitelor regiuni și țări și la baza alocărilor financiare decise pentru acestea.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: acțiunile finanțate începând cu ianuarie 2025.

114 Implementarea inițiativei Spotlight a oferit exemple de bună cooperare între principalele părți interesate, dar s-a confruntat, de asemenea, cu provocări și întârzieri cauzate de factori externi și interni. Abordarea sa, bazată pe activități desfășurate în șase piloni diferiți, a oferit un cadru armonizat, dar s-a dovedit a fi dificil de pus în aplicare în țări cu contexte și caracteristici diferite. Cooperarea dintre echipele de țară și principalele părți interesate a fost, de asemenea, dificilă uneori și nu toate părțile interesate considerau că au fost incluse suficient.

115 Inițiativa Spotlight era menită să sprijine reforma ONU, în cadrul căreia mai multe organizații ONU care implementează un program în aceeași țară ar trebui să lucreze ca și cum ar fi o singură entitate. Fiind un proiect-pilot pentru această reformă, inițiativa s-a confruntat cu dificultăți, iar numărul mare de organizații de implementare a accentuat complexitatea guvernancei inițiativei (a se vedea punctele [48-66](#)).

Recomandarea 2 – Să se integreze învățămintele desprinse în acțiunile viitoare

Pentru a îmbunătăți eficiența acțiunilor viitoare bazate pe inițiativa Spotlight, Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că, în cazul în care se aplică abordarea bazată pe șase piloni (sau o structură similară), va exista o flexibilitate suficientă care să permită adaptarea abordării în funcție de contextele specifice fiecărei țări și să garanteze implicarea efectivă a societății civile;
- (b) la încheierea de contracte cu organizațiile ONU, să aibă în vedere mecanisme care să simplifice implementarea programelor, inclusiv limitarea numărului de organizații de implementare ale ONU pentru fiecare program.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: acțiunile finanțate începând cu ianuarie 2024.

116 Nu există o evaluare adecvată a raportului costuri-beneficii al inițiativei Spotlight. Comisia era conștientă de faptul că selectarea ONU ca partener de implementare va presupune costuri mai mari, dar nu a încercat să negocieze costuri indirecte mai mici decât nivelul maxim stabilit în acordul-cadru financiar și administrativ. Aproape o treime din bugetul total este alocată pentru gestionarea și administrarea inițiativei de către ONU. Costurile de gestiune, precum și costurile de comunicare, de vizibilitate și de evaluare au fost calculate ca procente din costurile directe ale unui program, dar nu exista un raționament detaliat care să justifice procentele aplicate.

117 Evaluarea de către Comisie a costurilor activităților a fost de asemenea limitată, întrucât nu a comparat astfel de costuri între activități similare desfășurate în aceleași țări sau regiuni pentru a se asigura că sunt adecvate. Comisia nu a procedat nici la o evaluare a costurilor în raport cu realizările activităților planificate. În plus, cadrul de monitorizare și de evaluare al inițiativei Spotlight nu ia în considerare raportul cost-eficacitate (a se vedea punctele [67-76](#)).

Recomandarea 3 – Să se mărească proporția finanțării care ajunge la beneficiarii finali și să se includă în acțiunile viitoare o evaluare a raportului cost-eficacitate

Pentru a ține seama de aspectele legate de raportul costuri-beneficii în viitoarele acțiuni din domeniul dezvoltării, Comisia ar trebui:

- (a) să mărească cuantumul finanțării care ajunge la beneficiarii finali, prin reducerea costurilor indirecte și a costurilor de gestiune ale programelor ca proporție din costurile totale ale activităților; de exemplu, Comisia ar trebui să negocieze o reducere a procentajului costurilor indirecte percepute de ONU în cazul în care aceasta este selectată ca partener de implementare;
- (b) să se asigure că monitorizarea și evaluarea acțiunilor viitoare iau mai bine în considerare raportul cost-eficacitate, de exemplu, acolo unde este relevant, prin corelarea costurilor cu realizările.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: acțiunile finanțate începând cu ianuarie 2025.

