

Bör Sverige ge stöd till riskhantering i Landsbygdsprogrammet?

Sören Höjgård

Tel: 046 – 222 07 93

E-post: soren.hojgard@slu.se

Bakgrund

I Kommissionens förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) efter 2013 sägs att den Europeiska Jordbruksfonden för Landsbygdsutveckling (EJFLU) bör kunna användas för medfinansiering av riskhantering inom jord- och skogsbruket.¹ I det s.k. "position paper" för partnerskapsöverenskommelse med Sverige, uppmanas Sverige att utnyttja dessa möjligheter.² Förslaget om ett "risk management toolkit" innehåller två delar – dels stöd till katastrofbistånd och dels stöd till instrument för hantering av mindre omfattande risker.

Vad gäller *katastrofbistånd* föreslås att EJFLU skall kunna medfinansiera:³

- åtgärder för att förebygga och minska effekter av sannolika naturkatastrofer och andra katastrofala händelser
- åtgärder för att återställa produktionsmöjligheterna på jordbruksmark som har skadats av naturkatastrofer och andra katastrofala händelser
- åtgärder för att förebygga och/eller återställa skador på skogsmark pga. bränder och naturkatastrofer, inklusive skador som har orsakats av sjukdomar, skadeinsekter, katastrofala händelser och klimatrelaterade hot

Stöd till förebyggande och återställande åtgärder skall kunna ges till såväl enskilda som till kollektiv och offentliga institutioner förutsatt att sambandet mellan åtgärderna och jord- och skogsbrukets produktionsmöjligheter kan påvisas.

Stöd till förebyggande åtgärder för enskilda jordbrukare får uppgå till max 80 % av åtgärds-kostnaden medan det inte föreslås någon gräns för projekt som involverar kollektiv eller offentliga institutioner. Stöd till förebyggande åtgärder mot skadeinsekter och sjukdomar inom skogsbruket förutsätter en riskuppskattning baserad på vetenskapligt underlag. Stöd till åtgärder för att återställa jord- eller skogsbrukets produktionsförmåga förutsätter att förekomsten av en naturkatastrof eller annan katastrofal händelse verifieras av kompetent myndighet i med-

¹ Se artikel 5, punkt 3b i European Commission COM(2011) 627 final/2, Brussels, 19.10.2011: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

² Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Sweden for the period 2014-2020. www.regeringen.se/content/1/c6/20/16/51/c74d523a.pdf.

³ Artiklarna 19, 22 och 25 i European Commission COM(2011) 627 final/2, Brussels, 19.10.2011: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

lemslandet (MS) ifråga. Myndigheten skall dessutom verifiera att katastrofen har lett till att minst 30 % av produktionskapaciteten har förlorats.

Katastrofbistånd får inte ersätta inkomstförluster. Vidare föreslås att de slag av kostnader som biståndet får täcka definieras av Kommissionen.

Beträffande *mindre omfattande risker* föreslås att EJFLU skall kunna medfinansiera:⁴

- bidrag till premier för försäkringar mot ekonomiska förluster för bönder orsakade av klimatrelaterade skördeskador samt av djur- och växtsjukdomar
- bidrag till andelsfonder för att kompensera bönder för kostnader vid utbrott av djur- och växtsjukdomar eller miljöincidenter
- bidrag till andelsfonder för att kompensera bönder för allvarliga inkomstbortfall

Bidrag till försäkringspremier – max 65 % av premien – föreslås utgå endast om det krävs att förlusten uppgår till minst 30 % av jordbrukarens genomsnittliga produktion under föregående 3-årsperiod (eller 5-årsperiod där bästa respektive sämsta utfall utelämnas) för att försäkringen skall utfalla. Försäkringen får inte täcka mer än 100 % av förlusten och klimathändelsen eller utbrottet av växt- eller djursjukdom skall ha verifierats av kompetent myndighet i MS.

Stöd till andelsfonder för kompensation av kostnader orsakade av djur- och växtsjukdomar eller miljöincidenter förutsätter att fonden godkänts av MS:s myndigheter och att fondens regler för insättning och uttag samt för vem som ansvarar för fondens skulder är transparenta. MS ansvarar för att definiera och övervaka dessa regler. Stöd kan utgå för administrativa kostnader under maximalt 3 år i samband med fondens bildande, för direkta utbetalningar samt till räntekostnader på marknadsmässiga lån som fonden tagit för att kompensera bönder. Endast kostnader orsakade av sjukdomar på världshälsoorganisationen för djursjukdomars (OIE) lista och/eller sjukdomar som nämns i Kommissionens beslut 90/424/EEC föreslås bli stödberättigande. Stödet får uppgå till högst 65 % av de ersättningsberättigande kostnaderna.

Stöd till andelsfonder för kompensation av inkomstbortfall får utgå endast om inkomstbortfallet uppgår till mer än 30 % av bondens genomsnittliga årsinkomst från försäljning – inklusive offentligt stöd men exklusive kostnader för insatsvaror – under föregående 3-årsperiod (eller 5-årsperiod där bästa respektive sämsta utfall utelämnas). Ersättningen får vara högst 70 % av inkomstförlusten. Fonden skall ha godkänts av myndigheterna i MS, ha transparenta regler för insättning och uttag samt för vem som ansvarar för dess skulder. MS ansvarar för att definiera och övervaka reglerna. Stöd – högst 65 % av kostnaderna – får utgå till fondens utbetalningar för att kompensera bönder för inkomstbortfall samt till räntekostnader på marknadsmässiga lån som fonden tagit för detta syfte.

Varför stöd till riskhantering?

Entreprenörer inom jord- och skogsbruk utsätts, i likhet med andra entreprenörer, för olika slag av risker – t.ex. produktions-, pris-, finansiella, och institutionella risker. Att verksamheten är riskutsatt minskar incitamenten till långsiktiga åtaganden (t.ex. investeringar), allt annat lika. Detta kan leda till sämre produktivitet utveckling, vilket i sin tur leder till högre priser och lägre välfärd. Att använda EJFLU för medfinansiering av åtgärder för att minska riskerna (katastrofbistånd till förebyggande åtgärder) eller deras konsekvenser (katastrofbistånd till återställ-

⁴ Se artiklarna 37-40 i European Commission COM(2011) 627 final/2, Brussels, 19.10.2011: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

ningsåtgärder samt stöd till försäkringar/andelsfonder som ger ekonomisk kompensation för mindre omfattande risker) kan därmed tyckas klokt, särskilt om frekvensen katastrofala händelser pga. klimatförändringar kan antas öka på sikt, vilket hävdas av Kommissionen.

Om subventionerna endast riktas till jord- och skogsbruket kan det emellertid leda till snedallokering av samhällets resurser om inte denna sektor är mer riskutsatt än andra. Det är dock svårt att finna stöd för att jord- och skogsbruket är mer riskutsatt än andra sektorer. De klimatfaktorer (nederbörd, torka, kyla, osv.) som påverkar produktionsriskerna i jord- och skogsbruket påverkar också produktionsriskerna inom t.ex. turism- och transportsektorerna.

Vad gäller den första delen av Kommissionens förslag – bistånd till åtgärder för att förebygga, minska och reparera konsekvenserna av *katastrofala* händelser – kan det dock hävdas att även andra sektorer drar nytta av detta. Risken att subventionerna leder till snedvridning av resursallokeringen i samhället skulle därmed vara mindre. Det kan vidare hävdas att det är svårt att finna marknadslösningar för skydd mot katastrofala händelser eftersom de inträffar relativt sällan (dvs. risken kan inte kvantifieras) och drabbar stora delar av samhället samtidigt (dvs. risken är "systemisk"). Å andra sidan, om sådana åtgärder är viktiga för samhället i stort borde deras finansiering inte bara vara en uppgift för EJFLU och Landsbygdsprogrammet utan samordnas med de andra fonderna inom ramen för "Common Strategic Framework" (CRF). Vidare framgår det inte klart av Kommissionens förslag vad som avses med "katastrofala händelser" (annat än att minst 30 % av produktionskapaciteten har förlorats, men är det 30 % av kapaciteten i MS, i en region eller i ett enskilt företag som avses?). Om katastrofbistånd även skall kunna användas för att förebygga och reparera skador av mindre omfattande natur, där risken kan beräknas, faller ovanstående argument.

Beträffande förslaget om stöd till hantering av *mindre omfattande risker*, kan det möjligen hävdas att konsekvenserna av riskutsattheten är större i jord- och skogsbruket än i andra sektorer. Argumentet bygger på att såväl utbudet (pga. svårigheter att snabbt ställa om produktionen) som efterfrågan (pga. att mat är en nödvändighetsvara) är okänsliga för prisförändringar. Därmed kan oväntade förändringar i utbudet (eller efterfrågan) leda till stora prisförändringar och stor variation i jordbrukarnas inkomster. Givet att jordbrukare är riskaverta drar de sig för att utveckla verksamheten, alternativt lämnar sektorn, vilket leder till lägre produktivitet och högre priser än optimalt. Kommissionen hävdar också att frekvensen oväntade händelser kommer att öka pga. att den ökade globaliseringen gör EU:s jord- och skogsbruk mer utsatt för störningar i andra länder.

Argumentet bortser emellertid från att entreprenörer som är medvetna om att priserna är känsliga för kvantitetsförändringar har incitament att själva vidta åtgärder för att skydda sig mot sådana variationer. Exempel på åtgärder för att hantera mindre omfattande risker inom jordbruket är lagring, diversifiering, sparande och upplåning, kontraktsproduktion, futures och optioner, privata försäkringar och andelsfonder. Till detta kan läggas att den ökade globaliseringen inte nödvändigtvis behöver leda till större variation i priser och inkomster för jord- och skogsbruksentreprenörer inom EU. Ökad handel kan nämligen också minska prisvariationerna om det blir lättare att avsätta överskott som uppstår i vissa regioner i andra regioner som har underskott.

Befintliga försäkringslösningar (dvs. existerande innan Kommissionens förslag) skiljer sig mycket mellan MS.^{5, 6} Detta gäller såväl deras omfattning som deras finansiering. Vanligast är

⁵ Agricultural insurance schemes, summary report. JRC-DG AGRI, European Commission, 2006.

⁶ Agricultural risk management in Europe, paper presenterat av Bielza Diaz-Caneja, m.fl. vid EAAE seminariet Management of Climate Risks in Agriculture i Berlin, 5-6 juli 2007.

försäkringar mot skador på spannmål pga. lokalt avgränsade specifika riskfaktorer (s.k. single risk insurance). I Frankrike, Luxemburg, Italien, Spanien och Österrike finns emellertid försäkringar mot de flesta skördeskaderelaterade riskfaktorer som även inkluderar andra grödor än spannmål (t.ex. grönsaker, frukt och vin). Förutom i Cypern, Luxemburg, Portugal och Slovakien finns också försäkringar mot risker i animalieproduktionen (där täckningen varierar från några få sjukdomsrisker för nötkreatur i Österrike till en lång lista på sjukdomsrisker, andra skador och även andra djurslag i Grekland).

Cypern och Grekland har obligatoriska, statliga försäkringar medan de är privata och frivilliga i övriga MS. I ungefär hälften av MS (dock ej Sverige) är premierna offentligt subventionerade. Storleken på subventionen varierar (från ca 2 % i Frankrike till nästan 70 % i Italien och Portugal). Självrisken skiljer sig också beroende på försäkringens omfattning och mellan MS. Detta påverkar utnyttjandet. Bland länderna med frivillig skördeskadeförsäkring täcks bara några få procent av den försäkringsbara arealen i Lettland och Litauen (försäkringarna är dock i ett uppbyggnadsskede) medan 78 % av arealen täcks i Österrike. Bland länderna med frivillig djurförsäkring är täckningsgraden störst i Tjeckien (drygt 80 %) och lägst i Storbritannien (3 %).

Utifrån ekonomisk teori är motivet för offentliga ingrepp att det finns något marknadsmisslyckande vars konsekvenser kan minskas genom ingreppet. Vad gäller hantering av mindre omfattande risker är det oftast ofullständig eller asymmetrisk (dvs. alla aktörer har inte samma information) information som antas leda till att marknaden inte genererar en optimal lösning.

Såväl ofullständig som asymmetrisk information innebär att försäkringsgivaren inte kan differentiera premien efter individuella riskskillnader i tillräcklig utsträckning. Ofullständig information brukar förknippas med att premierna blir för höga för att attrahera andra än de med högst risk (s.k. "adverse selection"), medan asymmetrisk information, som bl.a. innebär att försäkringsgivaren inte har fullständig information om försäkringstagarens beteende, brukar associeras med s.k. "moral hazard" (dvs. att försäkringstagarens risk ökar pga. att försäkringen sänker kostnaden för riskabelt beteende). Marknaden har generellt svårt att hantera adverse selection (annat än genom att skaffa mer information, vilket emellertid är kostsamt och orsaken till att problemet uppstår från början). Moral hazard, å andra sidan, brukar hanteras genom att försäkringstagaren själv får betala en del av skadekostnaden genom olika former av självrisiker eller genom premierabatter (bonus) som ökar med antalet skadefria år.

För att offentliga ingrepp skall leda till en bättre lösning förutsätts sålunda att staten (eller EU) har bättre information än marknadsaktörerna. Men om så vore, skulle man kunna göra denna information tillgänglig för marknadsaktörerna och överlåta åt dem att utforma de praktiska lösningarna på problemet. Informationen om de olika riskerna är förvisso ofullständig i EU och forskning pågår för att försöka kvantifiera dem bättre och, inte minst, för att konstruera riskhanteringsinstrument som är mindre kostsamma att administrera.⁷ Resultaten är emellertid än så länge ofullständiga.

De lösningar Kommissionen föreslår för hantering av mindre omfattande risker skiljer sig inte signifikant från de som redan praktiseras av olika MS. Givet att det redan finns försäkringar mot skördeskador och djursjukdomar i de flesta MS (med eller utan statligt stöd) är det svårt att se vad Kommissionens förslag tillför. Undantaget är möjligen förslaget om stöd till andelsfonder för inkomstförsäkring. Andelsfonder sägs ofta ha en fördel framför traditionella försäkringar då fondmedlemmarna antas ha goda kunskaper om varandras förhållanden (då de trad-

⁷ Risk management and agricultural insurance schemes in Europe. Bielza Diaz-Caneja, m.fl. JRC Reference Reports. Joint Research Centre, European Commission, 2009.

itionellt bildats av producenter med samma inriktning i närliggande områden) och incitament att övervaka varandras beteende (minska moral hazard) för att minimera fondens kostnader. Å andra sidan minskar möjligheten att balansera dåliga utfall med goda (och därmed att hålla nere insatsen eller "premiekostnaden") om antalet medlemmar, produktionsinriktningar och regioner är begränsat. Höga insatser torde minska intresset att vara med i fonden, dvs. öka problemet med adverse selection. Subventionen reducerar behovet av egna insatser och kan därmed öka intresset för att delta. Emellertid minskar subventionen också incitamenten att övervaka varandras beteende samtidigt som möjligheterna till övervakning minskar om antalet medlemmar ökar.

Det finns således en optimal storlek (där det ökade moral hazard problemet balanseras av det minskade adverse selection problemet) för andelsfonder precis som för traditionella försäkringar. Var den optimala storleken ligger är än så länge oklart, vilket innebär att andelsfonder inte självklart utgör en bättre lösning på problemet. Dessutom utgör gårdsstödet i GJP's första pelare, så länge det finns kvar, ett skydd mot oförutsedda variationer i jordbrukarnas inkomster med låga administrativa kostnader. Av Kommissionens förslag att döma tycks man inte ha några planer på att avskaffa det.

Slutsatser

Kommissionens förslag om stöd för att förebygga, motverka och reparera konsekvenserna av katastrofala händelser inom jord- och skogsbruket kan vara av intresse för Sverige. Eftersom andra sektorer också kan förväntas dra nytta effekterna av sådana insatser, är det emellertid inte självklart att bistånd till sådana åtgärder skall finansieras uteslutande av EJFLU och Landsbygdsprogrammet. Det finns också oklarheter om vad som avses med "katastrofala händelser". Innan Sverige binder sig för dessa åtgärder i partnerskapsöverenskommelsen bör definitionsfrågan därför klaras ut och finansieringsfrågan koordineras med andra EU-fonder.

Förslagen om subventioner till instrument för hantering av mindre omfattande risker är av mindre intresse då de inte skiljer sig nämnvärt från de lösningar som redan praktiseras inom EU. Att dessa lösningar inte har anammats i större utsträckning i Sverige tyder på att de inte efterfrågas av svenska jord- och skogsbruksentreprenörer givet de risker de anser sig möta och de kostnader som försäkringslösningarna genererar. Detta kan i sin tur bero på att gårdsstödet redan ger ett visst grundläggande skydd mot inkomstvariationer. Så länge gårdsstödet behålls är det således tveksamt om Kommissionens förslag skulle tillföra något. Tvärtom finns det en risk att subventionerna till instrumenten för hantering av mindre omfattande risker leder till att jordbrukarna finner det lönsamt att ta större risker genom valet av produktionsinriktning, vilket kan resultera i att samhället får höga kostnader för riskhanteringen.

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.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
