



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 11 юни 2024 г.
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

БЕЛЕЖКА

От:	Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Доброволни ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, за оценка на икономическите последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика – <i>Одобряване</i>

Приложено се изпращат на делегациите посочените по-горе доброволни ръководни принципи предвид планираното им одобряване от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO) на заседанието му на 20 юни 2024 г.

Доброволни ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, за оценка на икономическите последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика

1. Въведение

Реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика са от съществено значение за прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права на национално равнище, както и за подкрепата на социалното сближаване във възходяща посока и за приноса към укрепването на приобщаващия растеж и конкурентоспособността на ЕС, включително чрез вземане на мерки по отношение на недостига на работна ръка и умения и подкрепа за екологичния и цифровия преход, при същевременно посрещане на демографските промени и противодействие на бедността и социалното изключване.

Измерването на въздействието на реформите и инвестициите изисква солидни аналитични инструменти, подходящи данни и надеждни методологии. Във връзка с това и с цел да се подкрепи административният капацитет на държавите членки, на 11 март 2024 г. Съветът (EPSCO) одобри Становището на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно бъдещите приоритети на политиката на Съюза във връзка с Европейския стълб на социалните права, което включваше предложението за разработване на ръководни принципи и стандарти за държавите — членки на ЕС, които да се използват на доброволен принцип от държавите членки.¹

В резултат от критичен преглед на обсъжданията, проведени през последните месеци, в приложение 1 към настоящата бележка са представени доброволни ръководни принципи за държавите — членки на ЕС. Тези ръководни принципи, без да се забравя техният доброволен характер, биха могли да подпомогнат държавите членки при оценяването на начина, по който реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика могат да допринесат за икономическия растеж. След кратка илюстрация на възможните начини, по които могат да се проявят тези икономически последици, ръководните принципи се описват подробно, като целта е да се изгради общо разбиране за доброволно използване от страна на държавите членки относно:

¹ Вж. точка 17 от [Становището на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно бъдещите приоритети на политиката на Съюза във връзка с Европейския стълб на социалните права](#), одобрено от Съвета на 11 март 2024 г.

- методологичните подходи, които държавите членки биха могли да използват за оценка на тези икономически последици;
- наличните показатели и евентуалното им доразвиване
- подходящите статистически договорености, включително във връзка с достъпа до данни; и
- най-добрите практики за прозрачност и разпространение.

Въпреки че са замислени като доброволни по своя характер, всички тези ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, трябва да бъдат редовно актуализирани и преразглеждани.

2. Възможни икономически последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика: начини на проява

Преките последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика за икономическия растеж могат да се проявят по различни начини, като например увеличаване на човешкия капитал, по-висок потенциал за иновации и капацитет за усвояване, както и по-висока заетост. Тези последици могат в бъдеще да доведат също до икономии на публични ресурси (напр. чрез по-ниска безработица и неактивност и свързаните с тях по-ниски разходи за осигурителни плащания), както и до по-високи данъчни приходи (от по-голяма данъчна основа поради по-висока заетост), с потенциален положителен ефект върху публичните финанси и фискалната устойчивост на социалната система (в допълнение към прякото въздействие, предизвикано от по-високия БВП), когато благоприятните последици надвишават разходите.

В този контекст при обсъжданията в Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила² бе подчертано, че като цяло основаните на факти политики за укрепване на уменията, увеличаване на участието на пазара на труда и предотвратяване на социалното изключване имат голям потенциал за подпомагане на по-силен и по-приобщаващ икономически растеж и повишаване на равнищата на производителност, също така в контекста на демографска промяна, и са ключов елемент, съпътстващ цифровия и екологичния преход. Положително въздействие може да възникне от мерките за преодоляване на недостига на умения и несъответствията между търсените и предлаганите умения и за подпомагане на прехода от едно работно място към друго, както и от разширяването на предлагането на работна ръка.

² Вж. [Становището на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно добавената стойност на социалните инвестиции и ролята на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси \(EPSCO\) в управлението на европейския семестър](#), одобрено от Съвета на 28 ноември 2023 г.

