

Landbrug og pensionsmidler

Betænkningen

Landbrugsministeriet har for nyligt udsendt en betænkning,⁽¹⁾ »Finansieringsproblemer i landbruget - en teknisk redegørelse«. Baggrunden herfor er, at landbrugets krise i foråret 1981 var blevet så alvorlig, at regeringen begyndte at indstille sig på en væsentlig udvidelse af den hidtidige støtte. Det blev derfor besluttet, at et udvalg bestående af embedsmænd fra ministerier m.v. og landbrugsorganisationerne skulle udarbejde dels en redegørelse for situationen og dels et »idekatalog« over mulige foranstaltninger.

Det kan på den baggrund bemærkes, at udvalget hverken har anset det for sin opgave at sammenligne landbrugets problemer med dem, andre erhverv møder, eller at argumentere for, at landbruget givet sine vanskeligheder skal have hjælp. Man har kort sagt arbejdet fra det politiske udgangspunkt, at den hidtidige landbrugsproduktion burde opretholdes - helst forøges - og spørgsmålet har blot været, hvordan dette skulle ske. I betænkningens kapitel 2 forsøges det ganske vist i vage vendinger argumenteret - med henvisning til den ringe, generelle ressourceudnyttelse - at dette vil være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Men det centrale spørgsmål, om en overførsel fra - eller foranlediget af - det

offentlige til erhvervslivet bør tilfalde landbrugs- snarere end byerhvervene bliver end ikke stillet.

Det forekommer måske endnu mere beklageligt, at man har set sig nødsaget til at anlægge et snævert syn på karakteren af landbrugets krise. Et af de emner, det kunne have været af interesse at se uddybet, var effekten på det finansielle system af de fortsatte fallitter i landbruget. Et af udslagene af erhvervets problemer - skabt af uventet lave salgspriser og tilsvarende uventet højt renteniveau - er drastisk faldende ejendomspriser. Da egenfinansieringsandelene allerede i de gode år 1977-78 var beskedne, har landbrugets kreditorer som bekendt allerede måtte afskrive betydelige tilgodehavender, ligesom pantesikkerheden for megen långivning nu er ikke-eksisterende.

Denne »markedsorienterede gældssanering« har indtil nu været til afgørende hjælp især for unge, der for første gang skulle købe en bedrift, men også etablerede, fallittruede landmænd, der efter en gældsreduktion har kunnet fortsætte på et overkommeligt grundlag, har haft fordel af denne udvikling. Det er imidlertid gået hårdt ud over den store gruppe af landmænd, hvis økonomi hidtil har været baseret på belåning af den fortsatte værdistigning. Men uanset landmændenes situation, så har udviklingen i alle tilfælde skadet kreditorerne. Fald i ejendomspriserne på mellem 25 og 50 pct. i et kapitalintensivt erhverv som landbruget kan ikke undgå i det lange løb at få

Lektor ved Københavns Universitet, lic. polit.

dramatiske konsekvenser for mange finansielle institutioner og dermed for samfundets kredit- og betalingsformidling.

Det er bemærkelsesværdigt, at en betænkning, hvis konklusioner var givne på forhånd i den forstand, at der var politisk enighed om, at landbruget skulle hjælpes, ikke ofrer disse sammenhænge mere opmærksomhed.

Løsningsmuligheder

Men givet, at betænkningen ikke spilder mange kræfter på at redegøre for konsekvenserne af landbrugets vanskeligheder, er man grundig i sin gennemgang af løsningsmulighederne.

De omtalte indgreb kan sammenfattes i fire punkter. 1: De *markedsorienterede*, der i princippet ikke vil belaste offentlige kasser. 2: Ordninger hvorefter pensionskasser og forsikringsselskaber (og andre skattefrie institutioner) bringes til at indskyde midler i landbruget på *ikke-markedsvilkår*. 3: *Offentlige tilskuds- og støtteordninger* e.l. og 4: *Ændringer i skatteregler* til fordel for landbrugserhvervet.

Første og tredje kategori skal kun omtales kort. Det er begrænset, hvad der kan gøres på rene markedsvilkår - interessen har samlet sig om at foreslå en tilpasning af traditionelle realkreditlån, så tidsprofilen i ydelsen kommer i bedre overensstemmelse med den tidsmæssige fordeling af afkastet af landbrugsinvesteringer.

