

Специален доклад

Инициативата Spotlight за премахване на насилието над жени и момичета

Амбициозен замисъл, но засега с ограничено въздействие



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—X
Въведение	01—18
Инициативата Spotlight	01—02
Рамка на глобалната политика и на политиката на ЕС	03
Насилие над жени и момичета	04—07
Интервенционна логика на инициативата Spotlight	08—12
Структура на управление	13—15
Разпределение на финансовите средства по инициативата Spotlight	16—18
Обхват и подход на одита	19—24
Констатации и оценки	25—110
Инициативата Spotlight си е поставила адекватни цели, но различните варианти за изпълнение не са анализирани в достатъчна степен	25—46
Комисията не е извършила задълбочено сравнение на алтернативните механизми и свързаните с тях разходи	26—29
Инициативата Spotlight е насочена към удовлетворяване на потребностите на бенефициентите, но има недостатъци при решенията за финансиране и избора на държави	30—46
Въпреки добрите примери за сътрудничество между основните заинтересовани страни, реализацията понякога е затруднявана поради ограничения в мониторинга и оценката	47—86
Изпълнението се е сблъсквало с проблеми и забавяния поради външни и управленски и оперативни ограничения	48—66
Липсва адекватна оценка на съотношението между цена и качество във връзка с инициативата Spotlight	67—76
Рамката за мониторинг и докладване позволява извършването на ограничена оценка на ефективността на програмно и географско равнище	77—86

Има положителни достижения, но тяхната устойчивост не е осигурена	87—110
Програмите на инициативата Spotlight са дали резултати, но засега с ограничено измеримо въздействие	88—98
Съществуват рискове резултатите да не бъдат устойчиви, а извлечените поуки да не се използват в бъдещи програми	99—110
Заклучения и препоръки	111—122

Приложения

Приложение I — Управленска структура на инициативата Spotlight

Приложение II — Примери за дейности към 30 ноември 2022 г.

Приложение III — Принос на инициативата Spotlight в нови закони и политики по стълб 1

Приложение IV — Основен принос на инициативата Spotlight по стълб 5

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията и на Европейската служба за външна дейност

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Насилието над жени и момичета е едно от най-системните и широко разпространени нарушения на правата на човека. През 2017 г. Европейският съюз (ЕС) стартира инициативата Spotlight в рамките на глобално стратегическо партньорство с Организацията на обединените нации (ООН). Основната цел на инициативата е да се гарантира, че всички жени и момичета, особено маргинализираните и уязвимите, живеят в среда без насилие и вредящи практики. Инициативата Spotlight се финансира от ЕС с принос от 497 млн. евро, от които 465 млн. евро се управляват от ООН в над 26 държави на четири континента.

II Целта на ЕСП беше да определи дали инициативата Spotlight на Комисията представлява ефикасен и ефективен инструмент срещу насилието над жени и момичета. За да отговори на този въпрос, ЕСП разгледа модела, изпълнението, мониторинга и резултатите от инициативата.

III Общият извод на ЕСП е, че инициативата Spotlight е амбициозен опит на Комисията да реши проблема с насилието над жени и момичета, но нейното въздействие засега е ограничено. Четиригодишната продължителност на програмата е недостатъчна, за да се постигнат в световен мащаб устойчиви изменения по един сложен проблем, който изисква дългосрочни действия и допълнителни ресурси. Макар че инициативата е постигнала определени крайни продукти и е донесла ползи за жените и момичетата, трудно е да се прецени в каква степен тя е постигнала планираните резултати. ЕСП също така идентифицира възможности за повишаване на ефективността и за постигане на по-добро съотношение между цена и качество.

IV Решението на Комисията да избере ООН за партньор по изпълнението е било политическо, насочено към подкрепа на мултилатерализма. При избора на партньор по изпълнението Комисията не е направила задълбочено сравнение на алтернативните механизми за реализация и на свързаните с тях разходи. ЕСП установи, че действията, планирани в рамките на инициативата Spotlight, отразяват потребностите и че нейните цели за борба с насилието над жени и момичета са актуални. Установихме обаче и недостатъци в обосновката на решенията за финансиране и в избора на държави.

V Изпълнението се е сблъскало със забавяния и проблеми както поради външни, така и поради управленски и оперативни ограничения. Има добри примери за сътрудничество между основните заинтересовани страни, но прилагането на съгласуван подход в държави с различни условия се е оказало трудно, а големият брой организации изпълнители на ООН е усложнил управлението.

VI По инициативата Spotlight липсва адекватна оценка на съотношението между цена и качество. Комисията е знаела, че изборът на ООН предполага по-високи разходи, но не се е опитала да договори по-ниски непреки разходи от определените в рамковото споразумение максимални разходи. Оценката на Комисията на разходите за дейности също е ограничена, въпреки че това е единствената част от бюджета на инициативата Spotlight, която не е предварително определена в договор.

VII Механизмите за мониторинг и отчетност на инициативата Spotlight не позволяват надеждна оценка на ефективността на програмите. ЕСП установи, че липсват надеждни изходни нива, както и че някои цели са неподходящи, а общото последващо наблюдение на ниво програма е ограничено. Мониторингът също така не обвързва крайните продукти и ефекти с показателите за финансови резултати, което значително стеснява оценката.

VIII ЕСП се съсредоточи върху държавите от Африка и Латинска Америка и установи, че програмите по инициативата Spotlight са допринесли за положителни резултати във всички държави и са позволили да се получи изобилна информация. Макар че целта е била дейностите да станат устойчиви, не са намерени нови донори, което създава риск за постигането на тази цел. Видимостта на ангажираността и финансирането от ЕС също невинаги е била осигурена.

IX Що се отнася до обмена на знания, необходими са действия, за да се съхрани информацията по лесно достъпен начин. Беше установено обаче, че понастоящем информацията е разпръсната и не е лесно достъпна за заинтересованите ползватели.

X Въз основа на тези изводи ЕСП препоръчва на Комисията:

- За бъдещи глобални инициативи в областта на развитието да извършва задълбочен анализ на вариантите за реализация и пълно документиране на обосновките за избраните региони и държави и на разпределението на финансирането за тях;

- Да включи извлечените поуки в бъдещи действия, надграждащи инициативата Spotlight;
- За бъдещи действия в областта на развитието да увеличи делът на финансирането, достигащо до крайните бенефициенти, и да оценява икономическата ефективност;
- Да подобри устойчивостта, натрупването и обмена на информация за останалата част от инициативата Spotlight.

Въведение

Инициативата Spotlight

01 Инициативата Spotlight е глобално стратегическо партньорство между Европейския съюз (ЕС) и Организацията на обединените нации (ООН). Нейна основна цел е да се гарантира, че всички жени, особено маргинализираните и уязвимите, живеят без насилие и вредящи практики¹.

02 Инициативата стартира през декември 2017 г., когато в съобщение за пресата е обявено, че ЕС заделя за тази цел приблизително 500 млн. евро² (вж. точки [16—18](#)). Нейната реализация ще продължи до декември 2023 г. на национално и регионално равнище и до декември 2024 г. на глобално равнище. Приключването на договора е планирано за декември 2025 г., след предаване на заключителния доклад за реализацията на инициативата и завършване на оценките. Обхватът на заключителния доклад и оценките не бяха определени по време на одита.

Рамка на глобалната политика и на политиката на ЕС

03 *Фигура 1* показва глобалната политика и политиката на ЕС за борба с насилието над жени и момичета (VAWG). Равенството между половете е общопризнато право на човека и основна ценност на ЕС, като инициативата Spotlight играе важна роля за постигането както на [Цели за устойчиво развитие 5 и 16](#), така и на [Плана за действие на ЕС относно равенството между половете 2021—2025 г.](#)

¹ Въпроси и отговори: Инициативата Spotlight на ЕС и ООН за прекратяване на насилието над жени и момичета, информационен документ на Комисията, септември 2019 г., стр. 1.

² ЕС инвестира 500 млн. евро в нова „Инициатива Spotlight“ за прекратяване на насилието над жени, ЕСВД, 2017 г.

Фигура 1 — Глобална политика и политическа рамка на ЕС

1979 г.

Първото ключово световно споразумение в областта на равенството между половете е Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW) от 1979 г. Конвенцията е ратифицирана от 189 от 193 държави — членки на ООН, като ги задължава да предприемат всички съответни мерки, в т.ч. и законодателни, за изменение или премахване на съществуващите закони, разпоредби, обичаи и практики, които представляват дискриминация срещу жените.

1993 г.

ООН обаче признава насилието срещу жени за нарушение на правата на човека едва през 1993 г. на своята Световна конференция по правата на човека. Впоследствие Декларацията за премахване на насилието срещу жените се превръща в първия международен инструмент, насочен изрично към насилието срещу жени.

2011 г.

Конвенцията на Съвета на Европа от 2011 г. за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, известна още като Конвенцията от Истанбул, е първият правно обвързващ европейски инструмент срещу насилието над жени и момичета.

1995 г.

Пекинската декларация и платформа за действие, приети на Четвъртата световна конференция за жените през 1995 г., включват за първи път платформа за действие за борба с насилието срещу жените.

2015 г.

Съветът на ЕС одобрява Плана за действие на ЕС относно равенството между половете за периода 2016—2020 г., който представлява рамката за насърчаване на равенството между половете и овластяването на жените във външните дейности на ЕС.

Една от основните цели на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие за периода 2015—2030 г. е постигането на равенство между половете. Насилието срещу жени и момичета се разглежда пряко в цел за устойчиво развитие № 5 (ЦУР 5), която насърчава равенството между половете, и непряко в ЦУР 16, насочена към мира, правосъдието и силните институции.

2017 г.

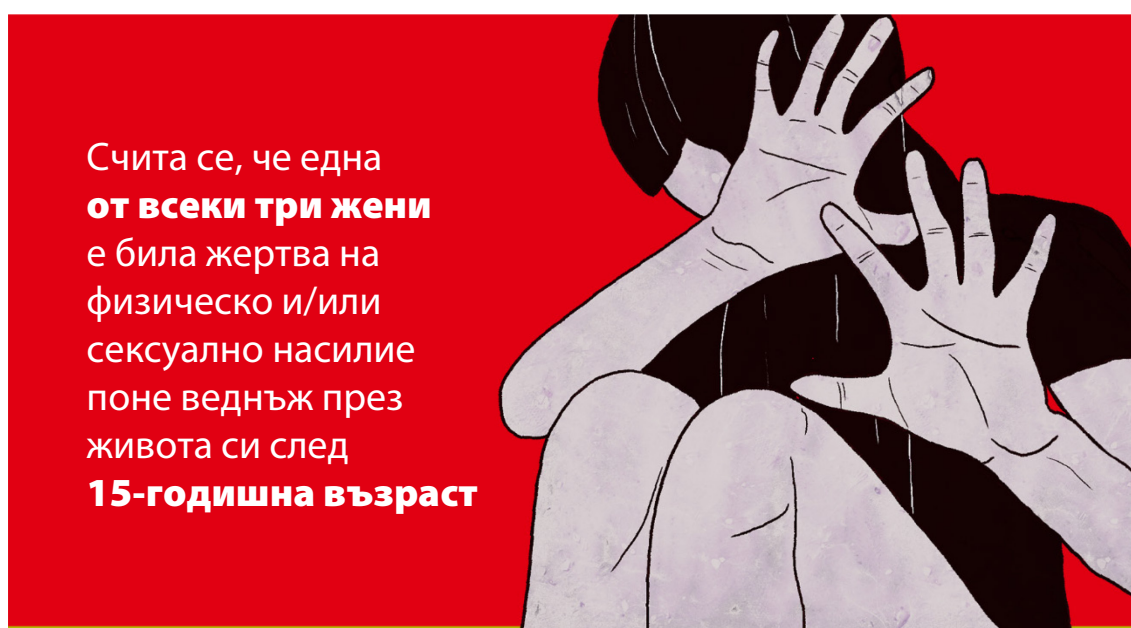
Съветът на ЕС одобрява новия План за действие на ЕС за равенство между половете и овластяване на жените във външните дейности за периода 2020—2025 г., за да се ускори напредъкът в овластяването на жените и момичетата и да се запазят постиженията в областта на равенството между половете, достигнати през 25-те години след приемането на Пекинската декларация.

Източници: ЕСП, въз основа на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, CETS No 210. [Глобална рамка на показателите, приета от Общото събрание в документ A/RES/71/313, 2021 г., ООН.](#)

Насилие над жени и момичета

04 ООН дефинира насилието над жени като всички актове на насилие, основани на пола, които причиняват или могат да причинят на жените вреди или физическо, сексуално или психическо страдание, включително заплахата за извършване на подобни актове, принудата или незаконното лишаване от свобода, както в обществения, така и в личния живот³ (*фигура 2*). Това включва и вредящи практики като генитално осакатяване на жени (ГОЖ) и детски, ранни и принудителни бракове.

Фигура 2 — Разпространение на насилието над жени



Източник: ЕСП, въз основа на данни от [Оценки на разпространението на насилието над жени](#), Световна здравна организация, 2018 г.

05 Домашното насилие, включително насилието от интимен партньор, остава най-разпространената форма на насилието над жени и момичета (VAWG). По същия начин по-голямата част от случаите на феминцид, определяни също като „убийства на жени и момичета по полов признак“, се извършват в семейството. През 2019 г. около 50 000 жени по света са станали жертви на убийства по полов признак⁴. Скорошни проучвания показват, че пандемията от COVID-19, поради

³ Член 1 от [Декларацията за премахване на насилието срещу жените](#), провъзгласена с резолюция 48/104 на Общото събрание на ООН от 20 декември 1993 г.

⁴ [Глобално изследване на убийствата — убийства на жени и момичета по полов признак](#), Службата на ООН по наркотиците и престъпността (UNODC), 2019 г.

която много жени се оказаха изолирани с техните насилници, е засилила насилието над жени в световен мащаб⁵.

06 Вредящите практики по отношение на жените и момичетата също са широко разпространени в световен мащаб. Точният брой момичета и жени по света, които са били подложени на ГОЖ, остава неизвестен, но се оценява на минимум 200 милиона⁶. Годишно над четири милиона момичета са изложени на риск от ГОЖ.

07 Броят на детските бракове е много голям (*фигура 3*). В най-слабо развитите държави този брой се удвоява — 40 % от момичетата се омъжват преди 18-годишна възраст, а 12 % от момичетата се омъжват преди 15-годишна възраст⁷.

Фигура 3 — Разпространение на ранните бракове



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Глобалната програма за прекратяване на детските бракове — Доклад за Етап I (2016—2019 г.), UNFPA—UNICEF, 2020 г.

⁵ Измерване на пандемията в сянка — насилие над жени по време на COVID-19, Службата „ООН — Жени“, 2021 г.

⁶ Генитално осакатяване на жени/обрязване на жени — глобален проблем, УНИЦЕФ, 2016 г.

⁷ Глобална програма за прекратяване на детските бракове — Доклад за Етап I (2016—2019), Фонд на ООН за населението — УНИЦЕФ (UNFPA—UNICEF), 2020 г.

Интервенционна логика на инициативата Spotlight

08 Прекратяването на насилието над жени и момичета (VAWG) е дългосрочна задача, която изисква промени в социалните норми и ценности, както и политическа ангажираност. Целта на инициативата Spotlight е да се премахнат всички форми на насилие над жени в държавите партньори и да се идентифицират конкретни видове насилие, разпространени в определени региони. Действията по инициативата се съсредоточават върху пет географски региона и видовете насилие, преобладаващи във всеки от тях (*фигура 4*).

