

ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА НА ИНДИВИДУАЛНО НИВО В БЪЛГАРИЯ: ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ОЦЕНКИ И НАУЧЕНИ УРОЦИ

Ралица Симеонова-Ганева, Радостина Ангелова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. В настоящата статия е направен преглед на методологичната рамка и иконометричните модели, които са използвани за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда (АППТ) на индивидуално ниво в България. Разгледаните оценки обхващат периода 2000 – 2017 г. и са проведени от различни академични или приложно-изследователски екипи за целите на планиране и оценка на публичните политики в рамките на политиката по заетостта. Направен е опит да бъдат обобщени оценените нетни ефекти от тринадесет проведени оценки на различни мерки, програми и интервенции на пазара на труда, както и да бъде проследена динамиката на въздействието им във времето. В заключение са формулирани препоръки, които биха могли да допринесат за подобряване на оценяването на въздействието и формулирането на мерки и политики. Също така са разгледани ограниченията на АППТ за оказване на въздействие върху социално-икономическите процеси и са формулирани препоръки за по-ефективното ѝ провеждане.

Keywords: review; methodological approach; econometric models; evaluations; impact assessment; labor market; Bulgaria; research; net effect; measures; programs; interventions; implementation

Кратък преглед на установените подходи в оценката на въздействие на активната политика на пазара на труда

Основните подходи за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда са три – теоретичен, емпиричен и иконометричен. Теоретичният се основава на връзки и механизми, които са подробно изследвани и описани в икономическата литература. При този подход обаче има риск да не се вземат предвид в достатъчна степен наличните отчетни данни относно изпълнението на програмите и мерките, както и конкрет-

ният контекст на политиките. Емпиричният подход се основава до голяма степен на данните, но във връзка с него биха могли да възникнат два проблема: да се получи изкривяване, дължащо се на извадката от данни, или да няма достатъчно подробни или надеждни данни, които да позволят да се извърши качествена оценка на въздействието. Иконометричните модели представляват комбинация и от двата подхода, като те са основно базирани на оценени въз основата на налични данни статистически връзки, но също така биха могли да имат и теоретични конструкции. Повечето модели за оценка на въздействието биват наричани иконометрични, но на практика, поради често срещаните ограничения в данните, методите за оценка на коефициентите им включват както иконометрични процедури, така и други методи, като експертна оценка и предположения, базирани на икономическата теория, и стойностите на тези коефициенти в сходни икономики (калибриране).

Иконометричните модели имат все по-голяма роля при оценяването на въздействието, но много малка част от тях всъщност са специално разработени с цел оценка на конкретна програма. В повечето случаи експертите адаптират подходящ модел, който вече е разработен за друг случай. Адаптирането на моделите се прави с цел осъществяването на симулации, които количествено да оценят нетните ефекти върху избрани икономически променливи от провеждането на определени политики и програми.¹⁾ Ползите от използването на иконометричен модел при оценяването на въздействието могат да бъдат обобщени в три основни направления – оценка на определени икономически процеси, прогнозиране и проиграване на сценарии. По отношение на вникването в конкретиката на наблюдаваните икономически процеси моделът показва статистически значимо наличие/отсъствие на влияние върху изследваните показатели, както и размера на ефекта (като очакван среден ефект и числов интервал, в който се очаква да попадне фактическото влияние с най-голяма вероятност). В частта прогнозиране моделът дава възможност да бъдат направени прогнози за развитието на изследваните показатели при настоящите политики, както и при осъществяването на промени в настоящите политики. Важен елемент от оценъчния процес е разиграването на сценарии. Сценариите позволяват да бъде отговорено на поредица въпроси от типа „*Какво ще стане, ако...?*“ (What-if Analysis). Този процес изисква конструирането на алтернативни варианти за развитие чрез приемането на различни предположения и сравняването на резултатите с тези, получени от оценката на модела (базовия сценарий).

Видовете иконометрични модели, използвани в оценките на въздействието, могат да бъдат разделени на регресионни и симулационни модели. Немалка част от регресионните модели изследват т.нар. връзка *treatment* –

effect (или *мерки – ефект*). В тези случаи се търсят връзки между разходите средства, проведените политики и постигнатите резултати в целевите групи. В повечето случаи тези модели са микроикономически и изискват използването на големи масиви от данни както за всички отделни участници в изследваните програми, така и за контролна група от лица, които не са участвали в тези програми. На практика, невинаги администрацията, възлагаща и ползваща оценката на политиката, разполага със или има достъп до изчерпателни актуални масиви от данни за всички участници в текущи и (отдавна или наскоро) приключили мерки. В тези случаи изследователските екипи, ангажирани в оценката, използват цялата налична информация и провеждат целеви социологически проучвания, които да се опитат да проследят реализацията на пазара на труда на участниците в приключилите мерки и идентифицирана контролна група.

