

Befolkningspolitikk - nødvendig men vanskelig

Befolkningspolitikk er nødvendig for å sikre en god forvaltning av den menneskelige ressurs. Forskningen viser at det er mulig å øke fruktbarheten, mens en foreløpig vet mindre om betingelsene for en effektiv innvandringspolitikk. Demografisk regulering er en vanskelig oppgave som stiller store krav til myndighetene. Reguleringen må være forutsigelig og ha et langsiktig perspektiv, og ikke være konjunkturbetonet.

Dag Flater Hwang

Nordmenn flest synes å ha et fjernt forhold til begrep som *befolkningspolitikk* eller *demografisk styring*. Den viktigste årsak til dette er trolig at i Norge og i land som vi vanligvis sammenlikner oss med har staten ingen uttrykt og helhetlig politikk for den demografiske utvikling. Det demografiske flettes i stedet inn i andre politikkområder, som eksempelvis familiepolitikk, helsepolitikk, boligpolitikk, distriktspolitikk eller asylpolitikk, og vil da i regelen være underordnet andre hensyn, som forhold av sosial eller humanitær karakter. En annen årsak kan være at folk generelt oppfatter befolkningspolitikk som statlig innblanding i individenes frihet, især med hensyn til valg av familiestørrelse.

Ikke desto mindre er demografisk styring og regulering en regulær offentlig oppgave, også i samfunn som det norske. I de senere år har nordmenn flest også fått forståelse for at innvandringspolitikken har stor betydning for hvordan samfunnet vil utvikles på viktige områder, skjønt selve den befolkningspolitiske dimensjon framstår som temmelig diffus.

I dette bidraget søkes skapt en erkjennelse av at befolkningspolitikk ikke er noe marginalt eller unormalt, og at det er mulig å løse samfunnsproblemer ved hjelp av demografiske tiltak. Samtidig vil det framheve noen av de vansker og begrensninger som ligger i slik politikk.¹

I artikkelen forutsettes at opprettholdelse av folketallet er et mål som samfunnet er tjent med å realisere. Dette målet kan nås ved å øke fruktbarheten fra dagens nivå på ca. 1,8 barn pr. kvinne² til ca. 2,05 barn pr. kvinne og/eller ved en permanent nettoinnvandring.³ Artikkelen kommer derfor i hovedsak til å fokusere på befolkningspolitikk i form av fruktbarhetsfremmende tiltak, på den

ene siden, og innvandringsregulering, på den andre siden.⁴

Hva er befolkningspolitikk?

Befolkningspolitikk kan defineres som *tiltak for å påvirke befolkningsutviklingen*, det vil normalt si befolkningsstørrelse, alderssammensetning eller geografiske fordeling, eventuelt sammensetning etter kriterier som kjønn, nasjonalitet, etnisk opprinnelse, språk, kultur eller religion. En befolkningspolitikk krever som all annen politikk at man styrer etter konkrete målsettinger, og at man utarbeider et sett av virkemidler. Ulike former for befolkningspolitikk er presentert i boks 1.

Hvorfor trenger samfunnet demografiske styringstiltak?

En gitt befolkningsutvikling er ikke et mål i seg selv. Den skal bidra til å realisere visse overordnede politiske mål, som økonomisk og sosial velstand, økologisk balanse eller internasjonal makt og innflytelse. En kan si det slik at befolkningspolitikken vil være et middel til å tilpasse eller "harmonisere" befolkningsutviklingen til en ønsket samfunnsutvikling.

Det kanskje sterkeste argument for demografisk styring, er behovet for forvaltning av humankapitalen, så vel kvantitativt som kvalitativt. Mennesket er samfunnets desidert viktigste ressurs, og kravene vi stiller til verning og utnyttning av denne ressursen må være enda større enn for fisk og olje. Et annet svært viktig argument, som framheves blant andre av Tapinos (1985) og Demeny (1986), er at det eksisterer demografiske realiteter som ikke reguleres gjennom et marked, og der en følgelig har liten kontroll med de økonomiske konsekvenser. I korte trekk går dette ut på at de beslutninger som individene tar med hensyn til fødselstall og flyttinger ikke nødvendigvis samsvarer med hva som er best for samfunnet.

