



Незалежне оцінювання Проекту ЄС-МОП (стислий виклад результатів)



International
Labour
Office

Відділ
оцінювання

Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці

Стисла довідка

Країна:	Україна
Період проведення оцінювання:	24.09 – 06.12.2019
Вид оцінювання:	Незалежне
Адміністративний офіс:	Група технічної підтримки з питань гідної праці Бюро МОП для країн ЦСЄ - Будапешт
Технічний офіс:	Labadmin/Відділ БЗР
Керівник оцінювання:	Еміл Крстановскі
Консультант(и) з оцінювання:	Тома Вассер
Код проекту:	UKR/16/03/EUR
Донор і бюджет:	Європейський Союз 1 млн. 130 тис. дол. США
Ключові слова:	БЗР, інспекція праці, трудові відносини, соціальний діалог, зайнятість, міжнародні трудові норми, конвенції МОП, гендер, протидія дискримінації, Україна.

Підґрунтя і контекст

Стислий виклад мети, логіки та структури проекту

Проект фінансується Європейським Союзом у рамках інструменту Європейського партнерства. На початковий термін, 24 місяці, на проект було виділено 1 млн. євро. Впровадження проекту почалося 1 липня 2017 року і закінчилося 31 грудня 2019 року, включно з шестимісячним терміном, на який проект був продовжений.

Розвивальна мета проекту - для Міністерства соціальної політики, зокрема для Державної служби з питань праці - сприяти створенню безпечніших і більш здорових умов праці та подоланню «незадекларованої праці», для чого передбачено досягнення таких результатів:

1. Запропоноване національне законодавство, процедури і політики, зокрема щодо БЗР та інспекції праці, відповідають нормативно-правовим актам ЄС та конвенціям МОП.

2. Посилена спроможність Мінсоцполітики і Держпраці вживати заходів для покращення умов праці і подолання незадекларованої праці.

Була застосована така багатокомпонентна стратегія:

- наближення законодавства України до Рамкової директиви ЄС з БЗР і ряду спеціальних директив, прокладаючи таким

чином шлях до ратифікації Конвенції МОП № 187;

- підтримка Міністерства соціальної політики у приведенні національного законодавства у відповідність до ряду директив ЄС стосовно умов праці;

- забезпечення Держпраці інформацією і знаннями, навчанням для інспекторів праці задля ефективного подолання незадекларованої праці;

- підвищення ефективності роботи інспекції праці шляхом забезпечення повного застосування конвенцій МОП № 81 і № 129, навчання інспекторів праці та надання технічної допомоги керівництву Держпраці з питань інспекції праці, опираючись на передовий досвід країн ЄС.

Поточний стан впровадження проекту

Проект завершився 31 грудня 2019 року, успішно досягнувши поставлених початкових цілей і перевищивши декілька визначених спочатку показників. Реалізація наступного проекту «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні» за фінансування ЄС, запланований з 1 січня 2020 року. Цей проект розрахований на 36 місяців і має бюджет у 2 мільйони євро.

Мета, обсяг і клієнти оцінювання

Мета оцінювання полягала у сприянні вдосконаленню майбутніх програм і політики, посиленні підзвітності перед ключовими національними партнерами МОП і донорами, заохоченні навчання на основі успішних практик в межах МОП.

Оцінювання мало такі цілі: а) визначити результативність проекту; б) оцінити ефективність проекту; в) визначити актуальність результатів проекту і рівень досягнутої сталості; г) надати рекомендації щодо сталості результатів і початкового впливу проекту; ґ) визначити отриманий досвід і нову потенційну належну практику для ключових зацікавлених сторін. Оцінювання охоплює період впровадження з початку

проекту до моменту візиту експерта з незалежного оцінювання в Україну, стосується всіх результатів і торкається всіх рівнів – від проведених заходів до досягнення поставлених цілей. Оцінювання також охоплювало такі питання, як гендерний аспект і протидія дискримінації. Оцінювання проводилося з 24 вересня до 6 грудня 2019 року. Головними клієнтами оцінювання були партнери МОП, партнери проекту і його зацікавлені сторони – зокрема, керівництво проекту, Бюро МОП у Будапешті, Регіональне бюро МОП у Європі, LABADMIN/OSH (Женева), ЄС, Мінсоцполітики та Держпраці.

Методологія оцінювання

У процесі оцінювання застосовувалися керівні принципи МОП щодо стандартів, методології та етичних засад оцінювання. Збирання даних здійснювалося за комбінованою дослідницькою методикою: зібрані дані були впорядковані та систематизовані на основі оцінювальної матриці, доопрацьованої з метою оцінювання. Інформація була зібрана шляхом за допомогою індивідуальних інтерв'ю та інтерв'ю у форматі фокус-групи, доповнена оглядом проекту і контекстних документів і розширена додатковими інтернет-дослідженнями. Процес оцінювання включав початкову фазу, яка передбачала кабінетний огляд і аналіз проектної документації та відповідної літератури, а також підготовку початкового звіту з викладенням детальної методології, польову фазу, в якій протягом тижня, з 21 до 26 жовтня 2019 року, у Києві проводилися індивідуальні та фокус-групові інтерв'ю з зацікавленими сторонами, та дистанційні інтерв'ю зі співробітниками МОП із регіонального бюро МОП у Будапешті та Штаб-квартири МОП у Женеві. 26 жовтня 2019 року польову фазу було завершено представленням початкових результатів зацікавленим сторонам і отриманням їхніх відгуків. Заклучна фаза включала подання звіту за результатами оцінювання.