Преглед на извършените оценки на активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво

Повечето от извършените оценки в България адресират измерването и анализа на брутните ефекти от политиката. В рамките на настоящото изследване бяха установени и анализирани следните тринадесет оценки на нетното въздействие на индивидуално ниво, извършени към края на 2017 г.: Междинна оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“⁽²⁾; Последваща оценка на всички елементи (програми и мерки за заетост) на активната политика на пазара на труда в следните направления: насоченост; релевантност към Стратегията на ЕС „Европа 2020“; икономичност; ефективност; ефикасност⁽³⁾; „Последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво“⁽⁴⁾; Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда⁽⁵⁾; Анализ на програмите, проектите и мерките за активната политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., включително ОП РЧР, проект „Красива България“ и Социално-инвестиционния фонд в Република България⁽⁶⁾; Оценка на постигането на стратегическата и специфичните цели на ОП РЧР за периода 2007 – 2010 г.⁽⁷⁾; Оценка на реализирания напредък по 6 схеми от ОП РЧР 2007 – 2010 г.⁽⁸⁾; Оценка на дейността на служби по заетостта и активни програми на пазара на труда в страните от Източна Европа и Централна Азия⁽⁹⁾; Въздействие на активните програми на пазара на труда: оценки на развиващи се страни и страни в преход⁽¹⁰⁾; Нетна оценка на влиянието на активни програми на пазара на труда, Заключителен доклад⁽¹¹⁾; Оценка на нетния ефект от посредническите услуги⁽¹²⁾; Изготвяне на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, на индивидуално ниво (нетна оценка)⁽¹³⁾;

Оценка на мерките по Инициативата за младежка заетост в рамките на приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020¹⁴⁾.

Опит за обобщение на оценените нетни ефекти от активната политика

През разглеждания период оценките на въздействие на индивидуално ниво са както междинни оценки (реализирани по време на изпълнение на програмите, т.нар. *mid-term evaluations*), така и крайни оценки, отчитащи ефектите (скоро или не съвсем скоро) след приключването на програмите (т.нар. *ex post evaluations*).

Към момента липсва единен систематичен подход за извършването и оценяването на въздействието на активната политика на микроикономическо (индивидуално) ниво. Поради редица причини тези нетни оценки не са базирани на единна иконометрична методология и не следват единна рамка по отношение както на обхвата на периода и политиката, така и на обхванатите целеви групи.

Част от причините са обусловени от различията в категориите допустими за подкрепа лица (които са обект на отделните мерки, влизащи в обхвата на оценките). Поради тази причина в някои случаи целевите групи са представени като отделни уязвими групи, а в други – като хомогенна група, участвала в конкретна мярка или програма (т.е. различните оценки проследяват въздействието върху различни целеви групи). Техническите резултати от оценките следват различен формат, като в някои от оценките нетните ефекти са представени по отделни програми и мерки, а не по отделни уязвими групи (в зависимост от формулираното техническо задание от страна на администрацията, възложила оценката).

Поради липсата на установени изисквания за прилаганата статистическа методология и иконометрични техники за измерване на нетните ефекти всяка от извършените оценки по целесъобразност следва едни или други подходи и прилага различни инструменти за анализ.

Ето защо, въпреки че броят на извършените оценки на индивидуално ниво не е малък, не може да бъде изведена директна съпоставка на установените ефекти (нито по отделни програми и мерки, нито по анализирани уязвими групи). Обобщаването на микроикономическите ефекти за изследвания период в единен табличен формат е предизвикателно и изисква налагането на някои изследователски допускания. В таблицата, представена по-долу, е направен опит за такова обобщение на оценките на нетното микроикономическо въздействие по уязвими групи, обхванати от активната политика. Изведените данни сравняват нетните ефекти по целеви групи в динамика, като са изведени само наличните данни и тези, които позволяват сравнимост на резултатите и екстраполация за периода.

Таблица 1. Установени нетни ефекти от активната политика на пазара на труда в периода 2000 – 2017

Нетен ефект по отношение на заетостта	2000 – 2005 ¹⁵⁾	2007 ¹⁶⁾	2007 – 2010 ¹⁷⁾	2011 – 2014 ¹⁸⁾	2015 – 2017 ¹⁹⁾
ОБЩО за всички участници в анализираните политики	9.0%	n.a.	1.1% ²⁰⁾	13.2%	17.5%
Безработни младежи до 29-годишна възраст	6.0%	19.3%	13.7%	16.3%	35.4%
Безработни лица над 50 години	17.0%	39.1%	8.4%	13.6%	15.4%
Безработни лица без квалификация и специалност	8.0%	n.a.	8.6%	14.6%	20.7%
Продължително безработни лица	21.0%	37.1%	n.a.	n.a.	22.9%
Безработни лица с увреждания	n.a.	5.1%	n.a.	13.1%	23.5%