Формирането на умения може да доведе до увеличаване на запасите и качеството на човешкия капитал и следователно е сред основните двигатели на икономическия растеж³. Както инвестициите, така и реформите за повишаване на качеството на образованието и обучението могат да насърчат икономическия растеж⁴ и производителността, включително като осигурят по-добро съответствие между търсенето и предлагането на умения⁵. Мерките, които подкрепят достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст, които са финансово достъпни и имат добро качество, могат да имат значителни положителни последици⁶, включително чрез осигуряване на солидна основа за по-нататъшно учене на по-късен етап от живота, подкрепа за равните възможности за децата в уязвимо положение и по-голямо участие на родителите на пазара на труда. Повишаването на квалификацията и преквалификацията на възрастното население, включително с цел смекчаване на недостига на умения и подготовка за екологичната и цифровата трансформация, в съответствие с Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата⁷, могат да окажат положително въздействие върху производителността и растежа⁸. По-специално програмите за общо обучение могат да спомогнат за постигане на по-добро съответствие между търсенето и предлагането на умения, особено след навлизането на пазара на труда, а (сертифицираните) програми за професионално обучение (основани на учене в процеса на работа или съчетани с обучение в училище) могат да бъдат ефективни за улесняване на прехода от образование към работа.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003 г.

⁴ Положителното въздействие върху икономическия растеж се отчита въпреки разходите, които могат да възникнат във връзка с някои от тези мерки (Gemell, Kneller, Sanz, 2016 г.), и възможните забавени положителни последици (Card, Kluve, Weber, 2018 г.).

⁵ Европейска комисия, 2023 г., Thum-Thysen, Vandeplas, 2019 г.; Европейска комисия, 2019 г.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003 г.

⁷ Вж. Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата, 2022/C 243/04.

⁸ Sekmokaš и др., 2020 г.; ОИСР, 2020 г.; Card, Kluve, Weber, 2018 г.

Добре функциониращите и ефективни публични служби по заетостта, активните политики по заетостта и мерките в подкрепа на участието на пазара на труда могат да засилят икономическия растеж чрез повишаване на ефективността на пазара на труда и улесняване на навлизането и преходите на пазара на труда, като същевременно смекчат несъответствията между търсените и предлаганите умения и недостига на умения⁹. Някои проучвания показват, че добре планираните активни политики по заетостта могат да бъдат икономически ефективни в дългосрочен план, а някои от тях могат да бъдат самофинансирани се¹⁰. Мерките, които са от значение в това отношение, включват например мерки, свързани с изпълнението на програми за обучение и ефективната подкрепа за търсещите работа, със стимулите за заетост и прогнозирането на уменията и с интегрираните услуги по заетостта и социални услуги и тяхната цифровизация¹¹. Премахването на демотивиращите фактори за участие на пазара на труда чрез по-добро проектиране на данъчните и осигурителните системи (напр. намаляване на данъчната тежест, особено за лицата с ниски доходи, без да се възпрепятства преходът към по-високоплатени работни места, и изместване на данъчното облагане от труда), както и чрез осигуряване на справедливи и добре адаптирани условия на труд (включително по отношение на конкретни групи като по-възрастните работници или хората с увреждания), също може да доведе до по-голям икономически растеж чрез увеличаване на предлагането на работна ръка. Инвестициите и реформите в областта на здравословните и безопасни условия на труд, насочени към запазване на здравето на хората на работното място, също могат да окажат положително въздействие върху икономическата дейност. На последно място, реформите, които намаляват сегментацията на пазара на труда, могат да подпомогнат растежа на производителността в дългосрочен план чрез интернализиране на социалните разходи за уволненията и увеличаване на стимулите за предприятията да възприемат по-продуктивни работни практики и за служителите да инвестират в обучение, свързано с работата¹².

⁹ Pissarides, 2010 г.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012 г.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022 г.

¹² ОИСП, 2018 г.

Предоставянето на качествени и финансово достъпни услуги за полагане на грижи (грижи за деца и дългосрочни грижи) играе важна роля за насърчаване на участието на пазара на труда на лицата с отговорности за полагане на грижи, което може да окаже въздействие и върху икономическия растеж. Качествените услуги за полагане на грижи могат да окажат положително въздействие върху развитието на децата и благосъстоянието и достойнството на получателите на грижи, да допринесат за равенството между половете и да насърчат участието на жените на пазара на труда и създаването на работни места. Някои неотдавнашни изследвания¹³ показват, че инвестициите в грижи могат да генерират допълнителни данъчни приходи и социалноосигурителни вноски от създадените работни места, както и от увеличеното участие на жените на пазара на труда¹⁴. Добре планираните активни политики за приобщаване, съчетаващи услуги по заетостта и социални услуги, също могат да бъдат от ключово значение за подпомагане на увеличаването на броя на лицата, преминаващи към заетост. Укрепването на извънболничната и първичната медицинска помощ, преминаването от болничните грижи към друг вид грижи и осигуряването на по-добра цялостна координация и интеграция на грижите могат да дадат възможност за повишаване на ефективността и за икономии, водещи до ползи за публичните финанси, при същевременно подобряване на качеството и достъпността на услугите.

