Підтримку надає:

Федеральне міністерство продовольства і сільського господарства

на підставі рішення Німецького Бундестагу

Німецько-український агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України ДОРАДА

Агрополітичний звіт

APD/APB/02/2021

Прийняття рішень в галузі аграрної політики на основі фактичних даних - німецький досвід та варіанти для України

Професор др. Томас Херцфельд
Приватний доцент др. Мірко Тітце

Київ, травень 2021

Виконавці

IAK AGRAR CONSULTING · AFC AGRICULTURE & FINANCE CONSULTANTS · IAMO Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien · GFA CONSULTING GROUP Generalbeauftragter BMEL Büro Berlin

Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б,
01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Реципієнтом проекту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрнополітичних установ.

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

www.apd-ukraine.de

Автор
Професор др. Томас Херцфельд
Приватний доцент др. Мірко Тітце

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2021 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищено.

Зміст

Список рисунків *5*

ОГЛЯД НАЙВАЖЛИВІШИХ РЕЗУЛЬТАТІВ *6*

1. ЦІЛІ ТА МОТИВАЦІЯ *8*

2. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ ДОКАЗІВ - НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД *9*

2.1. ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ **10**

2.1.1. Принцип верховенства права **10**

2.1.2. Стандарти в політиці **11**

2.1.3. Стандарти в науці **12**

2.1.4. Стандарти щодо генерування та надання даних **13**

2.1.5. Короткий зміст інституційних рамкових умов **14**

2.2. ЗАЛУЧЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ У ПОЛІТИЧНИЙ ЦИКЛ **15**

2.2.1. Постановка політичної теми **16**

2.2.2. Формулювання політики **17**

2.2.3. Політичний пошук рішення **18**

2.2.4. Імплементація політики **19**

2.2.5. Оцінювання політики **20**

2.2.6. Короткий зміст вбудовування оцінювання у політичний цикл **20**

2.3. ЗАВДАННЯ В СИСТЕМІ ОЦІНЮВАНЬ НА ОСНОВІ ДОКАЗІВ **21**

2.3.1. Оціночні дослідження **22**

2.3.2. Управління даними **23**

2.3.3. Трансфер знань **25**

2.3.4. Короткий підсумок щодо завдань у системі доказових оцінювань **29**

2.4. ПРИГОДНІСТЬ ІНСТРУМЕНТІВ КОНТРАФАКТИЧНОГО АНАЛІЗУ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕКОНОМІКО-ПОЛІТИЧНИХ ЗАХОДІВ **30**

2.4.1. Експерименти **30**

2.4.2. Підхід інструментальних змінних (IV) **32**

2.4.3. Дизайн розриву регресії (RDD) **33**

2.4.4. Підхід різниці відмінностей (DiD) **33**

2.4.5. Короткий підсумок придатності інструментів контрафактного аналізу **35**

2.5. ДІЙОВІ ОСОБИ / ІНСТИТУЦІЇ, МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ, ЗАСНОВАНОЇ НА ФАКТИЧНИХ ДАНИХ, В АГРАРНІЙ СФЕРІ У НІМЕЧЧИНІ **35**

2.6. ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НА ОСНОВІ ФАКТИЧНИХ ДАНИХ ТА КРИТИЧНЕ ОБГОВОРЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ І НАУКИ В НІМЕЧЧИНІ 36

2.6.1. Практичні приклади організації політики на основі фактичних даних в Німеччині 37

2.6.2. Обговорення взаємодії між аграрною політикою та наукою в Німеччині..... 39

3. ВИВЕДЕННЯ ВАРІАНТІВ ДЛЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ, ЗАСНОВАНОЇ НА ФАКТИЧНИХ ДАНИХ, В УКРАЇНІ 40

Література..... 42

Список рисунків

Рисунок 1: Модель політичного циклу 15
Рисунок 2: Взаємозв'язок завдань при оцінюваннях, заснованих на доказах 21
Рисунок 3: Залучення науки у політичний цикл 26
Рисунок 4: Систематизація доказових процедур оцінювання 31

ОГЛЯД НАЙВАЖЛИВІШИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

(1) Модель так званої «доказової» політики все більше знаходить своє місце у практичних діях відповідальних за політику в багатьох країнах. Знання, засновані на доказах, можуть підтримувати політичні рішення як до прийняття рішення про певні втручання та відповідні заходи (ex-ante), так і після запровадження втручань (ex post). Таким чином, політичні консультації, що базуються на фактичних даних, можуть зробити істотний внесок у процеси політичного навчання.

(2) Інституційні рамкові умови мають велике значення для досягнення успіху чи невдачі в розробці політики на основі фактичних даних. Пропозиції щодо посилення доказової бази надходять як із політики, так і з наукових кіл. Тут встановлено низку стандартів щодо мінімальних вимог до якості політичних консультацій. Багато урядів визнали переваги науково обгрунтованих політичних консультацій та закріпили цей підхід інституційно в політичному процесі.

(3) Розробка та застосування державних втручань можуть бути відображені в ідеалізованому політичному циклі. Вихідним пунктом у цьому циклі є визначення конкретних цілей та аналіз того, чи буде досягнуто цільовий показник в економіці. Державне втручання виправдане лише в тому випадку, якщо між цільовим значенням та початковим станом існує розбіжність, яку не можна терпіти. Оскільки економічна діяльність слідує за складними процесами, теоретичну взаємозалежність не завжди можна точно передбачити. З цієї причини терміново потрібна оцінка відповідних заходів.

(4) Сучасні дослідження впливу мають цілий ряд підходящих методів, що дозволяють зробити надійні твердження про зв’язок між певним заходом економічної політики та досягненням цільового значення. Сьогодні науковий стандарт представляє собою контрафакт (є суперечливим). Тут питання постає в тому, що сталося б, якби втручання не відбулося. Чим раніше науковий підхід був інтегрований у політичний цикл, тим більша ймовірність того, що можуть застосовуватися сучасні методи дослідження впливу. Тут все ще можна впливати на правила втручання, до яких може бути застосована протидія, а також на генерування адміністративних даних щодо застосування відповідного заходу.

(5) Оцінка на основі фактичних даних охоплює набагато більше завдань, ніж лише дослідження впливу у вужчому розумінні. Це має бути включено в комплексне управління даними, а також багатовимірні форми постійного обміну знаннями. Для того, щоб мати змогу розробити надійний/достовірний проект оцінки, також необхідні великі знання правил втручання, що може бути досягнуто лише завдяки тісному обміну знаннями з представниками політики. Оцінки, засновані на фактичних даних, є достовірними лише в тому випадку, якщо має місце прозорість щодо питань оцінки, дизайну оцінки, даних та методів, що використовуються, та результатів. Інтернет-платформи можуть зробити тут важливий внесок.

(6) У аграрному секторі Німеччини, у розробці політики, що базується на фактичних даних, беруть участь представники трьох груп. До першої групи належать науковці,

у яких міністерства та парламенти вимагають більш-менш регулярно певних заяв/ексепртних висновків. Це відбувається, наприклад, в контексті офіційних слухань та членства в науково-консультативних радах або Консультативній експертній раді з питань розвитку сільських територій. Другу групу складають так звані відомчі науково-дослідні установи, які отримують фінансування від Федерального міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL). Дослідники з університетів та неуніверситетських науково-дослідних інститутів найбільших наукових асоціацій (Товариство Макса Планка, Асоціація Гельмгольца, Асоціація Лейбніца, Товариство Фраунгофера) представляють собою третю групу суб'єктів у системі доказової політики.

(7) Можна вивести три рекомендації щодо створення в Україні системи прийняття рішень в галузі аграрної політики на основі фактичних даних. По-перше, мають бути добрі інституційні механізми (організація). Перегляд ефективності державних заходів повинен бути закріплений законодавчо – в ідеалі з конституційним статусом. По-друге, втручання повинні бути належним чином задокументовані – інтегровані у діючу систему офіційної статистики, яка має базуватися на міжнародних стандартах. По-третє, рекомендується розуміти оцінювання не лише з точки зору досліджень впливу у вужчому розумінні, але як систему взаємопов'язаних завдань між знаннями методів, професійним управлінням даними та широкою діяльністю з передачі даних між наукою, політикою та громадськістю (громадянським суспільством).

1. ЦІЛІ ТА МОТИВАЦІЯ

Запропонований короткий огляд (експертиза) описує передумови для розробки політики на основі фактів. Модель цієї так званої «політики, що ґрунтується на фактичних даних», дедалі частіше зустрічається у практичних підходах відповідальних за формування політики у багатьох країнах. Що стосується пропозиції для надання науково обґрунтованих знань, створено низку різних установ, що спеціалізуються на різних сферах політики (Buch, Patzwald, Riphahn та Vogel 2019). Ці доказові знання можуть підтримувати політичні рішення як до прийняття відповідного рішення про певні втручання та заходи (ex-ante), так і після запровадження передбачених втручань (ex-post). За останні кілька десятиліть, зокрема, були розроблені та вдосконалені методологічні інструменти для оцінки політичних втручань (оцінювання).

Економічні процеси слідують за складними процедурами, які рідко можна точно прогнозувати (пор., наприклад, література Dörner 1990; Dörner та Schaub 1994; Vester 2019, 1999; Forrester 1961). Отже, політика може функціонувати лише завдяки навчальним процесам, заснованим на підході спроб і помилок - вбудованих у політичний цикл (Howlett, Ramesh та Perl 2020, стор. 250). Здатність суспільств визнавати та виправляти помилки в політичному процесі безпосередньо пов'язана з якістю його інституцій. Хороші інституції можуть дати економікам потужний імпульс для процесів зростання (зокрема, North 1990; Acemoglu та Robinson 2010).

Оцінювання на основі фактичних даних можуть зробити істотний внесок у політичні процеси навчання. При цьому недостатньо просто перевірити, чи політики лише реалізовували заходи відповідно до наведених правил. Цей тип аналізу стосується контролю за виконанням. Однак такий контроль за виконанням не може надати інформацію про ефективність та результативність державних втручань. Навпаки, важливо продемонструвати причинно-наслідковий зв’язок між заходом економічної політики та досягненням цільових значень/показників. Сьогодні міжнародні дослідження впливу мають складний набір методів, щоб точно показати цей причинно-наслідкову зв'язок. Основна ідея даної процедури полягає у створенні «контрфактичної ситуації» (протилежної ситуації). При цьому ставиться питання: що було б, якби держава не втрутилася? Різниця між фактичною ситуацією та контрфактичною ситуацією полягає у впливі державного втручання (наприклад, Консультативна рада BMWi 2013, 2015; Kugler, Schwerdt та Wößmann 2014; Boockmann, Buch та Schnitzer 2014; Schmidt 2014; Експертна комісія 2015; EFI 2017, Розділ B5 -3; Buch та Riphahn 2019; Brachert, Dettmann та Titze 2015).

У багатьох сферах політики поки що існує мало доказів реального впливу, який певні втручання чинять на суспільство. Наприклад, ціла низка заходів пов'язана з перерозподілом фінансових ресурсів, і остаточно невідомо, чи справді державні витрати відповідають вимогам ощадливості та економічної ефективності (Консультативна рада BMWi 2013). Поштовхом до змін у цій практиці є як політика / адміністрування (EU COM 2014a; NKR 2015), так і наука (Консультативна рада BMWi

2013, 2015; VfS 2015), яка - строго кажучи - вже представляє собою відправну точку для інституційних реформ.

Це також стосується заходів у рамках регіональної та аграрної політики Німеччини, які представляють особливу форму перерозподілу. Вони повинні послужити прикладом у цій короткій експертизі того, як можна наводити докази в систематичних оцінюваннях відповідно до міжнародних стандартів якості та передавати їх до практики. Є дані щодо впливу аграрної та регіональної політики в Німеччині. Але чи всі заходи в рамках аграрної та регіональної політики насправді відповідають поставленим перед ними цілям, поки ще остаточно не досліджено. Це підходящий випадок із практики, на основі якого можна продемонструвати, як можуть бути організовані процеси оцінювання та які інституційні та технічні рамкові умови повинні бути забезпечені, щоб створити основу для безперервних процесів навчання в політиці (див., наприклад, Brachert, Dettmann та Titze 2015, 2020; Brachert, Brautzsch, Dettmann, Giebler, Schneider та Titze 2020).

Коротка експертиза структурована наступним чином. *Другий* розділ стосується досвіду Німеччини з прийняття рішень, заснованих на фактах. Спочатку основна увага приділяється інституційним рамковим умовам і тому, як вони можуть сприяти або перешкоджати проведенню доказового аналізу. Другий акцент робиться на організації генерації аналізів, що базуються на фактичних даних. Предметом дискусії є опис системи того, як аналізи на основі фактичних даних можуть бути впроваджені в практичну роботу. Виявляється, на додаток до оціночких досліджень у вужчому розумінні, аспекти передачі знань та всебічної роботи з даними є необхідними передумовами для того, щоб мати змогу проводити надійний аналіз на основі фактичних даних. У *третьому* розділі описуються варіанти того, як можна отримати досвід оцінювань, що базуються на фактичних даних, під час прийняття рішень у галузі аграрної політики в Україні.

2. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ ДОКАЗІВ - НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД

У цьому розділі йдеться про досвід Німеччини у генеруванні доказів для прийняття певних політичних рішень. Розділ 2.1 спочатку описує інституційну основу досліджень економічного оцінювання на основі фактичних даних у Німеччині. Розділ 2.2 аргументує, що оцінювання є частиною великого політичного циклу і що науку слід залучати на ранній стадії. У розділі 2.3 обговорюється, що оціночні дослідження сьогодні слід розглядати ширше, включивши їх до системи різних завдань. Оціночні дослідження на основі фактичних даних вже не можна уявити без широкого управління даними та інтенсивного обміну знаннями між політикою, наукою та широкою громадськістю. Методи науково обґрунтованих досліджень та їхні сильні та слабкі сторони є предметом розділу 2.4. Розробка політики на основі фактичних

даних в аграрному секторі є предметом розділу 2.5. Нарешті, у Розділі 2.6 показано, як можна на практиці запровадити систему доказових оціночних досліджень.

2.1. ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ

Як зазначалося вище, якість установ є визначальним фактором довгострокового зростання, однак установи виявляються досить жорсткими структурами - вони є результатом складних і тривалих колективних процесів прийняття рішень, які, в свою чергу, залежать від політичної системи та розподілу влади. Як результат, необхідні реформи можуть бути відкладені або навіть не здійснитися, навіть якщо вони здаються об'єктивно необхідними (наприклад, North 1990; Acemoglu та Robinson 2010). У цьому розділі розглядаються інституційні реалії та те, як вони можуть сприяти або перешкоджати проведенню оцінювання на основі фактичних даних. Зрештою, мова йде про питання, в першу чергу, чи готове суспільство в цілому допустити помилки в політичних діях, прийняти їх як частину процесів навчання і, таким чином, дозволити виправити помилки.

2.1.1. Принцип верховенства права

Втручання держави набувають економічного виправдання через неправильний розподіл ресурсів (тобто рівень пропозиції певних товарів вище або нижче макроекономічного оптимуму) в результаті дефіциту ринку (див. Fritsch 2018 для всебічного огляду), а також міркувань щодо розподілу (тобто надмірні розбіжності в доходах можуть спричинити соціальну напругу) (Kilper та Rosenfeld 2007). У демократичних суспільствах рішення за чи проти державних заходів лежить в руках державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), підконтрольної виборцям, але також знаходяться під впливом представників певних груп інтересів.

Майже кожен державний захід поза регуляторними політичними інструментами пов'язаний - якщо не безпосередньо, то принаймні опосередковано - з державними видатками, які мають фінансуватися за рахунок державних доходів, що насамперед також означає вилучення фінансової сили для приватного сектору. Для кожного суспільства надзвичайно важливо, чи отримують державні надходження, що генеруються за «обов'язковим податком», широке визнання серед населення. Якщо це не вдається, це сприяє розвитку тіньової економіки з усіма її негативними наслідками (див., наприклад, дискусію у Schneider та Enste 2000). У цьому відношенні логічно систематично перевіряти, чи дійсно державні заходи виправили недоліки ринку. Це стосується не лише політики, яка може реалізувати ефекти навчання шляхом систематичного аналізу впливу, але й широкої громадськості (і, зокрема, платників податків), яка, таким чином, повинна збільшити сприйняття стягнення обов'язкових зборів для фінансування публічний бюджетів

Контроль державних витрат у Федеративній Республіці Німеччина базується на широкому наборі правових норм, починаючи від Основного закону (стаття 114 [2]),

закінчуючи Законом про бюджетні принципи (§7 [2]), положенним про Федеральний бюджет та згідно з різними законами та постановами на рівні федеральних земель та громад. Важливим моментом є те, що аудиторські служби, яким доручено переглядати державні фінанси, є інституційно незалежними від інших органів влади відповідно до статті 114 [2] Основного закону. Вони мають суддівську незалежність. Цей набір правил вимагає контролювати державні витрати. Однак залишається з'ясувати, як це слід робити спеціально для окремих заходів та які критерії якості слід використовувати для аудиту державних фінансів.

2.1.2. Стандарти в політиці

На додаток до набору правил, описаних у попередньому розділі, практична робота в галузі політики породила ініціативи, що встановлюють певні **мінімальні стандарти** щодо необхідності та проведення оцінювання. При цьому слід враховувати, що компетенція у сферах політики визначається на різних адміністративних рівнях (Європейський Союз [ЄС], Федеральний уряд, федеральні землі, громади, органи соціального забезпечення). Наступні пояснення представляють більш докладно *три* з цих ініціатив - одну на федеральному рівні, інші дві на рівні ЄС.

Перша ініціатива стосується **Національної ради контролю норм (NKR)** (https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de), яку Федеральний уряд вирішив створити відповідним законом (NKRG)у 2006 році. Цей орган діє незалежно, і його завданням є консультування Федерального уряду з питань «зменшення бюрократії та кращої розробки правових актів». До його завдань відноситься проведення перевірок:

- витрат на виконання[1] нових регулювань;
- представлення мети та необхідності регулювання;
- окремих міркувань щодо інших можливих рішень;
- міркувань щодо кращого часу вступу в силу, обмежування часом та оцінювання;
- підходів щодо правового та адміністративного спрощення, а також
- виконання правових норм ЄС в національному законодавстві.

Предметом перевірки є весь спектр законодавства на федеральному рівні.[2] За рекомендацією NKR у 2013 році Федеральний уряд погодився на «концепцію оцінювання нових регуляторних намірів»[3], згідно з якою закони повинні оцінюватися

[1] Сюди входять витрати, що виникають внаслідок дотримання норм, включаючи витрати на інформаційні зобов'язання.

[2] Сюди входять усі нові та діючі Федеральні закони, зміни до законів, правові та адміністративні нормативні акти, правові акти ЄС та закони, на які впливає імплементація законодавства ЄС.

[3] Концепція оцінювання нових регуляторних намірів/проектів відповідно до програми роботи Федерального уряду щодо кращого регулювання від 28 березня 2012 року, пункт II 3. У: Федеральна канцелярія, орган, відповідальний за скорочення бюрократії: поліпшення розробки

через три-п’ять років, якщо витрати на дотримання законодавства перевищують мільйон євро.

Інша ініціатива, яка постійно вимагає оцінювання та встановлення певних мінімальних стандартів для неї, знаходиться на рівні ЄС. Зокрема, це так звані **процеси нотифікації (сповіщення)**. Договори ЄС в основному забороняють будь-яку державну допомогу, оскільки вона перешкоджатиме конкуренції на внутрішньому ринку ЄС. Тому держави-члени повинні повідомляти Комісію ЄС про будь-яку національну допомогу, яка може негативно вплинути на конкуренцію. Процедура повідомлення - це структурований процес, в якому держави-члени - подібно до того, що вимагається NKR у Німеччині - повинні надати роз'яснення щодо адресатів, обсягу, виду, цілей тощо для відповідних заходів. Комісія ЄС приділяє особливу увагу оцінцюванню заходу, що підлягає погодженню. Для цього держави-члени зобов’язані розробити так звані **плани оцінювання** (EU COM 2014a), які повинні відповідати мінімальним науковим стандартам. Для цього Комісія ЄС підготувала ряд відповідних робочих документів (див., наприклад, EU COM 2014b).

Joint Research Centre (JRC) (https://ec.europa.eu/jrc/en) Комісія ЄС також бере участь у перегляді планів оцінювання та поданих оціночних досліджень. Тут мова іде про сервісну служба, яка є частиною Комісії ЄС, яка надає всебічну наукову експертизу щодо політики ЄС – особливо в галузі оцінювань, що базуються на фактичних даних.

Не в останню чергу, як результат тиску з боку Рахункової палати та як обґрунтування Спільної аграрної політики (САП), Комісія ЄС все більше прагне до **більш систематичного перегляду ефективності аграрної політики** протягом останніх двох десятиліть. Відповідно до статті 110 Регламенту 1306/2013 (Система фінансування, адміністрування та контролю САП, горизонтальне регулювання), Комісія та держави-члени зобов'язуються створити багаторічні плани оцінювання. Завдяки **Спільній системі моніторингу та оцінювання** (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) було встановлено набір індикаторів для цілей політики. Це призначено для регулярної оцінки всіх прямих платежів, заходів підтримки на ринку та заходів, спрямованих на розвиток сільських територій (див. EU COM 2018).

Ці приклади показують, що політики визнали переваги політичних консультацій, що базуються на фактичних даних, і що ці дані враховуються у політичній практиці. На додаток до рівня ЄС та Федерального рівня, здається, лише питання часу, коли цей тип консультацій щодо політики буде також інституційно закріплений на рівні федеральних земель та громад у Федеративній республіці Німеччина.

2.1.3. Стандарти в науці

Стандарти оцінювань, які вже сьогодні потрібні в певних сферах політики, базуються

правових актів 2012: уникнення обтяжувань. Скоротити бюрократичні витрати. Надійна економічна динаміка. Звіт Федерального уряду за 2012 р. Відповідно до § 7 Закону про створення Національної ради контроля норм. Травень 2013. Берлін.

на найсучасніших міжнародних дослідженнях впливу. Оцінювання втручань з боку економічної політики стосується вивчення того, чи існує причинно-наслідковий зв'язок між **заходом** та зміною політичних цільових показників. Це виявляє проблему в тому, що неможливо спостерігати, як би розвивався об’єкт дослідження (особа, підприємство, регіон тощо), або його також називають **учасником**, якби втручання не відбулося. У певний момент часу учасник може або отримати певний захід, або ж ні. Не можна робити обидва підходи одночасно. Для того, щоб виявити причинно-наслідковий ефект заходу, необхідно сформувати **контрафакт**. Цей контрафакт покликаний допомогти відповісти на саме питання - як би пройшов розвиток подій, якби захід не відбувся? Різниця між фактичним, вимірюваним розвитком змінних результатів учасників заходу, тобто **дослідна група** та група порівняння, також відома як **контрольна група**, яка не зазнавала дії цього заходу, дає змогу зробити висновки про **причинний ефект** втручання. Якщо дослідження ґрунтується на концепції контрафакту, тоді в літературі цей аналіз зазвичай називають **оцінюванням на основі доказів**.

Контрафакт можна вивести за допомогою різних економетрично-статистичних методів. Детальне обговорення цих методів наведено у розділі 2.4. Природно, що всі методи мають сильні і слабкі сторони. Для **оцінки придатності** певних методів для конкретних практичних питань в рамках міжнародних економічних оцінювальних досліджень була створена система оцінки по бальній шкалі. Ця **бальна система** так званої «шкали наукових методів Меріленда» (Maryland Scientific Methods Scale) (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter та Bushway 1998) коливається від 1 (прості кореляції, неможливо зробити жодних тверджень про причинність) до 5 (рандомізовані контрольні дослідження, дуже надійні висловлювання про причинність). Madaleno та Waights (2016) надалі розвивали цю бальну систему. Відповідно до цього оціночного листа, щоб мати змогу достовірно оцінити причинно-наслідковий зв'язок, необхідно досягти щонайменше рівня 3.

2.1.4. Стандарти щодо генерування та надання даних

Оцінювання на основі фактичних даних потребують належних даних[4]. Дані офіційної статистики в Німеччині є дуже хорошим джерелом для проведення досліджень завдяки своїй високій якості. Щоб надати доступ до цих даних, одночасно дотримуючись положень щодо захисту даних, по всій Німеччині були створені

[4] Чим більше дезагреговано ці дані, тим точніше можна проводити аналіз впливу. Однак у багатьох випадках це суперечить праву на інформаційне самовизначення, яке випливає із загального права особистості в Основному законі Федеративної Республіки Німеччина (стаття 2 [1] у поєднанні зі статтею 1 [1]). Систематичний збір інформації на індивідуальному рівні (особи, підприємства) відбувається в Німеччині в рамках офіційної статистики, наприклад на основі Федерального закону про статистику (BStatG) або для звітів про соціальне страхування на основі соціального Кодексу безпеки (SGB). Тут респонденти зобов’язані брати участь і відповідати правдиво. Порушення передбачає суворі покарання. Водночас законодавець гарантує захист персональних даних, що дуже важливо в Німеччині.

дослідницькі центри обробки даних (FDZ), які часто вбудовані в систему офіційної/відомчої статистики. Яскравими прикладами є, наприклад, FDZ статистичних управлінь Федерального та земельних урядів, а також Федерального агентства з питань працевлаштування (в якості адміністративного органу з питань соціального страхування Німеччини). FDZ організовує доступ до даних офіційної статистики для дослідницьких цілей, використовуючи стандартизовані процедури подання заявок.

Рада з соціально-економічних даних (RatSWD) (https://www.ratswd.de) контролює дотримання стандартів якості у FDZ. Вона представляє незалежну консультативну раду при Федеральному уряді. На додаток до акредитації та оцінювання роботи FDZ, її завдання включають також стратегічний подальший розвиток інфраструктури дослідницьких даних та її мережі. Крім того, RatSWD розглядає себе як представника інтересів продуцентів та користувачів даних та виконує консультативні функції щодо політики та наукових установ.

В аграрному секторі особливе значення має **Інформаційна мережа сільськогосподарського бухгалтерського обліку** Європейського Союзу (INLB, англ.: Farm Accountancy Data Network FADN). Незабаром після обгрунтування спільної європейської аграрної політики, Регламент № 79/65 / ЄЕС заклав основу для узгодженого збору даних, пов'язаних з виробництвом та економічною діяльністю підприємств. Реалізація у Федеративній республіці Німеччина відбувалась в рамках Закону про сільське господарство 1955 року (§§2-7). Вибірка від 6000 до 8000 підприємств повинна репрезентативно представляти структуру сільського господарства в Німеччині, що знаходиться вище межі 25000 євро стандартного виходу (калькуляційний запис вартості виробництва без прямих платежів). Підприємства, що беруть участь у щорічних опитуваннях, отримують надбавку для відшкодування витрат (в даний час 160 євро за анкету з підприємства). Запис статей витрат та доходів відповідає вимогам торгівельного кодексу Німеччини. Доступ до даних для наукових досліджень можливий, але надається відносно обмежено (пор. BMEL 2018).

З боку наукових політичних консультації досліджує, наскільки збір даних FADN може бути розширений, включаючи охоплення додаткових показників/індикаторів особливо екологічних, на рівні підприємств, з метою оцінювання змін політичних цілей (Poppe та Vrolijk 2016).

2.1.5. Короткий зміст інституційних рамкових умов

Пояснення, надалі у Розділі 2.1, дали зрозуміти, що інституційні рамкові умови мають велике значення для успіху чи невдачі у розробці політики, що базується на фактичних даних. Пропозиції щодо посилення доказової бази надходять як із самої політики, так і з наукових кіл. Тут на сьогодні встановлено низку стандартів щодо мінімальних вимог до якості політичних консультацій. Багато урядів визнали **користь від науково обгрунтованих політичних консультацій** та закріпили

це інституційно в політичному процесі. Ці інституційні механізми дозволяють політиці вчитися і тим самим вдосконалюватися.

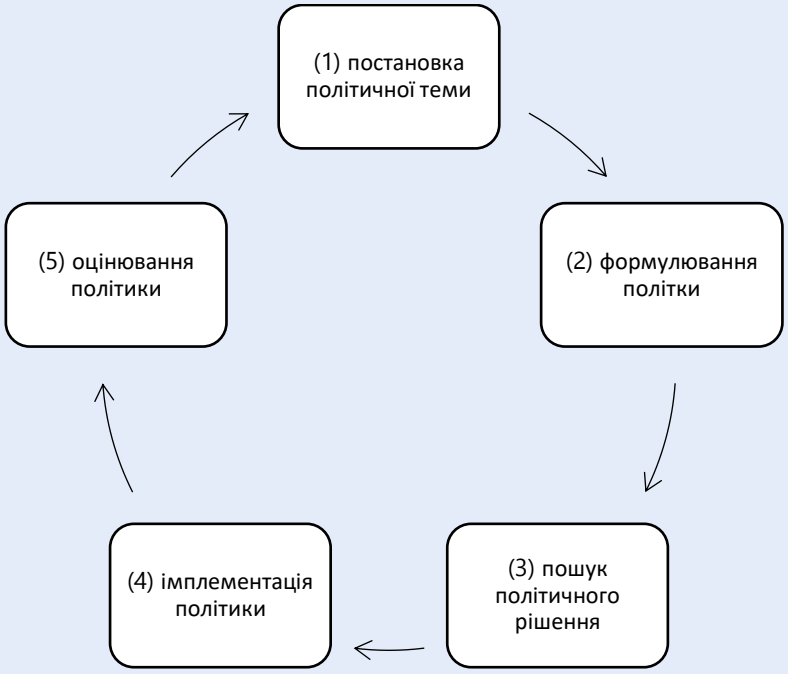
І навпаки, це також означає, що низька якість або повна відсутність цих стандартів перешкоджають генерації доказових знань і навіть роблять це неможливим. Обгрунтоване бажання надати докази не є (і може ніколи не бути) вільним від **конфліктів цілей**. Це можна побачити, наприклад, при підготівці та наданні хороших даних (у сенсі репрезентативності, актуальності, послідовності, позбавлених помилок вимірювання тощо), без яких аналіз, що базується на фактичних даних, взагалі не був би можливим.

Тут слід зважити між правом на інформаційне самовизначення та вимогами, що випливають із практичної дослідницької діяльності. У разі сумнівів на відповідні питання дослідження не можна відповісти з використанням наданих у розпорядження даних, якщо політика надає пріоритет аспектам захисту даних.

2.2. ЗАЛУЧЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ У ПОЛІТИЧНИЙ ЦИКЛ

Оцінювання не можна розглядати окремо; вони є частиною **«політичного циклу»** (Рисунок 2-1). Цикл політики, представлений тут, базується на п'ятифазній моделі Хаулетта, Рамеша та Перла (Howlett, Ramesh та Perl 2020). Крім того, беруться до уваги ідеї Буха, Пацвальда, Ріфана та Фогеля (Buch, Patzwald, Riphahn та Vogel 2019, стор. 3-4) та NKR (2017, стор. 31). У представленій тут модель мова іде про ідеалізований політичний цикл. На практиці переходи між окремими фазами повинні бути плавними.

Рисунок 1: Модель політичного циклу'



Джерело: власне представлення за підходами Хаулетта, Рамеша та Перла (Howlett, Ramesh und Perl (2020)).

Опис окремих фаз базується на згаданому на початку прикладі *регіональної політики в Німеччині*. Державний сектор використовує цей інструмент для надання субсидій бізнесу та громадам у структурно слабких районах Німеччини. За допомогою цього конкретного випадку з практики можна продемонструвати, які кроки роботи політика робить на кожному етапі (у кожній фазі). Однак тут слід зазначити, що німецькі відомства не розробляли регіональну політику відповідно до цієї схеми. Це ідеалізоване подання авторів на основі опублікованих документів про регіональну політику.

2.2.1. Постановка політичної теми

Перший етап передбачає розробку політичного порядку денного. Першим кроком тут є розробка цільової системи для суспільства в цілому. Для цього загальновказані **загальні цілі** (наприклад, добробут/процвітання) мають бути розбиті **на конкретні підцілі** (наприклад, справедливість, економічне зростання, задоволеність, тривалість життя, здоров'я тощо).

На цьому етапі дуже важливо, щоб політики перевели здебільшого дуже абстрактно сформульовані цілі в об'єктивно **вимірювані показники / індикатори** - в ідеалі ті, про які інформація вже представлена в офіційній статистиці.

Для кожного показника політика визначає значення, при якому ціль можна вважати досягнутою. Ще одне важливе питання виникає у політиків щодо того, які **розбіжності** вони вважають **допустимими між бажаним цільовим значенням** (цільовий стан) та **поточною ситуацією** (фактичний стан). Іншими словами, політики повинні встановити **порогове значення**, коли вони бачать **необхідність втручання**.

Щодо прикладу *німецької регіональної політики*, цю фазу можна описати наступним чином. Загальною метою політики є максимізація загального економічного добробуту. Досягнення цієї мети визначається насамперед тим, наскільки національна економіка здатна задовольнити потреби населення, тобто виробляти товари (товари та послуги). Рішення про використання ресурсів, необхідних для виробництва, приймається на індивідуальному рівні. Ринковий механізм забезпечує координацію планів численних гравців ринку. У деяких випадках цей механізм не працює ідеально, тому економіка або виробляє занадто багато або занадто мало певних товарів. У таких випадках спостерігаються дефіцити ринку (Fritsch 2018). Їх також можна знайти в просторовому контексті[5], що породжує цілі економічної політики щодо виправлення ринкових недоліків з метою забезпечення ефективного

[5] У цьому контексті німецька політика розглядає компенсацію недоліків природного місця розташування (наприклад, периферійних географічних розташувань), невикористаних переваг агломерації, нерухомих виробничих факторів (особливо робочої сили) та тертя на ринках факторів (наприклад, регіональна доступність ризикового капіталу) як аргументи, що вказують на необхідність регіональних політичних втручань (Alm та Fish 2014).

розподілу ресурсів (наприклад, Neumark та Simpson 2015).

На додаток до розподільних цілей, німецька політика також прихильна нормативній цілі розподільчої справедливості, з якої випливає обґрунтування створення соціальної держави (Основний закон, стаття 20, пункт 1, речення 1). Принцип розподільчої справедливості дуже широкий у Основному законі і сприймається у розумінні регіонального забезпечення загального інтересу, що виявляється в меті «створення рівних умов життя на всій федеральній території» (стаття 72, абзац 2, пункт 3 Основного закону) (Kilper та Rosenfeld 2007).

Підсумовуючи, німецька регіональна політика переслідує мету зменшення дисбалансу/нерівності між регіонами всередині Німеччини. Для цього вона базується на сукупності економічних регіональних показників, зокрема валового внутрішнього продукту, валової доданої вартості; рівня безробіття; заробітної платні, заробітку; зайнятості, розвитку зайнятості; забезпечення інфраструктурою, пов'язаною з бізнесом (Alm та Fisch 2014). Конкретного значення, коли буде досягнута мета зменшення регіональних диспропорцій/розбіжностей, регіональна політика Німеччини не надає.

2.2.2. Формулювання політики

Другий етап стосується конкретного формулювання політики. Першим кроком тут є всебічний аналіз проблеми. Для цього потрібні базові знання про можливі **причинно-наслідкові зв'язки**. Детальний аналіз повинен виявити можливі конфлікти (пор., наприклад, література Дернер 1990; Дернер та Шауб 1994; Вестер 2019, 1999; Форрестер 1961). Може статися так, що коли одна ціль досягнута, інша зазнає негативного впливу. Тоді введення або продовження політичного заходу призводить до небажаних побічних ефектів. Типовим прикладом є **конфлікт цілей** між економічним зростанням та розподільчою справедливістю. Ринковий механізм може створити розподіл доходів, який суспільство вважає несправедливим. Цей результат можна виправити лише шляхом перерозподілу: ресурси вилучаються з виробничих сфер економіки та передаються економічно слабшим. Зрештою, на цьому етапі йдеться про **зважування шансів та ризиків** для можливих варіантів політики. Таким чином, заздалегідь можна виключити втручання, які не досягають мети або мають небажані побічні ефекти. Якщо кілька варіантів виявляться принципово придатними для політики, **зважування відповідних витрат та вигод** можуть ще більше звузити вибір.

Німецька регіональна політика представляє собою дискреційний інструмент надання підтримки. Подавати заявку можуть лише підприємства та громади в структурно слабких регіонах. Дійові особи за межами цих областей не мають доступу до такого типу підтримки. За рахунок підтримки суб'єкти структурно слабких районів повинні отримувати допомогу, щоб допомогти собі самим. Забезпечуючи збереження робочих місць та створюючи нові, у несприятливих регіонах слід створювати додаткові джерела доходу (Alm та Fisch 2014).

Стосовно об'єкта підтримки, політика взяла на себе зобов'язання щодо інвестиційних проектів. Згідно з мікроекономічною теорією, стимулювання інвестицій зменшує витрати на використання капіталу, саме тому - припускаючи, що підприємства, що максимізують прибуток, та за інших рівних умов - підприємства розширюють свій капітал. Якщо попит реагує досить гнучко, підприємства створюють додаткові робочі місця (Criscuolo, Martin, Overman, van Reenen 2019).

Для об'єктів інвестицій, що претендують на отримання підтримки, у підприємствах та громадах застосовується мінімальний термін використання, передбачений політиками. Протягом цього періоду також повинні залишатися робочі місця в підприємствах, що отримали підтримку. Політики вважають кількість робочих місць та доходів центральними показниками для вимірювання досягнення цілей (Alm та Fisch 2014).

На додаток до невід'ємного конфлікту цілей у заходах перерозподілу, існує ще один конфлікт цілей у регіональній політиці, який свідчить про те, що такий тип підтримки може перешкоджати структурним змінам, оскільки неконкурентоспроможні економічні структури штучно підтримуються. Політики намагаються вирішити цей конфлікт цілей, виключаючи регіональну підтримку підприємств, що опинились у скрутному становищі, згідно з правилами надання підтримки (див. Федеральний вісник 2018 року, актуальну чинну версію).

2.2.3. Політичний пошук рішення

На *третьому етапі* мові іде про прийняття рішення щодо конкретного політичного заходу. Це часто пов'язано з **формальними процесами** в демократичних суспільствах, такими як розробка, обговорення та прийняття законів у парламентах. Закони, нормативні акти та керівні принципи доступні для ознайомлення на відповідних платформах, що робить нормативно-правові акти загальнодоступними для всіх. Ці офіційні кроки створюють **правову визначеність** щодо застосування політичного заходу.

Для *німецької регіональної політики* цей етап включає створення правових рамкових умов для застосування програми підтримки через Закон про спільне завдання «Покращення регіональної економічної структури» (GRWG). Тут регулюються наступні аспекти (див. далі Alm та Fisch 2014):

- Хто повинен приймати рішення щодо правил надання підтримки?
- Які області повинні отримувати підтримку?
- Які підприємства повинні отримувати підтримку?
- Які проекти повинні отримувати підтримку?
- Як саме слід надавати підтримку (надбавка, субсидія, позика)?
- В якому розмірі підприємства та громади повинні отримувати підтримку?

Через конституційні особливості до регіональної політики Німеччини залучаються як Федерація, так і федеральні землі. Координація між Федеральним урядом та урядами

федеральних земель відбувається в рамках так званого координаційного комітету. Зовні Федеральний уряд повинен координувати свою діяльність із ЄС в рамках процесу нотифікації для німецької регіональної політики, оскільки тут мова іде про інструмент, який може спотворити конкуренцію на внутрішньому ринку. Якщо державна допомога є безпечною, ЄС дозволяє застосовувати цю політику протягом кількох років. Після цього держави-члени повинні подати заяву до ЄС про продовження дії цього заходу. Процес координації з ЄС також включає погодження плану оцінювання.

Визначення сфер підтримки в рамках німецької регіональної політики базується на індикаторі структурної слабкості. Об'єм підтримки в певній області обмежений. Підтримка здійснюється у формі субсидій для інвестицій підприємств та інвестиції в інфраструктуру, пов’язану з бізнесом, у громадах. В основному підтримка відкрита для технологій, але спрямована на підприємства, які продають свою продукцію по всій країні (міжрегіонально)[6]. Отримання підтримки можливе лише за заявою, причому федеральні землі несуть відповідальність за остаточний відбір проектів, що підлягають отриманню відповідної форми підтримки.

2.2.4. Імплементація політики

Четвертий етап включає реалізацію політики та конкретне **застосування чинного законодавства** на практиці, а також її **документацію**. На різних адміністративних рівнях будуть залучені певні органи влади / відомства.

Регіональна політика Німеччини реалізується урядами федеральних земель. Вони організовують обробку, розгляд та затвердження заявок, а також виплату грошей на підтримку. Після закінчення періоду підтримки проводиться перевірка, щоб визначити, чи були кошти використані відповідно до затверджених положень. Земельні міністерства часто доручають державним банкам, які залучені до програм підтримки, здійснювати оперативний процес надання фінансування. Крім того, федеральні землі повинні гнучко реагувати на зміни у підходах до надання підтримки, наприклад, якщо подано більше заявок, ніж можна схвалити. У цих випадках федеральні землі повинні розробити власні правила щодо того, які програми підтримки повинні мати пріоритет.

Відомства зобов'язані точно задокументувати процес надання підтримки, який всебічно перевіряють аудиторські служби (див. Розділ 2.1.1). У цій фазі генерується ціла серія даних, яка є відправною точкою для оцінювання у фазі 5. Федеральні землі передають дані з процесу надання підтримки (зокрема, отримувача підтримки; дані для подання заявки, затвердження, початку та закінчення проекту; суми фінансування) у стандартизованому процесі за допомогою електронних систем звітності до Федерального уряду, який їх відповідно архівує.

[6] Крім того, деякі галузі виключені з програм підтримки через спеціальні правила в ЄС.

2.2.5. Оцінювання політики

П'ята фаза в ідеалі передбачає **відображення результатів політики**. Основна увага приділяється аналізу того, чи можна продемонструвати **причинно-наслідковий зв'язок між втручанням та** досягненням **цілей** економічної політики. Іншим важливим моментом є те, які **побічні ефекти** мала політика та чи не було здійснено негативний вплив на інші цілі в результаті. Якщо було застосовано декілька варіантів політики, слід вивчити, який із цих заходів має найкраще **співвідношення витрат і користі**. Якщо втручання не відповідає покладеним на нього очікуванням, тоді політики можуть скорегувати заходи або, якщо потрібно, вирішити припинити дію певного заходу.

Критичним моментом на цьому етапі є аналіз зв'язку між втручанням та досягненням економіко-політичних цілей. Для того, щоб мати змогу отримати достовірні висновки з цього аналізу, слід розробити переконливі аналітичні підходи, які відповідають сучасному стану міжнародного дослідження впливу.

Методологія, яка використовується для оцінювання *німецької регіональної політики*, детально описана у так званому плані оцінювання (пор. Федеральний вісник 2018). Використовуються контрафактні схеми досліджень, що відповідають міжнародному стану оціночних досліджень і, таким чином, дозволяють робити надійні заяви про вплив регіональної політики на різні економіко-політичні цілі.

Федеральний уряд надає контракт на наукову послугу для проведення оціночного дослідження зовнішнім експертам в рамках стандартизованого конкурсного тендерного процесу. Якість звіту про оцінювання надалі оцінюється ЄС. Результати оцінювання повинні враховуватися Федеральним урядом та урядами федеральних земель при продовженні відповідних програм ЄС. Оціночні дослідження повинні бути доступними для широкого загалу у відповідній формі.

2.2.6. Короткий зміст вбудовування оцінювання у політичний цикл

Більшість національних економік організовані відповідно до ринкових принципів. Рішення про використання ресурсів приймаються на індивідуальному рівні. Однак у деяких випадках ринковий механізм не працює ідеально. Народне господарство виробляє занадто багато або занадто мало певних товарів. Крім того, суспільство може сприймати розподіл товарів, викликаний ринковим механізмом, як несправедливий. Ці обставини виправдовують відповідне політичне втручання.

Розробку та застосування державних втручань можна відобразити в ідеалізованому циклі політики. Вихідним пунктом у цьому циклі є визначення конкретних цілей та аналіз того, чи буде досягнуто цільове значення в економіці. Державне втручання виправдане лише у тому випадку, якщо між цільовим значенням та початковим станом існує розбіжність, яку не можна терпіти. Для вирішення проблеми політикам часто доступні різні варіанти. Комплексний аналіз теоретично обґрунтованих

причинно-наслідкових зв’язків виявляє, який із варіантів найкраще підходить для вирішення відповідної проблеми. Це також повинно показати, де можуть розвиватися конфлікти цілей. Далі слідує рішення щодо конкретної розробкии набору правил для втручання. Політичні рішення набувають правової визначеності завдяки парламентським процесам. В кінці цього ланцюжка стоїть прийняття законів, постанов та керівних принципів. Практична реалізація правових норм покладається на органи влади \ відомства на різних адміністративних рівнях. Вони повинні - відповідно до верховенства права - документувати застосування та реалізацію політики. Оскільки економічна діяльність відбувається за складними процесами, теоретичну взаємозалежність не завжди можна точно передбачити.

З цієї причини терміново потрібне оцінювання заходів. Воно повинно базуватися на міжнародному підході до досліджень впливу, щоб отримати надійні висловлювання щодо зв'язку між втручанням та досягненням економіко-політичних цілей. На основі результатів оцінювання політики можуть вирішити, чи продовжувати втручання, чи внести до заходу певні можливі корективи.

2.3. ЗАВДАННЯ В СИСТЕМІ ОЦІНЮВАНЬ НА ОСНОВІ ДОКАЗІВ

Цей розділ аргументує, що реалізація фази (5) у політичному циклі, тобто оцінювання політики може бути успішним лише за умови, що будуть тісно взаємопов'язані три завдання: дослідження оцінювання, управління даними та передача знань (рис. 2-2).

Рисунок **Ошибка! Текст указанного стиля в документе отсутствует.**: Взаємозв’язок завдань при оцінюваннях, заснованих на доказах

Джерело: власне представлення.

Як тільки в цій системі доказових оцінювань бракує навіть одного завдання, висновки про наслідки економіко-політичних заходів вже не можна робити всебічно. Процеси політичного навчання призупиняються. Як результат, установи працюють

неефективно, що в довгостроковій перспективі відображається на втратах добробуту. Наступні зауваження окреслюють ці три сфери завдань у їхніх основних особливостях та демонструють на прикладі *регіональної політики Німеччини*, як ця система використовується в практичній роботі з оціночних досліджень.

2.3.1. Оціночні дослідження

У розділі 2.1.3 описано, що **контрафакт** представляє керівні принципи міжнародних досліджень впливу. Причинний ефект політичного заходу - це різниця в цільових результатах між **дослідною та контрольною групою**. Важливою передумовою значущості результатів є те, що учасники дослідної та контрольної груп ідентичні за всіма характеристиками, які можуть впливати як на ймовірність отримання певного заходу, так і на сам результат. З наукової точки зору, систематичні відмінності між дослідною та контрольною групами є дуже проблематичними для точного визначення наслідків політичного заходу. Так, характеристики, що впливають на вибір заходу, можуть також впливати на зміну результату і, таким чином, спотворювати ефект від певного заходу. Тоді вже не можна вирішити, чи досягнення мети зумовлене заходом чи специфічними характеристиками учасників.

Ця проблема особливо помітна, коли втручання - це заходи, в яких учасники беруть участь добровільно. Тут можуть бути механізми, які сприяють **самовідбору учасників певного заходу**. Це також стосується субсидування підприємств (або громад) в рамках *німецької регіональної політики*, оскільки тут мова іде про програму, що спонукається попитом.

Систематичні відмінності та пов'язані з ними можливі спотворення в аналізі ефектів можуть бути результатом, наприклад, відмінностей у просторовому розташуванні підприємств. Хекман, Лалонд та Сміт (1999) показують, наприклад, що економічне середовище впливає на економічні показники діяльності людей або підприємств, що повинно враховуватися при аналізі заходів політики. Pellegrini та Centra (2006) вказують на спотворюючий ефект різниці у секторальному складі субсидованих та несубсидованих підприємств. Наприклад, якщо в певних галузях економіки спостерігаються позитивні (або негативні) тимчасові потрясіння, підприємства в даному секторі можуть бути більш (або менше) готові інвестувати та розвиватися більш позитивно (або негативно) незалежно від того, отримують вони підтримку чи ні. Те саме можна уявити для великої кількості інших спостережуваних (наприклад, розмір підприємства) та неспостережуваних (наприклад, управлінські навички) операційних змінних (Kugler, Schwerdt та Wößmann 2014). Отже, можливість викривлення відбору слід враховувати під час оцінювання, щоб рівень та напрямок наслідків заходу підтримки були достовірними та не відтворювались спотвореним способом (див. також Bernini та Pellegrini 2011 для обговорення проблеми в контексті оцінки італійського інвестиційного фінансування). Існують також дуже чіткі вказівки на підтримку господарських інвестицій в рамках німецької регіональної політики

щодо самовідбору підприємства для надання підтримки (Brachert, Brautzsch, Dettmann, Giebler, Schneider та Titze 2020, глави 2 та 3, а також цитована там література).

Завдання всіх сучасних методів дослідження впливу - якомога більше виключити **проблему відбору**, щоб **уникнути** спотворення напрямку та величини ефектів. Якщо це не вдається в достатній мірі, тоді політики приймають рішення на основі недостатньої інформації. Детальне обговорення процедур наведено у Розділі 2.4.

2.3.2. Управління даними

Для якісних оцінювань потрібні гарні дані. Для проведення оцінювання перевагою є, якщо весь політичний цикл задокументований, і політики замислюються над питанням щодо відповідних даних на кожному етапі. Ініціативи ЄС, а також NKR вказують на правильний шлях (див. Розділ 2.1.2). Однак існує ще потреба у вдосконаленні. Зокрема, це стосується **даних** про **цільові змінні**, **правил втручання** та **застосування втручань**. Останній згаданий пункт впливає на систематичний та всебічний збір інформації про віднесення учасників до певного заходу - зокрема, **ідентифікацію учасника один до одного**; місце, час, тривалість та інтенсивність заходу.

Попередній розділ чітко дав зрозуміти, що для вірогідного контрафактного дизайну важливо адекватно вирішити **проблему самовідбору учасників заходу**. Дизайн дослідження повинен гарантувати, що учасники дослідної та контрольної груп ідентичні за всіма характеристиками, які можуть впливати як на ймовірність участі у заході, так і на цільову змінну. В ідеалі дані представляють період до введення заходу, що дозволяє робити заяви про розвиток учасників до введення заходу. Оцінювання, що базуються на фактичних даних, вимагають дуже **обширних даних** про **учасників**, як про тих, хто був у **дослідній группі**, так і про **контрольну групу**. Це стосується не лише окремих характеристик, але й цільових змінних.

Одним із способів отримання цієї інформації є повторний збір даних у рамках **опитувань**. Це часто пов'язано із значними витратами як для респондентів, так і для тих, хто проводить опитування. Крім того, ніхто не може бути зобов'язаний брати участь в опитуванні в цьому контексті. Це стосується, зокрема, учасників контрольної групи. Такий підхід може призвести до **спотворення відповідей**, якщо в опитуванні беруть участь лише дуже конкретні учасники. Інше джерело упередженості полягає у самих відповідях, оскільки респонденти не зобов’язані розкривати правду. Зрештою, такий тип збору інформації створює додаткові проблеми та схильний до спотворень шляхом самовідбору учасників опитування. [7]

[7] Так, наприклад - особливо для програм, керованих попитом - бажання учасників дослідної групи, ймовірно, буде більшим, по-перше, взяти участь в опитуванні, а, подруге, навмисно переоцінити ступінь досягнення мети, щоб програма могла бути продовжена.

Більш дешевою та якісно **кращою альтернативою** є доступ до даних, які вже зібрала **офіційна / відомча статистика**. Тут окремі особи зобов'язані взяти участь в опитуванні та відповісти правдиво (див. також розділ 2.1.4).

Далі офіційна статистика буде **з'єднана** з **адміністративними даними** про **здійснення заходів**. У найкращому випадку органи влади збирають відповідні **ідентифікатори**, тобто унікальні ключові дані/номери в офіційній статистиці (наприклад, номери соціального страхування, номери підприємств, податкові номери, номери торгових реєстрів тощо) під час проведення заходів. Адміністративні дані можуть бути дуже надійно зв'язані з даними офіційної статистики за допомогою цих ідентифікаторів. Якщо ці ідентифікатори недоступні, дані також можна об'єднати, використовуючи **Record-Linkage-Techniken** (методи зв'язування записів). Ці методи обчислюють подібність компонентів імен осіб чи підприємств між різними наборами даних. Якщо ці подібності перевищують порогове значення, встановлене оцінювачем, тоді поля даних можуть бути пов'язані. Цей метод, природно, створює хибнонегативні та хибнопозитивні збіги, саме тому він може бути лише альтернативою посиланням на основі офіційних ідентифікаторів (див. Brachert, Giebler, Heimpold, Titze та Urban-Thielicke 2018, розділ 3).

Надійне управління даними в рамках системи оцінювань, що базуються на фактичних даних, повинно також включати **систематичне архівування** всіх використовуваних наборів даних, процедур обробки та кодів розрахунків, що створює основу для відтворюваності, реплікації та узагальнення результатів (див., наприклад, Bollen, Cacioppo, Kaplan, Krosnick та Olds 2015).

Правила для застосування *німецької регіональної політики* були доступні у формі політичних документів, так званих координаційних рамок (раніше: рамкові плани) (див., наприклад, Федеральний вісник 2018), документів із процесів нотифікації програми до ЄС та інших публікацій (наприклад, Eckey 2008; Alm та Fish 2014). Правила надання підтримки були оцифровані Brachert, Brautzsch, Dettmann, Giebler, Schneider та Titze (2020) та переведені у відповідний контрафактичний дослідницький дизайн.

Федеральні землі збирають адміністративні дані про процес надання підтримки (зокрема, назву та місцезнаходження підприємства-інвестора, дані про процес подання заявок, початок та кінець інвестиційного проекту з відповідною підтримкою, розмір фінансування та суму фінансування) та повідомляють про це Федеральному уряд, який також бере на себе архівування. Ці дані також містять ідентифікатор офіційної статистики. Зокрема, це номер підприємства, який Федеральне агентство зайнятості присвоює в контексті звітів про зайнятість, що підлягає сплаті внеску на соціальне страхування. За номером установи дані про надання підтримки можуть бути пов'язані зі статистикою працівників, які сплачують внески на соціальне страхування, що в основному представляє повне опитування

щодо цього виду зайнятості та містить біографію господарського розвитку (див. Розділ 2.1.4) [8]. Однак цей підхід досягає своїх меж, коли йдеться про реєстрацію діяльності самозайнятих людей (наприклад, у сімейному бізнесі, що в першу чергу можна знайти в сільському господарстві).

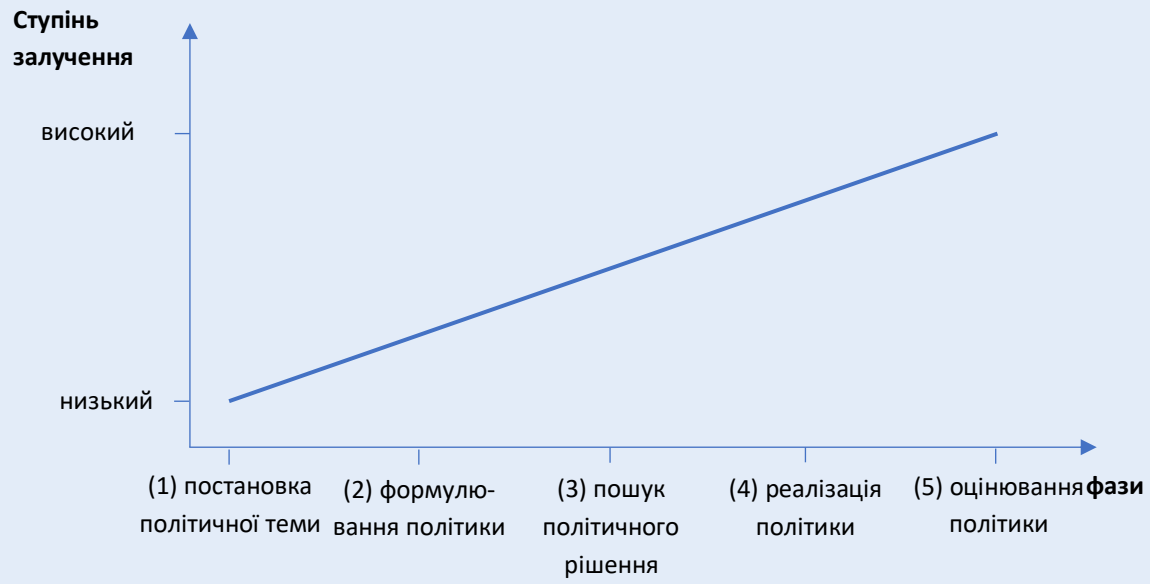
Адміністративна статистика щодо надання підтримки також може бути пов'язана з другим набором даних офіційної статистики, а саме зі збором даних для переробної промисловості, які надає FDZ статистичних управлінь Федерації та федеральних земель (пор. Розділ 2.1.4.). Злиття з цим записом даних можливо через ідентифікатор, номер торгового реєстру. Однак органи/відомства, що надають погодження, не збирають цей номер. Але, зв'язок все ще можна організувати, а саме через проміжний етап, коли дані адміністративного надання підтримки спочатку об’єднуються з даними Amadeus від приватного провайдера Бюро ван Дейка (Bureau van Dijk). Цей запис даних містить інформацію про номер торгового реєстру, який тепер служить ідентифікатором для поєднання з даними офіційної статистики переробної промисловості. Звичайно, за допомогою цього обходу можна зібрати менше інформації, ніж якби відомства зібрали відповідну кількість з самого початку. За допомогою описаних даних можливі оцінки наслідків німецької регіональної політики, які повністю відповідають вимогам сучасного рівня міжнародних досліджень впливу (див. Brachert, Giebler, Heimpold, Titze та Urban-Thielicke 2018 а також Брахерт, Брауцш, Детманн, Гіблер, Шнайдер та Тітце 2020). Науково-дослідний центр даних при Інституті економічних досліджень Лейбніца (www.iwh-halle.de/fdz) розпочав роботу з архівування наборів даних, процедур обробки та програмних кодів для оцінки регіональної політики Німеччини.

2.3.3. Трансфер знань

Передача охоплює декілька вимірів двостороннього обміну знаннями між політикою, наукою та широкою громадськістю. Вимір **безперервного взаємного обміну знаннями між політикою та наукою** повинен не лише поширюватися на фазу (5) оцінювання політики, але й починатися на більш ранніх фазах (рис. 2-3).

[8] За даними Федерального статистичного управління (www.destatis.de => робота (ринок праці) => зайнятість), частка працівників, які підлягають сплаті внесків на соціальне страхування, у загальній зайнятості становить близько 75% (станом на 12.02.2021).

Рисунок 2: Залучення науки у політичний цикл



Джерело: власне представлення.

Наприклад, можливий наступний **інтерактивний процес**, при якому ступінь залученості науки спочатку низький і зростає з наступними фазами: у *фазі (1) постановка політичної теми*, політика може інформувати науку про свої політичні цілі, а наука може надавати підтримку, наприклад як самі цілі функціонують в об'єктивно вимірюваних показниках і там, де існують можливості та межі цих показників показників. У *фазі (2) формулювання політики* наука могла б зробити внесок у теоретичну взаємозалежність та вказати на можливі конфлікти цілей. Політики повинні тут пояснити науці, які міркування відіграють певну роль у виборі відповідного політичного заходу. *У фазі (3) пошук/прийняття політичного рішення* наука може надавати цінні імпульси щодо того, як політика вже може реалізовувати контрафактичні дослідницькі підходи при розробці правил втручання. [9] Завданням політики було б забезпечити науку вичерпною інформацією про правила втручання. *Фаза (4) Реалізація політики* включає конкретне виконання політики. Тут було б надзвичайно важливо залучити науку (та продуцентів даних, тобто FDZ) до організації генерації адміністративних даних для застосування певного заходу. Це стосується, зокрема, запису ідентифікаторів для учасників, що дозволило б встановити взаємозв'язок із зовнішніми даними, такими як дані офіційної статистики.

[9] Наприклад, втручання можуть включати певні часові правила, так що група випадково вибраних учасників з більшою ймовірністю отримає певний захід (дослідна група), а інші учасники включаються в захід із затримкою (дослідницька група). Також було б можливим призначати заходи на основі шкал безперервної оцінки та екзогенно заданого порогового значення, коли учасники з одного боку порогового значення отримують вигоду від заходу (дослідна група), тоді як учасники з майже однаковою оцінкою з іншого сторони порогового значення виключаються із участі у заході. У розділі 2.4 розглядаються деталі цих конструкцій.

Неможливість зібрати необхідні дані – якщо захід вже було запущено – навряд чи може бути виправлена. Далі політикам необхідно надати отримані таким чином адміністративні дані про застосування певних заходів доступними науці. *Фаза (5) оцінювання політики* стосується підготовки оцінювання у вужчому розумінні. Найголовніше тут - обмін знаннями в рамках наукової системи. Оціночне дослідження повинно пройти звичайний в науці процес оцінки, щоб забезпечити високу якість. Після успішного завершення процесу оцінювання політикам можна давати рекомендації щодо дій. Результати, як правило, передаються за допомогою письмових звітів, слухань, експертних висновків/заяв тощо. Зрештою, чи будуть політики дотримуватися рекомендацій -це їхня власна відповідальність та рішення. Політики не зобов'язані виконувати рекомендації.

Вимір **безперервного взаємного обміну знаннями між наукою та широким загалом** може містити два елементи. *По-перше*, Buch, Patzwald, Riphahn та Vogel (2019) рекомендують робити оцінювання, що базуються на фактичних даних, у вільному доступі для широкого загалу через **бази даних** - наприклад, **Інтернет-платформи**, що мають характер **бібліотек**. Автори вказують на два яскраві приклади того, як можна організувати перехід на практику, а саме мережу *Cochrane-Netzwerk* в галузі медицини та мережу *What-Works-Netzwerk* у Великобританії. В обох випадках мова іде про **інституційно незалежні платформи**, які надають результати у стислій формі для дослідників та практиків відповідних дисциплін. Незалежність важлива, щоб уникнути втручання зацікавлених сторін у надання певних доказів. Наприклад, у випадку медичних та фармацевтичних досліджень більшість дослідницьких робіт проводяться у приватних компаніях.

Тому мережа *Cochrane-Netzwerk* (www.cochrane.org) не приймає кошти від приватного бізнесу і ретельно стежить за тим, щоб не було конфлікту інтересів. Фінансування, впершу чергу, забезпечується коштами, що надаються урядами національних держав. Наявні дослідження оцінюються за допомогою так званих оглядових груп згідно з раніше визначеними науковими стандартами якості. Процедура та результати кожного дослідження, а також їхня наукова оцінка, як частина процесу рецензування, вводяться в електронну бібліотеку, яка є у вільному доступі для кожного. За допомогою цієї бібліотеки можна створити оглядові дослідження, так звані метаналізи, які зводять дані окремих досліджень разом у компактну форму. Це забезпечує науковців, практиків та політиків джерелом інформації, що базується на фактичних даних та може бути використане для підготовки відповідних рішень, виходячи із сучасного стану досліджень.

Інший приклад представляє мережа *What-Works-Netzwerk* у Великобританії (https://www.gov.uk/guidance/what-works-network). Фінансувана урядом та іншими джерелами, ця ініціатива - порівняння з мережею *Cochrane-Netzwerk* - має на меті надати доказову інформацію для урядів та інших державних установ. На сьогодні

мережа *What-Works-Netzwerk* складається з 13 установ з різних сфер політики. [10]

Ці бази даних також є передумовою для подальшого узагальнення даних великої кількості різних досліджень у так званих **мета-дослідженнях**. Як правило, практики не мають часових ресурсів для інтенсивної роботи над кожним окремим дослідженням. Мета-дослідження можуть допомогти отримати обґрунтований огляд теми за короткий проміжок часу та прийняти на основі цього обґрунтовані рішення.

Другим елементом взаємного обміну знаннями між науковими колами та широкою громадськістю можуть бути **навчальні програми та програми підвищення кваліфікації**. Ідея оцінювань на основі фактичних даних вже сьогодні значною мірою потрапила у **навчальні програми підготовки студентів** (наприклад, у програмі магістратури з політичних консультацій (Master of Policy Advice Programm) в Університеті Мартіна Лютера Галле-Віттенберг [MLU] у співпраці з Інститутом економічних досліджень Лейбніца Галле [IWH] [http://master-policy-advice-halle.de] або **підготовки аспірантів** (наприклад, в рамках Міжнародної програми для випускників (International Graduate Program Evidence-Based Economics), в Мюнхенському університеті імені Людвіга-Максиміліана [LMU], університеті Фрідріха-Олександра Ерланген-Нюрнберг) [FAU] та університет Регенсбурга як частина Баварської елітної мережі [https://www.ebe.econ.uni-muenchen.de]).

Крім того, можуть бути корисними **пропозиції щодо подальшого навчання** для **працівників органів влади** та **журналістів**. Співробітники органів влади є цікавою цільовою групою, оскільки спеціалізовані підрозділи у Федеральному та земельних міністерствах будуть і надалі нести відповідальність за проведення оцінювань, принаймі в середньостроковій перспективі. Як було пояснено в розділі 2.1.2, зауваження, зроблені Радою регуляторного контролю, в кращому випадку є рекомендаціями для законодавчого процесу на Федеральному рівні. Наскільки відомо, такі ініціативи на рівні федеральних земель знаходяться на дуже ранніх стадіях, якщо взагалі є. Немає положень щодо мінімальних вимог до оцінювання з боку аудиторських служб (рахункових палат). З цих причин навчальні курси для працівників органів влади є дуже перспективними для подальшого проникнення в державне управління з ідеєю проведення оцінювань на основі фактичних даних.

Окрім співробітників органів влади / офіційних відомств, журналісти також є відповідною цільовою групою для подальших навчальних заходів з проведення оцінювань на основі фактичних даних. Робота журналістів надає широкому загалу доступ до критичних оглядів щодо економічних подій. Надання доказових знань через незалежні ЗМІ також сприятиме підвищенню прозорості.

[10] На сьогодні політичні сфери (станом на 15 лютого 2021 року) включають: охорону здоров'я та соціальну допомогу, досягнення в освіті, зниження рівня злочинності, раннє втручання, економічне зростання на місцях, покращення якості життя людей похилого віку, добробут, безпритульність, соціальне обслуговування дітей, злочини з боку молоді, працевлаштування молоді, вищу освіту.

2.3.4. Короткий підсумок щодо завдань у системі доказових оцінювань

Розділ 2.3 аргументує, що оцінювання, що базується на фактичних даних, повинно включати набагато більше завдань, ніж дослідження впливу у вужчому розумінні. Швидше, воно повинно бути вбудовано в широке управління даними та багатовимірні форми постійного обміну знаннями.

Сьогодні міжнародне оціночне дослідження базується на стандарті контрафакту. Тут питання в тому, що було б, якби не втручання. Цей стан не може спостерігатися на практиці. Контрафакт можна «змоделювати», порівнюючи розвиток учасників дослідної групи з розвитком контрольної групи. Різницю в цільовій змінній між двома групами можна трактувати як ефект заходу. Надійні твердження можливі лише в тому випадку, якщо учасники дослідної та контрольної груп однакові за всіма характеристиками, які можуть впливати як на ймовірність отримання заходу, так і на результат. Якщо в заході відбувається самовідбір, оцінка ефекту заходу спотворюється. Тоді обґрунтовані заяви про наслідки заходу вже неможливі.

Якісне оціночне дослідження можливе лише на основі хороших даних. Для того, щоб мати змогу розробити надійний дизайн оцінювання, необхідні великі знання правил втручання, чого можна досягти лише у тісній співпраці з політиками. В ідеалі наука залучається вже на ранніх етапах політичного циклу. Наприклад, це може дати можливість розробити правила втручання, які вже «містять» контрафакти.

Раннє залучення науки до політичного циклу є іще тому доцільним, щоб створити із введенням заходу основу для збору даних. Це стосується цільових змінних та інформації про характеристики учасників з метою якнайкращого вирішення проблеми відбору. Для цього процесу не всі дані потрібно кропітко збирати - у багатьох випадках вони вже є в офіційній / відомчій статистиці. Потім вони можуть бути пов'язані з адміністративними даними від застосування заходу та правилами втручання. Однак для цього необхідно зібрати відповідні ідентифікатори для злиття наборів даних в адміністративному процесі застосування заходу та організувати принципи захисту даних для роботи з наборами даних, сформованими таким чином.

Оцінювання, засновані на фактичних даних, є достовірними лише в тому випадку, якщо має місце прозорість щодо питань оцінювання, дизайну оцінювання, даних та методів, що використовуються, та результатів. Інтернет-платформи можуть зробити тут свій вагомий внесок. Мета-дослідження дозволять практикам, а також широкій громадськості бути поінформованими про те, що діє, а що найкраще працює. Нарешті, завданням системи оцінювань, що базується на доказах, також має бути запропонувати подальший тренінг / навчання для практиків та широкої громадськості. Це єдиний спосіб забезпечити міцне закріплення ідей та переваг доказового оцінювання у суспільстві.

2.4. ПРИГОДНІСТЬ ІНСТРУМЕНТІВ КОНТРАФАКТИЧНОГО АНАЛІЗУ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕКОНОМІКО-ПОЛІТИЧНИХ ЗАХОДІВ [11]

Інструменти аналізу контрафактів знаходяться у фокусі *оціночних досліджень* у системі доказових оцінювань (рис. 2). Завдання цих методів полягає в тому, щоб якомога краще контролювати проблему упередженості відбору. Для цього доступні різні наукові методи. В основному їх можна розділити на експериментальні та так звані квазіекспериментальні методи (рис. 4).

Якщо у випадку експериментів (які в свою чергу можна диференціювати на лабораторні та польові експерименти) віднесення об'єктів дослідження до дослідної та контрольної групи відбувається в контрольованих умовах, то у випадку квазіекспериментів це відбувається за зовнішніх обставин, на підставі яких експеримент «моделюється». Остання група включає, зокрема, підхід інструментальних змінних (IV підхід), дизайн розриву регресії (RDD) та підхід різниці відмінностей (DiD). Наступні пояснення базуються на вичерпних описах у Alm (2013, Розділ C III); Kugler, Schwerdt та Wößmann (2014); Madaleno та Waights (2016); Khandker, Koolwal та Samad (2010) та Storey (2017).

У цьому розділі прикладом також можуть служити оцінювання німецької аграрної та регіональної політики. Виходячи з цих конкретних випадків, метою є обговорення переваг та недоліків окремих методів.

2.4.1. Експерименти

В експериментах учасники розподіляються на дослідну та контрольну групи за допомогою процесу випадкового вибору. Для того, щоб запобігти, що учасники дослідної та контрольної груп все ж таки відрізнятимуться за відповідними характеристиками, що може призвести до упередженості відбору, процес рандомізації має важливе значення в експериментальних дослідженнях. У літературі наводиться ряд методів, які варіюють від простої рандомізації (наприклад, підкидання монети) до обмеженої рандомізації (процес відбору контролює збалансованість дослідної та контрольної груп з урахуванням характеристик, які можуть призвести до упередженості відбору) аж до рандомізації на основі процесів узгодження співпадіння вище (де спочатку формуються групи учасників з однаковими характеристиками, а потім у цих групах відбувається рандомізація).

[11] Текстові уривки з цього розділу - за винятком розділу 2.2.1.2.1 - значною мірою взяті з розділу 3.1 Brachert, Brautzsch, Dettmann, Giebler, Schneider та Titze (2020).

Рисунок 3: Систематизація доказових процедур оцінювання

Джерело: власне представлення на основі Buch, Dettmann, Heimpold та Titze (2018).

Кожен із цих методів, природно, має переваги та недоліки, і остаточний вибір процесу рандомізації завжди повинен базуватися на конкретній постановці питання та конкретному дизайні дослідження (Edovald та Firpo 2016).

Програми експериментальних досліджень, як правило, мають ту перевагу, що оцінка результатів можлива без складних статистико-економетричних методів. Потрібно порівнювати лише середні значення між дослідною та контрольною групами, щоб отримати уявлення про успішність заходу. Ще однією перевагою є те, що ці дослідницькі підходи мають дуже високу *внутрішню валідність*. Оскільки розподіл обстежувальних одиниць до дослідних та контрольних груп відбувається в контрольованих умовах, шкідливі впливи, які можуть сфальсифікувати вимірювання фактичного причинного зв'язку між заходом та змінною результату, можуть бути майже повністю виключені.

Основні недоліки експериментальних підходів полягають перш за все в тому, що результати не обов'язково узагальнюються, оскільки дослідження базується на порівняно невеликій вибірці. У такому випадку *зовнішня валідність* надається лише обмежено. Це навіть більше стосується лабораторних експериментів, ніж польових.

Навіть якщо дослідна та контрольна група абсолютно ідентичні щодо відповідних характеристик, це не означає, що в подальшому процесі експерименту не можуть

виникнути труднощі. Наприклад, може статися так, що учасники не закінчують експеримент, що може призвести до спотворення результатів. Нарешті, слід зазначити загальну можливість проведення експериментів.

У Німеччині є лише кілька прикладів рандомізованого розподілу учасників заходів економічної політики. На сьогодні ця процедура не застосовувалась для оцінювання *регіональної політики Німеччини*. Так само, частина польових експериментів САП ще не реалізована, хоча цей метод може надати важливу інформацію, особливо щодо формування певних інструментів (Behaghel, Macours та Subervie 2019). Цей тип досліджень повинен зустріти широкий консенсус у суспільстві. Необов'язково очікувати попередньо, що учасники будуть готові піддатися рандомізації (Edovald та Firpo 2016).

З іншого боку, експерименти в галузі медицини та фармацевтичних досліджень є більш-менш стандартною процедурою (Buch, Patzwald, Riphahn та Vogel 2019). Є також приклади з оцінюванням політичних заходів у країнах, що розвиваються, де експерименти цілком можуть бути здійснені, і, отже, можна отримати кращі уявлення про ефекти від окремих заходів, ніж якби учасники були розподілені за заходами відповідно до звичайних критеріїв присудження (Crépon , Duflo, Gurgand, Rathelot та Zamora 2012). Наприклад, у випадку фінансування інвестицій в рамках *німецької регіональної політики*, це все ще робиться на зразок дискреційних рішень про присудження за допомогою складних процедур подання заявок, що саме по собі є потенційним джерелом проблем при відборі.

2.4.2. Підхід інструментальних змінних (IV)

Основна ідея цього підходу полягає у використанні лише тієї частини варіації змінної, яка відображає участь у заході в моделі оцінки, на яку не впливають проблеми ендогенності (наприклад, через самовідбір у заході). Для цього використовується додаткова змінна (інструмент), яка корелює зі дослідною змінною, але в іншому випадку не пов'язана із змінною результату, що цікавить.

Застосовано до випадку надання підтримки на інвестиції у підприємствах в рамках *німецької регіональної підтримки*, слід було б знайти змінну, яка корелює із ймовірністю надання підтримки підприємствам і одночасно не корелює з рівнем помилки. Змінна може впливати лише на цільове значення через статус надання підтримки, а не безпосередньо.

Актуальна робота Criscuolo, Martin, Overman та van Reenen (2019) використовує підхід IV та використовує зміну параметрів політики, встановлених на рівні ЄС, як інструмент для зміни максимальних ставок надання підтримки у відповідних регіонах Великобританії з метою оцінити там ефективність програми підтримки інвестицій, Regional Selective Assistance (RSA). Що стосується використання інструменту, автори стверджують, що параметри політики щодо застосування підтримки встановлюються на рівні ЄС і тому є екзогенними. Це дозволяє авторам виділити частину максимальної ставки підтримки, яку можна простежити до зміни політики,

визначеної ЄС.

2.4.3. Дизайн розриву регресії (RDD)

Підхід до розриву регресій використовує ситуації, в яких розподіл на захід втручання ґрунтується на постійно діючій характеристиці (так звана управляюча змінна) та (екзогенно визначеному) пороговому значенні. Типовими прикладами є фіксовані вікові обмеження, терміни виконання, граничні значення ваги та розмірів тощо. Якщо управляюча змінна показує безперервний хід при пороговому значенні, то за допомогою дизайну порівнюються одиниці спостереження, які не демонструють суттєвих відмінностей щодо управляючої змінної, але беруть участь у вимірі, якщо граничне значення перевищено, або ні. Для достовірної ідентифікації важливо, щоб одиниці спостереження не могли маніпулювати управляючою змінною і не мали точного контролю над визначенням порогового значення.

Приклад застосування підходу розриву регресії можна знайти в роботах Bronzini та Iachini (2014). Вони аналізують наслідки програми підтримки наукової та спрямованої на розвиток діяльності, розпочатої урядом регіону Емілія-Романья в Італії. Зацікавлені підприємства направляли проектні заявки до органу, що надає погодження, які потім оцінювались групою експертів за допомогою бальної системи. Заявки із значенням балів вище порогового значення отримали фінансування, інші залишились без підтримки. Автори використовують це інституційне регулювання як стратегію ідентифікації та порівнюють розвиток підприємств, чиї заявки були трохи вище та трохи нижче порогового значення. Вони подали майже однакові проекти на оцінку і, отже, утворюють дуже добре порівнянну дослідну групу та групу контролю. Автори з'ясовують таким чином, що програма позитивно впливає на інвестиційну діяльність підтримуваних підприємств (на пороговому значенні). Слід зазначити в цій процедурі, що підхід розриву регресії визначає ефекти для одиниць спостереження трохи вище і нижче порогового значення. Отже, процедура визначає локальний середній ефект від залучення (LATE).

2.4.4. Підхід різниці відмінностей (DiD)

Ідея підходу різниці відмінностей заснована на визначенні різниці у цільових значеннях, що представляють групи одиниць спостереження з втручанням та без нього до отримання підтримки та після. Різниця в групових відмінностях трактується як ефект від підтримки. Підхід базується на припущенні, що одиниці спостереження, які постраждали від втручання, розвивались би так само, як і ті, хто не втручався, якби на них не вплинуло. Це припущення не може бути перевірено безпосередньо. Одним із можливих способів підтвердити обгрунтованість цього припущення є розгляд лише тих інших підприємств, що не отримували підтримк, для формування контрольної групи, які максимально схожі з підприємствами, що отримували підтримку, за важливими характеристиками, що стосуються цільового показника. При цьому процедури зпівставлення можуть допомогти відфільтрувати так званих

«статистичних двійників» для одиниць спостереження з втручанням серед тих, хто втручання не зазнавав.

Описана процедура виявилася практичною в останніх дослідженнях оцінки стимулювання інвестицій в рамках *німецької регіональної політики* (Bade та Alm 2010; Kölling 2015; Dettmann, Weyh та Titze 2017; Dettmann, Titze та Weyh 2018; Brachert, Dettmann та Titze 2018) і доведеною відповідно до наукових стандартів. У згаданих дослідженнях вивчається вплив німецької регіональної політики на господарські цільові показники для Німеччини (Баде і Алм 2010) та окремих федеральних земель (Саксонія-Ангальт, Dettmann, Weyh та Titze 2017; Dettmann, Titze та Weyh 2018; Brachert, Dettmann та Titze 2018та/або пакет субсидій для підприємств (що також включає регіональну підтримку, Kölling 2015). Усі згадані дослідження виявили позитивний вплив програми на розвиток зайнятості на підприємствах.

Поєднання відповідності / співпадіння та підходу різниці відмінностей було використано головним чином для оцінювання регіональної підтримки в Італії. Згідно із законом 488/92 там існує програма, порівнянна з німецькою регіональною підтримкою. Дослідження Bernini та Pellegrini (2011) та Cerqua та Pellegrini (2017) виявляють позитивні ефекти регіональної підтримки на зайнятість у субсидованих підприємствах. Bondonio та Greenbaum (2014) вивчають широкий спектр програм підтримки бізнесу для регіону П'ємонт, і також демонструють позитивний вплив на зайнятість.

Michalek (2012) оцінює програму аграрних інвестицій у Шлезвіг-Гольштейні, використовуючи комбінацію підходів співпадіння з оцінником різниці відмінностей. Незважаючи на те, що результати показують позитивний вплив на результати діяльності фермерів, яким надано підтримку, Michalek також вказує на дуже високу актуальність ефектів затягування/взяття з собою. Багато фермерів зробили б інвестиції навіть без підтримки інвестиційної програми в сільському господарстві.

Однак на практиці трапляються випадки, коли існує лише дуже мала кількість учасників, які отримали захід. Такий випадок існує, наприклад, коли створюються державні установи (міністерства, відомства, наукові установи, що фінансуються державою тощо). Тоді залучення часто стосується лише однієї громади або регіону. Для таких ситуацій у літературі існує підхід синтетичних контрольних груп. Фактичній процедурі часто передує попередній вибір одиниць спостереження. Вони повинні приблизно нагадувати за ознаками учасника заходу. Потім синтетична контрольна група складається із середньозваженого серед учасників цієї «групи донорів», зважування проводиться таким чином, що ця одиниця синтетичного спостереження демонструє ту саму тенденцію за результатами вимірювання, що і учасник дослідної групи. Таким чином, наприклад, Becker, Heblich та Sturm (2020) досліджували вплив розвитку Бонна як Федеральної столиці на зайнятість в період поділу Німеччини. Вони виявили, що в Бонні відбулося значне збільшення зайнятості в державному секторі порівняно з синтетичним контрольним регіоном. Однак, оскільки кожнє додаткове робоче місце в державному секторі витісняє роботу в

приватному секторі, вплив на загальну зайнятість хоча все іще був позитивним, але в кращому випадку помірним.

2.4.5. Короткий підсумок придатності інструментів контрафактного аналізу

Сучасні дослідження впливу володіють цілим спектром підходящих методів, щоб мати змогу зробити надійні твердження про зв'язок між економіко-політичним заходом та досягненням цільового значення. Усі методи, розглянуті в цьому розділі, відповідають критеріям якості міжнародних досліджень впливу. Чим раніше наука інтегрується в політичний цикл, тим більша ймовірність того, що можуть бути застосовані методи дослідження впливу. Тут все ще можна вплинути на правила втручання, в яких може бути застосований контрафакт, а також на генерацію адміністративних даних про застосування заходу.

Однак у цьому розділі також чітко видно, що використання певних методів (наприклад, експериментів чи дизайну з розривом регресії) повинно знайти сприйняття у суспільстві. Зрештою, ці дослідницькі підходи передбачають дискримінацію в тому сенсі, що не всі учасники, які хочуть, мають можливість врешті-решт скористатися відповідним заходом. [12] Отже, у цьому процесі є «програючі». Для політики це може виявити конфлікт цілі між високою внутрішньою валідністю / вагомістю та суспільним сприйняттям певних методів дослідження.

2.5. ДІЙОВІ ОСОБИ / ІНСТИТУЦІЇ, МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ, ЗАСНОВАНОЇ НА ФАКТИЧНИХ ДАНИХ, В АГРАРНІЙ СФЕРІ У НІМЕЧЧИНІ

Дійових осіб, які обгрунтовують фактичні рекомендації щодо політики в аграрному секторі Німеччини, можна розділити на *три* групи залежно від їхнього відношення до осіб, що приймають політичні рішення.

Наукова експертиза, яка безпосередньо вливається в процес прийняття політичних рішень, зазвичай вимагається міністерствами та парламентами на етапі формування політики у формі звітів або в рамках слухань. Робота науково-консультативних рад більше стосується пошуку політичних тем. Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства консультується кількома науковими консультативними радами (аграрна політика, харчування та охорона здоров'я споживачів; біорізноманіття та генетичні ресурси; лісова політика; питання добрив) та Консультативною радою з питань сільського розвитку. У цих органах представлені дослідники з університетів та дослідницьких установ Німеччини, а також експерти з

[12] Також можливий протилежний випадок, коли деякі учасники, які не хочуть брати участь у заході, змушені це робити.

практики. Члени ради призначаються міністерством.

Так звані відомчі науково-дослідні установи - це установи, які безпосередньо підпорядковуються Федеральному міністерству продовольства та сільського господарства (BMEL) (неправоспроможні інститути публічного права та незалежні вищі федеральні відомства) та фінансуються з його бюджету. Сюди входять Інститут Йоганна Генріха фон Тюнена (TI), Інститут Фрідріха Леффлера (FLI), Інститут Макса Рубнера та Інститут Юлія Кюна (JKI). Крім того, дві юридично незалежні установи, Федеральний інститут оцінки ризиків (BfR) та Німецький центр досліджень біомаси (DBFZ), також є частиною системи відомчих досліджень. Завдяки зв'язку з наукою та політикою ці установи виконують функцію сфоєрідних містків. Окрім дослідницького завдання та підтримки при прийнятті рішень, вони беруть на себе також завдання, визначені законом. Частина наукової експертизи повинна бути доступна в короткі терміни і, таким чином, сприяє етапу формування політики. Під час зростаючого попиту на оцінювання, наприклад, TI також бере участь у тендерах на підготовку відповідних досліджень Федеральними міністерствами та міністерстваим федеральних земель. Окрім структурних змін, у т.ч. завдяки сильному з'вязку багатьох спеціалізованих інститутів у існуючі сьогодні структури, установи покликані «більш орієнтувати свою дослідницьку діяльність на принципи наукової системи» (Наукова рада 2017; стор. 6). Так, у 2008 році BMEL запровадив наукове забезпечення якості в установах, наприклад, шляхом регулярних оцінювань та створення науково-консультативних рад. Наприклад, TI оцінювала Наукова рада у 2014/15 рр. (див. Наукова рада 2017).

Дослідники наукових установ є найбільш незалежними порівняно з іншими вищезазначеними учасниками. Сюди також входять установи Співтовариства Лейбніца, в наглядових органах яких представлено BMEL, але які можуть діяти більш самостійно, ніж відомчі науково-дослідні установи, у своєму стратегічному плануванні досліджень. Вибір тем та методів, як правило, базується на академічних стандартах та дискурсах. Це означає, що робота фокусується на фазі пошуку політичних тем/питань або оцінювання. BMEL може використовувати цей досвід на різних етапах політичного циклу, присуджуючи ззовні певні контракти на проведення дослідженнь.

2.6. ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НА ОСНОВІ ФАКТИЧНИХ ДАНИХ ТА КРИТИЧНЕ ОБГОВОРЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ І НАУКИ В НІМЕЧЧИНІ

Наступні два приклади показують, як політичні консультації, засновані на фактичних даних, можуть бути інституціоналізовані. Тут головним завданням є створення цих ініціатив на довгостроковій основі, щоб постійно та без тривалих затримок надавати експертну інформацію, що базується на фактичних даних, для політиків та широкої громадськості у розумінні своєрідної бібліотеки.

2.6.1. Практичні приклади організації політики на основі фактичних даних в Німеччині

Можливе формування політики на основі систематичних оціночних досліджень, заснованих на фактичних даних. У Великобританії, Нідерландах та Сполучених Штатах є ряд прикладів того, як широкомасштабні **оціночні дослідження** можуть бути **інституціоналізованими** та, таким чином, сприяти вдосконаленню консультацій щодо політики (Buch, Patzwaldt, Riphahn та Vogel 2019).

На додаток до прикладів з міжнародної арени, в Німеччині також існують ініціативи щодо посилення інституціоналізації оцінювань, що засновуються на фактах, у дослідницькому середовищі. Однією з таких ініціатив є центр надання науково-обгрунтованих консультацій щодо політики в Інституті економічних досліджень імені Лейбніца в Галле (IWH-CEP, www.iwh-halle.de/iwh-cep). IWH-CEP був заснований в 2014 році як інфраструктурний підрозділ і організаційно закріплений за сферою відповідальності президента Лейбніцького інституту економічних досліджень Галле (IWH, www.iwh-halle.de). IWH є одним з провідних економічних науково-дослідних інститутів у Німеччині та є членом Асоціації Лейбніца (www.leibniz-gemeinschaft.de). Інституційний бюджет інститутів Лейбніца складається на половину з федеральних фондів та коштів федеральних земель.

Робота в IWH-CEP базується на системі доказових оцінювань, представлених у Розділі 2.3, яка, крім досліджень впливу у вужчому розумінні, також включає велику роботу з даних та двосторонній обмін знаннями з політикою та широкою громадськістю. IWH-CEP координує всю роботу в IWH, яка пов'язана з оцінюваннями економіко-політичних втручань. Відповідно до профілю інституту, це насамперед оцінювання у сферах субсидування підприємств та регіонів, а також регулятивні заходи щодо фінансових ринків.

Змістовний зажим, для обох областей випливає з того, що багато програм підтримки підприємств виправдані обмеженнями на фінансових ринках. Політики стверджують, що дефіцит ринку заважає підприємствам (особливо в структурно слабких регіонах) забезпечити себе належним чином фінансовими ресурсами. Держава повинна виправити ці недоліки шляхом своєї відповідної політики підтримки. Поки іще не з’ясовано, чи насправді існують ці дефіцити на ринку та чи досягають програми підтримки поставлених перед ними цілей.

Відразу після свого заснування IWH-CEP почав проводити дослідження наслідків регіональної політики (IWH 2018; Brachert, Dettmann та Titze 2018). З цією метою IWH-CEP вступив в інтенсивний діалог з урядом федеральної землі Саксонія-Ангальт. Уряд федеральної землі надав IWH-CEP обширні дані з адміністративної статистики щодо підтримки. У цих пілотних дослідженнях були також розроблені інструменти аналізу статистичної програми для проведення систематичних аналізів впливу, що відповідають міжнародному стану оціночних досліджень (Dettmann, Giebler та Weyh 2019). Іншим результатом роботи над пілотними дослідженнями є створення бази даних про субсидії (Brachert, Giebler, Heimpold, Titze та Urban-Thielicke 2018).

Нарешті, ідеї щодо системи оцінювань, що базуються на фактичних даних, включені у процес викладання з елементами дослідницької роботи в Університеті Мартіна Лютера Галле-Віттенберг (MLU). У цьому контексті заслуговує на особливу увагу семінар *Evidence-based Policy Advice* (Консультування політики на основі фактичних даних), в якому IWH-CEP знайомить студентів з проблемами підготовки оціночних досліджень у практичній роботі. IWH-CEP також прийняв запрошення на подальші навчальні заходи у Федеральному міністерстві економіки та енергетики та Міністерстві фінансів федеральної землі Мекленбург-Передня Померанія.

Завдяки цій великій підготовчій роботі IWH-CEP зміг успішно подати заявку в 2018 році для проведення оцінювання регіональної політики в Німеччині. Федеральне міністерство економіки та енергетики уклало з ним цей контракт на надання послуг у конкурентній процедурі. Проект був завершений у 2020 році (Brachert, Brautzsch, Dettmann, Giebler, Schneider та Titze 2020). Дослідження показали, що субсидовані підприємства показали кращий розвиток зайнятості, ніж підприємства з контрольної групи. Крім того, німецька регіональна підтримка позитивно впливає на розвиток обороту у субсидованих підприємствах - однак, очевидного впливу на розвиток продуктивності не було.

Наукова експертиза Єврокомісії підтвердила, що оцінювання було проведено правильно. Звіт був розміщений на домашній сторінці Федерального міністерства з питань економіки та енергетики (BMWi) та Лейбніцького інституту економічних досліджень в Галле (IWH). [13] Широкий загал був поінформований про звіт за допомогою прес-релізів від BMWi та IWH. [14] Оціночне дослідження буде актуалізоване в 2022 році.

Широкі адміністративні дані про підтримку, а також знання інституційних нормативних актів щодо застосування регіональної політики дали змогу дослідницьким проектам стартувати із відомими партнерами на національному та міжнародному рівнях.

---

[13] Пор. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluierung-der-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur-durch-einzelbetriebliche-erfolgskontrolle-endbericht.pdf sowie https://www.iwh-halle.de/publikationen/detail/evaluation-der-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur-grw-durch/.

[14] Пор. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200702-regionale-wirtschaftsfoerderung-schafft-zusaetzliche-arbeitsplaetze-und-erhoeht-einkommen-in-den-regionen.html sowie https://www.iwh-halle.de/nc/presse/pressemitteilungen/detail/iwh-gutachten-regionalfoerderung-wirkt-sollte-aber-weiter-verbessert-werden/.

2.6.2. Обговорення взаємодії між аграрною політикою та наукою в Німеччині

З моменту створення Спільної аграрної політики (САП) наука також намагається розібратися з ефективністю та дієвістю використовуваних інструментів (наприклад, Tangermann 1974; Koester та Tangermann 1976). Практична аграрна політика демонструє високий ступінь наполегливості, а наукові відкриття сприймаються лише дуже вагаючись або лише частково. З часу останньої реформи САП у 2013 році Єврокомісія висунула дев'ять цілей, які охоплюють як економічний, так і природоохоронний аспекти. Природно, що наукові дослідження щодо ефективності САП зосереджуються насамперед на цих цілях, однак тут не можуть бути представлені достатньо детально.

Як приклад можна послатися на роботу щодо впливу інструментів САП на ринок праці. У цьому контексті за допомогою різних методів вивчали вплив як прямих платежів, так і виплат в рамках виконання політики сільського розвитку на зайнятість у сільському господарстві. Емпіричні результати не підтверджують остаточну оцінку, оскільки заходи іноді викликають протилежні наслідки, а вимірювання зайнятості в сільському господарстві піддається впливу проблем із збором інформації (пор. Zier 2013; Olper, Raimondi, Cavicchioli та Vigani 2014).

Інший приклад - оцінювання підтримки інвестицій у сільське господарство в рамках політики сільського розвитку. Michalek (2012) представляє детальний огляд існуючих результатів досліджень, насамперед з методологічної точки зору. Крім того, використовуючи підхід міри схильності до співпадіння в поєднанні з підходом різниці відмінностей, на прикладі інвестиційної підтримки в Шлезвіг-Гольштейні, він ілюструє позитивний вплив на господарський результат фермерів, що отримують підтримку, але в той же час дуже високу вагомість ефектів залучення/взяття з собою. Багато фермерів зробили б інвестиції навіть без підтримки з боку інвестиційної програми в сільському господарстві.

Однак, політичні заходи, розглянуті у представлених прикладах, все ще існують. Не можна, не в останню чергу через тривалі процеси реформ, очікувати прямої зміни політики у сфері аграрної політики, заснованої на наукових знаннях. Тим не менше, не можна заперечувати, що прийняття рішень на основі доведених фактичних даних затвердилось. Нарешті, сама Єврокомісія також заявляє, що Спільна система моніторингу та оцінки (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) містить занадто багато індикаторів (в даний час 146) і що деякі показники не є доцільними (EU COM 2018). Оскільки тиск на обґрунтування САП продовжує посилюватися, інструменти оцінювання повинні бути вдосконалені, щоб мати змогу надавати кращу інформацію про наслідки САП, але в той же час бути здійсненним для суб'єктів, яким це доручено.

3. ВИВЕДЕННЯ ВАРІАНТІВ ДЛЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ, ЗАСНОВАНОЇ НА ФАКТИЧНИХ ДАНИХ, В УКРАЇНІ

На тлі досвіду надання науково обґрунтованих політичних консультацій як на міжнародному, так і на німецькому рівнях можна вивести наступні рекомендації щодо України. *По-перше*, необхідно мати **хороші інституційні механізми/організації**. Усі **втручання** повинні бути **обмежені в часі**. Це може запобігти автоматичному продовженню заходу і, можливо, ніколи недопустити вихід за межі регулювань - навіть якщо вони виявляються абсолютно неефективними або навіть небезпечними на практиці. **Перегляд дієвості державних заходів** повинен бути **закріплений законодавчо** – в ідеалі з конституційним статусом. Закони повинні не лише вимагати, щоб політики перевіряли наслідки своїх заходів, а й ключові моменти щодо оцінювання «як саме?». Вони повинні базуватися на **стандартах якості**, що застосовуються у **міжнародних дослідженнях впливу**. Нарешті, необхідно, щоб моніторинг наслідків заходів здійснювався **незалежними експертами**, а **дані, методи та результати** були **прозоро представлені** для широкої **громадськості**. Для оцінювання потрібні хороші дані. Це вимагає створення **надійної системи офіційної / відомчої статистики**.

Міжнародні організації підтвердили, що українська система статистики вже значною мірою відповідає міжнародним стандартам, наприклад, стандартам Європейського Союзу. Актуальні виклики полягають у повному впровадженні в Україні високих статистичних вимог, як-от вимог директив ЄС. Проблема в тому, що кількість показників, що збираються, скоротилася, а статистичні служби в Україні скорочують свій штат персоналу. Також існує нагальна потреба удосконалення та оновлення технічного обладнання для збору та обробки даних. Щоб усунути ці дефіцити, необхідно розробити та прийняти план дій для України, який має бути широко прийнятим у суспільстві (Ходаківська та Бездушна 2021).

Для кожної статистичної системи, безсумнівно, існує конфлікт цілей між точністю та обсягом даних, що збираються, та витратами, пов’язаними зі збором (навантаження на респондентів та тих, хто проводить опитування, аспекти захисту даних тощо). Якщо деякі сфери економічного життя або обсяг даних, що збираються для оцінки певних заходів, виявляються занадто великими, щоб бути представленими повними списками за розумними витратами, було б корисно зібрати репрезентативні вибірки. Зразком тут можуть послужити структури в рамках FADN. На тлі обмеженого статистичного обліку виробничо-економічного стану малих особистих сільськогосподарських господарств, репрезентативність сільськогосподарської структури України відіграє особливо важливу роль у розробці вибірки.

По-друге, дуже важливо, щоб **політика залучала науку** в кожну **фазу політичного циклу**. Для оцінювань дуже корисно, якщо окремі фази політичного циклу були **чітко задокументовані**. Вимога щодо документації також може бути

закріплена законодавчо. Структуровані процеси означають, що великих помилок можна уникнути з самого початку. Наприклад, дуже корисно, якщо політика **чітко визначає цілі** та підтримує їх об'єктивно вимірюваними індикаторами. **Систематичний аналіз проблем** може допомогти виявити **конфлікти цілей** та **небажані побічні ефекти** на ранній стадії. Якщо **дизайн дослідження** для аналізу впливу та відповідні **вимоги до даних враховуються** перед введенням заходу, оцінювання можуть бути проведені дуже надійно та з меншими витратами. Усі ці пункти створюють **прозорість** і повинні посилити сприйняття заходів та будь-які пов'язані з ними побічні ефекти (наприклад, необхідність стягувати податки).

По-третє, рекомендується розуміти **оцінювання** не лише з точки зору досліджень впливу у вужчому розумінні, але як **систему взаємопов'язаних завдань** між **знаннями методів, професійним управлінням даними** та обширною **діяльністю з передачі** даних між наукою, політикою та широкою громадськістю. Важливим аспектом тут є те, щоб працівники органів влади /відомств та широка громадськість були знайомі з основами сучасних досліджень впливу. Дефіцит можна зменшити за допомогою широкого **навчання та заходів подальшої освіти**. **Обмін** з **партнерами на міжнародному рівні**, які зарекомендували себе у сфері доказової політики, безумовно, може зробити цінний внесок у вдосконалення ноу-хау в Україні.

Література

Acemoglu, D.; Robinson, J. (2010): The Role of Institutions in Growth and Development. Review of Economics and Institutions 1(2), 2-33.

Alm, B., Fisch, G. (2014): Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". In: Eberstein, H.-H.; Karl, H.; Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung (Grundwerk mit Fortsetzungsbezug für mindestens 2 Jahre), Teil C, Abschnitt III.

Bade, F.-J.; Alm, B. (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999—2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Dortmund.

Beirat BMWi, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Gutachten. Berlin.

Beirat BMWi, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Regionale Wirtschaftsförderung. Gutachten. Berlin.

Behaghel, L.; Macours, K.; Subervie, J. (2019): How can randomised controlled trials help improve the design of the Common Agricultural Policy? European Review of Agricultural Economics 46(3), 473-493.

Bernini, C.; Pellegrini, G. (2011): How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy, in: Regional Science and Urban Economics 41(3), 253-265.

BMEL, Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (2018): Buchführung der Testbetriebe: Grundlagen zur BMEL-Testbetriebsbuchführung. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Berlin.

Bollen, K.; Cacioppo, J. T.; Kaplan, R. M.; Krosnick, J. A.; Olds, J. L. (2015): Social, Behavioral, and Economic Sciences Perspectives on Robust and Reliable Science. Report of the Subcommittee on Replicability in Science. Advisory Committee to the National Science Foundation Directorate for Social, Behavioral, and Economic Sciences.

Bondonio, D.; Greenbaum, R. T. (2014): Revitalizing regional economies through enterprise support policies: an impact evaluation of multiple instruments. European Urban and Regional Studies 21(1), 79–103. https://doi.org/10.1177/0969776411432986.

Boockmann, B.; Buch, C. M.; Schnitzer, M. (2014): Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15(4), 307-323.

Brachert, M.; Brautzsch, H.-U.; Dettmann, E.; Giebler, A.; Schneider, L.; Titze, M. (2020): „Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GRW)" durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle: Endbericht, IWH Online 5/2020, Halle Institute for Economic Research (IWH).

Brachert, M.; Dettmann, E.; Titze, M. (2015): Die Analyse kausaler Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen – Das Zentrum für evidenzbasierte Politikberatung am IWH (IWH-CEP). IWH, Wirtschaft im Wandel 21(5), 84-87.

Brachert, M.; Dettmann, E.; Titze, M. (2020): Zu den betrieblichen Effekten der Investitionsförderung im Rahmen der deutschen Regionalpolitik. IWH, Wirtschaft im Wandel

26(1), 5-8.

Brachert, M.; Giebler, A.; Heimpold, G.; Titze, M.; Urban-Thielicke, D. (2018): IWH-Subventionsdatenbank: Mikrodaten zu Programmen direkter Unternehmenssubventionen in Deutschland. Datendokumentation. IWH Technical Reports 02/2018. Halle (Saale).

Bronzini, R.; Iachini, E. (2014): Are Incentives for R&D Effective? Evidence from a Regression Discontinuity Approach. In: American Economic Journal: Economic Policy 6(4), 100-134.

Buch, C. M.; Dettmann, E.; Heimpold, G.; Titze, M. (2018): Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Sachsen-Anhalt. In: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.): Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Sachsen-Anhalt. IWH Online 2/2018. Halle (Saale).

Buch, C. M.; Riphahn, R. (2019): Evidenzbasierte Politik: Infrastrukturen für bessere Informationen. In: Buch, C. M.; Riphahn, R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktreformen - Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Halle (Saale), S. 7-13.

Buch, C., K. Patzwaldt, R. Riphahn und E. Vogel (2019). Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik, Wirtschaftsdienst 99, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/verstehen-entwickeln-testen-verbessern-rahmenbedingungen-fuer-evidenzbasierte-politik.html.

Bundesanzeiger (2018): Koordinierungsrahmen für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Amtlicher Teil 05.10.2018 B2.

Cerqua, A.; Pellegrini, G. (2017): Industrial policy evaluation in the presence of spillovers. Small Business Economics, 49(3), 671–686. https://doi.org/10.1007/s11187-017-9855-9.

Chodakiwska, O.; Besduschna, J. (2021): Evidenzbasierte Politikgestaltung – derzeitige Lage, Verfahren und Probleme in der ukrainischen Agrarpolitik. Agrarpolitischer Bericht APD/APB/09/2020, Kiew.

Colen, L.; Gomez y Paloma, S.; Latacz-Lohmann, U.; Lefebvre, M.; Préget, R.; Thoyer, S. (2016): Economic Experiments as a Tool for Agricultural Policy Evaluation: Insights from the European CAP. Canadian Journal of Agricultural Economics 64, 667-694.

Crépon, B.; Duflo, E.; Gurgand, M.; Rathelot, R.; Zamora, P. (2013): Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. Quarterly Journal of Economics 128(2), 531-580.

Criscuolo, C.; Martin, R.; Overman, H.; van Reenen, J. (2019): Some Causal Effects of an Industrial Policy. American Economic Review 109, 48-85.

Dettmann, E.; Weyh, A.; Titze, M. (2017): Who Benefits from GRW? Heterogeneous Employment Effects of Investment Subsidies in Saxony Anhalt. IWH Discussion Papers 27/2017.

Dettmann, E; Weyh, A.; Titze, M. (2018): Heterogeneous effects of investment grants - Evidence from a new measurement approach. IAB-Discussion Paper, 15/2018, Nürnberg.

Dettmann, E.; Giebler, A.; Weyh, A. (2020): flexpaneldid: A Stata toolbox for causal analysis with varying treatment time and duration, IWH Discussion Papers, No. 3/2020, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale).

Dörner, D.; Schaub, H. (1994): Errors in Planning and Decision-making and the Nature of Human

Information Processing. Applied Psychology: An International Review 43(4), 433-453.

Dörner, D. (1990): The logic of failure. In: Philosophical Transactions of the Royal Society of London. B Biological Sciences 327(1241), 463-473.

Eckey, H.-F. (2008): Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969. In: Eberstein, H.-H.; Karl, H.; Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung (Grundwerk mit Fortsetzungsbezug für mindestens 2 Jahre), Teil A, Abschnitt V.

Edovald, T.; Firpo, T. (2016): Running randomised controlled trials in innovation, entrepreneurship and growth: an introductory guide.

EFI, Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): Gutachten 2017. Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin. Online: https://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2017/EFI_Gutachten_2017.pdf. Zugriff: 18.09.2018.

EU KOM (2014a): Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty, OJ L 187 of 26.6.2014, p. 1.

EU KOM (2014b): European Commission. Commission Staff Working Document. Common methodology for State aid evaluation. SWD(2014) 179 final. Brussels, 28.05.2014. Online: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf. Access 05.02.2021.

EU KOM (2018): European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Common Monitoring and Evaluation Framework and first results on the performance of the Common Agricultural policy. COM(2018) 790 final. Brussels, 05.12.2018. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0790&from=en. Access 05.03.2021.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland" (Hrsg.) (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Online: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/staerkung-von-investitionen-in-deutschland.pdf. Access: 15.11.2018.

Forrester, J. W. (1961): Industrial Dynamics. The MIT Press Cambridge (Massachusetts).

Fritsch, M. (2018): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 10., überarbeitete und ergänzte Auflage. München.

Heckman, J. J.; LaLonde, R. J.; Smith, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in O. Ashenfelter and D. E. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. III, Elsevier Science B.V., Amsterdam, S. 1865–2097.

Hill, B.; Bradley, D.; Vrolijk, H. (2016): Uses and Benefits of FADN Information in the EU-28. EuroChoices 15(3), 11-16.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (2020): Studying Public Policy. Principles and Processes. 4th edition. Oxford University Press, Toronto.

IWH, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2018): Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Sachsen-Anhalt. IWH Online 2/2018. Halle (Saale).

Khandker, S.; Koolwal, G. B.; Samad, H. (2010): Handbook on impact evaluation: quantitative

methods and practices. The World Bank. Washington D. C.

Kilper, H.; Rosenfeld, M. T. W. (2007): Gegenstand, Wirkungsweise und Begründung der interregionalen Ausgleichspolitik. In: Rosenfeld, M. T. W.; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S. (Hrsg.): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen". IWH Sonderheft 2/2007, Halle (Saale), S. 32-40.

Koester, U.; Tangermann, S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.

Kölling, A. (2015): Does public funding work? A causal analysis of the effects of economic promotion with establishment panel data. Kyklos 68(3), 385–411.

Kugler, F.; Schwerdt, G.; Wößmann, L. (2014): Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15(2), 105-132.

Madaleno, M.; Waights, S. (2016): Guide to scoring methods using the Maryland Scientific Methods Scale. Updated June 2016. Online: http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Methodology/16-06-28_Scoring_Guide.pdf, accessed: March 31, 2017.

Michalek, J. (2012): Counterfactual Impact Evaluation of EU Rural Development Programmes: Propensity Score Matching Methodology Applied to Selected EU Member States. JRC Scientific and Policy Reports No. 25421. Joint Research Centre/ Institute for Prospective Studies. Luxembourg, European Commission. Volume 1: A Micro-level Approach.

Neumark, D., Simpson, H. (2015): Place-based policies. In: Duranton, G., Henderson, J.V., Strange, W. (Hrsg.): Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 5B, S. 1198–1287.

NKR, Normenkontrollrat (2017): Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen. Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKR, Normenkontrollrat (2015): Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.

NKRG (2006): Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press.

North, D. C. (1955): Location Theory and Regional Economic Growth. Journal of Political Economy 63(3), 243-258.

Olper, A.; Raimondi, V.; Cavicchioli, D.; Vigani, M. (2014): Do CAP Payments Reduce Farm Labour Migration? A Panel Data Analysis Across EU Regions. European Review of Agricultural Economics 41(5), 843-873.

Pellegrini, G.; Centra, M. (2006): Growth and efficiency in subsidized firms, in 'Workshop 'The Evaluation of Labour Market, Welfare and Firms Incentive Programmes", Instituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia.

Poppe, K. J.; Vrolijk, H. (2016): Farm Sustainability Data for Better Policy Evaluation with FADN. FLINT Project. Wageningen.

Schmidt, C. M. (2014): Wirkungstreffer erzielen — Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15(3), 219-233.

Schneider, F.; Enste, D. H. (2000): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. Journal of Economic Literature 38(1), 77-114.

Sherman, L. W.; Gottfredson, D. C.; MacKenzie, D. L.; Eck, J.; Reuter, P.; Bushway, S. D. (1998): Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. In: National Institute of Justice. Research in Brief.

Storey, D. (2017): Six steps to heaven: evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies. In: Sexton, D.; Landström, H. (Hrsg.): The Blackwell handbook of entrepreneurship, S. 176–193. https://doi.org/10.1002/9781405164214.ch9.

Tangermann, S. (1974): Gemeinsame Agrarpreispolitik und nationale Wirtschaftspolitik in der EWG. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Vester, F. (1999): Neuland des Denkens. Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter. 11. Auflage. Deutscher Taschenbuchverlag München. Erstausgabe 1980.

Vester, F. (2019): Die Kunst vernetzt zu denken. Ideen und Werkzeuge für einen neuen Umgang mit Komplexität. Ein Bericht an den Club of Rome. Pantheon Verlag München. Erstausgabe 1999 Deutsche Verlagsanstalt München. Englischsprachige Version 2007: The Art of Interconnected Thinking. Ideas and Tools for a new approach to tackling complexity. MCB Publishing House München.

VfS, Verein für Socialpolitik (2015): Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen. Fassung vom 06.09.2015. Download: https://www.socialpolitik.de/docs/VfS-Leitlinien_Ex_post-Wirkungsanalysen.pdf am 18.12.2015.

Wissenschaftsrat (2017): Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Ressortforschungseinrichtungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Drucksache 5916-17. Berlin.

Zier, P. (2013): Econometric Impact Assessment of the Common Agricultural Policy in East German Agriculture. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe Vol. 71. Halle (Saale), Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.