

Podpora pro začínající podniky mladých lidí v EU: od provádění k hodnocení

Shrnutí

Úvod

Velká recese nejvíce zasáhla mladé lidi. V roce 2014 byla míra nezaměstnanosti ve věkové skupině 15–29 let o více než sedm procentních bodů vyšší než celková míra nezaměstnanosti. Stále častěji používaným nástrojem politiky pro snižování nezaměstnanosti a vytváření udržitelných pracovních míst je podpora podnikání. Podnikání samo o sobě však není řešením nezaměstnanosti mladých a má také svá rizika. I když z údajů týkajících se Evropy vyplývá, že samostatné výdělečné činnosti obecně dává přednost větší část mladých lidí než starších věkových skupin, míra samostatného podnikání mladých lidí je v EU mimořádně nízká. Důvodem mohou být specifické překážky, jimž čelí, když začínají podnikat.

Tato zpráva poskytuje přehled stávajících opatření, jež jsou zaměřena na podporu mladých lidí při zahájení podnikání, i obecnějších opatření, která se jich týkají. Rovněž přezkoumává dopad vybraných opatření a použité metodiky. Účinnost politik pro podnikání mladých je velmi obtížné posoudit. Cílem této zprávy je zdůraznit klíčová témata týkající se provádění i hodnocení opatření na podporu začínajících podniků.

Politické souvislosti

Od roku 2008 došlo na úrovni EU došlo k posunu od politiky podporující malé a střední podniky k politice podporující podnikání. Tato změna je částečně zapříčiněna neustálým poklesem míry zaměstnanosti mladých v mnoha členských státech. Spočívá v posunu priorit od podpory konkurenceschopnosti a udržitelného růstu v kontextu Lisabonské strategie směrem k řešení nezaměstnanosti a podpoře vytváření pracovních míst, což jsou hlavní cíle strategie Evropa 2020. Větší důraz se klade na mladé lidi a zvláště na ty, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy (NEET).

Podpora podnikání mladých je zdůrazňována v balíčku opatření pro zaměstnanost mladých lidí. Tento balíček zahrnuje systém záruk pro mladé lidi zřízený v roce 2013, který usiluje mimo jiné o zajištění větší dostupnosti podpůrných služeb pro mladé při zakládání podniků. Všechny členské státy předložily své prováděcí plány zavedení záruk pro mladé lidi a mnohé z nich obsahují podpůrné pobídky pro mladé začínající podnikatele. Ty se však v jednotlivých členských státech liší a rozdíly existují i v typech opatření na podporu podnikání nabízených mladým lidem.

Pro lepší dosažení cílů stanovených zárukami pro mladé lidi je důležité porozumět celé škále opatření na podporu začínajících podniků, která existují po celé EU, i jejich dopadům a hodnotě různých hodnocení dopadů.

Klíčová zjištění

Mapování opatření na podporu začínajících podniků

Téměř všechny členské státy mají zavedené politiky podnikání. Stále více těchto politik, které byly zavedeny v reakci na vysokou míru nezaměstnanosti mladých, se zaměřuje přímo na mladé lidi.

Mnohá opatření pro začínající podniky jsou samostatná, malého rozsahu a dočasná s poměrně omezenými finančními zdroji, což může snižovat jejich celkový potenciální dopad. Účinnost těchto opatření by mohla být lepší, kdyby byla zakotvena do ucelených a dobře koordinovaných politik podnikání, přesto pouze nízký počet opatření na podporu začínajících podniků je zasazen do širšího politického rámce nebo do širší strategie pro zaměstnanost mladých.

Opatření pro podnikání mladých obvykle zahrnují „měkkou“ podporu v podobě školení, poradenských služeb, mentorství a koučinku nebo kombinaci těchto opatření s finančními pobídkami. Přístup přijatý dlouhodobými a úspěšnými programy pro mladé lidi – jako je často citovaný program *Prince's Trust Enterprise* ve Spojeném království – spočívá v rozdělení na jednotlivé fáze: poskytují podporu ve všech fázích podnikatelského procesu, od vytvoření koncepce obchodního nápadu, přes skutečné spuštění až po rozvoj podniku.

Přestože počet iniciativ pro podnikání mladých roste, mnohá z dostupných opatření jsou zaměřena na nezaměstnané jako součást aktivních politik trhu práce. To však neznamená, že nemohou být zahrnuta do prováděcích plánů zavedení záruk pro mladé lidi v jednotlivých zemích. Mnohá z těchto obecných opatření na podporu začínajících podniků mohou mladí lidé využít pouze omezeně, protože se často uplatňují přísná kritéria výběru. Nejvhodnější programy nabízejí pomoc ve fázi ještě před zahájením podnikání, protože mladí lidé nemají předchozí pracovní zkušenosti a základní podnikatelské dovednosti.

Přezkum hodnocení politiky

Rostoucí zájem o podnikání mladých nedoprovází spolehlivé hodnocení dopadu specifických iniciativ. Pouze tři z analyzovaných hodnocení dopadu, která využívala pokročilá a komplexní statistické metody, posuzovala opatření zacílená přímo nebo konkrétně na mladé lidi (CréaJeunes ve Francii, předchůdce stávajícího programu *Prince's Trust Enterprise* ve Spojeném království a *Junior Achievement Company Program* ve Švédsku). Další hodnocení provedená u programů určených konkrétně pro mladé jsou založená na monitorování, které poskytuje informace o využívání programů a názory účastníků na přínos, který pro ně pomoc znamenala. Tyto metody jsou sice užitečné a informativní, nevypovídají ale mnoho o účinnosti opatření.

Často bylo zjištěno, že čím je přístup k hodnocení sofistikovanější, tím nižší bývá zjištěný dopad hodnoceného programu. Pokud bylo v přezkoumávaných studiích použito hodnocení, při kterém byly aplikovány nejkompexnější a nejvědecktější metody hodnocení politik (experimentální metoda), výsledkem bylo zjištění, že daná politika neměla žádný dopad.

V mnoha případech bránilo procesu hodnocení to, že opatření od počátku nemělo jasné vymezené a měřitelné cíle. Proto bylo v mnoha hodnoceních použito „post-racionalizační“ přístup posouzení výkonu oproti cílům, kdy cílové hodnoty byly vloženy až později výzkumníky jako součást hodnocení.

Navíc pouze u velmi malého množství hodnocení se zkoumal rozsah případných zbytečně vynaložených prostředků (výsledky nejsou lepší, než by byly bez podpory) a efekt přesunu (negativní důsledky pro konkurenční podniky), jež jsou výsledkem jakéhokoli typu politiky podnikání. Po provedení tohoto postupu se odhady zakládají spíše na údajích z hlášení prováděných samotnými vykonavateli a mezi jednotlivými studii se značně liší.

Politické ukazatele

- Jakmile budou záruky pro mladé lidi zavedeny, vzrostou pravděpodobně výdaje na „měkké“ formy podpory pro mladé lidi. Proto je naléhavě nutné prošetřit dopad těchto opatření na výsledky mladých lidí na trhu práce.
- Obzvláště důležité je posoudit dlouhodobý dopad politických opatření týkajících se zlepšení zaměstnatelnosti mladých lidí a toto posouzení by mělo být při hodnocení politiky bráno v potaz ve větší míře, než tomu bylo dosud.
- Stejně zásadní je prozkoumat případné zbytečně vynaložené prostředky a efekt přesunu související s politikami podnikání, aby se zajistilo, že jsou veřejné zdroje využívány účinně a účelně.
- Při posuzování opatření pro mladé je zapotřebí přejít na experimentální hodnocení. Kvaziexperimentální přístupy, například využívání párování podle propensity skóre (*propensity score matching*), vycházejí převážně z údajů o historii zaměstnanosti jednotlivců, což lze u mladých lidí použít jen v omezené míře.
- Komplexní posouzení dopadu programů na podporu začínajících podniků by mělo zahrnovat jak kvantitativní, tak kvalitativní prvky. Všechny programy týkající se začínajících podniků by měly mít jasné cíle a ukazatele, podle nichž lze měřit jejich úspěšnost.
- V zásadě by prvky všech programů mohly být převzaty i v dalších zemích EU, ale je naprosto nezbytné prověřit platnost a účinnost opatření. Neodmyslitelnou součástí tohoto postupu jsou proto řádně provedená hodnocení, v ideálním případě integrovaná do uplatňované politiky a vybavené dostatečnými zdroji.

Další informace

Zpráva *Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation* (Podpora pro začínající podniky mladých lidí v EU: od provádění k hodnocení) je k dispozici na adrese: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

V případě zájmu o další informace se obraťte na výzkumnou pracovníci Saru Risovou na adrese sri@eurofound.europa.eu.