Фигура 4 — Региони и обхват на инициативата Spotlight



Източник: ЕСП, въз основа на Споразумение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или за делегиране, обект на оценка по стълбове, в рамките на инициативата Spotlight, приложение I, „Описание на дейността“, стр. 35.

09 Инициативата Spotlight е основана на Теорията за промяната — методология, която отразява предположения, въз основа на които се планират интервенции. Тя има за цел справяне с насилието над жени и момичета (VAWG) на няколко нива и посредством действия, които взаимно се подсилват. Тези действия са структурирани около шест стълба (*фигура 5*).

Фигура 5 — Шестте стълба на инициативата Spotlight



Източник: ЕСП, въз основа на [Глобалния годишен описателен доклад за напредъка на инициативата Spotlight за 2021 г.](#)

10 Подходът на инициативата Spotlight се допълва от принципа „никой да не бъде изоставен“. Това означава, че мерките систематично трябва да се фокусират върху маргинализирани групи от населението, като жени и момичета с увреждания, коренно население, мигранти, възрастни хора, етнически малцинства, лица, живеещи в бедност, или върху която и да е група, изправена пред множество и пресичащи се форми на дискриминация.

11 Във всеки от петте географски региона, където се изпълнява инициативата Spotlight, се подкрепят редица национални програми, обхващащи и шестте стълба, както и регионална програма, ориентирана към по-малко стълбове в няколко държави ([фигура 6](#)). Регионалните програми, които допълват националните програми, са насочени към укрепване на политиките и практиките, към обмен на информация и създаване на мрежи на регионално равнище. В Югоизточна Азия също има тематична регионална програма, озаглавена „Безопасност и справедливост“, насочена към правата и възможностите на работещите жени мигранти.

12 В допълнение към националните и регионалните програми финансирането от инициативата Spotlight се насочва чрез Доверителния фонд на ООН за прекратяване на насилието над жени и момичета и Фонда на ООН за мир и хуманитарни действия за жените, като и двата предоставят безвъзмездна финансова помощ на организации на гражданското общество (ОГО) в 30 държави (вж. точки [18](#) и [34](#)).

Фигура 6 — Области на намеса на инициативата Spotlight



Забележка: (*) Два региона, обхванати от одита на ЕСП (вж. точка [21](#)).

Източник: ЕСП, въз основа на [Глобалния годишен описателен доклад за напредъка на инициативата Spotlight за 2021 г.](#)

Структура на управление

13 ЕС и ООН са равноправни партньори в управлението на инициативата Spotlight (вж. точка [49](#)). Инициативата Spotlight е стартирана от комисаря на ЕС по въпросите на развитието и от заместник-генералния секретар на ООН като видима политическа инициатива на високо равнище за премахване и предотвратяване на насилието спрямо жени и момичета, както и за привличане на вниманието към сътрудничеството и подкрепата между ЕС и ООН. От самото начало на инициативата в нея взема участие и Върховният представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и заместник-председател на Европейската комисия.

14 Управленската и организационната структура на инициативата имат глобално равнище и регионално/национално равнище. Глобалното равнище включва управителен орган, оперативен управителен комитет (ОУК), администрираща организация и Секретариат на инициативата Spotlight. Ролята на Комисията в управителния орган е да осигурява, заедно с ООН, стратегическо ръководство, застъпничество и надзор на инициативата. В ОУК ролята на Комисията и на ООН е да осигуряват ефективно управление и координация на всички оперативни и технически аспекти на инициативата. На местно равнище програмите се управляват от национални/регионални управителни комитети. Представителите на делегациите на ЕС в тези комитети допринасят за насочването и надзора върху изпълнението на програмата (*приложение I*).

15 Основните организации изпълнители на ООН са Службата на ООН за равенство между половете и овластяване на жените („ООН — Жени“), Фондът на ООН за населението (UNFPA) и Програмата на ООН за развитие (ПРООН).

Разпределение на финансовите средства по инициативата Spotlight

16 Инициативата Spotlight се финансира от ЕС с принос от 497 млн. евро, от които 465 млн. евро се управляват от ООН. Останалите 32 млн. евро се управляват от ЕС чрез покани за представяне на предложения, насочени към ОГО. Други донори също са допринесли за инициативата, но само със символични суми, макар че първоначалният план е бил приносът на ЕС да се използва като начално финансиране и да се привлече допълнително финансиране от други донори (вж. точка **100**). Приносът на ЕС идва от Европейския фонд за развитие и Инструмента за сътрудничество за развитие, а за поканите за предложения — от програма „Глобални обществени блага и предизвикателства“ (*фигура 7*).

Фигура 7 — Подкрепа от ЕС за инициативата Spotlight

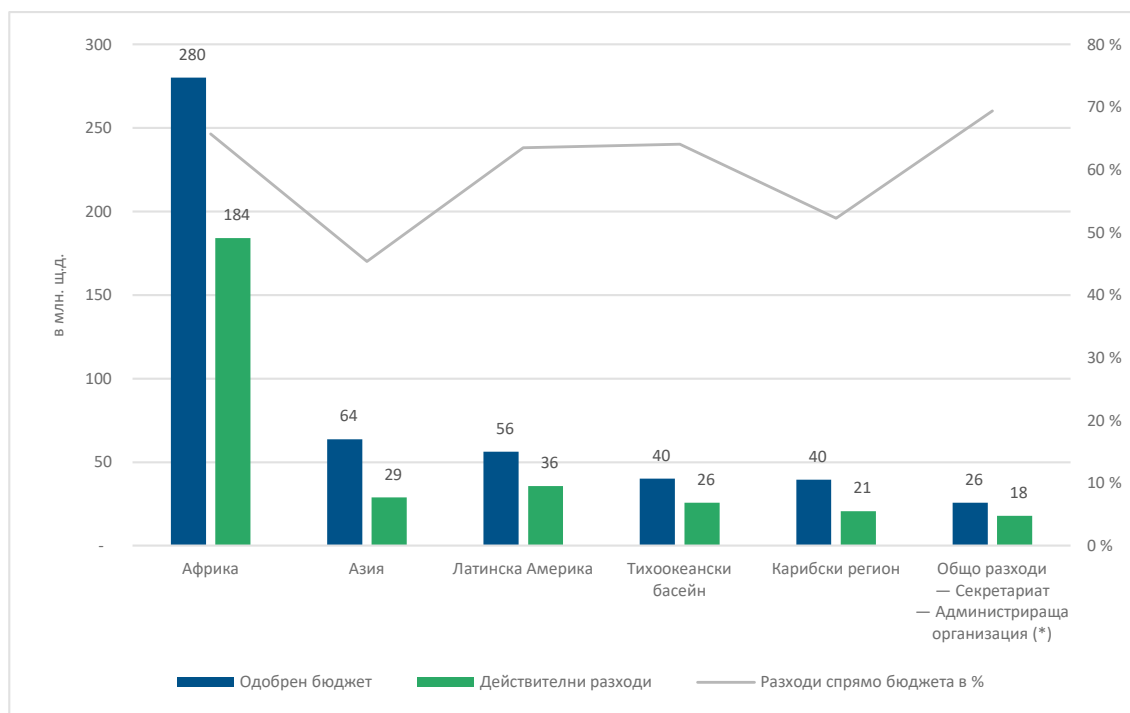


Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията.

17 Инициативата Spotlight се ръководи от службата на Многостранния партньорски доверителен фонд“ (МРТФО) на ООН, която действа като попечител на инициативата и чиято официална отчетна валута е щатският долар (щ.д.). МРТФО докладва за финансовите средства на инициативата Spotlight, управлявани от ООН.

18 Максималният принос на ЕС от 465 млн. евро (кредити за поемане на задължения), който трябва да се управлява от ООН, към момента на последното изменение на договора през 2021 г. се оценява приблизително на 548 млн. щатски долара. Към 30 юни 2022 г. МРТФО е отчетла действителни поети задължения от ЕС на 534 млн. щатски долара, бюджетни разходи от 506 млн. щатски долара и разпределени средства в размер на 480 млн. щатски долара за програми в пет географски региона. Тук се включват 33 млн. щатски долара, насочени чрез Доверителния фонд на ООН за прекратяване на насилието над жени и момичета и Фонда на ООН за мир и хуманитарни действия за жените. Освен това са отпуснати 26 млн. щатски долара за покриване на разходите на Секретариата на инициативата Spotlight и администриращата организация, вкл. Глобалната платформа за знания (*фигура 8*). Организациите от системата на ООН са направили принос към инициативата Spotlight на обща стойност 38 млн. щатски долара извън Многостранния партньорски доверителен фонд на ООН.

Фигура 8 — Бюджет на инициативата Spotlight и действителни разходи към 30 юни 2022 г. (финансови средства на ЕС)



Забележка: (*) Вкл. Глобалната платформа за знания.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на ООН.

Обхват и подход на одита

19 В рамките на своя одит ЕСП разгледа управлението на Комисията на инициативата Spotlight с цел да оцени дали средствата са били използвани ефикасно и ефективно и да отправи препоръки за подобряване на бъдещите действия на ЕС за борба със сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН). По инициативата Spotlight ЕС е инвестирал безпрецедентен размер финансови средства за борба с насилието над жени и момичета. Доколкото периодът на реализация на инициативата приближава своя край, нашият одит също така беше насочен и към оценка на извлечените поуки и устойчивостта на финансираните действия. Обхватът на одита не включи финансовите средства по инициативата, управлявани от ЕС посредством покани за предложения специално за ОГО.

20 Основният одитен въпрос беше дали инициативата Spotlight на Комисията представлява ефикасен и ефективен инструмент срещу насилието над жени и момичета. За да отговори на този основен въпрос ЕСП разгледа:

- 1) Дали инициативата е разработена добре;
- 2) Дали инициативата се изпълнява ефективно и се оценява адекватно;
- 3) Дали инициативата има ефективен принос за прекратяване на насилието над жени и момичета.

21 Географски одитът се съсредоточи върху Африка и Латинска Америка, където 13-те национални програми и 2-те регионални програми (вж. *фигура 6*) имаха най-високи действителни разходи като дял от съответните им бюджети към момента на планиране на одита. Това ни позволи да разгледаме проекти в по-завършен етап на изпълнение. Тези две географски области са финансово значими — общият размер на разпределените средства за Африка е 250 млн. евро, а за Латинска Америка — 50 млн. евро, което означава, че заедно те съставляват по-голямата част (64 %) от общия бюджет на инициативата Spotlight (*фигура 8*).

22 Одитът обхваща периода от началото на реализацията на инициативата през 2017 г. до ноември 2022 г., включително последните налични официални данни към 30 юни 2022 г.

23 ЕСП анализира документи, предоставени от Генерална дирекция „Международни партньорства“ и от ООН, отнасящи се до разработването, изпълнението и мониторинга на инициативата Spotlight. Бяха извършени посещения на място в Либерия и Мексико и видеоинтервюта с одитирани организации в Уганда, тъй като се наложи посещението на ЕСП в тази държава да бъде отменено поради епидемия от ебола (вж. [приложение II](#) за дейностите в одитната извадка). ЕСП избра тези държави, за да обхване както Латинска Америка, така и Африка с посещения на място. Бяха взети предвид и резултатите от междинните оценки (вж. точка [60](#)), като в извадката бяха включени държава, която е оценена като добре работеща, държава, в която има възможност за подобрене, и държава, която се е сблъскала с трудности.

24 Що се отнася до другите африкански и латиноамерикански програми, ЕСП извърши документен анализ и събра информация от делегациите на ЕС и екипите на инициативата Spotlight на ООН както посредством видеоинтервюта, така и с писмени отговори. Проведохме също така няколко събеседвания със служители на ГД „Международни партньорства“ и със служители на ООН и изпратихме одитен въпросник до 26 делегации на ЕС, управляващи национални или регионални програми по инициативата Spotlight във всички географски региони с цел да се информираме за тяхното становище относно функционирането, ефективността и ефикасността на инициативата Spotlight. 100% от респондентите отговориха на този въпросник, което позволи на ЕСП да потвърди изводите си в по-широк мащаб, извън двата региона, върху които бе съсредоточен одита.

Констатации и оценки

Инициативата Spotlight си е поставила адекватни цели, но различните варианти за изпълнение не са анализирани в достатъчна степен

25 В този раздел ЕСП разглежда как Комисията е решила да стартира инициативата Spotlight и доколко тя е била добре разработена. По-специално одитът провери дали:

- а) създадената от Комисията инициатива Spotlight е била аргументирана и обоснована;
- б) тематичният и географският обхват, както и решенията за финансиране на инициативата Spotlight, са били основани на конкретна оценка на потребностите на географските региони, а целите на програмите са били насочени към решаването на най-важните актуални проблеми, свързани с насилието над жени и момичета.

Комисията не е извършила задълбочено сравнение на алтернативните механизми и свързаните с тях разходи

26 Планът за действие на ЕС относно равенството между половете за периода 2016—2020 г. е изготвен съвместно от Комисията и Европейската служба за външна дейност и одобрен от Съвета през октомври 2015 г. Като част от стратегическия подход за изпълнение на един от трите основни приоритета на плана — прекратяване на насилието над жени и момичета — Комисията е решила да стартира водеща инициатива, насочена към борба с всички форми на дискриминация и насилие, основано на пола.

27 През 2017 г. ГД „Международни партньорства“ определя четири варианта за нова инициатива за равенство между половете:

- 1) споразумение за делегиране, което се сключва с държавите членки и има за цел да гарантира видимост на Комисията и ангажираност от страна на държавите членки;

- 2) инициатива с пряко управление, което би позволило максимално да се увеличи видимостта на Комисията и не би било свързано с конкретни разходи за управление. Комисията обаче не е разполагала с достатъчно служители, за да се справи с обема на работата;
- 3) тематичен доверителен фонд, който би имал висока видимост в медиите. ГД „Международни партньорства“ обаче не е имала и предишен опит с тематични доверителни фондове;
- 4) споразумение за делегиране с организации на ООН, което би намалило управленската тежест за служителите на Комисията и би ускорило изпълнението на инициативата. Това обаче би ограничило видимостта на ЕС и би довело до увеличаване на разходите за управление.

28 След по-нататъшно разглеждане на вариантите, инициативата с пряко управление и споразумението с ООН за делегиране са останали двата основни варианта. В желанието си да изрази политическа ангажираност⁸ и да подкрепи ООН и нейната реформа, в рамките на която екипите по държави на ООН от различни структури на тази организация се стремят да действат като едно цяло⁹, Комисията е решила да избере партньорството. Тя е счела това за начин да се ускори изпълнението на инициативата, но отново е признала, че този вариант е свързан с повече разходи от останалите и ще изисква внимателно следене на видимостта на ролята на ЕС.

29 Комисията е изразила загриженост по повод на тези разходи на вътрешно ниво и е извършила анализ, който е показал, че средно около 60 % от общото финансиране се изразходва за разходи за човешки ресурси на ООН. Въпреки това не е било извършено задълбочено сравнение на вариантите за изпълнение, нито сравнение на разходите, например с референтни показатели или с най-добри практики от други програми, за да се обоснове направеният избор. За повече информация относно разходите на инициативата Spotlight вж. точки **67—70**.

