



International
Labour
Organization

► Evaluation Office



i-eval Discovery



На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні – Незалежне підсумкове оцінювання

ОСНОВНІ ФАКТИ

Країна: Україна

Дата оцінювання: 17 квітня 2023 р.

Тип оцінювання: Проєкт

Строки оцінювання: підсумкове

Адміністративний підрозділ: Група технічної підтримки з питань гідної праці / Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи (Будапешт)

Технічний підрозділ: Відділ LABADMIN/OSH, Департамент з питань управління

Керівник оцінювання: Давіт Фазіль Менгеша

Консультант(и) з оцінювання: Тома Вассер

Позначення за DC: UKR/19/01/EUR (107220/502410)

Донори(и) та бюджет: ЄС, 2 000 000,00 євро

Ключові слова: використовуйте теми, зазначені у i-eval Discovery: БЗР, інспекція праці, трудові відносини, соціальний діалог, зайнятість, соціальна політика, міжнародні трудові норми, гендер, протидія дискримінації, незадекларована праця, війна, психологічний, Україна .

ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ ТА КОНТЕКСТ

Стислий виклад мети, логіки та структури Проєкту

Даний Проєкт є продовженням роботи, проведеної в рамках попередньої фази - «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці». Очікуваним впливом Проєкту у близькій перспективі є покращення дотримання Україною основних міжнародних трудових норм із БЗР і незадекларованої праці, з досягненням двох кінцевих результатів: 1) Правова база з БЗР наближена до міжнародних трудових норм; 2) Створено системи та процедури для виконання функцій інспекції праці.

Пандемія, а потім вплив війни на сферу праці змусили Проєкт перепрограмувати деякі з напрямів його діяльності, консультиуючись із соціальними партнерами й донорами, з метою задоволення найбільш нагальних виявлених потреб, як-от психосоціальна підтримка, підвищення обізнаності щодо торгівлі людьми та примусової праці, підтримка соціального діалогу в воєнний період.

Поточний стан Проєкту

Проєкт майже завершений, і всі його цільові показники досягнуті.

Мета, обсяг і клієнти оцінювання

Метою цього підсумкового оцінювання є огляд результативності Проєкту за весь період його впровадження (40 місяців) і надання рекомендацій на майбутнє.

Методологія оцінювання

Метод оцінювання полягав у поєднанні різних інструментів збирання кількісних і якісних даних та був переважно якісним за характером. Оцінювання проводилося в дистанційному режимі та включало проведення онлайн-інтерв'ю з ключовими стейкхолдерами. Збирання даних було організовано за критеріями оцінювання, встановленими Комітетом із сприяння розвитку ОЕСР.

ГОЛОВНІ ВСТАНОВЛЕНІ ФАКТИ Й ВИСНОВКИ

Актуальність і стратегічна відповідність

Попередня фаза цього Проєкту також відрізнялася високою актуальністю, тому що вона вже відповідала на основоположні регуляторні й нормативні виклики у підтриманні ключових реформ у сфері інспекції праці й БЗР, з тим, щоб Україна імплементувала директиви ЄС і просувалася своїм європейським шляхом, сприяючи в такий спосіб реалізації національних, європейських і міжнародних стратегічних пріоритетів. Поточна фаза зберегла цей високий ступінь актуальності, тому що вона продовжила відповідати на ті самі, виявлені на початковому етапі потреби реформування сфери безпеки та здоров'я на роботі, а також інспекції праці, з метою забезпечити додержання національного законодавства як у сфері БЗР і трудових відносин, так і у сфері подолання незадекларованої праці.

Отримання Україною в червні 2022 року статусу кандидата в члени ЄС зміцнило європейські перспективи України та посилило актуальність Проекту в підготовці прийняття та імплементації конвенцій МОП і директив ЄС із БЗР – напрямах діяльності, які сприяють також вирішенню завдань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Проект продемонстрував, що він залишився актуальним попри істотні зміни контексту. Під час пандемії Проекту вдалося продовжити свою діяльність у повному обсязі, перейшовши на дистанційні віртуальні заходи з використанням онлайн- і офлайн-контенту, що дозволило партнерам брати участь в адвокаційних «круглих столах», консультаціях і навчальних заходах.

