

## EU:s inkomstförsäkring för jordbrukare – behövs den?

Vi har studerat inkomstrisker, där inkomsten dels mäts med företagets förädlingsvärde och dels med entreprenörens personliga inkomst, för svenska jordbrukare och andra småföretagare. Vi undersöker också hur EU:s inkomstförsäkring skulle påverka jordbrukarnas inkomster och samhällets kostnader för försäkringen. Vi finner att:

- Jordbrukarnas inkomstrisk är jämförbar med andra småföretagares.
- Förädlingsvärdena varierar mycket men de personliga inkomsterna är relativt stabila.
- Samhällets kostnader för försäkringen kan bli höga – upp till 30 % av landsbygdsprogrammets budget.

### Bakgrund

Reformerna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) syftade till att göra den mer effektiv genom ökad marknadsorientering. Reformerna har dock även medfört att jordbrukarnas skydd mot prissvängningar har minskat vilket ökat deras inkomstrisk. Ökade inkomstrisker kan göra jordbrukarna mindre intresserade av att utveckla sin verksamhet än vad som vore önskvärt ur samhällets perspektiv. Problemet skulle kunna minskas genom någon form av försäkring, men då riskerna i jordbruket till stor del sägs vara systemiska (drabbas en, drabbas många) kan premien bli så hög att jordbrukaren väljer att inte teckna försäkring. I så fall skulle situationen kunna förbättras om samhället subventionerade försäkringen.

Förslag om att införa en subventionerad inkomstförsäkring i GJP har därför diskuterats flitigt. Ett problem är att hitta en lösning som bevarar jordbrukarens incitament till riskminimering (exempelvis genom val av grödor, sorter och växtföljd, åtgärder för dränering, bevarande av mullhalt, förbättring av vattentillgång och smittskyddsåtgärder) och att bygga upp egna reserver för att hantera inkomstvariationer. Det har vidare ifrågasatts i vilken utsträckning riskerna verkligen är systemiska eller möjliga att försäkra till rimlig kostnad. Ett annat problem är att inkomstriskerna skiljer sig mellan länder och produktionsinriktningar. En gemensamt finansierad försäkring utan differentierade premier gynnar länder och produktionsinriktningar med hög risk på bekostnad av dem med låg risk, vilket kan försämra effektiviteten i EU:s jordbruk och leda till att den totala välfärden minskar. Ytterliga-

re ett problem är att en subventionerad försäkring för enbart jordbrukare kan snedvrیدا incitamenten till företagande mellan olika sektorer och leda till ineffektiv resursanvändning och lägre välfärd om jordbrukares inkomstrisker inte skiljer sig från andra entreprenörers. Slutligen, då risken varierar över tiden skulle utbetalningarna variera från år till år, vilket är svårt att hantera inom en given budgetram.

## EU:s inkomstförsäkring

Ännu har ingen obligatorisk gemensamt finansierad inkomstförsäkring införts i GJP. Däremot kan medlemsländerna, som en frivillig åtgärd i landsbygdsprogrammet, stödja andelsfonder (en försäkring som ägs och finansieras gemensamt av fondens medlemmar) som ersätter jordbrukares inkomstförluster. Stödet får utgöra högst 65% av andelsfondens kostnader, exklusive administration. Ersättningen till jordbrukarna får vara högst 70% av deras inkomstförlust förutsatt att den uppgår till minst 30% (ändrat till 20% i EU:s förordning 2017/2393) av genomsnittsinkomsten (försäljningsintäkter inklusive jordbruksstöd minus kostnader för insatsvaror) under de senaste tre åren. Då inga nya budgetmedel tillförs konkurrerar stödet med andra åtgärder i landsbygdsprogrammet. Intresset för försäkringen har varit lågt, endast Italien, Ungern och en spansk region har inkluderat det i sina landsbygdsprogram.

## Vår studie

Tidigare studier har använt olika mått på *jordbruksföretagens intäkter* eftersom det saknas uppgifter om jordbrukares personliga inkomster. Valet av inkomstmått är viktigt då det påverkar hur många som skulle vara berättigade till ersättning och därmed även försäkringens kostnader. Ett mer renodlat inkomstmått har sannolikt också större betydelse för incitamenten då det är ett bättre mått på konsumtionsmöjligheter än företagsintäkter som, förutom egen konsumtion, ska betala kostnader för inhyrd arbetskraft och kapital. I många länder gör skattesystemet det dessutom möjligt att jämna ut inkomstvariationer över tiden vilket minskar riskens ekonomiska konsekvenser. I Sverige kan enskilda firmor (den vanligaste företagsformen för jordbruk), exempelvis, avsätta upp till 30% av företags årsintäkter i en obeskattad fond (periodiseringsfond) där de kan kvarstå under sex år. Ett syfte med vår studie är därför att undersöka hur riskens ekonomiska konsekvenser och kostnaderna för försäkringen påverkas om man utgår från personlig inkomst istället för från företagsintäkter.

Så vitt vi vet finns inga tidigare studier av skillnader i inkomstrisk mellan jordbrukare och andra småföretagare. Ett annat syfte med vår studie är därför att undersöka hur det förhåller sig och om införandet av försäkringen skulle riskera att snedvrیدا incitamenten till företagande mellan olika sektorer.

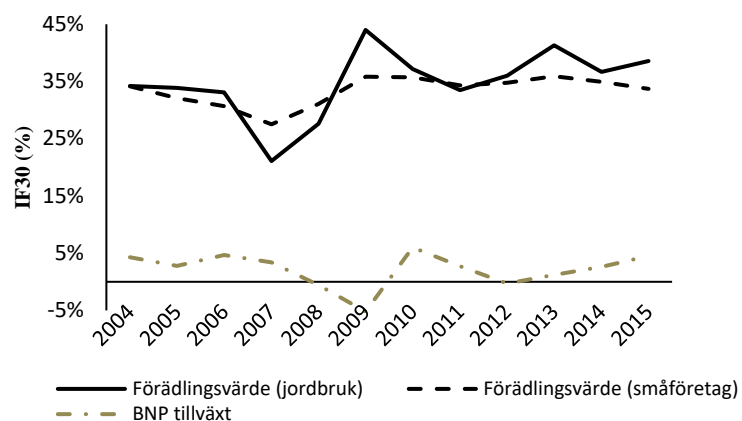
## Data

Vi använder longitudinella data från Jordbruksverket (Jordbruksregistret) och SCB (Företags-, LISA- och Flergenerationsregistret) med uppgifter om förädlingsvärden för jordbruk och andra företag för perioden 2000-2015, samt individuppgifter om personliga inkomster för jordbrukare för perioden 1997-2015. För att få en grupp småföretag som är jämförbara med jordbruken har vi valt ut dem med högst tre anställda (inklusive ägaren). Då vi saknar uppgifter om småföretagens ägare, kan vi inte använda deras personliga inkomster för analysen. Effekten av att gå från företagsintäkt till personlig inkomst bör dock vara likartad som för jordbrukarna då skattesystemet ger alla enskilda firmor samma möjligheter till periodisering av företagsintäkter. Materialet innehåller ca 46 000 jordbruk och ca 370 000 småföretag som är jämförbara med jordbruken vad gäller antal anställda och ekonomisk storlek (mätt med hjälp av företagets förädlingsvärden).

## Andel som förlorar 30% av sin företagsintäkt

Först beräknas, som i tidigare studier, inkomstrisken för jordbruk och andra småföretag utifrån företagets intäkter. Som mått på företagsintäkt använder vi *förädlingsvärdet* (försäljningsintäkter, inklusive jordbruksstöd för jordbruk, minus kostnader för rörliga insatsvaror utom arbete). Risken beräknas som andelen företag som förlorat minst 30% av sin genomsnittsintäkt under tre år (som vi kallar IF30) enligt det ursprungliga villkoret för ersättning från försäkringen. Vi underskattar därmed risken och försäkringens kostnader givet villkorsändringen 2017. Figur 1 visar inkomstrisken beräknad på detta sätt för jordbruk och småföretag, samt BNP tillväxt under perioden 2004-2015.

**Figur 1:** Andel jordbruk och småföretag som förlorat minst 30% av genomsnittsintäkten 2004-2015

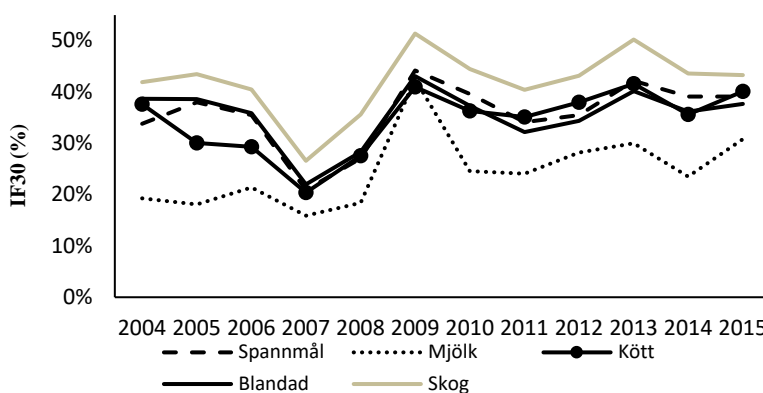


Som framgår är andelen hög för både jordbruk och småföretag; varje år förlorar drygt en tredjedel av dem minst 30% av sin genomsnittsintäkt. Den tycks också ha ökat från år 2009 vilket kan bero på finanskrisen (notera fallet i BNP-tillväxt 2009). Den huvudsakliga skillnaden

är att den årliga variationen i andel företag med IF30 är något större för jordbruk än för småföretag. Våra resultat visar även att risken minskar med storleken på förädlingsvärdet (för både jordbruk och småföretag). Orsaken kan vara att möjligheterna att differentiera verksamheten ökar med företagets ekonomiska storlek eller att en given förlust helt enkelt utgör en större andel av ett lägre förädlingsvärde. Vi finner vidare att stöden i pelare 1 av GJP varken påverkar andelen jordbruksföretag med IF30 eller dess årliga variation nämnvärt.

Figur 2 visar andelen jordbruksföretag med IF30 uppdelat på olika produktionsinriktningar. Andelen är störst för dem med huvudsaklig inkomst från skogsproduktion och minst för mjölkproducenter. Den högre risken i skogsproduktion kan bero på relativt långa tider mellan avverkningar och större prisvariation för skogsprodukter på världsmarknaden. Övriga inriktningar utgör en mellangrupp där risken och dess årliga variation är ungefär lika hög. Att andelen jordbruk med IF30 skiljer sig mellan inriktningar kan försvåra försäkringens konstruktion då de med låg risk kan vara ovilliga att dela andelsfond med inriktningar som har hög risk.

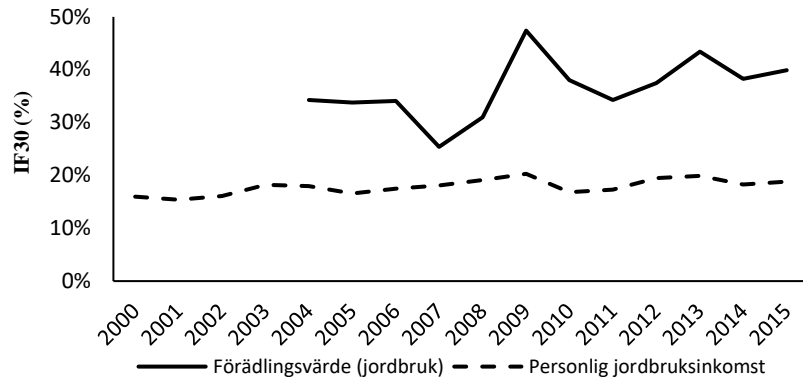
**Figur 2:** Andel jordbruk som förlorat minst 30% av sin genomsnittsintäkt uppdelat på produktionsinriktning.



### Andel jordbrukare som förlorar 30% av sin personliga inkomst

I nästa steg undersöks hur andelen jordbrukare som förlorar 30% av sin genomsnittsinkomst påverkas av att gå från företagsintäkt till personlig inkomst. Resultaten (Figur 3) visar att både andelen och dess årliga variation minskar betydligt. Detta är inte oväntat då skattesystemets möjligheter till periodisering av företagsintäkter gör det möjligt att minska riskens effekt på inkomsten även om risken i sig inte minskat. Vi finner också att lönekostnaderna minskar när företagsintäkterna minskar och omvänt, vilket tyder på att även ändringar av användningen av inhyrd arbetskraft i viss mån stabiliserar den personliga inkomsten. Inkluderas personliga inkomster från andra sektorer än jordbruket faller andelen med IF30 ytterligare.

**Figur 3:** Andel jordbrukare som förlorat minst 30% av sin genomsnittliga personlig inkomst, respektive företagsintäkt.



Skillnaderna mellan jordbrukare med olika höga inkomster och mellan jordbrukare med olika produktionsinriktning är väsentligt mindre när personlig inkomst används som inkomstmått istället för förädlingsvärden. Vi finner en något högre andel IF30 för kvinnliga jordbrukare, vilket kan förklaras av en större andel kvinnliga jordbrukare med låga inkomster då manliga och kvinnliga jordbrukare med likartade inkomster uppvisar ungefär samma andel IF30.

### Försäkringens effekter på inkomster och offentliga kostnader

Vi har undersökt hur försäkringen skulle påverka jordbrukarnas förväntade inkomster och den offentliga sektorns kostnader om den organiseras som en gemensam andelsfond för samtliga jordbrukare. Beräkningarna är gjorda utifrån ursprungsreglerna och under antagande av att försäkringen inte påverkar incitamenten till riskminimering. Administrationskostnader är inte medräknade. Resultaten framgår av Tabell 1 och Figur 4.

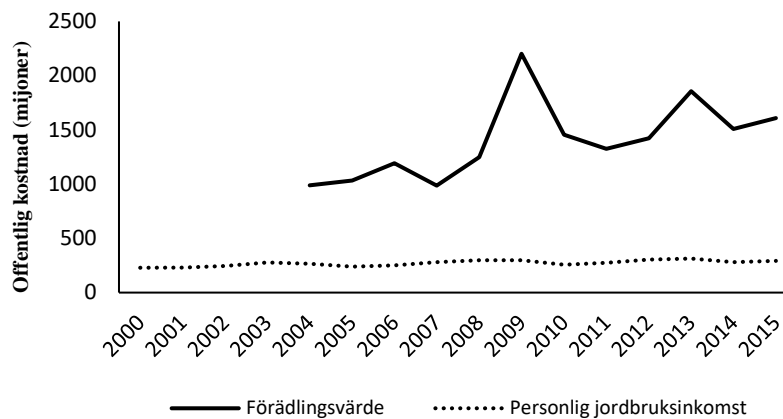
**Tabell 1:** Förväntad årsinkomst med och utan försäkring, genomsnittlig premie samt offentlig sektors genomsnittliga kostnad

Inkomstmått	Utan försäkring	Med försäkring	Genomsnittlig premie	Offentlig sektors kostnad
Förädlingsvärde	389 000	420 000	17 120	1,47 miljarder
Personlig inkomst	187 000	194 000	4 120	0,29 miljarder

Om förädlingsvärdet används som inkomstmått skulle försäkringen öka den förväntade inkomsten med 8% och minska volatiliteten (inkomsternas årliga variation) med 20%. De offentliga kostnaderna för försäkringen skulle i genomsnitt utgöra 30% av landsbygdsprogrammets budget, där ca hälften betalas av Sverige, och variera kraftigt mellan åren. Om personlig inkomst används, skulle försäkringen öka den förväntade inkomsten med 4%. Volatiliteten skulle minska med 12%, premien minska med 76% och de offentliga kostnaderna utgöra

6% av landsbygdsprogrammets budget och variera mycket mindre mellan åren.

**Figur 4:** Offentliga kostnader för försäkringen med olika inkomstmått



### Avslutande kommentarer

Såväl andelen jordbrukare med IF30 som försäkringens kostnader är känsliga för valet av inkomstmått. Används företagsintäkt är både andelen IF30 och kostnaderna höga och varierar dessutom avsevärt mellan åren. Kostnaden för försäkringen skulle i genomsnitt utgöra nästan en tredjedel av landsbygdsprogrammets budget (ungefär summan av miljöersättningarna och investeringsstöden). Resultaten ändras inte om det inrättades en andelsfond för respektive produktionsinriktning.

Används personlig inkomst, som sannolikt är viktigare för incitamenten till företagande, minskar såväl andelen IF30 som dess årliga variation kraftigt. Därmed minskar också den offentliga sektorns kostnader för försäkringen men uppgår ändå till 6 % av landsbygdsprogrammets budget (nästan lika mycket som investeringsstödet).

Beräkningarna har gjorts under antagande av att försäkringen inte ökar jordbrukarnas risktagande. Flera tidigare studier har noterat att den saknar effektiva mekanismer för att motverka detta. Det finns en självrisk då försäkringen bara ersätter 70% av inkomstförlusten men dess effekt försvagas av att ersättning endast utgår om förlusten uppgår till minst 30% (20% sedan 2017) av genomsnittsinkomsten. Jordbrukare som ligger nära gränsen har därmed incitament att överskrida den. Beräkningarna av försäkringens kostnader är därför sannolikt i underkant.

Till detta kommer att inkomstrisken för jordbrukare inte skiljer sig nämnvärt från andra småföretagares. Det finns således en risk att försäkringen skulle snedvrider incitamenten till företagande mellan olika sektorer. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv tycks EU:s inkomstförsäkring därmed inte ha så mycket att erbjuda.

<b>Författare</b>	Sören Höjgård och Martin Nordin
<b>Källa</b>	Højgård Sören, Nordin Martin. "Income risk in Swedish agriculture" <i>AgriFood Working Paper 2019:5</i>
<b>Mer information</b>	Sören Höjgård 046 – 222 07 93 <a href="mailto:soren.hojgard@slu.se">soren.hojgard@slu.se</a>

---

### 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](http://www.agrifood.se).

### Kontakt

AgriFood Economics Centre  
Box 730, 220 07 Lund  
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på [www.agrifood.se](http://www.agrifood.se)