¹³ Доклад на Международна организация на труда (МОТ) — „Care at work — Investing in care leave and services for a more gender equal world of work“ (Грижа на работното място — Инвестиране в отпуски и услуги за полагане на грижи с цел постигане на свят на труда, в който има по-голяма равенство между половете), 2022 г.

¹⁴ Като цяло данъчните приходи от повишаването на доходите и заетостта ще се увеличат, което ще намали общата нужда от финансиране на мерките на политиката за полагане на грижи от 3 процента от БВП (преди облагане с данъци) на 2 процента нето от БВП (след облагане с данъци). Международна организация на труда (МОТ). 2022 г. ILO Care Policy Investment Simulator (Симулатор на инвестициите в политиката в областта на грижите на МОТ) (Женева, предстоящо издание).

Въпреки постигнатия напоследък методологичен напредък оценката на икономическите последици от специфичните за всяка държава инвестиции и реформи продължава да представя предизвикателства, на които следва да се обърне допълнително внимание и във връзка с които тези доброволни ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, следва да вдъхновяват най-добри практики. Тези предизвикателства са свързани с взаимодействието между характеристиките на разработването на политиката и други променливи, които оказват влияние върху такива икономически последици, включително националните особености, както и с въздействията, проявяващи се в различни времеви хоризонти (по-дълго време за образователните мерки, например, в сравнение с мерки, които пряко насърчават по-голямото предлагане на работна ръка). Последиците от реформите и инвестициите зависят от вида на въпросните мерки на политиката и тяхното разработване, но също и от контекстуалните характеристики (по отношение на време и местоположение), както и от други паралелни интервенции на политиката, които следва да бъдат отчитани. Полезните взаимодействия и взаимното допълване между различните мерки на политиката и съгласуването на политиките също влияят върху възвращаемостта и е важно да бъдат взети предвид¹⁵.

¹⁵ Например за родителите на деца в контекст с по-големи усилия в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст обикновено се счита, че е по-вероятно да намерят и запазят работа, но тази вероятност е значително по-висока при по-високи равнища на националните усилия за активни политики на пазара на труда. На уебсайта на Европейския университетски институт скоро ще бъде предоставен публичен достъп до проучване, възложено от белгийското председателство на Съвета на ЕС. Проучването е изготвено от Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo и Heta Poylio.

Доброволни ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, за оценка на икономическите последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика

1.1 Солидни методологични подходи и техники за моделиране

При оценката на икономическите последици следва да се разчита на различни методологични подходи и проверки за надеждност в зависимост от наличните данни, разглеждания въпрос и сложността на оценката, която се извършва¹⁶. Различни техники дават възможност за установяване, количествено определяне и оценяване както на разходите, така и на ползите, свързани с конкретни пазари на труда, умения или социални инвестиции или реформи на микро- и макроравнище. Въпреки че оценката на преките разходи може да бъде сравнително по-проста по отношение на разходите, при оценката и количественото определяне на ползите следва, доколкото е възможно, да се вземат предвид основните възможни начини на проява, по-специално по отношение на въздействието върху БВП, заетостта и производителността (със съответните въздействия върху публичните финанси), т.е. чрез теоретичен модел, който обяснява връзката между инвестициите и реформите и техните икономически последици. Подобни теоретични модели следва да включват и възможни допълнителни обратни реакции, поведенчески реакции, както и, в по-общ план, възможни макроикономически отражения (например свързани с макроикономическото въздействие на разглежданите методи на финансиране, като например увеличаване на данъците в сравнение с икономии при разходите). Освен това методологичните подходи, които дават представа за промените в състоянието или поведението на индивидуално равнище, могат да предоставят информация за начина, по който тези промени се разпространяват в системата. Също така някои от последиците не са непременно с пряк паричен характер (или не е възможно те да бъдат лесно остойностени), въпреки че могат да имат икономическо въздействие, а някои могат да бъдат количествено определени само в дългосрочен план.

¹⁶ Вж. например Европейска комисия, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. и др., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report, Publications Office of the European Union, 2024.*](#) (Проучване относно оценката на микро-и макроикономическата възвращаемост от разходите за социална закрила — Окончателен доклад, Служба за публикации на Европейския съюз).

