



Брюксел, XXX г.
SWD(2014) XXX

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обща методика за оценка на държавната помощ

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обща методика за оценка на държавната помощ

Съдържание

1	Въведение.....	3
2	Цели на оценката на държавната помощ	4
3	План за оценка	6
3.1	Цели на схемата за помощ, която е предмет на оценка	7
3.2	Въпроси във връзка с оценката	7
3.3	Показатели за резултати	8
3.4	Методи за оценка: намиране на подходяща база за сравнение.....	8
3.5	Събиране на данни: използване на възможно най-добрите източници	11
3.6	График за извършване на оценката	13
3.7	Орган, който извършва оценката: гарантиране на независимост и експертни знания .	14
3.8	Публичност: улесняване на участието на заинтересованите страни.....	15
4	Критерии за подбор за схеми за помощ, които подлежат на оценка.....	16
4.1	Големи схеми за помощ, в това число схемите по Общия регламент за групово освобождаване	16
4.2	Нови схеми за помощ.....	17
4.3	Схеми за помощ, които са засегнати от значителни предвидени промени	17
4.4	Други схеми за помощ	18
Приложение I:	Техническо приложение относно приложимите методи за определяне на причинната обусловеност на въздействието	19
Приложение II:	Списък на възможни показатели за резултати	42
Приложение III:	Речник.....	47
Приложение IV:	Справочна литература.....	48

1 Въведение

Държавите членки предоставят държавна помощ, за да подпомогнат постигането на широк спектър от цели на политиката, като например намаляване на регионалните неравенства в рамките на една държава, насърчаване на научноизследователската и развойната дейност и иновациите или поддържане на високо ниво на опазване на околната среда.

Правилата на ЕС за държавна помощ, с които се определя кои видове помощи са съвместими с общия пазар, са основани на система от предварителни проверки: схемите за помощ¹ се одобряват на базата на предварително определени критерии за оценка, като се изхожда от допускането, че, ако отговорят на тези критерии, техните положителни ефекти ще надвишават всички отрицателни ефекти. Обикновено тази оценка на схемите се извършва без достатъчно задълбочена преценка на тяхното действително въздействие върху пазарите в дългосрочен план.

Понастоящем при прилагане на правилата на ЕС за държавна помощ се придава относително ограничено значение на реалните свидетелства за това какво действително е постигнато с публичните средства или за въздействието на държавната помощ върху конкуренцията. Изключително е важно обаче лицата, отговорни за изработването на политиките както на ниво държава членка, така и на ниво ЕС, да вземат предвид измеримите резултати и извлечените поуки от отпуснатата в миналото държавна помощ. Това ще спомогне да се гарантира, че схемите, които са финансирани с държавна помощ, са по-ефективни и създават по-малко нарушения на пазарите, а също така ще повиши ефективността на бъдещите схеми и евентуално на бъдещите правила за предоставяне на държавна помощ.

Редица държави вече оценяват своите мерки за предоставяне на субсидии, макар това невинаги да се прави на систематична основа². Аналогично разходите на ЕС (в това число финансирането от структурните и инвестиционните фондове на ЕС като ЕФРР, ЕСФ и ЕЗФРСР) подлежат на предварителна, текуща и последваща оценка в съответствие с приложимите разпоредби и с публикуваните от Комисията указания³. С

1 По-голямата част от помощите е предоставена под формата на схеми за помощ. Според данните от Доклада за държавните помощи за 2013 г. одобрените схеми за помощ представляват 23 % от всички мерки за помощ и 55 % от размера на помощите, а друг набор от групово освободени схеми представлява 63 % от всички мерки за помощ и около 32 % от размера на помощите. В Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета понятието „схема за помощ“ е определено като „всеки акт, на базата на който и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, може да се предостави индивидуална помощ на предприятията, определени в акта по общ и абстрактен начин и всеки акт, на базата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер“.

2 Например в няколко държави членки редовно се изготвят доклади за оценка на държавната помощ, които се представят пред Сметната палата или Парламента на тази държава.

3 Съответните концепции и препоръки са изложени подробно в документите с насоки на Комисията относно оценяването за периода на финансиране 2014—2020 г. (на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm).

цел да се избегне дублиране на оценките, които държавите членки извършват, в документа с насоки „Концепции и препоръки“ относно мониторинга и оценката се пояснява, че изискванията, свързани с оценката по европейските структурни и инвестиционни фондове, могат да бъдат изпълнени, като се извършат оценките, които се изискват съгласно правилата за държавна помощ.

С инициативата за модернизиране на държавната помощ⁴ се цели съсредоточаване на усилията за правоприлагане на Комисията върху по-големи схеми за помощ, за които се предполага, че могат да окажат най-значимото въздействие върху общия пазар. В същото време ще бъде опростен анализът на случаите, които са по-скоро от местно естество и имат незначителни или по-ограничени ефекти върху търговията. Опростяването на посочения анализ ще бъде извършено включително чрез разширяване на обхвата на новия Общ регламент за групово освобождаване⁵, с което ще се осигури по-голяма гъвкавост на държавите членки от гледна точка на прилагането на тези мерки за помощ. С цел да се гарантира, че като цяло положителните ефекти на държавната помощ (за постигането на нейната първоначална цел) продължават да надвишават потенциалните отрицателни ефекти върху конкуренцията и търговията и да предотвратяват излишно нарушаване на пазара, по-голямото опростяване трябва да бъде съчетано с по-голяма прозрачност, засилен контрол на спазването на правилата за държавна помощ на национално и на европейско ниво и ефективна оценка⁶.

В настоящия документ е представена общата методика за оценка на схемите за държавна помощ. Документът е предвиден да осигури указания на публичните органи, които участват в планирането и извършването на оценките.

2 Цели на оценката на държавната помощ

Общата цел на оценката на държавната помощ е да бъдат преценени относителните положителни и отрицателни ефекти на дадена схема, т.е. обществената цел на помощта, сравнена с нейното въздействие върху конкуренцията и търговията между държавите членки. С оценката на държавната помощ може да стане ясно дали и до каква степен са били изпълнени първоначалните цели на дадена схема за помощ (т.е. да бъдат оценени положителните ефекти) и да се определи въздействието на схемата върху пазарите и конкуренцията (т.е. евентуалните отрицателни ефекти). Следователно по своята цел

4 Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, Модернизиране на държавната помощ на ЕС, 8.5.2012 г., COM(2012) 209 final.

5 Регламент (ЕС) № .../2014 на Комисията от XXX г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора.

6 Вж. също така Заключенията на Съвета относно реформата на контрола върху държавната помощ от 13 ноември 2012 г.

оценката се различава от двете последващи дейности, които понастоящем Комисията извършва по отношение на схемите за държавна помощ — мониторинг⁷ и докладване⁸.

Оценката на държавната помощ трябва да позволява по-специално определянето на прекия стимулиращ ефект на помощта върху бенефициера (т.е. дали помощта е станала причина бенефициерът да предприеме различни действия и доколко значително е било нейното въздействие). Тя следва също така да предоставя ориентиловъчна информация по отношение на общите положителни и отрицателни ефекти на схемата за помощ върху постигането на желаната цел на политиката и върху конкуренцията и търговията. С оценката може да се проверява и пропорционалността и адекватността на избрания инструмент за помощ.

Въз основа на тази проверка оценката може да потвърди, дали все още са валидни допусканията, на които се основава предварителното одобрение на схемата за помощ. Тя може да помогне за подобряването на бъдещите схеми за помощ и на правилата, уреждащи държавната помощ. Оценката би могла да послужи като основа за коригиране на бъдещите държавни намеси с цел повишаване на ефективността и резултатността на помощта дотолкова, че да се гарантира, че положителните ефекти са достатъчни, за да бъде оправдано нарушаването на пазара, вследствие на намесата. Тези подобрения на бъдещите схеми могат да бъдат в широк диапазон — от корекции на проекта на схемите, в това число промени в критериите за подбор и по-разширено определяне на стимулиращия ефект, до по-значителни промени като насърчаване на използването на дадена алтернативна форма на помощ, предефиниране на целите или на целевите бенефициери или разглеждане на варианти за постигане на същите цели на политиката без предоставяне на помощ.

Важно е да бъдат определени подходящи срокове за извършване на оценката, като се предвиди достатъчно време за събиране на съответните доказателства, и в същото време възможно най-скоро да бъдат предоставени резултати на лицата, отговорни за изработването на политиката, така че да бъде възможно своевременно въвеждане на евентуалните подобрения⁹. С оглед на това оценките на държавната помощ обикновено трябва да се считат за текущи оценки, които следва да се извършват в процеса на

7 Извършваният от Комисията мониторинг представлява периодичен преглед на законността на извадка от мерки за държавна помощ, приведени в действие от държавите членки. Чрез него е предвидено да се гарантира правилното прилагане от страна на държавите членки на решенията на Комисията и спазването на съответните нормативни разпоредби (т.е. заложените в Общия регламент за групово освобождаване). Комисията оценява също така спазването на предварителните правила и условия на база на представителна извадка от случаи.

8 Основната цел на годишното докладване от държавите членки е да се повиши прозрачността на държавната помощ, предоставяна от държавите членки. То е източник така също на надеждни статистически данни за целите на изработването на политиката и на мониторинга. Данните в годишните доклади предоставят информация най-вече в количествено изражение (например да се представят целите, към които е била насочена държавната помощ, и съответния размер на бюджета). Комисията използва докладите на държавите членки за изготвянето на Доклада за държавните помощи.

9 В някои насоки за държавна помощ за оценените схеми за помощ е посочена обичайна продължителност от четири години.

изпълнение на схемата за помощ, а не като чисто последващи оценки, извършвани едва след като прилагането на схемата приключи. Трябва да бъдат взети предвид специфичните случаи, при които пълният ефект на интервенцията може да се прояви след по-продължителен период от време, а с оценката ще бъдат установени и измерени единствено първоначалните ефекти.

Оценката на държавната помощ би трябвало да представлява преди всичко процес на учене както за Комисията, така и за държавите членки. За осъществяването на това начинание е нужно оценката да отговаря на определен минимален стандарт за качество. Следователно Комисията следва да гарантира упражняването на целесъобразен контрол на качеството на оценките. По-специално Комисията ще анализира подробно общата надеждност на оценката и ще подчертава евентуалните недостатъци на двата решаващи етапа, а именно плана за оценка и окончателния доклад. По целесъобразност Комисията може да поиска помощ от външни независими експерти, които да съдействат за осъществяване на контрол на качеството на оценката.

Комисията може също така да организира за националните администрации обучения и семинари, посветени на методите и техниките за оценка. Освен това успешният опит и най-добрите практики от държавите членки могат да бъдат споделяни и да се използват в бъдеще при изготвянето на по-ефективни схеми за помощ.

Ползите от извършването на оценки ще се проявят след няколко години, когато първите доклади за оценка станат готови и техните констатации и препоръки бъдат налични. Впоследствие те ще могат да се използват с цел подобрения при изготвянето на последващи схеми за помощ и евентуално на правила, уреждащи държавната помощ. В средносрочен до дългосрочен план е възможно оценката постепенно да доведе до по-фундаментални промени във възприетия общ подход към държавната помощ.

3 План за оценка

Изключително важно е наред с изготвянето на схемата за държавна помощ още на ранен етап да бъде съставен подробен план за нейната оценка. С цел гарантиране на равно третиране от решаващо значение е планът за оценка да бъде одобрен от Комисията. След това този план трябва да се прилага стриктно.

Действително е общопризнато, че оценките са по-ефективни, когато предварително са надлежно планирани и подготвени, още повече тъй като по този начин се улеснява събирането на подходящите данни. Ранното планиране може така също значително да намали необходимите ресурси за оценката и в крайна сметка да подобри нейното качество.

Планът за оценка, за който държавата членка следва да уведоми Комисията по съответните правила, трябва да съдържа най-малко следните елементи.

3.1 Цели на схемата за помощ, която е предмет на оценка

Първият етап при оценяването на дадена схема е да бъде ясно определена основната „логика на намесата“ на схемата за помощ, като се опишат потребностите и проблемите, за чието разрешаване е предвидена схемата, целевите бенефициери и инвестициите, нейните общи и специфични цели и очакваното въздействие. Трябва да се отбележат така също основните допускания, свързани с външни фактори, които биха могли да се отразят на схемата.

3.2 Въпроси във връзка с оценката

В плана за оценка следва да се определя обхватът на оценката, като в този план се включват конкретни въпроси, на които може да се даде количествено изразен отговор с нужните потвърждаващи доказателства. Въпросите във връзка с оценката следва да бъдат съсредоточени върху въздействието, което схемата за държавна помощ оказва, и могат да бъдат класифицирани в следните три нива:

1. Пряко въздействие на помощта върху бенефициерите, например:

- Помощта оказала ли е значителен ефект върху действията, предприети от бенефициерите? (стимулиращ ефект)
- Помощта имала ли е ефект върху положението на бенефициерите? (например дали се е променила тяхната конкурентна позиция или риска от неизпълнение?)
- В каква степен чрез помощта е било постигнато очакваното въздействие?
- Различавал ли се е ефектът на помощта за различните бенефициери? (например в зависимост от тяхната големина, местоположение или сектор.)

2. Непряко въздействие на схемата за помощ, например:

- Довела ли е схемата на ефект на разпространение върху дейността на други предприятия или други географски региони? Помощта доведе ли е до изместване на инвестициите от други конкуренти или до привличането на дейности от съседни райони?
- Допринесла ли е схемата за постигането на съответната цел на политиката?
- Възможно ли е да бъдат измерени общите ефекти от схемата върху конкуренцията и търговията?