Източник: собствени изчисления и приближения на база посочените оценки

Основни изводи за нетните ефекти от активната политика

Въз основа на анализираните оценки на активната политика на пазара на труда (АППТ) в България можем да направим няколко основни извода. На първо място, повечето изготвените оценки установяват, че провежданите политики и мерки имат положителен нетен ефект върху реализацията на пазара на труда – немалко участници са намерили работа поне временно, започнали са собствен бизнес или имат трайна, дългосрочна реализация (сходни са тенденциите в други страни членки на ЕС, които са измервали ефектите от своите АППТ²¹⁾). Анализът показва, че най-големи трудности при намирането на работа, независимо от участието си по програми и мерки за заетост, имат: лицата над 50-годишна възраст; лицата от малките градове и селата; лицата с ниско или без никакво образование; лицата без професия или такава, неизискваща специална квалификация; лицата от уязвимите групи на пазара на труда. Наблюдава се следната особеност – като цяло, установен е по-голям нетен ефект при жените участници в програмите. Само в една от оценките (на програми, приложени през 2005 г.) е отчетено, че ефектът е по-значителен при мъжете, отколкото при жените. Резултатите от оценките обаче показват, че положението на жените и нискообразованите възрастни е по-неблагоприятно в сравнение с мъжете и високообразованите.

Като цяло, програмите са по-успешни по отношение на по-младите участници в активните мерки (до 29 г.). Въпреки относително по-високата ефективност на АППТ сред младежите те остават една от най-уязвимите групи на пазара на труда. Що се отнася до относително по-ниските нетни ефекти върху по-възрастните участници в програмите (над 50 г.) редица изследвания²²⁾ установяват, че безработицата на по-възрастните е с по-голяма продължителност

и те по-трудно осъществяват преходите от безработица към заетост и в много случаи делът на възрастните продължително безработни е по-голям спрямо останалите възрастови групи. Много често възрастните безработни реализират преход от безработица към неактивност и изчакване на пенсионната възраст. Те са и по-малко мобилни, предпочитат да не сменят местожителството си с цел работа. Притежаването на собствено жилище също е фактор за това решение, по-дълго остават на едно и също работно място, по-трудно приемат нова работа и смяна на работното място. Ето защо и нетните ефекти при безработни лица над 50 г. са ниски.

При някои програми и мерки се наблюдава подобрене на материалното и социалното положение на участниците, повишаване на техните умения и компетенции, но не се установява трайна реализация на първичния пазар на труда. Наред с други основни причини за липса на дългосрочно въздействие са т.нар. *ефект на заключване* и *ефект на изместване*.

Тъй като периодът на оценките с относително дълъг и включва в себе си различни фази от бизнес цикъла в българската икономика (периоди на икономическо възстановяване и подем, на относително висок икономически растеж, на икономическа криза и последващо възстановяване), идентифицирането на цялостните ефекти от политиката тук е направено по отношение на най-скоро извършените оценки на въздействие.

Последната разгледана оценка от 2017 г.²³⁾ показва, че делът на реализираните се на пазара на труда лица (общо наети, самонаети и пенсионирани) от тестовата група, които са участвали в програмите и мерките от НПДЗ 2015, е 59,3 %. Същият този дял от контролната група е 40,1 % и е с 19,2 процентни пункта по-нисък от тестовата група. Това означава, че участвалите в програмите и мерките лица са имали с близо 50 на сто по-голям шанс за реализация, отколкото, ако не бяха включени в активните мерки на пазара на труда. Оценката установява общ брутен ефект от последваща заетост след приключване на изследваните програми и мерки от 59,3 %, ефект на заместване от 0,6 %, ефект на изместване от 4,1 % и ефект на „мъртвото тегло“ от 40,1 %. Крайният нетен ефект има стойност от 14,5 процентни пункта. В изследването на нетния ефект на програмите и мерките, включени в НПДЗ 2011, оцененият нетен ефект е малко по-нисък – 13,2 процентни пункта. В този смисъл, може да се направи изводът, че изследваните програми и мерки, включени в НПДЗ 2015, имат малко по-висок нетен ефект в сравнение с тези от НПДЗ 2011²⁴⁾ – т.е. можем да заключим, че активната политика на пазара на труда е станала по-ефективна.