1. Former for befolkningspolitikk

Befolkningen endres over tid ved at det finner sted demografiske "bevegelser", dvs. fødsler, dødsfall og migrasjoner (innenlandske flyttinger, vandringer over landegrensene). Når vi snakker om ulike former for befolkningspolitikk, relaterer vi dem gjerne til disse forskjellige bevegelser. Med andre ord svarer en bestemt type politikk til en gitt komponent i befolkningens bevegelse. Herav følger en inndeling i *fruktbarhetspolitikk* (fødselspolitikk), *innvandringspolitikk* og hva vi kan kalle *bosettingspolitikk* eller "politikk for bosetting og innenlandske flyttinger" (sistnevnte står sentralt i norsk distriktspolitikk). Betegnelsen *mortalitetspolitikk* eller "dødelighetspolitikk" brukes omtrent aldri, men i prinsippet skulle det ikke være noe i veien for å gjøre det. I realiteten må helsepolitikken langt på vei sies å være en form for (anti)mortalitetspolitikk. I Norge er heller ikke *utvandringspolitikk* et innarbeidet begrep, til tross for at denne form for befolkningspolitikk historisk sett har lange tradisjoner. Det nærmeste vi kommer norsk utvandringspolitikk i dag, er repatrieringstiltak rettet mot flyktninger med midlertidig oppholdstillatelse, men en kan diskutere hvorvidt dette snarere er en dimensjon ved innvandringspolitikken.

Innenfor hver hovedtype av politikk kan man definere tre "underformer", avhengig av om man søker å øke, stabilisere eller redusere intensiteten i bevegelsene. For å ta fruktbarhetspolitikken som eksempel, kan man skille mellom fruktbarhetsfremmende politikk (også kalt natalistisk eller pronatalistisk politikk), fruktbarhetshemmende (eller antinatalistisk) politikk og fruktbarhetsstabiliserende politikk.

Generelt kan en konstatere at økonomiske argumenter for befolkningspolitiske tiltak har hatt en tendens til å komme stadig sterkere fram, mens politiske (herunder militærpolitiske) begrunnelser tidligere var dominerende.

Befolkningspolitikk er minst like gammelt som de eldste spirer til den moderne stat

I antikkens Hellas utarbeidet den athenske bystat forholdsvis klare prinsipper for befolkningspolitikk. I utgangspunktet var makthaverne mest bekymret for overbefolkning (byen var liten). Virkemidler for å begrense folketilveksten var utvandring, abort og drap på spedbarn av "dårlig kvalitet", i tillegg til at man forsøkte å regulere fruktbarheten gjennom ekteskaps-, arve- og skattelover. De viktigste inspiratorer til denne politikk

var de store tenkerne Platon og Aristoteles. Platon var mest opptatt av at bystaten skulle forbli "harmonisk", og at samfunnet fungerte under "ordnede" forhold. Aristoteles hadde en noe videre oppfatning av befolkningstilvekstens konsekvenser. Han mente at samfunnet risikerte å bli vanskeligere å styre både politisk, sosialt og økonomisk, og at det i en tallrik befolkning lettere kunne oppstå fattige sosiale lag.

Også i Romerriket var myndighetene opptatt av befolkningsutviklingen. Vi merker oss spesielt romernes interesse for natalistisk politikk, som kan forklares ved lave fødselstall som truet så vel dynamikken i det romerske samfunnsliv som rekrutteringen til hæravdelingene. Blant de natalistiske tiltakene i Roma kan nevnes arvelovgivning, som tilpasset arveavgiften

etter hvorvidt man var gift eller ugift, og etter antall barn.

Også i Norge finner vi klare elementer av befolkningspolitikk opp gjennom historien (se eksempler på ut- og innvandringsregulering i boks 2). Det er riktignok ikke åpenbart at det alltid dreier seg om befolkningspolitikk i egentlig forstand, altså i samsvar med vår definisjon av befolkningspolitikk. Hovedpoenget er imidlertid å slå fast at reguleringen av de demografiske bevegelser (og av konsekvensene av disse) i høyeste grad har vært en del av norsk politisk styring opp gjennom historien.

Eksempler på befolkningspolitikk i det 20. århundre

De sannsynligvis mest kjente eksempler på moderne befolkningspolitikk er innvandringsreguleringene som på 1900-tallet har vært praktisert i tradisjonelle innvandringsland som De forente stater, Kanada og Australia, samt programmene for fødselsbegrensning i utviklingsland som Kina og India. Av størst interesse for Norge, er likevel erfaringene fra den natalistiske politikk som har vært ført i visse andre europeiske land. La oss se nærmere på den kanadiske innvandringspolitikk, og deretter natalistisk politikk i Europa.