118 Mecanismele de monitorizare și de raportare ale inițiativei Spotlight nu permit o evaluare temeinică a performanței sale. Raportarea performanței cumulate a programelor este limitată, deoarece rapoartele anuale aferente acestora compară, în majoritatea cazurilor, cifrele reale pentru un anumit an cu valorile intermediare stabilite pentru anul respectiv, dar nu indică progresele cumulate reale înregistrate de la începutul programului în comparație cu cele planificate. De asemenea, nu are loc o urmărire subsecventă a sumelor alocate unor subiecte specifice, cum ar fi combaterea mutilării genitale a femeilor sau căsătoria copiilor.

119 Curtea a constatat că programele inițiativei Spotlight au obținut realizări în toate țările din Africa și America Latină, dar în grade diferite și cu niveluri variabile de succes. În plus, din cauza caracteristicilor cadrului privind rezultatele, a duratei scurte de implementare și a datelor incomplete, nu era deocamdată posibil să se măsoare impactul activităților, și anume îmbunătățirea rezultată a situației beneficiarilor.

120 Încă de la început, contribuția UE la inițiativa Spotlight trebuia să fie o finanțare de tip *seed*, care să încurajeze contribuții suplimentare de la donatori noi, atât la nivel mondial, cât și la nivel de țară. Acest obiectiv nu a fost însă atins. Majoritatea programelor nu includeau deocamdată strategii de ieșire sau de sustenabilitate, ceea ce reprezintă un risc semnificativ pentru durabilitatea activităților.

121 Inițiativa Spotlight a generat cunoștințe considerabile cu privire la activitățile vizând combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor. Or, în prezent, aceste cunoștințe se află dispersate și nu sunt ușor de accesat de către utilizatorii interesați. Rapoartele anuale colectează exemple pe care inițiativa Spotlight le consideră a fi bune practici, dar acestea nu au fost analizate de experți externi și nu sunt colectate la nivel mondial. Nu există nicio evaluare a modului în care activitățile promițătoare ar putea fi continuate în viitor.

122 Curtea a constatat că activitățile inițiativei Spotlight nu au asigurat întotdeauna vizibilitate pentru UE, în pofida faptului că aceasta era singurul finanțator al inițiativei. Acesta era un risc care fusese deja identificat de Comisie atunci când a selectat ONU drept partener de implementare (punctele [77-110](#)).

Recomandarea 4 – Să se consolideze sustenabilitatea, precum și dezvoltarea și partajul de cunoștințe

Pentru a maximiza valoarea adăugată a inițiativei Spotlight, Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că evaluarea finală a inițiativei Spotlight analizează efectele și impactul activităților fiecărui program, inclusiv rezultatele cumulate ale programelor de țară, rezultatele consolidate pe regiuni și urmărirea sumelor alocate pentru combaterea mutilării genitale a femeilor și a căsătoriei copiilor;
- (b) să se asigure că sunt elaborate strategii de sustenabilitate și de ieșire pentru toate programele inițiativei Spotlight, care să identifice acțiuni specifice pentru a continua combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor după încheierea programelor;
- (c) să se asigure că cunoștințele generate de activitățile inițiativei Spotlight la nivel mondial și la nivel de program sunt stocate, menținute și puse în mod adecvat la dispoziția Comisiei și a altor părți interesate într-un format bine organizat, ușor de utilizat și ușor accesibil.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: ianuarie 2024.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 4 iulie 2023.