Методологичните подходи, които могат да се използват за оценка на последиците от реформите и инвестициите, варират от микроанализи до макроанализи, предварителни, средносрочни и последващи оценки. Изборът на методологичен подход зависи от различни фактори, като например дали оценката е предварителна или последваща, вида на мярката и нейната структура, основните последици, представляващи интерес, и наличните данни. Всеки подход има предимства и ограничения, които трябва да се вземат предвид за всеки отделен случай. В таблицата по-долу са посочени основните налични методи¹⁷, които съчетават техники за предварителна и последваща оценка заедно с оценки на микроравнище (като например микросимулации, експериментални и квазиекспериментални методи) и такива на макроравнище (като например последващи регресионни методи, както и съчетаване на микро моделиране и макро моделиране). Сред подходите, засягащи повече хоризонтални въпроси, с анализите на разходите и ползите се правят опити да се отчетат разходите и особено ползите в парично изражение¹⁸. Допълващ подход предлагат оценките на разпределителното въздействие (ОРВ), които включват оценка на въздействието върху доходите на различните групи и позволяват също относително лесно да се направи разграничение между възвръщаемостта в частната сфера от реформите и инвестициите (обикновено под формата на по-високи доходи на домакинствата) и възвръщаемостта в публичната сфера (обикновено под формата на по-високи публични приходи и по-ниски разходи). Различните методи обикновено са интензивни от гледна точка на данните, които се изискват, за да се изготвят някои (подробни) оценки, както и от гледна точка на сложността на методологичния подход, необходим за отчитане на различните начини на проява и времеви параметри на въздействието¹⁹.

¹⁷ В приложението са изложени предимствата и ограниченията на основните налични методи.

¹⁸ Някои от последиците обикновено нямат парична стойност, въпреки че все пак се генерира икономическо въздействие.

¹⁹ Например чрез действителни експерименти или различни видове предварителни или последващи оценки или моделиране, или по-общо оценки от академичната литература.

Таблица. 1. Типология на основните налични методи за оценка на последиците от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика

	Предварително	Впоследствие
Микроравнище	Микросимулационни модели, рандомизирани контролирани изпитвания и квазиекспериментални методи (ако се прилагат като пилотни проекти)	Квазиекспериментални методи (Съпоставяне на резултатите за пригодност. „Разлика в разликата“, прекъснат регресионен дизайн), рандомизирани контролирани изпитвания, анализ на данни от повторени във времето изследвания и на панелни данни (като се използват данни от проучвания или административни данни)
Макроравнище	Макроикономическо моделиране (включително матрици за социална отчетност или модели на общо равновесие)	Последваща оценка (на макропроменливи, включително чрез регресионни модели и анализ на средата на функциониране)
И двете	Анализ на разходите и ползите, анализ на разходната ефективност, анализ на решения въз основа на множество критерии, оценка на разпределителното въздействие	

Източник: Бележка на председателството за заседанието на Съвета по икономически и финансови въпроси на 12 март с участието на министрите на заетостта и социалната политика.

Освен това при избора на времеви хоризонт на оценката на икономическите последици следва изрично да се вземат предвид възможните времеви параметри на очакваните въздействия, тъй като някои реформи и инвестиции може да имат последици, които да се проявят още в краткосрочен или средносрочен план, а за други последиците стават видими само в дългосрочен план. Това може също така да изисква използването на различни видове техники за моделиране, когато е уместно, за да се обхванат последиците през различните времеви хоризонти. Отчитането на времевите параметри на очакваните последици е, разбира се, още по-важно, за да се избегне стигане до подвеждащи заключения от моделирането (в смисъл, че дадена реформа или инвестиция не поражда значителни икономически последици само защото времевият хоризонт на анализа не е правилно очертан).

Въпреки че нито един модел не може да отчита всички тези елементи едновременно, важно е изборът на допускания и методологични подходи (евентуално използвани по допълващ се начин) да се основава на информиран анализ на предимствата и недостатъците. Освен това количествената оценка следва да бъде придружена от по-качествено обсъждане на получените резултати, което отчита направените допускания и доразвива специфичния контекст на изпълнението на мярката на политиката (като например използваните параметри, които също могат да бъдат специфични за контекста).

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Избор на надеждна и прозрачна методология за оценка на въздействието на реформите и инвестициите въз основа на информация и евентуално съчетаване на различни солидни методологични подходи за кръстосана проверка и квалифициране на резултатите;
- По-нататъшно развитие на методологичния подход чрез използване на по-усъвършенствани техники (напр. такива, които включват поведенчески реакции и/или макроикономически канали за обратна връзка) и избор на момента на извършване на оценката, за да се отчете периодът от време, през който се очаква да се прояви въздействието (по отношение на краткосрочното, средносрочното и дългосрочното въздействие);
- Допълване на количествения анализ с анализ на чувствителността на ключови параметри, както и с качествен анализ (напр. такъв, който отчита съдържащите се в анализа допускания и специфичния контекст).

