

Regionaløkonomiske effekter av befolkningsnedgang:

Undergang eller overgang for uttynningskommunene?

38

**Her føres noen reson-
nementer omkring
spørsmålene: Hvordan
virker en befolknings-
nedgang i en gitt re-
gion inn på den lokale
økonomien? Blir det
færre munner å mette
og dermed mer til
hver enkelt, eller skjer
det stikk motsatte?
Starter befolknings-
nedgangen en prosess
som på sikt under-
graver den lokale øko-
nomien og forsterker
sine egne årsaker?**

Kristian Aasbrenn

Både i faglige og politiske kretser og blant folk flest som er opptatt av peri-feriens framtid, uttrykkes det sterk bekymring for den demografiske uttynningen som preger store deler av det tynt bosatte Norge. Graden av bekymring synes ikke så mye å være avhengig av *hvor tynn* bosettingen er akkurat nå, om det bor én, ti eller hundre personer pr. kvadratkilometer. Det er dynamikken i utviklingen som vekker uro, forestillingen om at befolkningsnedgang er en *prosess som har en tendens til å forsterke sine egne årsaker*. Forholder det seg slik, er naturligvis resultatet gitt. Før eller senere vil landskapet tømmes for folk, uansett hvor tett eller spredt de bor i utgangspunktet. Når snøballen først har begynt å rulle, er resten bare et spørsmål om tid.

Er det alltid slik, er det av og til slik, eller er det ikke slik i det hele tatt?

Vi skal ikke gi noe endelig og allmenngyldig svar i denne artikkelen, men gå inn i den delen av problematikken som har med regionaløkonomisk dynamikk å gjøre. Spørsmålene vi stiller er disse:

Hva skjer med *økonomien* i en typisk uttynningskommune? Hvordan influerer befolkningsnedgangen på de gjenboende *husholdenes* økonomiske grunnlag, og hvordan påvirkes *kommunens* (kommuneorganisasjonens) økonomiske situasjon? Blir den regionale økonomien viklet inn i en ubønnhørlig prosess der nedgangen forsterker sin egen årsak? Kan den onde sirkelen brytes eller er det rett og slett slik at nedgangen i folketallet gjør de gjenboende rikere - fordi det blir færre å dele med?

Vi interesserer oss altså for sammenhengen mellom regionens befolkningsutvikling og inntekts- og sysselsettingsgrunnlaget for de gjenboende, og i hvilken grad kommuneinstitu-

sjonenes egne økonomiske forutsetninger for å yte tjenester til beboerne påvirkes av en befolkningsnedgang.

To konkurrerende hypoteser: malthus-termostaten eller myrdal-spiralen?

Den politiske bekymringen for demografisk uttynning bunner ikke først og fremst i forestillinger om at det er så problematisk å være få, men at uttynningsprosessen fungerer som en ond sirkel, en sjølfsterkende prosess.

En slik *ulikevektshypotese* er formulert av den norske geografen Tor Fredrik Rasmussen. Han har sett for seg "hele Norge i storbyer" (Rasmussen 1968, 1969), og hentet inspirasjon til beskrivelsen av storbyveksten og periferiens avfolkning fra Gunnar Myrdal og hans teori om et økende gap mellom den rike og den fattige verden. Myrdal beskrev prosessen som "cumulative, circular causation". I Rasmussens terminologi ble det hetende "selvgenererende spiraleffekt": Byvekst genererer mer byvekst, nedgang i periferien genererer mer nedgang i periferien - til sist sammenbrudd og total avfolkning - blant annet som et resultat av at den lokale økonomien undergraves.¹

Ingredienser til en *konkurrerende hypotese* kan hentes fra skriftene til "demografiens grunnlegger", Thomas Robert Malthus (1766-1834). Malthus tar ressurstilgangen for gitt, og betrakter befolkningsutviklingen som en *reguleringsmekanisme*. Blir det flere mennesker i et område enn det har bærekraft til å tåle, vil krefter virke i retning av å redusere folketallet - ved utflytting, om slike muligheter fins, ved krig og sult og død i ekstreme tilfeller. Etter hvert vil balansen mellom folketallet og regionens bærekraft gjenopprettes, og folketallet kan stabilisere seg og eventuelt gå inn i en ny vekstperiode². Tankegangen kan formuleres som en *likevektshypo-*

tese. En forestiller seg et termostat-regulert samfunn, der veksten i folketallet kobles ut hver gang en øvre grense er overskredet og kobles inn hver gang en nedre grense er passert.

Er de to hypotesene forenlig eller uforenlig med hverandre?

Et fristende svar kan naturligvis være dette: Malthus skrev sine klassiske skrifter for snart 200 år siden. Hans utgangspunkt var før-industrielle samfunn der folk i stor grad levde av å utnytte de lokale naturressursene i en tilnærmet sjølforsyningsøkonomi. I et slikt samfunn virker det logisk at en nedgang i folketallet vil kunne virke etter formelen: Blir det færre å dele med, får hver enkelt mer.