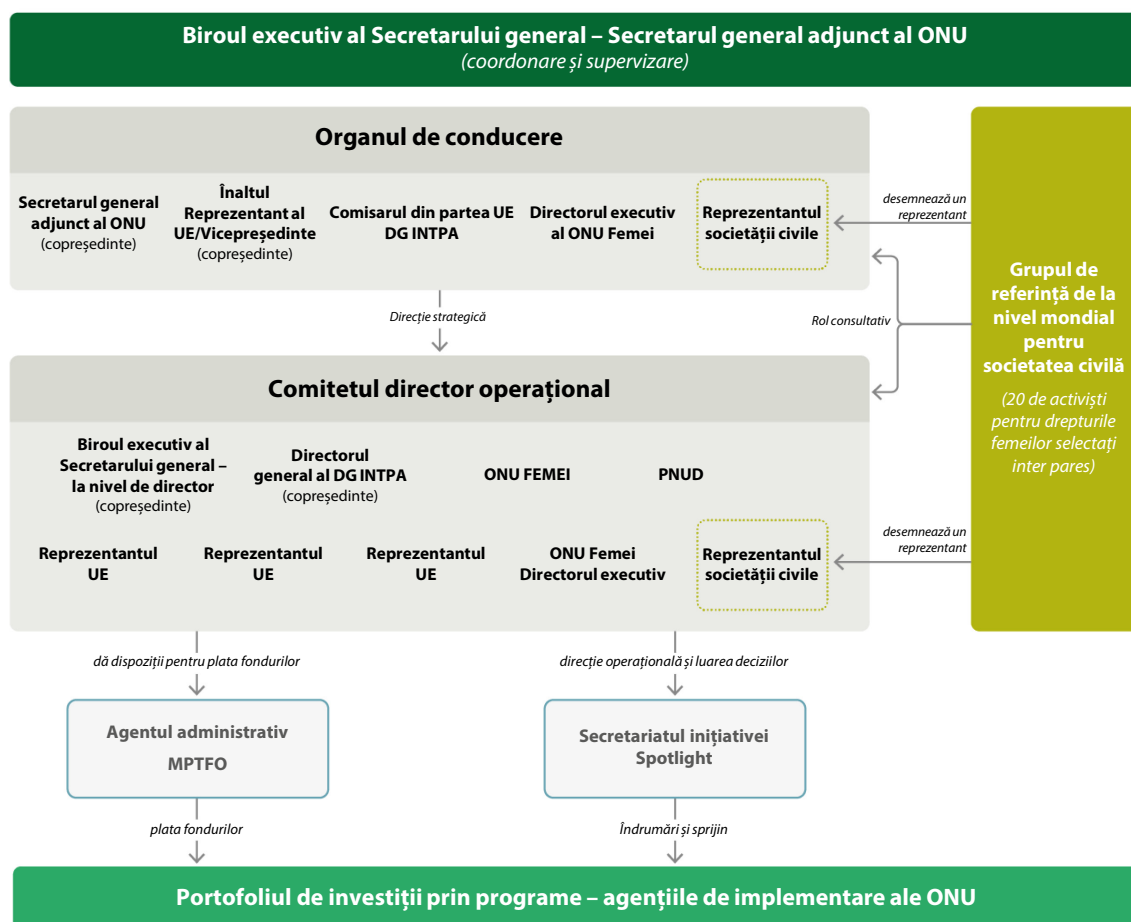
Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

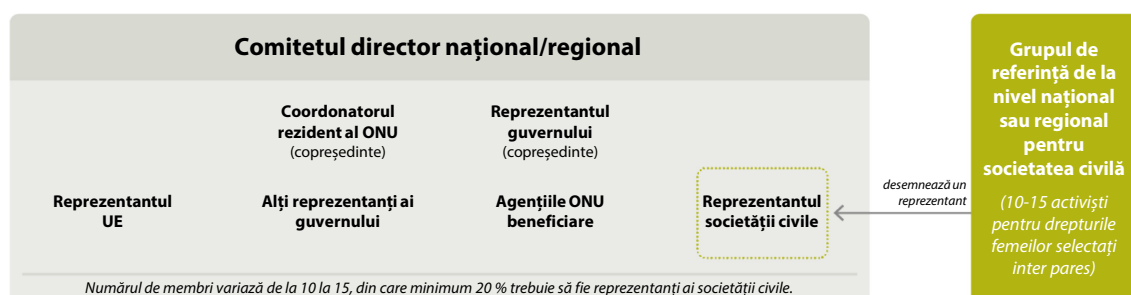
Anexe

Anexa I – Structura de guvernare a inițiativei Spotlight

La nivel global Structura de guvernare



La nivel de program Structura de guvernare



Sursa: Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021.

Anexa II – Activitățile incluse în eșantion, situația la 30 noiembrie 2022

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
1	Activitatea 1.1.1: să se consolideze capacitatea tehnică și să se furnizeze sprijin Comisiei pentru reforma legislativă, Biroului de redactare a legislației, Biroului pentru buget și anumitor comisii legislative din cadrul legislaturii cu privire la integrarea abordărilor bazate pe drepturile omului în reformele legislative; elaborarea unui cadru de reglementare pentru prevenirea exploatarei și abuzului sexual și pentru armonizarea normelor cutumiare cu standardele și principiile privind drepturile omului. Subactivitatea 1.1.1.3: să se furnizeze sprijin Comisiei pentru reforma legislativă în vederea înființării unui birou pentru egalitatea de gen și drepturile omului care să auditeze Legea privind violența domestică și să elaboreze o foaie de parcurs care să stea la baza procesului de reformă a legii, în colaborare cu ministerele relevante. Subactivitatea 1.1.1.10: să se sprijine Comisia pentru reforma legislativă în vederea elaborării și a validării unor fișe de verificare privind drepturile	Liberia	97 648 de dolari americani	Finalizată	Parțial	Nu	Nu

