

Raportti “Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation” (nuorten starttirahat EU:ssa: käyttöönotto ja arviointi)

Tiivistelmä

Johdanto

Lama on iskenyt kovimmin nuoriin. Työttömyysaste vuonna 2014 oli 15–29-vuotiaiden osalta yli seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin yleinen työttömyysaste. Yrittämistä edistetään yhä enemmän keinona vähentää työttömyyttä ja luoda kestäviä työpaikkoja. Yrittäjyys ei kuitenkaan itsessään ole ratkaisu nuorisotyöttömyyteen, ja siihen liittyy omat riskinsä. Vaikka nuoret suhtautuvat Eurooppaa koskevien tietojen mukaan yrittäjyyteen myönteisemmin kuin vanhemmat ikäryhmät, nuorten itsenäisten ammatinharjoittajien määrä EU:ssa on hyvin pieni. Tämä saattaa johtua yrityksen perustamiseen liittyvistä esteistä.

Tässä raportissa tarkastellaan nykyisiä nuorille suunnattuja tukia yrityksen perustamiseen sekä muita nuorten kannalta merkittäviä yleisiä toimia. Lisäksi raportissa arvioidaan valittujen toimien ja menetelmien vaikuttavuutta. Nuorten yrittäjyyttä koskevien toimintalinjojen tehoa on hyvin vaikea arvioida, ja tässä raportissa tuodaan esiin keskeisiä kysymyksiä, jotka liittyvät yrityksen perustamista tukevien toimien toteutukseen ja arviointiin.

Taustaa

EU:n tasolla on vuodesta 2008 lähtien siirrytty pk-yritysten tukemisesta yrittäjyyden tukemiseen. Yhtenä syynä tähän kehitykseen on nuorison työllisyysasteen jatkuva lasku monissa jäsenvaltioissa. Tämä merkitsee painopisteen siirtymistä Lissabonin strategian mukaisesta kilpailukyyn ja kestäväen talouskasvun edistämisestä työttömyyden vähentämiseen ja työpaikkojen luomiseen, jotka ovat Eurooppa 2020 -strategian keskeisiä tavoitteita. Aiempaa suurempaa huomiota on kiinnitetty nuoriin ja erityisesti työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleviin nuoriin.

Nuorisotyöllisyyspaketissa painotetaan nuorten yrittäjyyden edistämistä. Tähän tähtää esimerkiksi vuonna 2013 perustettu nuorisotakuu, jonka tarkoitus on muun muassa varmistaa, että yrityksen perustamista tukevat palvelut ovat aiempaa paremmin nuorten saatavilla. Kaikki jäsenvaltiot ovat esittäneet kansallisen nuorisotakuun toteuttamista koskevan suunnitelmansa. Useisiin suunnitelmiin kuuluu nuorille yrittäjille suunnattuja kannustimia yrityksen perustamiseen. Näissä on kuitenkin jäsenvaltiokohtaisia eroja, samoin nuorille tarjottujen yrittäjyyttä tukevien toimien luonteessa.

On tärkeää ymmärtää, miten monenlaisia yrityksen perustamista tukevia toimia EU:ssa on ja miten ne vaikuttavat, ja miten tärkeää on tehdä erilaisia vaikutusarvioiteja, jotta voitaisiin saavuttaa nuorisotakuun tavoitteet paremmin.

Keskeiset havainnot

Yrityksen perustamista tukevien toimien kartoitus
Lähes kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä yrittäjyyspolitiikan toimenpiteitä. Yhä useammat näistä toimista koskevat nimenomaan nuoria, ja ne on pääasiassa otettu käyttöön korkean nuorisotyöttömyysasteen vuoksi.

Monet nuorille suunnatut yrityksen perustamiseen liittyvät tukitoimet ovat erillisiä, pienimuotoisia ja väliaikaisia toimenpiteitä ja asiaan liittyvät rahoitusvarat ovat suhteellisen vähäisiä, mikä saattaa pienentää niiden mahdollista vaikutusta. Toimien vaikuttavuus voi kasvaa, kun ne sisällytetään kokonaisvaltaiseen ja hyvin koordinoituun yrittäjyyspolitiikkaan, mutta harvat tukitoimet ovat osa suurempaa politiikkakehystä tai laajempaa nuorisotyöllisyysstrategiaa.

Tyypillisesti nuorten yrittäjyyttä tukevat toimet ovat ”pehmeää” tukea, kuten yrittäjyyskoulutusta, neuvontapalveluja, mentorointia ja valmennusta, joihin saatetaan yhdistää taloudellisia kannustimia. Pitkäaikaisissa ja onnistuneissa nuorille suunnatuissa ohjelmissa, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan tunnetussa Prince's Trust -ohjelmassa, noudatetaan vaiheittaista lähestymistapaa, jossa tukea annetaan yrityksen kaikissa eri vaiheissa, kuten liikeidean hahmottamisessa, yrityksen käynnistämässä ja liiketoiminnan kehittämisessä.

Vaikka nuorten yrittämiseen liittyvien aloitteiden määrä kasvaa, monet toimista on suunnattu työttömille osana aktiivista työmarkkinapolitiikkaa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois niiden sisällyttämistä nuorisotakuun toteutussuunnitelmaan. Monet näistä yleisistä yrityksen perustamista tukevista toimista eivät sovellu nuorille tiukkojen valintakriteereiden vuoksi. Sopivimmissa järjestelmissä tarjotaan apua yrityksen perustamisen valmisteluvaiheessa, sillä nuorilla ei ole aiempaa työkokemusta eikä yrittäjyyden perustaitoja.

Toimintalinjojen arviointi

Vaikka mielenkiinto nuorten yrittäjyyttä kohtaan kasvaa, yksittäisten aloitteiden vaikutusta ei ole arvioitu luotettavasti. Ainoastaan kolmessa analysoidussa vaikutustenarvioinnissa, joissa käytettiin kehittyneitä ja luotettavia tilastomenetelmiä, arvioitiin suoraan tai nimenomaisesti nuoriin kohdistuvia toimia (CréaJeunes Ranskassa, nykyisen Prince's Trust -yritysohjelman edeltäjä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Nuori yrittäjyys -ohjelma Ruotsissa). Muut nuorille suunnattujen järjestelmien arvioinnit ovat lähinnä seurantaa, josta saadaan tietoa osallistumisesta ja osallistujien mielipiteistä siitä, miten saatu tuki on vaikuttanut. Nämä tiedot ovat hyödyllisiä, mutta ne eivät anna selvää kuvaa toimien tehokkuudesta.

Yleinen havainto on, että mitä pidemmälle kehitettyä arviointimenetelmää käytetään, sitä pienempi on arvioidun ohjelman havaittu vaikutus. Kun tutkimuksia tarkasteltiin, luotettavimpaan ja tieteellisimpään menetelmään perustuva toimintalinjojen arviointi (kokeellinen menetelmä) osoitti, että niillä ei ollut vaikutusta.

Useissa tapauksissa arviointia vaikeutti selkeästi määriteltyjen ja määrällisten tavoitteiden puuttuminen. Siksi monissa arvioinneissa suorituksia verrattiin tavoitteisiin käyttämällä ”jälkirationalisointiin” perustuvaa lähestymistapaa, jossa tutkijat määrittivät tavoitteet myöhemmin osana arviointia.

Lisäksi hyvin harvassa arvioinnissa tarkasteltiin yrittäjyyspolitiikan mahdollisesti aiheuttaman nollavaikutuksen (vaikutus, joka olisi ilmennyt ilman tukeakin) ja siirtymävaikutusten (kilpailijayrityksille aiheutuneiden kielteisten vaikutusten) suuruutta. Kun näin tehdään, arviot perustuvat usein itse ilmoitettuihin tietoihin, ja eri tutkimusten välillä on suurta vaihtelua.

Päätelmät

- Koska nuorisotakuu todennäköisesti nostaa nuorille suunnattujen pehmeiden tukimuotojen kustannuksia, näiden toimien työmarkkinavaikutuksia nuorille on tutkittava kiireellisesti.
- On erityisen tärkeää arvioida toimintalinjojen pitkäaikaisia vaikutuksia nuorten työllisyyden parantumisena, ja ne on otettava toimintalinjojen arvioinneissa aiempaa enemmän huomioon.
- Yhtä tärkeää on tarkastella yrittäjyyspolitiikkaan liittyviä nolla- ja siirtymävaikutuksia, jotta voitaisiin varmistaa julkisten varojen tehokas ja vaikuttava käyttö.
- Nuoriin kohdistuvien toimien arvioinnissa on siirryttävä kokeelliseen arviointiin. Kvasikokeelliset arvioinnit, joissa käytetään esimerkiksi vastaavuuspistemääriin perustuvaa kaltaistusta (propensity score matching), nojaavat pitkälti henkilöiden työhistoriaan, mikä rajoittaa niiden soveltuvuutta nuorille.
- Yritysten perustamiseen annettavien tukien vaikutusten kattavassa arvioinnissa on oltava sekä laadullisia että määrällisiä elementtejä. Kaikissa yrityksen perustamista tukevissa ohjelmissa on oltava selkeät tavoitteet ja indikaattorit onnistumisen mittaamista varten.
- Periaatteessa minkä tahansa järjestelmän osia voidaan toistaa muissa EU-maissa, mutta on tärkeää kyseenalaistaa ensin kyseisten toimien pätevyys ja vaikuttavuus. Siksi asianmukaisesti toteutetut arvioinnit ovat välttämättömiä, ja ihannetapauksessa ne kuuluvat osana toimintalinjojen toteuttamiseen ja niihin varataan riittävät resurssit.

Lisätietoja

Raportti Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation on saatavissa osoitteessa <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Lisätietoja antaa tutkija Sara Riso, sri@eurofound.europa.eu