Сравнението между последните две оценки ясно показва, че при спад на безработицата и в ситуация на икономически растеж групите, при които нетните ефекти спадат, са тези, които изначално имат по-добри позиции на пазара на труда (лица с висше и по-високо образование). Най-голямо увеличение на

нетния ефект се забелязва при лицата с начално и по-ниско образование, т.е. тези мерки дават най-значим резултат при групи, които са в най-неблагоприятна позиция на пазара на труда и не биха могли да се реализират сами без помощта на АППТ. Друг важен резултат е, че нетното въздействие се повишава най-значимо в селата. Именно в слабо развитите райони и при групите в най-неблагоприятна ситуация на пазара на труда активните мерки имат най-голям ефект за реализация на лицата. С други думи, в ситуация на икономически подем при най-уязвимите групи нетните ефекти са най-отчетливи и нарастват, докато при всички останали групи въздействието на активната политика или нараства слабо, или дори спада.

Основни изводи

Научени уроци: възможности за подобряване процеса на оценяване-то на въздействието и ефективността на АППТ. Оценяването на провежданите АППТ трябва да се извършва, като се взема предвид комплекс от критерии. Проследяването на динамиката на нетните ефекти от АППТ във времето изисква спазване на редица принципи, които гарантират качеството на оценките и направените на тяхна база заключения и препоръки. Изключително важно е осигуряването на актуални и изчерпателни данни и установяването на съпоставими методи за оценка на нетните ефекти (по отношение на използваната методология за събиране и обработка на данните, както и на прилагани статистически/иконометрични модели). Положителен ефект би имало въвеждането на стандартизиран формат за измерване на въздействието по отношение на видове политики и целеви групи. Важна предпоставка за оценка на ефектите е подобряването на информационната база за безработните лица и участниците в мерките и програмите по отношение поддържане на актуална информация относно реализацията на пазара на труда на тези лица. Не на последно място, от значение е осигуряване на пълна или частична съгласуваност между оценките на нетните ефекти по програмите, финансирани със средства от държавния бюджет и тези по линия на европейските фондове.

По този начин би могла да бъде осигурена систематизирана информация за нетните ефекти, която да послужи за проследяване на дългосрочните ефекти от политиките и формулирането на по-ефективни и ефикасни мерки и програми.

Различните оценки и анализи съдържат различни препоръки за подобряване на ефективността и ефикасността на АППТ, като от тях можем да изведем следните по-често срещани: усъвършенстване на информационните системи и подобряване на отчетността по извършваните мерки и програми; включване на повече мерки и програми, които предоставят възможности за обучение на работното място. От една страна, тези мерки са относително

по-ефективни в краткосрочен план. От друга страна, тези мерки предпоставят по-голяма устойчивост на подкрепата на уязвимите групи, т.е. превръщане на субсидираната заетост в дългосрочна заетост; насочване на субсидираната заетост към лица, за които тя се явява единствената възможност да работят; ясно и прецизно обвързване на програмите и мерките със специфичните характеристики на всяка една от целевите групи; поставяне на по-силен фокус върху регионалните измерения на програмите и мерките с цел преодоляване/намаляване на териториалните различия в безработицата. От една страна, именно най-изоставащите по отношение на икономическото развитие райони имат най-голяма нужда от АППТ. От друга страна, нетните ефекти в тези райони са най-осезаеми; ясно разграничаване на лицата, които се нуждаят от еднократна интервенция, след което те могат самостоятелно да се справят с предизвикателствата на пазара на труда, и останалите лица, които се нуждаят от непрекъсната подкрепа, без която те се оказват в изключително неблагоприятна позиция независимо от своите действия; вземане под внимание не само икономическия, но и социалния ефект на АППТ и проследяването на въздействието както в краткосрочен, така и в дългосрочен хоризонт. Предвиждане на по-голяма продължителност на програми със значим социален ефект в краткосрочен план, тъй като това би могло да допринесе за по-висока устойчивост в дългосрочен план – някои уязвими групи биха могли да имат нужда от по-продължителна заетост и обучение, за да повишат собствените си ресурси за справяне и реализация; да се осигурява баланс между социалния и икономическия ефект на АППТ. От една страна, програмите и мерките трябва да бъдат ефективни и ефикасни, но от друга страна, част от политиките са насочени към най-уязвимите групи, за които традиционно икономическата ефективност е относително ниска, но които имат значителен социален ефект.

Прецизното идентифициране на целевите групи на АППТ. Бюджетните средства, като цяло, представляват силно ограничен ресурс, а в същото време, АППТ обхваща възможно най-широк кръг целеви групи. Ето защо е необходимо изключително прецизно формулиране и насочване на програмите и мерките към точните уязвими групи и приоритетизиране на интервенциите. Ясно дефинираните цели на политиките предполагат и ясно разграничение между видовете потребност от интервенции съобразно особеностите на лицата, попадащи в техния обхват. По-конкретно, това изисква точно и ясно идентифициране на критериите, които определят дадено лице като действително нуждаещо се от попадане в обхвата на АППТ. По този начин може да бъде избегнат рискът от изразходване на средства за лица, които реално не са в относително неблагоприятно положение на пазара на труда.