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
	omului și egalitatea de gen, care să ghideze comisiile legislative și organizațiile societății civile în examinarea proiectelor de lege, pentru a se asigura faptul că legiferarea ține seama de dimensiunea de gen și respectă drepturile omului.						
2	Activitatea 3.2.3: să se transforme patru <i>bush schools</i> în școli profesionale și în tabere de patrimoniu care să fie utilizate ca centru de dialog periodic și de dezvoltare de competențe pentru practici tradiționale pozitive. Activitatea 3.2.4: să se propună activități economice alternative pentru practicienii tradiționali și să se creeze un program simplu de rit de trecere pentru femei și fete care să nu implice circumcizia feminină/mutilarea genitală feminină în cele 5 comitate.	Liberia	2 277 392 de dolari americani	În desfășurare	Parțial	Parțial	Nu
3	Activitatea 3.2.5: sprijin pentru Ministerul Educației în implementarea unei programe cuprinzătoare de educație sexuală și crearea de programe de sănătate în școli pentru a pune în aplicare pachetul minim de sănătate în școli care acoperă sănătatea sexuală și reproductivă și drepturile aferente, violența sexuală bazată pe gen	Liberia	518 452 de dolari americani	În desfășurare	Da	Da	Da

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
	și practicile vătămătoare. Să se consolideze legăturile în vederea orientării corespunzătoare a persoanelor cu centrele unice existente și cu serviciile adaptate tinerilor în comunitățile vizate.						
4	Activitatea 4.2.1: furnizarea, pentru cazurile raportate de fete care au supraviețuit unui act de violență îndreptat împotriva lor, a unei asistențe pentru victime care să fie descentralizată, multisectorială, sensibilă la nevoile copiilor și axată pe aceștia (sănătate, educație, aspecte psihosociale și justiție), inclusiv activități de emancipare socioeconomică, prin intermediul unui sistem armonizat de gestionare a cazurilor. Activitatea 4.2.2: Procurarea medicamentelor și a materialelor esențiale și consolidarea distribuției produselor de bază „pe ultimul kilometru”. Activitatea 4.2.4: consolidarea a 12 centre unice existente, a 7 adăposturi existente pentru femei și extinderea serviciilor de răspuns la violența sexuală bazată pe gen în 8 spitale de orientare suplimentare din restul de 8 comitate, pe baza recomandărilor rezultate din evaluarea calității. Activitatea 4.2.8: consolidarea Unității pentru	Liberia	460 308 dolari americani	În desfășurare	Da	Parțial	Nu

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
	infracțiunile de violență sexuală și de gen în vederea sprijinirii supraviețuitorilor adulți și a martorilor la actele de violență din comitate pentru a avea acces la justiție în timp util și în condiții de siguranță, dezvoltarea capacităților ofițerilor noi din serviciile de protecție a femeilor și a copilului și activități de informare.						
5	Activitatea 4.2.3: consolidarea capacității spitalelor de orientare din comitate și a centrelor de sănătate de a efectua examene medico-legale de bază, conservarea probelor și orientarea corespunzătoare a persoanelor.	Liberia	382 991 de dolari americani	În desfășurare	Da	Nu	Nu
6	Activitatea 5.2.4: consolidarea capacităților de analiză și diseminare a datelor, printre altele prin publicarea de note de informare, fișe informative etc., inclusiv examinarea trimestrială cu părțile interesate și analiza datelor din Sistemul de gestionare a informațiilor privind violența de gen pentru a sta la baza legislației, a politicilor și a programelor.	Liberia	79 000 de dolari americani	În desfășurare	Da	Parțial	Nu

