



Европейска  
КОМИСИЯ

# ПРОЕКТИРАНЕ И ВЪЗЛАГАНЕ НА СЪПОСТАВИТЕЛНИ ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО ЗА УПРАВЛЯВАЩИТЕ  
ОРГАНИ ПО ЕСФ

## **ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ**

Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“  
Дирекция G — „Фондове, програмиране и изпълнение“  
Отдел G5 — „По-добро регулиране“

*За контакти:* Linda Adamaite

*Адрес на електронна поща:* [EMPL-G5-UNIT@ec.europa.eu](mailto:EMPL-G5-UNIT@ec.europa.eu) или [Linda.Adamaite@ec.europa.eu](mailto:Linda.Adamaite@ec.europa.eu)

*European Commission  
B-1049 Brussels*

# **ПРОЕКТИРАНЕ И ВЪЗЛАГАНЕ НА СЪПОСТАВИТЕЛНИ ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО ЗА УПРАВЛЯВАЩИТЕ  
ОРГАНИ ПО ЕСФ**

Текстът е завършен през септември 2021 г.

Автори на изданието от 2021 г. на публикацията „Проектиране и възлагане на съпоставителни оценки на въздействието — практическо ръководство за управляващите органи по ЕСФ“ са Jochen Kluge (Humboldt-Universität zu Berlin) и Andrea Naldini и Marco Pompili (Ismeri Europa). То представлява адаптиран вариант на ръководството от 2013 г. (ISBN 978-92-79-28238-6; DOI 10.2767/94454), съставено от Stephen Morris (Policy Evaluation and Research Unit, Manchester Metropolitan University), Herta Tödtling-Schönhofer (Metis GmbH, Виена) и Michael Wiseman (институт за обществени политики George Washington).

Настоящият документ е изготвен за Европейската комисия, но отразява единствено възгледите на авторите и Европейската комисия не носи отговорност за каквито и да било последици, произтичащи от повторната употреба на настоящата публикация. Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

© Европейски съюз, 2022 г.



Политиката по отношение на повторната употреба на документи на Европейската комисия е уредена с Решение 2011/833/ЕС на Комисията от 12 декември 2011 г. относно повторната употреба на документи на Комисията (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).

Повторната употреба на настоящия документ е разрешена съгласно лиценз Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), освен ако не е посочено друго. Това означава, че повторната употреба се позволява, при условие че надлежно се посочи източникът и се укажат евентуалните промени.

За употребата или възпроизвеждането на елементи, които не са собственост на Европейския съюз, трябва да се поиска разрешение директно от носителите на авторските права.

Корица: © Shutterstock, 2021 г.

Формат PDF

ISBN 978-92-76-40720-1

doi: 10.2767/616352

KE-02-21-992-BG-N

## Съдържание

<b>ВЪВЕДЕНИЕ: КОНТЕКСТ И ЦЕЛ НА РЪКОВОДСТВОТО.....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1. КОНЦЕПЦИЯ И ПОДХОДИ .....</b>	<b>12</b>
1.1. Същност на съпоставителната оценка.....	12
1.2. Защо са важни съпоставителните оценки? .....	14
1.3. Защо съпоставителните оценки на въздействието представляват техническо предизвикателство? ..	15
1.4. Преглед на моделите и подходите за СОВ .....	17
1.5. Как СОВ може да бъде включена в по-широка рамка за оценка .....	18
<b>ГЛАВА 2. ПРАКТИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕТО НА СОВ .....</b>	<b>26</b>
2.1. ПОДБОР НА ИНТЕРВЕНЦИИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.....	29
2.1.1. Степенуване по важност на интервенциите за целите на оценката на въздействието .....	31
2.1.2. Подбор на интервенции, които са подходящи за съпоставителен подход .....	33
2.2. ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И ПРОМЕНЛИВИ ВЕЛИЧИНИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ.....	38
2.2.1. Какви са целите и задачите на интервенцията? .....	38
2.2.2. Каква е целта на оценката? .....	38
2.3. ДАННИ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КОНТРОЛНАТА ГРУПА И ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ПРОМЕНЛИВИТЕ ВЕЛИЧИНИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ .....	43
2.3.1. Налични ли са подходящи данни или може ли да бъдат предоставени такива данни?.....	43
2.3.2. Как трябва да се определи „третираната“ група? .....	57
2.3.3. Фактори, които трябва да се вземат предвид при определянето на контролна група .....	58
2.3.4. Какви видове въпроси, свързани с данните, трябва да бъдат повдигнати в схемата за оценка? .....	63
2.3.5. Какви са основните ограничения при анализа на данните и резултатите? .....	64
2.3.6. Контролен списък за проверка на подготовката и осъществимостта на СОВ .....	67
2.4. МЕТОД ЗА СОВ, КОЙТО ЩЕ СЕ ПРИЛАГА.....	68
2.5. ГРАФИК И БЮДЖЕТ .....	69
2.5.1. Какви ресурси има на разположение? .....	69
2.5.2. Кога трябва да се извърши оценката на интервенцията? .....	74
2.6. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СОВ.....	77
2.6.1. Подбор на оценител .....	77
2.6.2. Контрол на СОВ.....	79
2.6.3. Докладване.....	79
2.6.4. Използване на резултатите .....	81
<b>ГЛАВА 3. КАК ДА ИЗБЕРЕМ ПОДХОДЯЩАТА МЕТОДИКА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СОВ .....</b>	<b>84</b>
3.1. РАНДОМИЗАЦИЯ — ЕКСПЕРИМЕНТАЛЕН ПОДХОД.....	84
3.2. НЕРАНДОМИЗИРАНИ ИЛИ КВАЗИЕКСПЕРИМЕНТАЛНИ МОДЕЛИ.....	88
3.2.1. Определяне на целева група и контролна група без рандомизация .....	88
3.2.2. Съпоставяне на показателите за склонност .....	90
3.2.3. Двойна разлика .....	93
3.2.4. Модел на прекъсване на регресията .....	95
3.2.5. Инструментални променливи.....	99
<b>ГЛАВА 4. ПОСТИГАНЕ НА НАПРЕДЪК ПО ПРОГРАМАТА НА СОВ .....</b>	<b>105</b>

4.1. ПОДОБРЯВАНЕ НА СТЕПЕНТА НА РАЗБИРАНЕ СРЕД ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ .....	105
4.2. ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ .....	106
4.3. ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРАВНИТЕ ПРЕЧКИ .....	109
4.4. ПРЕМИНАВАНЕ КЪМ ПО-ПЕРСПЕКТИВНИ ПОДХОДИ.....	109
4.5. РАЗШИРЯВАНЕ НА ОБХВАТА НА СОВ.....	110
<b>ТЕРМИНОЛОГИЧНИ РЕЧНИЦИ .....</b>	<b>116</b>
СЪКРАЩЕНИЯ.....	116
ОПРЕДЕЛЕНИЯ .....	117
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>127</b>
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИЗТОЧНИЦИ.....	127
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРИМЕРЕН ПЛАН НА КУРСА ПО СОВ.....	131
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СЪПОСТАВИТЕЛНИ ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО — ПРИМЕРИ, ПОСОЧЕНИ В РЪКОВОДСТВОТО .....	132



## СПИСЪК НА ТЕКСТОВИТЕ КАРЕТА

КАРЕ 1 ПРИМЕР ЗА СОВ, ПРИ КОЯТО СЕ СРАВНЯВАТ ПОЛЗИТЕ И РАЗХОДИТЕ .....	24
КАРЕ 2 СОВ, ВКЛЮЧЕНА В ПО-ШИРОКА РАМКА .....	28
КАРЕ 3 ВЪПРОСИ ЗА ПОДБОРА НА ИНТЕРВЕНЦИИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА СОВ .....	30
КАРЕ 4 НАЙ-РАЗПРОСТРАНЕНИ ВИДОВЕ ИНТЕРВЕНЦИИ И ЦЕЛЕВИ ГРУПИ, ИЗБИРАНИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА СОВ ПО ЛИНИЯ НА ЕСФ .....	33
КАРЕ 5 ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КОНТРОЛНИ ГРУПИ.....	37
КАРЕ 6 ПРИМЕРИ ЗА ДАННИ, ИЗПОЛЗВАНИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА СОВ.....	46
КАРЕ 7 ПРИМЕРИ ЗА ИНТЕГРИРАНИ БАЗИ ДАННИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА СОВ.....	47
КАРЕ 8 РЕГУЛАТОРНА РАМКА НА ЕС ЗА ОБРАБОТВАНЕ НА ЛИЧНИ ДАННИ .....	50
КАРЕ 9 ЗАЩИТА И ОБМЕН НА ЛИЧНИ ДАННИ.....	56
КАРЕ 10 ВЪПРОСИ НА ПОЛИТИКАТА, СВЪРЗАНИ С ПРОГРАМА ЗА ОБУЧЕНИЕ .....	61
КАРЕ 11 ТЪЛКУВАНЕ НА НЕТНИТЕ ЕФЕКТИ.....	61
КАРЕ 12 НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ ПРИ ТЪЛКУВАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ .....	67
КАРЕ 13 ОПИТЪТ В ПОЛША С КОНФЕРЕНЦИИТЕ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ОЦЕНЯВАНЕТО .....	83
КАРЕ 14 ПРИМЕР ЗА РАНДОМИЗИРАНО ИЗПИТВАНЕ НА ПРОЕКТ ЗА МЛАДИТЕ ХОРА, ФИНАНСИРАН ОТ ЕСФ.....	86
КАРЕ 15 ПРИМЕР ЗА ОЦЕНКА, ПРИ КОЯТО Е ПРИЛОЖЕН ПОДХОД НА СЪПОСТАВЯНЕ .....	92
КАРЕ 16 ПРИМЕР ЗА ОЦЕНКА, ПРИ КОЯТО Е ПРИЛОЖЕН ПОДХОДЪТ НА ДВОЙНАТА РАЗЛИКА.....	94
КАРЕ 17 ПРИМЕР ЗА ОЦЕНКА, ПРИ КОЯТО Е ПРИЛОЖЕН ПОДХОДЪТ „ПРЕКЪСВАНЕ НА РЕГРЕСИЯТА“ .....	98
КАРЕ 18 ПРИМЕР ЗА ПРОУЧВАНЕ, В КОЕТО Е ПРИЛОЖЕН ПОДХОД „ИНСТРУМЕНТАЛНИ ПРОМЕНЛИВИ“ .....	101
КАРЕ 19 ПРИМЕР ЗА ПРОЕКТ, НАСОЧЕН КЪМ УКРЕПВАНЕ НА КУЛТУРАТА И КАПАЦИТЕТА ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СОВ.....	108
КАРЕ 20 ПРИМЕРИ ЗА ОЦЕНКИ В ОБЛАСТТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО .....	111
КАРЕ 21 ПРИМЕР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ НЕМАТЕРИАЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ В ГЕРМАНИЯ .....	114

## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

ФИГУРА 1 РАЗЛИЧНИ ЗАДАЧИ НА ОЦЕНКАТА И ВИДОВЕ ОЦЕНКИ .....	19
ФИГУРА 2 ИЛЮСТРАЦИЯ НА ПОДХОДА НА ЛОГИЧЕСКИЯ МОДЕЛ, ИЛИ „ОЧАКВАНАТА НА ТЕОРИЯ ПРОМЯНА“ .....	21
ФИГУРА 3 ОСНОВНА ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ НА ДЕЙНОСТИТЕ В РАМКИТЕ НА СОВ .....	27
ФИГУРА 4 РАЗМЕРИ НА МИНИМАЛНИТЕ ОТКРИВАЕМИ ЕФЕКТИ (РМОЕ) ПРИ РАЗЛИЧНИ ОБЕМИ НА ИЗВАДКИТЕ .....	66
ФИГУРА 5 ОПРОСТЕН ГРАФИК ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРОГРАМА ЗА ОБУЧЕНИЕ .....	76
ФИГУРА 6 РАНДОМИЗИРАНО КОНТРОЛНО ИЗПИТВАНЕ С ДВЕ ГРУПИ .....	85
ФИГУРА 7 СТИЛИЗИРАН КВАЗИЕКСПЕРИМЕНТАЛЕН МОДЕЛ С ТРЕТИРАНА ГРУПА И КОНТРОЛНА ГРУПА .....	89
ФИГУРА 8 ИЛЮСТРАЦИЯ НА ПОДХОДА ЗА ОЦЕНКА НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА СКЛОННОСТ .....	91
ФИГУРА 9 ИЛЮСТРАЦИЯ НА ПОДХОДА НА ДВОЙНАТА РАЗЛИКА .....	94
ФИГУРА 10 ИЛЮСТРАЦИЯ НА ПОДХОДА „ПРЕКЪСВАНЕ НА РЕГРЕСИЯТА“ .....	96
ФИГУРА 11 ИЛЮСТРАЦИЯ НА ПОДХОДА „ИНСТРУМЕНТАЛНИ ПРОМЕНЛИВИ“ .....	99

## СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

ТАБЛИЦА 1 ПРЕПОРЪЧИТЕЛНО СЪДЪРЖАНИЕ НА СХЕМАТА ЗА ОЦЕНКА .....	28
ТАБЛИЦА 2 ВИДОВЕ ДАННИ И ИЗТОЧНИЦИ.....	45
ТАБЛИЦА 3 СТРУКТУРА НА ОСНОВНИТЕ РАЗХОДИ ЗА СОВ.....	73
ТАБЛИЦА 4 ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ВКЛЮЧИ ВЪВ ФИША, ПРЕДСТАВЯЩ СОВ .....	81
ТАБЛИЦА 5 СРАВНЕНИЕ НА КЛЮЧОВИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ОСНОВНИТЕ ПОДХОДИ НА СОВ .....	102
ТАБЛИЦА 6 ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СОВ, ПОСОЧЕНИ В РЪКОВОДСТВОТО КАТО ПРИМЕРИ .....	132

# Въведение: контекст и цел на ръководството

Програмният период 2021—2027 г. започва с драматичния опит от пандемията от COVID-19 и последвалата икономическа криза. Европейският съюз (ЕС) увеличи своите усилия в областта на финансите и политиката, за да подпомогне възстановяването на националните икономики и да увеличи заетостта. В тази рамка Европейският социален фонд плюс (ЕСФ+) играе ключова роля за предоставянето на широкообхватна помощ на безработните лица, като акцентът е поставен върху младите хора и жените, както и за подкрепата на интервенциите срещу детската бедност, насърчаването на по-добро образование и социално приобщаване на по-слабите социални групи в целия ЕС. Разнообразните цели на ЕСФ+ и необходимостта с него да се постигат бързи резултати в областта на заетостта и социалното приобщаване изискват ефективно разпределение на ресурсите. Основаните на обективни данни подходи към изготвянето на политики добиват все по-голямо значение, а оценката е основен инструмент за насочване на обществените политики.

*Ръководство за управляващите органи, с което се актуализира опитът от периода 2014—2020 г.*

През периода 2014—2020 г. Европейската комисия (ЕК) оказва подкрепа за капацитета за оценяване на държавите членки (ДЧ) и управляващите органи (УО) и насърчи използването на съпоставителна оценка на въздействието (СОВ). Положителните резултати, установени при СОВ, са осезаемо доказателство за ефектите от ЕСФ, надхвърлящи това, което би било постигнато при други обстоятелства. Значителен брой СОВ първо бяха заложили в плановете за оценка (ПО) и след това бяха осъществени по време на изпълнението на програмите по линия на ЕСФ. В много случаи по време на подготовката и изпълнението на СОВ възникваха трудности, или СОВ се прилагаха в отделни случаи и не се включваха в систематична рамка за оценка.

Настоящото ръководство е предназначено за управляващите органи (УО) и други органи, отговорни за изпълнението на интервенции и програми, финансирани от ЕСФ+, и има за цел да се подпомогнат планирането, проектирането и възлагането на СОВ. В него е разгледан предишният опит и са представени практически съвети по някои от ключовите въпроси, които трябва да бъдат взети предвид при разработването на СОВ. С ръководството се актуализира предишното ръководство за периода 2014—2020 г., като се поставя по-голям акцент върху въпросите, възникнали при практическото изпълнение на СОВ. Независимо от това се обсъждат методическите аспекти и, когато е възможно, те се опростяват и интегрират с актуализирани примери, подбрани от оценките на ЕСФ за периода 2014—2020 г.

В СОВ се разглеждат ключови въпроси, които дават възможност за вземане на основани на обективни данни решения относно политиките: какви са причинно-следствените ефекти на интервенциите и „кое води до резултати?“. Чрез тях се търсят доказателства за това дали

*В СОВ се анализира „кое води до резултати“*



интервенциите, финансирани от ЕСФ, действително са причината за промените в положението на участниците и за последващите постижения, произтичащи от интервенциите. Когато са добре изпълнени, СОВ предоставят обективни данни за „нетния ефект“<sup>1</sup> или въздействие на дадена интервенция, което позволява на лицата, изготвящи политики, да изключат алтернативни обяснения за промените в положението на участниците или в техните постижения, които може да са установени. Когато СОВ предоставят оценки за наличието и величината на нетния ефект, те по необходимост съдържат известна степен на неопределеност в зависимост от методичната точност и наличната информация. Видът на обективните данни, предоставяни чрез СОВ, позволява на лицата, изготвящи политики, да преценяват ефективността на интервенциите, да правят сравнения между интервенциите и да оценяват техните относителни резултати. Освен това те предоставят важни данни за анализа на разходите и ползите или анализа на разходната ефективност.

Настоящото ръководство се публикува в момент на безпрецедентни предизвикателства за ЕСФ+. Като се има предвид огромното увеличение на ресурсите на ЕС за инвестиции и заетост, осигурено чрез пакета Next Generation EU, от решаващо значение е лицата, изготвящи политики, да измерват и разбират ефектите от интервенциите, за които носят отговорност. Публичните средства трябва да се разпределят за по-продуктивни и ефективни интервенции, за да се ускори възстановяването и да се намалят социалните дисбаланси. Ето защо лицата, отговорни за разпределянето на средствата по ЕСФ+, са длъжни да обосновават избора си, като докажат, че интервенциите им са ефективни и осигуряват стойност за гражданите. Най-добрият начин да се постигне това е чрез провеждане на по-голям брой висококачествени СОВ.

ЕСФ+ е основният европейски инструмент за подкрепа на заетостта и социалното приобщаване. През програмния период 2014—2020 г. по линия на ЕСФ бяха разходени близо 125 милиарда евро за активна политика по заетостта и политики в областта на образованието и на социалното приобщаване, изпълнявани чрез оперативни програми (ОП) в 28-те държави членки. Както е предвидено в Регламент (ЕС) № 1303/2013 за общоприложимите разпоредби „[с] оглед подобряване на качеството на изготвянето и изпълнението на програмите, както и с цел да се направи оценка на тяхната ефективност, ефикасност и на въздействието им, се извършват оценки“.

По време на програмния период 2021—2027 г. изпълнението и резултатите ще продължат да се анализират<sup>2</sup>. За целта ще е необходимо укрепване на настоящите системи и капацитет за мониторинг и оценка, включително механизмите за събиране на данни. Плановете за оценка ще продължат да бъдат задължителни, а на оценката на въздействието ще се придаде допълнителна тежест. Тъй

*Ориентираност към постигане на резултати и висококачествена оценка*

<sup>1</sup> Нетният ефект, или въздействието, е разликата между общия (или брутният) ефект и това, което би било постигнато при липса на интервенция. Нетният ефект може да бъде и отрицателен, когато интервенцията е по-малко ефективна от пазарната динамика. Вж. стр. 9 за повече подробности.

<sup>2</sup> РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2021/1060 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

като съществуват различни методи за определяне на въздействието на операциите, получили подкрепа по линия на ЕСФ+, управляващите органи трябва да решат кой метод или коя комбинация от методи е най-подходяща за изпълнение на нормативните изисквания. Прецизното количествено определяне на въздействията на интервенциите включва и съпоставителни оценки на въздействието.

Акцентът върху високата ефективност и ориентираността към постигане на резултати е важна характеристика на новите разпоредби. Висококачествените стратегии и техники за оценяване са от съществено значение за придобиване на важни знания, които показват на всички ДЧ кои интервенции „водят до резултати“ и кои не. От съществено значение е да се повиши качеството на оценките и да се разработят надеждни доказателства за добавената стойност.

По принцип отправната точка за събиране на обективни данни за ефективността на интервенциите на политиката е ясна. Изискванията включват следното:

- установяване на проблема, който трябва да бъде разрешен;
- определяне на инструментите, които трябва да се използват за разрешаване на проблема.

Формула, която свързва инструментите и резултатите.

С цел да се направи оценка на дадена схема или инструмент за финансиране, от основно значение е да са налице ясни и измерими показатели както за вложените ресурси, така и за свързаните с проблема крайни продукти и резултати. Обикновено се поставят цели както за крайните продукти, така и за резултатите, и действителните постижения се сравняват с целите. Използва се мониторинг за проследяване във времето на вложените ресурси, крайните продукти и резултатите и за осигуряване на обратна връзка с управляващите органи. В основната теория във връзка с интервенциите често се посочват междинни резултати, които също може да бъдат предмет на мониторинга. От тази отправна точка обаче не е лесно да се стигне до установяване дали дадена интервенция води до резултати.

*Необходимостта от резултати...*

Необходимо е допълване на съществуващата практика на оценяване с подходи, чрез които се добиват много по-надеждни данни за нетните ефекти или въздействия на интервенциите. Измерването на постигнатите резултати е въпрос за отчетност за усвоените средства. В рамките на СОВ се разглежда основният въпрос дали дадена интервенция е ефективна. Въпреки че при СОВ се правят опити за установяване на причинно-следствена връзка между интервенциите и резултатите, може да са необходими допълнителни теоретични методи и методи за оценка на процеса, за да се определят основните причинно-следствени механизми и да се гарантира, че въздействията, постигнати на едно място, предоставят доказателствена база за възпроизвеждане на политиката на други места.

*...и обективни данни за нетните ефекти*

През програмния период 2014—2020 г. всички държави членки и управляващи органи приеха план за оценка, в който са описани целите, дейностите, организационните елементи и продуктите на оценката. В плановете за оценка се предвиждат няколко вида оценки, като например цялостни текущи оценки на програмите, както и тематични оценки, насочени към намиране на отговор на конкретни въпроси,

*Опит на държавите членки при прилагането на СОВ*

свързани с оценката, или съсредоточени върху конкретни оси или инвестиционни приоритети на дадена ОП. Анализ на плановете за оценка във връзка със 177 програми по линия на ЕСФ към края на 2018 г.<sup>3</sup> показва, че през този програмен период се очакват приблизително 132 съпоставителни оценки на въздействието — цифра, която показва напредък и засилване на вниманието към съпоставителните методи през програмния период 2014—2020 г. спрямо програмния период 2007—2013 г.<sup>4</sup>

По данни от хранилището за проекти за информационно бюро по оценките<sup>5</sup> до юни 2021 г. са завършени 1795 оценки, от които 1001 са свързани с програми по линия на ЕСФ/инициативата за младежка заетост (ИМЗ) или ЕСФ/ИМЗ и ЕФРР (съответно 675 и 326). 323 от тези 1001 оценки на ЕСФ са оценки на въздействието, като при 106 от тях е приложен съпоставителен подход: 82 от 234-те оценки на въздействието се отнасят до програми по линия на ЕСФ/ИМЗ, а 24 от 89-те оценки на въздействието са на програми по линия на ЕСФ/ИМЗ и ЕФРР<sup>6</sup>.

*Използването на СОВ нараства*

През първите години от текущия програмен период съпоставителните оценки на програми по линия на ЕСФ/ИМЗ и/или ЕФРР бяха съсредоточени върху предходния програмен период, докато от 2018 г. насам в рамките на почти всички СОВ се оценяват ефектите от интервенциите през периода 2014—2020 г.<sup>7</sup> 20 от 27 държави членки представиха съпоставителни оценки на програмирането, включително по ЕСФ, което и в този случай отразява по-широкото възприемане на този подход в сравнение с преди.

Въпреки че методическите подходи към СОВ се различават в отделните държави членки, съпоставителният подход е най-широко прилаган за оценка на въздействието на активните политики по заетостта (обучение, стимули, помощ при търсене на работа, придобиване на професионален опит), но в значително по-малка степен в други области, като например интервенции в подкрепа на образователни институции и учащи и политики, свързани със социални въпроси, като например интервенции за борба с бедността или социалното изключване.

От методическа гледна точка най-често използвана е техниката за съпоставяне на показателите за склонност (propensity score matching — PSM), докато други методи са по-слабо застъпени. СОВ често са съсредоточени върху краткосрочните или средносрочните ефекти (6 или 12 месеца), докато дългосрочните ефекти се оценяват по-рядко.

Анализът на СОВ в рамките на проекта за информационно бюро по оценките показва наличието на следните ограничения: лицата в контролните групи не са достатъчно сходни с лицата в спомагателните групи, надеждността на данните е ниска, например когато те са

*Все още обаче често съществуват ограничения*

<sup>3</sup> Вж. [Ismeri Europa — Ecorys — Институт за изследване на заетостта, 2019 г.](#)

<sup>4</sup> Вж. [Bratu C. et al., 2014 г.](#)

<sup>5</sup> По проекта за информационно бюро, финансиран от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, се събира информацията относно оценките, публикувани онлайн от 1 януари 2015 г. насам на уебсайтовете на УО. Идентифицирането на оценките се извършва от мрежа от национални експерти, като те се обобщават и оценяват по отношение на качеството и надеждността на констатациите.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/policy/evaluations/member-states/](https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/evaluations/member-states/)

<sup>6</sup> 90 от 106 оценки бяха проучени и обобщени в рамките на проекта за информационно бюро.

<sup>7</sup> 29 от извършените до 2018 г. 33 СОВ се отнасят за предходния програмен период.

получени от последващи проучвания, интервюта, при които се разчита на способността на респондентите да си припомнят точно събитията, или обемът на извадката е твърде малък и води до статистически незначими резултати, и др. В някои случаи докладите за оценка не съдържат достатъчно информация относно методическите стъпки, избраните варианти и ограниченията, които са необходими елементи за информиране на други страни, освен страната възложител, относно ефектите от изследваните мерки, допълващи познанията им за тези ефекти.

В обобщение може да се каже, че въпреки постигнатия напредък през последните години, за прилагането на СОВ са необходими технически експертен опит и политическа воля. В настоящото ръководство се обосновава необходимостта от СОВ и се посочват някои от въпросите, които УО трябва да разрешат, за да направят изпълнението им успешно. Освен практическите аспекти на СОВ се обръща внимание също и на проблемите с по-широк характер, които може да се наложи да бъдат разгледани, за да се създаде възможност за оценки на въздействието с по-високо качество. В ръководството са включени редица основни препоръки, които се надяваме да бъдат от полза на УО, но едно от основните послания е, че за провеждането на СОВ са необходими внимателно планиране на подготовката на данните (особено на административните данни), определяне на ясни цели и задачи и др., за да се избегнат потенциални проблеми на етапа на изпълнение или оценки с ниско качество.

*Ръководство за специалисти*

В помощ на читателя, в ръководството са включени и примери на оценки и практики. Макар че оценките, събрани по проекта за информационно бюро по оценките, са основният източник на информация за подбор на примерите и практиките, представени в настоящото ръководство, бяха взети предвид и други източници, по-конкретно оценките, извършени от Съвместния изследователски център (Изследователския център за оценка на въздействието (CRIE)), и в по-ограничена степен — академични публикации. Когато е възможно, включените в ръководството примери и опит се отнасят до интервенции по линия на Европейския социален фонд.

Ръководството е структурирано в четири глави.

В **глава 1** се разглеждат естеството и значението на СОВ. В нея се прави въвеждащ преглед на подходите за СОВ, като се набляга на разграничението между експериментални и квазиекспериментални подходи. В нея също така се представят техническите и практическите предизвикателства, на които трябва да се намери решение при изпълнението на СОВ. Прави се общ преглед на видовете въпроси на политиката, които може да бъдат разгледани чрез СОВ, както и на връзката между методите за СОВ и други подходи за оценка (например теоретични подходи, оценка на процеса и анализ на ефикасността).

*Структура, отразяваща стъпките на оценката*

В **глава 2** се разглеждат редица въпроси, които УО следва да вземат предвид, когато проектират и изпълняват СОВ. В настоящото ръководство са представени някои от ключовите предизвикателства, с които обичайно се сблъскват лицата, разработващи СОВ, и се отправят някои препоръки как те да бъдат преодолени. Въпросите дават насоки на онези, които предвиждат да възложат СОВ за интервенции, финансирани от ЕСФ.

COB предоставят убедителни данни за ефективността на фондовете. Това обаче става само ако те са добре планирани и правилно изпълнени. За да постигнат тази цел, УО трябва да обърнат внимание на някои основни въпроси, свързани с възлагането и оценката. Точният начин, по който УО разглеждат тези въпроси, и поредността, в която го правят, ще бъдат продиктувани от практическите детайли и институционалните договорености на място в държавата членка. В настоящото ръководство се очертават някои от тези важни въпроси и те се поставят на вниманието на УО. Основните въпроси са описани в съответствие с шестте стъпки на процеса на оценяване: 1) подбор на операцията или операциите, които трябва да бъдат оценени; 2) определяне на въпросите за оценката и на променливите величини на резултатите; 3) анализиране на данни за определяне на контролната група и за измерване на променливите величини на резултатите; 4) подбор на метода за COB; 5) определяне на графика и на бюджета; 6) изпълнение на оценката. Особено внимание се обръща на наличието на данни и защитата на данните — въпрос, който може сериозно да засегне възможността за извършване на COB.

В **глава 3** е разгледана стъпка 4 по-горе (подбор на метода за COB) и се поставя акцент върху характеристиките на основните методи, използвани при съпоставителните анализи. По-конкретно, представени са пет метода: експериментален метод, или рандомизация, съпоставяне на показателите за склонност, двойна разлика (difference-in-differences — DID), модел на прекъсване на регресията (regression discontinuity design — RDD) и инструментални променливи (instrumental variables — IV). Този раздел от ръководството няма за цел обучение на читателите да използват методите за COB, а е предназначен да ги запознае със силните и слабите страни на всеки метод и в кои случаи един метод е по-подходящ от друг.

В **глава 4** се разглеждат проблеми с по-широк характер, свързани с разработването на перспективи. Те включват необходимостта от изграждане на капацитет за успешно провеждане на COB както в рамките на УО (лицата, изготвящи политики, и длъжностните лица), така и сред изследователските среди, академичните общности и консултантските дружества в ДЧ. В този раздел се проучва и необходимостта от преодоляване на правните пречки, свързани с достъпа до данни, и от актуализиране на COB на програмите по линия на ЕСФ+, за да придобият по-усъвършенствана структура, така че да се разшири обхватът на политиките в областта на социалното приобщаване и образованието, както и оценките на ефектите, свързани с „нематериални резултати“, и прилагането на подходи за метаоценка.

В обобщение, в настоящото ръководство: 1) се обосновава необходимостта от COB, 2) се уточняват важните стъпки за успешното изпълнение на COB и 3) COB са представени като съществена част от структурата на ЕСФ+. Крайната цел е да се увеличи приносът на ЕСФ+ за постигане на благоденствие на европейските граждани.

Авторите желаят да изкажат благодарност за ценната подкрепа и съдействие, оказани от членовете на отдел G5, „По-добро регулиране“, на генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ при изготвянето на настоящата публикация, и по-специално на г-жа Linda Adamaite, г-жа Jeannette Monier и г-жа Maria José Cueto Faus. Авторите също така желаят да изкажат благодарност

на г-н Andrea Pisano и г-н Ernesto Belisario за техния принос към раздела относно защитата на данните, както и на г-н Paweł Hess за неговата подкрепа и участие.



# Глава 1. Концепция и подходи

В тази глава се разглеждат фундаменталните въпроси относно естеството и целта на съпоставителния подход при оценката на причинно-следствените ефекти от интервенциите. По-конкретно в нея се излага разбирането за същността на съпоставителната оценка на въздействието, особено що се отнася до видовете операции, съфинансирани чрез ЕСФ+. Разглежда се и връзката между съпоставителните подходи и други методики за оценка и се обсъжда въпросът защо СОВ са важни, особено в днешно време. Проучени са въпросите на политиката, на които може да бъде отговорено чрез СОВ, и се прави кратък преглед на някои от основните съпоставителни методи, които имат отношение към оценката на интервенциите, съфинансирани от ЕСФ+, преди те да бъдат представени подробно в глава 3.

## 1.1. Същност на съпоставителната оценка

СОВ имат за цел да се установят нетните ефекти или въздействия от интервенциите. Тяхната отличителна черта е, че с тях се цели да се подкрепят твърдения, че дадена интервенция води до конкретен резултат; т.е. конкретният резултат може да се отдаде единствено на интервенцията. СОВ постигат това чрез изолирането на интервенцията и изключването на алтернативните обяснения за наблюдавания резултат.

В основата на способността им за изключване на алтернативни обяснения стои идеята за „обратната хипотеза“, т.е. отговора на въпроса „Какво би станало — от гледна точка на търсените резултати — ако интервенцията не би била приложена?“. За да бъде ясно разбрана концепцията за обратната хипотеза и тя да бъде изразена много опростено с цел изясняване на въпроса, е полезно да се разгледа примерът с безработно лице, участващо в програма за обучение, чиято цел е да се насърчи заетостта. С цел да се установи ефектът от обучението на лицето, съпоставителният подход предвижда два възможни резултата<sup>8</sup>. Първият е трудовият статус на обучаваното лице вследствие на участието му в обучението. Това е наблюдаваният резултат за обучаваното лице. Вторият възможен резултат е какъв би бил трудовият статус на обучаваното лице, ако то не би преминало програмата за обучение при равни други условия. При тези обстоятелства вторият посочен резултат се нарича резултатът при обратната хипотеза. Въздействието от обучението за обучаваното лице се определя чрез разликата между наблюдавания резултат и резултата при обратната хипотеза. Това е причинно-следственият нетен ефект или въздействие от обучението за лицето. Единствената разлика в положението или условията, довели до наблюдавания резултат, и резултата при обратната хипотеза, е

*Обратна хипотеза*

<sup>8</sup> По-подробно обсъждане на причинно-следствения модел на „възможните резултати“ може да бъде намерено в публикацията [Holland P., 1986 г.](#)

участието на лицето в обучението. Следователно всяка разлика между двата резултата трябва да се дължи на въздействието на обучението върху трудовия статус на лицето.

В реалността ние не наблюдаваме и не можем да наблюдаваме резултати при обратната хипотеза за лицата, изложени на интервенции. Водещата цел на СОВ обаче е да се предоставят убедителни оценки на резултати при обратната хипотеза за групи лица или предприятия, повлияни от интервенции, съфинансирани от ЕСФ. Съответно въздействията се изразяват например под формата на разлики в средните аритметични величини или в пропорциите между средните стойности на наблюдаваните резултати и „оценените“ резултати при обратната хипотеза. В повечето случаи, когато се прилагат, СОВ имат за цел да сравнят резултатите от дадена интервенция (мярка или инструмент) за субектите (граждани, МСП и др.), които са се възползвали от нея, с група, която не е била обект на интервенцията. Според терминологията на СОВ „подложената на третиране група“ — или „третираната група“, се разграничава от „контролната група“, която следва да бъде възможно най-сходна във всички отношения (освен полученото третиране) на третираната група. Контролната група е тази, въз основа на която се правят оценките на резултатите при обратната хипотеза, като особено внимание се обръща на разликите в характеристиките — наблюдавани и ненаблюдавани — между двете групи. Възможно е също така да бъдат сравнени редица различни видове третиране, като отговарящите на изискванията единици бъдат изложени на диапазон от варианти на третиране (например други видове третиране, финансирани от ЕСФ, или интервенции, финансирани от други източници), при което да се формират третиранни групи и съответните резултати да бъдат сравнени помежду си и/или с резултатите на нетретираната контролна група.

*Определяне на третираните групи и...*

Когато контролната група не е изложена на третиране, въпросът за оценяване, на който се отговаря, е „Какво е въздействието от интервенцията в сравнение с това да не бъде получена помощ или подкрепа?“. И обратното, когато резултатите от получаването на разглежданото третиране се сравняват с резултатите от получаването на някакъв друг вид третиране, въпросът за оценяване, на който се отговаря, е: „Какво е въздействието от разглежданата интервенция в сравнение с излагането на някаква ясно определена алтернатива?“. В много случаи СОВ може да бъде структурирана така, че да отговаря на някои от тези основни въпроси. Изборът кой въпрос да бъде разгледан се определя от приоритетите на лицата, изготвящи политики, и от практическите структурни ограничения.

*... групите за контрол*

В случаите, когато се прави съпоставка между два различни вида третиране, следва да има ясно определена разлика между тях, която да е значима от гледна точка на формулирането на политики.

## 1.2. Защо са важни съпоставителните оценки?

СОВ осигуряват важна информация относно нетните ефекти или въздействието от интервенциите. Чрез тях се изготвят оценки на степента на въздействията, на техния знак (положителен или отрицателен) и на статистическите стойности за неопределеност. С тяхна помощ се потвърждава или отхвърля предполагаемата причинно-следствена връзка между интервенцията и резултатите, която стои в основата на замисъла на интервенцията. Тези измерени ефекти могат да се използват за постигане на редица цели: за доказване на прозрачност и отчетност при разходването на средствата на данъкоплатците; за вземане на решения за политиките въз основа на категорични доказателства; за извличане на поуки от резултатите в региони на една и съща държава или в различни ДЧ.

Лицата, които отговарят за интервенциите и се стремят да гарантират, че техните програми ще продължат да привличат финансиране, ще бъдат силно заинтересовани да популяризират използването на СОВ, за да покажат, че програмите им осигуряват икономическа ефективност и принасят измерими ползи за участниците, както и за обществото като цяло. Получените от СОВ данни ще представляват особен интерес за онези, които са отговорни за разпределянето на ресурсите. УО ще се стремят да покажат, че техните програми действително „работят“. За да правят това по убедителен начин, те ще трябва да възлагат висококачествени СОВ.

*Прозрачност и отчетност*

Тези характеристики на СОВ предоставят важна информация на лицата, изготвящи политики, чиято задача е да разпределят ресурси за различните интервенции. Решението относно финансирането на възможните интервенции се взема в контекст на ограничени ресурси. В този контекст лицата, натоварени с вземането на решения, се нуждаят от убедителни доказателства за въздействията на програмата и нейната разходна ефективност, така че да могат да използват наличните средства за постигане на максимален ефект. При оценката на относителната ефикасност на интервенциите нетните ефекти, оценени чрез СОВ, могат да бъдат демонстрирани с по-голяма точност чрез проучване на разходната ефективност на интервенцията или чрез извършване на пълен анализ на разходите и ползите.

*Подпомагане на решенията за разпределяне на ресурсите*

Важни допълнителни знания могат да бъдат получени и чрез сравняване на нетните ефекти на сходни операции, осъществени на различни територии. Ако при СОВ се установят значителни разлики в техните ефекти, това много вероятно означава, че качеството на операциите значително се различава или че някои операции са по-подходящи от други за своя социално-икономически контекст. Тези сравнения, обичайно наричани „метаоценки“ или „метаанализи“, дават възможност за обобщаване на по-високо равнище на заключенията от СОВ и осигуряват важни средства за проверка на мерките на политиката

*Сравняване на операции в различни региони или ДЧ*

(например обучение, интегрирани услуги и др.)<sup>9</sup>. За извършването на тези сравнения въз основа на научни критерии са необходими достатъчен брой и систематично прилагане на СОВ. Следователно добрата координация на национално равнище или на равнището на ЕС е основополагащо условие, за да може тези сравнения да се правят по-често и да бъдат полезни при вземането на решения относно политиките.

### 1.3. Защо съпоставителните оценки на въздействието представляват техническо предизвикателство?

Съществуват редица подходи, които могат да бъдат описани като „ненадеждни“ опити за оценка на въздействието от интервенциите. Те са разгледани тук с цел да се илюстрира сложността, присъща на СОВ, без да се правят препратки към действителни практики за оценка.

*Преминаване отвъд опростените подходи*

Първо, лицето, изготвящо политики, може да реши да оцени въздействието на програма за обучение за безработни лица, като сравни доходите на обучаваните лица след обучението с доходите на всички безработни лица, които не са участвали в програмата. След това лицето, изготвящо политики, приписва на програмата за обучение наблюдаваната разлика в доходите между участниците в програмата и лицата, които не са участвали в нея.

Това не е валидна стратегия за установяване на въздействието на обучението върху доходите, тъй като лицата, които не са преминали обучението, може да се различават по важни характеристики от обучаваните лица и тези различия може да повлияят на резултатите — следователно такъв подход не изключва алтернативни обяснения за наблюдаваните разлики в доходите. Например обучаваните лица може да имат по-големи присъщи способности от необучаваните. С други думи, безработните лица с по-големи способности доброволно участват в програмата за обучение. Следователно способностите се отразяват не само върху решението за участие, но и върху резултатите — безработните лица с по-високо равнище на присъщи способности е по-вероятно да придобият по-високи доходи от онези с по-малки способности. Съответно наблюдаваната разлика в доходите между третираната група и контролната група може да се дължи и на програмата за обучение, и/или на присъщите разлики в способностите и оттук може да се „надцени“ въздействието на интервенцията.

Ако способностите не могат да бъдат измерени и разликите в присъщата способност между двете групи не могат да бъдат отчетени, когато въздействието се оценява чрез сравняване на резултатите между двете групи, се казва, че оцененото въздействие от програмата за обучение страда от **изкривяване при подбора**. За да се отстрани този проблем, оценителите се

*Противодействие на изкривяването при подбора*

<sup>9</sup> Вж. например [Card, D., Kluve, J. и Weber, A. \(2017 г.\)](#).

стремят да съберат възможно най-много информация за важните фактори, които засягат решението за участие и произтичащите от него резултати. Тези данни се използват за подбор на валидна контролна група от лица, които не участват в програмата — т.е. група, която е възможно най-сходна с третираната група от гледна точка на тези фактори — и за провеждане на статистически анализи, при които тези фактори се вземат предвид. При това оценителите често се позовават на допускането, че подборът за участие в програмата се определя от тези наблюдаеми фактори. Това „определящо допускане“ по принцип не може да бъде лесно валидирано и оценителят трябва да изложи убедителни доводи, че допускането е реалистично в дадения контекст, въз основа на познаването на институционалните фактори и поведенческата теория.

Втори „ненадежден“ подход може да бъде случаят, когато лицето, изготвящо политики, наблюдава доходите на обучаваните лица преди и след обучението и приписва промяната в ситуацията „преди“ и „след“ обучението на интервенцията за обучение. По същество при този подход се приема, че в отсъствието на интервенцията средните доходи остават непроменени.

*Промяна „преди“ и „след“  
третирането*

Отново, в почти всички случаи това не е валидна стратегия за измерване на въздействието на обучението върху доходите, освен ако може реалистично да се приеме допускането за стабилност във времето. Това е така, защото доходите на обучаваните лица неизбежно ще се променят с течение на времето по начини, които нямат връзка с обучението. Например често се наблюдава намаляване на доходите на обучаваните лица преди участието им в обучението, отчасти поради фактори, свързани с прехода. В много случаи възстановяване би настъпило независимо от интервенцията за обучение.<sup>10</sup> Ненадеждният подход за измерване на въздействието на обучението чрез разликата между доходите непосредствено преди влизането в програмата и доходите след завършването ѝ не отчита факта, че в много случаи доходите така или иначе биха се повишили.

За да се коригират такива структури, е необходимо да се измери обратната хипотеза, т.е. как биха се променили доходите на обучаваните лица при липса на интервенция за обучение. Например такъв резултат при обратната хипотеза може да се получи от внимателно подбрана контролна група, която не е била изложена на интервенцията за обучение и чиито доходи са наблюдавани в същите моменти от време като тези на обучаваните лица. В тези случаи често се прибегва до допускането за общата тенденция, което предполага, че тенденцията при доходите на обучаваните лица и тези на контролната група би била една и съща, ако нямаше интервенция.

Ограниченията на тези „ненадеждни“ подходи са основание за търсене на по-убедителни методи за оценка. Както беше посочено по-горе, по-убедителните методи обаче са по-трудни за прилагане

<sup>10</sup> Този модел е известен като „спад на Ашенфелтер“ по името на икономиста, който пръв го коментира. Вж. [Ashenfelter, O., 1978 г.](#)



от техническа гледна точка. В следващия раздел от настоящата глава са представени накратко някои от специфичните подходи за СОВ, които вероятно ще бъдат най-уместни в контекста на ЕСФ.

## 1.4. Преглед на моделите и подходите за СОВ

Когато се акцентира върху ефектите от дадена интервенция върху участниците, резултатите при обратната хипотеза обикновено се оценяват, като се използват данни, събрани от групи неучастващи лица, които са сходни с лицата, участващи в оценяваната интервенция. В таблица 1 в края на тази глава е представен кратък преглед на подходите, някои от техните предимства и ограничения, както и основните видове данни, необходими за тях.

Основното разграничение при СОВ е между моделите на оценките, които са експериментални, и онези, които са квазиекспериментални. Експерименталният подход обикновено се нарича „рандомизирано контролно изпитване“, или RCT, а понякога и „социален експеримент“.

Експерименталният подход се счита за златния стандарт сред методите на СОВ за оценяване на ефектите от интервенции, които могат да бъдат изпитвани и управлявани през относително кратък период от време и при повечето положения той представлява идеалният случай. При добрия модел за оценка на въздействието трябва да се получат оценки на резултатите при обратната хипотеза, които са неизкривени. В много случаи може да се счита, че експерименталният подход дава такива неизкривени оценки. При разискване на подходите към СОВ често е препоръчително да се започне с очертаване на експерименталния подход. Това е така, защото квазиексперименталните методи по същество се стремят да имитират идеалния случай — т.е. експерименталния подход.

*Рандомизиран модел —  
златният стандарт*

При разискването на моделите за СОВ ключовите характеристики на всеки подход се излагат възможно най-опростено с цел да се изяснят залегналите в тях принципи. В действителност приложенията на тези методи може да бъдат значително по-сложни, а проблеми като несъответствие — т.е. когато лицата, определени да участват в интервенцията, не се включат — могат значително да увеличат срещаните предизвикателства.

Съществува широк спектър от подходи, при които по същество се цели да се имитира рандомизиране. Те се наричат квазиекспериментални. Не е възможно всички те да бъдат разгледани в рамките на настоящото ръководство, нито да се предостави пълно и подробно техническо описание на всеки един от тях. В общи линии обаче квазиексперименталните методики, които е най-вероятно да бъдат приложени в контекста на ЕСФ, са следните: 1. съпоставяне на показателите за склонност; 2. двойна разлика — DID; 3. прекъсване на регресията; 4. инструментални променливи. Преглед на основните подходи и техните относителни предимства е представен в Table 5 глава 3; представянето им е значително опростено, за да бъдат изтъкнати основните принципи на всеки подход. Допълнителна литература

*Нерандомизирани или  
квазиекспериментални  
модели*



относно квазиексперименталните методики е предложена в приложение 1.

## 1.5. Как COB може да бъде включена в по-широка рамка за оценка

Чрез съпоставителните оценки се разглеждат определени видове въпроси относно причинно-следствените ефекти от интервенциите. Тези подходи са ограничени по отношение на степента, в която с тях може да се разглеждат други въпроси, свързани с дадена интервенция. Полезно е да се направи разграничение между въпросите за оценяване, отнасящи се до **обяснението на причинно-следствената връзка**, и онези, отнасящи се до **описанието на причинно-следствената връзка**. Чрез COB се цели да се **опишат** последиците от дадена интервенция. Такива методи са по-малко подходящи за **обясняване** на механизмите и контекстите, чрез които възникват причинно-следствените връзки. Това разграничение е важно, тъй като спомага за изясняване на отличителната роля на COB<sup>11</sup>.

*Обяснение и описание на причинно-следствената връзка*

Добре разработената COB ще покаже на лицето, изготвящо политики, дали дадена интервенция е довела до промяна в резултатите, върху които е била предназначена да въздейства. Чрез нея ще се осигурят данни за мащаба на всяко въздействие или ефект, изготвящото политики лице ще бъде информирано дали въздействието е било положително, или отрицателно, но също така ще се установи степента на неопределеност. Това, за което съпоставителните оценки на въздействието са по-малко ефективни, е да се даде отговор на въпроса защо и как са възникнали въздействията, които се измерват чрез COB. От друга страна, често е трудно да се определи въз основа на COB защо дадена интервенция не е оказала въздействие, ако се окаже, че това е така.