1.2 Подходящ график за извършване на оценката

Оценката на въздействието на реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалните политики следва да се извършва както преди, така и след прилагането на съответната мярка на политиката. Особено важно е изготвянето на предварителна оценка на въздействието, т.е. по време на планирането на инвестициите и реформите, за да се оцени въздействието на планираните политики и да се допринесе за разработването на политиките. Анализите след изпълнението дават възможност да се оцени въздействието на инвестициите и реформите за определен период от време след изпълнението на мярката. Това може да спомогне за разработването на потенциални по-нататъшни стъпки или корекции.

Надеждните анализи след изпълнението допринасят значително за гарантиране на ангажираността и качеството при по-нататъшното разработване на политики. В това отношение е важно да се включат планове за надеждни оценки още на етапа на проектиране на дадена интервенция, особено когато се използват експериментални методи като рандомизирани контролирани изпитвания, които могат да протичат едновременно с осъществяването на дадена интервенция. Освен това *средносрочните* оценки могат да допринесат за калибриране на интервенциите, особено когато се очаква те да доведат до резултати в дългосрочен план.

Времовата рамка за оценка на въздействието на реформите и инвестициите следва, доколкото е осъществимо теоретично, методологично и от гледна точка на данните, да отчита необходимото време, за да може мярката на политиката да прояви въздействието си. В идеалния случай оценката следва да акцентира върху въздействието на мерките на политиката по отношение на резултатите както по време на изпълнението (или скоро след това, например през следващата година), така и в дългосрочен план (напр. приемане на многогодишна перспектива, когато е уместно). Междинната оценка е важна и за да може още на ранен етап да се установят потенциални недостатъци, които да бъдат коригирани в хода на изпълнението. В същото време някои политики оказват въздействие през по-дълъг период от време (като например въздействието на грижите за деца върху развитието на децата) или може да не окажат съществено въздействие през дадена година, а по-скоро да имат по-голямо кумулативно въздействие (като превенцията в здравеопазването). В тези случаи оценката може да изисква отчитане на по-дългосрочна перспектива, за да се вземе предвид цялостното въздействие на оценяваната мярка на политиката. Приемането на многогодишна перспектива може да бъде полезно и когато мерките са свързани с дългосрочни тенденции, като например демографските промени (например във връзка с реформите в областта на дългосрочните грижи).

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Систематично извършване на предварителни оценки на въздействието при разработването и преди прилагането на съответните мерки на политиката;
- Систематично извършване на средносрочни и последващи оценки по време на изпълнението и след това, за да се предоставя обратна информация за разработването на политики;
- Приемане на многогодишна перспектива за политиките, за които се очаква пълното им въздействие да се прояви след по-дълъг период от време, и разграничение между еднократни и периодични разходи/ползи.

1.3 Отчитане на полезните взаимодействия и взаимното допълване между политиките при методологичния подход

Взаимното допълване на политиките може да се прояви като взаимно укрепване на желаните резултати, включително по отношение на икономическите последици. В това отношение, например, реформите и инвестициите и политиките за социална закрила обслужват допълващи функции на политиката, които следва да бъдат отчитани в максимална степен при оценката на политиката²⁰. Например висококачественото образование и грижи в ранна детска възраст могат да допринесат за по-високи постижения в областта на образованието и в крайна сметка да доведат до по-висококачествена и по-продуктивна трудова заетост, допълвайки преките политики на пазара на труда. Освен това според последните данни, макар и усилията за активна политика по заетостта на национално равнище като цяло да се свързват положително с по-висока заетост, вероятността за наемане на работа обикновено нараства значително, ако на национално равнище се полагат усилия за осигуряване на образование и грижи в ранна детска възраст от публични институции, тъй като това дава възможност за съчетаване на професионалните и семейните задължения. Положителното въздействие, което подсилването на политиките в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст оказва върху заетостта, може да бъде увеличено, ако тези политики са съпътствани от допълнителна подкрепа чрез активни политики на пазара на труда²¹.

²⁰ Вж. Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi и Ilze Plavgo. „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states.“ (Социалната инвестиция като концептуална рамка за анализи на възвръщаемостта на социалните обезщетения и реформите в социалните държави от 21 век“) Socio-Economic Review 21.1 (2023 г.): 479-500.

²¹ Вж. например Hemerijck и др. (предстояща публикация).

Добра практика е да се оценяват във възможно най-голяма степен последиците от конкретна мярка на политиката, като се отчитат и взаимодействията с други свързани политики (в сътрудничество с различните секторни области, които отговарят за мерките/политиката), за да се вземат предвид тези евентуални взаимодействия, като се отчитат и възможните различни времеви рамки, в които може да се прояви въздействието на отделните мерки. Това е още по-важно в контекста на годишния процес по изготвяне на бюджета, в който решенията относно отделните политики често се вземат в пакет.