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
7	Activitatea 6.3.2: transferul de granturi către 25 de organizații locale pentru drepturile femeilor și către 5 secretariate ale organizațiilor societății civile și consolidarea capacităților operaționale ale acestora de combatere a violenței împotriva femeilor și a fetelor în cele cinci comitate vizate de inițiativa Spotlight.	Liberia	361 618 dolari americani	În desfășurare	Da	Da	Nu
8	Toate activitățile țin de realizarea 1.1 (pregătirea unui diagnostic și a unei propuneri de reformă a cadrului de reglementare de la nivel federal, de stat și municipal în cele trei state selectate, precum și consultări, activități de lobby și comunicare, forum).	Mexic	147 559 de dolari americani	În desfășurare	Parțial	Nu	Nu
9	Activitățile 2.1.4: sistematizarea studiilor existente privind mecanismul de alertă privind violența de gen; 2.1.5: model de monitorizare și evaluare a acțiunilor aferente alertelor privind violența de gen, luând ca exemplu statul Mexic.	Mexic	122 900 de dolari americani	Finalizată	Da	Nu	Nu

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
10	Activitatea 3.1.2: Școli în acțiune pentru egalitate	Mexic	158 960 de dolari americani	Finalizată	Da	Da	Parțial
11	Activitatea 3.3.1: recuperarea spațiului public pe baza consolidării și promovării leadershipului de către femei și fete.	Mexic	120 015 dolari americani	Finalizată	Da	Parțial	Da
12	Activitatea 4.1.1.5: Strategia privind cazarea gratuită provizorie	Mexic	88 271 de dolari americani	Finalizată	Da	Da	Nu
13	Activitatea 6.1.3: Granturi de mică valoare	Mexic	185 648 de dolari americani	Finalizată	Da	Da	Da
14	Activitatea 1.1.1: sprijin pentru guvern în revizuirea/modificarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative existente și în adoptarea proiectelor legislative în curs.	Uganda	444 000 de dolari americani	În desfășurare	Parțial	Parțial	Parțial
15	Activitatea 2.1.7: formare și mentorat practic al administrației subnaționale cu privire la planificare, la integrarea dimensiunii de gen în buget, la	Uganda	152 148 de dolari americani	Finalizată	Parțial	Nu	Nu

Nr.	Activitate	Țară	Buget	Stadiu	Realizări obținute	Rezultate obținute (*)	Rezultatele vor fi probabil durabile
	coordonarea multisectorială și la sistemele de asigurare a răspunderii de gestiune.						
16	Activitatea 3.2.1: extinderea modelului SASA (<i>Start, Awareness, Support and Action</i>) bazat pe date concrete și vizând mobilizarea comunității și schimbarea normelor societale.	Uganda	299 709 dolari americani	Finalizată	Parțial	Parțial	Nu
17	Activitatea 4.1.14: sprijin pentru acordarea de asistență juridică și pentru accesul la justiție pentru supraviețuitoarele actelor de violență împotriva femeilor și fetelor din districtele vizate.	Uganda	627 133 de dolari americani	În desfășurare	Parțial	Parțial	Nu
18	Activitatea 5.1.2: adaptarea, armonizarea și standardizarea instrumentelor de colectare a datelor și a protocoalelor de schimb de date.	Uganda	269 000 de dolari americani	În desfășurare	Parțial	Nu	Nu
19	Transferuri și granturi acordate organizațiilor partenere pentru drepturile femeilor cu scopul a sprijini coordonarea eforturilor de promovare în comun a eradicării violenței împotriva femeilor și a fetelor.	Uganda	939 527 de dolari americani	Finalizată	Parțial	Da	Da

Notă: (*) Îmbunătățiri ale situației beneficiarilor care rezultă din activități.

Anexa III – Contribuția inițiativei Spotlight la noi legi și politici în cadrul pilonului 1