*Каква информация могат и каква не могат да дадат COB на лицата, изготвящи политики*

В повечето органи за изготвяне на политики заинтересованите страни, които задават въпроси относно описанието и обяснението на причинно-следствената връзка, обикновено имат различни интереси и гледни точки. Ръководителите на програми и практикуващите специалисти често се съсредоточават върху въпроси, обясняващи причинно-следствената връзка. Лицата, натоварени с разпределянето на ресурсите, и главните ръководители, отговорни за определянето на бюджета, често се съсредоточат върху въпроси, описващи причинно-следствената връзка. На практика разграничението между обяснението и описанието на причинно-следствената връзка може да бъде размито. В някои случаи чрез COB може да се даде обяснение на причините, поради които са констатирани определени въздействия, например чрез изследване на въздействието на интервенциите върху важни подгрупи. От съществено значение е обаче да се обмислят внимателно видовете въпроси, които заинтересованите страни имат по отношение на дадена

<sup>11</sup> Вж. Shadish W.R., Cook T.D. и Campbell D.T., 2002 г., както и [Stern E. et al., 2012 г.](#)

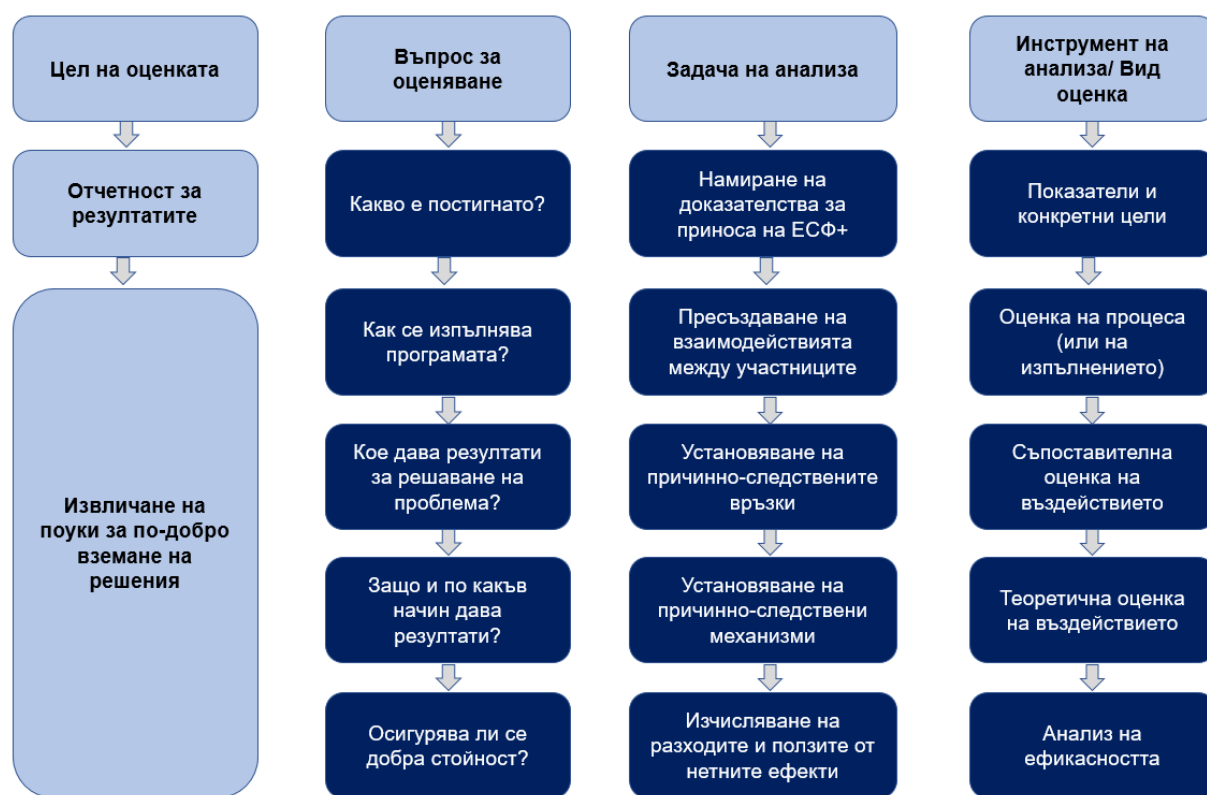
интервенция, и да се избере подходящ подход за отговор на всеки от тях. В случаите, в които основният въпрос е дали дадена интервенция е ефективна, при много положения е уместна съпоставителна оценка на въздействието. В случаите, в които основният въпрос е как работи дадена интервенция, по-подходящи са теоретичните методи за оценка и методите за оценка на процеса.

Тези различни равнища на въпроси и цели са обобщени във фигурата по-долу.

Тази дискусия води до заключението, че СОВ трябва да бъдат разработени в рамките на плана за оценка. Планът за оценка трябва да включва различни форми на оценка, които са насочени към намиране на отговор на различни въпроси за отделните заинтересовани страни в областта на политиката. На практика планът за оценка не включва или рядко включва СОВ без оценка на процеса.

За целите на оценяването се използват широк спектър от подходи, които служат за редица отделни цели. Решаваният въпрос е как тези подходи могат да бъдат съчетани по полезен начин, за да се насърчи прилагането на поуки в политиката. Истинското предизвикателство в тази област е съчетаването на различните видове оценка по подходящ начин — с различни цели в рамките на програмния цикъл. Както вече беше обсъдено и както е илюстрирано на следващата фигура, СОВ, оценката на процеса и теоретичните подходи се допълват взаимно.

**Фигура 1 Различни задачи на оценката и видове оценки**



Източник: адаптирано от публикацията на [Martini A. \(2009 г.\)](#)

Една стабилна стратегия за оценка следва да включва следните елементи:

*Съчетаване на различни видове оценки*

- теоретична оценка на въздействието,
- оценка на процеса (или на изпълнението),
- съпоставителна оценка на въздействието (COB),
- анализ на ефикасността.

В настоящото ръководство ще бъдат разгледани задълбочено само съпоставителните подходи към оценката на въздействието. В контекста на COB теоретичните подходи са средство за разбиране на замисъла зад дадена интервенция.

**Теоретичните оценки** се използват при някои положения, за да се опише предвиденото действие на интервенцията и да се провери дали може да се наблюдава промяната в резултатите, предвидена в теоретичната постановка на интервенцията. В този смисъл теоретични подходи може да се използват за оценяване на въздействието, за да се отговори на въпроса „как“ е постигнато то, както и за изследване на въздействието от интервенцията, когато не са възможни COB. На следващата фигура е показан стилизиран пример на очакваната на теория промяна от интервенция, предназначена да подобри услуги по осигуряване на заетост. При теоретичната оценка се изследва дали доказателствата потвърждават последователността на причинно-следствените стъпки, от вложените ресурси до въздействието, както се предполага в очакваната на теория промяна, и при какви условия и чрез какви социални механизми е било възможно това. Подробното описание на използването на теоретични подходи за определяне на въздействието надхвърля обхвата на настоящия документ.

*Теоретичната оценка се основава на „очакваната на теория промяна“.*

В контекста на COB при теоретичната оценка се разглеждат начинът, по който е планирана и разработена дадена интервенция, и начинът, по който се предвижда тя да функционира. По същество подходът включва работа със заинтересованите страни по интервенцията за изготвяне на споделено описание на залегалата в интервенцията „очаквана на теория промяна“, както е илюстрирано в опростен вид на следващата фигура. Всички интервенции съдържат логика на програмиране, която свързва вложените ресурси и дейностите с крайните продукти, междинните и дългосрочните резултати. Следователно формулирането на очакваната на теория промяна е важна подкрепа също и за COB; тя улеснява реконструирането на процеса на изпълнение и възможното му влияние върху крайните продукти и крайните резултати, както и определянето на най-представителните променливи величини на резултатите, които да бъдат проверени при съпоставителния анализ.

**Фигура 2 Илюстрация на подхода на логическия модел, или „очакваната на теория промяна“**



Източник: Адаптирано от публикацията на [W.K. Kellogg Foundation, 2004 г.](#), и [Bredgaard T., 2015 г.](#)

Теоретичната оценка може да се свърже със съпоставителните оценки на въздействието по редица полезни начини. Ясно формулирана очаквана на теория промяна (или логика на интервенцията) може да послужи като основа за замисъла на СОВ. Наред с други аспекти, една добре определена очаквана на теория промяна може да подскаже на съставителя на оценката на въздействието следното:

*... в допълнение към СОВ*

- кои резултати са важни и трябва да бъдат измерени?
- какви могат да бъдат вероятните признаци за въздействията на интервенцията и техните мащаби?
- коя е предвидената целева група и как може да се подбере контролна група?
- колко време може да е необходимо, за да се проявят ефектите и резултатите от програмата?
- какви данни може да са необходими за измерване на участието в интервенцията?
- доколко реалистична е контролната група като показател за обратната хипотеза?

Разработването на очаквана на теория промяна може също така да помогне за откриване на потенциални непредвидени ефекти, които може да бъдат взети предвид при разработването на СОВ. До известна степен ясно формулираната очаквана на теория промяна може също така да помогне на оценителя да тълкува резултатите от основано на СОВ проучване. Що се отнася до тълкуването обаче много информация може да бъде получена и чрез **оценка на процеса**.

*Оценка на процеса*

**Оценката на процеса** в контекста на СОВ има две цели. Първата е да се оцени „акуратността“, втората е да се оцени разликата между опита на участниците в третираната група и участниците в контролната група.

При оценката на „акуратността“ се изследва степента, в която интервенцията — във вида, в който е осъществена — е вярна на своя замисъл. При оценката на процеса се разглежда какви услуги действително са били предоставени на участниците в интервенцията. Отговарят ли те на заложените в теоретичната постановка на интервенцията? Какви са причините за различията в предоставянето на интервенцията на различните места, ако се наблюдават такива различия? Повечето интервенции имат както логика на управлението, така и логика на ефектите:

*Оценка на акуратността*

- логиката на управление се отнася до начина, по който се очаква изпълнителните органи да реагират на правилата и стимулите на програмата;
- логиката на ефектите се отнася до това как се очаква хората, които са обект на интервенцията, да реагират, като се вземат предвид действителните продукти по интервенцията.

Чрез анализа на процеса от гледна точка на акуратността се предоставя информация за това какво е било действително постигнато в рамките на интервенцията и следователно какво действително допринася за наблюдаваните ефекти. Оценката на „акуратността“ също така осигурява важна обратна информация за управлението на проекта.

Оценката на разликите е особено важна в контекста на съпоставителната оценка. Обикновено, както е направено в по-голямата част от настоящото ръководство, се поставя ударение върху въздействието на интервенцията. Но преди въздействието върху резултатите идва въздействието върху вложените ресурси — действително постигнатата с интервенцията разлика във възможностите между третираната група и контролната група. По принцип всяка СОВ може да бъде „обърната наопаки“ и третираната група да се използва като контролна група за оценка на резултата за лицата в групата, която преди „обръщането“ се е наричала контролна. От това следва, че е необходимо да се знае точно толкова за опита на лицата от контролната група, колкото и за опита на лицата от третираната група, тъй като в рамките на СОВ причинно-следствената връзка за разликите в резултатите се приписва именно на разликата между вложените ресурси при третираната група и тези при контролната група.

*Разлика между третираната група и контролната група*

Ако се върнем отново към схемата за обучение, можем да си представим две доста различни първоначални положения. В единия случай схемата за обучение се предоставя в общ контекст, в който няма на разположение никакви сходни схеми. Контролната група просто се справя без обучение. Друга възможност обаче е да има някакви заместители. Възможно е да се предлага обучение, например от предприятия, специализирани в професионалната подготовка. Ако случаят е такъв, анализът на процеса трябва да включва, доколкото е възможно, оценка на разликата в използването на обучение между третираната група и контролната група, а не просто да се приеме, че всички форми на третиране са недостъпни за контролната група.

Макар че оценки на процеса може да бъдат възлагани напълно независимо в рамките на други форми на оценка, тяхното значение както за управлението, така и за СОВ, налага оценката на процеса и оценката на въздействието да бъдат планирани заедно.

*За целите на СОВ е необходима оценка на процеса*

Добрият анализ на процеса може да допринесе за постигане на акуратност, а чрез оценките на процеса се предоставя обяснение на причинно-следствената връзка при интервенцията. Без добре планирана оценка на процеса често е трудно да се разтълкуват в пълнота резултатите от СОВ или да се оценят разходите, необходими за анализа на разходите и ползите, след като вече се разполага с оценки на въздействието.

Както беше отбелязано по-горе, един допълнителен принос на оценката на процеса към тълкуването на констатациите от оценките на въздействието е описание на контекста, в който е действала дадена интервенция. Разбирането на контекста е важно, тъй като то дава представа за условията за успех на интервенцията и за степента, в която тя би могла да доведе до подобни ефекти, ако се приложи на друго място, в различни географски райони или в различни моменти от време. Това е особено полезно за разглеждането на прехвърляемостта на подходите в политиката и за набелязването на добрите практики в областта на транснационалното обучение и обмен. Анализът на процеса допринася за увереността в т.нар. **външна валидност** на резултатите от оценяването.

В повечето случаи анализът на ефикасността включва или оценка на разходната ефективност, или пълен анализ на разходите и ползите.

*Определяне на коефициентите на разходна ефективност*

**Анализът на разходната ефективност** обхваща сравняване на разходите за интервенцията с ефектите или въздействията от нея, които са установени чрез СОВ. Казано на по-понятен език, коефициентът на разходна ефективност се получава, като въздействието на интервенцията — изразено или в мерни единици, или в стандартизирани единици — се раздели на нетните разходи на третирана единица за предоставяне на интервенцията.

Коефициентът на разходна ефективност за дадена програма за обучение, която е предназначена да подпомогне безработни лица да намерят работа, може да разкрие какви средства са необходими за един участник, за да премине той от безработица към заетост.

*Използване на АРП за сравняване на ползите с нетните разходи*

Коефициентът на разходна ефективност е важен показател за лицата, които отговарят за разпределянето на ресурсите между програмите. Получените коефициенти за редица различни интервенции позволяват на лицата, които разпределят ресурсите, да направят относителна преценка за това кои интервенции осигуряват по-голяма икономическа ефективност.

Вместо ефектите от програмата да се изразяват в мерната единица за тях или в стандартизирани единици, при **анализа на разходите и ползите** (АРП) се прави опит оценките на въздействието, получени в резултат на АРП, да се остойностят и да се съпоставят с нетните разходи по интервенцията. Целта на анализа на разходите и ползите е да се определи дали ползите в парично изражение от дадена програма надвишават нетните ѝ разходи. При анализа на разходите и ползите на



типична програма за обучение, финансирана по ЕСФ, ползите от интервенцията за участниците, правителството и обществото в по-широк смисъл ще бъдат сравнени с нетните разходи за интервенцията. За участниците ползите от програмата (обикновено подобрена пригодност за заетост и увеличени доходи) се извеждат чрез СОВ. За да се получи нетната полза, от тях се изваждат стойността на данъците, платени от участниците, и другите разходи за заетост. От гледна точка на правителството ползите от интервенцията ще произтичат от допълнителните данъчни приходи и намалените социални плащания, а от друга страна, правителството ще поеме по-голямата част от разходите по интервенцията. Разходите за обществото като цяло се получават, като към ползите за участниците се прибавят ползите за правителството и от тях се извади сумата на разходите на участниците и тези на правителството.

Анализите на разходната ефективност и АРП все още не са много широко разпространени сред оценките на ЕСФ. Тези анализи обаче са много полезни при вземането на решение дали дадена интервенция да бъде финансирана отново в бъдеще или при определянето на най-ефективната интервенция измежду редица сходни интервенции (вж. примера в следващото каре).

Оценките за въздействието, получени чрез СОВ, са основен елемент както на анализите на разходната ефективност, така и на анализите на разходите и ползите. При първите те осигуряват показателите за ефективност, а при вторите — основен източник за оценка на ползите в парично изражение. Ясно е също така, че както за проучванията на разходната ефективност, така и за анализите на разходите и ползите е необходимо да се съберат точни данни за разходите, от които могат да бъдат изведени нетните разходи. Такива дейности обикновено се наричат проучване на разходите. При някои сложни оценки с комбинация от методи проучванията на разходите често са вградени в оценката на процеса, при която изследователските инструменти могат да бъдат адаптирани с цел събиране на важни данни за разходите.

### Каре 1 Пример за СОВ, при която се сравняват ползите и разходите

Пример за използването на съпоставителен подход за оценка на ползите и разходите може да бъде намерен в публикацията [Bazzoli M. et al., 2018 г.](#) В проучването се акцентира върху програмите за професионално обучение, осъществени в автономната провинция Тренто в Италия през периода 2010—2011 г., по които са осигурени повече от 300 часа обучителни дейности. Оценени са две групи курсове: такива, финансирани със средства на провинцията (PVR), и такива, финансирани от Европейския социален фонд (ЕСФ), в които са се включили съответно 954 и 205 участници.

Основните стъпки за прилагане на АРП са били следните: 1) авторите са оценили въздействието на курсовете за обучение върху вероятността участниците да си намерят работа през трите години след началото на курса, като са приложили подхода за съпоставяне на показателите за склонност<sup>12</sup>; 2) оценено е въздействието на курсовете върху brutните доходи до края на 2013 г.; 3) авторите са оценили размера на допълнителните фискални приходи (произтичащи от въздействието върху доходите) и икономии на публични средства, генерирани чрез намаляването на броя на получателите на обезщетения за безработица; 4) сравнени са ползите от курсовете и разходите за тях.

<sup>12</sup> По-конкретно, авторите са приложили показателя „блокиране“ с коригиран регресионен анализ.

Използвани са няколко набора от административни данни: а) данни от мониторинга, свързани с участниците и техните характеристики; б) данни от регистрите за безработните лица на публичните служби по заетостта (Centri per l'impiego, или бюрата по труда) с цел определяне на контролната група; в) данни от базата данни за *задължителни съобщения* — архив на задължителните уведомления на дружествата за сключване на трудови договори, изпратени до публичните служби по заетостта и използвани за установяване на статута на заетост на третираната група и контролната група, както преди, така и след участието в курса на обучение; г) данни от архивите за данъчните приходи, използвани за изчисляване на доходите на лицата, и д) данни от Италианския национален осигурителен институт (INPS), използвани за информацията относно обезщетенията за безработица, получавани от лицата.

След 36 месеца вероятността за наемане на работа сред третираната група в курсовете, финансирани със средства на провинцията (PVr), е била с около 5 процентни пункта по-висока от тази в контролната група, докато въздействието на курсовете по ЕСФ е било много по-голямо — около 28 процентни пункта. През трите години след интервенцията лицата, участвали в курсовете на PVr, са печелили средно с общо 2250 EUR годишно повече от контролната група, докато лицата, участвали в курсовете по ЕСФ, са печелили с 4106 EUR годишно повече от контролната група. Данните са позволили на авторите да оценят също така ползите за публичните администрации по отношение на увеличените данъчни приходи и намалените разходи за осигурителни плащания. Лицата от групата, посещавала курсовете на PVr, са заплатили 126 EUR подоходен данък повече от контролната група за всяка разглеждана година, докато оценката за лицата от групата, посещавала курсовете по ЕСФ, възлиза на 318 EUR годишно. По отношение на намалените обезщетения за безработица, изплащани от публичната администрация, въздействието на курсовете е незначително, най-вероятно защото паричната стойност на обезщетенията за безработица зависи от продължителността на периода на заетост преди лицето да стане безработно, а много от участниците са млади хора с оскъден професионален опит.

Разходите за интервенциите възлизат на 4800 EUR на участник в курсовете на PVr и 14 500 EUR в курсовете по ЕСФ. Авторите също така сравняват разходите и ползите на индивидуално равнище за двата вида курсове; установено е, че средно разходите са надвишавали ползите, когато се разглежда периодът 2010—2013 г.<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Друг „подобен“ опит може да бъде разгледан в публикацията [Lammers M. и Kok L., 2021 г.](#)

## Глава 2. Практически съображения при разработването на СОВ

В настоящата глава са разгледани практически въпроси, които трябва да се вземат предвид при подготовката за оценка. Тя следва да се използва, когато се планират дейностите по оценяване, когато се взема решение кои интервенции да бъдат подложени на подход за СОВ, както и за определяне на ключовите въпроси, които трябва да бъдат разгледани при разработването на СОВ.

*Изготвяне на СОВ*

За изходна точка се приема моментът, в който ръководител на програма в рамките на УО (или ръководител на междинно звено (МЗ), отговарящ за изпълнението на интервенция по линия на ЕСФ) обмисля кои интервенции да оцени и кои са подходящите стратегии за включване на СОВ. Приема се също така, че самите служители в рамките на УО няма да извършват оценки, а ще сключват договори или ще възлагат на външни експерти услуги за оценяване. Въпреки че СОВ ще бъде извършена от изпълнител, УО (или МЗ) ще трябва да планира оценка на въздействието и да се подготви за нея, преди да я възложи.

Стратегията за оценка, включваща различните видове оценки, описани в предходната глава, трябва да бъде изложена в плана за оценка.

Плановите за оценка са задължителни за всички програми и трябва да бъдат одобрени от мониторинговия комитет не по-късно от една година след одобрението на програмата<sup>14</sup>. Плановите трябва да бъдат изготвени в началото на програмния период и да включват договорености във връзка с процеса на оценяване (управление на оценките и връзка между оценката и мониторинга), действителните дейности по оценяване (например примерен списък на оценките, които трябва да бъдат извършени, обхват на всяка оценка, основни въпроси, необходими данни, потенциално използване, примерен график, структура на управление), срокове за извършване на оценките, общ бюджет и изграждане на капацитет за оценяване.

Плановите за оценка обикновено имат общ характер, докато за планирането на СОВ е необходима по-сериозна подготовка. В идеалния случай това планиране следва да се извърши при изготвянето на плана за оценка, като някои подробности може да се добавят на по-късен етап. Въпреки това УО/МЗ трябва да са наясно, че установяването на връзки със заинтересованите страни и изпълнението на други договорености, необходими за събирането на данни, свързани с интервенцията, често е трудно и изисква предварително планиране.

Настоящото ръководство е съсредоточено върху начините за разработване на схема за оценка на конкретни интервенции, на които може да се извърши СОВ. Тази схема следва да бъде част от плана за оценка или, като алтернатива, може да бъде установена като оперативна стъпка, произтичаща от план за оценка.

*Разработване на схема за оценка на конкретни интервенции*

<sup>14</sup> Плановите за оценка се изискват в съответствие с член 44, параграфи 5 и 6 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета. Един план може да включва планираните оценки на повече от една програма, но всички програми трябва да бъдат обхванати от план за оценка.

Не всички интервенции, финансирани от ЕСФ, може да подлежат на съпоставителна оценка. Лицата, изготвящи политики, трябва да изберат върху какво да съсредоточат вниманието си. Ще бъде необходим процес за подбор на интервенции, които да се подлагат на оценка на въздействието. В настоящото ръководство са очертани някои аспекти, които УО ще трябва да вземат предвид при подбора на подходящи интервенции. Освен това основната цел на настоящото ръководство е да се помогне на лицата, отговорни за възлагането на СОВ, да се запознаят с някои от предизвикателствата при изготвянето на успешна оценка на въздействието и по този начин да разработят схеми за оценка за различните СОВ, които обмислят.

В настоящото ръководство се приема, че след като направят подбор на интервенциите за извършването на СОВ, УО ще трябва да изготвят схема за оценка за всяка избрана интервенция. Тук понятието „схема“ се използва с цел тази дейност да се разграничи от официалните „планове“ за оценка, изисквани за програмния период 2021—2027 г. по силата на Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби. По-конкретно понятието „схема“ се отнася до набора от стандартизирани дейности, необходими за определянето и изпълнението на СОВ, които трябва да бъдат подготвени преди привеждането ѝ в действие, както е показано на следващата фигура.

**Фигура 3 Основна последователност на дейностите в рамките на СОВ**



Тези схеми ще представляват базата за възлагане на СОВ и ще положат основата, позволяваща на изпълнителите да извършат щателно и ползотворно проучване. В останалата част от главата са разгледани въпросите, които трябва да се решат при планирането на оценката. Схемите за оценка трябва да бъдат съобразени с конкретните обстоятелства, при които се осъществява интервенцията. Невъзможно е да се предположи какви ще бъдат тези конкретни обстоятелства. В резултат на това в настоящото ръководство са обсъдени въпроси, които: а) следва да бъдат разгледани в схемите, или б) следва да стимулират проучването на предизвикателствата, които ще трябва да бъдат преодоляни с помощта на схемите.

След прегледа на някои от въпросите, които трябва да бъдат разгледани, когато се обмисля кои интервенции могат да бъдат подложени на СОВ и дали изобщо е възможно с наличните видове данни да се извърши СОВ, сега вниманието се насочва към някои от ключовите въпроси, които трябва да бъдат разгледани при разработването на схема за оценка. Тя трябва да бъде формулирана преди възлагането на СОВ — или на по-широкообхватно проучване за оценка — за да може да

*Въпроси, които трябва да се решат при планирането на оценката*

се подготви задание и да се определи изпълнител. Основното съдържание на такава схема за оценка е посочено в таблицата по-долу.

**Таблица 1 Препоръчително съдържание на схемата за оценка**

Основни стъпки при подготовката и изпълнението на СОВ	Съдържание
1. Подбор на операцията или операциите, които трябва да бъдат оценени	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Операциите в рамките на ЕСФ или видовете операции (ако е възможно, част от предварително определена типология), които трябва да бъдат оценени посредством СОВ;</li> <li>– обобщено описание на работната логика на избраните операции (цели, основни критерии за допустимост и целева съвкупност, видове помощ, модел на изпълнение, приблизителни дати на започване и приключване, примерен бюджет).</li> </ul>
2. Определяне на въпросите за оценяване и на променливите величини на резултатите	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Въпроси за оценяване;</li> <li>– очаквано функциониране на операциите („очаквана на теория промяна“) и на променливите величини на резултатите (например трудов статус, промени в доходите, статус на бедност, среден резултат от изпитите и др.).</li> </ul>
3. Анализирание на данните с цел определяне на контролната група и измерване на променливите величини на резултатите	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Административни данни (например регистри за безработните лица, данъчни регистри, административни данни в областта на осигуряването, регистър на училищата или база данни за учениците...) или други данни (например проучвания, големи информационни масиви), които трябва да бъдат използвани;</li> <li>- променливи в базата данни или проучване, които трябва да бъдат използвани при СОВ;</li> <li>- динамични редове на необходимите променливи;</li> <li>- основни правила и въпроси, свързани с достъпа до данни (пряк достъп от страна на УО, необходимост от споразумение с други администрации, правила и ограничения за защита на личните данни).</li> </ul>
4. Подбор на метод за СОВ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Възможен метод за СОВ, който трябва да бъде възприет (той може да бъде подробно описан на по-късен етап, но използването на рандомизирани контролни изпитвания или други методи трябва да бъде посочено предварително, за да се насърчи последователен процес на оценяване).</li> </ul>
5. Определяне на графика и бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>– График на СОВ, основни междинни цели: а) решение за експериментален или квазиекспериментален подход, б) подробни въпроси за оценяване, в) подготовка на задание, г) определяне на оценителя, д) подготовка на данните, е) анализ на данните, ж) междинни и окончателни доклади, з) валидиране на резултатите, и) разпространение на резултатите и поуките;</li> <li>– наличния бюджет за СОВ.</li> </ul>
6. Изпълнение на оценката	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Избор на оценителя;</li> <li>– контрол на изпълнението на СОВ;</li> <li>– докладване за СОВ;</li> <li>– разпространение на резултатите (основни заинтересовани страни, които трябва да се включат, основни инструменти).</li> </ul>

### Каре 2 СОВ, включена в по-широка рамка

Много СОВ на финансирани от ЕСФ интервенции, проведени в държавите членки, са включени в по-широки рамки за оценка:

- в Германия, в рамките на федералната оперативна програма по ЕСФ за периода 2014—2020 г., съпоставителната оценка на програмата за интегриране на дълготрайно безработни лица на пазара на труда, финансирана по инвестиционен приоритет 9.i (IP 9.i), е част от по-широка

стратегия за оценка, предвиждаща годишни междинни доклади, в които също така се разглеждат теми, свързани с изпълнението на интервенциите. През периода 2017—2021 г. са изготвени четири доклада<sup>15</sup>. Същото се отнася и за оценката на мерките по линия на ЕСФ в подкрепа на интеграцията на дълготрайно безработни лица в Баден-Вюртемберг, при която съпоставителният анализ е извършен след анализ с по-качествен характер, съсредоточен върху оценките на участниците за интервенциите<sup>16</sup>;

- в Пиемонт (Италия) съпоставителната оценка, с която се оценяват ефектите върху заетостта на ваучерите за осигуряване на заетост за уязвими лица, финансирани по инвестиционни приоритети 8.i и 9.i, е една стъпка от по-всеобхватна текуща оценка. В два първоначални доклада са разгледани въпроси, свързани с изпълнението, и субективните възприятия на участниците (април 2018 г. и февруари 2019 г.), а в два следващи доклада през юли 2019 г. и края на 2020 г. вниманието е насочено към въздействието върху заетостта, като е използван съпоставителен подход<sup>17</sup>;
- в Марке (Италия) COB, в рамките на която се разглежда въздействието на интервенциите за дълготрайно безработни лица през 2020 г., представлява анализ на въздействието с тематична насоченост, следващ по-общия анализ на въздействието на операциите по линия на ЕСФ през 2019 г., насочени към безработните лица (доклад относно намирането на работа)<sup>18</sup>;
- в Полша в рамките на оперативна програмата „Знание, образование и растеж“ за периода 2014—2020 г. са възложени редица оценки (8 доклада<sup>19</sup>) между края на 2015 г. и май 2020 г., за да се анализира подкрепата за младежите по линия на ЕСФ и ИМЗ от различни гледни точки и да се приложат различни аналитични методи (например качествени анализи чрез проучвания и интервюта, макромоделни, дейности по места и съпоставителен подход).

## 2.1. Подбор на интервенции за целите на оценката на въздействието



За подбора на интервенции за целите на оценката на въздействието са необходими три ключови стъпки:

*Критерии за подбор на интервенции*

1. трябва да се установят стратегическите въпроси;
2. след като стратегическите приоритети са ясни, трябва да се оцени дали отделните интервенции отговарят на основните изисквания на съпоставителния подход и до каква степен са иновативни и/или имат значителен принос към базата от знания;

<sup>15</sup> Вж. [Boockmann B. et al., 2017 г.](#) — [Boockmann B. et al., 2018 г.](#) — [Boockmann B. et al., 2019 г.](#) и [Boockmann B. et al., 2021 г.](#) През 2019 г. и 2021 г. е приложена COB.

<sup>16</sup> Вж. [Hunger K. и Sattler K., 2017 г.](#), и [Scheller F. и Seidel K., 2020 г.](#). През 2020 г. е приложена COB.

<sup>17</sup> Вж. [Pomatto G., 2017 г.](#) — [Pomatto G., 2019 г.](#) — [Poy S., 2019 г.](#); [Poy S., 2020 г.](#). През 2019 г. и 2020 г. е приложена COB.

<sup>18</sup> Вж. [Pompili M., Giorgetti I., 2020 г.](#) — [Pompili M., Giorgetti I., 2020a](#)

<sup>19</sup> Вж. [Instytut Badań Strukturalnych — Imapp — IQS, 2015 г.](#) — [Baran J. et al., 2016 г.](#) — [Baran J. et al., 2017 г.](#) — [Baran J. et al., 2018 г.](#) —

[Baran J. et al., 2018a](#) — [Palczyńska M. et al., 2019 г.](#) — [Kalinowski H., 2020 г.](#) — [Kalinowski H. et al., 2020 г.](#). През 2017 г. и 2020 г. е приложена COB.



3. наличните или възможните налични видове данни, необходими за провеждане на COB, трябва да бъдат ясно посочени. Този трети въпрос досега се е оказвал основна пречка за провеждането на съпоставителни оценки на интервенциите по линия на ЕСФ и е необходимо да му бъде обърнато специално внимание.

### Каре 3 Въпроси за подбора на интервенции за целите на COB

COB не е подходяща за всички интервенции и провеждането на COB на всички интервенции като цяло не е рентабилно. Управляващите органи трябва да решат как да разпределят ресурсите, така че да постигнат най-голяма полза. Очаква се планът за оценка да отразява този избор, а при планирането на COB следва да се вземат предвид три основни елемента: а) стратегически приоритети, б) осъществимост на COB и в) наличие на необходимите данни.

**Стратегията за оценка** се влияе от мащаба, разработването на политики, областите на неопределеност и необходимостта от знания. УО следва да си зададат следните въпроси:

- Големите суми, отпуснати за тази интервенция, правят ли особено важно оправдаването на разходите? Тези интервенции са сравнително лесни за определяне, тъй като по тях се усвояват по-голямата част от средствата, отпуснати за всяка специфична цел (както е определено в член 2 от Регламент (ЕС) 2021/1057 относно ЕСФ+).
- Мярката ключова ли е за процес на реформа и съществува ли вероятност резултатите от оценката ѝ да допринесат за критичен преглед на въпросната реформа? Тези интервенции са свързани с неотдавнашни реформи на политиките в областта на труда и на образованието или в социалната политика; макар и за тях да не се отпускат големи суми, те все пак са от решаващо значение за успеха на реформата.
- Иновативна ли е интервенцията и изпитана ли е чрез пилотен проект или проучване, преди мащабът ѝ да бъде разширен? За тези интервенции може да не се отпускат огромни средства, но се изисква оценка на ранен етап, за да се реши дали експериментът да продължи и да бъде разширен, или да се прекрати.
- Интервенцията съсредоточена ли е върху области, за които се изискват допълнителни доказателства за ефективността? Тази група включва интервенции, които не са били оценявани в миналото или чиито последни оценки са толкова стари, че се нуждаят от актуализация. В програмите по линия на ЕСФ+ тези интервенции са многобройни, тъй като COB добиват популярност едва напоследък и „нетните ефекти“ не са известни.

**Осъществимостта** е свързана както с характеристиките на интервенциите, така и с обстоятелствата, при които те се въвеждат. Лицата, изготвящи плана, трябва да могат да дадат утвърдителен отговор на следните въпроси:

- Третирането, което се извършва при интервенцията, самостоятелно, отличително и достатъчно еднородно ли е?
- Достатъчно значимо ли е сравнението между третираната група и контролната група, за да се измери въздействието?
- Целевата съвкупност голяма и точно определена ли е?
- Теоретичната постановка, която свързва интервенцията с желаните резултати, логически последователна ли е?
- Може ли третираната група да бъде ясно определена в рамките на целевата съвкупност?
- Достатъчно голяма ли е третираната група?
- Може ли да бъде определена надеждна контролна група?
- Може ли разликата между опита с третираната група и опита с контролната група да се запази за достатъчно дълъг период от време, за да се оцени въздействието?

**Данните** са от решаващо значение. Същността на COB е измерване, а измерването изисква

количествена информация, както за третираната група и контролната група, така и за контекста, в който се извършва оценката. Точно кои данни са необходими обикновено се определя от теоретичната постановка на интервенцията и стратегията, използвана за установяване на обратната хипотеза. При подбора на интервенции за извършването на СОВ УО, който планира СОВ, трябва да си зададе следните въпроси:

- Какво е важно да се знае за състава на целевата група и на контролната група?
- Какво е важно да се знае за естеството на интервенцията, така както тя действително е била предоставена на третираната група?
- Никакво третиране ли не получава контролната група, или получава някакво друго третиране? Съществуват ли налични данни за това?
- Какви данни са налични от административни и други източници?
- Какви данни, описващи кариерното развитие на отделните лица, са налични?
- Могат ли индивидуализирани данни от различни източници да бъдат свързани?

Повече подробности по тези въпроси са представени по-нататък в настоящата глава.

### **2.1.1. Степенуване по важност на интервенциите за целите на оценката на въздействието**

Преди да се степенуват по важност конкретни интервенции за целите на СОВ, трябва да се разгледат по-широкообхватни стратегически въпроси. Акцентът следва да бъде върху подбора на онези интервенции, за които оценките на въздействието се очаква да донесат най-голяма възвръщаемост от гледна точка на разбирането какво води до резултати. Ползите, произтичащи от добре изготвени и задълбочени оценки, са не само за УО и ДЧ, които ги възлагат, но и за други ДЧ и техните УО, за други заинтересовани страни и за Комисията.

#### **Принос за обосновката на разходите**

Като се има предвид, че СОВ са насочени към решаване на въпроси, които са от решаващо значение за лицата, изготвящи политики, особено за тези, които отговарят за решенията за разпределяне на ресурсите, логично е усилията за оценка на въздействието да бъдат съсредоточени върху програми и интервенции, които са особено ресурсоемки. Колкото повече време и други ресурси са необходими за дадена програма или интервенция, толкова по-важно е да се разбере дали тя дава резултати и следователно дали генерираните ползи надхвърлят направените разходи. Може да се наложи скъпоструващите интервенции, които не създават социална или икономическа стойност, да бъдат преосмислени, докато за други, които се окажат с доказана добавена стойност, може да се отделят повече финансиране и внимание.

*Акцент върху ресурсоемките интервенции*

Резултатите от неотдавнашните оценки на интервенциите по линия на ЕСФ, финансирани през програмния период 2014—2020 г., показват, че са необходими корекции в стратегията и повишаване на вниманието към основните цели на политиката. Интервенциите в областта на заетостта и трудовата мобилност се оказаха по-слабо ефективни за възрастните хора и за лицата, по-отдалечени от пазара на труда; тези групи се нуждаят от нови и по-ефективни инструменти<sup>20</sup>. Въпреки че при интервенциите в областта на социалната политика се наблюдават

<sup>20</sup> [Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS \(2020 г.\)](#).

големи разлики в разходите за един участник и за вид операция, като цяло липсва систематичен анализ на разходите и ползите<sup>21</sup>. Интервенциите в областта на образованието и обучението показват положителни резултати, но ограниченият брой проучвания на въздействието не позволява да се направи пълна оценка на дългосрочните им ефекти<sup>22</sup>. Чрез COB се предлага перспективата интервенциите да може да се отсеят, за да се установят най-ефективните и ефикасни подходи за дадени целеви групи, като по този начин икономическата ефективност на новите програми по ЕСФ+ се увеличи максимално.

### Принос на интервенциите за процеса на реформа

Интервенциите, които представляват ключов компонент на по-широка програма за реформи, често привличат значително финансиране. Фактът, че дадена интервенция по линия на ЕСФ заема централно място в стратегия за социално приобщаване или е критичен елемент от активна програма по заетостта естествено ще насочи по-голямо внимание към нея.

*Интервенции, допринасящи за иновации в политиката*

### Иновативни и проучвателни

Новите и иновативни пилотни интервенции очевидно са подходящи за извършване на COB. Изпитването на ефектите от интервенциите чрез пилотни проекти или проучвания безспорно изисква задълбочена оценка. Още по-важно е COB да бъде добре проектирана в случаите, когато е налице ясен ангажимент за увеличаване на мащаба или по-широко прилагане на интервенцията, ако тя се счита за успешна.

### Принос за извличането на поуки

Доводите за съсредоточаване на вниманието и ресурсите върху конкретни програмни области — и конкретни интервенции в тези области — се потвърждават, когато са налице малко или не са налице никакви данни за това кое води до резултати в съответната област на политиката. Пример за това е, когато съществува действителна неяснота относно бъдещата политика и риск от прекомерно разчитане на данни, които може да не са уместни (например данни от други държави).

*Представяне на доказателства*

Оценките с високо качество може да се считат за обществено благо. Ползите, които те носят по отношение на извличането на поуки, се разпростират до заинтересованите страни, като надхвърлят ползите за конкретен УО. В резултат на това е важно да се обмисли кои заинтересовани страни биха могли да извлекат ползи от предложената оценка на въздействието. Това може да бъдат междинни звена (МЗ) или агенции, които се занимават с интервенции в рамките на същата програма, други УО или МЗ в съответната държава членка или агенции и институции, които се занимават с национални или регионални фондове. Друга очевидна външна заинтересована страна, която следва да бъде взета предвид, е Европейската комисия, а има и заинтересовани страни в други ДЧ, които биха могли да извлекат поуки от оценката. Лицата, изготвящи политики, и ръководителите на програми могат да

<sup>21</sup> [ICF, Cambridge Econometrics и Eurocentre \(2020 г.\)](#).

<sup>22</sup> [Ecorys, Ismeri Europa \(2020 г.\)](#).

допринесат значително за обмена на знания, като отчетат потребностите на лицата, различни от пряко заинтересованите страни.

Последното стратегическо съображение при избора на области, на които да се обърне внимание при разработването на СОВ, е да се разгледат онези интервенции, които могат да онагледят ползите от СОВ и да послужат като модел.

*Подпомагане на методите за СОВ*

### **2.1.2. Подбор на интервенции, които са подходящи за съпоставителен подход**

След като бяха разгледани по-широките стратегически съображения, които могат да мотивират подбора на конкретни интервенции за извършване на СОВ, в този раздел се разглеждат специфичните характеристики на интервенциите, които могат да ги направят подходящи за съпоставителен подход. Тези характеристики са много и разнообразни. Някои характеристики на интервенцията може да се окажат подходящи за СОВ при едно положение, но при друго може да осуетят опитите за нейното прилагане. Поради това не е възможно да се предостави изчерпателен списък от съображения. Все пак си струва да се споменат характеристиките на интервенциите, които е по-вероятно да доведат до успешна СОВ.

#### **Каре 4 Най-разпространени видове интервенции и целеви групи, избирани за извършване на СОВ по линия на ЕСФ**

По-голямата част от СОВ на интервенциите по линия на ЕСФ са съсредоточени върху активни политики по заетостта, насочени към безработни лица и подгрупите сред тях, които се намират в специфично неблагоприятно положение. Големият брой анализи на въздействието на интервенции за младежи отразява разпоредбите за ИМЗ, които изискват такива оценки да се извършват на определени интервали.

От 2015 г. насам около половината от СОВ, определени в рамките на проекта за информационно бюро по оценките<sup>23</sup>, са свързани с тематична цел 8 „Насърчаване на устойчива и качествена заетост и подпомагане на трудовата мобилност“. По подобен начин в повечето СОВ, разглеждащи интервенции, финансирани по тематична цел 9, вниманието е насочено към ефективността на интервенциите за интегриране на уязвимите безработни лица на пазара на труда (например германската интервенция, насочена към дълготрайно безработни лица (ДБЛ), финансирана по федералната оперативна програма по ЕСФ за периода 2014—2020 г.).

Най-често анализираните форми на подкрепа, предоставяна на безработни лица, са обучение, стажове или други форми на придобиване на професионален опит и субсидирани работни места. Това ясно проличава от примерите, анализирани в настоящото ръководство (вж. примерите за оценка в Италия в Марке, оценката на курсовете за обучение на мигранти в Германия, професионалното обучение за незаети с работа, учене или обучение (NEET) в Латвия). Анализът на консултантски услуги и услуги за намиране на подходяща работа е по-слабо разпространен (както в случая с примера с Швеция в настоящото ръководство, при който чрез рандомизиран подход се оценява пилотно действие на ПСЗ за засилване на подкрепата за безработни лица). Според данните от информационното бюро рядко се извършват оценки на интервенции по линия на ЕСФ в подкрепа на самостоятелната заетост или създаването на предприятия<sup>24</sup>.

В някои случаи в рамките на СОВ различни видове интервенции се анализират по общ начин, което крие риск от смесване на различни логик на интервенцията и намалява надеждността на сравнението между третираната група и контролната група.

Заслужава да се отбележи опитът да се оценят ефектите от интервенциите за уязвими лица не само

<sup>23</sup>Вж. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/policy/evaluations/member-states/](https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/evaluations/member-states/)

<sup>24</sup> Следват някои примери: [Borik V. et al., 2015 г.](#) — [Ires Piemonte, 2019 г.](#) — [Openfield, 2019 г.](#)

по отношение на резултатите в областта на заетостта, но и по отношение на нематериалните резултати: СОВ, извършена в Германия, е съсредоточена върху този аспект, като се оценява въздействието на схемите за създаване на работни места за ДБЛ върху възприятията за здравни мерки, удовлетвореност от живота, чувство на принадлежност и показатели за социален статус.

Интервенциите по линия на ЕСФ в областта на образованието по-рядко биват оценявани чрез съпоставителен подход. По-малък брой СОВ са свързани с тематична цел 10, отколкото с тематична цел 8 или 9, и често акцентът е върху финансираните по инвестиционен приоритет 10.IV интервенции, отнасящи се до професионалното образование и неговите ефекти по отношение на интеграцията на пазара на труда. Две от причините за това са по-ограниченият достъп до наборите от данни и по-строгите правила за защита на личните данни<sup>25</sup>. Въпреки това са направени опити в тази насока: в Испания (Астурия) е извършена оценка на интервенция в средните училища за предотвратяване на преждевременното напускане на училище; в Полша (Подляско войводство) в рамките на СОВ са разгледани ефектите от проект, насочен към насърчаване на професионалното образование сред младите ученици; в Португалия е извършен анализ на безвъзмездните средства, подпомагащи студенти в обучението им.

СОВ може да се провеждат на различни равнища на политиката (т.е. една или няколко приоритетни оси, специфични цели или операции<sup>26</sup> в дадена програма) и може да обхващат национални или регионални програми по ЕСФ+, да бъдат съсредоточени върху еднородни целеви групи (мъже или жени, младежи или уязвими групи от населението, дълготрайно безработни лица и т.н.) или видове интервенции (например обучение, услуги за социално приобщаване или предотвратяване на преждевременното напускане на училище (вж. предишното каре).

Примерите от държавите членки показват, че различни инструменти, използвани в рамките на ЕСФ+, са подходящи за извършването на СОВ, включително обучение, стимули за заетост и услуги на пазара на труда (например консултации за намиране на работа, наставничество). От друга страна, по-трудно се извършват СОВ на интервенции във връзка с редуването на длъжности и поделянето на едно работно място, стимулите за започване на дейност или подкрепата за системи и структури, както и на интервенции в областта на образованието и социалното приобщаване.

Полезно е да се обмисли кои интервенции са по-обещаващи от гледна точка на СОВ, като се разгледат следните въпроси:

### **Интервенцията самостоятелна, отличителна и относително еднородна ли е?**

Третирането или видовете третиране, осигурявани чрез дадена интервенция, трябва да могат да се отличават от тези при други интервенции. Освен това е необходимо да е налице значителен контраст между това, което получават участниците в интервенцията, и това, от което се възползват други подобни групи лица. Ако видовете третиране са неясни до такава степен, че не е възможно да се определи самостоятелна група получатели, тогава не са възможни, нито са желателни съпоставителни подходи.

*Ясно отличимо третиране*

<sup>25</sup> Вж. например [Ismeri Europa — Ecorys— Институт за изследване на заетостта, 2019 г.](#)

<sup>26</sup> Съгласно член 2, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета „операция“ означава: а) проект, договор, действие или група проекти, избрани по съответните програми; б) в контекста на финансовите инструменти — принос от програма за финансов инструмент и последващата финансова подкрепа, предоставена от съответния финансов инструмент на крайните получатели.



Методите за СОВ стават много сложни и трудни, ако статутът на третиране на дадена единица (предприятие или физическо лице) влияе върху потенциалния резултат на други единици (чрез т.нар. по-широки „ефекти на общото равновесие“). При програмите за обучение това може да се случи, когато завършилите програмата затрудняват други необучавани лица да си намерят работа в краткосрочен план. Когато се счита, че това е съществен проблем (например в случай на широкомащабни интервенции), може да е необходим макроикономически анализ, за да се оцени степента на ефектите на заместване и изместване. УО следва да получават експертни съвети, когато съществува вероятност от такива ефекти.

Самата интервенция следва да бъде относително еднородна. Това означава, че всички участници в интервенцията следва да получат или в общ смисъл да бъдат подложени на един и същ пакет от мерки. Ако наборът от мерки, предоставяни на участниците в рамките на една интервенция, е твърде разнообразен, това би довело до редица последици за СОВ. Първо, на практика може да не е разумно да се говори за съгласувана интервенция, а по-скоро за интервенции с отделни причинно-следствени процеси; второ, ще бъде трудно да се тълкуват въздействия, които са отчетени като средни нетни ефекти за група от различни интервенции; трето, анализът на подгрупи може да бъде оправдан, но ако има твърде много подгрупи в рамките на третираната група, ограниченията в обема на извадката може да ограничат възможността да се изведат използваеми констатации.