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Да се анализират както последиците от отделните мерки на политиката, така и, ако е възможно, комбинираното въздействие на свързаните с тях политики;
- Да се разгледа цялостното съчетание от политики с цел максимално увеличаване на положителното въздействие и свеждане до минимум на риска от неблагоприятни последици от отделните мерки на политиката;
- Да се вземат предвид различните времеви рамки на въздействието на отделните, но допълващи се политики.

1.4 Използване на показатели и евентуално по-нататъшно развитие

Използването на надеждни и, когато е възможно, общи метрични показатели дава възможност да се подобрят съпоставянето на резултатите и оценката на въздействието на новите или предложените мерки на политиката. За да се оцени икономическото въздействие на реформите и инвестициите, оценката следва да разглежда въздействието върху растежа на БВП чрез производителност и заетост.

Същевременно мерките на политиката следва да бъдат оценявани в контекста на съответните резултати на пазара на труда и социалните резултати (например безработица, неактивност, намаляване на бедността и социалното изключване, доходи на домакинствата, неравенство в доходите, заплати, които имат отношение към конкретната мярка), за да се оцени също доколко те постигат набелязаните социални цели. Повечето от тези измерения са свързани с показатели, които вече се използват като част от добре установени инструменти за мониторинг и анализ в рамките на европейския семестър за наблюдение на насоките за заетостта и на Европейския стълб на социалните права, включен в тях. Това са по-специално наборът от социални показатели, както и по-широката съвместна рамка за оценка, разработена от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила.

Съществуващите показатели обаче не винаги са достатъчни, за да се оценят въздействието на пазара на труда, уменията и социалните политики, тъй като е възможно да не са достатъчно конкретни/подробни, да не успяват да обхванат основните последици от политиката или да предложат решения на възникващите проблеми. В тези случаи, за да се оцени правилно въздействието на една нова програма, може да е необходимо да се разработят нови специфични за програмата показатели и да се съберат данни за участниците. В по-общ план, когато е възможно, метричните показатели, използвани за оценка на въздействието на мерките, следва да бъдат включени в макроиконометрични модели, които са в състояние да дадат на резултатите (напр. очакваното развитие на заплатите, ръста на заетостта, увеличаването на средния брой отработени часове и т.н.) изражение в растеж на БВП.

Като цяло може да бъде полезно да се оцени въздействието на реформите и инвестициите и върху конкретни групи от населението, разграничени например по възраст, пол, статут на пазара на труда, образователно равнище и равнища на доходи или вид домакинство (като домакинства в трудоспособна възраст, домакинства със и без деца, сами живеещи възрастни и семейни двойки). В зависимост от обхвата на оценяваната мярка на политиката биха могли да бъдат от полза и други анализи, например тези, които акцентират върху хора с мигрантски произход, хора с увреждания или други групи в неравностойно положение, както и групи, разграничени по степен на урбанизация или регион.

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Представяне на икономическите последици от реформите и инвестициите от гледна точка на въздействието им върху растежа на БВП, заедно с тяхното въздействие върху съответните ключови показатели на пазара на труда и социални показатели; доколкото е възможно, представяне на резултатите относно пазара на труда и социалните резултати, с разбивки по съответни групи (възраст, пол, специфични социално-икономически групи);
- Използваните показатели следва да бъдат ясно определени и тясно свързани с целите на реформите и инвестициите; доколкото е възможно, те следва да отговарят и на други критерии за качество, като например да бъдат готови за прилагане, достъпни и прозрачни, навременни и солидни;
- Показателите следва, доколкото е възможно, да могат да се използват като входящи данни за моделите за макроикономическа симулация;
- Определяне на честотата на предоставяне на данни;
- Установяване на ясни отговорности във връзка с управлението, събирането, съхраняването, обработката и оценката на качеството на данните; гарантиране на солидността и надеждността на предложените методи и инструменти за събиране, съхраняване, обработка и валидиране на данните.

1.5 Статистически договорености и достъп до данни за надеждни предварителни и последващи оценки

Достъпът до качествени, солидни и навременни данни е от ключово значение за оценката на въздействието на реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалните политики. Възможността, точността и качеството на резултатите, предоставяни от различните налични инструменти за оценка (независимо дали са макро- или микро-, предварителни или последващи), действително зависят до голяма степен от наличните данни. Данните играят решаваща роля за разработването, актуализирането и използването на методи за мониторинг и оценка.