Актуальність. Проект мав потужну структуру, а логіка його виконання і ступінь деталізації процесу забезпечила міцну основу для реалізації стійких змін. Вони стали результатом довготривалої історії налагодження відносин із зацікавленими сторонами й надання технічної підтримки з боку МОП в Україні, а також постійного консультативного і відкритого обміну думками з українськими установами, що дозволяє отримати глибоке розуміння корінних проблем і формує заходи реагування на них, у яких розбудові процесу змін і сталості результатів віддається пріоритет перед швидкими, але нестійкими результатами. Хоча у структурі проекту застосовувалася відповідна логіка втручання, у процесі впровадження було реалізовано більш довгострокове стратегічне бачення і проведено глибшу аналітичну роботу: ретельність аналізу і створення знань забезпечувалися у проекті з самого початку. Зацікавленим сторонам було надано численні стратегічні публікації, щоб продемонструвати цінність змін і виробити базові цінності проекту, як тільки у цій, першій фазі проекту почали матеріалізуватися зміни.

Хоча проектом приділялася увага політиці гендерної справедливості та протидії дискримінації, стратегічне визначення цілей та формування результатів, які б відобразили внесок проекту в вирішення цих питань, слід було краще опрацювати у структурі проекту.

Результати аналізу проблем у сферах БЗР та НП були трансформовані в обґрунтовані заходи реагування, реалізація котрих забезпечила вражаючий рівень аналізу правового, інституційного та оперативного середовища, з тим, щоб воно підтримувало більшість провідних стратегічних та політичних інструментів (якщо не всі), які формують контекст втручання: його міжнародний компонент (конвенції МОП,

Глобальну стратегію гідної праці МОП, Цілі сталого розвитку), його регіональні характеристики (Угоду про Інструмент сусідства і партнерства ЄС, пріоритети МОП щодо гідної праці у Східній та Центральній Європі), а також національне і локальне визначення пріоритетних програмних заходів реагування у сфері БЗР, інспекції праці та НП (програми гідної праці МОП для країн, національні пріоритети України).

Результативність. Цей насичений заходами проект у процесі реалізації задовольнив сподівання, які на нього поклалися. У логіці втручання було запропоновано високий рівень трансформації, включно з істотним обсягом роботи, і проект показав вражаючі результати, що знайшло своє відображення у кількості, актуальності та якості звітних матеріалів. Справді, здійснення масштабних заходів, необхідних для реформування адміністрації праці в Україні за 30 місяців, а то й менше, було дуже складною задачею.

Проект досяг істотних успіхів, які сприяли зрушенню в ментальності тих зацікавлених сторін, які продемонстрували глибоку обізнаність щодо зусиль проекту і своєю співпрацею підтримували його впровадження. Правова база БЗР в Україні була значною мірою змінена завдяки Концепції реформування СУОП, прийнятій КМУ, а також національному профілю зі схваленими рекомендаціями проекту, а також аналізу ступеня відповідності національного законодавства вибраним директивам ЄС і конвенціям МОП у сфері трудових відносин; зокрема, слід виділити проект постанови КМУ про затвердження Плану дій з подолання НП, розроблення кого підтримав проект ЄС-МОП, транспонування директив ЄС, а також інші ключові результати, наприклад, численні заходи з розбудови спроможності, спрямовані на те, щоб інспектори праці змогли змінити спосіб своєї роботи та її сенс.

Невтомна і віддана праця команди проекту, професійний та кваліфікований підхід співробітників МОП стали ключем до

забезпечення якісної та своєчасної реалізації напруженого і амбітного комплексу задач проекту. Присутність команди проекту в приміщенні Держпраці надала її співробітникам безпосередній доступ до формальної та неформальної підтримки, яка, безперечно, відрізняється від нерегулярної технічної підтримки.

Інституційна реорганізація та призначення нового персоналу означали, що деякі плани щодо очікуваної інституалізації результатів опинилися під загрозою. Ця ситуація підкреслила, що проектів та МОП у цілому необхідно постійно проводити потужну роботу з лобіювання, а також здійснювати просвітницько-комунікаційні заходи для широкого кола установ, які приймають рішення, щодо негативних наслідків НП і слабких підвалів інспекції праці.