Прецизирането на целевите групи може да бъде извършено единствено в условията на високо качество и обхват на статистическата информация, ка-

саеща потенциалните бенефициенти от интервенциите. Също така, за да се извършва непрекъснато проследяване на ефективността и адекватността на прилаганите интервенции, е необходимо изграждането на система за ефективен контрол и отчетност по отношение на детайлите, касаещи профила на лицата от уязвимите групи, които са обхванати от политиките²⁵⁾. Последните биха позволили „фина настройка“ дори в случаите, когато ефективността е на и над минимално изискуемите равнища.

Ограниченията на АППТ за оказване на въздействие върху социално-икономическите процеси. Ефектите от интервенциите на АППТ трябва да се търсят преди всичко в насърчаването и създаването на заетост, намаляването на нивото на безработица в страната и обратното приобщаване към пазара на труда на част от лицата, изпаднали от заетост. Целта е преди всичко да се осигури заетост за някои от най-уязвимите групи на пазара на труда, да се допринесе за запазването на трудовите навици у продължително безработните лица и да се стимулира разкриването на нови работни места чрез първоначално субсидиране на заетост или чрез насърчаване на предприемачеството. Някои активни програми и мерки на пазара на труда имат и съществен социален характер както за заетите, така и за бенефициентите по тях. С постигането на тези основни цели АППТ има потенциал да повлияе вторично и върху динамиката на други макроикономически показатели, като ръст на БВП, средна работна заплата, бюджетно салдо и др.

Въпреки все по-нарастващата роля на оценките на въздействието в процеса на формулиране на АППТ показателите за икономическа ефективност не би трябвало да бъдат единствените, които да бъдат вземани под внимание. В определени случаи участниците, обект на интервенции, насочени към специфични целеви групи (например лица с трайни увреждания или възрастни безработни преди пенсиониране), се характеризират с относително ниска вероятност за самостоятелна реализация на първичния пазар на труда. Ето защо изключването на тези лица от обхвата на АППТ практически води до тяхното социално изключване²⁶⁾. На практика, формулирането и осъществяването на АППТ изисква придържането към определен баланс между социалните и чисто икономическите ползи.

Приложение

Оценка	Типове интервенции	Период на изпълнение на интервенциите	Използван метод
Въздействие на активните програми на пазара на труда: оценки на развиващи се страни и страни в преход	– Създаване на работни места, обучение и преквалификация, заетост чрез дейности по благоустройство, субсидии за заплати и субсидии за заетост и подкрепа за предприемачи и самонаети лица. – Осигуряване на временна заетост на безработните лица в общественополитически дейности (екологични, промишлени, селскостопански, залесителни, социални и дейности по защита на исторически и културни паметници) и социални услуги. – Курсове за ограмотяване, квалификация и преквалификация с цел увеличаване на пригодността за заетост на продължително безработните лица.	От средата на 90-те до 2004 г.	– Преглед на 87 оценки по темата и съпоставяне с резултатите от 72 предходни оценки (повечето сравнителни с експериментална и контролна група), които са били обект на предидни изследвания на Световната банка.
Междина оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“	– Осигуряване на временна заетост на безработните лица в общественополитически дейности (екологични, промишлени, селскостопански, залесителни, социални и дейности по защита на исторически и културни паметници) и социални услуги. – Курсове за ограмотяване, квалификация и преквалификация с цел увеличаване на пригодността за заетост на продължително безработните лица.	2003 – 2004 г.	– Последващи проучвания на представителна извадка от участници в програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“ и на сравнителна контролна група от безработни лица, неучаствали в Програмата. – Анкетно проучване сред работодателите.
Нетна оценка на влиянието на активни програми на пазара на труда	– Активни мерки/програми на пазара на труда	2005 г.	– Провеждане на проучвания сред третирана и контролна група, анализ на резултатите и извършване на нетна оценка на всяка от програмите.
Оценка на дейността на служби по заетостта и активни програми на пазара на труда в страните от Източна Европа и Централна Азия	– Създаване на работни места, обучение, осигуряване на субсидии и подкрепа за предприемачи и самонаети лица и други активни мерки (програми) на пазара на труда, прилагани в страните от разглеждания регион.	2008 – 2009 г.	– Преглед на статистически данни, предидни изследвания по темата и изводи от работата на авторите като консултанти по проекти на Световната банка за развиване и прилагане на АППТ в страните от региона.
Анализ на програмите, проектите и мерките за активната политика	– Програми и мерки за обучение и заетост и обучение на възрастни, финансирани със средства за АППТ.	2009 г.	– Използван е документален анализ и извършен преглед на резултатите от предходни изследвания и оценки.

