

Om finansieringen af en storebæltsbro¹⁾

Af P. NØRREGAARD RASMUSSEN

1. *Indledning.*

Spørgsmålet om, hvorledes man kan skaffe penge til at betale for bygning af en bro over Store Bælt²⁾ kan naturligvis lettest besvares ved henvisning til, at pengene kan hentes i Nationalbanken. Et sådant forslag vil imidlertid få mange til at indvende, at dette vil føre til inflation og valutariske vanskeligheder, som ikke alene kan påvirke kronens internationale værdi, men tillige kan tvinge den siddende regering til – uanset partifarve – at forøge skattebyrden. Man vil videre (og forhåbentlig sammenhængende hermed) henvise til, at en sådan finansiering vil føre til et desorganiseret arbejdsmarked, med virkninger der vil strække sig langt ud over Korsørs og Nyborgs omegn. Kort sagt man vil med et sådant forslag blive mødt med argumentet, at selv om denne monetære finansiering er let, vil den *reale* finansiering dukke op på en højst uønsket måde.

2. *Forudsætninger.*

Det er nødvendigt for det følgende at gøre visse forudsætninger om det økonomiske klima, hvorunder broen forudsættes bygget. Særlig vigtigt er det her at gøre en forudsætning om, at man opererer i et samfund med fuld beskæftigelse, samt (mere banalt) at forudsætte, at valuta-reserverne er »tilfredsstillende« – hverken mere eller mindre. Mens den

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening, den 14. maj 1964.

²⁾ Der er om emnet udkommet to betænkninger, dels den endelige betænkning fra *Kommissionen angående en Storebæltsbro* (Betænkning nr. 237, Kbhvn. 1960) og dels *Indplacering af de store trafikinvesteringer* (Betænkning nr. 294, Kbhvn. 1961).

sidste forudsætning næppe kræver særlige kommentarer, må det m. h. t. beskæftigelsesforudsætningen bemærkes, at denne synes det eneste mulige udgangspunkt – forudsættende at man blandt de politiske mål finder fuld beskæftigelse. Er der arbejdsløshed, kan man betragte broen som et blandt flere, herunder *alternative*, beskæftigelsesarbejder. Men heraf følger, at broens omkostninger under alle omstændigheder *realt* set vil være den produktion, man kunne have opnået under en alternativ politik. Den grundlæggende betragtning er m. a. o., at hvad enten man har fuld beskæftigelse eller ej, vil de samfundsmæssige omkostninger ved at bygge broen være *den produktion, man kunne have opnået ved at anvende produktionsfaktorerne på en anden måde*. Denne »opportunity cost« betragtning letter det reale problem, forsåvidt som »fuld beskæftigelse« kan forudsættes.

Med dette givet skal nu forskellige finansieringsformer betragtes, idet det forsøges klarlagt, hvilken realfinansiering man opnår ved en given monetær finansieringsform. Der ses af fremstillingsmæssige grunde bort fra, at den faktisk valgte finansiering formentlig vil blive en broget blanding af nedenfor nævnte ydertilfælde.

Følgende ekstremt valgte (monetære) finansieringsformer betragtes:

- (1) Træk på Nationalbanken.
- (2) Udenlandske lån.
- (3) Indenlandske lån
- (4) Skattefinansiering.

Finansieringen ved en koncessionsordning er naturligvis ikke betragtet som en 5. mulighed. F. eks. er en koncession forbundet med bropenge, en indirekte skat uafhængig af, hvem opkræveren måtte være. Det kan tilføjes, at man ved en koncessionsordning formentlig vil få mindre valgfrihed i sine finansieringsovervejelser³⁾. (Det kan også tilføjes, at det undertiden fremførte argument, at private – koncessionsindehaverne – kan låne billigere, specielt i udlandet, lyder meget lidt overbevisende. Man vil vel altid foretrække at den danske stat er debitor. Men det kan naturligvis ikke udelukkes at et privat lån ser billigere ud, idet en del af renten kan skjules i materialepriserne).

Man bemærker, at givne *monetære* finansieringsformer vælges, hvorefter den hertil svarende *reale* finansieringsform eftersøges. En alternativ mulighed havde været at tage sit udgangspunkt i givne *reale* finansieringsformer og derefter eftersøge disses mulige, monetære korre-

³⁾ Jfr. bemærkninger herom i *Politiken*, 23. maj 1964.

later. Det vil ses, at den først nævnte analyseform indebærer den fordel, at der i det mindste teoretisk set er en entydig forbindelse mellem spørgsmål og svar. Dette følger, om man antager, at det generelle overvæltningsproblem har en entydig løsning. Den alternativt nævnte analyse vil derimod (i det mindste makro-økonomisk set) kunne give flere løsninger for givet spørgsmål, idet forskellige finans- eller pengepolitiske indgreb vil kunne have samme virkning.

3. Nationalbankfinansiering, incl. finansiering ved udenlandske lån.

Man vil vide (eller kan let indse), at virkningerne af direkte finansiering ved træk på Nationalbanken har nøjagtigt de samme interne virkninger som finansiering ved låntagning i udlandet. Også i det sidste tilfælde vil Nationalbanken, som veksler låneprovenuet, udbetale beløbet. De to situationer er ens med en eneste undtagelse: Ved låntagning i udlandet forøges valutareserven med lånets provenu. Realfinansieringen kan ved låntagning siges at ligge i udlandet – i første omgang – såfremt man samtidig fører en sådan generel økonomisk politik, at valutabeløbet bliver opspist. Det vil her være mindre afgørende, hvorvidt den direkte og indirekte import, som brobygninger giver stødet til netop modsvarer lånet. Valutaudgiften som direkte og indirekte følger af udgiften til broen vil næppe svare til lånet, idet dette ville forudsætte en speciel kombination af multiplikatormekanisme (inklusive afledede investeringer) og importtilbøjelighed⁴). Man må vel snarere regne med, at den totale importstigning bliver mindre end lånet⁵).

Hertil kommer, at man må sammenligne betalingsbalanceudviklingen i byggeperioden med den udvikling, man ville have fået ved den alternative investering (el. konsum). Ud fra dette synspunkt kan man hævde, at det ville være lidet rationelt om man *p. gr. af broen* valgte at optage lån i udlandet. Ønsker man at flytte en del af en periodes investeringsfinansiering over på udlandet, bør man gøre dette uanset brobygning

⁴) Det vil ses, at den totale indenlandske indkomstmultiplikator (total, dvs. efter hensyntagen til afledet investering) multipliceret med importtilbøjeligheden skulle netop være lig 1. Er byggeomkostningerne (= lån i udlandet) x , total, indenlandsk multiplikator k og importtilbøjelighed m , får man en samlet indkomsteffekt på $x \cdot k$ og en importstigning på $x \cdot k \cdot m$, som skulle være lig låneprovenuet, x , hvoraf fås $k \cdot m = 1$. Det kan tilføjes, at der naturligvis i et fuldbeskæftigelses-samfund vil være tendens til, at k , som varierer omvendt med m , synker ned mod 1, idet m vokser mod 1, hvorved man i grænsetilfældet ville få den nævnte konstellation.

⁵) Der ses her af gode grunde bort fra de afledede virkninger, der måtte følge af, at man bl. a. eller netop *p. gr. af denne investering* mister total balance og føres over i en inflatorisk tilstand.

eller ej – forudsat at man ikke netop p. gr. af broen vælger et nyt forhold mellem konsum og investering (jfr. nedenfor).

Vælger man at søge lån i udlandet må man naturligvis over en periode søge at holde et løbende betalingsunderskud, som adderer op til lånets provenu, d. v. s., man opspiser den nævnte valutareserve. Lykkes denne politik kan man med rette sige, at udlandet reelt har finansieret investeringen. Den hjemlige realfinansiering vil optræde i fremtiden, hvor en indskrænkning af rådighedsbeløbet (d. v. s. summen af indenlandsk konsum og investering) er nødvendig for at finansiere forrentning og tilbagebetaling. Indskrænkes rådighedsbeløbet i fremtiden ved en nedsettelse af investeringerne vil man udskyde realfinansieringen endnu en gang. Byrden bæres da af fremtidige generationer, jfr. nedenfor.

Ved direkte træk på Nationalbanken får man som nævnt de samme effekter indadtil. Men man mangler her det valutariske grundlag og må derfor – idet man naturligvis her kan se bort fra træk på valutareserven, idet man jo da er tilbage i lånetilfældet – føre den modsatte betalingsbalancepolitik. Igen afhænger det hele af sammenligningsgrundlaget. Den i dette tilfælde nødvendige betalingsbalancepolitik er »modsat« den man skulle føre ved udenlandske lån, men ikke forskellig fra den man skulle føre uden brobygning, idet denne jo stedse er at betragte som alternativ til anden aktivitet. Alene såfremt det direkte valutaforbrug ved brobygning er forskellig fra den alternative aktivitets valutakrav, vil der kræves en ændret betalingsbalancepolitik. Forøges valutaforbruget p. gr. af broen, må rådighedsbeløbet indskrænkes, således at man med en vis ret kan sige, at den reale byrde bæres af samtiden. Dette gælder i hvert fald helt, såfremt indskrænkningerne i indenlandsk efterspørgsel antages gennemført ved indskrænkninger i forbruget.

4. *Indenlandsk lån ctr. skattefinansiering.*

Forinden dette problem tages op, må man nævne, at skattefinansiering naturligvis inkluderer muligheden af en finansiering uden ekstra skatter over det ordinære drifts- og anlægsbudget for den offentlige sektor. I denne situation vil broen blive finansieret (*realt*) enten ved at man undlader at afholde alternative offentlige udgifter eller også vil finansieringen direkte være en skattefinansiering: Man kan lade broen være et alternativ til hospitaler, undervisningsanstalter eller motorveje. Realfinansieringen er da let overset, og man må (politisk) vælge. Man kan lade den være alternativ til en skattenedsættelse i hvilket tilfælde den finansieres ved skatter.

Stærkt forenklet økonomisk teori fortæller os, at man kan vælge mellem finansiering af et anlæg ved indenlandsk lån eller ved skatter (på forbrug) – for at tage ydertilfældene⁶⁾. Ræsonnementet er som bekendt, at ved låntagning vil man presse renten i vejret, hvorved investeringerne i den private sektor vil gå ned. Herved frisættes produktionsfaktorer, som kan beskæftiges ved det offentlige anlæg. Som man ser går den reale og den monetære finansiering hånd i hånd i hvert fald et stykke af vejen, men man bemærker også, at regnestykket kun går op, fordi der ligger temmelig specielle forudsætninger gemt i ræsonnementet. Det er jo nemlig ingenlunde givet, at et offentligt lån på 100 mill. kr. vil få renten til at stige netop så meget, at investeringerne i den private sektor netop falder med 100 mill. kr. Dette er kun muligt under ganske specielle kombinationer af likviditetspræferencens elasticitet sammenholdt med investeringernes renteelasticitet. – Men lad det være og lad os til sammenligning minde om, at ved skattefinansieringen forudsættes, at de 100 mill. kr. som nu opkræves i skat primært via nedgangen i konsumet vil kunne frisætte produktionsfaktorer svarende til det offentlige anlæg. Også her følges den monetære og den reale finansiering et stykke, men også her kniber det med fodslaget. Thi for at frisætte produktionsfaktorer svarende til 100 mill. kr. vil en skat på et større beløb kunne være nødvendig. Forbruget falder måske med 80 mill. kr., men at forudsætte, at faldet i opsparing skulle få en effekt (måske delvis via renten), således at der netop vil blive frisat produktionsfaktorer svarende til 20 mill. kr. kræver igen specielle forudsætninger.

Disse betragtninger kunne fortsættes i en mere indgående drøftelse⁷⁾, men i denne sammenhæng er det mere væsentligt at nå frem til en drøftelse af, hvorvidt ældre teorier påstand om at ikke alene udenlandsk, men også indenlandsk låntagning sammenlignet med skatter betyder en byrde lagt på fremtiden, kan fastholdes. Spørgsmålet er værd at stille

⁶⁾ Som regel fremstilles disse sammenhænge som om de alene havde relation til offentlig anlægsvirksomhed. Men naturligvis kan de samme ræsonnementer anvendes på private investeringer, som enten kan finansieres ved lån eller ud af løbende profit. Skatten modsvares da af den »for høje« pris, som har muliggjort positiv profit.

⁷⁾ En mere præcis analyse skimtes let. Man måtte her mere detaljeret ud fra en investeringsfunktion samt en konsumfunktion undersøge, på hvilken måde og ad hvilke veje låntagning, respektiv skatteopkrævning, frisætter produktionsfaktorer. Det ville herunder være af interesse at ræsonnere indenfor en vækstmodels rammer. Herved ville bl. a. spørgsmålet om overførsel af produktionsfaktorer fra konsumgodesektor til investeringsgodesektor åbenbart blive væsentlig lettere, idet det i hvert fald i et vist omfang kunne løses via tilgangen.

på trods af, at man for godt 25 år siden i den til Keynes' teori knyttede finanst teori⁸⁾ lancerede – og fik anerkendt – et alternativt synspunkt: En indenlandsk gæld betyder, at højre hånd skylder venstre noget; hermed følger transfereringer, men ingen »byrde«. Imidlertid er der gennem de sidste år offentliggjort en række afhandlinger, som argumenterer for det ældre synspunkt⁹⁾. Statsgælden gøres atter til en svøbe¹⁰⁾.

I al sin enkelhed lyder det centrale ræsonnement hos denne skole som følger: Under fuld beskæftigelse betyder en finansiering ved offentlig gældstiftelse, at man får en mindre hurtig udbygning af kapitalapparatet i den private sektor, end man ellers ville have fået. Men dette betyder (relativt) lavere realindkomst for vore efterkommere. (Ældre teori giver klart udtryk for de samme synspunkter).

Man ser straks, at ræsonnementet i hvert fald forudsætter, at enten anvender det offentlige låneprovenu til konsum (således at investeringskvoten falder) eller også forudsættes det offentlige anlæg at være om ikke værdiløst, så dog af mindre værdi (målt ved afkastet) end det alternative anlæg i den private sektor¹¹⁾.

⁸⁾ Som bekendt har denne teori første gang fået et præcist udtryk hos Jørgen Pedersen (»Einige Probleme der Finanzwirtschaft«, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1937, I), som skrev sin artikel for *General Theory* udkom.

⁹⁾ De vigtigste bidrag findes i J. M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, Homewood 1958 (jfr. diskussionen herom i amerikanske tidsskrifter), R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959, F. Modigliani, »Long-run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt«, *Economic Journal*, Dec. 1961 samt E. J. Mishan, »How to Make a Burden of the Public Debt«, *Journal of Political Economy*, Dec. 1963. – En fortrinlig oversigt over denne diskussion er givet i en (utrykt) 3-mdr.'s opgave af Thomas Lauritsen, *Udviklingen af teorien om statsgæld*, Sept. 1962.

¹⁰⁾ 30'ernes synspunkt er som bekendt stort set endnu ikke slået igennem udenfor økonomernes kreds. Ikke mindst i U. S. A. synes der at være megen slagkraft i henvisninger til det umoralske i at forøge offentlig gæld. Mishan refererer (op. cit., p. 542) at så sent som i 1963 kunne Eisenhower angribe Kennedy-administrationen ved at henvise til følgerne af en forøget statsgæld: »In effect we are stealing from our grandchildren in order to satisfy our desires of today«.

¹¹⁾ Selv om det offentlige anlæg skulle afkaste en mindre realindkomst end det alternative private anlæg, vil det ses, at kun en del af lånet kan blive til »byrde på fremtiden«.

Det bemærkes i øvrigt, at man naturligvis i analysen ikke bør lade sig binde af, at man i nationalregnskabet af måletekniske grunde ikke vil få afkastet af offentlige investeringer regnet med i fuldt omfang. En Storebæltsbro vil måske ikke optræde i fuldt omfang med sit afkast i værdien af konsumet, men dette hindrer ikke, at man ved analysen søger at tage det med. Sagt på en anden måde: Nationalregnskabs kate g orier er af mange grunde ikke dækkende velfærdsindikatorer.

Nu kan man naturligvis søge at præcisere sine forudsætninger endnu skarpere. Man må dog her passe på ikke at gå så vidt, at man får problemet til at forsvinde ved for stærk indsnævring af sine forudsætninger. Eksempelvis kunne man gå så vidt, at man ikke alene forudsætter, at man har – og kan fastholde – fuld beskæftigelse, men tillige, at man har en autoritativ beslutning om fordelingen af ressourcerne på konsum og investering, både nu og i den nærmeste fremtid¹²⁾.

Det er klart, at en sådan forudsætning får problemet til næsten helt at forsvinde. I hvert fald bliver svaret banalt for så vidt som en offentlig investering finansieret ved lån da betyder en byrde, såfremt den afkaster mindre realindkomst (realrente) end den alternative private investering. Men ikke alene er dette svar *for* let, men tillige vil de valgte forudsætninger afskære fra at betragte skatterne som alternativ. Sammenligningsgrundlaget bliver et offentligt lån med hertil hørende investering – eller status quo. Jeg nævner imidlertid ræsonementet, fordi jeg får brug for dele af det nedenfor.

For bedre at trænge ind i problemet, må det være tilladt at præcisere en (næsten) selvfølgelig forudsætning om, at det offentlige anlæg afkaster en realindkomst, som står mål med den, en tilsvarende (alternativ) investering i den private sektor ville give. Man kan sige, at dette følger pr. definition af vedtagelsen i Folketinget, eller at det er et andet udtryk for en forudsætning om rationel handling. (Kan denne forudsætning ikke godtages bliver det vanskeligt at diskutere rationel økonomi). For at rendyrke problemet kan man nu videre forudsætte ikke alene fuld beskæftigelse, men tillige, at et lån betyder, at realfinansieringen gennemføres ved indskrænkning af den private sektors investeringer, mens en skattefinansiering betyder, at realfinansieringen gennemføres ved nedsættelse af forbruget¹³⁾.

Under sådanne forudsætninger synes det ganske klart, at om end lånet ikke betyder en forringelse af fremtidig realindkomst sammenlignet med den nuværende, så betyder skatten en større fremtidig realindkomst. Man har her, hvis man vælger skattefinansiering, åbenbart besluttet sig

¹²⁾ Man kunne vælge det extreme synspunkt, at fordelingen af samlede ressourcer på konsum og investering er et rent *politisk* problem, som afgøres af *Folketinget*. Selv om man ikke vælger dette yderstandpunkt, kan man dog hævde, at det i hvert fald er vanskeligt at fastholde, at denne fordeling fremstår som en fugl Phønix – som forudsat i ældre teori – af borgernes fordeling af indkomsten på forbrug og opsparing. Dertil betyder den offentlige sektor sammenholdt med forudsætningen om fuld beskæftigelse for meget, også rent kvantitativt.

¹³⁾ Under vækst ville der naturligvis alene være tale om en relativ indskrænkning, resp. nedsættelse. Disse modifikationer kan udelades her.

for, at fremtidens borgere skal være bedre stillet. Dette betyder, at man i de to alternativer har en forskellig vurdering af nutidigt kontra fremtidigt forbrug. Og heraf kommer det, at man naturligvis ved lån lægger en »byrde« på fremtiden. Men ved denne vurdering burde man uafhængig af den offentlige investering ved rationel handling under alle omstændigheder have anlagt dette synspunkt. M. a. o. er alternativet til skatter i denne situation ikke lån, men at man derimod også uden den offentlige investering forøger skatterne, men da kombineret med – kort udtrykt – rentenedsættelse. Dette er ikke opsigtsvækkende. Det er kun at sige, at problemet lån ctr. skatter ved en given offentlig investering er at betragte som en del af det generelle problem: Hvorledes »bør« vi fordele vore samlede ressourcer mellem konsum og investering? Og dette problem er i meget væsentligt omfang et politisk problem, hvorom enhver kan have en mening¹⁴).

Det vil ses, at dette synspunkt er intet andet end en anvendelse af et generelt opportunity-cost-synspunkt. Nutidens konsum kan altid betragtes som en byrde, vi lægger på fremtiden. Thi vi kunne, alternativt, så snart den nøgne sult er dækket, have valgt at investere frem for at forbruge. Vi må her træffe et valg.

Denne konklusion synes ikke at blive forrykket af den mere raffinerede udformning, som Modigliani har givet af statsgælden som en byrde for fremtiden. Modiglianis argumentation bygger bl. a. på hypotesen om, at *ceteris paribus* vil den, der har en formue, have en højere forbrugstilbøjelighed end den uden formue. Selv om en indenlandsk gæld derfor direkte alene giver transfereringsproblemer, så vil selve eksistensen af denne gæld betyde, at statsobligationernes ejere vil have en højere konsumtilbøjelighed. Men heraf følger – efter Modigliani – at man alt i alt får en lavere investeringskvote d. v. s. en mindre hastig udbygning af kapitalapparatet, hvilket vi vil lide under i fremtiden.

Dette ræsonnement må dog følges af enkelte kommentarer. For det første er det usikkert, hvorledes formuen med given indkomst påvirker opsparingen. Ser man på, hvad der foreligger af danske erfaringer, synes det ikke muligt at give et klart svar. I henhold til forbrugsundersøgelsen fra 1955, er det kun muligt at sige, at »både husstande med

¹⁴) Ved her (og nedenfor) at henvise denne afgørelse til den politiske sfære udelukkes ikke, at man ved en velfærdsøkonomisk analyse kunne trænge mere til bunds i problemet. Men det synes berettiget i denne sammenhæng at vige udenom en sådan behandling – så meget mere som velfærdsteorien stadig opererer på et meget abstrakt niveau og næppe kan give megen konkret vejledning overfor det givne problem.

stor gæld og husstande med stor formue sparer væsentligt mere op end husstande med en formue omkring nul. Man kunne forklare denne adfærd ud fra en teori om, at husstande med stor gæld sparer meget op, fordi de er nødt til det, medens husstande med stor formue sparer meget op, fordi de er vant til det (det er måske derfor de har en stor formue)¹⁵).

Den anden, nødvendige, kommentar er, at i sidste ende forudsætter Modigliani, at fordelingen af produktionsfaktorerne på konsum og investering alene bestemmes – som ovenfor nævnt – af borgernes dispositioner. Som også nævnt kan man føle det nødvendigt at modificere dette synspunkt.

For det tredje forudsætter Modigliani (og med ham mange andre), at den førnævnte mekanisme, hvorefter indenlandsk låntagning på meget præcis måde skal påvirke investeringerne i den private sektor, faktisk virker. Men her er naturligvis mange modifikationer nødvendige. Private investeringer påvirkes af meget andet end rente- og likviditetsændringer.

Det hermed anførte synes at føre frem til den konklusion, at har man først truffet den politiske afgørelse af faktorfordelingen, så følger finansieringsformen heraf. Der er imidlertid en væsentlig tilføjelse at gøre hertil. Thi en Storebæltsbro er måske for stort et investeringsobjekt til at blive betragtet som en marginal forskydning af investeringernes fordeling, således som implicit forudsat i de foregående ræsonnementer. Broen må antages i byggeperioden at udgøre små 10 pct. af periodens offentlige investeringer og et par pct. af de samlede, faste investeringer. Hvis dette ikke er småt nok til at være marginalt, følger en væsentlig vanskelighed, som er et specielt tilfælde af det generelle problem, som rejser sig, når knappe ressourcer skal fordeles på behov, der ikke tillader små, marginale variationer. Dette er det klassiske problem om udelelighed.

Problemet mindskes naturligvis, hvis byggeperioden gøres længere. Også mere almindelige arbejdsmarkedspolitiske hensyn taler for dette. Ud fra en videre betragtning må man tillige tage hensyn til, at broen vil give anledning til en lang række tilpasningsprocesser, først og fremmest for erhvervslivets lokalisering. Også dette hensyn taler for at vælge en forholdsvis lang byggeperiode. Disse argumenter må dernæst sættes overfor hvad der taler for en kort byggeperiode. Det vigtigste argument

¹⁵) Se »Opsparing i lønmodtagerhusstandene 1955«, *Statistiske undersøgelser*, nr. 3, København 1960, p. 32.

er formentlig her, at en kort byggeperiode sikrer, at de først indsatte investeringer hurtigt giver afkast. Eller sagt på en anden måde: Man minimaliserer rentetabet ved at vælge den korteste byggetid. Man må ud fra dette afveje, idet hensyn naturligvis også må tages til tekniske forhold. Men det er vigtigt at fastholde, at byggeperiodens længde i sidste ende må betragtes som et økonomisk problem.

5. Bropenge?

Vælger man en »løbende finansiering«, d. v. s. skat, rejser der sig straks spørgsmålet om, hvilken skatteform, man skal slå ned på. En nærliggende mulighed, som vil få – og fortjener – en intensiv debat er naturligvis en broafgift¹⁶). Det ligger her lige for at argumentere, at en sådan ikke kan være rationel, hvis den begrænser udnyttelsen. Bropenge skulle da først anvendes den dag, broens kapacitet er fuldt udnyttet¹⁷). Man må dog her tage i betragtning, at ser man broen som et led i et større trafik anlæg, må argumentet forudsætte, at de tilstødende vejanlæg over Sjælland og Fyn har ledig kapacitet. Er dette ikke tilfældet, vil man i et vist omfang kunne regulere udnyttelsen af disse anlæg ved bropenge. Bortset herfra må man fremhæve, at det er helt afgørende, hvorvidt efterspørgslen efter broens ydelser vil være prisfølsomme. Er dette ikke tilfældet (indenfor »rimelige« intervaller), styrkes argumenterne for bropenge meget. Da vi ikke ved meget herom, kunne man overveje at gå eksperimentelt frem.

Men selv om man ved sådanne ræsonnementer skulle nå frem til, at bropenge ikke er nødvendige, er der tilbage hensynet til mere generelle trafikpolitiske overvejelser. Mere konkret: Såfremt man har lagt sig fast på en politik, hvorefter vi skal have både baner og veje, idet banerne især skal tage tung og lang transport, biler kort og let, kan konsekvensen være, at denne balance vil kræve bropenge af hensyn til banerne. Jeg vil dog straks fremhæve, at man her må udvise forsigtighed og meget kritisk betragte de argumenter, man sikkert vil møde op med fra banernes side. Thi selv om man i princippet vil finde den nævnte arbejdsdeling anerkendt, så efterleves den vistnok kun ufuldkomment i praksis. Nedlægger man sidebaner og lidet udnyttede stationer i et driftsøkonomisk set ønskeligt omfang? For broafgiftens vedkommende må man i hvert fald passe på, at man ikke ved en sådan

¹⁶) Jeg har haft glæde af en kort, men intensiv diskussion med cand. polit. Jørgen L. Halck om dette spørgsmål.

¹⁷) Ud fra dette synspunkt skulle man naturligvis i dag overveje at indføre bropenge på visse tider af dagen og året for Lillebæltsbroen.

bidrager til at forsinke en tilpasning. Hvis trafikøkonomiske overvejelser skulle tale for bropenge, må det i hvert fald være ræsonnementer, som tager deres udgangspunkt i et andet banenet, end det vi har i dag. – (Man kan i øvrigt i denne sammenhæng spørge, om tiden måtte være inde til at man nøje overvejer hele vort motorbeskatningssystem. Dette er vel vokset frem i små ryk og ved ad hoc overvejelser. Er f. eks. de små faste afgifter »rimelige« under hensyntagen til vejnettet og parkeringsmuligheder samt under hensyntagen til udviklingen af 2-bilsystemet?).

Såfremt man ud fra sådanne overvejelser beslutter sig for en broafgift bliver det næste spørgsmål, hvor stor den bør være. Dette er et temmelig teknisk spørgsmål, hvorom jeg ikke kan have nogen velbegrundet mening. Men det ligger i det anførte, at *en sådan afgift bør fastsættes uafhængigt af omkostningerne ved broens bygning*. Der er i hvert fald – for at udtrykke sig lidt svagere – ikke nogen direkte sammenhæng. Det er almene trafikøkonomiske hensyn, som her er afgørende. Når man på denne måde løsriver broafgiften fra byggeomkostningerne er det naturligvis også muligt, at man ud fra trafikfordelingssynspunkter vælger slet ikke at opkræve afgift. Jeg ved for lidt om trafikøkonomi til at have en færdig mening om spørgsmålet.

6. Konklusioner.

Broen over Storebælt må betragtes som en alternativ aktivitet. Dette synspunkt indebærer, at sammenligningsgrundlaget må være den situation, hvor man med bibeholdelse af fuld beskæftigelse ikke byggede broen (men gjorde noget andet). Heraf følger igen, at lånefinansieringen i udlandet i det store og hele kun vil kunne begrundes, såfremt man under alle omstændigheder ville have optaget sådanne lån til finansiering af anlægsvirksomhed. I princippet må indenlandsk lånefinansiering betyde, at man erklærer sig tilfreds med den herskende fordeling af produktionsfaktorerne på forbrug og investering. Det følger endvidere, at en egentlig skattefinansiering ved nye, ekstra skatter alene vil kunne begrundes, såfremt man under alle omstændigheder ville have ønsket at forskyde balancen mellem investering og forbrug. Disse konklusioner kan dog modificeres, såfremt broen er en så stor investering, at den ikke fuldt ud kan betragtes som alternativ til anden investering. Dette vil i et vist omfang kunne begrunde, at man netop p. gr. af broen beslutter en forskydning af den totale balance over mod investering, d. v. s. griber til ekstra skatter.

Det følger endvidere af det ovenfor anførte, at broafgifter må begrundes enten ved henvisning til, at efterspørgslen er nogenlunde upåvirket af en afgift eller ved henvisning til, at kapacitet af bro og hertil hørende vejnet ikke tillader fri adgang eller – for det tredje – ved henvisning til, at den trafikpolitiske balance mellem baner og biler gør sådanne afgifter nødvendige. Ved fastsættelse af eventuelle afgifter må det imidlertid være et fremtidigt rationelt banenet, som tages som udgangspunkt. Og endelig følger det, at eventuelle broafgifter i hvert fald ikke må fastsættes i direkte relation til omkostningerne ved broens bygning.