Ефективність. За результатами проведеного огляду слід підкреслити цінність, що є однією з характеристик проекту, але ефективність проекту слід розуміти як початковий крок до закладення підвалів для більш довгострокових інвестицій: зміна існуючої практики та здійснення ефективних заходів із подолання НП принесуть плоди тільки наприкінці процесу змін. Отже, спосіб вимірювання ефективності проекту на даний момент полягає в тому, щоб перевірити, чи забезпечив він здійснення перших кроків щодо змін (як-от узгоджене законодавство, стратегічне бачення Держпраці, національний план дій і так далі). Ураховуючи скромний бюджет, що складався переважно з витрат на оплату праці невеликої команди проекту, залучення сторонніх експертів і організацію заходів із розбудови спроможності, більш урізаний, маловитратний бюджет, ніж цей, важко уявити. Дійсно, за цінністю проведених заходів стоїть агенція з унікальним мандатом, досвідом, рівнем кваліфікації та відданості фахівців для проведення вищезгаданої роботи – МОП.

Сталість і орієнтація на вплив. Отримані результати підтверджують, що даний проект упевнено просувається до

забезпечення у перспективі довготривалого впливу в таких сферах, як БЗР, НП та інспекція праці. Успішно створено передумови для реалізації непорушних змін. Перші показники стійких змін – це підвищення обізнаності та розширення світогляду ключових зацікавлених сторін, рішуча залученість установ, законодавче закріплення здобутків проекту і потужна взаємодія з зацікавленими сторонами. Проект заклав підвалини для більш довготривалого впровадження, що, як очікується, забезпечить неухильне покращення ситуації у сферах БЗР, НП та інспекції праці. Було розроблено бачення, стратегію та методiku.

Висновки. Проект отримав одностайне визнання з боку своїх партнерів і зацікавлених сторін за підготовку підґрунтя для важливих змін. Його численні досягнення на даний час дозволили пройти важливу першу віху, що підтверджує, що проект успішно рухається до досягнення своєї довгострокової мети. Проект, що є вкрай важливим для добробуту працівників України, виступає за довгострокову підтримку своєї діяльності й упродовж певного періоду користується розумінням і допомогою з боку донорів. Проте, необхідність досягнення широкого і чіткого розуміння того, що без наполегливої роботи «профі» ці результати будуть непомітними та короткотривалими, залишається проблемою. Проект зайняв випереджальну позицію щодо комунікації та адвокації, яка принесла результати, що підкреслює потребу в професійній комунікаційній підтримці.

Людський фактор, вкрай важливий для проекту, став сильним елементом у заохоченні розуміння зацікавленими сторонами суті проекту та їхньої прихильності.

Проект приділяє увагу тендерному вимірові своєї роботи, але доклав недостатні зусилля для широкого висвітлення та комунікації щодо цього.

Ключові рекомендації та подальші дії

Ключова рекомендація 1:

висвітлювати результати (та процес впровадження) проекту за допомогою більш потужної комунікації.

Розробити комунікаційну стратегію, спрямовану – серед інших цілей – на забезпечення достатнього рівня фінансування довгострокової підтримки проекту (а в ідеалі – пакету проектів, спрямованих на досягнення результатів Програми гідної праці МОП для України).

Розробити різноманітні наочні засоби, орієнтовані на непрофесійну аудиторію, що несуть чіткі, переконливі послання, які ілюструють довгострокові переваги проекту та висвітлюють зв'язок між проектом та його впливом (візуальні інструменти).

Висвітлити ефективний внесок та ідентичність МОП, з тим, щоб ця агенція асоціювалася з конкретними, впливовими результатами. За результатами оцінювання визнано, що МОП, на рівні Штаб-квартири, вже доклала значних зусиль для більш впливової комунікації. Прикладом цього є останні матеріали з флагманської програми МОП із БЗР¹.

Ключова рекомендація 2:

розробити стратегію інформаційно-роз'яснювальної роботи, орієнтовану на відповідний вищий політичний рівень (міністерства або інший відповідно визначений рівень), для забезпечення своєчасного схвалення перспективних планових результатів (передбачених новим проектом).

Ключова рекомендація 3:

формалізувати компонент майбутнього проекту, що стосується гендерної рівності та протидії дискримінації, шляхом розробки гендерної та антидискримінаційної стратегії.

Ключова рекомендація 4:

пропагувати проект як належну модель роботи для країн субрегіону Східного сусідства і партнерства за допомогою регіонального механізму.

Ключова рекомендація 5:

забезпечити, щоб нові (і можливі майбутні) фази проекту передбачали результати (вимірні), основані на показниках і орієнтовані на спроможність, що дозволить визначити глибину перетворень, реалізованих проектом, і розробити практично здійсненні зміни.

Ключова рекомендація 6:

продовжити повсюдне застосування конвенцій МОП, систематично зв'язуючи директиви ЄС, охоплені проектом, із відповідною конвенцією МОП.

¹ Див. <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/programmes-projects/safety-health-for-all/lang--en/index.htm>