

**Експертний висновок
на систему моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії
торгівлі людьми на період до 2020 року**

Експертний висновок підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання (УАО) «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США.

Висновки даного експертного висновку можуть не збігатися з позицією УАО і NED, або з думкою посадових осіб цих організацій.

Подібні експертизи здійснені для стратегій (програм) центральних, регіональних (обласних) і місцевих органів влади.

Експерт не ставив за мету надати органам влади рекомендації щодо вирішення виявлених проблем. Такі рекомендації будуть запропоновані після узагальнення результатів усіх експертиз, передбачених проектом.

Автор експертного висновку – Пильгун Лариса Вікторівна, голова Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), член Правління Експертної групи «Сова». E-mail: pylgunlv@gmail.com.

Мета даного експертного висновку – оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Програми.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання¹.

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?
2. Чи дозволяють індикатори виміряти динаміку Стратегії?
3. Чи є повною система індикаторів?
4. Яким чином оцінюється виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?
5. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?
6. Чи передбачає Державна соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2020 року механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?

Перелік питань експертизи містить питання №№ 5-6, оскільки автор експертного висновку виходить з наступного припущення: відкритість результатів моніторингу та оцінки Програми для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні підвищують ефективність моніторингу та оцінювання як цієї Програми, так і будь-яких програмних документів органів влади.

Для експертного висновку використана інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки (розділ «Очікувані результати, ефективність Програми»), додаток 3 «Очікувані результати виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.

¹ Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

Основні досліджувані документи: постанова Кабінету міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 111 «Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року»².

Методи експертизи:

1. Пошук системи індикаторів моніторингу Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.
2. Аналіз індикаторів Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.
3. Оцінка механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року щодо наявності, реалістичності та можливості застосування.

Питання: Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?

Додаток 3 до Програми «Очікувані результати виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» містить, як і більшість інших державних цільових програм України, показники виконання завдань, наприклад: «кількість прийнятих нормативно-правових актів» (для завдання «Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми»). Таких показників усього 4:

1. кількість прийнятих нормативно-правових актів;
2. кількість інформаційної продукції;
3. кількість проведених навчань фахівців державних установ, які можуть контактувати з особами, які постраждали від торгівлі людьми;
4. кількість моніторингових заходів.

Таким чином, система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року існує.

Питання: Чи дозволяють індикатори виміряти динаміку Стратегії?

Формулювання показників / індикатори Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року не містять одиниць вимірювання, хоча відповідний стовбець для показників передбачений, проте змістовно не наповнений. Відповідно, зміст окремих показників неможливо зрозуміти взагалі. Так, наприклад, «кількість інформаційної продукції»: у 2016 році – 1, 2017 – 1, 2018 – 1, 2019 – 1, 2020 – 1. Виникає закономірне питання: Про що мова? Що є одиницею інформаційної продукції? Це один інформаційний матеріал? Один екземпляр друкованої продукції? Зміст Програми і додатків до неї також не дають відповіді на ці запитання. Так, Додаток 2 до Програми «Завдання і заходи з виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» містить більш детальний опис показників, проте він також не містить відповіді на запитання. В цьому додатку з приводу «кількості інформаційної продукції» додатково сказано наступне: «виготовлення інформаційної продукції з питань протидії торгівлі людьми, спрямованої на поширення серед населення інформації щодо ризиків потрапляння в ситуації торгівлі людьми».

Такий показник, як «кількість прийнятих нормативно-правових актів» не характеризує виконання завдання «Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми», оскільки враховує лише кількість, але не якість цих актів і не рівень їх імплементації.

² Постанова Кабінету міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 111 «Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року»// <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF/page>.

Показник «кількість проведених навчань фахівців державних установ, які можуть контактувати з особами, які постраждали від торгівлі людьми» не характеризує міру вирішення завдання «боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування».

Зміст показника «кількість моніторингових заходів» не розкрито. Опис цього показника не відповідає на запитання: Що мається на увазі під моніторинговим заходом? Чи здійснюються моніторингові заходи виконання Програми за єдиною методикою, чи вони можуть бути різними?

Важливою проблемою формулювань індикаторів є проблемні формулювання завдань, для яких створені дані індикатори. Усі завдання, вказані у додатку № 3, сформульовані не як результат діяльності щодо виконання Програми, а як процес:

«Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми;

Запобігання торгівлі людьми, її первинна профілактика;

Боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування;

Моніторинг у сфері протидії торгівлі людьми».

Завдання Програми передбачають процес, а не результат діяльності. Такі формулювання завдань визначають, в свою чергу, показники процесу, а не результату діяльності. Відповідно, показники Програми не дозволяють визначити результати та ефективність діяльності, передбаченої Програмою. Ми можемо визначити лише наявність такої діяльності, але не маємо змоги її оцінити.

Таким чином робимо висновок про те, що показники/ індикатори виконання завдань Програми сформульовані некоректно з точки зору подальшого оцінювання.

Питання: Чи є повною система індикаторів

Показники виконання завдань мають бути передбачені для кожного завдання Програми. У додатку № 2 визначено 7 завдань:

1. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми.
 2. Запобігання торгівлі людьми, її первинна профілактика.
 3. Боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування.
 4. Захист та допомога постраждалим від торгівлі людьми.
 5. Забезпечення захисту дітей, постраждалих від торгівлі дітьми.
 6. Здійснення моніторингу у сфері протидії торгівлі людьми.
 7. Міжнародне співробітництво в сфері протидії торгівлі людьми.
- У той же час показники передбачені лише для 4-х із 7 завдань. Таким чином, система індикаторів Програми є неповною.

Питання: Яким чином оцінюється виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року

На Єдиному державному web-порталі відкритих даних у розділі «Набір даних» розміщена «Інформація про стан виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року»³. Інформація детально описує діяльність щодо виконання Програми за відповідний період наступним чином:

1. Найменування завдання.
2. Захід.
3. Відповідальні за виконання заходу.
4. Стан виконання.

³ Інформація про стан виконання державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року// <http://data.gov.ua/passport/43178d94-2521-4f61-a6a5-ed17984f7aa0>.

Інформація Міністерство соціальної політики про виконання Програми дуже детальна (120 сторінок) і структурована за завданнями і заходами, але не за показниками виконання завдань. Інформація за перше півріччя 2016 року не містить ніяких згадувань про виконання показників, передбачених додатком № 3 до Програми.

Таким чином, Міністерство соціальної політики готує один раз на 6 місяців інформацію про виконання Програми. Саном на 20.12.2017 року розміщене у відкритому доступі лише одне таке повідомлення. У той же час оцінювання реалізації Програми не здійснюється.

Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року

Як було сказано вище, у відкритому доступі на Єдиному державному web-порталі відкритих даних розміщена «Інформація про стан виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року». Проте цей документ не містить оцінки виконання Програми.

Таким чином, у відкритому доступі результатів оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року немає через їх відсутність.

Питання: Чи передбачає Державна соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2020 року механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми

У Програмі, як і в інших державних цільових програмах, відсутній розділ, присвячений моніторингу та оцінці. У п. 6 «Здійснення моніторингу у сфері протидії торгівлі людьми» додатку № 2 «Завдання і заходи з виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» вказано, що «проведення комплексних соціологічних досліджень з метою оцінки поширення різних форм експлуатації та торгівлі людьми» виконують «громадські об'єднання та міжнародні організації (за згодою)», а «розроблення та запровадження комплексної міжвідомчої статистичної звітності з питань протидії торгівлі людьми» здійснюють «Мінсоцполітики, громадські об'єднання та міжнародні організації (за згодою)». Зазначені заходи є елементами моніторингу Програми, але не її оцінки. Інших вказівок на участь організацій/представників громадянського суспільства у моніторингу і оцінці Програми не містить.

Таким чином, Програма передбачає участь організацій/представників громадянського суспільства у моніторингу виконання Програми, але не в її оцінці.

Голова Української асоціації оцінювання

Л.В. Пильгун

21.12.2017