⁸ Въпроси и отговори: Инициативата Spotlight на ЕС и ООН за прекратяване на насилието над жени и момичета, информационен бюлетин на ЕК, септември 2019 г., стр. 1.

⁹ Споразумение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или за делегиране, обект на оценка по стълбове, в рамките на инициативата Spotlight, приложение I, „Описание на дейността“, стр. 11.

Инициативата Spotlight е насочена към удовлетворяване на потребностите на бенефициентите, но има недостатъци при решенията за финансиране и избора на държави

30 Насилието над жени и момичета (VAWG) е сложен проблем, изискващ взаимно подсилващи се мерки на няколко нива, за да се постигнат устойчиви резултати. Инициативата Spotlight подхожда към този проблем чрез „теорията на промяната“ и шестте стълба (вж. *фигура 5*).

Обхватът на инициативата Spotlight се основава на оценка на нуждите, а нейните цели са актуални за борбата с насилието над жени и момичета

31 Разработването на инициативата Spotlight е започнало с одобряване на регионалните теории за промяната и е продължило с одобряването на регионалните инвестиционни планове (РИП), както и на националните и регионалните програми. *Фигура 9* описва процеса на разработване в Африка.

Фигура 9 — Процес на разработване на инициативата Spotlight — Африка



Източник: ЕСП, въз основа на протокола на ОУК на инициативата Spotlight.

32 Определението на Комисията на концепцията за преобладаващите видове насилие в конкретни географски райони, например сексуално и основано на пола насилие (СОПН) в Субсахарска Африка и фемцид в Латинска Америка, е основано на доказателства, предоставени от различни изследвания, които потвърждават използваните данни. Следователно изборът на ЕС и ООН на географски райони и тематичният подход към всеки от тях отразява потребностите на тези райони от гледна точка на равенството между половете и предотвратяването на сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН).

33 За всеки географски регион, обхванат от инициативата Spotlight, ООН е подготвила регионален инвестиционен план (РИП), определящ разпределението на финансирането за този регион и служещ като регионална програмна рамка. Съгласно [техническото задание на инициативата Spotlight](#), целта е била да се използват знанията и резултатите, постигнати от други инициативи. Те варират по обхват, цел и размер и в някои случаи инициативата Spotlight е трябвало да бъде използвана за тяхното усилване. РИП включват раздели, посветени на извлечените поуки, взаимодействието и взаимната допълняемост с други програми. Тези раздели обаче имат доста общ характер. В тях са приведени някои неизчерпателни примери за допълняемост на ниво държава, но не се уточнява как инициативата Spotlight ще взаимодейства с тези програми или как ще постигне допълняемост или полезно взаимодействие с тях. Тези въпроси в повечето случаи са засегнати в национални и регионални програми.

34 В РИП също така се посочват съдържанието и механизмите за управление на регионалните програми за Латинска Америка и Африка. В тях обаче не се споменават потенциални полезни взаимодействия между национални и регионални програми или механизми за координация между регионалните програми и съвместните програми на ООН за борба с ГОЖ и детските бракове. Липсва и механизъм за координация, чрез който да се осигурява полезно взаимодействие и да се предотвратява дублиране на финансирането на ОГО от различни източници. В допълнение към финансирането, което получават като партньори изпълнители по стълб 6 на националните и регионалните програми на инициативата Spotlight, ОГО получават финансиране чрез безвъзмездна финансова помощ от Доверителния фонд на ООН за прекратяване на насилието над жени и момичета и от Фонда на ООН за мир и хуманитарни действия за жените.

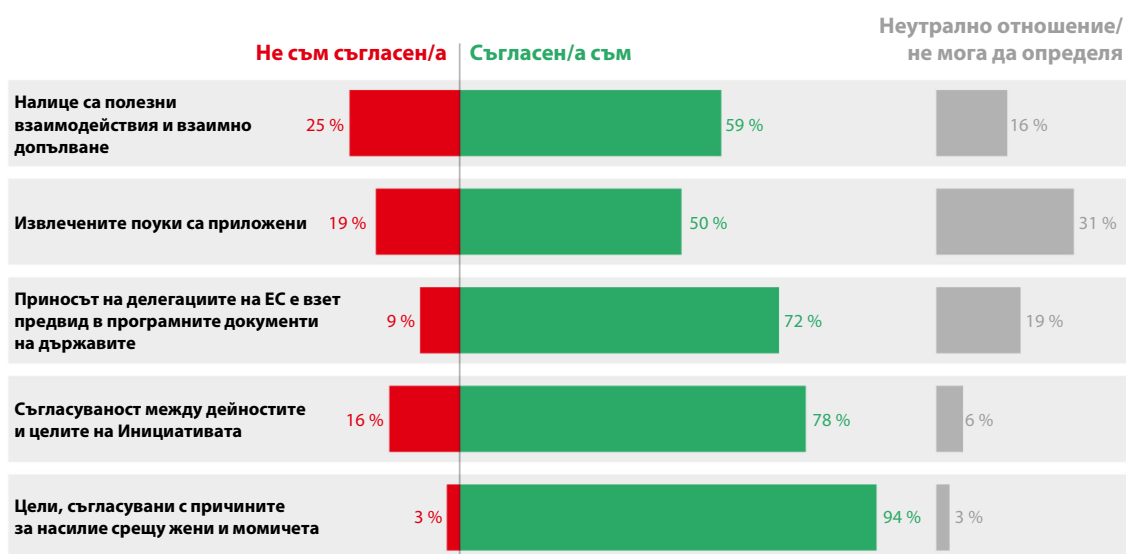
35 В допълнение към подготовката на РИП, ООН е отговаряла за изготвянето на национални и регионални програми, които се състоят от два етапа. Етап I представлява 70 % от общите бюджетни средства на програмата, докато етап II представлява 30 % от тези средства и неговото финансиране зависи от успешното завършване на етап I. ЕСП установихме, че като цяло програмите включват всеобхватни, актуални и последователни цели и действия, ориентирани към потребностите на бенефициентите. Всички програми в своите действия зачитат принципа „никой да не бъде изоставен“ (вж. точка 10). В някои случаи обаче (Аржентина, Мали, Мозамбик, Нигер, Уганда, Африканска регионална програма) предвидените действия не включват изцяло някои уязвими групи. Ключово предизвикателство е включването на ЛГБТИК+ общности. Някои мерки по тези проблеми са предприети през етап II в Аржентина и Мозамбик.

36 Във всички африкански и латиноамерикански програми ключовите заинтересовани страни (правителства, делегации на ЕС, организации на гражданското общество) са включени, поне до известна степен, при разработването на програмите и са имали възможност да коментират потребностите на бенефициентите и областите за намеса.

37 В някои случаи обаче е имало ограничения, що се отнася до включване на заинтересованите страни и отчитане на техните мнения. Например делегацията на ЕС в Нигерия не е била съгласна с окончателния избор на ООН за районите, които да бъдат обхванати от програмата, тъй като смята, че те се припокриват със съществуващи проекти на ЕС. В Мексико отговорните органи в щата Гереро, един от трите избрани щата, не са участвали в процеса на консултации и някои заинтересовани страни (правителството, делегацията на ЕС и ОГО) смятат, че не всички техни коментари са взети под внимание. В Нигер и Мали ЕСП не откри данни, че са проведени консултации с религиозни водачи.

38 Резултатите от проучването на ЕСП във всички делегации на ЕС, участващи в инициативата Spotlight, са положителни по отношение процеса на консултации, целите и действията на програмите. Мненията на респондентите по отношение на полезните взаимодействия, както и на поуците, извлечени от предишни и съществуващи програми, се различават (*фигура 10*).

Фигура 10 — Резултати от проучването на ЕСП — Разработване на инициативата Spotlight



Източник: Въпросник на ЕСП до всички делегации на ЕС в рамките на инициативата Spotlight.

Решенията за финансиране не са основани на оценки на недостига, а процесът на избор на държава не е достатъчно документиран

39 От самото начало на инициативата Spotlight Комисията е планирала да мобилизира 500 млн. евро, смятайки, че тази сума е подходяща, за да се постигнат резултати и да се окаже въздействие върху сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН). Освен това, според Комисията, това е максималната сума от фондовете на ЕС, която към този момент е била на разположение за действия по въпроси, свързани със СОПН. Тя е била предназначена за първоначално финансиране, което да се използва за тестване на модела на финансиране на инициативата Spotlight и за привличане на бъдещи инвестиции (вж. точка [100](#)).

40 Финансирането, отпуснато за Африка, възлиза общо на 250 млн. евро (вж. точка [21](#)). За Латинска Америка обаче са били отпуснати само 50 млн. евро, въпреки че този регион е с високи потребности, с голям брой държави и географски зони. Фактът, че Латинска Америка е получила толкова, колкото страните от Карибския басейн и Тихоокеанския регион, всеки от които е получил по 50 млн. евро, предполага, че ще бъде трудно инициативата Spotlight да посрещне нейните нужди или да окаже там същото въздействие, както в другите споменати региони.

41 Според Комисията разпределението на средствата по държави е основано на предположението, че инициативата Spotlight ще демонстрира, че една значителна инвестиция в една държава може да бъде по-ефективен начин за постигане на резултати, отколкото по-малки инвестиции в няколко държави. Комисията не е направила конкретни оценки на финансовия недостиг на национално или регионално равнище и поради тази причина не можа да предостави документация в подкрепа на изчислените разпределения на средства по държави и по географски региони.

42 За да избере кратък списък от държави за инициативата Spotlight от всеки регион, Комисията е съгласувала с ООН девет критерия — два основни критерия с обща тежест 50 %, и седем вторични критерия (вж. [таблица 1](#)). Комисията и ООН също така са се съгласили да изключат държави, в които има активен конфликт, но не и държави в следконфликтна ситуация.

Таблица 1 — Критерии за избор на държави

№	Критерии	Тежест
1	Разпространение на конкретната форма на насилие в региона	25 %
2	Индекс на неравенството между половете (GII)	25 %
3	Ниво на ангажираност на правителството за прекратяване на насилието над жени и момичета	15 %
4	Капацитет за усвояване на национално равнище	10 %
5	Присъствие и капацитет за изпълнение на екипите на ООН по държави	5 %
6	Присъствие и капацитет за участие на делегациите на ЕС в държавата	5 %
7	Благоприятна среда в държавата, по-специално за гражданското общество	5 %
8	Съществуващи инициативи срещу насилието над жени и момичета на регионално/държавно равнище с потенциал за разширяване	5 %
9	Възможност за създаване на „модели“ за последващо използване в други държави/способност да се влияе върху други в региона (т.е. ефект на доминото или подкрепа)	5 %

Източник: Протокол от първото заседание на ОУК от октомври 2017 г.

43 Тези критерии за подбор и процентните оценки, дадени за всеки критерий, са били обективни. Комисията е класирала държавите от Латинска Америка въз основа на основни и вторични критерии. Поради други съображения обаче, след приключването на тези оценки при фактическия избор на държави те не са били взети предвид във всички случаи в крайното класиране. За Африка вторичните критерии не са оценени, въпреки че е трябвало да съставляват 50 % от общия резултат. Допълнителните качествени съображения обаче не са документирани.

44 В Африка само три от осемте избрани държави са класирани сред първите десет въз основа изчисленията на Комисията (вж. [таблица 2](#)). От петте държави в Латинска Америка, в които продължават дейности по инициативата Spotlight, само изборът на Ел Салвадор, Хондурас и Гватемала е оправдан въз основа на изчисленията, докато Аржентина и Мексико са избрани въпреки по-ниския си рейтинг. През 2020 г., когато се е наложило националната програма за Гватемала да бъде отменена поради липса на ангажираност от страна на правителството, държавата е заменена от Еквадор, който първоначално не е бил нито в краткия списък, нито в списъка с резерви.

Таблица 2 — Избор на държави

Класация на ЕС на база основните критерии — Африка — топ 10	Държави, избрани за инициативата Spotlight
Мали	Нигер
Централноафриканска република	Мали
Нигер	Либерия
Чад	Мозамбик (на 16-то място в изчисленията на ЕС)
Либерия	Нигерия (на 18-то място в изчисленията на ЕС)
Демократична република Конго	Малави (на 19-то място в изчисленията на ЕС)
Сиера Леоне	Уганда (на 29-то място в изчисленията на ЕС)
Гвинея	Зимбабве (на 32-ро място в изчисленията на ЕС)
Екваториална Гвинея	
Кот д'Ивоар	

Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията.

45 Фактът, че някои от държавите, избрани за инициативата Spotlight, не са сред първоначално класираните на предни места от гледна точка на неравенството между половете или разпространението на сексуално и основано на пола насилие съгласно установените критерии, показва, че изборът е направен по други причини. Например някои от тях са били избрани в резултат от преговори с ООН по политически причини и стратегически съображения¹⁰.

46 Следователно процедурата на избор на държави не е била достатъчно документирана, за да обоснове направения окончателен избор. В допълнение към отсъствието на документация относно качествените съображения, ЕСП не можа да провери няколко набора от данни, използвани за първоначалните изчисления. Те вече не бяха достъпни онлайн.

Въпреки добрите примери за сътрудничество между основните заинтересовани страни, реализацията понякога е затруднявана поради ограничения в мониторинга и оценката

47 В този раздел ние оценяваме дали инициативата Spotlight е била реализирана ефективно и оценена адекватно. Нашият одит оцени дали:

- а) Действията по инициативата Spotlight са били добре координирани между основните заинтересовани страни, включително ОГО;
- б) Националните и регионалните програми са били изпълнявани своевременно;
- в) В програмите на инициативата Spotlight са били предвидени мерки за осигуряване на ефикасност и ефективност на разходите;
- г) Инициативата Spotlight е била наблюдавана и оценявана по надлежен начин.

¹⁰ Регионален инвестиционен план за Африка, стр. 52; Регионален инвестиционен план за Латинска Америка, стр. 54.

Изпълнението се е сблъсквало с проблеми и забавяния поради външни и управленски и оперативни ограничения

48 На етапа на изпълнение на програмите на инициативата Spotlight в Африка и Латинска Америка са възникнали проблеми. Външните проблеми включват пандемията от COVID-19, природни бедствия (напр. наводнения в Уганда, урагани в Хондурас, циклони в Мозамбик) и политически фактори, като промени в политическата ситуация в почти всички държави. Вътрешните проблеми включват пригодността на шестстълбовия подход, липсата на сътрудничество между заинтересованите страни, броя на участващите организации на ООН и трудностите пред реализацията на реформата на ООН.

ЕС и ООН са си сътрудничили добре на глобално равнище, но сътрудничеството между екипите по държави и ключовите заинтересовани страни понякога е било затруднено

49 На глобално равнище съвместният управителен орган на ЕС/ООН и ОУК носят отговорност за управлението на инициативата Spotlight (*приложение I*). Управителният орган осигурява стратегическо ръководство, застъпничество и надзор. Ролята на ОУК се заключава в осигуряване на ефективно управление и координация на всички оперативни и технически аспекти на инициативата. За подготовка на заседанията на ОУК техническите въпроси предварително се решават от ГД „Международни партньорства“ и Секретариата на инициативата Spotlight, които ефективно си сътрудничат по стратегически и оперативни въпроси посредством срещи на всеки две седмици.

