



Briuselis, **XXX**  
SWD(2014) **XXX**

## **KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**

**Bendroji valstybės pagalbos vertinimo metodika**

# KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

## Bendroji valstybės pagalbos vertinimo metodika

### Turinys

1	Ižanga.....	2
2	Valstybės pagalbos vertinimo tikslai .....	3
3	Vertinimo planas.....	4
3.1	Vertinamos pagalbos schemos tikslai.....	5
3.2	Vertinimo klausimai .....	5
3.3	Rezultatų rodikliai .....	6
3.4	Metodai: kaip rasti tinkamą palyginimo pagrindą.....	6
3.5	Duomenų rinkimas: geriausių galimų šaltinių naudojimas .....	8
3.6	Vertinimo tvarkaraštis .....	10
3.7	Vertinimą atliekanti institucija: nepriklausomumo ir kompetencijos užtikrinimas...	11
3.8	Viešumas: paprastesnis suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas.....	11
4	Vertintini pagalbos schemų atrankos kriterijai .....	12
4.1	Didelės pagalbos schemos, įskaitant tas, kurias apima Bendrasis bendrosios išimties reglamentas.....	12
4.2	Naujos pagalbos schemos .....	13
4.3	Pagalbos schemos, kurioms padarė poveikį numatyti reikšmingi pokyčiai .....	13
4.4	Kitos pagalbos schemos.....	14
I priedas.	Atitinkamų metodų, skirtų priežastiniam poveikiui nustatyti, techninis priedas...	15
II priedas.	Galimų rezultatų rodiklių sąrašas.....	33
III priedas.	Terminai .....	38
IV priedas.	Bibliografija .....	39

## 1 Įžanga

Valstybės narės skiria valstybės pagalbą, kad padėtų įgyvendinti įvairius politikos tikslus, pavyzdžiui, sumažinti šalyje regionų skirtumus, skatinti mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų veiklą arba skatinti siekti, kad aplinkos apsauga būtų aukšto lygio.

*Ex ante* tikrinimo sistema pagrįstos ES valstybės pagalbos taisyklės padeda nustatyti, kokios pagalbos rūšys suderinamos su bendrąja rinka: pagalbos schemas<sup>1</sup> patvirtinamos remiantis iš anksto apibrėžtais vertinimo kriterijais darant prielaidą, kad jei jos atitinka šiuos vertinimo kriterijus, teigiamas jų poveikis nusvers neigiamą poveikį. Paprastai šitaip vertinant schemas nepakankamai atsižvelgiama į faktinį ilgalaikį jų poveikį rinkoms.

Šiuo metu taikant ES valstybės pagalbos taisyklės palyginti nedaug dėmesio skiriama *ex post* įrodymams, kokių rezultatų faktiškai pasiekta panaudojant valstybės lėšas arba kokią poveikį valstybės pagalba padarė konkurencijai. Tačiau sprendimus priimančioms asmenims tiek valstybių narių, tiek ES lygmeniu būtina atsižvelgti į anksčiau skirtos valstybės pagalbos apčiuopiamus rezultatus ir sukauptą patirtį. Taip bus galima užtikrinti, kad valstybės pagalba finansuojamos schemas bus veiksmingesnės ir mažiau iškraipys rinką, be to, padidės būsimų schemų veiksmingumas ir galbūt bus patobulintos būsimos valstybės pagalbos taisyklės.

Nemažai valstybių jau vertina savo subsidijų priemones, tegul ir nereguliariai<sup>2</sup>. Panašus ES išlaidų (įskaitant finansavimą iš ES struktūrinių ir investicijų fondų, kaip antai ERPF, ESF ir EŽŪFKP) *ex ante*, nuolatinis ir *ex post* vertinimas atliekamas remiantis taikomais reglamentais ir Komisijos paskelbtomis gairėmis<sup>3</sup>. Siekiant išvengti valstybių narių atliekamo vertinimo dubliavimo, „Konceptijų ir rekomendacijų“ gairėse dėl stebėsenos ir vertinimo paaiškinama, kad Europos struktūrinių ir investicijų fondų vertinimo reikalavimus gali atitikti vertinimai, būtinai pagal valstybės pagalbos taisykles.

Valstybės pagalbos modernizavimo iniciatyva<sup>4</sup> siekiama nukreipti Komisijos vykdymo užtikrinimo pastangas į didesnes pagalbos schemas, kurios, tikėtina, daro didžiausią poveikį bendrajai rinkai. Be to, bus supaprastintas tokių atvejų, kurie yra daugiau lokalaus pobūdžio su nedideliu ar ribotu poveikiu prekybai, tyrimas ir valstybėms narėms bus suteikta daugiau

---

1 Pagalbos schemas sudaro didžiąją visos skiriamos pagalbos dalį: remiantis 2013 m. Valstybės pagalbos rezultatų suvestine, patvirtintos pagalbos schemas sudaro 23 % visų pagalbos priemonių ir 55 % bendros pagalbos sumos, o schemas, kurioms taikomos bendrosios išimtys, sudaro 63 % visų pagalbos priemonių ir maždaug 32 % bendros pagalbos sumos. Tarybos direktyvoje Nr. 659/1999 „pagalbos schema“ apibrėžiama kaip „bet kuris teisės aktas, pagal kurį bendrai ir abstrakčiai teisės aktuose apibrėžtoms įmonėms netaikant kitų įgyvendinimo priemonių galima teikti individualią pagalbą, ir bet kuris teisės aktas, pagal kurį vienai arba kelioms įmonėms gali būti teikiama su konkrečiu projektu nesusijusi ir neribotam laikotarpiui skirta pagalba, ir (arba) neriboto dydžio pagalba“.

2 Pavyzdžiui, keliose valstybėse narėse Audito Rūmams ar Parlamentui reguliariai rengiamos valstybės pagalbos vertinimo ataskaitos.

3 Komisijos gairėse dėl vertinimo 2014–2020 m. finansavimo laikotarpiu (jos paskelbtos šioje interneto svetainėje [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/guidance\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm)) išsamiai aprašytos atitinkamos sąvokos ir išdėstytos rekomendacijos.

4 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „ES valstybės pagalbos modernizavimas“ (SAM), 2012 5 8, COM(2012) 209 galutinis.

laisvės įgyvendinti tokias pagalbos priemones išplečiant Bendrojo bendrosios išimties reglamento<sup>5</sup> taikymo sritį. Siekiant užtikrinti, kad teigiamas valstybės pagalbos poveikis (įgyvendinant tikrąjį jos tikslą) apskritai ir toliau nusvertų galimą neigiamą poveikį konkurencijai ir prekybai, ir apsisaugoti nuo netinkamo rinkos iškraipymo, paprastesnės taisyklės turėtų būti derinamos su didesniu skaidrumu, sugriežtinta atitikties valstybės pagalbos taisyklėms kontrole nacionaliniu ir Europos lygmeniu ir veiksmingu vertinimu<sup>6</sup>.

Šiuo dokumentu nustatoma bendra valstybės pagalbos schemų vertinimo metodika. Jame pateikiamos gairės valdžios institucijoms, kurios dalyvauja planuojant ir atliekant vertinimą.

## **2 Valstybės pagalbos vertinimo tikslai**

Pagrindinis valstybės pagalbos vertinimo tikslas – įvertinti sąlyginį teigiamą ir neigiamą schemos poveikį, t. y. pagalbos viešąjį tikslą palyginti su jos poveikiu konkurencijai ir prekybai tarp valstybių narių. Įvertinus valstybės pagalbą gali paaiškėti, ar (ir kiek) buvo pasiekti tikrieji pagalbos schemos tikslai (t. y. vertinant teigiamą poveikį), ir gali būti nustatytas schemos poveikis rinkoms ir konkurencijai (t. y. galimas neigiamas poveikis). Todėl vertinimas savo tikslu skiriasi nuo dviejų *ex post* analizių, kurias neseniai dėl valstybės pagalbos schemų atliko Komisija nagrinėdama stebėseną<sup>7</sup> ir ataskaitų teikimą<sup>8</sup>.

Valstybės pagalbos vertinimas pirmiausia turėtų padėti įvertinti tiesioginį skatinamąjį pagalbos poveikį jos gavėjui (t. y. tai, ar pagalba paskatino pagalbos gavėją imtis kitokių veiksmų ir kokią reikšmę turėjo jos poveikis). Jame taip pat turėtų būti nurodytas bendras teigiamas ir neigiamas pagalbos schemos poveikis siekiui pasiekti pageidaujамą politinį tikslą ir poveikis konkurencijai ir prekybai, be to, juo būtų galima ištirti pasirinktos pagalbos priemonės proporcingumą ir tinkamumą.

Remiantis tokiu tyrimu vertinime galima patvirtinti, ar prielaidos, kuriomis pagrįstas pagalbos schemos *ex ante* patvirtinimas, vis dar tinkamos ir gali padėti patobulinti būsimas pagalbos schemas ir taisykles, pagal kurias reglamentuojamas valstybės pagalbos teikimas. Juo remiantis būtų galima koreguoti būsimą valstybės intervenciją siekiant pagalbos veiksmingumą ir efektyvumą padidinti tiek, kiek yra būtina užtikrinant, kad teigiamas poveikis bus pakankamas rinkos iškraipymui dėl tokios intervencijos pateisinti. Tokie būsimų schemų patobulinimai galėtų apimti ir struktūros korekcijas, įskaitant atrankos kriterijų pakeitimus ir išsamesnį skatinamojo poveikio vertinimą, ir reikšmingesnius pakeitimus, kaip

---

5 (Data) Komisijos reglamentas (ES) Nr. .../2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius.

6 Dar žr. 2012 m. lapkričio 13 d. Tarybos išvadas dėl valstybės pagalbos kontrolės reformos.

7 Komisijos stebėseną – tai reguliari atrinktų valstybių narių taikomų valstybės pagalbos priemonių teisėtumo peržiūra. Ji skirta užtikrinti, kad valstybės narės tinkamai įgyvendina Komisijos sprendimus ir atitinka tam tikras teisės nuostatas (t. y. tas, kurios įtrauktos į Bendrąjį bendrosios išimties reglamentą). Be to, Komisija, nagrinėdama reprezentatyviąją imtį, vertina atitiktį *ex ante* taisyklėms ir sąlygoms.

8 Pagrindinis valstybių narių kasmet teikiamų ataskaitų tikslas – padidinti valstybių narių skiriamos valstybės pagalbos skaidrumą. Be to, jos yra patikimos statistikos šaltinis, naudojamas politikos formavimo ir stebėsenos tikslais. Metinių ataskaitų duomenys pirmiausia suteikia kiekybinės informacijos (pvz., nurodant tikslus, kurių siekiama valstybės pagalba ir koks biudžetas numatytas). Komisija naudoja valstybių narių ataskaitomis rengdama valstybės pagalbos rezultatų suvestinę.

antai skatinimą taikyti alternatyvias pagalbos rūšis, iš naujo apibrėžti tikslus ir numatomus pagalbos gavėjus arba svarstyti su pagalba nesusijusias galimybes siekiant tų pačių politikos tikslų.

Svarbu parengti tinkamą vertinimo tvarkaraštį, kuris ir suteiktų laiko surinkti pakankamai įrodymų, ir rezultatai kuo greičiau būtų pateikti politikos formuotojams, kad galimos korekcijos galėtų būti atliktos laiku<sup>9</sup>. Atsižvelgiant į šiuos argumentus, valstybės pagalbos vertinimas paprastai turėtų būti atliekamas nuolat, t. y. tuomet, kai pagalbos schema vis dar įgyvendinama, o ne vien *ex post*, atliekamu tik baigus įgyvendinti schemą. Turėtų būti atsižvelgiama į konkrečius atvejus, kuriais visas intervencijos poveikis gali būti matomas po ilgesnio laikotarpio ir vertinimu galima nustatyti bei apskaičiuoti tik pradinį poveikį.

Valstybės pagalbos vertinimas pirmiausia turėtų padėti Komisijai ir valstybėms narėms kaupti patirtį. Kad tai būtų įmanoma, vertinimas turėtų atitikti tam tikrą minimalų kokybės standartą. Todėl Komisija turėtų užtikrinti, kad būtų vykdoma tinkama vertinimų kokybės kontrolė. Konkrečiai kalbant, Komisija išsamiai nagrinės bendrą vertinimo patikimumą ir pažymės galimus trūkumus dviem esminiais etapais – būtent nagrinėdama vertinimo planą ir galutinę ataskaitą. Vykdamas vertinimo kokybės kontrolę Komisija prireikus galėtų prašyti nepriklausomų išorės ekspertų pagalbos.

Komisija taip pat galėtų nacionalinėms administracijoms organizuoti mokymus ir seminarus dėl vertinimo būdų ir metodų. Be to, sėkminga valstybių narių patirtimi ir geriausia praktika būtų galima dalytis ir ją panaudoti ateityje kuriant veiksmingesnes pagalbos schemas.

Atliekamų vertinimų nauda paaiškės po kelerių metų, kai bus parengtos pirmosios vertinimo ataskaitos ir bus pateiktos jų išvados ir rekomendacijos. Tuomet jas bus galima panaudoti gerinant vėlesnių pagalbos schemų struktūrą ir galbūt taisykles, reglamentuojančias valstybės pagalbos teikimą. Vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu vertinimas pamažu galėtų paskatinti esminius bendrosios valstybės pagalbos strategijos pokyčius.

### **3 Vertinimo planas**

Svarbu, kad išsamus valstybės pagalbos vertinimo planas būtų parengtas pradiniam etape, vienu metu su schemos projektu. Siekiant užtikrinti vienodas sąlygas būtina, kad Komisija patvirtintų vertinimo planą. Vėliau šis planas turi būti tiksliai įgyvendintas.

Iš tiesų visuotinai pripažįstama, kad vertinimai yra veiksmingesni, jei jie tinkamai suplanuoti ir parengti iš anksto, pirmiausia todėl, kad taip lengviau surinkti atitinkamus duomenis. Be to, tikėtina, kad dėl išankstinio planavimo bus gerokai sumažintos vertinimui reikalingos lėšos ir galiausiai bus pagerinta jo kokybė.

---

9 Kai kuriose valstybės pagalbos gairėse nurodoma, kad įvertintų pagalbos schemų trukmė – ketveri metai.

Vertinimo planuose, apie kuriuos, remiantis atitinkamomis taisyklėmis, Komisijai praneša valstybė narė, turėtų būti bent šie minimalūs dalykai.

### **3.1 Vertinamos pagalbos schemos tikslai**

Pirmasis schemos vertinimo etapas yra aiškiai nustatyti pagalbos schemos „intervencinės veiklos loginį pagrindą“, apibūdinantį poreikius ir problemas, kurias ketinama spręsti schema, numatomus pagalbos gavėjus ir investicijas, jos bendruosius ir konkrečius tikslus bei tikėtiną poveikį. Taip pat turėtų būti nurodytos pagrindinės prielaidos, susijusios su išorės veiksniais, kurie galėtų paveikti schemą.

### **3.2 Vertinimo klausimai**

Vertinimo plane turėtų būti apibrėžta vertinimo taikymo sritis, t. y. jame turi būti pateikti aiškūs klausimai, į kuriuos galima atsakyti nurodant kiekybinius duomenis, ir pateikti būtini patvirtinamieji dokumentai. Šiais vertinimo klausimais turėtų būti pabrėžiamas valstybės pagalbos schemos poveikis ir jie gali būti grupuojami šiais trimis lygmenimis:

#### **1. Tiesioginis pagalbos poveikis jos gavėjams, pvz.:**

- ar pagalba padarė reikšmingą poveikį pagalbos gavėjų veiksmų eigai? (skatinamasis poveikis)
- ar pagalba daro poveikį jos gavėjų padėčiai? (pavyzdžiui, ar pasikeitė jo konkurencinės pozicijos arba nemokumo rizika?)
- kiek pagalbos poveikis atitiko lūkesčius?
- ar pagalba skirtingai paveikė pagalbos gavėjus? (pavyzdžiui, atsižvelgiant į jų dydį, vietą ar sektorių)

#### **2. Netiesioginis pagalbos schemos poveikis, pvz.:**

- ar schema turėjo šalutinį poveikį kitų įmonių veiklai ar kitiems geografiniams regionams? Ar pagalba išstūmė kitų konkurentų investicijas, o gal pritraukė verslo iš kaimynystės?
- ar schema padėjo siekti atitinkamo politikos tikslo?
- ar galima apskaičiuoti bendrą schemos poveikį konkurencijai ir prekybai?

#### **3. Pagalbos schemos proporcingumas ir tinkamumas, pvz.:**

- ar pagalbos schema buvo proporcinga problemai, kuriai spręsti buvo parengta? Ar tą patį poveikį buvo galima pasiekti su mažesne ar kitokio pobūdžio pagalba? (pavyzdžiui, paskolomis, o ne subsidijomis)

- ar buvo pasirinkta veiksmingiausia pagalbos priemonė? Ar kitos pagalbos priemonės arba intervencijos būdai galėjo būti tinkamesni aptariamam tikslui pasiekti?

Vertinant turėtų būti, kiek tai įmanoma, nustatomas pagalbos schemos poveikis visais trimis lygmenimis, atitinkami klausimai nagrinėjami atsižvelgiant į schemos tikslus. Tačiau paprastai tiesioginis pagalbos poveikis pagalbos gavėjams yra tokio pobūdžio, kurį galima tiksliausiai apskaičiuoti. Praktiškai dauguma sukurtų vertinimo metodų yra skirti tokio pobūdžio poveikiui apskaičiuoti. Be to, tiesioginio pagalbos poveikio vertinimas, įskaitant skatinamąjį poveikį, yra itin svarbus, nes padeda geriau suprasti tikėtinas netiesioginio poveikio ir iškraipymų rūšis. Pirmiausia tais atvejais, kai pagalba nedaro jokio skatinamojo poveikio, galima daryti prielaidą, kad ji yra iškraipanti rinką, nes aptariamai pagalbos gavėjai gauna neplanuotą naudą.

### **3.3 Rezultatų rodikliai**

Vertinimo klausimai turėtų padėti pasirinkti konkrečius rezultatų rodiklius, kuriais apibrėžiama kiekybinė informacija apie valstybės pagalbos schema pasiektus rezultatus. II priede pateikiamas orientacinis ir nebaigtinis rezultatų rodiklių sąrašas, apimantis tiek tiesioginį, tiek netiesioginį schemos poveikį, įskaitant galimą poveikį konkurencijai ir prekybai. Rezultato rodikliai priklausys nuo vertinamos pagalbos tikslo. Vertinimo plane turėtų būti paaiškinta, kodėl pasirinkti rodikliai yra tinkamiausi apskaičiuojant atitinkamos pagalbos schemos poveikį.

### **3.4 Metodai: kaip rasti tinkamą palyginimo pagrindą**

Vertinant valstybės pagalbą turėtų būti galima nustatyti pačios schemos priežastinį poveikį, kurio neiškraipytų kiti kintamieji, galėję paveikti pastebimą rezultatą, pvz., bendrosios makroekonominės sąlygos ar įmonių įvairovė (pvz., įmonių dydžių, vietos, lėšų ar valdymo gebėjimų skirtumai). Vertinimo plane turėtų būti nustatyti pagrindiniai metodai, kurie bus taikomi siekiant identifikuoti pagalbos poveikį, ir pateikti argumentai, kodėl šie metodai laikytini tinkamais aptariamai schemai vertinti.

Šis priežastinis poveikis – tai skirtumas tarp rezultato skyrus pagalbą ir rezultato neskyrus pagalbos. Rezultatas skyrus pagalbą gali būti įvertinamas analizuojant pagalbą gavusias įmones, o rezultatas neskyrus pagalbos gali būti apskaičiuojamas tik analizuojant pagalbos negavusias įmones. Iš esmės nesiaiškiname, koks rezultatas būtų buvęs neskyrus pagalbos toms įmonėms, kurios ją gavo. Todėl siekiant apskaičiuoti pagalbos poveikį pagalbos gavėjams būtina atlikti šią priešingos padėties analizę, pagrįstą labiausiai palyginamomis įmonėmis (įmone) ar kontroline grupe.

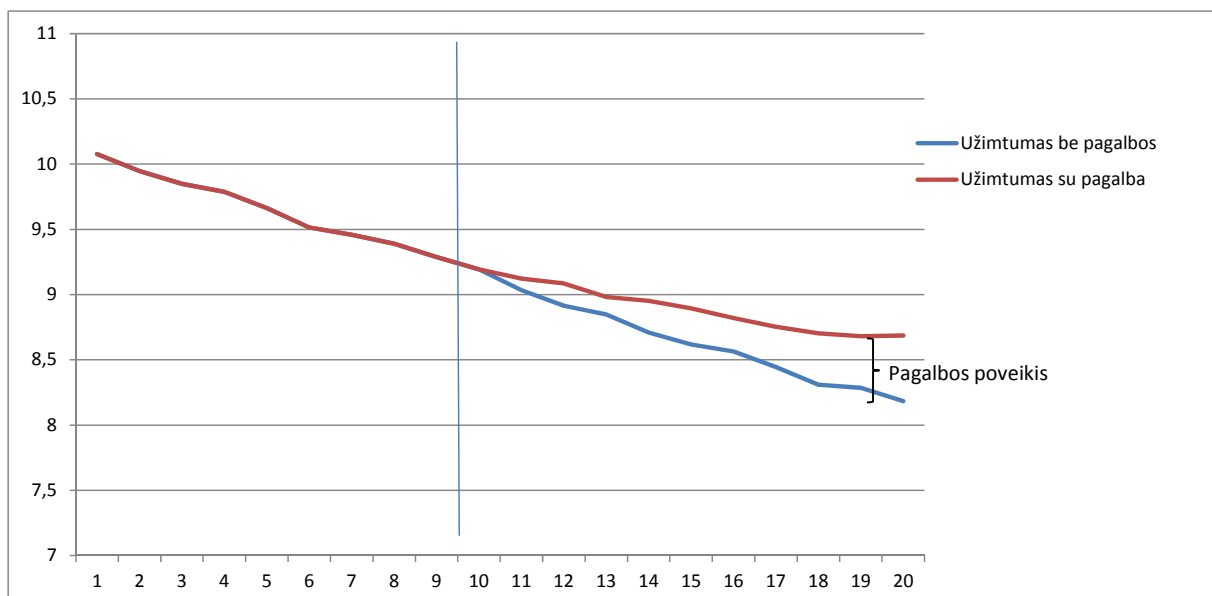
Tokios kontrolinės grupės kokybė itin svarbi užtikrinant vertinimo pagrįstumą.

Visai gali būti, kad pagalbą gaunančių įmonių padėtis yra kitokia negu pagalbos negaunančiųjų. Pavyzdžiui, joms gali būti taikomos skirtingos vietos pasiūlos ir paklausos sąlygos, joms gali būti sunkiau gauti kreditą arba jos gali būti daugiau arba mažiau našios.

Visi šie veiksniai gali daryti poveikį įmonių veiklos efektyvumui ar aktyvumui abiem atvejais – kai gauna pagalbą ir kai jos negauna. Pagalbos gavėjų ir negavusių pagalbos įmonių veiklos efektyvumo palyginimas gali labiau atspindėti tokią realybę negu pačios pagalbos poveikį. Todėl pagalbos schemos vertinimas negali būti pagrįstas paprastu pagalbos gavėjų ir pagalbos negavusių įmonių palyginimu, vertinant reikia atsižvelgti į skirtingas šių dviejų įmonių grupių savybes – tiek pastebimas, tiek nepastebimas.

Pavyzdžiui, regioninės pagalbos atveju pagalbos gavėjai regionuose, kuriuose rinkos sąlygos yra nepalankios (t. y. kuriuose vietos produktai, darbas ar kapitalo rinka yra nekonkurencingi), paprastai pasiekia blogesnių rezultatų nei pagalbos negavusios įmonės turtingesniuose regionuose. Tačiau šis faktas jokių būdu neatspindi pačios pagalbos poveikio. Pagrindinis klausimas yra toks: ar pagalbos gavėjai pasiekė geresnių rezultatų negu būtų pasiekę be pagalbos, o ne klausimas, ar jie pasiekė geresnių rezultatų nei pagalbos negavusios įmonės kituose regionuose.

Nustatant pagalbos poveikį analogiškai taip pat reikia atsižvelgti į bendrąsias pramonės tendencijas. Net jei regioninės pagalbos gavėjai sumažina darbuotojų skaičių, pagalba vis tiek gali būti laikoma veiksminga. Pavyzdžiui, jei blogėja sąlygos konkrečiame pramonės sektoriuje ir visos įmonės mažina darbo vietų skaičių, pagalbos gavėjai gali darbuotojų skaičių sumažinti mažiau, negu tai būtų padarę kitomis aplinkybėmis. Tai parodyta diagramoje apačioje, kurioje matyti neigiama užimtumo tendencija įmonėse, kurios gauna pagalbą, prieš skiriant pagalbą ir po to. Tačiau kai įmonė gauna pagalbą, ši tendencija tampa ne tokia neigiama. Skirtumas tarp tęstinės tendenciją fiksuojančios kreivės, kuria nurodomas užimtumas neskiriant pagalbos, ir kreivės, nurodančios faktinį užimtumą pagalbą gavusioje įmonėje, žymi teigiamą pagalbos poveikį.



**1 pav. Teigiamas pagalbos poveikis, kai dabartinė tendencija neigiama**

Specifinė problema iškyla nustatant kontrolinę grupę, kai pagalbos negavusios įmonės pačios būna nusprendusios, ar teikti paraišką gauti pagalbą. Pavyzdžiui, jei visos įmonės turi teisę



gauti pagalbą (t. y. visos įmonės, kurios pateikia projektą ir teikia paraiškas gauti pagalbą, ją gauna), tuomet įmonės, kurios neteikia paraiškų gauti pagalbą, tikėtina, projektų neparengė. Įmonių rezultatai gali rodyti, kad, vertinant absoliučiais ir santykiniais dydžiais, pagalbos negavusios įmonės pasiekė blogesnių rezultatų negu tos, kurios ją gavo. Tačiau šią išvadą puikiai galima paaiškinti vien tuo, kad pirmoji grupė neturėjo projekto, su kuriuo galėjo pasiekti geresnių rezultatų, o antroji grupė jį turėjo, t. y. pirmosios grupės administracija nebuvo pakankamai suinteresuota ar kūrybiška. Todėl labai svarbu, kad kontrolinės grupės įmonės (pagalbos negavusios įmonės) būtų įtrauktos į šią grupę vadovaujantis argumentais, kurie nedaro jokio poveikio įvertintiems rezultatams. Ši sąlyga gali būti neįgyvendinta pirmiausia tokiais atvejais, kai įmonės pačios pasirinko ir savanoriškai nusprendė neteikti paraiškos gauti pagalbą.

Vertinimo struktūroje turi būti tinkamai atsižvelgta į bet kokius sisteminius skirtumus tarp valstybės pagalbos gavėjų ir jos negaunančių įmonių, kad neatsirastų rezultatų paklaidos (atrankos paklaidos). Pastaraisiais dešimtmečiais buvo sukurti keli patikimi metodai, kuriais sprendžiama ši problema. Metodo pasirinkimas priklauso nuo konkrečios valstybės pagalbos schemos struktūros ir turimų duomenų. Kiekvienas metodas turi savo trūkumų ir yra veiksmingas tik tuo atveju, kai pasitvirtina tam tikros prielaidos. Užtikrinant tyrimo patikimumą labai svarbu atvirai pripažinti ir aptarti tuos trūkumus.

Pagalbos gavėjų atrankos proceso randomizavimas yra vienas iš būdų užtikrinti, kad vertinimas bus objektyvus. Jei visi pagalbos gavėjai bus atrenkami atsitiktine tvarka, su pagalba nebus galima susieti jokių sisteminių skirtumų, nustatytų analizuojant įmonių veiklos efektyvumą. Tačiau šį metodą gali būti sudėtinga praktiškai įgyvendinti, ypač dėl dabartinių didelių schemų. Kitais metodais siekiama naudotis turimais išorinių dydžių šaltiniais nustatant priežastinį ryšį toje aplinkoje, kurioje veikia įmonės (t. y. dydžiais, neapibrėžtais modelio parametrais ir kintamaisiais)<sup>10</sup>. Šių gairių I priede išsamiau pristatomi svarbiausi metodai, atkreipiant dėmesį į praktinius jų taikymo aspektus. Jame aptariamas būdas, kuriuo pagal kiekvieną metodą nustatomas priežastinis ryšys, o tai labai svarbu vertinant valstybės pagalbą, kai vertinimo *ex ante* modelis yra skirtas užtikrinti, kad bus galima tinkamai įvertinti pagalbos poveikį.

Galiausiai turėtų būti kontroliuojamas daugiopos pagalbos poveikis taikant vieną schemą, kelias schemas arba *ad hoc* pagalbą. Jei pagal atitinkamą programą pagalbos negaunančios įmonės gauna pagalbą pagal kitas programas arba jei pagal atitinkamas programas nustatyti pagalbos gavėjai gauna papildomą pagalbą pagal kitas programas, tikėtina, kad atitinkamos pagalbos schemos poveikio vertinimas bus iškraipytas.

### **3.5 Duomenų rinkimas: geriausių galimų šaltinių naudojimas**

---

<sup>10</sup> Dažniausiai taikomi metodai yra šie: dvigubo skirtumo analizė (angl. *differences-in-differences*), regresijos netolydumų analizė (angl. *regression discontinuity design*) ir instrumentinių kintamųjų analizė (angl. *instrumental variables*).

Ir apie pagalbos gavėjus, ir apie kontrolinę grupę turi būti renkami nuoseklūs ir pakankami duomenys. Viena iš vertinimo plano dalių – identifikuoti reikalaujamus duomenis ir užsitikrinti teisę naudotis duomenų šaltiniais.

Veiksminga intervencijos stebėseną ir kruopštus duomenų rinkimas bei tvarkymas yra svarbūs veiksniai, užtikrinantys vertinimo kokybę. Kai tik pagalbos schema patvirtinama, turėtų būti sukuriamas mechanizmas intervencijai stebėti ir atitinkamiems duomenims rinkti ir tvarkyti. Šitaip galima gerokai sumažinti vertinimo išlaidas.

Esminis žingsnis rengiant vertinimo planą – užtikrinimas, kad yra surinkti būtini duomenys apie paraiškos gauti pagalbą teikėjus ir pagalbos gavėjus, jei tokie duomenys gali būti priskirti prie pagalbos skyrimo sąlygų.

Tiek pagalbos gavėjų, tiek kontrolinės grupės duomenų šaltiniai turi būti identiški, kad duomenys galėtų būti palyginami, išskyrus duomenis apie paraiškas gauti pagalbą (įskaitant atmestas paraiškas, jei tokių yra). Labai tikėtina, kad duomenis reikės surinkti iš daugelio šaltinių, pvz., derinant duomenis iš duomenų bazių, kuriose sukaupta informacija apie gautą pagalbą, su duomenimis iš įmonių registru. Vertinant gali prireikti pasinaudoti turimais duomenų šaltiniais, pvz., administracinių duomenų šaltiniais (pvz., mokesčių inspekcija, įmonių registru, inovacijų tyrimais ir patentų tarnyba). Todėl vertinimo plane reikia apžvelgti turimus duomenų šaltinius, nuspręsti, ar jie teikia pakankamai informacijos vertinimui atlikti, ir užtikrinti, kad nustatytu laiku bus galima jais pasinaudoti.

Tikėtina, kad administracinių šaltinių, pvz., nacionalinių statistikos tarnybų, duomenimis vertintojai galės pasinaudoti tik tam tikromis sąlygomis, susijusiomis su verslo duomenų privatumu ir konfidencialumu. Šių duomenų panaudojimo sąlygos turi būti aprašytos vertinimo plane. Jei būtina, institucija, suteikianti teisę susipažinti su duomenimis, turi užtikrinti, kad vertinimą atliekantys ekspertai galėtų susipažinti su tais duomenimis.

Jei naudojami kelių šaltinių duomenys, labai svarbu, kad jie būtų surinkti tokia forma, kuri leistų nuosekliai derinti kintamuosius. Gali prireikti surasti unikalius identifikatorius stebinių vienetams kiekviename panaudotame duomenų rinkinyje. Pavyzdžiui, įmonių ir gamyklų identifikatoriai turi būti unikalūs visuose duomenų rinkiniuose, adresai turi būti renkami tokia forma, kuri leistų nustatyti geografinę vietą, ir pan. Skirtingose valstybėse narėse gali skirtis identifikatorių kilmė. Pavyzdžiui, jis gali būti sukurtas remiantis mokesčiu (pvz., PVM mokėtojo kodu) arba jį tiesiogiai suteikia statistikos institucijos (pvz., SIREN ir SIRET kodais Prancūzijoje atitinkamai identifikuojamos bendrovės ir jų padaliniai, abu kodus suteikia Prancūzijos nacionalinis statistikos ir ekonominių tyrimų institutas (INSEE)).

Valstybės pagalbos vertinimą gali papildyti informacija iš pagalbos gavėjų ir (arba) schemų valdytojų apklausų. Kokybinė tokio pobūdžio informacija yra iš esmės subjektyvi ir atsakymai gali labiau atspindėti pagalbos gavėjų strateginius interesus, o ne pateikti autentišką pagalbos poveikio vertinimą. Tokia rizika ypač didelė, jei apklausiamas asmuo mano, kad teigiami pareiškimai padidins galimybę pagal šią schemą gauti pagalbą ateityje. Tačiau jei

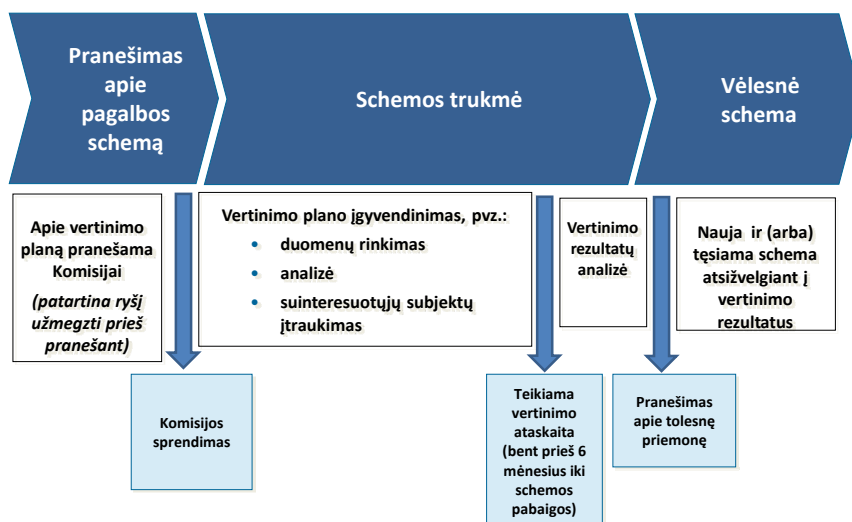
kokybės tyrimų, kaip antai apklausų ir atvejų tyrimų, informacija vertinama apdairiai, ji gali būti naudinga papildomu šaltiniu ir padėti paaiškinti vertinimo rezultatus.

Kai tik tvarkomi asmens duomenys atliekant vertinimą, visada taikomos ES teisės nuostatos dėl asmens duomenų apsaugos, ypač Direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir ją įgyvendinantys nacionalinės teisės aktai, taip pat Reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo.

### 3.6 Vertinimo tvarkaraštis

Vertinimo plane turėtų būti pateikta informacija apie tikslų vertinimo tvarkaraštį, kuris bus nustatytas remiantis patvirtinta schemas trukme, ir jame turėtų būti numatyti esminiai etapai, kada renkami duomenys, atliekamas vertinimas ir pateikiama galutinė ataskaita. Tvarkaraštis gali kisti atsižvelgiant į schemą, todėl turėtų būti dėl jo tariamasi su Komisija ir kiekvienu konkrečiu atveju priimami sprendimai. Su schemų valdymu susijusiems asmenims rekomenduojama prisidėti organizuojant neformalias diskusijas dėl plano turinio dar prieš oficialiai informuojant Komisiją apie planą.

Kad būtų galima įvertinti siūlomą pagalbos schemas pratęsimą, galutinė vertinimo ataskaita turėtų būti pateikta Komisijai tinkamu laiku (pvz., likus šešiams mėnesiams iki planuojamos schemas pabaigos). Jei pratęsimas nenumatomas, ataskaitą galima pateikti baigus taikyti schemą.



2 pav. Vertinimo proceso apžvalga taikant schemą, apie kurią pranešta

### 3.7 Vertinimą atliekanti institucija: nepriklausomumo ir kompetencijos užtikrinimas

Valstybės pagalbos schemų poveikio vertinimas turėtų būti objektyvus, griežtas, nešališkas ir skaidrus<sup>11</sup>. Kiekvienas vertinimas turėtų būti atliktas taikant patikimus metodus, jį turėtų atlikti ekspertai, turintys atitinkamą ir pagrįstą šio darbo patirtį bei metodinių žinių.

Vertinti turėtų institucija, bent funkcinio požiūriu nepriklausoma nuo pagalbą teikiančios institucijos ir turinti būtiną bei patvirtintą kompetenciją atlikti tokius vertinimus ir atitinkamai kvalifikuotų darbuotojų tai daryti. Funkcinis vertintojų nepriklausomumas nuo pagalbą skiriančios institucijos yra labai svarbus užtikrinant vertinimo kokybę ir patikimumą. Tai nebūtinai reiškia, kad reikia įsteigti naują instituciją ar užsakyti vertinimą atlikti privatiems vertintojams. Atsižvelgiant į konkrečias organizacijas kiekvienoje valstybėje narėje, būtų galima, pavyzdžiui, pasinaudoti tokių tarnybų, kaip statistikos tarnybos, centriniai bankai, audito tarnybos, valstybiniai ar privatūs universitetai ar tyrimų centrai, nepriklausomumu ir kompetencija. Tokį sprendimą galima priimti kiekvienai schemai kiekvienu konkrečiu atveju.

Svarbu, kad vertinanti institucija anksti įsitrauktų į procesą, pavyzdžiui, schemos rengimo laikotarpiu, – nuo to priklauso vertinimo sėkmė. Taip bus užtikrinta, kad valstybės pagalbos schemą bus galima vertinti siūlomu būdu, ir bus garantuota, kad bus surinkti būtini duomenys. Todėl, kai tik įmanoma, vertinimo planą turi rengti paskirtasis vertintojas arba planas turi būti rengiamas glaudžiai bendradarbiaujant su tuo vertintoju. Jame taip pat turėtų būti pateikta informacija, net ir tik orientacinio pobūdžio, apie būtinus žmogiškuosius ir finansinius išteklius, kuriais bus galima naudotis atliekant vertinimą. Informacija apie kiekvieno pagrindinio eksperto, dalyvaujančio atliekant vertinimą, tapatybę ir vaidmenį, taip pat apytikriai nustatytas jų dalyvavimo mastas yra itin svarbu.

Vertinimo plane turėtų būti tiksliai nurodyta vertinimą atliekanti institucija arba, jei ji dar nepasirinkta, išsamūs kriterijai, kurie bus taikomi jos atrankai, ypač susiję su jos nepriklausomumu, patirtimi ir kompetencija. Plane turi būti pateiktos turimos alternatyvos, jei yra. Jei vertintojas dar nepasirinktas arba buvo pasirinktas, tačiau aktyviai nedalyvavo rengiant vertinimo planą, turi būti aiškiai nurodytos priežastys. Net ir šioje situacijoje vertinimo planas turi būti pakankamai išsamus, kad būtų galima tinkamai įvertinti būsimo vertinimo pagrįstumą.

### **3.8 Viešumas: paprastesnis suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas**

Vertinimas turi būti skelbiamas viešai. Tai reiškia, kad ir vertinimo planas, ir galutinė vertinimo ataskaita, kai tik patvirtinami, turėtų būti atitinkamai skelbiami – pateikiami vertinimo plane nurodytose vietose, pavyzdžiui, interneto svetainėje. Komisija taip pat turėtų skelbti šiuos dokumentus<sup>12</sup>.

---

11 Žr., pavyzdžiui, Europos Komisijos vertinimo standartus, EBPO vertinimo normas ir standartus, Jungtinių Tautų vertinimo standartus ir Pasaulio banko nepriklausomą vertinimą: principus, gaires ir gerąją praktiką.

12 Išskyrus komercines paslaptis ir kitą konfidencialią informaciją tinkamai pagrįstais atvejais (Komisijos komunikatas dėl profesinės paslapties valstybės pagalbos sprendimuose, C(2003) 4582, OL C 297, 2003 12 9, p. 6). Bet kokie asmens duomenys turi būti skelbiami laikantis ES teisės nuostatų dėl asmens

Jei vertinimui panaudoti duomenys yra asmens ir (arba) konfidencialūs duomenys, konfidencialumas turi būti užtikrinamas viso vertinimo proceso metu, būtent laikantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 8, 16 ir 17 straipsnių. Tačiau konfidencialumo reikalavimas netaikomas vertinimo rezultatams. Pirmiausia konfidencialumo nuostatos negalima įtraukti į vertinimo sutartį, išskyrus: 1. įsipareigojimą neatskleisti informacijos, taikomą asmens ir (arba) konfidencialiems duomenims; 2. įsipareigojimą laikytis bendrųjų nacionalinės teisės aktų dėl statistikos ir slaptos statistinės informacijos nuostatų, susijusių su rezultatų pateikimu.

Su vertinimo metu surinktais duomenimis turėtų būti leidžiama susipažinti, kad būtų galima juos pakartoti arba panaudoti vėlesniuose tyrimuose laikantis sąlygų, kurios nebūtų griežtesnės nei tos, kurios buvo nustatytos pradinį vertinimą atlikusiai institucijai.

Pagalbą skirianti institucija galėtų užtikrinti, kad su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais bus tinkamai bendradarbiaujama, su jais turėtų būti konsultuojamasi bent kartą per vertinimo plano įgyvendinimo procesą. Pavyzdžiui, suinteresuotieji subjektai galėtų būti kviečiami aptarti tarpinėje ataskaitoje pateiktas pradines vertinimo išvadas. Tokie susitarimai turėtų būti įtraukti į vertinimo planą.

#### **4 Vertintini pagalbos schemų atrankos kriterijai**

Iš esmės gali būti vertinama kiekviena valstybės pagalba, tačiau kol vertinimas priskiriamas prie gerosios praktikos, tol pagal valstybės pagalbos taisykles nereikalaujama jo atlikti visais atvejais. Valstybės pagalbos vertinimas turėtų būti atliekamas remiantis proporcingumo principu ir apskritai dėl tų schemų, kurios gali daryti reikšmingą poveikį vidaus rinkai ir gali būti siejamos su didelių iškraipymų rizika, jei jų įgyvendinimas nebus laiku peržiūrėtas. Todėl atitinkamose valstybės pagalbos gairėse dėmesys atkreipiamas į pagalbos schemas, kurios: 1) yra didelės, įskaitant tas, kurias apima Bendrasis bendrosios išimties reglamentas, 2) yra naujos arba 3) artimiausioje ateityje gali patirti reikšmingų (rinkos, technologinių ar reguliavimo) pokyčių, dėl kurių gali prireikti persvarstyti schemas įvertinimą. Atskirose valstybės pagalbos gairėse taip pat apibrėžiami kiti schemų tipai, kuriems vertinimas būtų naudingas.

##### **4.1 Didelės pagalbos schemas, įskaitant tas, kurias apima Bendrasis bendrosios išimties reglamentas**

Remdamasi komunikatu dėl valstybės pagalbos modernizavimo Komisija galėtų reikalauti vertinti didžiausias pagalbos schemas, nes: 1) tokios schemas gali labiausiai paveikti bendrąją rinką, jei jos netinkamai parengtos; 2) didelis jų biudžetas suteikia galimybę užtikrinti didžiausią veiksmingumą; 3) didelės schemas su daug skirtingų pagalbos gavėjų tipų gali suteikti pakankamai duomenų vertinimui atlikti.

---

duomenų apsaugos, ypač Direktyvos 95/46/EB ir nacionalinių įgyvendinimo aktų, įgyvendinančių šią direktyvą ir Reglamentą (EB) Nr. 45/2001.

Tam tikros pagalbos schemas gali būti nevertinamos, jei, nepaisant jų dydžio, jos nesukelia jokių specifinių problemų (pvz., įprastiniai atvejai, tie atvejai, kai daug pagalbos gavėjų gauna po nedidelę pagalbą, ir atvejai, kuriais nekyla reikšmingų pokyčių rizikos arba kai negali atsirasti didelių iškraipymų).

Be to, naujajame Bendrajame bendrosios išimties reglamente (toliau – BBIR) didelės pagalbos schemas apibrėžiamos atsižvelgiant į jų biudžetą (vidutinis metinis biudžetas viršija 150 mln. EUR) ir kai kurioms pagalbos kategorijoms<sup>13</sup> numatomas vertinimas.

Siekiant užtikrinti, kad tos didelės schemas įsigalios laiku, tačiau bus veiksmingai vertinamos, BBIR numatoma išimtis – galima ilgiausiai šešių mėnesių laikotarpiu atleisti nuo reikalavimo pranešti apie pagalbos schemą, o šis laikotarpis Komisijos gali būti pratęstas patvirtinus vertinimo planą<sup>14</sup>. Apie vertinimo planą turi būti pranešta kuo greičiau ir ne vėliau kaip per 20 darbo dienų po schemas įsigaliojimo.

Be to, naujajame BBIR numatoma, kad šios didelės schemas, jas pakeitus arba kitoms schemoms tęsiant jų veiklą, turi būti vertinamos ir apie tai turėtų būti pranešta, nebent pakeitimai būtų tik formalaus ar administracinio pobūdžio arba atlikti taikant ES bendrai finansuojamas priemones.

## **4.2 Naujos pagalbos schemas**

„Naujumo“ apibrėžtis įvairioms pagalbos priemonėms ir valstybėms narėms gali skirtis. Naujumas iš esmės bus nustatomas atsižvelgiant į pagalbos schemas pobūdį ar tikslines jos rinkas, pvz., besiformuojančias rinkas, kur rinkos pokyčiai dar tik prasideda. Šioms schemoms būdingas potencialas ilgam laikui ir iš esmės suformuoti pramonės šakas. Todėl tiek naudos, tiek iškraipymų galimybių yra ypač daug. Toks naujumas gali apimti, pavyzdžiui, sukurtą naują pajėgumų mechanizmą energetikos sektoriuje, pagalbą naujoms technologijų rūšims ar naujo tipo paramą atsinaujinančiosios energijos šaltiniams atsižvelgiant į pagalbą aplinkos apsaugai. Naujų schemų vertinimas taip pat padeda naujų schemų rengėjams, nes suteikia jiems galimybę atsižvelgti į naujausias rinkos tendencijas.

## **4.3 Pagalbos schemas, kurioms padarė poveikį numatyti reikšmingi pokyčiai**

Reikšmingų (rinkos, technologinių ar reguliavimo) pokyčių galimybė artimiausioje ateityje bus vertinama kiekvienu konkrečiu atveju. Tokie reikšmingi pokyčiai gali būti, pavyzdžiui, numatomas taikomo reguliavimo persvarstymas arba pagalba greitai kintančioms pramonės šakoms, kur rinkos aplinka ir esamos technologijos greitai kinta. Jei schemas nėra pritaikomos prie šių reikšmingų pokyčių padarinių, kyla pavojus, kad viešasis finansavimas nebus veiksmingai panaudotas (pavyzdžiui, gali būti skirtas finansavimas galimam „rinkos

---

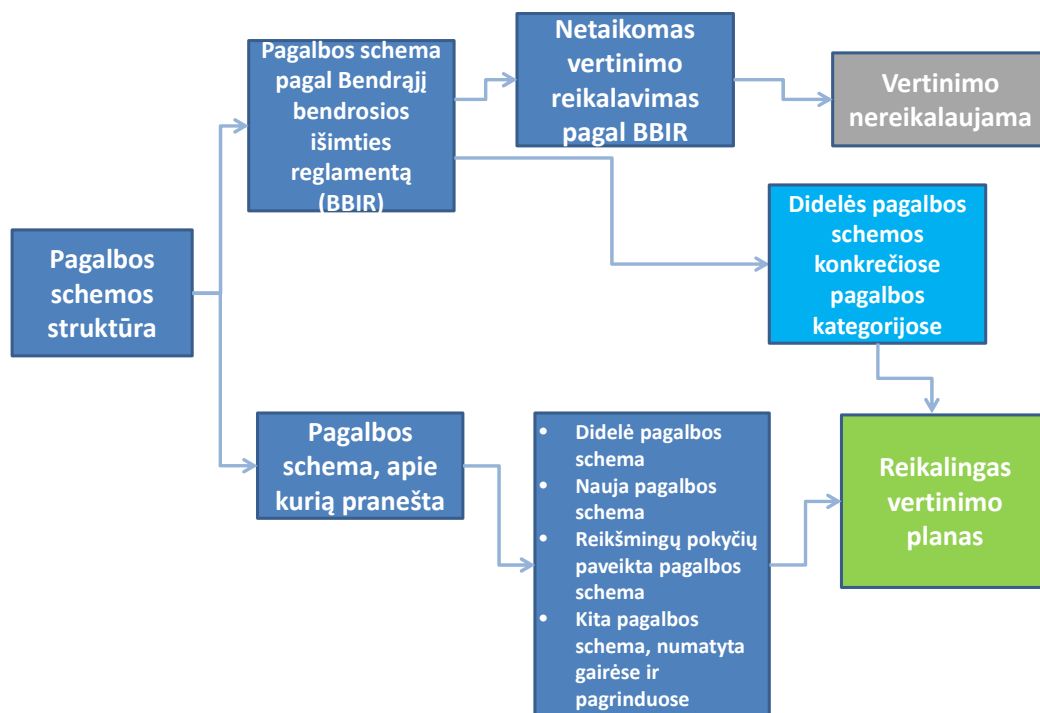
13 Regioninė pagalba (išskyrus regioninę pagalbą veiklai), pagalba MVI, pagalba VMI gauti finansavimą, pagalba moksliniams tyrimams, technologinei plėtrai ir inovacijoms, pagalba aplinkos apsaugai (išskyrus pagalbą, pagal Direktyvą 2003/96/EB teikiamą kaip sumažintų aplinkosaugos mokesčių pavidalą) ir pagalba plačiajuosčio ryšio infrastruktūrai.

14 Komisija taip pat gali padaryti išimtį ir nuspręsti, kad, atsižvelgiant į specifines atvejo aplinkybes, vertinimas nebūtinai.

nepakankamumui“ pašalinti, tačiau tas nepakankamumas išnyksta) arba atsiras didelių iškraipymų, kurie naujus rinkos dalyvius paveiks kitaip negu esamas bendrovės, arba finansavimas sukurs nelygias sąlygas naujoms ir paveldėtoms technologijoms. Pavyzdžiui, taikomos reguliavimo sistemos persvarstymas (pvz., elektroninių ryšių sektoriuje), didelis pirkimo ir pardavimo kainų svyravimas (pvz., fotovoltinių plokščių atveju) ar naujos technologijos įdiegimas rinkoje (pvz., ketvirtosios kartos judriojo ryšio tinklas plačiajuosčio ryšio paslaugoms) – tai atvejai, kuriais vertinimas galėtų būti pateisinamas siekiant užtikrinti, kad būsimose schemose galės būti atsižvelgta į naujas rinkos tendencijas.

#### 4.4 Kitos pagalbos schemos

Įvairių valstybės pagalbos sričių gairėse taip pat nurodomos tam tikros pagalbos schemos, kurioms vertinimas būtų ypač svarbus.



3 pav. Pagalbos schemų atranka vertinimo reikmėms

## **I priedas. Atitinkamų metodų, skirtų priežastiniam poveikiui nustatyti, techninis priedas**

Valstybės pagalbos schema gali daryti poveikį labai skirtingais lygmenimis. Paprastai tikimasi, kad ji darys tiesioginį poveikį pagalbos gavėjo lygmeniu. Labai svarbu suprasti to poveikio reikšmę, nes tai padeda įvertinti viešos priemonės veiksmingumą ir efektyvumą. Tačiau, kadangi pagalba yra skirta įmonėms, veikiančioms rinkose ar regionuose, kurie konkuruoja pritraukdami ekonominę veiklą, paprastai valstybės pagalba taip pat daro netiesioginį poveikį. Toks poveikis galėtų būti, pavyzdžiui, šalutinis poveikis kitoms įmonėms (pvz., teigiamas šalutinis mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros poveikis arba išstumtos kitų konkuruojančių įmonių investicijos) arba persikėlimo poveikis (pvz., ekonominės veiklos perkėlimas iš vieno regiono į kitą). Tuo netiesioginiu poveikiu pagrįsta ir galima žala, ir pranašumai, atsirandantys dėl valstybės intervencijos į ekonomiką. Todėl vertinant viešąsias priemones būtina įvertinti ir šio netiesioginio poveikio reikšmę.

Apskaičiuojant tiesioginį ir netiesioginį politikos poveikį paprastai naudojamos skirtingos priemonės. Pastaraisiais dešimtmečiais smarkiai patobulėjo metodai ir būdai, skirti tiesioginiam politikos poveikiui naudoti gavėjams įvertinti. Šie būdai bus išsamiau pristatyti toliau šiame skyriuje. Deja, tik retais atvejais šie būdai leis įvertinti ir netiesioginį pagalbos schemas poveikį įmonėms ar regionams. Valstybės pagalbos schemas netiesioginio poveikio vertinimui paprastai reikalingi kitokio pobūdžio įrodymai negu vertinant tiesioginį poveikį pagalbos gavėjams ir rezultatų aiškinimas paprastai labiau priklauso nuo ekonomikos teorijos ir modeliavimo. Tokiam vertinimui sudėtingiau parengti tiksliai gaires, nes jis turi būti pritaikytas galimam ir tikėtinam teigiamam ir neigiamam politikos poveikiui. Todėl šis vertinimas turi būti atliktas po kruopščios ir tikslios labiausiai tikėtino galimo netiesioginio politikos poveikio analizės. Remdamiesi šia analize vertintojai gali nustatyti pagalbos negavusių įmonių pateiktais mikroduomenimis pagrįstas priemones, pirmiausia tame pačiame regione, klasteryje ar pramonės šakoje, taip pat kaimyniniuose regionuose. Tai turėtų sudaryti valstybės pagalbos schemas netiesioginio poveikio vertinimo pagrindą. Jei būtina, šį vertinimą galima papildyti didesniu makroekonominių duomenų skaičiumi ir, svarbiausia, kruopščiai atrinktais atvejų tyrimais.

Tiesioginio poveikio vertinimas – tai būtinas ir esminis pirmasis etapas. Tačiau tiksliai atliktas netiesioginio pagalbos poveikio įvertinimas laikomas reikšmingu įrodymu vertinant platesnį schemas poveikį. Jei tai, kad pagalbos gavėjas nenumato papildomų investicijų, apskritai kalbant, rodo politikos nesėkmę, net teigiamu pagalbos poveikiu nebus galima pagrįsti išvados, kad buvo pasiekti politikos tikslai. Pirmiausia, jei paaiškės, kad pagalbos tiesioginis poveikis pagalbos gavėjams yra nedidelis ar jo net nėra, tuomet labai tikėtina, kad schemas tikslas bus laikomas nepasiektu, nebent būtų galima pateikti labai įtikinamus argumentus dėl didelio ir naudingo netiesioginio poveikio. Be to, gali būti ir priešingai: net jei vertinimo metu bus nustatytas šis teigiamas tiesioginis pagalbos poveikis, vis tiek reikės atsakyti į klausimą, ar gali būti neigiamas netiesioginis poveikis, kuris yra tolygus teigiamam poveikiui ar netgi jį nusveria.



Be to, ne visada paprasta aiškiai atskirti teigiamą ir neigiamą poveikį. Įmonė galėjo investuoti daugiau (tariamas tiesioginis poveikis), nes jos investicijos išstūmė konkuruojančių įmonių investicijas (sąveikaujantis netiesioginis poveikis). Be to, įmonė galėjo investuoti daugiau, nes ji tikisi šalutinio poveikio ir investicijų iš kitų įmonių. Be to, abiejų rūšių poveikį galėjo sukelti pati pagalba arba tiesiog pagalbos skyrimo aktas. Tikėtinas netiesioginio poveikio buvimas, kryptis ir laukiamas mastas turėtų būti išsamiai aptarti vertinant tiesioginį poveikį. Netiesioginį poveikį su pagalba susiejanti ekonomikos teorija turėtų būti aiškiai nurodyta, o papildoma informacija, kuri gali būti šią teoriją pagrindžiančiu įrodymu, turėtų tapti neatsiejama vertinimo dalimi<sup>15</sup>.

#### *Priežastinio ryšio nustatymas*

Pagalbos priežastinis poveikis – tai skirtumas tarp rezultato skyrus pagalbą ir rezultato neskyrus pagalbos. Rezultatas skyrus pagalbą stebimas analizuojant pagalbą gavusias įmones. Tačiau rezultatas neskyrus pagalbos gali būti apskaičiuojamas tik analizuojant pagalbos negavusias įmones. Iš esmės nesiaiškiname, koks rezultatas būtų buvęs neskyrus pagalbos toms įmonėms, kurios ją gavo. Todėl, siekiant apskaičiuoti pagalbos poveikį pagalbos gavėjams, būtina atlikti šią *priešingos padėties analizę*, t. y. sukurti pagrįstą scenarijų, užfiksuojantį tai, kas, tikėtina, būtų atsitikę pagalbos gavėjams, jei jie nebūtų gavę pagalbos. Tam reikia surasti *kontrolinę grupę*, t. y. įmonių grupę, kuri visais aspektais, išskyrus pačią pagalbą, būtų kuo panašesnė į pagalbą gavusią įmonių grupę.

Kontrolinės grupės kokybė yra esminis vertinimo patikimumo elementas. Pagalbą gavusios įmonės paprastai savo savybėmis skiriasi nuo pagalbos negavusių įmonių. Pavyzdžiui, jos gali veikti neturtingesniame regione, kurio rinkos potencialas mažesnis, joms gali būti sunkiau gauti kreditą, jos gali būti daugiau arba mažiau našios, turėti projektą ar jo neturėti ir pan. Pagalbos gavėjų ir negavusių pagalbos įmonių veiklos efektyvumo palyginimas gali labiau atspindėti tokią realybę negu pačios politikos poveikį.

Siekiant atlikti pagrįstą vertinimą, esminė problema yra užtikrinti, kad šis sisteminis skirtumas tarp valstybės pagalbos gavėjų ir jos negaunančių įmonių (vadinamoji atrankos paklaida) nenulemtų rezultatų paklaidos. Pastaraisiais dešimtmečiais buvo sukurti keli patikimi metodai šiai problemai spręsti. Metodo pasirinkimas priklauso nuo vertinamos politikos ir turimų duomenų. Be to, kiekvienas metodas turi savo trūkumų ir yra veiksmingas tik tuo atveju, kai pasitvirtina tam tikros prielaidos. Tyrimo patikimumas gali būti padidintas aiškiai nurodant ir aptariant tuos trūkumus. Šiame techniniame priede pristatomi svarbiausi metodai, kuriais pabrėžiama dauguma praktinių aspektų ir geros identifikavimo strategijos reikšmė<sup>16</sup>.

---

15 Nors šiame dokumente daugiausia dėmesio skiriama tiesioginiam pagalbos poveikiui, dėl to, kad pagalba gali turėti netiesioginį poveikį, kyla analitinių problemų vertinant tiesioginį poveikį, be to, reikia atkreipti dėmesį į rinkos sąveikos poveikį.

16 Šiame priede trumpai ir nesigilinant į technines detales pristatomi politikos vertinimo ekonometriniai metodai. Juose nemažai elementų pasiskolinti iš P. Givord (2010 m.), kitą vertingą informaciją galima rasti G. M. Imbens ir J. M. Wooldridge (2009 m.), taip pat J. D. Angrist ir J.-S. Pischke (2008 m.) darbuose.

## A. Randomizuoti eksperimentai

Tinkamos kontrolinės grupės nustatymas – tai raktas į tinkamą (t. y. be paklaidų) politikos vertinimą. Geriausiu atveju nebūna atrankos paklaidos, nes pagalbos gavėjai buvo atrenkami atsitiktine tvarka<sup>17</sup>. Vėliau nėra sisteminio skirtumo tarp pagalbos gavėjų ir pagalbos negaunančių įmonių, išskyrus pagalbą, o rezultatų skirtumai gali būti siejami su politika.

Tačiau pagalbos gavėjų atsitiktinė atranka kartais kritikuojama dėl nesuderinamumo su daugelio schemų tikslu pagal objektyvius kriterijus atrinkti galimus geriausius pagalbos gavėjus. Tačiau tam tikromis aplinkybėmis gali būti įmanoma į tinkamumo kriterijus ar dalyvavimo paskatas pagalbos gavėjams įtraukti atsitiktinės tvarkos elementų. Viena galimybė galėtų būti atitinkamai schemai nustatyti fiksuotą biudžetą. Jei pareiškėjų prašoma pagalba viršija biudžetą ir pareiškėjai savo savybėmis beveik nesiskiria, tuomet procedūroje būtų galima numatyti atsitiktinę atranką. Kita galimybė – atsitiktine tvarka suteikti galimiams pagalbos gavėjams skirtingo lygio informaciją apie schemą.

Dar kita galimybė atsitiktine tvarka skirti pagalbą yra bandomieji projektai. Jei vykdoma novatoriška politika, gali būti rekomenduojama pirmiausia vertinti mažesnės apimties bandomąjį projektą. Toks bandomasis projektas galėtų būti mažesnis ir būtų galima lengviau atsitiktinai atrinkti pagalbos gavėjus. Kita alternatyva būtų leisti schemai pasiekti tam tikrą lygį, pavyzdžiui, pirmaisiais metais tinkamomis pripažinti 25 % atsitiktinai atrinktų įmonių, o antraisiais, trečiaisiais ir ketvirtaisiais metais – atitinkamai 50 %, 75 % ir 100 % įmonių (arba dar kitaip – reklamuoti schemą vis platesnei auditorijai). Naujai politikai įsibėgėjimo laikotarpis daugeliu atvejų būtinas administraciniu požiūriu.

Šie pasiūlymai gali būti geriau pritaikomi visiškai naujoms schemoms arba didelei jų kaitai įgyvendinti. Tikriausiai gana sudėtinga atsitiktine tvarka (tiesiogiai ar netiesiogiai) nustatyti tinkamumo kriterijus toliau taikomai dabartinei schemai. Tačiau tai nereiškia, kad randomizuoti eksperimentai negali būti taikomi atskiroms schemų vertinimo dalims. Pirmiausia vis tiek galima atsitiktinai atrinkti pagalbos gavėjus, galimas daiktas, veiksmingesniems, tikslingesniems ir (arba) ne tokiems iškraipantiems schemos variantams. Pavyzdžiui, kalbant apie subsidijų schemą, gali būti įmanoma vietoj jos atsitiktine tvarka pasiūlyti neseniai įdiegtą paskolų schemą.

---

17 Randomizuoti eksperimentai ilgus dešimtmečius buvo vienintelis priimtinas metodas vaistų ir medicininio gydymo poveikiui vertinti.

## B. Pusiau eksperimentiniai metodai

Nors randomizuoti eksperimentai yra geriausias galimas būdas vertinti politikos poveikį, ne visada įmanoma juos įgyvendinti. Kiti metodai buvo sukurti siekiant įvertinti politikos poveikį *ex post* požiūriu. Jų bendras tikslas – naudotis aplinkos, kurioje veikia įmonės, išoriniais dydžiais siekiant sukurti situacijas, labai artimas eksperimentams (vadinamiesiems natūraliesiems eksperimentams ar pusiau eksperimentams).

Paprastai *ex post* vertinimu sudėtinga identifikuoti natūraliuosius eksperimentus ar pusiau eksperimentus. Tačiau kruopšti politikos struktūros analizė gali apimti tyrimą, ar yra pakankamai išorinių dydžių. Jei būtina, pradiniai nustatymai gali būti pakoreguoti, kad būtų įtraukta daugiau elementų, suteikiančių galimybę nustatyti politikos poveikį.

### *Pastebimų skirtumų kontrolė*

Kaip jau paaiškinta, paprastai tarp pagalbos gavėjų ir pagalbos negaunančių įmonių yra daug skirtumų. Todėl lyginant pagalbos gavėjų ir pagalbos negaunančių įmonių grupes būtina atsižvelgti į tuos skirtumus.

Daugelis savybių skirtumų paprastai pastebimi. Paprasčiausias būdas atsižvelgti į šiuos skirtumus – taikyti tiesinę regresiją. Tiesinė regresija siekiama kontroliuoti pastebimų savybių poveikį rezultatams. Ja preziumuojamas tiesioginis ryšys tarp rezultato, pavyzdžiui, investicijų į mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą, ir kitų įmonės savybių, pavyzdžiui, sektoriaus, gyvavimo laiko, dydžio ir pan., įskaitant pagalbos skyrimą. Tiesinę regresiją galima laikyti sudėtingesnių santykių tiesine aproksimacija<sup>18</sup>. Tiesinės regresijos gali būti laikomos bendro pobūdžio metodais ir naudojamos esant daugeliui skirtingų vertinimo sąlygų.

Tiesinės regresijos alternatyva yra parinkimo metodai. Parinkimo metodais siekiama suporuoti kiekvieną pagalbos gavėją su kita įmone, kuri atrodo labai panašiai, tačiau negavo pagalbos. Parinkimui naudojami stebiniai gali būti įmonės savybės arba apytikrė galimybė gauti pagalbą (panašiausių atvejų analizė). Parinkimas gali būti naudingas būdas kontroliuoti stebinius atsižvelgiant į tinkamą empirinę strategiją.

Tačiau ir paprastai tiesinei regresijai, ir parinkimui būdingi tam tikri trūkumai. Abu šie metodai yra veiksmingi tik esant vadinamajai sąlyginio nepriklausomumo prielaidai. Šia sąlyga reikalaujama, kad kartą atsižvelgus į pastebimų savybių poveikį rezultatas taptų nepriklausomas nuo pastebimų savybių. Praktiškai tai paprastai reiškia, kad kiekvienas kintamasis, kuris veikia tiek rezultatą, tiek atranką, turi būti pastebimas (ir į jį atsižvelgiama tinkama funkcinė forma). Jei taip nėra, tai, kad įmonė dalyvauja scheme, atspindi tam tikras (nepastebimas) įmonės savybes, kurios taip pat didina jos našumą. Nei tiesinė regresija, nei parinkimas nepadės atlikti veiksmingo vertinimo. Pavyzdžiui, jei įmonė turi „perspektyvų projektą“, tai reiškia ir tikimybę, kad ji teiks paraišką gauti pagalbą (ir ją gaus), ir tikimybę,

---

18 Be to, galima paveikti savybes (pavyzdžiui, pardavimus ir sektorių) ir įtraukti šių savybių funkcijas (pavyzdžiui, kintamųjų kvadratus).

kad įmonė sėkmingai plėtoja verslą. Neatsižvelgus į šiuos veiksnius atsiras paklaida apskaičiuojant rezultatus.

Pirmiausia, parinkimo atveju lyginant pagalbos gavėjo ir jam parinkto pagalbos negavusio „dvynio“ rezultatus atrankos poveikio galima išvengti tik tuo atveju, jei pagalbos skyrimas nėra susijęs su nepastebimais kintamaisiais, kurie taip pat daro poveikį rezultatui. Realiai ši prielaida retai pasitvirtina. Retai galima įvertinti visus kintamuosius, kurie daro poveikį paraiškų gauti pagalbą teikimui ir pagalbos gavimui. Be to, įgyvendinant parinkimo metodą, pagalbą gavusios įmonės savo pastebimomis savybėmis privalo būti labai panašios į pagalbos negavusias įmones. Jei porinės įmonės iš tiesų panašios visais pastebimais aspektais, priešastis, kodėl vienos įmonės gavo pagalbą, o kitos – negavo, iš esmės nėra pastebima. Todėl parinkimu pagrįsto metodo ar paprastesnės klasikinės tiesinės regresijos tinkamumo negali pateisinti vien labai universalus duomenų rinkinys su daug sukaupytų pastebimų savybių.

Priešingai, parinkimo ar paprastesnės tiesinės regresijos naudojimą vertinimui galima pateisinti tuo, kad šios nepastebimos priežastys, kuriomis remiantis nustatomi tinkamumo gauti pagalbą kriterijai arba paskirstoma pagalba, neturi nei tiesioginio, nei netiesioginio poveikio rezultatams (kartą jau kontroliuotiems dėl stebinių). Kad vertinimas, pagrįstas paprastu parinkimu ar tiesine regresija, būtų tinkamas, reikės įsitikinti, kad pagalbos negavusių įmonių grupė jos negavo dėl išorinių veiksnių. Tai reiškia, kad po stebinių kontrolės nelieka jokie nepastebimo veiksnio, kuriuo remiantis nustatyti tinkamumo kriterijai ar paskirstoma pagalba ir kuris tiesiogiai ar netiesiogiai darytų poveikį rezultatams. Paprastai porinės įmonės, kurios vienodai tinkamos gauti pagalbą, neatitiks pastarojo kriterijaus. Pavyzdžiui, jei visos įmonės yra tinkamos, įmonės, kurios gauna pagalbą investicijoms, tikėtina, dažniau turės parengusias projektą negu įmonės, kurios negauna pagalbos (nes kitu atveju jos būtų pateikusios paraišką gauti pagalbą ir ją gavusios). Apskritai tikėtina, kad projektą parengusių įmonių pardavimai ir darbo vietų skaičius didės labiau, tačiau ši tendencija nesietina su pagalba, ir parinkdami stebinius negalime atskirti šių įmonių grupių (nebent vertiname, ar yra palyginamas investicinis projektas).

Daugelyje situacijų sąlyginio nepriklausomumo prielaidai nelemta pasitvirtinti. Todėl, kad procedūroje atsispindėtų nepastebima atranka, gali prireikti įgyvendinti skirtingus metodus, o ne tik tiesinę regresiją ar parinkimą.

Šio skyriaus pabaigoje pristatomi populiariausi metodai, taikomi politikos poveikiui šiomis aplinkybėmis išsamiai įvertinti, t. y. dvigubo skirtumo analizė (angl. *Differences-in-Differences*), netolydumų analizės modelis (angl. *Regression Discontinuity Design* (NAM)), instrumentinių kintamųjų analizė (angl. *instrumental variables* (IV)). Šių metodų veiksmingumas pagrįstas skirtingomis prielaidomis ir geriausią pasirinkimą paprastai lemia politikos kontekstas ir turimi duomenys. Pristatant šiuos metodus parodomi kiekvieno konkretaus metodo privalumai ir trūkumai. Išskyrus pirmiau pristatytus atsitiktinių imčių tyrimus (angl. *randomised controlled treatments* (RCT)), jokių aspektu joks metodas nėra

geresnis už kitus. Konkretus metodas turi būti pasirenkamas remiantis kruopščia priemonės konteksto ir turimų duomenų analize.

Verta pabrėžti, kad ne konkretaus ekonometrijos metodo taikymas padeda nustatyti politikos poveikį; nustatyti poveikį padeda kontrolinės grupės egzogeniškumas, vadinasi, priešingos padėties analizės kokybė. Todėl vertinimo tyrimo kokybė labai priklausys nuo to, kiek įtikinamai tyrėjas nustatys kontrolinės grupės egzogeniškumą. Tais atvejais, kai galimos liekamosios paklaidos, būtina išsamiai aptarti jas, įskaitant jų šaltinius ir kryptis, ir galimą jų poveikio rezultatams mastą.

#### **a. Dvigubo skirtumo analizė**

##### *Šio metodo pagrindas ir nustatymas*

Kaip jau paaiškinta, sunku tikėtis, kad tiesiog palyginus pagalbos gavėjus su netgi tinkamai parinkta pagalbos negaunančių įmonių grupe būtų galima atlikti pagrįstą vertinimą. Nes neįmanoma atmesti prielaidos, kad tarp šių grupių bus nepastebimų skirtumų, dėl kurių rezultatai nuolat skirsis net negavus pagalbos. Be to, tikėtina, kad tiesiog palyginus pagalbos gavėjų rezultatus prieš gaunant pagalbą ir ją gavus vertinimas nebus teisingas. Palyginimas neleidžia atskirti pagalbos poveikio nuo kitų veiksnių, kurie taip pat veikia šių dviejų grupių rezultatus, poveikio, pavyzdžiui, bendrų ekonomikos tendencijų, reguliavimo aplinkos pokyčių ar didėjančių darbo sąnaudų.

Tačiau dviejų metodų derinys gali padėti įvertinti pagalbos priežastinį poveikį – toks yra dvigubo skirtumo analizės metodas. Juo pirmiausia siekiama atsižvelgti į įmonių rezultatų skirtumą bėgant laikui. Anksčiau buvę skirtumai būtų priskiriami prie kitų veiksnių, o ne prie valstybės pagalbos. Tik šių skirtumų pokytis („dvigubas skirtumas“) būtų priskirtas prie pagalbos. Kitaip sakant, šiuo metodu palyginamas pagalbos gavėjų ir kontrolinės grupės veiklos efektyvumo skirtumas *iki* pagalbos gavimo ir *po* jo, o paskui skirtumo pokytis priskiriamas prie pagalbos. Šis metodas pasiteisina, jei bėgant laikui ir pagalbos gavėjus, ir kontrolinę grupę veikia kiti veiksniai, kurie tokiu pat būdu veikia veiklos efektyvumą. Tuomet galima daryti išvadą, kad pagalba yra vienintelis svarbus veiksnys, kuriuo pagrįstas pastebimas pagalbos gavėjų veiklos efektyvumo pokytis, susijęs su kontroline grupe.

Pagrindinė prielaida yra ta, kad pagalbos gavėjų ir kontrolinės grupės skirtumai bėgant laikui išlieka stabilūs ir kad abi grupės vienodai veikia bendri sukrėtimai (nuokrypis nuo vidurkio) per atitinkamą laikotarpį. Ši prielaida praktikoje gali nepasitvirtinti. Pavyzdžiui, jei pagalbos gavėjai yra pažeidžiamesnės įmonės, juos gali labiau paveikti ekonomikos nuosmukis ir bendras verslo klimatas. Todėl į kontrolinę grupę turi būti įtrauktos ir pažeidžiamos įmonės. Apskritai kontrolinės grupės pasirinkimas yra metodo veiksmingumo garantas. Grupė identifikuojama ne naudojantis dvigubo skirtumo analize, kuri yra tiesiog techninio įgyvendinimo elementas, bet tinkamai pasirinkus kontrolinę grupę.

Renkant kontrolinę grupę reikės būti atsargiems tuo atveju, jei pagalbos negaunančios įmonės pačios nusprendė neteikti paraiškos gauti pagalbą. Galima tikėtis, kad sprendimas teikti paraišką gauti pagalbą ar jos neteikti gali būti siejamas su tikimybe gauti pagalbą. Todėl yra

pagrindo manyti, kad numatomi įmonių, kurios neteikia paraiškos gauti pagalbą, rezultatai (darbo vietos, našumas, pardavimai ir pan.) skiriasi nuo numatomų pagalbos gavėjų rezultatų. Pavyzdžiui, jei visos įmonės, kurios teikia paraiškas gauti pagalbą, ją gauna, vienintelės kriterijus atitinkančios įmonės, kurios neteikia paraiškos, yra įmonės, neturinčios projekto (darant prielaidą, kad paraiškos teikimo sąnaudos yra nedidelės). Šios įmonės, tikėtina, ne tik pasieks blogesnių rezultatų, vertinant absoliučiais dydžiais, bet ir palyginti blogesnių rezultatų bėgant laikui, o geresnės įmonės įgyvendins projektus ir augs. Negalima tikėtis, kad darbo vietos, našumas ar pardavimai ir toliau liks panašūs, vadinasi, dvigubas skirtumas iš esmės neišsprendžia problemos.

Todėl kontrolinės grupės įmonės, kurios negavo pagalbos, turi būti atrinktos dėl priežasčių, neturinčių jokios įtakos vertinamiems rezultatams. Jos negali vykdyti savaiminės atrankos ir savanoriškai nuspręsti nedalyvauti schemeje. Įtikinamiausios aplinkybės susiklosto tada, kai nedalyvavimas schemeje yra susijęs su neatitiktimi tinkamumo kriterijams, kuri yra natūraliojo eksperimento padarinys. Tokiu atveju tikėtina, kad neatitiktis tinkamumo kriterijams neatsiranda dėl nepastebimų veiksnių, kurie daro poveikį ir rezultatams. Kontrolinės grupės galėtų būti, pavyzdžiui, įmonės, esančios regionuose, kurie nebeatitinka pagalbos teikimo kriterijų (jei šis tinkamumas yra susijęs ne su jų veiklos efektyvumu, bet su išorės įvykiu).

### *Įgyvendinimas*

Techniniu požiūriu dvigubo skirtumo analizės metodai gali būti įgyvendinti arba taikant tiesinės regresijos modelį, arba parinkimą. Pirmuoju atveju kontrolinė grupė atrenkama neatsižvelgiant į pastebimas savybes, todėl ji iš esmės palyginama su visa pagalbos gavėjų grupe. Vėliau į pastebimus skirtumus atsižvelgiama klasikinėje tiesinėje regresijoje. Antruoju atveju kontrolinė grupė sudaroma iš įmonių, kurios individualiai palyginamos su kiekviena pagalbą gavusia įmone imtyje, pagrįstoje pastebimais veiksniais. Rezultatas kiekvienos įmonės atveju palyginamas su į ją panašiausios įmonės (įmonių) rezultatu ir rezultatai subendrinami. Šie du metodai – tai du skirtingi būdai atsižvelgti į pastebimus skirtumus, tačiau politikos priežastinio poveikio nustatymo požiūriu tarp jų nėra esminio skirtumo.

Atsižvelgiant į aplinkybes gali būti naudinga palyginti pagalbos gavėjų ir kontrolinės grupės rezultatų kaitą prieš gaunant pagalbą. Jei rezultatai pradeda sistemingai skirtis dar iki faktiškai skiriant pagalbą, tikėtina, kad kontrolinė grupė ir pagalbos gavėjų grupė skiriasi dėl su pagalba nesusijusių priežasčių ir metodas nepadės tinkamai įvertinti pagalbos priežastinio poveikio. Tai nėra išsamus prielaidos pagrįstumo vertinimo testas: tokio testo nėra. Tačiau taip mažų mažiausiai galima preliminariai patikrinti vertinimo pagrįstumą.

Papildomi metodai ir patikimumo testai gali būti taikomi, kai yra kelios galimos kontrolinės grupės, kurios *a priori* yra tinkamos. Pirmasis ir paprasčiausias patikimumo patikrinimas atliekamas nustatant kelis dvigubo skirtumo analizės įvertinius ir palyginant rezultatus. Be to, šias skirtingas kontrolines grupes galima naudoti norint gauti patikimesnį įvertinimą. Įsivaizduokite konkrečiame regione MVĮ skirtą schemą. Dvi galimos kontrolinės grupės yra ne MVĮ šiame regione arba MVĮ gretimame regione. Nė viena iš šių įmonių nenusprendė

savanoriškai neteikti paraiškos gauti pagalbą, jos tiesiog neatitiko kriterijų. Tačiau nė viena iš šių kontrolinių grupių nėra tobula: tikėtina, kad didesnės įmonės tame pačiame regione pajus kitokią bendrą ekonomikos tendencijų poveikį, o MVĮ gretimame regione gali būti paveiktos kitokių regioninių sukrėtimų. Užuoat pasirinkus vieną iš šių dviejų galimų dvigubo skirtumo analizės įvertinių, galima juos suderinti ir taikyti trigubo skirtumo įvertinį (DDD): pradedama nuo „klasikinės“ dvigubo skirtumo tarp MVĮ ir ne MVĮ atitinkamame regione analizės, paskui galima atimti tos pačios dvigubo skirtumo analizės rezultatus iš rezultatų gretimame regione, kad MVĮ ir ne MVĮ rezultatai regione, kuriam teikiama pagalba, nebesiskirtų<sup>19</sup>. Kitas variantas būtų sistemingai bandyti sukurti dirbtinę kontrolinę grupę, sudarytą iš MVĮ keliuose gretimuose regionuose ir ne MVĮ tame pačiame regione, kad būtų geriau atkartotas pagalbos gavėjų rezultatų modelis prieš gaunant pagalbą (išsamesnę informaciją žr. A. Abadie, A. Diamond ir J. Hainmuller 2010 m. darbuose).

### *Išvados*

Reikėtų ne tik atidžiai sudaryti ir atrinkti kontrolinę grupę, bet ir konkrečiai pasigilinti į išvadų klausimą. Išvadų sąvoka šiame kontekste reiškia klausimą, ar įvertintas poveikis iš tiesų reikšmingas. Statistinis reikšmingumas skiriasi nuo ekonominio reikšmingumo. Antroji sąvoka nurodo apskaičiuoto poveikio mastą, palyginti su kitais atitinkamais parametrais ekonomikos teorijos požiūriu. Kaip jau buvo paaiškinta, ekonominis reikšmingumas yra labai svarbus. Tačiau šie klausimai iš esmės svarbūs tik tuo atveju, jei statistikos požiūriu poveikis yra gana tiksliai apskaičiuotas, t. y. galima atmesti prielaidą, kad nėra visiškai jokio poveikio.

Yra pagrindo manyti, kad paprastomis išvadomis, padarytomis remiantis standartinėmis prielaidomis (pavyzdžiui, homoskedastiškumo prielaida ir prielaida, kad nėra autokoreliacijos), statistinis poveikio reikšmingumas gali būti per daug įvertintas<sup>20</sup>.

Pirmoji problema yra susijusi su duomenų grupavimu. Jei kontrolinė grupė ir pagalbos gavėjų grupė yra labai homogeniškos (net jei jos skiriasi viena nuo kitos), tikėtina, kad visos kiekvienos grupės įmonės bus veikiamos panašių nuokrypių nuo vidurkio (sukrėtimų). Statistikos požiūriu tai reiškia, kad liekana turi bendrą sudedamąją. Jei šios bendros sudedamosios dispersija yra didelė, palyginti su rezultatų kaita, pastebima atskirų įmonių atveju, išvados bus padarytos su paklaida. Vertinant du laikotarpius ir dvi grupes problema gali būti itin rimta ir sietis su identifikavimo klausimu: neįmanoma atskirti sukrėtimų, patiriamų kiekvienoje grupėje, poveikio nuo politikos poveikio. Problema gali nebūti tokia rimta, jei grupės nebus tokios homogeniškos. Tačiau visada būtina atsižvelgti į grupių homogeniškų pogrupių bendrus sukrėtimus. Pavyzdžiui, jei paklausa yra lokali, paprastai

---

19 Imkime tokį pavyzdį: regioninė MVĮ schema, skirta naujoms darbo vietoms kurti. Įsivaizduokite, kad baigiant taikyti schemą paaiškėja, jog MVĮ veiklos efektyvumas kuriant darbo vietas regione buvo 20 % didesnis negu didelių įmonių šiame regione. Jei palyginamame gretimame regione (kuriame nebuvo skiriama pagalba) MVĮ taip pat pasiekė geresnių rezultatų nei didelės įmonės (tarkime, 15 % geresnių), pagalbos poveikis gali būti vertinamas kaip siekiantis maždaug 5 %.

20 Šis klausimas buvo labiausiai pabrėžiamas atsižvelgiant į dvigubo skirtumo analizę, bet tos pačios problemos gali kilti ir taikant kitus šiame dokumente aprašomus metodus.

reikės pakoreguoti liekanos klasterio struktūrą vietos lygmeniu. Tą patį metodą galima taikyti pramonės šakoms ar sektoriams.

Antroji problema atsiranda, jei naudojami sekiniai. Liekanos daugumoje įmonės lygio duomenų, pvz., darbo vietos, našumas ir investicijos, paprastai yra autokoreliuotos. Tai reiškia, kad nuokrypiai nuo vidurkio vienu laikotarpiu gali išlikti ir kitu laikotarpiu. Jei šis aspektas ignoruojamas, poveikio vertinimo tikslumas gali būti per daug vertinamas ir atmetama (dažniau negu turėtų būti) hipotezė, kad politika nepadarė poveikio. Ši problema gali būti rimta, kaip parodyta M. Bertrand, E. Duflo ir S. Mullainathan darbuose (2004 m.).

## **b. Instrumentiniai kintamieji**

### *Šio metodo pagrindas ir nustatymas*

Instrumentiniai kintamieji (toliau – IK) – tai klasikinis metodas nepriklausomo kintamojo endogeniškumui analizuoti. Kadangi iš pagalbos gaunama nauda gali būti laikoma įmonės veiklos efektyvumo endogeniniu nepriklausomu kintamuoju tiesinės regresijos kontekste, logiška instrumentinius kintamuosius naudoti vertinant pagalbos poveikį.

Kintamasis yra vidinis, kai jis koreliuoja su nepastebimu elementu, kuris taip pat veikia rezultatą. Pavyzdžiui, įsivaizduokite, kad kažkas bando nustatyti valstybės subsidijos poveikį įmonės darbo vietoms, susiedamas darbo vietas su dalyvavimu programoje ir kitais stebiniais. Įsivaizduokime, kad pagalbos programa skirta įmonėms, kurių rezultatai blogi ir kurios, tikėtina, turės išgyventi sudėtingomis vietos rinkos sąlygomis. Vertintojas neanalizuoja rinkos sąlygų, todėl jos negali būti tiesiogiai kontroliuojamos. Tačiau kai į šį kintamąjį neatsižvelgiama, subsidijos poveikį vertintojas gali nepakankamai įvertinti dėl dalyvavimo programoje endogeniškumo. Tai, ar įmonės veikia palankiomis, ar sudėtingomis rinkos sąlygomis, daro poveikį tiek dalyvavimui programoje, tiek darbo vietoms, t. y. dalyvavimas programoje koreliuoja su liekana, pagrindžiančia užimtumo aplinkybes. Rinkos sąlygų poveikis dalyvavimui programoje reiškia, kad viso ryšio tarp dalyvavimo programoje ir darbo vietų neįmanoma priskirti prie pagalbos priežastinio poveikio.

Tačiau yra ir kitų veiksnių, pagrindžiančių dalyvavimą programoje, bet nepaaiškinančių užimtumo aplinkybių. Pavyzdžiui, kaip rašė C. Criscuolo ir kt. (2012 m.), geografinė vieta gali lemti visą pinigų sumą, kuri skiriama regiono programai. Be to, regionų, kuriuose vykdoma programa, sąrašas ilgainiui keičiasi. Jei programos biudžetas atitinkamam regionui po kiek laiko pasikeitė dėl išorinių priežasčių (pvz., sumažėjo vidutinis ES BVP vienam gyventojui), tai turi įtakos dalyvavimui programoje, bet ne įmonės vietos rinkos sąlygoms. Darbo vietų pokytis, susijęs su išoriniu programos apimtį pokyčiu, nėra susijęs su vietos rinkos sąlygomis. Pabrėžiant šią dalyvavimo programoje kintamojo „dalį“ galima atskirti tikrąjį dalyvavimo poveikį įmonės darbo vietoms paliekant nuošalyje vietos rinkos sąlygas. Tokia yra instrumentinių kintamųjų logika.

Vertinant valstybės pagalbą instrumentinis kintamasis – tai kintamasis, kuriuo galima pagrįsti pagalbos gavimo faktą, tačiau jis nedaro jokio tiesioginio poveikio kitiems nepastebimiems vertintino rezultato determinantams. Instrumentiniai kintamieji suteikia galimybę atkreipti



dėmesį į dalyvavimą schemoje neatsižvelgiant į atrankos poveikį. Pavyzdžiui, instrumentinio kintamojo logiką galima taip aiškinti<sup>21</sup>: pirmajame etape dalyvavimas programoje susiejamas su visais išoriniais kintamaisiais, įskaitant instrumentinius kintamuosius. Antrajame etape dalyvavimo kintamasis (kintamasis, nurodantis, ar pagalba buvo gauta) pakeičiamas dalyvavimu, prognozuotu pirmajame etape: šis numatomas dalyvavimas nekoreliuoja su nepastebimu elementu, kuris taip pat veikia rezultatą.

### *Problemos dėl netinkamų priemonių*

Instrumentinis kintamasis – tai kintamasis, kuris gali pagrįsti pagalbos gavimo faktą, tačiau nedaro jokio tiesioginio poveikio kitiems nepastebimiems vertintino rezultato determinantams. Tačiau už šios paprastos apibrėžties slypi nemažai praktinių problemų. Yra testų, skirtų priemonių suderinamumui patikrinti, kai naudojama daugiau priemonių, negu būtina modeliui identifikuoti. Tačiau nėra jokio testo, kuriuo būtų vertinamas priemonių veiksmingumas. Tyrimo, kuriame naudojami instrumentiniai kintamieji, pagrindinis dėmesys paprastai skiriamas aiškinimui, kodėl kiekviena atskira priemonė gali būti vertinama kaip nekoreliuojanti su nepastebimais įmonių veiklos efektyvumo determinантаis, nesvarbu, ar tai būtų darbo vietos, našumas, pardavimai, investicijos ir pan. Tokie paaiškinimai, pagrįsti tiek ekonominiais argumentais, tiek faktais, yra būtini siekiant nustatyti vertinimo veiksmingumą. Tačiau jų nepakanka, ypač tuomet, kai taikomos kelios priemonės.

Į instrumentinių kintamųjų aptarimą reikėtų įtraukti netinkamų priemonių problemą, t. y. priemonių, kurios silpnai koreliuoja su rezultato kintamuoju. Jei instrumentiniai kintamieji silpnai koreliuoja su vidiniu kintamuoju, tikėtina, kad apskaičiavimai bus netikslūs. Gali kilti pagunda tokioje situacijoje panaudoti daugiau instrumentinių kintamųjų. Puikiai žinoma, kad panaudojus pakankamai didelį skaičių kintamųjų galima atkurti pakankamai pradinių kintamųjų, kad būtų gauti statistikos požiūriu reikšmingi rezultatai. Sykiu dviejų stadijų mažiausi kvadratai natūraliai priartėja prie įprastų mažiausių kvadratų vertinimo su paklaida.<sup>22</sup> Tokios paklaidos galimybė turi būti aiškiai nurodyta bet kuriame vertinime, kuriame taikomas IK metodas. Pirmiausia turi būti keliamas patikimumo klausimas ne tik dėl individualaus, bet ir dėl bendro jų egzogeniškumo.

Ypatingas atvejis atsiranda tuomet, kai daroma prielaida, kad vidinis kintamasis yra autokoreliuotas. Jei manoma, kad endogeniškumo šaltinio veikimo laikas sutampa su vertinimo laiku, tuomet galima buvusias reikšmes naudoti kaip instrumentinius kintamuosius. Tačiau tuomet reikės apsvarstyti tikslų šio metodo veikimą. Pavyzdžiui, jei netiesioginiai kintamieji yra autokoreliuojantys, toks galėtų būti ir įvertintas rezultatas. Tuomet vėluojantys

---

21 Praktiškai dviejų stadijų mažiausi kvadratai dėl puikiai žinomų priežasčių, susijusių su išvadomis, apskaičiuojami per vieną etapą.

22 Labai įdomią praktinę diskusiją apie paklaidas, atsiradusias dėl netinkamų priemonių, galima rasti J. Bound, D. A. Jaeger ir R. Baker (1995 m.) diskusijoje apie statistines paklaidas J. D. Angrist ir A. B. Krueger darbuose (1991 m.). Be to, instrumentinių kintamųjų apskaičiavimo paklaida atsiranda baigtiniu atstumu. Todėl net turint pakankamai didelius duomenų rinkinius, skirtus pastebimam statistiniam reikšmingumui užtikrinti, vis dar gali būti svarbios neasimptotinės paklaidos.

kintamieji taip pat yra vidiniai. Apskritai, jei nepriklausomų kintamųjų autokoreliacija yra labai didelė, egzogeniškumo prielaida gali nepasitvirtinti. Jei ji maža, imama naudoti daug pavėlinimų (ir galbūt būsimų reikšmių) ir rizikuojama patekti į spąstus – naudoti daug pirmiau aprašytų netinkamų priemonių. Apskritai ankstesnių reikšmių naudojimas galėtų būti veiksminga strategija, tačiau ji turėtų būti taikoma atsargiai.

Apskritai kalbant, siekiant išvengti anksčiau aprašytų problemų labai rekomenduotina naudoti tik nedidelį skaičių įtikinamų priemonių. Tačiau tuomet taip pat būtina parodyti, kad priemonės yra geros vidinio nepriklausomo kintamojo prediktorės<sup>23</sup>.

*Dviejų etapų vertinimo variacijos: J. Heckmano (1979 m.) atrankos modelis*

Kai vidinis kintamasis yra tyrimui naudojamas kintamasis (fiktyvus dalyvavimas), pirmoji dviejų stadijų mažiausių kvadratų metodo regresija gali būti laikoma tiriamos tikimybės tiesinės tikimybės modeliu. Šis tiesinės tikimybės modelis – tai tiesinė aproksimacija. Tačiau kai kuriais atvejais tirama tikimybė, net apsiribojant tinkamumo kriterijus atitinkančiomis įmonėmis, gali būti nedidelė. Tuomet tiesinės aproksimacijos gali būti pernelyg netikslios, kad būtų galima veiksmingai aproksimuoti šią tiriamą tikimybę ir sutelkti dėmesį į skirstinio galų plotą, kuris būtent labiausiai domina. Yra keli būdai spręsti šį klausimą. Jie visi pagrįsti tiriamos tikimybės tiesinės tikimybės modelio pakeitimu netiesine funkcija<sup>24</sup>.

Klasikinis požiūris yra nagrinėti vertinimo problemą atsižvelgiant į atrankos modelį (J. Heckman, 1979 m.). Šiuo požiūriu atrankos poveikis analizuojamas kaip praleisto kintamojo problema stebinių ir dalyvavimo rezultato tiesinėje regresijoje<sup>25</sup>. Šis metodas turi kelis variantus, pavyzdžiui, viso modelio apskaičiavimas pagal didžiausią tikimybę arba pagalbos teikimas remiantis atrankos lygties prognozuojama reikšme<sup>26</sup>.

---

23 Tokiu atveju galima naudoti Fišerio statistikos pirmo etapo regresijos apskaičiavimą. Kuo didesnis Fišerio kriterijus, tuo mažesnė tikimybė, kad priemonės netinkamos. J. Stock, J. Wright ir M. Yogo (2002 m.) siūlo formalų testą. Vienai priemonei, pavyzdžiui, būtina, kad Fišerio statistikos etapo žingsnio regresijos kriterijus būtų didesnis už 10.

24 Šiame skyriuje labai trumpai aprašomi atrankos modeliai. Išsamesnio aprašymo skaitytojas turėtų ieškoti pagrindiniame J. J. Heckman (1979 m.) veikle ir pirmiausia J. Wooldridge (2002 m.) darbo 17 skyriuje.

25 Šis praleistas kintamasis yra atrinktos imties (čia: pagalbos gavėjų) rezultato sąlyginio vidurkio skirtumas. Pagal tam tikras pagalbos gavėjų prielaidas dėl atrankos proceso (pavyzdžiui, probito ar logito modelis), šis skirtumas gali būti nustatytas formaliai (atvirkštinis J. P. Millso santykis) ir yra atrankos parametrų funkcija. Tuomet politikos poveikis gali būti nustatytas pridėdant praleistą kintamąjį prie regresijos. Atrankos parametrai yra nežinomi, tačiau nuoseklūs parametrai gali būti atkurti atrankos proceso pirmojo etapo vertinime. Šitaip taikoma vertinimo procedūra, kartais nurodoma kaip „Heckit“ (Heckmano dviejų pakopų pavyzdžių pasirinkimo įvertinimas). Pirmiausia reikalaujama atkurti suinteresuotumo pagalbos gavėjų atranka parametrus, pavyzdžiui, probito ar logito specifikacijas. Paskui nuoseklus politikos poveikio įvertis gali būti atkurtas pridėdant apskaičiuotą atvirkštinį J. P. Millso santykį prie tiesinės regresijos. Statistikai skirta programinė įranga paprastai leidžia atlikti šį Heckmano vertinimą.

26 Informaciją apie visus šiuos metodus skaitytojai gali rasti, pavyzdžiui, J. Wooldridge (2002 m.) darbo 17 skyriuje.

Tačiau labai svarbu apsvarstyti identifikavimą ir pirmiausia – kintamųjų pasirinkimą. Nepakanka naudoti tuos pačius kintamuosius abiejuose vertinimo etapuose, net jei rezultatai pakankamai tikslūs<sup>27</sup>.

Patikima vertinti tik atrankos modelį su vadinamuoju pašalinimo kintamuoju. Pašalinimo kintamasis – tai kintamasis, kuriuo grindžiama pagalbos gavėjo atranka, bet ne rezultatas. Kintamojo pašalinimo iš pagrindinės lygties nepakaks, kad jis būtų įtrauktas į atrankos lygties nepriklausomų kintamųjų sąrašą. Priešingai – šis pašalinimo kintamasis turi pagrįsti atranką, bet nedaryti poveikio rezultatui, kurį bandoma pagrįsti. Iš esmės jis labai panašus į galiojantį instrumentinį kintamąjį. Tokio kintamojo negalima rinktis patogumo sumetimais; jis turi būti pagrįstas ekonomikos teorija, institucine struktūra ir (arba) patirtimi.

### **c. Netolydumų analizės metodas**

Netolydumų analizės metodas (NAM) yra vėliausias vertinimo priemonių rinkinio elementas<sup>28</sup>. Pastarąjį dešimtmetį akademiniėje bendruomenėje jis buvo labai populiarus, daugiausia dėl savo paprastumo. Šis metodas pagrįstas kintamuoju, kuris daro netolydų poveikį tikimybei, kad politika padarys poveikį. Atsižvelgiant į valstybės pagalbos schemas, gali būti naudingi keli netolydumo tipai. Pirmasis yra geografinės sienos: schemų reikalavimų atitiktis gali būti susieta su tiksliais administracinėmis ribomis, pvz., vietovių, NUTS regionų ir pan. Antrasis susijęs su sąlygomis, keliamomis įmonėms, kurios naudoja schema, ypač kalbant apie jų gyvavimo laiką ir dydį.

Paanalizuokime pavyzdį. Įsivaizduokite, kad įmonių pateikti projektai vertinami balais (iš viso 100 balų) ir įmonės, kurios surenka ne mažiau kaip 70 balų, gauna pagalbą, o likusios įmonės jos negauna. Įmonės, kuri surenka 71 balą, projektas yra truputį geresnis už įmonės, kuri surenka 69 balus, projektą. Tačiau šio menko skirtumo pasekmės yra katastrofiškos: viena įmonė gauna šiek tiek pagalbos, o kita jos negauna. Todėl šių dviejų įmonių palyginimas aiškiai parodo priežastinį pagalbos poveikį.

Formaliai NAM reikalauja, kad tikimybė gauti pagalbą būtų netolydi, o visi kiti kintamieji būtų tolydūs<sup>29</sup>. Techninis įgyvendinimas gali būti panašus į instrumentinių kintamųjų metodą,

27 Jei atrankos lygtis nėra tiesinė, atvirkštinis J. P. Millso santykis nėra kolinearus kitiems nepriklausomiems kintamiesiems, net jei pirmąją lygtį sudaro tik tų nepriklausomų kintamųjų pogrupis. Tuomet teoriškai modelis jau nustatytas. Tokiu atveju atvirkštinis J. P. Millso santykis labai dažnai nerodo pakankamai pokyčių, todėl vertinimas yra labai netikslus. Tačiau, ypač didelių imčių atveju, vertinant vis dar būtų galima gauti reikšmingus rezultatus. Nepaisant to, kai visi atrankos modelio kintamieji taip pat yra pagrindinėje lygtyje, modelis identifikuojamas tik dėl tam tikros parametrinės formos netiesinio pobūdžio.

28 NAM oficialų ir išsamų aprašymą galima rasti G. W. Imbens ir T. Lemieux darbuose (2008 m.).

29 Formaliai yra du skirtingi netolydumų analizės modeliai: apibrėžtas ir neapibrėžtas. Pagal apibrėžtą modelį, kuris čia netiesiogiai aprašytas, visos įmonės (ir tik jos) apdorojamos peržengusios tam tikrą slenkstį. Pagal neapibrėžtą modelį netolydumas ne taip aiškiai išreikštas: apdorojimo tikimybė yra netolydi, tačiau nekinta nuo 0 iki 1. Apskritai, kai kalbama apie valstybės pagalbos schemas, pagrįstas tinkamumo kriterijų sąlygomis, modelis bus apibrėžtas tik tuo atveju, jei nusprendžiama, kad apdorojimas priskirtinas prie tinkamumo kriterijų. Kitu atveju, jei apdorojimu siekiama gauti pagalbą, taikomas neapibrėžtas modelis. Ir atvirkščiai – kai paskirstymas pagrįstas balais, analizuojame tik įmones, kurios teikia paraiškas, ir taikomas apibrėžtas modelis.

kaip priemonę naudojant fiktyvų ribos peržengimą. Tačiau šiuo atveju yra du pagrindiniai skirtumai. Pirmasis yra tas, kad NAM pagrįstas mažiau pagrįstomis prielaidomis. Pirmiausia mes *a priori* nereikalaujame šios priemonės nepriklausomumo. Pavyzdžiui, skiriant balus įmonės, kurių projektas geresnis, gali prašyti daugiau už įmones, kurių projektai blogi. Vienintelis reikalavimas yra tas, kad prie slenksčio tikimybė teikti paraišką neturėtų būti netolydi. Kitas skirtumas tas, kad atliekant įvertį atsižvelgiama tik į įmones, kurios labai arti abiejų ribos pusių. Todėl mažiau pagrįstos prielaidos kainuoja: NAM vertinimai yra dar lokalesni negu paprastai būna vertinimai, atliekami naudojant instrumentinius kintamuosius. Jei pagalbos poveikis tolydus nuo slenksčio skiriasi, NAM vertinimas nėra tinkamas poveikio vertinimas visiems pagalbos gavėjams.

Šių vertinimų vieta gali kelti problemų, jei būtų tikimasi didelių poveikio skirtumų toliau nuo slenksčio. Be to, politika galėtų labai reikšmingai paveikti atskiras įmones kitoje valstybės sienos pusėje. Taip atsitiktų, pavyzdžiui, jei didelį poveikį padarytų įmonės perkėlimas. Tuomet NAM naudojimas prie geografinės sienos nebūtų tinkama empirinė strategija. Galiausiai NAM stiprybė yra dėmesys siauram diapazonui aplink netolydumo slenkstį. Jei diapazonas platus, kitų savybių poveikis negali būti laikomas nuolatiniu. Šio klausimo paprastai negalima išspręsti kontroliuojant stebinius, kai kontrolė įgauna konkrečią funkcinę formą.

Grafinė duomenų analizė gali būti patogesnė kalbant apie prielaidas, kuria pagrįstas NAM, patikimumą. Pirmiausia labai svarbu patikrinti tris dalykus. Pirmasis – kad pagalba prie slenksčio iš tiesų skiriama netolydžiai. Antrasis – kad vertinami rezultatai yra netolydūs tuo pačiu momentu ir niekur kitur nėra tos pačios rūšies netolydumo. Trečiasis – būtina patikrinti, ar nėra netolydumo kituose parametruose, koreliuojančiuose su rezultatu, įskaitant ketinimą teikti paraišką gauti pagalbą.

Galiausiai netolydumai gali būti kuriami tyčia, kad būtų galima vertinti schemą. Pirmiausia politikai pasiekti tam tikrą lygmenį padedančios priemonės galėtų būti panaudotos netolydumams kurti ir padėti identifikuoti politikos poveikį.

### **C. Struktūrinis įvertis**

Kai kuriais atvejais galima žengti dar toliau ir teorinį modelį, pavyzdžiui, įmonės investicijų, derinti su duomenimis, kad būtų atkurti pagrindiniai dominantys parametrai. Ši strategija kokybiniu požiūriu skiriasi nuo pirmiau aprašytųjų. Struktūriniame vertinime reikalingas visiškai specifinis teorinis įmonių elgsenos modelis. Tuomet vertinimas leidžia atkurti parametrus, kurie lemia įmonės elgseną. Tai leidžia kuo labiau priartinti vertinimą prie įmonių individualios elgsenos ir kurti imitacijas, kuriomis nustatomas kitų priemonių veiksmingumas. Tačiau struktūriniame vertinime paprastai reikia daugiau išteklių, duomenų ir prielaidų.

Neįmanoma pateikti tikslių gairių, kaip atlikti struktūrinį vertinimą, nes identifikavimas, įvertis ir išvados kiekvienu konkrečiu atveju yra skirtingi. Nepaisant to, galioja pirmiau pateiktos bendro pobūdžio gairės. Pirma, būtina, kad teorinis modelis atitiktų pagrindinius

stilizuotus rinkos faktus. Antra, reikia aiškiai ir tinkamai spręsti nepastebimų savybių ir atrankos klausimus.

#### **D. Papildomos metodinės pastabos**

##### *Intervencijos poveikio heterogeniškumas*

Ankstesniuose skyriuose daugiausia dėmesio skirta intervencijos vidutiniam poveikiui tiriamiesiems objektams. Pats pavadinimas liudija, kad pagalbos poveikis įvairiems pagalbos gavėjams yra skirtingas. Gali būti daug šio heterogeniškumo priežasčių ir daug padarinių. Pirmasis padarinys gali būti tas, kad jei pagalba kai kurioms įmonėms yra labai veiksminga, tačiau daug neveiksmingesnė kitoms, vidutinis poveikis statistiniu požiūriu gali būti nereikšmingas. Tai, kad nėra statistiniu požiūriu reikšmingo poveikio, nereiškia, kad pagalba nedaro poveikio jokiai įmonei. Politikos požiūriu vidutinis schemos veiksmingumas yra labai įdomus pirmasis rodiklis. Tačiau pastangos suprasti šio heterogeniškumo determinantus yra svarbios kuriant geresnes schemas. Jos leidžia tiesiogiai sutelkti dėmesį į įmones, kurioms pagalba veiksmingiausia ir sukelia mažiausiai iškraipymų.

Todėl, kai įmanoma, turėtų būti vertinamas pagalbos poveikis įvairių tipų įmonėms, kaip antai mažoms ir didelėms, naujoms ir senoms, novatoriškoms įmonėms, įmonėms, kurių galimybėmis gauti kreditus nedidelės, ir pan.<sup>30</sup>

##### *Iškraipymai, veikiantys pagalbos negavusias įmones*

Schemos poveikio, tiesioginio ar netiesioginio, schemoje nedalyvaujančioms įmonėms vertinimas yra labai informatyvus vertinant valstybės pagalbą. Valstybės pagalba gali iškraipyti rinkas dėl poveikio pagalbos negavusioms įmonėms, pavyzdžiui, gaunant žinias iš pagalbos gavėjų ar sumažėjus santykiniam konkurencingumui pagalbos gavėjų atžvilgiu ir pan.

Be to, poveikis pagalbos negavusioms įmonėms ar vietoms gali daryti poveikį vertinimo veiksmingumui. Pavyzdžiui, dalį regioninės pagalbos poveikio galėtų išreikšti galimybės pasienyje: įmonės, istoriškai įsikūrusios „netinkamoje“ sienos pusėje, perkelia savo būstinę į kitą sienos pusę. Tuomet pagal NAM pasienyje dažniausiai būtų fiksuojamas šis perkėlimo poveikis ir kiltų rizika pernelyg vertinti realų subendrintą politikos poveikį. Tokioje situacijoje turi būti taikoma kita empirinė strategija (pavyzdžiui, gali būti naudinga patikrinti vertinimo patikimumą kituose regionuose).

---

30 Kitas požiūris būtų sistemingai vertinti skirtingą intervencijos poveikį įmonėms įvairiais sąlyginio skirstinio momentais. Vis daugėja literatūros, kurioje vertinamas toks kvantilių intervencijos poveikis, pradedant nuo A. Abadie, J. Angrist ir G. Imbens (2002 m.). Tai labai naudinga priemonė siekiant suprasti esminį intervencijos heterogeniškumo pobūdį. Tačiau ji ne tokia naudinga griežtai politikos požiūriu, nebent galima tiesiogiai analizuoti įmones, atsižvelgiant į jų padėtį sąlyginiame skirstinyje.

## E. Duomenys

Labai svarbi galimybė naudotis tinkamais mikroekonominiais duomenimis, kurie leidžia atlikti poveikio vertinimą. Šie duomenys turi būti nuoseklūs lyginant pagalbos gavėjus ir pagalbos negavusias įmones. Todėl jų šaltinis turi būti tas pats, žinoma, išskyrus informaciją apie pačią pagalbą. Duomenys turi būti prieinami pačiu gryniausiu pavidalu, nors kai kuriais atvejais kai kurios subendrinimo formos gali būti vėliau reikalingos.

Būtinai duomenys, užfiksuojantys tiek intervencijos, tiek kontrolinės grupės rezultato rodiklius, įskaitant laiką, kuriuo vertinamas rezultatas. Be to, būtina sukaupiti kuo daugiau duomenų apie veiksmus, galinčius daryti poveikį rezultatams ir subjekto sprendimui dalyvauti pagalbos programoje. Šie duomenys yra skirti kontroliuoti skirtumams tarp tikslinės ir kontrolinių grupių. Pavyzdžiui, įmonės lygmeniu tokie duomenys gali apimti vietą, dydį ir demografiją, taip pat naudojamus gamybos išteklius.

Įprasčiausias duomenų šaltinis yra administracinio pobūdžio, pavyzdžiui, fiskalinio balanso duomenys ar nacionaliniai tyrimai. Šiuose šaltiniuose pateikiama informacija apie įmonių vietą ir veiklą, o kartais – apie atskiras gamyklas. Jie paprastai leidžia atsekti investicijas ir pardavimus pagal vykdomą veiklą ir apskaičiuoti finansinius koeficientus. Naudingi ir dideli nacionaliniai ar ES tyrimai, kaip antai Bendrijos inovacijų tyrimai. Jie apima didelę ir reprezentatyvią imtį ir suteikia papildomos informacijos konkrečiomis temomis. Galiausiai sujungti darbdavių ir darbuotojų duomenų rinkiniai taip pat priskirtini prie svarbių informacijos šaltinių. Jie paprastai leidžia susieti darbo savybes su kiekvienos gamyklos vieta. Tai gali būti labai svarbu, jei domimasi darbo geografiniu lygmeniu.

Be rezultatų ir pagalbos gavėjų rodiklių, dar būtinai duomenys apie pagalbą ir pagalbos skyrimo procesą. Šią informaciją paprastai teikia pati pagalbą skirianti institucija. Ją sudaro duomenys apie pagalbos sumą ir jos skyrimo pagalbos gavėjams laiką. Tačiau naudingi yra ir bendri duomenys apie pagalbos skyrimo procesą. Informacija apie atmetas paraiškas yra svarbi, ypač jei pagalba teikiama taikant balų sistemą<sup>31</sup>.

Paprastai susipažinimas su tokiais konfidencialiais duomenimis yra reglamentuojamas teisės aktais. Todėl labai svarbu užsitikrinti teisę laiku susipažinti su tais duomenimis visai vertinimą atliekančiai mokslinei grupei. Be to, tais administraciniais šaltiniais paprastai galima pasinaudoti praėjus tam tikram laikui. Todėl svarbu atsižvelgti į galimybę susipažinti su duomenimis dar rengiant vertinimo planą.

---

31 Duomenys apie atmetas paraiškas pirmiausia vertingi tyrimams, pagrįstiems netolydumų analize.

## F. Pavyzdžiai

**1 pavyzdys (regioninė pagalba).** C. Criscuolo ir kiti (2012 m.)<sup>32</sup> vertino Jungtinės Karalystės regioninės selektyvios pagalbos (RSP) schemą 1986–2004 m. Tuo laikotarpiu RSP suteikė diskrecines subsidijas įmonėms palankių sąlygų neturinčiose srityse. JK tai buvo pagrindinė verslo paramos schema. Pagal RSP teikiamos pagalbos taikymo sritis buvo reglamentuojama Regioninės pagalbos gairėmis, pirmiausia remiantis reikalavimus atitinkančių regionų žemėlapiais (regioninės pagalbos žemėlapiais). Šie žemėlapiai laikui bėgant keitėsi. Apskritai regiono tinkamumo kriterijus – santykinė regiono padėtis atsižvelgiant į jo BVP vienam gyventojui ar nedarbą. Todėl regiono statusas gali keistis arba dėl to, kad jis laikui bėgant geriau išsivystė, arba dėl to, kad pasikeitė vidutinis ES BVP vienam gyventojui (pavyzdžiui, kai 1995 m. į ES įstojo naujos valstybės narės). Be to, tinkamumą nurodantys rodikliai taip pat keitėsi. Todėl dalis įmonių tinkamumo pokyčio priklauso ne nuo pačių įmonių padėties, bet arba nuo įvykių už JK ribų, arba nuo administracinių taisyklių pokyčių. Pabrėždami šį reikalavimų atitikties pokyčių aspektą ir vertindami, kaip tie pokyčiai paveikė investicinę veiklą, darbo vietas ir našumą, C. Criscuolo ir kiti (2012 m.) gali įtikinamai nustatyti pagalbos poveikį.<sup>33</sup>

**2 pavyzdys (parama įmonėms).** A. Martini ir D. Bondonio (2012 m.)<sup>34</sup> tyrė du paramos įmonėms atvejus – investicijų dotaciją, teikiamą visoje Italijoje (įstatymas Nr. 488), ir įvairias MVĮ schemas Pjemonto regione. Pirmasis vertinimas ypač įdomus. Jame įmonės, kurių paraiškos gauti pagalbą buvo patvirtintos (t. y. pagalbos gavėjos), lyginamos su panašiomis įmonėmis, kurių paraiškos gauti pagalbą buvo atmestos, nes pagalbai skirtas biudžetas buvo išnaudotas. Atmestų paraiškų teikėjų įtraukimas į vertinimą pirmiausia naudingas siekiant išvengti atrankos paklaidos, kuri paprastai atsiranda, jei tiesiog lyginami pagalbos gavėjai su pagalbos negavusiomis įmonėmis. Ši įmonių grupė išlaikė kokybės patikrinimą, o tai reiškia, kad jos turėjo patikimą investicinį projektą. Todėl jos, kaip ir pagalbos gavėjos, turėjo tą patį tikslą – investuoti į patikimą projektą. Tačiau dėl riboto biudžeto (normavimo) jos pagalbos negavo. Sėkmingų (vos ribą perkopusių) paraiškų teikėjų ir (netoli ribos likusių) atmestų paraiškų teikėjų veiklos efektyvumo skirtumas leido patikimai įvertinti pagalbos veiksmingumą.

**3 pavyzdys (paskolų garantijos).** C. Lelarge, D. Sraer ir D. Thesmar (2010 m.) vertina Prancūzijos paskolų garantijų programos poveikį. SOFARIS programa garantijomis

32 Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman and J. Van Reenen, 2012. „The causal effects of an industrial policy,“ CEPR Discussion Papers 8818, C.E.P.R. Discussion Papers.

33 Techniniu požiūriu C. Criscuolo ir kiti (2012 m.) taiko instrumentinių kintamųjų metodą, nurodytą pirmiau techniniame priede.

34 DG REGIO skirta ataskaita. A. Martini, D. Bondonio: „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy“ (2012 m.).

draudžiama skolintojų rizika, kad paskolos gavėjai neįvykdys įsipareigojimų. Paskolos gavėjai moka draudimo įmoką, tačiau ši įmoka subsidijuojama. C. Lelarge, D. Sraer ir D. Thesmar (2010 m.) aiškiai aprašo atrankos poveikio pobūdį. Pirma, daugiau pelningų projektų turinčios įmonės yra labiau linkusios sumokėti su garantija susietą mokesį. Antra, programos valdytojai, tikėtina, atranka socialiai pageidautinus projektus, kurie kitu atveju negalėtų gauti privataus finansavimo. Apskritai įmonės pačios nusprendžia dalyvauti programoje ir atranka taip pat vyksta garantijos teikimo etapu. Tai gali paveikti paprasto vertinimo rezultatus, pagrįstus, pavyzdžiui, klasikine tiesine regresija ar palyginimu su panašiausia įmone<sup>35</sup>. Tačiau faktinis ir institucinis programos kontekstas leidžia nustatyti politikos poveikį. Programa buvo sukurta devintojo dešimtmečio pabaigoje ir iš pradžių buvo taikoma tik įmonėms, veikiančioms gamybos ir verslo paslaugų sektoriuose. 1995 m. buvo padidintas valstybės indėlis į programą ir jos reikalavimus ėmė atitikti nauji sektoriai (statybos, mažmeninės ir didmeninės prekybos, transporto, viešbučių ir restoranų, asmeninių paslaugų). C. Lelarge, D. Sraer ir D. Thesmar (2010 m.), siekdami įvertinti programos poveikį įvairiems rodikliams, pvz., skolai, darbo vietoms, kapitalo augimui, finansinėms išlaidoms ir bankroto tikimybei, lygina neseniai reikalavimus atitinkančiomis patvirtintomis įmonėmis su anksčiau reikalavimus atitinkančiomis patvirtintomis įmonėmis. Šių dviejų grupių įmonės skiriasi. Tačiau įmonėms poveikį daro panašūs makroekonominiai sukrėtimai, todėl jų skirtumai laikui bėgant neturėtų keistis, išskyrus pačios politikos tikėtiną poveikį<sup>36</sup>.

**4 pavyzdys (naujovių talonų sistema „Creative Credit“).** H. Bakhshi ir kiti<sup>37</sup> taiko atsitiktinės subjektų atrankos (ang. *randomised control trial*) eksperimentą siekdami įvertinti paramos naujoviškam verslui schemos poveikį. Bandomojo tyrimo, pradėto 2009 m. Mančesteryje, struktūra buvo tokia, kad talonai, arba „Creative Credit“, turėjo būti atsitiktine tvarka paskirstyti mažosioms ir vidutinėms įmonėms, teikiančioms paraiškas investuoti į kūrybinius projektus, pvz., interneto svetainių kūrimą, vaizdo įrašų gamybą ir kūrybinės rinkodaros kampanijoms, siekiant patikrinti, ar jie turi realų poveikį naujovėms. „Creative Credit“ sukūrė visiškai naują santykį tarp MVĮ ir kūrybinių įmonių, nes suteikus „Creative Credit“ ne mažiau kaip 84 % padidėjo tikimybė, kad įmonės plėtos naujovišką projektą su kūrybinėmis įmonėmis, su kuriomis anksčiau nedarbo. Tyrime nustatyta, kad įmonės, kurioms buvo suteiktas „Creative Credit“, gaudavo didelį trumpalaikį postūmį naujovių srityje ir jų pardavimai pasibaigus jų kūrybiniams projektams per šešis mėnesius padidėdavo. Tačiau

35 Tai atvejis, kai parinkimo metodai (šiuo atveju santykiu vienas su vienu parenkamas artimiausias kaimynas) nėra už įprastus mažiausius kvadratus geresnis būdas spręsti atrankos problemas. Kaip paaiškinta pirmiau techniniame priede, parinkimo metodai apskritai nėra būdas spręsti atrankos poveikio klausimą, kai nėra natūraliųjų eksperimentų.

36 Praktiškai autoriai įgyvendina J. Heckmano atrankos modelį su pašalinimo kintamuoju įmonės lygmeniu ir klasikinę IK strategiją sektoriaus lygmeniu. Išsamesnės informacijos apie šiuos metodus rasite techniniame priede.

37 Report for Nesta, Creative Credits, a randomised controlled industrial policy experiment, Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley and N. Rathbone, June 2013, paskelbtas interneto svetainėje [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative\\_credits.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf).



teigiamas poveikis neišlikdavo ir po 12 mėnesių nebebūdavo statistiniu požiūriu reikšmingo skirtumo tarp talonus gavusių ir jų negavusių grupių. Ataskaitoje teigiama, kad tie rezultatai būtų likę nepastebėti taikant įprastus vyriausybės vertinimo metodus, ir raginama atsitiktinės subjektų atrankos metodą taikyti plačiau, kai vertinamos verslo augimui skatinti skirtos politikos priemonės.

**5 pavyzdys (parama moksliniams tyrimams, technologinei plėtrai ir inovacijoms, MTTP).** E. Einiö (2013 m.) tyrė *Tekes* skiriamų subsidijų MTTP poveikį investicijoms į mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą, darbo vietoms ir našumui 2000–2006 m. laikotarpiu. *Tekes* – tai nacionalinė inovacijų agentūra, atsakinga už didžiąją dalį paramos MTTP Suomijoje. Tyrime naudojami regioniniai potencialiai skirtino *Tekes* paramos MTTP biudžeto skirtumai, kurie atsiranda dėl didesnio ERPF finansavimo Šiaurės ir Rytų Suomijoje (1 tikslo regionai). Šie regionai iš pradžių buvo nustatyti derybose dėl Suomijos stojimo į ES 1995 m. ir buvo pagrįsti nuostata, kad juose gyventojų tankumas mažesnis negu 8 gyventojai viename kvadratiname kilometre. Dėl santykinai didesnio paramos MTTP biudžeto 1 tikslo regionuose tikimybė gauti paramą buvo didesnė, palyginti su kitais šalies regionais. Tai paskatino regioninius intervencijos pokyčius – kur kas daugiau įmonių gavo paramą 1 tikslo regione. Kadangi regioninis paramos skirstymas buvo pagrįstas iš anksto nustatyta gyventojų tankumo nuostata, kuri rėmėsi 1993 m. užfiksuotu tankumu (o ne, pavyzdžiui, tikėtiniu būsimu investicijų į MTTP lygiu ar ekonomikos efektyvumu), tyrime kontroliuojamas 1993 m. gyventojų tankumas, todėl sklandžiai panaikinamos abejonės dėl regioninės atrankos. Praktiškai intervencijos poveikis yra apskaičiuotas instrumentinių kintamųjų metodu, kai 1 tikslo regiono rodiklis naudojamas kaip priemonė pasinaudoti programa. Šiuo metodu nustatomas paramos poveikis toms bendrovėms, kurios pasinaudojo paramos schema dėl didesnio finansavimo 1 tikslo regione. Programos sąlygų veiksmingumas patvirtinamas įrodant, kad įmonių, kurios pasinaudojo programa, ir kontrolinių grupių pasirengimo programai tendencijos nesiskyrė. E. Einiö (2013 m.) nustatė teigiamą poveikį programos dalyvių, kuriems buvo suteikta parama MTTP, investicijoms į mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą, darbo vietoms ir pardavimams dėl papildomo subendrinto paramos MTTP finansavimo jų regione. Nors nėra momentinio poveikio našumui, tačiau tyrime pateikiami įrodymai, kad ilgalaikiu laikotarpiu našumas padidėja.

## II priedas. Galimų rezultatų rodiklių sąrašas

Reikia pažymėti, kad toliau pateikiamas orientacinis sąrašas yra tik pavyzdys. Faktiniai rezultatų rodikliai turėtų būti nustatyti atsižvelgiant į pagalbos schemos ir vertinimo tikslą.

### Tiesioginis pagalbos poveikis pagalbos gavėjų lygmeniu

	REZULTATO MASTAS	REZULTATO RODIKLIAI
<b>Regioninė pagalba</b>	Teigiamas poveikis	<p>Privačios investicijos atitinka valstybės pagalbą</p> <p>Remiamose įmonėse daugėja darbo vietų</p>
<b>Pagalba moksliniams tyrimams, technologinei plėtrai ir inovacijoms</b>	Papildoma veikla mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų srityje	<p>Privačios investicijos atitinka valstybės pagalbą</p> <p>Papildomos išlaidos mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų srityje, kurias daro remiamos bendrovės</p> <p>Remiamose bendrovėse įdarbintų naujų tyrėjų skaičius</p> <p>Naujų registruotų patentų skaičius</p> <p>Naujoves rinkoje diegiančių remiamų bendrovių skaičius</p>
<b>Pagalba aplinkos apsaugai</b>	Teigiamas poveikis aplinkai	<p>Sumažėjęs CO<sub>2</sub> išmetimas pagalbą gavusiose įmonėse</p> <p>Papildomi pajėgumai atsinaujinančiosios energijos gamybai</p> <p>Sumažėjusi į sąvartyną išvežamų ar deginamų atliekų dalis</p> <p>Išvalytų užterštų teritorijų skaičius</p>
	Pirmalaikis aplinkos apsaugos standartų pavertinimas	Procentas bendrovių, naujų aplinkosaugos standartų reikalavimus įvykdžiusių likus ne mažiau kaip X mėnesių ir (arba) metų prieš jiems įsigaliojant [reikalaujama ne mažiau kaip 1 metų ir leidžiama skirti intensyvesnę pagalbą, jei reikalavimai įvykdyti anksčiau nei prieš 3 metus]

<b>Pagalba energijos (infrastruktūrai)</b>	Sumažėjęs energijos suvartojimas	<p>Skaičius namų ūkių, kurių energijos vartojimo efektyvumo klasė pagerėjo</p> <p>Viešųjų pastatų metinio pirminės energijos suvartojimo sumažėjimas</p> <p>Papildomų energijos vartotojų, prisijungusių prie pažangiųjų elektros energijos tinklų, skaičius</p>
	Parama atsinaujinančiajai energijai	Energijos iš atsinaujinančiosios energijos šaltinių dalis gamyboje
<b>Rizikos finansai</b>	Teigiamas poveikis	<p>Fondo grąža;</p> <p>Įtaka privačioms investicijoms</p> <p>Rizikos kapitalą gaunančių įmonių skaičius</p>
	Nuostolingų įmonių atranka:	Nedidelis vidutinis įmonių, į kurias investuojama, veiklos efektyvumas dėl nepakankamo verslo valdymo ir (arba) nepakankamų privačių investicijų
	Pakankamo diversifikavimo stoka	Per maži ir (arba) regionu apsiribojantys fondai su nedidelėmis grąžos perspektyvomis, kurie nėra patrauklūs privatiems investuotojams
<b>Pagalba plačiajuosčiam ryšiui</b>	Didesnė plačiajuosčio ryšio aprėptis	<p>Papildomi namų ūkiai su ne mažiau kaip 30 Mbps plačiajuosčio ryšio jungtimi</p> <p>Papildomi namų ūkiai ar namų ūkių įtrauktis su ne mažiau kaip 100 Mbps plačiajuosčio ryšio jungtimi</p>
	Veiksmingumas	<p>Investicijų ir (arba) pagalbos viename namų ūkiui prijungti išlaidos (prijungti namai)</p> <p>Naujas paslaugų sutartis pasirašiusių namų ūkių skaičius</p>
<b>Sanavimas ir restruktūrizavimas</b>	Teigiamas poveikis	<p>Darbo vietų ir veiklos išlaikymas įmonių ir regiono lygmeniu</p> <p>Pagalbą gavusių įmonių rinkos dalies ir našumo pokyčiai</p>

<b>Aviacija</b>	Teigiamas poveikis	<p>Oro uostu besinaudojančių oro transporto bendrovių skaičius;</p> <p>Privačios investicijos atitinka valstybės pagalbą;</p> <p>Regiono našumo ir (arba) bendrosios pridėtinės vertės (BPV) augimas</p>
	Neigiamas poveikis	<p>Nuostolingos infrastruktūros ar oro maršrutų dubliavimas;</p> <p>Mažiau eismo esamoje infrastruktūroje (pvz., regione atsiranda kitų oro uostų ar kitų transporto rūšių)</p>

## Netiesioginis pagalbos schemos poveikis

	REZULTATO MASTAS	REZULTATO RODIKLIAI
Galimas teigiamas poveikis	Makroekonominė nauda	Daugėja darbo vietų Našumo ir (arba) bendrosios pridėtinės vertės (BPV) didėjimas
	Regiono ekonomikos diversifikavimas	Skirtingais NACE kodais žymimų organizacijų skaičius
	Intensyvesnis privačiojo ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimas	Su mokslo tiriamosiomis institucijomis bendradarbiaujančių įmonių skaičius
	Teigiamas išorės ir (arba) šalutinis poveikis	Netiesioginių pagalbos gavėjų skaičius (pvz., įmone besinaudojančių trečiųjų šalių skaičius)  Darbo vietų pokyčiai ar veikla kitose įmonėse ir regionuose  (aviacija) Gyventojų, kurių galimybės naudotis transporto priemonėmis regione pagerėjo, skaičius;
Galimas neigiamas poveikis konkurencijai ir prekybai	Paklaida pagal sektorių	Taikant daugiasektorinę schemą pagalba daugiausia buvo skiriama vienai įmonei
	Paklaida nuostolingai dirbančių įmonių ar mažo našumo įmonių naudai (pasitraukimo prevencija)	Didelio ir mažo našumo įmonių santykis
	Paklaida įsitvirtinusių įmonių naudai	Seniai ir neseniai įsteigtų įmonių santykis
	Įtakos rinkoje stiprinimas	Dominuojančios įmonės įtakos rinkoje pokytis
	Vietos poveikis	Persikėlimas iš neturtingesnio regiono į labiau išsivysčiusį
	Tiekimo saugumas	Daug anglies dioksido išmetančių energijos šaltinių išvengimas,  Vertinama, ar realus susirūpinimas dėl elektros tiekimo sistemos gedimų ir ar jis išlieka;  Nacionalinių elektros rinkų apsaugojimas
	Energijos infrastruktūra	Nacionalinių elektros rinkų apsaugojimas,  Įsitvirtinusių įmonių įtakos rinkoje stiprinimas

	Sanavimas ir restruktūrizavimas	<p>Darbo vietų arba veiklos kitose įmonėse ir regionuose pokyčiai</p> <p>Pagalbą gaunančių įmonių užimamos rinkos dalies ir našumo pokyčiai</p>
	Aviacija	<p>Nuostolingos infrastruktūros ar oro maršrutų dubliavimas;</p> <p>Mažiau eismo esamoje infrastruktūroje (pvz., regione atsiranda kitų oro uostų ar kitų transporto rūšių)</p>

### III priedas. Terminai

<b>Pradinė reikšmė</b>	Rodiklio reikšmė prieš atliekant atitinkamos politikos intervenciją.
<b>Kontrolinė grupė</b>	Priešingos padėties analizėje reikalaujama rasti labiausiai palyginamą įmonę (labiausiai palyginamas įmones) ar kontrolinę grupę, t. y. įmonių grupę, kuri turėtų būti kuo panašesnė į pagalbą gavusių įmonių grupę, išskyrus tai, kad pirmosios grupės įmonės nėra pagalbos gavėjos.
<b>Priešinga padėtis</b>	Siekiant įvertinti pagalbos poveikį pagalbos gavėjams būtina nustatyti „priešingą padėtį“, t. y. nustatyti pagrįstą scenarijų, kuriame atsispindėtų, kas būtų atsitikę pagalbos gavėjams, jei jie nebūtų gavę pagalbos.
<b>Vertinimas</b>	Sisteminis informacijos apie programas ir projektus, jų paskirtį ir įgyvendinimą rinkimas ir analizė; analizė suteikia žinių apie jų poveikį, kurias galima naudoti kaip vertinimo pagrindą. Vertinimai naudojami veiksmingumui didinti ir sprendimams dėl dabartinių ir būsimų programų priimti.
<b>Poveikis</b>	Pokytis, kurį galima pagrįstai priskirti prie intervencijos. Taip pat intervencijos „poveikis“ ar „prisidėjimas prie pokyčio“.
<b>Rodiklis</b>	Kintamasis, suteikiantis kiekybinės ar kokybinės informacijos apie reiškinį. Paprastai jį sudaro reikšmė ir matavimo vienetas.
<b>Metodas</b>	Metodai – vertinimo būdų ir priemonių grupės, kuriomis įgyvendinami skirtingi tikslai. Juos paprastai sudaro procedūros ir protokolai, kuriais užtikrinamas vertinimo atlikimo būdo sistemiškumas ir nuoseklumas. Metodais galima pabrėžti informacijos ir duomenų rinkimą ir analizę; jie gali būti kiekybiniai ar kokybiniai ir jais galima bandyti aprašyti, paaiškinti, prognozuoti arba paskatinti veiksmus. Metodų pasirinkimas priklauso nuo intervencijos pobūdžio, iškeltų vertinimo klausimų ir tyrimo būdo, kuris gali būti priežastinis, tiriamasis, normatyvinis ir pan.
<b>Rezultatas</b>	Specifinis žmonių gerovės aspektas, kuris motyvuoja imtis politikos veiksmų, t. y. kurį tikimasi pakeisti įgyvendinant politiką parengtomis ir įgyvendintomis intervencijomis. Pavyzdžiai: judumas regione; kompetencija atitinkamame veiklos sektoriuje.
<b>Rezultato rodiklis</b>	Rodiklis, apibūdinantis specifinį rezultato aspektą, ypatybę, kurią galima įvertinti. Pavyzdžiai: laikas, reikalingas, kad vidutiniu greičiu būtų nukeliauta iš punkto A į punktą B, kaip judumo aspektas; testų rezultatai atitinkama tema kaip kompetencijos aspektas; įmonių, kurios atsisakė kredito už bet kokias palūkanas, dalis kaip bankų kreditavimo ribojimo aspektas.

#### IV priedas. Bibliografija

A. Abadie, J. Angrist ir G. W. Imbens (2002), „Instrumental Variables Estimates of the Effect of Subsidised Training on the Quantiles of Trainee Earnings“, *Econometrica*, 70(1), p. 91–117.

A. Abadie, A. Diamond ir J. Hainmueller (2007), „Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Programme“, *Journal of the American Statistical Association*, June 2010, 105 t., Nr. 490,

J. Angrist ir A. Krueger (1991), „Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings“, *Quarterly Journal of Economics*, p. 106.

J. Angrist ir J. Pischke (2008), „Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion“, Princeton University Press.

J. Angrist ir J. Pischke (2010), „The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics“, *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): p. 3–30.

H. Bakhshi, J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley ir N. Rathbone (2013), „Creative credits, a randomized controlled industrial policy experiment“, *Report for Nesta*, paskelbtas internetu svetainėje [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative\\_credits.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf).

M. Bertrand, E. Duflo ir S. Mullainathan (2004), „How much should we trust differences-in-differences estimates?“ *The Quarterly Journal of Economics*, 119, p. 249–275.

J. Bound, D. Jaeger ir R. Baker (1995), „Problems with Instrumental Variable Estimation When the Correlation Between the Instruments and the Endogenous is weak“, *Journal of the American Statistical Association*, 90(430), p. 443–450.

C. Criscuolo, R. Martin, H. Overman ir J. Van Reenen (2012), „The causal effects of an industrial policy“, CEPR Discussion Papers 8818, C.E.P.R. Discussion Papers.

E. Duflo, R. Glennerster ir M. Kremer (2007), „Using Randomisation in Development Economics Research: A Toolkit“, CEPR Discussion Papers 6059, C.E.P.R. Discussion Papers.

E. Duflo ir M. Kremer (2005), „Use of Randomisation in the Evaluation of Development Effectiveness“, *Evaluating Development Effectiveness*, red. O. Feinstein, G. K. Ingram ir G. K. Pitman. Naujasis Bransvikas, Naujasis Džersis ir Londonas, JK: Transaction Publishers, 7 t., p. 205{232}.

Elias Einiö (2013), „R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the ERDF Population-Density Rule“, *The Review of Economics and Statistics* (dar nepaskelbta).



European Commission's Evaluation Standards. Paskelbti interneto svetainėje [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/docs/standards\\_c\\_2002\\_5267\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf).

L. Garicano, C. Lelarge ir J. Van Reenen, (2012), „Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France“, CEP Discussion Papers dp1128, Centre for Economic Performance, LSE.

P. Givord (2010), „Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques“, WPD3E Nr. G2010–08.

P. Givord, R. Rathelot, ir P. Sillard (2013), „Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines programme“, *Regional Science and Urban Economics*, 43 t., Issue 1, January 2013, p 151–163.

J. J. Heckman (1979), „Sample Selection Bias as a Specification Error“, *Econometrica* 47, p. 153–161.

G. Imbens ir J. Wooldridge (2009), „Recent Developments in the Econometrics of Programme Evaluation“, *Journal of Economic Literature*, 47:1, 5–86.

G. Imbens ir T. Lemieux (2008), „Regression discontinuity designs: A guide to practice“, *Journal of Econometrics*, 142(2), p. 615–635.

C. Lelarge, D. Sraer ir D. Thesmar (2010), „Entrepreneurship and Credit Constraints: Evidence from a French Loan Guarantee Programme“, NBER Chapters, *International Differences in Entrepreneurship*, p. 243–273, National Bureau of Economic Research, Inc.

M. P. Keane (2010), „A Structural Perspective on the Experimentalist School“. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): p. 47–58.

A. Martini ir D. Bondonio (2012), „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy“, Report for European Commission, DG Regio.

Nederlandse Rijksoverheid (2012), „Durf te meten“, Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, paskelbtas interneto svetainėje <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/23/durf-te-meten-eindrapport-expertwerkgroep-effectmeting.html>.

A. Nevo ir M. D. Whinston (2010), „Taking the Dogma out of Econometrics: Structural Modeling and Credible Inference“. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): p. 69–82.

OECD Evaluation Norms and Standards. Paskelbta interneto svetainėje <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>.

C. A. Sims (2010), „But Economics Is Not an Experimental Science“. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): p 59–68.

J. Stock, J. Wright and M. Yogo (2002): „A Survey of Weak Instruments and Weak Identification in Generalised Method of Moments“, *Journal of Business and Economic Statistics*, 20(4), p. 518–29.

United Nations Evaluation Group (2005), „Standards for Evaluation in the UN System“, paskelbta interneto svetainėje  
[http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc\\_id=22](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22).

J. Wooldridge (2002), „Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data“, Kembridžas: MIT Press.

World Bank (2003), „Independent Evaluation: Principles, Guidelines and Good Practice“. Paskelbta interneto svetainėje  
<http://siteresources.worldbank.org/INTDGF/Resources/Evaluation&LearningNote.pdf>.