

## Заключителен доклад

Повишаване гъвкавостта и ефективността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори по Приоритетна ос 2 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ за периода 2009-2012 г.



Metis GmbH

A-1220 Виена, Donau-City-Straße 6

тел.: +43 1 997 15 70, Факс: +43 1 997 15 70 66

електронна поща: office@metis-vienna.eu

www.metis-vienna.eu

Виена, 04 юни 2014 г.

Ангелос САНОПУЛОС, ръководител на екипа

Бенно САВИОЛИ, ключов експерт 1

Изабел НИЙЛОН, ключов експерт 2

Тони ДИМОВ, ключов експерт 3

Румяна ДРАГАНОВА, експерт 1

Александра ФРАНГЕНХАЙМ, експерт 2

Иванка ШАЛАПАТОВА, експерт 3

Люба ДЕВЕТАКОВА, експерт 4

Валерия СТОИЧКОВА, експерт 5

#### **Отказ от отговорност**

Информацията и гледните точки, изложени в този доклад, принадлежат на авторите и не съвпадат задължително с официалното мнение на Договарящия орган. Договарящият орган не дава гаранции за точността на данните, включени в това проучване. Нито Договарящият орган, нито лицето, действащо от негово име, носят отговорност за начина на използване на съдържащата се в този документ информация.

#### **Контакт за въпроси и последващи действия**

Ангелос Санопулос, Ръководител на екипа

sanopoulos@metis-vienna.eu



## Списък на съкращенията

BGN	Българска парична единица
EURES	Европейски служби по заетостта
MEUR	Милиона евро
AЗ	Агенция по заетостта
АИКБ	Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ)
АП	Анкетно проучване
АППТ	Активни политики на пазара на труда
БСК	Българска стопанска камара (БСК)
БТПП	Българска търговско-промишлена палата (БТПП)
ВО	Въпрос за оценка
ДО	Договарящ орган
ЕК	Европейска комисия
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ИПИ	Институт за пазарна икономика
ИСОК	Информационна система за оценка на компетенциите на работната сила по браншове и региони
КН	Комитет за наблюдение
КНСБ	Конфедерация на независимите синдикати в България (КНСБ)
КРИБ (КРИБ)	Конфедерация на работодателите и индустриалците в България
КТД	Колективен трудов договор
МВО	Мета въпрос за оценка
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НСИ	Национален статистически институт
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

---

ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ПД	Проучване на документация (desk research)
СП	Социални партньори
ССИ	Съюз за стопанска инициатива
СЦ	Специфични цели
ТБО	Тематични блокове на оценката
ТЗ	Техническо задание
УК	Управляващ комитет
УО	Управляващ орган
УЦЖ	Учене през целия живот
Ф1	Фокус група 1
Ф2	Фокус група 2
Ф2	Фокус група 2

## Резюме

### Цели на оценката

Настоящата оценка има за цел да:

- анализира приноса от съвместните действия на социалните партньори за постигането на целите на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ по редица теми;
- разработи и приложи инструмент за оценка на партньорството, който проследява едновременно етапите на изграждане на партньорството и на осъществяване на съвместни действия;
- идентифицира възможни мерки за укрепване и подобряване на съвместните действия на социалните партньори;
- подпомогне процеса на вземане на решение във връзка с мерките, насочени към повишаване на адаптивността на заетите лица и предприятията.

### Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и операция „Повишаване гъвкавостта и ефективността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори“

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд има за цел „...да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване“.

ОП РЧР е структурирана в **осем приоритетни оси** с няколко ключови области на интервенция. Целта на Приоритетна ос 2 е повишаване на производителността и адаптивността на заетите лица и тяхната конкурентоспособност. Оперативните цели на тази приоритетна ос са:

- Подобряване на адаптивността на заетите лица;
- Насърчаване на гъвкавостта на пазара на труда;
- Подобряване на условията на труд на работното място.