50 На държавно равнище националните управителни комитети (вж. *приложение I*) ръководят и контролират изпълнението на инициативата Spotlight. Освен това са създадени други комитети, като национални референтни групи на гражданското общество, а в някои държави — технически работни групи и координационни групи по отделни стълбове. Представители на различни държавни министерства участват в националните управителни комитети и в техническите комитети.

51 Правителствата на някои държави (Аржентина, Нигерия, Уганда, Зимбабве) са демонстрирали висока степен на ангажираност в подкрепа на инициативата Spotlight. В много програми обаче нивото на ангажираност на правителството е било ниско по причини като липса на координация и комуникация между министерствата, недостатъчно кадрово обезпечение от министерствата за борба със сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН) и неудовлетвореност от ролята на правителството в реализацията.

52 В няколко държави делегациите на ЕС и екипите на ООН за инициативата Spotlight са си сътрудничили добре (Аржентина, Еквадор, Ел Салвадор, Хондурас, Малави, Мозамбик, Уганда). Някои делегации на ЕС обаче са се оплакали, че не са участвали в достатъчна степен в процеса на вземане на решения, че екипите на ООН по държави не са предоставяли съответните документи или че личните отношения между техния персонал и постоянните координатори на ООН и/или координаторите на инициативата Spotlight са били сложни.

53 Както бе показано по-горе в *фигура 5*, участието на гражданското общество чрез ОГО представлява един от шестте стълба на Теорията за промяната на инициативата Spotlight. Участието на ОГО е ключова част от подхода на инициативата, основан на правата на човека. То също така е важно, за да се гарантира, че действията ще бъдат устойчиви.

54 ОГО са дали своя принос за цялостното разработване на инициативата, като са поискали например специален стълб за подкрепа на гражданското общество (стълб 6). Глобалната референтна група на гражданското общество — създадена, за да консултира инициативата Spotlight и да осигурява нейната подотчетност по отношение на ангажиментите ѝ към гражданското общество — обаче е сформирана едва през април 2019 г., когато държавите вече са били избрани, а процесът на разработване на програмите вече е започнал. Също така Глобалната референтна група на гражданското общество първоначално е имала само роля на наблюдател в управителния орган, но през 2020 г. тя е придобила консултативна роля.

55 Организациите на гражданското общество (ОГО) са се присъединили към ОУК от 2020 г., когато дейностите по инициативата Spotlight вече са били определени. Освен това, доколкото ОУК утвърждава решения, чиито технически аспекти вече са били обсъдени двустранно от ГД „Международни партньорства“ и ООН, ОГО смятат, че те не са участвали в достатъчна степен по време на етап I (вж. точка [49](#)).

56 На държавно и регионално равнище в някои случаи националните референтни групи на гражданското общество са създадени със закъснение (Нигер, Уганда, Африканска регионална програма) или са получили финансиране за пълна реализация на своите работни планове едва на етап II (Мозамбик).

Моделът на инициативата Spotlight „един размер става за всички“ (т.е. универсален подход) се е оказал труден за прилагане в държави с различни условия и характеристики

57 Подходът с шестте стълба на инициативата Spotlight (вж. *фигура 5*) осигурява хармонизирана рамка. В оперативното ръководство на инициативата Spotlight се посочва, че шестте стълба трябва да се осъществяват едновременно и по всеобхватен начин. Понякога обаче този подход се е оказвал труден за реализиране в държави с различни условия и характеристики (вж. *каре 1*).

Каре 1

За някои програми се посочва, че подходът на шестте стълба не е подходящ за условията на държавата

В Аржентина заинтересованите страни са поставили под съмнение изискването за инвестиране във всичките шест стълба, тъй като смятат, че добрият напредък в националното законодателство би следвало да освободи държавата от необходимостта да инвестира в стълб 1. В крайна сметка само 2 % от бюджета на инициативата Spotlight за държавата са били заделени за стълб 1.

В Мали сложната политическа обстановка след военния преврат през 2020 г. и неопределеността, свързана с преходното правителство, са причинили трудности при реализацията на всичките шест стълба на етап I. Това е довело до промени в бюджета на Мали на етап II, който тогава е започнал да покрива само стълбове 3, 4 и 6, а стълбове 1 (политики и законодателство), 2 (институции) и 5 (данни) са били изключени.

Големият брой организации изпълнители на ООН е повлиял на ефективното осъществяване на дейностите.

58 Структурата на управление на инициативата Spotlight е много сложна. Един от аспектите, който усложнява ситуацията, е броят на участващите в програми организации от системата на ООН, които получават помощ.

59 Съгласно решение на оперативния управителен комитет инициативата би следвало да се осъществява от максимум пет организации на ООН за всяка национална програма (шест, ако това е надлежно обосновано)¹¹. В указанията на ООН относно съвместни програми е посочено, че броят на участващите в съвместни програми организации на ООН не следва да надвишава пет, като предпочитаният брой е от две до четири. Почти половината от програмите на инициативата Spotlight за Африка и Латинска Америка включват пет или повече организации на ООН (вж. [таблица 3](#)). Няколко делегации на ЕС са заявили, че предпочитат участие на по-малко организации. Преди инициативата Spotlight в програмите на ООН по борбата с насилието над жени и момичета (VAWG) са участвали не повече от две организации¹².

60 След приблизително две години изпълнение на програмата частно консултантско дружество е извършило [междинни оценки](#) на всички национални и регионални програми. През 2022 г. то е извършило също така „[метапреглед](#)“ на програмите на инициативата Spotlight в Африка и Латинска Америка. Една от препоръките е да се намали броят на организациите до четири, освен ако противното не бъде надлежно обосновано. Това е подкрепено от интервюта с ключови заинтересовани страни, които смятат, че работата с три или четири организации е най-перспективният подход. Според „метапрегледа“ ключовите заинтересовани страни са стигнали до съгласие, че колкото по-голям е броят на участващите организации, толкова повече време е необходимо за координация и управление. Също така програмите стават по-малко гъвкави, а опитите за преразглеждане на програма — по-тромави. Освен това мобилизирането и създаването на обща визия в пет организации е по-сложно, отколкото в три.

¹¹ Протокол от заседанието на ОУК от юни 2018 г.

¹² Съвместна програма на Фонда на ООН за населението и УНИЦЕФ (UNFPA—UNICEF) за борба с гениталното осакатяване на жени и Глобалната програма на UNFPA—UNICEF за премахване на детските бракове.

Таблица 3 — Брой организации на ООН, участващи в африкански и латиноамерикански програми

Програми на инициативата Spotlight	Брой организации за една програма (етап I)
Еквадор, регионална програма за Латинска Америка	3
Ел Салвадор, Хондурас, Малави, Мозамбик, Нигер, регионална програма за Африка	4
Аржентина (*), Либерия, Мали (**), Нигерия, Уганда	5
Мексико (***) , Зимбабве	6

Забележка: (*) От етап II нататък в Аржентина действат шест агенции. (**) Мали има три агенции в етап II. (***) В Мексико има пет агенции в етап II.

Въпреки оперативните проблеми пред организациите изпълнители на ООН, са били предприети стъпки за повишаване на ефективността

61 Една от целите на инициативата Spotlight е да подкрепи реформата на ООН (вж. точка 28). Положителен аспект на тази реформа е, че в някои държави от началото на етап II организациите от системата на ООН провеждат съвместни процедури за възлагане на обществени поръчки и набиране на персонал, както и извършват съвместни контролни визити. В някои държави (Либерия, Малави, Мали) всички, участващи в инициативата Spotlight от ООН, работят в една и съща сграда, което подобрява координацията и намалява логистичните и административните разходи.

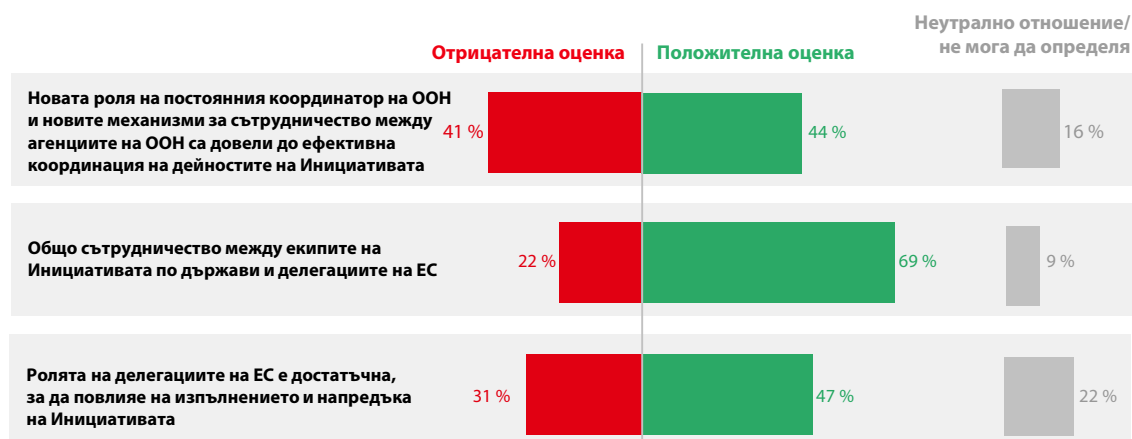
62 Реализацията на инициативата Spotlight обаче, като пилотен проект за реформа в ООН, се е сблъскала с редица проблеми. Един от тях е липсата на подробни указания за организациите от системата на ООН по обединяването на усилията, което ги затруднява за комплексната реализация на инициативата Spotlight. Друга причина е, че такава интеграция не се поощрява: в сравнение с отделни организации или традиционните съвместни програми, интегрираните програмни подходи изискват повече усилия, създават по-малко видимост за отделните организации, изискват промени в организационната култура и създават оперативни проблеми¹³.

¹³ Метапреглед на Хера [Hera], стр. 34.

63 В това отношение ние намерихме възможност за по-голяма ефективност при реализацията на инициативата Spotlight: различните организации на ООН имат различни процедури за набиране на персонал, възлагане на поръчки, управление на финансови средства и мониторинг. Изборът на партньори изпълнители е отнел повече време от очакваното поради това например, че са били публикувани покани за предложения, в които всяка организация е следвала своя собствена процедура за проверка на кандидати от ОГО.

64 Като цяло, резултатите от нашето проучване във всички делегации на ЕС в рамките на инициативата Spotlight (*фигура 11*) съответстват на нашите изводи, отнасящи се до сътрудничеството между делегациите на ЕС и екипите по държави на инициативата Spotlight, реформата на ООН и влиянието от управлението и структурата на дейностите по инициативата Spotlight. От анкетираните от нас делегации на ЕС само 22 % смятат, че структурата на инициативата Spotlight (включително управленската структура) работи по-добре в сравнение с други механизми за управление, напр. двустранни споразумения.

Фигура 11 — Резултати от проучването на ЕСП — Реализация на инициативата Spotlight във всички програми



Източник: Проучване на ЕСП.

Предприети са коригиращи мерки за разрешаване на външни и управленски проблеми, но техните последващи действия не са документирани

65 Инициативата Spotlight се е сблъскала със забавяния по време на нейната реализация поради външни и вътрешни проблеми (вж. точка **48**). Междинните оценки, извършени след приблизително две години от реализирането на програмата, акцентират както върху положителните достижения, така и върху проблемите. Макар някои от препоръките да са взети предвид при планирането на етап II, не са изготвени никакви планове за действие за структурирано изпълнение на изводите и препоръките от междинната оценка. Към края на програмите повечето държави са приели планове за ускоряване, а по време на пандемията 10 програми са разработили свои собствени планове за реагиране на COVID-19. По подобен начин обаче липсват системни ежегодни последващи действия и докладване по тези планове.

66 Поради закъсненията, през 2022 г. ОУК е предоставил на всички държави от Африка и Латинска Америка удължаване до 2023 г., без каквото и да е допълнително финансиране за завършване на техните програми.

Липсва адекватна оценка на съотношението между цена и качество във връзка с инициативата Spotlight

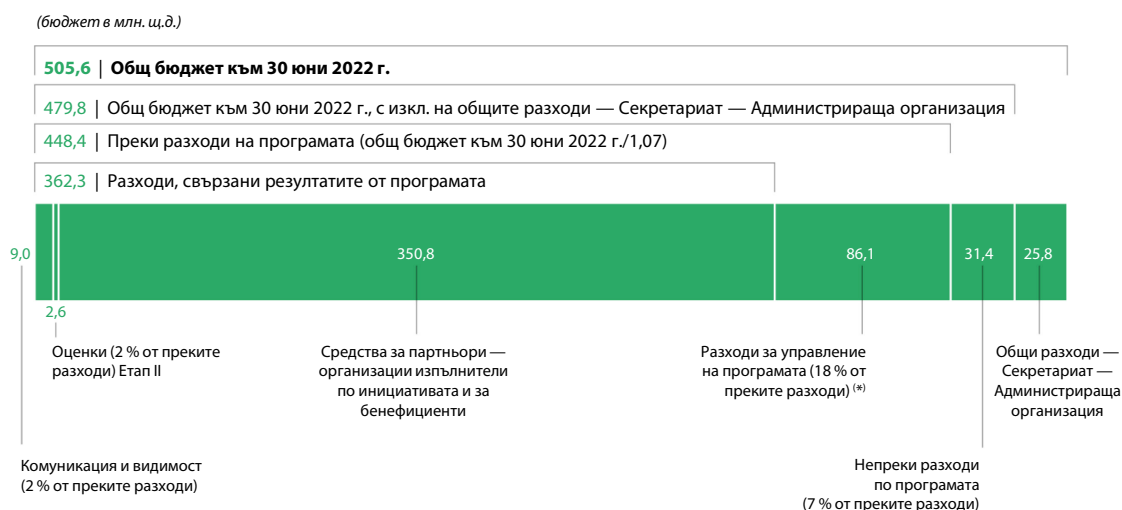
67 Ние проверихме дали Комисията е оценила обосноваването на разходите по инициативата Spotlight, както и дали е оценила ефикасността и ефективността на разходите.

Почти една трета от общия размер на бюджета е заделен за управление и администрация на инициативата от страна на ООН

68 Съгласно споразумението за делегиране между Комисията и ООН непреките разходи са изчислени като фиксирана ставка в размер на 7 % от преките разходи за дейности. Това е максимумът, разрешен съгласно [финансовото и административно рамково споразумение \(FAFA\) между ЕС и ООН](#). Комисията е била наясно, че избирането на ООН като партньор по изпълнението на инициативата Spotlight ще доведе до по-високи разходи (точка **28**). Независимо от това, тя не се е опитала да договори непреки разходи, които да са по-ниски от максималния размер от 7 %.

69 Преките разходи включват разходи за управление на програмата, които биха могли да съставляват между 18 % и 22 % от общите преки разходи. Разходите за комуникация и видимост също би трябвало да съставляват не по-малко от 2 % от преките разходи; същото се отнася и за разходите за оценка. Няма никакъв обоснован или подробен разчет за тези проценти. Освен това има отделни разходи в размер на 26 млн. щатски долара, главно за Секретариата на инициативата Spotlight и за администриращата организация на глобално равнище. Взети заедно, горните разходи съставляват около 154,8 млн. щатски долара, което е 31 % от общия бюджет на инициативата Spotlight от 505,6 млн. щатски долара, от които 350,8 млн. щатски долара са за партньори на организации изпълнители по инициативата Spotlight и за бенефициенти (*фигура 12*).