Hva skulle så støtte den konkurrerende, myrdal-inspirerte hypotesen? Først og fremst at samfunnet de demografiske prosessene utspiller seg i er et helt annet enn det samfunnet Malthus så omkring seg. I dagens norske periferi finner vi ikke sjølforsynte agrarsamfunn, men samfunn der servicenæringene dominerer. En svært stor del av yrkesbefolkningen tjener til livets opphold ved å yte tjenester, offentlige og private, til de andre som bor der. Går folketallet ned i et område, må en forvente at etterspørselen etter varer og tjenester også avtar. I den grad bostedsvalg styres av tilgang på jobber og inntektsmuligheter, vil det faktum at det blir færre penger å tjene føre til at folk flytter vekk. Så er runddans i gang.

Tilsvarende vil vi kunne vente at den lokale skatteinngangen svikter når det blir færre å skattlegge. Det må ventes å gå ut over aktivitetsnivået i offentlig sektor, med konsekvenser både for sysselsettingen og servicenivået. I et slikt samfunn er det lett å forestille seg at en begynnende befolkningsnedgang kan bringe den

lokale økonomien permanent ut av balanse. Folketallsreduksjon får ikke som hos Malthus preg av å "forhindre overbefolkning", men å skape og opprettholde underbefolkning, og som ledd i en sjølfosterkende prosess: en underbefolkningsspiral.

Erfaringene er flertydige

Kan erfaringene fra vår nære fortid hjelpe oss til å felle dommen? Er malthus-termostaten koblet ut for alltid? Er kreftene som bidrar til å undergrave den lokale økonomien i uttynningssamfunnene så ubønnhørlige som enkelte beskrivelser kan tyde på?

Vi har lite systematisk empiri å vise til, men nok erfaringer til å slå fast at bildet langt fra er entydig. Rett nok har vi mange eksempler på nedlagte småbutikker, postkontor og andre småskala servicetilbud, begivenheter som nok kan settes i sammenheng med befolkningsnedgang og dermed sviktende kundegrunnlag, men ikke bare det. Vi har i noen grad sett slike tendenser i tettbygde strøk også. Det har blant annet med høyning av terskelkrav, med økt individuell aksjonsradius og endret forbruksstruktur å gjøre.

I mange uttynningsområder har vi parallelt med at gamle servicetilbud forsvinner opplevd framvekst av nye tilbud og gjennomgående stor sysselsettingsvekst i servicesektoren sett under ett, altså det motsatte av hva vi skulle vente om det eksisterte en mekanisk sammenheng mellom folketallet og forutsetningene for å opprettholde tilbudene og sysselsettingsnivået i servicesektoren. Tallet på lærere har økt også der elevtallet er gått betydelig ned, og nye profesjoner har entret den offentlige scenen i uttynningskommunene som ellers, terapeuter av ymse slag, rådgivere, planleggere, administratorer og kontrollører. Og mye tyder på at folk flest har flere penger mellom hendene enn

noen gang - også i uttynningskommunene. Uttynning ser ikke ut til automatisk å skape fattigdom. I Norge opplever vi at noen av de rikeste kommunene faktisk er småkommuner med nedgang i folketallet.

Har Malthus likevel relevans? Eller er det som med mannen som falt ut fra 80. etasje og ropte begeistret til beboerne i 40.: "Nå har jeg allerede falt halvveis, og se jeg er like hel". Med andre ord, kommer virkningen først etter en tid, men desto mer brutalt og ubønnhørlig?

Noen sektorer er demografi-følsomme, andre ikke

Sannheten kan være så enkel som denne: Både malthus-effekten og myrdal-effekten gjør seg gjeldende i uttynningsområdene, og de virker samtidig, men på hver sine områder. Vi kan forestille oss at det fins *demografi-følsomme* sektorer, sektorer som settes under press og har en tendens til å krympe når folketallet går ned, og at det samtidig fins sektorer som fungerer uavhengig av folketallet - og i prinsippet slik, at jo færre folk som blir igjen, desto mer rikdom til hver enkelt. Den samlede effekten av de to prosessene skulle i så fall avhenge av den lokale økonomiens sammensetning, hvilke sektorer som veier tyngst, de demografi-følsomme eller de demografi-uavhengige.

På leting etter lokomotivet: "Economic base" på norsk

En mer analytisk tilnærming til problemet forutsetter en avklaring av hvilke sektorer som skal betraktes som henholdsvis demografi-følsomme og ikke demografi-følsomme. Dit skal vi bevege oss etter hvert, men først etter en liten repetisjonsøvelse.

I regionaløkonomiske lærebøker er det som regel gitt plass til noen avsnitt om "economic base"-teori, også kalt "export base"-teori (se for eksem-

pel Dedekam jr. 1987). Vi kan kalle den en lokomotiv-teori for økonomisk utvikling. Ikke alle sektorer er likeverdige, noen trekker de andre med seg - opp eller ned.

"Economic base"-teori forutsetter at en region i utgangspunktet er avgrenset. Den kan være en nasjonalstat, men gjerne en mindre, regional enhet. I vårt tilfelle er det en tenkt kommune. Teorien innfører et grunnleggende skille mellom økonomisk virksomhet som har kundegrunnlaget utenfor regionen ("*eksportnæringer*") og virksomhet som baserer seg på lokal etterspørsel ("*lokale næringer*"). "Eksportnæringene" (her i anførsel fordi det ikke alltid dreier seg om eksport i ordets egentlige forstand, men å selge ut av regionen) betraktes som det økonomisk sett mest grunnleggende, som "valutaskapende virksomhet" (= "basic" sektor). "Eksportinntektene" gir muligheter for "import" og for virksomhet i lokale næringer (= "non-basic" sektor).