От една страна, получените от проучванията данни обикновено предоставят широко покритие на домакинствата, техния състав и социално-икономически характеристики, и дават възможност за включване на специфична информация, наред с осигуряването на съпоставимост между държавите при позоваване на проучвания за целия ЕС (наблюдение на работната сила, статистически данни на Общността за доходите и условията на живот (EU-SILC)). Най-често обаче те се предоставят на по-късен етап, могат да бъдат с малък мащаб на извадките и следователно да не отразяват цялостно аспекти, които оказват въздействие върху населението в краищата на спектъра на кривата на разпределението на доходите, както и върху други малцинствени групи или региони извън регион от ниво 2 по NUTS.

От друга страна, административните данни са относително ефективни от гледна точка на разходите, тъй като се събират редовно от публичните администрации. Те спомагат за намаляване на грешките при измерването, осигуряват всеобхватно покритие на населението и могат ефективно да обхванат цялото разпределение на доходите. Когато е необходимо, те дават възможност за по-големи извадки, което позволява да бъдат анализирани по-малки категории от населението и по-подробни мерки на политиката. Същевременно тяхното покритие на долния спектър на кривата често е ограничено и може да създаде предизвикателства при идентифицирането на домакинствата и техните характеристики. Освен това в повечето случаи тези данни се събират за административни цели и може да не съдържат ключова информация, необходима за извършване на надежден от методологична и теоретична гледна точка анализ. Наред с това понякога получаването на достъп до данни на различни институции изисква да се постигнат споразумения с тях или те да дадат своето одобрение.

За да се изготви цялостен анализ на въздействията, е наложително да се използва значителна по мащаб и представителна извадка, която да обхваща всички необходими компоненти на разглежданите политики. За тази цел често най-доброто решение е съчетаването на данни от проучвания и административни данни за оценките на въздействието на политиките. По-специално, от ключово значение е да се гарантира наличието на рамка за улесняване на достъпа до административни данни.

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Когато е възможно, да се използват хармонизирани статистически данни на ЕС, достъпни чрез Евростат;
- В зависимост от избрания подход за оценка, както и от въздействието, което подлежи на оценка, следва да се разгледат и при необходимост да се комбинират данните от проучванията и административните данни, както и различните източници на административни данни;
- От съществено значение за улесняване на изготвянето на съдържателни количествени оценки и оценки на политиката е установяването на стабилен подход към достъпа до данни, особено до административни данни, като същевременно се определят стандарти за тяхното използване;
- Когато при оценките се използват лични данни, да се гарантира спазването на правилата за защита на данните²²;
- Създаване на институционални рамки и стандартни процедури за улесняване на обмена на данни с оценителите и изследователите, включително за да се даде възможност за възпроизвеждане на анализите за оценка;
- Осигуряване на оперативна съвместимост между информационните системи на публичните администрации; гарантиране, че данните за уникалния идентификатор (напр. личен код; код за социална сигурност) се събират, с цел тези данни да бъдат свързани с други бази данни.

²² Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) ОРЗД предвижда, че за всяко обработване на лични данни е необходимо да има валидно правно основание, като се посочват шест възможни случая (член 6, параграф 1). Измежду тях за целите на оценката особено подходящи изглеждат „правното задължение“ или „общественият интерес“. Тези правни основания следва да бъдат установени в законодателен акт. Освен това ОРЗД дава възможност за повторно използване на съществуващите данни въз основа на първоначалното правно основание, ако повторното използване е съвместимо с първоначалната цел на обработването на тези административни данни (член 6, параграф 4 от ОРЗД).

1.6 Възможни резултати и прозрачност/разпространение

Резултатите следва да дават възможност за извличане на основно послание и за представяне на въздействието върху ключови икономически и социални показатели. Оценката на последиците от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика следва да се съпътства от стратегия относно разпространението. Тя може да способства за определянето на формата на разпространение (като например кратък доклад, представящ основните резултати и използвания при оценката подход), подходящия момент за разпространение (например, в контекста на бюджетната година), идентифициране на аудиторията (създатели на политики, представители на академичните среди, медии, социални партньори и НПО) и за това процесът да протича по прозрачен начин.

Полезно е също така да се обмисли въвеждането на някои проверки на качеството и на стандарти за качество в подкрепа на надеждността на процеса. Това може да се постигне, като се предостави ясно описание на подхода, използван за резултатите, включително евентуални допускания, както и базови и алтернативни сценарии, и се обяснят всички разлики в резултатите. Освен това подходът може да бъде подсилен чрез осигуряване на независими експертни прегледи.