Kanadisk innvandringspolitikk⁵

Før 1945 var innvandringen til Kanada nokså anarkistisk, til tross for at sentralregjeringen - i samarbeid med de store selskapene, som jernbanen - stod for det meste av rekrutteringen av innvandrere. I perioder hadde også provinsene, i likhet med de sentrale myndigheter, egne innvandringskontorer i utlandet. Det var stort behov for mennesker til å befolke nye områder vestover. Forsøk på selektiv utvelgelse av innvandrerne mislyktes, og det samme gjorde grensekontrollen. Samtidig mistet landet rundt halvparten av innvandrerne, som

2. Historiske eksempler på norsk demografisk regulering

- 1) Vikingenes ekspansive framstøt og utvandring til oversjøiske land må forstås på bakgrunn av et sterkt demografisk press i Norge. Dette kan ha sammenheng med lavere barnedødelighet, og på den tid dominerte muligens samlivsformer som favoriserte høye fødselstall. Man bør kanskje heller ikke undervurdere betydningen av rettsbestemmelser som la opp til "eksport" av overflødige individ. Kun den eldste i søskenflokket fikk sikret sin framtid, ved at han fikk enerett til arv fra sine foreldre.
- 2) På slutten av 1200-tallet og fram til 1330-åra ble det foretatt flere viktige beslutninger som regulerte utlendingenes opphold i Norge. Dette hadde sammenheng med at utlendingene og spesielt tyskere begynte å bli ganske dominerende innenfor handel og håndverk. Utlendingene skulle kun oppholde seg i landet i "handelsseongen", i første omgang med en oppholdsfrist på seks uker. Senere bortfalt seksukersregelen, men vinteropphold i Norge forble forbudt, med mindre det var inngått ekteskap med norsk borger. En form for passvesen ble også innført på denne tiden, visstnok fordi enkelte distrikt var plaget av utenlandske svindlere og andre forbrytere.

regel ved at de etter en stund søkte seg videre til De forente stater.

Etter den andre verdenskrig gjennomgikk immigrasjonspolitikken grunnleggende endringer. Til å begynne med var de sentrale myndigheters forsøk på å regulere den kulturelle og språklige sammensetning av innvandrerne forholdsvis framtreddene. Man var opptatt av å sikre en viss etnisk eller nasjonal sammensetning av befolkningen, gjennom kvoter eller bestemte "opptakskriterier". Etter 1960 foretas reguleringen av innvandringen primært på grunnlag av behovet for å tilpasse tilgangen av arbeidskraft til de økonomiske svingninger. Dessuten besluttet det at innvandrerne utdanning og yrkesbakgrunn må svare til de behov som finnes på arbeidsmarkedet, samtidig som kriterier som nasjonalitet, språk og kultur vektlegges mindre.

Kanada gjennomførte en klar oppgavefordeling mellom sentralmyndighet og provinsene og en desentralisering av innvandringspolitikken. Egne provinsiale innvandringsdepartement

står for utvelgelsen av innvandrerkandidater, i tillegg til at de har større innflytelse på regelverket for oppholds- og arbeidstillatelse. Provinsene har ansvaret for integrasjonspolitikken, herunder skolepolitikken og ulike sosiale tiltak, og de står for den praktiske organisering av innvandrerens integrasjon i det kanadiske samfunn. Føderalstaten på sin side definerer visse hovedprinsipp og retningslinjer for innvandringen, herunder taket på den totale innvandring, den regionale fordelingen av innvandrerne, og hvilke kategorier av innvandrere som er uønsket til Kanada. I enkelte provinser er innvandringen ikke bare en integrert del av den økonomiske politikk. Der utvikles også en befolkningspolitikk eller "politikk for menneskelige ressurser", som blant annet er rettet mot å styre unna det stadig voksende forgubbingss- og avfolkningspøkelset.

Europeiske erfaringer med fruktbarhetspolitikk

Enkelte land i Europa har i siste halvdel av 1900-tallet ført en fruktbarhetsfremmende befolkningspolitikk.

