



Eurofound

# Παροχή στήριξης σε νέους για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στην ΕΕ: Από την υλοποίηση στην αξιολόγηση

## Περίληψη

### Εισαγωγή

Η μεγάλη ύφεση πλήττει περισσότερο τους νέους. Το 2014, το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας από 15 έως 29 ετών ήταν τουλάχιστον κατά επτά ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερο από το συνολικό ποσοστό ανεργίας. Στο πλαίσιο αυτό, η προώθηση της επιχειρηματικότητας κατέστη το πλέον αποδεκτό εργαλείο πολιτικής για τη μείωση της ανεργίας και τη δημιουργία βιώσιμων θέσεων εργασίας. Ωστόσο, η επιχειρηματικότητα δεν συνιστά από μόνη της λύση για την ανεργία των νέων και, άλλωστε, έχει τους δικούς της κινδύνους. Παρότι από τα διαθέσιμα στοιχεία σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκύπτει ότι το ποσοστό των νέων που εκφράζουν γενικώς προτίμηση υπέρ της αυτοαπασχόλησης είναι υψηλότερο από ό,τι στις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες, το ποσοστό αυτοαπασχόλησης των νέων στην ΕΕ είναι ιδιαίτερα χαμηλό. Αυτό οφείλεται ενδεχομένως σε συγκεκριμένα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι νέοι όταν προσπαθούν να ξεκινήσουν τη δική τους επιχείρηση.

Η παρούσα έκθεση παρέχει μια επισκόπηση των μέτρων που εφαρμόζονται επί του παρόντος σχετικά με την παροχή στήριξης σε νέους για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς και άλλων γενικότερων μέτρων για τη συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα. Η έκθεση παρέχει επίσης επισκόπηση των αξιολογήσεων που διενεργήθηκαν σχετικά με τον αντίκτυπο των επιλεγμένων μέτρων και μεθόδων που εφαρμόστηκαν. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που προωθούν την επιχειρηματικότητα των νέων παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες και στόχος της παρούσας έκθεσης είναι ακριβώς να αναδείξει καίρια ζητήματα που σχετίζονται με την υλοποίηση και την αξιολόγηση μέτρων στήριξης για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας.

### Πλαίσιο πολιτικής

Από το 2008 παρατηρείται σε επίπεδο ΕΕ μια στροφή από πολιτικές που προάγουν τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις προς πολιτικές που προωθούν την επιχειρηματικότητα, τούτο δε εν μέρει λόγω της σταθερής μείωσης του ποσοστού απασχόλησης των νέων σε πολλά κράτη μέλη. Αυτό σημαίνει μετατόπιση των προτεραιοτήτων από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης - που ευνοούνταν στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας- προς την αντιμετώπιση της ανεργίας και την προώθηση της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, προτεραιότητες που αποτελούν κεντρικούς στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Μεγαλύτερη έμφαση δίδεται πλέον στους νέους, ιδίως σε εκείνους που βρίσκονται εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ΕΕΑΚ).

Έμφαση στην προαγωγή της επιχειρηματικότητας των νέων δίδεται επίσης και μέσω της δέσμης μέτρων για την απασχόληση των νέων, η οποία περιλαμβάνει το πρόγραμμα «Εγγυήσεις για τη Νεολαία», το οποίο θεσπίστηκε το 2013 και αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση μεγαλύτερης διαθεσιμότητας υπηρεσιών στήριξης των νέων για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας. Όλα τα κράτη μέλη έχουν παρουσιάσει τα εθνικά τους σχέδια υλοποίησης του προγράμματος «Εγγυήσεις για τη Νεολαία» (SYEN), πολλά εκ των οποίων προβλέπουν, μεταξύ άλλων, την παροχή κινήτρων στήριξης σε νέους για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ωστόσο, τα κίνητρα αυτά παρουσιάζουν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών, ενώ διαφορές παρατηρούνται και στο είδος των μέτρων στήριξης της επιχειρηματικότητας που απευθύνονται σε νέους.

Η κατανόηση της ποικιλίας των μέτρων στήριξης που εφαρμόζονται σε όλη την ΕΕ για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, του αντικτύπου τους και της αξίας των διαφόρων αξιολογήσεων αντικτύπου, είναι καθοριστικής σημασίας για την απρόσκοπτη επίτευξη των στόχων που προβλέπονται στο πρόγραμμα «Εγγυήσεις για τη Νεολαία».

### Βασικά πορίσματα

#### Χαρτογράφηση των μέτρων στήριξης για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας

Όλα σχεδόν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν μέτρα για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στο πλαίσιο της συναφούς πολιτικής τους, ενώ αυξάνεται διαρκώς ο αριθμός των μέτρων που αφορούν συγκεκριμένα τους νέους. Τα μέτρα αυτά θεσπίζονται κατά κύριο λόγο σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν τα υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων.

Πολλές παρεμβάσεις για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από νέους είναι κατ' ουσίαν αποσπασματικά ή προσωρινά μέτρα μικρής κλίμακας, με σχετικά περιορισμένους οικονομικούς πόρους, γεγονός που λειτουργεί ενδεχομένως ανασταλτικά όσον αφορά τον συνολικό δυναμικό τους αντίκτυπο. Παρότι η αποτελεσματικότητά τους μπορεί κάλλιστα να ενισχυθεί εάν ενταχθούν στο πλαίσιο ολιστικών και καλά συντονισμένων πολιτικών για την επιχειρηματικότητα, ελάχιστα είναι τα μέτρα στήριξης για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας που αποτελούν μέρος ευρύτερων πλαισίων πολιτικής ή ευρύτερων στρατηγικών για την απασχόληση των νέων.

Τα μέτρα για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας των νέων έγκεινται συνήθως στην παροχή «ήθιας» μορφής στήριξης υπό τη μορφή κατάρτισης στην

επιχειρηματικότητα, συμβουλευτικών υπηρεσιών, εποπτείας και καθοδήγησης, ή συνδυασμού των προαναφερθέντων με οικονομικά κίνητρα. Προγράμματα για νέους που εφαρμόζονται ήδη πολλά χρόνια με επιτυχία –όπως το συχνά αναφερόμενο πρόγραμμα Prince's Trust Enterprise του Ηνωμένου Βασιλείου– ακολουθούν μια προσέγγιση κατά στάδιο, δηλαδή παρέχουν σφαιρική στήριξη σε όλα τα στάδια της επιχειρηματικής διαδικασίας, από τη σύλληψη της επιχειρηματικής ιδέας μέχρι τη σύσταση της επιχείρησης στην πράξη και την ανάπτυξή της.

Παρά τον αυξανόμενο αριθμό πρωτοβουλιών για την επιχειρηματικότητα των νέων, πολλά από τα διαθέσιμα μέτρα που απευθύνονται σε ανέργους εντάσσονται στο πλαίσιο ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας. Τούτο όμως δεν αποκλείει τη συμπερίληψή τους στα εθνικά ΣΥΕΝ. Πολλά από αυτά τα γενικά μέτρα στήριξης για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας δεν είναι πάντα πρόσφορα για τους νέους, καθώς τα κριτήρια επιλογής είναι συνήθως πολύ αυστηρά. Καταλληλότερα είναι τα προγράμματα που παρέχουν συνδρομή στη φάση πριν από την εκκίνηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς οι νέοι στερούνται εργασιακής εμπειρίας και βασικών επιχειρηματικών δεξιοτήτων.

### Επισκόπηση των αξιολογήσεων πολιτικής

Το αυξανόμενο ενδιαφέρον για την επιχειρηματικότητα των νέων δεν συνοδεύεται μέχρι στιγμής από εμπειριστάωμένες αξιολογήσεις του αντικτύπου συγκεκριμένων πρωτοβουλιών. Μόνο τρεις από τις αξιολογήσεις αντικτύπου που εξετάστηκαν αναλυτικά με τη χρήση προηγμένων και προσφύων στατιστικών μεθόδων αξιολογούν μέτρα που στοχεύουν απευθείας ή ειδικά σε νέους ανθρώπους (το πρόγραμμα CréaJeunes στη Γαλλία, ο προκάτοχος του προγράμματος Prince's Trust Enterprise που εφαρμόζεται επί του παρόντος στο Ηνωμένο Βασίλειο και το πρόγραμμα Junior Achievement Company Program στη Σουηδία). Από άλλες αξιολογήσεις αντικτύπου προγραμμάτων που απευθύνονται ειδικά σε νέους προκύπτει ότι έχουν ουσιαστικά χαρακτήρα παρακολούθησης, με την έννοια ότι παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την εκκίνηση και συγκεντρώνουν τις απόψεις των συμμετεχόντων σχετικά με το πόσο τους βοήθησε η παρεχόμενη συνδρομή. Παρότι χρήσιμες και κατατοπιστικές, οι αξιολογήσεις αυτές δεν παρέχουν πολλές πληροφορίες για την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων.

Το συμπέρασμα που προκύπτει συνήθως είναι ότι όσο πιο σύνθετη είναι η προσέγγιση που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση τόσο μικρότερος είναι ο αντίκτυπος του υπό αξιολόγηση προγράμματος. Μεταξύ των αξιολογήσεων που περιλαμβάνονται στην επισκόπηση, εκείνη στην οποία εφαρμόστηκε η πλέον προσφύης και επιστημονική μέθοδος αξιολόγησης πολιτικής (πειραματική μέθοδος) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πολιτική δεν είχε κανέναν αντίκτυπο.

Σε πολλές περιπτώσεις, η διαδικασία αξιολόγησης παρεμποδίστηκε από το γεγονός ότι το υπό αξιολόγηση μέτρο στερείτο εξαρχής σαφώς καθορισμένων γενικών στόχων και ποσοτικοποιήσιμων επιμέρους στόχων. Για να παρακάμψουν το εμπόδιο αυτό, πολλές από τις αξιολογήσεις που περιλαμβάνονται στην επισκόπηση υιοθέτησαν μια προσέγγιση «εκ των υστέρων εξορθολογισμού» για την εκτίμηση των επιδόσεων ως προς τους γενικούς στόχους, όπου, στο πλαίσιο της αξιολόγησης οι επιμέρους στόχοι εισήχθησαν από τους ερευνητές εκ των υστέρων.

Επιπροσθέτως, ελάχιστες ήταν οι αξιολογήσεις που διερεύνησαν το εύρος της πιθανής απώλειας ευημερίας (όπου τα αποτελέσματα δεν προστίθενται σε αυτά που θα προέκυπταν χωρίς την παροχή στήριξης) και των επιπτώσεων μετατόπισης (αρνητικές συνέπειες για ανταγωνιστικές επιχειρήσεις) που συνεπάγεται η εκάστοτε πολιτική για την επιχειρηματικότητα. Πάντως, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες έγινε η εν λόγω διερεύνηση, οι εκτιμήσεις τείνουν να βασίζονται σε στοιχεία που παρέχονται από ίδιες πηγές και διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των μελετών.

## Δείκτες πολιτικής

- Δεδομένου ότι οι δαπάνες για την παροχή «ήπιων» μορφών στήριξης προς τους νέους είναι πιθανό να αυξηθούν με την εφαρμογή του προγράμματος «Εγγυήσεις για τη Νεολαία», είναι επιτακτική ανάγκη να διερευνηθεί ο αντίκτυπος των παρεμβάσεων αυτών όσον αφορά τα αποτελέσματα για τους νέους στην αγορά εργασίας.
- Είναι πολύ σημαντικό να αξιολογηθεί ο μακροπρόθεσμος αντίκτυπος των παρεμβάσεων πολιτικής όσον αφορά την ενίσχυση της απασχολησιμότητας των νέων και να λαμβάνεται υπόψη σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι μέχρι σήμερα στις αξιολογήσεις πολιτικής.
- Για τη διασφάλιση της αποδοτικής και αποτελεσματικής διάθεσης των δημόσιων πόρων, εξίσου σημαντική είναι η διερεύνηση της πιθανής απώλειας ευημερίας και των επιπτώσεων της μετατόπισης που σχετίζονται με πολιτικές ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας.
- Διαφαίνεται η ανάγκη για στροφή προς τις πειραματικές αξιολογήσεις κατά την εκτίμηση των παρεμβάσεων που απευθύνονται σε νέους. Οιονεί πειραματικές προσεγγίσεις, στις οποίες χρησιμοποιείται, π.χ., βαθμολογία τάσης κατά ζεύγη, βασίζονται σε μεγάλο βαθμό σε στοιχεία από το ιστορικό απασχόλησης των ατόμων, κάτι που δεν μπορεί να γίνει σε μεγάλη έκταση όταν πρόκειται για νέους ανθρώπους.
- Για να είναι ολοκληρωμένη η εκτίμηση του αντικτύπου των προγραμμάτων παροχής στήριξης για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας πρέπει να περιλαμβάνει τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά στοιχεία. Όλα τα εν λόγω προγράμματα πρέπει να έχουν σαφείς στόχους και δείκτες ώστε να είναι μετρήσιμη η επιτυχία τους.
- Στοιχεία από τα προγράμματα αυτά θα μπορούσαν καταρχήν να αναπαράγονται σε άλλες χώρες της ΕΕ, είναι όμως σημαντικό να ελέγχεται πρώτα η εγκυρότητα και η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων. Είναι, επομένως, απαραίτητο να υπάρχουν αξιολογήσεις που υλοποιούνται με ορθό τρόπο, ιδανικά δε να σχεδιάζονται ως αναπόσπαστο τμήμα της υπό υλοποίηση συναφούς πολιτικής και να διαθέτουν επαρκείς πόρους.

### Για περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση *Στήριξη σε νέους για την εκκίνηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στην ΕΕ: Από την υλοποίηση στην αξιολόγηση* διατίθεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με την Sara Riso, ερευνήτρια, στη διεύθυνση [sri@eurofound.europa.eu](mailto:sri@eurofound.europa.eu)