

OBLIGATORISK RISIKOSTYRING I LANDBRUGET?

Jakob Vesterlund Olsen og Michael Friis Pedersen, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

Niels Kenneth Østergård Scheel og Mikkel Vestby Jensen, Landbrug og Fødevarer

På europæisk plan er der yttret ønske om, at risikostyringen i landbrugserhvervet generelt skal styrkes. Det kan blandt andet ske ved at indføre obligatorisk risikostyring i landbrugspolitikken. Erfaringerne fra USA viser dog at det, på trods af årtiers erfaringer med forsikringsprodukter, kan være vanskeligt at implementere en ny ordning. I en dansk kontekst, skal man samtidig holde sig for øje, at obligatorisk risikostyring må forventes at ske på bekostning af den generelle landbrugsstøtte. Og det er vigtigt at slå fast, at risikostyring koster penge. Med den finansielle og afsætningsmæssige struktur i Danmark kan det samtidig synes svært at finde incitamentet til at anvende subsidierede markedsbaserede forsikringsordninger.

Indledning

Oven på tørken i 2018 var der i medierne et stort fokus på den manglende økonomiske robusthed i landbruget. Under danske forhold var udbyttenedgangen usædvanligt stor, og for nogle bedrifter var den ødelæggende for økonomien. Andre steder i verden er store udbyttevariationer fra år til år mere almindelige. Flere steder er der udviklet institutioner designet til at sikre, at landmænd i højere grad kan håndtere denne form for usikkerhed.

I forsommeren 2019 afviklede R.A.V. Fonden af 1975, der yder støtte til blandt andet uddannelse og efteruddannelse af personer inden for landbrugserhvervet, for tredje gang siden 2015 en studietur til USA. Formålet med turene til USA har været at styrke deltagernes kendskab til de markeds-mæssige og landbrugspolitiske forhold i USA. Med deltagelse på én eller flere af disse ture, har forfatterne stiftet et mere indgående kendskab til den amerikanske tilgang til risikostyring. Det gælder blandt andet under et besøg på børsen i Chicago, der blev grundlagt på handel med landbrugsvarer, og hvor der

gennem tiden er opstået mulighed for at afdække både køb og salg af dyr og grovarer. Derudover er den amerikanske landbrugsstøtte gennem årtier i stigende grad blevet målrettet risikostyring. Der eksisterer forskellige forsikringsordninger, hvor man kan forsikre sig mod for store tab både i udbytte og i indkomst. Ordningerne er typisk subsidierede betydeligt, hvorved landbrugsstøtten i USA går til betaling af en del af forsikringspræmien. På den måde kan landmænd tegne forsikringer til en overkommelig pris i forhold til dækningen.

På europæisk plan er der fra flere sider yttret ønske om, at risikostyringen i landbrugserhvervet generelt skal styrkes. Det er blandt andet baggrunden for, at EU-kommissionens forslag til forordning vedrørende landbrugsstøtte (CAP) for den kommende reformperiode indeholder ønske om at styrke risikostyringen. Som udgangspunkt lægger kommissionen op til, at det skal være obligatorisk for medlemslandene, men der er ingen indikation af minimumsimplementering af risikostyringsinstrumenter. Den kommende reformperiode, der oprindeligt skulle være

startet primo 2021, er stadig langt fra at være forhandlet på plads. Og det er på nuværende tidspunkt usikkert hvornår den træder i kraft. Det senest udsendte forslag til forordning daterer sig til sommeren 2018 (EU-kommissionen, 2018). På baggrund af kommissionsforslaget fra juni 2018 har Miljø- og Fødevareministeriet fået Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) til at lave en udredning (Jensen, 2020) vedrørende risikostyring i landbruget. Med denne artikel vil vi bruge input fra studierejserne koblet med referencer til Jensen (2020) og input fra en række andre kilder til at give vores perspektiv på formål, fordele og ulemper ved forskellige former for risikostyring i landbruget.

Risikostyring er en måde at øge robustheden over for eksterne stød ved at erkende og håndtere de risici, som man som landmand har (OECD 2016). OECD anbefaler, at landmanden selv håndterer normale variationer i produktionen, priserne og vejret, mens der er en rolle for offentlig intervention i forhold til ekstreme og sjældne men katastrofale begivenheder, som rammer mange eller alle landmænd. Imellem disse to yderpunkter er risici, som kan håndteres gennem markedsbaserede ordninger, som for eksempel hagl- eller stormskadeforsikring.

Som udgangspunkt er behovet for risikostyring på danske landbrugsbedrifter øget i takt med en stigende specialisering, hvor den typiske heltidsbedrift er specialiseret i ét produkt, såsom for eksempel mælk, korn, slagtesvin eller smågrise. Da det stadig var normen med alsidige landbrug med flere produktionsgrene på samme bedrift udgjorde diversifikationen med flere produkter en vis form for risikostyring.

Hvorvidt det er en god ide for landmanden at indgå i markedsbaserede løsninger afhænger dog af, hvad formålet med risikostyring er.

Formål med risikostyring

Lad os slå det fast med det samme - risikostyring koster penge! Eller sagt på en anden måde, et instrument til at minimere økonomiske risici vil/skal altid koste penge. For nogle vil begreber som futures, forwards, swap og optioner være relateret til spekulation. I mange tilfælde vil det også være helt korrekt. Hvis den enkelte landmand for eksempel forsøger at slå markedet for at opnå en bedre pris, må det betegnes som spekulation. Men de nævnte produkter kan også bidrage til at nedbringe de økonomiske risici på et landbrug. Der tale om risikostyring, hvis landmanden forsøger at minimere sine prisudsving på input- og/eller outputsiden eller at tilpasse prisudsving på den ene side af virksomheden med prisudsving på den anden side af virksomheden.