Dette gjelder hovedsakelig Frankrike og de tidligere folkerepublikkene i Øst-Tyskland, Romania, Ungarn, Bulgaria og Tsjekkoslovakia. Intensiteten og varigheten i tiltakene har vært forskjellig fra land til land, men gjennomgående benyttes et bredt spekter av virkemidler, som skattesystemet, fødselspenger, barnetrygder, permisjonsordninger, barnehager, førskoler, arbeidstid og fraværsordninger for småbarnsforeldre. De østeuropeiske stater har dessuten praktisert en restriktiv tilgang på prevensjonsmidler. Romania har vært beryktet for en meget repressiv politikk; i dette landet har man ikke bare forsøkt å eliminere enhver form for moderne prevensjonsbruk, men det har i perioder vært tilnærmet totalforbud mot abortinngrep.

Motivene for den europeiske fruktbarhetspolitikk kommer ikke alltid klart fram i dagens lys, men generelt er bakgrunnen opplagt. For Frankrikes vedkommende er det snakk om en lengre tradisjon, som begynte å ta form mot slutten av 1800-tallet, med utgangspunkt i politiske og stormaktsstrategiske argumenter. Det vil i klartekst si frykten for å bli svekket i forhold til Tyskland og Storbritannia. Frankrike fikk nemlig en kraftig reduksjon i fruktbarheten flere årtier før det øvrige Europa. I etterkrigstiden har imidlertid de økonomiske argumenter kommet sterkt i forgrunnen, slik som forgubbingens konsekvenser for vitaliteten i det økonomiske liv og for finansieringen av offentlige pensjoner.

Også i Øst-Europa har maktpolitiske forhold vært med på å nøre opp under de natalistiske tiltak. Men folkerepublikkenes befolkningspolitikk, som ble utformet fra 1950-tallet, må først og fremst forstås på bakgrunn av innføring av sosialistisk økonomi og planlegging. De menneskelige ressurser og dermed de demografiske

faktorer stod sentralt i den oppfatning man hadde av samfunnsutviklingen og den økonomiske dynamikk. Befolkningspolitikken ble derfor en integrert del av samfunnsplanleggingen. Den mobilisering av menneskelige ressurser som det ble lagt opp til, hadde dessuten sammenheng med de gjenreisningsoppgaver man stod overfor i årene etter den 2. verdenskrig - oppgaver som var spesielt omfattende nettopp i Øst-Europa.

Befolkningspolitiske strategier

En befolkningspolitikk som ikke tar hensyn til grunnleggende forhold som for eksempel samlivsmønster, ønsket barnetall, kostnadene ved oppfostring av barn, årsaker til at folk flytter og innvandreres behov for språkopplæring og sosial integrasjon, er dømt til å mislykkes. Som vi skal gjøre rede for nedenfor, er også *selektivitet* et nøkkelord i enhver form for demografisk styring.

Hvorvidt et par får barn, og hvor mange barn paret til slutt får, eller hvorvidt et individ (en husholdning) flytter, avhenger på den ene siden av *preferansene* og på den andre siden av *mulighetene* til å realisere disse preferansene. Selv om myndighetene på lang sikt kan påvirke folks preferanser, er det neppe tvil om at effektiviteten i den demografiske regulering på kort og mellomlang sikt først og fremst ligger i hvordan en kan påvirke folks muligheter til å realisere sine preferanser.

Det er videre nødvendig å utforme en befolkningspolitikk på grunnlag av sentrale "risikofaktorer". Blant de *individuelle risikofaktorer* kan nevnes alder, kjønn, utdanning, inntekt og bosted, mens eksempler på *kollektive risikofaktorer* er arbeidsmarkedets funksjonsmåte, trygdeordningene og den dominerende sosiokulturelle samfunnsmodell. Tiltak rettet mot samtlige "risikogrupper" vil nesten alltid bli kostbare og trolig ha klare resultatmessige begrensninger. Det må således defineres *målgrupper* for de ulike tiltak.⁶ Eksempelvis i natalistisk politikk dreier det seg om hvilken familiestørrelse (hvilket barnetall) som bør hjelpes fram. De mest aktuelle strategier synes å være om man primært skal påvirke førstefødselen,

for å unngå at par forblir barnløse eller venter for lenge med å få barn, eller om man primært skal konsentrere innsatsen om å oppmuntre til framkomst av barn nummer tre, slik at en større andel av kvinnene føder et antall barn som ligger over reproduksjonsnivået.

Styring av fruktbarheten

Spørsmålet som en uunngåelig må stille, er hvorvidt myndighetene har reelle muligheter til å øke fruktbarheten, og i så fall hvilke midler som kan være egnet til dette. Det skal med en gang sies at det ikke er noen enkel sak å evaluere effekter av offentlige tiltak. For å "isolere" ulike effekter på fruktbarheten, stilles store krav til metode og data. Det er likevel ingen tvil om at vi i dag vet atskillig mer om disse spørsmål enn for bare ti år siden, og at vi om nye ti år sannsynligvis vil vite ganske mye, forutsatt at forskningsinnsatsen på området opprettholdes.