на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., включително ОП РЧР, проект „Красива България“ и Социално-инвестиционния фонд в Република България	Програми за заетост и обучение с финансиране от други източници по многогодишни програми (предвидените в НПДЗ 2009 г.).		– Направена е оценка на ефективността на прилаганите активни мерки и програми.
Оценка на постигането на стратегическата и специфичните цели на ОП РЧР за периода 2007 – 2010 г.	– Интервенциите на пазара на труда, предвидени по схемите на ОП РЧР.	2007 – 2010 г.	– Социологически анализ на емпирични данни от проучване сред двете групи – експериментална и контролна. – Иконометрични методи – сравнителен анализ за съпоставимост между контролната и експерименталната група; подход „разлика в разликите“; подход Propensity Score Matching (PSM); конструиране на вероятностен модел (логистична регресия).
Оценка на нетния ефект от посредническите услуги	– Предоставяни услуги за намиране на работа от Агенцията по заетостта.	2010 г.	– Анализирани са данни, събрани чрез последващо проучване на представителна извадка от безработни лица, ползвали услуги на бюрата по труда за подкрепа на търсенето на работа. Резултатите на целевата група от ползватели на посреднически услуги са сравнени с резултатите на контролна група от безработни лица, регистрирани по същото време в бюрата по труда, но не ползвали нито една от посочените услуги.
Последваща оценка на всички елементи (програми и мерки за заетост) на активната политика на пазара на труда в следните	– Национални програми и проекти за заетост и обучение. – Насърчителни мерки по ЗНЗ.	2011 г.	– Набавяне на информация от външни източници чрез анализ на наличната статистическа и друга информация. – Набавяне на информация чрез провеждане на собствени социологически теренни проучвания.

направления: насоченост; релевантност към стратегията на ЕС „Европа 2020“; икономичност; ефективност; ефикасност				
Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда	– Интервенциите на пазара на труда, предвидени в НПДЗ за 2011 г.	2011 г.	– Съпоставени са два варианта за действие: провеждане на активната политика на труда (и по-специално НПДЗ 2011 г.) и преустановяването ѝ.	
Последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво	– Национални програми и проекти за заетост и обучение. – Насърчителни мерки по ЗНЗ. – Организиране от АЗ на обучение на възрастни по чл. 63 от ЗНЗ.	2011 г.	– При извършването на последващата оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво, за всяка от изследваните програми и мерки са изследвани следните ефекти: брутен ефект; ефект на „мъртвото тегло“ (deadweight loss); ефект на заместване (displacement effect); ефект на заместването (substitution effect); и нетен ефект от провежданите програми и мерки. – При оценката са използвани квази-експериментални методи, при които се използват две стохастични извадки: едната с лица, които са били включени в програмите и мерките (тестова група), и втора извадка с участници, които не са били включени в програмите/мерките (контролна група).	– При извършването на последващата оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво, за всяка от изследваните програми и мерки са изследвани следните ефекти: брутен ефект; ефект на „мъртвото тегло“ (deadweight loss); ефект на заместване (displacement effect); ефект на заместването (substitution effect); и нетен ефект от провежданите програми и мерки. – При оценката са използвани квази-експериментални методи, при които се използват две стохастични извадки: едната с лица, които са били включени в програмите и мерките (тестова група), и втора извадка с участници, които не са били включени в програмите/мерките (контролна група).
Оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, на индивидуално ниво	– Програмите и мерките, включени в Националния план за действие по заетостта през (НПДЗ 2015).	2015 г.	– Специално организирани за целта проучвания сред целевите групи от безработни лица и работодатели (изпълнението на които детайлно е описано в доклада). – Анализ на налични официални данни, който е представен по-долу, включително и други подобни изследвания в България и по света.	

Оценка на мерките по Инициативата за младежка заетост	– Възможност на регистрирани безработни младежи до 29-годишна възраст за стажуване/обучение по време на работа при работодател	2015 г.	– Кабинетно проучване и документален анализ на всички релевантни нормативни, стратегически, институционални, аналитични и други документи. – Събиране и обработка на вторична информация за динамиката на пазара на труда, регистрираната безработица, ситуацията на младежите на пазара на труда, участието на младежите в ИМЗ, въздействието на мерките по ОП рър върху макроикономическата динамика и пазара на труда и др. с източници: „Ев-ростат“, НСИ, АЗ, МТСГ, МФ (СИБИПА 2.0) и др. – Събиране и обработка на първична информация посредством разработване и провеждане на качествено и количествено изследване. – Качествено изследване – дълбочинни интервюта и/или фокус групи сред участници, работодатели и заинтересовани страни. – Количествено изследване – анкетно проучване сред лица, приключили участието си в схемите и/или участници и/или потенциални участници, както и сред работодатели. – Статистически анализ: дескриптивен анализ; корелационен анализ; клъстърен анализ; регресионен анализ; анализ на двумерните и тримерните разпределения; анализ на нетипичните случаи (outliers); непараметрични тестове и др.
---	---	----------------	---