На погляд оцінювача, Проект показав рідкий випадок цінної актуальності: він продемонстрував, що потрібно не робити вибір між пріоритетами «нагальне» та «важливе», а працювати в обох цих напрямках і взаємно підсилювати допомогу. При цьому Проект також виступав захисником думок соціальних партнерів, які бажають бачити просування реформ так само, як і вирішення пріоритетних проблем, спричинених конфліктом.

Узгодженість і обґрунтованість побудови

Встановлено, що початкова побудова Проекту є узгодженою, тому що вона відображає ретельно проаналізовану теорію змін, яка є оновленою версією теорії змін, розробленої для попередньої фази. В обох випадках правомірність теорії змін забезпечена тим, що проводилися ґрунтовні та регулярні консультації з стейкхолдерами для розгляду припущень Проекту, а процес здійснення змін відповідає чітким і однозначним настановам, визначеним стратегічними цілями України, зокрема щодо реалізації реформ сфери БЗР та інспекції праці задля забезпечення відповідності стандартам ЄС – Співтовариства, до якого країна хоче вступити, що є її найголовнішим пріоритетом.

Ця побудова має сильну логіку, тому що вона, перш за все й логічно, відповідає стратегічним цілям і є наступним кроком у довготривалому процесі імплементації стандартів ЄС із БЗР. Побудова Проекту також чітко відображає процес змін, підтриманий багатокomпонентним підходом, у якому поєднані нижчезазначені взаємодоповняльні ініціативи:

- нормативний трек (який передбачає транспонування директив ЄС і конвенцій МОП та сприяння консультативному процесу у ході розроблення законодавства);
- інституційний трек/трек реформування з заходами з розбудови спроможності з метою сприяння створенню ефективної Державної служби з питань праці (Держпраці), та трек фасилітації, де за допомогою соціальних навичок підтримується соціальний діалог;
- адвокаційний трек (підтриманий адвокаційними заходами);
- трек комунікації/обізнаності громадськості (що дозволяє інтегрувати заходи зі скорочення примусової праці (НП), зміцнюючи при цьому спроможність Держпраці через практику інформаційно-роз'яснювальних кампаній).

Стан виконання і результативність Проєкту

Виходячи з огляду документації Проєкту, його загальна результативність гідна похвали. На момент оцінювання він досяг усіх цільових показників рівня проміжних результатів і перевищив більшість цих показників. Це можна сказати й про його перепрограмовані напрями діяльності, де всі прогнозні цільові показники були перевищені.

За кінцевим результатом 1, щодо правової бази БЗР та стосовно НП, Проєкт перевищив цільові показники за кількістю технічних рекомендацій, переглядів законодавства, адвокаційних і навчальних заходів. Проте, ця технічна і адвокаційна робота ще не матеріалізувалася, тому що Парламент ще не проголосував за запропонований переглянутий законопроект.

Хоча вплив COVID-19 був дуже значним, змусивши припинити очне проведення багатьох заходів Проєкту, команда швидко пристосувалася, переключившись на дистанційний формат занять, який виявився ефективним. Війна і подальший воєнний стан обмежили також можливість реалізації програми щодо вдосконалення законодавства. Тим не менш, під час оцінювальних інтерв'ю опитані одностайно підтвердили результативність Проєкту. За кількісними досягненнями стоїть якість. За словами опитаних, результативність Проєкту є в першу чергу результатом продуктивної роботи його команди та компетентної технічної підтримки МОП. За роки це посилило авторитет МОП і міцне почуття довіри до неї як рушія інтересів стейкхолдерів та їхньої участі в проєктних заходах і консультаціях.

Швидко пристосовувавшись до пандемії, перевівши велику кількість заходів у дистанційний режим, Проєкт забезпечив також дуже ефективне й змістовне реагування на невідкладні потреби, які впливають на здоров'я та безпеку працівників і роботодавців, особливо в таких сферах, як психосоціальна підтримка, примусова праця і торгівля людьми. Разом із відповідальними соціальними партнерами, діючою на випередження командою Проєкту та гнучкістю Представництва ЄС як донора це поєднання проявив доброї волі забезпечило значні результати за помірних, переорієнтованих витрат коштів.