Eksempler: Et fiskeforedlingsanlegg, en industribedrift eller for eksempel en servicebedrift med markedet utenfor kommunen blir å regne til "basic" sektor. Virksomheten til kjøpmannen som selger mjølk og brød til lokalbefolkningen og håndverkeren som arbeider med lokale oppdrag blir å regne som tilhørende "non-basic"-sektor. Dette er den tradisjonelle modellen - i sin aller enkleste form.

En av grunnene til at "economic base"-teori er havnet noe på sidelinjen med årene, er nok problemene med å plassere *offentlig sektor* i de opprinnelige boksene.

Det problemet *kan* løses. Vi kan løsrive modellen fra varer og tjenester, fra kjøp og salg, og i stedet snakke om pengestrømmer inn og ut av en region. Slike pengestrømmer kan være næringsrelaterte (knyttet til salg

av varer og tjenester) eller ikke næringsrelaterte (eksempelvis trygdeutbetalinger). Da blir det plass til alle offentlige overføringer, i tillegg til pensjon og trygd, inntektsoverføringer til kommunene, og naturligvis alle offentlige subsidier og offentlig næringsstøtte. Disse overføringene blir å regne som en del av "basic" sektor" så lenge de kommer fra regioneksterne kilder, i vårt tilfelle fra fylkeskommunen, staten eller eventuelt et overstatlig organ.

Offentlige utbetalinger som belastes regionens/kommunens eget budsjett, lønn til de kommunalt ansatte inkludert, blir å betrakte som en del av "non-basic" sektor. Inntektene til offentlig ansatte som jobber i regionen, men belaster overkommunale budsjetter, blir å regne som en del av "basic" sektor. I tilfellet Norge vil det blant annet gjelde lensmanns-/politietaten og ansatte ved lokale forsvarsanlegg, høyskoler, sjukehus og andre helseinstitusjoner som sorterer budsjettmessig under regioneksterne aktører³.

Holder vi oss til "economic base"-tankegangens logikk påhektet avklaringene om plassering av offentlige

Pengestrømmene og hvor de har sitt utspring, er det avgjørende for skillet mellom "basic" og "non-basic" sektor. Markedsrettede aktiviteter tilhører "basic" sektor når de betales av regioneksterne aktører, "non-basic" sektor når de betales av regioninterne aktører. Offentlige midler som tilføres regionen (kommunen) utenfra, det vil si belaster fylkeskommunale, statlige eller overstatlige budsjetter, blir for operasjonelle formål å regne som inntekter med eksternt utspring (basic). Alle midler som belastes kommunebudsjettet har pr. definisjon internt utspring, og inngår i "non-basic" sektor.

aktiviteter og pengestrømmer, har vi gjort vårt opprinnelige spørsmål om hvordan en befolkningsnedgang virker inn på den lokale økonomien til et spørsmål om hvordan befolkningsnedgangen virker inn på regionens bytteforhold med omverdenen. Vi holder oss i første omgang til inntektssiden og spør:

1. Hvordan virker en lokal befolkningsnedgang inn på flyten av penger inn i regionen/kommunen (basissektoren)?
2. Hvordan virker en vekst/reduksjon i denne pengestrømmen inn på den lokale pengebruken (den lokale sektoren)?

Etter denne avklaringen er vi i stand til å se mer nyansert på spørsmålet om hvilke sektorer som er demografi-avhengige og hvilke som ikke er det.

Befolkningsavhengige og ikke befolkningsavhengige inntekter: En enkel matrise

Ved først å dele inn inntektskildene etter om de har en ekstern eller intern kilde og deretter splitte opp hver av disse to kategoriene i henholdsvis befolkningsavhengige og ikke befolkningsavhengige kilder, har vi i prinsippet konstruert en firefeltstabell. I figur 1 har vi for oversiktens skyld plassert de fire kategoriene av inntektskilder på en linje, det vil si: Vi har laget en linje for *husholdenes inntekter* (H1, H2, H3 og H4) og en linje for *kommunenes (i betydningen kommunekassens) inntekter* (K1, K2, K3 og K4).

Det understrekes igjen at vi snakker om *pengestrømmer*, om kroner og ører. Det er *ikke* konkrete hushold eller bedrifter som skal puttes entydig inn i båser⁴.

Vi skal først rette søkelyset mot *husholdenes inntektsgrunnlag*, deretter

Figur 1: Kommune X. Hvor kommer inntektene fra?



Eksterne kilder		Lokale kilder	
Befolknings- avhengige	Ikke befolknings- avhengige	Befolknings- avhengige	Ikke befolknings- avhengige
H1 Trygd/pensjons- inntekter etc.	H2 "Eksport- inntekter"	H3 Inntekter fra personlig lokalmarked	H4 Inntekter fra upersonlig lokalmarked
K1 Person- avhengige inntekts- overføringer	K2 Ikke person- avhengige inntekts- overføringer	K3 Person- avhengige inntekts- overføringer	K4 Ikke person- avhengige inntekts- overføringer

H = Husholdenes inntekter og K = Kommunenes inntekter

mot inntektssiden i *kommuneregnskapet*⁵.