През 2008 г. по програмата стартира операция „Повишаване гъвкавостта и ефективността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори“ в подкрепа на съвместните действия на социалните партньори на пазара на труда, която има следните приоритети:

- Ограничаване на неформалната икономика и повишаване на обществената нетърпимост към всички нейни прояви;
- Въвеждане на информационни системи на пазара на труда с цел подобряване на ефикасността на работната сила;
- Разработване и прилагане на мерки за гъвкава сигурност на пазара на труда и за подобряване на условията на труд;

- 
- Развитие на индустриалните отношения чрез въвеждане на иновативни модели.

Общо шест организации на социални партньори са посочени като преки бенефициенти на безвъзмездна помощ за реализирането на същия брой проекти:

- Българска търговско-промишлена палата (БТПП) с проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“;
- Българска стопанска камара (БСК) с проект „Разработване и внедряване на информационна система за оценка на компетенциите на работната сила по браншове и региони“;
- Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ) с проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“;
- Конфедерация на работодателите и индустриалците в България (КРИБ) с проект „Разработване на единна стратегия и реализация на съгласувани политики за развитие на човешките ресурси в контекста на Лисабонските цели и Корпоративната социална отговорност“;
- Конфедерация на независимите синдикати в България (КНСБ) с проект „Сигурност чрез закона, гъвкавост чрез колективното трудово договаряне“;
- Конфедерация на труда „Подкрепа“ (КТ „Подкрепа“) с проект „Подкрепа за достоен труд“.

#### **Гъвкавост и ефективност на пазара на труда в България**

Когато операцията стартира през 2008 г., според стойностите на редица макро показатели (ръст на заетост и безработица, публични разходи и участници в мерки за политики на пазара на труда, участници в системите за учене през целия живот и т.н.) е общопризнат факт, че България изостава във всички отбелязани области. Това състояние е засегнато и описано в редица документи като: Актуализирана Национална стратегия по заетостта на Република България 2008 - 2015 г., Национална стратегия за продължаващо професионално обучение 2005 - 2010 г., Пакт за икономическо и социално развитие на Република България до 2009 г. и др.

Всеки от проектите на социалните партньори е предназначен да допринесе за реализацията на българската „пътека“ за постигане на по-добра гъвкавост и сигурност на пазара на труда 2009 - 2011 г., като дейностите по проектите са планирани да окажат въздействие върху всеки от четирите компонента на гъвкавата сигурност.

#### **Съвместни проекти по операцията**

В рамките на шестте съвместни проекта са реализирани голям брой дейности, включващи сложни и иновативни задачи за ситуацията в България.

По отношение на гъвкави и надеждни договорни отношения са предвидени анализи на трудовото законодателство по проектите на БТПП, КНСБ, КРИБ и КТ



„Подкрепа“; развитие на гъвкави форми на заетост по проектите на КНСБ и КРИБ; развитие и подобряване на колективното трудово договаряне по проектите на КНСБ и КТ „Подкрепа“; стимулиране прилагането на практики в областта на корпоративната социална отговорност по проектите на БТПП, КРИБ и КТ „Подкрепа“; ограничаване на неформалната заетост по проектите на АИКБ и КТ „Подкрепа“; и подобряване на условията на труд по проектите на КНСБ и КТ „Подкрепа“.

Във връзка с Комплексните стратегии за учене през целия живот по проектите по операцията са предвидени изграждане на система за проучване и прогнозиране на потребностите от работна сила с определена квалификация в България - БСК и КРИБ; подобряване на съответствието между изискванията на работодателите и уменията и професионалната квалификация на персонала - БСК; разширяване на достъпа до учене през целия живот в проектите на БТПП, КНСБ, КРИБ и КТ „Подкрепа“; и развитие на чиракуването като форма за придобиване на умения в проекта на КРИБ.

Във връзка с компонента „Ефективни активни политики на пазара на труда“ изпълняваните проекти са планирани да имат комплексно въздействие върху усъвършенстване на политиките на пазара на труда и механизмите за тяхното изпълнение. Конкретни мерки за повишаване на териториалната мобилност на работната сила са предвидени по проектите на КНСБ, КРИБ и КТ „Подкрепа“.

В областта на развитието на модерна система за социална сигурност дейностите по проектите са насочени към подобряване на достъпа до осигурителни права за заетите лица, включително заетите в т. нар. „нетипични форми на заетост“ - КНСБ и КРИБ, и повишаване на информираността относно осигурителните права - АИКБ, КНСБ и КТ „Подкрепа“.

Като цяло изпълнението на проектите е изключително успешно и позволява разработването на ефективни инструменти за осъществяването на целите и приоритетите, залегнали в националните стратегически документи.

#### **Методологичен подход**

Настоящата оценка е много отговорна задача поради обхвата на съвместните проекти, важността на реализираните дейности, големия брой въпроси за оценка, ограниченото време и неизбежните езикови и културни бариери, които могат да възникнат при тези обстоятелства. Министерство на труда и социалната политика на Република България в качеството му на Договарящ орган и екипът за оценка работиха в тясно сътрудничество в рамките на четирите логически фази на оценката, а именно структуриране, наблюдение, анализиране и оценяване.

Най-важният аспект от оценката беше наборът от 29 въпроса за оценка, дефинирани в Техническото задание. За получаване на отговорите на тези въпроси бяха извършени следните проучвания и са използвани следните инструменти:

- Преглед (desk research) на документацията по програмата и на проектната документация (на хартиен носител и в интернет сайтовете), свързани статии, анализ на правни текстове, публикации и др.;
- Анкетни проучвания (само онагледяващи) сред целевите групи и бенефициентите на реализираните дейности в рамките на съвместните

---

проекти с цел определяне на тяхното въздействие на индивидуално и фирмено ниво;

- Интервюта със социалните партньори за очертаване на тяхната „индивидуална“ гледна точка за реализирането, ефектите и добавената стойност на съвместните действия;
- Фокус групи със социалните партньори за определяне на тяхната „колективна“ гледна точка и наблюдение върху начина на комуникация и сътрудничеството между тях;
- Интервюта в Агенцията по заетостта, която е изпълнителен орган по Програмата и операцията в частност, и с Министерството на труда и социалната политика, в ролята му на Управляващ орган и на ключов фактор за формиране на политиката в областта на пазара на труда, и
- не на последно място, редица интервюта за триангулация с независими български експерти в областта на пазара на труда с цел валидизация на информацията.

Оценката и резултатите от нея са предмет на определени ограничения и пречки, които трябва да се вземат предвид при четене на настоящия доклад. Някои са свързани с широкия обхват на оценката в рамките на определения срок, времето, в което се извършва оценката, неуловимия характер на редица ефекти и липсата на обща референтна рамка извън стандартните индикатори на програмата. Въпреки това оценката предлага полезен преглед на операцията и дава ценни указания за организирането на последваща оценка на въздействието.

#### **Констатации от проведената оценка**

Техническото задание структурира въпросите за оценка в четири тематични групи: съвместни действия, адаптивност и гъвкавост на заетите лица и предприятията, устойчивост и ефикасност и ефективност.

По отношение на съвместните действия: може да се каже, че Министерството и социалните партньори са били ангажирани в дълъг процес на идентифициране на нуждите и разработване на отговорите. Този подход може да се определи като разумен избор предвид ситуацията в България през 2007 г., а също и като доста прогресивен в сравнение с други програми. В действителност проектите са несъмнена предпоставка за бъдеща съвместна стратегия за пазара на труда.

Специално внимание е обърнато на постигането на взаимно допълване и избягването на припокриване. До голяма степен това е постигнато, въпреки че в някои случаи взаимното допълване зависи от добрите взаимоотношения между социалните партньори и техния предишен опит, а избягването на припокриване не винаги е напълно приложимо, тъй като много от предложените и реализирани анализи и проучвания са насочени към правната рамка за трудови и индустриални отношения. По тази причина припокриването между тях е неизбежно и полезно за операцията.

Добавената стойност на операцията се изразява в снижаване на „прага“ за сътрудничество между социалните партньори, в комуникацията и обмена между различните регионални структури на социалните партньори и техния повишен капацитет и не на последно място в създаването на критична маса за видимост, анализ и консолидирана основа за по-целенасочен процес на правене на

политики. В рамките на проектите са въведени редица иновативни инструменти, заимствани от добрите практики на други държави членки на ЕС, а извлечените поуки от тях са интегрирани в България. Следващият логичен ход е капитализацията на ниво програма, оценката на техния повишен потенциал и подпомагането на по-широка реализация.

Като цяло операцията е направила възможно установяването на по-неформални вериги за обратна връзка между социалните партньори и Министерството, напр. ОП за подготовка за програмния период 2014-2020 г. или за новия Национален план за действие по заетостта и е улеснила двустранната подготовка преди тристранните консултации. Това от своя страна е довело до ускоряване на формирането на политики и тяхното налагане. Друг положителен ефект е свързан с приемането на нормите на ЕС.

По отношение на Адаптивност и гъвкавост на заетите лица и предприятията удовлетворяването на конкретните нужди на целевите групи не е непълно документирано и това затруднява правенето на изводи. Трябва да се подчертае, че отговорите на проектите са тясно свързани с общата ситуация и са резултат от преговорите с Министерството и консултациите между социалните партньори. Може да се каже, че съвместните проекти по ОП РЧР са първата цялостна стъпка към създаването на структури и процедури за систематично определяне, анализиране на нуждите и оценяване на възможни решения. Тези задачи са цялостно изпълнени в рамките на всеки отделен проект. Следващият логически ход е систематично координиране на тези дейности или извличане на констатации, мониторинг и оценка на ниво операция.

Като се има предвид въздействието от операцията върху проблемите, свързани с осведоменост, адаптивност, гъвкавост и сигурност, разработването на система за учене през целия живот и повишаването на компетентностите на заетите лица, професионалната и териториалната мобилност на заетите лица, новите и иновативни модели за организация на труда, подобрените условия на труд и подобрените взаимоотношения между работодатели и работници/ъслужители, може да се каже, че е твърде рано за установяване на въздействие. В рамките на настоящата оценка съпоставителен анализ на въздействието не е възможен при никакви условия. Може да се потвърди, че проектите осигуряват голям брой предпоставки за постигането на положителна промяна по отношение на описаните проблеми. Първите сигнали са за положителна промяна по отношение на осведоменост и компетентност на ниво служител и предприятие, а това може да доведе до въздействие. Със сигурност проектите са допринесли за осигуряване на „благоприятна среда“ основно чрез включване на проблема в политическия дневен ред, както и чрез увеличаване на прозрачността, формулиране на законодателни предложения, повишаване на осведомеността, осигуряване на информация и подкрепа, улесняване на въвеждането на стандартизация и чрез идентифицирането на вторични препятствия като фактори, насърчаващи липсата на гъвкавост, указания на инспекциите по труда, липса на систематични статистически данни и др.

По отношение на Устойчивостта проектите са генерирани голям брой промени във връзка с техните структури и услуги, обучение, учебни програми и инструменти за усъвършенстване на уменията на целевите групи, принос към процеса на правене на политики и колективното договаряне и не на последно място голям напредък в създаването на база от доказателствен материал, благодарение на проучванията, изследвания, разработените показатели и др.

---

По отношение на комуникацията с Министерството, проектите реализират дълготраен ефект чрез засилването на контактите, които се осъществяват по-често и систематично, следвайки тенденция за развитие с напредъка на всеки проект.

По отношение на стратегията Европа 2020 проектите са свързани основно с целите „Заетост“ и в някои случаи с тези на „Образование“. Може да се отбележи и косвен ефект по отношение на целта „Борба с бедността и социалното изключване“. Идентифицирано е голямо съответствие по отношение на водещите инициативи „Младежта в движение“ и „Програма за нови умения и работни места“. Не на последно място определени индекси, например „Индекс за оценка на трудовия климат“, могат да подпомогнат вземането на решения по теми, свързани с Европа 2020/Теми, свързани със Заетост.

Някои от постиженията на операцията обаче са подложени на риск, особено тези, свързани с разходите за поддържане на създадените структури и услуги, нуждата от непрекъснато адаптиране и актуализиране на съдържанието за обучение и нуждата от утилизация, капитализация и подновяване на базата от знания и инструменти, създадени в резултат на множество проучвания и анализи в рамките на финансираните проекти.

Външните рискове са свързани главно с динамиката на социалните, икономическите и политическите условия, в които дългосрочните стратегии и политики много бързо могат да се превърнат в неадекватни на реалната ситуация. В подобен случай са необходими стратегически насоки на ниво операция и адаптиране на логиката на интервенциите.

Следващ логичен ход би бил въвеждането на систематично управление на риска и даване на общи стратегически насоки на ниво операция, включващи разработване на мерки като предварителна оценка на въздействието, планове за действие, времеви рамки или пътни карти за изпълнението на основните резултати и постижения на проектите.

По отношение на ефикасността и ефективността може да се обобщи, че проектите са изпълнили оперативните си цели на ниво проект.

Оценката на ефективността на ниво операция е трудна. Очакваните резултати от операцията са свързани с подобряване на социалния диалог, ограничаване на неформалната икономика, внедрени мерки за гъвкава сигурност и иновативни модели на пазара на труда. От друга страна, голяма част от индикаторите на ОП РЧР се отнасят до броя на обучените служители по ключови компетентности; броя на консултираните работодатели за по-добри условия на труд; броя проучвания, анализи и изготвени материали, свързани с публичността; броя на създадените информационни системи; броя пакети от изготвени законодателни предложения, броя организирани публични събития и броя на създадените центрове за информация, кариера и професионално развитие. Установяването на логика на интервенция, която да даде пълна представа за същността на проектите би била необходима, но това не беше възможно в рамките на настоящата оценка. Целевите стойности относно приноса на проектите на социалните партньори към постигането на индикаторите на ОП РЧР са ясно формулирани; зададените целеви стойности са надминати неколккратно.

Като цяло дейностите, инструментите и човешките ресурси са подходящи, но няма ясен отговор за ефикасността поради липсата на ясна логика на

интервенцията при планирането на операцията, както и липса на базови стойности и обща рамка за хомогенизиране на разнообразните проектни дейности, липсата на информация за изчисляване на стойност на индикатори от типа „цена на доставени единици“, както и уникалният характер на операцията, който обезсмисля сравнението с подобни действия.

### **Изводи и препоръки**

Екипът за оценка формулира множество изводи и препоръки, структурирани съответно в: Изпълнение и управление на операцията, Разработване на стратегия и пазар на труда, Резултати и въздействие.

### **Изпълнение и управление на операцията**

По отношение на административното изпълнение социалните партньори повдигнаха въпроси, свързани с процедурите за отчитане и финансовото управление на средствата за бенефициентите като пречка пред изпълнението на дейностите. Независимо от тяхната гъвкавост и капацитет за адаптиране стойността на тези доклади за целите на управлението и оценката е ограничена. За следващия програмен период екипът за оценка препоръчва по-ясно формулиране на националните разпоредби, свързани с финансирането от ЕСФ, за да се избегнат многобройните промени по време на процеса на изпълнение. Нещо повече, приложенията за електронно управление, инициирани от проектите, трябва да бъдат насърчавани и да се считат за стандарт.

Фактът, че безвъзмездната помощ е предоставена директно и без покана за участие в конкурс, показва, че не е имало истинска „конкуренция“. Еднаквите суми, отпуснати на всички СП, предизвикват реакция, по-скоро обусловена от нуждите, а не от резултатите, което е видно и от преизпълнението на целевите стойности на операцията. В тази връзка, бъдещата система за отпускане на безвъзмездни помощи трябва да балансира между опростеност, дългосрочна стабилност, гъвкавост и предлагане на стимули по-скоро за „надпревара“, отколкото за конкуренция. Размерът на безвъзмездната помощ трябва да е „таван“, който да се получава при представено качествено проектно предложение. Разграничаването на елементи, които могат да бъдат избрани чрез конкурентни търгове и допълване на директната безвъзмездна помощ, допълнително ще развие специализираната експертиза на организациите. В допълнение на това трябва да се каже, че наличието на обща логика на интервенция на операцията преди началото на преговорите по отделните проекти, както и шаблон за индикатори, които могат да се приспособят от СП отделните проекти, би позволило агрегиране на ниво операция.

Стана ясно, че периодичният преглед на статута на СП може да окаже неприятно въздействие върху развитието на партньорството и изпълнението на проектите. Условието за допустимост на СП не трябва да се подлагат на проверка по време на изпълнението на проекта, а съответствието трябва да се установи във възможно най-ранен етап. Друг много важен аспект е реструктурирането на бюджета и системата за отчитане, така че да се улесни изчисляването на разходи за единица и да се осигури възможността за разпределянето на разходите по различни типове.

Процесът на *осъществяване на партньорство* е изцяло в съответствие с позицията на Европейската комисия за ролята на СП по отношение на гъвкавата сигурност и пътеките, необходими на държавите членки, за да спазват нейните

---

принципи. Начинът на изграждане на партньорство също е адекватен и иновативен за 2008 г. и за българския контекст. Би било добре да се включи елемент на съвместни действия, обхващащи всички СП, и опция за създаване на по-широки и гъвкави партньорства, например чрез формиране на партньорството на базата на резултати и въздействия, а не на дейности или официални роли. Въвеждането на Обща референтна рамка за всички СП може да засили и затвърди социалния диалог. По-гъвкавите и разширени партньорства биха намалили „централизираната роля“ на някои организации, която възниква в резултат на решение за формиране на партньорство между един работодател и един служител. Разпоредбите на Кодекса на труда, които регулират създаването на СП в България, са сравнително остарели, а това затруднява използването на предимствата на съвременните тенденции – главно на ниво ЕС.

Нивото на покритие на държавата по регионален /географски, както и секторен принцип, е създало възможността за изграждане на гъста мрежа, която е оказала положително въздействие върху вътрешните структури, въпреки че регионалното измерение в контекста на децентрализация и деконцентрация трябва да се засили.

Във връзка с гореизложеното, рискът от закостенялост на съществуващото положение трябва да се преодолее чрез идентифициране на онези елементи, които трябва да се запазят „такива, каквито са“, и областите, в които партньорствата могат да бъдат разширени, за да се избегне „застой“.

Необходими са ресурси за поддържането на структурите, практиките, иновациите и голямото количество знание, генерирани от проектите. Трябва да се осигури по-ясна спецификация на дейностите за развитие на социалните партньори и техните взаимоотношения от една страна („основната част“) и от друга на „съпътстващите“ дейности (допълнителна част) като разработване на инструменти, обучения и др. Това е важно за осигуряване на насоки за устойчивост, доколкото примерно постигнатото по отношение на правене на политики изглежда по-значимо, отколкото например проведените проучвания.

Индивидуалните проекти демонстрират способността си за управление на риска. Въпреки това операцията няма обща рамка, включваща мониторинг и оценка, оценка и управление на риска и стратегически насоки, и адаптиране за идентифициране на стойност и единодействие на ниво операция.

#### **Разработване на стратегия**

Що се касае до създаването на стратегия, процесът на изграждане на партньорството е пионерски и иновативен подход за България през 2007 г. Въпреки това се усеща липсата на „генерална“ стратегия, доколкото подходът е проучвателен, а това оказва последствия върху мониторинга и оценката на операцията. Приемането на стратегията и индикаторите на ОП РЧР не е адекватно на типа съвместни действия, тъй като липсва основната същност на проектите и се работи на друго ниво на въздействие. Подобно на мнението на Комисията, екипът за оценка смята, че разработването на стратегия на ниво операция е задължително условие. Препоръчва се да се очертаят областите, в които е необходима обща логика на интервенциите (напр. на ниво резултати) и в които е полезен подходът „стъпка по стъпка“ (напр. за отделни дейности). Не е необходимо тази обща логика на интервенциите, обвързана с индикаторите на операцията, да бъде подробен документ и може да бъде базирана на съществуващи национални стратегии. Все пак тя трябва да отразява разликата в