Țări	Adoptarea de noi legi/politici sau de modificări ale legilor/politicilor existente
Argentina	Niciuna. Acțiunile inițiativei au sprijinit punerea în aplicare a legilor și a politicilor existente.
Ecuador	O reformă în vederea respectării hotărârii judecătorești privind avortul în caz de viol (modificare). Protocolul național privind cercetarea penală a feminicidului (nou). O politică cuprinzătoare de despăgubire a victimelor violenței împotriva femeilor și a fetelor și a persoanelor dependente de victime ale feminicidului (nouă). Ordonanța municipală și regulament pentru finanțarea eradicării violenței împotriva femeilor și a fetelor în Cuenca (modificare).
El Salvador	Ratificarea Convenției împotriva discriminării în educație, care include o secțiune specială referitoare la violența politică împotriva femeilor. Reforma Legii speciale cuprinzătoare privind accesul femeilor la o viață fără violență. Reformă legată de înăsprirea sancțiunilor aplicate agresorilor pentru difuzarea ilegală de informații cu caracter personal care aduc atingere onoarei, vieții private, familiei și imaginii femeilor, precum și a sancțiunilor aplicate persoanelor care publică, partajează, trimit sau distribuie prin computer sau mijloace electronice materiale pornografice în care imaginea sau identitatea femeilor este utilizată fără consimțământul acestora.
Honduras	Măsuri extraordinare de prevenire și atenție acordată violenței împotriva femeilor și acțiunilor de garantare a egalității de gen în timpul situației de urgență naționale declarate ca răspuns la pandemia de COVID-19.
Mexic	Reformele aprobate de Congresul statului Chihuahua în 2021 cuprind: — strategii pentru prevenirea și eradicarea discriminării în Chihuahua; — includerea fetelor și băieților orfani în furnizarea de servicii în „centrele de atenție” și crearea unui mecanism unificat de înregistrare a cazurilor cu risc ridicat de feminicid; — reformele aprobate la nivel național în martie 2022 contribuie la „alertele privind violența de gen”, stabilind un termen de 45 de zile pentru recunoașterea oficială de către guvern a situației critice în materie de violență de gen.

Țări	Adoptarea de noi legi/politici sau de modificări ale legilor/politicilor existente
Liberia	Foaia de parcurs națională din 2020 împotriva violenței sexuale și de gen. Declarația oficială de politică a liderilor tradiționali din 25 iunie 2019 a introdus o interdicție de un an (prelungită ulterior cu încă trei ani) a mutilării genitale a femeilor.
Malawi	Cazul Msundwe a condus la precedente juridice revoluționare pentru a proteja supraviețuitorii actelor de violență sexuală comise de poliția din Malawi și pentru a institui mecanisme de prevenire a unor astfel de incidente. Au fost adoptate modele de politici privind hărțuirea sexuală și pe criterii de gen.
Mali	Niciuna. Din august 2020, țara a cunoscut instabilitate politică și a trecut printr-o lovitură de stat.
Mozambic	Rezoluția nr. 39/2020 – „Strategia de gen în administrația publică II 2020-2024”. Rezoluția nr. 28/2020 din 29 aprilie – „Strategia privind HIV și SIDA în administrația publică II 2020-2024”.
Niger	Niciuna.
Nigeria	Proiectul de lege din 2019 privind prevenirea, interzicerea și luarea de măsuri reparatorii împotriva hărțuirii sexuale în instituțiile de învățământ terțiar, adoptat de Senat în iulie 2020. Toate cele șase state vizate de inițiativa Spotlight au adoptat și au ratificat Legea privind interzicerea violenței împotriva persoanelor și Legea privind drepturile copilului. Legea privind protecția copilului din Sokoto a fost promulgată de către Adunarea Statului Sokoto și semnată de guvernator în decembrie 2021.
Uganda	Politica națională privind copiii adoptată în 2020. Orientările destinate procurorilor în legătură cu acordurile de recunoaștere a vinovăției au fost aprobate în 2021 pentru a facilita reducerea numărului de cauze neresoluate, care împiedică adesea urmărirea penală în timp util a cazurilor de violență sexuală.
Zimbabwe	La 27 octombrie 2021, președintele zimbabwean a lansat Pactul politic la nivel înalt privind stoparea violenței de gen și a practicilor vătămătoare în Zimbabwe. Angajamentele și acțiunile prevăzute urmăresc să asigure faptul că femeile și fetele au posibilitatea să își valorifice pe deplin potențialul într-o societate fără violență, receptivă la dimensiunea de gen și inclusivă.