Фигура 12 — Разходи на инициативата Spotlight



Забележка: (*) 22 % на етап II за някои програми.

Източник: ЕСП въз основа на данни на ООН и насоки на инициативата Spotlight.

70 На ниво програма, 350,8 млн. щатски долара, които са заделени за партньори — организации изпълнители по инициативата Spotlight, и за бенефициенти, съставляват около 73 % от 479,8 млн. щатски долара. В много случаи обаче организациите на ООН осъществяват дейност чрез партньори изпълнители, като организации на гражданското общество, правителствени партньори или консултанти. В някои случаи в договорите с такива партньори са предвидени фиксирани ставки за покриване на непреките разходи на партньора. Те се отчитат като преки разходи по програмата, което създава каскада от непреки разходи както от страна на ООН, така и от страна на партньора изпълнител, но Комисията също не разполага с информация за тези разходи. Такива случаи открихме в Уганда и в Мексико. Междинната оценка на

латиноамериканската регионална програма е стигнала до аналогична констатация и до препоръка в бъдеще Комисията да финансира междуправителствени институции пряко, с оглед на това средствата, които понастоящем финансират непреки разходи на ООН, да се инвестират непосредствено в дейности.

Комисията не оценява дали дейностите по инициативата Spotlight осигуряват добро съотношение между цена и качество

71 Тъй като процентите за непреките и управленските разходи са определени в споразумението за делегиране (вж. точки **68—69**), делегациите на ЕС и ГД „Международни партньорства“ не са разглеждали обосноваването на тези разходи за отделните национални и регионални програми. Оценката на ГД „Международни партньорства“ на разходите за дейности, като например обучения, информационни кампании, услуги за жертвите, също е ограничена, макар че това е единствената част от бюджета на инициативата Spotlight, която не е била договорно определена преди това. Комисията не е сравнила такива разходи с аналогичен вид дейности в същите държави, за да се убеди, че те са адекватни; тя също така не е оценила разходите в сравнение с крайните продукти от планираните дейности.

72 Комисията също така не получава информация, сравняваща планираните и фактическите разходи за дейности по инициативата Spotlight, като проучвания, обучения, информационни кампании и услуги за оцелели жертви. Освен това, макар че в годишните отчети по програмите се съдържа информация за иновативни и водещи практики, в тях няма данни дали се постига добро съотношение между цена и качество.

73 Комисията преди това е установила чрез „оценка по стълбове“ (оценка, извършена от Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС при непряко управление), че процедурите на организациите на ООН включват критерии например за най-добро съотношение между цена и качество и използване на състезателни тръжни процедури. Поради това по време на реализацията на програмите Комисията е разчитала на системите за финансов контрол на организациите на ООН и е извършвала ограничени проверки на тези процедури. От всичките 26 програми на инициативата Spotlight към 31 декември 2022 г. Комисията е подложила на контрол на разходите само една (Хондурас), който не включва проверки на постигнатото съотношение между цена и качество.

Мониторингът и оценката на инициативата Spotlight не отчитат икономическата ефективност

74 Съгласно [техническото задание на инициативата Spotlight](#) нейната система за мониторинг „събира данни за ефективността на ниво крайни ефекти и продукти, свързвайки програмните и финансовите показатели на резултатите, така че оценителите да могат по-добре да измерят ефикасността и ефективността на инициативата Spotlight“. Системата за мониторинг на инициативата Spotlight обаче не обвързва крайните продукти и ефекти от програмата с информация за фактическите разходи, което значително ограничава оценката на програмата от гледна точка на постигнатото по всеки стълб (или вид дейност) в сравнение с фактическите разходи (вж. [каре 2](#)).

Каре 2

Проследяването на действителните разходи е ограничено

В документа за националната програма на Мексико е посочен бюджет за стълб 4 (Услуги) от 1 513 504 щатски долара. Това е 22 % от общия бюджет. В същия документ няма информация за показателите за крайни продукти и крайни ефекти и за целите, които е трябвало да бъдат постигнати по стълб 4 с тези средства.

От друга страна, годишният описателен доклад за 2021 г. (приложение А) предоставя данни по стълб 4 относно ефективността на четири показателя за крайни продукти.

Единственият количествен показател е 4.1.2 („Брой жени и момичета с достъп до програми, разработени с цел интегриране на мерките в отговор на насилието над жени и момичета в правата за сексуално и репродуктивно здраве, образование и миграционни услуги“). Показателят има „нула“ като изходно ниво, „нула“ като междинна цел за 2021 г., „377“ като действителен брой за 2021 г. и „нула“ като целево ниво.

Отчитайки, че показател 4.1.2 няма нито целево ниво, нито междинна цел за 2021 г., не е възможно да се направи надеждна оценка за напредъка на дейностите по стълб 4.

Освен това в годишния доклад на инициативата Spotlight за 2021 г. няма информация относно бюджета и действителните разходи за дейности по стълб 4, свързани с крайните продукти, измервани чрез показател 4.1.2. Следователно също така е невъзможно да се оцени икономическата ефективност на тези дейности, т.е. дали действителните разходи за броя на жените и момичетата, обхванати от дейностите по стълб 4, са разумни и съпоставими с разходите за крайните продукти, залегнали първоначално в бюджета.

75 В междинните оценки не е разгледана икономическата ефективност, а и Комисията не е поискала това. Независимо от това в междинните оценки се препоръчва отчитане въз основа на резултатите. ООН е отхвърлила тази препоръка, но е заявила, че нейната Служба на Многостранния партньорски доверителен фонд (МРТФО), като администрираща организация на фондовете на ООН (вж. точка 17), може да притежава достатъчна зрялост и ниво на развитие, за да предложи такава отчетност при други инициативи в бъдеще.

76 ЕСП установи обаче, че Комисията е включила икономическата ефективност в други програми за външна дейност. Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ е разработила през 2016 г. ръководство по икономическа ефективност за своите оценки и е включила анализа на икономическата ефективност в няколко оценки.

Рамката за мониторинг и докладване позволява извършването на ограничена оценка на ефективността на програмно и географско равнище

77 Рамката за резултатите от инициативата Spotlight се основава на принципите за „управление, ориентирано към резултати“ на ООН. Управлението, ориентирано към резултати, е управленска стратегия, при която всеки, който пряко или непряко допринася за постигането на определени желани резултати, гарантира, че неговите процедури, продукти и услуги също допринасят за постигането на тези резултати.

78 Принципите и методологиите за управление, ориентирано към резултатите, правят ясно разграничение между крайните продукти, които са под непосредствен контрол на дадена програма (принцип на предоставяне на компетенции) и нейните ръководители, и крайните ефекти, които не са, тъй като те могат да бъдат повлияни от много други фактори (принцип на принос).

79 В рамката за резултати от инициативата Spotlight има четири показателя за въздействие, свързани с Целите за устойчиво развитие (ЦУР), 18 показателя за крайни ефекти и 71 показателя за крайни продукти. За всяка програма е трябвало да бъдат установени изходно ниво, междинни цели и целеви нива за всички показатели. Приложение А към годишния отчет на всяка програма включва изходните нива, междинните цели за годината и действителните резултати, както и целевите нива за края на програмата. В Глобалния годишен описателен доклад на инициативата Spotlight са предоставени данни за инициативата като цяло. Макар че рамката за резултатите съдържа много голям брой показатели, нито един от тях не позволява да се проследи прилагането на принципа „никой да не бъде изоставен“.

80 От 13 национални програми и две регионални програми, които ЕСП анализира, в 10 са използвани конкретни проучвания за определяне на изходните стойности на показателите. В останалите няма актуални проучвания, потвърждаващи определянето на целевите нива. Освен това девет от направените проучвания за изходните нива са проведени след като програмата вече е била започнала и целите за показателите са били определени. В Уганда например програмата е започнала през 2019 г., но проучването е завършило едва през 2021 г.

81 Липсата на надеждни изходни нива поставя под съмнение начина, по който са определяни целите. ЕСП отбеляза някои целеви нива, които вече са били постигнати преди началото на програмата, както и такива, които са значително надхвърлени, което показва, че те още от началото не са били подходящи.

82 Освен това нито Комисията, нито Секретариатът на инициативата Spotlight не проверяват надеждността на докладваните годишни данни по отношение на показателите за крайни ефекти и крайни продукти.

83 В повечето случаи чрез показателите за крайни продукти се представят данни за конкретни дейности, проведени през годината, като например брой на хората, участвали в обучение. Що се отнася до тези показатели, в годишните доклади за програмите реалните цифри за дадена година се сравняват с междинните цели, определени за тази година, но не се представят действителният и планираният кумулативен напредък от началото на програмата. Това значително ограничава оценката на ефективността на инициативата Spotlight с помощта на рамката за резултатите.

84 Приложение А към глобалния годишен описателен доклад за 2021 г. за първи път предоставя консолидирани данни за показателите за крайни продукти и крайни ефекти на глобално равнище. Въпреки че това е добра инициатива, ЕСП счита, че тази информация е трябвало да бъде на разположение по-рано. Освен това не всички държави докладват по всички показатели, което ограничава възможностите за консолидация.

85 За някои показатели за крайни ефекти могат да се използват правителствени данни, за да се оцени ефективността на програмата (вж. [каре 4](#), [каре 5](#)). Следните проблеми обаче не позволяват на тези показатели адекватно да отразят ефективността на програмата:

- а) Всички национални програми са фокусирали своите дейности върху ограничен брой географски райони (региони, окръзи или области) в своите съответни държави. В докладите по програмата обаче се предоставят данни за крайните ефекти само на национално равнище.
- б) Като се има предвид наличието на много други фактори, влияещи върху постигането на показателите за крайни ефекти, като например други програми или действия на правителството, дейностите на инициативата Spotlight допринасят за постигането им само в известна степен и тя не е възможно да бъде определена. Това предвиждат принципите на управление, ориентирано към резултатите (вж. [точка 78](#)).
- в) В много случаи липсват данни от национални статистически изследвания, тъй като държавите обикновено ги събират веднъж на четири или пет години.

86 Макар че глобалните годишни доклади съдържат финансови данни за отделни държави или регионални програми, те предоставят само ограничена финансова информация за географските райони и разпределението на финансирането. Например в глобалния годишен доклад за 2021 г., както се изисква от Комисията, се посочва, че инициативата Spotlight е отпуснала 116 млн. щатски долара за насърчаване на сексуалното и репродуктивно здраве и права по своите програми в Африка, надхвърляйки поставената цел от 100 млн. щатски долара. В него обаче не се съдържат данни за средствата, отпуснати в Африка за борбата с ГОЖ и детските бракове, тъй като това не се наблюдава отделно. Глобалният доклад също така не включва консолидация на показатели на географско равнище, обединяваща информация от националните и регионалните програми, и следователно не позволява да се оцени напредъка, постигнат в конкретен регион.

Има положителни достижения, но тяхната устойчивост не е осигурена

87 В този раздел ЕСП разглежда дали инициативата Spotlight има ефективен принос за премахване на насилието над жени и момичета. По-специално ЕСП анализира дали инициативата е постигнала резултати и дали тези резултати са били устойчиви. Беше проверено също така дали инициативата е осигурила видимост на ангажираността и финансирането от страна на ЕС.

Програмите на инициативата Spotlight са дали резултати, но засега с ограничено измеримо въздействие

88 Одитната дейност на ЕСП по отношение на трите избрани държави (вж. [приложение II](#)) и анализът по документи на другите програми показват, че програмите на инициативата Spotlight са постигнали известни резултати във всички африкански и латиноамерикански държави, по всички стълбове, но в различна степен и с променлив успех.

Инициативата Spotlight е допринесла за борбата с насилието над жени и момичета, но е трудно да се оцени дали тя е постигнала очакваните резултати

89 По стълб 1 — Политики и законодателство, въпреки приноса на инициативата Spotlight за укрепване на законодателната рамка (вж. [приложение III](#)), ЕСП установи, че в повечето случаи е трудно да се оцени в каква степен конкретните резултати в тази област всъщност се дължат на инициативата Spotlight. Това е така, защото ОГО и други заинтересовани страни вече са подкрепяли други инициативи за подобряване на съществуващото законодателство.

90 Освен това, макар че са одобрени нови закони за борба с насилието над жени и момичета, няма показатели по инициативата Spotlight, които да осъществяват мониторинг на тяхното прилагане, въпреки че прилагането на законите е определено като ключов въпрос ([каре 3](#)).

Каре 3

Дейности по стълб 1 в Либерия

В Либерия инициативата Spotlight е способствала за безпрецедентно официално политическо изявление на традиционните лидери от 25 юни 2019 г., забраняващо ГОЖ за една година (по-късно удължено с още три години) и затваряне на традиционните училища, в които то се извършва.

Тъй като обаче все още не е имало законодателство, забраняващо ГОЖ, жертвите на тази практика са се сблъскали с проблеми при достъпа до правосъдие. Интервютата по време на посещението на ЕСП на място показаха, че ГОЖ все още се практикува в окръзи, които са приели забраната.

През август 2019 г. е бил официално приет Законът за домашното насилие. Неговото прилагане и реализация обаче, както и преди, е възпрепятствано от практически и културни пречки. Инициативата Spotlight няма конкретни показатели за мониторинг на прилагането на този закон, като например оценка на дейността на правителството, протоколи и институции, отговорни за прилагането, или на информираността на обществото.

91 По стълб 2 — Институции, програмите са предвиждали обучение на членове на парламента и правителствени служители с цел укрепване на капацитета им в областта на разработването и реализацията на програми, насочени към предотвратяване и преодоляване на проблема с насилието над жени и момичета (Аржентина, Хондурас, Мексико, Либерия, Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Уганда, Зимбабве). Няколко програми също са се ангажирали с дейности по бюджетиране, съобразено с равенството между половете, с цел премахване на насилието над жени и момичета. Показателят 2.2 за крайни ефекти от инициативата Spotlight измерва дела от националните бюджети, заделен за превенция и премахване на всички форми на насилие над жени и момичета. През 2021 г. в Латинска Америка само Аржентина е отчетла подобрение по този показател.

92 По стълб 3 — Превенция, почти всички африкански и латиноамерикански програми са подкрепили училищни и извънучилищни програми за момичета и момчета, посветени на нормите на равенството между половете и сексуалните и репродуктивните права, както и кампании, насочени срещу вредните социални норми и половите стереотипи. През 2021 г. обаче повечето държави не са разполагали с актуални статистически данни за промените в социалните норми по отношение на насилието над жени и момичета, а тези, в които са били налични такива данни, са показали различен успех. Поради това информацията за крайните ефекти на ниво държава е ограничена (*каре 4*).

Каре 4

Промяна на социалните норми по отношение на насилието над жени и момичета

Показател 3.1 за крайни ефекти по инициативата Spotlight отчита данни за дела на хората, които смятат, че е оправдано мъж да бие жена си/интимната си партньорка.

В Латинска Америка Хондурас и Ел Салвадор са отчели подобрене (т.е. намаление в сравнение с изходното ниво) на този показател през 2021 г., докато Аржентина е отчела по-лоши резултати (3,1 %, в сравнение с 1,5 % междинна цел и 2 % изходно ниво). Еквадор и Мексико не са разполагали с данни.