Ефективність використання ресурсів

Ураховуючи щільність заходів, організованих Проєктом, рівень обміну та взаємодії з численними стейкхолдерами, довгий перелік отриманих результатів – і все це під управлінням невеликої команди – за результатами оцінювання встановлено, що бюджетні ресурси в розмірі два мільйони євро були використані дуже ефективно, як за показником питомих витрат на один захід, так і за загальною цінністю результатів Проєкту, отриманих за такого обсягу бюджету.

Перенаправлення коштів, зекономлених за рахунок переходу з фізичних на віртуальні заходи, на реагування на психологічний дистрес і на протидію ризику примусової праці та торгівлі людьми щодо працівників в умовах війни дозволило забезпечити потужний вплив у плані підвищення обізнаності, забезпечення готовності до таких ризиків і запобігання їм.

Ефективність механізмів управління

Механізми управління виявилися ефективними в забезпеченні своєчасного проведення численних заходів, причому з підтриманням високого рівня якості, якщо судити з результатів щорічного опитування з питань якості діяльності Проекту та заяв, зроблених стейкхолдерами в ході оцінювання.

Адміністративні, фінансові та операційні процедури МОП були апробовані й протестовані у попередній фазі, а також у рамках інших проектів МОП. Провадження діяльності в часи пандемії та війни, яка триває в Україні – це два потужні показники ефективності управління. Самих лише добре опрацьованих процедур недостатньо для забезпечення безперебійної реалізації: особисті зусилля й відданість команди Проекту значною мірою пояснюють, як Проекту вдається проявляти гнучкість, оперативність реагування і готовність, щоб адаптуватися до змін, які відбулися в українському контексті, а також зорієнтуватися в складних умовах, які вимагають безперервної адвокаційної роботи.

Орієнтованість на вплив

Результати Проекту стали навіть ще змістовнішим внеском у досягнення національних цілей розвитку України, особливо після того, як країні було надано статус кандидата в члени ЄС. Вступ до ЄС є головною політичною, а такою розвивальною метою, яку висловлювали кілька урядів країни поспіль. Нинішній уряд нещодавно представив п'ятирічний план, де прихильність до процесу інтеграції в ЄС займає центральне місце.

Паралельно з цим агресія російських сил проти України, безумовно, завдала країні серйозного удару й призвела до необхідності долати надзвичайну ситуацію. Що стосується інших радикальних змін, то на хід виконання Проекту вплинув воєнний стан. Він вплинув на оперативну орієнтацію Проекту через необхідність реагувати на серйозні наслідки в плані ризиків для безпеки та здоров'я на робочому місці. Проте, він вплинув і на хід здійснення тривалої спільної роботи партнерів, яка включала процес розроблення сучасного законодавства з БЗР.

Європейська перспектива України, нещодавно сильно розширена завдяки отриманню статусу кандидата в члени ЄС, також надала Проекту потужний імпульс до продовження поступового руху вперед на шляху підготовки країни до імплементації директив ЄС із БЗР. Проте, війна в Україні та її вплив на національний контекст, зокрема введення воєнного стану, також вплинули на прогрес у тих напрямках реформ, де Проект активно працював, тому що цей вплив звузив простір для соціального діалогу. Ці виклики надали ще більшого сенсу важливості активних і помітних адвокаційних зусиль, яких докладав Проект.

Сталість

Важливо пам'ятати, що здатність Проекту чітко виражати свої цілі стала результатом довготривалого процесу, в якому використовується теорія змін, що пояснює кроки до ефективного впровадження стандартів ЄС в

Україні. Крім того, ця здатність є вирішальним фактором для оцінювання сталості кожної фази, тому що вона дозволяє проаналізувати прогрес, досягнутий в рамках цього процесу станом на кінець кожної фази. Проект здійснює дуже чіткий процес, націлений на ефективне впровадження трудових норм. Поки не спалахнула війна, було фактично досягнуто низку ключових показників сталості (зацікавленість та прихильність стейкхолдерів, прогрес у нормативно-технічних аспектах, інституціоналізація, обізнаність і зацікавленість громадськості, співпричетність, зміцнена спроможність і підвищена результативність роботи Держпраці). Хоча війна і воєнний стан прямо не поставили під сумнів сталість результатів, затримка валідації законопроекту про БЗР і звуження простору для соціального діалогу – хоча ці обмеження й можуть бути тимчасовими – вимагали ретельного моніторингу та підкреслюють важливість існування та продовження, й навіть більше, таких проектів, як даний Проект, у часи конфліктів. Помітність і адвокація, напевно, гратимуть ключову роль у майбутньому в забезпеченні сталості результатів, досягнутих на даний момент.