Op gennem 00'erne tog landbruget en række forskellige derivater til sig. Der blev handlet futures og swaps på en måde, der ikke bidrog til at minimere de økonomiske risici. Det betød desværre at flere landmænd oplevede økonomiske tab af en størrelsesorden, som landbrugsvirksomheden ikke kunne holde til. Modsat skal der ikke herske nogen tvivl om, at der kan være store gevinster ved at handle med for eksempel futures. Men spørgsmålet er, om den enkelte landmand bør handle med for eksempel futures eller optioner for at afdække sin prisrisiko. Som udgangspunkt virker det naivt at tro, at en mindre erhvervsdrivende virksomhed kan slå markedet. Under studieturen i 2019

besøgte R.A.V. Fonden af 1975 fødevareregiganten ADM, der er en stor spiller på blandt andet råvarebørsen i Chicago. ADM har ikke mindre end 350 personer ansat til kun at handle fysiske mængder og afledte finansielle produkter og har dermed et helt andet professionelt set-up, som den enkelte landmand ikke kan matche.

Formålet med risikostyring kan være at udjævne indkomstvariationer som følge af for eksempel dårlige vejr- eller prisforhold, så der opnås højere grad af budgetsikkerhed inden for det enkelte år. Med dette formål med risikostyring er indkomststabiliteten et mål i sig selv.

Formålet med risikostyring kan også være at reducere risikoen for at gå fallit ved ekstreme hændelser eller meget ugunstige prisrelationer, der slår bunden ud af økonomien på bedriften. Indkomststabilitet vil naturligvis reducere risikoen for at gå fallit. Men hvis indkomststabilitet koster penge (og det gør det), vil det også medføre en lavere løbende indkomst. I stedet for en stabil indkomst kan risikostyring fokusere på at undgå store invaliderende tab, mens en vis variation i indkomsten accepteres. Denne form for risikostyring er væsentligt billigere og er tæt knyttet til virksomhedens finansielle risiko – det vil sige forholdet mellem egenkapital og fremmedkapital. Moderate tab er naturligvis ikke noget man glæder sig over, men de behøver ikke at ændre på det forbrug eller den livsstil, som man i øvrigt ønsker at føre, hvis de går hånd i hånd med moderate gevinster over en årrække. Indkomststabilitet er derfor ikke nødvendigvis målet med risikostyring for danske landmænd, mens en vis sikkerhed for, at man kan fortsætte sin tilværelse som selvstændig nok ofte er det.

Der er risici på en landbrugsbedrift, som det ikke er muligt at afdække. Hvor meget man skal gøre brug af de afdækningsmuligheder, der faktisk findes, skal ses i sammenhæng med prisen på denne afdækning og ikke mindst i sammenhæng til de risici, der ikke kan afdækkes. På denne baggrund vil vi se nærmere på fordele og ulemper ved obligatorisk risikostyring fra et dansk perspektiv og med baggrund i erfaringer fra USA omsat til danske forhold. Dog vil vi først se på udbredelsen af risikostyring i Europa.

Risikostyring i Europa

Risikostyring er ikke et nyt fænomen i europæisk landbrug. Det er i flere europæiske lande også muligt at købe afgrødeforsikringer, der minder om det, som man kender fra USA. Én af årsagerne til dette er, at forsikringsordningerne flere steder i Europa også subsidieres. I EU kan landene således inddeles i tre overordnede enheder med hensyn til graden af støtte til forsikring: 1) ingen støtte, 2) forsikring med støtte fra nationale midler og endelig 3) forsikring med støtte fra nationale midler og EU-midler. Det er særligt den sidste del, der er interessant i forbindelse med CAP-reformforhandlingerne.

Figur 1 viser et kort over europæiske landes brug af risikostyringsinstrumenter fra ECA (2020). Kortet er en videreudvikling af listen i Jensen (2020), idet kortet inkluderer lande, der ikke er oplyst i Jensen (2020).

De lande i EU, der traditionelt har været mindst markeds- og konkurrenceorienterede, er også de lande, der yder støtte til forsikringsordninger – dog med undtagelse af Holland. Ligeledes ses det, at landene der har en høj grad af specialproduktion

som for eksempel vin og oliven, typisk har en høj grad af støtte til forsikringsordninger. Det skal pointeres, at der i disse lande er forskellige regioner, hvor graden af støtte varierer mellem regionerne. For eksempel anvendes der i Nordfrankrig stort set ikke forsikringsordninger, mens der i de sydligere regioner er meget mere udtalt brug af forsikringsordninger.