NOTES/БЕЛЕЖКИ

1. За повече информация относно прилагането на модели за оценка на въздействието от икономически политики вж. например Khandker, Koolwal and Samad (2010).
2. Де Кьонинг, Я., М. Коцева, С. Цветков (2005). Основни резултати от междинна оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“.
3. Атанасов, А., Обединение „И-Рисърч“ (2014). Заключителен доклад по проект „Извършване на последваща оценка на всички елементи (програми и мерки за заетост) на активната политика на пазара на труда в следните направления: насоченост; релевантност към Стратегията на ЕС „Европа 2020“; икономичност; ефективност; ефикасност.
4. Атанасов, А., Обединение „И-Рисърч“ (2014). Заключителен доклад по „Извършване на последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво“.
5. Славова, З., Институт за пазарна икономика (2011). Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда.
6. Икономически и социален съюз (2009). Анализ на програмите, проектите и мерките за активната политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., включително ОП РЧР, проект „Красива България“ и Социално-инвестиционния фонд в Република България.
7. Обединение „Корпорейт енд Пъблик Мениджмънт Кънсалтинг Груп и Партньори“ (2013). Резюме на окончателен доклад от оценка на постигането на стратегическата и специфичните цели на ОП РЧР за периода 2007 – 2010 г.
8. FПAPP – Международна фондация и за Иberoамерика за публична администрация и политики. Окончателен доклад относно оценка на реализирания напредък по 6 схеми от ОП РЧР 2007 – 2010 г.
9. Kuddo, A. 2009. “Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries.” Washington DC: World Bank.
10. Betcherman, G., K. Olivas, A. Dar (2004). “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, Washington DC: World Bank.
11. WYG International, (2009). Заключителен доклад относно нетна оценка на влиянието на „Активни програми на пазара на труда“.
12. Коцева, М., А. Цветков (2010). Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги.
13. Изготвяне на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, на индивидуално ниво (нетна оценка).
14. Оценка на мерките по Инициативата за младежка заетост в рамките на приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020

15. Кьонинг Я. де, М. Коцева, С. Цветков (2005), „Основни резултати от междинната оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“.
16. WYG International (2007), „Нетна оценка на влиянието на активните програми на пазара на труда“, доклад по проект „Техническа подкрепа за провеждането на национално проучване за потребностите на пазара на труда, рекламна кампания на схемата за безвъзмездна помощ и предоставяне на обучение и семинари в областта на здравословните и безопасни условия на труд“.
17. Коцева, М. и А. Цветков (2010) „Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги“, УНСС.
18. Обединение активни политики на пазара на труда, 2014, Трети (заклучителен) доклад по проект „Извършване на последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво“.
19. Изготвяне на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, на индивидуално ниво (нетна оценка) и Оценка на мерките по Инициативата за младежка заетост в рамките на приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020.
20. МТСП (2014) Оценка на постигането на стратегическата и специфичните цели на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ за периода 2007 – 2010 г.“.
21. Rikke Nørding Christensen Aarhus School of Business, Aarhus University, Evaluating the effectiveness of active labor market programs for unemployed in Denmark, <http://gl.sfi.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2FSFI%2FWAMEPE%2FNoerding.pdf>; Guillaume Blache, Active Labour Market Policies in Denmark : A Comparative Analysis of Post-Program Effects, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00654181/document>
22. Анализ на специфичните национални и регионални предизвикателства и на възможностите за насърчаване на активния живот на възрастните хора, в сборник: Анализ и добри практики за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България, 2016 – 2030, МТСП.
23. Изготвяне на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, на индивидуално ниво (нетна оценка).
24. Прегледът на предходни оценки показва противоречиви заключения по отношение на ползите от участието в програмите и мерките, включени в НПДЗ 2011. Резултатите от последващата оценка на всички елементи на активната политика на пазара на труда сочат, че лицата участвали в програмите и мерките, включени в НПДЗ през 2011 г., са имали много по-голям шанс да си намерят впоследствие работа, в сравнение с това, ако лицата не бяха участвали в програмата/мярката. Според оценката за около половината от участниците в програмите и мерките, включени в НПДЗ 2011, е имало дългосрочен ефект от последваща реализация на пазара на труда, а участвалите в програмите и мерките лица са имали с около

60% по-голям шанс да си намерят работа, в сравнение с лицата, които не са били включени в програмите и мерките. В същото време, основен извод от оценката на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда на ИПИ е, че при мерките от НПДЗ за 2011 г. не се наблюдава създаване на заетост и намаляване на безработицата по ефективен и ефикасен начин. Общ извод на оценката е, че трайна заетост се създава единствено на пазарен принцип.

25. Публично достъпните справки, откъдето може да се черпи информация за регистрираните безработни лица, тяхната структура и за средствата и участието в АППТ лица, се отличават с разпокъсаност и непоследователност на показателите, които се отчитат. Единствените показатели, които присъстват непрекъснато в справките, са за разходваните средства, за работилите лица, за нововключените лица (в различните интервенции последният показател има различни наименования) и в т.ч. жени. Препоръките, които могат да бъдат отпавени относно информационното осигуряване, са следните.

Всяко регистрирано лице в БТ следва да има актуален профил, включващ индикатори по основни уязвими групи (възраст, наличие или липса на трайна увреденост, образователно ниво и наличие на квалификация и др.), които по-късно да бъдат използвани при използването на справки за участвалите в АППТ лица. В същото време, подобни профили ще са от помощ при подбор на извадки при бъдещи оценки на интервенциите.

Справките по интервенциите следва да бъдат максимално уеднаквени, което ще позволи и обобщаването на данните на нива, по-високи от отделна интервенция. В момента справките са ориентирани към интервенциите. Поради това, че голям брой интервенции са краткотрайни (понякога се прилагат за период от 1 до 3 години), настоящият вид на справките създава впечатление за известна хаотичност. Добре ще е в бъдеще справките да се правят с идея за известно обобщаване, като това може да стане по направления на АППТ, които така или иначе се използват за нуждите на отчетите на „Евростат“.

26. Нещо повече, интервенции, като програмата „Личен асистент“, се характеризират с фактически обхват, функции и въздействие, които далеч надхвърлят препоръките. В частност, те осигуряват заетост на членове на семействата на лицата с трайни увреждания, която не се вписва в тесните дефиниции за икономическа ефективност, но същевременно дава възможност за доходи, социално включване, повишаване на общото качество на живот за цялото семейство, а оттам и общото икономическо благосъстояние на обществото.

REFERENCES/ЛИТЕРАТУРА

- De Koenig, Y., Kotseva, M. & Tsvetkov, S. (2005). *Osnovni rezultati ot mezhdinna otsenka na programata „Ot sotsialni pomoshiti към osiguruvane na zаетost“* [Де Кьонинг, Я., Коцева, М. & Цветков, С. (2005). *Основни резултати от междинна оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“*]

- Kotseva, M. & Tsvetkov, A. (2010). *Osnovni rezultati ot otsenkata na netniya efekt ot posrednicheskite uslugi*. Sofia: UNSS. [Коцева, М. & Цветков, А. (2010). *Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги*. София: УНСС.]
- Slavova, Z. (2011). *Otsenka na vazdeystviето ot izpalnenieto na aktivnite merki na pazara na truda*. Sofiya: Institut za pazarna i ekonomika [Славова, З. (2011). *Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда*. София: Институт за пазарна икономика]
- Betcherman, G., Olivas, K. & Dar, A. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Washington DC: World Bank.
- Heckman, J. & Vytlacil, E. (2005). *Structural Equations, Treatment Effects and Econometric Policy Evaluation*.
- Kuddo, A. (2009). *Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries*. Washington DC: World Bank.

IMPACT ASSESSMENT OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICY ON AN INDIVIDUAL LEVEL IN BULGARIA: A REVIEW OF THE ASSESSMENTS MADE AND LESSONS LEARNED

Abstract. This article presents a review of the methodological approach and econometric models used to evaluate the impact of active labour market policy (ALMP) at individual level in Bulgaria. The discussed evaluations are conducted by various academic or applied research teams for the purposes of planning and evaluating public policies under employment policy and cover the period 2005-2017. Here, we attempt to summarize the net effects of thirteen evaluation reports that include assessment of various measures, programs and interventions on the labour market as well as to capture the dynamics of the impact over time. In conclusion, the authors show recommendations for improvement of both the evaluation and the policy formulation. Discussed are also the limitations of the ALMP to influence the socio-economic processes and formulate some recommendations on its effective and efficient implementation.

✉ **Dr. Ralitsa Simeonova-Ganeva, Assoc. Prof.**
Ms. Radostina Angelova, PhD student

Faculty of Economics and Business Administration
University of Sofia

E-mail: r_ganeva@feb.uni-sofia.bg

E-mail: radost_angelova@yahoo.com