*Еднородни интервенции*

### **Третирането с липса на третиране ли се сравнява, или с други съществуващи и подходящи форми на третиране?**

ЕСФ съфинансира национални и регионални политики в областта на заетостта и социалното приобщаване. Ето защо всяка схема за оценка на СОВ трябва внимателно да отчита дали интервенцията е ясно разграничима и дали лицата имат възможност да получат услуги от други (национални или регионални) програми и източници на финансиране. Важно е оценяваните видове третиране действително да променят възможностите или ресурсите, с които разполагат участниците, в сравнение с тези, с които разполагат контролните групи, и разликите да може да бъдат измервани и проследявани.

Такива свързани със „сложното третиране“ въпроси обикновено са специфични за конкретния контекст. Те усложняват разработването и изпълнението на СОВ. Тяхното наличие подчертава значението на внимателното планиране на оценката — разработването на схемата за оценка — преди изпълнението.

*Сложни видове третиране*

### **Налице ли е голяма и ясно определена целева група?**

СОВ изискват големи обеми на извадките в сравнение с някои други форми на оценка. От съществено значение са целевите групи, съставени от достатъчен брой лица, и трябва да е възможно да се намерят контролни групи с достатъчен размер. Този въпрос е разгледан по-подробно по-долу.

*Голям обем на извадката*

Важно е интервенцията, на която се обмисля да се извърши СОВ, да бъде насочена към ясно определена група. Без ясна представа за това

*Определяне на целевата група*



кои са целевите групи е трудно да се определи значима контролна група. С някои интервенции умишлено се цели да се набират лица за третиране чрез неформални механизми, като се насърчават процеси, които не са предварително определени или имат твърде задължаващ характер (например трудни социални цели като младежи, незаети с работа, учене или обучение, или групи в неравностойно положение, може да бъдат включени чрез случайни и индивидуални процедури); това може да затрудни точното определяне на третираните лица и свързаната с тях контролна група.

### **Налице ли е причинно-следствен механизъм?**

Както беше посочено по-горе, когато бяха представени основните методи за оценка и „очакваната на теория промяна“, често е полезно теоретичната оценка да е проведена преди или едновременно със СОВ. Разработването на очаквана на теория промяна или подробна логика на интервенцията може да помогне на лицата, разработващи СОВ, по редица начини — най-вече при определянето на това дали в основата на интервенцията стои последователен причинно-следствен механизъм. Малко вероятно е интервенции без ясен и убедителен причинно-следствен механизъм да окажат въздействия с достатъчна величина, за да бъдат отчетени статистически чрез СОВ.

*Отличителен механизъм за политиката*

### **Могат ли резултатите да се определят количествено?**

Необходимо е да се получат количествено изразени показатели за крайните резултати (или резултатите). Такива данни и показатели може да бъдат получени от административни източници или от специално насочени проучвания.

*Необходимост от измерване на резултатите*

При някои обстоятелства за интервенциите може да са заложили резултати, за които е необходимо конкретно да се предвиди количествено измерване. Например дадена интервенция може да е свързана с промяна на нагласи, убеждения или мнения. В такива случаи е необходимо да се проведат проучвания за измерване на тези промени. Някои интервенции водят до доста неясни резултати или резултати, които не са достатъчно добре определени. И в този случай разработването на логика на интервенцията може да спомогне за добиване на по-ясна представа какво се цели с интервенцията и по какъв начин е предвидено да се постигне промяна в търсените резултати.

### **Интервенцията въведена ли е по начин, който осигурява възможност да се намери значима контролна група?**

С цел да се определи значима контролна група, е важно да се разгледа начинът, по който третираните единици (лица или предприятия) са избрани за интервенцията, или защо те решават да участват; дали един и същ източник на данни — например един и същ инструмент за изследване — може да бъде приложен както към контролната извадка, така и към третираната група; и накрая, дали е необходимо да се подберат контролни извадки, които са обект на същите условия на пазара на труда като третираната група. Някои примери са открити в карето по-долу.

*Подбор на механизъм за третирането*

Ако дадена интервенция е задължителна и се предоставя на цялата целева съвкупност почти едновременно, може да се окаже трудно да се

намери нетретирана част от целевата съвкупност, която да изпълнява функцията на контролна група.

### Каре 5 Определяне на контролни групи

В разгледаните в ръководството примери за СОВ подборът на контролни групи се определя от характеристиките на интервенциите (например критериите за допустимост), както и от наличието на подходящи данни.

В сравнение с опита със СОВ през предходния програмен период определянето и подборът на контролната група по-често се основават на административни данни, по-конкретно на регистрите за безработните лица. Най-често използваната стратегия е да се определят потенциални лица за контролната група със сходни характеристики, регистрирани като безработни лица в ПСЗ през определен период, както се изисква съгласно критериите за допустимост. Това се отнася за някои оценки в Италия (Марке, провинция Тренто и Пиемонт), Полша (Люблинско войводство и Подляско войводство), както и за оценки от страна на Германия на курсовете за обучение на мигранти, схеми за създаване на работни места и мерки за интеграция на безработните лица в Баден-Вюртемберг.

При други оценки, макар и да не са обхванати от подробно представените в ръководството примери, лицата, които са се записали, но не са били избрани за третираната група, впоследствие са били избрани за съставяне на контролната група. Такъв е случаят с италианската оценка на гаранцията за младежта, германската оценка на пилотния проект „Граждански труд“, финансиран през периода 2007—2013 г., и оценката на програмата PIPOL (Employment and Labour Policies Integrated Plan — Интегриран план за политиката по заетостта и трудовата политика), осъществена във Фриули-Венеция Джулия<sup>27</sup>. Тази стратегия обаче не се използва често, тъй като в повечето държави и региони информационните системи за мониторинг не включват информация за лицата, които са кандидатствали, но не са участвали.

Германският подход към оценката на интервенциите за ДБЛ<sup>28</sup> е различен, тъй като при оценката се оценява „намерението за третиране“, а не „средният ефект от третирането върху третираните лица“. В този случай третираната група е съставена от лица, които потенциално са отговаряли на изискванията през целия период на изпълнение на програмата, независимо дали действително са били третирани (от 2015 г. нататък), а контролната група е съставена от лица, които са отговаряли на същите критерии за допустимост, но са били ДБЛ преди изпълнението на програмата (2010—2012 г.).

Единствено в примера с Швеция, при който е приложен рандомизиран подход, контролната група е определена на случаен принцип: при проектирането третирането (засилена подкрепа от ПСЗ) е предоставено на случаен принцип на група младежи, докато контролната група е получила обикновената подкрепа, предлагана от ПСЗ.

В малкия брой оценки, съсредоточени върху мерките по линия на ЕСФ за предприятията, разграничителната линия между третираната група и контролната група е очертана между финансирани и нефинансирани кандидати, както в някои оценки на Дания, в рамките на които си сравняват резултатите на предприятия, финансирани от ЕСФ, с тези на извадка от предприятия със сходни характеристики, но които не са получили подкрепа<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Вж. съответно [Isfol, 2016 г.](#), — [IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung — ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH, 2015 г.](#) — [Ismeri Europa, 2018 г.](#)

<sup>28</sup> Вж. [Boockmann B. et al., 2019 г.](#)

<sup>29</sup> Например: [Danmarks Statistik et al., 2017 г.](#) и [Danmarks Statistik et al., 2018 г.](#)

## 2.2. Въпроси за оценяване и променливи величини на резултатите



### 2.2.1. Какви са целите и задачите на интервенцията?

При изготвянето на схема за оценка е препоръчително първо да се опишат целите, задачите и ключовите характеристики на интервенцията.

В много случаи вече ще съществуват документи, в които се определят целите и задачите на интервенцията. В случая на СОВ обаче е важно да се конкретизират резултатите и промените, които се цели да бъдат постигнати чрез интервенцията, и следователно очакваните въздействия.

Често е полезно да се формулира очакваната на теория промяна от дадена интервенция, в която се посочват средствата, чрез които различните вложени ресурси и дейности се очаква да се свържат с крайните продукти, крайните резултати (или резултатите) и съответно с въздействията.

### 2.2.2. Каква е целта на оценката?

При разработването на схема за оценка на СОВ е важно да се обмисли внимателно целта на оценката. Без ясна представа защо е необходима оценката е малко вероятно тя да доведе до необходимите доказателства. В контекста на оценките на интервенции, финансирани от ЕСФ, е необходимо да се разгледат редица въпроси:

- Какви са целта и естеството на оценката в контекста на регулаторните изисквания и насоки на ЕК?
- Кои са основните заинтересовани страни от оценката?
- Как ще бъдат използвани резултатите от оценката?
- Какви конкретни въпроси ще трябва да бъдат разгледани при оценката?

#### Какви са целите и естеството на оценката?

Първо, трябва да се определи **мотивацията** за извършване на оценката. Съгласно Регламент (ЕС) 2021/1060 „[с] цел да се подобри качеството на разработване и изпълнение на програмите, държавата членка или управляващият орган прави оценка на програмите въз основа на един или няколко от следните критерии: ефективност, ефикасност, относимост, съгласуваност и добавена стойност от Съюза. Оценките могат да обхващат и други приложими критерии като приобщаване, недискриминация и видимост и могат да включват

*Съчетаване на проекта на СОВ с информация от логиката на интервенцията*

*Цел и естество на оценката*

повече от една програма.<sup>30</sup> Както е показано по-горе, констатациите от СОВ като цяло са свързани с ефективността (до каква степен са постигнати очакваните резултати) и ефикасността (разходната ефективност или съотношението между разходите и ползите, свързани с интервенцията).

В по-общ план ЕК насърчава държавите членки да следват ориентирани към резултатите подходи при изготвянето на политиките си и да извършват оценки, които отговарят на вътрешните изисквания на ДЧ по отношение на техния обхват, проект и срок. В това отношение в програмите по ЕСФ+ СОВ може да се изпълняват и в отговор на конкретни въпроси за оценяване или в съответствие с националната политика за оценяване.

Второ, трябва да се определи **естеството на оценката**<sup>31</sup>:

- с оценките, чието **естество е свързано с въздействието**, се разглеждат ефектите от дадена програма или група от програми във връзка с приоритети на ЕС или национални приоритети (това може да бъдат макроикономическите въздействия от ЕСФ, акцент върху конкретни политики и теми или хоризонтални приоритети, например детство или равни възможности);
- с оценките, чието **естество е свързано с процеса (или изпълнението)**, се подкрепя изпълнението на дадена програма, като се анализират напредъкът и методите на изпълнение и се предоставят препоръки за подобряване на програмата.

По принцип съпоставителният подход може да се прилага за оценки на въздействието, докато оценката на процеса изисква други методи (вж. също Фигура 1 по-горе).

Съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) не се изисква конкретен брой оценки на въздействието през програмния период 2021—2027 г., за разлика от програмния период 2014—2020 г. Вместо това в него се изисква стратегия за оценка, с която да може да се оцени как подкрепата от европейските фондове е допринесла за постигането на целите на програмата по отношение на всички основни стратегически профили<sup>32</sup>. Освен това в Регламента за общоприложимите разпоредби не е определено кои приоритети или интервенции следва да бъдат в центъра на оценката и това решение ще бъде взето от УО и в рамките на плана за оценка. Това означава, че в стратегията за оценка на всяка отделна програма трябва да се определи комбинация от оценки на въздействието и оценки на процеса, както и това върху кои приоритети и интервенции да се съсредоточат основните усилия. До юни 2029 г. трябва да бъде изготвена окончателната и обща оценка на въздействието<sup>33</sup>, но липсват други ограничения за сроковете на другите оценки, които трябва да бъдат определени в плана за оценка.

### Коя е основната аудитория?

<sup>30</sup> Член 44, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби (РОР).

<sup>31</sup> Вж. [Европейска комисия, 2007 г.](#)

<sup>32</sup> Член 44, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби.

<sup>33</sup> Член 44, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби.

Следва да се определи аудиторията на оценката. В зависимост от естеството на оценката тя може да включва лицата, изготвящи политики, УО и ръководителите на програми, други УО или изпълнителни органи в държавата членка, или национални или регионални органи, които изпълняват подобни програми. Когато данните се предоставят от институции извън управлението на програмата, тези органи („притежатели на данни“) също следва да се считат за заинтересовани страни. Важно е всички основни заинтересовани страни да бъдат включени в ръководната група за оценка, за да се установи съвместна отговорност за процеса на планиране и провеждане на оценката, както и някои експерти по оценяване от академични или публични институции, които да предоставят някои технически съвети на УО.

*Определяне на заинтересованите страни*

### **Как ще бъдат използвани резултатите от оценката?**

След като аудиторията на оценката е определена, може да се определи как ще се използват резултатите. На практика това може да бъде постигнато чрез включване на ръководната група в разработването на въпросите за оценяване и в обсъждането на заданието.

Две ключови решения, за които резултатите от СОВ често допринасят, са:

- дали дадена съществуваща интервенция следва да продължи; и
- дали нов вид интервенция следва да бъде приложена в по-широк мащаб (т.е. да бъде разширена).

В първия случай по време на СОВ може да се направи опит да се оцени ефективността на съществуваща или текуща програма, когато са налице бюджетни затруднения и съществуват потенциални алтернативни начини за използване на съответните ресурси. В тази ситуация е малко вероятно интервенцията да е била оценявана преди това посредством съпоставителни оценки.

Във втория случай за интервенцията може да има ограничения при изпълнението. Например тя може да се прилага в определен регион или област на дадена ДЧ или само за ограничен период от време. При това положение резултатите от СОВ може да се използват, за да се определи дали съответната интервенция е ефективна и следователно може да бъде приложена по полезен начин на друго място. В такива случаи интервенциите се наричат пилотни проекти или изпитвания преди по-широкото им въвеждане.

### **На кои въпроси трябва да се отговори?**

След като бъдат установени целите на интервенцията и задачите на оценката и крайните начини на използване и след като бъде ясно определена аудиторията, следва да е възможно да се уточнят по-подробно въпросите, които ще трябва да бъдат разгледани при СОВ. При много обстоятелства редица аудитории и заинтересовани страни ще имат въпроси с причинно-следствен характер, които те ще искат да бъдат проучени чрез СОВ. УО или оценителят следва да събират тези въпроси посредством широка консултация, като вземат предвид различните гледни точки и предположения на лицата, участващи в различните етапи от интервенцията. Впоследствие УО и/или

оценителят трябва да степенуват въпросите по важност и да насочат СОВ към по-важните и по-целесъобразните въпроси.

Сред някои от въпросите, които трябва да бъдат разгледани при изготвянето на окончателен списък с ключови изследователски въпроси, са следните:

*Ключови  
изследователски  
въпроси*

- Интервенцията довела или допринесла ли е за постигането на планираните резултати в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план? Също така краткосрочните ефекти различават ли се значително от дългосрочните ефекти? Въпросите, отнасящи се до тези проблеми, следва да бъдат степенувани по важност.
- Възможно ли е да се направи количествена оценка на резултатите? При СОВ трябва да се използва адекватен набор от данни (административни данни или пряко проучване, изпратено до участниците), независимо от предпочитания източник.
- До каква степен промените в положението на участниците или в социално-икономическия контекст може да се дължат на интервенциите? Този вид въпроси изискват измерване на нетните ефекти от интервенцията за сравнение с участниците в контролната група и показателите за контекста.
- Ефектите от интервенцията едни и същи ли са за всички членове на целевата група? Например, въздействието на интервенция, насочена към дълготрайно безработни лица, еднакво ли е за мъжете и за жените? А за лица под 25 години или над 50 години? Капацитетът на СОВ за изследване на ефектите в различни подгрупи е голям, ако броят на лицата в третираната група и контролната група е достатъчно голям.
- Интервенцията разходно ефективна ли е (в сравнение с алтернативите)? А какво е съотношението между разходите и ползите? Този анализ на ефикасността изисква чрез СОВ да се осигури точно измерване на ефектите, както и точна информация за преките и непреките разходи и ползи.
- Налице ли са достатъчно информация и знания за въздействието на подобни интервенции? До каква степен тези знания са приложими за разглежданата интервенция? Когато дадена политика е общоизвестна и последиците от нея са подробно изследвани, може да е полезно въпросите за оценяване да се съсредоточат върху конкретни аспекти на политиката и по този начин да се избегне повтарянето на други анализи. Чрез подробен преглед на съществуващата литература може да се осигури информация за решенията в това отношение и при всички случаи полезна подкрепа при разработването на СОВ.

Важно е да се добие представа за обхвата на изследователските въпроси, които ще трябва да бъдат разгледани в рамките на СОВ, преди да бъде възложена. Обсъждането на въпросите, които ще бъдат разгледани в рамките на оценката, е ключов елемент от всяка схема за оценка.

Важно е въпросите да бъдат степенувани по важност и да не се влияят от популярната тенденция към включване на твърде много въпроси в оценката. Трудно е да се намери баланс между това да се гарантира,

*Степенуване по  
важност на  
въпросите*



че оценката е от значение за редица заинтересовани страни с различни интереси и това тя да се направи лесна за изпълнение. Ако в рамките на една оценка се разглежда твърде широк кръг от изследователски въпроси, нейната насоченост може да се загуби и да се окаже, че в нея се разглежда широк кръг от проблеми по неоптимален начин. Често се случва така, че „по-малко значи повече“ — степенуването по важност е решаващ етап в процеса на планиране на оценката.

За да се степенуват по важност въпросите за оценяване, е необходимо да се изключат дублиращите се въпроси и всеки въпрос да бъде оценен в съответствие с приложимите принципи. Те може да включват: значението и реалната ангажираност на заинтересованата страна, която е формулирала въпроса, подходящото съчетаване и съгласуване на въпроса с очакваната на теория промяна от програмата, значението на въпроса за общата цел на оценката, осъществимостта на въпроса по отношение на наличните данни, време и ресурси<sup>34</sup>. Чрез получената класация въпросите ще бъдат степенувани по важност и ще се позволи да се изберат най-подходящите въпроси.

В някои случаи е възможно група въпроси за оценяване да се обединят в по-общ въпрос; например във въпрос от типа „Какъв е нетният ефект от интервенцията?“. Други въпроси, като например ефектите върху различни групи участници, може би дори в различни периоди от време, може да бъдат обединени. Този процес на обединяване обаче винаги трябва да води до управляем и осъществим набор от въпроси.

### ***Кои критерии за оценяване може да бъдат свързани с оценката?***

Връзката между критериите и въпросите за оценяване беше посочена по-горе, но са необходими допълнителни разяснения. Необходими са критерии за оценяване (ефикасност, ефективност, добавена стойност от ЕС, съгласуваност и т.н.), за да се определи стойността на всички съпоставени данни и да се направи оценка на дадена политика (ефикасност и т.н.); а въпросите за оценяване са необходими, за да се изясни искането на възложителя и да се постави акцент върху основните разглеждани въпроси на политиката. Критериите и въпросите за оценяване обаче са свързани. Всеки въпрос по принцип е свързан с конкретен критерий и тази връзка е важна както за УО, така и за оценителите, тъй като тя свързва плана за оценка, който задължително се основава на въпросите, с изискванията, съдържащи се в POP за периода 2021—2027 г., които са свързани с критериите за оценяване по различен начин.

*Критерии и въпроси за оценяване*

По-долу са представени някои примери за типични въпроси за оценяване, групирани с подходящите критерии за тях. Те са подбрани и адаптирани от „Инструментариума за по-добро регулиране“<sup>35</sup> (Инструмент № 47 за *критериите и въпросите за оценяване*) на Европейската комисия, за да се посочат примери, съответстващи на въпросите, които изискват анализ на въздействието и, когато е възможно, COB:

- *типични примери за въпроси, свързани с ефективността:*
  - Какви са количествените ефекти от интервенцията?

<sup>34</sup> Вж. например [Център за профилактика и контрол върху заболяванията, 2013 г.](#)

<sup>35</sup> Вж. [Европейска комисия, 2017 г.](#)

- До каква степен тези промени/ефекти може да се припишат на интервенцията?
- До каква степен може факторите, влияещи върху наблюдаваните постижения, да бъдат свързани с интервенцията на ЕС?
- *типични примери за въпроси, свързани с ефикасността:*
  - До каква степен интервенцията е разходно ефективна?
  - До каква степен разходите за интервенцията са оправдани, като се имат предвид промените/ефектите, които са постигнати чрез нея?
  - Ако има значителни разлики в разходите (или ползите) между териториите, каква е причината за тях? Как тези разлики са свързани с интервенцията?
- *типични примери за въпроси, свързани с добавената стойност от ЕС:*
  - Каква е допълнителната стойност, произтичаща от интервенцията(ите) по линия на ЕСФ+, в сравнение със стойността, която се създава от подобни национални и/или регионални интервенции?
  - Какви биха били най-вероятните последствия от спирането или оттеглянето на съществуващата интервенция по линия на ЕСФ+?

## 2.3. Данни за определяне на контролната група и за измерване на променливите величини на резултатите



### 2.3.1. Налични ли са подходящи данни или може ли да бъдат предоставени такива данни?

Дискусиите, проведени с УО и експерти по оценяване от целия ЕС, показват, че достъпът до подходящи данни е едно от основните предизвикателства при изпълнението на SOB; ключово практическо съображение е това дали необходимите видове данни са налични. В този раздел е представена опростена категоризация на видовете необходими данни, както и обсъждане на източниците, от които може да бъдат получени такива данни, или видовете дейности по събиране на първични данни, които може да бъдат необходими. Разгледан е и важният въпрос за защитата на личните данни.

Необходимо е да се отбележи важен момент, свързан с правилното планиране. До известна степен опитите за изпълнение на SOB са били осуетявани в миналото поради липса на данни, тъй като не са били изготвяни достатъчно рано подходящи планове. По отношение на съществуващите интервенции е важно да се определят членовете на третираните и нетретираните групи и да се създадат механизми за

*Планиране на събирането на данни*

събиране на данни от тях, тъй като те ще бъдат в центъра на оценката. По отношение на новите интервенции следва да се предприемат стъпки на ранен етап, за да се гарантира, че правилните видове данни се събират в подходящия момент.

### Какви видове данни са необходими?

*Основни  
источници на  
данни*

Най-общо казано, за провеждането на СОВ са необходими три вида данни. В някои случаи един източник на данни може да съдържа един или повече от тези видове. Това са: записи за третираната група и за контролната група, записи за резултатите и записи на данни за контекста:

- **записи за третираната група и за контролната група:** необходими са източници на данни, които позволяват на оценителите да идентифицират отделните единици от третираната група и контролната група (предприятия, лица или евентуално географски райони);
- **записи за резултатите:** както е показано на фигури 6 и 7 в глава 3 от настоящото ръководство, СОВ изискват резултатите да бъдат измервани както за третираната група, така и за контролната група. В идеалния случай данните за резултатите на двете групи следва да се събират с помощта на едни и същи методи за събиране на данни, а измерванията на резултатите да се извършват в едни и същи периоди от време;
- **записи на данни за контекста:** необходими са данни, които да позволят избора на контролна група и третирана група, които са добре съчетани, и да осигурят възможност за проверка на всички останали разлики между тях при анализа. Важно е да се съберат възможно най-много данни за характеристиките на единицата и за факторите, които може да бъдат свързани както с избора за участие в интервенцията, така и с потенциалните резултати, особено за показателите за резултатите, измерени преди третирането. Данните за контекста може да включват и такива, които описват местните пазари на труда (например местни равнища на безработица или показатели за ограничения на пазара на труда), както и такива, които ще дадат възможност за анализ по подгрупи.

В таблица 2 по-долу са посочени тези три вида данни и са предложени източниците, от които те може да бъдат събрани. Примери за данни, използвани за СОВ по линия на ЕСФ, са дадени в първото каре по-долу, а във второто каре са показани примери за интегрирани набори от данни, използвани при анализа на въпроси, свързани с пазара на труда, и при оценките на политиките на пазара на труда.

**Таблица 2 Видове данни и източници**

Видове данни	Източници
<b>Записи за третираната група</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Записи за участие в интервенции (обикновено се съхраняват от бенефициерите);</li> <li>- данни от мониторинга по линия на ЕСФ+ (характеристики на интервенциите, начало и край на интервенциите, записи за насочване, записи за заявления).</li> </ul>
<b>Записи за контролната група</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Административни данни като записи за социално осигуряване, образование и обезщетения за безработица;</li> <li>- записи за участие (тези, които са имали право да участват, но не са го направили по причини, различни от допустимост<sup>36</sup>)</li> <li>- съществуващи национални проучвания, като например наблюдение на работната сила (НРС).</li> </ul>
<b>Записи на резултатите (изискват се както за третираната група, така и за контролната група)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Административни данни: например регистри за социално осигуряване и регистри за безработните лица също може да се използват за съставяне на показатели за резултатите (постъпления от обезщетения/социално осигуряване), регистрите за национално осигуряване и данъчните регистри (доходи и резултати по отношение на заетостта);</li> <li>- административни данни от образованието (стандартизираните тестове за постигнати компетентности, броят на дипломираните, записване и посещаемост);</li> <li>- официални данни от преброяването на служителите на предприятието или данъчните регистри на предприятието (производителност или оборот преди и след вътрешнофирмено обучение или назначаване на нови служители);</li> <li>- данни за заетостта или крайните продукти от официалните статистически данни (при териториални съпоставителни анализи за измерване на равнищата на заетост и БВП);</li> <li>- индивидуални проучвания, свързани с третираната група и контролната група.</li> </ul>
<b>Данни за контекста/променливи величини на контрола (необходими и за двете групи — третираната група и контролната група)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Административни системи — например записи за обезщетения, които предоставят данни за минали периоди на претенциите преди третирането; регистри за национално осигуряване и данъчни регистри, данни за доходите и заетостта за минали периоди;</li> <li>- официални статистически данни за пазара на труда или образованието (например наблюдение на работната сила, основни данни на регионално или национално равнище, които предоставят и микроданни на индивидуално равнище за конкретна разработка);</li> <li>- проучвания, свързани с контролната група и третираната група. Когато правилата за третиране са ясни, контролните групи може да се определят предварително и да се съберат базови данни;</li> <li>- системи за мониторинг — при някои обстоятелства системите за мониторинг може да се използват за събиране на данни както от третираната група, така и от контролната група, например системи за подаване на заявления, при които неodobрените кандидати може да се използват като контролни извадки.</li> </ul>

<sup>36</sup> Това са „допустими, но недопуснати“ участници; недопускането обикновено зависи от прекратяването на финансирането или от други външни причини (например боледуване от страна на учители, неизправност на транспорта и др.). Тези субекти може да представляват преференциална контролна група, тъй като имат същите права на участие и същото желание за участие като действителните участници; понякога обаче това не е достатъчно, за да се създаде контролна група, или данните на субектите не са регистрирани.

### Каре 6 Примери за данни, използвани за целите на СОВ

Сред примерите, разгледани подробно в настоящото ръководство, оценките на Германия вероятно са тези, при които са използвани най-богатите набори от административни данни. В интегрираните професионални биографии (ИПБ) (Integrated Employment Biographies — IEB) са обединени редица различни административни източници на информация, управлявани от Федералната агенция по заетостта, и съдържат информация за периодите на заетост (с изключение на самостоятелната заетост) и периодите на безработица на дадено лице, за социално-демографските характеристики, за социалните плащания (обезщетения за безработица) и за участието в активни политики по заетостта. ИПБ имат дълга история и за разработването и управлението на набора от данни са необходими постоянни усилия и инвестиции. Повече подробности за ИПБ са представени в каре 7<sup>37</sup>. В оценката на Германия на схемите за създаване на работни места тези данни са допълнени от проучване, структурирано на три равнища, за да се събере информация за нематериалните резултати (както се възприемат от лицата) на различни етапи по време на интервенциите.

В оценките на Италия, разгледани подробно в ръководството, използваните данни са сходни. Архивите за безработните лица, регистрирани в ПСЗ, бяха използвани за определяне на потенциалните контролни групи, докато административните данни за промените в заетостта (Comunicazioni obbligatorie — задължителни съобщения), в които са записани всички трудови договори на предприятия и работодатели в публичния сектор (с изключение на самостоятелната заетост), бяха използвани за измерване на променливите величини на резултатите. Тъй като задължителните съобщения се управляват на регионално равнище, качеството на информацията е различно. Въпреки това през последните няколко години бяха въведени стандарти на национално равнище и качеството се подобри. В една от оценките (за провинция Тренто) оценителят успя да обедини тези данни с данните от данъчните декларации, предоставени от INPS (Националният осигурителен институт), като по този начин успя да измери въздействието по отношение на доходите на лицата.

В Полша при оценките бяха използвани административни данни от регистрите на ПСЗ за безработните лица, за да се определят контролните групи. Тези данни обаче не съдържат информация за трудовия статус или трудовия стаж на лицата и при оценките трябваше да се използва аналог (анулиране на статута на безработен в регистрите на ПСЗ) или да се събира информация чрез проучвания на извадка от третирани и нетретирани лица.

В Латвия оценителят успя да обедини два основни набора от административни данни. Данните от Националната агенция по заетостта (SEA) на Латвия предоставиха информация както за участниците, така и за неучастващите лица, регистрирани като безработни на определени дати, а данните от Националната агенция за приходите (SRC) предоставиха информация за условията на заетост към различни дати, както и за доходите на лицата. Това позволи на оценителя да направи оценка на ефектите както по отношение на вероятността за заетост в различни моменти, така и по отношение на доходите.

При единствения случай на рандомизация — примерът с Швеция, бяха използвани както административни данни за измерване на променливите величини на резултатите, така и проучване на бюрата по труда и посредниците за измерване на интензивността и видовете предоставена подкрепа.

При оценките в областта на образованието бяха използвани административни данни за определяне на контролната група и за оценка на променливите величини на резултатите, с изключение на Полша, която трябваше да разчита на проучване за измерване на променливите, използвани като резултати.

Като цяло примерите показват колко е важно административните данни за целите на СОВ да бъдат подходящи, в идеалния случай както за определяне на контролните групи, така и за измерване на променливите величини на резултатите. От тази гледна точка УО, които планират СОВ, следва предварително да гарантират, че административните данни за извършване на оценките са налични,

<sup>37</sup> Подобен опит е представен от ирландската база данни „Набор от данни от повторени във времето изследвания за лица, които търсят работа“ (Jobseekers Longitudinal Dataset — JLD), която обединява информация за плащанията за социално подпомагане и социално осигуряване, програми по заетостта и информация за трудов стаж в една база данни. Наред с другото, JLD беше използвана при оценката на Програмата за активизиране на безработните „JobBridge“, финансирана през програмния период 2007—2013 г. Вж. [Indecon, 2016 г.](#)



като предприемат подходящи действия за справяне с потенциални проблеми, свързани с достъпността, интегрирането на данните или други проблемни аспекти.

### Каре 7 Примери за интегрирани бази данни за целите на СОВ

#### Набор от данни от повторени във времето изследвания за лица, които търсят работа (JLD), в Ирландия

Наборът от данни от повторени във времето изследвания за лица, които търсят работа (JLD), представлява административна база данни, управлявана от Министерството на социалната закрила (МСЗ).

JLD е амбициозен опит за адаптиране на административните данни за изследователски цели. Разработката започва преди около 10 години, след като МСЗ възлага на Университетския колеж в Дъблин да извърши предварително проучване на управлението на т.нар. „Live Register“<sup>38</sup> и, в по-общ план, на данните, свързани с пазара на труда. Проучването даде няколко предложения за подобряване на събирането на данни и идентифицира някои предизвикателства (например дублиране на данни в различни системи за данни, липсваща информация,...).

JLD обединява няколко източника на информация: данни за плащания и административни данни от МСЗ — например плащания за социално подпомагане и социално осигуряване на населението в трудоспособна възраст, включено в т.нар. „Live Register“, и данни, свързани с програми за активна политика по заетостта, управлявани от МСЗ; данни за програми по заетостта, управлявани от SOLAS, националния орган за образование и обучение; данни, събрани от данъчните органи (Revenue Commissioners). По отношение на интервенциите по линия на ЕСФ JLD обхваща частично интервенциите, финансирани от фонда, но по-конкретно тези, финансирани от МСЗ и SOLAS<sup>39</sup>.

Данните от горепосочените източници са пренаредени като поредица от епизоди, като един епизод започва, когато лицето стане безработно и завършва, когато лицето започне работа или друга дейност или програма за обучение; след това, когато статусът на дадено лице отново се промени, започва нов епизод. Началото на периода на безработица съвпада с момента, в който лицето започва да получава обезщетение за търсещи работа лица и надбавка за търсещи работа лица<sup>40</sup>. При JLD предимството на тази структура по епизоди е, че последователни периоди на получаване на обезщетение за търсещи работа лица (ОТРЛ) и на надбавка за търсещи работа лица (НТРЛ) може да бъдат свързани и представени като един епизод на безработица. Струва си да се отбележи, че епизодите, както се вижда по-горе, могат да се припокриват и изследователят е изправен пред проблема да даде приоритет на един епизод пред друг.

Чрез JLD се проследяват заявленията за осигурителни плащания, активизирането, обучението и трудовия стаж от 2004 г. насам и включва приблизително 13 милиона индивидуални епизода на социално подпомагане и работа за около 2 милиона лица. Всеки епизод има начална и крайна дата, както и оперативен код<sup>41</sup>, който позволява идентифицирането на ситуацията на дадено лице по време на всеки епизод. JLD обхваща голям набор от „променливи“: пол, възраст, семейно положение, гражданство, образователна степен, предишна професия, трудов стаж и минали периоди на безработица (продължителност и брой епизоди) и характеристики на работните места (например сектор), минали периоди на обучение за безработни (вид, продължителност и брой

<sup>38</sup> Т.нар. „Live Register“ съдържа информация за хората, които са се регистрирали за обезщетение за търсещи работа лица (ОТРЛ) или надбавка за търсещи работа лица (НТРЛ) или за различни други законови права в местните служби на МСЗ.

<sup>39</sup> Програми в области като правосъдието (проекти за отклоняване на младежи от наказателно производство и проекти за пробация на младежи, както и проекти за интеграция и заетост на мигрантите), образованието (програми за достъп до висше образование и ограмотяване на възрастни), общността (центрове за обучение на общността) и отбраната (схема за подпомагане на заетостта в отбранителните сили) не са включени в JLD.

<sup>40</sup> Обезщетението за търсещи работа лица представлява седмично плащане от МСЗ на хора, които са без работа, които са напълно безработни или работят на непълно работно време, тъй като работното им време е било намалено от работодателя. То е приложимо за търсещите работа лица, които са плащали социални осигуровки по съответната ставка и които имат достатъчно вноски през съответната данъчна година и са платили минимум общо 104 вноски. Надбавките за търсещи работа лица са обвързани с плащане въз основа на имущественото състояние, което се отпуска на търсещи работа лица, които са безработни и не отговарят на условията за получаване на обезщетение за търсещи работа лица или чието право на обезщетение за търсещи работа лица е изтекло.

<sup>41</sup> Представлява комбинация от дейности по активизиране/обучение, заявления за осигурително плащане и време, прекарано в заетост.



епизоди), вид на обезщетението (ПТРЛ, ОТРЛ), брой деца, лица на издръжка, вид на семейната надбавка (т.е. надбавки за възрастни и деца на издръжка, само за възрастни и т.н.), доходи и данъци и географско местоположение<sup>42</sup>.

Освен това индивидуалните идентификатори свързват JLD с други административни данни; например при оценката на JobsPlus JLD беше съпоставен с отделна база данни за мониторинг, съдържаща подробна информация за датите на стартиране/приключване на JobsPlus, броя на дните в т.нар. „Live Register“ в началото на JobsPlus и вида на третирането.

Съществуват два основни канала за достъп до данни от JLD: договорени изследвания, които се извършват, когато МСЗ стартира процедура за възлагане на обществени поръчки; или по искане на изследователи с подходящи пълномощия. В последната ситуация исканията за достъп се разглеждат за всеки отделен случай и в случай на приемане трябва да се подпише правно приложимо споразумение за обмен на данни между изследователите/институциите и МСЗ. Всички данни са псевдонимизирани и се предават само полетата с данни, които са от значение за темата на изследването. Достъпът до данните от страна на изследователя или изследователската институция е ограничен, а данните трябва да бъдат заличени в края на проекта за изследване или оценка. На изследователите се предоставя списък с кодове заедно с данните от JLD, въпреки че е необходимо да се внесат значителни промени в документацията.

През годините JLD е използван за различни изследователски дейности и оценки: някои от избраните за оценка проекти са следните: надбавка по програмата „Обратно в училище“ (2015 г.), Програма за активизиране на безработните „JobBridge“ (2016 г.), надбавка по програмата за предприемачи „Обратно на работа“ (2017 г.), „JobPath“ (2019 г.) и „JobPlus“ (2020 г.).

Структурата и съдържанието на JLD са се подобрили в сравнение с първоначалните етапи. Въпреки това за актуализирането му са необходими постоянни действия, както и за разработване на подобрения и запълване на пропуските, например като се включи по-подробна информация за образованието и интегриране на повече специфични за програмата данни (съдържание, приключване и т.н.), както и подобряване на данните за доходите. С предстоящ проект следва да се въведат подобрения в JLD по отношение на: редовното актуализиране (например ежемесечно) с автоматизиране и изпитване на потока от данни и добавяне или замяна на източници на данни, за да се гарантира, че има пълно покритие на подкрепата за заетост и обучение, други програми за социална закрила и данни за доходите в реално време<sup>43</sup>.

### **Институтът за изследване на заетостта (ИИЗ) в Германия и интегрираните професионални биографии (ИПБ)**

В Германия достъпът до данни за научни цели беше подобрен след реформите на пазара на труда през 2003—2005 г., като беше поставен акцент върху оценката на политиките и препоръките на Комисията за „Подобряване на информационната инфраструктура между науката и статистиката“ с цел създаване на център за научноизследователски данни към всеки държавен производител на микроданни. В резултат на това през 2004 г. Федералната агенция по заетостта създаде център за научноизследователски данни в рамките на Института за изследване на заетостта (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)). IAB отговаря за извличането на данни от административните процеси с цел изготвяне на набори от данни, които са полезни за емпирични изследвания.

Повече от 15 набора от данни се управляват от IAB и са на разположение на научната общност. Данните произхождат от административни данни от системата за социална сигурност, от вътрешните процеси на Федералната агенция по заетостта и от проучвания, провеждани от IAB<sup>44</sup>.

Във връзка със системите за социална сигурност от всички работодатели се изисква да докладват редица елементи и характеристики за своите служители и тези данни предоставят богат набор от информация за трудовия стаж на хората. Административните данни, свързани с вътрешните

<sup>42</sup> Елемент, на който трябва да се обърне внимание, е, че някои данни се отнасят за различни периоди, например доходите се регистрират на годишна база, докато осигурителните плащания се актуализират ежеседмично.

<sup>43</sup> Бихме искали да благодарим на г-н Frank Humphreys, г-н Ciaran Judge, г-жа Saidhbhín Hardiman и г-н Krzysztof Gigon от МСЗ за предоставената информация за JLD.

<sup>44</sup> През 2011 г. в IAB беше създаден Център за свързване на записи — съвместен проект с Университета в Дуйсбург-Есен, финансиран от Германската фондация за научни изследвания; Центърът има за цел опростяване на свързването на набори от данни без конкретен идентификатор.

процедури на Федералната агенция по заетостта, включват задължителното осигуряване за безработица, обезщетенията за безработица и съответните периоди на наличие на права, консултативните срещи с безработни лица, предложенията за намиране на работа и активните мерки по заетостта. IAB обединява данните в единен изчерпателен набор от данни, който се нарича „интегрирани професионални биографии (ИПБ)“. Събирането на тези административни данни започва през 1975 г., въпреки че не всички променливи са налични за целия период на наблюдение. ИПБ могат да се интегрират с няколко набора от данни от проучвания, провеждани от IAB, като например: Панелно проучване на предприятията в рамките на IAB (IAB Establishment Panel), Проучване на IAB на свободните работни места в Германия, Проучване на германските управленски и организационни практики (GMOP); Панелно проучване на пазара на труда и социалното осигуряване (PASS); „Работа и учене в променящия се свят“; Проучване сред служителите за плащанията на премии, увеличението на заплатите и справедливостта (BLoG); свързани данни за работодатели и служители от IAB (LIAB); Панелно проучване „WeLL“ — проучване сред служителите за целите на проекта „Допълнително обучение като част от ученето през целия живот“.

IAB редовно актуализира своите продукти от данни и предлага различни извадки от тези богати източници на административни данни за изследователски цели. За всеки продукт от данни IAB предоставя подробна документация на немски и английски език. Правното основание за достъп до данни се намира в Кодекса за социално осигуряване на Германия (няколко версии) и по-конкретно са предвидени четири вида достъп до данни за научната общност: досиета на кампуса (напълно анонимизирани и полезни само за целите на преподаването); файловете за научноизследователски цели са анонимизирани микроданни, предоставени на научни институции в Германия и държавите — членки на ЕС, за изследователски проекти в областта на научните изследванията на пазара на труда, но не и за целите на преподаването или за търговски изследователски интереси. Сигурността на данните трябва да бъде гарантирана от научната институция, която прилага данните; слабо анонимизирани данни с по-подробна информация са достъпни само на място. IAB осигурява отделни работни места в сигурна компютърна среда в Нюрнберг и на различни места в Германия, САЩ и Обединеното кралство. Изследователите имат пряк достъп до данните, но могат да получат крайните продукти от програмите си само след преглед на оповестяването от служители на IAB; дистанционно изпълнение означава, че изследователите подготвят програмите си със синтетични данни и ги качват в приложението за подаване на заявления за работа (JoSuA). При този процес изследователите никога не виждат първоначалните данни и получават само своите резултати. Налични са стандартизирани формуляри за искане на достъп до всички данни. След като искането бъде одобрено, между институцията на изследователя и IAB се сключва договор, уреждащ използването на данни за конкретен проект в рамките на определен период. В договора се посочват правилата за защита на данните, а в случай на нарушение се налагат строги санкции. Някои от наборите от данни, управлявани от IAB, са достъпни само за използване на място (например свързаните набори от данни).

Въз основа на данните, предоставени от IAB, активните политики по заетостта се оценяват редовно, като се използват най-новите емпирични методи, а в някои случаи констатациите са довели до промяна в политиките<sup>45</sup>. IAB предоставя на изследователите достъп до своите набори от данни не само в Германия, но и в други държави, а броят на потребителите непрекъснато се увеличава (например през 2016 г. почти една трета от всички споразумения за използване на данни са били от обект извън Германия).

За използването на административни данни за целите на COB и свързаните с това практически въпроси вж. също Европейското ръководство, изготвено от изследователи от JRC, [Европейската комисия, 2020 г.](#)

<sup>45</sup> Пример за това е оценката на споразумението за задължителна интеграция между търсещото работа лице и социалния работник. Като използва рандомизиран полеви експеримент и проследи професионалната биография на лицата, включени в експеримента, IAB успя да покаже, че за някои групи безработни лица задължителната регулация е безполезна и следва да бъде заменена с по-гъвкаво боравене с инструмента (van den Berg et al., 2016 г.).

## Какви са възможните проблеми със защитата на личните данни?

Може да възникнат трудности при получаването на данни, които идентифицират лицата или дружествата, участвали в интервенции, финансирани от ЕСФ+<sup>46</sup>. За СОВ са необходими микроданни — данни, които съдържат наблюдения върху отделните единици както в третираната група, така и в контролната група.

Съгласно Регламент (ЕС) 2021/1057 относно ЕСФ+ (приложение I) се изискват данни за участниците с разбивка по пол, статут на пазара на труда, възрастова група, образователна степен и уязвими групи (мигранти, малцинства, хора с увреждания, други групи в неравностойно положение). В POP и Регламента относно ЕСФ+ за периода 2021—2027 г. е установено правно задължение за УО да събират и обработват лични данни под формата на индивидуални записи за участниците. Освен това в член 17, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2021/1057 относно ЕСФ+ във връзка с мониторинга и показателите се посочва, че: „[к]огато данни са налични в регистри или равностойни източници, държавите членки могат да позволят на управляващите органи и другите органи, на които е възложено събирането на данни, необходими за мониторинга и оценката на общата подкрепа по направлението на ЕСФ+ при споделено управление, да получават данни от тези регистри или равностойни източници в съответствие с член 6, параграф 1, букви в) и д) от Регламент (ЕС) 2016/679“.

*Регламентът относно ЕСФ+ по отношение на управлението на данни*

Тези правила, изложени в Регламента за общоприложимите разпоредби и Регламента относно ЕСФ+, улесняват достъпа до и използването на лични данни, необходими за мониторинга на по линия на ЕСФ+ и, в случай на СОВ, за определяне на третираната група. Въпреки това достъпът до личните данни, необходими за формиране на контролните групи, и обработването на данните за третираната група и контролната група трябва да са в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните — ОРЗД), който обхваща общото предаване и използване на лични данни, включително специални категории данни<sup>47</sup> в рамките на ЕС. Следващото каре съдържа преглед на основното съдържание и задължения, регламентирани от ОРЗД.

### Каре 8 Регулаторна рамка на ЕС за обработване на лични данни

Приложимото законодателство относно обработването на лични данни в Европа се състои основно от Регламент (ЕС) 2016/679 и насоките и мерките, приети от компетентните органи, като например Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД). С това законодателство се определят много условия и ограничения за обработването на лични данни с цел защита на правата и свободите на субектите на данни. Във всички случаи трябва да се постигне равновесие между необходимостта от защита и гаранции, произтичаща от разпоредбите и регламентите, и необходимостта да не се ограничават научните изследвания, а дори те да се използват като предимство за тяхното разработване. Поради тази причина и в рамките на тази правна уредба Европейският съюз е предвидил, че при определени условия може да се правят изключения, за да се разрешат

<sup>46</sup> Вж. [Ismeri Europa — Ecorys — Институт за изследване на заетостта, 2019 г.](#)

<sup>47</sup> В ОРЗД вече не се използва понятието „чувствителни данни“, а се говори за „специални категории данни“. В съответствие с член 9 това включва: „[з]абранява се обработването на лични данни, разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения или членство в синдикални организации, както и обработването на генетични данни, биометрични данни за целите единствено на идентифицирането на физическо лице, данни за здравословното състояние или данни за сексуалния живот или сексуалната ориентация на физическото лице“.

научноизследователски дейности и разпространението на крайните продукти от тях, ако се гарантира първото и най-важно право на съответните лица, т.е. правото на неприкосновеност на личния живот<sup>48</sup>.

### **ОБЩ РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО ЗАЩИТАТА НА ДАННИТЕ (РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2016/679)**

Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) влезе в сила на 24 май 2016 г. и започна да се прилага изцяло във всички държави членки на 25 май 2018 г. ОРЗД се прилага за „*обработването на лични данни изцяло или частично с автоматични средства, както и за обработването с други средства на лични данни, които са част от регистър с лични данни или които са предназначени да съставляват част от регистър с лични данни*“<sup>49</sup>.

Що се отнася до териториалния обхват, регламентът се прилага както за обработването на лични данни, извършвано от лица, намиращи се на територията на Европейския съюз, така и в случаите, когато обработването включва субекти на данни, намиращи се в Европейския съюз, дори когато администраторът или обработващият лични данни се намира извън ЕС.

От материалноправна гледна точка и в сравнение с предишното законодателство чрез регламента се укрепват правата на субектите на данни и се налагат редица задължения на администраторите на лични данни в съответствие с логика, основана на анализ на риска и на принципа на отчетност. Освен това регламентът предвижда редица изисквания, които трябва да бъдат изпълнени от администратора на лични данни — изисквания, които не бяха включени в предишното законодателство: сред тях са оценката на въздействието върху защитата на данните (членове 35—36), свеждането до минимум на операциите по обработване в съответствие с критериите за защита на данните на етапа на проектирането и по подразбиране (член 25), приемането на регистър на дейностите по обработване (член 30) и назначаването на длъжностно лице по защита на данните (ДЛЗД) (членове 37—39).

Важно е да се подчертаят основните принципи, изложени в член 5 от регламента, които лицата, обработващи лични данни, трябва да спазват. По-специално следните принципи:

- а) **законосъобразност, добросъвестност и прозрачност**: личните данни са обработвани законосъобразно, добросъвестно и по прозрачен начин;
- б) **ограничение на целите**: личните данни са събирани за конкретни, изрично указани и легитимни цели и не се обработват по-нататък по начин, несъвместим с тези цели. В случай на обработване за статистически цели или за научни изследвания администраторът на лични данни приема необходимите гаранционни мерки и мерки за защита;
- в) **свеждане на данните до минимум**: следва да се събират само данни, които са строго необходими за постигането на конкретни цели;
- г) **точност**: събираните данни трябва да са точни и при необходимост да бъдат поддържани в актуален вид;
- д) **ограничение на съхранението**: личните данни са съхранявани във вид, който позволява идентифицирането на субектите на данни за период не по-дълъг от необходимия за целите, за които се обработват личните данни; За тази цел личните данни може да се съхраняват за по-дълги периоди, доколкото данните се обработват единствено за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели в съответствие с член 89. В такива случаи данните подлежат на прилагане на подходящи технически и организационни мерки за гарантиране на правата и свободите на субектите на данни;
- е) **цялостност и поверителност**: личните данни са обработвани по начин, който гарантира тяхното подходящо ниво на сигурност, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане, като се прилагат подходящи технически или организационни мерки;
- ж) **отчетност**: това е един от най-важните принципи, заложи в регламента. В него се посочва, че администраторът е отговорен за обработването на лични данни и може да докаже прилагането на всички необходими мерки.