В шест африкански държави (Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Уганда, Зимбабве) е нямало данни, а в две (Либерия, Нигерия) показателят се е влошил спрямо изходната година.

93 По стълб 4 — Услуги, програмите на инициативата Spotlight основно са подкрепяли дейности за подобряване на достъпа на жени и момичета до програми, разработени с цел включване на мерки за реагиране на насилието над жени и момичета в службите, занимаващи се със сексуални права и здравно образование. Те също така са подкрепили дейности по повишаване на информираността и капацитета на доставчици на държавни услуги за предоставяне на качествени услуги на жертвите на насилие над жени и момичета. Съществуват обаче сериозни проблеми по отношение на надеждността на данните, поради което е трудно да се оценят крайните ефекти от дейностите по стълб 4 (*каре 5*). Например полицейските и съдебните протоколи са непълни и недостатъчно подробни, за да може да се класифицира даден сигнал като отнасящ се до насилие над жени и момичета¹⁴.

Каре 5

Дейности по стълб 4 — Услуги

Показател 4.2 за крайни ефекти от инициативата Spotlight отчита броя на случаите на насилие над жени и момичета, за които е съобщено на полицията, започнато е наказателно преследване и са постановени присъди.

В Латинска Америка Аржентина, Еквадор, Ел Салвадор и Мексико не са представили никакви данни по показател 4.2 в своите годишни описателни доклади за 2021 г. В Хондурас са докладвани 107 466 случая на полицията, в сравнение с изходно ниво от 19 840, но няма данни за дела, заведени в съда, или за постановени присъди.

В Африка данните на Либерия показват, че броят на случаите, за които е съобщено в полицията, намалява (920 случая, в сравнение с изходното ниво от 2105). В Нигерия се е увеличил броят на случаите, за които е било съобщено в полицията (8092, в сравнение с изходното ниво от 230). Процентът на делата, заведени в съда (23 %) обаче, е намалял в сравнение с изходното ниво от 50 %. Броят на осъдителните присъди (като процент от делата, внесени в съда) също е намалял: до 2 %, от 10 % изходно ниво.

¹⁴ Показател 4.2 за крайни ефекти от инициативата Spotlight, Методологична бележка, стр. 2—3.

94 По стълб 5 — Данни, инициативата Spotlight е постигнала променливи резултати в подпомагане на подобряването на публично достъпните данни и статистики за насилието над жени и момичета: в някои случаи са били направени нови проучвания и изследвания, докато в други случаи работата все още не е завършена (вж. [каре 6](#) и [приложение IV](#)).

Каре 6

Стълб 5 — Аржентина

Инициативата Spotlight в Аржентина е подкрепила [Националното проучване за разпространението и случаите на насилие, основано на пола](#) (Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género), което е публикувано през 2022 г.

Тя също така е подкрепила въвеждането на комплексна система за разглеждане на случаи на насилие, основано на пола (Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG)). През 2022 г. въвеждането на системата все още е било в процес на изпълнение.

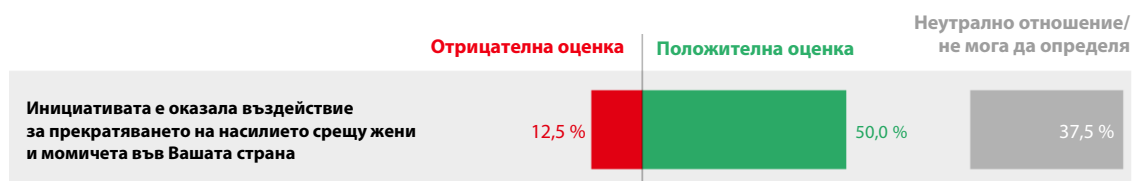
95 По стълб 6 — Движения на жените, въпреки че инициативата Spotlight е предоставила на много ОГО финансова подкрепа и обучение, липсва информация за оценката на това в каква степен тези организации са засилили своя потенциал и влиянието си за работа по премахване на насилието над жени и момичета, или тази информация е ограничена.

Статистиката не сочи намаляване на насилието над жени и момичета

96 Няма данни, че нивото на насилие над жени и момичета в различните държави, обхванати от инициативата Spotlight, намалява. В Латинска Америка нито една от програмите на инициативата Spotlight не е регистрирала намаляване на броя на случаите на фемицид. За африканските и латиноамериканските програми все още няма на разположение данни по показател 5.2.1 на ЦУР („Дял на жени и момичета на възраст 15 години и повече, които някога са имали партньори и са били подложени на физическо и/или сексуално насилие от настоящ или бивш интимен партньор през предходните 12 месеца, по форма на насилие и по възраст“).

97 Резултатите от нашето проучване на всички програми на инициативата Spotlight показват, че половината от делегациите на ЕС смятат, че инициативата е оказала положително влияние върху прекратяването на насилието над жени и момичета (вж. *фигура 13*).

Фигура 13 — Резултати от проучването на ЕСП — Въздействие от инициативата Spotlight



Източник: Проучване на ЕСП.

98 Като цяло, въпреки че инициативата е постигнала определени крайни продукти, четиригодишният период за изпълнение на национално ниво (който включва и етапа на разработване на програмата) е твърде кратък, за да се постигнат устойчиви изменения за решаването на един сложен проблем в сложна среда. Премахването на насилието над жени и момичета изисква промяна на социалните норми, както и цялостна реформа на институциите. Предишни проучвания, свидетелстващи за трансформационни изменения в сътрудничеството за развитие, са проведени за проекти с времеви интервал от 10 до 20 години¹⁵. Нашето проучване сред всички делегации на ЕС включваше въпроса: „Какви времеви рамки смятате за разумни за постигане на устойчиви изменения във вашата държава в областта на премахването на насилието над жени и момичета (години)?“; средният отговор беше 16 години.

Съществуват рискове резултатите да не бъдат устойчиви, а извлечените поуки да не се използват в бъдещи програми

99 Ние проучихме дали инициативата Spotlight е успяла да привлече допълнително финансиране, били ли са предприети мерки за осигуряване на устойчивост на нейните дейности, както и дали извлечените поуки са на разположение и леснодостъпни за бъдещи действия на ЕС по борбата с насилието над жени и момичета.

¹⁵ Supporting Transformational Change — Case studies of successful development cooperation, ПРООН, 2011 г.

Инициативата не е привлякла допълнително финансиране и съществуват рискове относно устойчивостта на дейностите

100 В самото начало се е предполагало, че приносът на ЕС към инициативата Spotlight ще бъде „начално финансиране“, за да се насърчи допълнително финансиране от страна на нови донори, както на глобално, така и на национално равнище. Към 30 ноември 2022 г. обаче допълнителни донори не са намерени, освен за символични суми. Една от възможните причини, изтъкната от Комисията, е, че потенциалните донори са искали да видят резултати, преди да се ангажират с финансиране. Друга причина е твърде високата минимална вноска, необходима, за да се получи място в ОУК или в националните управителни комитети. И в крайна сметка, тъй като ЕС допринесе с около 500 млн. евро за инициативата, други донори с по-малки вноски биха имали по-малко влияние върху вземането на решения и по-малка видимост.

101 Към 30 ноември 2022 г. само Еквадор, Ел Салвадор, Хондурас и Зимбабве са разработили стратегии за изход или устойчивост. В стратегията на Еквадор обаче не са определени никакви дейности, а за Хондурас не е ясно кой ще извършва дейностите или откъде ще постъпва финансирането. Липсата на стратегии за изход представлява значителен риск за устойчивостта на дейностите, особено като се имат предвид сложността на инициативата и кратката времева рамка.

102 В Уганда е планирана финансирана от ЕС програма, наследник на инициативата Spotlight, посветена на сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН) и правата на сексуално и репродуктивно здраве. Тя ще има бюджет от 20 млн. евро и ще бъде част от годишен план за действие на стойност 60 млн. евро. Към 31 декември 2022 г. обаче в повечето държави все още не е било ясно кои дейности по инициативата Spotlight ще бъдат продължени или колко средства ще им бъдат отпуснати от делегациите на ЕС.

103 ЕС е заделил 18 млн. евро в подкрепа на разпространяването на информация и примери за най-добри практики от инициативата Spotlight с ООН като неин партньор по изпълнението. Още 22 млн. евро са били отпуснати за увеличаване на глобалното застъпничество за премахване на насилието, основано на пола и за укрепване на ОГО¹⁶.

104 Резултатите от нашето проучване на всички програми по инициативата Spotlight показват, че само 31 % от делегациите на ЕС смятат, че инициативата Spotlight е отделила достатъчно внимание на устойчивостта (*фигура 14*).

Фигура 14 — Резултати от проучването на ЕСП — Устойчивост на инициативата Spotlight



Източник: Проучване на ЕСП.

Инициативата Spotlight е събрала информация за извлечените поуки, но начинът, по който тази информация се съхранява в интернет, затруднява достъпа до нея

105 Инициативата Spotlight е натрупала значителен обем от информация относно дейностите по борба с насилието над жени и момичета. За да се увеличи максимално ползата, е необходимо информацията, получена в рамките на инициативата Spotlight, да бъде обединена във формат, който е лесно достъпен за заинтересованите потребители. В момента обаче информацията е разпръсната и не е лесно да бъде намерена. По време на одита информацията относно добрите практики беше налична в годишните отчети на държавите на [уебсайта на MPTFO](#), в [COSI Extranet](#) и в специални (ad hoc) хранилища на държавите (вж. точка **107**). На [уебсайта на инициативата Spotlight](#) обаче няма специален раздел за събраната информация относно извлечените поуки и добри практики от всички държави, както и линкове към горепосочените източници на информация.

¹⁶ Решение за изпълнение на Комисията относно финансирането на многогодишния план за действие за тематичната програма по Глобалните предизвикателства, [C\(2022\)6137](#) от 23.8.2022 г.

106 Годишните описателни доклади, [публично достъпни](#), идентифицират перспективните видове дейности или примери за добри практики, които могат да бъдат екстраполирани към други географски области, при условие че бъдат проверени от външни експерти. Към 31 декември 2022 г. обаче такива добри практики не са събрани или анализирани от външни експерти, а в годишните отчети не се указва как могат да бъдат продължени в бъдеще перспективните дейности. В действителност на етап II към други географски райони са били екстраполирани само практиките от Либерия (например изготвяне на списък на практикуващите ГОЖ във всички окръзи, където е разпространено гениталното осакатяване на жени).

107 Информацията за проучвания и дейности, провеждани по програмите на инициативата Spotlight, е трябвало да се съхранява в [COSI Extranet](#), централизирано хранилище, което включва виртуална библиотека с отделни папки за всяка програма. Макар съществуването на уникално хранилище за всички програми на инициативата Spotlight да е положително, информацията, съдържаща се в него по време на нашия одит, в повечето случаи беше непълна. Няколко програми ([Аржентина](#), [Хондурас](#) и [Либерия](#)) са разработили свои собствени специални (ad hoc) хранилища за съхраняване на информация за дейностите, с разбивка по стълбове. Предоставянето на онлайн структурирана информация позволява лесен достъп и навигация за заинтересованите страни.

108 [Глобалната платформа](#), инициатива за обмен на информация с бюджет от 767 000 щатски долара, е трябвало да стартира през 2023 г. (три години след началото на реализацията на инициативата Spotlight). Тя се състои от три компонента: платформата [Shine](#), която вече функционира, компонент за създаване на информация (съдържащ кратки сведения по конкретни теми) и компонент за стимулиране на обмена (напр. Глобалният учебен симпозиум).

Видимостта на приноса на ЕС, като единствен финансиращ инициативата, невинаги е била осигурена

109 Със стартирането на инициативата Spotlight ЕС е искал да поеме видим и безпрецедентен финансов ангажимент за премахване на насилието над жени и момичета (вж. точка **02**). Ние обаче констатирахме, че дейностите по инициативата Spotlight невинаги са осигурявали видимост на ЕС. В някои случаи не се е отделяло особено внимание за включването на логото и марката на инициативата Spotlight в подкрепяните публикации или на уебсайтовете на организации, получаващи финансова подкрепа или участващи в изпълнението на дейности. „Насоките на инициативата Spotlight за използване на логото от организации на ООН и финансирани от ЕС дейности“ указват, че всички финансирани от ЕС дейности трябва да бъдат обозначени със знамето на ЕС. Ние открихме дейности в Либерия и Нигер, където това не беше така. Освен това на своя [уебсайт](#) платформата Shine (вж. точка **108**) е представена като продукт на Доверителния фонд на ООН за жените, а не като съвместен продукт с инициативата Spotlight.

110 Резултатите от нашето проучване на всички програми на инициативата Spotlight показват също така, че 60 % от делегациите на ЕС са срещали трудности в осигуряване на видимостта за ЕС при сътрудничеството с екипите на ООН по държави.

Заклучения и препоръки

111 ЕСП установи, че като цяло инициативата Spotlight е амбициозен опит на Комисията да предприеме действия за преодоляване на проблема с насилието над жени и момичета, но досега тя е имала ограничено измеримо въздействие. Насилието над жени и момичета е сложен проблем, изискващ дългосрочни действия, а това означава, че четиригодишната продължителност на инициативата Spotlight е кратък период за постигане на устойчиви изменения. Макар инициативата да е постигнала определени крайни продукти и да е донесла ползи за жените и момичетата, трудно е да се прецени степента, в която тя е постигнала планираните резултати. ЕСП също така идентифицира възможности за повишаване на ефективността и за постигане на по-добро съотношение между цена и качество.

112 Решението на Комисията да избере ООН за свой партньор по изпълнението е било политическо, насочено към подкрепа на мултилатерализма. При вземането на това решение Комисията не е предприела задълбочено сравнение на алтернативни схеми за реализация или свързаните с тях разходи, за да обоснове направеният избор. Тя е действала по този начин, независимо че приносът на ЕС възлиза на почти 500 млн. евро.

113 Инициативата Spotlight е насочена към удовлетворяване на потребностите на крайните бенефициенти и нейните цели за справяне с насилието над жени и момичета са актуални. Открихме обаче недостатъци в решенията за финансиране и в подбора на държави. Липсваха разчети или оценки на пропуските за обосноваване на разпределението на финансирането, а процесът по избора на държави не беше достатъчно добре подкрепен с документи (точки [26—46](#)).

Препоръка 1 — Да се извърши задълбочено сравнение на алтернативни варианти и да се предостави добре документирана обосновка за избора на държави и разпределянето на средства

При финансиране на бъдещи глобални инициативи в областта на развитието Комисията следва:

- а) преди приемането на Решение на Комисията да извършва задълбочено сравнение на относителните предимства и недостатъци на алтернативни варианти за реализация, включително оценки на техните разходи;
- б) да подкрепи с документи причините за избора на региони и държави и сумите, заделени за тях.

Целеви срок за изпълнение — дейности, финансирани от януари 2025 г. нататък

114 При реализацията на инициативата Spotlight има добри примери за сътрудничество между основните заинтересовани страни, но също така тя се е сблъскала с трудности и забавяния поради външни и вътрешни фактори. Нейният подход, основан на дейности по шест различни стълба, е осигурил хармонизирана рамка, но тя се е оказала трудна за прилагане в държави с различни условия и характеристики. Сътрудничеството между екипите по държави и ключовите заинтересовани страни също така понякога е било затруднено и не всички заинтересовани страни са смятали, че участват в достатъчна степен.