очакваното въздействие от напр. ОП РЧР и въздействието от операцията, която в действителност осигурява „предпоставки“ за изпълнението на главните цели на ОП РЧР. Препоръчва се още активното придържане към взаимно допълване на ниво дейност/ резултат, да се създават „вериги от стойности“, позволяващи от своя страна взаимодействие между СП от един и същи тип (напр. организации на работодатели), които демонстрират как постигнатото в един проект може да се влее в друг. Разработването на Съвместна стратегия би могло да се представи като конкретна цел на общата логика на интервенциите, а регионалните и секторни звена би трябвало да се ангажират в създаването на стратегия по структуриран начин.

За да се *захрани политиката с доказателства*, операцията е допринесла за усъвършенстване и актуализиране на каналите за комуникация и „канализирала“ сътрудничеството. Така се демонстрира добавената стойност на регионалните и секторните структури, които са по-близо до специфичните нужди. Голямото количество данни, генерирани по съвместните проекти, са подложени на влиянието на фактора време и на липсата на обща система за събирането и обработването им. Ако не се предприемат действия, данните остаряват и губят стойност, която може да се използва от институции като АЗ и НСИ. Затова се препоръчва активното ангажиране на съответните национални власти в разработването на обща логика на интервенциите с оглед постигане на съгласие по отношение на стандартите. Нещо повече, и други активни участници на пазара на труда трябва да бъдат включени на етап „консултиране“, за да се гарантира цялостен и интегриран подход. В заключение, интегрирането на регионалните и секторни структури, както и разпространението трябва да се гарантират чрез въвеждане на стандарти за оперативна съвместимост и достъпност до всички проекти и техните данни чрез решенията за електронно управление.

### **Пазар на труда, резултати и въздействие**

Засилена е *ролята на социалните партньори, участващи в операцията*, по отношение на средства, видимост, легитимност и обхват. От друга страна, социалното партньорство трябва да се приема в по-широк смисъл особено като се вземат предвид тенденциите в ЕС за спад в нивата на членска маса на социалните партньори. В общата логика на интервенциите трябва да се въведе обосновка „неуспех на пазара“, която определя защо е необходима интервенцията, защо конкретен социален партньор е най-подходящ за задачата и как се осигурява покритието на нечленуващите.

Регионалните и секторните структури на социалните партньори са извлекли ползи от операцията чрез предоставената им възможност да демонстрират своето значение. Въпреки това трябва да се обърне внимание на устойчивостта на структурите за развитие. В рамките на операцията са постигнати редица иновативни резултати, които могат да укрепят ролята и обхвата на дейностите на участващите социални партньори. За да се осигури достъп до тези резултати, се препоръчва да се предвидят мерки за усвояване и свободен достъп. Като се има предвид конкурентоспособността на социалните партньори, трябва да се разработи концепция за критичен анализ на новите структури/ инструменти, създадени с финансовата помощ на ЕСФ, които представляват обществен интерес, и да се осигури достъп до тях за всички потенциални бенефициенти.

---

Операцията е довела не само до задълбочаване и професионализация на контактите и обмяна между СП, но и до създаване на институционална памет, благодарение на стабилността на СП и липсата на чести промени на персонала. Въпреки това в официалната документация няма достъпно или изчерпателно описание на стартирането на операцията и нуждите, които третира, а това води до необходимост от наблягане на публичността на ОП РЧР в този процес, на важността от резултатите от операцията като „публична полза“ и осигуряване на прозрачна документация за стартирането на операцията.

Липсват изчерпателност или систематичност по отношение на мониторинга на използването на резултатите от операцията на ниво целеви групи и оценката за последващо използване, както и усвояването и широкото им приложение. Екипът за оценка препоръчва въвеждането на прозрачен механизъм за обратна връзка от потенциални потребители на резултатите на ниво операция. Обвързването на ефектите от отделните дейности с възможни промени на макрониво не е възможно поради времеви причини (все още е твърде рано), размера на интервенцията или ограниченията на индикаторите на ОП РЧР за този тип проекти. Интеграцията на концепцията „благоприятна среда“ трябва да се вземе предвид при последваща финална оценка на операцията през 2017 г.

По отношение на *резултати и въздействия* все още е твърде рано да се уловят промени на пазара на труда, затова е важно да се направи финална оценка на тези резултати впоследствие, когато ще може да се използва квази-експериментален метод на оценка на въздействието. Настоящата оценка идентифицира някои критерии в тази посока (съответствие на нуждите, целеви подбор, активно участие на целевите групи).

Операцията предизвиква публични дебати и намалява прага за търсене и намиране на съдействие, въпреки че няма наличие на хомогенно проследяване, което може да използва постиженията на проектите. Според екипа за оценка се наблюдава зависимост на ефекта от системите за учене през целия живот от обхвата и интензивността на осигурените курсове. Така е осъзната важността на професионалната квалификация пред формалното образование. Като нова област с голям потенциал операцията осигурява редица предпоставки за насърчаване на мобилността, свързани с осведоменост, достъп до информация, подпомагане и анализ на модели и практики. Операцията допринася значително и за редица „предпоставки“, свързани с въпроси като гъвкава сигурност, условия на труд и взаимоотношения работодатели/ служители (чрез осведоменост и предоставяне на информация, развитие на капацитет, правна сигурност и стандартизация), като в същото време осигурява директен принос под формата на законодателни предложения. Въздействието от тези мерки предстои да се анализира във финалната фаза.

Последните аспекти, включени в обсега на внимание на оценката са *ефективност, ефикасност и устойчивост*. Делът на безвъзмездната помощ в бюджетите на социалните партньори е между 20-40%. Оказва се, че административното управление на операцията изисква повече ресурси, което води до увеличаване на административните разходи. В бъдеще, при планиране на операцията трябва да се въведат индикатори за ефикасност и ефективност на разходите, за да се избегнат „усилията за привеждане в съответствие“. При преглед на измерването на ефективността по отношение на индикаторите на ОП през оценявания период се установява наличието на „пропуск на смислеността“. Препоръчва се да се направи оценка на устойчивостта за типовете резултати -



структури, информационни системи и инструменти по отношение на усвояване, фактуриране и свободен достъп в рамките на текущата операция.

Методиката на разработването на бюджета и на отчетността прави невъзможно изчисляването на „цена на доставена единица“. Системите за вътрешно отчитане на разходите, използвани в проектите, не са оперативно съвместими и задължителният одит не може да удовлетвори нуждите на оценката, тъй като той обслужва други цели. В периода 2014-2020 г. трябва да бъдат въведени задължителни елементи като стандарти за предварителна оценка на въздействието, планове за действие, времеви рамки или пътни карти за резултатите на проектите.

Въпросът за „ефикасността“ в един проучвателен подход, както и вземайки предвид аспекта на „правене на политики“ на съвместните проекти, много трудно може да бъде засегнат. Няма надеждна база за сравнение колко струва разработването на законодателно предложение, затова и съотношението цена/резултат има ограничена стойност.

Устойчивостта може да се определи като положително повлияна от институционалната стабилност на СП. Въпреки това голяма част от бюджета на операцията е изразходвана за дейности като осведоменост, анализ, обучение и оценка. Тези резултати са изключително зависими от времето и не са стандартизирани по отношение на ефикасно усвояване и актуализиране. Освен това, значителна част от бюджета на операцията е изразходвана за дейности като структури и информационни системи и инструменти. Поддържането на тези дейности извън проектите е възможно, но вероятно твърде скъпо, а в някои случаи те са твърде иновативни. Въпреки това са пряко свързани с целевите групи и затова има вероятност от постигане на устойчивост.