Husholdenes inntektsgrunnlag
H1 og H2-inntektene har til felles at deres utspring ligger utenfor kommunens grenser. De inngår i vår modell i "basic" sector.

Trygde- og pensjonsinntekter, inkludert barnetrygd, ledighetsstrygd, alders- og uførepensjon, er typiske eksempler på H1-inntekter, pengestrømmer fra en regionekstern kilde (eksempelvis fra folketrygden) til bestemte hushold. Inntektene er befolkningsavhengige (personavhengige) fordi de bortfaller om personen som er trygdeberettiget faller fra, eller opphører å være trygdeberettiget.

"Eksportinntektene" i den klassiske forstand befinner seg i H2-sektoren. Hit havner inntektene (lønn og eierinntekter) som tilflyter husholdene via bedrifter som selger ut av regionen/kommunen eller til turister og andre tilreisende. Det kan også være midler som gis i form av statlig, eventuelt fylkeskommunal næringsstøtte

enten markedet befinner seg lokalt eller eksternt. Det siste er prinsipielt viktig. Det er betalerens adresse, ikke kundens eller klientens som bestemmer hvor i skjemaet inntekten skal plasseres.

Også "eksportinntekter" fra sjøsysselsatte, eksemplvis en gardsskogbrukers inntekter fra tømmersalg, vil normalt være å betrakte som en ikke befolkningsavhengig inntekstpost. De er i en viss forstand personavhengige, det vil si avhengige av skogeierens eksistens, men skogeiendommen forsvinner ikke om den som for øyeblikket eier skogen gjør det. Pendlernes inntekter er pr. definisjon også å regne som "eksportinntekter". Det kan være et diskusjonsspørsmål om de heller burde kalles personavhengige, og dermed komme i klasse med pensjonsinntekter. Argumentet for å regne dem som "ikke personavhengige" er at pendleren fyller en nisje som i prinsippet blir ledig for andre dersom han eller hun forsvinner. Slik er det ikke når pensjonisten flytter eller går bort.

H3- og H4-inntektene har pr. definisjon lokalt utspring. H3-inntektene er av den personavhengige sorten. Forsvinner konkrete personer, forsvinner også behovene deres enten dette er behov de har fått tilfredsstilt ved å betale fra egen lomme eller behov som andre (for eksempel staten) har betalt for.

Når vi i figuren snakker om "personlig lokalmarked", er det altså "marked" i en vid betydning av begrepet vi snakker om. Det inkluderer ikke bare inntektene til *private som opererer i det lokale markedet* (dagligvarehandlere, frisører, rørleggere osv.), men også store deler av *offentlig sektor*, nærmere bestemt de inntekter husholdene skaffer seg ved å administrere og yte tjenester i kommunal regi, altså tjenester som finansieres over kommunebudsjettet. Tilsvarende tjenester som betales over et fylkeskommunalt budsjett, statsbudsjettet eller et overstatlig budsjett hører definisjonsmessig hjemme i H1-sektoren.

I tillegg til det personlige lokalmarkedet fins et upersonlig lokalmarked (H4-inntekter). Det er ikke personlige kunder/klienter som betjenes eller står som kjøpere, men lokale bedrifter, foreninger osv. i tillegg til kommuneorganisasjonen og eventuelle andre offentlige virksomheter beliggende i kommunen. Inntekter fra dette markedet berøres ikke direkte av befolkningsutviklingen lokalt, men kan naturligvis påvirkes indirekte ved at folketallet endres, i den grad bedriften eller organisasjonen som mottar varene eller tjenestene baserer seg på befolkningsavhengige inntektskilder, slik for eksempel en kommune i noen grad gjør (se nedenfor). I forhold til "economic base"-influerte resonnementer vil virksomhet innenfor H4-sektoren være å anse "basic" eller "non-basic" alt etter hvilken status avtakerne av varene og tjenestene har.

Inntektssiden i kommuneregnskapet

En kommune skaffer seg inntekter fra en rekke ulike kilder⁶. Hovedpostene er skatt på inntekt, formue og eiendom, avgifter og gebyrer, inntekts-overføringer via statskassen og "andre inntekter" - som kan inkludere renter og avkastninger, erstatninger osv. Når en ser kommunene under ett, er det skatteinntektene og inntektsoverføringene via statsadministrasjonen som utgjør de to klart største inntektskildene, i Norge henholdsvis 47 og 38 prosent i 1992. Overføringsdelen har økt kraftig over tid og er gjennomgående vesentlig høyere i småkommunene enn i de større. Men enkelte kommuner kan ha store inntekter utenom dette, blant annet inntekter i tilknytning til vasskraftutbygging, beskatning av private fritidsboliger osv.

Går vi nærmere inn på de enkelte inntektspostene; skatt, avgifter, inntektsoverføringer osv. vil vi oppdage at de sprer seg ut over hele registeret, fra K1 til K4. Noen kilder er eksterne, andre er interne, noen åpnes og snøres sammen i takt med befolkningsutviklingen lokalt, andre flyter uavhengig av de demografiske begivenhetene.

K1-inntektene er altså inntekter som tilføres kommunebudsjettet utenfra, men er betinget av befolkningsmengden og -strukturen lokalt. Mange av midlene som tilføres kommunene gjennom det statlige omfordelingsapparatet (inntektssystemet for kommunene), er i realiteten midler knyttet til personene som bor der. De er enten rene pr. capitatilskudd, eller tilskudd som er vektet etter hvor mange barn, hvor mange eldre osv. som bor i regionen. Underforstått: Går folketallet ned eller endrer befolkningsstrukturen seg, vil det få betydning for pengestrømmen inn i

kommunen. Inntektene er altså befolkningsavhengige.

K2-inntektene er eksternt tilførte inntekter kommunen har som *ikke* påvirkes, iallfall ikke direkte, av at folketallet eller befolkningsstrukturen endrer seg. En del av inntektssystemet hører i prinsippet inn under denne kategorien, blant annet såkalte skjønnsmidler og bevilgninger knyttet til spesifikke formål, eksempelvis investeringer i infrastruktur. Her hører også "garanti-inntektsordningen" for kommunene med, ordningen som sikrer kommuner med lave skatteinntekter pr. innbygger ekstratilskudd over statsbudsjettet, og dermed forhindrer at inntektsnivået kommer under et visst minimum St.meld. nr. 23 (1992-93).

Men det er ikke bare inntektsoverføringer fra staten som hører hjemme i K2-kategorien. Det gjør også eksempelvis skatt av hytter og fritidshus, og av "verker og bruk". Det er inntekter som har eksternt utspring og kommer uavhengig av den demografiske utviklingen lokalt. Det samme er kommunale konsesjonsinntekter av kraftproduksjon, erstatninger i forbindelse med vasskraftutbygging, osv.

Det lokale skattegrunnlaget fordeler seg på K3- og K4-postene. Kommunen forventes å merke nedgang i den lokale skatte- og avgiftsinngangen og omfanget av egenandeler når konkrete skattebetalere og avgiftspliktige personer blir borte (K3).

Men kommunene har også ikke befolkningsavhengige lokale skatte- og avgiftsinntekter (K4). Hit hører inntekts-, eiendoms- og formuesskatt som betales av lokale *bedrifter*, og eiendoms- og formuesskatt som betales av kommunens egne beboere. Vi regner altså ikke denne inntektsposten som befolkningsavhengig, sjøl om det er konkrete personer som betaler

den, fordi skattegrunnlaget - det som det betales eiendomsbetinget skatt av - normalt ikke forsvinner om de aktuelle personene gjør det. Også her vil det imidlertid eksistere grensetilfeller. Som allerede nevnt, regnes her skatt fra personer med bosted *utenfor* kommunen, eksempelvis eiere av hytter og annen fast eiendom som K2-inntekter - som eksterne, ikke befolkningsavhengige kilder.

Folketallet går ned: Hva skjer med inntektene?

"Economic base"-teoriens logikk tilsier altså at med mindre regionen er sjølforsynt og fritatt for skattebetalingsansvar, må den "importere" visse varer og tjenester. "*Importen*" og *skatteinnbetalingene* kan, i likhet med *etterspørselen som rettes mot lokale tilbydere*, bare finansieres dersom regionen har en viss tilførsel av midler fra eksterne kilder. I vår versjon av modellen trenger disse midlene ikke å være vederlag for markedsrettet "eksport" av varer og tjenester. De kan like gjerne komme i form av pensjoner, trygder, konsesjonsavgifter, tilskudd til kommunal drift eller andre tilførsler fra regioneksternt hold. Modellen tilsier altså at de eksternt tilførte midlene fungerer som den lokale økonomiens lokomotiv.

I vårt skjema blir det dermed H1- og H2-, K1- og K2-inntektene oppmerksomheten i første rekke skal rettes mot. I neste omgang blir spørsmålet hvordan disse inntektene brukes lokalt, om de gir grunnlag for lokal omsetning og lokale skatteinnbetalinger, altså i hvilken grad de nærer H3- og H4-, K3- og K4-sektorene. I teorien kan den lokale etterspørselen og den lokale skattebetalingsevnen opprettholdes eller for den saks skyld øke, sjøl i en situasjon der folketallet går ned. Det er ikke sikkert den gjør det, sjøl om inntektene i kroner og øre opprettholdes, og inntektene pr. person følgelig øker. Blant annet vet vi

fra forskjellige undersøkelser at kjøpetrofastheten har en tendens til å være høyere blant lavinntektsgrupper enn blant høyinntektsgrupper. Men så lenge prinsippet om progressiv beskatning opprettholdes, vil vi vente at de lokale skatteinntektene øker i en situasjon der inntektsnivået øker.

Å si at de *eksterne* inntektene er avgjørende for hvordan den lokale økonomien utvikler seg, er ikke det samme som å si at den lokale *demografiske* utviklingen er av underordnet betydning, *siden de eksterne inntektene en region har, også i visse tilfeller er befolkningsavhengige*. Dette gjelder først og fremst inntekter som tilflytter regionen via offentlig sektor. Går folketallet ned, reduseres det statlige bidraget til kommunens budsjett automatisk. Og etter hvert som trygdede og pensjonister faller fra, forsvinner også inntektene deres fra den lokale økonomien. Det er bekymringsverdig, mer bekymringsverdig jo større andel av regionens eksterne inntekter som er av H1- og K1-typen, altså kommer fra eksterne, befolkningsavhengige kilder, men lettere å leve med jo større andel av tilførslene som er av H2- og K2-typen.

Folketallet går ned: Hva skjer med utgiftene?

I en region med inntekter fordelt over hele skalaen H1-H4 og K1-K4, vil det altså forekomme inntektskilder som har en tendens til å krympe etter hvert som folketallet går tilbake, og i visse tilfeller krympe *raskere* enn folketallet går tilbake. Men det vil også forekomme inntektskilder som ikke påvirkes, iallfall ikke på noen direkte måte av at folketallet går ned, og som følgelig vil representere en motvekt mot kreftene som undergraver den lokale økonomien. Sluttresultatet må ventes å avhenge av mange forhold. Et av disse forholdene har med utgiftssiden i regnskapet å gjøre, i hvilken grad en demografisk uttyn-

ningsprosess gjør det billigere eller dyrere å leve for de gjenboende, og i hvilken grad kommunal virksomhet blir dyrere eller billigere pr. capita.

Vi skal først foreta en rask gjennomgang av husholdssektoren, deretter en like rask gjennomgang av kommunal sektor. Drøftingen er ikke på noen måte utfyllende. Blant annet går vi ikke inn på det vesentlige spørsmålet om hvordan en lokal befolkningsnedgang antas å virke inn på regionens *innbetalinger* til offentlig sektor (altså slike pengestrømmer ut av regionen som er definert som fylkeskommunale, statlige eller overstatlige skatter og avgifter). Vi slår bare fast, og gjør det med det samme: Dersom omsetningsnivået i regionen synker, vil det bidra til å redusere omfanget av skatter og avgifter som betales ut av regionen. Det samme må ventes å skje dersom inntektsnivået i regionen går ned. Da vil pengestrømmen reduseres både i absolutt forstand og pr. capita, det siste på grunn av den progressive personbeskatningen.

Husholdenes utgifter

Blir det dyrere eller billigere for *husholdene* å opprettholde en gitt standard i en region der folketallet går ned?

Forventningsvis vil noe bli billigere og noe dyrere. Nettoresultatet er det vanskelig å si noe generelt om. Uttynningssamfunnet er pressområdets motsetning. Holder vi oss til teorien, betyr press etterspørselsøkning og prisstigning. Da bør, ifølge samme teorien, uttynning bety det motsatte, altså at varer og tjenester og fast eiendom blir billigere. Når det gjelder det siste, er særlig boligprisene interessante å se på. For tomte- og boligmarkedet ser hypotesen ut til å bli bekreftet. På andre områder ser det mer variabelt ut.

Varer og tjenester i sin alminnelighet er ikke nødvendigvis billigere i uttynningssamfunnet. Studerer vi for eksempel dagligvaresektoren, vil vi oppdage at "billigbutikker" har høye terskelkrav og sentral lokalisering. I periferien finner vi helst småbutikker som har dårligere muligheter enn de store kjedebutikkene til store og dermed billige innkjøp. I tillegg er omsetningen ofte lav. De faste kostnadene blir da forholdsvis høye, og lønnsomheten kan bli lav uten at det nødvendigvis gir forbrukerne billige varer og tjenester. I tillegg kommer at vare- og tjenestekjøp i uttynningssamfunnet gjerne er forbundet med betydelig egentransport. Det blir i praksis en tilleggskostnad for forbrukeren. Visse tjenester kan likevel være forholdsvis billige, i den grad lønnsnivået er lave i uttynningssamfunnet enn i områder med press.

Arbeidspendling kan også bli en betydelig kostnadsfaktor for mange av uttynningssamfunnets beboere. Det er likevel en alminnelig utbredt misoppfatning at lange arbeidsreiser er så mye mer utbredt i periferien enn i byregionene. Oftest er det motsatt. Men at avstand koster både i form av penger, tid og krefter, er en kjensgjerning som uttynningssamfunnets beboere daglig konfronteres med. En del av disse kostnadene faller likevel på andre aktører enn brukeren, gjerne på offentlig sektor, ettersom den transportmessige infrastrukturen for en stor del er et offentlig anliggende.

Utgifter i kommunal sektor

I likhet med de kostnadene som faller på de enkelte husholdene, er det vanskelig å skaffe en samlet oversikt over de kostnadsmessige konsekvensene av uttynningen for offentlig sektor, her *kommunen*.

For det første: Utgiftsstrukturen vil variere mye fra kommune til kommune. Variasjonene vil nok i noen

grad ha sammenheng med befolkningsstørrelse og tetthet, men også av en rekke andre faktorer. Blant annet varierer lånegjelda mye fra kommune til kommune. En kommune med stor lånegjeld og avtakende befolkning, vil i prinsippet påføre innbyggerne en økende gjeldsbelastning pr. capita. Andre kommuner kan dra med seg andre tyngende utgiftsposter som fungerer på tilsvarende måte.

Svært mange uttynningskommuner er også spredtbodde kommuner (Aasbrenn 1989 og 1990). Det er allment godtatt at lav befolkningstetthet koster når kravet er å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til alle, uansett bosted og bosettingsmønster. Det har blant annet med skalaproblematikk å gjøre. Eksempelvis koster det omtrent like mye å holde en vei brøyttet og i orden om det bor fem eller fem hundre mennesker langs denne veien. En skoleklasse er en skoleklasse enten den har fem eller 25 elever, osv.

Uttynningssamfunnets infrastruktur, kommunens administrative stab inkludert, vil normalt være bygd ut for å betjene en befolkning som er større enn dagens og mye større enn morgendagens, og infrastrukturkrumping er en vanskelig kunst. En skole lar seg ikke uten videre bygge om, og en kommuneorganisasjon kan være enda vanskeligere å bygge ned, ettersom den ikke bare berører døde ting, men i høy grad angår mennesker og menneskers levebrød.

Forsøk på å krympe de offentlige utgiftene kan gå smertefritt, men det vil alltid oppstå situasjoner der kostnadsjakt medfører tapte arbeidsplasser og redusert servicekvalitet - eller rett og slett forbyr seg sjøl av tekniske eller politiske grunner.

Et problem som oppstår når kommunen forsøker å spare, er at et gitt til-

bud sjelden lar seg tilpasse en redusert etterspørsel på en trinnløs og dermed fleksibel måte. Eksempel: Faller antall elever på et bestemt klassetrinn fra 30 til 28, tilsier regelverket at en i stedet for to klasser kan samle alle i én (norske delingstall er lagt til grunn). Det gir muligheter til betydelige innsparinger. Men en reduksjon i størrelsen på elevkullet fra 28 til 8 gir små innsparingsmuligheter. Klassen opprettholdes helt til elevtallet blir så lavt at sammenslåing av klasser på ulike trinn eller nedlegging av skoler kommer på tale. I det siste tilfellet øker transportutgiftene, og transportbelastningen for elevene kanskje i så stor grad at det betraktes som politisk uakseptabelt.

Tendensen vil være at kommunen, sjøl om den gjør sine bestrebelser, vil ha store problemer med å redusere sine utgifter i takt med nedgangen i folketallet. Det vil under enhver omstendighet skje med den risiko at hardt tiltrengte arbeidsplasser går tapt, at servicekvaliteten avtar og at de politiske motsetningene grupper og grender imellom øker.

Konklusjon: Differensiering og økt sårbarhet

Store deler av Norge og Norden er inne i en demografisk uttynningsprosess. Mellom 1975 og 1990 opplevde 50 prosent av de finske kommunene, 45 prosent av de norske, 39 prosent av de islandske og 37 prosent av de svenske befolkningsnedgang (Wikan 1994). Prognosene tyder på at det etter hvert kommer til å bli flere og ikke færre uttynningsområder.

Både fenomenets omfang og graden av dysterhet som preger enkelte av framtidsbildene som er skissert for de mest utsatte uttynningsområdene gjør det interessant å spørre: *Hvilke økonomiske konsekvenser har det for de gjenboende i uttynningsområdene at folketallet går ned, og i hvilken grad vil*

uttynningskommunene som aktører være økonomisk i stand til å ivareta sine funksjoner?

I utgangspunktet stiller vi opp to konkurrerende hypoteser. Den ene er malthus-inspirert. Befolkningsnedgangen betraktes som et uttrykk for svikt i ressurstilgangen og samtidig som en mekanisme for å gjenopprette balansen mellom befolkning og ressurser. Når folketallet er gått tilstrekkelig ned, vil underforstått tilgangen på ressurser pr. capita være høyere enn før befolkningsnedgangen satte inn. Oversatt til en moderne virkelighet: Befolkningsnedgang gjør de gjenboende rikere.

Den konkurrerende hypotesen er myrdal-inspirert. Den retter oppmerksomheten mot mulige sjølforssterkende mekanismer i befolkningsnedgangen, mekanismer som blant annet og ikke minst har med den lokale servicesektoren å gjøre. Når det blir færre folk, blir det færre å betjene. Jobber og inntektskilder forsvinner, og enda færre folk enn før finner økonomisk fotfeste.

Som innfallsport til drøftingen har vi anvendt en tillempet variant av "economic base"-tenkning som tilsier at det mest grunnleggende spørsmålet er hvordan befolkningsnedgangen påvirker *pengestrømmene inn og ut av regionen*. Region betyr her kommune.

Vi har brukt mest plass på å diskutere virkningene for pengestrømmene inn og har konkludert med at noen av disse strømmene er demografifølsomme. De øker eller avtar i takt med folketallet og befolkningens sammensetning. Det gjelder blant annet trygdeytelser og store deler av inntektsgrunnlaget kommunene baserer sin virksomhet på, det såkalte "inntekts-systemet". En "omsorgskommune" kan være et typisk eksempel på en sårbar kommune. Den myrdal-inspi-

rerte tenkningen synes å ha stor relevans.

Andre inntekter er ikke demografi-følsomme. De kan være følsomme for konjunktursvingninger, for kurssvingninger, for politiske avgjørelser nasjonalt eller internasjonalt og en rekke andre forhold på det eksterne plan. Men folketallssvingninger lokalt reagerer de lite på. Dette gjelder blant annet inntekter fra salg ut av regionen av energi, råvarer, ferdigvarer og tjenester. Den typiske "kraftutbyggingskommunen" eksemplifiserer en kommunetype der slike inntekter teller mye. Kommuner av dette slaget står langt bedre rustet til å møte en befolkningsnedgang enn kommuner der demografifølsomme inntekter teller mye. Den malthus-inspirerte tankegangen synes å ha stor relevans her. Går folketallet ned, blir det mer til hver enkelt.

Kommuner flest ventes å ha noe av både "omsorgskommunen" og "kraftkommunen" i seg. De vil med andre ord ha sektorer som virker både etter malthus-prinsippet om at jo færre folk det blir, desto mer til hver enkelt - og sektorer som virker etter myrdal-prinsippet: Jo færre folk, desto færre penger å fordele.

Resonnementet gir ingen entydig konklusjon på spørsmålet om demografisk uttynning er begynnelsen på slutten eller fungerer som en reguleringsmekanisme. Det er mange andre faktorer enn folketallsutviklingen som teller. Kommunene synes imidlertid å spre seg over et nokså bredt register av opportunitetssituasjoner. Derfor forventes at det over tid vil skje en differensiering mellom kommuner som har sin økonomi nært koblet til befolkningens størrelse og sammensetning, og kommuner som i større grad har sin økonomi koblet til befolkningsuavhengige sektorer.

Vår kjennskap til periferikommunene generelt indikerer at svært mange av dem tilhører den først nevnte sorten. Velferdsstaten har gjort offentlig sektor til en ny "economic base". Det gjelder rett nok ikke bare periferikommunene. Målet i sysselsetting er offentlig sektor større i de fleste sentrumskommuner og aller størst i hovedstadsområdet (Foss 1995). Men trolig har periferikommuner flest en større andel av sine offentlige inntekter fra befolkningsavhengige kilder. Dette gjør dem spesielt sårbare og aktualiserer spørsmålet om uttynning i seg sjøl burde være et støttekriterium i "inntektssystemet for kommunene". Det vil være et bidrag til å forhindre at befolkningsnedgangen blir sjølførsterkende.

Et annet problem uttynningskommunene vanskelig slipper unna, er problemet med en infrastruktur som til enhver tid vil ha en tendens til å være litt større enn befolkningen skulle tilsi. Det påfører også utgifter som inntektssystemet, i den form det har i dag, ikke kompenserer for.

1. Se også Rasmussen 1995 for et tilbakeblikk.
2. Hovedinnholdet i Malthus' lære fins i hans essay fra 1798 (revidert versjon 1803): "On the Principle of Population". Revisjonen bygde blant annet på studiereiser i Norge og Sverige.
3. Dette eksemplet illustrerer at måten vi definerer regionen på er avgjørende for resultatet når vi arbeider med "economic base"-resonnementer. Opererer vi på nasjonalstatnivå og ser bort fra eventuell overstatlig offentlighet, vil offentlig virksomhet og offentlige pengestrømmer pr. definisjon havne i "non-basic" sektor.
4. Bedrifter vil ofte være av både-og-typen. Mange betjener både et lokalk marked og et eksternt marked. Omsetningen til lokalk markedet influeres av befolkningsutviklingen i nærområdet, omsetningen til utemarkedet gjør det ikke. Dette vil for eksempel være situasjonen for svært mange reiselivsbedrifter av den vanlige typen som dels livnærer seg

av lokalk markedet, dels av turisme og yrkesbetinget trafikk. Det vil gjelde en rekke handelsbedrifter og store deler av bygg- og anleggssektoren osv. Konkrete husholdninger vil i realiteten også ofte ha et blandet inntektsgrunnlag, noe "eksportbasert", noe lokalk markedbasert, noe befolkningsavhengig og noe ikke befolkningsavhengig.

5. Noen vil muligens undre seg over at vi ikke opererer med bedrifter som egen aktørtype i matrisen. Begrunnelsen er at bedriftene i vårt resonnement bare er interessante i den grad de gir husholdene eier- og lønnsinntekter og kommunen skatteinntekter. Det som skjer i bedriftene fanges med andre ord opp indirekte i matrisen.

6. St.meld. nr. 23 (1992-93) "Om forholdet mellom staten og kommunane" gir en fyldig innføring i kommunenes inntektsgrunnlag. Se særlig kapittel 10.

Litteratur

Aasbrenn, Kristian (1989): "Uttynningssamfunnet. Det demografisk uttynnede - men ikke avfolkede - utkantsamfunn", *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 5/6, 509-519.

Aasbrenn, Kristian (1990): "Uttynningssamfunnet. Utfordringer og forskningsbehov". *Østlandsforskning rapport* nr. 17.

Dedekam Jr. Anders (1985): "Regional-økonomi". Universitetsforlaget, Oslo 1985.

Foss, Olaf (1995): "Uttynningssamfunn og offentlig sektor - avhengighet og sårbarhet". s 97-128 i PERSSON, Lars Olof (red): "Balanserad uttynning" *NordREFO* 1995:1.

Rasmussen, Tor Fr. (1968): "Hele folket i storbyer" I "... som det stiger frem. En antologi om norsk distriktsutbygging". Universitetsforlaget.

Rasmussen, Tor Fr. (1969): "Byregioner i Norge" NIBR, Oslo.

St.meld. nr. 23 (1992-93) "Om forholdet mellom staten og kommunane". Kommunaldepartementet.

Wikan, Gerd: "Uttynningens geografi i Norden". Arbeidsrapport, NordREFO/Høgskolen i Hedmark 1994.

Kristian Aasbrenn er høgskoledosent ved Høgskolen i Hedmark.