115 Инициативата Spotlight е била предназначена да подкрепи реформата на ООН, в рамките на която няколко организации на ООН, изпълняващи дадена програма в една и съща държава, работят заедно като една. Като пилотна програма за тази реформа инициативата се е сблъскала с трудности, а големият брой на организациите изпълнители е усложнил нейното управление (вж. точки [48—66](#)).

Препоръка 2 — Да се включат извлечените поуки в бъдещи действия

За да се подобри ефективността на бъдещите действия, основаващи се на инициативата Spotlight, Комисията следва:

- а) в случай на прилагане на подхода „шест стълба“ (или аналогичен такъв) да обезпечи достатъчна гъвкавост за адаптиране на подхода в съответствие с условията в конкретната държава и да осигури ефективно участие на гражданското общество;
- б) при сключване на договори с организации на ООН, да обмисли използването на механизми, които опростяват реализацията на програмите, включително ограничаване броя на организациите изпълнители на ООН за всяка програма.

Целеви срок за изпълнение — дейности, финансирани от януари 2024 г. нататък

116 Липсва адекватна оценка на съотношението между цена и качество, осигурено от инициативата Spotlight. Комисията е била наясно, че изборът на ООН като неин партньор по изпълнението ще доведе до по-високи разходи, но не се е опитала да договори по-ниски непреки разходи от максималните, определени във финансовото и административно рамково споразумение. Почти една трета от общия бюджет е заделен за управление и администрация на инициативата от ООН. Управленските разходи, както и разходите за комуникация, видимост и оценка са били изчислени като процент от преките разходи на програмата, но не е направена подробна обосновка на приложените проценти.

117 Оценката на Комисията на разходите за дейност също е била ограничена, доколкото тя не е сравнила тези разходи с аналогични видове дейности в същите държави или региони, за да се убеди, че те са адекватни; Комисията също така не е оценила разходите спрямо крайните продукти от планираните дейности. Освен това системата за мониторинг и оценка на инициативата Spotlight не отчита икономическата ефективност (вж. точки [67—76](#)).

Препоръка 3 — Да се увеличи делът на финансирането, достигащо до крайните бенефициенти, и да се включи оценка на икономическата ефективност в бъдещи действия

За да вземе предвид съображенията за постигане на добро съотношение между цена и качество в бъдещи дейности в областта на развитието, Комисията следва:

- а) да увеличи размера на финансирането, достигащо до крайните бенефициенти, за сметка на съкращаване на непреките разходи и на управленските разходи по програмата в проценти от общите разходи за дейности; например тя трябва да се договаря за намаляване на процентния дял на непреките разходи, начислявани от ООН, ако ООН бъде избрана за партньор по изпълнението.
- б) да следи за това, при мониторинга и оценката на бъдещите действия, да се отчита икономическата ефективност, например, когато е уместно, чрез обвързване на направените разходи с постигнатите резултати.

Целеви срок за изпълнение — дейности, финансирани от януари 2025 г. нататък

118 Механизмите за мониторинг и отчетност в рамките на инициативата Spotlight не позволяват да се направи надеждна оценка на нейната ефективност. Отчитането на съвкупната ефективност на програмите е ограничено, тъй като техните годишни отчети в повечето случаи сравняват фактическите цифри за дадена година с междинните цели, определени за тази година, но не показват фактическия напредък спрямо планирания общ напредък от началото на програмата. Също така не се проследяват сумите, разпределени за конкретни теми, като борбата с гениталното осакатяване на жени или детските бракове.

119 ЕСП констатира, че програмите на инициативата Spotlight са постигнали резултати във всички африкански и латиноамерикански държави, но в различна степен и с различен успех. Освен това поради характеристиките на структурата на резултатите, кратките срокове за изпълнение и непълните данни засега е невъзможно да се измери въздействието на дейностите, т.е. подобряването на положението на бенефициентите в резултат на тези дейности.

120 В началото се е предполагало, че приносът на ЕС към инициативата Spotlight ще осигури „начално финансиране“, за да се насърчи допълнително финансиране от страна на нови донори, както на глобално, така и на национално равнище. Тази цел обаче не е била постигната. В повечето от програмите все още не са предвидени стратегии за изход и устойчивост, което създава значителен риск за устойчивостта на дейностите.

121 Инициативата Spotlight е позволила да се натрупа значителен обем информация за дейностите по борбата с насилието над жени и момичета. Тази информация обаче понастоящем е разпръсната и не е лесно заинтересованите ползватели да получат достъп до нея. В годишните отчети се съдържат примери за това, че инициативата Spotlight се смята за водеща практика, но те не са анализирани от външни експерти и не са събирани на глобално равнище, и не е налична оценка на това как да продължат дейностите с добър потенциал в бъдеще.

122 Ние констатирахме, че дейностите по инициативата Spotlight невинаги са осигурявали видимост за ЕС, въпреки че той е единственият източник на финансиране за тази инициатива. Това е риск, който вече е бил идентифициран от Комисията при избора на ООН като партньор по изпълнението (точки [77](#)—[110](#)).

Препоръка 4 —Засилване на устойчивостта, натрупването на знания и споделянето на информация

За да увеличи максимално добавената стойност на инициативата Spotlight,

Комисията следва:

- а) да направи необходимото в окончателната оценка на инициативата Spotlight да се оценяват крайните ефекти и въздействието на дейностите по всяка програма, включително съвкупните резултати от националните програми, консолидираните резултати по региони и проследяването на сумите, отпуснати за борба с гениталното осакатяване на жени и детските бракове;
- б) да следи за това да се изготвят стратегии за устойчивост и изход по всички програми на инициативата Spotlight с определяне на конкретни действия за продължаване на борбата с насилието над жени и момичета след края на програмите;
- в) да се увери, че знанията, придобити в резултат от дейностите по инициативата Spotlight на глобално и програмно равнище, се съхраняват, поддържат и предоставят надлежно на Комисията и на други заинтересовани страни в добре организиран, удобен за използване и лесно достъпен формат.

Целеви срок за изпълнение — януари 2024 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 4 юли 2023 г.

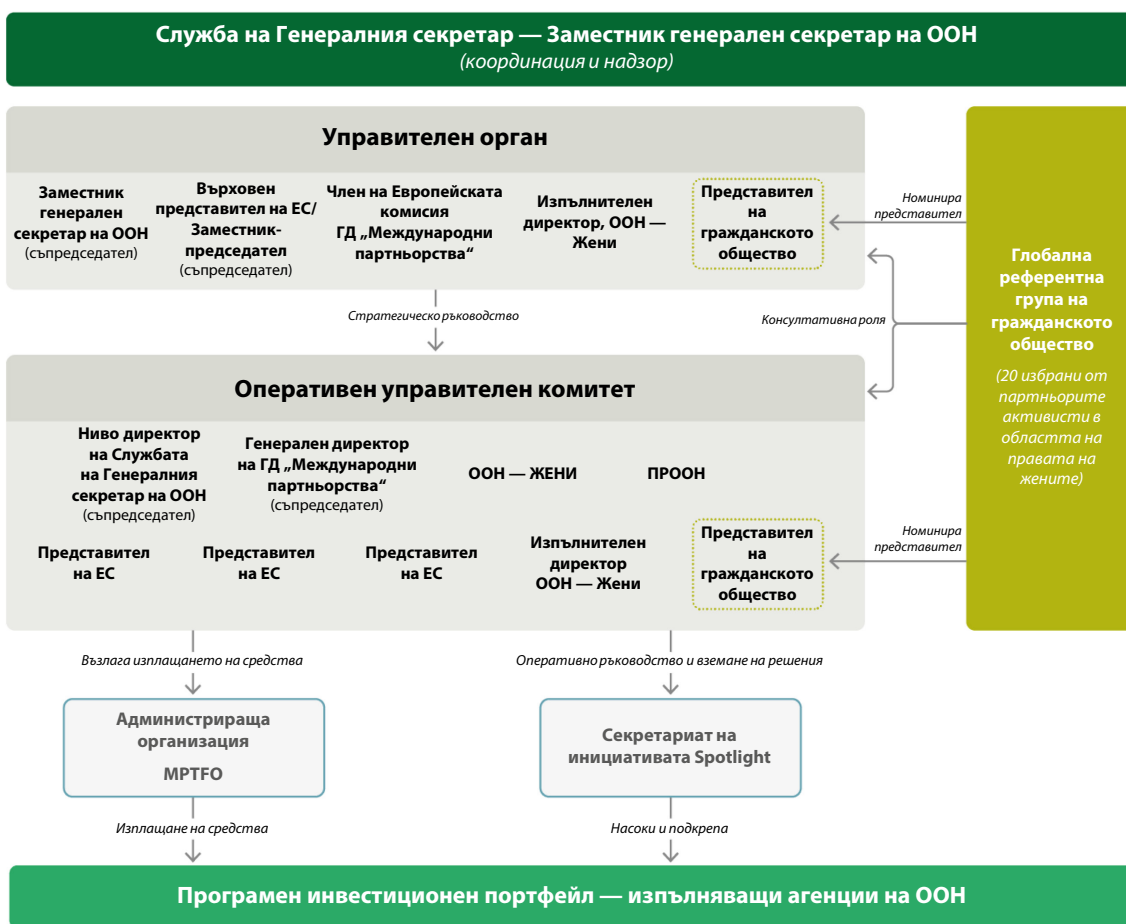
За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Управленска структура на инициативата Spotlight

Глобално ниво Структура на управление



Програмно ниво Структура на управление



Източник: Глобален годишен описателен доклад за напредъка на инициативата Spotlight за 2021 г., стр. 17—18.

Приложение II — Примери за дейности към 30 ноември 2022 г.

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
1	<p>Дейност 1.1.1: Осигуряване на развитие на техническия потенциал и подкрепа на Комисията по правна реформа, на Бюрото за изготвяне на законодателни актове, на Бюджетната служба и на избрани законодателни комисии на Законодателната власт по интегриране в законодателните реформи на подходи, основани на правата на човека; разработване на нормативно-правна база за превенция на сексуалната експлоатация и злоупотреби и хармонизиране на нормите на обичайното право със стандартите и принципите на правата на човека.</p> <p>Поддейност 1.1.1.3: Оказване на подкрепа на Комисията по правна реформа за създаване на отдел по правата на човека и пола, който да одитира Закона за домашното насилие и да разработи пътна карта за информиране относно процеса на правна реформа в сътрудничество със съответните министерства.</p> <p>Поддейност 1.1.1.10: Подкрепа на Комисията по правна реформа за разработване и утвърждаване на контролни списъци по правата на човека и пола, които да служат като ръководство за законодателните комисии и организациите на гражданското общество при разглеждането на законопроекта, за да се гарантира, че при</p>	Либерия	97 648 щатски долара	Завършена	Отчасти	№	№

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
	приемането на законите се отчитат аспектите на пола и съблюдаването на правата на човека.						
2	Дейност 3.2.3: Преобразуване на 4 „училища в храстите“ в професионално-технически училища и лагери по наследството, които да се използват като центрове за редовен диалог и обучение в умения на основата на положителни традиционни практики. Дейност 3.2.4: Осигуряване на алтернативни икономически дейности за традиционно практикуващи [религия] и създаване на опростена програма за обред за посвещаване на жени и момичета без обрязване/ГОЖ в 5-те окръга.	Либерия	2 277 392 щатски долара	Текуща	Отчасти	Отчасти	№
3	Дейност 3.2.5: Подкрепа за Министерството на образованието за въвеждане на комплексна учебна програма за сексуално образование и за създаване на училищни здравни програми за реализиране на минималния пакет от здравни услуги за училищата, който да обхваща области, свързани със сексуалното и репродуктивното здраве и права, насилието, основано на пола, и вредните практики, както и за укрепване на връзките за препращане към съществуващи единни центрове за обслужване и услуги, съобразени с нуждите на младите хора, в общностите, в които такива се предлагат.	Либерия	518 452 щатски долара	Текуща	Да	Да	Да
4	Дейност 4.2.1: На регистрираните момичета, пострадали от насилие над жени и момичета, да бъде оказвана децентрализирана, многосекторна помощ, като се отчитат интересите на децата	Либерия	460 308 щатски долара	Текуща	Да	Отчасти	№

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
	<p>(здраве, образование, психологическа и правосъдна помощ), включително дейности по разширяване на социално-икономическите права и възможности чрез хармонизирана система за управление на отделните случаи.</p> <p>Дейност 4.2.2: Осигуряване на основни лекарства и консумативи и увеличаване на разпределението на стоките до най-отдалечените райони.</p> <p>Дейност 4.2.4: Укрепване на 12-те съществуващи ОГО, 7-те съществуващи Safe Home (Кризисни центрове) и разширяване на услугите за реагиране при сексуално насилие, основано на пола, в 8 допълнителни специализирани болници в останалите 8 окръга, въз основа на препоръки за оценка на качеството.</p> <p>Дейност 4.2.8: Укрепване на звеното по разследване на престъпления, свързани със сексуално насилие, основано на пола, за оказване на подкрепа в окръзите на възрастни жертви на насилие и на свидетели на насилие чрез своевременен и безопасен достъп до правосъдие, както и за развитие на капацитета за нови служители на службите за закрила на жените и децата и за информационно-пропагандна дейност.</p>						
5	<p>Дейност 4.2.3: Укрепване на капацитета на окръжните специализирани болници и здравни центрове за извършване на основни съдебномедицински експертизи, за съхраняване на проби и за препращането им.</p>	Либерия	382 991 щатски долара	Текуща	Да	№	№

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
6	Дейност 5.2.4: Укрепване на капацитета за анализ и разпространение на данни, включително публикуване на кратки прегледи по политиката, информационни бюлетини и т.н., включително тримесечен преглед с участие на множество заинтересовани страни и анализ на данни от IMS по насилие, основано на пола, за информиране относно закони, политики и програми.	Либерия	79 000 щатски долара	Текуща	Да	Отчасти	№
7	Дейност 6.3.2: Превод на безвъзмездна финансова помощ на 25 местни организации по защита правата на жените и пет секретариата на ОГО и разширяване на техния оперативен капацитет за борба с насилието над жени и момичета в петте окръга на инициативата Spotlight.	Либерия	361 618 щатски долара	Текуща	Да	Да	№
8	Всички са под краен продукт 1.1 (подготвяне на анализ и предложение за реформа на нормативно-правната рамка на федерално, щатско и общинско равнище в трите избрани щата, както и консултации, лобиране и комуникация, форум).	Мексико	147 559 щатски долара	Текуща	Отчасти	№	№
9	Дейности 2.1.4: Систематизиране на съществуващи изследвания относно механизма за сигнали за насилие по полов признак; 2.1.5: Модел за мониторинг и оценка на действията по сигнали за насилие, основано на пола, по примера на щата Мексико.	Мексико	122 900 щатски долара	Завършена	Да	№	№

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
10	Дейност 3.1.2: Училища в действие за равенство	Мексико	158 960 щатски долара	Завършена	Да	Да	Отчасти
11	Дейност 3.3.1: Възстановяване на обществени пространства на основата на укрепването и насърчаването на лидерството на жени и момичета	Мексико	120 015 щатски долара	Завършена	Да	Отчасти	Да
12	Дейност 4.1.1.5: Стратегия за временен безплатен подслон	Мексико	88 271 щатски долара	Завършена	Да	Да	Не
13	Дейност 6.1.3: Безвъзмездна финансова помощ с малък размер	Мексико	185 648 щатски долара	Завършена	Да	Да	Да
14	Дейност 1.1.1: Подкрепа за правителството да преразгледа/измени съществуващите закони и нормативни актове и да приеме законопроекти, намиращи се на етап разглеждане	Уганда	444 000 щатски долара	Текуща	Отчасти	Отчасти	Отчасти
15	Дейност 2.1.7: Обучение и практическо подпомагане на местната власт относно планирането, съставянето на бюджет с отчитане на половите аспекти (GRB), многосекторната координация и системите за отчетност	Уганда	152 148 щатски долара	Завършена	Отчасти	Не	Не

№	Дейност	Държава	Бюджет	Статус	Постигнати последствия	Постигнати резултати (*)	Резултатите вероятно ще бъдат устойчиви
16	Дейност 3.2.1: Разширяване на основания на фактически данни модел „Начало, информираност, подкрепа и действие“ (SASA) за мобилизиране на общността и за промяна на социалните норми	Уганда	299 709 щатски долара	Завършена	Отчасти	Отчасти	№
17	Дейност 4.1.14: Подкрепа при предоставяне на правна помощ и достъп до правосъдие за жертви на насилие над жени и момичета в целевите райони	Уганда	627 133 щатски долара	Текуща	Отчасти	Отчасти	№
18	Дейност 5.1.2: Предприемане на адаптация, хармонизация и стандартизация на инструменти за събиране на данни и протоколи за обмен на данни	Уганда	269 000 щатски долара	Текуща	Отчасти	№	№
19	Трансфери и грантове за партньорски организации по защита правата на жените с цел да се подкрепи координацията на усилията за съвместно застъпничество за премахване на насилието над жени и момичета	Уганда	939 527 щатски долара	Завършена	Отчасти	Да	Да

Забележка: (*) Подобриване на положението на бенефициентите в резултат от дейностите.