<sup>48</sup> Друго приложимо европейско законодателство, което допринася за правната уредба за обработването на лични данни, включва: Регламент (ЕС) 2013/557 относно европейската статистика по отношение на достъпа до поверителни данни за научни цели; Регламент (ЕС) 2018/1725 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни.

<sup>49</sup> Член 2 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета.



Този набор от принципи представлява основната структура, на която се основава ОРЗД, и чрез него се определят редица задължения, които трябва да бъдат изпълнени от администратора и обработващия лични данни.

## ОБРАБОТВАНЕ НА ЛИЧНИ ДАННИ В КОНТЕКСТА НА СОВ: УСЛОВИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ

Извършването на съпоставителна оценка на въздействието е свързано с обработването на големи количества данни, включително лични данни. Във връзка с регулаторната рамка, описана по-горе, е важно да се познаят условията, ограниченията и основните проблеми, с които ДЧ и УО се сблъскват, когато извършват СОВ.

### Правно основание и цели на обработването

За да се извърши обработването на лични данни, трябва да е налице поне едно от условията за законосъобразност, посочени в член 6 от ОРЗД<sup>50</sup>. Ако, от друга страна, данните, които трябва да се обработват, са „специални категории данни“, трябва да се направи позоваване и на член 9 от ОРЗД.

В контекста на СОВ най-подходящото правно основание за обработване на данни се явява **общественият интерес** в съответствие с член 6, параграф 1, буква д) от ОРЗД („изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, които са предоставени на администратора“). Това правно основание трябва да бъде установено в правото на ЕС или в националното право, както е посочено в член 6, параграф 3 от ОРЗД. „Общественият интерес“ ясно представлява задълженията на управляващите органи, определени в член 17, параграф 6 от Регламент относно ЕСФ (Регламент (ЕС) 2021/1057) за използването на данни, „налични в регистри или равностойни източници“. Освен това в член 4 от РОР (Регламент (ЕС) 2021/1060) се посочва, че „[д]ържавите членки и Комисията имат право да обработват лични данни само когато това е необходимо за изпълнение на съответните им задължения съгласно настоящия регламент, по-специално за целите на мониторинга, докладването, комуникацията, публикациите, оценката [...]“. Националните закони могат също така да предоставят на администраторите на лични данни подобни правомощия за управление и обработване на данни в обществен интерес.

Други правни основания за СОВ могат да бъдат позовавани при други условия, изброени в член 6, параграф 1, и по-специално:

- **съгласието** на субекта на данните (член 6, параграф 1, буква а) от ОРЗД). Съгласието например може да бъде подходящо правно основание, когато данните за целите на СОВ се събират чрез проучване и субектите на данни могат лесно да дадат съгласието си за обработването (вж. член 7 от ОРЗД относно съгласието). Като цяло съгласието е по-сложно, ако не е планирано достатъчно време преди това; то може да се счита за „остатъчно“ правно основание за извършването на СОВ, когато не са приложими други правни основания;
- обработването е необходимо за **спазването на законово задължение**, което се прилага спрямо администратора (член 6, параграф 1, буква в) от ОРЗД във връзка с член 17 от Регламента относно ЕСФ+). Това правно основание трябва да бъде установено със закон и може да включва частноправни или публични субекти; например може да се окаже, че поради специфични законови предписания частноправен или публичен субект, отговорен за даден набор от данни, е задължен да си сътрудничи с управляващия орган при извършването на СОВ.

Освен това администраторът на лични данни **може да използва събраните данни за допълнителни цели, ако те са съвместими с първоначалните цели**. В това отношение администраторът на лични данни ще трябва да оцени условията, посочени в член 6, параграф 4 и

<sup>50</sup> Тези условия са следните: а) субектът на данните е дал съгласие за обработване на личните му данни за една или повече конкретни цели; б) обработването е необходимо за изпълнението на договор, по който субектът на данните е страна, или за предприемане на стъпки по искане на субекта на данните преди сключването на такъв договор; в) обработването е необходимо за спазването на законово задължение, което се прилага спрямо администратора; г) обработването е необходимо, за да бъдат защитени жизненоважните интереси на субекта на данните или на друго физическо лице; д) обработването е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, които са предоставени на администратора; е) обработването е необходимо за целите на легитимните интереси на администратора или на трета страна, освен когато пред такива интереси преимущество имат интересите или основните права и свободи на субекта на данните, които изискват защита на личните данни, по-специално когато субектът на данните е дете.

член 5, параграф 1, буква б) от ОРЗД. Тези разпоредби са от особено значение, когато се обработват данни за научноизследователски или статистически цели. Те позволяват използването на административни данни за цели, различни от първоначалните, и не изискват изрично съгласие за новото използване, но изискват да се спазват правилата за защита, посочени в член 89, параграф 1, главно за псевдонимизация (вж. по-долу). Тези разпоредби например може да бъдат от значение в случай на данни от регистъра за безработните лица, които ще се използват за целите на СОВ.

Поради спецификата на СОВ администраторът на лични данни, който събира данните, и субектът, който извършва изследването, може да са различни. В този случай трябва да е налице условие, с което да се узакони предаването на данните и да позволи на получателя да пристъпи към СОВ.

#### **Анонимизация и псевдонимизация: обработване за статистически цели**

В член 89 от ОРЗД се посочва, че обработването на лични данни, извършвано за целите на обществен интерес, в контекста на научни изследвания или за статистически цели, осигурява подходящи гаранции за правата и свободите на субектите на данни и при него се спазва по-специално принципът на „свеждане до минимум“. Това означава използване на техники за псевдонимизация<sup>51</sup>.

Когато целите могат да бъдат изпълнени чрез последващи операции по обработване, които не позволяват или вече не позволяват идентифицирането на субектите на данни, тези цели се изпълняват чрез анонимизиране на данните и последващото им обработване в обобщена форма. При СОВ по дефиниция резултатите се обобщават и този риск не съществува, освен ако първоначалните набори от данни не се публикуват по научни причини. В този случай наборите от данни трябва да бъдат анонимизирани (вж. примера в карето по-долу).

#### **Съхранение на данни и защитено обработване**

Един от основните аспекти на обработването на данни е съхранението на данни. В законодателството не е уточнено как трябва да се съхраняват данните, но принципите, посочени по-горе, изискват съхранението и обработването винаги да са свързани с изследователската цел. Когато целта на обработването е постигната и запазването на данните вече не е необходимо, то се прекратява. Това общо правило трябва да бъде посочено в декларацията за поверителност, която се предоставя на субектите на данни, когато те са регистрирани в административните набори от данни, или, като се има предвид, че вероятно не е възможно всички субекти на данни да бъдат информирани, може да бъдат намерени алтернативни начини за предоставяне на информацията (например чрез публикуване на информационна страница, която съдържа политиката за поверителност на научноизследователските дейности, на уебсайта на управляващия орган).

По-специално, след като СОВ е извършена, резултатите са предоставени и обобщени за статистически цели, задачата се счита за изпълнена. На този етап данните следва или да бъдат анонимизирани (в случай че ще бъдат използвани отново на по-късен етап и за различни цели), или да бъдат заличени. Ако законът или разпоредбата позволява, съхранението може да бъде неограничено във времето, но само при изрично позоваване на нормативната уредба.

Другото условие, което се изисква съгласно ОРЗД, е обработването да бъде заобиколено от адекватни и подходящи мерки за сигурност. В член 32 от регламента се посочва, че който и да извършва обработването (администратор или обработващ лични данни), прилага подходящи технически и организационни мерки за осигуряване на съобразено с този риск ниво на сигурност. Това означава, че не са предписани стандартни мерки, но че те трябва да се определят за всеки отделен случай, като се обръща специално внимание на рисковете, породени от отделната операция по обработване.

<sup>51</sup> Псевдонимизация означава обработването на лични данни по такъв начин, че личните данни вече да не могат да бъдат свързани с конкретно лице, без да се използва допълнителна информация. Анонимизирането се отнася до обработването на лични данни по начин, който прави невъзможно идентифицирането на физически лица по тях. Преглед на техниките за псевдонимизация може да бъде намерен на адрес <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices>.



## ПРАВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

### **Информиране на субектите на данните**

Първото задължение на администратора на лични данни е да информира субектите на данните. Това задължение е посочено в член 13 от ОРЗД, когато данните се събират от субекта на данните, но когато случаят не е такъв, препратката е към член 14. Субектът трябва да бъде информиран за целите и методите на обработването, правното основание, периодите на съхранение и правата, които могат да бъдат упражнявани от субекта на данните. В случая на СОВ тази информация се предоставя по време на събирането на данните, които по-късно ще бъдат използвани за статистически и изследователски цели, като например набори от данни от мониторинга по линия на ЕСФ или набори от данни от регистъра за безработните лица. Когато тази комуникация е практически невъзможна, както е посочено по-горе, и особено в случай на лица в регистрите, използвани за целите на СОВ, може да се използват уебсайт или други общи средства за информация.

### **Управление на отношенията между различните субекти, участващи в обработването**

Обикновено научноизследователските дейности включват повече от един орган и в такива случаи отношенията между тях трябва да бъдат уредени със специални споразумения, известни като „споразумения за обработване на данни“<sup>52</sup>. Те трябва да се определят за всеки отделен случай, като отразяват приноса на различните заинтересовани страни. Примери за възможни отношения са:

- *администратор на лични данни — администратор на лични данни*: наблюдава се, когато субектите си сътрудничат при изпълнението на даден проект, макар и при различни условия и с различни задачи, като всеки от тях запазва своя собствена отделна цел на обработване;
- *администратор на лични данни — обработващ лични данни*: наблюдава се, когато един субект (администратор на лични данни) определя средствата и целите на обработването и използва друг субект (обработващ лични данни) за извършване на определени дейности по обработване. В този случай правното основание и задълженията са поместени в член 28 от ОРЗД;
- *съвместни администратори*: този вид отношения е посочен в член 26 от ОРЗД, който гласи: „[к]огато двама или повече администратори съвместно определят целите и средствата на обработването, те са съвместни администратори“. В такива случаи страните трябва да определят съответните си отговорности за спазване на разпоредбите по прозрачен начин, по-специално по отношение на правата на субектите на данни.

### **Оценка на въздействието върху защитата на данните**

В член 35 от ОРЗД се посочва, че когато съществува вероятност обработването на лични данни да представлява потенциално висок риск за правата и свободите на субектите на данни, администраторът трябва да извърши оценка на въздействието<sup>53</sup>, преди да пристъпи към обработването. СОВ може да бъдат важни само в случай на обработване на специални категории субекти на данни в голям мащаб. В такива случаи администраторът на данни в администрацията може да извърши оценка на въздействието в съответствие с правилата и инструментите, предоставени от националния орган за защита на данните.

## ПЕРСПЕКТИВИ АКТЪТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ДАННИТЕ

Описаната по-горе рамка отразява съвременното технологично равнище и действащите правила в ЕС. ОРЗД беше въведен специално, за да се даде възможност за напредък по отношение на защитата на личните данни и да се създаде обща система в целия ЕС в съответствие с текущото технологично развитие и днешното основано на данни общество. В процес на подготовка са и други реформи, които може да окажат значително въздействие върху събирането на лични данни през следващите години.

Понастоящем Актът за управление на данните все още е на етап предложение в Европейската комисия<sup>54</sup>. Изричната цел на този акт е да се насърчи наличието на използвани данни чрез

<sup>52</sup> Например такъв е случаят, когато администраторът на лични данни и тези, които действително провеждат изследването, са различни; в този случай е необходимо да се сключи споразумение, което да урежда отношенията между страните за достъп до данните и провеждане на изследването.

<sup>53</sup> За допълнителна информация може да бъде направена справка с насоките, публикувани от ЕКЗД. <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>.

<sup>54</sup> Предложението за Акт за управление на данните беше прието от Комисията в края на 2020 г. Актуалното състояние на Акта за управление на данните може да бъде намерено на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

повишаване на доверието в посредниците за данни и укрепване на механизмите за споделяне на данни в ЕС. Личните данни вероятно ще бъдат предмет на новия стандарт, а използването им за статистически и изследователски цели може да бъде по-широкообхватно благодарение на въвеждането на нова фигура: посредник за споделяне на лични данни. Подобна мярка би могла да допринесе за създаването на по-благоприятна среда за извършването на СОВ, като се осигури по-лесен достъп до голямо количество информация в голям мащаб.

Ясно е, че правилата, предвидени в ОРЗД, не изключват изпълнението на СОВ; в резултат на това във всички ДЧ трябва да се спазват някои основни процедурни и оперативни стъпки, за да бъде СОВ защитена. Например в нормален случай, при който данните от мониторинга (третираните лица) се съчетават с данни от публичен регистър (контролната група), и външен оценител извършва СОВ, най-важните стъпки са следните:

*Основни стъпки за по-добро съответствие с ОРЗД*

1. УО постига споразумение с администрациите, отговорни за данните (например регистър за безработните лица, данъчен регистър и др.), необходими за определяне на контролната група и за анализ на третираната група и контролната група. УО проверява дали използването на тези данни е в съответствие с член 6, параграф 1, буква д) или член 6, параграф 4 и член 5, параграф 1, буква б) от ОРЗД, ако не е получено изрично съгласие;
2. УО сключва споразумения с другите субекти (притежатели на данни и оценител) за регулиране на информационните потоци и споделяните отговорности в съответствие с правилата на ОРЗД. Договорът за услуги между оценителя и УО трябва да включва конкретна клауза за защита на личните данни; в случай на други администрации защитата на личните данни при изпълнението на СОВ може да бъде регламентирана в меморандум за разбирателство или конкретни национални процедури;
3. въз основа на горепосоченото споразумение УО получава данни в псевдонимизиран вид от притежателя на данните и предава данните за обработване на третираната група и контролната група на оценителя в съответствие с ОРЗД<sup>55</sup>;
4. съхраняването на личните данни на третираната група и контролната група е съобразено само с правилата за съхранение на данни за срока и целите на изследването и в съответствие с основните правила за сигурност, както е посочено в ОРЗД. Тези правила се спазват от всички субекти, участващи в СОВ.

Националните практики като цяло са в съответствие с ОРЗД, но се различават в отделните ДЧ и оценителите съобщават, че националните правила за защита на личните данни все още създават сериозни пречки пред използването на микроданни. Това може да се дължи на времето, необходимо за адаптиране на националните правила и навици към най-актуалния ОРЗД, или на различното тълкуване на ОРЗД в различните национални администрации, прекомерното регулиране, което прави ОРЗД по-строг в някои държави, или на други неправилни тълкувания. В някои държави ще бъде необходима специална инициатива на УО или на националните органи за преодоляване на тези пречки в духа на ОРЗД

[content/BG/HIS/?uri=CELEX%3A52020PC0767](https://eur-lex.europa.eu/content/BG/HIS/?uri=CELEX%3A52020PC0767).

<sup>55</sup> Ако третираната група и контролната група се анализират чрез проучване, то трябва да включва съгласие за използване на данните на интервюираните лица за изследователски цели.

и Регламента относно ЕСФ+. В карето по-долу е обяснено как органите на регион Венето в Италия са се справили с някои от най-често срещаните трудности. Добра практика е да се свържете с националния орган за защита на данните, за да обсъдите предложените договорености, преди да ги финализирате.

### Каре 9 Защита и обмен на лични данни

Добър пример за достъп до анонимизирани лични данни в сравнително кратък срок може да бъде намерен в съпоставителната оценка в „Пилотното проучване и проучване за осъществимост на устойчивостта и ефективността на резултатите за участниците в Европейския социален фонд с помощта на съпоставителни оценки на въздействието“ (Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using counterfactual impact evaluations)<sup>56</sup>, извършено за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2019 г.

Оценката, един от четирите случая, включени в проучването, е съсредоточена върху интервенциите по линия на ЕСФ (инвестиционен приоритет 9.i), осъществени в регион Венето през 2015/2016 г. и насочени към дълготрайно безработните лица (ДБЛ). Данните от мониторинга на участниците и видовете мерки бяха съчетани с данни за периодите на заетост преди и след интервенциите по линия на ЕСФ (наречени „Comunicazioni obbligatorie“). Процесът продължи около два месеца (от края на юли до края на септември) от първата среща във връзка с изискванията относно данните на управляващия орган и институцията, която съхранява данните — регионалният институт Veneto Lavoro. Veneto Lavoro отговаряше за анонимизирането на данните и всички предоставени набори от данни можеха да бъдат лесно свързани помежду си<sup>57</sup> с помощта на уникален общ идентификатор, предоставен от Veneto Lavoro.

Въпреки че участващите организации не са преки възложители на оценката, положителният опит се дължи на два основни фактора: стабилното (макар и неофициално) сътрудничество между регионалните служби на управляващия орган и регионалният институт Veneto Lavoro, необходимо за разглеждане и решаване на въпросите, свързани със защитата на личните данни, и съществуването на база данни (Mercurio), която се управлява от Veneto Lavoro и е достъпна като файл за обществено ползване за изследователски цели<sup>58</sup>.

Mercurio е статистическа база данни, съдържаща всички данни, регистрирани от бюрата по труда в регион Венето, относно периодите на заетост и безработица сред населението. Освен това тя съдържа подробна информация за всички регистрирани работници и предприятия. По време на анализа Mercurio съдържа информация за повече от 4 милиона работници, 17,6 милиона случая на заетост и 4 милиона случая на безработица<sup>59</sup>.

Наборът от данни периодично се „актуализира и изчиства“ и това направи сравнително лесно съпоставянето му с данните от мониторинга на УО. Едно потенциално ограничение е фактът, че файлът за обществено ползване не се актуализира достатъчно често (например последната налична в момента версия е актуализирана през декември 2020 г.), тъй като за осигуряване на добро качество на данните са необходими огромни усилия<sup>60</sup>. Опитът показва, че УО следва предварително да предприеме мерки, като същевременно следва да изготвя планове за оценка за: потенциални форми на сътрудничество с външни органи, които управляват необходимите данни за извършване на съпоставителни оценки; решения на потенциални правни пречки; изясняване на начините за достъп, управление и предоставяне на административни данни в анонимизирана форма.

<sup>56</sup> [Ismeri Europa —Ecorys — Институт за изследване на заетостта, 2019 г.](#)

<sup>57</sup> Беше предоставен допълнителен набор от данни, съдържащ началните и крайните дати на всяка декларация за незабавна готовност за започване на работа, подписана от всички третирани и нетретирани лица.

<sup>58</sup> <https://www.venetolavoro.it/public-use-file> за описание на Mercurio и правилата за достъп до него.

<sup>59</sup> От административните данни бяха извлечени следните променливи, представляващи интерес: дати на началото и края на всеки период на заетост и безработица; вид на договора за всеки период на заетост (постоянен, временен, стаж); очакваната продължителност на временните договори; социално-демографска информация (пол, дата на раждане, образование, гражданство).

<sup>60</sup> Това означава, че е необходимо да се работи с по-актуална информация от тази, която се съдържа в последната налична версия на Mercurio, и е необходима специфична допълнителна работа за интегриране и изчистване на най-актуалната информация за периодите на заетост.

### 2.3.2. Как трябва да се определи „третираната“ група?

За провеждането на СОВ от съществено значение е ясното определение на това какво означава лицето да е било третирано или да е участвало в интервенция. Освен това, след като бъде постигнато ясно разбиране за това кога се счита, че дадено лице или предприятие е било третирано, е важно те да могат да бъдат установени. Тук се предлага въведение в основните въпроси, свързани с определянето на третираната група и контролната група, а в глава 3 са предоставени по-подробни обяснения на техните методически характеристики.

На пръв поглед определянето на участието може да изглежда лесно. Съществуват обаче редица въпроси, които може да не стоят на преден план, но са от решаващо значение и изискват внимателно обмисляне. Например, считат ли се за третирани обучаваните лица в схема за обучение, които отпадат от интервенцията? Колко занятия от курса на обучение трябва да посетят обучаваните лица, за да се считат за участници? Трябва да се вземат предвид и ефектите, свързани с очакването. В очакване да бъдат обект на интервенция, някои лица, заявители на осигурителни плащания, може да напуснат списъците за получаване на осигурителни плащания, за да избегнат мерките за активизиране. Считат ли се тези лица за третирани, въпреки че например те никога не посещават физически срещите, които са им уговорени в бюрото на ПСЗ?

*Определяне на третираната група*

При определянето на „третираната група“ се прави разлика между „намерение за третиране“ и „действително третиране“ на третираните лица. От гледна точка на политиките ключовият въпрос обикновено е дали интересът е насочен към ефектите от предлагането на възможност за участие в интервенция или към ефектите от действителното участие. В първия случай лицата, на които е предложена интервенция, могат да участват, или да не участват. Във втория случай, когато интересът е насочен към ефекта от третирането върху третираните, третираната група съдържа само лицата, които участват<sup>61</sup>.

*Намерение за третиране или третиране на третираните лица*

На пръв поглед лицата, изготвящи политики, често смятат, че се интересуват от определянето на нетните ефекти от третирането върху участващите. При по-задълбочено разглеждане обаче проблемите се оказват не толкова ясни. Ако лицата, на които е предложено третиране, могат да бъдат установени, от гледна точка на политиката може да е полезно да ги определим като „третирана“ група. Това важи с особена сила при обстоятелства, при които участието в интервенцията не е задължително. Лицата, изготвящи политики, не могат да принудят лицата, на които е предложена интервенция, да участват в нея, така че уместният въпрос е: какво е въздействието върху последващата заетост и доходи на лицата, на които е предложена възможността да участват в програма за обучение?

*Предложение или действително третиране*

<sup>61</sup> Когато участието в дадена интервенция е задължително, по същество няма разлика между тези два случая — всяко лице, на което е предложено участие, трябва да се включи. В повечето случаи обаче тези интервенции са незадължителни (както се приема от настоящото ръководство).

За да се оценят ефектите от предлагането на третиране върху редица резултати, е необходимо лицата, които получават предложението, да могат да бъдат установени. В много случаи това може да се окаже трудно.

### **Къде могат да бъдат намерени подходящи данни**

След като се уточнят определенията за това какво означава третирано лице и какво представлява третиране, е важно да се обмисли как лицата, които са преминали третиране, ще бъдат установени за целите на оценката. Това неизменно означава намиране на източник на данни, от който могат да се вземат пълният брой третирани единици, независимо дали са лица или предприятия, или извадка от тях. Обикновено тези данни се извличат от системите за мониторинг по линия ЕСФ и — ако съществуват на разположение — от допълнителни записи на данни, създадени за конкретната интервенция.

*Намиране на източници на данни за третирани лица*

Поради изискванията за мониторинг и докладване на ЕСФ (и ЕСФ+) организациите бенефициери трябва да записват броя и някои лични характеристики на лицата, които получават услуги чрез дадена интервенция. За целите на СОВ при интервенциите ще трябва да се отиде по-далеч и да се извлекат микроданни за участвалите лица. Оценителите ще се нуждаят от записи за всяка третирана единица (предприятие или лице) с данни за основните им характеристики (пол, възраст, степен на образование и др.). Тези данни могат да бъдат анонимизирани/псевдонимизирани за целите на защитата на личните данни, но когато за провеждането на СОВ е необходимо проучване, ще трябва да се установи дали условията, изисквани от ОРЗД, позволяват предаването на данни за самоличността/идентичността на тези единици (имена/наименования, адреси, телефонни номера и т.н.), за да може да бъдат включени в извадката. Необходими са и уникални идентификатори за всяка отделна единица, за да се улесни създаването на връзка между записите в различните източници на данни.

### **2.3.3. Фактори, които трябва да се вземат предвид при определянето на контролна група**

За да се изведе оценка за обратната хипотеза, обикновено е необходимо да се определи контролна група. Изборът на контролна група обикновено е ограничен от това дали интервенцията е задължителна за участниците или не, както и това дали интервенцията се прилага повсеместно в рамките на дадена юрисдикция, или е ограничена до определен район или ограничен период от време. Изборът на подходяща контролна група има три аспекта: 1) аналитичен; 2) свързан с политиките; и 3) практически.

*Три аспекта, които трябва да бъдат взети предвид при определянето на контролна група*

### **Определяне на контролна група от аналитична гледна точка**

Целта на СОВ е да се получат неизкривени оценки на въздействието на дадена интервенция върху редица резултати. За да се постигне това, са необходими оценки на резултатите при обратната хипотеза. Резултатите при обратната хипотеза се извеждат от контролната група (вж. раздел 1.1). Както е показано на фигури 6 и 7, въздействието се оценява, като от наблюдавания резултат за „третираната“ група се вади оцененият резултат при обратната хипотеза. Степента, в която въздействието е изкривено, зависи от това доколко резултатът при



обратната хипотеза, изчислен за контролната група, представлява резултатът, който би се получил за третираната група, ако тя не беше третирана, при равни други условия.

За да се намери равностойна контролна група при липса на рандомизация, тя трябва да бъде равностойна на третираната група във всички важни аспекти, по отношение както на наблюдаемите, така и на ненаблюдаемите измерения. Случаят е такъв при всички квазиекспериментални подходи и следователно е необходимо условие за всички COV, при които не се прилага рандомизиран подход.

Тъй като почти всички интервенции по ЕСФ са или а) доброволни (целевата група не е принудена да участва в интервенцията), и/или б) ограничени по някакъв друг начин — ако са пилотни интервенции или инструменти, ограничени до определен регион или юрисдикция, оценителите ще разполагат с фонд от единици, които може да бъдат избрани, за да се използват като контролна извадка. Необходимо е да се направи известно пресяване на този потенциален фонд, за да се прецизира окончателният подбор на контролната извадка, така че тя да бъде добре съобразена с участниците (третираната група). В много случаи са потенциално възможни четири варианта:<sup>62</sup>

*Варианти за подбор на контролни групи*

- **място** — единици в контролната група, които са подобни на участващите в интервенцията, но се намират в райони на ДЧ, където интервенцията не е достъпна (ако има такива райони). Методът на двойната разлика често е предпочитаният подход в случаите, когато са налични такива контролни групи и подходящи данни. Съвкупностите на различни места могат да бъдат много сходни помежду си и това ще бъдат групи, които са нямали възможност да участват в интервенцията или са отказали поканата за участие, поради което този важен източник на потенциално изкривяване ще отсъства. Въпреки това съвкупностите в различните места ще подлежат на различни условия на пазара на труда. Техниките на подхода на двойната разлика при такива различия работят доста добре, тъй като разликите в условията на местния пазар на труда обикновено са сравнително постоянни във времето. Не е особено препоръчително обаче да се съставят контролни извадки от различни местни пазари на труда в случаите, когато за оценка на въздействието се използва методът на съпоставяне. Доказано е, че изкривяването, свързано с подбора на контролни извадки от различни пазари на труда, може да бъде по-голямо от изкривяването при подбора<sup>63</sup>;
- **време** — единици в контролната група, които са подобни на участниците, но са наблюдавани в различни моменти във времето, преди или след интервенцията. Контролни групи, избрани по този начин, често са необходими, когато интервенцията е повсеместна и задължителна — с други думи, когато всички членове на целевата група са задължени да участват и програмата се прилага в цялата юрисдикция. Контролните групи, формирани по този начин, имат значителен недостатък, а именно, че техните резултати ще бъдат измерени в различни моменти във времето в сравнение с тези на

<sup>62</sup> В този раздел се черпи информация от публикацията на [Card, D., Ibarra, P. и Villa, J.M., 2011 г.](#)

<sup>63</sup> Вж. [Heckman, J.J., Ichimura, H., Smith, J. и Todd, P., 1998 г.](#)



третираната група, и съответно ще бъдат податливи на циклични колебания, промени в състава и променящи се макроикономически тенденции, които могат да попречат на способността за определяне на неизкривен резултат при обратната хипотеза. Такива контролни групи следва да се разглеждат само когато измененията в резултатите с течение на времето са ограничени и по същото време не съществува на разположение контролна група;

- **допустимост** — тук единиците в контролната извадка се избират от групи на същото място и в същия момент от време, но измежду кандидати, които по една или друга причина не са отговаряли на изискванията. Такива контролни извадки често се търсят, когато интервенцията е повсеместна, процентът на участие е висок или участието е задължително и когато има въведени ясни правила за допустимост, така че например лицата, които „просто не отговарят на изискванията“, представляват потенциален източник на контролни извадки. Задачата е да се намерят групи, които са подобни на третираната група, но които по добре известни и трайни причини (които могат да бъдат количествено определени в данните) не са отговаряли на изискванията за участие в третирането. Достъпът до интервенции по ЕСФ+ често се основава на ясно определени правила за допустимост, които могат лесно да бъдат измерени и не подлежат на манипулиране (конкретна възраст на участниците, период, през който лицето е безработно, и т.н.); следователно при подбора на контролната група тези прагове могат да се използват като отличителни фактори, според които се формират третираната група и контролната група;
- **избор/осведоменост** — по същество както третираната група, така и контролната група (а не само третираната група) са обект на процеси на подбор, които са основани на избор, мотивиран от потенциално ненаблюдавани фактори<sup>64</sup>. Контролните групи може да бъдат избрани измежду лица, които са отговаряли на изискванията, но не са участвали. Предимството на този подход е, че те обикновено се избират от същия пазар на труда като лицата, които са били третирани. Такива контролни групи следва да бъдат обмислени внимателно особено когато се използва модел на COB за съпоставяне и когато могат да се ползват обширни данни за информиране на решението за подбор. При други обстоятелства, например при прилагане на метода на двойната разлика, контролните групи въз основа на избор/осведоменост ще бъдат по-малко привлекателни.

Заслужава си да се отбележи още един момент. В случаите, когато са налични данни за резултатите преди третирането както за третираната група, така и за контролната група, е важно да се проучат тенденциите при данните за резултатите преди интервенцията и за двете групи. Проверката на т.нар. допускане за „обща тенденция“ е насочена към проблема с временните спадове в равнищата на заетост и доходите преди интервенцията, които ще са настъпили за някои от лицата, отговарящи на изискванията за мерките за активна политика по

*Анализ на тенденциите преди интервенцията*

<sup>64</sup> Това имат предвид [Card, D., Ibarra, P. и Villa, J.M. в публикацията от 2011 г.](#), когато говорят за „двустранно изкривяване при подбора“.

заетостта (в противен случай те не биха отговаряли на изискванията за получаване на подкрепа — т.нар. проблем „спад на Ашенфелтер“). Оценителят търси сходни времеви тенденции в данните за резултатите както за третираната група, така и за контролната група, така че възстановяването от краткосрочна загуба на работа или доходи да не се смесва с дългосрочните относителни печалби, които СОВ се опитва да открие.

Подборът на подходящи контролни групи е технически и методически сложен процес. По време на разработването на схемите за оценка се препоръчва длъжностните лица да се запознаят с основните концепции и да предприемат стъпки на ранен етап за установяване на потенциални контролни групи. Важно е възложителите на оценки да привлекат експерти в ранната фаза на разработването, които да им предоставят подкрепа и съвети.

### Какви са важните съображения по отношение на политиките?

Изборът на подходяща контролна група не е просто технически или аналитичен процес. Въпреки че аналитичните аспекти при определянето на подходящи контролни групи са от основно значение, важно е също така контролната група да представлява подходяща алтернатива на интервенцията, преценявана от гледна точка на разработването на политики.

*Определяне на алтернатива на интервенцията*

СОВ могат да бъдат под няколко форми: например те могат да съпоставят резултати от една или няколко третирани групи с резултатите на нетретирана контролна група; или да съпоставят един вид с друг вид третиране без нетретирана контролна група. Изборът на контролна група ще се основава на това кой вид съпоставка е най-уместен от гледна точка на политиките и това дали изобщо е възможно да се намери нетретирана контролна група. В каре 10 по-долу е даден пример за съпоставка на едно третиране с друго без „нетретирана контролна група“ — като целта е да се прецени дали да се продължи с една интервенция, вместо с друга. Следва също така да се отбележи, че съпоставките на една програма с друга, без да е налице нетретирана контролна група, могат да доведат до неясноти (това е разгледано по-подробно в каре 11).

*Сравнение на третирането с липсата на третиране или с алтернатива*

### Каре 10 Въпроси на политиката, свързани с програма за обучение

Нека разгледаме пример, в който лицето, изготвящо политики, възнамерява да предложи нова интервенция за обучение, която ще бъде финансирана от ЕСФ — ще я наречем „интервенция А“. Освен това, нека предположим, че в ДЧ вече е въведена схема за обучение („интервенция Б“), насочена към същите лица, но финансирана с национални средства. В такъв случай въпрос на политиката може да бъде: дали равнищата на заетост и доходите на участниците в интервенция А са по-високи от тези на участниците в интервенция Б вследствие на участието? И в допълнение, дали интервенция А предоставя по-голяма икономическа ефективност? Ако доходите са по-високи за участниците в интервенция А, тогава очевидният отговор на политиките е да се прекрати интервенция Б в полза на интервенция А, ако нейното провеждане също се окаже разходно ефективно.

### Каре 11 Тълкуване на нетните ефекти

При дадено проучване може да не бъдат открити разлики в доходите на участниците в

интервенция А и тези в интервенция Б. Свързаният с политиките отговор на тази информация може да не е ясен, ако например интервенция Б е била високо ефективна в сравнение с нетретираната група. Това би означавало, че и двете интервенции са високо ефективни. В някои от случаите обаче може да се окаже, че няма доказателства за ефективността на интервенция Б в сравнение с нетретираната група. В друг случай интервенции А и Б могат да се окажат неефективни, въпреки че едната интервенция може да изглежда сравнително по-ефективна от другата. В случаите, когато определени групи от съвкупността могат да бъдат обхванати от повече от една интервенция, все пак може да се окаже по-полезно да се намери подходяща група от нетретирани единици, която да служи за съпоставка.

Следва да се обърне внимание, че подходът на двойната разлика не може да се използва за сравняване на много видове третиране при липса на контролна група, която не е третирана.

### **Какви практически съображения трябва да се отчитат при подбора на контролна група?**

Наред с аналитичните и политическите съображения трябва да се вземат предвид и практическите аспекти на подбора на контролни групи. За подбора или извадката на единици (лица или предприятия), които да се използват като контролни групи, е нужно да се намери подходяща рамка за изготвяне на извадка. Освен това рамките за изготвяне на извадка трябва да съдържат отделни единици, които отговарят на изискванията на анализа и на политиките. Точният начин, по който това е най-добре да се направи, ще се различава при отделните оценки в зависимост от конкретния контекст на изпитваната интервенция.

В много случаи при определянето на подходящи контролни групи често се използват два източника на данни. И при двата източника се изисква идентичността на третираната група да е известна.

За намиране на контролни групи могат да се използват различни видове регистри на населението. Например, ако дадена активна интервенция по заетостта е насочена към лицата на възраст 18—24 години, получаващи обезщетение за безработица, регистрите за техните обезщетения могат да се използват за идентифициране на целевата съвкупност. Освен това, ако третираната група е известна и може да бъде съпоставена с данните за обезщетенията, могат да бъдат открити лицата на възраст 18—24 години, които не са третирани и следователно са потенциална контролна извадка. В друг случай може да се приеме, че интервенцията е насочена към малките и средните предприятия. За определяне на целевата съвкупност могат да се използват национални фирмени регистри (когато има такива), а с наличната информация за това кои предприятия са третирани, могат да бъдат намерени потенциални контролни групи.

*Регистри на населението и данъчни регистри на дружествата*

Регистрите на кандидатите може да се използват в случаите, когато прилагането на интервенцията не е повсеместно; например когато не всички лица, които кандидатстват за програма за обучение, са приети (контролна група въз основа на избор/осведоменост). По подобен начин не всички предприятия, които кандидатстват за финансиране, ще бъдат одобрени, а онези, които не са приети за обучение или финансиране, могат в някои случаи да бъдат използвани като контролни извадки (вж. дискусията по-горе в настоящия раздел във връзка с вниманието, което трябва да се прояви при подбора на контролни групи в тези ситуации).

*Регистри на кандидатите*

### **2.3.4. Какви видове въпроси, свързани с данните, трябва да бъдат повдигнати в схемата за оценка?**

#### **Какви видове данни са необходими и как ще бъдат събирани?**

Както беше отбелязано, за СОВ обикновено е необходим достъп до значителни количества микроданни (в някои случаи могат да се използват групирани данни — например регионални данни). Тези данни трябва да бъдат събрани, съпоставени и документирани; данните от различни източници трябва да бъдат свързани помежду си въз основа на общи полета за идентифициране; те трябва да бъдат съхранявани и предавани по сигурен начин между лицата, които управляват и осъществяват СОВ; също така, от тези източници на данни трябва да бъдат съставени аналитични набори от данни, за да се улесни оценката на въздействията.

*Управление на източниците на данни*

При разработването на схема за оценка е важно да се разгледат следните въпроси, свързани с данните:

*Основен контролен списък относно управлението на данни*

#### *Наличност*

- Какви източници могат да бъдат използвани за получаване на различни видове групирани данни/микроданни?
- Налице ли са необходимите индивидуални данни? Това валидно ли е и за данните, свързани със „специални категории“ (ако са необходими)?
- Когато е необходимо проучване, целевите и контролните групи определени ли са по начин, който дава възможност за проследяването им чрез интервюта в рамките на проучването — има ли на разположение данни за контакт и актуални ли са те?

#### *Съответствие*

- Съществува ли един-единствен източник на данни, или е необходимо свързване на източници на данни (например статистически данни за безработицата, осигурителните плащания, социалната сигурност, данни за дружествата/предприятията и т.н.)?
- Източниците съгласувани ли са помежду си? Може ли лицата да бъдат идентифицирани в тях по съгласуван за всички източници начин?

#### *Осигуряване на достъп*

- Възможно ли е да бъде получен достъп до национални източници на данни относно кариерното развитие, доходите или осигурителните плащания на отделните лица, за да се сравнят участниците в интервенции по ЕСФ с потенциална контролна група?

#### *Споразумения*

- Съществуват ли действащи конкретни споразумения за наличност на данни между УО и други притежатели на данни? Какви правни или организационни пречки трябва да бъдат обсъдени?
- Кой ще отговаря за договарянето на достъпа и получаването на съгласие за използване на данните?

#### *Съхранение*

- Къде ще бъдат съхранявани данните? Какви ИТ системи и инфраструктура ще са необходими?
- Какви стъпки ще бъдат предприети, за да се гарантира, че данните се съхраняват по сигурен начин и че достъпът е запазен за лицата, които се нуждаят от данните за целите на оценката?
- Как се анонимизират данните? Възможно ли е лицата да бъдат проследени във времето и в свързаните източници на данни?

*Съответствие с изискванията за защита на данните*

- Съществуващите решения съответстват ли на основните правила на ОРЗД и на Регламента относно ЕСФ+? Оправдани ли са евентуалните пречки пред достъпността на данните поради използването на различни правни основания съгласно член 6, букви а), в) и д) от ОРЗД и член 17 от Регламента относно ЕСФ+ и евентуалното използване на анонимизирани данни?

**Как ще се обработват данните?**

В много случаи за СОВ ще бъдат необходими микроданни — т.е. данни, които съдържат наблюдения върху отделни единици (обикновено отделни лица или предприятия) както в третираната група, така и в контролната група (понякога може да се използват групирани данни, например данни на регионално равнище или на равнище бюро на ПСЗ). Разграничени са три основни вида необходими данни: а) записи за третираната група и за контролната група, б) записи за резултатите и в) записи на данни за контекста (данни, използвани за проверка на важни потенциални разлики между третираната група и контролната група). Тези данни могат да идват от едни и същи или от различни източници. Източниците трябва да бъдат структурирани по такъв начин, че да се формират аналитични набори от данни (или аналитични извадки), които се използват за оценка на въздействията. Това структуриране в много случаи ще включва намиране на връзка между записи за отделни лица или предприятия от различни източници. За целите на такова свързване са необходими или идентификатори на индивидуално равнище (например индивидуални идентификационни социалноосигурителни номера), които позволяват записът за дадено лице (например в данните от данъчните регистри) да бъде съгласуван със записите за участие, или достатъчно количество данни, за да се направи връзка между записите в различните източници (например името и датата на раждане трябва да присъстват във всички източници). Важно е да се прецени кои източници на данни ще бъдат използвани за планираната СОВ, но също така и дали ще бъде възможно да се направи връзка между записите в различните източници.

*Намиране на връзки между микроданните в различните източници*

**2.3.5. Какви са основните ограничения при анализа на данните и резултатите?**

Както беше обсъдено по-горе, при СОВ въздействията обикновено се определят чрез сравняване на резултатите в третираната група с онези в контролната група и това основополагащо сравнение по същество е част от подхода за СОВ. Разликата между третираната група и контролната група се нарича въздействие или нетен ефект от интервенцията. Точният начин, по който ще се оценява въздействието обаче, зависи от възприетия модел на изследване.

При планирането на СОВ е важно да се прецени дали интервенцията е достатъчно мащабна и дали има вероятност да породи въздействия, които може да бъдат установени статистически. Всъщност методите за СОВ се основават на принципа, че целевата група и контролната група представляват извадка от цялата потенциално третирана съвкупност и контролна съвкупност и за да се получат значими резултати, броят на лицата, включени в двете групи, трябва да бъде статистически значим.

Когато се преценява дали извадката е с достатъчен обем за анализ, може да се използва понятието „минимален откриваем ефект“<sup>65</sup>. Казано на по-понятен език, минималният откриваем ефект е най-малкото действително въздействие, което може да бъде открито при определен обем на извадката и стандартни равнища на статистическа достоверност и мощност<sup>66</sup>.

*Оценяване на обема на извадката и размера на ефекта*

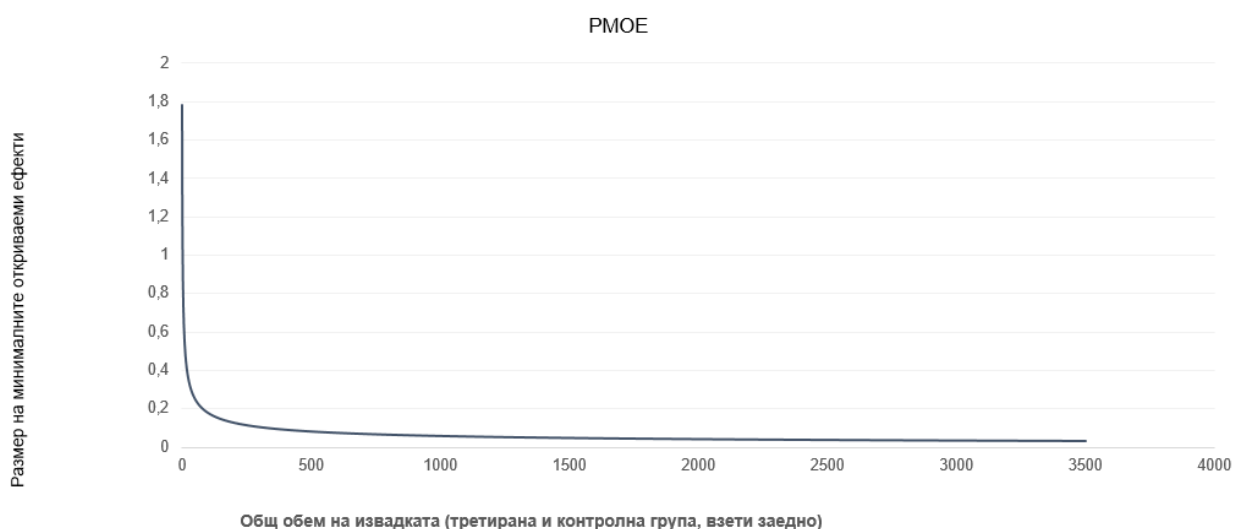
На фигура 4 по-долу е показано как размерът на минималния откриваем ефект варира в зависимост от обема на цялата извадка (общия брой на лицата/предприятията в третираната група и контролната група) при равнища на статистическа достоверност от 95 % и равнища на статистическа мощност от 80 %. На графиката в посока от ляво на дясно размерът на минималния откриваем ефект бързо намалява с приближаването на обема на извадката към 500 (250 единици в третираната група и 250 единици в контролната група). С други думи, с увеличаването на обема на цялата извадка моделът на СОВ става по-прецизен и способен да открива по-малки въздействия.

<sup>65</sup> В публикацията [Bloom H. S., 1995 г.](#), са предоставени практически насоки за начините на изчисляване на минималните откриваемы ефекти при експериментални модели. В случаите на квазиэкспериментални подходи тези изчисления се нуждаят от корекции. Обикновено за квазиэксперименталните подходи са необходими извадки с по-голям обем спрямо извадките, необходими за експериментален модел.

<sup>66</sup> Равнището на статистическа достоверност представлява статистическа мярка за надеждността на процедурата за оценяване, докато равнището на статистическа мощност представлява вероятността с дадено изпитване да бъде открит действителен ефект. Тези два параметъра също зависят от обема на извадката и обратно, те могат да бъдат използвани за изчисляване на обема на извадката с оглед на подходящи равнища на значимост. По принцип статистическата достоверност е 95 %, а статистическата мощност — 80 %.



**Фигура 4** Размери на минималните откриваеми ефекти (PMOE) при различни обеми на извадките



Забележка: 95 процента статистическа достоверност и 80 процента статистическа мощност. За тази фигура е приет рандомизиран модел

При планирането на СОВ е полезно да се направи оценка на вероятния обем на извадките за определяне на третирана група и контролна група; тази оценка се основава на прогнозите за броя на единиците, които ще бъдат третирани, модела на вероятния метод, който ще се използва в СОВ, и обема на съответните контролни групи, изведени от наличните административни данни или от подходящо проучване. След това тази информация може да се използва, при приемане на определени допускания, за да се провери дали получените минимални откриваеми ефекти са достатъчно значими и дали прилагането на СОВ е разумен избор. Ключов аспект в тази оценка е въпросът има ли вероятност съответната интервенция да породии ефекти с размер, равностоен на оценените минимални откриваеми ефекти; за целта може да бъде от полза проучването на съществуващата литература и на други подобни оценки.

*Вероятният обем на извадката*

Заслужава да се отбележи също така, че СОВ често имат за цел да се изследват ефектите върху различни подсъвкупности, обхванати от интервенцията (мъже/жени, млади/възрастни хора, с по-висока/по-ниска образователна степен и т.н.). При тези анализи по необходимост се намалява обемът на третираната група и контролната група за всяка подсъвкупност (мъже, жени, млади хора и т.н.) и съответно статистическата значимост намалява. Когато изследването на ефектите в подсъвкупностите е важен компонент от оценката, е необходимо да има достатъчен брой лица в третираната група и контролната група за всяка подсъвкупност.

Определянето на обема на извадката изисква технически умения, които невинаги са налични в УО. В този случай оценителят трябва да изчисли обема на извадката и да се договори с УО относно осъществимостта и обхвата на СОВ. Не е възможно да се определи праг на обема на извадката, над който винаги е възможно да се извърши СОВ, тъй като

прагът може да се различава в зависимост от приетите методи, очакваните анализи на подсъвкупностите, приетите равнища на статистическа значимост и други елементи. Въпреки това при много оценки като достатъчна за сравнително точен анализ се е доказала бройка от 2000 лица за общия брой в третираната група и контролната група (в т.ч. основните подгрупи, като мъже/жени и т.н.). Този показател не може да се използва като научно установен „праг“, а просто като помощно средство при проучването на потенциалното изпълнение на СОВ.

Обемът на извадката влияе върху надеждността на резултатите от СОВ. В карето по-долу са обяснени някои примери за неопределеността при тълкуването на резултатите и нейната връзка с обема на извадката.

### Каре 12 Неопределеност при тълкуването на резултатите

Сред примерите за оценки на интервенции, финансирани от ЕСФ, оценката на няколко мерки за дълготрайно безработни лица в регион Марке в Италия не дава статистически значими резултати по една от четирите анализирани мерки — „Ваучери за обучение“. Това вероятно се дължи на факта, че анализирания извадка от третирани лица е била малка в сравнение с големия брой действителни получатели. Подобен е случаят и при оценката на мерките за насърчаване на професионалното образование в Полша, Подляско войводство. Освен въпроса за статистическата значимост, този пример показва, че при анализа на ефектите разчитането на извадки от третирани групи с прекалено малък обем може да доведе до проблеми при обобщаването на резултатите.

Оценката на езиковото обучение за имигранти в Германия показва положителни резултати, за разлика от някои по-ранни проучвания, в които се оценява въздействието на програми за езиково обучение за имигранти. Потенциално обяснение на тази разлика според автора е, че анализирания германска програма е включвала и модул за придобиване на професионален опит. Авторът не е имал възможност да провери тази хипотеза с наличните данни поради невъзможността да се разграничат компонентите на интервенцията — езиковото обучение и придобиването на професионален опит. Това може да представлява потенциален интерес за бъдещи изследвания. Примерът показва, че понякога съпоставителните оценки трябва да бъдат повторени с по-добри и по-обхватни данни или да бъдат допълнени с други подходи за оценка, за да се обяснят механизмите, които определят резултатите от дадена интервенция.

#### 2.3.6. Контролен списък за проверка на подготовката и осъществимостта на СОВ

На този етап е полезно основните фактори, които УО следва да разгледа и провери при подготовката на СОВ, да се обобщят в основен контролен списък:

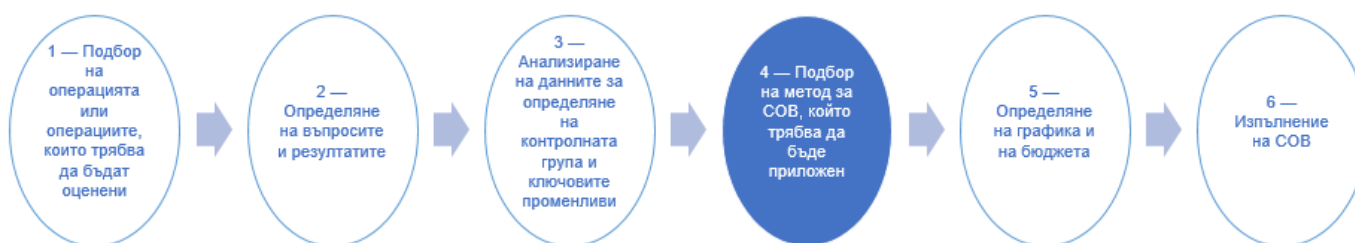
- Избраната за оценка интервенция подходяща ли е за СОВ?
  - Интервенцията самостоятелна, отличителна и относително еднородна ли е?
  - „Очакваната на теория промяна“ от интервенцията предполага ли убедителен причинно-следствен механизъм за резултатите, които ще бъдат изследвани чрез СОВ?
  - Лесно ли е да се определи контролна група съгласно правилата на интервенцията?
- Може ли ефектите върху участниците да се измерват количествено?

*Списък на ключовите фактори, които трябва да бъдат взети под внимание*

- Ясни ли са измерваните резултати от интервенцията и съответстват ли те на очакваната на теория промяна от интервенцията?
- Изминало ли е достатъчно време от края на третирането, за да може да се открият резултатите за участниците?
- Въпросите за оценяване изискват ли измерване на въздействието (нетните ефекти) от интервенцията?
- Налични ли са или може ли да бъдат предоставени подходящи данни (записи за третираната група и контролната група, записи за резултатите, данни за контекста)?
  - Наличните данни отговарят ли на изискванията на ОРЗД? Ако отговорът е „не“, може ли да се приведат в действие необходимите междуведомствени споразумения и технически решения, за да се осигури съответствие на данните?
  - Възможно ли е с наличните данни да се определи подходяща контролна група?
  - Достатъчно голям ли е обемът на извадката, за да може в рамките на резултатите от СОВ да се постигне необходимата статистическа значимост?

Положителният отговор на всички тези въпроси означава, че е възможно да се разработи и изпълни СОВ. Отрицателният отговор на някои от тези въпроси не изключва възможността за изпълнение на СОВ, но изисква допълнителни проверки на условията за осъществимост и подобрения в наличността на данните или в други ключови фактори.

## 2.4. Метод за СОВ, който ще се прилага



Изборът на метода, който ще се използва при СОВ, е ключова стъпка в подготовката на оценката, тъй като избраният метод дава отражение както върху качеството на констатациите, така и върху качеството като цяло. По принцип нито един метод не превъзхожда друг, но даден метод може да е по-подходящ за използване на наличните данни, докато друг може да е по-подходящ за проучване на определен вид интервенция; определянето на най-подходящия метод за конкретната оценка е решаваща стъпка при изготвянето на модела.

*Някои основополагащи условия за определяне на най-подходящия метод*

Техническите аспекти и присъщите характеристики на всеки метод са разгледани подробно в **глава 3**, а тук е полезно да се изложат накратко практическите последици от избора на метод.

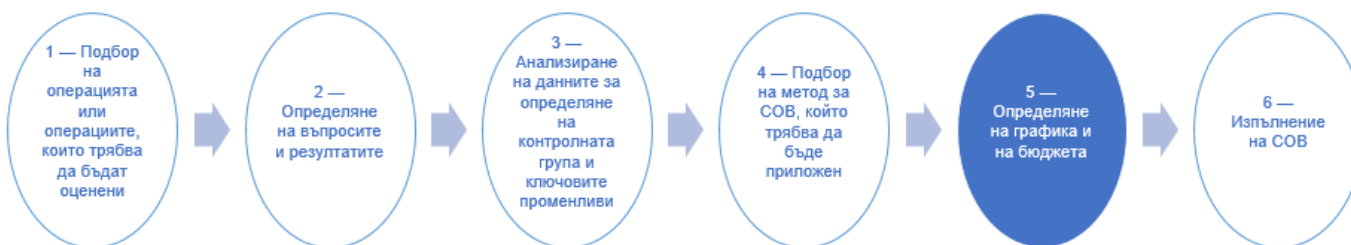
На първо място, рандомизираният подход — при който лицата се разпределят на случаен принцип в третираната група или в контролната група — трябва да бъде установен преди началото на интервенцията. Това предполага наличието както на завършен модел за оценка, така и на организация, способна да се справи с тази задача. При интервенциите по линия на ЕСФ този подход се прилага рядко, но, както ще видим, той е възможен при определени условия и е много ефективен от методическа гледна точка.

На второ място, изборът на метода за COB може да надхвърля възможностите на УО, тъй като изисква усъвършенствани технически умения и специфичен опит. При такива случаи най-подходящият метод ще бъде избран от оценителя, но — както се подразбира — едва след като бъде определен оценител. Това може да има и допълнително предимство — да послужи като критерий за оценяване на способностите на оценителите в процедурата за подбор на оценители. При всички случаи УО трябва да се чувства уверен при извършването на COB, след като е дал положителни отговори на всички или на повечето от въпросите в посочения по-горе контролен списък и е придобил — в рамките на организацията или извън нея — необходимия набор от умения, за да одобри избора на оценител.

На трето място, рандомизираните методи могат да се различават от квазиексперименталните методи по отношение на продължителността и разходите, а при рандомизираните контролни изпитвания оценителят следва да участва от самото начало на интервенцията. Квазиексперименталните методи не се различават съществено един от друг; оценителят може да започне работа след началото на интервенцията (но достатъчно рано, за да организира и подготви необходимите данни), а качеството на наличните данни може да повлияе върху времето и разходите.

И накрая, видът на интервенцията и наличността на данни понякога позволяват използването на повече от един квазиекспериментален метод. В този случай може да е от полза да се приложат повече методи, тъй като потвърждаването на едни и същи ефекти с помощта на различни методи подобрява надеждността на констатациите.

## 2.5. График и бюджет



### 2.5.1. Какви ресурси има на разположение?

Ключов въпрос, който трябва да бъде взет предвид при разработването на схема за оценка на COB, е наличието на

ресурси. Това може да бъде широк спектър от съображения, които в този документ са подредени в три точки: а) експертни ресурси; б) време; и в) финансови ресурси.

### **Какви външни експерти и вътрешни служители са необходими за извършване на СОВ?**

В повечето случаи оценката на въздействието се възлага на външен доставчик. Договорът обаче ще трябва да бъде управляван в рамките на УО от служители, които познават методите за СОВ. Тези познания са необходими, за да се осигури качеството и да се поддържа ефективна връзка с външните експерти. В рамките на УО може да са необходими и други форми на експертни познания, като например статистически умения и опит в събирането и управлението на данни. Важно е предварително да се прецени дали УО има достъп до подходящо квалифициран и обучен персонал и дали този персонал има капацитета да подпомага оценката.

*Вътрешен персонал*

За възлагането на ефективна СОВ са необходими изпълнители, които разполагат с необходимите умения и опит за провеждане на такива оценки. Освен това подходящите изпълнители ще трябва да разбират политическия и административния контекст в ДЧ, да са запознати с потенциалните източници на данни и да владеят съответните езици. Струва си да се обмисли какво е необходимо, за да се изгради база от доставчици на СОВ в дадена ДЧ (за по-подробно обсъждане на тази тема вж. глава 4).

*Външен персонал*

За ефективни СОВ се изисква съдействие от страна на лицата, управляващи оценяваната програма или интервенция. Например ще е необходим достъп до регистрите, поддържани от ръководителите на интервенциите. В тези регистри е предоставена информация за лицата или предприятията, които са участвали в интервенцията.

*Програми/интервенции за управление на персонал*

Ръководителите на програмата/интервенцията могат да предоставят съвети и насоки относно тези видове данни. Те може също така да са задължени да водят допълнителни регистри освен тези, които би трябвало да водят при липса на оценка на въздействието.

За да се реши въпросът със събирането на данни от различни източници, планиращите СОВ лица ще трябва да поддържат връзка със служители, боравещи с официални източници на данни (например регистър за безработните лица, данни за социалната сигурност, статистически служби и т.н.). Това ще позволи осигуряването на данни да се планира достатъчно рано.

*Статистически експертен опит*

### **Кои фактори са от значение за определянето на график за СОВ?**

Провеждането на SOB изисква участието на редица различни човешки ресурси; освен това подобни оценки се провеждат в рамките на значителен период от време. Схемата за оценка трябва да съдържа сбит график с ключови междинни цели по проекта, който ще бъде валиден както за лицата, участващи в самата интервенция, така и за лицата, които се занимават с оценката. Сбитият график трябва да бъде организиран с оглед както на дейностите по оценката, така и на дейностите по осъществяване на интервенцията, в допълнение към ключовите междинни цели на политиката.

*SOB са времеемки*

Разработването на смислен и реалистичен сбит график за SOB е трудна задача за постигане на баланс. От една страна, управляващият орган (или междинното звено), който (или което) планира оценката, трябва да вземе предвид ключовите дати, до които ще трябва да се вземат решения, зависещи от констатациите от оценката. От друга страна, ще съществуват неизбежни ограничения, които ще се отразят на сроковете за изготвяне на докладите. За проявлението на някои резултати ще бъдат необходими години и, доколкото е възможно, това трябва да бъде отразено в графици за събиране, анализ и докладване на данни (вж. раздел 2.5.2 по-долу).

*Планиране на период от време, необходим за проявление на ефектите*

Оценката трябва да бъде извършена достатъчно рано по време на програмния период, за да може през оставащото време да се направят промени и да се извлекат ползи от натрупания опит и поуки. При някои обстоятелства през следващи програмни периоди може да бъдат подкрепени същите или сходни интервенции. Резултатите от SOB, фокусирани върху интервенции от предишни програмни периоди, могат да бъдат изключително полезни за захранване с информация на етапите на изпълнение и разработване през следващите програмни периоди.

*Фокусиране върху конкретни моменти във времето*

Важно е също така да се прецени как сроковете за извършване на съпоставителната оценка може да се отнасят към сроковете за други компоненти от оценяването. Вероятно преди SOB ще трябва да се извърши теоретична оценка. По отношение на иновативни интервенции (например интервенции по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г., с които са подпомогнати деца в Чешката република, или услугите за насърчаване на социалното приобщаване на лица, получаващи новото подпомагане на доходите в Италия, или разнообразните мерки в подкрепа на работници и студенти, работещи дистанционно по време на ограничителните мерки вследствие на пандемията от COVID-19 в много ДЧ) може да се наложи ключови елементи от оценката на процеса да бъдат отчетени или по-рано, за да се даде възможност за подобряване на модела на SOB, или на по-късен етап, за да се улесни подробното проучване на причините и ефектите. Когато се провежда SOB на текуща интервенция в напреднал стадий, би било по-уместно оценката на процеса да се извърши успоредно с оценката на въздействието.

*Последователност на различните видове оценки*

Графикът ще се влияе също така и от наличността на данни. Актуализирането на източниците на данни може да отнеме значителни периоди от време, какъвто често е случаят с данъчните

*Събирането на данни може да бъде времеемко*



регистри. Преодоляването на правните и институционалните пречки пред снабдяването с необходимите данни също може да бъде времеемко и скъпоструващо. Освен това черпенето на данни от множество източници, осигуряването на тяхната съвместимост, проверката на качеството им и привеждането им във форма, която може да се използва за целите на оценката на въздействията, изискват значително време и усилия.

### Как могат да бъдат оценени разходите?

Важно е да се определи ориентировъчен бюджет за това какви суми може и е готов да похарчи УО за СОВ. Бюджетът се състои от два компонента: вътрешни и външни разходи. Първите се отнасят за усилията, изисквани от вътрешния персонал, за да проследява оценката; в рамките на администрациите тези разходи по принцип не се описват подробно във финансово изражение, но трябва да бъдат вземани предвид, за да се осигурят подходящ контрол и проследяване на оценката. Разходите за възлагане на провеждането на СОВ на външни експерти трябва да бъдат внимателно оценявани, за да се осигури високо качество на оценката при разумни разноси. Акцентът тук е върху външните разходи.

Необходимо е да се прави разлика между оценките на рутинни интервенции, при които разходите обикновено са по-ниски, и на иновативни или пилотни дейности, за които събирането на сравнително голям обем данни, използването на нови източници на данни и участието на нови заинтересовани страни може да оправдава по-високи разходи. Това обаче не е правило и трябва да се разглежда с оглед на въпросите за оценяване, чиято сложност и брой може да изискват влагането на по-малко или повече финансови ресурси.

*Възможен метод за оценка на разходите*

Изборът на подход за оценка също дава своето отражение. Както беше посочено по-горе, за рандомизирания подход е необходимо наличието на оценител, който да събира и проверява информацията през целия срок на интервенцията. От друга страна, усилията при квазиексперименталните методи до голяма степен се определят от броя на източниците на данни, тяхното качество и наличност.

В документ с насоки, публикуван от Комисията<sup>67</sup>, се предоставя примерна сума, необходима за оценката на дадена програма, и се посочва, че при мащабни и рутинни програми за оценка следва да се заделят не повече от 1 % от бюджета по програмата; при иновативни или пилотни инициативи обаче може да се заделят до 10 %. В тези насоки обаче не са изрично разгледани нуждите от ресурси за СОВ и можем да приемем, че тези проценти са таванът за разходите за оценяване, включващи една или повече СОВ.

Както може да се предположи, не е възможно да се представят примерни разходи за СОВ за такъв огромен брой различни интервенции и оперативни условия при програмите по линия на ЕСФ+ в 27 ДЧ. Вместо това, тук е по-полезно да се предложи метод

<sup>67</sup> Вж. [Европейска комисия, 2013 г.](#)

за оценяване на разумен бюджет за СОВ в различни контексти. В следващата таблица е илюстриран опростен подход: в редовете са изброени основните задачи, които трябва да бъдат извършени, а в колоните са посочени основните разходи.

Продължителността и сложността на всяка дейност определят необходимите усилия, изразени в работни дни на оценяващия екип, и съответно основните разходи за нея. Разходите за събиране на данни под формата на количествени проучвания на участниците и членовете на контролната група са значителни. Когато СОВ се основава на съществуващи източници на административни данни и те до голяма степен са лесно достъпни, общите разходи ще бъдат по-ниски. За административните данни обаче често е необходима важна „подготвителна“ работа (поправяне на липсващи или неточни данни, коригиране на формата на базата данни, проверяване на административните правила, регулиращи данните, и др.), което може да увеличи разходите.

**Таблица 3 Структура на основните разходи за СОВ**

Основни дейности	Оценяващ екип		Други разходи		Забележки
	Ръководител на програмата	Старши експерти	Младши експерти	(Оборудване, материали, доставки, пътувания и др.)	
Планиране и координация					Процесът на планиране включва осъществимостта на СОВ, нейната организация и окончателното определяне на методиката чрез съгласуване с УО. На този етап трябва да се отдели достатъчно време на анализ на потенциалните празнини в данните. Координирането обхваща целия период на СОВ и включва организиране на работата и взаимодействие с УО и други съответни заинтересовани страни по окончателното формулиране на въпросите за оценяване.
Преглед на литературата					Прегледът на литературата подпомага очертаването на очакваната на теория промяна, определянето на променливите, които ще бъдат използвани, и разбирането на контекста. С него също така става възможно да се прецизират въпросите за оценяване, да се използват минали резултати и да се формулират хипотези.
Събиране и подготовка на данните					Усилията, необходими за тази дейност, варират в широки граници в зависимост от метода или методите за събиране на данни. Първоначалното събиране на данни чрез проучвания може да бъде времеемко и скъпоструващо. При други методи може да са необходими инвестиции в технологии (софтуер или хардуер) или постигане на споразумения с притежателите на данни. Разходите може да бъдат намалени чрез включване на притежателите на данни в подготовката на данните.
Анализ на данни					За анализа на данните се изискват усъвършенствани умения и опит. Времето, необходимо за тази дейност, се влияе от метода, количеството на анализите и качеството на данните.

Изготвяне на доклад(и)					Усилията за тази дейност варират в зависимост от броя и вида на докладите и другите инструменти за комуникация. В допълнение към времето за подготовка, разходите може да включват отпечатване и графичен дизайн.
Последващи срещи					Последващите срещи и други дейности за разпространение са важна стъпка за разпространение на констатациите. Различните разходи биха могли да включват наем на помещения и храна.
<b>Общо</b>					

При липса на други референтни данни разходите за персонал може да бъдат изчислени във връзка с разходите по ЕСФ+ за услуги по обучение или осигуряване на заетост, приети във всяка държава за старши и младши обучители или експерти. Тези възнаграждения обикновено са сравними с възнагражденията на младши и старши изследовател и макар че не е задължително да са еквивалентни, са полезен параметър, който трябва да се вземе предвид. Един обикновен анализ на пазара и няколко интервюта с малък брой изследователи могат да помогнат за уточняване на очакваните разходи за СОВ.

### **2.5.2. Кога трябва да се извърши оценката на интервенцията?**

От решаващо значение е да се определи кога през периода на прилагане на интервенцията е най-подходящо да се извърши оценка на въздействието, както и да се отговори на критичните въпроси кога следва да се измерват резултатите и да се оценява въздействието.

#### **Кога да се оценяват нови и текущи интервенции?**

Изводите от обсъждането на въпроса кога през периода на прилагане на дадена интервенция е подходящо да се извърши съпоставителна оценка на въздействието ще зависят от това дали интервенцията е нова, или е текуща схема в напреднал стадий. При нова интервенция е необходимо повече време, за да достигне напреднал стадий и стабилно състояние. Провеждането на СОВ преди този момент ще бъде преждевременно и е възможно да генерира подвеждащи данни. В случай на нови интервенции често е полезно преди СОВ да се извърши първоначална оценка на процеса, за да се разкрият начални проблеми и да се посочат решения.

*Сроковете при новите и при текущите интервенции се различават*

При определянето на оптималния срок за провеждане на СОВ за нова интервенция следва да се вземат предвид редица други фактори, сред които са: стъпки за осигуряване на наличността на подходящи източници на данни, сформирването на вътрешен екип за проекта, съставен от подходящо обучен персонал, и определянето на външен изпълнител. Освен това критично ограничение ще представляват нуждите на процеса на вземане на решения, към които в крайна сметка е насочена оценката.

*Въпроси, свързани с ресурсите*

Сроковете за оценка на въздействието на текуща интервенция ще се определят основно от практически и свързани с политиките изисквания. Интервенцията следва вече да се е утвърдила и да е достигнала напреднал стадий, което прави уместно провеждането на СОВ. Друг въпрос, който следва да бъде взет предвид, е наличието на други реформи, които се провеждат успоредно с оценяваната интервенция. Ефектите от тези реформи може да повлияят на въздействието на

разглежданата интервенция. Лицата, изготвящи политики, ще трябва да преценят дали наличието на други реформи в политическата обстановка е от значение за решенията в областта на политиките, за които ще се ползват резултатите от разглежданата СОВ.

Оценките по ЕСФ обикновено са насочени към един програмен период. Все пак, особено в случаите на утвърдени интервенции, които вече са били част от програмата на ЕСФ през предходния период, може да е целесъобразно ретроспективна оценка на предходния период да се съчетае с текуща оценка на настоящия период, с цел да се обхване по-голяма част от жизнения цикъл на дадена интервенция.

*Множество  
програмни  
периоди*

### **Кога да се измерват резултатите и да се изчисляват въздействията**

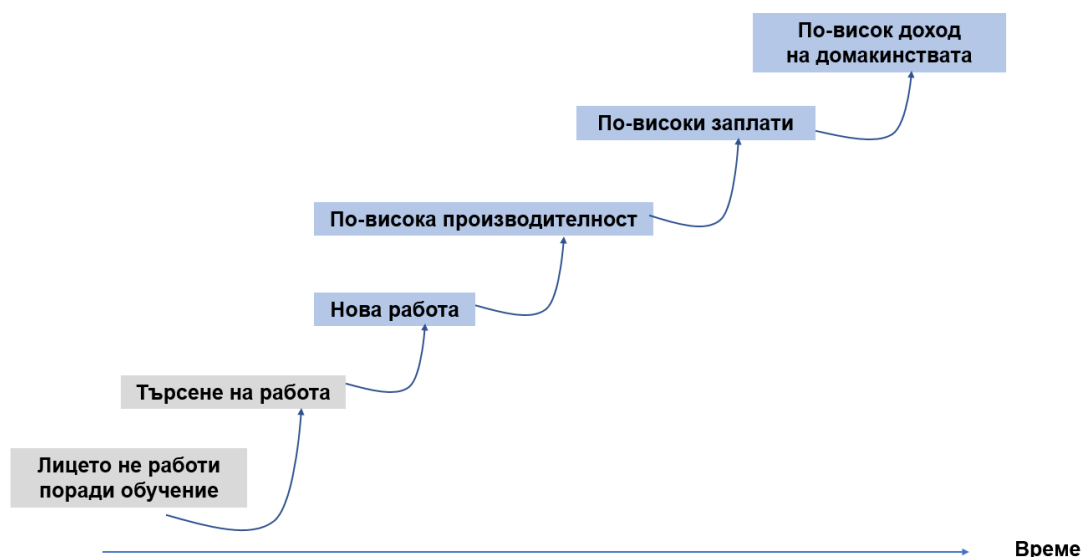
Вторият ключов въпрос, свързан със сроковете за оценката, е кога следва да бъдат измерени и оценени въздействията или, по-конкретно, кога се очаква да се проявят въздействия вследствие на дадена интервенция.

Когато се разглежда интервенция за обучение, насочена към безработни лица, въпросът е за какъв период от време може да се очакват по-високи равнища на заетост. Добре установена особеност на програмите за обучение е, че в краткосрочен план те обикновено водят до намаляване на заетостта сред участниците. Това се дължи на т.нар. ефект на „блокиране“. Интервенциите за обучение обикновено отклоняват безработните обучавани лица от търсенето на работа поради участието им в курсове. За разлика от тях лицата от контролната група се стремят да си намерят работа. Ако въздействията се изчисляват твърде рано, те може да се окажат отрицателни или занижени. При планирането на СОВ е важно да се подхожда реалистично по отношение на времето на проявяване на въздействията и това кога е вероятно те да станат измерими. Опростен модел на последващите въздействия е представен на фигура 5 по-долу.

При преценяването на това кога е най-добре да се измерват резултатите и да се оценяват въздействията ще трябва да се вземат предвид изискванията на лицата, изготвящи политики, за предоставяне на информация в определени срокове. В случай на интервенции, насочени към подобряване на дългосрочната пригодност за заетост, от аналитична гледна точка би могло да е целесъобразно участниците да бъдат проследени две или повече години след като са били подложени на третиране, за да се види дали техните доходи и равнища на заетост са по-високи в сравнение с еквивалентна група от нетретирани лица. За разлика от тях ръководителите на програми често се нуждаят от бързи констатации, като в този случай трябва да се постигне компромис между разумния интервал на проследяване от гледна точка на интервенцията и нуждата на вземащите решения лица от своевременни доказателства.

*Избор между  
разумното и  
осъществимото*

Фигура 5 Опростен график за резултатите от програма за обучение



Ако данните за резултатите се получават от административни източници (например регистри за социалното осигуряване с подробна информация за заетостта и доходите), тогава ще бъде практично резултатите да се проследяват многократно за продължителен период от време и да се оценяват въздействията (дори на месечна база). Рискът тук е, че характерът на констатациите може да се промени с течение на времето. Ако за измерването на резултатите се изисква събиране на първични данни под формата на извадкови проучвания, оценяването на въздействията на редовни интервали ще стане много скъпоструващо, освен ако не могат надеждно да бъдат събрани данни за резултатите за изминали периоди. Не бива обаче да се подценяват разходите за извличане на данни от множество административни системи и за създаване на единен аналитичен набор от данни.

*Фокусиране върху конкретни моменти във времето*

Както беше разгледано в раздел 1.5, формулирането на очаквана на теория промяна (или логика на интервенцията) може да помогне да се определи кога да се оценяват въздействията.

Друга възможност за лицата, които планират СОВ, при липса на очаквана на теория промяна (но също така полезна и за лицата, които могат да разчитат на ясна очаквана на теория промяна), е да направят кратък преглед на предишни проучвания, оценяващи интервенции, които са подобни на разглежданата. Внимателното разглеждане на резултатите от предишни проучвания може да даде добра представа за подходящото измерване на резултатите и изчисляване на въздействията.

*...или прегледи на други скорошни проучвания*



## 2.6. Изпълнение на COB



С определянето на графика и на бюджета планирането на COB приключва и може да се премине към изпълнението ѝ. С последната стъпка в настоящото ръководство се цели да се илюстрират основните дейности при извършването на оценката и как УО може да преодолее потенциалните пречки, пред които е изправен. По-специално, в този раздел се прилагат поуците, извлечени от бюрото за помощ във връзка с оценките, чрез което ЕК и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ предоставят помощ на УО от всички ДЧ. Изпълнението на оценката е разгледано като цяло в EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development („EVALSED: ресурс за оценяване на социално-икономическото развитие“)<sup>68</sup>; тук в ръководството се разглеждат четири основни дейности, конкретно от гледна точка на COB:

1. подбор на оценител;
2. контрол на изпълнението на COB;
3. докладване;
4. използване на резултатите.

### 2.6.1. Подбор на оценител

Първото решение при подбора на оценител е дали да се използва вътрешен или външен кандидат. Във втория случай подборът на оценител се извършва чрез процедура за възлагане на обществена поръчка.

*Независимост на оценителя*

В член 44, параграф 3 от POP се признава наличието на проблем с независимостта и се посочва, че: „[i]звършването на оценките се възлага на вътрешни или външни експерти, които са функционално независими“. Ето защо първият критерий при подбора на оценител е неговата истинска независимост от УО и процесите на вземане на решения по програмата ЕСФ+. Вторият критерий е дали вътрешно са на разположение необходимите умения и ресурси за извършване на COB. Това вероятно е най-често срещаната пречка пред вътрешните оценки, тъй като техническите познания за провеждане на COB са много специфични и в повечето администрации такива познания рядко са налице.

След като бъде направен изборът между вътрешен или външен оценител, администрацията трябва да изготви списък с техническите спецификации на оценката; при подбора на външен оценител спецификациите ще бъдат част от процедурата за възлагане на

*Основни елементи на заданието*

<sup>68</sup> На разположение на адрес: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)

обществена поръчка. В заданието за СОВ е необходимо да се обърне специално внимание на следните аспекти:

- **целта на оценката** и изследователските въпроси трябва да са ясни и последователно да водят до оценка на въздействието и, когато е възможно, до СОВ;
- **наличните данни** трябва да бъдат уточнени; това е един от основните въпроси, които трябва да се решат при разработването и изпълнението на СОВ. Той е причината оценителите да бъдат осведомени за съществуващите проблеми с наличието на данни и им позволява да изготвят реалистични и точни предложения;
- **искането за провеждане на СОВ** може да бъде изрично посочено в заданието, но определянето на конкретните методи, които да бъдат използвани, следва да бъде задача на оценителя. По този начин те могат да предложат първоначални решения и да докажат своя капацитет;
- **предложеният екип** трябва да съчетава експертен опит в няколко области, по-специално при: оценяването и СОВ (да знае как да разработи и изпълни оценка), иконометрията (да използва правилните методики) и областта на политиката на оценяваната интервенция (да възстанови очакваната на теория на промяна и да тълкува изцяло констатациите);
- **критериите за възлагане** трябва да осигуряват предимство на качеството пред цената на предложението. Качеството на оценката до голяма степен зависи от способността на оценителя да я разработи и извърши. Правните рамки за обществените поръчки често не отговарят напълно на нуждите на търговете за оценка, но възложителят следва да адаптира, доколкото е възможно, съществуващите правила, за да поощри качеството и техническия капацитет;
- **процесът на подбор** следва да включва в комисията за подбор експерти по оценяване и СОВ, за да се оцени напълно качеството на предложенията и да се преценят правилно техните различни методически и организационни решения.

В някои ДЧ опитът със СОВ все още е незначителен. Това може да създаде проблем при процеса на подбор, тъй като там пазарът за тази услуга е твърде ограничен. Възможно е много малко дружества или експерти да са в състояние да спазят техническите условия на заданието и да предоставят качествено предложение. В тези случаи откритите семинари на УО с представители на академичните среди и дружества, заинтересовани от оценките, може да помогнат за подготовката на СОВ и последващата покана за представяне на предложения. На семинарите ще бъдат събрани предложения от националните експерти, а на тях ще им бъде осигурено време да организират участието си в поканата за представяне на оферти; за да се спази принципът на прозрачност и да се избегне конфликт на интереси, семинарите следва да бъдат публични, а основната информация следва да бъде предоставена и на лицата, които не са могли да присъстват.

### 2.6.2. Контрол на СОВ

След избора на оценител и стартирането на СОВ, УО трябва да контролира процеса на оценяване. Това включва главно контрол и валидиране на резултатите на оценителя, организиране на срещи за отчитане на напредъка с оценителя и заинтересованите страни и, ако е необходимо, постигане на споразумения с притежателите на данни.

УО трябва да разполага с капацитет за изпълняване на тези задачи. Това означава също така, че той трябва да разполагат с ресурси за контрол на целия процес и с умения за проверка на техническите решения на СОВ. По принцип УО назначава специален персонал за оценките, а когато няма достатъчно опит със СОВ, подкрепя следва да оказват независими външни експерти. Тези експерти може да бъдат наети с краткосрочни договори или, когато идват от публични институции, услугите ще бъдат безплатни. Необходимият ангажимент вероятно ще включва между 6 и 12 работни дни, които следва да са достатъчни за преглед на докладите и участие в някои срещи с УО, оценителя и основните заинтересовани страни.

*Вътрешни и външни умения при процеса на контрол*

Създаването на ръководна група е често срещан начин за контрол на процесите на оценяване на дадена програма. Тази група обикновено се състои от УО, длъжностни лица, представляващи други изпълнителни ведомства, основните заинтересовани страни (социални партньори, НПО, други администрации) и някои експерти от академичните среди и/или публични институции (например националния статистически институт). Ръководната група участва в определянето на въпросите за оценяване, обсъжда констатациите от оценката, тяхното разпространение и използване в процесите на формулиране на политики. Една по-гъвкава и специализирана подгрупа би могла също да контролира резултатите от оценката заедно с УО.

### 2.6.3. Докладване

Докладването е ключова дейност в рамките на оценката и е основното средство за съобщаване на резултатите. Докладите за оценката трябва да бъдат ясни, кратки и разбираеми за нетехнически специалисти и свързаните с тях преценки и препоръки относно политиката трябва да бъдат прозрачни. Чрез тях трябва също така да се докаже надеждността на оценката, като се посочат използваната методика и данни, както и възможните граници на анализа.

По принцип за всяка СОВ се изготвят три доклада:

- **начален доклад** обикновено се изготвя скоро след подписването на договора и представя финализирането на методиката в съответствие с дискусиите, проведени с УО, и първоначалния преглед на наличните данни;
- **междинен доклад** се изготвя на междинен етап от оценката и при СОВ той може да бъде предназначен да покаже събраните данни, състава на третираната група и контролната група и извадката;
- в **окончателен доклад** се представят анализите и констатациите от СОВ. Той включва подробна информация за методиката и данните и подчертава всички последици за политиката, произтичащи от данните. Структурата на окончателния доклад на СОВ трябва да включва някои основни раздели: въпроси за оценяване; очаквана на

*Отделни доклади за проследяване на напредъка и използване на резултатите*

теория промяна (или логика на интервенцията) и определяне на резултатите, които трябва да бъдат оценени; приета методика; използвани данни и характеристики на третираната група и контролната група; оценени ефекти; отговори на въпросите за оценяване и техните последици за политиката.

Възложителят извършва преглед на всички доклади с помощта на външни експерти, когато е необходимо, и коментарите се обсъждат с оценителя, който обработва поисканите разяснения и подобрения преди официалното приемане на доклада.

В доклада за СОВ трябва да се избягват прекомерни технически подробности и констатациите да бъдат ясни и разбираеми за заинтересованите страни и за лицата, които не са експерти. По-техническите етапи на анализа може да бъдат включени в специални приложения, като се гарантира ясно и плавно изложение в основния доклад. Подробностите на методиката обаче са от решаващо значение за доказване на надеждността на СОВ и също така трябва да бъдат прозрачни. Определянето на променливите величини на резултатите, качеството на данните, съставът на третираната група и контролната група и обемът на извадката, методът за оценка на ефектите и използваните статистически тестове трябва да бъдат включени в доклада. Освен това, в съответствие с академичните практики, използваните анонимизирани данни и методите за обработване на данни може да бъдат предоставени на изследователите, които възнамеряват да повторят и проверят анализите.

В окончателния доклад на всички СОВ следва да се предостави стандартизиран набор от минимална информация. Този минимален набор от информация има двойна цел: 1) да се улесни сравнението на констатациите в отделните ОП и отделните държави; 2) да се събере информация, която ще бъде на разположение за бъдещ метаанализ.

*Минимален набор от информация, която да бъде предоставена в окончателния доклад за СОВ*

Образецът за събиране на стандартизиран набор от минимална информация за всяка оценка по линия на ЕСФ следва препоръките, изложени в „Пилотно проучване и проучване за осъществимост [...]“. От оперативна гледна точка тази информация може да бъде включена в приложение към окончателния доклад и също така да бъде изпратена на ЕК. В

Таблица 4 по-долу е представен възможен образец за събиране на минималния набор от необходима информация.

**Таблица 4 Основна информация, която трябва да се включи във фиша, представящ СОВ**

Категория информация	Специфична информация, която трябва да се събира и докладва
1. Информация за интервенцията	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Наименование на оценяваната интервенция;</li> <li>- характеристики на интервенцията (обучение, услуги по осигуряване на заетост, услуги за социално приобщаване и др.);</li> <li>- подход на програмата по ЕСФ+ (приоритетни оси, специфична цел, действие);</li> <li>- управляващ орган и/или други изпълнителни органи;</li> <li>- разходи;</li> <li>- продължителност/интензивност на третирането, предоставено в рамките на интервенцията;</li> <li>- група участници по възраст, пол и статус на допустимост (получател на осигуряване за безработица, дълготрайно безработно лице, младеж, незает с работа, учене или обучение);</li> <li>- териториален обхват на интервенцията.</li> </ul>
2. Измерване на ефективността на интервенцията	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Показател за това дали чрез СОВ се оценява положителен и статистически значим ефект от третирането върху съответния(те) резултат(и);</li> <li>- действителният размер на този ефект;</li> <li>- двете горепосочени мерки (знак +/-) и (големина) по отношение на набора от подходящи и сравними резултати: например равнище на заетост, доходи и др.;</li> <li>- показатели за икономическа ефективност (ако е оценена).</li> </ul>
3. Данни и методика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Източник на данни (проучване, административни данни);</li> <li>- период на наблюдение;</li> <li>- иконометричен метод за СОВ;</li> <li>- времеви хоризонт (обикновено краткосрочни ефекти &lt;=12 месеца след края на интервенцията, средносрочни ефекти &gt;12 и &lt;=24 месеца, дългосрочни ефекти &gt;24 месеца);</li> <li>- обем на извадката от третираната група и контролната група;</li> <li>- наличност/включване на данни от периода преди програмата.</li> </ul>

#### 2.6.4. Използване на резултатите

Използването на резултатите е важно, тъй като ако резултатите не се разпространяват ефективно и не достигнат до аудиторията, оценката ще има слабо въздействие.

*Разпространението на констатациите от СОВ е от решаващо значение*

Разпространението на констатациите и крайните продукти от оценката обикновено включва:

- най-малко един писмен доклад за оценката, включващ резюме и обобщение;
- най-малко едно устно представяне на констатациите, подкрепено със слайдове или други подобни инструменти;
- технически раздел (или приложение) към доклада, съдържащ подробно представяне на използваната методика, направените ключови допускания и възприетия подход към статистическите анализи.

Всички доклади за оценката трябва да бъдат публикувани. Това е условие в Регламента за общоприложимите разпоредби за програмния период 2021—2027 г.<sup>69</sup> Освен това констатациите от

<sup>69</sup> Член 44, параграф 7 от POP (Регламент (ЕС) 2021/1060).



оценките трябва да се представят и обсъждат в рамките на мониторинговия комитет по програмата; това е задължителен пасаж, но сам по себе си не е достатъчен за насърчаване на задълбочен дебат, тъй като оперативните приоритети обикновено преобладават на заседанията на мониторинговия комитет. Вж. карето по-долу за пример за национална практика за представяне и разпространение на констатациите от оценката.

Не съществува универсална ефективна политика за комуникация, чрез която да бъдат разпространени и разисквани поуците; всеки контекст изисква собствена стратегия. Затова е важно да се разработи ефективна стратегия и особено да се гарантира, че заинтересованите страни извън УО ще научат за констатациите. Възможно е „аудиторията“ на СОВ да се раздели на основни адресати и да се определят основните видове комуникация, например:

*Подход към много аудитории и много видове комуникация*

- високопоставени лица, изготвящи политики, и политически представител — те са свикнали да четат кратки документи (обзори на политиките, резюмета) с основните резултати и препоръки;
- служители на администрацията, участващи в изпълнението на интервенцията или подобни политики — семинари или работни срещи може да бъдат ефективен инструмент за представяне на резултатите от СОВ, като техническото равнище на представянето е адаптирано към равнището на взаимодействие с присъстващите;
- заинтересовани страни в областта на политиката (социални партньори, НПО, бенефициери и др.) — обобщаването на докладите и годишните срещи, посветени на резултатите от оценката, може да бъдат комбиниран инструмент за включване на тези участници в дебата. По-специално, когато тези участници са допринесли за определянето на въпросите за оценяване, докладването на резултатите от оценката следва да бъде свързано с тези въпроси;
- експерти и представители на академичните среди — научни конференции или семинари може да бъдат най-добрите места за представяне на резултатите от оценката. Тези участници потвърждават резултатите от оценката от научна гледна точка и по този начин повишават тяхната надеждност.

Метаоценката<sup>70</sup> е мощен допълнителен инструмент за разпространяване на резултатите от СОВ. Тя осигурява възможност за потвърждаване и обобщаване на основните констатации, които не може да бъдат изведени от една СОВ. За да се извърши метаоценка, е необходимо да се разполага с голям брой надеждни и качествени СОВ на съпоставими политики; в момента метаоценките все още са рядкост и не са насочени единствено към интервенциите по линия на ЕСФ. За масовото използване на метаоценки би било необходимо по-широко използване на СОВ и предварително планиране, за да се улесни последващото им сравняване. През програмния период на

*Метаоценка за засилване на разпространението и обобщаването*

<sup>70</sup> Това е систематично сравнение, дори с помощта на статистически инструменти, на многобройни СОВ на сходни интервенции. Метаоценката дава представа за ефективността на даден вид интервенция, като чрез нея се изследват ефектите от сходни мерки при много различни обстоятелства. При метаоценките обаче не може да се изследват подробностите на всяка отделна интервенция, използвана при сравнението, и техните последици за политиката се отнасят до широки насоки на политиката, а не до отделни подробности за всяка интервенция.

ЕСФ+ 2021—2027 г. метаоценките може да се извършват в държави със значителен брой програми или чрез сравнения по държави.

### Каре 13 Опитът в Полша с конференциите по въпросите на оценяването

Международната конференция по въпросите на оценяването, организирана от Министерството на фондовете за развитие и регионалната политика и Полската агенция за развитие на предприемачеството, е един от ключовите елементи в структурата на оценката на публичните интервенции в Полша. От създаването си досега тя се е превърнала в утвърдена платформа за дискусии между заинтересованите страни, отговорни за формулирането на политики, изпълнението на политики и оценката на ефектите.

Конференцията започва през 2005 г. и се провежда ежегодно в продължение на 10 години, а от 2015 г. — два пъти годишно, като събитието през 2021 г. е 14-тото ѝ издание. Понастоящем конференцията се организира като двудневно събитие. Единият ден е посветен на резултатите от научните изследвания и ефектите от интервенциите; това е ден, в който се обсъжда политиката. Вторият ден е посветен на методическите въпроси и оценката като процес.

По време на 14-те издания на конференцията съпоставителните методи бяха предмет на дискусии на експертни групи или презентации на експерти няколко пъти и бяха разглеждани от различни гледни точки през двата дни. Например през 2017 г. оценените ефекти бяха представени в сесиите, посветени на въздействието на интервенциите, докато дискусиите относно предимствата и недостатъците на техниките за оценяване бяха проведени отделно.

Конференцията е забележителна и поради разнообразната си аудитория, тъй като е насочена не само към изследователи или специалисти по методика, но и към тези, които разработват и прилагат интервенции. Целите на събитието са двояки: изграждане на капацитет на системата за оценяване чрез развитие на уменията и знанията на нейните членове, както и създаване на мрежи, като на заинтересованите страни се предоставя място за обмен на опит между национални, регионални и чуждестранни партньори. Всъщност всяко издание събира около 300—400 представители от различни сектори — публична администрация, академични среди, консултантски дружества и НПО. Това е значителен брой участници, като се има предвид фактът, че подходът към основана на обективни данни политика все още не е утвърден в Полша.

Международната конференция по въпросите на оценяването е част от системата за оценяване на публичната администрация. Значително изграждане на капацитета беше възможно благодарение на обучението, предоставено от Съвместния изследователски център, Световната банка или на финансиране по линия на техническата помощ по оперативните програми. Обучение по оценяване, включително във връзка със съпоставителния подход, беше достъпно не само за служителите на звената за оценяване в рамките на управителните органи, но и за институции като местните или регионалните бюра по труда. Конференцията представлява възможност за събиране, обсъждане и споделяне на актуални разработки и констатации<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Информация за конференцията може да бъде намерена на следния адрес: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/xiv-miedzynarodowa-konferencja-ewaluacyjna/>. Бихме искали да благодарим на г-н Piotr Strzęboszewski и други служители на Министерството на фондовете за развитие и регионалната политика за предоставената информация относно системата на конференциите.

# Глава 3. Как да изберем подходящата методика за провеждане на СОВ

В настоящата глава са представени емпирични методи за съпоставителна оценка на въздействието. По-конкретно, разгледани са експерименталният подход (рандомизирано контролно изпитване), както и най-разпространените квазиекспериментални методи: съпоставяне (на показателите за склонност), двойна разлика, модел на прекъсване на регресията и инструментални променливи. Всеки метод се характеризира със специфичен начин на сформирание на контролна група, за да се отговори на въпроса за обратната хипотеза „Какво би се случило с третираната група по отношение на резултатите, ако тя не беше участвала в интервенцията или не беше изложена на нея?“. На практика избраният модел може да бъде съобразен с конкретния контекст, който се определя от вида на интервенцията и данните, които са налични или може да бъдат събрани<sup>72</sup>.

Не е възможно да се дадат подробни насоки за избора на най-подходящия модел за оценка при тези изключително разнообразни обстоятелства, с които се сблъскват УО. При избора на най-подходящия подход към СОВ при конкретна комбинация от обстоятелства УО следва да вземат предвид какво е работило добре при предишни оценки, както в рамките на самия УО, така и в рамките на ДЧ и в други ДЧ — УО могат да извлекат поуки от това, което е било постигнато преди по тяхната програма и други инициативи, където са били налице подобни обстоятелства. В този случай могат да бъдат полезни форумите за обмен на поуки, извлечени при разработването и изпълнението на оценката. Търсенето в литературата на оценки на подобни интервенции също може да бъде важен източник на информация, която да подпомогне процеса на разработване. Експертите, ангажирани от УО, също ще предложат свои виждания относно това как да се подходи най-добре при определяне на модела на оценката. Важно е да се помни, че УО може да разполагат със значителни експертни познания и опит, които могат да бъдат използвани.

*Избиране на подходящия подход*

## 3.1. Рандомизация — експериментален подход

### *Ключови характеристики на подхода „рандомизация“*

- Лицата, отговарящи на изискванията за участие, се разпределят на случаен принцип в третирана група или в контролна група;
- рандомизацията гарантира, че двете групи са идентични (усреднено) по всички съответни характеристики;
- следователно с контролната група се отговаря на въпроса за обратната хипотеза и разликата между резултатите на третираната

<sup>72</sup> За други технически методически аспекти вж. също [Европейска комисия, 2019 г.](#)

група и тези на контролната група показва причинно-следствения ефект от интервенцията.

Моделите за рандомизирана оценка могат да приемат множество различни форми. В настоящата публикация вниманието е насочено към опростен подход с две групи — една третирана група и една контролна група — с цел да се изяснят основните принципи. На фигура 1 е илюстриран опростен модел на рандомизация.

Ключовият момент тук е, че рандомизацията гарантира, че двете групи са статистически равностойни във всяко отношение към момента на рандомизацията. Впоследствие третиранията група бива изложена на интервенцията, която е във фокуса на оценката и чиито въздействия или ефекти трябва да бъдат измерени.

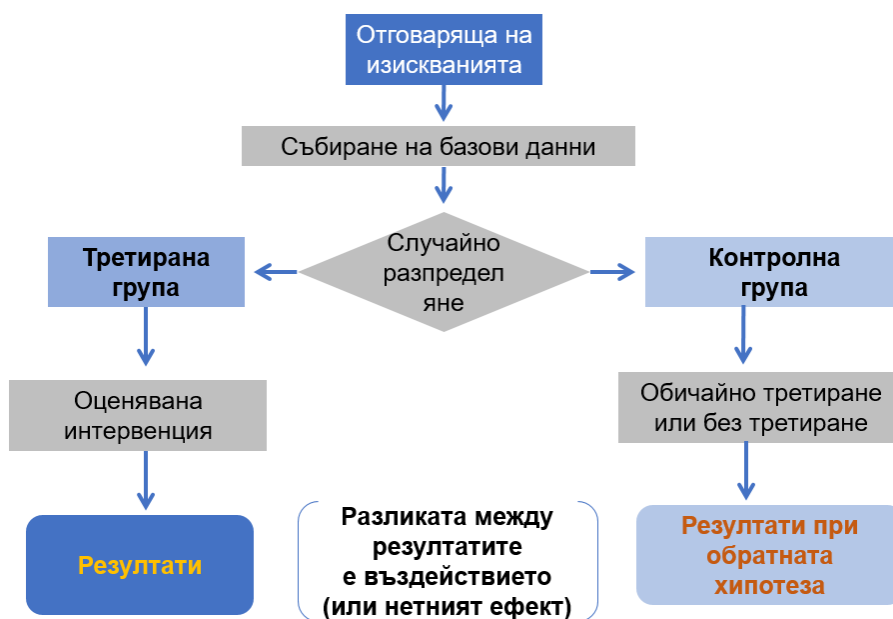
*Статистически равностойни групи*

В зависимост от въпроса на политиката, който е от основно значение, за контролната група може да се определи да не бъде подлагана на никакво третиране или третиранията група може да бъде сравнявана с група, изложена на някакво друго представляващо интерес третиране (може да бъде възприето като обичайно третиране), или успоредно с контролната група може да има няколко третирани групи. Например интерес може да представлява сравняването на ефектите от финансирана от ЕСФ програма за обучение с ефектите от друго обучение, финансирано на национално равнище, или с предоставянето на други услуги на същите групи.

*Липса на третиране или различно третиране на контролната група*

Тъй като при метода на рандомизация третиранията група и контролната група са статистически равностойни и излагането на видове последващо третиране се контролира, разликите в резултатите могат да бъдат приписани на оценяваната интервенция (като се отчита стандартната статистическа неопределеност) и да бъдат изключени алтернативни обяснения като причини за наблюдаваните разлики (вж. карето по-долу за пример).

**Фигура 6 Рандомизирано контролно изпитване с две групи**



В резултат на присъщите характеристики на този модел и ако бъдат приложени правилно, рандомизираните модели предлагат възможност за осигуряване на убедителни доказателства за ефектите от интервенцията. По тази причина те са широко предпочитани. При тях обаче е необходимо ранно и подробно планиране и разработването и управлението им може да бъде сложно. Освен това ръководителите на програми срещат значителни предизвикателства да ги прилагат правилно. Така например, самото наличие на процес на рандомизация може да промени състава на лицата, които участват в интервенцията: т.е. някои потенциални участници може да бъдат отблъснати от идеята за рандомизация и да се откажат от участие. Освен това отделните лица, подложени на рандомизация, е възможно невинаги да отговарят на статута, свързан с разпределянето им, и може да възникнат редица други предизвикателства за преодоляване. При някои обстоятелства прилагането на модели за рандомизирано контролно изпитване може да бъде скъпоструващо.

*Убедителни  
доказателства...*

По тази и други причини изглежда малко вероятно оценките на инструменти и интервенции, финансирани по линия на ЕСФ да се провеждат чрез прилагане на рандомизиран подход. В настоящото ръководство обаче се отправя предупреждение, че рандомизацията не бива да се изключва във всички случаи, без да бъде разгледана внимателно. Подходът е широко използван и примерите освен този от Обединеното кралство, разгледани в следващото каре, включват експериментите GAIN от Съединените щати<sup>73</sup> (има и множество други примери от Северна Америка), експериментите, проведени в Швеция<sup>74</sup> в рамките на интервенциите по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г. (вж. следващото каре), както и предприето в Германия проучване за оценка на ефектите от услуги за активна политика по заетостта, предоставяни от частни доставчици, в сравнение с онези, предоставяни чрез публичната служба по заетостта<sup>75</sup>, наред с много други.

*...но труден за  
разработване  
подход*

#### **Каре 14 Пример за рандомизирано изпитване на проект за младите хора, финансиран от ЕСФ**

##### **Оценката на проекта „Ung framtid“ („Бъдеще за младите хора“) в Швеция**

Шведската инициатива „Ung framtid“ („Бъдеще за младите хора“) е финансиран по линия на ЕСФ проект, осъществен между 2015 г. и 2018 г. Той е насочен към търсещи работа млади хора на възраст 18—24 години, които навлизат на пазара на труда в централната част на Норланд, северната част на централна Швеция и южна Швеция. Чрез проекта — Arbetsförmedlingen, се активизират и персонализират дейностите по подкрепа, насочени към търсещите работа млади хора, и той е осъществен от шведските публични служби по заетостта (ПСЗ) —; проектът се състои от индивидуално планиране, информирание, консултиране и конкретна подкрепа по отношение на съчетаване на уменията с потребностите, обучение и други възможни дейности. Общо с проекта са достигнати почти 17 000 млади хора.

Оценката е била възложена от шведския съвет по ЕСФ на Arbetsförmedlingen като част от рамката за оценка, разработена по проект по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г., насочен към подобряване на капацитета за оценяване на ПСЗ (основан на обективни факти проект, финансиран от фонд на ЕС за периода 2014—2020 г.; вж. карето в последната глава от настоящото ръководство).

В експеримент, проведен между юни 2017 г. и януари 2018 г. с участието на осем местни бюра по

<sup>73</sup> Вж. [Ricchio J., Friedlander, D., Freedman S., 1994 г.](#)

<sup>74</sup> Вж. [Hagglund, P., 2006 г.](#)

<sup>75</sup> Вж. [Krug G., Stephan G., 2011 г.](#)



труда от общо 90, участващи в проекта, отговарящите на изискванията младежи са разпределени на случаен принцип в третирана група (лица, получаващи засилена подкрепа) и в контролна група (лица, получаващи обичайна подкрепа)<sup>76</sup>. В рамките на експеримента в третираната група и в контролната група са разпределени на случаен принцип общо 4689 младежи, като 2972 от тях са разпределени в контролната група. Процесът на случайно разпределяне е довел до формирането на третирана група и контролна група, които са много сходни към момента на разпределянето. В резултат на това всички разлики между двете групи по отношение на променливите величини на резултатите (излизане от статута на безработен, дял на безработните и среден брой дни като безработен), измерени след включването им в интервенцията по линия на ЕСФ, могат да се припишат на дейностите по „Бъдеще за младите хора“.

Резултатите от проучването показват, че проектът „Бъдеще за младите хора“ е оказал положително въздействие върху жените, но не и върху мъжете. По отношение на жените положително въздействие е установено при всички разглеждани променливи величини на резултатите: излизането от статута на безработен при третираните жени е било по-високо с около 7 процентни пункта през първите два месеца след включването им в проекта, делът на безработните е намалял повече в третираната група, отколкото в контролната група, и накрая, третираните жени са били безработни по-малко дни, отколкото жените в контролната група<sup>77</sup>.

Рандомизираните модели могат да бъдат отличени от другите подходи основно по силния акцент върху контролирането на потенциалните отклонения между третираната група и контролната група чрез модела на изследване. Този акцент върху модела прави подхода много интуитивен, но изисква предварително планиране. Рандомизираните модели често се прилагат най-добре при оценяването на нови пилотни интервенции, а не на съществуващи такива. Това е така, защото при тях е необходима известна степен на контрол върху начина на набиране на участниците в оценяваната интервенция. Този „контрол“ често може да се постигне по-трудно при съществуващи програми, отколкото при нови интервенции, които са отворени за нови идеи.

*Рандомизация чрез модела на изследване*

Прилагането на рандомизиран контролиран модел означава, че на част от допустимата целева съвкупност не се предлага участие, а тя се разпределя в контролна група. Това разпределение се прави изцяло на случаен принцип и не е по волята нито на кандидата за участие, нито на администраторите на интервенцията. По тази причина лицата, изготвящи политики, може да са склонни да възразяват срещу рандомизираните контролни изпитвания, или RCT, по етични съображения, преди да обмислят дали те са осъществими от практическа и аналитична гледна точка.

*Възражения по етични причини*

Съществуват обаче сериозни аргументи в полза на рандомизираните модели. Ако с рандомизацията се предоставят най-качествените и надеждни доказателства за ефективността на интервенциите, финансирани с публични средства, тогава е важно тя да се използва по-широко при оценката на въздействието на интервенциите. Освен това, ако въздействието на дадена интервенция не е известно a priori, не е неетично да се изключат отделни лица, тъй като не може да се приеме, че те биха имали полза. Освен това подобни подходи се използват широко в медицината и други области на науката, като например изследванията в областта на образованието. И накрая, при

*...но и убедителни доводи за използване на рандомизиран модел*

<sup>76</sup> Между април и май 2017 г. е проведена пилотна фаза, за да бъдат изпитани няколко дейности, като например управление на рандомизацията, ангажиране на млади участници, докладване.

<sup>77</sup> Axendorph E, Egebark J., Lundström T., Özcan G., 2019 г.

някои обстоятелства, когато към услугите и подкрепата, предоставяни чрез дадена интервенция, има прекомерен интерес (т.е. има повече отговарящи на изискванията лица, отколкото могат да бъдат действително обслужени от интервенцията), разпределянето на лицата за интервенцията на случаен принцип от групата на отговарящите на изискванията кандидати може да бъде най-етичният начин за разпределяне на оскъдните ресурси.

## 3.2. Нерандомизирани или квазиекспериментални модели

Ако рандомизацията не е осъществима, в инструментариума за СОВ съществува набор от алтернативни методи, при които се използват различни подходи за създаване на контролна група, за да се отговори на въпроса за обратната хипотеза. В настоящия подраздел първо е очертано основното предизвикателство, свързано с квазиексперименталните методи като цяло, след което са представени четири подхода, които са широко използвани в емпиричната практика за СОВ.

*Когато не може да се използва рандомизация*

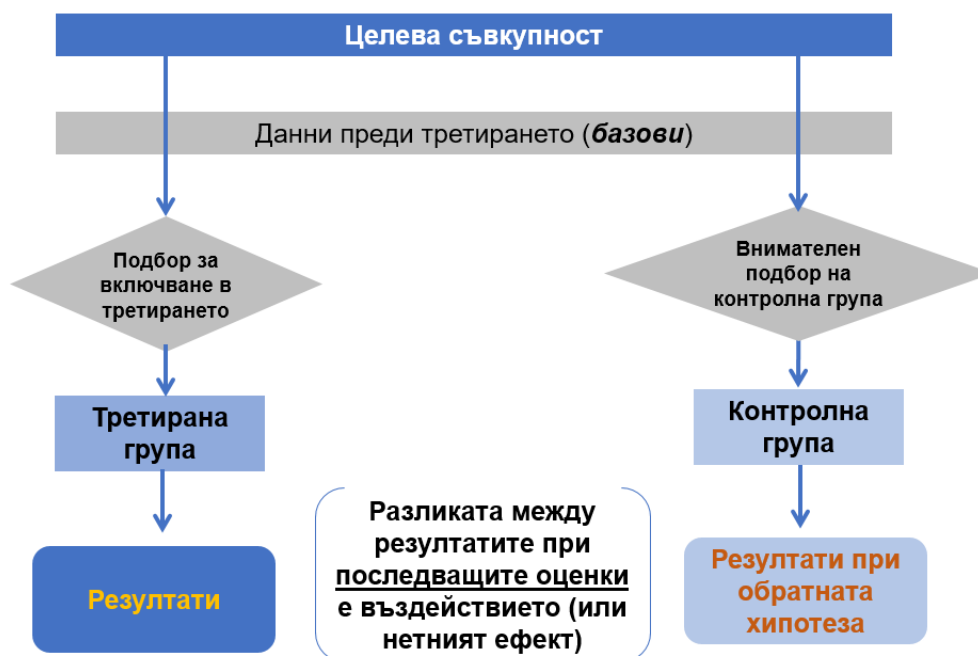
### 3.2.1. Определяне на целева група и контролна група без рандомизация

При квазиексперименталните модели целевите групи, на които се прилага интервенцията, се сравняват с контролна група<sup>78</sup> от неслучайно разпределени целеви единици или потенциални целеви единици, които не участват в интервенцията. Както при експеримент, целта е да се получи неизкривена оценка на промяната в резултатите, до която е довела разглежданата интервенция. Тъй като третираната група и контролната група не са формирани на случаен принцип, при квазиексперименталните модели се изисква много по-голямо внимание към методите за отчитане на потенциалните разлики между членовете на третираната група и тези на потенциалната контролна група, които вероятно ще повлияят на решението за участие и следователно на резултатите. Ключът е в подбора на реалистична контролна група. Ако не бъде подбрана подходяща контролна група и при анализа не бъдат отчетени оставащите разлики между двете групи, надеждността на оценките спада и може да обърка опитите да се изключат алтернативни обяснения за наблюдаваните ефекти.

---

<sup>78</sup> Строго погледнато понятието „контролна група“ се използва при експерименталните модели, а при квазиексперименталните модели обикновено се говори за „групи за сравнение“. На практика обаче понятията често се използват като взаимозаменяеми. Поради това в настоящото ръководство с понятието „контролна група“ се обозначава групата, използвана за оценка на обратната хипотеза, независимо от модела на СОВ.

Фигура 7 Стилизиран квазиекспериментален модел с третирана група и контролна група



При интервенции, съфинансирани от ЕСФ, най-често приложимият квазиекспериментален модел на оценка е моделът с две групи, базисен/последващ. Такива модели включват контролна група и третирана група, както при рандомизацията, с тази разлика, че контролната група е формирана (без използване на рандомизация) от съществуващи групи неучастващи лица по такъв начин, че да бъде възможно най-сходна с третираната група.

*Контролната група и третираната група трябва да бъдат сходни помежду си*

Добра стратегия за намиране на валидна контролна група в рамките на квазиекспериментални условия е да се изберат контролни лица, които са били изключени от третирането въз основа на фактори, несвързани с техните характеристики и потенциални резултати. При някои обстоятелства може да има причини да се смята, че макар контролните групи да не са били формирани изрично на случаен принцип, впоследствие може да бъдат установени лица или предприятия, чието неизлагане на третиране се оказва случайно по отношение на потенциалните резултати. Ако настъпят такива обстоятелства, те са близки до идеалните в контекста на квазиексперименталния подход. Например някои членове на целевата група по интервенцията може да бъдат изключени от участие в интервенцията в резултат на административен пропуск или грешка. Поради това е полезно още веднъж да се подчертае, че разбирането на процеса на подбор за включване в третирането е изключително важно за съставянето на валидна контролна група.

Достоверна контролна група може да бъде създадена по няколко начина. Първо, може да се използва подход на статистическо съпоставяне: т.е. събират се данни както от третирани лица, така и от (обикновено много голяма) извадка от нетретирани лица. След това от групата на нетретирани лица се формира контролна група, като се избират онези от тях, които са най-сходни с лицата от третираната група. „Сходството“ се отнася до набор от социално-демографски характеристики —

*Съпоставяне на третирани и нетретирани лица*

например възраст, пол, образование, трудов статус и статус на безработен и т.н. — измерени в определен момент във времето преди включването на третираната група в програмата. В резултат на това лицата, които не са третирани по интервенцията, са ефективно „съпоставени“ с третираните лица. На практика потенциално дългият списък от социално-демографски характеристики може да бъде обобщен, като се използва стойността на „показателя за тенденция“, което улеснява прилагането.

### 3.2.2. Съпоставяне на показателите за склонност

#### *Ключови характеристики на подхода за съпоставяне на показателите за склонност*

- При съпоставянето се имитира рандомизация, като впоследствие се формира контролна група, която е възможно най-сходна с третираната група по всички съответни характеристики;
- за разлика от рандомизацията могат да се съпоставят само наблюдаеми характеристики (възраст, пол, образование и др.), докато ненаблюдаемите характеристики (например мотивация) не могат да бъдат взети предвид;
- валидността на подхода зависи в решителна степен от наличието на данни.

Подходът за **съпоставяне на показателите за склонност (PSM)** включва оценка на статистически модел за цялата извадка (третираните лица и потенциална контролна група), който дава приблизителна оценка на склонността за участие за всяко лице или предприятие — независимо дали те действително участват, или не<sup>79</sup>. След това третираните лица или предприятия се съпоставят — с едно нетретирано лице или предприятие, или с няколко нетретираните лица или предприятия — въз основа на показателя за склонност<sup>80</sup>. При тази процедура се установява контролна група, която впоследствие може да бъде използвана за извеждане на прогноза при обратната хипотеза. Съпоставянето по този начин гарантира, че в прогнозите за въздействието са отчетени наблюдаемите разлики между третираната група и извадките, които изпълняват функцията на контролни групи, и ако се приеме, че всички съответни разлики преди съпоставянето са наблюдаеми, може да се получи неизкривена прогноза за ефектите от интервенцията. Ако обаче подборът за третиране се основава на ненаблюдавани фактори, ще остане въпросът дали съпоставянето е адекватен подход от гледна точка на способността му да елиминира изкривяванията. Критичното допускане, залегнало в основата на подхода на съпоставяне, е, че процесът на подбор се определя от наблюдаеми данни.

*Склонността към участие като начин за определяне на третираната група и контролната група*

На фигурата по-долу е представена интуитивна и опростена илюстрация на подхода за съпоставяне на показателите за склонност. По оста Y е представен броят на лицата в третираните и нетретираните групи,

<sup>79</sup> С оглед да се опрости тази дискусия, се приема, че лицата, изготвящи политики, искат да бъдат наясно с ефекта от третирането върху онези, които действително са получили услуги по програмата (това в много случаи е подгрупа на целевата група, на която е предложена възможност за участие). Това е т.нар. анализ „третиране на третираните“ (TOT).

<sup>80</sup> Съществува широк спектър от потенциални подходи за съпоставяне на показателите за склонност. За достъп до общ преглед направете справка с публикацията на [Caliendo M., Kopeinig S., 2008 г.](#)

подредени според показателя за склонност, изразен по оста X. Обикновено стойностите на показателя за склонност при третираните лица са относително по-високи, докато при нетретираните лица те са по-ниски. Областта, в която показателите за склонност на двете групи се припокриват, е известна като област на обща подкрепа.<sup>81</sup> Случаите на третираните лица се съпоставят със случаите на нетретираните лица в тази област. На диаграмата са дадени два примера, но по същество процесът се повтаря, докато всеки случай на третирано лице не бъде съпоставен със случай на нетретирано лице в рамките на областта на обща подкрепа. На фигурата това се извършва чрез съпоставяне по метода на „най-близките съседи“. „Най-близкият съсед“ на всеки член от третираната група е членът от контролната група с най-близък показател за склонност. След като бъдат формирани две групи, техните средни резултати могат да бъдат сравнени, за да се получи прогнозна оценка на въздействието. На практика извършването на съпоставяне на показателите за склонност може да се превърне в изключително сложен процес, при който трябва да се вземат предвид редица въпроси. В настоящия документ много от тези въпроси са оставени настрана, за да се гарантира изясняване на основните принципи. В следващото каре е представен практически пример, при който в рамките на оценка на ЕСФ е използван подход на съпоставяне.

**Фигура 8 Илюстрация на подхода за оценка на показателите за склонност**



Правдоподобността на подхода за оценка на показателите за склонност се основава на допускането, наред с другото, че подборът за участие в третирането може изцяло да се определи от наблюдаемите данни. С

*Подбор въз основа на*

<sup>81</sup> Обхватът на областта на обща подкрепа дава отражение върху обема на извадката и полезността на резултатите за целите на политиките, особено когато голям брой случаи на третираните лица попада извън границите на областта на обща подкрепа.



други думи, че няма ненаблюдавани разлики между третираната група и контролната група, които да са свързани с резултатите и/или решението за участие в интервенцията. Правдоподобността на това допускане се увеличава чрез включването на богат набор от променливи в оценката на показателите за склонност, като подборът на променливите се основава на предишни знания и теоретични постановки. По-конкретно, в контекста на интервенциите на пазара на труда енергично се препоръчва при проверката за потенциални ненаблюдавани разлики да бъде включен индивидуален предишен опит на пазара на труда<sup>82</sup>.

*наблюдаеми  
данни*

### Каре 15 Пример за оценка, при която е приложен подход на съпоставяне<sup>83</sup>

**Въздействие на интервенциите, финансирани по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г., за дълготрайно безработни лица в регион Марке<sup>84</sup>**

Подход на съпоставяне е използван за оценка на въздействието на редица интервенции по линия на ЕСФ (стажове, стипендии за работа, професионален опит в общините и ваучери за обучение) за дълготрайно безработни лица (ДБЛ), финансирани в регион Марке в Италия. Интервенциите не са били специално насочени към дълготрайно безработни лица, но те са представлявали по-голямата част от участниците във всички анализирани интервенции по линия на ЕСФ.

Целта на оценката е била да се определи въздействието на мерките по ЕСФ върху вероятността за наемане на лицата работа 6, 9, 12, 15 и 18 месеца след началото на интервенциите. Използвани са няколко променливи величини на резултатите: вероятността за наемане на работа в определен момент след интервенциите, вероятността за наемане на работа на безсрочен договор и броят на отработените дни през определен период след интервенциите.

За установяване на разликите между третираните и нетретираните групи е приложен подходът за оценка на показателите за склонност (съпоставяне с „най-близкия съсед“), а четирите интервенции по ЕСФ, споменати по-горе, са анализирани поотделно. За всяка интервенция третираната група е съставена от участници, които са започнали интервенцията преди края на август 2019 г. (526 лица за стажове, 1058 за стипендии за работа, 236 за професионален опит в общините и 241 за ваучери за обучение); контролната група е съставена от безработни лица, регистрирани в ПСЗ през периода 2016—2018 г., с период на безработица от поне 12 месеца (77 255 записи).

При изчисленията за съпоставяне на показателите за склонност са взети предвид няколко променливи, взети от социално-демографските характеристики на третираните и нетретираните лица, като: пол, възраст, гражданство, степен на образование, място на пребиваване, дата на включване в интервенцията и трудов стаж за минал период до 36 месеца преди интервенцията.

За измерването на променливите величини на резултатите за третираната група и контролната група (преди и след интервенциите) са използвани данни от задължителните комуникации — архив на задължителните уведомления на дружествата за сключване на трудови договори, изпратени до ПСЗ.

Резултатите от проучването са разнородни, като при стажовете и стипендиите за работа са отчетени положителни въздействия, докато при професионалния опит в общините се очертават отрицателни ефекти, а при ваучерите за обучение няма значими ефекти<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Вж. [Caliendo, Mahlstedt и Mitnik, 2017 г.](#), и [Kluve, Lehmann и Schmidt, 2008 г.](#)

<sup>83</sup> Други примери за практическо прилагане на методи (PSM, RDD и DID) могат да бъдат намерени в публикацията [Европейска комисия, 2020 г.](#)

<sup>84</sup> Вж. [Pompili M., Giorgetti I., 2020a.](#)

<sup>85</sup> Както е подчертано в доклада за оценката, констатациите по отношение на ваучерите за обучение могат да се считат само за предварителни, тъй като разглежданата извадка е твърде малка по отношение на общия брой участници.

### 3.2.3. Двойна разлика

#### Ключови характеристики на подхода на двойната разлика

- Подходът на двойната разлика е интуитивен подход, при който се сравнява разликата между резултатите преди и след интервенцията в третираната група с разликата преди и след момента на интервенция в контролната група;
- тъй като промяната с течение на времето в контролната група измерва това, което би се случило с третираната група в отсъствието на интервенцията (обратната хипотеза), всяка допълнителна разлика в резултатите преди/след интервенцията в третираната група показва причинно-следствения ефект от интервенцията;
- това е ясен метод, който е практически приложим в много случаи.

Изходните стойности (т.е. преди третирането) на променливите величини на резултатите, отделно или в съчетание със съпоставяне, могат да се използват за извършване на оценки на двойната разлика (DID). В този случай разликата в даден резултат преди и след третирането в контролната група се изважда от същия вид разлика, наблюдавана в третираната група, за да се получи оценка за въздействието на интервенцията. Отново от съществено значение е подборът на реалистична контролна група. Въздействията, изчислени въз основа на подхода на двойната разлика, обикновено се наблюдават в рамките на регресия, която отчита и други наблюдавани разлики между третираната група и контролната група. Освен това с този подход се проверяват ненаблюдавани разлики между двете групи, които са фиксирани във времето, както и такива, които се променят във времето, но които засягат еднакво и контролната група, и третираната група (например фактори, засягащи цялата икономика). Благодарение на тази възможност за проверка на някои аспекти на ненаблюдаваните разлики между третираната група и контролната група подходът на двойната разлика в повечето случаи представлява подобрение спрямо стратегията за съпоставяне на данни за моментното състояние. На фигура 4 е представен нагледно подходът на двойната разлика.

*Преди и след третирането*

Оста  $X$  представлява изминалото време, а оста  $Y$  — скала, по която се записват резултатите. В този случай резултатите биха могли да бъдат заплати. Средните заплати за третираната група в периода преди третирането са  $Y_{T1}$ , докато за контролната група те са  $Y_{C1}$ . В периода след третирането заплатите са  $Y_{T2}$  и  $Y_{C2}$  респективно за третираната група и контролната група. Съответно горната плътна линия представлява промяната в заплатите на лицата в третираната група, а долната плътна линия — на лицата в контролната група.

Приблизителна оценка на въздействието на интервенцията би се получила при сравняване на заплатите в третираната група и тези в контролната група в периода след третирането, т.е.  $Y_{T2} - Y_{C2}$ . Това обаче би било неправилно, тъй като няма да бъдат отчетени разликите в заплатите преди третирането. Един от начините да се възприема оценката по подхода на двойната разлика включва разглеждането ѝ като изваждане на оцененото изкривяване преди третирането от разликата в резултатите след третирането. В резултат на това разликата в заплатите

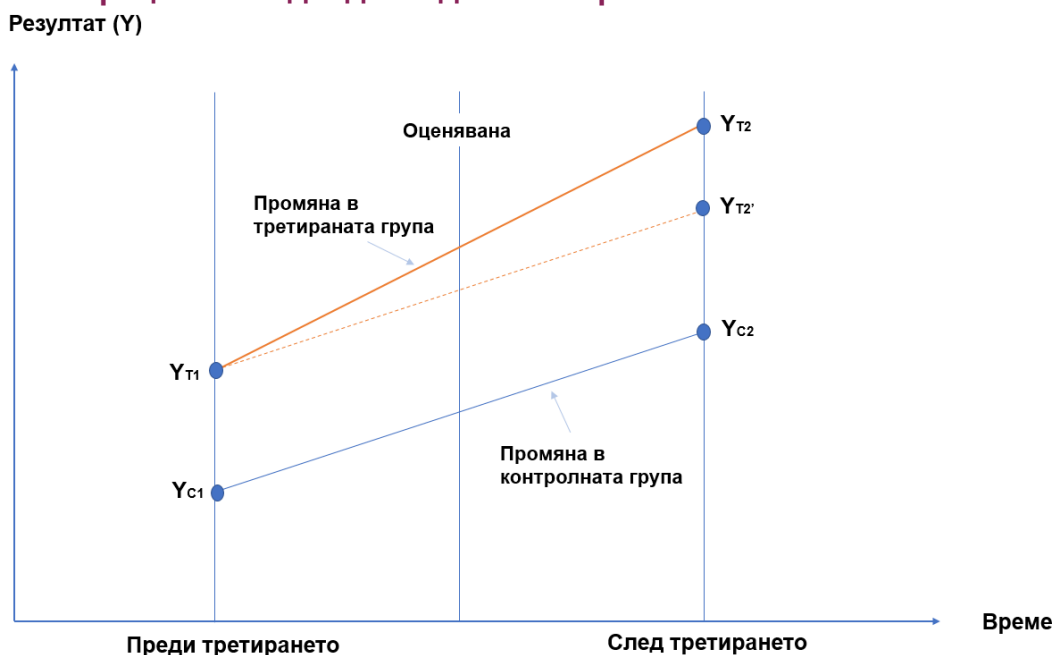
след третирането ( $Y_{T2} - Y_{C2}$ ) се коригира, като от нея се изважда разликата в заплатите преди третирането ( $Y_{T1} - Y_{C1}$ ) и следователно показателят за въздействие по подхода на двойната разлика може да се изрази много просто по следния начин:

$$(Y_{T2} - Y_{C2}) - (Y_{T1} - Y_{C1}).$$

*Логиката на двойната разлика*

Ако разликите в заплатите след третирането не бъдат коригирани със съществуващите преди третирането разлики между третираната група и контролната група, може да се получат изкривени оценки. Другата възможност, както вече беше споменато, е подходът на двойната разлика да се разглежда като изваждане на промяната в резултатите на лицата от контролната група от същия вид промяна, наблюдавана при лицата от третираната група. Наблюдаваната промяна в контролната група се възприема като промяната, която би настъпила в третираната група при липса на интервенция.

**Фигура 9 Илюстрация на подхода на двойната разлика**



В най-опростения случай основното допускане, на което се основава подходът на двойната разлика, е това за общите тенденции: т.е. при липса на третиране тенденциите във времето при резултатите в рамките на третираната група и тези в контролната група са еднакви. Това допускане не може да бъде проверено пряко, въпреки че подкрепя правдоподобността на подхода в случаите, когато са налични множество измервания на променливата величина на резултата преди третирането както за третираната група, така и за контролната група, и тези измервания показват успоредни тенденции. Пример за подхода на двойната разлика вижте в карето по-долу.

*Основно допускане: при липса на третиране общите тенденции са еднакви*

**Каре 16 Пример за оценка, при която е приложен подходът на двойната разлика**

Оценка на мерките за по-възрастни работници в Люблинско войводство, финансирани от ЕСФ в рамките на програмния период 2007—2013 г.<sup>86</sup>

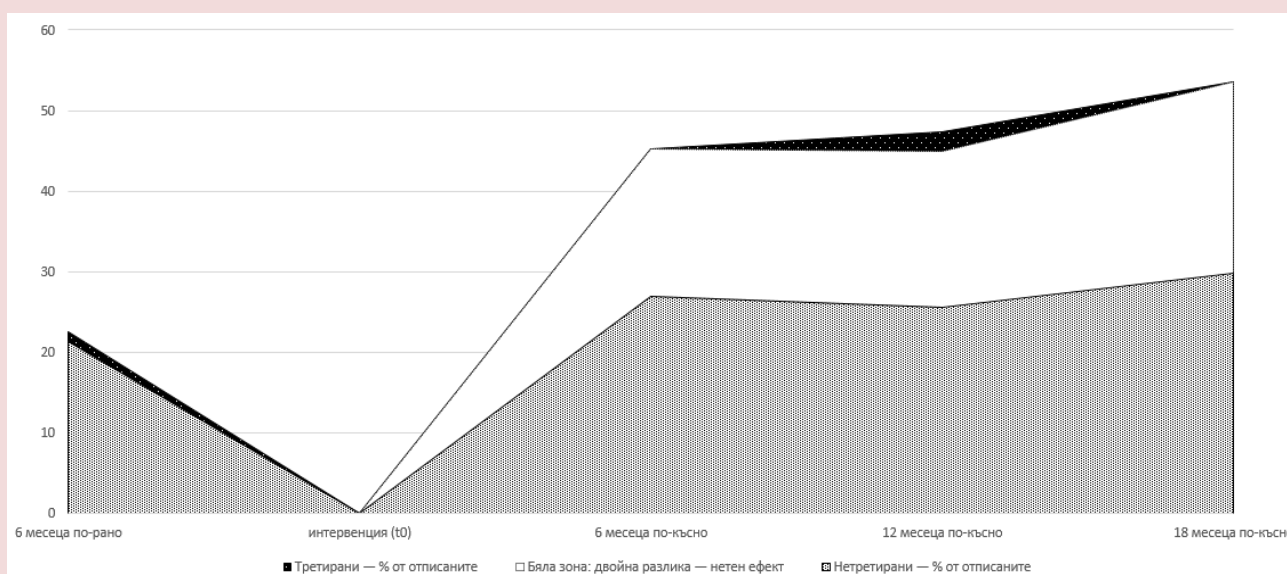
<sup>86</sup> Вж. [Re-source Pracownia Badań i Doradztwa, 2015 г.](#)

Основната цел на проучването е да се оценят интервенциите по линия на ЕСФ за разширяване на икономическата активност на възрастните хора в контекста на неблагоприятните демографски характеристики в Люблинско войводство в Полша. Интервенциите са били финансирани по оперативна програма „Човешки капитал“ за периода 2007—2013 г.

Третираната група, извадка от 145 лица, е съставена от хора, които са били безработни към момента на включване в интервенциите. Контролната група е подбрана въз основа на анонимизирани данни от регистъра, предоставени от бюрата по труда, съдържащи социално-демографски сведения и история на събитията в регистъра, свързани с трудовия статус на конкретни лица (данните са получени от осем бюра по труда и съдържат информация за 67 102 лица). Променливата величина на резултата е „статус на регистрация в регистъра за безработните лица“<sup>87</sup>, като тя може да бъде наблюдавана както преди, така и след интервенцията, което е позволило прилагането на подхода на двойната разлика. Трудовият статус е измерен в 5 момента във времето: 6 месеца преди участието в проекта, по време на участието в проекта и 6, 12 и 18 месеца след приключването му.

Подборът на контролна група при подхода на двойната разлика в този случай е бил подобрен, като за да се определи нетретирано лице за всяко третирано лице, са използвани методи за съпоставяне въз основа на редица наблюдаеми коварианти, като пол, възраст, степен на образование, равнище на безработица по местопребиваване.

Анализът показва, че подпомагането на безработните на възраст 50+ години е довело до положителен нетен ефект върху заетостта: третираните безработни на възраст 50+ години са имали над 2,5 пъти по-голям шанс да се отпишат от регистъра за безработните лица, отколкото нетретираните лица. На фигурата по-долу са онагледени развитието на променливата величина на резултата за третираната група и контролната група и оцененият нетен ефект след отчитане на успоредното допускане за подхода на двойната разлика.



### 3.2.4. Модел на прекъсване на регресията

#### Ключови характеристики на подхода „прекъсване на регресията“

- Моделът на прекъсване на регресията се основава на идеята, че конкретна стойност („гранична стойност“) на резултата или оценката определя дали дадено лице да участва в интервенцията;

<sup>87</sup> Въпреки че отписването от регистъра за безработните лица не е едно и също с придобиването на статус на заето лице, това допускане е било необходимо, за да се извърши проучването.

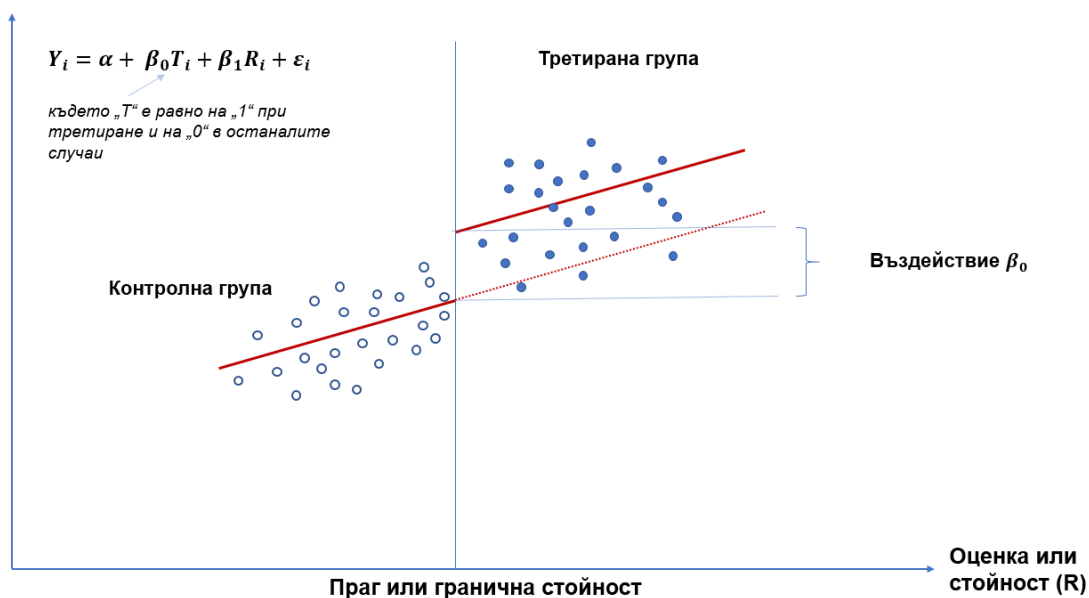
- след това лицата, които са близо до тази стойност, се считат за сравними, с единствената разлика, че тези от едната страна на границата участват (третираната група), а тези от другата страна — не участват (контролната група);
- чрез сравняването на тези групи обикновено ефектът от интервенцията се измерва точно и интуитивно; но методът е приложим само ако е налице процес на подбор, основан на резултат или оценка.

Подходът „прекъсване на регресията“ може да бъде възприет, когато достъпът до интервенция се определя от гранична стойност по непрекъснатата скала, оценка или стойност. Така например, достъпът до даден вид обучение може да се определя от резултат от тест за способност, като лицата, които са постигнали резултат над определен праг (или гранична стойност), получават обучение, а лицата които са постигнали резултат под прага, не го получават. За да бъде валиден подходът, граничната стойност следва да бъде определена, без да са известни резултатите на потенциалните обучавани лица; кандидатите, които се намират непосредствено около граничната стойност, ще бъдат много сходни помежду си, с тази разлика, че онези, които са малко над нея, ще участват в интервенцията, докато онези, които са малко под нея, няма да участват. Резултатите за лицата над граничната стойност и на онези под нея могат да бъдат сравнени, за да се получи оценка на въздействието на интервенцията в граничната стойност.

*Граничната стойност е разделителят между третираните лица и лицата от контролната група*

**Фигура 10** Илюстрация на подхода „прекъсване на регресията“

Резултат (Y)



Модел на прекъсване на регресията (RDD) може да се приложи или когато с граничната стойност напълно се идентифицира третираната група (при пълно съответствие), като в този случай се получава *рязко* прекъсване, или когато при определени условия не всички лица от дадена страна на граничната стойност съответстват стриктно на разпределението си за третиране (*неясно определено* прекъсване).

*Рязко или неясно определено прекъсване*



На фигура 10 по-горе е представен стилизиран пример за модел на прекъсване на регресията. Това е най-опростената илюстрация на рязко прекъсване. Интервенцията поражда постоянни ефекти при всяка стойност на оценката и въздействията се измерват с помощта на модел на линейна регресия (функционалната форма на регресията на въздействието не е от значение). На практика във всички случаи анализът ще трябва да бъде значително по-задълбочен от този, онагледен на фигура 10.

Точките на фигура 10 представляват отделните единици, например обучавани лица. По оста X е отразена оценката или стойността, използвана за разпределяне на обучаваните лица по позиции в курса за обучение. Лицата, чийто резултат ги поставя вдясно от плътната вертикална линия, указваща прага за тази оценка или стойност (например тест за способност), биват включени в обучението и формират „третираната група“. Потенциалните обучавани лица, чийто резултат е под прага на оценката или стойността, не се включват в обучението и формират контролната група.

Ключовият момент е, че оценката, използвана за разпределяне на целевата група в третираната група или в контролната група, е непрекъсната количествена променлива, измерена преди третирането, и лицето се допуска до схемата за обучение въз основа на това дали резултатът му е над или под предварително определена граница или праг.

Резултатът е изобразен по оста Y. По същество въздействието от третирането се установява, като спрямо данните (на база на горепосочените допускания) се приложи модел на линейна регресия; т.е. променливата величина на резултата се изчисли спрямо стойността на оценката като функция от фиктивна променлива (показател за третиране), която определя дали резултатът е под или над граничната стойност (т.е. дали лицето е причислено към третираната или контролната група).

Такова уравнение за регресия на въздействието е показано на фигура 10. Ефектът или въздействието от обучението в нашия пример се получава от коефициента на показателя за третиране, т.е.  $\beta_0$ <sup>88</sup>. Това реално показва дали около граничната стойност настъпва обрат или прекъсване, което на фигура 10 е онагледено чрез изместване на регресионната линия в посока нагоре при прага или граничната стойност. В този пример се наблюдава положително въздействие на обучението върху резултата.

Друг начин за разбиране на оценката на въздействието е да се разгледа продължението с пунктирна линия на линията на контролната група, изобразено на фигура 10. Това може да се разглежда като съпоставителна оценка за третираната група — отношението между оценката и стойността на резултата, който би настъпил в отсъствието на интервенцията — разликата между тази пунктирна линия и линията на тенденцията за третираната група представлява ефектът от третирането или въздействието. Обърнете внимание, че при липса на третиране няма прекъсване на линията и се приема, че в този случай резултатът се променя непрекъснато в зависимост от оценката или стойността.

---

<sup>88</sup> В един опростен случай това би бил ефектът от намерението за третиране, проявяващ се в точката на граничната стойност (вж. [Bloom H. S., 2009 г.](#)).

Подходът „прекъсване на регресията“ работи, тъй като наблюденията в третираната група и контролната група в близост до граничната стойност са сходни помежду си, но с тази разлика, че в този пример лицата над граничната стойност получават обучение, а лицата под нея — не. Следователно при наблюдения в близост до граничната стойност ситуацията не е много по-различна от рандомизацията. Съществува обаче едно значително ограничение. В повечето случаи въздействията, оценени чрез подхода RDD, могат да дадат на лицето, изготвящо политики, информация само за ефектите върху лица, които са близо до граничната стойност или прага. Степента, до която могат да се правят обобщения за лицата, които са по-отдалечени от прага, може да бъде ограничена.

*Вътрешната валидност е солидна, но обобщенията може да са ограничени*

RDD може да бъде полезен подход, когато лицата се разпределят за интервенция въз основа на нуждата, измерена чрез оценка или резултат с непрекъснати стойности. Анализът обаче може да стане сложен, когато граничната стойност е неясна и има несъответствие, както и когато съществуват проблеми с функционалната форма на регресионния модел на въздействието. На практика е необходимо да се използват редица допускания и валидността на тези допускания не винаги може да бъде потвърдена.

В следващото каре е показан практически пример, при който подходът „прекъсване на регресията“ е използван при оценка на схема за гаранция за младежта.

### **Каре 17 Пример за оценка, при която е приложен подходът „прекъсване на регресията“**

#### **Професионално обучение за безработни младежи в Латвия: данни от модел на прекъсване на регресията<sup>89</sup>**

Изследователи от Съвместния изследователски център на Европейската комисия използват подхода „прекъсване на регресията“, за да оценят въздействието на програма за професионално обучение (ППО) върху резултатите на пазара на труда на безработни младежи в Латвия, финансирана по схемата за гаранция за младежта за периода 2014—2020 г. и насочена към младежи на възраст между 15 и 29 години, незаети с работа, учене или обучение (NEET).

Използваните данни са взети от Държавната агенция по заетостта на Латвия, която е предоставила информация както за участниците, така и за неучастващите, регистрирани като безработни към определени дати, и са съпоставени с данни от Националната агенция за приходите (SRS), които съдържат информация за доходите на лицата към определени дати преди и след програмата (януари 2012 г. и юни 2017 г.). След изчистването на наборите от данни окончателната извадка за третираната група възлиза на 898 лица, а тази за контролната група — на 10 717 лица.

Оценителите разчитат на правило на латвийското правителство, според което се дава предимство за участие в ППО на безработни лица под 25 години. Следователно възрастта е основната променлива, която определя вероятността за участие в ППО, като 25-годишната възраст представлява прагът, под който участието в програмата драстично се увеличава поради правилото за предимство. Тъй като лицата не могат да контролират възрастта си, разпределянето в ППО може да се счита за случайно около прага. Поради правилото за предимство и факта, че участието е доброволно, на изследователите се налага да приложат подход на неясно определено прекъсване на регресията (FRDD). Стратегията за идентифициране се основава на факта, че лицата в близост до граничната стойност (25-годишна възраст), са сходни помежду си, с изключение на факта на участието в ППО.

Констатациите показват, че въздействието, свързано с вероятната бъдеща заетост и месечните доходи до 3,5 години след включването в програмата, е положително, но не е статистически

<sup>89</sup> Вж. [Bratti M. et al., 2018 г.](#)

значимо. Въпреки това се наблюдава положителен ефект от правилото за предимство върху участието в програмата. Тъй като валидността на FRDD се основава на факта, че потенциалните участници не могат да контролират основната променлива (възрастта), са направени няколко проверки за потвърждаване на този ефект.

### 3.2.5. Инструментални променливи

#### Ключови характеристики на подхода „инструментални променливи“

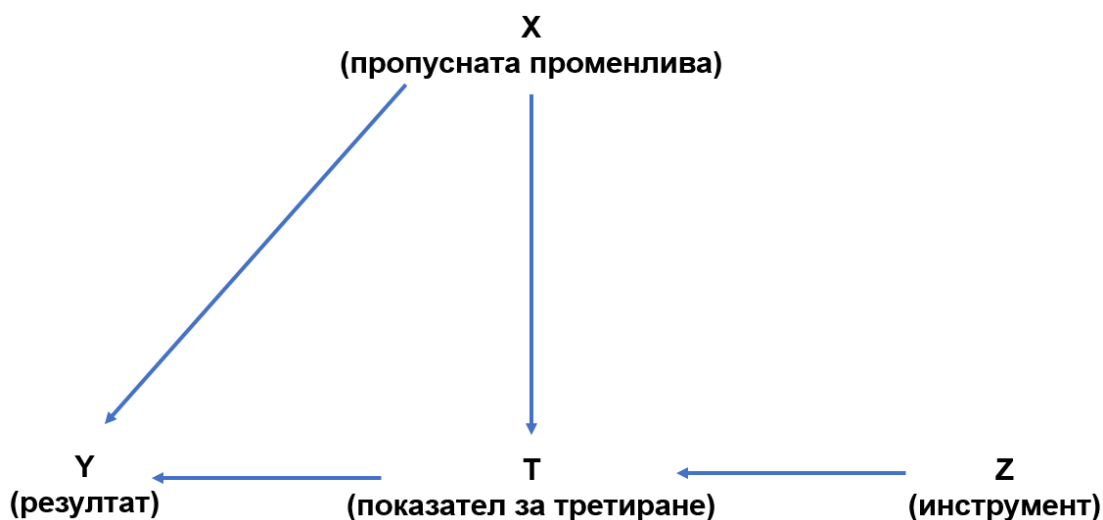
- Идеята на подхода „инструментални променливи“ е, че някакъв (предварително определен/външен) процес определя участието, но това не е реалната процедура за подбор;
- предварително определеният процес и неговите ключови променливи може да се използват, за да се вземе предвид всеки самостоятелен избор при решението на лицата дали да участват.

При подхода „инструментални променливи“ (IV) подборът за включване в третирането следва да бъде поне частично обусловен от външен фактор, който не е свързан с резултати, различни от тези, получени чрез третирането. Т.е. външният фактор оказва влияние върху участието, но не и пряко върху резултатите. Обикновено такива външни фактори може да бъдат административни грешки или пропуски, или други случайни вариации в полученото третиране.

*Как външните фактори влияят на участието*

На фигура 11 по-долу е илюстриран подходът „инструментални променливи“. Четири променливи са показани в изключително опростена причинно-следствена система. Променливите представляват данни, събрани от съвкупност, към която хипотетично е насочена интервенция за обучение (както тези, които получават обучение, така и тези, които играят ролята на контролна извадка).

Фигура 11 Илюстрация на подхода „инструментални променливи“



По оста „Y“ се изразява разглежданият резултат. В случай на интервенция за обучение това може да бъдат доходите. „T“ е показател, който показва дали дадено лице е започнало обучение<sup>90</sup>.

„X“ е пропуснатата променлива, която не се наблюдава, но която е свързана както с „Y“ (резултата), така и с „T“ (показателя за третиране), като с нея идеята за програма за обучение се разширява — например изходна стойност за способността. В този случай способността е свързана както с участието в обучение, така и с доходите. Например по-способни членове на целевата група може да изберат да се включат в обучение, както и да получават по-високи заплати.

Съществуването на променливата „X“ е мотив за търсенето на инструмент и означава, че въздействието на обучението върху доходите се изкривява поради съществуването ѝ. С други думи, оценката е изкривена поради съществуването на „X“ и факта, че тази променлива не е наблюдавана и не може да бъде пряко отчетена в анализа.

Накрая, променливата „Z“ е инструмент, който според Morgan и Winship<sup>91</sup> може да се разглежда като смущение за показателя „T“, който е независим от „X“. Поради тази причина на фигура 11 липсва линия, която да свързва Z с X. Освен това Z влияе на Y само чрез T, няма друг начин, по който Z да влияе на Y. Това означава, че Z може да се използва за генериране на вариации в T (третирането), които не са свързани с изкривяващата променлива X. В резултат на това чрез използването на тази вариация може да се получи неизкривено измерване на ефекта на T върху Y<sup>92</sup>.

*Определянето на валиден инструмент е от основно значение*

По-долу са описани най-опростените обстоятелства, при които може да се използва подходът „инструментални променливи“, като в настоящия документ се оставят настрана много от свързаните с него сложни аспекти. На практика често е трудно да се намери убедителен инструмент. Достоверността на различните потенциални инструменти е силно обвързана с контекста, а основните допускания във връзка с идентифицирането обикновено не може да бъдат проверени статистически (всъщност изискваната корелация между Z и T може да бъде проверена статистически, докато „независимостта“ на Z и X не може да бъде проверена). Например при една стратегия разстоянието от центровете, в които се провежда обучението (физическото място на провеждане на курса на обучение), до дома на обучаваното лице може да се използва като инструмент за оценяване на ефекта от обучението върху нетните доходи на обучаваните лица. Може да се установи, че съществува по-голяма вероятност обучаваните лица, които живеят по-близо до центровете за обучение, да участват в интервенция за обучение и че разстоянието между дома на обучаваното лице и центъра за обучение не е свързано с други фактори, определящи нетните доходи, и с участието в обучение (например мерки, свързани с човешкия капитал). Следователно единственият начин, по който този показател за разстоянието може да повлияе на нетните доходи, е чрез въздействието му върху обучението<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> С други думи, налице е пълно съответствие и всички лица от третираната група участват в обучението.

<sup>91</sup> Morgan S.L., Winship C., 2014 г.

<sup>92</sup> Причинно-следственият ефект на T върху Y се изчислява при наличието на инструмент чрез оценка на връзката между Z и Y и разделянето ѝ на оценената връзка между Z и T.

<sup>93</sup> Тълкуването на констатациите от такъв анализ може да се усложни от това дали съществува корелация между

Подходът „инструментални променливи“ може да се използва в широк спектър от обстоятелства. В зависимост от променливата, свързана с отговора, оценките може да бъдат получени чрез различни подходи за оценяване. Досега този подход не е използван често при оценките по линия на ЕСФ. В каре 18 по-долу е даден нагледен пример за анализ на причинно-следствените ефекти на дадена политика чрез прилагане на подход „инструментални променливи“.

### Каре 18 Пример за проучване, в което е приложен подход „инструментални променливи“

#### Ефект на езиковото обучение за безработни имигранти върху заетостта<sup>94</sup>

Придобиването на компетентност по езика на приемащата държава е важен фактор за имигрантите, за да постигнат висока степен на интеграция на пазара на труда.

В неотдавнашна публикация (Lang J., 2021 г.) авторът използва подхода „инструментални променливи“, за да оцени причинно-следствения ефект на програма за обучение по немски език за професионални цели върху резултатите в областта на заетостта на имигрантите, участващи в курсовете, две години след записването им. Програмата е осъществена от Германската федерална служба за миграция и бежанци (BAMF) и е финансирана от ЕСФ; програмата на ЕСФ и BAMF се изпълняваше до края на 2017 г. Курсовете включват няколко компонента: обучение по немски език, изграждане на професионални умения и намиране на работа. Право на участие имат хора с мигрантски произход, които осъществяват дейност на германския пазар на труда, независимо от националността и датата на имиграция.

За да разгледа ненаблюдаваната еднородност по отношение на езиковите умения, авторът използва външната вариация в интензивността на обучението по местен език на равнище бюро по труда. Това се счита за валиден инструмент, тъй като бюрата по труда имат широка свобода на действие при прилагането на различни комбинации от програми в зависимост от „стила“ на своите политики, а тази променлива е външна за резултатите във връзка със заетостта на търсещите работа лица. Анализирани са курсовете, проведени през 2014 г.

Оценката се основава на богат набор от административни данни — интегрирани професионални биографии (ИПБ), обединена база данни с административна информация на Федералната агенция по заетостта на Германия. Базата данни с ИПБ включва информация за участие в езиково обучение, подробна информация за трудовия стаж (с изключение на самостоятелна заетост), търсенето на работа, социалните плащания, извършени по време на периода на безработица, и лични данни на лицата. Използвани са и други данни (WGH, Werdegangshistorie), за да се получи подробна информация за участието в езиковите курсове, предоставяни от BAMF, и да се попълнят липсващите данни от ИПБ, когато е възможно, с информация за епизоди на самостоятелна заетост и на родителски отпуск.

Констатациите показват, че след период на ефекти на блокиране, който като цяло трае малко повече от година, две години след интервенцията вероятността имигрантите, участвали в програмата за обучение, да бъдат наети на работа е с 9 процентни пункта по-висока от тази на контролната група, като тази вероятност не се ограничава до неквалифицирани работни места. Установено е също така, че предоставянето на ранен етап на езиково обучение (скоро след пристигането в Германия) е от полза за интеграцията на имигрантите на пазара на труда.

инструмента и вариациите в ефекта от третирането (вж. [Bryson et al, 2002 г.](#))

<sup>94</sup> Вж. [Lang, J., 2021 г.](#)



Таблица 5 Сравнение на ключовите характеристики на основните подходи на СОВ

Подход	Ключови характеристики	Предимства	Изисквания относно данните	Ограничения
Рандомизация — експериментален подход	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Лицата, отговарящи на условията за участие, се разпределят на случаен принцип в третирана група и контролна група;</li> <li>- чрез рандомизацията се гарантира, че двете групи са идентични (като цяло) по всички съответни характеристики;</li> <li>- следователно контролната група отговаря на въпроса за обратната хипотеза, а разликата в резултатите между третираната група и контролната група дава причинно-следствения ефект от интервенцията.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ако се прилагат правилно, оценките на въздействието са „неизкривени“;</li> <li>- резултатите са прозрачни и лесно разбираеми;</li> <li>- констатациите зависят в по-малка степен от квалификации и съмнения;</li> <li>- разнообразие от налични варианти на модели за справяне с различен контекст на политиката и обстоятелства, свързани с интервенцията.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Основно изискване за контрол на подбора на интервенцията чрез рандомизация;</li> <li>- запис на лицата, разпределени в двете групи;</li> <li>- събирането на базови данни е от съществено значение;</li> <li>- стойностите на резултатите трябва да се записват както за третираната група, така и за контролната група.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Често третираната група и контролната група не отговарят на правилата за разпределение за третирането;</li> <li>- често се изисква съгласието на участниците;</li> <li>- подборът на лицата, които участват в интервенцията или кандидатстват за участие в нея, може да бъде повлиян от рандомизация;</li> <li>- ако участниците са наясно със своя статус на разпределение, това може да промени поведението им и да повлияе на резултатите;</li> <li>- етични съображения;</li> <li>- значителни изисквания за планиране и проектиране;</li> <li>- подходът може да бъде скъпоструващ (макар и не непременно).</li> </ul>
Съпоставяне (на показателите за склонност)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- При съпоставянето се имитира рандомизация чрез последващо създаване на контролна група, която е възможно най-сходна (като цяло) с третираната група по всички съответни характеристики;</li> <li>- за разлика от рандомизацията могат да се съпоставят само наблюдаеми характеристики (възраст, пол, образование и др.), докато ненаблюдаемите характеристики (например мотивация) не могат да бъдат взети предвид;</li> <li>- по този начин валидността на подхода зависи основно от наличието на данни.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изисква добро познаване на процесите на подбор, но не изисква пряк контрол върху подбора за участие в интервенцията;</li> <li>- може да се прилага ретроспективно, ако са налични подходящи данни, и при различни обстоятелства;</li> <li>- от техническа гледна точка е полупараметричен метод за оценка; изисква по-малко параметрични допускания (например няма нужда от стандартно регресионно</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Точна идентификация на участниците в интервенцията;</li> <li>- източници на данни, от които да се направи извадка;</li> <li>- ясна концепция за участие и добро разбиране на подбора за третиране;</li> <li>- богат набор от данни, в идеалния случай събрани в началния етап, въз основа на които да се избере съпоставянето;</li> <li>- стойности на резултатите от интервенцията за участниците и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изисква значителен обем данни, които позволяват пълно описание на процеса на подбор;</li> <li>- валидността зависи от качеството на контролните групи и техния внимателен подбор, както и от степента на обща подкрепа;</li> <li>- зависи от допускането, че подборът за участие в интервенцията може да се характеризира адекватно чрез наблюдаеми данни;</li> <li>- обхватът на различните налични подходи за съпоставяне изисква чувствителен анализ;</li> </ul>

Подход	Ключови характеристики	Предимства	Изисквания относно данните	Ограничения
		<p>допускане);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- може да се използва за оценка на ефектите от множество видове третиране.</li> </ul>	<p>лицата в контролната група.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- резултатите могат да бъдат сложни за обяснение и тълкуване и потенциално двусмислени.</li> </ul>
Двойна разлика (DID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DID е интуитивен подход, при който се сравнява разликата между резултатите преди и след интервенцията в третираната група с разликата преди и след момента на интервенция в контролната група;</li> <li>- тъй като промяната с течение на времето в контролната група измерва това, което би се случило с третираната група в отсъствието на интервенцията (обратната хипотеза), всяка допълнителна разлика в резултатите преди/след интервенцията в третираната група показва причинно-следствения ефект от интервенцията;</li> <li>- това е ясен метод, който е приложим на практика в много случаи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Проверки за някои аспекти на ненаблюдавани разлики между участниците и лицата в контролната група;</li> <li>- може да се използва в комбинация със съпоставянето;</li> <li>- работи с данни за състоянието преди и след интервенцията, като например панелни данни (данни за лица за определен период от време) или повтарящи се данни за моментното състояние (данни за лица, събрани на различни етапи).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изискванията относно данните са подобни на тези при другите подходи, но с допълнителното изискване за стойности на резултатите преди прилагането на интервенцията;</li> <li>- за да се проверят основните допускания, са необходими многобройни наблюдения на резултатите преди третирането както за третираната група, така и за контролната група;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изисква приемането на допускане за общи тенденции при резултатите на участниците и тези на лицата в контролната група;</li> <li>- анализът може да стане твърде сложен и уязвим на погрешно тълкуване;</li> <li>- необходим е богат набор от данни за резултатите преди третирането, за да се провери допускането за общи тенденции;</li> <li>- не може да се използва за оценка на ефектите от множество видове третиране<sup>95</sup>.</li> </ul>
Модел на прекъсване на регресията (RDD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RDD се основава на идеята, че конкретна стойност („гранична стойност“) на резултата или оценката определя дали дадено лице да участва в интервенцията, или не;</li> <li>- след това лицата, които са близо до тази стойност, се считат за сравними, с единствената разлика, че тези от едната страна на границата участват (третираната група), а тези от другата страна — не участват (контролната група);</li> <li>- чрез сравняването на тези групи обикновено ефектът от интервенцията се измерва точно и интуитивно; но методът е приложим само ако е налице процес на подбор, основан на резултат или оценка.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Съществуват подходи за RDD както с рязко, така и с неясно определено прекъсване.</li> <li>- при спазване на определени условия може да покаже неизкривеното въздействие на ефектите от третирането;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изборът на гранична стойност не трябва да зависи от стойностите на оценката, дадени на всеки член на целевата група;</li> <li>- изискват се данни за лицата както за третираната група, така и за контролната група по отношение на оценката или мярката, прага или граничната стойност и резултатите.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Този подход не е валиден без непрекъснатата стойност или оценка, която определя третирането;</li> <li>- анализите може да станат сложни и несигурни, когато възникнат въпроси, свързани с функционалната форма на регресията на въздействието, когато е налице несъответствие или когато обемът на извадката около граничната стойност е ограничен;</li> <li>- тълкуването на констатациите и екстраполирането на обобщения може да крият опасности.</li> </ul>

<sup>95</sup> Вж. [Frolich, M., 2004 г.](#)

Подход	Ключови характеристики	Предимства	Изисквания относно данните	Ограничения
Инструментални променливи (IV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Идеята на подхода „инструментални променливи“ е, че съществува някакъв (предварително определен/външен) процес, който определя участието, но това не е реалната процедура за подбор;</li> <li>- в такъв случай предварително определеният процес може да се използва, за да се вземе предвид всеки самостоятелен избор при действителното решение на лицата дали да участват.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Може да предоставя висококачествени оценки или доказателства за съществуването на причинно-следствени ефекти;</li> <li>- решава проблема с изкривяването поради пропуснати променливи (или изкривяването при подбора);</li> <li>- може да се прилага ретроспективно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Изисква базови данни, данни за резултатите и участието в интервенцията, като освен това да може да се определи инструмент;</li> <li>- инструментът трябва да е свързан с участието в интервенцията и да влияе на резултатите само на тази основа. Инструментът не следва да бъде свързан с други фактори, определящи резултатите.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Може да е трудно да се намери правдоподобен инструмент;</li> <li>- може да е трудно да се обясни на лица, които не са експерти.</li> <li>- Тълкуването на резултатите не е ясно; ограничена възможност за проверка на допусканията във връзка с идентифицирането.</li> </ul>

## Глава 4. Постигане на напредък по програмата на СОВ

Настоящото ръководство има за цел да се насърчат и подкрепят УО при провеждането на по-широко разпространени и качествени СОВ. То дава насоки на лицата, отговарящи за планирането и възлагането на оценки на въздействието на интервенции, съфинансирани от ЕСФ+. Досега акцентът беше поставен върху планирането и изпълнението на СОВ и бяха обсъдени редица ключови въпроси, които изискват разглеждане. През програмния период 2014—2020 г. обаче се откриха редица други „проблеми с по-широк характер“, както и предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени, за да се укрепят оценките по линия на ЕСФ+ и използването на СОВ.

В този раздел на ръководството са направени някои предложения за справяне с тези проблеми „с по-широк характер“. По-специално се обсъждат стъпки за справяне със следните проблеми:

*Проблеми в по-широк план, които трябва да бъдат решени*

- липса на познания за подходите на СОВ в рамките на УО и сред по-широката общност на ДЧ, изготвяща политики;
- липса на външни, подходящо квалифицирани и опитни изпълнители в ДЧ, които да могат да провеждат СОВ;
- разглеждане на правните пречки, които трябва да бъдат преодолени общо за всички СОВ;
- постигане на напредък по отношение на по-доброто планиране на СОВ;
- разширяване на обхвата на СОВ.

### 4.1. Подобряване на степента на разбиране сред заинтересованите страни

По отношение на програмния период 2021—2027 г. в член 44, параграф 1 от РОР се предвижда, че „[с] цел да се подобри качеството на разработване и изпълнение на програмите, държавата членка или [УО] прави оценка на програмите въз основа на един или няколко от следните критерии: ефективност, ефикасност, относимост, съгласуваност и добавена стойност от Съюза. Оценките могат да обхващат и други приложими критерии като приобщаване, недискриминация и видимост и могат да включват повече от една програма“. Както беше обсъдено в предходните раздели, това означава, че както УО, който възлага СОВ, така и оценителите, които кандидатстват за договора, трябва да разполагат с подходящ капацитет за оценяване.

В някои случаи службите на информационното бюро по оценките са регистрирали липса на капацитет за извършване на СОВ в някои администрации — т.е. за възлагане на обществени поръчки и съпровождане на изпълнението. Това затрудняваше оценителите при провеждането на СОВ, тъй като не бяха установени предварително ясни

въпроси за оценяване, наличие на основни данни и добре информирано планиране на изпълнението.

Понякога, особено в малките държави, на пазара на консултантски услуги липсва капацитет за провеждане на СОВ, както и предлагане на технически експертни знания. Поради това съществува широка необходимост от стимулиране на търсенето и предлагането на СОВ. Проблемът с предлагането може да се подобри, когато УО и ДЧ започнат да възлагат СОВ или да заявяват исканията си за такива проучвания. Бързината на реакцията на повишеното търсене на СОВ ще зависи от вече съществуващите умения, опит и наличието на институции в ДЧ, способни да прилагат такива подходи. Стимулирането на търсенето обаче може да бъде постигнато отчасти и чрез подобряване на знанията и разбирането на методите за СОВ сред лицата, работещи в ДЧ.

*Стимулиране на търсенето и предлагането на СОВ*

Едно от решенията на този проблем е УО да организират курсове за обучение във връзка с методите за СОВ за своите служители. Обучението следва да се съсредоточи върху ползите за УО от приемането на методите за СОВ. Освен това следва да се наблегне на въпросите за отчетността и научаването на това кое води до резултати. В приложение 2 е представен примерен план на курса.

*Обучение по разработване на методи за СОВ*

## 4.2. Изграждане на капацитет

Друг въпрос, повдигнат през периода 2014—2020 г. и споменат в разделите по-горе, е необходимостта от развитие на капацитета за провеждане на СОВ в рамките на научноизследователските/академичните/консултантските общности на ДЧ. В някои случаи беше очевидно, че необходимите за това умения са налични в ДЧ, но че лицата, които притежават умения, са се сблъскали с пречки при прилагането им в контекста на оценката (например ограничен достъп до използваеми данни или проблеми при определянето на разумна контролна група).

Съществуват редица стъпки, които може да бъдат предприети, за да се развие предлагането на услуги за оценяване. Много от повдигнатите въпроси се отнасят както за СОВ, така и за оценките като цяло. Обикновено се предприемат три стъпки за подобряване на предлагането на услуги за оценяване:

*Укрепване на институциите и изграждане на общности от практикуващи специалисти*

- изграждане на връзки с академични институции, по-специално с университети;
- изграждане и укрепване на независима общност от консултанти;
- подкрепа за изграждането на професионална общност за оценяване.

### Университети

Развиването на връзки с университетите е важно по две причини. Първо, академичният състав на университетите може да притежава необходимите умения и знания за провеждане на СОВ. Например много специалисти по микроикономика, специалисти по иконометрия, социолози или психолози, занимаващи се с количествени изследвания, притежават необходимите умения. В много ДЧ може да са налични необходимите умения, но лицата, които ги притежават, не са се замисляли преди това да ги прилагат за оценката на интервенции.

*Развиване на академични умения*



Възможно е да нямат стимули да го направят и този проблем ще трябва да бъде решен.

В някои ДЧ съществува традиция академичните изследователи да участват активно в приложни изследвания на политиката. В тази среда представителите на академичните среди се запознават с работата с правителството и УО. В други ДЧ, където университетите и представителите на академичните среди не са толкова ангажирани с приложна дейност, може да се наложи промяна на културата. Един успешен метод за развитие на база от доставчици в рамките на университетския сектор е органите на ДЧ и УО да осигурят основното финансиране за разходите за изследователски центрове, посветени на методите за СОВ.

Университетите и представителите на академичните среди също могат да играят роля в обучението на следващото поколение оценители. Когато се работи в тясно сътрудничество с университетите, е възможно те да бъдат насърчени да включат методите за оценяване на програми в своите учебни планове и като част от това развитие да се гарантира, че методите за СОВ са включени в учебните програми. В някои ДЧ университетите могат да играят роля и в провеждането на курсове за непрекъснато професионално развитие във връзка с оценките на въздействието и методите за СОВ. Те могат да бъдат насочени към лицата, изготвящи политики, техническите специалисти в рамките на УО, както и към други потенциални доставчици, като например независими консултанти. ДЧ може да обмислят възможността за предоставяне на финансиране за такова обучение.

*Обучение на следващото поколение*

### **Независим консултанти**

За някои широкомащабни оценки има международен пазар. Такъв със сигурност е случаят с големите СОВ. Много ДЧ обаче ще искат да развият вътрешен капацитет за провеждане на СОВ. Една от стратегиите за постигане на тази цел може да бъде създаването на стратегически съюзи между потенциални местни доставчици и международни консултантски дружества.

*Развиване на пазара*

По-долу са изложени няколко предложения за разработване на база от местни доставчици за извършване на СОВ, които може да бъдат приложени от УО (или други органи), възлагащи СОВ:

- да се настоява офертите на консорциумите или партньорствата винаги да включват местни консултанти;
- да се разшири обхватът на договорите за възлагане на оценка по начин, който позволява сравнително малки оценки с нисък риск да бъдат извършвани от нови национални участници на пазара на оценки;
- да се гарантира, че техническите и финансовите изисквания, свързани с подаването на оферти за оценки, не са твърде ограничителни и позволяват участието на нови участници на пазара;
- да се постави акцент върху техническите критерии и критериите за ноу-хау при подбора, а не върху сложните административни процедури, с които по-малко опитните консултанти може да не са запознати;

- да се проведат информационни срещи с потенциални консултанти, за да се отговори на въпроси и да се насърчи подаването на оферти в конкурентна среда;
- да си осигури подкрепа за създаване на мрежа от контакти между сравнително изолирани консултанти по оценяване, така че да се насърчи създаването на екипи, създаването на консорциуми и други професионални мрежи и асоциации, също и на международно равнище;
- възложителите на оценки да признаят, че може да се наложи да прилагат по-практичен управленски подход към новите изпълнители, за да ускорят придобиването на знания и опит от тяхна страна.

### Каре 19 Пример за проект, насочен към укрепване на културата и капацитета във връзка със СОВ

През програмния период 2014—2020 г. в Швеция беше осъществен проект по ЕСФ с цел подобряване на културата и капацитета за оценяване на публичните служби по заетостта (ПСЗ). Проектът, наречен „Основани на факти проекти, финансирани от ЕС“, се изпълняваше от 2016 г. до 2018 г. и включваше ръководителите на ПСЗ и други служители в семинари и други дейности по обучение в областта на оценяването.

Акцентът на дейностите не беше върху технически въпроси, а върху значимостта на оценката, основните етапи на оценката на въздействието, значимостта на добрите данни и осигуряването на качеството на оценката. Беше създаден уебсайт и бяха качени образователни материали.

Основните резултати от проекта бяха подобряването на знанията на ръководителите на ПСЗ в областта на оценките, тяхната отвореност към практиката на оценяване и техния дух на сътрудничество. По-конкретно според интервюираното лице „ефектът от проектите върху броя на извършените оценки на въздействието“ все още не е голям, но се забелязва известен напредък, като се има предвид, че през предишния програмен период 2007—2013 г. в Швеция не е извършена нито една СОВ.

Оценката на проекта „Ung framtid“ („Бъдеще за младите хора“), при който е възприет рандомизиран подход, е конкретен пример на практика, при който ръководителите на ПСЗ са включени в процеса на оценяване<sup>96</sup>.

### Професионална общност

Важно е да се изградят професионални общности за оценяване в ДЧ, където да има място за обсъждане на методите за СОВ и за обмен на опит. Изграждането на професионални общности е важно за взаимната подкрепа и обучение, както и за поддържането на стандарти за качество. Полезна стратегия би могла да бъде изграждането на връзки със съответните национални дружества за оценяване и насърчаването им да популяризират СОВ на интервенциите по линия на ЕСФ+ в рамките на обучения, специални конференции или семинари, или сесии за повишаване на осведомеността.

*Изграждане на професионални общности*

### Обмен на опит

ЕК желае да се извършват задълбочени оценки на въздействието по линия на ЕСФ+, а СОВ се препоръчва като цяло за периода 2014—2020 г.<sup>97</sup>. Понастоящем може да се твърди, че използването на СОВ се

*Използване на съществуващите форуми*

<sup>96</sup> Информацията се основава на интервю с държавен служител от шведската ПСЗ Arbetsförmedlingen.

<sup>97</sup> В приложение XI от ПОР за периода 2014—2020 г. (Регламент (ЕС) № 1303/2013) се призовава за ефективна система от

е повишило, но все още е ограничено в редица УО и ДЧ. Обменът на опит във връзка с методите за СОВ е едно от най-важните средства за изграждане на капацитета и подпомагане на разпространението на СОВ в целия ЕС. За тази цел следва да се използват съществуващите форуми за взаимно обучение, като например рецензиите на политиките в областта на заетостта и социалното приобщаване, както и общностите от практикуващи специалисти в рамките на ЕСФ+. Инициативи на отделни УО или ДЧ, като международни конференции или семинари, също биха могли да бъдат от полза за обмена на опит.

### 4.3. Преодоляване на правните пречки

Един от най-значимите и съществени проблеми, с които се сблъскват изследователите, провеждащи СОВ в ДЧ, е получаването на достъп до данни. По-специално, изследователите често са изправени пред правни пречки, които имат за цел да се защити поверителността на данните на лицата, представени в наборите от данни. Както бе показано по-горе по отношение на характеристиките на ОРЗД, отговорът на тези проблеми се крие в предприемането на по-широки реформи и сключването на споразумения, които позволяват съответните данни да бъдат предоставяни на оценителите по контролиран начин и непрекъснато.

*Премахване на правните пречки пред достъпа до данни*

Аналитичните версии на административните набори от данни може да се създават редовно от административни данни, които се съхраняват от органите на ДЧ, документират се и се депозират в архив с контролиран достъп. Одобрените изпълнители могат да извличат данни от такива архиви с разрешение. Ако не е възможно да се получи конкретно съгласие, данните ще бъдат напълно анонимизирани с криптирани идентификатори на лицата, за да се спазят разпоредбите на ОРЗД. Подобни архиви на данни са създадени в няколко държави. Когато достъпът все още е пречка поради различното тълкуване на правилата за защита на личните данни обаче, национална инициатива на правителствено равнище следва да насърчи споразумения и системи, с помощта на които може да се предоставят данни за изследователски цели в относително кратък срок.

*Създаване на аналитични набори от данни*

Ако продължават да съществуват опасения относно поверителността на личните данни, следва да се обмисли създаването на лаборатории за данни. В тях на оценителите, работещи по набори от административни данни, ще се предоставя достъп до записите само на защитени места, където достъпът до данните се наблюдава и контролира стриктно. Данните ще трябва да се обработват и анализират на място, като само резултатите от всички анализи ще могат да напускат помещенията.

*Създаване на лаборатории за данни*

### 4.4. Преминаване към по-перспективни подходи

Обща характеристика на малкия брой проведени до момента СОВ на интервенции, финансирани от ЕСФ, е, че те са по-скоро ретроспективни, отколкото перспективни. Това означава, че на експерти оценители е било възложено да извършат оценки на интервенции, които са били разработени, без да се обмисля оценка, и при някои обстоятелства, при които отчасти е планирана оценка на въздействието или изобщо не е

„показатели за резултатите, необходими за [...] наблюдение на напредъка към постигане на резултатите и за извършване на оценк[и] на въздействието“. Това изискване беше част от предварителните условия за програмния период 2014—2020 г.

планирана. Това означава, че оценителите е трябвало да създадат източници на данни по времеемък, скъпоструващ и неоптимален начин, като се съобразяват с наличните данни, а не с източници на данни, създадени с оглед на оценката на въздействието.

За разлика от това, чрез перспективен подход оценителите ще бъдат включени в планирането на СОВ възможно най-скоро и ще се осигури възможност за оказване на въздействие върху интервенциите (нови или съществуващи), често по доста деликатен начин, така че те да станат по-подходящи за СОВ. Предварителното планиране на СОВ може да означава разликата между възможността да се извърши задълбочена оценка и невъзможността да се извърши такава оценка. Включването на подходящо обучен вътрешен персонал или ангажирането на външни експертни изпълнители в началото на периода на интервенцията или при вземането на решения за финансиране означава, че:

- подходящото водене на записи може да бъде включено в изпълнението на програмите и интервенциите;
- необходимите източници на данни може да бъдат идентифицирани на ранен етап, а проблемите, свързани с достъпа и защитата на данните, да бъдат решени своевременно;
- може да се конкретизира събирането на базови данни и да се провеждат проучвания, ако е необходимо;
- практическите въпроси, свързани с начина на набиране на участници в интервенциите, може да бъдат решени по начин, който означава, че процесите на набиране съответстват в по-голяма степен на задълбочената оценка.

*Перспективните подходи включват оценители от самото начало*

Участието на оценители, обучени в методите за СОВ (независимо дали са вътрешни оценители в рамките на УО или външни експерти), в процеса на разработване на нови интервенции по линия на ЕСФ+ или в процеса на вземане на решения по отношение на съществуващи интервенции, би позволило планирането на оценката на въздействието да започне още в началото на програмния период, както и да се извлекат значителни ползи при вземането на основани на обективни данни решения относно политиката.

## 4.5. Разширяване на обхвата на СОВ

Последният, много важен, въпрос се отнася до обхвата на политиките на СОВ и включва различни измерения: обхванатите политики, анализирания резултати и цялостното тълкуване на констатациите.

През периода 2014—2020 г. разпространението на СОВ беше съсредоточено почти изцяло върху активната политика по заетостта и ефектите, свързани с трудовия статус. Това вероятно може да се обясни с факта, че по принцип е по-лесно да се осъществи достъп до административните данни за заетостта и тези данни осигуряват ключовата променлива величина на резултата за анализа на много активни политики по заетостта.

*По-голям акцент върху СОВ в политиките в областта на социалното приобщаване и образованието*

Политиките в областта на образованието и социалното приобщаване не са били или са били много рядко обект на СОВ, въпреки значението им за стратегията по линия на ЕСФ и разпределението на средствата; някои

от малкото налични примери от Испания, Полша и Португалия са представени в каре 20 по-долу.

За да се противодейства на този недостиг на СОВ и да се подобрят познанията за тези важни политики, са необходими редица комбинирани инициативи:

- предварително планиране и подготовка на СОВ за мерки във връзка със социалното приобщаване или образованието, за да се оцени наличността на данни своевременно; активизиране на необходимото сътрудничество между различни участници с цел увеличаване на тази наличност; и определяне на третираната група и контролната група на ранен етап;
- насърчаване на участието на притежателите на данни в изготвянето на СОВ; по-широкото участие в СОВ на администрациите, отговарящи за образованието и социалната политика, когато те са различни от УО, може да доведе до по-решителен и по-общ ангажимент за оценяване и предоставяне на данни;
- стимулиране на институционални споразумения и софтуерни инструменти, които да направят административните данни за социалните условия и образованието използвани за целите на СОВ. За тази цел участието на националната статистическа служба като „свързваща“ институция и посредник може да бъде важно, тъй като тези служби имат необходимите умения и вече разработват много набори от административни данни за изготвяне на национална статистика.

*Привличане на допълнителни участници и разработване на подходящи източници на данни*

Събирането на съответните данни от участниците в третираната група и контролната група в началото на интервенцията следва да се подпомага, за да се получи последователен набор от данни „преди и след“. Когато административните данни не са налични или не са подходящи, специално проучване може да осигури необходимите данни, но то трябва да започне в началото на интервенцията и да включва и контролната група, за да се осигурят необходимите сравнения.

## Каре 20 Примери за оценки в областта на образованието

### Интервенции по линия на ЕСФ срещу преждевременното напускане на училище, осъществени в Астурия<sup>98</sup>

В рамките на общата оценка на ОП за подпомагане на Principado de Asturias по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г. беше извършен специфичен анализ на въздействието на мярката Diversificación Curricular y de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento (PMAR). PMAR е мярка по ЕСФ, изпълнявана в рамките на инвестиционен приоритет 10.i и насочена към борба с преждевременното напускане на училище. В рамките на PMAR учениците се разделят на специални групи (от 8 до 15 ученици, но с различна големина, ако има специални обстоятелства), за да учат в областта на лингвистиката, социалните науки, природните науки и математиката, както и чужди езици (останалите предмети се преподават в основния клас). Мярката е въведена през учебната 2016—2017 г. за втората и третата година от обучението в средните училища. В нея могат да участват ученици, които са повтаряли поне един предмет на който и да е етап, както и такива, които са завършили първата година от обучението в средното училище, но не могат да преминат в следващата година. Окончателният подбор се извършва въз основа на индивидуалната оценка на учениците (академична и психолого-педагогическа), направена от екипите от преподаватели.

<sup>98</sup> Вж. [Diaz J.M. et al., 2019 г.](#)



Участваха общо 1053 ученици, от които 512 от втората година от обучението в средните училища и 541 от третата. Тези ученици бяха сравнени с други ученици със затруднения при обучението<sup>99</sup>, за да се изберат контролни групи, съпоставими по отношение на критериите за допустимост с третираните ученици (общо 3852 лица).

Приложен е подход на съпоставяне, като са използвани административните данни от базата данни SAUCE (Sistema Informático para la Administración Unificada de Centros Educativos), предоставени в анонимизиран вид от Министерството на образованието. Тези данни бяха използвани за изчисляване на показателите за склонност<sup>100</sup> и за измерване на променливата величина на резултата, а именно успешното преминаване в следващата учебна година. При оценката беше установен положителен и статистически значим ефект от интервенциите: учениците във втората година от обучението си, които са били подложени на третиране, показват успеваемост с 18 процентни пункта по-висока от тази на контролната група, а при учениците в третата година от обучението си, които са били подложени на третиране, разликата е около 16 процентни пункта. И в двете групи въздействието е по-положително за жените, отколкото за мъжете.

### **Интервенции по линия на ЕСФ за подобряване на професионалното образование в Подляското войводство<sup>101</sup>**

Чрез проучването се изследва ефектът от проекта „Добра професия — чудесен живот“, който има за цел да се насърчи професионалното образование и обучение в Подляското войводство в Полша. Проектът беше насочен към персонала на прогимназиалния курс на средното образование, учениците и родителите, като бяха осъществени редица дейности както за институциите, така и за хората (адаптирани маркетингови и комуникационни стратегии за училищата, обучение за учителите, сътрудничество с предприятия и местни лидери в сектора, наставничество за ученици и родители, професионални и образователни консултации за учениците). Проектът е осъществен в периода 2017—2019 г.

Третираната съвкупност се състоеше от ученици, които участваха в оценявания проект. От 9403 ученици 1500 бяха избрани чрез стратифицирана случайна извадка, а 200 ученици участваха в изследването на проучването. Информацията за учениците, които участваха в проекта, е получена от данните от мониторинга. Контролната група е определена от ученици със сходни характеристики с тези на третираната група, но които не са участвали в проекта. Контролната група, чийто брой е приблизително два пъти по-голям от този на третираната група, беше планирана и избрана на случаен принцип от националния регистър на населението (PESEL — регистър, с който се дава индивидуален номер на всеки полски гражданин). Поради затруднения, породени от пандемията от COVID-19, обаче планираната методика не беше осъществима. В крайна сметка като основен метод за подбор на извадката беше използвана техниката на натрупване („snowball“ — верижно препращане), в резултат на което бяха проведени 401 интервюта, от които 384 бяха използвани в проучването.

Данните за променливите величини на резултатите<sup>102</sup> както за третираната група, така и за контролната група бяха събрани чрез анкети, като се използваха лични интервюта, интервюта по телефонна или онлайн интервюта. В проучването е използвано претегляне на показателите за склонност като съпоставителен метод за оценка на въздействието (само на общо равнище, а не за конкретни подгрупи). Проведените в проучването съпоставителни анализи не дадоха убедителни резултати. Статистическата значимост на резултатите е незадоволителна.

<sup>99</sup> Те са идентифицирани като ученици, които през учебната 2015—2016 г. са били в първата и втората година от обучението си в средното училище, завършили са годината със слаби оценки по един или повече предмети и са повторили поне един курс в училищното си обучение.

<sup>100</sup> Променливите за съпоставяне на двете групи бяха следните: академични постижения през предходната учебна година, вид на училището (държавно или частно), записване в друг допълнителен курс през предходната учебна година (да или не), пол, среден доход в общината по пребиваване, място на пребиваване, държава на раждане (Испания или друга държава).

<sup>101</sup> Вж. [Małgorzata Z. et al., 2020 г.](#)

<sup>102</sup> Променливи величини на резултатите (въз основа на отговорите на проучването) бяха следните: посещаване на техническо училище по време на проучването, посещаване на прогимназиален курс в икономически техникум по време на проучването, посещаване на техническо училище или прогимназиален курс в икономически техникум по време на проучването, кандидатстване за гимназия, кандидатстване за техническо училище, кандидатстване за прогимназиален курс в икономически техникум, кандидатстване за училище, предоставящо професионално обучение (техническо училище или прогимназиален курс в икономически техникум), училището отговаря в много голяма степен на очакванията на ученика, професията определено отговаря на интересите на ученика.



**Оценка на системата за отпускане на безвъзмездни средства за целите на висшето образование на студенти в неравностойно положение в Португалия<sup>103</sup>**

В рамките на втора оценка, която все още не е официално публикувана, се разглежда програма за отпускане на безвъзмездни средства за студенти от домакинства с ниски доходи, която има за цел да се улесни достъпа до висше образование и да се засили посещаемостта. Безвъзмездните средства се подпомагат от ЕСФ (от периода 2007—2013 г.) в регионите Северен, Централен и Алентежу и от държавата в останалите региони. Допустими са студенти с доходи под определен праг (между 6,8 и 7,9 хиляди евро доход на глава от населението) и минимален брой кредити, получени през предходната година на обучение, за студенти, които не са в първата година от обучението си. Едни и същи правила за допустимост се прилагат, независимо дали студентите се записват в държавни, или частни университети. Размерът на безвъзмездните средства е пропорционален на дохода на домакинството.

От 2011 г. насам в програмата всяка година участват около 70 000 студенти, но оценката обхваща периода от 2012 г. нататък, предвид наличието на данни от тази година. Освен това оценката е съсредоточена върху студентите, които кандидатстват за безвъзмездни средства за първи път и са записани в първата година на обучението си в образователна степен (бакалавър или магистър); допустимостта се определя само от критерия, свързан с доходите<sup>104</sup>.

Използвани са два административни набора от данни: данни за студентите, кандидатствали между 2012 и 2018 г. (предоставени от главна дирекция „Висше образование“ в Португалия (DGES), които са обединени чрез уникален идентификатор с друг набор от данни, съдържащ информация за академичното обучение и напредъка (предоставен от главна дирекция „Статистика и наука“ (DGEEC). Окончателната анализирана извадка се състои от 156 002 ученици, от които 130 602 са третирани, а 25 400 — не. Прагът на доходите (текущата променлива) позволи на оценителя да приложи модел на прекъсване на регресията и бяха измерени няколко променливи величини на резултатите: в краткосрочен план процентът на студентите, които все още са записани в края на първата година, и кредитите, получени в края на първата година; в дългосрочен план вероятността за дипломиране, получената крайна оценка и броят на оставащите години до дипломирането.

През първоначалния период безвъзмездната помощ има положителен ефект по отношение на процента на записите студенти, но не и по отношение на получените кредити; през по-дългия период се дипломират по-голям брой третирани студенти, за по-кратко време и с по-високи оценки от контролната група. Ефектът е по-голям за мъжете, студентите, живеещи на територии, обхванати от ЕСФ, и за студентите, записани в магистърски програми и в държавни университети.

Ползата, както и обяснителната способност на метаоценките, са подчертавани и преди. Общото увеличаване на броя на СОВ и съответно евентуалното увеличаване на броя на метаоценките би засилило дебатите по конкретните мерки, като в тези дебати биха участвали едновременно няколко УО и ДЧ. Както бе споменато по-горе, методическата сложност на тези оценки трябва да бъде преодоляна чрез подобро планиране на СОВ на национално и международно равнище.

*Увеличаване на броя на метаоценките*

При интервенциите по линия на ЕСФ чрез СОВ обикновено ефектите се измерват с количествени или двоични (да/не) променливи, като например доходи или трудов статус. Нематериалните резултати, свързани с капацитета на участниците и възприятията им за себе си, обаче са важни показатели за успеха на интервенциите. Например „пригодността за заетост“, самооценката или придобитите компетентности са предпоставки за намиране на работа или за участие на пазара на труда. В много случаи анализите на нематериалните

*Разглеждане на нематериалните резултати*

<sup>103</sup> Вж. Guthmuller S., Meroni E.C., предстои публикуване.

<sup>104</sup> Макар и все още да не е приключен, се извършва анализ на пълната извадка от ученици (не само тези от първата година на обучение).

результати биха били дори по-полезни от данните за напускане на пазара на труда и биха хвърлили светлина върху съответствието между интервенциите и потребностите на лицата.

COB може да се прилагат за тези нематериални резултати, при условие че информацията се събира преди и след интервенцията както в третираната група, така и в контролната група, в съответствие с очакваната на теорията промяна вследствие от интервенцията. Тези проучвания трябва да се планират на ранен етап и да включват всички заинтересовани страни, особено бенефициентите, които са в пряк и постоянен контакт с участниците. За пример на COB за оценка на въздействието върху нематериалните резултати вж. каре 21 по-долу.

### Каре 21 Пример за оценка на въздействието върху нематериалните резултати в Германия

**Подобряват ли схемите за създаване на работни места социалната интеграция и благосъстоянието на дълготрайно безработните лица?**<sup>105</sup>

В проучването се разглеждат ефектите от схема за създаване на работни места, насочена към уязвима група от хора — дълготрайно безработни лица (ДБЛ), които са били заявители на осигурителни плащания в продължение на най-малко четири години и имат здравословни проблеми или деца, или и двете. Програмата се изпълняваше от 2015 г. до 2018 г. и в нея участваха около 20 000 души. По мярката се субсидираха постоянни трудови договори за максимум 36 месеца за 30 работни часа седмично (основно с публични работодатели или благотворителни организации).

Тъй като мярката за субсидирана заетост с продължителност до 36 месеца имаше изрична цел да се насърчи социалната интеграция на целевите групи, авторите се опитаха да оценят въздействието в този смисъл.

За анализа е използван богат набор от данни, който включва административни данни (германските интегрирани професионални биографии) и панелно проучване на участниците в програмата и лицата от контролната група. Панелното проучване осигури възможност за събиране на информация за субективни показатели за качеството на живот: удовлетвореност от живота, психично здраве, социална принадлежност и социален статус. За събирането на информация по тези показатели бяха използвани скали на Ликерт, в съответствие с други проучвания (като националното проучване за безопасност след получаване на разрешение), за да се получат сравними резултати. Основните етапи на проучването бяха следните: третираните и нетретираните лица бяха идентифицирани и съпоставени в административните данни; получените в резултат на това третирана група и контролна група бяха интервюирани (на три етапа); беше създаден окончателен набор от данни, като данните бяха изчистени и бяха премахнати случаите с липсващи данни. Извадката се състоеше от 2531 комбинирани двойки на етап 1; 1191 на етап 2 и 450 на етап 3 (от приблизително обща извадка от 62 000 лица, от които 12 400 са от третираната група, а 49 600 от контролната група).

Като използваха подхода за съпоставяне на показателите за склонност и измериха ефектите през 7, 18 и 29 месец след включването в програмата, авторите установиха, че интервенциите са имали положителен ефект върху показателите за благосъстояние, но в различна степен: например удовлетвореността от живота е нараснала значително, докато социалният статус се е подобрил едва в умерена степен. Въпреки това ефектите обикновено намаляват в хода на програмите и това може да се обясни с увеличаването на броя на участниците, които напускат програмата, и на контролните лица, които си намират работа. При най-уязвимите лица положителните ефекти са по-големи.

<sup>105</sup> Вж. [Ivanov B. et al., 2020 г.](#)

Както беше подчертано в началото на настоящото ръководство, СОВ е мощен аналитичен инструмент за оценка на резултатите от интервенцията на ЕСФ+. За да се разбере „как“ или „защо“ са постигнати измерените ефекти, е необходимо да се използват други инструменти.

СОВ, съчетана с  
ТО

В някои случаи, когато интервенциите са добре известни и вече са били подложени на задълбочена оценка, е достатъчно да се извърши сравнително ограничен анализ на изпълнението и да се проведат няколко интервюта с бенефициерите, за да се определят елементите, които са в основата на измерените ефекти. При по-сложни, по-слабо известни или иновативни интервенции често се налага съчетаване на СОВ с други оценки.

Оценката на изпълнението или на процеса, извършена преди СОВ, може да подчертае как е протекла интервенцията, проблемите при изпълнението и начина, по който различните участници са си сътрудничили, за да постигнат успех. Констатациите от тази оценка може да послужат за основа на СОВ, като се посочи кои ефекти следва да бъдат изследвани, как да бъде съставена контролната група по отношение на характеристиките на участието, както и подходящият момент за извършването на СОВ.

Успоредно със СОВ може да се извърши и теоретична оценка (ТО). Двете оценки може да се допълват взаимно: чрез ТО се предоставят обяснения, свързани с контекстуалните, социалните и индивидуалните механизми, които са повлияли на ефектите и са ги направили възможни, докато чрез СОВ се изчисляват нетните ефекти и се изяснява до каква степен интервенцията е довела до значими резултати. При оценката на въздействието се препоръчва СОВ да се съчетава с ТО, за да се осигури цялостен преглед на ефектите и техните причини.

# Терминологични речници

## Съкращения

АПЗ	Активна политика по заетостта
АРП	Анализ на разходите и ползите
СОВ	Съпоставителна оценка на въздействието
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“
ГД „Регионална политика“	Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“
DID	Двойна разлика
ЕК	European Commission
ПО	План за оценка
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕС	Европейски съюз
ОРЗД	Общ регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679)
МЗ	Междинно(и) звено(а)
ИПБ	Интегрирани професионални биографии
IV	Инструментални променливи
JLD	Набор от данни от повторени във времето изследвания за лица, които търсят работа
НРС	Наблюдение на работната сила
УО	Управляващ(и) орган(и)
ДЧ	Държава(и) членка(и)
НПО	Неправителствени организации
ОП	Оперативна(и) програма(и)
ПСЗ	Публична(и) служба(и) по заетостта
PSM	Съпоставяне на показателите за склонност
RCT	Рандомизирано контролно изпитване
RDD	Модел на прекъсване на регресията
МСП	Малки и средни предприятия
ИМЗ	Инициатива за младежка заетост

## Определения

Понятие	Определение
Базови данни	Данни за променливи, измерени преди единицата (лице или предприятие) да бъде изложена на интервенция. В много случаи ще се събират стойности за резултатите от интервенцията преди третирането както за третираната група, така и за контролната група.
Бенефициер	Съгласно член 2 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета (РОР) бенефициерът е „публичен или частен субект, образуване със или без правосубектност или физическо лице, които отговарят за започването на операциите или за започването и изпълнението им“. В контекста на финансовите инструменти (които понякога се използват например за микрокредити за насърчаване на самостоятелната заетост в контекста на ЕСФ+) бенефициер е органът, който прилага холдинговия фонд, или органът, който прилага специфичния фонд, когато няма структура на холдингов фонд, или управляващият орган, когато управляващият орган управлява финансовия инструмент.
Контролна група	Група от лица, предприятия или други единици, която е възможно най-сходна с третираната група, но остава нетретирана, и от която се получават оценки за резултатите при обратната хипотеза. Строго погледнато понятието „контролна група“ се отнася за експериментални условия (вж. определението на „рандомизация“ по-долу), а понятието „група за сравнение“ се отнася за квазиекспериментални условия, но на практика двете понятия се използват като взаимозаменяеми.
Съпоставителен анализ	Сравнение между това, което действително се е случило, и това, което би се случило в отсъствието на интервенцията, по отношение на резултатите. Тъй като разликата между действителните резултати и резултатите при обратната хипотеза показва причинно-следствения ефект от интервенцията, съпоставителният анализ обхваща всички подходи, с които се цели да се определи частта от наблюдаваната промяна, която може да се припише на оценяваната интервенция.
Двойна разлика (DID)	В най-опростения си вид разликата в даден резултат преди и след третирането в контролната група се изважда от същия вид разлика, наблюдавана в третираната група, за да се получи оценка за въздействието на интервенцията. Въздействията, изчислени въз основа на подхода на двойната разлика, обикновено се извеждат в рамките на регресия.
Ефективност	Отнася се до „постигане на целите“ и се оценява чрез сравняване на постигнатото с планираното (или с изходната ситуация) или чрез сравняване на наблюдаваното след осъществяването на действието с това, което би се случило в отсъствието на действието (ситуация при обратната хипотеза).
Ефикасност	Ефикасността се определя като получаване на даден краен продукт при минимални разходи или, което е същото, като постигане на максимален краен продукт при дадено равнище на ресурсите. Тя може да бъде установена чрез анализ на разходите и ползите или анализ на разходната ефективност.
План за оценка	Съгласно член 44 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета (РОР) държавата членка или управляващият орган изготвя план за оценка (ПО), който може да включва повече от една програма и който трябва да бъде представен на мониторинговия комитет не по-късно от една година след решението за одобряване на програмата.
Външна оценка	Оценка, извършена от външен и независим оценител въз основа на тръжна процедура.
Въздействие	В контекста на СОВ въздействията се отнасят до нетните ефекти, определени като разликата между средните резултати от третирането и резултатите при обратната хипотеза. За целите на настоящото ръководство понятието „въздействия“ се използва като взаимозаменяемо с понятието „нетни ефекти“.
Съпоставителна оценка на	Вид оценка на въздействието, при която се цели да се установят причинно-следствените ефекти на интервенциите чрез оценка на средните стойности на резултатите при обратната хипотеза и изваждането им от средните стойности на

Понятие	Определение
въздействието	наблюдаваните резултати сред третираните единици. Оценките на резултатите при обратната хипотеза обикновено се получават от контролни групи, внимателно подбрани така, че да бъдат възможно най-сходни с третираната група.
Подход „инструментални променливи“ (IV)	При прилагането на тези методи подборът за включване в третирането следва да бъде поне частично обусловен от външен фактор (или инструмент), който не е свързан с резултати, различни от тези, получени чрез третирането. Съответно външният фактор оказва влияние върху участието, но не и пряко върху резултатите.
Вътрешна оценка	Оценка, извършена вътрешно, т.е. възложена директно от независима публична институция или звено (от УО или МЗ) без тръжна процедура или под формата на разширен процес на мониторинг и анализ.
Интервенции	Обикновено понятието се отнася за операции в рамките на оперативните програми по линия на ЕСФ или на проекти, съфинансирани от ЕСФ.
Съпоставяне	Това е метод, при който извадките, спрямо които се прилага интервенцията, и контролните извадки се съпоставят помежду си въз основа на техни наблюдавани характеристики.
Нерандомизиран или квазиекспериментален модел	Подходи за съпоставителна оценка на въздействието, при които контролните групи се съставят с помощта на методи, различни от рандомизация.
Краен резултат	Вероятните или постигнатите краткосрочни и средносрочни ефекти от крайните продукти на интервенцията <sup>106</sup> . Понятието „краен резултат“ е сходно с понятието „резултат“, но се използва по-често в оценките на въздействието.
Краен продукт	За краен продукт се счита всичко това, което се произвежда/доставя директно чрез изпълнението на операция по ЕСФ, измерена във физически или парични единици. Крайните продукти се измерват главно чрез броя на подпомогнатите лица, подпомогнатите субекти, предоставените стоки и услуги и реализираните проекти.
Участници	Участникът е физическо лице, което се възползва пряко от дадена операция, без да носи отговорност за започването или изпълнението на тази операция. В контекста на ЕСФ това се отнася за лица, които получават подкрепа от интервенции по линия на ЕСФ.
Оценка на процеса	Оценката на процеса се съсредоточава върху изпълнението на програмата, което включва, но не се изчерпва с начина на предоставяне на услугите, разликите между целевата съвкупност и обслужваната съвкупност, достъпа до програмата и практиките на управление.
Съпоставяне на показателите за склонност (PSM)	PSM включва оценка на статистически модел за цялата извадка (третираните лица и потенциална контролна група), който дава приблизителна оценка на склонността към участие за всяко лице или предприятие — независимо дали те действително участват, или не. След това третираните лица или предприятия се съпоставят — с едно нетретирано лице или предприятие, или с много нетретираните лица или предприятия — въз основа на показателя за склонност.
Рандомизация	Това е метод, при който членовете на дадена целева група се разпределят на случаен принцип към редица видове третиране или към контролна група. Рандомизацията гарантира, че двете групи са статистически равностойни във всяко отношение към момента, в който се прави рандомизацията.
Модел на прекъсване на регресията (RDD)	Този метод може да се приложи, когато достъпът до интервенция се определя от гранична стойност по непрекъснатата скала, оценка или стойност. При подхода се използва фактът, че единиците, които се намират непосредствено около граничната стойност, ще бъдат много сходни помежду си, с тази разлика, че онези, които са от едната страна на граничната стойност, ще участват в интервенцията, докато онези от другата ѝ страна няма да участват. Резултатите за лицата над граничната стойност и на онези под нея може да бъдат сравнени,

<sup>106</sup> Вж. [ОИСП, 2010 г.](#)



<b>Понятие</b>	<b>Определение</b>
	за да се изведе въздействието на интервенцията.
Уместност	Уместността се отнася до целесъобразността на изрично заложените цели на интервенцията по отношение на социално-икономическите проблеми, които тя е предназначена да реши <sup>107</sup> .
Резултат	Ефектите върху участниците или субектите, постигнати от дадена операция, например по отношение на тяхната заетост, доходи, резултати от стандартизирани образователни тестове, печалби и т.н. Ефектите могат да се измерват в краткосрочен или в дългосрочен план. В контекста на ЕСФ+ при измерването на показателите под краткосрочен план се разбира периодът непосредствено след участието (4 седмици), а под по-дългосрочен план — периодът шест месеца след това <sup>108</sup> . В контекста на анализа на въздействието обаче по-дългосрочен план често означава по-дълъг период — 24 месеца или повече след интервенциите.
Третирана група	Група от лица, предприятия или други единици, които се възползват от интервенция или са изложени на интервенция (това може да бъде предложение за третиране или действителното му получаване).

---

<sup>107</sup> Вж. [Европейска комисия, 2013 г.](#)

<sup>108</sup> Вж. [Европейска комисия, 2021а](#) — и [Европейска комисия, 2018 г.](#)

## Библиография

- Ashenfelter, O. (1978 г.). Estimating the effect of training programmes on earnings, („Оценяване на ефекта от програмите за обучение върху доходите“), Review of Economics and Statistics, бр. 6, стр. 47—57. <https://www.jstor.org/stable/1924332?origin=crossref>
- Axdorph E, Egebark J., Lundström T., Özcan G. (2019 г.) Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser för unga arbetssökande – Resultat från utvärderingen av Ung framtid. Arbetsförmedlingen
- Baran J. et al. (2016 г.). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. I Raport Wskaźnikowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE49.pdf>
- Baran J. et al. (2017 г.). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój II Raport wskaźnikowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE196.pdf>
- Baran J. et al. (2018 г.). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój II Raport wskaźnikowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE197.pdf>
- Baran J. et al. (2018a). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport Tematyczny. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE221.pdf>
- Bazzoli M., De Poli S., Rettore E., Schizzerotto A. (2018 г.). Are Vocational Training Programmes Worth Their Cost? Evidence from a Cost-Benefit Analysis. („Струват ли си разходите програмите за професионално обучение?“ Данни от анализ на разходите и ползите.) В *Politica Economica/Journal of Economic Policy*, том XXXIV(3), стр. 215—240. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/92119>
- Bloom, H. S. (1995 г.). Minimum detectable effects: A simple way to report the statistical power of experimental designs („Минималните откриваеми ефекти — опростен начин за отчитане на статистическата мощност на експерименталните модели“), преглед на оценките, 8(2), 225—246. <https://cpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.uci.edu/dist/1/1159/files/2021/03/Bloom-MDES-Eval-Rev-1995-Bloom.pdf>
- Bloom, H. S. (2009 г.) Modern regression discontinuity analysis („Съвременен граничен регресионен анализ“), работни документи на MDRC относно изследователските методики, New York: MDRC (Manpower Demonstration Research Corporation). <https://www.mdrc.org/publication/modern-regression-discontinuity-analysis>
- Boockmann B. et al. (2017 г.). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE189.pdf>
- Boockmann B. et al. (2018 г.). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE52.pdf>
- Boockmann B. et al. (2019 г.). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE94.pdf>
- Boockmann B. et al. (2021 г.). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung

langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

<http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE202.pdf>

Borik V. et al., 2015 г. The net effects of graduate work experience and the promotion of self-employment. Technical report („Нетните ефекти от интервенциите за осигуряване на професионален опит и насърчаване на самостоятелната заетост на завършили студенти. Технически доклад“).

<http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/SKE8.pdf>

Bratti M. et al. (2018 г.). Професионално обучение за безработни младежи в Латвия: Evidence from a Regression Discontinuity Design („Данни от модел на прекъсване на регресията“), Документ за размисъл № 11870 на Института по икономика на труда.

<http://ftp.iza.org/dp11870.pdf>

Bratu C. et al. (2014 г.). В документа Knowledge gaps in evaluating labour market and social inclusion policies („Пропуски в знанията при оценяване на политиките в областта на заетостта и социалното приобщаване“) са разгледани 39 съпоставителни оценки на въздействието на ЕСФ за програмния период 2007—2013 г. doi:10.2788/083390.

<https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/d0e73217-2a40-47af-a5c3-a700dcd47da3>

Bredgaard, T. (2015 г.). Evaluating what Works for whom in active Labour market policies („Оценка на това какво работи и в полза на кого при активните политики по заетостта“). European Journal of Social Security, том 17, бр. 4, 436—452.

<https://doi.org/10.1177/138826271501700403>

Bryson, A., Dorsett, R. и Purdon, S. (2002 г.) The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies („Използване на подхода за съпоставяне на показателите за склонност при оценката на активните политики по заетостта“), Department for Work and Pensions, работен документ № 4.

[http://eprints.lse.ac.uk/4993/1/The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/4993/1/The%20use%20of%20propensity%20score%20matching%20in%20the%20evaluation%20of%20active%20labour%20market%20policies.pdf)

Caliendo M., Kopeinig S., (2008 г.), Some practical Guidance for the implementation of propensity score matching („Някои практически насоки за прилагане на подхода за съпоставяне на показателите за склонност). Journal of Economic Surveys; том 22, бр. 1 — страници 31—72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x>

Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. A. (2017 г.). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labour market policies („Те са ненаблюдаеми, но дали са маловажни? Значението на обикновено ненаблюдаваните променливи за оценката на политиките на пазара на труда.“). Labour Economics, бр. 46, стр. 14—25. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.02.001>

Card, D., Ibarra, P. и Villa, J. M. (2011 г.). Building in an evaluation component for active labour market programs: a practitioner’s guide („Включване в програмите за активни политики по заетостта на компонент за оценка: ръководство за специалисти“), Документ за размисъл № 6085, Бон, Германия: Институт по икономика на труда.

<http://ftp.iza.org/dp6085.pdf>

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017 г.). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations („Кое работи? Метаанализ на най-новите оценки на програмите за активни политики по заетостта“). Journal of the European Economic Association, том 16, бр. 3, юни 2018 г., стр. 894—931, <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>

Център за профилактика и контрол върху заболяванията, CDC (2013 г.). Good Evaluation Questions: Checklist to Help Focus Your Evaluation („Полезни въпроси за оценяване: контролен списък, улесняващ насочването на Вашата оценка“). Department of Health & Human Services — САЩ.

[http://www.cdc.gov/asthma/program\\_eval/AssessingEvaluationQuestionChecklist.pdf](http://www.cdc.gov/asthma/program_eval/AssessingEvaluationQuestionChecklist.pdf)

Danmarks Statistik (2017 г.). Effektmåling og monitorering 2016 - strukturfondsindsatsen i Syddanmark. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DKE7.pdf>

Danmarks Statistik (2018 г.). Effektmåling af den Virksomhedsrettede Strukturfondsindsats 2007-2013. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DKE10.pdf>

Diaz J. M. et al. (2019 г.) Evaluación del PO-FSE 2014/2020 del Principado de Asturias para el informe anual a presentar en 2019. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ESE101.pdf>

Ecorys, Ismeri Europa (2020 г.) Study supporting the evaluation of ESF support to education and training (Thematic Objective 10) („Проучване в подкрепа на оценката на подпомагането по ЕСФ за образованието и обучението, тематична цел 10“), възложено от Комисията, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/d0c1a558-077d-11eb-a511-01aa75ed71a1>

Европейска комисия (2007 г.): Indicative Guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period („Примерни насоки относно методи за оценка: оценка по време на програмния период“). Работен документ № 5. ГД „Регионална и селищна политика“. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5\\_ongoing\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf)

Европейска комисия (2013 г.): EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development („EVALSED: ресурс за оценяване на социално-икономическото развитие“). Актуализирано издание. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)

Европейска комисия (2017 г.), Инструментариум за по-добро регулиране, Инструмент #47 за *критериите и въпросите за оценяване* [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/better-regulation-toolbox-47\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf)

Европейска комисия (2018 г.) Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund. Guidance document. („Мониторинг и оценка на европейската политика на сближаване и Европейския социален фонд. Документ с насоки“). <https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20evaluation%20guidance.pdf>

Европейска комисия (2019 г.), Усъвършенствани методи за съпоставителна оценка. Документ с насоки. doi:10.2767/464242. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8254&furtherPubs=yes>

Европейска комисия (2020 г.) Counterfactual impact evaluation of European Social Fund interventions in practice. Guidance document for Managing Authorities. („Съпоставителна оценка на въздействието на интервенциите на Европейския социален фонд в практиката. Документ с насоки за управляващите органи“). doi:10.2767/55495. <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/f82c5fb8-bb40-11ea-811c-01aa75ed71a1>

Европейска комисия (2020 г.) How to use administrative data for European Social Funds counterfactual impact evaluations. A step-by-step guide for managing authorities („Как да използваме административни данни за съпоставителните оценки на въздействието на европейските социални фондове. Ръководство „стъпка по стъпка“ за управляващите органи“). <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/d96feed3-f30c-11ea-991b-01aa75ed71a1>

Европейска комисия (2021 г.), Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова

подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

Европейска комисия (2021a): Common Indicators Toolbox. Working document. („Инструментариум с общи показатели. Работен документ.“), юни 2021 г. [https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/2021/ged/toolbox\\_june\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/2021/ged/toolbox_june_2021_final.pdf)

Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020 г.). Study for the Evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility (Thematic Objective 8) („Проучване за оценка на подкрепата по ЕСФ за заетост и трудова мобилност, тематична цел 8“), възложено от Европейската комисия, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22899&langId=en>

Frolich, M (2004 г.) Programme evaluation with multiple treatments („Оценка на програма с много видове третиране“), Journal of Economic Surveys, том 18, бр. 2, стр. 181—224. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.620.9209&rep=rep1&type=pdf>

Guthmuller S., Meroni E.C., Evaluation of the higher education grant system for less privileged students in Portugal („Оценка на системата за отпускане на безвъзмездни средства за целите на висшето образование на студенти в неравностойно положение в Португалия“). Технически доклад на Съвместния изследователски център (JRC). Все още непубликувано.

Hagglund, P. (2006 г.). A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy („Описание на три рандомизирани експеримента в областта на шведската политика по заетостта“), Institute for Labour Market Policy Evaluation, Report 2006:4. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2006/r06-04.pdf>

Heckman, J. J., Ichimura, H., Smith, J. и Todd, P. (1998 г.) Characterizing selection bias using experimental data („Характеризиране на изкривяването при подбора с помощта на експериментални данни“). Публикувано в Econometrica, том 66, бр. 5, стр. 1017—1098. [http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_Ichimura\\_etal\\_1998\\_Econometrica\\_v66\\_n5\\_r.pdf](http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Ichimura_etal_1998_Econometrica_v66_n5_r.pdf)

Hunger K. и Sattler K. (2017 г.). Evaluationsbericht zum spezifischen Ziel A 1.1. im Rahmen der Evaluierung des Operationellen Programms des Europäischen Sozialfonds in Baden-Württemberg 2014–2020. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE26.pdf>

Noord Holland ICT (1986 г.). Statistics and Causal Inference („Статистика и извеждане на причинно-следствените връзки“), Journal of the American Statistical Association, том 81, бр. 396, стр. 945—960. DOI: 10.1080/01621459.1986.10478354. <http://people.umass.edu/~stanek/pdffiles/causal-holland.pdf>

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung - ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH (2015 г.). Evaluation der Modellprojekte "Bürgerarbeit". Endbericht. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE7.pdf>

ICF, Cambridge Econometrics and Eurocentre (2020 г.) Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination by the European Social Fund (Thematic Objective 9) („Проучване в подкрепа на оценката от 2020 г. на насърчаването на социалното приобщаване, борбата с бедността и всяка форма на дискриминация по линия на Европейския социален фонд, тематична цел 9“), възложено от Европейската комисия, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/8788ec85-2308-11eb-b57e-01aa75ed71a1>

Indecon (2016 г.). Indecon Evaluation of JobBridge Activation Programme („Оценка на Indecon на програмата за активизиране на безработните JobBridge“). <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/IEE2.pdf>

Instytut Badań Strukturalnych, Imapp, IQS. (2015 г.). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. I Raport



Tematyczny. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE34.pdf>

Ires Piemonte. (2019 г.). Misure di sostegno all'imprenditorialità. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ITE61.pdf>

Isfol (2016 г.). Primo rapporto di valutazione del piano italiano Garanzia giovani. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ITE13.pdf>

Ismeri Europa (2018 г.). I Rapporto tematico di valutazione – I risultati di PIPO. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ITE36.pdf>

Ismeri Europa — Ecorys — Институт за изследване на заетостта. (2019 г.). Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using counterfactual impact evaluations („Пилотно проучване и проучване за осъществимост на устойчивостта и ефективността на резултатите за участниците в Европейския социален фонд с помощта на съпоставителни оценки на въздействието“), doi:10.2767/39339. <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/84cc9eb9-b33d-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

Ivanov B. et al., 2020 г., Do Job creation schemes improve the social integration and well-being of the long-term unemployed? („Подобряват ли схемите за създаване на работни места социалната интеграция и благосъстоянието на дълготрайно безработните лица?“), Labour Economics, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101836>.

Kalinowski H. (2020 г.). Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój V Raport wskaźnikowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE296.pdf>

Kalinowski H. et al., 2020 г., Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój Raport końcowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE339.pdf>

Kluve, J., Lehmann, H., & Schmidt, C. M. (2008 г.). Disentangling treatment effects of Active Labor Market Policies: The role of labor force status sequences („Разграничаване на ефектите от третирането при активните политики по заетостта: ролята на последователностите при трудовия статус на работната сила“). Labour Economics, том 15, бр. 6, стр. 1270—1295. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.12.002>

Krug, G и Stephan, G. (2011 г.) Is contracting-out intensified placement services more effective than in-house production? („Възлагането на външни изпълнители на интензивните услуги за намиране на работа по-ефективно ли е, отколкото вътрешното им предоставяне?“). Evidence from a randomized field experiment („Данни от рандомизиран полеви експеримент“), доклади от дискусии на LASER, доклад № 5, <http://doku.iab.de/externe/2011/k110912303.pdf>

Lammers M. и Kok L. (2021 г.). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? („Разходно)ефективни ли са активните политики по заетостта в дългосрочен план? Данни от Нидерландия“). В Empirical Economics 60:1719–1746. <https://doi.org/10.1007/s00181-019-01812-3>

Lang, J. (2021 г.) Employment effects of language training for unemployed immigrants („Ефект на езиковото обучение за безработни имигранти върху заетостта“). J Popul Econ (2021 г.). <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00832-7>

Martini, A. (2009 г.). Counterfactual impact evaluation: what it can (and cannot) do for cohesion policy („Съпоставителна оценка на въздействието: какво може (и какво не може) да направи за политиката на сближаване“), изготвена за 6-то издание на Европейската конференция за оценка на политиката на сближаване, Warsaw, 30 ноември.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/evaluation2009/abstracts/martini.doc](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/evaluation2009/abstracts/martini.doc)



Morgan, S. L. и Winship, C. (2014 г.) Counterfactual and causal inference: Methods and Principles for Social Research („Обратни хипотези и извеждане на причинно-следствени връзки: методи и принципи за социални изследвания“). Второ издание. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

ОИСП (2010 г.), Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management („Речник на основните термини в областта на оценката и управлението, основано на резултати“), Paris. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Openfield (2019 г.). Analiza skuteczności i efektywności dotacji na założenie działalności gospodarczej udzielonych w ramach 8 osi priorytetowej RPO WM - komponent 3. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE312.pdf>

Palczyńska M. et al. (2019 г.) Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój IV Raport wskaźnikowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE274.pdf>

Pomatto G., 2017 г. L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte. Ires Piemonte. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/evaluations/ITE55.pdf>

Pomatto G., 2019 г. Buoni per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi dell'attuazione. Ires Piemonte. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/evaluations/ITE77.pdf>

Pompili M., Giorgetti I., 2020 г. Rapporto di Placement. Servizio di attività di valutazione del POR FSE 2014/2020 – Regione Marche. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ITE115.pdf>

Pompili M., Giorgetti I., 2020a. Rapporto tematico “Disoccupazione di lunga durata”. Servizio di attività di valutazione del POR FSE 2014/2020 – Regione Marche. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/ITE214.pdf>

Poy, S., 2019 г. Gli effetti occupazionali del buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze. Misura per disoccupati da almeno 6 mesi, anno 2017. Ires Piemonte. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/evaluations/ITE123.pdf>

Poy, S., 2020 г. Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi. Ires Piemonte. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/evaluations/ITE245.pdf>

Re-source Pracownia Badań i Doradztwa (2015 г.). Ocena działań na rzecz wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych w kontekście niekorzystnej sytuacji demograficznej w województwie lubelskim. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/evaluations/PLE126.pdf>

Riccio J., Friedlander, D., Freedman S. (1994 г.). GAIN: Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program („GAIN: ползи, разходи и въздействие през тригодишен период на програмата „От социални помощи към заетост“), MDRC, NYC, <https://www.mdrc.org/publication/gain-benefits-costs-and-three-year-impacts-welfare-work-program>

Scheller, F. и Seidel, K. (2020 г.). Zweiter Evaluationsbericht zum spezifischen Ziel A 1.1: Teilnehmer\*innenperspektive und Wirkungsanalyse. im Rahmen der Evaluierung des Operationellen Programms des Europäischen Sozialfonds in Baden-Württemberg 2014–2020. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/DEE171.pdf>

Shadish, W. R., Cook, T. D. и Campbell, D. T. (2002 г.). Experimental and quasi-experimental designs for generalised causal inference („Експериментални и квазиекспериментални модели за обобщено извеждане на причинно-следствени връзки“), Boston, САЩ: Houghton Mifflin Company.

Stern E. et al. (2012 г.). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations („Разширяване на спектъра от модели и методи за оценки на въздействието“), Department

for International Development of the UK, Работен документ № 38.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a6740f0b6497400059e/DFIDWorkingPaper38.pdf>

WK Kellogg Foundation (2004 г.). Logic Model Development Guide („Ръководство за разработване на логически модел“). <https://www.wkkf.org/resource-directory/resources/2004/01/logic-model-development-guide>

Zub M. et al. (2020 г.). Ocena wpływu wsparcia RPOWP na popularyzację szkolnictwa zawodowego w województwie podlaskim. Raport końcowy. <http://files.evaluationhelpdesk.eu/Evaluations/PLE359.pdf>

# Приложения

## Приложение 1. Допълнителни източници

По-долу са предложени материали за служителите на управляващите органи, които се интересуват от повече подробности по въпросите, засегнати в настоящото ръководство. Литературата по въпросите на оценяването е обширна. Този списък има за цел да се посочат надеждни основни дискусии, които непосредствено предоставят полезна информация за планирането на СОВ. След всеки цитат е представено кратко описание на повечето източници.

### Обща оценка

- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey и Gary T. Henry. (2018 г.). *Evaluation: A Systematic Approach* („Оценка: систематичен подход“). Осмо издание. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Класическият учебник по практики и методи на оценяване включва методи и примери.

- Gertler, Paul J.; Martinez, Sebastian; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeersch, Christel M. J. (2016 г.). *Impact Evaluation in Practice* („Оценка на въздействието на практика“), второ издание Washington, DC: Междумериканска банка за развитие и Световна банка. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030> (на разположение на английски, португалски и испански език.)

Подобно на настоящото ръководство, този наръчник започва с традиционна оценка (RCT) и след това в него се разглеждат алтернативи. Въпреки че е предназначен за ръководители на програми в държави с по-ниски доходи, прегледът в него е подходящ и лесно приложим в контекста на държавите — членки на ЕС.

- White, H., & Raitzer, D. A. (2017 г.). *Impact evaluation of development interventions: A practical guide* („Оценка на въздействието от интервенции, свързани с развитието“). Азиатска банка за развитие. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/392376/impact-evaluation-development-interventions-guide.pdf>

Подобно на наръчника на Gertler et al. (2016 г.), споменат по-горе, този наръчник, макар да разглежда оценката на въздействието от интервенции в държави с нисък и среден доход — представлява задълбочен преглед на общите методи за СОВ. Този наръчник е по-технически от наръчника на Gertler et al. (2016 г.), но въпреки това съдържа много практическа информация, която може да представлява интерес за ръководителите на програми по ЕСФ.

- Европейска комисия (2019 г.), Усъвършенствани методи за съпоставителна оценка. Документ с насоки. doi:10.2767/464242. <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/11968bbb-fac9-11e9-8c1f-01aa75ed71a1>

В документа са представени най-новите и по-усъвършенствани методи за съпоставителна оценка на въздействието, като анализ на последователността, динамично съпоставяне и синтетичен контрол.

- Csillag Marton, Kreko Judi и Scharle Agota. (2020 г.). *Counterfactual evaluation of youth employment policies* („Съпоставителна оценка на политиките за младежка заетост“). Изготвена в рамките на проекта Youth Employment PartnerSHIP („Партньорство за младежка заетост“). <http://yepartnership.ibs.org.pl/content/uploads/2021/02/Methodological-guide.pdf> (на разположение на английски, испански, унгарски (в процес на превод),

италиански и полски език)

Това е поетапно въвеждане в съпоставителната оценка на политиките в областта на заетостта на младежи, с акцент върху използването на административни данни. Въпросите са представени въз основа на практически проблеми, срещнати при четири СОВ на субсидии за наемане на младежи в Испания, Унгария, Италия и Полша.

- Министерство на финансите (Обединено кралство) (2020 г.). Наръчникът Magenta: насоки за оценяване. London: The Agency.  
<https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

В наръчника Magenta са представени подробности за методиката на оценката. Тези документи са интересни като примери от гледна точка на вътрешната управленска оценка.

### Рандомизирани контролни изпитвания

- White H. (2013 г.) An introduction to the use of randomised control trials to evaluate development interventions („Въведение в използването на рандомизирани контролни изпитвания за оценка на интервенции, свързани с развитието“), Journal of Development Effectiveness, том 5, бр. 1, стр. 30—49, DOI: 10.1080/19439342.2013.764652  
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19439342.2013.764652>
- White, H., Sabarwal S. & T. de Hoop, (2014 г.). Randomized Controlled Trials (RCTs), Methodological Briefs: Impact Evaluation 7 („Рандомизирани контролни изпитвания (RCT), Преглед на методиките: оценка на въздействието № 7), Център за научни изследвания към УНИЦЕФ, Florence. [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief\\_7\\_randomized\\_controlled\\_trials\\_eng.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief_7_randomized_controlled_trials_eng.pdf)

Това са две нетехнически въведения в логиката на рандомизираните контролни изпитвания, в които се обсъждат няколко модела на рандомизираните контролни изпитвания и критики към тях.

- Glennerster, R., & Takavarasha, K., (2013 г.). Running Randomized Evaluations: A Practical Guide („Извършване на рандомизирани оценки: практическо ръководство“), Princeton University Press, Princeton, NJ.

Книгата представлява ръководство, в което е представено как стъпка по стъпка да се разработват и прилагат рандомизирани контролни изпитвания в областта на социалните програми. Тя се основава на конкретните рандомизирани контролни изпитвания, проведени от Лабораторията за борба с бедността Abdul Latif Jameel.

### Двойна разлика

- Card, David, Pablo Ibararán и Juan Miguel Villa. (2011 г.). Building in an Evaluation Component for Active Labor Market Programs: A Practitioner’s Guide („Включване в програмите за активни политики по заетостта на компонент за оценка: ръководство за специалисти“). Документ за размисъл № 6085 на Института по икономика на труда. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. <http://ftp.iza.org/dp6085.pdf>

Контраст между подхода „двойна разлика“ и рандомизираните контролни изпитвания

- Lechner, M. (2011 г.) The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods („Оценка на причинно-следствените ефекти чрез методите „двойна разлика“). Foundations and Trends in Econometrics. Том 4, бр. 3 (2010) 165–224 DOI: 10.1561/08000000014. [https://michael-lechner.eu/ml\\_pdf/journals/2011\\_Lechner\\_DiD\\_2011\\_ECO%200403%20Lechner\\_darf%20aus%20Netz.pdf](https://michael-lechner.eu/ml_pdf/journals/2011_Lechner_DiD_2011_ECO%200403%20Lechner_darf%20aus%20Netz.pdf)

В този документ се разглежда задълбочено подходът DID, както и някои от основните проблеми при прилагането му. Представени са също така разширявания на подхода

DID, като нелинейни приложения и съпоставяне на показателите за склонност с DID.

- Fredriksson A. and de Oliveira G. M. (2019 г.) Impact evaluation using Difference-in-Differences („Оценка на въздействието чрез подхода на двойната разлика). RAUSP Management Journal. Том 54, бр. 4, стр. 519—532. DOI 10.1108/RAUSP-05-2019-0112 <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/RAUSP-05-2019-0112/full/pdf?title=impact-evaluation-using-difference-in-differences>

Преглед на методите DID и практически препоръки

- Card, David and Alan B. Krueger. (1994 г.). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania („Минимални работни заплати и заетост: пример от практиката в сектора на бързото хранене в Ню Джърси и Пенсилвания“). American Economic Review, Том 84, бр. 4, стр. 774—775. <https://davidcard.berkeley.edu/papers/njmin-aer.pdf>

Класически пример за прилагане на техниката „двойна разлика“.

### Инструментални променливи

- Morgan, Stephen L. и Christopher Winship. (2014 г.). Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research („Обратни хипотези и извеждане на причинно-следствени връзки: методи и принципи за социални изследвания“). Второ издание. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Това в известна степен е технически преглед на методите за COB, в който се използва социологическа терминология. В глава 9 от публикацията Instrumental Variable Estimators of Causal Effects („Показатели за причинно-следствени ефекти при подхода „инструментални променливи“) (стр. 291—324) е представен общ преглед на логиката и процедурите за оценка на подхода „инструментални променливи“.

- Kuhn, Andreas, Jean-Philippe Wuellrich и Josef Zweimüller. 2010 г. Fatal Attraction? Access to Early Retirement and Mortality („Фатално привличане? Достъп до ранно пенсиониране и смъртност“). Документ за размисъл № 5160 на Института по икономика на труда. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. <http://ftp.iza.org/dp5160.pdf>

В проучване на ефекта от ранното пенсиониране върху здравето на работниците като инструментална променлива са използвани регионалните особености в промяната на пенсионната възраст в Австрия.

- Galiani, S., Rossi, M. A., & Schargrotsky, E. (2011 г.). Conscriptio and crime: Evidence from the Argentine draft lottery („Военна служба и престъпност: данни от кампанията за набиране на случаен принцип за военна служба в Аржентина“). American Economic Journal: Applied Economics. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.3.2.119>

Иновативно използване като модел на кампания за рандомизирано набиране (за военна служба) като инструментална променлива. Много интересно проучване, което може да служи като прототип за редица изследвания, в които като инструменти се използват лотарийни процедури.

### Съпоставяне

- Heinrich, Carolyn, Alessandro Maffioli and Gonzalo Vázquez. 2010 г. A Primer for Applying Propensity Score Matching („Ръководство за прилагане на подхода за съпоставяне на показателите за склонност“). Насоки за оценка на въздействието. Технически бележки № IDB-TN-161. Washington: Междуамериканска банка за развитие <https://publications.iadb.org/publications/english/document/A-Primer-for-Applying-Propensity-Score-Matching.pdf>

Подобно на ръководството относно подхода „прекъсване на регресията“, това ръководство е написано, за да бъде от полза на компетентните ръководители на



оценки.

- Caliendo M., Kopeinig S., (2008 г.), Some practical Guidance for the implementation of propensity score matching („Някои практически насоки за прилагане на подхода за съпоставяне на показателите за склонност). Journal of Economic Surveys; том 22, бр. 1 — страници 31—72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x>

Класически текст за избора, който трябва да се направи при прилагането на подхода PSM (по отношение на оценките, алгоритмите за съпоставяне, оценката на качеството на съпоставянето, чувствителността на оценените ефекти от третирането).

- Harris, H. and Horst, S. J. (2016 г.) A Brief Guide to Decisions at Each Step of the Propensity Score Matching Process („Кратко ръководство при вземането на решения на всеки етап от процеса на съпоставяне на показателите за склонност“), Практическа оценка, изследване и оценка: том 21, статия 4. DOI: <https://doi.org/10.7275/yq7r-4820>. На разположение на адрес: <https://scholarworks.umass.edu/pare/vol21/iss1/4>.

Подобно на предишната статия.

### **Модел на прекъсване на регресията**

- Jacob, Robin, Pei Zhu, Marie-Andrée Somers и Howard Bloom. (2012 г.). A Practical Guide to Regression Discontinuity („Практическо ръководство за подхода „прекъсване на регресията“). New York: MDRC (Manpower Demonstration Research Corporation). [https://www.mdrc.org/sites/default/files/RDD%20Guide\\_Full%20rev%202016\\_0.pdf](https://www.mdrc.org/sites/default/files/RDD%20Guide_Full%20rev%202016_0.pdf)

Изключително достъпно и задълбочено обсъждане на методиката на прекъсване на регресията, което включва внимателно подбрана библиография

- Lee, D. S. and Lemieux T. (2009 г.), Regression discontinuity designs in economics („Модел на прекъсване на регресията при икономиката“), Работен документ № 14723 на NBER, Националното бюро за икономически изследвания (NBER), Cambridge, MA, 2009 г. [http://www.nber.org/papers/w14723.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w14723.pdf?new_window=1)

Документът представлява своеобразно ръководство за потребителя относно прекъсването на регресията (RD), което съдържа описание на логиката на метода и илюстрира различни начини за оценка на моделите на RD.

## Приложение 2. Примерен план на курса по СОВ

Въвеждащ курс по СОВ за УО и длъжностни лица може да включва следното:

- Въведение в подходите за оценка: оценки на процесите (защо са важни и как са свързани със СОВ) и оценки на въздействието (съпоставителни и теоретични подходи);
- Какво представляват СОВ? На какви въпроси за оценяване може да се отговорят с високоефективните СОВ? За кои критерии за оценяване СОВ предоставят основните доказателства? Защо СОВ са важни?
- Как работят те? (третирана и контролна група, сравнения на резултатите преди и след интервенцията, принципи на извеждане на причинно-следствени връзки);
- Преглед на методиките на СОВ (характеристики, силни и слаби страни на всеки метод):
  - рандомизирано контролно изпитване;
  - Съпоставяне
  - Двойна разлика;
  - Модел на прекъсване на регресията
  - Инструментални променливи
  - посочване на други възможни методи (например техники за пространствени анализи).
- Изисквания относно данните
  - изискванията за третираната група и контролната група;
  - възможни източници (мониторинг по линия на ЕСФ, административни набори от данни, проучвания);
  - правилата, предвидени в ОРЗД;
- Преглед на стъпките по изпълнението:
  - планиране на СОВ (план за оценка, осъществимост на СОВ);
  - възлагане на СОВ (задания, критерии и методи за подбор);
  - управление на СОВ (проверка на резултатите и взаимодействие с оценителя);
  - разпространение на констатациите от СОВ (видове аудитории и канали за комуникация).

Курсът, структуриран по горепосочения начин, следва да включва практически примери, които да бъдат разработени в рамките на семинарите, и би продължил 2—3 дни. Един от подходите за провеждане на подобен курс би бил да се възприеме методика за обучение, основано на решаването на проблеми, и да се използва обхваната в програмата мярка на политиката, която да се разработи като конкретен пример.

Приложение 3. Съпоставителни оценки на въздействието — примери, посочени в ръководството

Таблица 6 Характеристики на СОВ, посочени в ръководството като примери

Държава	Заглавие — година	Оценявана политика и наблюдаван период на третиране	Метод	Третирана група и контролна група — определение и размер	Променливи величини на резултатите	Период на наблюдения	Данни
Швеция	Ефекти от засилената подкрепа за търсещите работа млади хора — резултати от оценката на проекта „Бъдеще за младите хора“ (2019 г.)	Засилена подкрепа от публичните служби по заетостта за търсещите работа лица юни 2017 г. — януари 2018 г.	Рандомизирано контролно изпитване (RCT)	ТГ: младежи на възраст между 18—24 г., за които на случаен принцип е разпределено, че ще получат засилената подкрепа; КГ: младежи на възраст между 18—24 г., за които на случаен принцип е разпределено, че ще получат обичайна подкрепа; ТГ: 2792 — КГ: 1897.	- дял на безработните; - % на излизане от статута на безработен; - среден брой дни като безработен.	12 месеца след записване	- публични регистри за безработните лица за данни за променливите величини на резултатите; - проучване на бюрата по труда и посредниците за измерване на интензивността на предоставяната подкрепа.
Италия (Марке)*	Въздействие на интервенциите, финансирани по линия на ЕСФ за периода 2014—2020 г., за дълготрайно безработни лица в регион Марке (2020)	Стажове, професионален опит, стипендии за работа, ваучери за обучение за безработни лица (в т.ч. ДБЛ) 2017 г. — юли 2019 г.	Съпоставяне на показателите за склонност (PSM)	ТГ: третиран дълготрайно безработни лица; КГ: дълготрайно безработни лица през периода 2016—2018 г., регистрирани в ПСЗ; ТГ: 526 лица за стажове, 1058 за стипендии за работа, 236 за професионален опит в общините и 241 за ваучери за обучение — КГ: 77 255.	- вероятност за наемане на работа в определен момент след интервенциите; - вероятност за наемане на работа на безсрочен договор; - брой на отработените дни след интервенциите.	6, 9, 12, 15 и 18 месеца след записване за интервенциите	- данни от мониторинга по линия на ЕСФ за третираната група; - административни данни от ПСЗ за регистрираните лица; - административни данни за трудови договори, сключени в региона (Comunicazioni obbligatorie — задължителни съобщения).
Полша (Люблинско войводство)*	Оценка на мерките за по-възрастни работници в Люблинско войводство, финансирани от ЕСФ в рамките на програмния период 2007—2013 г. (2015 г.)	Няколко вида активни политики по заетостта 2007—2013 г.	PSM + Двой на разлика (DID)	ТГ: извадка от безработни на възраст 50+ години, които са получили подкрепа; КГ: безработни на възраст 50+ години, които не са участвали в нито една мярка и които са били регистрирани в регионално бюро по труда по времето, когато членовете на третираната група са участвали в оценяваната програма; ТГ: 145 — КГ: 67 102.	- вероятност за излизане от статута на безработен	6, 12, 18 месеца след записване за интервенциите	- административни данни от ПСЗ

Държава	Заглавие — година	Оценявана политика и наблюдаван период на третиране	Метод	Третирана група и контролна група — определение и размер	Променливи величини на резултатите	Период на наблюдения	Данни
Латвия	Професионално обучение за безработни младежи в Латвия: данни от модел на прекъсване на регресията (2018 г.)	Професионално обучение, насочено към младежи на възраст между 15 и 29 години, незаети с работа, учене или обучение 2014—2015 г.	Модел на прекъсване на регресията (RDD)	ТГ: безработни лица, които са участвали в професионално обучение в рамките на една година от датата на регистрация; КГ: безработни лица, регистрирани между юни 2013 г. и декември 2015 г., които не участват в нито една мярка; ТГ: 898 — КГ: 10 717.	- вероятност за наемане на работа в определен момент след интервенциите; - доходи;	12— 36 месеца след записване	- административни данни от Националната агенция по заетостта (SEA) на Латвия — информация както за участниците, така и за неучастващите лица, регистрирани като безработни на определени дати; - административни данни от Националната агенция за приходите (SRS) — информация за условията на заетост към различни дати и за доходите на лицата.
Германия	Ефект на езиковото обучение за безработни имигранти върху заетостта (2021 г.)	Езикови курсове (+професионален опит за някои третиранни лица) за търсещи работа мигранти 2014 г.	Инструмент ални променливи (IV)	ТГ: участници мигранти, които са започнали езиково обучение за професионални цели през 2014 г.; КГ: случайна извадка от неучастващи лица с поне един период на пребиваване на място, различно от немско, които не са участвали в мерки на активната политика по заетостта или в курсове за интеграция. ТГ: 8968 — КГ: 26 463	- вероятност за наемане на работа (заетост на пълен щат, заетост на пълно работно време, заетост на пълен щат > 6 месеца, заетост с доход над прага на риска от изпадане в бедност, квалифицирана заетост); - дневен и общ доход от заетост на пълен щат; - общо дни, прекарани в заетост на пълен щат.	24 месеца след записване за интервенциите	- интегрирани професионални биографии (ИГБ) за определянето на двете групи и за измерването на променливите величини на резултатите; - данни, събрани ретроспективно по време на срещи с търсещи работа лица и социални работници (Werdegangshistorie, WGH), за повече информация относно епизоди на самостоятелна заетост или на родителски отпуск, както и относно образование и заетост в чужбина.
Италия (Тренто)	Are Vocational Training Programmes Worth Their Cost? Данни от анализ на разходите и ползите (2018 г.)	Курсове за професионално обучение за безработни лица 2010—2011 г.	PSM	ТГ: безработни участници в професионални курсове, финансирани със средства на провинцията и от ЕСФ; КГ: лица, регистрирани като безработни към датата на започване на индивидуалните курсове за обучение в регистрите на местните ПСЗ; ТГ: 818 (курсове, финансирани от провинцията), 114 (курсове,	- вероятност за наемане на работа; - доходи.	3, 6, 12, 18, 24, 36 месеца след записване за интервенциите	- данни от мониторинга по линия на ЕСФ за третираната група; - административни данни от ПСЗ за регистрираните лица; - административни данни за трудови договори, сключени в региона (Comunicazioni obbligatorie — задължителни съобщения). - административни данни относно данъчните

Държава	Заглавие — година	Оценявана политика и наблюдаван период на третиране	Метод	Третирана група и контролна група — определение и размер	Променливи величини на резултатите	Период на наблюдения	Данни
				финансирани от ЕСФ) — КГ: 17 236 (свързани с курсове, финансирани от провинцията), 1152 (свързани с курсове, финансирани от ЕСФ).			декларации от INPS; - административни данни от отдел „Образование“ на провинцията.
Германия	Подобряват ли схемите за създаване на работни места социалната интеграция и благосъстоянието на дълготрайно безработните лица? (2020 г.)	Схема за създаване на работни места (субсидирани работни места за максимум 36 месеца) за уязвими лица (ДБЛ)  2015 — юни 2017 г.	PSM	ТГ: извадка от участници, които са дали отговори на целия въпросник;  КГ: неучастващи лица, регистрирани в ПСЗ и отговарящи на същите критерии за допустимост, както контролната група, които са дали отговори на целия въпросник;  ТГ: 2531 на етап 1, 1191 на етап 2, 450 на етап 3 — CG: както по-горе.	- вероятност за наемане на работа; - субективни показатели за удовлетвореността от живота, психично здраве, социална принадлежност и социален статус.	7, 18, 29 месеца след записването за програмата	- интегрирани професионални биографии (ИПБ) за определянето на двете групи и за измерването на променливите величини на резултатите; - проучване за измерване на субективни променливи величини на резултатите (нематериални резултати).
Испания (Астурия)*	Оценка на ОП за подпомагане на Asturias по линия на ЕСФ (2019 г.)	Методи на преподаване за групи ученици, застрашени от преждевременно напускане на училище (втора и трета година от обучението в средно училище)  2016—2017 г.	PSM	ТГ: ученици, участващи в интервенциите;  КГ: ученици, които са съпоставими по отношение на критериите за допустимост;  ТГ: 1053 — КГ: 3852.	- вероятност за преминаване към следващата учебна година	12 месеца след записване	- административни данни относно образованието: базата данни SAUCE (Министерство на образованието)
Португалия	Оценка на системата за отпускане на безвъзмездни средства за целите на висшето образование на студенти в неравностойно положение в Португалия (2020 г.) — предстои публикуване	Безвъзмездни средства за студенти от семейства с ниски доходи  2021—2018 г.	RDD	ТГ: студенти, които кандидатстват за първа година от обучението си за придобиване на магистърска или бакалавърска степен;  КГ: студенти, които не отговарят на изискванията, тъй като техните доходи са над установения праг;  ТГ: 130 602 — КГ: 25 400.	- вероятност за записване в края на първата година; - брой кредити, получени в края на първата година; - вероятност за дипломиране;  - брой оставащи години до дипломиране; - получена крайна оценка при дипломиране.	12—48 месеца след получаването на безвъзмездните средства	- административни данни относно студенти, кандидатствали за безвъзмездните средства (DGES); - административни данни, съдържащи информация за академичното обучение и постигнатия напредък (DGEEC).



Държава	Заглавие — година	Оценявана политика и наблюдаван период на третиране	Метод	Третирана група и контролна група — определение и размер	Променливи величини на резултатите	Период на наблюдаване	Данни
Полша (Подляско войводство)*	Оценка на въздействието от ОП за подпомагане на Подляското войводство през 2014—2020 г. върху популяризирането на професионалното образование (2020 г.)	Проект по линия на ЕСФ „Добра професия — чудесен живот“, чиято цел е да се насърчи професионалното образование и обучение и който е насочен към прогимназиалния курс на средното образование 2017—2019 г.	PSM	ТГ: извадка от студенти, които са участвали;  КГ: ученици със сходни характеристики с тези на третираната група, но които не са участвали в проекта;  ТГ: 200 — КГ: 384.	- посещаване на техническо училище по време на проучването; - посещаване на прогимназиален курс в икономически техникум по време на проучването; - посещаване на техническо училище или прогимназиален курс в икономически техникум по време на проучването; - кандидатстване за гимназия, техническо училище, прогимназиален курс в икономически техникум, училище, предоставящо професионално обучение.	12—36 месеца след интервенциите	- данни от мониторинга; - данни от националния регистър на населението (PESEL) за подбора на контролната група; - проучване за измерване на променливите величини на резултатите.
Италия (Пиемонт)*	Ефекти върху заетостта на ваучерите за схеми за услуги по осигуряване на заетост (Buono servizi lavoro — BSL, финансиран от ОП за подпомагане на Пиемонт по линия на ЕСФ, 2014—2020) (2019 г.)	Ваучери за услуги по осигуряване на заетост (ориентиране + обучение + етап) за уязвими безработни лица, които са били със статут на безработни най-малко в продължение на 6 месеца 2018 г.	PSM	ТГ: третираните безработни лица;  КГ: безработни лица, регистрирани в ПСЗ, със сходни характеристики (30 годишни и със статут на безработни най-малко в продължение на 6 месеца);  ТГ: 8125 — КГ: 130 000.	- вероятност за наемане на работа; - вероятност за наемане на работа на безсрочен договор;	6, 12, 16 месеца след интервенциите	- данни от мониторинга по линия на ЕСФ за третираната група; - административни данни от ПСЗ за регистрираните лица; - административни данни за трудови договори, сключени в региона (Comunicazioni obbligatorie — задължителни съобщения).
Германия*	Оценка на програмата за интеграция на дълготрайно безработни лица в Германия през периода 2014—2020 г. (2019 г.)	Мерки за интеграция на ДБЛ за 24 месеца или повече (субсидирани работни места) 2015—2017 г.	DID (оценено е намерението за третиране)	ТГ: ДБЛ, които потенциално са отговаряли на изискванията през периода на програмата (от 2015 г. нататък);  КГ: лица, които са отговаряли на критериите за допустимост преди прилагането на програмата (2010—2012 г.);  ТГ и КГ: 134 515 лица за 237 874 епизода на безработица (35 % за ТГ и 65 % за КГ).	- вероятност за наемане на работа (заетост със социалноосигурителни вноски)	24 месеца след интервенциите	- административни данни от мониторинга от Федералната служба за администрация (базата данни ZUWES); - интегрирани професионални биографии (ИПБ) за определяне на променливите величини на резултатите.
Германия (Баден-Вюртемберг)*	Втори доклад за оценката на специфична	Мерки за интеграция на безработни лица, особено	PSM	ТГ: участници, определени в базата данни с ИПБ;	- вероятност за наемане на работа (заетост със социалноосигурителни вноски)	15 месеца след	- данни от мониторинга; - интегрирани професионални биографии

Държава	Заглавие — година	Оценявана политика и наблюдаван период на третиране	Метод	Третирана група и контролна група — определение и размер	Променливи величини на резултатите	Период на наблюдения	Данни
	цел А1.1 по ОП за подпомагане на Баден-Вюртемберг по линия на ЕСФ, 2014—2020 г. (2020 г.)	дълготрайно безработни лица и други уязвими лица март 2016 г. — декември 2017 г.		КГ: лица, които са отговаряли на критериите за допустимост през същия период; ТГ: 1578 (от общо 1800) — КГ: неприложимо.	- вероятност за продължаване на изплащане на обезщетение за безработица.	интервенциите	(ИПБ) за определяне на променливите величини на резултатите.

Забележка: ТГ=третирана група, КГ=контролна група

Забележка: \* означава оценки, определени в рамките на бюро за помощ.

## ЗА КОНТАКТ С ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ЕС

### Лично

Стотици информационни центрове Europe Direct са на Ваше разположение навсякъде в Европейския съюз. Адресът на най-близкия до Вас център ще намерите на: [https://european-union.europa.eu/contact-eu\\_bg](https://european-union.europa.eu/contact-eu_bg)

### По телефона или по електронна поща

Europe Direct е служба, която отговаря на Вашите въпроси, свързани с Европейски съюз. С тази служба можете да се свържете:

- на безплатния телефон: 00 800 6 7 8 9 10 11 (някои оператори може и да таксуват обажданията),
- на следния стандартен номер: +32 22999696 или
- по електронна поща чрез: [https://european-union.europa.eu/contact-eu\\_bg](https://european-union.europa.eu/contact-eu_bg)

## ЗА ДА НАМЕРИТЕ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕС

### Онлайн

Информация за Европейския съюз на всички официални езици на ЕС е на разположение на уебсайта Еуропа на адрес: [https://european-union.europa.eu/index\\_bg](https://european-union.europa.eu/index_bg)

### Публикации на ЕС

Можете да изтеглите или да поръчате безплатни или платени публикации на ЕС на адрес: <https://op.europa.eu/bg/web/general-publications/publications> Редица безплатни публикации могат да бъдат получени от службата Europe Direct или от Вашия местен информационен център (вж. [https://europa.eu/european-union/contact\\_bg](https://europa.eu/european-union/contact_bg)).

### Право на ЕС и документи по темата

За достъп до правна информация от ЕС, включително цялото право на ЕС от 1952 г. насам на всички официални езици на ЕС, посетете уебсайта EUR-Lex на адрес <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=bg>

### Свободно достъпни данни от ЕС

Порталът на ЕС за свободно достъпни данни (<https://data.europa.eu/data/datasets?locale=bg>) предоставя достъп до набори от данни от ЕС. Данните могат да бъдат изтеглени и използвани повторно безплатно, както за търговски, така и за нетърговски цели.



Служба за публикации  
на Европейския съюз