Țări	Adoptarea de noi legi/politici sau de modificări ale legilor/politicilor existente
Programul regional pentru Africa	Programul a sprijinit elaborarea primului plan de acțiune regional pentru Africa cu privire la stoparea violenței împotriva femeilor și a fetelor, precum și evaluarea regională a stadiului de aplicare a legilor și politicilor în materie.
Programul regional pentru America Latină	Împreună cu MESECVI (<i>Follow-up Mechanism to the Belém do Pará Convention</i>), programul a promovat legea-model interamericană pentru prevenirea, pedepsirea și eradicarea morții violente a femeilor din motive de gen, precum și modelul de protocol latino-american pentru investigarea morții violente a femeilor din motive de gen.

Anexa IV – Principalele contribuții ale inițiativei Spotlight în cadrul pilonului 5

Țări	Principalele activități/rezultate din pilonul 5
Argentina	Sprijin pentru punerea în aplicare a sistemului integrat pentru cazurile de violență de gen (<i>Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género</i>). Activitățile erau încă în curs în 2022. Sprijin pentru ancheta națională privind prevalența și incidența violenței de gen (<i>Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género</i>), publicat în 2022.
Ecuador	În 2021 nu au fost raportate rezultate concrete.
El Salvador	În cooperare cu proiectul Infosegura, finanțat de USAID, contribuție la publicarea de către Ministerul Justiției a rapoartelor pentru anul 2020 și primul semestru al anului 2021 privind violența împotriva femeilor.
Honduras	În cooperare cu proiectul Infosegura, finanțat de USAID, contribuție la elaborarea unui nou indice privind violența împotriva femeilor și a fetelor. În 2022 nu erau încă disponibile rezultate.
Mexic	Forumul statisticilor privind violența împotriva femeilor și fetelor în 2021. Datathon privind violența de gen prin analizarea, utilizarea, interpretarea și vizualizarea datelor în materie în 2021. Inițiativa Spotlight – Mexic nu a publicat rezultate pentru 2021.
Liberia	Standardizarea instrumentelor Sistemului de gestionare a informațiilor privind violența de gen (GBV-IMS) în 2021. Punerea în aplicare a Protocolului GBV-IMS pentru partajarea informațiilor, defalcate în funcție de vârstă, sex și demografie, în 2021.
Malawi	Sprijin pentru colectarea digitală în timp real a datelor și transmiterea acestora către centrul național de observare, în vederea facilitării monitorizării incidenței cazurilor de violență împotriva femeilor și a fetelor în cele șase districte pilot. Sprijin pentru dezvoltarea unui sistem digitalizat de gestionare a cauzelor judiciare.
Mali	Sprijin pentru crearea bazei de date naționale privind violența de gen în Mali. Sprijin pentru elaborarea buletinului statistic pe 2021.

Țări	Principalele activități/rezultate din pilonul 5
Mozambic	Contribuția la dezvoltarea sistemului de gestionare a informațiilor privind violența de gen (InfoViolencia). În 2022, sistemul se afla încă într-un stadiu pilot și nu era pe deplin operațional. Sprijinirea migrației digitale a sectorului justiției în vederea accelerării proceselor de anchetă penală.
Niger	Sprijin pentru sondajul național privind sfera și factorii determinanți ai violenței de gen, realizat pentru a genera date actualizate și fiabile privind acest fenomen în Niger.
Nigeria	Sprijin pentru finalizarea barometrului național privind violența de gen elaborat de inițiativa Spotlight, care măsoară succesul angajamentelor guvernamentale la nivel local, regional și național. Sprijinirea finalizării instrumentului ReportGBV, care este tabloul de bord național privind violența de gen al Ministerului Federal pentru Femei, menit să ofere informații cu privire la violența împotriva femeilor și a fetelor în Nigeria.
Uganda	Sprijin acordat Oficiului de Statistică din Uganda pentru a completa baza de date națională privind violența de gen, prin efectuarea anchetei naționale din 2021 privind violența împotriva femeilor și a fetelor și violența în familie. Sprijin pentru mai multe studii, cum ar fi „Quality Assessment of Existing GBV HP MIS Report” și „Data Quality Assessment of Existing GBV HP Tools, Processes and Data Management Systems”.
Zimbabwe	Zimbabwe a fost selectată ca una dintre țările-pilot pentru dezvoltarea unui sistem de gestionare a informațiilor privind violența de gen (GBV-IMS) în afara contextului umanitar, iar inițiativa Spotlight a sprijinit demararea proiectului-pilot în 2021. Sistemul GBV-IMS nu era încă operațional în 2022.
Programul regional pentru Africa	Consolidarea platformei Comisiei Uniunii Africane care include date regionale, observatorul de cercetare în domeniul egalității de gen și un tablou de bord în materie. Organizarea unei platforme continentale de coordonare pentru programele de țară ale inițiativei Spotlight.
Programul regional pentru America Latină	Împreună cu Consiliul Național de Justiție din Brazilia, programul a conceput un instrument de inteligență artificială care să fie utilizat de operatorii din domeniul justiției ca sprijin în analiza omuciderilor care au ca victime femei.