Приложение III — Принос на инициативата Spotlight в нови закони и политики по стълб 1

Държави	Приемане на нови закони/политики или изменения на съществуващи закони/политики
Аржентина	Няма Действията на инициативата Spotlight са способствали за прилагането на съществуващите закони и политики.
Еквадор	<p>Реформа за изпълнение на съдебно решение в случай на аборт при изнасилване (с изменения)</p> <p>Национална процедура за наказателно разследване на фемцид (нов)</p> <p>Комплексна политика за обезщетяване на жертви на насилие над жени и момичета и на лица, зависими от жертви на фемцид (нова)</p> <p>Общинска наредба и регламент за финансиране на прекратяване на насилието над жени и момичета в Куенка (изменена)</p>
Ел Салвадор	<p>Ратификация на Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, включително специален раздел, отнасящ се до политическото насилие над жени.</p> <p>Реформа на Специалния цялостен закон за достъп на жените до живот без насилие.</p> <p>Реформа, свързана с увеличаване на наказанията за агресивни лица, незаконно разпространяващи лична информация, която накърнява честта, неприкосновеността на личния живот, семейството и имиджа на жените, както и за всеки, който публикува, споделя, изпраща или разпространява порнографски материали с помощта на какъвто и да е компютър или електронни средства, в които изображение или самоличност на жени са използвани без тяхно съгласие.</p>
Хондурас	Извънредни мерки за превенция и внимание към насилието над жени и действия за гарантиране на равенството между половете по време на националното извънредно положение в страната, обявено в противовес на пандемията от COVID-19.
Мексико	<p>Реформите, одобрени от Конгреса на щата Чихуахуа през 2021 г., включват:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Стратегии за превенция и премахване на дискриминацията в щата Чихуахуа; — Включване на момичета и момчета сираци в оказването на услуги в Центрове за внимание и създаване на единен механизъм за регистриране на случаи с висок риск от фемцид; — Реформите, одобрени на национално равнище през март 2022 г., способстват сигналите за насилие, основано на пола, да бъдат установявани най-късно до 45 дни с оглед признаването им от страна

Държави	Приемане на нови закони/политики или изменения на съществуващи закони/политики
	на държавните органи за сериозно състояние на насилие, основано на пола.
Либерия	<p>Национална пътна карта за борба със сексуалното и основаното на пола насилие (СОПН) за 2020 г.</p> <p>В официалното програмно заявление на традиционните лидери от 25 юни 2019 г. е била въведена забрана на гениталното осакатяване на жени за една година (по-късно удължена за още три години).</p>
Малави	<p>Делото Msundwe е довело до създаване на новаторски правни прецеденти за защита на пострадалите от сексуално насилие, извършено от полицията на Малави, и създаване на механизми за предотвратяване на подобни инциденти.</p> <p>Били са приети модели на политики по отношение на полов и сексуален тормоз.</p>
Мали	Няма От август 2020 г. в държавата е започнала политическа нестабилност и държавен преврат.
Мозамбик	<p>Резолюция № 39/2020 „Стратегия за равенство между половете в публичната администрация II 2020—2024 г.“.</p> <p>Резолюция № 28/2020 от 29 април „Стратегия по ХИВ и СПИН в публичната администрация II 2020—2024 г.“.</p>
Нигер	Няма
Нигерия	<p>Законопроектът от 2019 г. за превенция, забрана и правна защита срещу сексуален тормоз във висшите образователни институции, е приет от Сената през юли 2020 г.</p> <p>Всичките шест основни щата на инициативата Spotlight вече са одобрили и приели Закон за (забрана на) насилието над хора и Закон за правата на детето.</p> <p>Законопроектът за закрила на детето в Сокото е приет от Законодателното събрание на щата Сокото и е подписан от губернатора през декември 2021 г.</p>
Уганда	<p>Национална политика за детето през 2020 г.</p> <p>През 2021 г. са утвърдени Ръководни принципи при преговори с прокурор за признаване на вина, предназначени да способстват за намаляване на натрупаните дела, което често пречат за своевременното наказателно преследване по дела за сексуално насилие.</p>

Държави	Приемане на нови закони/политики или изменения на съществуващи закони/политики
Зимбабве	На 27 октомври 2021 г. президентът на Зимбабве е иницирал Политически пакт на високо равнище за прекратяване на насилието, основано на пола и вредните практики в Зимбабве. Задълженията и действията по него имат за цел да гарантират жените и момичетата изцяло да реализират своя потенциал в приобщаващо общество, свободно от насилие и отчитащо проблематиката на пола.
Регионална програма за Африка	Програмата е подкрепила разработването на първия Регионален план на действие за Африка за премахване на насилието над жени и момичета (VAWG), както и регионална оценка на състоянието на прилагането на законите и политиките за премахване на насилието над жени и момичета (VAWG).
Регионална програма за Латинска Америка	Съвместно с MESECVI [Методология за системна и постоянна многостранна оценка, основана на обмен и техническо сътрудничество между държавите членки и Генералния секретариат], механизма за последващи действия към Конвенцията от Белем до Пара [Интерамериканската конвенция за предотвратяване, наказване и премахване на насилието срещу жени], програмата популяризира Междуамериканския модел на закон за превенция, наказване и изкореняване на насилствената смърт на жени поради пола им и латиноамериканския Модел на ред за разследване на насилствена смърт на жени по причини, свързани с пола.

Приложение IV — Основен принос на инициативата Spotlight по стълб 5

Държави	Основни дейности/резултати по стълб 5
Аржентина	<p>Подкрепа за въвеждането на комплексна система за разглеждане на случаи на насилие, основано на пола (<i>Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG)</i>). През 2022 г. все още се работи по нея.</p> <p>Подкрепа за Националното проучване относно разпространението и случаите на насилие, основано на пол (<i>Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género</i>), публикувано през 2022 г.</p>
Еквадор	През 2021 г. не са докладвани конкретни резултати.
Ел Салвадор	В сътрудничество с проекта Infosegura, финансиран от USAID (Американската агенция за международно развитие), принос за публикуването на докладите на Министерството на правосъдието за 2020 г. и на отчета за първото полугодие на 2021 г. за насилието над жени.
Хондурас	В сътрудничество с проекта Infosegura, финансиран от USAID, принос към разработването на нов индекс за насилието над жени и момичета (VAWG). През 2022 г. все още няма резултати .
Мексико	<p>Статистически форум за насилието над жени и момичета през 2021 г.</p> <p>Datathon за насилието, основано на пола, чрез анализ, използване, тълкуване и визуализиране на данни за насилието над жени и момичета (VAWG) през 2021 г.</p> <p>Няма данни за крайните ефекти за 2021 г., публикувани от инициативата в Мексико.</p>
Либерия	<p>Стандартизиране на инструментите на Системата за управление на информацията за насилието, основано на пола (GBV-IMS) през 2021 г.</p> <p>Въвеждане на ред за обмен на информация за GBV-IMS с разбивка по възраст, пол и демографски данни през 2021 г.</p>
Малави	<p>Подкрепа за дигитално събиране на данни в реално време и тяхното предаване към центъра на националната обсерватория за лесно наблюдение на честотата на случаите на насилие над жени и момичета в шестте пилотни области.</p> <p>Подкрепа за разработването на дигитализирана система за управление на съдебни дела.</p>

Държави	Основни дейности/резултати по стълб 5
Мали	<p>Подкрепа за създаване на Национална база данни за насилието, основано на пола, в Мали.</p> <p>Подкрепа за изготвянето на статистическия бюлетин за 2021 г.</p>
Мозамбик	<p>Принос в разработването на информационната система InfoViolencia за управление на информацията за насилие, основано на пола. Към 2022 г. системата все още е на пилотен етап и не функционира напълно.</p> <p>Подкрепа за преминаване към дигитализация на сектора на правосъдието с цел ускоряване на процедурите по наказателно разследване.</p>
Нигер	<p>Подкрепа за национално проучване относно мащаба и определящите фактори за насилието, основано на пола, проведено с цел да се получат актуализирани и надеждни данни за ГОЖ в Нигер.</p>
Нигерия	<p>Подкрепа за финализиране на националния барометър за насилие, основано на пола, разработен от инициативата Spotlight, чрез който се измерва успехът на правителствените ангажименти на местно, щатско и национално равнище.</p> <p>Подкрепа за финализиране на ReportGBV (Доклад за насилието, основано на пола), който представлява национален информационен панел за насилието, основано на пола, на Федералното министерство по въпросите на жените с цел отчитане на насилието над жени и момичета в Нигерия.</p>
Уганда	<p>Подкрепа за Статистическото бюро на Уганда в допълнение на националната база данни за насилие, основано на пола, чрез провеждане през 2021 г. на национално проучване за насилието над жени и момичета и за насилието в семейството.</p> <p>Подкрепа за няколко проучвания, такива като „Оценка на качеството на съществуващия доклад HP MIS за ГОЖ“ и „Оценка на качеството на данните в съществуващи инструменти, процеси и системи за управление на данните за ГОЖ“.</p>
Зимбабве	<p>Зимбабве е избрана за една от пилотните държави за разработване на система за управление на информацията за насилие, основано на пола (GBV-IMS) извън хуманитарния контекст, а инициативата Spotlight е подкрепила началото на пилотния проект през 2021 г. Към 2022 г. GBV-IMS все още не е въведена.</p>

Държави	Основни дейности/резултати по стълб 5
Регионална програма за Африка	<p>Укрепване на регионалната обсерватория за данни и изследвания по въпроси, свързани с пола, и на платформата с оценъчни карти на Комисията на Африканския съюз.</p> <p>Организиране на континентална координационна платформа за национални програми на инициативата Spotlight.</p>
Регионална програма за Латинска Америка	<p>Съвместно с Националния съвет по правосъдие на Бразилия програмата е разработила инструмент с изкуствен интелект за оператори на правосъдната система, който подпомага анализа на убийствата на жени.</p>

Съкращения

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО): Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ на Европейската комисия

ГД „Международни партньорства“ (ИНТРА): Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Европейската комисия

ГОЖ: Генитално осакатяване на жени

ЕФР: Европейски фонд за развитие

ОГО: Организация на гражданското общество

„ООН — ЖЕНИ“: Служба на ООН за равенство между половете и овластяване на жените

ОУК: Оперативен управителен комитет

ПРООН: Програма на ООН за развитие

СОПН: Сексуално и основано на пола насилие

УНИЦЕФ: Фонд на ООН за децата (УНИЦЕФ)

ФНООН: Фонд на ООН за населението

ЦУР: Цел за устойчиво развитие

ЮНЕСКО: Организация за образование, наука и култура на ООН

МРТФО: Служба на Многостранния партньорски доверителен фонд на ООН

VAWG: Насилие над жени и момичета

Речник на термините

Въздействие: Дългосрочни последици от завършен проект или програма в по-широк план, например социално-икономически ползи за населението като цяло.

Доверителни фондове на ЕС: Управляван от ЕС фонд, който обединява финансови средства от различни източници с цел финансиране на действията на международната общност в случай на спешна ситуация или продължителна криза, обикновено в развиващи се страни.

Икономическа ефективност: Постигане на планираните крайни ефекти по отношение на разходите.

Крайни ефекти: Институционални и поведенчески промени в условията на развитие, които настъпват между предоставянето на крайните продукти и постигането на въздействие. Това са предвидените или постигнати с помощта на крайните продукти на интервенцията ефекти, изискващи колективни усилия на партньорите.

Крайни продукти: Изменения в навиците или способностите или нови продукти и услуги, създадени в резултат от завършването на дейности в рамките на интервенцията в областта на развитието.

Оценка по стълбове: Оценка на Комисията на правилата и процедурите, прилагани при непряко управление, с цел осигуряване на защита на финансовите интереси на ЕС на същото ниво, както и при пряко управление.

Пряко управление: Управление на фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.

Споразумение за делегиране: Споразумение с физически или юридически лица в някои области на политика относно администрирането на средства от ЕС в режим на непряко управление.

Отговори на Комисията и на Европейската служба за външна дейност

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

Хронология

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

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“ с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше проведен под ръководството на члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет, и Aino Rantanen — аташе в кабинета; Michael Bain — главен ръководител; Paolo Rexha — ръководител на задача; Kim Hublé и Stéphane Gilson — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Michael Bain



Paolo Rexha



Stéphane Gilson



Michael Pyper

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2023 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-0652-9	ISSN 1977-5814	doi: 10.2865/478	QJ-AB-23-019-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0655-0	ISSN 1977-5814	doi: 10.2865/679879	QJ-AB-23-019-BG-N

През 2017 г. ЕС стартира инициативата Spotlight в рамките на глобално стратегическо партньорство с Организацията на обединените нации с цел да се гарантира, че всички жени и момичета живеят в среда без насилие и вредящи практики.

В своя одит ЕСП разгледа дали инициативата Spotlight на Комисията представлява ефикасен и ефективен инструмент срещу насилието над жени и момичета. Беше установено, че инициативата е постигнала определени крайни продукти, но е трудно да се прецени в каква степен тя е постигнала планираните резултати. ЕСП също така идентифицира възможности за повишаване на ефективността и за постигане на по-добро съотношение между цена и качество.

ЕСП отправя препоръка към Комисията, при финансиране на бъдещи глобални инициативи в областта на развитието, да извършва задълбочено сравнение на вариантите за изпълнение и свързаните с тях разходи, да увеличи дела на финансирането, достигащо до крайните бенефициенти и да включи извлечените поуки в бъдещи действия, надграждащи инициативата Spotlight.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors