

Ger startstödet yngre jordbrukare?

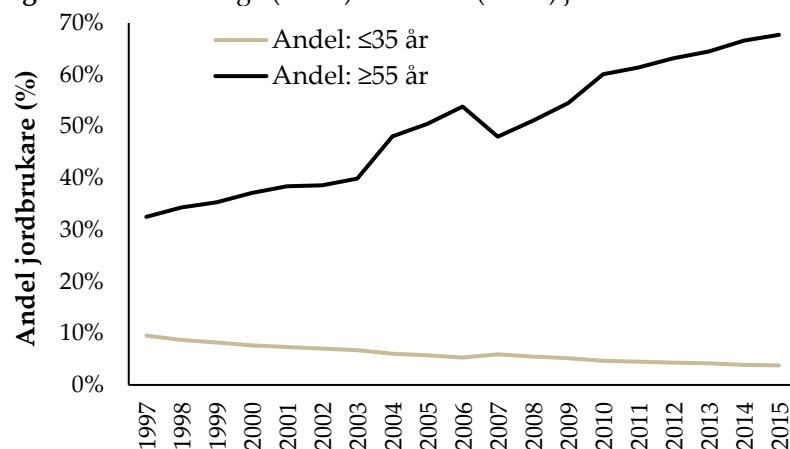
Andelen unga jordbrukare minskar i Sverige. För att motverka utvecklingen erbjuder landsbygdsprogrammet ett startstöd till unga jordbrukare. Vi utvärderar om stödet får unga att bli jordbruksföretagare tidigare och om företagens ekonomi påverkas. Resultaten visar att startstödet:

- Gör att man vill bli jordbruksföretagare tidigare.
- Ger högre jordbruksinkomster på kort- och lång sikt, och gör att sannolikheten att fortsätta som jordbrukare ökar.
- Gör det mer attraktivt att vara jordbruksföretagare, vilket bör leda till att fler unga lockas till sektorn.

Betydelsen av unga jordbrukare

Europeiska Kommissionen bedömer att det finns en brist på unga jordbrukare i Europa och att andelen unga jordbrukare fortsätter att minska. Förutom att detta kan leda till en allmän brist på jordbrukare tenderar unga jordbrukare skilja sig från äldre: de anses vara mer entreprenöriella och ha ett större engagemang för hållbarhet, ekologiskt jordbruk och djurvälstånd. Utan fler unga jordbrukare befarar man därför att moderniseringen av sektorn bromsas. Förnygringsproblemet åskådliggörs ofta genom att jämföra andelen jordbrukare som är yngre än 35 med andelen som är äldre än 55. Figur 1 visar att andelen yngre än 35 har minskat från 10% till 4%, och att andelen äldre än 55 har ökat från 30% till 65% mellan 1997 och 2015. Förändringen kring 2005 beror på frikopplingen av gårdsstödet vilket kortsiktigt ökade andelen äldre som registrerades som jordbrukare.

Figur 1. Andelen unga (≤ 35 år) och äldre (≥ 55 år) jordbrukare.



Vad hindrar förnyringen? Ett stort problem är tillgången till jordbruksmark och ofta är arv den enda möjligheten att bli jordbrukare. Andra problem är brist på kapital, låga inkomster från jordbruket och sen pensionering av den äldre generationen.

Startstödet

För att främja förnyring har landsbygdsprogrammet sedan 2000 erbjudit ett startstöd till unga jordbrukare. Syftet med stödet är att underlätta uppstart och ägarskifte, och bidra till lönsamma och konkurrenskraftiga företag. Startstödet uppgår till 250 000 kronor och man får det i samband med att man startar ett nytt företag eller tar över ett existerande företag inom primärproduktionen. För att kvalificera sig för stödet måste man vara 40 eller yngre.

Vår utvärdering

Denna studie utvärderar om startstödet bidrar till en förnyring av sektorn i Sverige. Vi studerar om startstödet: i) gör att man blir jordbruksföretagare tidigare, och ii) ökar inkomsterna från jordbruket och sannolikheten att fortsätta som jordbrukare. Stödet har inte tidigare utvärderats empiriskt och det finns en stor osäkerhet kring stödets effekter. Exempelvis har Europeiska revisionsrätten gjort en översyn av stödet och fastslagit att stödet baserar sig på en dåligt formulerad interventionslogik och förväntas sakna effekt. Vår studie tycks visa att så inte är fallet.

Data och metod

Studien använder individdata över samtliga individer som har en inkomst från jordbruket mellan 1997-2015. Vi väljer ut personer som arbetar som anställda jordbrukare och som därmed, i framtiden, kan välja att starta eller ta över ett jordbruksföretag. Personerna har alltså en koppling till jordbruket och sannolikt är de flesta barn till jordbrukare. Vi studerar därför inte personer utan någon tidigare koppling till sektorn; sannolikt en mycket liten grupp. Vårt urval består av ca 32 000 anställda jordbrukare.

För att utvärdera startstödet behövs en kontrollgrupp. Enklast är att jämföra personer som får startstödet med personer som ansöker om stödet men som inte får det. Det finns dock goda skäl för att anta att de som får stödet skiljer sig från de som får avslag. Man måste, exempelvis, ha en utbildning inom jordbruk och lämna in en affärsplan tillsammans med ansökan om stödet. Länsstyrelsen bedömer ansökan efter vad som är *"prioriterat för att nå målen med landsbygdsprogrammet"* och endast de *"högst prioriterade"* ansökningarna beviljas stöd. Den exakta betydelsen av dessa formuleringar är något oklar men det bekräftar att det finns en selektion i urvalsprocessen. Därmed kommer en enkel analys som jämför stödgruppen med en kontrollgrupp som inte får stöd sannolikt ge felaktiga resultat; en prioriterad grupp kommer

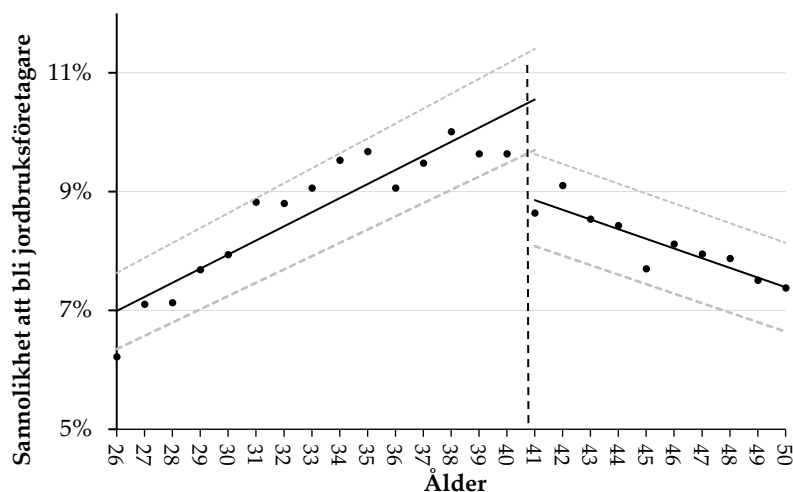
sannolikt vara mer benägen att bli jordbrukare tidigt och förväntas ha högre jordbruksinkomster än kontrollgruppen.

Hur kan man då lösa detta selektionsproblem? I vår analys används åldersrestriktionen för att få stödet, dvs att man måste vara 40 eller yngre för att få stödet. Restriktionen innebär att det finns en brytpunkt som man kan använda för att konstruera en kontrollgrupp. Brytpunkten innebär att de som är 40 eller yngre, och som därför kvalificerar sig för stödet, är mer benägna att starta eller ta över ett jordbruksföretag (se Figur 2 nedan). Denna ålderskillnad kan man i sin tur använda för att utvärdera stödet på exempelvis inkomster. Metoden heter brytpunktsanalys (på engelska Regression discontinuity design) och anses vara den bästa icke-experimentella ansatsen för att räkna fram sanna effekter.

Man blir jordbrukare tidigare

Enklast är att illustrera metoden grafiskt. Figur 2 visar sambandet mellan sannolikheten att bli jordbruksföretagare och ålder. Exempelvis har personer runt 32 år ungefär en 9%-ig sannolikhet att bli jordbruksföretagare. Vid brytpunkten för startstödet, 41 år, finns ett tydligt nedåtgående hopp i sannolikhet att bli jordbruksföretagare.

Figur 2. Sannolikheten att bli jordbruksföretagare för anställda jordbrukare.



Not: De streckade linjerna visar det 95%-iga konfidensintervallet för trenden.

I och med att det inte finns någon känd anledning utöver startstödet åldersrestriktion som kan förväntas minska sannolikheten att bli jordbruksföretagare vid 41 års ålder är det rimligt att anta att startstödet leder till att personer blir jordbruksföretagare tidigare. Det betyder inte att alla som är yngre än 41, och som blir jordbruksföretagare, får startstödet. Snarare: tillräckligt många

ändrar sitt beslut om tidpunkt för att bli jordbruksföretagare att det medför ett 2%-igt hopp i sannolikhet vid 41-års ålder. Att de streckade linjerna som visar konfidensintervallen inte överlappar varandra visar att hoppet är *signifikant*, det vill säga större än noll. Vår första utvärderingsfråga kan vi därmed besvara redan utifrån figur 2: startstödet leder till att man blir jordbruksföretagare tidigare. Då sannolikhet att bli jordbruksföretagare vid 41-års ålder är cirka 9% medför det att den relativa sannolikheten minskar med runt 20% (=2/9): det vill säga en stor effekt.

Startstödet påverkar inkomsterna

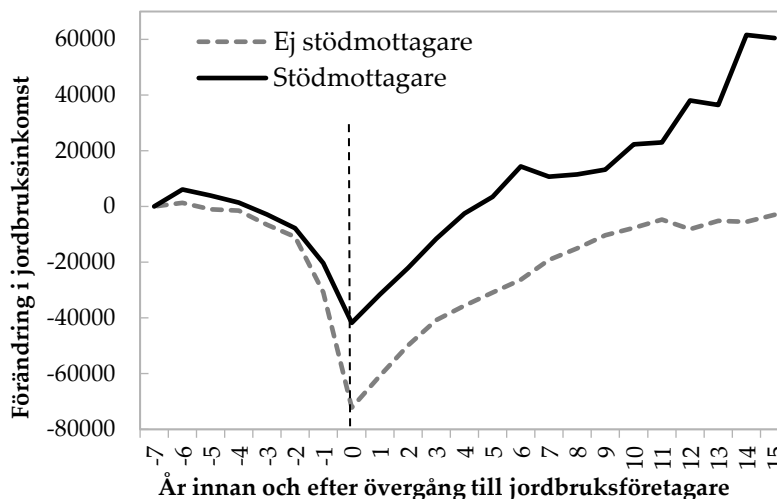
För att analysera om startstödet även bidrar till högre inkomster från jordbruket och högre sannolikhet att fortsätta som jordbrukare krävs det att ett antagande uppfylls. Vi måste anta att gruppen som blir jordbrukare precis innan brytpunkten vid 41-års ålder på alla sätt är jämförbar (förutom att de skiljer sig åt i ålder) med gruppen som istället blir jordbruksföretagare efter brytpunkten. Om det finns skillnader måste vi dessutom anta att ålder fångar upp dessa på vardera sidan av brytpunkten. I Figur 2, exempelvis, fångar de linjära ålderstrenderna ökningen i sannolikhet innan brytpunkten och minskningen i sannolikhet efter brytpunkten.

Men det skulle kunna vara så att det är de mest drivna jordbrukarna som, för att kvalificera sig för stödet, ser till att bli jordbrukare innan 41-års ålder. Om det är så löser inte metoden selektionsproblemet och ett eventuellt hopp i exempelvis jordbruksinkomster vid brytpunkten beror inte på stödet utan på skillnader mellan de två grupperna. Vår analys visar att detta inte tycks vara fallet, individer både före och efter brytpunkten har i stor sett samma utbildning och det finns ingen skillnad i könssammansättning mellan grupperna. Det är inte heller en oproportionellt stor andel som blir jordbruksföretagare precis innan 41-års ålder. Ett strategiskt val hade förväntats ge upphov till en sådan "gruppering" runt 39-40 års ålder. Slutsatsen är därför att beslutet att bli jordbruksföretagare innan 41-års ålder inte sker selektivt, och att de effekter vi ser på inkomster därför beror på startstödet.

Innan vi går vidare och undersöker stödets effekter med hjälp av brytpunktsanalys studerar vi deskriptivt effekten av att bli jordbruksföretagare på inkomster. Figur 3 visar jordbruksinkomster före och efter det att man "övergår" från anställd jordbrukare till att bli jordbruksföretagare som själv äger eller arrenderar gården. Här delar vi också upp gruppen utifrån om man får startstödet eller ej. Övergången sker vid tidpunkt 0. Figuren visar tydligt att inkomsterna faller kraftigt vid övergången. Uppskjuten inkomst, investeringskostnader och direkta övergångskostnader bidrar till

fallet i inkomster. Kostnaderna börjar uppkomma redan ett år före övergången vilken kan antas bero på att man redan då börjar förbereda övertagandet.

Figur 3. Förändring av jordbruksinkomst innan och efter övergången till att bli jordbruksföretagare



Efter övergången ser vi att jordbruksinkomsterna återhämtar sig och för gruppen som får startstöd blir inkomsterna så småningom högre än innan övergången. Slutligen, för vår analys är det främst viktigt att konstatera att fallet är större, och återhämtningen mindre, för gruppen som inte får startstöd. Denna skillnad *kan* emellertid enbart bero på den selektion som vi diskuterat tidigare, dvs att de som får startstödet är en mer driven grupp som oavsett startstödet hade haft högre inkomster.

Brytpunktanalys löser emellertid problemet. Återigen, i och med att det enda som skiljer grupperna åt (givet ålder) är möjligheten att få startstödet, antar vi att effekten beror på startstödet. Vi studerar även effekten på sannolikheten att fortsätta som jordbruksföretagare. Tabell 1 visar resultatet för brytpunktanalysen på inkomster och sannolikheten att fortsatt som jordbruksföretagare.

Tabell 1. Brytpunktanalys av effekten av startstödet.

	Jordbruksinkomst år:		Sannolikhet att man fortfarande är jordbrukare år 5
	0	5	
Effekt av startstöd (%)	5,0**	5,1	4,2*

Not: **Signifikant på 5%-nivån. *Signifikant på 10%-nivån

Tabell 1 visar att jordbruksinkomsterna är 5% högre både på lång- och kort sikt till följd av startstödet. Vi finner även att startstödet ökar sannolikhet att man fortfarande är jordbruksföretagare 5 år efter övergången. Effekterna fångar skillnader mellan personer som blir jordbruksföretagare innan och efter 41-års åder. Men i och med att endast runt 50% av de som blir jordbruksföretagare innan 41-års ålder får startstödet är effekten en underskattning av den sanna effekten. Dvs effekterna i Tabell 1 är en genomsnittlig effekt för personer med och utan startstöd. Den sanna effekten för de som får stöden är därför ungefär dubbelt så stor.

Slutsats

En viktig fråga besvaras inte av vår empiriska analys: om startstödet gör att *fler* unga blir jordbrukare, dvs om vi får en föryngring av sektorn. Vi kan emellertid se att *om* man blir jordbruksföretagare blir man det tidigare med startstöd, och att startstödet ökar jordbruksinkomsterna och sannolikheten att fortsätta som jordbrukare. Baserat på dessa resultat drar vi slutsatsen att det är rimligt att tro att man även föryngrar sektorn. Utan startstödet hade därför andelen unga varit ännu lägre än i Figur 1.

EU har nyligen, från 2015, även inrättat ett *Stöd till unga jordbrukare* inom gårdsstödet. Även detta stöd betalas till jordbruksföretagare som är 40 år eller yngre och som startar ett nytt eller tar över ett existerande företag inom primärproduktionen. Detta stöd betalas ut i 5 år och baserat på hektar jordbruksmark. För varje hektar jordbruksmark, upp till 90 hektar, får man cirka 600 kronor. En relevant fråga är om detta stöd också påverkar föryngringen inom sektorn, och om effekten antas vara större eller mindre än startstödet effekt. För det första, i och med att alla unga kvalificerar sig för stödet kan det antas ha sämre träffsäkerhet. För det andra, en delförklaring till startstödet effekt kan vara att man tvingas ta fram en affärsplan. Affärsplanen tvingar jordbrukaren att fundera över sitt företags framtid och hur man kan utveckla företaget. Utöver det direkta monetära bidraget kan startstödet effekt därför delvis bero på förändringsarbetet som affärsplanen föranleder. Då stödet till unga jordbrukare inte kräver en affärsplan förväntas inte denna indirekta effekt finnas. Slutligen, vår studie visar att inkomsterna faller kraftigt i samband med övertagandet. Att få en klumpsumma vid uppstart kan därför antagas vara mera fördelaktigt än att sprida ut pengarna över 5 år. Sannolikt är behovet störst direkt vid uppstarten. Utifrån detta resonemang drar vi slutsatsen att startstödet utformning är bättre än stödet till unga jordbrukare.

Källa

Nordin, M., och I. Lovén (2019). "Is the setting up aid mitigating the generational renewal problem in farming?", AgriFood Economics Centre Working Paper 2019:4.

Mer information

Martin Nordin
Tel: 046 222 07 90
E-post: martin.nordin@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