I sin omtale af egentlig statsstøtte gennemgår betænkningen 1930ernes og 60ernes danske ordninger, udenlandske systemer og endelig de indgreb, der er gennemført efter at de nuværende vanskeligheder satte ind omkring 1979 (bl.a. gældssanerings- og rentetilskudslåne).

EF-regler forbyder støtte, der knyttes til prisen eller mængden i produktionen, men der sættes tilsyneladende ingen grænse for, hvor billige lån til landbruget må gøres. Det er derfor gennem en billiggørelse og udvidelse af kreditgivningen, man kunne sætte ind, hvis man ønskede og magtede det. Men også på dette punkt holder betænkningen sig til de politiske realisable: man kan måske forestille sig, at de nuværende kriseforanstaltninger videreføres og udvides noget (især gældssaneringsordningen), men det ligger tydeligt nok uden for de budgetmæssige mulighedsgrænse at yde billige lån til omlægning af store dele af erhvervets etablerede gæld og/eller til andre fremtidige investeringer. Betænkningen nævner i denne forbindelse den mulighed, at der kunne etableres et jordrenteinstitut (en »jordbank«), som det kendtes fra landbrugs- og jordlovene af 1919. Staten skulle med prioritet i landbrugsejendommene yde lån til en lav rente, bestemt af erhvervets rentabilitet, og debitorernes modydelse herfor skulle være at give afkald på eventuelle kapitalgevinster i forbindelse med fremtidige salg. Forslaget har derfor lighedspunkter både med et finansieringssystem, baseret på »grønne« obligationer, og med indskud af ansvarlig kapital i landbrugsbedrifter, jfr. det følgende.

Men det er næppe forkert at sige, at interessen har samlet sig om at få andre (de skattefrie institutioner) til at yde billigere lån, eventuelt på indekssvilkår, og i et vist omfang også om at få lempet erhvervsbeskatningen.

Debitorsynet

Betænkningen anlægger udelukkende et debitorsyn på forholdet mellem landbru-

get og de (hidtil) skattefrie institutioner: hvis der politisk er mulighed for, at disse fonde m.v. vil eller kan tvinges til at give billige lån, så er også dette erhverv med i køen. Man undlader konsekvent at diskutere kreditorernes og disses indskyderes interesser, og der er følgelig heller ingen kapitalmarkeds- eller samfundsøkonomisk analyse indeholdt i betragtningerne.

De fleste er nok efterhånden af den opfattelse, at samspillet mellem stram pengepolitik, høje, men svingende inflationsrater og et nominalistisk skattesystem med vidt forskellige marginalsattesatser ikke forløber harmonisk.⁽²⁾ Hvis renteniveauets højde afspejler både den forventede inflation og en gennemsnitlig skattesats, vil skattefrie institutioner have mulighed for - hvis forventningerne går i opfyldelse - at realisere et realafkast væsentligt over økonomiens langsigtede, reale vækstrate.

De forskellige skattebegunstigede ordninger har efterhånden fået kolossal betydning både målt ud fra formuernes andel af det samlede kapitalmarked og de årlige indskuds andele af den private opsparing. Under sandsynlige forudsætninger kan man frygte, at den gennemsnitlige opsparingskvote vil falde, når den første generation af rige pensionister får mulighed for at disponere over deres formuer. Det vil så vise sig, at det i virkeligheden kun er ex ante, at den disponible realrente er så høj, for da man ikke kan forestille sig, at indkomstfordelingen lader sig forskyde tilstrækkeligt til fordel for de nye pensionistgenerationer, må afkastet ex post være reduceret af inflation og ekstraordinær beskatning. En form for tilpasning er uundgåelig, og da inflations-»løsningen« har upopulære bivirkninger, og indførelsen af særskatter vil blive opfattet som uretfærdigt, kan den

fremtidige stabiliseringspolitik blive hårdt belastet.

Der har som bekendt været foreslået en række løsninger på problemet. En har været at indføre en generel renteskat, f.eks. LOs og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds 40 pct. ordningen. Mindre ambitiøst kunne der gennemføres en beskatning af pensionskasser, forsikringselskaber osv. Det er dog efter de senere års diskussion af problemstillingen blevet klart, at begge disse forslag må modificeres, da den eneste sikre regulering af realafkastet opnås ved beskatning efter et reelt og ikke nominelt princip.⁽³⁾ Det er endnu langt fra givet, at administrative spørgsmål ikke i denne forbindelse lader sig løse, men i det følgende vil dette blive forudsat.

Endelig kunne institutionerne tænkes at blive pålagt at placere midler til et afkast under niveauet på det frie marked hos særligt udvalgte debitorer.

Denne sidste mulighed har opnået betydelig opmærksomhed i betænkningen, hvor man både diskuterer muligheden af, at pensionskasser m.v. direkte skyder midler i landbrugsbedrifter som ansvarlig indskudskapital, der aflønnes med en lav løbende rente og andele i eventuelle, fremtidige kapitalsgevinster og af etableringen af et lukket kredsløb, hvor indeksobligationer udstedt af landbruget overtages af disse institutioner til en lav realrente.

Man kan først søge at belyse relevansen af den slags ordninger fra et *debitor- eller landmandssynspunkt*. Det er indlysende, at det i en kriseperiode er fordelagtigt, at fremmedkapitalens forrentning bindes til indtjeningen. (Betænkningen argumenterer for, at ordninger af denne type dels vil være administrativt komplicerede og at det i øvrigt må forudsættes, at hele erhvervets gennemsnitlige afkast

anvendes ved beregningen af indskudskapitalens aflønning - hvis de individuelle afkast benyttes, øges kravene til kreditorenes indsigt ligesom landmændenes incitament til at forbedre effektiviteten mindskes). Omvendt kan det forventes, at bedre konjunkturer og nye kapitalgevinster vil føre til ønske om konvertering tilbage til konventionel gæld.

Finansiering baseret på indeksregulerede lån til landbruget vil ligne indskudsordningen, hvis det benyttede pristal er sektorspecifikt (»grønt«), dvs. bestemt af udviklingen i *landbrugets* salgsindtægter.

Begge systemer garanterer landmændene mod at blive klemmt fast mellem høje, faste renteudgifter og faldende indtægter, og problemet ved den omtalte tidsmæssigt forskellige fordeling af de to betalingsstrømme ved en investering bliver mindre tyngende end ved konventionel finansiering.

Det tæller dog negativt, at mulighederne for skattefradrag bliver mindre, da man ved indskuds- eller indeksordningerne kun vil kunne fradrage den lave, løbende forrentning hhv. realrente og ikke andelen i kapitalgevinsterne hhv. inflationskompensationen.

Det er netop skattehensyn, der vil gøre, at almindelige (i den forstand, at restgælden opreguleres efter et generelt indeks) indeksslån næppe vil blive foretrukket af mange debitorer - betænkningen demonstrerer klart, at realrenten og landmændenes marginalsat skal være lave for at ophæve fradragsfordelen ved traditionelle lån. Tilbage bliver som fordel alene den omtalte, gunstigere tidsprofil, og selv dette kan som antydnet klares på anden vis.

Når de forskellige finansieringsmodeller anskues fra *kreditorsiden* er det klart, at hverken ordninger, hvor der stilles ansvarlig kapital til rådighed eller ydes

grønne indeksslån, garanterer et realafkast i rimelig overensstemmelse med de fremtidige pensionisters forbrugsmuligheder. Og forklaringen er den enkle, at landbrugssektorens priser udmærket kan afvige fra den generelle udvikling. Da EF næppe i det lange løb kommer uden om en tilpasning af sin landbrugspolitik, er det vel ikke usandsynligt, at erhvervet må indstille sig på en langsommere indkomstudvikling end andre - det skal dog villigt indrømmes, at der også kan argumenteres for den modsatte udvikling.

Finansiering baseret på almindelige indeksslån forekommer væsentligt bedre, da det resulterende realafkast så netop er under kontrol som ved realbeskatning af nominelle fordringer. Men låneformen er som nævnt næppe attraktiv for mange landmænd.

Finansieringsreform?

Ovenstående antyder, at det næppe bliver gennem indførelse af nogen finansieringsreform, man løser det dobbelte problem, at hjælpe landbruget og regulere den skattefrie akkumulation. Dette indtryk bestyrkes, når de administrative overvejelser inddrages. Hvis man f.eks. indførte pligt for pensionskasser og forsikringsselskaber til at anvende en bestemt andel af deres placeringskapacitet til køb af grønne indeksobligationer eller erhvervelse af ansvarlig indskudskapacitet i perioder, hvor afkastet heraf forventedes at ville ligge under markedsniveauet, måtte disse institutioner underkastes et nøje tilsyn. Hertil kommer alle vanskelighederne med at afgrænse kredsen af placeringspligtige og med at hindre, at sparere flygter til eventuelle mindre hårdt ramte substitutter.

Endnu værre på debitorsiden, hvor fordelingen af billige (og derfor nødven-

digvis rationerede) midler måtte kræve en betydelig indsats.

Endelig må det fundamentale argument fremhæves, at det ikke er velbegrunder ud fra en efficiensbetragtning især at stille midler til rådighed for betrængte erhverv.

Det kan ikke bestrides, at både sociale hensyn og landbrugskrisens massive karakter taler for at fortsætte med de nuværende hjælpeforanstaltninger som f.eks. gældssaneringsordningen - det er næppe hensigtsmæssigt at lade et stort antal bedrifter komme på tvangsauktion for at fallerede landmænd (eller deres ægtefæller) kan købe hinandens gårde til nye, lave priser. Det forekommer mere rationelt at lade i hvert fald de mest effektive landmænd fortsætte. Men efter en nødvendig tilpasning er det svært at se, at landbruget ikke skulle konkurrere på lige fod med de øvrige erhverv om den til rådighed stående opsparing.

Erhvervsskattelettelser

Det skulle på denne baggrund ikke undre, om betænkningens konstruktive bidrag viser sig at være forslagene om erhvervsskattelettelser. Der tænkes her især på mulighederne af at indføre »negativ indkomstskat« (dvs. lade en negativ skattepligtig indkomst medføre betaling fra det offentlige under nærmere bestemte omstændigheder), forbedrede afskrivningsregler og/eller indførelse af en renteskatteordning (der vil give underskudsbedrifter andel i rentefradragsfordelen).

Disse og andre erhvervsfremmende systemer skal ikke begrænses til landbruget, men både om den negative indkomstskat og renteskatteordningen gælder, at de især vil være til fordel, når investeringernes afkaststrømme kommer længe efter udgifterne. Der vil naturlig-

vis også være administrative komplikationer ved at ændre i skattereglerne, men i hvert fald umiddelbart forekommer disse ikke så afskrækkende som vanskelighederne ved at overføre billig, rationeret kapital.

En væsentlig fordel ved direkte at involvere de offentlige kasser vil i øvrigt være, at erhvervenes skattebetaling m.v. vil kunne reguleres løbende i takt med indtjening og konjunkturer - omvendt må det ses som en ulempe, at det offentliges indtægter falder/udgifter stiger. Men i takt med, at erhvervenes skattebetaling reduceres, vil man kunne beskatte de reale afkast i de skattefrie institutioner. Herved undgår man også det meget primitive at sammenkæde bestemte skatteindtægter med særlige udgiftsformål, som tilfældet i virkeligheden er, når der etableres lukkede kredsløb m.v.

Betænkningen om finansieringsproblemer i landbruget er nyttig ved at pege på erhvervets problemer, og gennemgangen af planerne for finansieringsreformer og erhvervsskattelettelser er afgjort relevante. Men inden arbejdet følges op af beslutninger eller udarbejdelse af lignende, partielle redegørelser om boligbyggeri, håndværk og industri, var det nok en idé også at se detaljeret på problemerne på kreditorsiden. Det er alt for enkelt at henfalde til forestillinger om, at der i de skattefrie fonde findes »passiv kapital«, der blot venter på at blive aktiveret til glæde for alle og skade for ingen.

Efterskrift

I marts 1982 begynder et billede af en samlet kriseplan for landbruget at tegne sig.

Der bliver næppe politisk flertal for at pålægge pensionskasser m.fl. at foretage

overførsler til erhvervene på ikke-markedsvilkår - samtidig ser det heller ikke ud til, at det for tiden er muligt at gennemføre en beskatning af disse institutioner, om end man i skrivende stund afventer Thorkil Kristensen - udvalgets betænkning og en eventuel, efterfølgende politisk reaktion.

Heller ikke grønne indeksslån, der efter regeringens plan skulle have været anvendt til gældssanering, har store muligheder for at blive til noget. Landbrugsorganisationerne har insisteret på, at den prisbestemte opskrivning af restgælden kun må foregå, hvis debitorernes nettoindtægter overstiger en vis, relativt høj grænse. En sådan ordning ville påføre det offentlige betydelige udgifter og sikre store dele af landbruget lån til en rente langt under niveauet i andre erhverv samtidigt med, at man ikke engang kan diskriminere mellem effektive og ineffektive brug.

Det kan tænkes, at der gives adgang til finansiering med almindelige indeksslån, men dette vil som nævnt ovenfor kun have interesse for ganske få debitorer.

Landbrugsløsninger ser ud til at skulle indeholde fire elementer. 1: Et forslag om en negativ indkomstskat er allerede på vej til at blive vedtaget, om end i en mere begrænset version, end udvalget vedrørende landbrugets finansiering tænkte sig. Ordningen skal alene gælde for jordbrugserhvervene og kun i to år. 2: En udvidelse af rammen for gældssaneringslån. 3: Indførelse af en jordbank eller et jordrenteinstitut, hvor landmænd kan handle forventede, fremtidige kapitalgevinster bort mod opnåelse af lån til en lav, konjunkturbestemt rente. 4: Hertil kommer formentlig en lempelse af reglerne vedrørende ejerformer i landbruget - noget, der imødekommer behov hos især yngre landmænd, men som

næppe ændrer meget ved indtjeningsmulighederne.

Det kan forekomme beklageligt, at den negative indkomstskat forbeholdes et bestemt erhverv, men givet at ordningen skal have denne selektive karakter, er det rimeligt nok at gøre den tidsbegrænset, så forvridninger i forhold til andre debitorgrupper undgås.

Det mest interessante element forekommer at være tanken om at genindføre jordrenteinstitutet. Det er klart, at reformplaner af denne type på grund af sin tydelige georgistiske inspiration vil give anledning til en følelsesladet debat om den gradvise bortsmuldren af selvejet osv. - men disse mere ideologisk prægede synspunkter får dog næppe så stor betydning. Når stadig flere i landbrugskredse begynder at overveje ordninger af denne karakter, skyldes det ikke nogen voksende tro på en grøn socialisme e.l., men snarere, at man i 1970'erne lærte, hvor galt det kunne gå, når man baserer sine finansieringsbeslutninger på forventninger om fortsatte værdistigninger.

De løbende kapitalgevinster gjorde det muligt dels at opretholde et acceptabelt forbrug i år med dårlige driftsresultater og dels at tilpasse realbyrden ved investerings finansiering til afkastets tidsprofil - og da landbrugsejendommene begyndte at falde i pris, skete katastrofen.

Der kan være gode grunde til, at mange nu venter lavere værdistigninger end tidligere: udsigten til på længere sigt moderate forhøjelser af EFs landbrugspriser, en mere afdæmpet efterspørgsel efter jord til alternative formål på grund af udsigten til lavere økonomisk vækst og stagnation i befolkningstallet etc. Set med landbrugets øjne kan det derfor være billigere end længe at give afkald på kapitalgevinsterne - men hvis disse forudsætninger er rimelige, må de øvrige

erhvervs og samfundets interesser være de modsatte.

Hvis et jordrenteinstitut låner ud til en lav rente uden at få større modydelser, bliver resultatet naturligvis, at landbruget permanent tilføres et subsidium, hvilket må være uønsket og i strid med det, regeringen og de fleste politiske partier tilstræbte, da landbrugsforhandlingerne begyndte.

Det kan naturligvis være, at det opstil-

lede scenario for udvikling i landbrugets ejendomspriser er for pessimistisk - de meget kraftige stigninger i landmændenes indtægter i 1981/82 peger mod en vis opretning af situationen - men der er god grund til at foreslå, at en ordning, baseret på jordrentelån, udformes, så tilskudselementet og dermed statens udgifter automatisk holdes inden for givne rammer. På helt langt sigt burde ordningen være selvfinansierende.

(1) Afgivet af Udvalget vedr. landbrugets finansierings- og skatteforhold m.v. som betænkning nr. 941, København, december 1981.

Det skal bemærkes, at forfatteren har været knyttet til udvalget som »sagkyndig rådgiver«. Selv om dette ikke giver medansvar for resultaterne, skal det følgende ikke ses som en anmeldelse, men snarere som et forsøg på en videreførelse af dele af betænkningens diskussion.

(2) Se f.eks. Christen Sørensen: Skattefrie pensionsordninger ved høj inflation og højt skattetryk. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1981/3.

(3) Se Jørgen Søndergård: Samspillet mellem indkomstskatter og inflation, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1981/3.