РЕКОМЕНДАЦІЇ, НАБУТИЙ ДОСВІД І ЗРАЗКИ НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ

Головні встановлені факти й висновки

Висновки

Проект підтримує два процеси в рамках одного, що виходять далеко за межі ухвалення проекту закону про БЗР. Незалежно від поточних умов, досягнення довгострокової мети обох процесів вимагає продовження підтримки Проекту з боку МОП.

Результативність можна реально виміряти наприкінці процесу: результативність Проекту та його попередньої фази в кінцевому підсумку буде вимірюватися за фактом конкретної імплементації директив ЄС із БЗР в Україні. Усвідомлюючи, що для цього необхідно пройти ще довгий шлях, із бесід із стейкхолдерами в ході оцінювання стало зрозуміло також, що цей процес необхідно супроводжувати й підтримувати технічно, поки не буде досягнуто вищезгаданої довгострокової мети.

Настав час активної адвокації. Дві послідовні фази значно просунули БЗР на технічному рівні (запроваджено концепцію безпеки праці, належна термінологія систематично використовується в соціальному діалозі, розроблено проект закону про БЗР...). Соціальні партнери є добре обізнаними, поінформованими та готовими до голосування за закон і до здійснення подальших кроків щодо його імплементації. Потрібен сильний адвокаційний поштовх на більш високому рівні, оскільки поточний контекст рясніє настільки великою кількістю конкуруючих пріоритетів, що впливова адвокаційна робота вимагає націленості на найвищий рівень ухвалення рішень.

Соціальні партнери просять розширити соціальний діалог і вважають підтримку Національної тристоронньої соціально-економічної ради (НТСЕР) необхідним внеском у майбутньому.

Успіх є результатом технічної компетентності й людського виміру. МОП – це не тільки «технічний експерт», а й агенція, **якій довіряють і яку**

поважають. Мова йде також про спосіб, у який передаються знання. Стейкхолдери чітко заявили, що людський фактор є рівною мірою важливим для досягнень.

Рекомендації

1. Продовжити підтримувати Україну в підготовці до довготривалої перспективи європейської інтеграції та узгодженні нормативної бази, задовольняючи при цьому нагальні потреби стосовно БЗР, НП та ІП, у рамках наступного проєкту.
2. Розбити дане втручання на модульні проєкти або компоненти за основними темами.
3. **(субрекомендація щодо психосоціальної підтримки - ПСП).** Відобразити в заходах реагування Проєкту в сфері ПСП програмні зв'язки між ПСП, фізичними й сексуальними домаганнями та ризиками ВІЛ/СНІДу.
4. Посилити вплив зусиль Проєкту з обстоювання інтересів шляхом формування стратегії адвокації, виділення ресурсів на її реалізацію та розроблення інструменту моніторингу, вимірювати стан виконання й результати адвокаційної роботи, залучити тристоронніх партнерів і ключових суб'єктів, які ухвалюють рішення, до процесу моніторингу.
5. Розробити теорію змін з показниками змін (це відповідає рекомендації щодо відстеження стану прийняття правових актів, підтриманих Проєктом, наданій за результатами проміжного оцінювання).
6. Розглянути питання про прийняття на роботу до Групи технічної підтримки з питань гідної праці Бюро МОП у Будапешті фахівця з питань адміністрації праці, інспекції праці та БЗР.

Основний набутий досвід і зразки належної практики

Набутий досвід: 1. Війна вплинула на Проєкт, оскільки його реагування на кризу розширило масштаб його діяльності та посилило робоче навантаження на нього. Завершення Проєкту може бути слушним моментом для переорієнтації уваги в розрізі тем і переоцінки навантаження: попередня фаза була амбітною, в позитивному сенсі, тому що вона була спрямована на вирішення фундаментальних питань, що вимагало зміни способу мислення й формування культури здоров'я та безпеки на роботі й інспекції праці, а також ліквідації такого дуже глибоко вкоріненого в Україні явища, як незадекларована праця. У відповідь на нагальні потреби (психологічне здоров'я, примусову працю,

торгівлю людьми), які виникли через війну, Проєкт розширив свою початкову сферу діяльності, щоб реагувати на безпосередні виклики через «трек реагування на кризу» (перепрограмування діяльності). Паралельно він продовжував підтримувати реалізацію таких важливих пріоритетів, як соціальний діалог, реформа інспекції праці й законодавство з БЗР, які тимчасово були відсунуті на другий план іншими пріоритетами та воєнним станом. З цього спостереження за результатами оцінювання зроблено два висновки: 1. Масштаб треків «розвитку» та «реагування» Проєкту й можливого подальшого розвитку компонента ПСП, ймовірно, буде надто великим для реалізації в рамках одного проєкту, де проводяться дискусії між тристоронніми партнерами, підтримується соціальний діалог і постійно ведеться активна адвокаційна робота. Отже, зараз слушний час для того, щоб переглянути діяльність Проєкту й реорганізувати його різні компоненти в низку модульних компонентів, а не залишати їх в одному великому проєкті. 2. Підтримуючи активність за треком «розвитку», Проєкт допоміг продовжити реалізацію основоположних пріоритетів (просування в напрямку до стандартів ЄС) і практик (соціальний діалог), які могли залишитися в тіні пріоритетів, «пов'язаних із війною», нагадуючи цим, що реформи мають продовжуватися навіть у драматичних умовах України.

2. Адвокаційні зусилля Проєкту здійснювалися в істотному обсязі також у неформальній сфері: фінансова підтримка ЄС забезпечує не лише підтримку надання експертно-технічної допомоги, а й фінансування роботи команди, яка спільно з Національним координатором МОП приділила величезний обсяг часу адвокації, як у рамках діяльності Проєкту, так і поза ними. У оцінювача не було потреби питати, тому що стейкхолдери самі з готовністю підкреслювали важливість підтримання відносин. «Йдеться не про підтримання добрих відносин. Мова йде про обмін по суті питань і продовження дискусій після закінчення «круглого столу». Дійсно, цей порядок денний реалізується й у неформальному просторі. Цей набутий урок послужив основою для рекомендації: виходячи з цього припущення, подальша адвокаційна робота може забезпечити ще сильніший вплив у плані забезпечення інституційної валідації реформ законодавства про БЗР та ІП, підтримуваних Проєктом, за умови, що ця робота буде основана на чіткій стратегії та формалізована як напрям діяльності.

Зразки належної практики

1. Високий ступінь інклюзивності Проєкту та глибоке залучення команди Проєкту й персоналу МОП в Україні до підтримання відносин із

стейкхолдерами забезпечує безпрецедентну цінність і переваги. Залучення широкого кола суб'єктів сприяє підвищенню рівня обізнаності. На «круглі столи», організовані Проектом, запрошувалася ціла низка суб'єктів, зокрема юристи, судді тощо. Це дозволило зібрати думки представників судової влади щодо розроблення закону, а також сприяло покращенню розуміння законодавчими та судовими органами таких аспектів, як вирішення питань БЗР та зв'язок БЗР з трудовими правами (основними). Особисте залучення команди Проекту до відносин із стейкхолдерами є одним із факторів, що реально обумовлюють зацікавленість, мотивацію та залучення стейкхолдерів до цього та інших проектів МОП і сприяють цьому. Прихильність і ставлення персоналу, можливо, є нематеріальною належною практикою, але саме ця практика істотно впливає на отримання результатів.

Вкладення у відносини зі стейкхолдерами, у поєднанні з гнучким і неупередженим підходом, стали ключовими складовими процесу перепрограмування діяльності: за помірних фінансових ресурсів, але з потужною мобілізацією серед стейкхолдерів перепрограмована діяльність виявилася дуже актуальною, швидкою у реалізації та забезпечила сильний вплив, залишаючись стратегічною (зорієнтованою не тільки на надзвичайну ситуацію, а й на усунення корінних причин). На погляд оцінювача, ця належна практика, а саме оперативний, рішучий внесок і прихильність соціальних партнерів щодо реагування на кризу, безумовно, пов'язана з відданістю команди. «Успіх» перепрограмованих напрямів діяльності можна пояснити поєднанням довіри стейкхолдерів (вони роблять істотний внесок в оцінювання Проектом невідкладних потреб і реагування на них), ставленням персоналу МОП і гнучкістю донора (ЄС).