Acronime

DG ECHO: Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene

DG INTPA: Direcția Generală Parteneriate Internaționale

FED: Fondul european de dezvoltare

MPTFO: Oficiul pentru fonduri fiduciare cu parteneri multipli (*Multi Partner Trust Fund Office*)

ODD: obiectiv de dezvoltare durabilă

OSC: Comitetul director operațional (*operational steering committee*)

PNUD: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

UNESCO: Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură

UNFPA: Fondul Națiunilor Unite pentru Populație

UNICEF: Fondul Națiunilor Unite pentru Copii

UNWOMEN: Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Emanciparea Femeii

Glosar

Acord de delegare: acord încheiat cu persoane fizice sau juridice, în anumite domenii de politică, în vederea execuției de fonduri ale UE în gestiune indirectă.

Cost-eficacitate: obținerea rezultatelor preconizate în raport cu costurile.

Efecte: modificările instituționale și comportamentale ale condițiilor de dezvoltare care au loc între finalizarea realizărilor și obținerea impactului. Este vorba de efectele dorite sau obținute ale realizărilor unei intervenții, necesitând efortul colectiv al partenerilor.

Evaluare bazată pe piloni: evaluarea de către Comisie a normelor și a procedurilor aplicate în cadrul gestiunii indirecte pentru a se asigura faptul că interesele financiare ale UE sunt protejate la același nivel ca în cadrul gestiunii directe.

Fond fiduciar al UE: fond administrat de UE care reunește bani din surse multiple pentru a finanța răspunsul internațional la o situație de urgență sau la o criză în curs, în general în țările în curs de dezvoltare.

Gestiune directă: gestionarea unui fond sau a unui program al UE doar de către Comisie, spre deosebire de gestiunea partajată sau de gestiunea indirectă.

Impact: consecințele pe termen lung mai ample ale unui proiect sau ale unui program finalizat, cum ar fi beneficiile socioeconomice pentru populație în ansamblul acesteia.

Realizări: modificări ale competențelor sau ale abilităților ori disponibilitatea unor noi produse și servicii care rezultă din finalizarea activităților în cadrul unei intervenții de dezvoltare.

Răspunsurile Comisiei și ale Serviciului European de Acțiune Externă

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe, securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene, sprijinită de: Katja Mattfolk, șefă de cabinet, și Aino Rantanen, atașată în cadrul cabinetului; Michael Bain, manager principal; Paolo Rexha, coordonator; Kim Hublé, Stéphane Gilson, auditori. Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Michael Bain



Paolo Rexha



Stéphane Gilson



Michael Pyper

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-0658-1	ISSN 1977-5806	doi: 10.2865/00170	QJ-AB-23-019-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0670-3	ISSN 1977-5806	doi: 10.2865/442	QJ-AB-23-019-RO-N

În 2017, UE a lansat inițiativa Spotlight, într-un parteneriat la nivel mondial cu ONU, pentru a asigura pentru toate femeile și fetele o viață fără violență și fără practici vătămătoare.

Auditul Curții a evaluat dacă inițiativa Spotlight a fost o modalitate eficientă și eficace pentru Comisie de a combate violența împotriva femeilor și a fetelor. Curtea a constatat că inițiativa a produs realizări, dar este dificil să se evalueze în ce măsură a obținut rezultatele scontate. De asemenea, s-au identificat posibilități de obținere a unei mai mari eficiențe și a unui mai bun raport costuri-beneficii.

Curtea recomandă Comisiei ca, atunci când va finanța inițiative viitoare de dezvoltare, să realizeze o comparație aprofundată a opțiunilor de implementare și a costurilor aferente, să mărească proporția finanțării care ajunge la beneficiarii finali și să integreze învățămintele desprinse în acțiuni care se bazează pe inițiativa Spotlight.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors