



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, **XXX**
SWD(2014) **XXX**

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Κοινή μεθοδολογία για την αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Κοινή μεθοδολογία για την αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων

Πίνακας περιεχομένων

1	Εισαγωγή	2
2	Στόχοι της αξιολόγησης των κρατικών ενισχύσεων.....	3
3	Σχέδιο αξιολόγησης.....	5
3.1	Στόχοι του αξιολογητέου καθεστώτος ενισχύσεων	6
3.2	Προβλήματα αξιολόγησης	6
3.3	Δείκτες αποτελεσμάτων.....	7
3.4	Μέθοδοι: εξεύρεση της κατάλληλης βάσης για συγκρίσεις.....	7
3.5	Συλλογή δεδομένων: χρήση των καλύτερων δυνατών πηγών	10
3.6	Χρονικός ορίζοντας για την αξιολόγηση	12
3.7	Ο φορέας που διεξάγει την αξιολόγηση: διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της εμπειρογνωμοσύνης	13
3.8	Δημοσιότητα: διευκόλυνση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών	14
4	Κριτήρια επιλογής για τα αξιολογητέα καθεστώτα ενισχύσεων.....	15
4.1	Καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων όσων εμπίπτουν στον Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία (ΓΚΑΚ).....	15
4.2	Νεωτεριστικά καθεστώτα ενισχύσεων	16
4.3	Καθεστώτα ενισχύσεων που επηρεάζονται από τις σημαντικές προδιαγραφόμενες αλλαγές 17	
4.4	Άλλα καθεστώτα ενισχύσεων	17
Παράρτημα I: Τεχνικό προσάρτημα για τις σχετικές μεθόδους ταυτοποίησης της αιτιακής συνάφειας		19
Παράρτημα II: Κατάλογος με τους πιθανούς δείκτες αποτελεσμάτων.....		43
Παράρτημα III: Γλωσσάριο		48
Παράρτημα IV: Βιβλιογραφικές παραπομπές.....		49

1 Εισαγωγή

Τα κράτη μέλη παρέχουν κρατική ενίσχυση για να βοηθήσουν στην επίτευξη ευρύτατου φάσματος στόχων πολιτικής, για παράδειγμα, για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό μιας χώρας ή για την προώθηση των δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης και καινοτομίας ή για την προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος σε υψηλό επίπεδο.

Για να καθορισθεί ποιες κατηγορίες ενισχύσεων είναι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, οι κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις βασίζονται σε σύστημα εκ των προτέρων ελέγχου: τα καθεστώτα ενισχύσεων¹ εγκρίνονται βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων αξιολόγησης με αφετηρία την παραδοχή ότι, εάν πληρούν τα προαναφερόμενα κριτήρια αξιολόγησης, τα θετικά τους αποτελέσματα θα υπεραντισταθμίζουν τις τυχόν αρνητικές τους επιπτώσεις. Κατά κανόνα, αυτή η αξιολόγηση των καθεστώτων διενεργείται χωρίς επαρκή αξιολόγηση του πραγματικού τους αντίκτυπου στις αγορές με την πάροδο του χρόνου.

Κατά την υλοποίηση των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις έως σήμερα, δόθηκε σχετικά περιορισμένη σημασία στα εκ των υστέρων αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με το τι όντως επιτεύχθηκε με τη συνδρομή δημόσιων πόρων ή σχετικά με τον αντίκτυπο των κρατικών ενισχύσεων στον ανταγωνισμό. Εντούτοις, έχει καίρια σημασία για τους φορείς οι οποίοι λαμβάνουν τις αποφάσεις τόσο στο επίπεδο των κρατών μελών, όσο και στο επίπεδο της ΕΕ, να διερευνούν τα μετρήσιμα αποτελέσματα των κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στο παρελθόν, αλλά και τα διδάγματα που αντλήθηκαν. Αυτή η πρακτική θα βοηθήσει να εξασφαλίζεται ότι τα καθεστώτα που χρηματοδοτούνται από κρατικές ενισχύσεις θα είναι πιο αποτελεσματικά και θα προκαλούν μικρότερης κλίμακας στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στις αγορές, ενώ θα βελτιώσει επίσης την αποτελεσματικότητα των μελλοντικών καθεστώτων και, ενδεχομένως, των μελλοντικών κανόνων που θα διέπουν τη χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων.

Ορισμένες χώρες αξιολογούν ήδη τα μέτρα επιδότησής τους, έστω και εάν αυτό δεν γίνεται πάντοτε σε τακτική βάση². Παρομοίως, οι δαπάνες της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένων των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία της ΕΕ, όπως το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΕΓΤΑΑ) υπόκεινται σε εκ των προτέρων, σε συνεχή και σε εκ των υστέρων αξιολόγηση σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανονισμούς και τα έγγραφα καθοδήγησης που

1 Τα καθεστώτα ενισχύσεων συνιστούν την πλειονότητα όλων των χορηγούμενων ενισχύσεων: σύμφωνα με τα δεδομένα του πίνακα αποτελεσμάτων για το 2013, τα εγκεκριμένα καθεστώτα ενισχύσεων αντιπροσωπεύουν το 23% όλων των μέτρων ενίσχυσης και το 55% των ποσών ενίσχυσης, ενώ η περαιτέρω δέσμη καθεστώτων απαλλαγής κατά κατηγορία αντιπροσωπεύει το 63% όλων των μέτρων ενίσχυσης και περίπου το 32% του ποσού των ενισχύσεων. Ο κανονισμός 659/1999 του Συμβουλίου ορίζει το «καθεστώς ενισχύσεων» ως «κάθε πράξη βάσει της οποίας, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω μέτρα εκτέλεσης, μπορούν να χορηγούνται ατομικές ενισχύσεις σε επιχειρήσεις οι οποίες ορίζονται στην εν λόγω πράξη κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο και κάθε πράξη βάσει της οποίας μπορεί να χορηγείται ενίσχυση μη συνδεδεμένη με συγκεκριμένο σχέδιο σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις για αόριστο χρονικό διάστημα ή/και για απροσδιόριστο ποσό».

2 Για παράδειγμα, σε αρκετά κράτη μέλη καταρτίζονται τακτικά εκθέσεις αξιολόγησης των κρατικών ενισχύσεων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

δημοσιεύονται από την Επιτροπή³. Προκειμένου να αποφευχθεί η επικάλυψη με τις αξιολογήσεις που διεξάγονται από τα κράτη μέλη, στο έγγραφο καθοδήγησης που διαπραγματεύεται τις «βασικές έννοιες και συστάσεις» για τα θέματα παρακολούθησης και αξιολόγησης διευκρινίζεται ότι οι απαιτήσεις αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων μπορεί να πληρούνται με τη διενέργεια των αξιολογήσεων που απαιτούνται από τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις.

Στόχος της πρωτοβουλίας για τον εκσυγχρονισμό των κρατικών ενισχύσεων⁴ είναι ο εστιασμός των προσπαθειών επιβολής του νόμου από την πλευρά της Επιτροπής στα καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας που ενδέχεται να έχουν τις σημαντικότερες επιπτώσεις στην κοινή αγορά. Παράλληλα, θα απλουστευθεί η ανάλυση των περιπτώσεων ήσσονος σημασίας ή με πιο περιορισμένο αντίκτυπο στις συναλλαγές οι οποίες έχουν εντονότερο τοπικό χαρακτήρα, παρέχοντας μεταξύ άλλων μεγαλύτερη ευελιξία στα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των ανάλογων μέτρων ενίσχυσης με επέκταση του πεδίου εφαρμογής στον νέο Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία⁵. Για να εξασφαλιστεί ότι τα θετικά αποτελέσματα των κρατικών ενισχύσεων (για την εκπλήρωση του αρχικού τους στόχου) θα εξακολουθήσουν συνολικά να υπερφαλαγγίζουν τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές, αλλά και για να αποτραπούν οι αθέμιτες στρεβλώσεις στην αγορά, η ευρύτερη απλούστευση θα πρέπει να συνδυάζεται με την ενισχυμένη διαφάνεια, με αυξημένο έλεγχο της συμμόρφωσης με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και με την αποτελεσματική αξιολόγησή⁶.

Στο παρόν έγγραφο καθορίζεται η κοινή μεθοδολογία για την αξιολόγηση των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων. Ο σχεδιασμός της μεθοδολογίας εξυπηρετεί τον σκοπό να παρέχει καθοδήγηση στις δημόσιες αρχές που συμμετέχουν στον προγραμματισμό και τη διενέργεια των αξιολογήσεων.

2 Στόχοι της αξιολόγησης των κρατικών ενισχύσεων

Γενικότερος στόχος της αξιολόγησης των κρατικών ενισχύσεων είναι η αποτίμηση των αντίστοιχων θετικών και αρνητικών επιπτώσεων κάποιου καθεστώτος, με άλλα λόγια δηλαδή να αξιολογηθεί ο στόχος εξυπηρέτησης δημοσίων συμφερόντων από την ενίσχυση σε συνάρτηση με τον αντίκτυπό της στον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων είναι σε θέση να εξηγήσει κατά πόσο έχουν εκπληρωθεί οι αρχικοί στόχοι κάποιου καθεστώτος ενισχύσεων και σε ποιο βαθμό (γίνεται

3 Στα έγγραφα καθοδήγησης της Επιτροπής που αφορούν την αξιολόγηση για την περίοδο χρηματοδότησης 2014-20 (διαθέσιμα στην εξής ηλεκτρονική διεύθυνση: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm) καθορίζονται διεξοδικά οι σχετικές βασικές έννοιες και συστάσεις.

4 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Εκσυγχρονισμός των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις» της 8.5.2012, COM(2012) 209 τελικό.

5 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. .../2014 της Επιτροπής, της XXX για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων συμβιβάσιμων με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης.

6 Βλ. επίσης τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη μεταρρύθμιση του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων της 13ης Νοεμβρίου 2012.

δηλαδή αξιολόγηση των θετικών αποτελεσμάτων) και προσδιορίζει τον αντίκτυπο που έχει το καθεστώς στις αγορές και τον ανταγωνισμό (γίνεται δηλαδή αξιολόγηση των αρνητικών επιπτώσεων). Συνεπώς, η αξιολόγηση διαφέρει υπό το πρίσμα του σκοπού της από τις δύο εκ των υστέρων ασκήσεις που διενεργούνται επί του παρόντος από την Επιτροπή με αντικείμενο τα καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων – την παρακολούθηση⁷ και την υποβολή εκθέσεων⁸.

Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει ιδίως να επιτρέπει να αποτιμάται ο άμεσος χαρακτήρας κινήτρου της ενίσχυσης για τον δικαιούχο (κατά πόσο δηλαδή η ενίσχυση έχει αποτελέσει την αιτία ο δικαιούχος να ακολουθήσει διαφορετική πορεία δράσης και πόσο σημαντικός ήταν ο αντίκτυπος της ενίσχυσης). Θα πρέπει επίσης να προσφέρει ενδείξεις όσον αφορά τις γενικότερες θετικές και αρνητικές επιπτώσεις του καθεστώτος ενισχύσεων για την επίτευξη του επιθυμητού στόχου πολιτικής, καθώς και για τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές, ενώ θα μπορούσε να ερευνά την αναλογικότητα και καταλληλότητα του επιλεγέντος μέσου ενίσχυσης.

Στηριζόμενη στην αποτίμηση αυτή, η αξιολόγηση μπορεί να επιβεβαιώσει εάν οι παραδοχές στις οποίες θεμελιώνεται η εκ των προτέρων έγκριση του καθεστώτος ενισχύσεων εξακολουθούν να είναι έγκυρες και μπορεί να βοηθήσει να βελτιωθεί ο σχεδιασμός των μελλοντικών καθεστώτων ενισχύσεων και των κανόνων που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την προσαρμογή των μελλοντικών κρατικών παρεμβάσεων, κατά τρόπο ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της ενίσχυσης στον βαθμό που είναι αναγκαίος, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα θετικά αποτελέσματα είναι επαρκή για να δικαιολογήσουν την αποδοχή των στρεβλώσεων της αγοράς που προκαλούνται από την παρέμβαση. Οι βελτιώσεις αυτές στα μελλοντικά καθεστώτα θα μπορούσαν να εκτείνονται από τις προσαρμογές του σχεδιασμού, συμπεριλαμβανομένων των αλλαγών στα κριτήρια επιλογής και την εκτενέστερη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχει η θέσπιση κινήτρων, έως τις ουσιωδέστερες αλλαγές, όπως για παράδειγμα στην προώθηση της χρήσης ενισχύσεων εναλλακτικής μορφής, τον επαναπροσδιορισμό των στόχων ή των στοχοθετούμενων δικαιούχων ή τη διερεύνηση των εναλλακτικών δυνατοτήτων χωρίς ενισχύσεις για την επίτευξη των ίδιων στόχων πολιτικής.

Είναι σημαντικό να καθοριστεί το κατάλληλο χρονοδιάγραμμα για την αξιολόγηση, παραχωρώντας αρκετό χρόνο για να συγκεντρωθούν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, αλλά και

7 Η άσκηση παρακολούθησης που αναλαμβάνεται από την Επιτροπή συνίσταται στην περιοδική επανεξέταση της νομιμότητας του δείγματος των μέτρων κρατικής ενίσχυσης που θέτουν σε εφαρμογή τα κράτη μέλη. Είναι έτσι σχεδιασμένη, ώστε να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ορθά τις αποφάσεις της Επιτροπής και συμμορφώνονται με τις αντίστοιχες νομικές διατάξεις (δηλαδή εκείνες τις διατάξεις που είναι ενσωματωμένες στον Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία). Η Επιτροπή αξιολογεί επίσης την τήρηση των εκ των προτέρων καθορισμένων κανόνων και προϋποθέσεων σε αντιπροσωπευτικό δείγμα υποθέσεων.

8 Πρωταρχικός στόχος της ετήσιας υποβολής εκθέσεων από τα κράτη μέλη είναι η ενίσχυση της διαφάνειας των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούνται από τα κράτη μέλη. Οι εκθέσεις αποτελούν επίσης πηγή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων για σκοπούς χάραξης της πολιτικής και παρακολούθησης. Τα στοιχεία στις ετήσιες εκθέσεις παρέχουν πληροφορίες κυρίως με ποσοτικούς όρους (φανερώουν για παράδειγμα τους στόχους προς τους οποίους κατευθύνθηκε η κρατική ενίσχυση και το ύψος του προϋπολογισμού). Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τις εκθέσεις των κρατών μελών για τη σύνταξη του πίνακα αποτελεσμάτων για τις κρατικές ενισχύσεις.

διοχετεύοντας παράλληλα τα αποτελέσματα στα όργανα χάραξης της πολιτικής το συντομότερο δυνατό, έτσι ώστε οι ενδεχόμενες βελτιώσεις να μπορέσουν να καθιερωθούν σε εύθετο χρόνο⁹. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που εκτέθηκαν, οι αξιολογήσεις των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει κανονικά να αντιμετωπίζονται περισσότερο ως συνεχιζόμενες αξιολογήσεις που οφείλουν να διενεργούνται όσο εξακολουθεί να εφαρμόζεται το καθεστώς ενισχύσεων και όχι αποκλειστικά ως εκ των υστέρων διενεργούμενες αξιολογήσεις, οι οποίες πραγματοποιούνται μόνον μετά την ολοκλήρωση της υλοποίησης του καθεστώτος. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές περιπτώσεις, στο πλαίσιο των οποίων ο αντίκτυπος της παρέμβασης μπορεί να γίνεται πλήρως αντιληπτός μόνο μακροπρόθεσμα και όπου η αξιολόγηση είναι σε θέση να καταγράψει και να μετρήσει μόνο τις αρχικές επιπτώσεις.

Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει, σε τελευταία ανάλυση, να αποτελέσει άσκηση μάθησης τόσο για την Επιτροπή όσο και για τα κράτη μέλη. Για να καταστεί αυτό δυνατό, η αξιολόγηση θα πρέπει να πληροί ορισμένα ελάχιστα κριτήρια ποιότητας. Η Επιτροπή θα πρέπει επομένως να διασφαλίζει ότι διενεργείται ο κατάλληλος έλεγχος ποιότητας των αξιολογήσεων. Η Επιτροπή θα προβαίνει ειδικότερα σε ενδελεχή ανάλυση της συνολικής αξιοπιστίας της αξιολόγησης και θα επισημαίνει τις ενδεχόμενες ελλείψεις στα δύο κρίσιμα στάδια, δηλαδή στο στάδιο του σχεδίου αξιολόγησης και στο στάδιο της τελικής έκθεσης. Όποτε αυτό κρίνεται σκόπιμο, η Επιτροπή μπορεί να προσφεύγει στη βοήθεια εξωτερικών ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για να την συνεπικουρούν στον έργο του έλεγχου της ποιότητας της αξιολόγησης.

Η Επιτροπή μπορεί επίσης να διοργανώσει σεμινάρια κατάρτισης και εργαστήρια για τις εθνικές διοικήσεις σχετικά με τις μεθόδους και τις τεχνικές αξιολόγησης. Οι επιτυχείς εμπειρίες και οι βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών θα μπορούσαν εξάλλου να ανταλλάσσονται και να χρησιμοποιούνται για να βοηθήσουν κατά τον σχεδιασμό αποτελεσματικότερων καθεστώτων ενίσχυσης στο μέλλον.

Τα οφέλη από τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων θα είναι προφανή σε λίγα χρόνια, όταν οι πρώτες εκθέσεις αξιολόγησης θα είναι έτοιμες και τα πορίσματα και οι συστάσεις τους θα είναι διαθέσιμα. Στη συνέχεια, θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση του σχεδιασμού των επόμενων καθεστώτων ενίσχυσης και, ενδεχομένως, των κανόνων που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις. Μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα, η αξιολόγηση θα μπορούσε να οδηγήσει σταδιακά σε περισσότερο ρηξικέλευθες αλλαγές στη γενική προσέγγιση που ακολουθείται στα θέματα των κρατικών ενισχύσεων.

3 Σχέδιο αξιολόγησης

Έχει καίρια σημασία το ολοκληρωμένο σχέδιο για την αξιολόγηση κάποιου καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων να καταρτίζεται σε πρώιμο στάδιο, ταυτόχρονα με τον σχεδιασμό του καθεστώτος. Η έγκριση του σχεδίου αξιολόγησης από την Επιτροπή έχει ζωτική σημασία για

⁹ Σε ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις αναφέρεται ότι το κανονικό χρονικό διάστημα ανέρχεται σε μια τετραετία για τα καθεστώτα ενίσχυσης που υπόκεινται σε αξιολόγηση.

την εξασφάλιση της ισότιμης επεξεργασίας. Το σχέδιο αυτό θα πρέπει μετέπειτα να υλοποιείται απαρέγκλιτα.

Όντως, όπως αναγνωρίζεται εν γένει, οι αξιολογήσεις είναι πιο αποτελεσματικές όταν προγραμματίζονται καταλλήλως και προετοιμάζονται εκ των προτέρων, ιδίως εφόσον αυτό διευκολύνει τη συλλογή των ενδεδειγμένων στοιχείων. Ο έγκαιρος προγραμματισμός είναι επίσης πιθανό να μειώσει σε σημαντικό βαθμό τους πόρους που απαιτούνται για την αξιολόγηση και, τελικά, για να οδηγήσει σε βελτίωση της ποιότητάς του.

Το σχέδιο αξιολόγησης, που πρέπει να κοινοποιείται από το κράτος μέλος στην Επιτροπή σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ελάχιστα στοιχεία που κατονομάζονται στη συνέχεια.

3.1 Στόχοι του αξιολογητέου καθεστώτος ενισχύσεων

Το πρώτο στάδιο κατά την αξιολόγηση ενός καθεστώτος είναι ο σαφής προσδιορισμός της εγγενούς «λογικής παρεμβάσεων» του καθεστώτος ενισχύσεων, με περιγραφή των αναγκών και προβλημάτων που το καθεστώς προτίθεται να αντιμετωπίσει, των στοχοθετούμενων δικαιούχων και των επενδύσεων, των γενικότερων και ειδικότερων στόχων του, καθώς και του αναμενόμενου αντίκτυπου. Πρέπει επίσης να γίνεται λόγος για τις βασικές παραδοχές όσον αφορά τους εξωγενείς παράγοντες που ενδέχεται να επηρεάσουν το καθεστώς.

3.2 Προβλήματα αξιολόγησης

Στο σχέδιο αξιολόγησης πρέπει να καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης, με άλλα λόγια δηλαδή πρέπει να περιλαμβάνονται τα συγκεκριμένα προβλήματα που μπορούν να απαντηθούν με ποσοτικά στοιχεία, με προσκόμιση των αναγκαίων αποδεικτικών στοιχείων. Τα προβλήματα αυτά πρέπει να εστιάζονται στον αντίκτυπο του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και μπορεί να ταξινομηθούν στα ακόλουθα τρία επίπεδα:

1. Άμεσες επιπτώσεις της ενίσχυσης στους δικαιούχους, π.χ.:

- Είχε η ενίσχυση σημαντικό αντίκτυπο στην πορεία εξέλιξης της δράσης που ανέλαβαν οι δικαιούχοι της ενίσχυσης; (χαρακτήρας κινήτρου)
- Είχε η ενίσχυση σημαντικό αντίκτυπο στην κατάσταση των δικαιούχων; (μεταβλήθηκε για παράδειγμα η ανταγωνιστική τους θέση ή ο κίνδυνος αθέτησης των υποχρεώσεών τους;)
- Σε ποιο βαθμό απέφερε η ενίσχυση τα αναμενόμενα αποτελέσματα;
- Επηρεάστηκαν οι δικαιούχοι με διαφορετικό τρόπο από την ενίσχυση; (για παράδειγμα, ανάλογα με το μέγεθός τους, τον τόπο εγκατάστασης ή τον τομέα)

2. Έμμεσες επιπτώσεις του καθεστώτος ενίσχυσης, π.χ.:

- Είχε το καθεστώς δευτερογενείς επιπτώσεις στις δραστηριότητες άλλων εταιρειών ή σε άλλες γεωγραφικές περιοχές; Οδήγησε η ενίσχυση σε μαζική μετατόπιση των

επενδύσεων από τους άλλους ανταγωνιστές ή προσέλκυσε δραστηριότητες απομακρύνοντάς τες από τις γειτονικές περιοχές;

- Συνέβαλε το καθεστώς στην επίτευξη του συναφούς στόχου πολιτικής;
- Μπορεί να μετρηθούν τα σωρευτικά αποτελέσματα του καθεστώτος για τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές;

3. Αναλογικότητα και καταλληλότητα του καθεστώτος ενίσχυσης, π.χ.:

- Ήταν το καθεστώς ενισχύσεων ανάλογο με το αντιμετωπιζόμενο πρόβλημα; Θα μπορούσαν να έχουν επιτευχθεί τα ίδια αποτελέσματα με μικρότερη ενίσχυση ή με κάποια άλλη μορφή ενίσχυσης; (για παράδειγμα με δάνεια αντί για επιχορηγήσεις)
- Είχε επιλεγεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο ενίσχυσης; Θα αποδεικνύονταν άραγε άλλα μέσα ή τύποι παρέμβασης καταλληλότερα για την επίτευξη του επίμαχου στόχου;

Η αξιολόγηση θα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να αξιολογεί τον αντίκτυπο του καθεστώτος ενίσχυσης συνολικά και στα τρία επίπεδα, δίνοντας απαντήσεις στα αντίστοιχα προβλήματα που διαγράφονται για τους στόχους του σχεδίου. Ωστόσο, η άμεση επίπτωση της ενίσχυσης στους δικαιούχους ανήκει κατά κανόνα στο είδος των επιπτώσεων που μπορούν να προσμετρηθούν με πιο ανεπιφύλακτο τρόπο. Στην πράξη, η πλειονότητα των μεθόδων αξιολόγησης που έχουν αναπτυχθεί, έχει σχεδιαστεί για την αξιολόγηση επιπτώσεων αυτού του είδους. Η αξιολόγηση των άμεσων επιπτώσεων της ενίσχυσης, μεταξύ άλλων και της δημιουργίας κινήτρων, έχει εξάλλου πρωταρχική σημασία, δεδομένου ότι μπορεί να προσφέρει πολύτιμη συνοπτική εικόνα για το είδος των έμμεσων επιπτώσεων και των στρεβλώσεων που πρέπει να αναμένονται. Ιδίως στην περίπτωση που η ενίσχυση δεν προσφέρει κανένα κίνητρο, θα μπορούσε να γίνει παραδεκτό ότι η ενίσχυση είναι στρεβλωτική, με την έννοια ότι αποφέρει στους επίμαχους δικαιούχους έκτακτα κέρδη.

3.3 Δείκτες αποτελεσμάτων

Τα προβλήματα αξιολόγησης πρέπει να οδηγούν στην επιλογή ειδικών δεικτών αποτελεσμάτων που καταγράφουν τις ποσοτικοποιημένες πληροφορίες για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται από το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων. Στο παράρτημα II παρέχεται ενδεικτικός έστω και μη εξαντλητικός κατάλογος με τους δείκτες των αποτελεσμάτων, οι οποίοι καλύπτουν τόσο τις άμεσες όσο και τις έμμεσες επιπτώσεις ενός καθεστώτος, μεταξύ άλλων και των πιθανών επιπτώσεων για τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές. Η επιλογή των δεικτών αποτελεσμάτων εξαρτάται από τον στόχο που επιδιώκεται από την αξιολογούμενη ενίσχυση. Στο σχέδιο αξιολόγησης θα πρέπει να εξηγείται γιατί οι επιλεγμένοι δείκτες είναι και οι καταλληλότεροι για τη μέτρηση του αντίκτυπου που έχει το εξεταζόμενο καθεστώς ενισχύσεων.

3.4 Μέθοδοι: εξεύρεση της κατάλληλης βάσης για συγκρίσεις

Οι αξιολογήσεις των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει να είναι σε θέση να προσδιορίσουν τον αιτιακό αντίκτυπο του ίδιου του καθεστώτος, χωρίς στρεβλώσεις από άλλες μεταβλητές που ενδέχεται να επηρεάζουν το παρατηρούμενο αποτέλεσμα, στις οποίες συγκαταλέγονται για παράδειγμα οι γενικές μακροοικονομικές συνθήκες ή η ανομοιογένεια των επιχειρήσεων (π.χ. διαφορές όσον αφορά το μέγεθος της εταιρείας, τον τόπο εγκατάστασης της επιχείρησης, τα χρηματοοικονομικά μέσα ή τις ικανότητες διαχείρισης). Το σχέδιο αξιολόγησης θα πρέπει να καθορίζει τις κύριες μεθόδους που θα χρησιμοποιηθούν προκειμένου να εντοπιστεί η επίπτωση της ενίσχυσης, και να διερευνά τους λόγους για τους οποίους αυτές οι μέθοδοι ενδέχεται να είναι οι κατάλληλες για το εξεταζόμενο καθεστώς.

Η αιτιακή αυτή επίπτωση αποτελεί την διαφορά μεταξύ του αποτελέσματος με την ενίσχυση και του αποτελέσματος χωρίς την ενίσχυση. Μολονότι τα αποτελέσματα με την ενίσχυση παρατηρούνται για τις επιχειρήσεις που λαμβάνουν την ενίσχυση, τα αποτελέσματα χωρίς την ενίσχυση μετρώνται μόνο για τις επιχειρήσεις που δεν λαμβάνουν ενίσχυση. Εξ ορισμού, δεν παρατηρείται ποιο θα ήταν το αποτέλεσμα χωρίς την ενίσχυση για τις επιχειρήσεις που έλαβαν τις ενισχύσεις. Για να εκτιμηθεί η επίδραση της ενίσχυσης για τους δικαιούχους των ενισχύσεων, είναι επομένως, αναγκαίο να δημιουργηθεί αυτό το συγκεκριμένο αντιπαράδειγμα, με βάση την πιο συγκρίσιμη εταιρεία (εταιρείες) ή ομάδα ελέγχου.

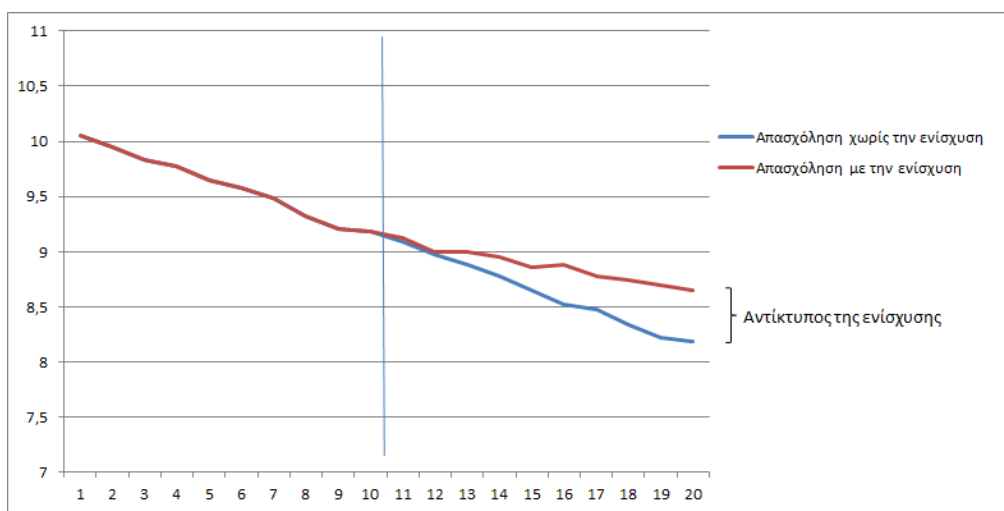
Η ποιότητα αυτής της ομάδας ελέγχου έχει καίρια σημασία για το κύρος της αξιολόγησης.

Οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν ενισχύσεις μπορεί να είναι σε διαφορετική θέση από τις επιχειρήσεις που δεν λαμβάνουν ενίσχυση. Μπορεί, για παράδειγμα, να αντιμετωπίζουν διαφορετικές τοπικές συνθήκες προσφοράς και ζήτησης, να διαθέτουν λιγότερο εύκολη πρόσβαση σε πιστώσεις ή να είναι περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικές. Όλοι αυτοί οι παράγοντες μπορεί να επηρεάζουν την επίδοση ή το επίπεδο δραστηριότητας των επιχειρήσεων, τόσο όταν λαμβάνουν ενισχύσεις, όσο και όταν δεν το πράττουν. Η αντιπαράβολή των επιδόσεων των δικαιούχων με εκείνη των μη δικαιούχων ενδέχεται να αντικατοπτρίζει αυτή την πραγματικότητα σε μεγαλύτερο βαθμό από τις επιπτώσεις της ίδιας της ενίσχυσης. Η αξιολόγηση του καθεστώτος ενισχύσεων δεν μπορεί επομένως να βασίζεται σε απλή σύγκριση μεταξύ δικαιούχων και μη δικαιούχων, αλλά πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των δύο ομάδων επιχειρήσεων, τόσο εκείνων για τις οποίες αυτό μπορεί να παρατηρηθεί, όσο και εκείνων για τις οποίες αυτό δεν είναι δυνατό.

Στην περίπτωση των περιφερειακών ενισχύσεων για παράδειγμα, οι δικαιούχοι των ενισχύσεων σε περιοχές όπου επικρατούν δυσμενείς συνθήκες στην αγορά (δηλαδή σε εκείνες όπου οι τοπικές αγορές προϊόντων, εργασίας ή κεφαλαίου είναι αδύναμες) εμφανίζουν συνήθως χειρότερες επιδόσεις από τους μη δικαιούχους στις περισσότερες ευημερούσες περιοχές. Αυτό δεν αντικατοπτρίζει ωστόσο ουδόλως την επίπτωση της ίδιας της ενίσχυσης. Το κρίσιμο ζήτημα είναι κατά πόσον οι επιδόσεις τους ήταν καλύτερες σε σύγκριση με τις επιδόσεις τους χωρίς την ενίσχυση και όχι εάν οι επιχειρήσεις είχαν καλύτερες επιδόσεις από τους μη δικαιούχους σε άλλες περιοχές.

Κατά τον προσδιορισμό των συνεπειών των ενισχύσεων πρέπει επίσης να λαμβάνονται παρομοίως υπόψη οι γενικότερες τάσεις του κλάδου. Έστω και εάν οι δικαιούχοι των

περιφερειακών ενισχύσεων είχαν μειώσει τον αριθμό των μελών του προσωπικού τους, η ενίσχυση θα μπορούσε ακόμα να είναι αποτελεσματική. Για παράδειγμα, όταν οι συνθήκες στους κόλπους ενός συγκεκριμένου κλάδου επιδεινώνονται στο σύνολό τους και όλες οι επιχειρήσεις προχωρούν σε περικοπές θέσεων εργασίας, οι δικαιούχοι των ενισχύσεων θα μπορούσαν να μειώσουν την απασχόληση σε μικρότερο βαθμό από ό, τι θα έπρατταν υπό διαφορετικές συνθήκες. Αυτό απεικονίζεται στην παρακάτω γραφική παράσταση, στην οποία εμφανίζεται η αρνητική τάση στο ποσοτικό μέγεθος της εργασίας που προσφέρεται από τις επιχειρήσεις οι οποίες λαμβάνουν ενισχύσεις, τόσο πριν όσο και μετά τη χορήγηση της ενίσχυσης. Παρ' όλα αυτά, η τάση γίνεται λιγότερο αρνητική μετά την λήψη της ενίσχυσης από την επιχείρηση. Η διαφορά ανάμεσα στην προεκτεταμένη γραμμή της τάσης χωρίς την ενίσχυση και τη γραμμή που δείχνει την πραγματικά προσφερόμενη απασχόληση από την επιχείρηση μετά τη λήψη της ενίσχυσης απομονώνει την θετική επίδραση της ενίσχυσης.



Σχήμα 1 - Θετική επίδραση της ενίσχυσης όταν η τρέχουσα τάση είναι αρνητική

Ένα ειδικό πρόβλημα ανακύπτει όσον αφορά τον εντοπισμό κάποιας ομάδας ελέγχου, όταν οι μη δικαιούχοι έχουν οι ίδιοι αποφασίσει να υποβάλουν ή να μην υποβάλουν αίτηση ενίσχυσης. Για παράδειγμα, εάν όλες οι επιχειρήσεις είναι επιλέξιμες (δηλαδή όλες οι επιχειρήσεις που προτείνουν την υλοποίηση ενός έργου και υποβάλλουν αίτηση για ενίσχυση λαμβάνουν όντως κάποια ενίσχυση), τότε οι επιχειρήσεις που δεν υποβάλλουν αίτηση ενδέχεται να είναι εκείνες χωρίς έργα. Από τα αποτελέσματα των επιχειρήσεων μπορεί να φαίνεται ότι οι επιχειρήσεις που δεν έλαβαν ενισχύσεις είχαν χειρότερες επιδόσεις, σε απόλυτους όσο και σε σχετικούς όρους, από εκείνες που έλαβαν όντως ενίσχυση. Η διαπίστωση αυτή μπορεί ωστόσο να εξηγείται πλήρως από το γεγονός και μόνον ότι η πρώην ομάδα δεν είχε κατ' αρχάς καν κάποιο σχέδιο, ενώ η τελευταία είχε, δηλαδή η διαχείριση της προηγούμενης ομάδας εκφράζει έλλειψη ενδιαφέροντος ή δημιουργικότητας. Συνεπώς, έχει καίρια σημασία οι επιχειρήσεις οι οποίες συμμετέχουν στην ομάδα ελέγχου (οι επιχειρήσεις που δεν επωφελήθηκαν από τις ενισχύσεις) να αποτελούν μέρος της ομάδας αυτής, για λόγους που δεν επηρεάζουν ουδόλως τα αποτελέσματα που έχουν καταμετρηθεί. Στις περιπτώσεις ιδίως που οι επιχειρήσεις έχουν οι ίδιες επιλέξει και αποφασίσει οικειοθελώς να μην υποβάλουν αιτήσεις για ενίσχυση, ο όρος αυτός ενδέχεται να μην πληροίται.

Οι τυχόν συστηματικές διαφορές μεταξύ των δικαιούχων κρατικών ενισχύσεων και των μη δικαιούχων πρέπει να συνυπολογίζονται προσηκόντως κατά τον σχεδιασμό της αξιολόγησης, προκειμένου να αποφεύγονται τα μεροληπτικά αποτελέσματα (μεροληπτική επιλογή). Τις τελευταίες δεκαετίες αναπτύχθηκαν αρκετές αξιόπιστες μέθοδοι για την αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος. Η επιλογή της μεθόδου εξαρτάται από το σχεδιασμό του συγκεκριμένου καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και τα διαθέσιμα δεδομένα. Κάθε μέθοδος έχει τα όριά της και είναι έγκυρη μόνο όταν ευσταθούν ορισμένες παραδοχές. Η ανοικτή αναγνώριση και εξέταση αυτών των περιορισμών και παραδοχών έχει ζωτική σημασία για την αξιοπιστία της μελέτης.

Η τυχαιοποίηση της διαδικασίας που χρησιμοποιείται για την επιλογή των δικαιούχων αποτελεί έναν τρόπο για να διασφαλίζεται ότι η αξιολόγηση είναι αμερόληπτη. Εάν οι δικαιούχοι των ενισχύσεων επιλέγονται παντελώς τυχαία, κάθε τυχόν συστηματική διαφορά που παρατηρείται στην απόδοση των επιχειρήσεων μπορεί να αποδοθεί στην ενίσχυση. Η μέθοδος αυτή μπορεί ωστόσο να είναι δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη, ιδίως για τα υφιστάμενα καθεστάτα μεγάλης κλίμακας. Άλλες μέθοδοι στοχεύουν στην εκμετάλλευση των υφιστάμενων πηγών εξωγενούς μεταβολής στο περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι επιχειρήσεις (δηλαδή οι μεταβολές δεν προσδιορίζονται από τις παραμέτρους και τις μεταβλητές στο μοντέλο) για τον εντοπισμό της αιτιακής συνάφειας¹⁰. Στο παράρτημα I του παρόντος εγγράφου καθοδήγησης παρουσιάζονται αναλυτικότερα οι καταλληλότερες μέθοδοι, με εστιασμό στις πρακτικές πτυχές της χρήσης τους. Εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο κάθε μέθοδος προσδιορίζει την αιτιακή συνάφεια, δεδομένου ότι αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των αξιολογήσεων για τις κρατικές ενισχύσεις στο οποίο ο εκ των προτέρων σχεδιασμός της αξιολόγησης εξυπηρετεί τον στόχο να κατοχυρώνεται η δυνατότητα ορθής αξιολόγησης των επιπτώσεων της ενίσχυσης.

Τέλος, ο αντίκτυπος των πολλαπλών ενισχύσεων, είτε από ένα καθεστώς, από διάφορα καθεστάτα ενισχύσεων ή από ενισχύσεις *ad hoc*, πρέπει να ελέγχεται. Εάν οι μη δικαιούχοι στο συγκεκριμένο πρόγραμμα λαμβάνουν ενίσχυση από άλλα προγράμματα, ή εάν οι δικαιούχοι του δεδομένου προγράμματος λαμβάνουν πρόσθετη ενίσχυση από άλλα προγράμματα, η αξιολόγηση των επιπτώσεων του δεδομένου καθεστώτος ενισχύσεων ενδέχεται να εμφανίζει στρεβλώσεις.

3.5 Συλλογή δεδομένων: χρήση των καλύτερων δυνατών πηγών

Πρέπει να συλλέγονται ομοιογενή και επαρκή δεδομένα τόσο για τους δικαιούχους των ενισχύσεων, όσο και για την ομάδα ελέγχου. Ο εντοπισμός των απαιτούμενων δεδομένων και η απόκτηση πρόσβασης στις πηγές των εντύπων με τα δεδομένα αποτελούν μέρος του σχεδιασμού της αξιολόγησης.

Η αποτελεσματική παρακολούθηση της παρέμβασης και η επακριβής συλλογή και επεξεργασία των δεδομένων έχουν καίρια σημασία για τη διασφάλιση της ποιότητας της

¹⁰ Οι συνηθέστερα χρησιμοποιούμενες μεθοδολογίες είναι οι διαφορές στις διαφορές, ο σχεδιασμός της ασυνεχούς παλινδρόμησης και οι βοηθητικές μεταβλητές.

αξιολόγησης. Αμέσως μετά την έγκριση του καθεστώτος ενισχύσεων, θα πρέπει επομένως να δημιουργείται ένας μηχανισμός για την παρακολούθηση της παρέμβασης και για τη συλλογή και επεξεργασία των κατάλληλων δεδομένων. Αυτό ενδέχεται να μειώσει σημαντικά το κόστος της αξιολόγησης.

Η διασφάλιση της συλλογής των αναγκαίων στοιχείων για τους αιτούντες και τους δικαιούχους των ενισχύσεων αποτελεί αποφασιστικό βήμα κατά την χάραξη του σχεδίου αξιολόγησης, προκειμένου η διαθεσιμότητα των δεδομένων αυτών να αποτελέσει μέρος των όρων επιλεξιμότητας για την ενίσχυση.

Με εξαίρεση τα στοιχεία για τις αιτήσεις ενίσχυσης (συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων για τους αιτούντες οι αιτήσεις των οποίων απορρίφθηκαν, όταν είναι διαθέσιμα), οι πηγές δεδομένων για τους δικαιούχους των ενισχύσεων και για την ομάδα ελέγχου πρέπει να είναι ταυτόσημες, για να είναι τα στοιχεία συγκρίσιμα. Είναι πολύ πιθανό τα δεδομένα να χρειαστεί να ληφθούν από πολλές πηγές, π.χ. με συνδυασμό των στοιχείων που προέρχονται από βάσεις δεδομένων οι οποίες περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τα έσοδα από τις ενισχύσεις, με στοιχεία από τα μητρώα των επιχειρήσεων. Η αξιολόγηση μπορεί να χρειαστεί να αντλήσει στοιχεία από τις υφιστάμενες πηγές δεδομένων, όπως από τις πηγές διοικητικών δεδομένων (π.χ. από την εφορία, τα μητρώα εταιρειών, τις έρευνες καινοτομίας και το γραφείο διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας). Στο σχέδιο αξιολόγησης θα πρέπει ως εκ τούτου να επανεξετάζονται οι υφιστάμενες πηγές δεδομένων, να αποφασίζεται κατά πόσον παρέχονται επαρκείς πληροφορίες για την αξιολόγηση και να εξασφαλίζεται η δυνατότητα πρόσβασης σε αυτά μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες.

Τα στοιχεία από τις διοικητικές πηγές, π.χ. από τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες, ενδέχεται να τεθούν στη διάθεση των αξιολογητών μόνο υπό ορισμένους όρους που συνδέονται με την ιδιωτική ζωή και τον απόρρητο χαρακτήρα των επιχειρηματικών δεδομένων. Οι όροι πρόσβασης στα δεδομένα αυτά πρέπει να περιγράφονται στο σχέδιο αξιολόγησης. Εφόσον αυτό είναι απαραίτητο, η αρχή που χορηγεί την πρόσβαση στα δεδομένα πρέπει να εγγυάται ότι οι εμπειρογνώμονες που διεξάγουν την αξιολόγηση θα έχουν πρόσβαση στα δεδομένα αυτά.

Όταν χρησιμοποιούνται δεδομένα από διάφορες πηγές, είναι πολύ σημαντικό να συλλέγονται σε μορφότυπο που επιτρέπει τη διασταύρωση των μεταβλητών με συνέπεια. Μπορεί να είναι αναγκαία η εξεύρεση μοναδικών αναγνωριστικών κωδικών για τις μονάδες παρατήρησης σε κάθε φάσμα δεδομένων που χρησιμοποιείται. Για παράδειγμα, οι χαρακτηριστικοί αναγνωριστικοί κωδικοί για τις εταιρείες και τις μονάδες πρέπει να είναι μοναδικοί για όλα τα σύνολα δεδομένων, οι διευθύνσεις πρέπει να συλλέγονται σε μορφότυπο που επιτρέπει τον ακριβή γεωγραφικό εντοπισμό, κλπ. Η ακριβής προέλευση του αναγνωριστικού κωδικού μπορεί να διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Θα μπορούσε για παράδειγμα να έχει δημοσιονομική προέλευση (π.χ. αριθμός ΦΠΑ) ή να απονέμεται απευθείας από τις στατιστικές υπηρεσίες (π.χ. SIREN και SIRET στη Γαλλία, για τον αναγνωριστικό κωδικό αριθμό της επιχείρησης και τον αναγνωριστικό κωδικό αριθμό του συγκροτήματος,

αντίστοιχα, που χορηγούνται από το εθνικό ίδρυμα στατιστικών και οικονομικών μελετών (INSEE)).

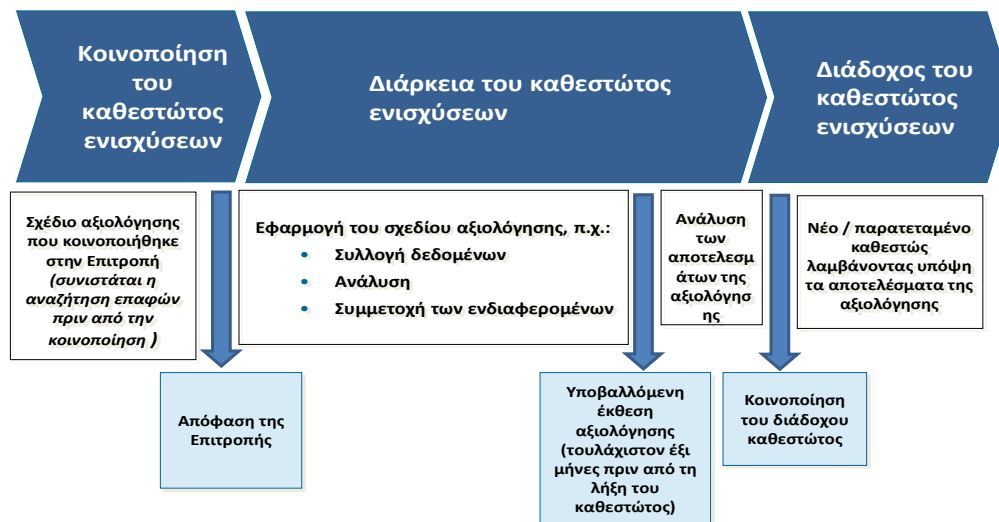
Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων θα μπορούσε να συμπληρώνεται με πληροφορίες από τις έρευνες για τους δικαιούχους της ενίσχυσης και/ή από τις συνεντεύξεις με τους διαχειριστές των καθεστώτων. Οι ποιοτικές πληροφορίες αυτού του είδους είναι από τη φύση τους υποκειμενικές, ενώ οι απαντήσεις αποτελούν μάλλον αντανάκλαση των στρατηγικών συμφερόντων των δικαιούχων αντί να προσφέρουν την αυθεντική αξιολόγηση των επιπτώσεων της ενίσχυσης. Ο κίνδυνος αυτός είναι ιδιαίτερα υψηλός εάν ο ερωτώμενος πιστεύει ότι η θετική μαρτυρία θα βελτιώσει τις πιθανότητες του καθεστώτος να λάβει ενισχύσεις στο μέλλον. Ωστόσο, σε περίπτωση που η επεξεργασία τους γίνει με τον απαιτούμενο βαθμό σύνεσης, οι πληροφορίες από ποιοτικά μέσα, όπως από συνεντεύξεις και περιπτωσιολογικές μελέτες, μπορεί να αποτελέσουν χρήσιμη συμπληρωματική πηγή και μπορεί να βοηθήσουν στην ερμηνεία των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης.

Κάθε φορά που τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα θα υποβάλλονται σε επεξεργασία στο πλαίσιο των αξιολογήσεων, εφαρμόζεται η νομοθεσία της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ιδίως η οδηγία 95/46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και η εθνική νομοθεσία εφαρμογής της καθώς και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.

3.6 Χρονικός ορίζοντας για την αξιολόγηση

Το σχέδιο αξιολόγησης πρέπει να παρέχει πληροφορίες σχετικά με τον ακριβή χρονικό ορίζοντα της αξιολόγησης, ο οποίος θα καθορίζεται ανάλογα με την εγκεκριμένη διάρκεια του καθεστώτος και πρέπει να περιλαμβάνει ορόσημα, λόγω χάριν για τη συλλογή των δεδομένων, τη διενέργεια της αξιολόγησης και την υποβολή της τελικής έκθεσης. Ο χρονικός ορίζοντας μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το καθεστώς και θα πρέπει συνεπώς να συζητηθεί και να συμφωνηθεί με την Επιτροπή για κάθε περίπτωση χωριστά. Σε όσους συμμετέχουν στη διαχείριση των καθεστώτων, συνιστάται να διευκολύνουν τον άτυπο διάλογο σχετικά με το περιεχόμενο του σχεδίου πριν από την υποβολή της επίσημης κοινοποίησής τους στην Επιτροπή.

Προκειμένου να καθίσταται δυνατή η προτεινόμενη επέκταση στο καθεστώς ενισχύσεων που πρόκειται να αξιολογηθεί, η τελική έκθεση αξιολόγησης θα πρέπει να υποβάλλεται στην Επιτροπή σε εύθετο χρόνο (π.χ. έξι μήνες πριν από τη στιγμή που προγραμματίζεται να λήξει το καθεστώς). Αν δεν προβλέπεται επέκταση, η έκθεση μπορεί να υποβληθεί μόλις θα έχει λήξει το καθεστώς.



Σχήμα 2 - Επισκόπηση της διαδικασίας αξιολόγησης στην περίπτωση κοινοποιημένου καθεστώτος

3.7 Ο φορέας που διεξάγει την αξιολόγηση: διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της εμπειρογνομosύνης

Η αξιολόγηση του αντίκτυπου των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων πρέπει να είναι αντικειμενική, αυστηρή, αμερόληπτη και διαφανής¹¹. Κάθε αξιολόγηση πρέπει να διεξάγεται με βάση την ορθή μεθοδολογία από ειδικούς εμπειρογνομosύνη που διαθέτουν κατάλληλη και αποδεδειγμένη πείρα και μεθοδολογικές γνώσεις για τη διεξαγωγή της άσκησης.

Οι αξιολογήσεις θα πρέπει να διενεργούνται από φορέα που είναι τουλάχιστον λειτουργικά ανεξάρτητος από την αρχή που χορηγεί την ενίσχυση και διαθέτει τις αναγκαίες και αποδεδειγμένες δεξιότητες και κατάλληλα ειδικευμένο προσωπικό για τη διενέργεια αυτών των αξιολογήσεων. Η λειτουργική ανεξαρτησία του αξιολογητή από την αρχή που χορηγεί την ενίσχυση έχει ζωτική σημασία για τη διασφάλιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας της αξιολόγησης. Αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι θα πρέπει να συσταθεί κάποιος νέος φορέας, ούτε ότι θα πρέπει η αξιολόγηση να ανατεθεί σε εξωτερικούς αξιολογητές από τον χώρο των εμπορικών συναλλαγών. Ανάλογα με τις ειδικές οργανώσεις που υπάρχουν σε κάθε κράτος μέλος, θα μπορούσε για παράδειγμα να γίνεται χρήση της ανεξαρτησίας και των ειδικών δεξιοτήτων οργανώσεων όπως οι στατιστικές υπηρεσίες, οι κεντρικές τράπεζες, τα Ελεγκτικά

¹¹ Βλ., για παράδειγμα, τα πρότυπα αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τους κανόνες και πρότυπα αξιολόγησης του ΟΟΣΑ, τα πρότυπα αξιολόγησης των Ηνωμένων Εθνών και την ανεξάρτητη αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας: Αρχές, κατευθυντήριες γραμμές και ορθές πρακτικές.

Συνέδρια, τα δημόσια ή ιδιωτικά πανεπιστήμια ή ερευνητικά κέντρα. Αυτό μπορεί να αποφασίζεται κατά περίπτωση για κάθε καθεστώς.

Η έγκαιρη συμμετοχή του φορέα που διενεργεί την αξιολόγηση, για παράδειγμα κατά τη στιγμή του σχεδιασμού του συστήματος, είναι σημαντική για την επιτυχία της αξιολόγησης. Εξασφαλίζει ότι το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων θα είναι σε θέση να αξιολογηθεί με τον τρόπο που προτείνεται και εγγυάται ότι τα αναγκαία δεδομένα θα συλλεγούν. Όποτε είναι δυνατόν, ως εκ τούτου, το σχέδιο αξιολόγησης θα πρέπει να συντάσσεται από τον καθοριζόμενο αξιολογητή ή, τουλάχιστον, σε πολύ στενή συνεργασία μαζί του. Θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες, έστω και με ενδεικτικό χαρακτήρα μόνο, όσον αφορά τους αναγκαίους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που θα διατεθούν για τη διενέργεια της αξιολόγησης. Οι πληροφορίες για την ταυτότητα και τον ρόλο κάθε βασικού εμπειρογνώμονα που συμμετέχει στην αξιολόγηση και η εκτίμηση του επιπέδου συμμετοχής τους έχουν ιδιαίτερη σημασία.

Το σχέδιο αξιολόγησης πρέπει να περιγράφει επακριβώς τον οργανισμό που διενεργεί την αξιολόγηση ή, εάν δεν έχει ακόμη επιλεγεί, τα λεπτομερή κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για την επιλογή του, ιδίως όσον αφορά την ανεξαρτησία, την εμπειρία και τις δεξιότητες. Πρέπει να περιλαμβάνει τις υφιστάμενες εναλλακτικές λύσεις, όποτε αυτό είναι δυνατόν. Σε περίπτωση που δεν έχει ακόμη επιλεγεί ο αξιολογητής ή έχει επιλεγεί, αλλά δεν έχει συμμετάσχει ενεργά στην εκπόνηση του σχεδίου αξιολόγησης, πρέπει να αναφέρονται σαφώς οι σχετικοί λόγοι. Ακόμη και σε αυτήν την περίπτωση, το σχέδιο αξιολόγησης πρέπει να είναι αρκετά διεξοδικό, ώστε να καθίσταται δυνατή η ορθή αξιολόγηση της εγκυρότητας της αξιολόγησης που θα πραγματοποιηθεί.

3.8 Δημοσιότητα: διευκόλυνση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών

Η αξιολόγηση πρέπει να δημοσιοποιείται. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να δίνεται επαρκής δημοσιότητα τόσο στο σχέδιο αξιολόγησης όσο και στην τελική έκθεση αξιολόγησης μετά την έγκρισή τους, προβλέποντας να είναι διαθέσιμες στους χώρους που περιγράφονται στο σχέδιο αξιολόγησης, για παράδειγμα σε δικτυακό τόπο. Η Επιτροπή θα μπορούσε επίσης να δημοσιοποιεί τα έγγραφα αυτά¹².

Εάν τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση είναι προσωπικά και/ή εμπιστευτικά, πρέπει να διασφαλίζεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας καθ' όλη τη διαδικασία της αξιολόγησης και ιδίως σύμφωνα με τα άρθρα 8, 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ο εμπιστευτικός χαρακτήρας δεν εκτείνεται ωστόσο στα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Ειδικότερα, καμία ρήτρα εμπιστευτικότητας δεν μπορεί να συμπεριληφθεί στη σύμβαση για την αξιολόγηση, εκτός από: 1) τις υποχρεώσεις περί απορρήτου που

12 Με εξαίρεση τα επιχειρηματικά απόρρητα και άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες, σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις (ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το επαγγελματικό απόρρητο στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις, C (2003) 4582, ΕΕ C 297 της 9.12.2003, σ. 6). Κάθε δημοσίευση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, και ιδίως με την οδηγία 95/46/ΕΚ και την εθνική νομοθεσία εφαρμογής της, καθώς και με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001.

ισχύουν για προσωπικά και/ή εμπιστευτικά δεδομένα· και 2) τις υποχρεώσεις συμμορφώσεως με τις γενικές διατάξεις του εθνικού δικαίου περί στατιστικών και στατιστικού απορρήτου, όπως εκείνες που σχετίζονται με την παρουσίαση των αποτελεσμάτων.

Τα δεδομένα που συλλέγονται κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης θα πρέπει να είναι προσιτά για τους σκοπούς της αναπαραγωγής των αποτελεσμάτων ή για περαιτέρω μελέτες υπό συνθήκες όχι πιο περιοριστικές από εκείνες που επιβάλλονται στον φορέα που διενεργεί την αρχική αξιολόγηση.

Η αρχή που χορηγεί την ενίσχυση θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ενδεδειγμένη συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων, η γνώμη των οποίων θα πρέπει να ζητείται τουλάχιστον μία φορά κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του σχεδίου αξιολόγησης. Για παράδειγμα, τα ενδιαφερόμενα μέρη θα μπορούσαν να κληθούν να συζητήσουν τα αρχικά πορίσματα της αξιολόγησης με βάση την ενδιάμεση έκθεση. Οι ρυθμίσεις αυτές πρέπει να περιλαμβάνονται στο σχέδιο αξιολόγησης.

4 Κριτήρια επιλογής για τα αξιολογητέα καθεστώτα ενισχύσεων

Κάθε καθεστώς κρατικών ενισχύσεων είναι κατ' αρχήν επιλέξιμο για αξιολόγηση, αλλά ενώ η αξιολόγηση θεωρείται ότι συνιστά ορθή πρακτική, δεν απαιτείται βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις σε όλες τις περιπτώσεις. Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει να παραμείνει αναλογική άσκηση και θα πρέπει σε γενικές γραμμές να διενεργείται για καθεστώτα που έχουν δυνητικά σημαντικές επιπτώσεις στην εσωτερική αγορά και που μπορεί να ενέχουν τον κίνδυνο να προκαλέσουν σημαντικές στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά και μπορούν να φέρουν κίνδυνο να προκαλέσουν σημαντικές στρεβλώσεις εάν η εφαρμογή τους δεν αξιολογηθεί σε εύθετο χρόνο. Ο εστιασμός στις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις συγκεντρώνεται, επομένως, στα καθεστώτα ενίσχυσης τα οποία είναι: 1) μεγάλης κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων όσων εμπίπτουν στον κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία· 2) είναι νεοσύστατα· ή 3) αντιμετωπίζουν το ενδεχόμενο σημαντικών μεταβολών (αγοραίων, τεχνολογικών ή κανονιστικών) στο εγγύς μέλλον, που ενδέχεται να υπαγορεύουν την επανεξέταση της αξιολόγησης του καθεστώτος. Στις επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις προσδιορίζονται και άλλα είδη καθεστώτων που υπόκεινται σε αξιολόγηση.

4.1 Καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων όσων εμπίπτουν στον Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία (ΓΚΑΚ)

Σύμφωνα με την ανακοίνωση για τον εκσυγχρονισμό των κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή θα μπορούσε να απαιτήσει τα καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας να υπόκεινται σε αξιολόγηση, δεδομένου ότι: (1) τα καθεστώτα αυτά μπορούν να επηρεάσουν την ενιαία αγορά ιδιαίτερα έντονα, εάν δεν είναι καλά σχεδιασμένα· (2) μπορεί να επιτευχθεί η μεγαλύτερη αύξηση αποδοτικότητας χάρη στους ογκώδεις προϋπολογισμούς τους· και (3) τα καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας με πολλούς διαφορετικούς τύπους δικαιούχων είναι σε θέση να προσφέρουν επαρκή στοιχεία για την αξιολόγηση.

Ορισμένα καθεστώτα ενισχύσεων μπορεί να συνεχίζουν να μην υπόκεινται σε αξιολόγηση εάν, παρά το μέγεθός τους, δεν συνεπάγονται καμία ιδιαίτερη προβληματική πτυχή (π.χ. στις συνηθισμένες περιπτώσεις, στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει μεγάλος αριθμός δικαιούχων και ο καθένας λαμβάνει μικρά ποσά ενίσχυσης και στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει κίνδυνος σημαντικών μεταβολών ή όταν δεν θα μπορούσαν να προκύψουν σοβαρές στρεβλώσεις).

Επιπλέον, ο νέος γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία (ΓΚΑΚ) ορίζει τα καθεστώτα ενισχύσεων μεγάλης κλίμακας με βάση τον προϋπολογισμό τους (μέσος ετήσιος προϋπολογισμός που υπερβαίνει τα 150 εκατ. ευρώ) και για ορισμένες κατηγορίες ενισχύσεων¹³ προβλέπει την αξιολόγησή τους.

Προκειμένου να μην καθυστερήσει η έναρξη ισχύος αυτών των καθεστώτων μεγάλης κλίμακας, αλλά και για να εξασφαλίζεται ότι θα υπόκεινται σε αποτελεσματική αξιολόγηση, ο ΓΚΑΚ προβλέπει την απαλλαγή από την υποχρέωση κοινοποίησης για μέγιστο χρονικό διάστημα έξι μηνών, το οποίο μπορεί να παραταθεί από την Επιτροπή μετά την έγκριση του σχεδίου αξιολόγησης¹⁴. Το σχέδιο αξιολόγησης πρέπει να κοινοποιείται το ταχύτερο δυνατόν και το αργότερο εντός 20 εργάσιμων ημερών από την έναρξη ισχύος του καθεστώτος.

Ο νέος ΓΚΑΚ προβλέπει επίσης την περίπτωση των τροποποιήσεων ή των καταστάσεων που διαδέχονται τα προαναφερόμενα καθεστώτα μεγάλης κλίμακας που υπόκεινται σε αξιολόγηση, η οποία οφείλει να κοινοποιείται, εκτός εάν οι τροποποιήσεις έχουν καθαρά τυπικό και διοικητικό χαρακτήρα ή πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των μέτρων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

4.2 Νεωτεριστικά καθεστώτα ενισχύσεων

Ο ορισμός του «νεωτεριστικού χαρακτήρα» θα μπορούσε να διαφέρει ανάλογα με τα μέσα ενίσχυσης και τα κράτη μέλη. Ο νεωτεριστικός χαρακτήρας θα πρέπει κατ' αρχήν να εξετάζεται με γνώμονα τη φύση του καθεστώτος ενισχύσεων ή τις αγορές στις οποίες στοχεύει, π.χ. τις αναδυόμενες αγορές, στις οποίες οι εξελίξεις στην αγορά βρίσκονται σε πολύ πρώιμο στάδιο. Τα καθεστώτα αυτά έχουν τη δυνατότητα να διαπλάσουν τους κλάδους με μόνιμο και ριζικό τρόπο. Το πεδίο δράσης είναι ως εκ τούτου εξόχως ευρύ τόσο για τα οφέλη, όσο και για τις στρεβλώσεις. Οι νεωτεριστικές αυτές πρωτοβουλίες θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να περιλαμβάνουν την καθιέρωση ενός νέου μηχανισμού παραγωγικής ικανότητας στον κλάδο της ενέργειας, τις ενισχύσεις σε νέες μορφές τεχνολογίας ή καινοφανείς μεθόδους υποστήριξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο πλαίσιο των περιβαλλοντικών ενισχύσεων. Η αξιολόγηση των νεωτεριστικών καθεστώτων βοηθά επίσης

13 Οι περιφερειακές ενισχύσεις (εκτός από τις περιφερειακές ενισχύσεις λειτουργίας), οι ενισχύσεις για τις ΜΜΕ, οι ενισχύσεις για την πρόσβαση των ΜΜΕ σε χρηματοδότηση, οι ενισχύσεις για ΕΑΚ, οι ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (εκτός από τις ενισχύσεις με τη μορφή της μείωσης περιβαλλοντικών φόρων σύμφωνα με την οδηγία 2003/96/ΕΚ) και οι ενισχύσεις για ευρυζωνικές υποδομές.

14 Η Επιτροπή μπορεί επίσης, κατ' εξαίρεση, να αποφασίσει ότι η αξιολόγηση δεν είναι αναγκαία λόγω των ιδιαιτεροτήτων της υπόθεσης.

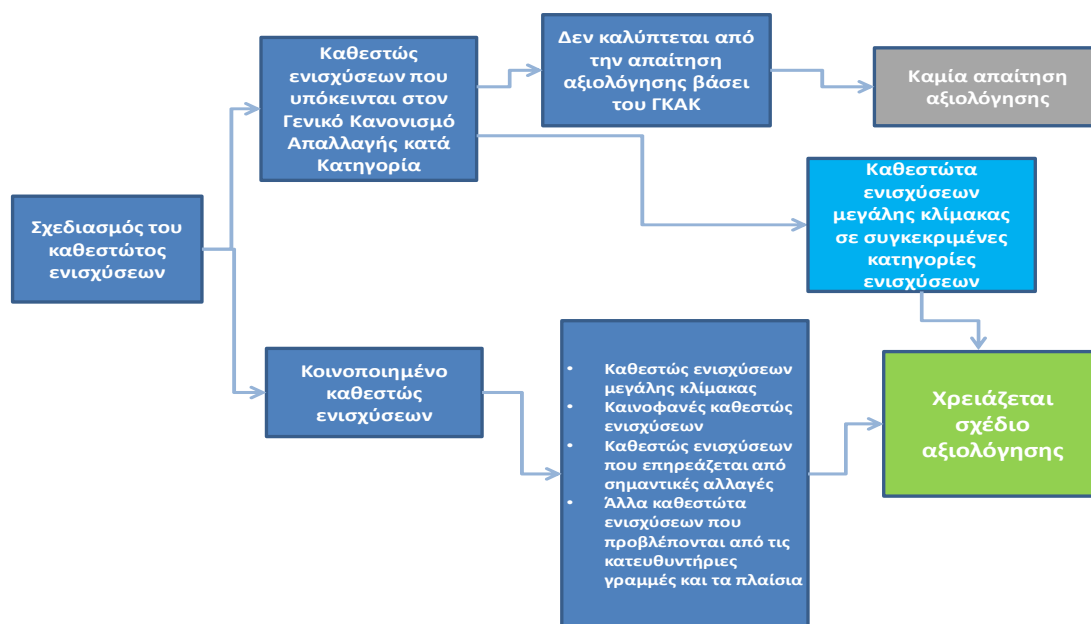
εκείνους οι οποίοι ασχολούνται επί του παρόντος με τον σχεδιασμό των νέων καθεστώτων, καθώς τους επιτρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις στην αγορά.

4.3 Καθεστώτα ενισχύσεων που επηρεάζονται από τις σημαντικές προδιαγραφόμενες αλλαγές

Το ενδεχόμενο σημαντικών (αγοραίων, τεχνολογικών ή κανονιστικών) αλλαγών στο εγγύς μέλλον θα αξιολογείται για κάθε περίπτωση χωριστά. Αυτές οι σημαντικές αλλαγές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, την αναμενόμενη αναθεώρηση του ισχύοντος κανονισμού ή τις ενισχύσεις που χορηγούνται στις ταχύτατα μετεξελισσόμενες βιομηχανίες στο πλαίσιο των οποίων οι συνθήκες της αγοράς και οι διαθέσιμες τεχνολογίες αναπτύσσονται με ταχείς ρυθμούς. Εάν τα καθεστώτα δεν προσαρμόζονται στις επιπτώσεις αυτών των σημαντικών αλλαγών, υπάρχει ο κίνδυνος η δημόσια χρηματοδότηση να μην χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά (μπορεί, για παράδειγμα, να δοθεί χρηματοδότηση σε κάποια πιθανή «αποτυχημένη ενέργεια στην αγορά», η οποία θα παύσει να υπάρχει) ή να ανακύψουν σημαντικές στρεβλώσεις που θα επηρεάσουν τους νεοεισερχόμενους στην αγορά με διαφορετικό τρόπο από τις καθιερωμένες επιχειρήσεις ή να προκληθούν άνισοι όροι για τις νέες τεχνολογίες και τις κληροδοτημένες τεχνολογίες. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν η αναθεώρηση του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου (για παράδειγμα, στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών), οι υψηλές διακυμάνσεις των τιμών για εισροές ή εκροές (για παράδειγμα, στην περίπτωση των ηλιακών συλλεκτών) ή η δρομολόγηση νέων μορφών τεχνολογίας στην αγορά (για παράδειγμα, η διαθεσιμότητα των δικτύων ευρυζωνικών υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας τέταρτης γενιάς), που αποτελούν στο σύνολό τους περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούσε να είναι δικαιολογημένη η αξιολόγηση, προκειμένου τα μελλοντικά καθεστώτα να είναι σε θέση να λάβουν υπόψη τις νέες εξελίξεις στην αγορά.

4.4 Άλλα καθεστώτα ενισχύσεων

Στις κατευθυντήριες γραμμές για τους διάφορους τομείς των κρατικών ενισχύσεων εντοπίζονται επίσης ορισμένα καθεστώτα ενίσχυσης, στα οποία η αξιολόγηση θα είχε ιδιαίτερη σημασία.



Σχήμα 3 - Επιλογή καθεστώτων ενισχύσεων για σκοπούς αξιολόγησης

Παράρτημα Ι: Τεχνικό προσάρτημα για τις σχετικές μεθόδους ταυτοποίησης της αιτιακής συνάφειας

Ένα καθεστώς κρατικών ενισχύσεων μπορεί να ασκήσει αντίκτυπο σε πολύ διαφορετικά επίπεδα. Κατά κανόνα, αναμένεται να έχει άμεση επίπτωση στο επίπεδο του δικαιούχου. Η κατανόηση της έκτασης αυτού του φαινομένου έχει καίρια σημασία για την αξιολόγηση του επιπέδου απόδοσης και αποτελεσματικότητας ενός δημόσιου μέτρου. Ωστόσο, δεδομένου ότι η ενίσχυση κατευθύνεται σε επιχειρήσεις οι οποίες αλληλεπιδρούν σε αγορές ή περιοχές οι οποίες ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την προσέλκυση των οικονομικών δραστηριοτήτων, οι κρατικές ενισχύσεις έχουν επίσης κατά κανόνα και έμμεσες επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις αυτές θα μπορούσαν για παράδειγμα να αποτελούν δευτερογενείς συνέπειες για άλλες επιχειρήσεις (π.χ. θετικά δευτερογενή αποτελέσματα της E&A ή παραγκωνισμό των επενδύσεων από άλλες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις) ή συνέπειες εκτοπισμού (π.χ. μετατόπιση της οικονομικής δραστηριότητας από τη μια περιοχή στην άλλη). Αυτά τα έμμεσα αποτελέσματα αποτελούν το υπόβαθρο τόσο για τις πιθανές επιζήμιες συνέπειες, όσο και για τα οφέλη που απορρέουν από την κρατική παρέμβαση στην οικονομία. Συνεπώς, για την αξιολόγηση των δημόσιων μέτρων επιβάλλεται επίσης η εκτίμηση του μεγέθους και αυτών των έμμεσων επιδράσεων.

Για τη μέτρηση των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων μίας πολιτικής απαιτείται συνήθως η χρήση διαφορετικών λειτουργικών μηχανισμών. Τις τελευταίες δεκαετίες σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στο χώρο των μεθοδολογιών και τεχνικών προορισμός των οποίων είναι η αξιολόγηση των άμεσων αποτελεσμάτων που έχουν οι πολιτικές για τους δικαιούχους τους. Οι τεχνικές αυτές παρουσιάζονται παρακάτω στο παρόν τμήμα με περισσότερες λεπτομέρειες. Δυστυχώς, οι τεχνικές αυτές επιτρέπουν επίσης την αξιολόγηση των έμμεσων επιπτώσεων που έχουν τα καθεστώτα ενισχύσεων για τις επιχειρήσεις ή τις περιοχές μόνο σε σπάνιες περιπτώσεις. Η αξιολόγηση των έμμεσων επιπτώσεων του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων απαιτεί συνήθως άλλα είδη αποδεικτικών στοιχείων από εκείνα που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση των άμεσων επιπτώσεων για τους δικαιούχους και η ερμηνεία βασίζεται κατά κανόνα περισσότερο στην οικονομική θεωρία και την κατασκευή μοντέλων. Είναι πιο δύσκολο να παρέχεται ακριβής καθοδήγηση για αυτό το είδος εγχειρήματος, δεδομένου ότι πρέπει να είναι τέλεια προσαρμοσμένο στις πιθανές και αναμενόμενες θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της πολιτικής. Κατά συνέπεια, η εν λόγω αξιολόγηση πρέπει να πραγματοποιείται κατόπιν προσεκτικής και αυστηρής ανάλυσης των πλέον αξιόπιστων πιθανών έμμεσων επιπτώσεων της πολιτικής. Με βάση την ανάλυση αυτή, οι αξιολογητές μπορούν να επινοήσουν μέτρα που βασίζονται σε μικροδεδομένα από τους δικαιούχους που δεν αφορούν οι ενισχύσεις, ιδίως στην ίδια περιοχή, σύμπλεγμα ή βιομηχανία, καθώς και σε γειτονικές περιοχές. Αυτό θα πρέπει να αποτελέσει τον πυρήνα της αξιολόγησης των έμμεσων επιπτώσεων του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων. Εάν αυτό χρειαστεί, μπορεί να συμπληρωθεί από περισσότερα μακροοικονομικά στοιχεία και, το σημαντικότερο, από προσεκτικά επιλεγμένες περιπτωσιολογικές μελέτες.

Η αξιολόγηση των άμεσων επιπτώσεων αποτελεί αναγκαίο και καίριο πρώτο βήμα. Ωστόσο, η αυστηρά διενεργούμενη αξιολόγηση των έμμεσων επιπτώσεων της ενίσχυσης χρησιμεύει ως σημαντικό αποδεικτικό στοιχείο κατά την εκτίμηση των ευρύτερων συνεπειών του καθεστώτος. Εάν η έλλειψη πρόσθετων επενδύσεων από τους δικαιούχους των ενισχύσεων είναι σε γενικές γραμμές ενδεικτική της αποτυχίας της πολιτικής, ακόμη και τα θετικά αποτελέσματα δεν αρκούν για να συναχθεί ότι η πολιτική έχει εκπληρώσει τους στόχους της. Εάν αποδειχθεί ειδικότερα ότι ο άμεσος αντίκτυπος της ενίσχυσης για τους δικαιούχους είναι πολύ μικρός ή ακόμη και ανύπαρκτος, το καθεστώς είναι πολύ πιθανό να θεωρηθεί ότι δεν πληροί το στόχο του, εκτός αν είναι δυνατόν να προταχθούν άκρως πειστικά επιχειρήματα για την ύπαρξη μεγάλων και ευεργετικών έμμεσων επιπτώσεων. Αλλά και το αντίθετο είναι επίσης αληθές: έστω και εάν η αξιολόγηση διαπιστώνει ότι υπάρχουν άμεσες θετικές επιπτώσεις για την ενίσχυση, παραμένει το ερώτημα κατά πόσον θα μπορούσαν να υπάρξουν έμμεσες αρνητικές επιπτώσεις που τις αντισταθμίζουν ή ακόμη και τις υπεραντισταθμίζουν.

Επιπλέον, δεν είναι πάντα εύκολο να διαχωριστούν σαφώς οι άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις. Μια επιχείρηση μπορεί να έχει προχωρήσει σε μεγαλύτερες επενδύσεις (εικαζόμενο άμεσο αποτέλεσμα), διότι οι δικές της επενδύσεις έχουν παραγκωνίσει τις επενδύσεις στις οποίες έχουν προβεί οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις (αλληλοεπηρεαζόμενα έμμεσα αποτελέσματα). Μια επιχείρηση μπορεί επίσης να επενδύει μεγαλύτερα ποσά, επειδή αναμένει αλυσιδωτές επιπτώσεις και επενδύσεις από την πλευρά άλλων επιχειρήσεων. Εξάλλου, ενδέχεται η ίδια η ενίσχυση ή απλά η χορήγηση της ενίσχυσης να μπορέσουν να επιφέρουν το ένα ή άλλο αποτέλεσμα. Η πιθανή παρουσία, η κατεύθυνση και το προσδοκώμενο μέγεθος των έμμεσων επιπτώσεων πρέπει να εξετάζονται διεξοδικά κατά την αξιολόγηση των άμεσων επιπτώσεων. Η οικονομική θεωρία η οποία συνδέει τις έμμεσες επιπτώσεις με την ενίσχυση πρέπει να αναφέρεται ρητά, ενώ οι πρόσθετες πληροφορίες που μπορούν να χρησιμεύσουν ως αποδεικτικά στοιχεία προς υποστήριξη της θεωρίας αυτής θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της αξιολόγησης¹⁵.

Αιτιακή επαγωγή

Η αιτιακή επίδραση της ενίσχυσης είναι η διαφορά μεταξύ του αποτελέσματος με την ενίσχυση και του αποτελέσματος σε περίπτωση απουσίας της ενίσχυσης. Το αποτέλεσμα σε περίπτωση παρουσίας των ενισχύσεων παρατηρείται για τις επιχειρήσεις που λαμβάνουν τις ενισχύσεις. Ωστόσο, το αποτέλεσμα σε περίπτωση απουσίας της ενίσχυσης μετράται μόνο για τις επιχειρήσεις που δεν λαμβάνουν ενίσχυση. Εξ ορισμού, δεν παρατηρείται ποιο θα ήταν το αποτέλεσμα χωρίς την ενίσχυση για τις επιχειρήσεις που έλαβαν τις ενισχύσεις. Για να εκτιμηθεί η επίδραση της ενίσχυσης για τους δικαιούχους των ενισχύσεων, είναι επομένως απαραίτητο να διαμορφωθεί αυτό το *αντιπαράδειγμα*, δηλαδή να καθοριστεί ένα λογικό σενάριο αποτυπώνοντας τι θα είχε πιθανόν συμβεί στους αποδέκτες της ενίσχυσης αν δεν την

15 Μολονότι το παρόν έγγραφο εστιάζεται στις άμεσες επιπτώσεις της ενίσχυσης, το γεγονός ότι η ενίσχυση μπορεί να έχει έμμεσες επιπτώσεις προκαλεί ορισμένες δυσκολίες αναλυτικής διερεύνησης στο θέμα της αξιολόγησης των άμεσων επιπτώσεων, με αποτέλεσμα να πρέπει να καταβάλλεται ιδιαίτερη μέριμνα όσον αφορά τα αποτελέσματα των αλληλεπιδράσεων της αγοράς.

είχαν λάβει. Αυτό επιτάσσει την εξεύρεση της *ομάδας ελέγχου*, δηλαδή της ομάδας των επιχειρήσεων που θα πρέπει να ομοιάζουν όσο το δυνατόν περισσότερο με την ομάδα των επιχειρήσεων που έλαβαν την ενίσχυση σε όλες τις πτυχές, εκτός από την ίδια την ενίσχυση.

Η ποιότητα της ομάδας ελέγχου έχει κρίσιμη σημασία για την εγκυρότητα της αξιολόγησης. Οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν ενισχύσεις συνήθως διαφέρουν ως προς τα χαρακτηριστικά τους από εκείνες που δεν λαμβάνουν ενισχύσεις. Μπορεί για παράδειγμα να αναπτύσσουν δραστηριότητες σε φτωχότερες περιοχές με πιο περιορισμένο δυναμικό αγοράς, να αντιμετωπίζουν αυστηρότερους πιστωτικούς περιορισμούς, να είναι περισσότερο ή λιγότερο αποδοτικές, να έχουν να εφαρμόσουν ένα σχέδιο ή όχι, κλπ. Συνεπώς, η αφελής σύγκριση των δικαιούχων με τους μη δικαιούχους είναι πιθανό να αντικατοπτρίζει αυτή την πραγματικότητα περισσότερο από την επίδραση της ίδιας της πολιτικής.

Η διασφάλιση ότι αυτή η συστηματική διαφορά μεταξύ δικαιούχων και μη δικαιούχων κρατικών ενισχύσεων (το επονομαζόμενο αποτέλεσμα επιλογής) δεν επηρεάζει με μεροληπτικό τρόπο τα αποτελέσματα αποτελεί το μείζον ζήτημα για τη διενέργεια κάποιας έγκυρης αξιολόγησης. Τις τελευταίες δεκαετίες αναπτύχθηκαν πολλές αξιόπιστες μέθοδοι για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος. Η επιλογή της μεθόδου εξαρτάται από την πολιτική που πρόκειται να αξιολογηθεί και από τα διαθέσιμα στοιχεία. Επιπλέον, κάθε μία από τις μεθόδους έχει περιορισμούς και είναι έγκυρη μόνον όταν ευσταθούν ορισμένες παραδοχές. Η αξιοπιστία της μελέτης μπορεί να αυξηθεί με τον σαφή εντοπισμό και τη διερεύνηση αυτών των περιορισμών. Στο παρόν τεχνικό παράρτημα παρουσιάζονται οι σημαντικότερες μέθοδοι, με εστιασμό στις πλέον πρακτικές πτυχές και με έμφαση της σημασίας που έχει η στρατηγική του εύστοχου εντοπισμού¹⁶.

A. Τυχαιοποιημένα πειράματα

Ο προσδιορισμός της κατάλληλης ομάδας ελέγχου αποτελεί το κλειδί για την διαμόρφωση καλών (δηλαδή αμερόληπτων) εκτιμήσεων σχετικά με την επίδραση της πολιτικής. Στην ευνοϊκότερη περίπτωση δεν υπάρχει αποτέλεσμα επιλογής, διότι η επιλογή των δικαιούχων γίνεται με τυχαία κριτήρια¹⁷. Στη συνέχεια, δεν υπάρχει καμία συστηματική διαφορά μεταξύ δικαιούχων και μη δικαιούχων, πέρα από την ενίσχυση και την απόκλιση των αποτελεσμάτων που μπορούν να αποδοθούν στην πολιτική.

Ωστόσο, η τυχαιοποιημένη επιλογή των δικαιούχων της ενίσχυσης επικρίθηκε ορισμένες φορές διότι εναντιώνεται στον στόχο που καθορίζεται σε πολλά καθεστώτα, να επιλέγονται οι δικαιούχοι των ενισχύσεων με τον καλύτερο δυνατό τρόπο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

16 Στο παρόν παράρτημα παρέχεται ταχεία και μη τεχνική παρουσίαση των οικονομετρικών μεθόδων για την αξιολόγηση της πολιτικής. Στην παρουσίαση αυτή ενσωματώνονται πολλά στοιχεία από το έργο του Givord (2010), ενώ για άλλες πολύ καλές παρουσιάσεις μπορεί να ανατρέξει κανείς στα συγγράμματα των Imbens και Wooldridge (2009) και των Angrist και Pischke (2008).

17 Τα πειράματα που γίνονται σε τυχαιοποιημένη βάση έχουν αποτελέσει για παράδειγμα τη μόνη αποδεκτή μεθοδολογία για την αξιολόγηση του τρόπου επενέργειας των φαρμάκων και των ιατρικών θεραπειών επί δεκαετίες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις ωστόσο ενδέχεται να είναι δυνατή η εισαγωγή τυχαιοποιημένων στοιχείων αναφορικά με την επιλεξιμότητα ή τα κίνητρα συμμετοχής των δικαιούχων. Σχετικό παράδειγμα αποτελεί ο καθορισμός σταθερού προϋπολογισμού για το συγκεκριμένο καθεστώς. Εάν οι αιτήσεις υποστήριξης των αιτούντων υπερβαίνουν τον προϋπολογισμό και είναι σχεδόν ίσες ως προς τα χαρακτηριστικά τους, τότε μπορεί να γίνει η προσπάθεια καθιέρωσης της τυχαιοποιημένης επεξεργασίας τους. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η τυχαιοποιημένη έκθεση των δυνητικών αποδεκτών των ενισχύσεων σε διαφορετικά επίπεδα πληροφόρησης σχετικά με το καθεστώς.

Τα πιλοτικά σχέδια διανοίγουν περαιτέρω ευκαιρίες για την τυχαιοποιημένη κατανομή των ενισχύσεων. Στην περίπτωση των καινοτόμων πολιτικών θα ήταν ίσως σκόπιμο να αξιολογούνται αρχικά τα πιλοτικά σχέδια μικρότερης κλίμακας. Τα εν λόγω πιλοτικά σχέδια μπορεί ενδεχομένως να έχουν μικρότερο μέγεθος και οι δικαιούχοι μπορούν πιο εύκολα να επιλέγονται τυχαία. Μια άλλη εναλλακτική λύση θα ήταν η κλιμακωτή αναπροσαρμογή ενός καθεστώτος, για παράδειγμα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να συγκαταλέγεται στις επιλέξιμες το 25% των τυχαία επιλεγόμενων επιχειρήσεων κατά το πρώτο έτος και, αντίστοιχα, το 50, το 75 και το 100% κατά το δεύτερο, τρίτο και τέταρτο έτος (ή, εναλλακτικά, να διαφημίζεται το καθεστώς σε ολοένα και μεγαλύτερα ακροατήρια). Για τη νέα πολιτική, η περίοδος της κλιμακωτής αναπροσαρμογής αποτελεί σε πολλές περιπτώσεις επιτακτική διοικητική ανάγκη.

Οι αντιλήψεις αυτές μπορεί να προσιδιάζουν καλύτερα για την εφαρμογή εντελώς νέων καθεστώτων ή για την ευρύτερη μεταβλητότητα των υφιστάμενων καθεστώτων. Πιθανόν το εγχείρημα της (άμεσης ή έμμεσης) τυχαιοποιημένης επιλεξιμότητας να αποδεικνύεται αρκετά δύσκολο για τη συνέχιση του υφιστάμενου καθεστώτος. Αυτό δεν συνεπάγεται ωστόσο ότι τα τυχαιοποιημένα πειράματα δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για κάποιο σκέλος της αξιολόγησής τους. Ειδικότερα, εξακολουθεί να είναι δυνατή η τυχαιοποιημένη επιλογή των δικαιούχων για δυνητικά πιο αποτελεσματικές, πιο στοχοθετημένες και/ή λιγότερο στρεβλωτικές παραλλαγές του καθεστώτος. Για παράδειγμα, στην περίπτωση ενός καθεστώτος επιχορηγήσεων, μπορεί να είναι δυνατόν να προταθεί τυχαία στη θέση του ένα πρόσφατα καθιερωμένο καθεστώς δανείων.

B. Οιονεί πειραματικές μέθοδοι

Μολονότι τα τυχαιοποιημένα πειράματα αποτελούν τον καλύτερο δυνατό τρόπο για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των πολιτικών, δεν καθίσταται πάντοτε δυνατή η εφαρμογή τους. Για την αξιολόγηση των επιπτώσεων που έχει κάποια πολιτική κρίνόμενη εκ των υστέρων, έχουν αναπτυχθεί άλλες μέθοδοι. Ακολουθούν τον κοινό στόχο εκμετάλλευσης της εξωγενούς μεταβλητότητας των συνθηκών υπό τις οποίες λειτουργούν οι επιχειρήσεις, για τη δημιουργία καταστάσεων πολύ παραπλήσιων με τις πειραματικές εφαρμογές (πρόκειται για τα αποκαλούμενα φυσικά ή οιονεί πειράματα).

Ο εντοπισμός των φυσικών ή οιονεί πειραματικών εφαρμογών αποτελεί εν γένει μείζον πρόβλημα για την εκ των υστέρων αξιολόγηση. Η προσεκτική ανάλυση του σχεδιασμού της πολιτικής μπορεί ωστόσο να οδηγήσει σε διεξοδική διερεύνηση της ύπαρξης επαρκών εξωγενών μεταβλητών. Εάν κρίνεται αναγκαίο, η αρχική δομή μπορεί να προσαρμοστεί κατά

τρόπο ώστε να ενταχθούν περισσότερα στοιχεία που επιτρέπουν την ταυτοποίηση των επιπτώσεων της πολιτικής.

Έλεγχος προς εξακρίβωση των παρατηρήσιμων διαφορών

Όπως διευκρινίστηκε προηγουμένως, υπάρχουν συνήθως σημαντικές διαφορές μεταξύ των δικαιούχων της ενίσχυσης και των μη ενισχυόμενων δικαιούχων. Επομένως, είναι αναγκαίο να λαμβάνονται υπόψη οι εν λόγω διαφορές κατά τη σύγκριση των αποτελεσμάτων μεταξύ των δύο ομάδων, των δικαιούχων της ενίσχυσης και των μη ενισχυόμενων δικαιούχων.

Η ύπαρξη των πολυάριθμων διαφορετικών χαρακτηριστικών είναι κατά κανόνα παρατηρήσιμη. Ο συνηθέστερος τρόπος για να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές αυτές είναι η χρήση της γραμμικής παλινδρόμησης. Με την γραμμική παλινδρόμηση επιδιώκεται ο έλεγχος της επιρροής των παρατηρούμενων χαρακτηριστικών στα αποτελέσματα. Εικάζεται η ύπαρξη γραμμικής σχέσης μεταξύ του αποτελέσματος, για παράδειγμα μεταξύ των επενδύσεων E&A και άλλων χαρακτηριστικών στοιχείων της επιχείρησης, π.χ. όσον αφορά τον τομέα, την ηλικία, το μέγεθος, κλπ., μεταξύ άλλων και στο θέμα της χορήγησης των ενισχύσεων. Η γραμμική παλινδρόμηση μπορεί να εκλαμβάνεται ως γραμμική προσέγγιση περισσότερο περίπλοκων σχέσεων¹⁸. Οι γραμμικές παλινδρομήσεις μπορεί να αντιμετωπίζονται ως τεχνικές που εξυπηρετούν γενικότερους σκοπούς και χρησιμοποιούνται σε πολυάριθμα διαφορετικά πλαίσια αξιολόγησης.

Εναλλακτική λύση αντί της γραμμικής παλινδρόμησης συνιστά η χρήση των τεχνικών αντιστοίχισης. Οι τεχνικές αντιστοίχισης στοχεύουν στην αντιπαραβολή κάθε δικαιούχου με κάποια άλλη επιχείρηση που «φαίνεται» πολύ παρόμοια, αλλά δεν έχει όμως λάβει ενισχύσεις. Τα παρατηρήσιμα στοιχεία που χρησιμοποιούνται για την αντιστοίχιση μπορεί να είναι τα χαρακτηριστικά στοιχεία της επιχείρησης ή η προσδοκώμενη πιθανότητα λήψης ενισχύσεων (αντιστοίχιση στη βαθμολογία των δεικτών ροπής). Η αντιστοίχιση μπορεί να αποτελεί χρήσιμο τρόπο για τον έλεγχο των παρατηρήσιμων στοιχείων στο πλαίσιο μίας έγκυρης εμπειρικής στρατηγικής.

Ωστόσο, τόσο η απλή γραμμική παλινδρόμηση, όσο και η αντιστοίχιση έχουν ορισμένους εγγενείς περιορισμούς. Και οι δύο είναι μόνον έγκυρες στα πλαίσια της επονομαζόμενης παραδοχής της ανεξαρτησίας υπό όρους. Η παραδοχή αυτή επιτάσσει, μόλις θα έχει ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπος που έχουν τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά, το αποτέλεσμα να είναι ανεξάρτητο από τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά. Στην πράξη, αυτό συνήθως απαιτεί κάθε μεταβλητή που επηρεάζει τόσο το αποτέλεσμα, όσο και την επιλογή να είναι παρατηρήσιμη (και να λαμβάνεται υπόψη με την κατάλληλη λειτουργική μορφή). Εάν αυτό δεν συμβαίνει, το γεγονός και μόνον ότι μια επιχείρηση συμμετέχει αντανakλά ορισμένα (απαρατήρητα) χαρακτηριστικά της επιχείρησης που αποτελούν επίσης τον κινητήριο μοχλό για τις επιδόσεις της. Τόσο η γραμμική παλινδρόμηση, όσο και η αντιστοίχιση θα αποτύχουν στην αποστολή

18 Επιπλέον, μπορεί να υπάρξει αλληλεπίδραση μεταξύ των χαρακτηριστικών (για παράδειγμα, μεταξύ των πωλήσεων και του κλάδου) και να εισαχθούν λειτουργικές ιδιότητες των εν λόγω χαρακτηριστικών (π.χ. τα τετράγωνα των μεταβλητών)

τη παροχής έγκυρης αξιολόγησης. Για παράδειγμα, εάν μια επιχείρηση διαθέτει κάποιο «ελπιδοφόρο σχέδιο», αυτό επηρεάζει τόσο την πιθανότητα ότι θα ζητήσει να της χορηγηθεί ενίσχυση (και να λάβει ενίσχυση), όσο και το ενδεχόμενο οι προσπάθειες της επιχείρησης για την ανάπτυξη των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων να στεφθούν από επιτυχία. Εάν δεν ληφθεί υπόψη το γεγονός αυτό, θα επηρεαστούν με μεροληπτικό τρόπο τα αποτελέσματα.

Στην περίπτωση της αντιστοίχισης ιδίως, η σύγκριση των αποτελεσμάτων μεταξύ του δικαιούχου και του αντιστοιχιζόμενου «δίδυμου σωσία» του ο οποίος δεν λαμβάνει ενίσχυση, επιτρέπει την αποφυγή της επίδρασης της επιλογής μόνον εφόσον η χορήγηση της ενίσχυσης δεν έχει καμία σχέση με τις παρατηρήσιμες μεταβλητές οι οποίες επηρεάζουν επίσης το αποτέλεσμα. Στην πραγματικότητα, η προαναφερόμενη υποθετική παραδοχή πληρούται σπάνια. Η μέτρηση όλων των μεταβλητών που επηρεάζουν το γεγονός της υποβολής αίτησης χορήγησης ή της λήψης ενίσχυσης είναι σπάνια δυνατή. Για την εφαρμογή των τεχνικών αντιστοίχισης απαιτείται επιπλέον οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν ενίσχυση να είναι πολύ παρόμοιες όσον αφορά τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά τους, με εκείνες που δεν την λαμβάνουν. Εάν οι αντιστοιχιζόμενες επιχειρήσεις είναι αληθινά παρόμοιες σε κάθε παρατηρήσιμη πτυχή, ο λόγος για τον οποίο ορισμένες επιχειρήσεις έλαβαν ενισχύσεις, ενώ ορισμένες άλλες δεν έλαβαν είναι παρατηρήσιμος εξ ορισμού. Η αιτιολόγηση για την εγκυρότητα κάποιας αξιολόγησης η οποία βασίζεται στην αντιστοίχιση ή για την απλούστερη κλασσική γραμμική παλινδρόμηση δεν μπορεί επομένως να συνίσταται στην απλή ύπαρξη πληρέστατου συνολικού φάσματος δεδομένων με πολλά παρατηρούμενα χαρακτηριστικά.

Αντιθέτως, η πιθανή αιτιολόγηση για τη χρήση της αντιστοίχισης ή της απλούστερης γραμμικής παλινδρόμησης κατά την αξιολόγηση βασίζεται στο γεγονός ότι αυτοί οι παρατηρήσιμοι λόγοι, οι οποίοι επεξηγούν την επιλεξιμότητα ή τον επιμερισμό των ενισχύσεων, δεν έχουν καμία άμεση ή έμμεση επίδραση στα αποτελέσματα (μετά τον έλεγχο για τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά). Για να είναι έγκυρη η αξιολόγηση η οποία βασίζεται στην απλή αντιστοίχιση ή την γραμμική παλινδρόμηση, θα πρέπει να υπάρχει η βεβαιότητα ότι το συνολικό φάσμα των επιχειρήσεων που δεν έλαβαν ενίσχυση προσδιορίζεται εξωγενώς. Αυτό επιβάλλει, από τη στιγμή που έχει διεξαχθεί ο έλεγχος για τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά, να μην υπάρχει κανένας παρατηρήσιμος παράγοντας που επεξηγεί την επιλεξιμότητα ή τον επιμερισμό των ενισχύσεων ο οποίος επηρεάζει επίσης άμεσα ή έμμεσα τα αποτελέσματα. Οι αντιστοιχιζόμενες επιχειρήσεις οι οποίες είναι εξίσου επιλέξιμες για ενίσχυση δεν πληρούν σε γενικές γραμμές αυτό το τελευταίο κριτήριο. Για παράδειγμα, εάν όλες οι επιχειρήσεις είναι επιλέξιμες, οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν επενδυτικές ενισχύσεις είναι πολύ πιθανότερο να διαθέτουν κάποιο σχέδιο από τις επιχειρήσεις που δεν έλαβαν ενίσχυση (εφόσον, υπό διαφορετικές συνθήκες, θα είχαν επίσης υποβάλει αίτηση και θα τους είχε επίσης χορηγηθεί ενίσχυση). Οι επιχειρήσεις που διαθέτουν κάποιο σχέδιο είναι συνολικά πιθανότερο να σημειώσουν ρυθμούς αύξησης στους τομείς των πωλήσεων και της απασχόλησης, χωρίς όμως αυτό να συνδέεται με τις ενισχύσεις, ενώ η αντιστοίχιση στο θέμα των παρατηρήσιμων είναι αδύνατον να οδηγήσει σε απεμπλοκή των δύο (εκτός εάν μετρηθεί η ύπαρξη κάποιου συγκρίσιμου επενδυτικού σχεδίου).

Σε πολλές περιπτώσεις, το υποθετικό σενάριο της δεσμευμένης ανεξαρτησίας είναι καταδικασμένο σε αποτυχία. Επομένως, μπορεί να χρειαστεί να εφαρμοστούν διαφορετικές τεχνικές από την απλή γραμμική παλινδρόμηση ή τις τεχνικές αντιστοίχισης προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη της επιλογής απαρατήρητων μεταβλητών στα επεξεργαζόμενα στοιχεία.

Στο εναπομένον σκέλος του παρόντος τμήματος αναλύονται διεξοδικότερα οι συνηθέστερες μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση του αντίκτυπου της πολιτικής στο πλαίσιο αυτό, δηλαδή οι Διαφορές στις Διαφορές, ο Σχεδιασμός της Ασυνεχούς Παλινδρόμησης (ΣΑΠ), οι Βοηθητικές Μεταβλητές (IV). Οι μεθοδολογίες αυτές αντλούν το κύρος τους από διαφορετικές παραδοχές και η καλύτερη επιλογή υπαγορεύεται συνήθως από το πλαίσιο της πολιτικής και τη διαθεσιμότητα των δεδομένων. Στην παρουσίαση αυτή εκτίθενται τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες κάθε συγκεκριμένης τεχνικής. Με την αξιοσημείωτη εξαίρεση της Τυχαιοποιημένης Ελεγχόμενης Επεξεργασίας (TEE) (RCT) που εκτέθηκε προηγουμένως, δεν υπάρχει καμία τεχνική ανώτερη από όλες τις άλλες σε κάθε πτυχή. Η επιλογή της συγκεκριμένης τεχνικής θα πρέπει να καθοδηγείται από προσεκτική ανάλυση του πλαισίου του μέτρου και των διαθέσιμων δεδομένων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί ότι δεν είναι η χρήση της συγκεκριμένης οικονομετρικής τεχνικής εκείνη η οποία επιτρέπει τον εντοπισμό των αποτελεσμάτων κάποιας πολιτικής· τον σκοπό αυτό τον πετυχαίνει η εξωγένεια της ομάδας ελέγχου και, κατά συνέπεια, η ποιότητα του αντιπαραδείγματος. Η ποιότητα της μελέτης αξιολόγησης θα εξαρτηθεί επομένως αποφασιστικά από το πόσο πειστικά θα μπορέσει να εδραιώσει ο ερευνητής την εξωγένεια της ομάδας ελέγχου. Στις περιπτώσεις που υπάρχουν κατάλοιπα μεροληψίας, προέχει ο διάλογος για τις μεροληψίες αυτές να είναι ενδεδειγμένες, επεκτεινόμενος μεταξύ άλλων στις πηγές τους, αλλά και στην κατεύθυνση και το πιθανό μέγεθος των συνεπειών τους για τα αποτελέσματα.

α. Διαφορές στις διαφορές

Σκεπτικό και ταυτοποίηση

Όπως διευκρινίστηκε προηγουμένως, η απλή σύγκριση μεταξύ των δικαιούχων και έστω και μιας καλά επιλεγμένης ομάδας μη δικαιούχων είναι απίθανο να οδηγήσει σε έγκυρη αξιολόγηση. Ο λόγος για αυτό είναι ότι δεν είναι δυνατόν να αποκλειστεί η ύπαρξη απαρατήρητων διαφορών μεταξύ των δύο ομάδων, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται μόνιμες διαφορές στα αποτελέσματα, ακόμη και όποτε δεν υπάρχει ενίσχυση. Εξάλλου, η απλή σύγκριση των αποτελεσμάτων για τους δικαιούχους πριν και μετά την ενίσχυση ενδέχεται επίσης να οδηγήσει σε χαλκευμένες αξιολογήσεις. Δεν επιτρέπει την απεμπλοκή των επιπτώσεων της ενίσχυσης από τις επιπτώσεις άλλων παραγόντων που επηρεάζουν επίσης τα αποτελέσματα των δύο ομάδων, όπως για παράδειγμα, οι γενικότερες τάσεις της οικονομίας, οι αλλαγές στο κανονιστικό περιβάλλον ή η αύξηση του κόστους εργασίας.

Εντούτοις, ο συνδυασμός των δύο προσεγγίσεων θα μπορούσε να επιτρέψει την αξιολόγηση της αιτιακής συνάφειας της ενίσχυσης: πρόκειται για την προσέγγιση «διαφορές στις

διαφορές». Η γενική αντίληψη υπαγορεύει να εξετάζεται η διαφορά στα αποτελέσματα μεταξύ των επιχειρήσεων με την πάροδο του χρόνου. Οι προϋφιστάμενες διαφορές πρέπει να ανάγονται σε άλλους παράγοντες διαφορετικούς από τις κρατικές ενισχύσεις. Μόνο η μεταβολή σε αυτές τις διαφορές (οι «διαφορές στις διαφορές») πρέπει να αποδίδεται στην ενίσχυση. Με άλλα λόγια, η μέθοδος συγκρίνει τις διαφορές στις επιδόσεις μεταξύ των δικαιούχων και της ομάδας ελέγχου *πριν* από τη χορήγηση της ενίσχυσης, καθώς και *μετά* την ενίσχυση και, στη συνέχεια, καταλογίζει την αλλαγή στη διαφορά σε σχέση με την ενίσχυση. Η μέθοδος λειτουργεί, εάν, με την πάροδο του χρόνου, τόσο οι δικαιούχοι, όσο και η ομάδα ελέγχου επηρεάζονται επίσης από τους άλλους παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν τις επιδόσεις με τον ίδιο τρόπο. Στη συνέχεια μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η ενίσχυση αποτελεί τον μοναδικό σημαντικό παράγοντα που εξηγεί την παρατηρούμενη αλλαγή στις επιδόσεις των δικαιούχων σε σχέση με την ομάδα ελέγχου.

Η καίρια παραδοχή είναι ότι οι διαφορές μεταξύ των δικαιούχων και της ομάδας ελέγχου παραμένουν σταθερές με την πάροδο του χρόνου και ότι και οι δύο ομάδες επηρεάζονται με τον ίδιο τρόπο από τους κοινούς βίαιους κραδασμούς (αποκλίσεις από τη μέση τιμή) κατά τη διάρκεια της περιόδου. Αυτή η παραδοχή μπορεί να αποτύχει στην πράξη. Για παράδειγμα, εάν δικαιούχοι είναι οι πιο ευάλωτες επιχειρήσεις, ενδέχεται να επηρεάζονται περισσότερο από την οικονομική ύφεση και το γενικότερο επιχειρηματικό κλίμα. Συνεπώς, η ομάδα ελέγχου πρέπει επίσης να συναπαρτίζεται από ευάλωτες επιχειρήσεις. Η επιλογή της ομάδας ελέγχου αποτελεί συνολικά το κλειδί για την εγκυρότητα της μεθόδου. Η ταυτοποίηση δεν έγκειται στη χρήση των διαφορών στις διαφορές, οι οποίες συνιστούν την απλή τεχνική υλοποίηση, αλλά στην εύστοχη επιλογή της ομάδας ελέγχου.

Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να καταβληθεί για την συγκρότηση της ομάδας ελέγχου, στην περίπτωση που οι μη δικαιούχοι οδηγηθούν οι ίδιοι στην απόφαση να μην υποβάλουν αίτηση ενίσχυσης. Η υποβολή αιτήσεων ενίσχυσης ή όχι μπορεί να αναμένεται ότι έχει σχέση με τα προσδοκώμενα αποτελέσματα που συνεπάγεται η λήψη της ενίσχυσης. Κατά συνέπεια, υπάρχουν λόγοι να πιστεύεται ότι τα προσδοκώμενα αποτελέσματα των επιχειρήσεων που δεν υποβάλλουν αιτήσεις ενίσχυσης (από την σκοπιά της απασχόλησης, της παραγωγικότητας, των πωλήσεων, κλπ.) διαφέρουν από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα για τους δικαιούχους. Για παράδειγμα, εάν όλες οι επιχειρήσεις που υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση ενίσχυσης λάβουν κάποια ενίσχυση, οι μοναδικές επιλέξιμες επιχειρήσεις που δεν υποβάλλουν αιτήσεις είναι εκείνες που δεν έχουν κάποιο σχέδιο (εάν γίνει αποδεκτό ότι το κόστος υποβολής της αίτησης είναι χαμηλό). Οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν είναι μόνο πιθανό να έχουν χειρότερες επιδόσεις σε απόλυτους όρους, αλλά θα είναι και συγκριτικά χειρότερες όσο περνάει ο καιρός, τη στιγμή που οι καλύτερες επιχειρήσεις θέτουν σε εφαρμογή έργα και αναπτύσσονται. Δεν μπορεί να αναμένεται ότι η απασχόληση, η παραγωγικότητα ή οι πωλήσεις θα συνεχίσουν να εμφανίζουν παράλληλη πορεία, ενώ η διπλή διαφοροποίηση δεν επιλύει εν γένει το πρόβλημα.

Επομένως, οι επιχειρήσεις της ομάδας ελέγχου οι οποίες δεν έχουν ωφεληθεί από τις ενισχύσεις πρέπει να έχουν επιλεγεί για λόγους που δεν έχουν καμία επιρροή στα προσμετρώμενα αποτελέσματα. Δεν μπορούν να έχουν προκρίνει την αυτοεπιλογή και να

έχουν εκουσίως αποφασίσει να μην συμμετάσχουν. Το πιο πειστικό σχήμα δημιουργείται όταν η μη συμμετοχή σχετίζεται με την μη επιλεξιμότητα που αποτελεί συνέπεια ενός φυσικού πειράματος. Στην περίπτωση αυτή, η μη επιλεξιμότητα είναι απίθανο να οφείλεται σε απαρατήρητους παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν επίσης τα αποτελέσματα. Οι ομάδες ελέγχου θα μπορούσαν για παράδειγμα να είναι επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε περιοχές που δεν είναι πλέον επιλέξιμες για ενίσχυση (εφόσον η εν λόγω επιλεξιμότητα δεν συνδέεται με τις δικές τους επιδόσεις, αλλά μάλλον με εξωγενές γεγονός).

Εφαρμογή

Από τεχνική άποψη, οι μέθοδοι «διαφορών στις διαφορές» μπορούν να εφαρμοστούν είτε στο πλαίσιο μοντέλου γραμμικής παλινδρόμησης ή με την μέθοδο της αντιστοίχισης. Στην πρώτη περίπτωση, η ομάδα ελέγχου επιλέγεται ανεξάρτητα από τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά και είναι ως εκ τούτου εν γένει συγκρίσιμη με ολόκληρη την ομάδα των δικαιούχων της ενίσχυσης. Κατόπιν λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσιμες διαφορές στην κλασσική γραμμική παλινδρόμηση. Στη δεύτερη περίπτωση, η ομάδα ελέγχου αποτελείται από επιχειρήσεις που είναι από μόνες τους συγκρίσιμες με κάθε ενισχυόμενη επιχείρηση, στο δείγμα που βασίζεται στους παρατηρήσιμους παράγοντες. Το αποτέλεσμα για κάθε επιχείρηση συγκρίνεται με τα αποτελέσματα της (των) πλέον συγκρίσιμης (-ων) επιχείρησης (-εων) και τα αποτελέσματα συναθροίζονται. Οι δύο μέθοδοι αποτελούν δύο διαφορετικούς τρόπους για να λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσιμες διαφορές, χωρίς ωστόσο να υπάρχει κάποια θεμελιώδης διαφορά όσον αφορά τον προσδιορισμό της αιτιακής συνάφειας της πολιτικής.

Ανάλογα με τις περιστάσεις, μπορεί να αξίζει να συγκρίνεται η μεταβλητότητα των αποτελεσμάτων των δικαιούχων και της ομάδας ελέγχου πριν από την ενίσχυση. Εάν τα αποτελέσματα έχουν ήδη αρχίσει να αποκλίνουν συστηματικά πριν να έχει χορηγηθεί όντως η ενίσχυση, είναι πιθανό η ομάδα ελέγχου και η ομάδα των δικαιούχων να αποκλίνουν για λόγους άσχετους με την ενίσχυση και η μέθοδος δεν παρέχει έγκυρες εκτιμήσεις για την αιτιακή συνάφεια της ενίσχυσης. Αυτό δεν συνιστά αυστηρή δοκιμή για την εγκυρότητα της υπόθεσης: τέτοια δοκιμή δεν υφίσταται. Ωστόσο, αυτό αποτελεί τουλάχιστον έναν χρήσιμο πρώτο έλεγχο συνοχής.

Πρόσθετες μέθοδοι και δοκιμές ικανοτήτων σθένους αντοχής μπορεί να χρησιμοποιούνται όταν υπάρχουν αρκετές υποψήφιες ομάδες ελέγχου οι οποίες είναι εκ προοιμίου έγκυρες. Ο πρώτος και πιο φυσιολογικός έλεγχος των ικανοτήτων σθένους αντοχής συνίσταται στην εφαρμογή πολυάριθμων μηχανισμών εκτίμησης προς εξακρίβωση των διαφορών που υπάρχουν στις διαφορές και τη σύγκριση των αποτελεσμάτων. Επιπλέον, είναι επίσης δυνατόν να χρησιμοποιούνται οι προαναφερόμενες διαφορετικές ομάδες ελέγχου για τη διαμόρφωση πιο αξιόπιστης εκτίμησης. Ας φανταστούμε ένα καθεστώς ενισχύσεων με στόχο τις ΜΜΕ σε κάποια δεδομένη περιοχή. Δύο πιθανές ομάδες ελέγχου είναι οι επιχειρήσεις που δεν συγκαταλέγονται στις ΜΜΕ σε αυτήν την περιοχή ή οι ΜΜΕ σε κάποια παρακείμενη περιοχή. Καμία από τις επιχειρήσεις αυτές δεν αποφάσισε οικειοθελώς να μην υποβάλει αιτήσεις για ενίσχυση, απλά δεν ήταν επιλέξιμες. Παρ' όλα αυτά, καμία από τις δύο αυτές ομάδες ελέγχου δεν είναι τέλεια: οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις στην ίδια περιφέρεια, είναι πιθανόν να επηρεαστούν σε διαφορετικό βαθμό από τις γενικότερες οικονομικές τάσεις, ενώ

οι MME στην παρακείμενη περιοχή μπορεί να είναι εκτεθειμένες σε διαφορετικούς περιφερειακούς βίαιους κραδασμούς. Αντί για την επιλογή μεταξύ αυτών των δύο πιθανών υποψήφιων μηχανισμών εκτίμησης προς εξακρίβωση των διαφορών που υπάρχουν στις διαφορές, είναι δυνατός ο συνδυασμός τους και η εφαρμογή ενός τριπλού μηχανισμού εκτίμησης των διαφορών (DDD): με αφετηρία την «κλασική» μέθοδο των διαφορών που υπάρχουν στις διαφορές μεταξύ των MME και των επιχειρήσεων που δεν ανήκουν στις MME στην εξεταζόμενη περιοχή, μπορεί κανείς να αφαιρέσει τις ίδιες διαφορές των διαφορών από την παρακείμενη περιοχή προκειμένου να ακυρωθεί η μεταβλητότητα των αποτελεσμάτων μεταξύ των MME και των επιχειρήσεων που δεν ανήκουν στις MME στην περιοχή στην οποία χορηγούνται οι ενισχύσεις¹⁹. Η εναλλακτική λύση θα ήταν να μπορούσε κανείς συστηματικά να προσπαθήσει να οικοδομήσει σύνθετη ομάδα ελέγχου, που θα την συναποτελούσαν MME από πολλές όμορες περιοχές και επιχειρήσεις που δεν συγκαταλέγονται στις MME από την ίδια περιοχή, προκειμένου να αναπαραχθεί με καλύτερο τρόπο το πρότυπο των αποτελεσμάτων για τους δικαιούχους πριν από την ενίσχυση (βλ. Abadie, Diamond και Hainmueller, 2010 για περισσότερες λεπτομέρειες).

Συναγωγή συμπερασμάτων

Εκτός από τον προσεκτικό σχεδιασμό και την επιλογή της ομάδας ελέγχου, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ειδικότερα το ζήτημα της συναγωγής συμπερασμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια της συναγωγής συμπερασμάτων αναφέρεται στο ζήτημα του κατά πόσο τα αποτελέσματα που έχουν εκτιμηθεί είναι όντως σημαντικά. Η στατιστική σημαντικότητα αποτελεί διαφορετικό θέμα από την οικονομική σημαντικότητα. Η δεύτερη αναφέρεται στο μέγεθος των εκτιμώμενων επιπτώσεων σε σύγκριση με τις άλλες σχετικές παραμέτρους από τη σκοπιά της οικονομικής θεωρίας. Όπως εξηγήθηκε προηγουμένως, η οικονομική σημαντικότητα έχει καίριο βάρος. Ωστόσο, η συζήτηση αυτή έχει κατ' αρχήν σημασία μόνο όταν, από στατιστική άποψη, τα αποτελέσματα εκτιμώνται με επαρκή ακρίβεια, δηλαδή όταν μπορεί κανείς να αποκλείσει το ενδεχόμενο ότι δεν υπάρχει ουδεμία επίδραση.

Υπάρχουν λόγοι να πιστεύεται ότι η απευθείας συναγωγή συμπερασμάτων στη βάση τυποποιημένων παραδοχών (όπως με την παραδοχή της ομοσκεδαστικότητας και την παραδοχή ότι δεν υπάρχει καμία αυτοσυσχέτιση) υπερεκτιμούν κατά πάσα πιθανότητα την στατιστική σημαντικότητα των αποτελεσμάτων²⁰.

Το πρώτο πρόβλημα συνδέεται με την ομαδοποίηση των δεδομένων. Εάν τόσο η ομάδα ελέγχου, όσο και η ομάδα των δικαιούχων είναι η καθεμία τους άκρως ομοιογενείς (έστω και

19 Ας εξετάσουμε το παράδειγμα ενός περιφερειακού καθεστώτος για τις MME με προορισμό τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Ας υποθέσουμε ότι, όπως φαίνεται κατά τη λήξη του καθεστώτος, οι MME στην περιοχή είχαν επιτύχει επιδόσεις κατά 20% υψηλότερες από τις επιχειρήσεις μεγάλης κλίμακας στην εν λόγω περιοχή με κριτήριο τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Εάν σε κάποια συγκρίσιμη παρακείμενη περιοχή (στην οποία δεν χορηγήθηκε καμία ενίσχυση) οι MME είχαν εμφανίσει επίσης επιδόσεις καλύτερες από τις επιχειρήσεις μεγάλης κλίμακας (ας πούμε κατά 15% υψηλότερες), η επίδραση της ενίσχυσης μπορεί να υπολογίζεται χονδρικά σε περίπου 5%.

20 Το ζήτημα αυτό έχει τονιστεί σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο της μεθόδου των διαφορών στις διαφορές, αλλά τα ίδια προβλήματα μπορεί να ανακύψουν με τις άλλες τεχνικές που καλύπτονται από το παρόν έγγραφο.

εάν διαφέρουν μεταξύ τους), όλες οι επιχειρήσεις που περιλαμβάνονται σε κάθε ομάδα είναι πιθανόν να επηρεαστούν από παρόμοιες αποκλίσεις από τη μέση τιμή (έντονους κραδασμούς). Από στατιστική άποψη αυτό συνεπάγεται ότι η έκφραση του σφάλματος έχει κοινή συνιστώσα. Εάν η διακύμανση της κοινής αυτής συνιστώσας είναι μεγάλη σε σύγκριση με τη μεταβλητότητα των αποτελεσμάτων που παρατηρείται για τις μεμονωμένες επιχειρήσεις, η συναγωγή των συμπερασμάτων θα είναι μεροληπτική. Με δύο περιόδους και δύο ομάδες, το πρόβλημα μπορεί να είναι ιδιαίτερα σοβαρό και οριακό για ένα πρόβλημα αναγνώρισης: είναι αδύνατο να διαχωριστεί η επίδραση των κοινών έντονων κραδασμών στους κόλπους κάθε ομάδας από τις επιπτώσεις της πολιτικής. Το πρόβλημα δεν είναι υποχρεωτικά εξίσου σοβαρό εάν οι ομάδες δεν είναι τόσο ομοιογενείς. Ωστόσο, είναι πάντοτε αναγκαίο να εξετάζεται η παρουσία κοινών έντονων κραδασμών για ομοιογενή υποσύνολα των ομάδων. Για παράδειγμα, εάν η ζήτηση είναι τοπική, θα χρειαστεί υπό κανονικές συνθήκες να υπάρξει κάποια διόρθωση για την ομαδοποιημένη δομή αποτύπωσης του σφάλματος στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών. Το ίδιο θα μπορούσε να ισχύσει για τις βιομηχανίες ή τους τομείς.

Το δεύτερο πρόβλημα προκύπτει όταν χρησιμοποιούνται δεδομένα σταθερών δειγμάτων. Η έκφραση των σφαλμάτων για τα περισσότερα δεδομένα σε επίπεδο επιχείρησης, όπως η απασχόληση, η παραγωγικότητα και οι επενδύσεις εμφανίζει συνήθως αυτοσυσχέτιση. Συνέπεια αυτού είναι ότι οι αποκλίσεις από τη μέση τιμή μέσα σε μία περίοδο είναι πιθανόν να εξακολουθήσουν να υφίστανται και κατά την επόμενη περίοδο. Σε περίπτωση που αγνοείται το θέμα αυτό, έχει ως αποτέλεσμα την υπερεκτίμηση της ακρίβειας κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων και την απόρριψη, συχνότερα από ό, τι θα έπρεπε, της παραδοχής ότι η πολιτική δεν ασκεί καμία επίδραση. Το πρόβλημα αυτό μπορεί να είναι πολύ σοβαρό, όπως αποδεικνύουν οι Bertrand, Duflo και Mullainathan (2004).

β. Βοηθητικές μεταβλητές

Σκεπτικό και ταυτοποίηση

Οι βοηθητικές μεταβλητές («IV») αποτελούν κλασική μέθοδο για την αντιμετώπιση του ενδογενούς χαρακτήρα των ερμηνευτικών μεταβλητών. Δεδομένου ότι η αποκόμιση οφελών από την ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί ως ενδογενής ερμηνευτική μεταβλητή της απόδοσης κάποιας επιχείρησης στο πλαίσιο της γραμμικής παλινδρόμησης, είναι φυσική η χρήση οργανικών μεταβλητών για την αξιολόγηση του αποτελέσματος της ενίσχυσης.

Μια μεταβλητή είναι ενδογενής όταν συσχετίζεται με ένα απαραίτητο στοιχείο, το οποίο προσδιορίζει επίσης το αποτέλεσμα. Για παράδειγμα, ας υποθέσουμε ότι κάποιος προσπαθεί να προσδιορίσει το αποτέλεσμα που έχουν για την απασχόληση των επιχειρήσεων οι κρατικές επιχορηγήσεις, με παλινδρόμηση της απασχόλησης στο πρόγραμμα συμμετοχής και στα άλλα παρατηρήσιμα στοιχεία. Ας φανταστούμε ότι το πρόγραμμα ενισχύσεων εστιάζεται στον στόχο των επιχειρήσεων με χαμηλές επιδόσεις που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν δύσκολες συνθήκες στην τοπική αγορά. Οι συνθήκες της αγοράς δεν είναι παρατηρήσιμες από τον αξιολογητή και δεν είναι δυνατόν ως εκ τούτου να ελέγχονται άμεσα. Ωστόσο, όταν αυτή η μεταβλητή δεν συνυπολογίζεται, η επίδραση της επιχορήγησης ενδέχεται να υποτιμάται από

τον αξιολογητή λόγω της ενδογένειας του προγράμματος συμμετοχής. Το κατά πόσο η επιχείρηση αντιμετωπίζει ευνοϊκές ή δυσμενείς συνθήκες στην αγορά έχει επιπτώσεις τόσο στο επίπεδο συμμετοχής στο πρόγραμμα, όσο και στην απασχόληση, με άλλα λόγια δηλαδή η συμμετοχή στο πρόγραμμα συσχετίζεται με την έκφραση του σφάλματος που εξηγεί την απασχόληση. Ο αντίκτυπος των συνθηκών της αγοράς στη συμμετοχή του προγράμματος σημαίνει ότι είναι αδύνατο να αποδοθεί η συνολική συσχέτιση μεταξύ της συμμετοχής στο πρόγραμμα και της απασχόλησης στην αιτιακή επίδραση της ενίσχυσης.

Υπάρχουν ωστόσο και άλλοι παράγοντες που εξηγούν τη συμμετοχή στο πρόγραμμα, όχι όμως την απασχόληση. Για παράδειγμα, όπως στο έργο των Criscuolo και λοιποί (2012), η γεωγραφική θέση μπορεί να καθορίζει το συνολικό ποσό των χρηματικών κονδυλίων που διατίθενται για το πρόγραμμα στην περιοχή. Εξάλλου, ο κατάλογος των περιοχών που καλύπτονται από το πρόγραμμα μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου. Εάν ο προϋπολογισμός του προγράμματος για μια δεδομένη περιοχή μεταβληθεί με την πάροδο του χρόνου για λόγους που οφείλονται σε εξωτερικούς παράγοντες (π.χ. το γεγονός ότι το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ της ΕΕ μειώθηκε), αυτό έχει συνέπειες για το πρόγραμμα συμμετοχής της επιχείρησης, όχι όμως για τις συνθήκες που επικρατούν στην τοπική αγορά της επιχείρησης. Η μεταβολή της απασχόλησης που σχετίζεται με την εξωγενή μεταβολή στο πρόγραμμα κάλυψης δεν σχετίζεται με τις τοπικές συνθήκες της αγοράς. Με εστιασμό στη μεταβλητότητα αυτού του «σκέλους» του προγράμματος συμμετοχής, η πραγματική επίπτωση της συμμετοχής της εργασίας στην απασχόληση της επιχείρησης μπορεί να απομονωθεί χωρίς ανάμειξη των τοπικών συνθηκών της αγοράς. Αυτή είναι η λογική των βοηθητικών μεταβλητών.

Για την αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων, η βοηθητική μεταβλητή αποτελεί την μεταβλητή με την βοήθεια της οποίας μπορεί να εξηγηθεί το γεγονός ότι λαμβάνεται η ενίσχυση, χωρίς όμως να υπάρχει καμία άμεση επίπτωση στους υπόλοιπους απαρατήρητους καθοριστικούς παράγοντες για τα αποτελέσματα που πρέπει να μετρηθούν. Οι βοηθητικές μεταβλητές επιτρέπουν στη συνέχεια τον εστιασμό στο καθεστώς συμμετοχής, χωρίς παρεμβολές από τις συνέπειες της επιλογής. Για επεξηγηματικούς σκοπούς, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η λογική των βοηθητικών μεταβλητών είναι όπως αναφέρεται στη συνέχεια²¹. Σε πρώτο στάδιο, το πρόγραμμα συμμετοχής εμφανίζει παλινδρόμηση σε όλες τις εξωγενείς μεταβλητές, μεταξύ άλλων και όσον αφορά τις βοηθητικές μεταβλητές. Σε ένα δεύτερο στάδιο, η μεταβλητή της συμμετοχής (η μεταβλητή που φανερώνει κατά πόσο η ενίσχυση έχει ληφθεί) αντικαθίσταται από τη συμμετοχή, όπως προδιαγράφεται στο πρώτο στάδιο: αυτή η αναμενόμενη συμμετοχή δεν συσχετίζεται με το απαρατήρητο στοιχείο που προσδιορίζει επίσης το αποτέλεσμα.

Προβλήματα με τα αδύναμα μέσα

21 Στην πράξη, η εφαρμογή των ελαχίστων τετραγώνων σε δύο στάδια υλοποιείται σε ένα στάδιο για τους γνωστούς λόγους της συναγωγής συμπερασμάτων.

Βοηθητική μεταβλητή είναι η μεταβλητή που μπορεί να εξηγήσει το γεγονός ότι λαμβάνεται η ενίσχυση, χωρίς ωστόσο να έχει καμία άμεση επίπτωση στους άλλους απαραίτητους καθοριστικούς παράγοντες για τα αποτελέσματα που πρέπει να μετρηθούν. Αυτός ο απλός και κλασικός ορισμός κρύβει ωστόσο μια σειρά από πρακτικές δυσκολίες. Υπάρχουν δοκιμές που αποσκοπούν σε έλεγχο της συνοχής μεταξύ των μέσων, όταν χρησιμοποιούνται περισσότερα μέσα από τα αυστηρά αναγκαία για τον προσδιορισμό ενός μοντέλου. Δεν υπάρχει ωστόσο καμία δοκιμή για το κύρος των μέσων. Το κύριο βάρος των μελετών οι οποίες προσφεύγουν στη χρήση βοηθητικών μεταβλητών δίνεται εν γένει στην προσπάθεια να εξηγηθεί για ποιο λόγο κάθε επιμέρους μέσο μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν συσχετίζεται με τους απαραίτητους καθοριστικούς παράγοντες για τις επιδόσεις των επιχειρήσεων, είτε αυτό ισχύει για την απασχόληση, την παραγωγικότητα, τις πωλήσεις, τις επενδύσεις, κοκ. Οι εν λόγω εξηγήσεις, οι οποίες βασίζονται τόσο σε οικονομικά επιχειρήματα, όσο και σε πραγματικά στοιχεία, είναι αναγκαίες για την αποτίμηση του κύρους της αξιολόγησης. Αυτές δεν επαρκούν ωστόσο, ιδίως όταν χρησιμοποιούνται διάφορα μέσα.

Ο διάλογος με επίκεντρο την ποιότητα των βοηθητικών μεταβλητών θα πρέπει να επεκτείνεται και στο θέμα των αδύναμων μέσων, δηλαδή των μέσων που συσχετίζονται χαλαρά με τη μεταβλητή του αποτελέσματος. Όταν οι βοηθητικές μεταβλητές συσχετίζονται ελάχιστα με την ενδογενή μεταβλητή, οι εκτιμήσεις ενδέχεται να είναι ανακριβείς. Θα μπορούσε κανείς να μπει στον πειρασμό να προσθέσει περισσότερες βοηθητικές μεταβλητές υπό τις συνθήκες αυτές. Είναι γνωστό ότι με την λειτουργική χρήση αρκετά μεγάλου αριθμού μεταβλητών, μπορεί να ανακτηθούν επαρκή στοιχεία από την αρχική μεταβλητή για την συναγωγή σημαντικών αποτελεσμάτων, από στατιστική άποψη. Ταυτόχρονα, η εφαρμογή των ελαχίστων τετραγώνων σε δύο στάδια έρχεται να προσεγγίσει σε ολόένα και εντονότερο βαθμό τη μεροληπτική συνήθη εκτίμηση των ελαχίστων τετραγώνων²². Το ενδεχόμενο μεροληψίας αυτού του είδους πρέπει να εξετάζεται ρητά σε οποιαδήποτε αξιολόγηση με χρήση της μεθόδου IV. Θα πρέπει ιδίως να διερευνάται το ζήτημα της αξιοπιστίας, όχι μόνο της ατομικής τους, αλλά και της κοινής τους εξωγένειας.

Ιδιαίχιστα είναι η περίπτωση όταν η ενδογενής μεταβλητή λογίζεται ότι εμφανίζει αυτοσυσχέτιση. Εάν η πηγή της ενδογένειας θεωρείται ότι είναι αποκλειστικά ταυτόχρονη, τότε είναι δυνατόν να χρησιμοποιούνται τιμές του παρελθόντος ως βοηθητικές μεταβλητές. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει πάντως να διερευνάται το ακριβές κύρος της προσέγγισης αυτής. Για παράδειγμα, εάν υπάρχει αυτοσυσχέτιση μεταξύ των ερμηνευτικών μεταβλητών, αυτό θα μπορούσε επίσης να ισχύει και για το προσμετρώμενο αποτέλεσμα. Οι μεταβλητές καθυστερήσεων είναι τότε επίσης ενδογενείς. Γενικότερα, εάν η αυτοσυσχέτιση των

22 Πολύ ενδιαφέρουσα είναι η πρακτική συζήτηση για τις μεροληπτικές προδιαθέσεις που εκπορεύονται από την αδυναμία των μέσων για την οποία μπορεί να ανατρέξει κανείς στο έργο των Bound, Jaeger και Baker (1995), ενώ συζήτηση για τις στατιστικές μεροληπτικές προδιαθέσεις γίνεται στο έργο των Angrist και Krueger (1991). Οι εκτιμήσεις εξάλλου για τις βοηθητικές μεταβλητές συνιστούν μεροληπτικές προδιαθέσεις σε πεπερασμένη απόσταση. Κατά συνέπεια, ακόμα και με αρκετά μεγάλα σύνολα δεδομένων για να διασφαλίζεται η πρόδηλη στατιστική σημαντικότητα, οι μη ασυμπτωτικές μεροληπτικές προδιαθέσεις μπορεί να εξακολουθούν να είναι σημαντικές.

ερμηνευτικών μεταβλητών είναι πολύ μεγάλη, οι παραδοχές περί εξωγένειας μπορεί να αποτύχουν. Εάν είναι μικρή, θα μπορούσε κανείς να καταφύγει στη χρήση πολλών καθυστερήσεων (και ενδεχομένως σε μελλοντικές τιμές), ενώ θα υπήρχε ο κίνδυνος να πέσουν στην παγίδα της χρήσης πληθώρας αδύναμων βοηθητικών μέσων, όπως εκτέθηκε προηγουμένως. Η οργανική χρήση τιμών από το παρελθόν θα μπορούσε συνολικά να αποτελέσει έγκυρη στρατηγική, αλλά πρέπει να χρησιμοποιείται με προσοχή.

Σε γενικές γραμμές, για να αποφεύγονται τα προβλήματα που περιγράφηκαν προηγουμένως, κρίνεται ιδιαίτερα σκόπιμο να χρησιμοποιείται μόνο μικρός αριθμός πειστηρίων. Θα πρέπει όμως τότε να αποδεικνύεται επίσης ότι τα οργανικά μέσα είναι καλά βοηθήματα για την πρόβλεψη της ενδογενούς ερμηνευτικής μεταβλητής²³.

Μεταβλητότητα των εκτιμήσεων σε δύο στάδια: μοντέλο επιλογής Heckman (1979)

Όταν η ενδογενής μεταβλητή αποτελεί μεταβλητή επεξεργασίας (ψευδομεταβλητή συμμετοχής), η πρώτη παλινδρόμηση των ελαχίστων τετραγώνων σε δύο στάδια μπορεί να αντιμετωπίζεται ως γραμμικό μοντέλο πιθανοτήτων της επεξεργαζόμενης πιθανότητας. Αυτό το γραμμικό μοντέλο πιθανοτήτων συνιστά γραμμική προσέγγιση. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η επεξεργαζόμενη πιθανότητα, ακόμη και εάν περιορίζεται στις επιλέξιμες επιχειρήσεις, ενδέχεται να είναι χαμηλή. Οι γραμμικές προσεγγίσεις ενδέχεται εν συνεχεία να είναι υπερβολικά χονδροειδείς για να προσεγγίσουν αποτελεσματικά αυτήν την επεξεργαζόμενη πιθανότητα και να εστιασθούν στην ουρά της κατανομής, η οποία αποτελεί ακριβώς αντικείμενο του ενδιαφέροντος. Υπάρχουν διάφοροι τρόποι για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος. Όλοι βασίζονται στην αντικατάσταση του γραμμικού μοντέλου πιθανοτήτων από την πιθανότητα επεξεργασίας στο πλαίσιο μιας μη γραμμικής συνάρτησης²⁴.

Η κλασική προσέγγιση είναι να αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της αξιολόγησης στα πλαίσια ενός μοντέλου επιλογής (Heckman, 1979). Η προσέγγιση αυτή αντιμετωπίζει το αποτέλεσμα επιλογής ως παραλειπόμενο πρόβλημα μεταβλητής στην γραμμική παλινδρόμηση του αποτελέσματος επί των παρατηρήσιμων και της συμμετοχής²⁵. Υπάρχουν πολλές παραλλαγές

23 Αυτό μπορεί να λάβει τη μορφή του υπολογισμού των στατιστικών Fisher για το πρώτο στάδιο παλινδρόμησης. Όσο υψηλότερα είναι αυτά τα στοιχεία Fisher, τόσο λιγότερο πιθανό είναι τα μέσα αυτά να είναι αδύναμα. Οι Stock, Wright και Yogo (2002) προτείνουν τη διεξαγωγή επίσημης δοκιμής. Για ένα μέσο, επιβάλλεται για παράδειγμα τα στατιστικά στοιχεία Fisher για το πρώτο στάδιο παλινδρόμησης να είναι μεγαλύτερα από 10.

24 Αυτή η ενότητα παρέχει άκρως συνοπτική περιγραφή των μοντέλων επιλογής στο παρόν τμήμα. Για μια πιο ολοκληρωμένη παρουσίαση, ο αναγνώστης μπορεί να ανατρέξει πρωτοποριακή εργασία του Heckman (1979) και, κυρίως, στο έργο του Wooldridge (2002), κεφάλαιο 17.

25 Η εν λόγω παραλειπόμενη μεταβλητή συνίσταται στην διαφορά στη δεσμευμένη αναμονή του αποτελέσματος για το επιλεγμένο δείγμα (εν προκειμένω για τους ενισχυόμενους δικαιούχους). Σύμφωνα με ορισμένες παραδοχές για τη διαδικασία επιλογής των δικαιούχων της ενίσχυσης (για παράδειγμα με βάση ένα μοντέλο σε μονάδες probit ή logit), η διαφορά αυτή μπορεί να συνάγεται επισήμως (αντίστροφος λόγος Mills) και αποτελεί συνάρτηση των παραμέτρων επιλογής. Η επίδραση της πολιτικής μπορεί κατόπιν να προσδιορίζεται με προσθήκη της παραλειπόμενης μεταβλητής στην παλινδρόμηση. Οι παράμετροι επιλογής είναι άγνωστες, αλλά οι συνεπείς παράμετροι μπορούν να ανακτηθούν κατά την εκτίμηση στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας επιλογής. Αυτό οδηγεί στη διαδικασία εκτίμησης που μερικές φορές αποκαλείται

αυτής της μεθοδολογίας, όπως για παράδειγμα η εκτίμηση του συνολικού μοντέλου με βάση τη μέθοδο μέγιστης πιθανοφάνειας, ή με την ένταξη στις βοηθητικές μεταβλητές της χορήγησης ενισχύσεων με βάση την προβλεφθείσα τιμή της εξίσωσης επιλογής²⁶.

Ο προβληματισμός, ωστόσο, που θέτει στο επίκεντρο την ταυτοποίηση και ιδίως την επιλογή των μεταβλητών έχει εξέχουσα σημασία. Η χρήση των ίδιων μεταβλητών σε αμφότερα τα στάδια της εκτίμησης, έστω και εάν τα αποτελέσματα χαρακτηρίζονται από επαρκή ακρίβεια, δεν αποτελεί ικανοποιητικό φαινόμενο²⁷.

Αξιοπίστη για την εκτίμηση του μοντέλου επιλογής είναι μόνο η επονομαζόμενη μεταβλητή αποκλεισμού. Η μεταβλητή αποκλεισμού είναι μια μεταβλητή η οποία εξηγεί την επιλογή του δικαιούχου της ενίσχυσης, όχι όμως το αποτέλεσμα. Δεν αρκεί η αφαίρεση μίας μεταβλητής από την κύρια εξίσωση με στόχο την προσθήκη της στον πίνακα των ερμηνευτικών μεταβλητών της εξίσωσης επιλογής. Αντίθετα, αυτή η μεταβλητή αποκλεισμού είναι ανάγκη να εξηγεί την επιλογή, χωρίς ωστόσο να έχει καμία επίδραση στο αποτέλεσμα που κάποιος προσπαθεί να εξηγήσει. Βρίσκεται στην ουσία πολύ κοντά στην έγκυρη βοηθητική μεταβλητή. Η επιλογή μιας τέτοιας μεταβλητής δεν μπορεί να καθοδηγείται από λόγους ευχέρειας· πρέπει να εκπορεύεται από την οικονομική θεωρία, από την θεσμική υποδομή και/ή από την πείρα.

γ. Σχεδιασμός Ασυνεχούς Παλινδρόμησης

Ο Σχεδιασμός Ασυνεχούς Παλινδρόμησης (ΣΑΠ) (RDD) αποτελεί την τελευταία προσθήκη στην εργαλειοθήκη αξιολόγησης²⁸. Έχει γνωρίσει μεγάλη επιτυχία στην ακαδημαϊκή κοινότητα κατά την τελευταία δεκαετία, κυρίως λόγω της απλότητάς της. Αυτή η μέθοδος εκμεταλλεύεται την ύπαρξη μιας μεταβλητής που έχει ασυνεχή επίπτωση στην πιθανότητα να επηρεαστεί από κάποια πολιτική. Στο πλαίσιο των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων, μπορεί να φανούν χρήσιμα διάφορα είδη ασυνεχειών. Η πρώτη είναι τα γεωγραφικά σύνορα: η

διαδικασία «Heckit». Κατά πρώτο λόγο απαιτεί την ανάκτηση των παραμέτρων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την επιλογή των δικαιούχων της ενίσχυσης, για παράδειγμα, των προδιαγραφών για τις μονάδες probit ή logit. Η συνεπής εκτίμηση του αποτελέσματος της πολιτικής μπορεί στη συνέχεια να ανακτηθεί εκ νέου με προσθήκη του εκτιμώμενου αντίστροφου λόγου Mills κατ' αναλογία προς την γραμμική παλινδρόμηση. Τα πακέτα λογισμικού στατιστικής διαθέτουν συνήθως ένα χαρακτηριστικό σκέλος για την εκτέλεση αυτής της εκτίμησης Heckman.

26 Για την παρουσίαση όλων αυτών των μεθόδων, οι αναγνώστες μπορούν λόγω χάριν να ανατρέξουν στο σύγγραμμα του Wooldridge (2002), κεφάλαιο 17.

27 Όταν η εξίσωση επιλογής είναι μη γραμμική, ο αντίστροφος λόγος Mills δεν είναι συγγραμμικός με τις λοιπές ερμηνευτικές μεταβλητές, ακόμη και όταν η αρχική εξίσωση περιλαμβάνει μόνο ένα υποσύνολο αυτών των ερμηνευτικών μεταβλητών. Στη θεωρία, κατόπιν, το μοντέλο έχει ήδη εντοπιστεί. Στην περίπτωση αυτή, ο αντίστροφος λόγος Mills πολύ συχνά δεν εμφανίζει επαρκή μεταβλητότητα, με αποτέλεσμα αυτό να οδηγεί σε πολύ ανακριβείς εκτιμήσεις. Ωστόσο, ειδικά στην περίπτωση των πολύ μεγάλων δειγμάτων, η εκτίμηση θα μπορούσε ακόμη να οδηγήσει σε σημαντικά αποτελέσματα. Παρ' όλα αυτά, όταν όλες οι μεταβλητές του μοντέλου επιλογής βρίσκονται επίσης και στην κύρια εξίσωση, το μοντέλο αναγνωρίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη μη γραμμικότητα της ιδιαίτερης μορφής των παραμέτρων.

28 Για την επίσημη και πλήρη περιγραφή του ΣΑΠ (RDD) μπορεί να ανατρέξει κανείς στο έργο των Imbens et Lemieux (2008).

επιλεξιμότητα των καθεστώτων μπορεί να συνδέεται με ακριβή διοικητικά σύνορα, όπως με τους τοπικούς δήμους και κοινότητες, τις περιφέρειες NUTS, κλπ. Η δεύτερη εκπορεύεται από τους όρους που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις που επωφελούνται από ένα καθεστώς, ιδίως σε θέματα ηλικίας και μεγέθους.

Ας εξετάσουμε ένα παράδειγμα. Ας υποθέσουμε ότι τα σχέδια που υποβάλλονται από τις επιχειρήσεις βαθμολογούνται με πόντους (επί τοις 100) και οι επιχειρήσεις που συγκεντρώνουν τουλάχιστον 70 πόντους λαμβάνουν ενίσχυση, ενώ οι άλλες δεν λαμβάνουν καμία ενίσχυση. Μια επιχείρηση με βαθμολογία 71 διαθέτει οριακά καλύτερο σχέδιο από μία επιχείρηση που βαθμολογείται με 69. Η συνέπεια αυτής της οριακής διαφοράς είναι ωστόσο δραματική: η μια επιχείρηση λαμβάνει κάποιου είδους ενίσχυση, ενώ η δεύτερη δεν λαμβάνει ουδεμία ενίσχυση. Η σύγκριση των αποτελεσμάτων για τις δύο αυτές επιχειρήσεις είναι συνεπώς εξόχως ενδεικτική για την αιτιακή συνάφεια που έχει η ενίσχυση.

Ο ΣΑΠ επιβάλλει επισήμως τον όρο η πιθανότητα για τη λήψη ενισχύσεων να είναι ασυνεχής, ενώ όλες οι άλλες μεταβλητές να είναι συνεχείς²⁹. Η τεχνική εφαρμογή μπορεί να είναι πολύ παραπλήσια με εκείνη των βοηθητικών μεταβλητών, με χρήση της ψευδοδιασταύρωσης κατώτατου ορίου ως οργανικού μηχανισμού. Ωστόσο, υπάρχουν δύο βασικές διαφορές. Η πρώτη συνίσταται στο ότι ο ΣΑΠ βασίζεται σε ασθενέστερες παραδοχές. Δεν απαιτείται ιδίως εκ προοιμίου η ανεξαρτησία του οργανικού μηχανισμού. Για παράδειγμα, σε περίπτωση βαθμολόγησης, οι επιχειρήσεις με καλύτερα σχέδια θα μπορούσαν να υποβάλλουν περισσότερες αιτήσεις από τις επιχειρήσεις με ελλιπή σχέδια. Η μόνη απαίτηση είναι στην περιοχή γύρω από το κατώτατο όριο η πιθανότητα εφαρμογών να μην είναι ασυνεχής. Η δεύτερη διαφορά είναι ότι οι εκτιμήσεις βασίζονται μόνο στις επιχειρήσεις που είναι πολύ πλησιέστερες σε αμφότερες πλευρές του κατώτατου ορίου. Οι ασθενέστερες παραδοχές συνεπάγονται επομένως κάποιο κόστος: οι εκτιμήσεις για τον ΣΑΠ έχουν ακόμα πιο τοπικό χαρακτήρα από τις εκτιμήσεις για τις βοηθητικές μεταβλητές εν γένει. Αν οι επιπτώσεις της ενίσχυσης διαφέρουν για τις επιχειρήσεις που είναι πιο απομακρυσμένες από το κατώτατο όριο, οι εκτιμήσεις για τον ΣΑΠ δεν συνιστούν ορθή εκτίμηση του αποτελέσματος για όλους τους δικαιούχους των ενισχύσεων.

Ο τοπικός προσδιορισμός αυτών των εκτιμήσεων μπορεί να αναζωογονήσει τις ανησυχίες, εάν θα μπορούσαν να αναμένονται μεγάλες αποκλίσεις των αποτελεσμάτων απομακρυσμένες από το κατώτατο όριο. Επιπλέον, οι μεμονωμένες εταιρείες από την άλλη πλευρά των συνόρων θα μπορούσαν να επηρεαστούν σε πολύ ουσιαστικό βαθμό από την πολιτική. Αυτό

29 Επισήμως, υπάρχουν δύο διαφορετικοί Σχεδιασμοί Ασυνεχούς Παλινδρόμησης: ο οξύς και ο συγκεκριμένος σχεδιασμός. Στον οξύ σχεδιασμό, ο οποίος είναι σιωπηρά και εκείνος που περιγράφεται εν προκειμένω, όλες οι επιχειρήσεις, και μόνο εκείνες, εξετάζονται πάνω από ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο. Στον συγκεκριμένο σχεδιασμό, η ασυνέχεια είναι λιγότερο ριζική: η επεξεργαζόμενη πιθανότητα χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, αλλά αυτή δεν μεταβάλλεται από 0 έως 1. Σε απόλυτους όρους, στον βαθμό που αυτό αφορά τα καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων με βάση τους όρους επιλεξιμότητας, ο σχεδιασμός είναι οξύς μόνο στην περίπτωση που κάποιος θεωρεί ότι η επιλεξιμότητα αποτελεί την μέθοδο επεξεργασίας. Διαφορετικά, εάν η επεξεργασία συνίσταται στη λήψη ενίσχυσης, βρισκόμαστε στον χώρο του συγκεκριμένου σχεδιασμού. Αντίθετα, όταν ο επιμερισμός βασίζεται σε πίνακα αποτελεσμάτων, εξετάζονται μόνο οι επιχειρήσεις οι οποίες υποβάλλουν αιτήσεις και ο σχεδιασμός είναι οξύς.

θα μπορούσε για παράδειγμα να είναι συμβεί εάν οι συνέπειες της μετατόπισης είναι σημαντικές. Η χρήση επομένως του ΣΑΠ στα γεωγραφικά σύνορα δεν αποτελεί εύστοχη εμπειρική στρατηγική. Σε τελική ανάλυση, το ισχυρό σημείο του ΣΑΠ είναι ο εστιασμός σε περιορισμένο εύρος ζώνης γύρω από την ασυνέχεια. Εάν το εύρος ζώνης είναι μεγάλο, ο αντίκτυπος των άλλων χαρακτηριστικών δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παραμένει σταθερός. Το ζήτημα αυτό δεν λύνεται συνήθως μέσω των ελέγχων για τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά, για τους οποίους προαπαιτούμενος όρος είναι η ύπαρξη ιδιαίτερων λειτουργικών μορφών.

Ο γραφικός έλεγχος των δεδομένων μπορεί να προσφέρει διαβεβαιώσεις όσον αφορά την αξιοπιστία των παραδοχών στις οποίες στηρίζεται ο ΣΑΠ. Πολύ σημαντικός είναι ιδίως ο έλεγχος για την εξακρίβωση τριών στοιχείων. Το πρώτο είναι ότι υπάρχει όντως ασυνέχεια στο θέμα της χορήγησης ενισχύσεων στο κατώτατο όριο. Το δεύτερο είναι ότι τα αποτελέσματα που πρέπει να προσμετρηθούν εμφανίζουν ασυνέχεια την ίδια χρονική στιγμή και δεν υφίσταται καμία άλλη ασυνέχεια ίδιας μορφής οπουδήποτε αλλού. Τρίτον, είναι επίσης αναγκαίο να ελέγχεται ότι δεν υπάρχει καμία ασυνέχεια στις άλλες παραμέτρους οι οποίες έχουν συσχέτιση με το αποτέλεσμα, συμπεριλαμβανομένης της ροπής να υποβληθεί αίτηση για ενίσχυση.

Τέλος, οι ασυνέχειες μπορεί να δημιουργούνται σκοπίμως προκειμένου να καθίσταται δυνατή η αξιολόγηση του καθεστώτος. Η φάση κλιμάκωσης των πολιτικών θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία ασυνέχειας και για να βοηθήσει στον εντοπισμό των επιπτώσεων της πολιτικής.

Γ. Δομική εκτίμηση

Σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι δυνατόν να γίνει ένα περαιτέρω βήμα και να αντιπαραβληθεί ένα θεωρητικό μοντέλο, για παράδειγμα οι επενδύσεις των επιχειρήσεων, με τα δεδομένα για να ανακτηθούν οι κύριες ενδιαφέρουσες παράμετροι. Η προσέγγιση αυτή είναι ποιοτικά διαφορετική από εκείνες που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Η δομική εκτίμηση χρησιμοποιεί ένα εντελώς καθορισμένο θεωρητικό μοντέλο σε θέματα συμπεριφοράς της επιχείρησης. Η εκτίμηση επιτρέπει στη συνέχεια την ανάκτηση των παραμέτρων που καθορίζουν τη συμπεριφορά της επιχείρησης. Αυτό επιτρέπει την αξιολόγηση στον πλησιέστερο δυνατό βαθμό των καθοριστικών παραγόντων που υπαγορεύουν την ατομική συμπεριφορά των επιχειρήσεων και παρέχει τη δυνατότητα διενέργειας προσομοιώσεων σχετικά με την αποδοτικότητα των άλλων εργαλείων. Η δομική εκτίμηση είναι ωστόσο εν γένει πιο απαιτητική από την άποψη των πόρων και των δεδομένων, αλλά και από την άποψη των παραδοχών.

Η χάραξη ακριβών κατευθυντήριων οδηγιών για την δομική εκτίμηση είναι αδύνατη, δεδομένου ότι ο εντοπισμός, η εκτίμηση και η συναγωγή συμπερασμάτων πρέπει να γίνεται για κάθε περίπτωση χωριστά. Παρ' όλα αυτά, οι γενικές κατευθύνσεις που δόθηκαν προηγουμένως εξακολουθούν να ισχύουν. Πρώτον, το θεωρητικό μοντέλο είναι απαραίτητο να ταιριάζει με τα βασικά αδρά δεδομένα της αγοράς. Δεύτερον, τα ζητήματα των απαρατήρητων χαρακτηριστικών και της επιλογής πρέπει να εξετάζονται ρητά και ορθά.

Δ. Πρόσθετες μεθοδολογικές παρατηρήσεις

Ετερογένεια των επιδράσεων της επεξεργασίας

Οι προηγούμενες ενότητες εστιάστηκαν στην εκτίμηση του μέσου αποτελέσματος της επεξεργασίας για τα επεξεργαζόμενα στοιχεία. Όπως υποδηλώνει η ίδια η ονομασία, η επίδραση της ενίσχυσης ποικίλλει μεταξύ των δικαιούχων. Η ετερογένεια αυτή μπορεί να έχει πολλές ρίζες και πολλές συνέπειες. Η πρώτη συνέπεια θα μπορούσε να είναι ότι, εάν η ενίσχυση είναι πολύ αποτελεσματική για ορισμένες επιχειρήσεις, αλλά πολύ λιγότερο για άλλες, η μέση επίπτωση θα μπορούσε να είναι στατιστικά ασήμαντη. Αυτή η απουσία στατιστικά σημαντικής επίδρασης δεν σημαίνει ότι η ενίσχυση δεν έχει καμία επίδραση για οποιαδήποτε επιχείρηση. Από την σκοπιά της πολιτικής, η μέση επίδοση ενός συστήματος αποτελεί εξαιρετικά ενδιαφέροντα πρώτη ένδειξη. Ωστόσο, η προσπάθεια κατανόησης των καθοριστικών παραγόντων της ετερογένειας αυτής είναι εξίσου σημαντική για τον σχεδιασμό καλύτερων συστημάτων. Επιτρέπει τον άμεσο εστιασμό στις επιχειρήσεις για τις οποίες η ενίσχυση είναι πιο αποτελεσματική και λιγότερο στρεβλωτική.

Με αυτόν τον τρόπο, όποτε παρουσιάζεται η δυνατότητα, οι επιπτώσεις της ενίσχυσης πρέπει να εκτιμώνται για διάφορα είδη επιχειρήσεων, όπως οι μικρές επιχειρήσεις σε αντιδιαστολή με τις μεγάλες επιχειρήσεις, οι νέες επιχειρήσεις σε αντιδιαστολή με τις παλαιές επιχειρήσεις, οι καινοτόμες επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν πιστωτικούς περιορισμούς, κ.οκ³⁰.

Στρεβλώσεις για τις μη ενισχυόμενες επιχειρήσεις

Η αξιολόγηση του αντίκτυπου του προγράμματος για τους μη συμμετέχοντες, είτε άμεσα είτε έμμεσα, είναι πολύ κατατοπιστική για την αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορεί να προκαλούν στρεβλώσεις στις αγορές μέσω των επιπτώσεων για τους μη δικαιούχους, για παράδειγμα, με την μεταβίβαση γνώσεων από τους δικαιούχους ή με τη μείωση της σχετικής ανταγωνιστικότητας έναντι των δικαιούχων, κλπ.

Εξάλλου, οι επιπτώσεις για τις μη ενισχυόμενες επιχειρήσεις ή τόπους εγκατάστασης μπορεί να επηρεάσουν την εγκυρότητα της αξιολόγησης. Για παράδειγμα, ένα μέρος από τις επιπτώσεις των περιφερειακών ενισχύσεων θα μπορούσε να μετατραπεί σε χειροπιαστή πραγματικότητα με τις ευκαιρίες στα σύνορα: οι επιχειρήσεις που βρίσκονταν ιστορικά στην «λάθος» πλευρά των συνόρων θα μπορούσαν να μετακινήσουν τον τόπο εγκατάστασής τους ακριβώς στην άλλη πλευρά. Ο ΣΑΠ στα σύνορα θα απορροφούσε ως επί το πλείστον στη συνέχεια το προαναφερόμενο αποτέλεσμα μετατόπισης, ενώ θα υπήρχε ο κίνδυνος να

30 Μια άλλη προσέγγιση θα μπορούσε να είναι η συστηματική εκτίμηση των διαφορετικών επιπτώσεων της επεξεργασίας για τις επιχειρήσεις στα διάφορα σημεία της δεσμευμένης κατανομής. Υπάρχουν ολοένα και περισσότερα συγγράμματα στα οποία εκτιμώνται τα ποσοστιαία φύσης αποτελέσματα από αυτού του είδους την επεξεργασία, αρχής γενομένης από το έργο των Abadie, Angrist και Imbens (2002). Πρόκειται για εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο για την κατανόηση της εγγενούς φύσης που έχει η ετερογένεια της επεξεργασίας. Ωστόσο, είναι λιγότερο χρήσιμο από την αυστηρή σκοπιά της πολιτικής, εκτός εάν παρέχεται η δυνατότητα απευθείας εστιασμού στις διαφορετικές επιχειρήσεις, ανάλογα με τη θέση που κατέχουν στην δεσμευμένη κατανομή.

υπερτιμηθεί το πραγματικό σωρευτικό αποτέλεσμα της πολιτικής. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να ακολουθείται μια άλλη εμπειρική στρατηγική (για παράδειγμα, μπορεί να είναι σκόπιμο να ελέγχεται η σθεναρή φύση της αξιολόγησης στις ευρύτερες περιφέρειες).

Ε. Δεδομένα

Η ύπαρξη πρόσβασης σε κατάλληλα μακροοικονομικά δεδομένα που επιτρέπουν τη διενέργεια της αξιολόγησης των επιπτώσεων έχει ζωτική σημασία. Για τα στοιχεία αυτά πρέπει να υπάρχει συμφωνία μεταξύ δικαιούχων και μη δικαιούχων. Κατά συνέπεια, πρέπει να έχουν την ίδια πηγή, εξαιρουμένων, όπως είναι φυσικό, των πληροφοριών για την ίδια την ενίσχυση. Τα δεδομένα θα πρέπει να προέρχονται από εύκολα προσπελάσιμες πηγές στο πιο εκλεπτυσμένο επίπεδο, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να είναι αναγκαία κάποια μορφή συλλογής σε συγκεντρωτική κατάσταση σε μεταγενέστερο στάδιο.

Είναι αναγκαίο να υπάρχουν δεδομένα στα οποία θα καταγράφονται οι δείκτες αποτελεσμάτων τόσο για την επεξεργασία, όσο και για την ομάδα ελέγχου, μεταξύ άλλων και για το χρονικό σημείο κατά το οποίο προσμετράται το αποτέλεσμα. Εξάλλου, χρειάζονται όσο το δυνατόν περισσότερα δεδομένα σχετικά με τους παράγοντες που ενδέχεται να επηρεάσουν τα αποτελέσματα και την απόφαση των φορέων να πάρουν μέρος στο πρόγραμμα ενίσχυσης. Τα δεδομένα αυτά χρησιμοποιούνται για τον «έλεγχο» των διαφορών μεταξύ των ομάδων επεξεργασίας και ελέγχου. Για παράδειγμα, σε επίπεδο επιχείρησης, στα δεδομένα αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται στοιχεία για τον τόπο εγκατάστασης, το μέγεθος και τα δημογραφικά μεγέθη, καθώς και για τους συντελεστές της παραγωγής που χρησιμοποιούνται.

Η πλέον φυσική πηγή δεδομένων έχει διοικητική προέλευση, όπως τα στοιχεία από τους δημοσιονομικούς ισολογισμούς ή από έρευνες σε εθνικό επίπεδο. Οι πηγές αυτές παρέχουν πληροφορίες για τη γεωγραφική θέση και τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων και μερικές φορές για τις επιμέρους μονάδες. Συνήθως επιτρέπουν την παρακολούθηση των επενδύσεων και των πωλήσεων ανά δραστηριότητα, καθώς και τον υπολογισμό των χρηματοοικονομικών δεικτών. Οι ευρύτερες έρευνες σε εθνικό επίπεδο ή σε επίπεδο δήμων και κοινοτήτων, όπως οι έρευνες για την καινοτομία σε επίπεδο δήμων και κοινοτήτων παρουσιάζουν επίσης ενδιαφέρον. Καλύπτουν μεγάλο και αντιπροσωπευτικό δείγμα και παρέχουν εντελώς συμπληρωματικές πληροφορίες για ειδικότερα θέματα. Τέλος, τα ενοποιημένα σύνολα δεδομένων εργοδοτών-εργαζομένων αποτελούν επίσης βαρυσήμαντη πηγή πληροφοριών. Επιτρέπουν κατά κανόνα τη συσχέτιση των χαρακτηριστικών στοιχείων για το εργατικό δυναμικό με κάθε τοποθεσία εγκατάστασης των μονάδων. Το στοιχείο αυτό μπορεί να έχει καίρια σημασία όταν η γεωγραφική διάσταση του εργατικού δυναμικού αποτελεί θέμα ενδιαφέροντος.

Εκτός από τους δείκτες για τα αποτελέσματα και τα χαρακτηριστικά των δικαιούχων, χρειάζονται στοιχεία για την ενίσχυση και τη διαδικασία χορήγησης της ενίσχυσης. Τα στοιχεία αυτά προέρχονται συνήθως από την ίδια την αρχή που χορηγεί την ενίσχυση. Περιλαμβάνουν στοιχεία σχετικά με το ποσό και τη χρονική στιγμή χορήγησης της ενίσχυσης στους δικαιούχους. Αλλά και οι γενικές πληροφορίες για τη διαδικασία επιμερισμού της

ενίσχυσης είναι επίσης ιδιαίτερα χρήσιμες. Τα στοιχεία για τις αιτήσεις των υποψηφίων που απορρίφθηκαν είναι σημαντικά, ιδίως εάν η χορήγηση της ενίσχυσης γίνεται με χρήση συστήματος βαθμολόγησης³¹.

Η πρόσβαση σε αυτά τα εμπιστευτικά δεδομένα ρυθμίζεται συνήθως από τον νόμο. Η έγκαιρη πρόσβαση στα δεδομένα αυτά για το σύνολο της επιστημονικής ομάδας που επιτελεί το έργο της αξιολόγησης έχει συνεπώς πρωταρχική σημασία. Επιπλέον, αυτές οι διοικητικές πηγές είναι συνήθως προσπελάσιμες με καθυστέρηση. Εκείνο που προέχει είναι να ληφθεί υπόψη η διαθεσιμότητα των δεδομένων κατά το σχεδιασμό της αξιολόγησης του σχεδίου.

31 Η διαθεσιμότητα στοιχείων για τις απορριφθείσες αιτήσεις είναι ιδιαίτερα πολύτιμη για τις μελέτες στις οποίες επιδιώκεται η εφαρμογή της προσέγγισης της ασυνεχούς παλινδρόμησης.

ΣΤ. Παραδείγματα

Παράδειγμα 1 (Περιφερειακές ενισχύσεις): Οι Criscuolo και λοιποί (2012)³² αξιολόγησαν το Καθεστώς Επιλεκτικής Στήριξης (Regional Selective Assistance) («RSA») στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ 1986 και 2004. Κατά την περίοδο αυτή, το RSA προσέφερε επιλεκτικές επιχορηγήσεις σε επιχειρήσεις σε μειονεκτούσες περιοχές. Το καθεστώς αποτέλεσε το κύριο καθεστώς στήριξης των επιχειρήσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το πεδίο εφαρμογής των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν βάσει του RSA διεπόταν από τις κατευθυντήριες γραμμές για τις περιφερειακές ενισχύσεις και ιδίως από τους χάρτες των επιλέξιμων περιφερειών («χάρτες περιφερειακών ενισχύσεων»). Οι χάρτες αυτοί εξελίχθηκαν με την πάροδο του χρόνου. Σε γενικές γραμμές, το κριτήριο επιλεξιμότητας για μια περιφέρεια είναι η σχετική θέση της περιφέρειας σε συνάρτηση με το κατά κεφαλή ΑΕΠ ή την ανεργία. Ως εκ τούτου, το καθεστώς μιας περιφέρειας μπορεί να μεταβληθεί, είτε επειδή είχε αναπτυχθεί με την πάροδο του χρόνου ή επειδή το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ της ΕΕ μεταβλήθηκε (για παράδειγμα, όταν προσχώρησαν τα νέα κράτη μέλη στην ΕΕ, το 1995). Επιπλέον, με την πάροδο του χρόνου μεταβάλλονται επίσης οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό της επιλεξιμότητας. Κατά συνέπεια, μέρος των μεταβολών της επιλεξιμότητας των επιχειρήσεων δεν εξαρτάται από την κατάσταση των ίδιων των επιχειρήσεων, αλλά μάλλον από τα γεγονότα που συμβαίνουν εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου ή από τις αλλαγές στους διοικητικούς κανόνες. Εστιάζοντας σε αυτό το σκέλος των αλλαγών όσον αφορά την επιλεξιμότητα και την αξιολόγηση του πώς οι αλλαγές αυτές οδήγησαν σε αλλαγές της επενδυτικής δραστηριότητας, της απασχόλησης και της παραγωγικότητας, οι Criscuolo και λοιποί (2012) ήταν σε θέση να προσδιορίσουν με πειστικό τρόπο τις επιπτώσεις της ενίσχυσης³³.

Παράδειγμα 2 (Στήριξη των επιχειρήσεων): Οι Martini και Bondonio (2012)³⁴ έχουν εξετάσει δύο περιπτώσεις στήριξης των επιχειρήσεων - τις επιχορηγήσεις για επενδύσεις που διατίθενται σε όλη την Ιταλία (νόμος 488) και διάφορα καθεστώτα για τις ΜΜΕ στην περιφέρεια του Piemonte. Η πρώτη αξιολόγηση είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα. Συγκρίνει τις επιχειρήσεις που σημείωσαν επιτυχία κατά την έγκριση των αιτήσεων ενίσχυσής τους (δηλαδή τους δικαιούχους των ενισχύσεων) με συγκρίσιμες επιχειρήσεις που ήρθαν αντιμέτωπες με την απόρριψη των αιτήσεων ενίσχυσής τους, εξαιτίας του γεγονότος ότι ο προϋπολογισμός που ήταν διαθέσιμος για τις ενισχύσεις είχε αγγίξει στα όριά του. Η χρήση κατά την αξιολόγηση των υποψηφίων, των οποίων οι αιτήσεις είχαν απορριφθεί, είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την αποφυγή της μεροληψίας επιλογής που συνήθως προκύπτει εάν

32 Σύγγραμμα των Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman και J. Van Reenen, 2012, με τίτλο «The causal effects of an industrial policy,» CEPR Discussion Papers 8818, C.E.P.R. Discussion Papers.

33 Στα τεχνικά ζητήματα, οι Criscuolo et al. (2012) εφαρμόζουν την προσέγγιση των βοηθητικών μεταβλητών, όπως εκτέθηκε προηγουμένως στο παρόν τεχνικό προσάρτημα.

34 Έκθεση για την ΓΔ REGIO, η οποία καταρτίστηκε από τους A. Martini, D. Bondonio: με τίτλο «Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy» (2012).

γίνεται απλώς σύγκριση μόνο μεταξύ αιτούντων και μη αιτούντων. Η εν λόγω ομάδα επιχειρήσεων είχε περάσει επιτυχώς από τον πρώτο έλεγχο ποιότητας, πράγμα που σημαίνει ότι διέθετε αξιόπιστο επενδυτικό σχέδιο. Συνεπεία αυτού διακατεχόταν από την ίδια κοινή φιλοδοξία με τους αποδέκτες των ενισχύσεων, να επενδύσει σε ένα αξιόπιστο σχέδιο. Ωστόσο, λόγω των δημοσιονομικών ορίων (περιορισμοί πιστώσεων), δεν έλαβε ενίσχυση. Η διαφορά επιδόσεων μεταξύ των (μόλις) επιτυχόντων υποψηφίων και των (οριακά) απορριφθέντων αιτούντων αποτελεί αξιόπιστη εκτίμηση για την επίδραση που έχει η ενίσχυση.

Παράδειγμα 3 (Εγγυήσεις δανείων): Οι Lelarge, Sraer και Thesmar (2010) έχουν αξιολογήσει τις επιπτώσεις ενός προγράμματος εγγύησης δανείων στη Γαλλία. Το πρόγραμμα «SOFARIS» προσφέρει ασφάλιση στους δανειστές κατά του κινδύνου αθέτησης υποχρεώσεων από τους δανειολήπτες μέσω εγγυήσεων. Οι δανειολήπτες καταβάλλουν ασφάλιστρα, αλλά αυτά επιδοτούνται. Οι Lelarge, Sraer και Thesmar (2010) περιγράφουν εναργώς τη φύση των αποτελεσμάτων επιλογής. Πρώτον, οι επιχειρήσεις με τα πιο προσοδοφόρα έργα είναι πιθανότερο να δεχτούν να καταβάλουν τα τέλη που συνδέονται με την εγγύηση. Δεύτερον, οι διαχειριστές των προγραμμάτων είναι πιθανόν να επιλέξουν κοινωνικά επιθυμητά σχέδια που δεν θα μπορούσαν διαφορετικά να αποκτήσουν πρόσβαση στην ιδιωτική χρηματοδότηση. Οι επιχειρήσεις προχωρούν συνολικά σε αυτοεπιλογές στο πρόγραμμα, ενώ η επιλογή συντελείται επίσης κατά τη φάση της χορήγησης. Αυτό ενδέχεται να επηρεάσει τα αποτελέσματα πρόχειρων αξιολογήσεων, οι οποίες βασίζονται, για παράδειγμα, στις κλασικές γραμμικές παλινδρομήσεις ή σε συγκρίσεις με την πλέον συγκρίσιμη επιχείρηση³⁵. Το πραγματικό και θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος αποτελούν ωστόσο πηγή ταυτοποίησης των αποτελεσμάτων της πολιτικής. Το πρόγραμμα θεσπίστηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και ήταν αρχικά περιορισμένο σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς της μεταποίησης και της παροχής υπηρεσιών στους κλάδους της βιομηχανίας. Το 1995, οι δημόσιοι πόροι που διατέθηκαν για το πρόγραμμα αυξήθηκαν, ενώ και νέοι βιομηχανικοί κλάδοι (κατασκευές, λιανικό και χονδρικό εμπόριο, μεταφορές, ξενοδοχεία και τα εστιατόρια και ατομικές υπηρεσίες) συμπεριλήφθηκαν στους επιλέξιμους. Οι Lelarge, Sraer και Thesmar (2010) συγκρίνουν τις πρόσφατα επιλέξιμες με τις προγενέστερα επιλέξιμες επιχειρήσεις για την αξιολόγηση της επίδρασης του προγράμματος σε διάφορους δείκτες, όπως το χρέος, η απασχόληση, η αύξηση κεφαλαίων, οι χρηματοοικονομικές δαπάνες και η πιθανότητα πτώχευσης. Οι επιχειρήσεις στις δύο αυτές ομάδες ενδέχεται να διαφέρουν. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις θα επηρεαστούν από παρόμοιους μακροοικονομικούς κραδασμούς, με αποτέλεσμα οι διαφορές τους να μην μεταβληθούν με

35 Πρόκειται για παράδειγμα στο πλαίσιο του οποίου οι τεχνικές αντιστοίχισης, εν προκειμένω η αντιστοίχιση ένα-προς-ένα με τον πλησιέστερο γείτονα, δεν αποτελεί καλύτερο τρόπο για την επίλυση των προβλημάτων επιλογής από τη συνήθη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων. Όπως εξηγήθηκε προηγουμένως στο παρόν τεχνικό παράρτημα, οι τεχνικές αντιστοίχισης δεν αποτελούν εν γένει τρόπο για την επίλυση των επιπτώσεων της επιλογής εν τη απουσία φυσικών πειραμάτων.

την πάροδο του χρόνου, με εξαίρεση τις αναμενόμενες επιπτώσεις που ασκεί η ίδια η πολιτική³⁶.

Παράδειγμα 4 (Δημιουργικές πιστώσεις): Οι Bakhshi και λοιποί³⁷, χρησιμοποιούν την τυχαιοποιημένη πειραματική δοκιμή ελέγχου (ΤΠΔΕ) για την αξιολόγηση της επίδρασης που έχει το καινοτόμο πρόγραμμα υποστήριξης των επιχειρήσεων. Η πιλοτική μελέτη, η οποία άρχισε στο Μάντσεστερ το 2009, ήταν έτσι δομημένη ώστε να γίνεται τυχαιοποιημένη κατανομή των παραστατικών ή των «δημιουργικών πιστώσεων» σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες υποβάλλουν αιτήσεις επένδυσης σε δημιουργικά έργα, όπως η ανάπτυξη ιστοσελίδων, η παραγωγή βίντεο και οι δημιουργικές εκστρατείες μάρκετινγκ, για να εξακριβώνεται κατά πόσο είχαν πραγματικό αντίκτυπο στην καινοτομία. Με τις δημιουργικές πιστώσεις δημιουργούνται πραγματικά νέες σχέσεις μεταξύ των ΜΜΕ και των δημιουργικών επιχειρήσεων, με την χορήγηση δημιουργικών πιστώσεων που αυξάνουν την πιθανότητα οι επιχειρήσεις να αναλάβουν να υλοποιήσουν ένα έργο καινοτομίας από κοινού με κάποια δημιουργική επιχείρηση με την οποία δεν είχαν προηγουμένως συνεργαστεί με ποσοστό συμμετοχής τουλάχιστον 84 τοις εκατό. Όπως έχει διαπιστωθεί από τις έρευνες, οι επιχειρήσεις στις οποίες δόθηκαν δημιουργικές πιστώσεις γνώρισαν περίοδο αλματώδους βραχυπρόθεσμης ώθησης στους ρυθμούς ανάπτυξης της καινοτομίας και των πωλήσεων τους κατά το χρονικό διάστημα των έξι μηνών μετά την ολοκλήρωση των δημιουργικών τους σχεδίων. Ωστόσο, τα θετικά αποτελέσματα δεν ήταν παρατεταμένα και μετά από την παρέλευση 12 μηνών δεν υπήρχε πλέον ουδεμία στατιστικά σημαντική διαφορά μεταξύ των ομάδων που είχαν λάβει τις πιστώσεις και εκείνων που δεν τις είχαν λάβει. Στην έκθεση υποστηρίζεται ότι τα αποτελέσματα αυτά θα παρέμεναν αφανή εάν είχαν χρησιμοποιηθεί οι συνηθισμένες μέθοδοι αξιολόγησης που είχε χρησιμοποιήσει η κυβέρνηση και ζητείται να χρησιμοποιούνται ευρύτερα οι μέθοδοι τυχαιοποιημένης δοκιμής ελέγχου (ΤΔΕ) κατά την αξιολόγηση των πολιτικών που οδηγούν στην υποστήριξη της ανάπτυξης των επιχειρήσεων.

Παράδειγμα 5 (Υποστήριξη Ε&Α&Κ): Ο Einiö (2013) μελέτησε τις επιπτώσεις που είχαν οι επιδοτήσεις Ε&Α του Tekes στις επενδύσεις Ε&Α, την απασχόληση και την παραγωγικότητα κατά την περίοδο 2000-2006. Ο Tekes αποτελεί τον εθνικό οργανισμό καινοτομίας ο οποίος είναι υπεύθυνος για το μεγαλύτερο μέρος της υποστήριξης Ε&Α στην Φινλανδία. Η μελέτη εκμεταλλεύεται την περιφερειακή διαφοροποίηση στην δυνητικά

36 Στην πράξη, οι συγγραφείς εφαρμόζουν το μοντέλο επιλογής Heckman με εφαρμογή μεταβλητών αποκλεισμού σε επίπεδο επιχείρησης και κλασικής στρατηγικής IV σε επίπεδο κλάδου. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με αυτές τις μεθοδολογίες, μπορείτε να ανατρέξετε προηγουμένως στο παρόν τεχνικό παράρτημα.

37 Έκθεση για το πρόγραμμα Nesta με τίτλο «Creative Credits, a randomised controlled industrial policy experiment», η οποία εκπονήθηκε από τους Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley και N. Rathbone, τον Ιούνιο του 2013, και είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf.

χορηγητέα υποστήριξη από τον προϋπολογισμό E&A του Tekes που απορρέει από την αύξηση της χρηματοδότησης του ΕΤΠΑ σε ζώνες της Βόρειας και της Ανατολικής Φινλανδίας (περιοχές του στόχου 1). Οι εν λόγω ζώνες είχαν αρχικά καθοριστεί κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης της Φινλανδίας το 1995 και με βάση τον κανόνα ότι η πυκνότητα του πληθυσμού δεν θα υπερέβαινε τα 8 άτομα ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Ο σχετικά μεγαλύτερος προϋπολογισμός υποστήριξης E & A είχε ως αποτέλεσμα η πιθανότητα λήψης στήριξης να είναι υψηλότερη στις περιοχές του στόχου 1 σε σύγκριση με τις άλλες περιοχές της χώρας. Αυτό εξώθησε σε περιφερειακές διαφοροποιήσεις επεξεργασίας με το σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό των επιχειρήσεων που υποστηρίζονταν στην περιοχή του στόχου 1. Δεδομένου ότι η περιφερειακή κατανομή βασίστηκε στον κανόνα της προκαθορισμένης πυκνότητας του πληθυσμού με κριτήριο την πυκνότητα του 1993 (και όχι στα αναμενόμενα μελλοντικά επίπεδα επενδύσεων E & A ή οικονομικών επιδόσεων, για παράδειγμα), στη μελέτη ελέγχεται η πυκνότητα του πληθυσμού για το 1993, η οποία αποτελεί ουσιαστικά την απάντηση στις ανησυχίες για την περιφερειακή επιλογή. Στην πράξη, τα αποτελέσματα της επεξεργασίας εκτιμώνται με την προσέγγιση των βοηθητικών μεταβλητών, στο πλαίσιο των οποίων χρησιμοποιείται ένας δείκτης για την περιοχή του στόχου 1 ως μέσο για την ένταξη στο πρόγραμμα. Η προσέγγιση αυτή εντοπίζει τον αντίκτυπο της στήριξης μεταξύ εκείνων των εταιρειών που εντάχθηκαν στο καθεστώς στήριξης συνεπεία της υψηλότερης χρηματοδότησης στην περιοχή του στόχου 1. Η εγκυρότητα του σχήματος επιβεβαιώνεται από την απόδειξη ότι οι τάσεις πριν από την κατάρτιση του προγράμματος μεταξύ των εταιρειών που εντάχθηκαν στο πρόγραμμα και της ομάδας ελέγχου δεν ήταν διαφορετικές. Ο Einiö (2013) διαπιστώνει τις θετικές επιπτώσεις για τις επενδύσεις E & A, την απασχόληση και τις πωλήσεις μεταξύ των συμμετεχόντων στους οποίους χορηγήθηκαν επιδοτήσεις E & A, συνεπεία των πρόσθετων σωρευτικών χρηματοδοτήσεων προς στήριξη των ενεργειών E & A στην περιφέρειά τους. Μολονότι δεν υπάρχει καμία στιγμιαία επίδραση στην παραγωγικότητα, στη μελέτη παρέχονται ενδεικτικά στοιχεία όσον αφορά τα μακροπρόθεσμα κέρδη για την παραγωγικότητα.

Παράρτημα II: Κατάλογος με τους πιθανούς δείκτες αποτελεσμάτων

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ενδεικτικός κατάλογος στο κείμενο που ακολουθεί παρατίθεται μόνο εν είδει παραδείγματος. Οι πραγματικοί δείκτες των αποτελεσμάτων πρέπει να καθορίζονται με βάση το στόχο του καθεστώτος ενισχύσεων και τον αντίστοιχο στόχο της αξιολόγησης.

Άμεσος αντίκτυπος της ενίσχυσης στο επίπεδο των δικαιούχων

	ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ	ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ
Περιφερειακές ενισχύσεις	Θετικές επιπτώσεις	Ιδιωτικές επενδύσεις που αντιστοιχούν σε δημόσια στήριξη Αύξηση της απασχόλησης στις υποστηριζόμενες επιχειρήσεις
Ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία	Πρόσθετη δραστηριότητα ΕΑΚ	Ιδιωτικές επενδύσεις που αντιστοιχούν σε δημόσια στήριξη Πρόσθετες δαπάνες ΕΑΚ στις οποίες προχωρούν οι υποστηριζόμενες επιχειρήσεις Αριθμός νέων ερευνητών που απασχολούνται σε υποστηριζόμενες επιχειρήσεις Αριθμός νέων καταχωρισμένων διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας Αριθμός επιχειρήσεων που υποστηρίζονται για την διοχέτευση νέων προϊόντων στις αγορές
Περιβαλλοντικές ενισχύσεις	Θετικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις	Μειωμένες εκπομπές CO ₂ των δικαιούχων επιχειρήσεων Πρόσθετη δυναμικότητα παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας Μείωση του ποσοστού των αποβλήτων που απορρίπτονται σε χώρους υγειονομικής ταφής ή αποτεφρώνονται Αριθμός των μολυσμένων χώρων που καθαρίζονται

	Έγκαιρη έγκριση των περιβαλλοντικών προτύπων	Ποσοστό των επιχειρήσεων που συμμορφώνονται με τα νέα περιβαλλοντικά πρότυπα τουλάχιστον X μήνες/χρόνια πριν από την έναρξη ισχύος τους [εφόσον επιβάλλεται η συμμόρφωση τουλάχιστον 1 έτος νωρίτερα και επιτρέπεται η εφαρμογή υψηλότερων εντάσεων ενίσχυσης, εάν η συμμόρφωση συντελείται 3 έτη νωρίτερα]
Ενισχύσεις των (υποδομών) ενέργειας	Μειωμένη κατανάλωση ενέργειας	Αριθμός νοικοκυριών που κατατάσσονται στην κατηγορία βελτιωμένης κατανάλωσης ενέργειας Μείωση της ετήσιας κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας των δημόσιων κτιρίων Αριθμός πρόσθετων χρηστών ενέργειας που συνδέονται με τα ευφυή δίκτυα
	Στήριξη για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας	Μερίδιο της παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ
Χρηματοδότηση υψηλού επιχειρηματικού κινδύνου	Θετικές επιπτώσεις	Αποδόσεις που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο του ταμείου Μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων Αριθμός επιχειρήσεων που λαμβάνουν κεφάλαια υψηλού επιχειρηματικού κινδύνου
	Επιλογή των ζημιωμένων:	Χαμηλή μέση απόδοση των επιχειρήσεων στις οποίες γίνονται οι επενδύσεις, λόγω ελλιπούς εμπορικής διαχείρισης/ανεπαρκούς ιδιωτικής συμμετοχής
	Έλλειψη επαρκούς βαθμού διαφοροποίησης	Πάρα πολύ μικρά/περιφερειακά περιορισμένα κεφάλαια με περιορισμένες προοπτικές απόδοσης που εξακολουθούν να μην είναι ελκυστικά για ιδιώτες επενδυτές
Ενισχύσεις για ευρυζωνική σύνδεση	Αύξηση της ευρυζωνικής κάλυψης	Πρόσθετη κάλυψη νοικοκυριών με ευρυζωνική σύνδεση τουλάχιστον 30 Mbps Πρόσθετη κάλυψη ή ένταξη νοικοκυριών με ευρυζωνική σύνδεση τουλάχιστον 100 Mbps
	Αποδοτικότητα	Κόστος επενδύσεων/ενίσχυσης για τη σύνδεση ενός νοικοκυριού (συνδεδεμένες οικίες) Αριθμός νοικοκυριών που υπογράφουν συμβάσεις σύνδεσης για τις νέες υπηρεσίες

Διάσωση και αναδιάρθρωση	Θετικές επιπτώσεις	<p>Διατήρηση της απασχόλησης και δραστηριότητας στις εκάστοτε επιχειρήσεις και σε περιφερειακό επίπεδο</p> <p>Μεταβολές του μεριδίου αγοράς και της παραγωγικότητας των ενισχυόμενων επιχειρήσεων</p>
Αεροπορικές μεταφορές	Θετικές επιπτώσεις	<p>Αριθμός αερομεταφορέων που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα·</p> <p>Ιδιωτικές επενδύσεις που αντιστοιχούν σε δημόσια στήριξη·</p> <p>Αύξηση της περιφερειακής παραγωγικότητας και/ή της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας (ΑΠΑ)</p>
	Αρνητικές επιπτώσεις	<p>Επικάλυψη των ζημιωγόνων υποδομών ή αεροπορικών δρομολογίων</p> <p>Επιδείνωση της κυκλοφορίας στις υφιστάμενες υποδομές π.χ. άλλα αεροδρόμια στην εξυπηρετούμενη περιοχή ή άλλα μέσα μεταφοράς</p>

Έμμεσος αντίκτυπος του καθεστώτος ενίσχυσης

	ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ	ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ
Ενδεχόμενες θετικές επιπτώσεις	Μακροοικονομικά οφέλη	Αύξηση της απασχόλησης Αύξηση της παραγωγικότητας και/ή της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας (ΑΠΑ)
	Διαφοροποίηση της περιφερειακής οικονομίας	Αριθμός των βιομηχανιών με διαφορετικούς κωδικούς NACE
	Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα	Αριθμός επιχειρήσεων που συνεργάζονται με ερευνητικά ιδρύματα
	Θετικό εξωτερικό όφελος/ δευτερογενείς συνέπειες	Αριθμός έμμεσων δικαιούχων (π.χ. αριθμός τρίτων που έχουν πρόσβαση στην μονάδα) Μεταβολές στην απασχόληση ή στην δραστηριότητα σε άλλες επιχειρήσεις και περιφέρειες (αεροπορικές μεταφορές) αριθμός κατοίκων με βελτιωμένα μέσα μεταφοράς στην εξυπηρετούμενη περιοχή
Πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές	Τομεακή μεροληψία	Οι ενισχύσεις χορηγούνται κατά κύριο λόγο σε έναν κλάδο παραγωγής ενταγμένο σε ένα πολυτομεακό καθεστώς
	Μεροληψία έναντι των ζημιολόγων επιχειρήσεων ή των επιχειρήσεων με χαμηλή παραγωγικότητα (πρόληψη της εξόδου)	Αναλογία των επιχειρήσεων με υψηλή παραγωγικότητα έναντι των επιχειρήσεων με χαμηλή παραγωγικότητα
	Μεροληψία έναντι των καθιερωμένων φορέων εκμετάλλευσης	Ποσοστιαία αναλογία παλαιών έναντι νέων επιχειρήσεων
	Ενίσχυση της δύναμης στην αγορά	Μεταβολή της δύναμης στην αγορά της για επιχειρήσεις που κατέχουν δεσπόζουσα θέση
	Αντίκτυπος του τόπου εγκατάστασης	Μετεγκατάσταση από μια φτωχότερη περιφέρεια σε μια περισσότερο εξελιγμένη

	Για την ασφάλεια του εφοδιασμού	<p>Εγκλωβισμός πηγών ενέργειας με υψηλή περιεκτικότητα άνθρακα,</p> <p>Εκτίμηση του κατά πόσον οι ανησυχίες όσον αφορά τις διακοπές στην παροχή του ηλεκτρικού ρεύματος είναι πραγματικές και εξακολουθούν να υφίστανται·</p> <p>Στεγανοποίηση των εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας</p>
	Για τις υποδομές στον χώρο της ενέργειας:	<p>Στεγανοποίηση των εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας,</p> <p>Ενίσχυση της δύναμης που έχει ένας καθιερωμένος φορέας εκμετάλλευσης στην αγορά</p>
	Διάσωση και αναδιάρθρωση	<p>Μεταβολές στην απασχόληση ή την δραστηριότητα σε άλλες επιχειρήσεις και περιφέρειες</p> <p>Μεταβολές του μεριδίου αγοράς και της παραγωγικότητας των ενισχυόμενων επιχειρήσεων</p>
	Αεροπορικές μεταφορές	<p>Επικάλυψη των ζημιωγόνων υποδομών ή αεροπορικών δρομολογίων·</p> <p>Επιδείνωση της κυκλοφορίας στις υφιστάμενες υποδομές π.χ. άλλα αεροδρόμια στην εξυπηρετούμενη περιοχή ή άλλα μέσα μεταφοράς</p>

Παράρτημα III: Γλωσσάριο

Τιμή εκκίνησης	Η τιμή του δείκτη πριν από την υλοποίηση της επίμαχης παρέμβασης πολιτικής.
Ομάδα ελέγχου	Η ανάλυση με αντιπαραδείγματα απαιτεί την εξεύρεση της πλέον παρόμοιας επιχείρησης (-ων) ή ομάδας ελέγχου, δηλαδή μιας ομάδας επιχειρήσεων, οι οποίες θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πλησιέστερες προς την ομάδα των επιχειρήσεων που έλαβαν την ενίσχυση – με εξαίρεση το γεγονός ότι δεν επωφεληθήκαν από την εν λόγω ενίσχυση.
Αντιπαραδείγμα	Για να εκτιμηθεί η επίδραση της ενίσχυσης για τους δικαιούχους των ενισχύσεων, είναι απαραίτητο να δημιουργηθεί ένα «αντιπαραδείγμα», δηλαδή να εκπονηθεί ένα λογικό σενάριο στο οποίο θα καταγράφεται τι θα είχε κατά πάσα πιθανότητα συμβεί στους δικαιούχους της ενίσχυσης, εάν δεν την είχαν λάβει.
Αξιολόγηση	Η συστηματική συλλογή και ανάλυση πληροφοριών για τα προγράμματα και τα έργα, τον σκοπό και την παράδοσή τους· αντλεί στοιχεία για τον αντίκτυπό τους, τα οποία χρησιμεύουν ως υπόβαθρο για τις αποφάσεις. Οι αξιολογήσεις χρησιμοποιούνται με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την επικαιροποίηση των αποφάσεων για τον τρέχοντα και τον μελλοντικό προγραμματισμό.
Αντίκτυπος	Η μεταβολή, η οποία μπορεί να αποδοθεί αξιόπιστα σε κάποια παρέμβαση. Ταυτόσημη με το «αποτέλεσμα» της παρέμβασης ή την «συμβολή στην αλλαγή».
Δείκτης	Μια μεταβλητή που παρέχει ποσοτικές ή ποιοτικές πληροφορίες για κάποιο φαινόμενο. Υπό κανονικές συνθήκες περιλαμβάνει τιμή και μονάδα μέτρησης.
Μέθοδος	Οι μέθοδοι είναι οι οικογένειες των τεχνικών αξιολόγησης και τα εργαλεία που εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς. Απαρτίζονται συνήθως από διαδικασίες και πρωτόκολλα που εξασφαλίζουν τη συστηματοποίηση και τη συνέπεια στον τρόπο με τον οποίο διεξάγονται οι αξιολογήσεις. Οι μέθοδοι ενδέχεται να εστιάζονται στη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών και δεδομένων· μπορεί να είναι ποσοτικές ή ποιοτικές· και ενδέχεται να επιχειρούν να περιγράψουν, να εξηγήσουν, να προβλέψουν ή να επικαιροποιήσουν την δράση. Η επιλογή των μεθόδων απορρέει από τη φύση της παρέμβασης, τα υποβαλλόμενα ερωτήματα αξιολόγησης και τον τρόπο διεξαγωγής της έρευνας - αιτιακή, διερευνητική, κανονιστική κ.λπ..
Αποτέλεσμα	Η ειδική διάσταση της ευημερίας των ανθρώπων που αποτελεί το κίνητρο για την δράση της πολιτικής, η οποία αναμένεται δηλαδή να τροποποιηθεί από τις παρεμβάσεις που σχεδιάζονται και υλοποιούνται από κάποια πολιτική. Σχετικά παραδείγματα είναι: η κινητικότητα σε κάποια περιοχή· η αρμοδιότητα σε κάποιον δεδομένο τομέα δραστηριότητας.
Δείκτης αποτελεσμάτων	Ένας δείκτης που περιγράφει την συγκεκριμένη πτυχή ενός αποτελέσματος, ένα χαρακτηριστικό στοιχείο που μπορεί να μετρηθεί. Σχετικά παραδείγματα είναι: ο χρόνος που απαιτείται για την μετάβαση από το σημείο X στο σημείο Ψ με μέση ταχύτητα, ως πτυχή της κινητικότητας· τα αποτελέσματα των δοκιμών σε ένα δεδομένο θεματικό πεδίο, ως πτυχή της επάρκειας· η ποσοστιαία αναλογία των επιχειρήσεων στις οποίες δόθηκε αρνητική απάντηση χορήγησης δανειακών πιστώσεων με οποιοδήποτε επιτόκιο, ως πτυχή της λογικής των τραπεζών.

Παράρτημα IV: Βιβλιογραφικές παραπομπές

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

Abadie, A., A. Diamond και J. Hainmueller (2007), «Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Programme», *Journal of the American Statistical Association*, Ιούνιος 2010, Τόμος 105, αριθ. 490,

Angrist, J. και A. Krueger (1991), «Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings», *Quarterly Journal of Economics*, 106.

Angrist, J. και J. Pischke (2008), «Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion», Princeton University Press.

Angrist, J. D., και J. Pischke (2010), «The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics.» *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): 3-30.

Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully, D. Shaw, L. Morley και N. Rathbone (2013), «Creative credits, a randomized controlled industrial policy experiment», Report for Nesta, διατίθεται στην διεύθυνση http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf.

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

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

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

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

Duflo, E., και M. Kremer (2005), «Use of Randomisation in the Evaluation of Development Effectiveness,» in «Evaluating Development Effectiveness», ed. by O. Feinstein, G. K. Ingram, και G. K. Pitman. New Brunswick, New Jersey and London, U.K.: Transaction Publishers, τόμος 7, σ. 205{232}.

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

Πρότυπα αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Διαθέσιμα στο Διαδίκτυο, στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_el.htm.

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

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

Givord, P., Rathelot, R. και P. Sillard (2013), «Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines programme», *Regional Science and Urban Economics*, τόμος 43, τεύχος 1, Ιανουάριος 2013, σελίδες 151-163

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

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

Imbens, G. W., et T. Lemieux (2008), «Regression discontinuity designs: A guide to practice», *Journal of Econometrics*, 142(2), 615–635.

C. Lelarge, D. Sraer και D. Thesmar (2010), «Entrepreneurship and Credit Constraints: Evidence from a French Loan Guarantee Programme», NBER Chapters, in: *International Differences in Entrepreneurship*, σελίδες 243-273, National Bureau of Economic Research, Inc.

Keane, M. P. (2010), «A Structural Perspective on the Experimentalist School.» *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): 47-58.

Martini, A. και D. Bondonio (2012), «Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy», έκθεση για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Regio.

Nederlandse Rijksoverheid (2012), «Durf te meten», Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/23/durf-te-meten-eindrapport-expertwerkgroep-effectmeting.html>

Nevo, A. και M. D. Whinston, (2010), «Taking the Dogma out of Econometrics: Structural Modeling and Credible Inference.» *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): 69-82.

ΟΟΣΑ Πρότυπα και Προδιαγραφές Αξιολόγησης. Διαθέσιμα στη διεύθυνση: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>.

Sims, C. A. (2010), «But Economics Is Not an Experimental Science.» *Journal of Economic Perspectives*, 24(2): 59-68.

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

Ομάδα Αξιολόγησης των Ηνωμένων Εθνών (2005), «Πρότυπα αξιολόγησης στο πλαίσιο του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών», διαθέσιμα στη διεύθυνση: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22.

Wooldridge, J. (2002), «Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data», Cambridge: MIT Press.

Παγκόσμια Τράπεζα (2003), «Ανεξάρτητη Αξιολόγηση: Αρχές, Κατευθυντήριες Γραμμές και Ορθές Πρακτικές». Διαθέσιμη στη διεύθυνση: <http://siteresources.worldbank.org/INTDGF/Resources/Evaluation&LearningNote.pdf>.