Основните елементи на този ръководен принцип включват следното:

- Разработване на стратегия за разпространение на основните резултати;
- Публично оповестяване на основните резултати, включително в опростена форма за широката общественост;
- Установяване на надеждност чрез осигуряване на прозрачност по отношение на използвания методологичен подход, независими експертни прегледи, когато е възможно, и последващи оценки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Обобщаваща таблица на доброволните ръководни принципи за държавите — членки на ЕС, за оценка на икономическите последици от реформите и инвестициите в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика

Елементи	Ниво 1 — Базово	Ниво 2 — Развито	Ниво 3 — Напреднало
1. Методологични подходи и техники за моделиране	Предварителни оценки на въздействието, за да се обхване икономическата възвращаемост на реформите и инвестициите чрез въздействие върху заетостта и производителността (например чрез опростено моделиране, проучващо корелациите, като прости регресивни модели и оценки на разпределителното въздействие (ОРВ).	Предварителни и последващи оценки за отразяване на икономическата възвращаемост на реформите и инвестициите чрез по-сложно моделиране (включително например ОРВ или макроикономически модели), като се включат във възможно най-голяма степен например канали за обратна връзка, поведенчески реакции, вторични ефекти върху търсенето/предлагането на пазара на труда и въздействие върху финансирането.	Предварителни оценки на икономическата възвращаемост на реформите и инвестициите чрез сложни макроикономически модели; Последваща оценка на въздействието чрез съпоставителни методи (напр. „разлика в разликата“, съпоставяне на резултатите за пригодност, RDD) или експериментални методи (напр. рандомизирани клинични изпитвания), които пораждат причинно-следствени връзки и могат да бъдат съчетани с ОРВ. Комплексен анализ на разходите и ползите (напр. изразяване в парична стойност на социалните резултати, отрицателни външни ефекти). Разглеждане на междинни/средносрочни оценки и за целите на по-дългосрочни реформи и разходни програми, за да се даде възможност за подходяща обратна връзка по политиките по време на процеса.

2. Времеви хоризонт на оценката на икономическата възвръщаемост	Времеви хоризонт на оценката, съобразен с момента, в който се очаква да се прояви <i>прякото</i> въздействие на разглежданата мярка на политиката чрез заетост и производителност.	Времеви хоризонт на оценката, съобразен и с отчитане на дългосрочните въздействия на разглежданата мярка на политиката, като се вземат предвид и възможните непреки ефекти чрез моделиране на прости канали за обратна връзка и вторични ефекти.	Времеви хоризонт на оценката, съобразен с отчитане и на дългосрочната икономическа възвръщаемост на разглежданата мярка на политиката, като се вземат предвид и възможните непреки ефекти чрез моделиране на сложни канали за обратна връзка, вторични ефекти и поведенчески ефекти.
3. Отчитане на полезните взаимодействия и взаимното допълване при методологичния подход		Специфична оценка и преценка на основните взаимодействия между мерките на политиката чрез опростено моделиране.	Пълно интегриране на взаимодействията между мерките на политиката в по-сложно моделиране.
4. Използване на показатели и евентуално по-нататъшно развитие	Въздействието на разглежданата мярка на политиката се оценява по ключови събирателни показатели и основни разбивки.	Въздействието на разглежданата мярка на политиката се оценява допълнително във връзка с всички съответни налични разбивки.	Допълнителни елементи относно въздействието на разглежданата мярка на политиката върху публичните разходи и приходи. Други въздействия, свързани с разглежданата политика или инвестиция, евентуално и въз основа на административни данни и допълнени от експериментални статистически данни.

5. Статистически договорености и достъп до данни	Разчита се на данни от проучвания (както на микро-, така и на съвкупно равнище).	Разчита се на данни от проучвания и административни данни (не непременно комбинирани). Гарантиране на използването на административни данни (напр. достъп между различните администрации до административни данни за целите на оценката) в пълно съответствие с изискванията на ОРЗД.	Съчетаване на проучвания и административни данни, ако е необходимо (напр. чрез техники за съпоставяне). Оперативна съвместимост на системите за данни на различните администрации и достъп до административни данни в пълно съответствие с изискванията на ОРЗД.
6. Възможни резултати и прозрачност/разпространение	Основните резултати от оценката са публично достъпни.	Основните резултати от оценката, оповестени публично (на съвкупно равнище), се съпътстват от преглед от независими експерти. Използване на хранилища за съхраняване на наличните резултати по теми, региони и др.	План за разпространение въз основа на планиран график в съответствие с цикъла на политиката, като основните резултати от оценката се оповестяват публично (на съвкупно равнище). Разчита се на преглед от независими експерти и методологически приложения, които дават възможност за възпроизвеждане на анализа (напр. евентуално с фиктивни данни). Използване на интерактивни платформи за представяне на наличните резултати по теми, региони и др.