3. Пропорционалност и адекватност на схемата за помощ, например:

- Схемата за помощ била ли е пропорционална на разглеждания проблем? Имало ли е възможност същите ефекти да бъдат постигнати с по-малка по

размер помощ или с помощ под различна форма (например заеми, а не безвъзмездни средства) ?

- Най-ефективният инструмент за помощ ли е бил избран? Можело ли е други инструменти за помощ или видове намеси да са по-подходящи за постигането на въпросната цел?

Оценката следва в максимална степен да определя въздействието на схемата за помощ и на трите нива, като съответните въпроси бъдат решавани според целите на схемата. Прякото въздействие на помощта върху бенефициерите обаче обикновено представлява видът въздействие, което може да бъде измерено по най-категоричен начин. На практика по-голямата част от разработените методи за оценка са предназначени за оценяване на този вид въздействие. Освен това оценката на преките ефекти от помощта, в това число стимулиращия ефект, е от най-голямо значение, тъй като тя може да предостави ценна информация за видовете непреки ефекти и нарушения, които трябва да се очакват. По-специално, когато помощта няма стимулиращ ефект, може да се допусне, че помощта води до нарушение, в смисъл че предоставя на въпросните бенефициери неочаквани облаги.

3.3 Показатели за резултати

Въпросите, свързано с оценката, следва да водят до избора на специфични показатели за резултати, с които се събира количествена информация за постигнатите от схемата за държавна помощ резултати. В приложение II е представен примерен и неизчерпателен списък на показатели за резултати, който съдържа показатели както за прякото, така и за непрякото въздействие на съответната схема, в това число евентуалните ефекти върху конкуренцията и търговията. Показателите за резултати ще зависят от целта на оценяваната помощ. В плана за оценка следва да бъде обяснено защо избраните показатели са най-подходящите за определяне на въздействието на въпросната схема за помощ.

3.4 Методи за оценка: намиране на подходяща база за сравнение

Оценките на държавната помощ следва да дават възможност за определяне на причинната обусловеност на въздействието на самата схема, без да бъде засегнато от други променливи, които може да са имали определен ефект върху наблюдавания резултат, например общи макроикономически условия или фирмена разнородност (примерно различия в големината на предприятията, тяхното местоположение, финансовите средства или управленския капацитет). Планът за оценка трябва да съдържа основните методи, които ще бъдат използвани за определяне на ефекта на помощта, както и обяснение защо тези методи се считат за подходящи за въпросната схема.

Причинната обусловеност на въздействието е разликата между резултата при наличието на помощ и резултата без помощ. Докато резултатът с наличието на помощ се наблюдава при предприятия, които са получили помощ, резултатът при липсата на

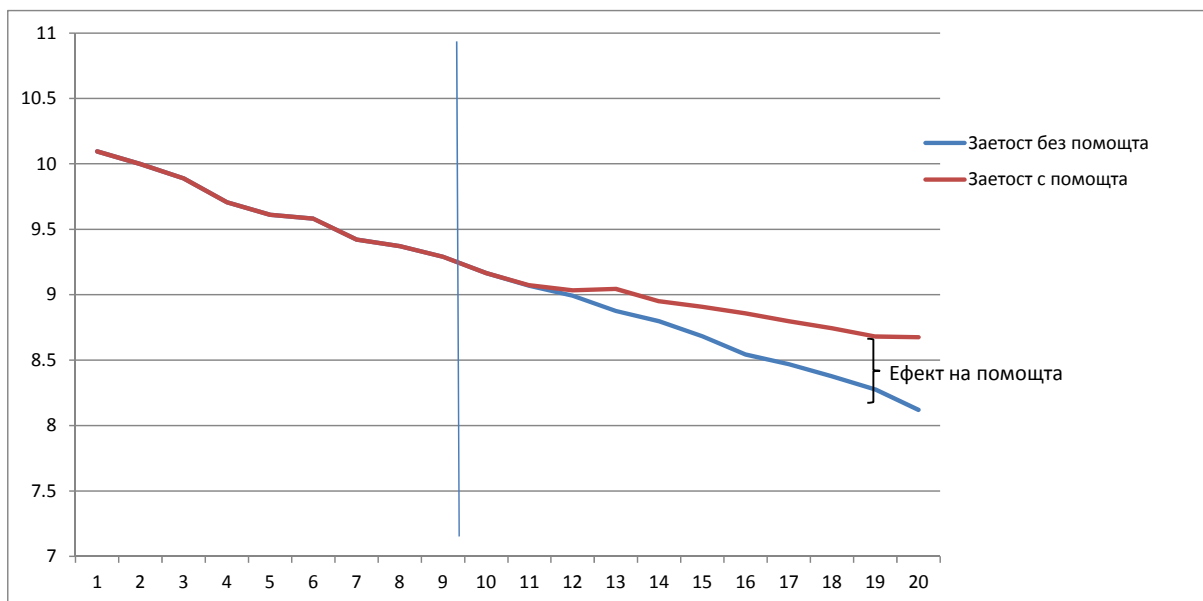
помощ се определя само за предприятия, които не получават помощ. Всъщност за предприятията, които са получили помощ, не се наблюдава какъв би бил резултатът без помощта. Следователно, за да се определи ефектът на помощта върху бенефициерите,, е необходимо той да бъде определен чрез съпоставяне с предприятието(ята) или контролната група с най-добре съпоставими параметри.

Качеството на споменатата контролна група е от съществено значение за валидността на оценката.

Възможно е предприятията, които получават помощ, да се намират в различно положение от предприятията, които не получават помощ. Например те могат да бъдат изправени пред различни местни условия на предлагане и търсене, да не разполагат с толкова лесен достъп до кредити или да са ефективни в по-голяма или по-малка степен. Всички тези фактори могат да окажат въздействие върху резултатите или дейността на предприятията, както когато получават помощ, така и когато не получават. Когато се сравняват резултатите на получилите държавна помощ с тези, които не са получили такава помощ, е твърде вероятно да бъде отразено по-скоро това фактическо положение, отколкото самият ефект на помощта. По тази причина за оценката на схемата за държавна помощ не може да се разчита само на просто сравнение между получилите и не получилите държавна помощ стопански субекти, а трябва да бъдат взети предвид различните характеристики на двете групи предприятия — както онези, които могат да бъдат наблюдавани, така и онези, които не могат.

Например в случай на регионална помощ бенефициерите в регионите, в които пазарните условия са неблагоприятни (т.е. в които местните продуктови, трудови или капиталови пазари са слаби), обикновено постигат по-лоши резултати от не получаващите помощи в по-проспериращи региони. Този факт обаче по никакъв начин не отразява ефекта на самата помощ. Уместният въпрос е дали са постигнали по-добри резултати, отколкото биха постигнали без помощта, а не дали са постигнали по-добри резултати, отколкото не получилите помощ в други региони.

Аналогично при определянето на ефекта на помощта трябва да бъдат взети предвид така също общите тенденции в отрасъла. Дори бенефициерите на регионална помощ да намалят броя на своя персонал, помощта все пак може да е била ефективна. Например, когато условията в рамките на определен отрасъл като цяло се влошават и всички предприятия извършват съкращения на работни места бенефициерите могат да намалят броя на своя персонал в по-малка степен, отколкото биха направили това в противен случай. Това е видно от графиката по-долу, на която е изобразена отрицателната тенденция на заетостта, осигурена от предприятия, които получават помощ, както преди, така и след получаването на помощ. Все пак отрицателната тенденцията не е толкова голяма, след като предприятието получи помощта. Очертаната разлика между нивата на продължената линия на тенденцията без помощ и линията, показваща действително предложената заетост от предприятието след получаването на помощта, представя положителното влияние на помощта.



Фигура 1 — Положително влияние на помощта, когато съществуващата тенденция е отрицателна

Определянето на контролна група представлява конкретен проблем, когато самите предприятия, които не получават помощ, са решили да подадат или да не подадат заявление за помощ. Например, ако всички предприятия са допустими (т.е. всички предприятия, които предложат проект и подадат заявление за помощ, действително получават някаква помощ), тогава предприятията, които не са подали заявление, най-вероятно са онези, които не са предложили проекти. Възможно е резултатите на предприятията да показват, че резултатите на предприятията, които не са получили помощ, са по-слаби в абсолютно и в относително изражение, отколкото резултатите на предприятията бенефициери. Тази констатация обаче може напълно да се обясни и само с факта, че първата група не е имала проект за осъществяване, а втората е имала, т.е. на ръководството от първата група му липсва интерес или креативност. Следователно от съществена важност е предприятията в контролната група (предприятия, които не са се ползвали от помощ) да са включени в тази група от съображения, които не оказват влияние върху измерваните резултати. Това условие може да не е изпълнено, по-специално когато предприятията сами са избрали и доброволно са решили да не подават заявление за помощ.

При изготвянето на оценката всяка една систематична разлика между получилите и не получилите държавна помощ следва надлежно да бъде отчетена, за да се избегне изместване на резултатите (грешка на подбора). През последните десетилетия бяха разработени няколко надеждни метода за разрешаването на този проблем. Изборът на метод зависи от проекта на конкретната схема за държавна помощ и от наличните данни. Всеки от методите си има своите ограничения и е приложим само при наличието на определени допускания. Откритото признаване и обсъждане на тези ограничения и допускания е от съществено значение за обективността на всяко едно проучване.

Един от начините да се гарантира неизместена оценка е посредством използването на процес на рандомизиран подбор на бенефициерите. Ако бенефициерите се избират изцяло на случаен принцип, всяка наблюдавана систематична разлика в резултатите на предприятията може да бъде отдадена на помощта. Практическото приложение на този метод обаче може да се окаже трудно, по-специално за големи съществуващи схеми. Други методи имат за цел да използват съществуващите източници на екзогенни вариации в средата, в която функционира предприятието (т.е. вариации, които не се определят от параметри и променливи в модела), за определяне на причинната обусловеност¹⁰. Най-приложимите методи са представени по-подробно в приложение I към настоящия документ с насоки, като е отделено голямо внимание на практическите аспекти на тяхното използване. В него е разгледан начинът, по който всеки метод установява причинно-следствената връзка. Тази връзка е от особена важност в контекста на оценките на държавната помощ, където предварителният проект на оценката служи като гаранция, че е възможно да бъде извършена надлежна оценка на ефектите на помощта.

Накрая, необходим е контрол върху въздействието на многократната помощ — било то от една схема, от няколко схеми или помощ *ad hoc*. Ако неполучилите помощ по дадена програма получат помощ по други програми или ако бенефициерите по въпросната програма получат допълнителна помощ по други програми, тогава има вероятност оценката на ефектите на дадената схема за помощ да бъде изкривена.

3.5 Събиране на данни: използване на възможно най-добрите източници

Необходимо е да бъдат събрани данни, които да са последователни и достатъчни както по отношение на бенефициерите, така и на контролната група. Планирането на оценката включва определяне на изискваните данни и получаване на достъп до източниците на формулярите с данни.

Ефективният мониторинг на намесата и правилното събиране и обработване на данните са съществено важни за осигуряване на качеството на оценката. Следователно веднага след одобряването на схемата за помощ трябва да бъде приложен механизъм за наблюдение на намесата и за събиране и обработване на подходящите данни. По този начин значително могат да се намалят разходите по извършването на оценката.

Една от най-важните стъпки при изготвянето на плана за оценка е да се осигури събирането на необходимите данни за подалите заявления за помощ и за бенефициерите, ако наличието на тези данни може да бъде включено като част от условията за допустимост за помощта.

С изключение на данните за заявленията за помощ (включително отхвърлените заявители, когато има такива), източниците на данни за бенефициерите и за

¹⁰ Най-често използваните методики са „разлика в разликата“, „регресионен дисконтинуитетен дизайн“ и „инструментални променливи“.

контролната група трябва да бъдат едни и същи, за да се гарантира съпоставимостта на данните. Много вероятно е да се налага данните да се вземат от множество източници, например като се съчетаят данни от бази данни, съдържащи информация за приходите от помощи, с данни от фирмените регистри. Не е изключено за целите на оценката да се наложи използването на съществуващи източници като административни източници на данни (например данъчната служба, регистъра на дружествата, проучвания в областта на иновациите и патентното ведомство). Следователно в плана за оценка трябва да се направи преглед на съществуващите източници на данни, да се прецени дали те осигуряват достатъчно информация за оценката и да се гарантира, че достъпът до тях ще бъде възможен в рамките на съответните срокове.

Вероятно оценителите ще имат възможност да получат достъп до данни от административни източници, например националните статистически служби, само при определени условия, свързани с неприкосновеността и поверителността на стопанските данни. В плана за оценка трябва да бъдат описани условията за достъп до такива данни. Когато това е необходимо, органът, който предоставя достъп до данните, трябва да осигури достъп до тези данни за експертите, които извършват оценката.

Много е важно, когато се използват данни от няколко източника, те да бъдат събрани във формат, който да позволява последователното съпоставяне на променливите. Може да се наложи да бъдат намерени уникални идентификатори за обектите на наблюдение във всеки използван набор от данни. Например идентификаторите за предприятия или заводи трябва да бъдат уникални във всички набори от данни, форматът, в който се събират адресите, трябва да дава възможност за географско локализиране и т.н. В отделните държави членки точният произход на идентификатора може да се различава. Например той може да има данъчен произход (например ДДС номер) или да е предоставен направо от статистическите институти (например SIREN и SIRET във Франция — съответно идентификационен номер на предприятието и идентификационен номер на мястото на установяване на стопанска дейност — предоставяни от Националния институт за статистически и икономически изследвания (INSEE)).

Оценката на държавната помощ би могла да бъде допълнена с информация от проучвания сред бенефициерите и/или интервюта с ръководители на схеми. Подобна качествена информация е субективна по своя характер, като отговорите могат по-скоро да отразяват стратегическите интереси на бенефициерите, а не да дават действителна оценка на ефекта на помощта. Този риск е особено значим, ако интервюираният счита, че положително изказване ще повиши неговите шансове за получаване на помощ по схемата в бъдеще. Въпреки това, ако се разглежда с необходимата степен на предпазливост, информацията от дейности, насочени към аспекти на качеството, като интервюта и проучвания на конкретен случай, може да е полезен допълнителен източник и да спомогне при тълкуването на резултатите от оценката.

Когато за целите на оценките се предвижда обработване на лични данни, се прилага правото на ЕС за защита на личните данни, и по-специално Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни и националното законодателство за нейното транспониране, както и Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни.

3.6 График за извършване на оценката

Планът на оценката трябва да съдържа информация относно точния график за извършване на оценката, който се определя в съответствие с одобрената продължителност на схемата и включва основните етапи, например събиране на данни, извършване на оценката и представяне на окончателния доклад. В зависимост от схемата графикът може да бъде различен и по тази причина трябва да се обсъжда и съгласува с Комисията за всеки конкретен случай. Препоръчително е лицата, които са ангажирани с управлението на схемите, да проведат неофициално обсъждане на съдържанието на плана преди да представят на Комисията своето официално уведомление.

С цел да се даде възможност за оценка на предложение за удължаване на дадена схема за помощ, окончателният доклад за оценка следва своевременно да бъде представен на Комисията (например шест месеца преди планираното приключване на схемата). Ако не се предвижда удължаване на срока, докладът може да бъде представен след приключването на схемата.



Фигура 2 — Нагледно представяне на процеса на оценяване за схеми, които подлежат на задължение за уведомяване

3.7 Орган, който извършва оценката: гарантиране на независимост и експертни знания

Оценката на въздействието на схемите за държавна помощ трябва да бъде обективна, точна, безпристрастна и прозрачна¹¹. Всяка оценка трябва да се основава на солидни методики и да се извършва от експерти, които имат подходящ и доказан опит и методически познания за осъществяването на тази дейност.

Оценките трябва да бъдат извършвани от орган, който най-малкото е функционално независим от органа, предоставящ помощта, а персоналът му има необходимите и доказани умения и подходяща квалификация за извършването на такива оценки. Функционалната независимост на оценителя от предоставящия помощта орган е от решаващо значение, за да може да се гарантира качеството и обективността на оценката. Това не означава непременно, че трябва да бъде създаден нов орган или че оценката трябва да бъде възложена на външни оценители срещу заплащане. В зависимост от конкретните организации, които функционират във всяка държава членка, може да е възможно например използването на независимостта и уменията на организации като статистически служби, централни банки, сметни палати, обществени

¹¹ Вж. например Стандарти за оценка на Европейската комисия, Норми и стандарти за оценка на ОИСР, Стандарти за оценка на ООН и Независима оценка: принципи, насоки и добра практика на Световната банка.

или частни университети или научноизследователски центрове. Това може да се определя на база конкретен случай поотделно за всяка схема.

Важно за успеха на оценката е своевременното ангажиране на органа, който ще я извършва, например на етапа на планиране на схемата. По този начин се гарантира, че схемата за държавна помощ ще може да бъде оценена по предложения начин и че необходимите данни ще бъдат събрани. Следователно, когато е възможно, планът за оценка трябва да бъде изготвен от определения оценител или най-малкото в много тясно сътрудничество с него. Планът за оценка трябва да включва също и информация — дори и само с ориентировъчен характер — относно необходимите човешки и финансови ресурси, които ще бъдат предоставени за извършването на оценката. От особено значение е информацията относно самоличността и ролята на всеки основен експерт, който участва в извършването на оценката, както и приблизителното равнище на неговата ангажираност.

В плана за оценка трябва да бъде описан точно органът, който ще извърши оценката, или, ако такъв още не е избран, подробните критерии, които ще бъдат използвани за неговия подбор, по-специално по отношение на независимостта, опита и уменията. Той следва да включва съществуващите алтернативи, когато това е възможно. Ако оценителят все още не е избран или е подбран, но не е участвал активно в изготвянето на плана за оценка, причините за това трябва ясно да бъдат посочени. Дори в такъв случай планът за оценка трябва да бъде достатъчно подробен, така че да може надлежно да се прецени валидността на оценката, която предстои да бъде извършена.

3.8 Публичност: улесняване на участието на заинтересованите страни

Оценката трябва да бъде оповестена на обществеността. Това предполага, че както планът за оценка, така и окончателният доклад за оценка, след като бъдат одобрени, следва да бъдат разгласени по подходящ начин, като се предоставят на разположение на местата, описани в плана за оценка, например на уебсайт. Комисията също би могла да оповести тези документи¹².

Ако използваните за оценката данни са лични и/или поверителни, поверителността трябва да бъде гарантирана през целия процес на оценяване, а именно в съответствие с членове 8, 16 и 17 от Хартата на основните права на ЕС. Поверителността обаче не обхваща резултатите от оценката. По-специално в договора за оценка не може да бъде включена клауза за поверителност освен: 1. задължения за неразкриване, важащи за лични и/или поверителни данни; както и 2. задължения за спазване на общите

12 С изключение на търговски тайни и друга поверителна информация в надлежно обосновани случаи (Съобщение на Комисията относно професионалната тайна при решенията за държавна помощ, С(2003) 4582, ОВ С 297, 9.12.2003 г., стр. 6). Всяко публикуване на лични данни трябва да се извършва в съответствие с правото на ЕС за защита на личните данни, по-специално Директива 95/46/ЕО и националното законодателство за нейното транспониране, както и Регламент (ЕО) № 45/2001.

разпоредби на националното статистическо право и статистическа тайна като например свързани с представянето на резултатите.

Събраните в хода на оценката данни следва да бъдат предоставени на разположение за целите на повторно използване на резултатите или за по-нататъшни проучвания при условия, които не трябва да бъдат по-рестриктивни от наложените на органа, извършващ първоначалната оценка.

Органът, който предоставя помощта, би могъл да осигури подходящото участие на съответните заинтересовани страни, с които да се направи консултация най-малко веднъж по време на изпълнението на плана за оценка. Например заинтересованите страни могат да бъдат поканени за обсъждане на първоначалните констатации от оценката въз основа на междинен доклад. Тези мерки трябва да бъдат включени в плана за оценка.

4 Критерии за подбор за схеми за помощ, които подлежат на оценка

По принцип всяка схема за държавна помощ може да бъде предмет на оценка, но — макар оценката да се счита за добра практика — според правилата за държавна помощ такава не се изисква във всички случаи. Оценката на държавната помощ трябва да бъде пропорционална и по принцип следва да се извършва за схеми с потенциално съществено въздействие върху вътрешния пазар и които евентуално са свързани с риск от значителни нарушения, ако своевременно не се направи преглед на прилагането им. Затова съответните насоки за държавна помощ са съсредоточени върху схеми за помощ, които са: 1) големи, в това число схемите по Общия регламент за групово освобождаване; 2) нови; или 3) изправени пред възможността за значителна (пазарна, технологична или регулаторна) промяна в близко бъдеще, която може да наложи преразглеждане на оценката на схемата. В отделните насоки за държавна помощ са посочени също така други видове схеми, които ще подлежат на оценка.

4.1 Големи схеми за помощ, в това число схемите по Общия регламент за групово освобождаване

В съответствие със Съобщението за модернизиране на държавната помощ Комисията би могла да изиска извършването на оценка на най-големите схеми за помощ, тъй като: 1) подобни схеми могат да окажат най-голямо въздействие върху единния пазар, ако не са надлежно проектирани; 2) благодарение на техните високи бюджети може да бъде реализирано най-голямо повишаване на ефективността; както и 3) големите схеми с много различни видове бенефициери могат да осигурят достатъчно данни за оценка.

Възможно е на някои схеми за помощ, независимо от големината им, да не се прави оценка, ако те не са свързани с никакъв конкретен проблемен аспект (например рутинни случаи, случаи, в които голям брой бенефициери получават малки суми помощ, и случаи, в които няма риск от значителни промени или не могат да възникнат сериозни нарушения).

Освен това в новия Общ регламент за групово освобождаване (ОРГО) големите схеми за помощ са определени въз основа на техния бюджет (среден годишен бюджет, надхвърлящ 150 млн. EUR) и оценка е предвидена за някои категории помощ¹³.

С цел да не се забави влизането в сила на тези големи схеми, а също така да се гарантира, че ще им бъде направена ефективна оценка, в ОРГО е предвидено освобождаване от задължението за уведомяване за максимален период от шест месеца, който може да бъде удължен от Комисията след одобрението на плана за оценка¹⁴. Уведомлението за плана за оценка трябва да бъде изпратено възможно най-скоро и най-късно в срок до 20 работни дни след влизане в сила на схемата.

В новия ОРГО се предвижда също така да се подлагат на оценка измененията на такива големи схеми, за които следва да се изпраща уведомление, или на техните приемни схеми, освен ако измененията са с чисто формален и административен характер или са извършени в рамките на мерки, които са съфинансирани от ЕС.

4.2 Нови схеми за помощ

Определението за „новост“ може да е различно при различните инструменти за помощ и в отделните държави членки. Аспектът „новост“ по принцип се разглежда от гледна точка на характера на схемата за помощ или на пазарите, към които тя е насочена, например нововъзникващи пазари, на които пазарните тенденции са на много ранен етап. Тези схеми имат потенциал да направляват дълготрайно и фундаментално цели отрасли. Следователно обхватът на възможните ползи и нарушения, свързани с тях, е особено широк. Такава новост би могла да включва например въвеждането на нов механизъм за мощност в сектора на енергетиката, помощ за нови видове технологии или нов вид подпомагане за възобновяеми енергийни източници в контекста на помощите за опазване на околната среда. Оценката на новите схеми помага също така на онези, които понастоящем проектират нови схеми, тъй като им дава възможност да вземат предвид последните пазарни тенденции.

4.3 Схеми за помощ, които са засегнати от значителни предвидени промени

Възможността за настъпване на значителни (пазарни, технологични или регулаторни) промени в близко бъдеще ще се оценява поотделно за всеки конкретен случай. Тези значителни промени могат да включват например очакваното преразглеждане на приложим регламент или помощ за бързоразвиващи се отрасли, в които пазарната среда и наличните технологии се развиват с бързи темпове. Ако схемите не са приспособени към ефектите на тези значителни промени, съществува риск от

13 Регионални помощи (с изключение на регионална оперативна помощ), помощи за МСП, помощи за достъп на МСП до финансиране, помощи за научноизследователска и развойна дейност и иновации, помощи за опазване на околната среда (с изключение на помощи под формата на намаления на данъците за околната среда в съответствие с Директива 2003/96/ЕО) и помощи за широколентови инфраструктури.

14 В зависимост от конкретните особености на случая, по изключение, Комисията би могла да реши също така, че не е необходима оценка.

неефективно използване на публичното финансиране (например финансиране може да бъде предоставено за отстраняването на потенциален пазарен провал) или от възникването на значителни нарушения, засягащи новите пазарни участници по различен начин в сравнение с утвърдените дружества, или риск от създаване на неравнопоставени условия за новите и утвърдените технологии. Като примери за илюстриране на горното могат да бъдат посочени преразглеждането на съществуваща нормативна уредба (например в сектора на електронните комуникации), големите колебания в цените на суровините и продукцията (например в случая на слънчевите панели) или пускането на нова технология на пазара (например наличието на мобилна мрежа от четвърто поколение за широколентови услуги). Във всички тези случаи извършването на оценка може да е обосновано, за да може новите пазарни тенденции да бъдат взети предвид при проектирането на бъдещите схеми.

4.4 Други схеми за помощ

В насоките за различните области на държавна помощ са посочени също така някои схеми за помощ, при които оценката би била от особено значение.



Фигура 3 — Подбор на схеми за помощ за целите на оценката

Приложение I: Техническо приложение относно приложимите методи за определяне на причинната обусловеност на въздействието

Една схема за държавна помощ може да оказва въздействие на много различни нива. Обикновено се очаква тя да има пряк ефект на ниво бенефициер. От съществено значение за определянето на равнището на ефективност и резултатност на дадена публична мярка е да се разбере каква е силата на този ефект. Тъй като обаче помощта е насочена към предприятия, които си взаимодействат на пазари или в региони, които се конкурират за привличането на икономическа дейност, държавната помощ обикновено оказва и непреки ефекти. Тези ефекти могат да се изразяват например в разпространение на ефектите към други предприятия (например разпространение на положителните ефекти от НИРД или изместването на инвестиции от други конкурентни предприятия) или да представляват ефекти на изместване (например преместване на стопанска дейност от един регион към друг). Тези непреки ефекти са основата както за потенциалните вреди, така и за ползите вследствие на държавната намеса в икономиката. Следователно за оценяването на публичните мерки е необходимо да се определи силата и на тези непреки ефекти.

Определянето на преките и на непреките ефекти на дадена политика обикновено налага използването на различни инструменти. През последните десетилетия се наблюдава значително развитие на методиките и техниките, предназначени за определяне на прекия ефект на политиките върху техните бенефициери. Тези техники са представени по-подробно по-нататък в настоящия раздел. За съжаление тези техники само в редки случаи дават възможност за определяне на непреките ефекти на схемата за помощ върху предприятията или регионите. Оценката на непреките ефекти на схемата за държавна помощ обикновено изисква други видове доказателства, различни от използваните за определяне на преките ефекти върху бенефициерите, като за тълкуване на сведенията се разчита по-скоро на икономическата теория и моделирането. По-трудно е да се дадат точни насоки относно този вид дейност, тъй като те трябва да бъдат съобразени с възможните и с очакваните положителни и отрицателни ефекти на политиката. Следователно тази оценка трябва да се извършва след внимателен и сериозен анализ на възможно най-правдоподобните непреки ефекти на политиката. Въз основа на този анализ извършващите оценката могат да извлекат информация, основаваща се на микроданни от неполучилите помощ предприятия, по-специално от същия регион, клъстер или отрасъл, както и от съседни региони. Така би трябвало да се формира основата за оценката на непреките ефекти на схемата за държавна помощ. Ако е необходимо, тези данни могат да бъдат допълнени с още микроикономически данни и — което е най-важно — с внимателно подбрани проучвания на конкретни случаи.

Оценката на преките ефекти представлява необходима и решаваща първа стъпка. Въпреки това една сериозна оценка на непреките ефекти на помощта представлява важно доказателство при оценяването на по-широките ефекти на схемата. Ако липсата на допълнителни инвестиции от страна на бенефициерите в общи линии е признак за

неуспех на политиката, дори положителният ефект не е достатъчен, за да се заключи, че политиката е изпълнила своите цели. По-специално, ако се окаже, че прякото въздействие на помощта върху бенефициерите е много слабо или дори че такова няма, има голяма вероятност да се сметне, че схемата не е изпълнила своята цел, освен ако могат да бъдат представени много убедителни аргументи за наличието на значителни и благотворни непреки ефекти. Обратното също е вярно: дори ако оценката установи наличието на положителни преки ефекти на помощта, остава открит въпросът дали може да има отрицателни непреки ефекти, които ги компенсират или дори превишават.

Освен това не винаги е лесно да бъдат ясно разграничени преките и непреките ефекти. Дадено предприятие може да е инвестирало повече (вероятен пряк ефект), защото собствената му инвестиция е възпряла конкурентни предприятия от инвестиране (непряк ефект на взаимодействие). Даденото предприятие може също така да инвестира повече, защото очаква разпространение на положителните ефекти и инвестиции от други предприятия. Освен това е възможно самата помощ или просто предоставянето на помощ да е свързана/о с някой от тези ефекти. Вероятното наличие, насоката и очакваната величина на непреките ефекти са въпроси, които трябва да бъдат разгледани подробно в оценката на преките ефекти. Икономическата теория, според която непреките ефекти са свързани с помощта, трябва да бъде посоча изрично, а всяка допълнителна информация, която може да послужи като доказателство в подкрепа на тази теория, трябва да бъде включена като неразделна част от оценката¹⁵.

Установяване на причинна обусловеност

Причиннообусловеното въздействие на помощта представлява разликата между резултата при наличието на помощ и резултата без помощ. Резултатът при наличието на помощ се наблюдава за предприятия бенефициери. Резултатът при липсата на помощ обаче се измерва само за предприятия, които не получават помощ. В действителност ние не наблюдаваме какъв би бил резултатът без помощта за предприятията бенефициери. Следователно, за да се определи ефектът на помощта върху бенефициерите, е необходимо този ефект да бъде определен чрез съпоставяне, т.е. да се въведе приемлив сценарий за това какво вероятно би се случило на бенефициерите, ако не са били получили помощ. Този подход налага определянето на *контролна група*, т.е. група от предприятия, които да бъдат възможно най-сходни с групата предприятия, получили помощта, във всички отношения освен по отношение на самата помощ.

Качеството на контролната група е от съществено значение за валидността на оценката. Предприятията, които получават помощ, обикновено се различават по своите характеристики от онези, които не получават помощ. Например възможно е те да

15 Макар настоящият документ да е съсредоточен върху преките ефекти на помощта, фактът, че помощта може да има и непреки ефекти, поражда някои аналитични предизвикателства във връзка с определянето на преките ефекти. С оглед на това трябва да се отделя специално внимание на ефектите на пазарните взаимодействия.

осъществяват дейност в по-беден регион с не толкова голям пазарен потенциал, да имат по-ограничен достъп до кредити, да са ефективни в по-голяма или по-малка степен, да имат или да нямат проект за осъществяване и т.н. Следователно простото съпоставяне на бенефициерите с неполучилите помощ по-скоро ще отразява тази реалност, отколкото ефекта на самата политика.

Основен фактор за извършването на валидна оценка е да се гарантира, че споменатата систематична разлика между бенефициерите и неполучаващите помощ (т.нар. ефект на подбора) не води до изместване на резултатите. През последните десетилетия бяха разработени няколко надеждни метода за разрешаване на този въпрос. Изборът на метод зависи от политиката, която ще бъде оценявана, както и от наличните данни. Освен това всеки от методите има ограничения и е приложим само при определен брой допускания. Достоверността на едно проучване може да бъде повишена, като тези ограничения изрично бъдат определени и обсъдени. В настоящото техническо приложение са представени методите, които са най-приложими, като внимание е отделено предимно на практическите аспекти и е подчертано значението на добрата стратегия за установяване на факторите на влияние¹⁶.

А. Рандомизирани експерименти

Установяването на подходяща контролна група е ключов фактор за получаването на правилни (т.е. неизместени) оценки за ефекта на политиката. Най-благоприятният случай е, когато липсва ефект на подбора, тъй като бенефициерите са подбрани на случаен принцип¹⁷. В този случай няма систематична разлика между получилите и неполучилите помощ освен по отношение на самата помощ, а разликата в резултатите може да бъде обяснена с политиката.

Подборът на случаен принцип на бенефициерите обаче понякога е обект на критики, защото той противоречи на целта на много схеми въз основа на обективни критерии да бъдат подбрани възможно най-добрите бенефициери. Все пак при определени обстоятелства може да е възможно да бъдат въведени елементи на случайност в критериите за допустимост или в стимулите за участие на бенефициерите. Пример за това е определянето на фиксиран бюджет за дадената схема. Ако търсенето на подпомагане от страна на заявителите надвиши бюджета и те са с относително равностойни характеристики, тогава може да се направи опит за въвеждане на случаен принцип при третирането. Друг пример е излагане на потенциалните бенефициери на различни нива на детайлност относно схемата, което се извършва на случаен принцип.

Пилотните проекти дават допълнителни възможности за разпределение на помощта на случаен принцип. В случай на иновационни политики може да е препоръчително първо

16 Настоящото приложение предлага кратко и нетехническо представяне на иконометричните методи за оценяване на политиката. Това представяне заимства много елементи от Givord (2010 г.). Други много добри представяния са поместени в Imbens и Wooldridge (2009 г.) и Angrist и Pischke (2008 г.).

17 Рандомизирани експерименти например от десетилетия са били единствената приемлива методика за установяване на ефектите на лекарствени препарати и медицинската помощ.

да бъде оценен пилотен проект с по-ограничен мащаб. Този пилотен проект може да е по-малък по размер и подборът на бенефициерите въз основа на случаен принцип ще бъде по-лесно. Друга алтернатива е да се използва схема с постепенно нарастване, например през първата година да са допустими 25% от избраните на случаен принцип предприятия, като се стигне съответно до 50, 75 и 100% през втората, третата и четвъртата година (или алтернативно схемата да бъде популяризирана сред все по-голяма група получатели на информация). Що се касае за нова политика, периодът на постепенно нарастване в много случаи представлява административна необходимост.

Тези идеи може да са по-подходящи за прилагането на напълно нови схеми или при съществено изменение на съществуващи схеми. Вероятно е доста трудно принципът на рандомизиране да се приложи по отношение на допустимостта (пряко или непряко) за продължението на съществуваща схема. Това обаче не означава, че не могат да се използват експерименти на случаен принцип за части от тяхната оценка. По-специално все пак е възможно подборът на бенефициерите да се извършва на случаен принцип за потенциално по-ефективни, по-насочени варианти на схемата и/или варианти на схемата с по-малък нарушаващ ефект. Например в случай на схема за предоставяне на безвъзмездни средства е възможно на случаен принцип да се предложи нововъведена схема за предоставяне на заеми.

Б. Квазиекспериментални методи

Макар че експериментите на случаен принцип са най-добрият възможен начин за оценяване на ефекта на политиките, не винаги е възможно те да бъдат осъществени. Разработени бяха и други методи за последваща оценка на ефектите на дадена политика. Тяхната цел също е да се използват екзогенни вариации на средата, в която функционират предприятията, за да бъдат създадени ситуации, които са много близки до експериментите (т.нар. естествени или квазиексперименти).

Обикновено е трудно при една последващата оценка да бъдат установени естествени или квазиексперименти. Внимателният анализ на структурата на политиката обаче може е свързан с извършването на анализ за наличието на достатъчно екзогенна вариация. Ако е необходимо, първоначалната структура може да бъде коригирана, за да бъдат включени повече елементи, които да позволят установяването на ефектите на политиката.

Контролиране на достъпни за наблюдение различия

Както беше обяснено по-горе, обикновено съществуват значителни различия между получаващите и не получаващите помощ. По тази причина е необходимо тези различия да бъдат взети предвид при съпоставянето на резултатите на двете групи: получаващи и не получаващи помощ.

Обикновено много от разликите в характеристиките представляват достъпни за наблюдение величини. Най-често използваният начин тези разлики да бъдат отчетени е използването на линейна регресия. С линейната регресия се цели да се проследи

влиянието на наблюдаваните характеристики върху резултатите. При нея се допуска линейна връзка между резултата, например инвестицията в НИРД, и други характеристики на предприятието, например сектора, възрастта, размера и т.н., включително предоставянето на помощ. Възможно е линейната регресия да се разглежда като линейно приближение на по-сложни връзки¹⁸. Линейните регресии могат да се разглеждат като техники с общо предназначение и се използват в множество различни контексти на оценка.

Като алтернатива на линейната регресия може да се използват техники на съчетаване. С техниките на съчетаване се цели всеки бенефициер да бъде свързан с друго предприятие, което „изглежда“ много сходно, но не е получило помощ. Използваните за съчетаването достъпни за наблюдение признаци могат да бъдат характеристиките на предприятието или прогнозната вероятност то да получи помощ (съчетаване по коефициент на склонност). Съчетаването може да е полезен начин за контрол върху достъпните за наблюдение характеристики в контекста на валидна емпирична стратегия.

Въпреки това както простата линейна регресия, така и съчетаването имат някои присъщи ограничения — и двата метода са приложими само при т.нар. допускане за условна независимост. Съгласно това условие след като въздействието на достъпните за наблюдение характеристики бъде взето предвид, резултатът не зависи от тях. На практика това обикновено изисква всяка променлива, която оказва въздействие както върху резултата, така и върху подбора, да бъде достъпна за наблюдение (и се взема предвид под формата на точна функция). Ако случаят не е такъв, самият факт, че дадено предприятие участва, отразява известни (ненаблюдавани) характеристики на предприятието, които също се отразяват на неговото изпълнение. Нито линейната регресия, нито съчетаването ще успеят да предоставят валидна оценка. Например, ако дадено предприятие разполага с „перспективен“ проект, това засяга както вероятността то да подаде заявление за помощ (и да получи помощ), така и вероятността предприятието да успее да развие своята дейност. Ако това не бъде взето предвид, резултатите ще бъдат изместени.

По-специално в случай на съчетаване сравняването на резултатите на бенефициер и неговия съответен „близък“ без помощ позволява да се избегне ефектът на подбора само ако предоставянето на помощта не е свързано с ненаблюдавани променливи, които също оказват влияние върху резултата. На практика това допускане рядко ще бъде изпълнено. В много редки случаи е възможно да бъдат измерени всички променливи, които оказват въздействие върху фактическото подаване на заявление за помощ или получаването на такава. Освен това прилагането на техники за съчетаване изисква предприятията, които получават помощ, да са много сходни по отношение на

¹⁸ Освен това е възможно характеристиките да бъдат включени във взаимодействие (например продажби и сектор) и да бъдат въведени функции на тези характеристики (например квадрати на променливи).

достъпните за наблюдение характеристики с тези предприятия, които не получават помощ. Ако съчетаните предприятия са действително сходни във всеки един достъпен за наблюдение аспект, причината, поради която някои предприятия са получили помощ, а други не, по определение са ненаблюдавани. Следователно валидността на основана на съчетаване оценка или на по-проста класическа линейна регресия не може да се обоснове единствено с наличието на много пълен набор от данни с множество наблюдавани характеристики.

Обратно, потенциалната обосновка за използването на техниката на съчетаване или по-проста линейна регресия за целите на оценката се основава на факта, че тези ненаблюдавани причини, обясняващи допустимостта за получаване на помощ или нейното предоставяне, не оказват пряко или непряко въздействие върху резултатите (след като са проконтролирани за достъпните за наблюдение признаци). Една оценка, базирана на просто съчетаване или линейна регресия, е валидна, ако е налице увереност, че групата от предприятия, които не са получили помощ, е била определена по екзогенни фактори. За целта се изисква след като достъпните за наблюдение признаци бъдат проконтролирани, да не остане нито един ненаблюдаван фактор, с който се обяснява допустимостта или предоставянето на помощ, който също пряко или непряко би повлиял на резултатите.. По принцип съчетаването на предприятия, които са еднакво допустими за помощ, няма да изпълни последния критерий. Ако например всички предприятия са допустими, много по-голяма е вероятността предприятията, които получават инвестиционна помощ, да разполагат с проект, отколкото предприятията, които не получават помощ (тъй като иначе те също биха подали заявление и биха получили помощ). Като цяло има по-голяма вероятност предприятията, които разполагат с проект, да реализират растеж на продажбите или заетостта, но това не е свързано с помощ, и чрез техниката на съчетаване по достъпни за наблюдение признаци не би могло да се направи разграничение между двете сравнявани групи (освен ако не се измерва наличието на съпоставим инвестиционен проект).

В много ситуации допускането за условна независимост е обречено на неуспех. Следователно може да се наложи да бъдат използвани различни техники, а не проста линейна регресия или съчетаване, за да се отчете наличието на ненаблюдаван подбор при предоставянето на помощта.

Най-често използваните методики за оценка на въздействието на дадена политика в този контекст са представени по-подробно в останалата част от настоящия раздел, т.е. „разлика в разликата“, „регресионен дисконтинуитетен дизайн“ (РДД), „инструментални променливи“ (ИП). Уместността на тези методики произтича от различните допускания и най-подходящият избор обикновено зависи от контекста на политиката и от наличието на данни. В настоящото представяне са посочени силните и слабите страни на всяка конкретна техника. С очевидното изключение на представените по-горе рандомизирани контролирани опити („РКО“), не съществува техника, която да превъзхожда всички останали във всеки аспект. Изборът на

конкретна техника трябва да се ръководи от внимателен анализ на контекста на мярката и от наличните данни.

Тук е важно да се подчертае, че не използването на конкретна иконометрична техника е факторът, чрез който се установяват ефектите на дадена политика, а съвкупността от екзогенни фактори, свързани с контролната група, и оттам качеството на съпоставяне. Следователно качеството на проучването във връзка с оценката в голяма степен зависи от това доколко убедително изследователят може да установи екзогенността на контролната група. В случаи, в които може да има остатъчни измествания, е от съществено значение те да бъдат подробно обсъдени, в това число техните източници, насоките им и вероятната сила на техните ефекти върху резултатите.

а. Разлика в разликата

Обосновка и установяване

Както беше обяснено по-горе, простото съпоставяне между бенефициерите и дори добре подбрана група от неполучаващи помощ е малко вероятно да доведе до валидна оценка. Причината за това е, че не е възможно да се изключи наличието на ненаблюдавани разлики между двете групи, които водят до постоянна разлика в резултатите дори и при липсата на помощ. Освен това простото съпоставяне на резултатите на бенефициерите преди и след помощта също вероятно ще доведе до изопачена оценка. Тя не позволява ефектите на помощта да бъдат разграничени от ефектите на други фактори, които също засягат резултата на двете групи, например общата икономическа тенденция, промени в нормативната уредба или повишаване на разходите за труд.

Все пак, ако двата подхода се комбинират, е възможно да се оцени причинно-следствената връзка на ефекта на помощта. Това е подходът на „разлика в разликата“. Основната идея е да бъде отчетена разликата между резултатите на предприятията във времето. Предварително съществуващите разлики биха били отдадени на други фактори, а не на държавната помощ. Единствено изменението в тези разлики („разликата в разликата“) би било отдадено на помощта. С други думи с метода се съпоставя разликата в резултатите на бенефициерите и на контролната група както *преди* помощта, така и *след* помощта и след това се приема, че промяната в разликата се дължи на помощта. Методът е приложим, ако във времето както бенефициерите, така и контролната група са засегнати от другите фактори, които засягат и резултатите по същия начин. Тогава може да се заключи, че помощта е единственият значим фактор, който обяснява наблюдаваната промяна в резултатите на бенефициерите спрямо контролната група.

От решаващо значение е допускането, че разликите между бенефициерите и представителите на контролната група са устойчиви във времето, както и че и двете групи биват засегнати по един и същ начин от общите сътресения (отклонения от средната стойност) през дадения период. На практика това допускане може да не е

приложимо. Ако например бенефициери са по-уязвимите предприятия, има вероятност те да бъдат засегнати в по-голяма степен от икономическите спадове и общите условия за осъществяване на стопанска дейност. Следователно и контролната група трябва да бъде сформирана от уязвими предприятия. Като цяло изборът на контролната група представлява ключов фактор за валидността на метода. Установяването на ефекта не се дължи на използването на метода „разлика в разликата“, който представлява само техническото приложение, а на правилния подбор на контролната група.

При формирането на контролната група е необходимо специално внимание, когато неполучилите помощ сами са решили да не подават заявление за такава. Може да се очаква, че подаването на заявление за помощ или неподдаването на такова е свързано с възвръщаемостта от получаването на помощ. Следователно с основание може да се счита, че очакваните резултати на предприятията, които не подават заявление за помощ (от гледна точка на заетост, производителност, продажби и т.н.), се различават от очакваните резултати за бенефициерите. Например, ако всички предприятия, които подават заявление за помощ, получат някаква помощ, единствените допустими предприятия, които не подават заявление, са онези, които нямат проект (ако се допусне, че разходите за подаване на заявлението са ниски). Не само има вероятност резултатите на тези предприятия да са по-лоши в абсолютно изражение, но също така и те да са сравнително слаби във времето, докато по-добрите предприятия осъществяват проекти и растеж. Не може да се очаква, че заетостта, производителността или продажбите ще останат аналогични и двойното диференциране по принцип не решава проблема.

Следователно предприятията в контролната група, които не са се ползвали от помощ, трябва да са били подбрани по причини, които не оказват влияние върху измерените резултати. Не може те сами да са избрали и доброволно да са решили да не участват. Най-убедителното положение е, когато неучастието е свързано с недопустимост, която се явява като резултат на естествен експеримент. В такъв случай е малка вероятността недопустимостта да се дължи на ненаблюдавани фактори, които също оказват влияние върху резултатите. Контролните групи биха могли да включват например предприятия в региони, които вече не са допустими за помощ (ако тази допустимост не е свързана с техните собствени резултати, а по-скоро с екзогенно събитие).

Прилагане

От техническа гледна точка методите „разлика в разликата“ могат да се прилагат в модел на линейна регресия или с техниките на съчетаване. В първия случай контролната група се избира независимо от достъпните за наблюдение характеристики и следователно като цяло е съпоставима с цялата група бенефициери. Тогава достъпните за наблюдение разлики се вземат предвид в класическа линейна регресия. Във втория случай контролната група е съставена от предприятия, които поотделно са съпоставими с всяко предприятие в извадката, което е получило помощ, въз основа на достъпните за наблюдение фактори. Резултатът за всяко предприятие се съпоставя с резултата на предприятието/ята, което/които в най-голяма степен е/са съпоставимо/и с него, и резултатите се сумират. Двата метода представляват два различни начина да се

вземат предвид достъпните за наблюдение разлики, но няма фундаментална разлика от гледна точка на установяването на причинно-следствената връзка на ефекта на политиката.

В зависимост от обстоятелствата може да е целесъобразно да бъдат съпоставени коефициентите на вариации в резултатите на бенефициерите и на контролната група преди помощта да е била предоставена. Ако резултатите започнат систематично да се отклоняват още преди реалното предоставяне на помощта, има вероятност контролната група и групата на бенефициерите да се различават по причини, които не са свързани с помощта, и методът не дава точна оценка на причинно-следствената връзка на ефекта на помощта. Това не е сериозен тест на валидността на допускането: подобен тест не съществува. Това обаче най-малкото е полезна първа проверка за коректност.

Могат да бъдат използвани допълнителни методи и тестове за надеждност, когато има няколко потенциални контролни групи, които *a priori* са валидни. Първата и най-естествена проверка за надеждност е прилагането на няколко алгоритми за оценка на „разлика в разликата“, а резултатите да бъдат съпоставени. Освен това е възможно също така тези различни контролни групи да се използват за създаването на по-надеждна оценка. Да си представим схема, която е насочена към МСП в даден регион. Двете потенциални контролни групи са предприятията от същия регион, различни от МСП, или МСП от съседен регион. Нито едно от тези предприятия не е решило доброволно да не подава заявление за помощ, те просто не са били допустими. Въпреки това нито една от тези контролни групи не е идеална: вероятно е по-големите предприятия от същия регион да са засегнати по различен начин от общите икономически тенденции, докато МСП от съседен регион може да са подложени на различни сътресения от регионално естество. Вместо да се избира между тези два възможни алгоритъма за оценка на „разлика в разликата“, те могат да бъдат съчетани и да се приложи един утроен алгоритъм за оценка на разликите (DDD), като се започне от „класическия“ „разлика в разликата“ между МСП и предприятия, различни от МСП, в съответния регион; същата „разлика в разликата“ може да бъде изведена от съседния регион, за да се елиминира коефициента на вариации в резултатите между МСП и предприятията, различни от МСП, в региона с помощ¹⁹. Друга възможност е да се пробва систематично съставяне на изкуствена контролна група, състояща се от МСП от няколко съседни региона, и предприятия, различни от МСП, от същия регион, за да се възпроизведе по-точно моделът на резултата за бенефициерите преди предоставянето на помощта (вж. за подробности Abadie, Diamond и Hainmuller, 2010 г.).

Заклучение за ефект

19 Може да се вземе предвид примерът с регионална схема за МСП за създаване на нови работни места. Да си представим, че в края на схемата се оказва, че резултатите на МСП от региона са с 20 % по-добри от резултатите на големите предприятия от същия регион от гледна точка на създаването на работни места. Ако в сравним съседен регион (в който не е била предоставена помощ) резултатите на МСП също са по-добри от тези на големите предприятия (да кажем с 15 %), ефектът на помощта може да се оцени на приблизително 5 %.

В допълнение към внимателното планиране и избора на контролна група трябва да се обърне специално внимание заключението за ефект. Понятието „заключение за ефект“ в този контекст се отнася до въпроса дали оценените ефекти наистина са значителни. Статистическата значимост се различава от икономическата значимост. Втората се отнася до силата на прогнозните ефекти в сравнение с другите свързани параметри от гледна точка на икономическата теория. Както беше обяснено по-горе, икономическата значимост е от съществено значение. Тази дискусия обаче по принцип е от значение само когато — от статистическа гледна точка — ефектите са оценени достатъчно точно, т.е. може да се изключи отсъствието на какъвто и да било ефект.

С основание може да се счита, че при директно заключение за ефект при стандартни допускания има вероятност статистическата значимост на ефектите²⁰ да бъде преувеличена (като допускането за хомоскедастичност и допускането за липса на автокорелация).

Първият проблем е свързан с групирането на данните. Ако всяка от двете групи — контролната група и групата на бенефициерите — е силно еднородна (макар и да се отличават една от друга), има вероятност всички предприятия във всяка група да бъдат засегнати със сходни отклонения от средната величина (сътресения). От статистическа гледна точка това означава, че остатъчният член има общ компонент. Ако дисперсията на този общ компонент е голяма в сравнение с коефициента на вариации в резултатите, който се наблюдава за отделните предприятия, заключението за ефект ще бъде изместено. При наличието на два периода и две групи проблемът може да се окаже особено сериозен и трудно определим за целите на установяването: не е възможно ефектът на претърпените във всяка група сътресения да бъде отделен от ефекта на политиката. Проблемът може да не е толкова сериозен, ако групите не са толкова еднородни. Винаги обаче е необходимо да се обърне внимание на наличието на общи сътресения за еднородните поднабори на групите. Ако например търсенето е местно, обикновено ще има нужда от корекция поради групираната структура на остатъчния член на ниво отделни региони. Същото може да важи за дадени отрасли или сектори.

Вторият проблем се появява тогава, когато се използват панелни данни. Остатъчните членове на повечето данни на равнище предприятие, като заетост, производителност и инвестиции, обикновено са автокорелирани. Това означава, че има вероятност отклоненията от средната стойност през един период да се запазят и през следващия период. Пренебрегването на този въпрос води до надценяване на точността на оценката на ефектите и до по-често от необходимото отхвърляне на хипотезата, че политиката не е имала никакъв ефект. Този проблем може да бъде сериозен, както е показано от Bertrand, Duflo и Mullainathan (2004 г.).

20 Този въпрос е разгледан в значителна степен в контекста на техниката „разлика в разликата“, но същите проблеми биха могли да възникнат и при другите техники, обхванати от настоящия документ.

6. Инструментални променливи

Обосновка и установяване на ефекта

Методът на инструменталните променливи („ИП“) е класически метод за справяне с ендогенността на пояснителните променливи. Тъй като възползването от помощ може да се разглежда като ендогенна пояснителна променлива на резултатите на дадено предприятие в контекста на линейна регресия, е естествено да се използват инструментални променливи за оценката на ефекта на помощта.

Една променлива е ендогенна, когато е корелирана с ненаблюдаван елемент, който също определя резултата. Да си представим например, че се прави опит за установяване на ефекта на държавни безвъзмездни средства върху заетостта на предприятия чрез регресия на заетостта върху участието в програмата и други достъпни за наблюдение признаци. Да си представим, че програмата за помощ е насочена към предприятия с лоши резултати, които вероятно се сблъскват с трудни условия на местния пазар. Пазарните условия не са достъпни за наблюдение от извършващия оценката и следователно не могат да бъдат пряко контролирани. Когато обаче тази променлива не бъде отчетена, има вероятност извършващият оценката да подцени ефекта на безвъзмездната помощ поради ендогенността на участието в програмата. Това дали предприятието е изправено пред благоприятни или трудни пазарни условия оказва въздействие както върху участието в програмата, така и върху заетостта, т.е. участието в програмата е корелирано с остатъчния член, който обяснява заетостта. Въздействието на пазарните условия върху участието в програмата означава, че не е възможно цялата корелация между участието в програмата и заетостта да се отдаде на причинната обусловеност на въздействието от помощта.

Съществуват обаче и други фактори, които обясняват участието в програмата, но не и заетостта. Например, както е посочено в Criscuolo et al (2012 г.), географското местоположение може да определи общата парична сума, която е предвидена за програмата в региона. Освен това с течение на времето списъкът с регионите, които са обхванати от програмата, се променя. Ако бюджетът на програмата за даден регион се е променял с течение на времето поради външни причини (например намаляване на средния БВП на глава от населението на ЕС), това оказва влияние върху участието в програмата, но не и върху местните пазарни условия за предприятията. Промяната в заетостта, която се отдава на екзогенна промяна в покритието на програмата, не е свързана с местните пазарни условия. Посредством съсредоточаване върху тази „част“ от променливата „участие в програмата“ е възможно да бъде изолирано действителното въздействие на участието върху заетостта в предприятието без да се намесват местните пазарни условия. Това е логиката на инструменталните променливи.

За целите на оценката на държавната помощ инструменталната променлива представлява променлива, с която може да се обясни фактът на получаване на помощта, но тя няма пряко въздействие върху други ненаблюдавани детерминанти на резултата, който трябва да бъде измерен. Следователно инструменталните променливи дават

възможност за съсредоточаване върху участието в схемата без влиянието на ефектите на подбора. За илюстрация логиката на инструменталните променливи може да бъде разгледана по следния начин²¹. Първо, участието в програмата се регресира върху всички екзогенни променливи, включително инструменталните променливи. Второ, променливата на участието (променлива, указваща дали е получена помощ) се замества с участието, което е предвидено на първия етап: това очаквано участие не е корелирано с ненаблюдавания елемент, който също определя резултата.

Проблеми с неубедителни инструменти

Инструменталната променлива представлява променлива, с която може да се обясни фактът на получаване на помощта, но тя няма пряко въздействие върху други ненаблюдавани детерминанти на резултата, който трябва да бъде определен. Това просто и класическо определение обаче прикрива редица практически трудности. Съществуват тестове, предназначени за проверка на съвместимостта на инструментите, когато се използват повече от необходимите инструменти за определяне на даден модел. Не съществува обаче тест за валидността на инструментите. Проучването, което използва инструментални променливи, обикновено има за цел да обясни логиката зад допускането, че всеки отделен инструмент не е корелиран с ненаблюдаваните детерминанти на резултатите на предприятията, било то заетост, производителност, продажби, инвестиции и т.н. Подобни обяснения, базирани както на икономически аргументи, така и на фактически елементи, са необходими, за да се прецени валидността на оценката. Те обаче не са достатъчни, особено когато са използвани няколко инструмента.

В дискусията относно качеството на инструменталните променливи трябва да бъде включен въпросът с неубедителните инструменти, т.е. инструментите, които са слабо корелирани с променливата на резултата. Когато инструменталните променливи са зле корелирани с ендогенната променлива, има вероятност оценките да са неточни. В тази ситуация е налице изкушение за добавяне на още инструментални променливи. Добре известно е, че чрез използването на достатъчно голям брой променливи е възможно първоначалната променлива да бъде възстановена в достатъчна степен, за да бъдат получени статистически значими резултати. В същото време двустепенният метод на най-малките квадрати естествено все повече се приближава до изместената оценка на обикновения метод на най-малките квадрати²². Потенциалът за такова изместване трябва изрично да бъде разгледан при всяка оценка, като се използва методът на

21 На практика двустепенният метод на най-малките квадрати се прилага в рамките на един етап поради добре известни причини, свързани със заключението за ефект.

22 Много интересен практически дебат относно изместените резултати, които се създават от слабите инструменти, е поместен в Bound, Jaeger и Baker (1995 г.) по темата за статистическите измествания в Angrist и Krueger (1991). Освен това оценките на инструменталните променливи са изместени с ограничено разстояние. Следователно дори при наличието на достатъчно големи набори от данни за осигуряване на предполагаема статистическа значимост, несимптоматичните измествания могат да бъдат значителни.

инструменталните променливи. По-специално трябва да се разгледа въпросът с обективността не само на тяхната индивидуална, но също така и на тяхната съвместна екзогенност.

Специален случай е налице, когато се допусне, че ендогенната променлива е автокорелирана. Ако се допусне, че източникът на ендогенност е само от текущия период, тогава е възможно да се използват стойности от миналото като инструментални променливи. В такъв случай обаче ще трябва да се разгледа точната валидност на този подход. Ако например пояснителните променливи са автокорелирани, случаят може да е такъв и при определяния резултат. Тогава лаговите променливи също са ендогенни. В по-общ план, ако автокорелацията на пояснителните променливи е много голяма, допусканията за екзогенност може да не действат. Ако тя е малка, може да се реши да се използват много лагове (и евентуално бъдещи стойности), като се рискува да се изпадне в затруднение от използването на множество неубедителни инструменти, както е описано по-горе. Като цяло използването на минали стойности би могло да е валидна стратегия, но тя трябва да се използва внимателно.

Общо казано, за да се избегнат гореописаните проблеми, е препоръчително да се използва само малък брой убедителни инструменти. Тогава обаче също е необходимо да се покаже, че инструментите имат добри прогнозиращи функции по отношение на ендогенната пояснителна променлива.²³

Вариации на двустепенни оценки: модел за подбор на Heckman (1979 г.)

Когато ендогенната променлива е независима променлива (фиктивна променлива за участието), първата регресия по двустепенния метод на най-малки квадрати може да се разглежда като линеен вероятностен модел на вероятността, която ще се анализира. Този линеен вероятностен модел представлява линейно приближение. В някои случаи обаче вероятността, която ще бъде анализирана, дори да се ограничи до допустимите предприятия, може да е малка. Тогава линейните приближения може да се окажат твърде крупни, за да успеят да се доближат ефективно до вероятността, която ще бъде анализирана, и да се съсредоточат върху опашката на разпределението, като точно двата аспекта представляват интерес. Съществуват няколко начина за решаването на този въпрос. Всички те се базират на заместването на линейния вероятностен модел на вероятността, която ще се анализира, с нелинейна функция²⁴.

Класически подход е оценката да се третира в контекста на модел за подбор (Heckman, 1979 г.). При този подход ефектът на подбора се разглежда като проблем на пропусната

23 Това може да бъде под формата на изчисляване на статистически данни на Фишер от първия етап регресия. Колкото по-висока е тази стойност по Фишер, толкова по-малка е вероятността инструментите да са неубедителни. Stock, Wright и Yogo (2002 г.) предлагат официален тест. Например за един инструмент е необходимо стойността на данните по Фишер от първия етап регресия да е над 10.

24 В настоящия раздел е представено много кратко описание на моделите за подбор. За по-пълно представяне вж. оригиналната статия на Heckman (1979 г.) и най-вече Wooldridge (2002 г.), глава 17.

променлива в линейната регресия на резултата върху достъпните за наблюдение признаци и участието²⁵. Съществуват няколко варианта на тази методика, например оценка на целия модел при максимална вероятност или обвързване на предоставянето на помощ с прогнозната стойност по уравнението на подбора²⁶.

От съществена важност е обаче да се помисли върху установяването на ефекта и по-специално върху избора на променливи. Не е достатъчно да се използват едни и същи променливи и на двата етапа на оценяването, дори резултатите да са достатъчно точни²⁷.

Единственият надежден вариант за оценка на модела на подбора е с т.нар. променлива на изключването. Тази променлива обяснява подбора на бенефициера на помощта, но не и резултата. Не е достатъчно от главното уравнение да бъде извадена една променлива и тя да бъде добавена към списъка с пояснителни променливи на уравнението на подбора. Обратно, тази променлива на изключването трябва да обяснява подбора, но да не оказва въздействие върху резултата, който трябва да бъде обяснен. По същество тя е много близка до валидна инструментална променлива. Изборът на такава променлива не може да се ръководи от удобството; той трябва да се базира на икономическата теория, институционалната структура и/или опита.

в. Регресионен дисконтинуитетен дизайн

Регресионният дисконтинуитетен дизайн (РДД) е последното попълнение към набора от инструменти за оценка²⁸. През последното десетилетие той се радва на голям успех сред академичната общност, главно благодарение на своята простота. При този метод

25 Тази пропусната променлива представлява разликата в условното очакване за резултата в рамките на избраната извадка (тук бенефициери). При определени допускания за процеса на подбор на бенефициерите (например пробит или логит модел) тази разлика може да се изведе формално (инверсното отношение на Милс) и представлява функция от параметрите на подбора. Тогава ефектът на политиката може да бъде установен, като към регресията се добави пропуснатата променлива. Параметрите на подбора са неизвестни, но последователни параметри могат да бъдат получени при първи етап оценяване на процеса на подбор. Затова процедурата за оценяване понякога е наричана „Heckit“. Съгласно тази процедура първо трябва да бъдат възстановени параметрите, които представляват интерес за подбора на бенефициерите, например пробит или логит спецификация. След това последователният алгоритъм за оценяване на ефекта на политиката може да бъде възстановен, като към линейната регресия се добави изчисленото инверсно отношение на Милс. Софтуерните пакети за статистиката обикновено съдържат функционална възможност за извършването на тази оценка на Heckman.

26 За представянето на всички тези методи вж. например Wooldridge (2002 г.), глава 17.

27 Когато уравнението на подбора не е линейно, инверсното отношение на Милс не е колинеарно с другите пояснителни променливи, дори когато първото уравнение включва само поднабор на тези пояснителни променливи. Теоретично тогава моделът вече е установен. В такъв случай инверсното отношение на Милс много често не проявя достатъчна вариация, което води до много неточна оценка. Най-вече при големи извадки обаче оценката все пак може да доведе до значими резултати. Въпреки това, когато всички променливи на модела за подбора са включени също така в главното уравнение, моделът се установява единствено благодарение на нелинейните елементи на дадена параметрична форма на уравнението.

28 Официално и пълно описание на РДД е представено в Imbens et Lemieux (2008 г.).

се използва наличието на променлива, която оказва дисконтинуитетно въздействие върху вероятността да бъде засегната от дадена политика. В контекста на схемите за държавна помощ от полза могат да бъдат няколко типа дисконтинуитет. Първият тип са географските граници: допустимостта на схемите може да бъде обвързана с точни административни граници, като райониране, региони по NUTS и т.н. Вторият произтича от наложените условия на предприятията, които се ползват от дадена схема, по-специално от гледна точка на възраст и размер.

Нека разгледаме един пример. Да си представим, че представените от предприятията проекти се класират по точки (от общо 100) и предприятията, които са получили най-малко 70 точки, получават помощ, докато другите не получават. Дадено предприятие, получило 71 точки, има малко по-добър проект от предприятието, получило 69 точки. Последствията от тази незначителна разлика обаче са много големи: едното предприятие получава известна помощ, а второто изобщо не получава помощ. Следователно съпоставянето на резултатите на тези две предприятия е доста показателно за причинната обусловеност на ефекта на помощта.

От формална гледна точка по РДД се изисква вероятността за получаване на помощ да бъде дисконтинуитетна, докато всичките други променливи са континуитетни²⁹. Техническото изпълнение може да се окаже много близко до това на инструменталната променлива, като за инструмент се използва фиктивен параметър за преминаване на прага. Има обаче две основни разлики. Първата е, че РДД се базира на по-слаби допускания. По-специално не се изисква *a priori* инструментът да е независим. Например, в случай на оценяване по точки предприятията с по-добър проект могат да подават повече заявления, отколкото предприятията с лоши проекти. Единственото изискване е, че вероятността за подаване на заявление не трябва да бъде дисконтинуитетна около прага. Втората разлика е, че оценките се правят само за предприятията, които са много близо до двете страни на прага. Следователно по-слабите допускания имат недостатък: оценките чрез РДД са в по-голяма степен „местни“, отколкото обикновено са оценките с инструментални променливи. Ако ефектите на помощта се различават за предприятия, които са по-далече от прага, оценяването чрез РДД не дава правилна оценка на ефекта върху всички бенефициери.

Въздействието на местоположението при тези оценки може да е повод за загриженост, ако се очакват големи разлики в ефектите според отдалечеността от прага. Освен това отделни дружества от другата страна на границата могат да бъдат засегнати в много

29 От формална гледна точка има два различни регресионни дисконтинуитетни дизайна: явен и неявен дизайн. При явния дизайн, който е описаният в настоящото, всички предприятия се вземат предвид над определен праг, като това се прави само за тях. При неявния дизайн дисконтинуитетът не е толкова драстичен: налице е дисконтинуитет на вероятността да бъдат третирани, но тя не води до промяна от 0 на 1. В абсолютно изражение, що се касае до схеми за държавна помощ, основани на условията за допустимост, дизайнът е явен, само ако допустимостта бъде счетена за предоставяне на помощта. В противен случай, ако става въпрос за получаването на помощ, тогава се касае за неявен дизайн. От друга страна, когато разпределението се базира на оценяване по точки, се разглеждат само предприятия, които подават заявление, и дизайнът е явен.

голяма степен от дадената политика. Например такъв може да е случаят при съществено изместване. Тогава използването на РДД на географската граница не е добра емпирична стратегия. На последно място, силата на РДД като метод се състои в съсредоточаването в тесния диапазон, разположен около дисконтинуитета. Ако диапазонът е твърде широк, няма как да се направи допускане, че въздействието на другите характеристики е постоянно. Този въпрос обикновено не се решава чрез контролиране на достъпните за наблюдение признаци, което предполага специална функция.

Графичната проверка на данните може да даде сигурност по отношение на надеждността на допускането, на което се базира РДД. Много е важно да бъдат проконтролирани по-специално три неща. Първото е, че на дадения праг действително е налице дисконтинуитет в предоставянето на помощ. Второто е, че при резултатите, които трябва да бъдат определени, се наблюдава дисконтинуитет в същия момент и няма друг дисконтинуитет от същия вид където и да било другаде. Трето, необходимо е също така да се провери, дали няма дисконтинуитет в другите параметри, корелирани с резултата, в това число склонността да се подава заявление за помощ.

Накрая, дисконтинуитети могат да се създават умишлено, с цел да се направи оценка на схемата. По-специално може да се използва подходът на постепенното нарастване по отношение на политиките, за да бъдат създадени дисконтинуитети и да се подпомогне установяването на ефектите на дадена политика.

В. Структурна оценка

В някои случаи е възможно да се отиде още по-далеч и по отношение на данните да бъде приложен теоретичен модел, например на фирмени инвестиции, за да бъдат получени ключовите параметри, които представляват интерес. Този подход е качествено различен спрямо представените по-горе. При структурната оценка се използва напълно определен теоретичен модел на фирменото поведение. Тогава оценката дава възможност за възстановяване на параметрите, които определят поведението на предприятието. Тя позволява да се направи възможно най-близка преценка на детерминантите на индивидуалното поведение на предприятията и способства за извършването на симулации относно ефективността на други инструменти. Структурната оценка обаче обикновено изисква повече ресурси и данни, а също така и допускания.

Не е възможно да се дадат точни насоки относно структурната оценка, тъй като установяването, оценяването и заключението за ефект трябва да са свързани с конкретен случай. Въпреки всичко продължават да се прилагат предоставените по-горе общи насоки. Първо, необходимо е теоретичният модел да съответства на основните стилизирани факти за пазара. Второ, изрично и надлежно трябва да бъдат разгледани въпросите с ненаблюдаваните характеристики и подбора.

Г. Допълнителни методически забележки

Разнородност на ефектите на предоставянето на помощта

Горните раздели са съсредоточени върху оценяването на средния ефект на предоставянето на помощта върху бенефициера. Самото наименование предполага, че ефектът на помощта е различен при различните бенефициери. Тази разнородност може да има много причини и много последствия. Първата последица може да бъде, че, ако помощта е много ефективна за някои предприятия, но много по-малко ефективна за други, средният ефект може да бъде статистически незначителен. Тази липса на статистически значим ефект не означава, че помощта няма никакъв ефект върху някои предприятия. От гледна точка на политиката средното изпълнение на дадена схема е много интересен първи показател. Опитът обаче да бъдат разбрани детерминантите на тази разнородност е също толкова важен за изготвянето на по-добри схеми. Това дава възможност за съсредоточаване направо върху предприятията, при които помощта е най-ефективна и води до най-малки нарушения.

С оглед на горепосоченото, когато е възможно, ефектът на помощта трябва да се оценява за различни видове предприятия като малки предприятия спрямо големи предприятия, наскоро основани предприятия спрямо стари предприятия, иновационни предприятия, предприятия с ограничени кредити и т.н.³⁰

Нарушения в ущърб на неполучаващи помощ предприятия

Ценна информация за оценката на държавната помощ се получава от оценката на въздействието на схемата върху неучастващите предприятия, било то пряко или непряко. Държавната помощ може да нарушава пазарите посредством ефекти върху неполучаващите предприятия, например чрез разпространение на знания от бенефициерите или чрез ограничаване на относителната конкурентоспособност спрямо бенефициерите и т.н.

Освен това ефектите върху неполучилите помощ предприятия или региони могат да повлияят върху валидността на оценката. Например част от ефекта на регионалната помощ би могъл да се прояви чрез възможности на „границата“: предприятия, които в миналото са били установени от неполучаващата помощ страна на границата, се преместват от другата страна. Тогава този ефект на изместване ще бъде най-добре уловен от РДД на границата и има риск от надценяване на реалния съвкупен ефект на политиката. В такива ситуации трябва да се използва друга емпирична стратегия (например може да е от полза да се провери надеждността на оценката върху по-обширни региони).

30 Друг подход би бил систематичното оценяване на различните ефекти на третиране на предприятия, намиращи се в различни точки на условното разпределение. Като се започне от Abadie, Angrist и Imbens (2002 г.), във все повече литературни източници се прави оценка на квантилните ефекти на третирането. Това е много полезен инструмент за разбиране на присъщото естество на разнородността на третирането. То не е толкова полезно обаче от непосредствената гледна точка на политиката, освен ако е възможно пряко насочване към различни предприятия в зависимост от тяхната позиция в условното разпределение.

Д. Данни

Наличието на достъп до подходящи микроикономически данни, които дават възможност за извършване на оценка на въздействието, е от решаващо значение. Тези данни трябва да бъдат съгласувани между получаващите и неполучаващите помощ. Следователно те трябва да имат един и същ източник, естествено с изключение на информацията за самата помощ. Данните трябва да бъдат в достъпна форма и възможно най-точни, макар че в някои случаи може да е необходимо известно агрегиране на покъсен етап.

Необходимо е да са налице данни относно показателите за резултати както по отношение на предоставянето на помощта, така и на контролната група, включително относно момента, в който е измерен резултатът. Освен това трябва да има възможно най-много данни относно факторите, които евентуално оказват влияние върху резултатите и върху решението на стопанските субекти да участват в програмата за помощ. Тези данни се използват за „проконтролиране“ на разликите между предоставянето на помощта и контролните групи. Например на равнище предприятие подобни данни могат да включват местоположение, размер и демографски характеристики, както и вложените ресурси в производството.

Най-естественият източник на данни е с административен произход, като например данни от счетоводните баланси за данъчни цели или национални проучвания. Тези източници предоставят информация относно местоположението и дейността на предприятията, а понякога и за отделни съоръжения. Обикновено те дават възможност за проследяване на инвестициите и продажбите по дейности, както и за изчисляване на финансови съотношения. Интерес представляват също така мащабните национални и общностни проучвания като проучванията за иновациите в Общността. Те обхващат голяма и представителна извадка и предоставят много допълнителна информация по конкретни теми. Накрая, обединените набори от данни за работодателите и работниците също са полезен източник на информация. Те обикновено дават възможност за обвързване на трудовите характеристики с местоположението на всяко съоръжение. Това може да е от съществено значение, когато е от интерес въпросът с географското измерение на работната сила.

Освен показателите за резултати и характеристиките на бенефициерите, са необходими също така данни относно помощта и процеса на предоставяне на помощта. Тази информация обикновено се получава от самия орган, който предоставя помощта. Това включва данни относно размера и сроковете за предоставяне на помощта на бенефициерите. Особено полезни са също така и общите данни относно процеса на отпускане на помощта. Важни са данните за отхвърлените заявители, особено ако помощта се предоставя посредством механизъм за оценяване по точки³¹.

31 Наличието на данни за отхвърлените заявления е особено ценно при проучвания, в които се използва подход на регресионен дисконтинуитет.

Обикновено достъпът до такива поверителни данни е нормативно регламентиран. Следователно обезпечаването на навременен достъп до тези данни за целия научен екип, който извършва оценката, е от ключово значение. Още повече, че обикновено достъпът до тези административни източници се получава със закъснение. Важно е въпросът с наличието на данни да бъде взет предвид при изготвянето на плана за оценка.

Е. Примери

Пример 1 (регионална помощ): Criscuolo и др. (2012 г.)³² оценяват схемата за регионално селективно подпомагане („РСП“) в Обединеното кралство за периода 1986—2004 г. През този период по линия на РСП са предоставяни дискреционни безвъзмездни средства на предприятия в райони в неравностойно положение. Това е била основната схема за подпомагане на предприятията в Обединеното кралство. Обхватът на предоставяната по линия на РСП помощ е регулиран в съответствие с Насоките за регионална помощ, по-специално с картите на допустимите региони („карти на регионалните помощи“). С течение на времето тези карти са претърпели изменения. По принцип критерият за допустимост на даден регион е относителното положение на региона от гледна точка на БВП на глава от населението и безработицата. Затова статутът на даден регион може да се промени, защото той е претърпял развитие с течение на времето, или защото средният БВП на глава от населението в ЕС се е променил (например когато през 1995 г. към ЕС се присъединиха нови държави членки). Освен това с течение на времето се променят и използваните показатели за определяне на допустимостта. Следователно част от промяната, свързана с допустимостта на предприятията, не зависи от положението на самите предприятия, а по-скоро от събития, които се случват извън Обединеното кралство, или от промени в административните правила. Като се съсредоточават върху този аспект от промените в допустимостта и преценяват как тези промени са довели до промени в инвестиционната дейност, заетостта и производителността, Criscuolo и др. (2012 г.) успяват убедително да установят въздействието на помощта.³³

Пример 2 (подпомагане на предприятията): Martini и Bondonio (2012 г.)³⁴ разглеждат два случая на подпомагане на предприятия — инвестиционни безвъзмездни средства, достъпни в цяла Италия (Закон 488), и различни схеми за МСП в регион Piemonte. Първата оценка е особено интересна. При нея се съпоставят предприятия, чиито заявления за помощ са били одобрени (т.е. бенефициерите), със сравними предприятия, чиито заявления за помощ са били отхвърлени, тъй като е бил изчерпан предвиденият за помощта бюджет. Включването в оценката на отхвърлените заявители е особено полезно, за да се избегне отклонението вследствие на ефекта на подбора, което обикновено е налице, когато се съпоставят само заявители с предприятия, които не са подали заявление. Тази група от предприятия е минала първата проверка за качество, което означава, че те са разполагали с надежден инвестиционен проект. Следователно

32 Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman и J. Van Reenen, 2012 г. „The causal effects of an industrial policy“, CEPR Discussion Papers 8818, C.E.P.R. Discussion Papers (Център за изследване на икономическата политика, Документи за обсъждане 8818).

33 Технически погледнато, Criscuolo и др. (2012 г.) използват подхода на инструменталните променливи, който е представен по-горе в настоящото техническо приложение.

34 Доклад за ГД „Регионална и селищна политика“. A. Martini, D. Bondonio: „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy“, (2012 г.).

те са имали същите амбиции да инвестират в надежден проект, като бенефициерите. Те обаче не са получили помощ поради бюджетни ограничения (рационаране). Разликата в резултатите на успешните заявители (които са преминали необходимия праг за финансиране с малка разлика) и отхвърлените (с малка разлика) заявители е послужила като надеждна оценка на ефекта на помощта.

Пример 3 (гаранции по заеми): Lelarge, Sraer и Thesmar (2010 г.) оценяват ефектите на една програма за гарантиране на заеми във Франция. По програма „SOFARIS“ посредством гаранции се предоставя застраховка на заемодателите срещу риска от изпадане на заемополучателите в неизпълнение. Заемополучателите заплащат застрахователна премия, но тази премия се субсидира. Lelarge, Sraer и Thesmar (2010 г.) ясно описват естеството на ефектите на подбора. Първо, предприятията с по-печеливши проекти е по-вероятно да приемат да заплатят таксата, свързана с гаранцията. Второ, има вероятност програмните ръководители да избират социално привлекателни проекти, които иначе не биха получили достъп до частно финансиране. Като цяло, предприятията сами решават да се включат в програмата, като подборът се осъществява също така на етапа на предоставяне. Това може да повлияе на резултатите от неубедителни оценки, базирани например на класически линейни регресии или съпоставяне с най-сходното предприятие.³⁵ Фактическият и институционален контекст на програмата обаче дава възможност за установяване на ефектите на политиката. Програмата е създадена в края на 80-те години на XX век и първоначално е била ограничена до предприятия от обработващите отрасли на промишлеността и бизнес услугите. През 1995 г. публичните фондове на програмата са увеличени и нови отрасли (строителство, търговия на дребно и едро, транспорт, хотели и ресторанти и битови услуги) стават допустими за подпомагане. Lelarge, Sraer и Thesmar (2010 г.) съпоставят новите допустими предприятия с предприятията, които са били допустими преди това, за да оценят ефекта на програмата по различни показатели като дълг, заетост, растеж на капитала, финансови разходи и вероятност от изпадане в несъстоятелност. Предполага се, че предприятията в тези две групи се различават. Въпреки това предприятията би трябвало да бъдат засегнати от сходни макроикономически сътресения и следователно разликите между тях не би трябвало да се променят с течение на времето, с изключение на очакваните ефекти на самата политика.³⁶

35 Това е пример, при който техниките на съчетаване, тук съчетаване едно към едно с по-близкия съсед, не са по-добрият начин за решаване на проблемите с подбора в сравнение с обикновения метод на най-малките квадрати. Както беше обяснено по-горе в настоящото техническо допълнение, обикновено техниките за съчетаване не са начин за решаване на въпроса с ефектите на подбора при липсата на естествени експерименти.

36 На практика авторите прилагат модел на подбора на Heckman с променлива на изключението на равнище предприятие и класическа стратегия на ИП на равнище сектор. Вж. по-горе в настоящото техническо приложение за повече информация относно тези методики.

Пример 4 (творчески кредити): Bakhshi и др.³⁷ използват експеримент с рандомизирани контролирани опити, за да оценят ефекта на дадена схема за подпомагане на иновативни предприятия. Пилотното проучване, започнато в Манчестър през 2009 г., е било структурирано по такъв начин, че на случаен принцип да се разпределят ваучери или „творчески кредити“ на подалите заявление малки и средни предприятия за инвестиране в творчески проекти като разработване на уебсайтове, производство на видео материали и творчески маркетингови кампании, за да се провери дали те оказват реален ефект върху иновациите. Творческите кредити са създали изцяло нови взаимоотношения между МСП и творческите предприятия, като предоставянето на творчески кредит е повишило поне с 84 % вероятността предприятията да предприемат даден иновативен проект с някое творческо предприятие, с което преди това не са работили. В хода на изследването е установено, че предприятията, получили творчески кредити, са се радвали на краткосрочен тласък в растежа на иновациите и продажбите през шестте месеца след приключването на техните творчески проекти. Положителните ефекти обаче не са били устойчиви и след 12 месеца вече не е имало статистически значима разлика между групите, които са получили кредити, и онези, които не са. В доклада се твърди, че тези резултати биха останали скрити, ако са били приложени обичайните методи за оценка, използвани от правителството, и се препоръчва по-широкото използване на рандомизирани контролирани опити при оценяването на политики за подпомагане на стопанския растеж.

Пример 5 (подпомагане за НИРД и иновации): Einiö (2013 г.) е изследвал въздействията на субсидиите за НИРД на Tekes върху инвестициите в НИРД, заетостта и производителността през периода 2000—2006 г. Tekes е национална агенция за иновации, отговорна за по-голямата част от подпомагането за НИРД във Финландия. В проучването се разглеждат регионалните различия в бюджета на Tekes за подпомагане на НИРД, който потенциално ще бъде разпределен, които се дължат на по-голямото финансиране от ЕФРР в някои части на Северна и Източна Финландия (региони по цел 1). Тези региони са били определени първоначално в преговорите по присъединяването на Финландия през 1995 г. въз основа на правилото за гъстота на населението, което да не надвишава 8 души на квадратен километър. В резултат на относително по-високия бюджет за подпомагане на НИРД, вероятността да се получи подпомагане е била по-голяма в регионите по цел 1 в сравнение с други части на страната. Този факт е предизвикал регионални различия по отношение на предоставянето на помощта, като значително по-голяма част от дружествата са подпомогани в региона по цел 1. Тъй като регионалното разпределение е било базирано на предварително определеното правило за гъстота на населението въз основа на

37 Доклад за Nesta, „Creative Credits, a randomised controlled industrial policy experiment“, Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley и N. Rathbone, юни 2013 г., на разположение на адрес: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf.

данните за гъстотата от 1993 г. (а не на очакваните бъдещи равнища на инвестициите в НИРД или икономическите резултати например), в проучването се отчита гъстотата на населението от 1993 г., с което ефективно се отстраняват опасенията относно регионалния подбор. На практика ефектите на предоставянето на помощта се оценяват чрез подход на инструментални променливи, при който показател за регион по цел 1 се използва като инструмент за регистриране в програмата. С този подход се установява въздействието на подпомагането сред дружествата, които са включени в схемата за подпомагане в резултат на по-високото финансиране в региона по цел 1. Валидността на този план се потвърждава, като се показва, че няма разлика в тенденциите преди програмата между дружествата, които са се включили в програмата, и контролната група. Einiö (2013 г.) установява положителни въздействия върху инвестициите в НИРД, заетостта и продажбите сред участниците, които са получили субсидия за НИРД в резултат на допълнително агрегирано финансиране за подпомагане на НИРД в техния регион. Макар да няма непосредствени въздействия върху производителността, проучването предоставя доказателства за дългосрочни ползи за производителността.

Приложение II: Списък на възможни показатели за резултати

Следва да се отбележи, че представеният по-долу примерен списък е само с указателна цел. Реалните показатели за резултати следва да бъдат определени в съответствие с целите на схемата за помощ и на оценката.

Пряко въздействие на помощта на равнището на бенефициерите

	ИЗМЕРЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ	ПОКАЗАТЕЛИ ЗА РЕЗУЛТАТИ
Регионална помощ	Положителни въздействия	Частни инвестиции, съответстващи на публичната подкрепа Ръст на заетостта в подпомогнатите предприятия
Помощ за научноизследователска и развойна дейност и иновации	Допълнителни дейности в областта на НИРД и иновациите	Частни инвестиции, съответстващи на публичната подкрепа Допълнителни разходи за НИРД и за иновации, извършени от подпомаганите предприятия Брой нови изследователи, които са били наети в подпомогнатите предприятия Брой на регистрираните нови патенти Брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за пазара продукти
Помощ за опазване на околната среда	Положителни въздействия върху околната среда	Намалени емисии на CO ₂ от подпомогнатите предприятия Допълнителен капацитет за производство на енергия от възобновяеми източници Намаляване на количеството на депонираните или изгорените отпадъци Брой на почистените замърсени обекти
	Ранно приемане на стандартите за опазване на околната среда	Процент на дружествата, изпълнили новите стандарти за опазване на околната среда най-малко X месеца/години преди да влязат в сила [като минимум е изисквана 1 година, а по-големи интензитети на помощта са позволени, ако е по-рано от 3 години]

Помощ за енергетиката (инфраструктура)	По-ниско потребление на енергия	<p>Брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление</p> <p>Понижаване на годишното потребление на първична енергия от обществените сгради</p> <p>Брой допълнителни потребители на енергия, свързани към интелигентни енергийни мрежи</p>
	Подпомагане за енергията от възобновяеми източници	Дял на произведената енергия от възобновяеми източници
Рисково финансиране	Положителни въздействия	<p>Реализирани постъпления във фонда</p> <p>Ливъридж на частните инвестиции</p> <p>Брой предприятия, получили рисков капитал</p>
	Подбиране на губещите	Лоши средни резултати на получаващите инвестиции предприятия поради недостатъчно търговско управление/недостатъчно частно участие
	Недостатъчна степен на диверсификация	Твърде малко/регионално ограничени средства с ограничени изгледи за възвръщаемост, които продължават да бъдат непривлекателни за частните инвеститори
Помощ за широколентови инфраструктури	По-голямо широколентово покритие	<p>Допълнително покритие за домакинства с широколентова връзка със скорост от най-малко 30 Mbps</p> <p>Допълнително широколентово покритие или привличане на домакинства с широколентова връзка със скорост от най-малко 100 Mbps</p>
	Ефективност	<p>Инвестиционни/а разходи/помощ за свързване на едно домакинство (обхванати домове)</p> <p>Брой на домакинствата, абониращи се за нови услуги</p>
Оздравяване и реструктуриране	Положителни въздействия	<p>Запазване на заетостта и стопанската дейност на равнище предприятие и регион</p> <p>Промени в пазарния дял и производителността на подпомаганите предприятия</p>

Авиация	Положителни въздействия	<p>Брой на въздушните превозвачи, които използват летището</p> <p>Частни инвестиции, съответстващи на публичната подкрепа</p> <p>Повишаване на регионалната производителност и/или брутната добавена стойност (БДС)</p>
	Отрицателни въздействия	<p>Дублиране на реализираща загуби инфраструктура или въздушни маршрути</p> <p>Влошаване на движението по съществуващата инфраструктура (например други летища в обслужвания район или други транспортни средства)</p>

Непряк ефект на схемата за помощ

	ИЗМЕРЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ	ПОКАЗАТЕЛИ ЗА РЕЗУЛТАТИ
Възможни положителни ефекти	Макроикономически ползи	Повишаване на заетостта Повишаване на производителността и/или брутната добавена стойност (БДС)
	Диверсификация на регионалната икономика	Брой на отраслите по различните кодове по NACE
	Засилено сътрудничество между частни и публични субекти	Брой на предприятията, които си сътрудничат с научноизследователски институции
	Положителни ефекти на разпространение	Брой на непреките бенефициери (например брой на трети страни, които имат достъп до схемата) Промени в заетостта или дейността в други предприятия и региони (авиация) Брой на населението с подобрени възможности за транспорт в обслужвания район
Възможни отрицателни ефекти върху конкуренцията и търговията	Секторно отклонение	Помощта е предоставяна предимно на един отрасъл по многоотраслова схема
	Отклонение към реализиращи загуби предприятия или предприятия с ниска производителност (недопускане на напускането)	Дял на предприятията с висока производителност спрямо тези с ниска производителност
	Отклонение към утвърдените предприятия	Дял на старите предприятия спрямо новоучредените предприятия
	Укрепване на пазарната мощ	Промяна в пазарната мощ на участник в господстващо положение
	Ефект на установяването	Преместване от по-беден регион към по-развит регион

	За сигурността на доставките	<p>Капсулиране в енергийни източници с високи въглеродни емисии</p> <p>Преценка дали опасенията от прекъсвания на електрозахранването са реални и продължават да съществуват</p> <p>Затваряне на националните енергийни пазари за новонавлизащи предприятия</p>
	За енергийната инфраструктура	<p>Затваряне на националните енергийни пазари за новонавлизащи предприятия</p> <p>Укрепване на пазарната мощ на утвърдено предприятие</p>
	Оздравяване и реструктуриране	<p>Промени в заетостта или дейността в други предприятия и региони</p> <p>Промени в пазарния дял и производителността на подпомаганите предприятия</p>
	Въздухоплаване	<p>Дублиране на реализираща загуби инфраструктура или въздушни маршрути</p> <p>Влошаване на движението по съществуваща инфраструктура (например други летища в обслужвания район или други транспортни средства)</p>

Приложение III: Речник

База	Стойността на показателя преди предприемане на разглежданата намеса на политиката.
Контролна група	Съпоставителният анализ изисква да бъде(ат) намерено(и) сравнимото(ите) в най-голяма степен предприятие(я) или контролна група, т.е. група от предприятия, които следва да бъдат възможно най-сходни с групата от предприятия, получили помощта, с единствената разлика, че те не са се възползвали от тази помощ.
Моделиране	С цел да се оцени ефектът на помощта върху бенефициерите е необходимо да бъде очертан съпоставителен сценарий, т.е. да се разработи разумен сценарий, показващ какво вероятно би се случило с бенефициерите, ако не бяха получили помощта.
Оценка	Систематичното събиране и анализиране на информация за програми и проекти, тяхната цел и изпълнение. Чрез нея се извлича информация относно тяхното въздействие, която се използва като основа за вземането на решения. Оценките се използват за подобряване на ефективността и за информирано вземане на решения относно настоящото и бъдещото програмиране.
Въздействие	Промяната, която с голяма степен на сигурност може да бъде приписана на дадена намеса. Равносилно на „ефект“ на намеса и „принос за промяна“.
Показател	Променлива, която дава количествена или качествена информация за дадено явление. Обикновено включва стойност и мерна единица.
Метод	Методите представляват групи от техники и инструменти за оценка, които изпълняват различни цели. Обикновено те се състоят от процедури и протоколи, осигуряващи систематичното и съгласувано извършване на оценките. Методите могат да бъдат съсредоточени върху събирането или анализа на информация и данни; те могат да бъдат количествени или качествени и с тях може да се опише, охарактеризира, предвиди дадено действие или да се даде информация за него. Изборът на методите зависи от характера на намесата, от поставените въпроси във връзка с оценката и от вида на запитването — за причинно-следствена връзка, проучвателно, нормативно и т.н.
Резултат	Конкретното измерение на благосъстоянието на хората, което представлява мотив за дадено действие на политиката, т.е. какво се очаква да бъде променено вследствие на предвидените и осъществени намеси по линия на дадена политика. Примерите за това включват: мобилността в даден регион и компетентността в даден сектор на дейност.
Показател за резултати	Показател, описващ конкретен аспект на даден резултат, характеристика, която може да бъде измерена. Примери за това включват: необходимото време за пътуване от W до Y със средна скорост — като аспект на мобилността; резултатите от тестове по дадена тема — като аспект на компетентността, дела на предприятията, на които е отказан кредит при какъвто и да било лихвен процент — като аспект на банковото рაციониране.

Приложение IV: Справочна литература

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

Abadie, A., A. Diamond и J. Hainmueller (2007 г.), „Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Programme“, *Journal of the American Statistical Association*, юни 2010 г., том 105, № 490.

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

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

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

Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley и N. Rathbone (2013 г.), „Creative credits, a randomized controlled industrial policy experiment“, Доклад за Nesta, на разположение на адрес: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf.

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

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

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

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

Duflo, E. и M. Kremer (2005 г.), „Use of Randomisation in the Evaluation of Development Effectiveness,“ in *Evaluating Development Effectiveness*“, редактирано от O. Feinstein, G. K. Ingram и G. K. Pitman, New Brunswick, New Jersey и London, Обединено кралство: Transaction Publishers, том 7, стр. 205{232}.

Einiö, Elias (2013 г.), „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* (предстоящо).

Стандарти за оценка на Европейската комисия, на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf.

Garicano, L. C. Lelarge и J. Van Reenen, (2012 г.), „Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France“, Документи за обсъждане на CEP, dp1128, Centre for Economic Performance, LSE.

Givord, P. (2010 г.), „Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques“, WPD3E n° G2010-08.

Givord, P., Rathelot, R. и P. Sillard (2013 г.), „Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines programme“, *Regional Science and Urban Economics*, том 43, брой 1, януари 2013 г., стр. 151—163.

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

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

Imbens, G. W. и T. Lemieux (2008 г.), „Regression discontinuity designs: A guide to practice“, *Journal of Econometrics*, 142(2), стр. 615—635.

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

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

Martini, A. и D. Bondonio (2012 г.), „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy“, доклад за Европейската комисия, ГД „Регионална и селищна политика“.

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

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

Норми и стандарти за оценка на ОИСП, на разположение на адрес:
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>.

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

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

Група за оценяване на ООН (2005 г.), „Standards for Evaluation in the UN System“, на разположение на адрес:
http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22.

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

Световна банка (2003 г.), „Independent Evaluation: Principles, Guidelines and Good Practice“, на разположение на:
<http://siteresources.worldbank.org/INTDGF/Resources/Evaluation&LearningNote.pdf>.