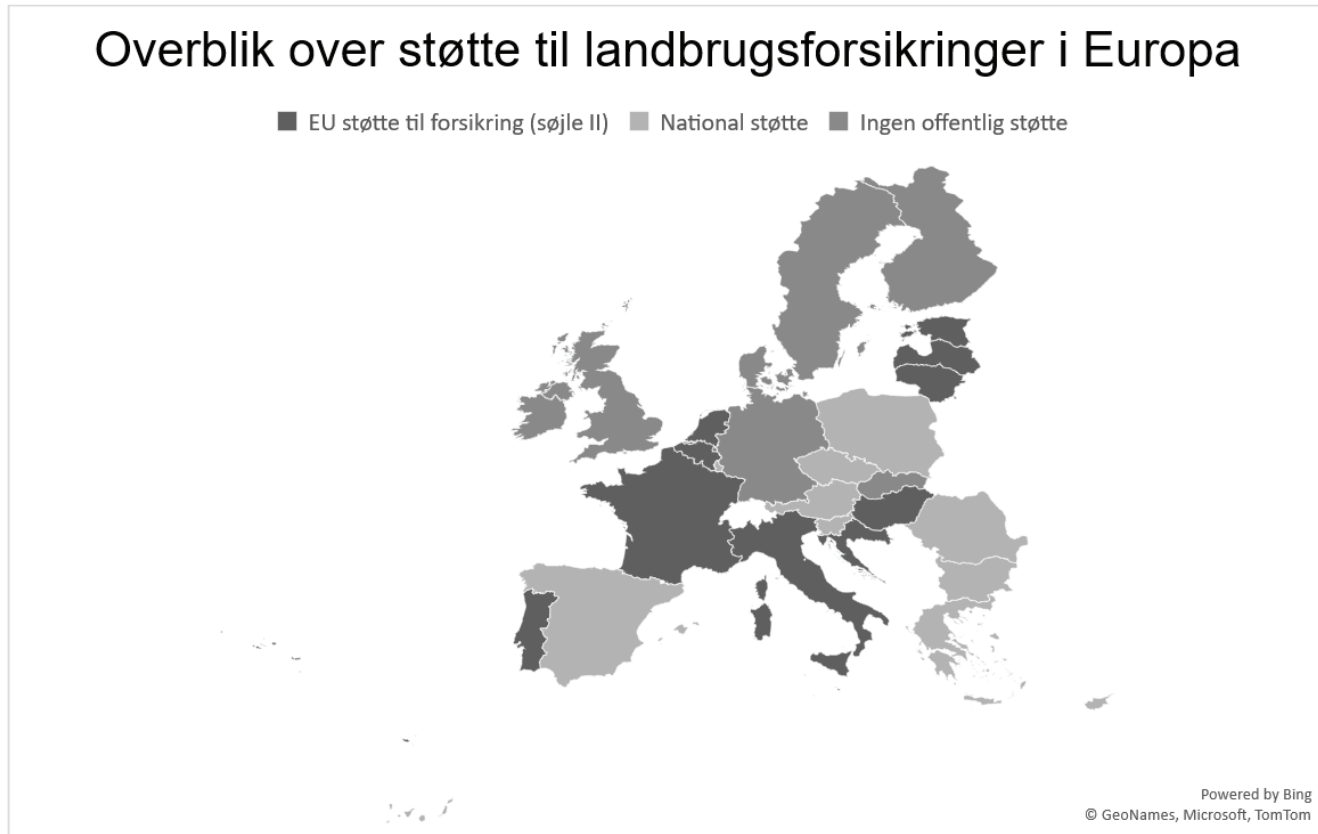
I Europa eksisterer derudover allerede velfungerende instrumenter for visse produktgrupper. Som landmand har man for eksempel mulighed for at handle futures med videre på Matif-børsen i Paris. En strategi om at afdække prisen på en given andel af sin forventede produktion, kan således tilgås relativt nemt. I dag findes der i Danmark allerede flere forskellige

risikostyringsmodeller, hvor hele eller dele af høsten kan afdækkes med blandt andet optioner.

I Danmark bestod forsikringsordningerne for afgrøder i haglskade- og stormskade-forsikring frem til primo 2019. Efter tørken i 2018 blev afgrøde- og husdyrforsikring i højere grad efterspurgt af landmænd og finansielle institutioner.

Top Danmark er de første til at udbyde en forsikringsordning, der efter forfatterens beregninger tidligere var urentable i alle henseender. Specielt det at forsikringsordningerne i andre lande oftest er rettet mod specialafgrøder og disse slet ikke har været omfattet af denne forsikringsordning, gør at ordningen ikke har været rentabel for

Figur 1 Overblik over støtte til forsikringsordninger i EU



Note: Der er en lille andel af søjle I-støtte i landene Tyskland, Cypern og Slovakiet.

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af ECA (2020).

landmændene. I slutningen af maj 2020 har Top Danmark inkluderet en række specialafgrøder som roer, kartofler, spinat, majs, hestebønner og visse græsfrøarter. Forfatterne har ikke regnet på de nye tilføjelser, da der ved deadline af denne artikel ikke har været mulighed for at opnå indsigt i priserne på disse forsikringer.

Der er to regulatoriske muligheder for at afgrødeforsikring kan blive mere udbredt i Danmark. Den ene mulighed består af et lovgivningsmæssigt krav, der vil medføre, at der kommer kritisk masse bag forsikringen, så volumen og konkurrence mellem forsikringsselskaber vil gøre den billigere. Den anden mulighed vil være en form for tilskud, dette tilskud vil dog skulle have en anseelig størrelse. Her kan man drage paralleller til de amerikanske forsikringsordninger.

Boks 1 Top Danmarks afgrødeforsikring

Top Danmarks afgrødeforsikring

Forsikringsselskabet Topdanmark er i 2019 begyndt af udbyde en "afgrødeforsikring", der bl.a. dækker tabt høstudbytte efter skader på raps og korn efter tørke, oversvømmelse, frost i utide, storm, jord- eller sandfygning, insekter og større skadedyr (kronvildt, gæs mv.).

Topdanmark yder forsikringen med følgende overordnede vilkår (listen er ikke udtømmende):

- Hvis du har anmeldt en skade på din afgrøde, kan man få dækket tab op til 80 % af normalhøsten (et tab af høstudbytte på op til 20 % er forsikringstagerens egen risiko).
- Normalhøsten beregnes som gennemsnittet af de tre almindeligste af de seneste fem høstår
- Erstatningen beregner Topdanmark ud fra en årlig erstatningspris for afgrøden, der hvert år fastsættes af Topdanmark, inden høsten begynder – senest 1. marts

Kilde: Top Danmark.

Hvilke erfaringer kan man drage fra USA?

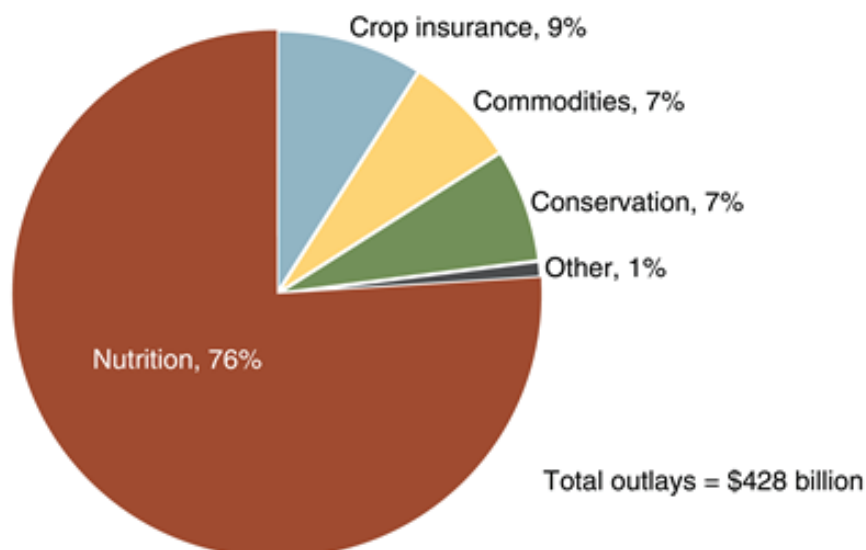
Når man taler om anvendelse af forsikringsordninger i landbruget, er det nærliggende at vende blikket mod USA. Den nugældende amerikanske landbrugsreform, *Agriculture Improvement Act of 2018*, indeholder en række ordninger, der på forskellig vis skal styrke den amerikanske landbrugs- og fødevareresektor. Gennem en årrække har forsikringsordninger gradvist erstattet den direkte støtte til de amerikanske landmænd. Spørgsmålet er nu, om en forsikringsbaseret landbrugspolitik er en fordel for landmanden. Det er et vanskeligt spørgsmål at besvare, men hvis ordningerne ikke skrues rigtigt sammen fra starten, vil landmændenes indkomst ikke nødvendigvis stabiliseres.

Agriculture Improvement Act of 2018 er en mastodont af et lovkompleks, der med et samlet budget på 428 milliarder USD, er langt større end den fælles landbrugspolitik i Europa. Som det fremgår af Figur 2, vedrører størstedelen af budgettet (76 pct.) dog fødevarerprogrammer, der skal sikre, at lavindkomstgrupperne i USA har mulighed for at købe fødevarer.

Det betyder modsat, at kun ca. 24 procent af budgettet går til decideret landbrugsstøtte. Dykker man dybere i budgetfordelingen, ser man, at 9 procent af budgettet er dedikeret til afgrødeforsikringer og 7 procent er dedikeret til *commodities* (landbrugsvarer).

Figur 2 Budgetoversigt for Agriculture Improvement Act of 2018

Projected outlays under the 2018 Farm Act, 2019-2023



Sources: USDA, Economic Research Service calculations based on Congressional Budget Office estimates.

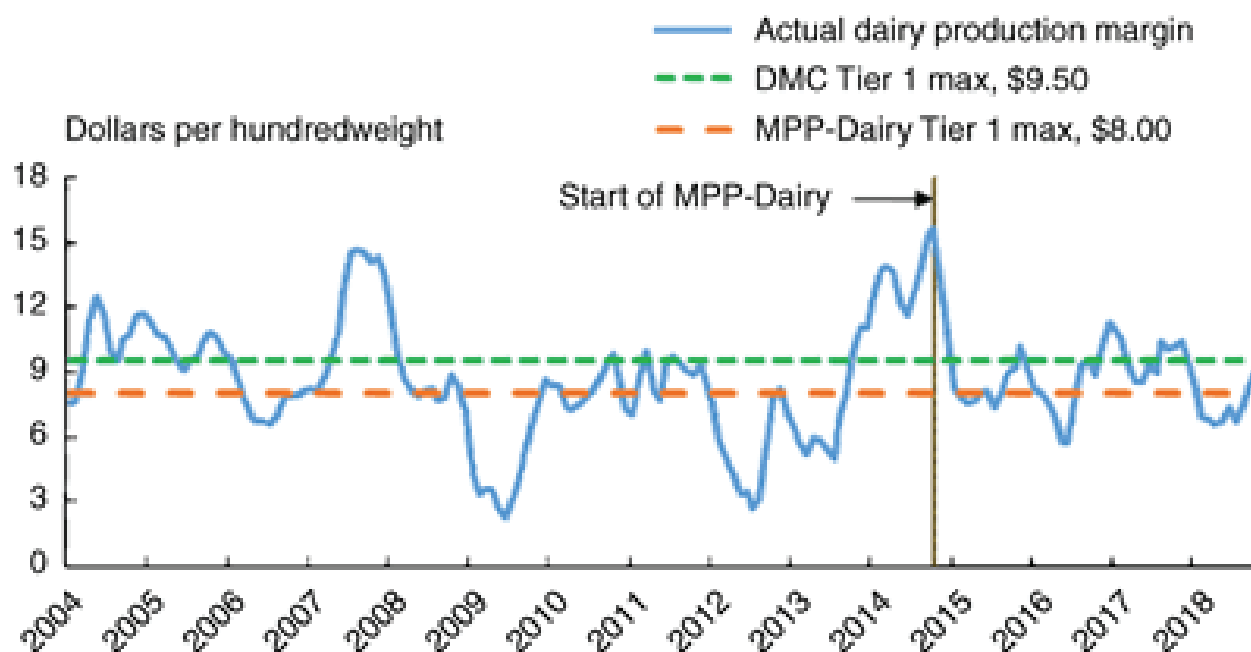
Kilde: USDA (2020)

Afgrødeforsikringerne består af en basisdækning (eller en katastrofedækning), hvortil der er varierende muligheder for at tegne tilkøbsforsikringer. Forsikringerne tilbydes via kommercielle forsikringsselskaber, og selve støtteelementet udgør mindst 60 procent af forsikringspræmien. De landmænd vi har mødt i USA, er overvejende enige om, at en forsikringsbaseret landbrugsreform er godt for erhvervet – i hvert fald på plantesiden. Men også, at det kan medføre store udfordringer, hvis ordningerne ikke er udformet korrekt. Det bliver tydeligt, når man taler med mælkeproducenterne, der absolut ikke var begejstrede for forsikringsordningen, *Margin Protection Program for Dairy Producers*, fra 2014.

I ordningen havde mælkeproducenterne mulighed for at forsikre deres margin. Den forsikrede margin blev beregnet som den gennemsnitlige mælkepris fratrasket en beregnet gennemsnitlig foderomkostning. For en detaljeret beskrivelse af ordningen henvises der til USDA (2020). Hovedudfordringen er fastsættelsen af den beregnede foderomkostning. Man havnede desværre i en situation, hvor de beregnede niveauer mange steder lå langt fra virkeligheden. Samtidig kunne den forsikrede margin ikke udgøre mere end 8 USD pr. 100 pund. Det betød, at forsikringerne blev nyttesløse, og at landmanden ikke oplevede systemet som indkomststabiliserende. Se margin-niveauer sammenlignet med gennemsnitlig margin i figur 3.

Figur 3 *Margin Protection Program* for mælkeproducenter i USA samt *Dairy Margin Coverage*-program (DMC)

Historical calculation of actual dairy production margin: MPP-Dairy and DMC



I hovedtræk minder det nye *Dairy Margin Coverage*-program (DMC) fra 2018 meget om ordningen fra 2014. Med *Agriculture Improvement Act of 2018* er der dog foretaget en række justeringer af ordningen. Blandt andet er der under DMC introduceret mulighed for at afdække en større andel af produktionen (5-95 procent), og den maksimale margin der kan forsikres, er hævet fra 8 USD til 9,5 USD jf. Figur 3. Men det er endnu usikkert, hvorvidt disse ændringer vil være tilstrækkelige til at ordningen anses som værende indkomststabiliserende.

Anvendelse af amerikanske værktøjer i Danmark

Som tidligere omtalt kan planteprodukter for eksempel handles på børsen i Paris, der således fungerer som en pendant til børsen i Chicago. Som udgangspunkt er der ikke noget der forhindrer danske landmænd i at handle med futures og optioner på

landbrugsprodukter på børsen (CME) i Chicago. Det kan dog ikke anbefales, da der er en meget stor basisrisiko – da prisudviklingen på det fysiske marked i Danmark ikke følger prisudviklingen på det fysiske marked i USA. Derfor vil kontrakter indgået i Chicago ikke medføre en reel risikoafdækning for en dansk landmand.

Et alternativ kunne være, at der på europæisk plan blev arbejdet for at opbygge institutioner efter amerikansk forbillede, så europæiske landmænd fik samme handelsmuligheder, men uden den omtalte basisrisiko.

I mange europæiske lande sker afsætningen af landbrugsprodukter i høj grad på hjemmemarkedet og der er en rimelig overensstemmelse mellem lokal produktion og lokalt forbrug til trods for EU's indre marked. I Danmark derimod er der, særligt for svinekød og mælk, en meget større

produktion end hvad forbruget tilskriver, hvilket medfører en betydelig eksport. En eksport som sker til mange forskellige markeder både i Europa, Asien, Syd- og Nordamerika. Det bliver dermed svært for den enkelte svineproducent at afdække prisen på svinekød, da prisen på svinekød i princippet skal være en sammensætning af prisen i Kina, Japan, Tyskland og en række andre lande. På lignende vis bliver det svært for en mælkeproducent at afdække prisen på mælk/ost/skummetmælkspulver, da mejeriets eksponering mod disse markeder er ukendt for landmanden og nok også varierer over tid. En anden komplicerende faktor er, at Arla og Danish Crown er så dominerende, at virksomhedsspecifikke forhold har direkte indflydelse på noteringen på slagtesvin eller på prisen på mælk. Det er ikke muligt at afdække sig mod virksomhedsspecifikke forhold.

Som beskrevet ovenfor har danske landmænd med animalsk produktion ret begrænsede muligheder for at lave en balanceret afdækning af input og output. De har ikke reelt mulighed for at afdække priserne for de animalske produkter, der leveres til store andelsselskaber og lignende, og mens der er flere muligheder for at afdække priserne på input, er det ikke entydigt, hvorvidt det er en god ide, når output-siden reelt ikke kan afdækkes. Det bedste man kan håbe på er en afdækning af dækningsbidraget, for planteavlere kan dette et stykke hen ad vejen lade sig gøre med afsætning af forventet høst på fastpriskontrakter eller gennem futures-markedet. Planteavlerne har dog en betydelig produktionsmæssig usikkerhed blandt andet forbundet med vejret.

Mens afdækning af dækningsbidraget, et

år frem, måske giver en stabil indkomst og med sikkerhed mere forudsigelig indkomst på kort sigt, giver det ikke nødvendigvis nogen god sikring mod konkurs på lidt længere sigt. Landbruget er et kapitaltungt erhverv der er præget af mange langsigtede investeringer. Der er ikke sammenhæng mellem løbetiden på finansieringsforpligtigheden og muligheden for at afdække prisrisikoen på henholdsvis input- og output-siden. At indkomsten er som forventet næste år giver ikke nødvendigvis sikkerhed for at bedriften ikke kan gå konkurs året efter. Og netop finansieringskilden kan yderligere være medvirkende årsag til, at man som landmand skal tænke en ekstra gang, inden man giver sig i kast med at anvende risikostyringsinstrumenter.

Andelsselskabernes rolle i Danmark

I Danmark har vi en stærk tradition med at afsætte (og købe) landbrugsprodukter via andelsselskaber. Gennem generationer har disse selskaber bidraget til at skabe værdi og indtjeningen til landmanden. I lighed med ADM har disse virksomheder professionelle personer ansat til at sikre, at produkterne handles til den mest fordelagtige pris – altså den pris der vil sikre ejerne den bedste indtjening. Der burde derfor ikke være et marked for finansielle mellem-mænd, som står for indkøb og afsætning af landbrugsprodukter på landmandens vegne, da dette netop er outsourcet til andelsselskabet. Men man skal på bedriftsniveau naturligvis tage sin egen situation i betragtning. Nogle landmænd har sværere ved at håndtere prisvariationer for eksempel på grund af lav egenkapital i forbindelse med nyetablering eller alene af den årsag, at hver enkelt landbrugs-virksomhed er så specialiseret med så stor produktion, at selv kortere perioder med

lave priser kan være faretruende for ellers sunde virksomheder.

Man kan også argumentere for, at andelselskaberne skal spille en større rolle i forhold til indkomstudjævning (Hansen 2018). Selvom andelsselskaberne via kontrakter med aftagere og med en stor portefølje af produkter generelt er med til at udjævne priserne i forhold til spotpriser, så er det relativt begrænset hvor meget andelsselskaberne kan udjævne indkomsten. Korte bindingsperioder til andelsselskabet, som pålagt i forbindelse med fusioner er endvidere med til at reducere muligheden for udjævning, da det kan udnyttes i form af ind- og udmelding i andelsselskabet.

Der er ingen tvivl om, at vi oplever større prisudsving på landbrugsprodukterne end tidligere. Blandt andet overgangen fra de tidligere landbrugsreformer i EU, med interventionspriser og kvotestyling til en mere liberal reform, har haft betydning. De danske landmænd har, som gennemsnit, en relativt høj gældsprocent. Hvis man som primærproducent har en relativt lille egenkapital, kan det være fornuftigt at risikoafdække sin produktion. Men man skal tage højde for, at risikoafdækning har en pris. Det gælder uanset om man taler traditionelle forsikringsprodukter eller mere avancerede finansielle produkter. Hvis afdækningen af animalske produkter ikke kan ske inden for markedsbaserede ordninger, hvordan sker den så bedst? Ét alternativ til subsidierede, men private forsikringsordninger, er gensidige fonde, som kort vendes i næste afsnit.

Gensidige forsikringsfonde

Gensidige forsikringsfonde er et instrument,

som har nogle af de samme karakteristika som vi kender fra danske andelsvirksomheder. Hvis man har en udfordring, som truer dansk landbrug, så løser man udfordringen i fællesskab. Gensidige forsikringsfonde er kendt fra Holland (Jensen, 2020) i en frivillig ordning. Princippet er, at man indbetaler en præmie til en fond, som så udbetaler forsikringen, hvis man ifalder kriterierne for at kunne få udbetaling. Fordelen ved en gensidig forsikringsfond er, at pengene bliver i erhvervet, og at der ikke er private forsikringsvirksomheder, som dræner penge fra erhvervet. Omvendt er erfaringerne fra Holland at den dækning, som kommer fra fonden er for lille, fordi stødende til landbrugserhvervet er systematiske og dermed rammer mange eller alle på én gang.

Principperne fra gensidige forsikringsfonde kendes i én form fra den fælles krisereserve i CAP'en. Denne fond finansieres ved at der tilbageholdes et lille beløb fra alle landmænds direkte støtte hvert år. Hvis der opstår en krise kan der udbetales penge fra fonden. Dette skete for eksempel til mælkeproducenterne efter de meget lave mælkepriser i 2016. Problemet er dog, at eksemplet fra 2016 skræmmer, da udbetalingen fra fonden først skete i 2017, hvor mælkepriserne var steget markant. Krisereserven kom dermed til at virke pro-cyklisk, da støttetilbageholdelsen reducerede den direkte betaling i lavindkomståret 2016, mens kriseudbetalingen først fandt sted i højindkomståret 2017.

Der vurderes derfor også at være udfordringer med at få gensidige fonde til at fungere som et effektivt risikostyringsinstrument. Gensidige fonde anses af forfatterne som et mindre kraftigt indgreb

end direkte forsikringsordninger i tilfælde af EU-Kommissionen fastholder krav om obligatorisk risikostyring. Men det kræver, at de bliver administreret agilt og med lave omkostninger. Selv hvis der var agile og velfungerende gensidige fonde, ville der formentlig stadig være behov for opbakning til risikostyringen i landbruget fra det finansielle system, som vi går nærmere ind i, i næste afsnit.

Hvilke roller spiller de finansielle institutioner i relation til risikostyring i landbruget?

Svaret på spørgsmålet afhænger meget af, hvordan man definerer risikostyring. Hvis risikostyring opfattes som tiltag, der sigter på at reducere variationen i indkomsten, evt. mod en reduktion af den forventede indkomst (en risikopræmie), spiller de finansielle institutioner en begrænset rolle. Gennem kreditpolitikken kan de finansielle institutioner dog have indflydelse på den finansielle gearing af landbrugsvirksomheden, og dermed indirekte på indkomstvariationen. Hvis risikostyring opfattes som tiltag, der sigter mod at reducere konkursrisikoen for landbrugsvirksomheden, spiller de finansielle institutioner derimod en væsentligt større rolle.

Hvis man ser bort fra effekten af gearing, har den finansielle sektor normalt en relativ lille indflydelse på indkomstvariationen i landbruget. De finansielle institutioner kan påvirke valget af fordelingen mellem kort og lang rente, og deres egne prissætning af ydelser har naturligvis også en vis indflydelse på indkomsten. Men sammenlignet med effekten af ændrede produktpriser, produktionsresultater og inputpriser, har den finansielle sektor relativ lille indflydelse på variationen i indkomsten.

Undtagelsen der bekræfter denne regel er indkomsteffekten af finansielle kontrakter som for eksempel de swap-aftaler, der ved finanskrisen havde stor indflydelse på landbrugets indkomster. I øvrigt bør også nævnes kontrakter, der formentlig var indgået ud fra et ønske om en mere stabil indkomst, men resulterede i det modsatte.

De finansielle institutioner spiller derimod en meget stor rolle i forbindelse med reduktion af konkursrisiko. Den typiske grund til, at virksomheder går konkurs, eller på anden måde må ophøre ufrivilligt, er mangel på likviditet. En central rolle for den finansielle sektor er at levere likviditet i form af kredit til virksomheder og husholdninger.

Hvis afkastet på landbrugsaktiviteterne er tilfredsstillende over en lang tidshorizont, men der stadig er stor variation mellem årene og sæsonerne, så vil der være behov for likviditet til at finansiere den fortsatte drift i perioder med underskud i den primære produktion. Ved at give landbruget udstrakt kredit gennem en likviditetsbuffer, reducerer den finansielle sektor risikoen for at den enkelte landmand går konkurs. Så længe denne adgang til kredit er til stede giver mange andre former for risikostyring mindre mening, i hvert fald hvis der er tale om tiltag, der reducerer den forventede indkomst væsentligt.

Risikostyring kunne ses som en forudsætning for at få adgang til kredit, eller en bestemmende faktor for prisen på kredit. Sammenhængen mellem adgangen til og prisen på fremmedfinansiering og den risikoeksponering, der er på en bedrift, er ikke åbenlys i dag. Erfaringer fra undersøgelser i USA viser, at kommunikationen vedr.

anvendelsen af risikostyring mellem banker og landmænd ikke er effektiv (Knight, Lovell, Rister, & Coble, 1989). Meget taler for, at situationen er den samme i Danmark. Hvis en dansk landmand ikke kan se et trade-off mellem adgangen til prisen på finansiering og omkostningerne ved forskellige risikostyringstiltag, så kan det være svært at identificere landmandens incitament til at iværksætte disse tiltag.

Risikostyring i landbruget – en Gordisk knude?

Den finansielle sektor kan reelt ikke stille krav om væsentlig risikostyring på primære input og output til dansk landbrug, fordi det ikke er muligt at afdække den animalske produktion på outputsiden, og det er derfor ikke rationelt at afdække inputsiden, hvis der forventes en positiv korrelation mellem input og output. Når den finansielle sektor ikke stiller (kan stille) krav om risikostyring til landbruget, er der ikke nogen væsentlig grund til at efterspørge mulighederne for risikostyring i form af afdækning af priser på animalske produkter.

Når der ikke er nogen væsentlig efterspørgsel efter risikostyring i form af afdækning af animalske produkter, bliver omkostningerne ved at lave produkterne meget høje. Dette medfører, at den finansielle sektor reelt ikke kan stille krav om væsentlig risikostyring til dansk landbrug, og ringen er sluttet.

Diskussion

Erfaringer om brug af risikostyring i USA viser, at det er muligt at have institutioner, hvor landmænd kan afdække deres risici både i form af udbredt futures/forward marked, men også i form af subsidierede

forsikringsordninger, hvor landmanden forsikrer sig mod for lav indtjening. Erfaringerne fra USA er dog også, at selv efter mange år med forsikringsordninger fungerer disse ikke på markedsvilkår, men er kraftigt subsidierede af den amerikanske regering.

Det virker derfor også naivt at tro, at rent markedsbaserede risikostyringsordninger vil være særligt attraktive for landmænd i Danmark – heller ikke selvom de er forankret i EU. En forankring i EU vil dog af hensyn til muligheden for diversifikation være en klar fordel for forsikringsudbydere. Men den specielle danske afsætning med ekstrem eksportorientering koblet med dominerende andelsvirksomheder komplicerer brugen af markedsbaserede ordninger yderligere. Derudover er det forfatterens vurdering, at markedsbaserede ordninger primært bidrager til indkomstudjævning, mens det vil være mere relevant for danske landmænd med ordninger, som minimerer konkursrisikoen.

Markedsbaserede ordninger kan være med til at reducere konkursrisikoen, hvis man kan have sikkerhed for afsætningsprisen inden man påtager sig omkostninger til at producere produktet. Inden for planteproduktionen, hvor der er mange forskellige afgrøder og dermed også mange alternativer kan det give nogen budgetsikkerhed, at (en del af) produktionen er prissikret inden afgrøde sås. Men for den animalske produktion i Danmark, som er meget kapitaltung giver det ikke megen budget-sikkerhed at kende prisen på produktet nogle få måneder frem, da man typisk har bundet sig til produktionen mange år frem i tiden. Produktionsapparatet har en langt længere levetid, og er finansieret med

lån med lange løbetider. Selv med meget lave forventede priser vil det typisk være et bedre alternativ at fortsætte en stabil produktion fremfor at lukke produktionen ned.

Derfor, når det tages i betragtning at risikostyring koster penge, og at den forventede gennemsnitlige indtjening er lavere, hvis man benytter sig af risikostyring, så virker den hidtidige danske model, hvor de finansielle institutioner har sikret den fornødne likviditet når indtjeningen har været presset samlet set som den billigste løsning på lang sigt. En af udfordringerne ved denne model er, at en del landmænd, herunder nyetablerede landmænd, typisk ikke har ret meget egenkapital, og derfor kan de ikke forvente at de finansielle institutioner stiller med den nødvendige likviditet, når indtjeningen er presset.

En løsning på den udfordring, at landmænd er for lidt finansielt robuste, kan være, at andre end den aktive landmand stiller (ekstern) egenkapital til rådighed. Den mest almindelige form for ekstern egenkapital bag landbrugsproduktionen er den egenkapital, som bortforpagtere har. I forhold til risikostyring hjælper denne egenkapital dog kun, hvis bortforpagter er villig til at påtage sig noget af risikoen ved en variabel pris for forpagtningen. En nærmere diskussion af fordele og ulemper ved andre former for ekstern egenkapital i landbruget er omfattende og behandles ikke i denne artikel.

Samlet set vurderer vi ikke, at obligatorisk risikostyring i landbruget i stor skala er en fordel for landbruget i Danmark. Hvis det obligatoriske element begrænses til haglskade- og brandforsikring, er ulemperne

dog ikke store. Men hvis der indføres omfattende obligatorisk og subsidieret risikostyring efter amerikansk forbillede, så må det forventes at ske på bekostning af den generelle landbrugsstøtte og dermed føre til en reduceret forventet indtjening for erhvervet, da forsikringssekskabernes administrationsomkostninger og avance vil skulle komme et sted fra.

Kilder

ECA (2019) Farmers' income stabilisation: Comprehensive set of tools, but low uptake of instruments and over compensation need to be tackled. 55 s., European Court of Auditors. 12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg. Special report nr. 23. ISBN: 978-92-847-3779-6

EU-kommissionen (2018) Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>

Hansen, H. O. (2018) Skal andelsselskaberne stabilisere landmændenes indtjening? Tidsskrift for Landøkonomi, Vol. 2018, pp.17-26

Jensen, C. L., (2020) Analyse af anvendelse af risikostyringsinstrumenter i dansk kontekst under CAP2020. 39 s., IFRO Udredning, Nr. 2019/20.

Knight, T. O., Lovell, A. C., Rister, M., & Coble, K. H. (1989) An Analysis of Lenders Influence on Agricultural Producers' Risk Management Decisions. Southern Journal of Agricultural Economics, s. 21-33.

OECD (2016) Agricultural Risk Management: A Holistic Approach. OECD Meeting of Agriculture Ministers. Background Note. April 2016.
https://www.oecd.org/agriculture/ministerial/background/notes/12_background_note.pdf

Rasmussen, P. (2019) Personlig information. Landbrugschef, Landbrugsfagligt kompetencecenter, Topdanmark Forsikring A/S, Borupvang 4, 2750 Ballerup. [Information givet på møde d. 29.11.2019]

USDA (2020) Agriculture Improvement Act of 2018, United States Department of Agriculture.
<https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/>