I en tidligere gjennomgang av forskningsarbeider om virkningene av fruktbarhetsfremmende politikk, konkluderte vi blant annet med at natalistiske tiltak, iallfall i finansiell form (pengebidrag, skattelette), synes å ha positive effekter (Hwang 1990). En del nyere bidrag gir klart støtte til denne konklusjonen (f.eks. Festy 1991; Ekert-Jaffé og Maugué 1992; Lefebvre, Brouillette og Felteau 1994).

Norge, Sverige og Danmark har på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet ført hva vi kan kalle en barnevennlig politikk. Eksempelvis i Norge har økningen i barnetrygden vært markant (Strøm, Wennemo og Aaberge 1993), samtidig som barnehagedekningen og permisjonsordningene for småbarnsforeldre stadig er blitt bedre. Utviklingen i familiepolitikken må sies å ha vært mindre gunstig i land som Tyskland (Stjernø 1995), Frankrike (Lecaillon 1995, Leridon 1995) og Spania (Meil Landwerlin 1994).

På denne bakgrunn synes det ikke tilfeldig at de skandinaviske landene i de siste 10-12 år har hatt en mer tilfredsstillende utvikling i fruktbarheten enn de fleste andre land i Europa. Vi har for en rekke vesteuropeiske

land beregnet gjennomsnittlig antall barn pr. kvinne (periodefruktbarheten) for årene 1991-1993⁷ og sammenliknet med gjennomsnittet for 1981-1983. Rangeringen av landene etter prosentvis endring i fruktbarheten er som følger:

Sverige	(+27,8)
Danmark	(+21,8)
Norge og Nederland (begge)	(+11,8)
Luxemburg	(+10,8)
Belgia	(+1,9)
Storbritannia	(+1,1)
Frankrike	(-8,5)
Tyskland	(-12,8)
Italia	(-18,8)
Portugal	(-27,0)
Irland	(-27,4)
Hellas	(-31,7)
Spania	(-32,8)

Styring av innvandringen

Myndighetene disponerer virkemidler som på *kort sikt* framstår som svært effektive. Innføring av innvandringsstopp (endog en "utvannet" variant) og regulering av flyktningkvoter skulle være to dekkende eksempler på det. Det synes derimot usedvanlig komplisert å definere en innvandringspolitikk som vil være effektiv over tid. Vi skal her kun skissere enkelte styringsmodeller, og peke på noen konsekvenser av disse modellene. De to største forenklingene vi gjør, er å holde asyl- og flyktninginnvandring utenfor framstillingen, samt at vi i hovedsak skal vurdere innvandringen i et økonomisk perspektiv.

Som ytterpunkter har vi "markedsmodellen" (eller "friflytmodellen") og "isolasjonsmodellen". Markedsmodellen i sin mest rendyrkede form gir alle verdensborgere full frihet til å bosette seg i landet, dersom de ønsker det. Med andre ord blir innflytting *automatisk* akseptert, og beslutningsmyndigheten ligger i teorien hos innvandreren selv. I Norge vil en slik modell neppe kunne fungere i overskuelig framtid. Vi nøyer oss her med å nevne at en markedsstyrt innvandring ville skape større skjevheter i levekårene, som på sikt risikerer å undergrave en velferdsstat av den egalitære, skandinaviske typen.

Også isolasjonsmodellen går mot historiens hovedstrøm. Med denne modell må en ikke forstå at enhver form for vandring mellom landene skal opphøre, eller at flyttebalansen med utlandet ikke kan være positiv. Derimot innebærer modellen at nasjonalstaten ikke binder seg til avtaler av typen "fri bevegelse av arbeidskraft mellom medlemslandene". I et renndyrket isolasjonssystem vil det aldri være automatikk i innvandringen. Mottakerlandet har all myndighet, og det defineres restriktive kriterier for hvilke personer som kan flytte inn. I land som Norge er det uaktuelt politikk å innføre en slik modell, selv i en tillempet form. Det skulle her være tilstrekkelig å vise til det mangeårige, nordiske samarbeidet, EØS-avtalen og tilpasningen til Schengen-systemet (interessante perspektiv på denne tilpasningen gis av Sæter 1995).

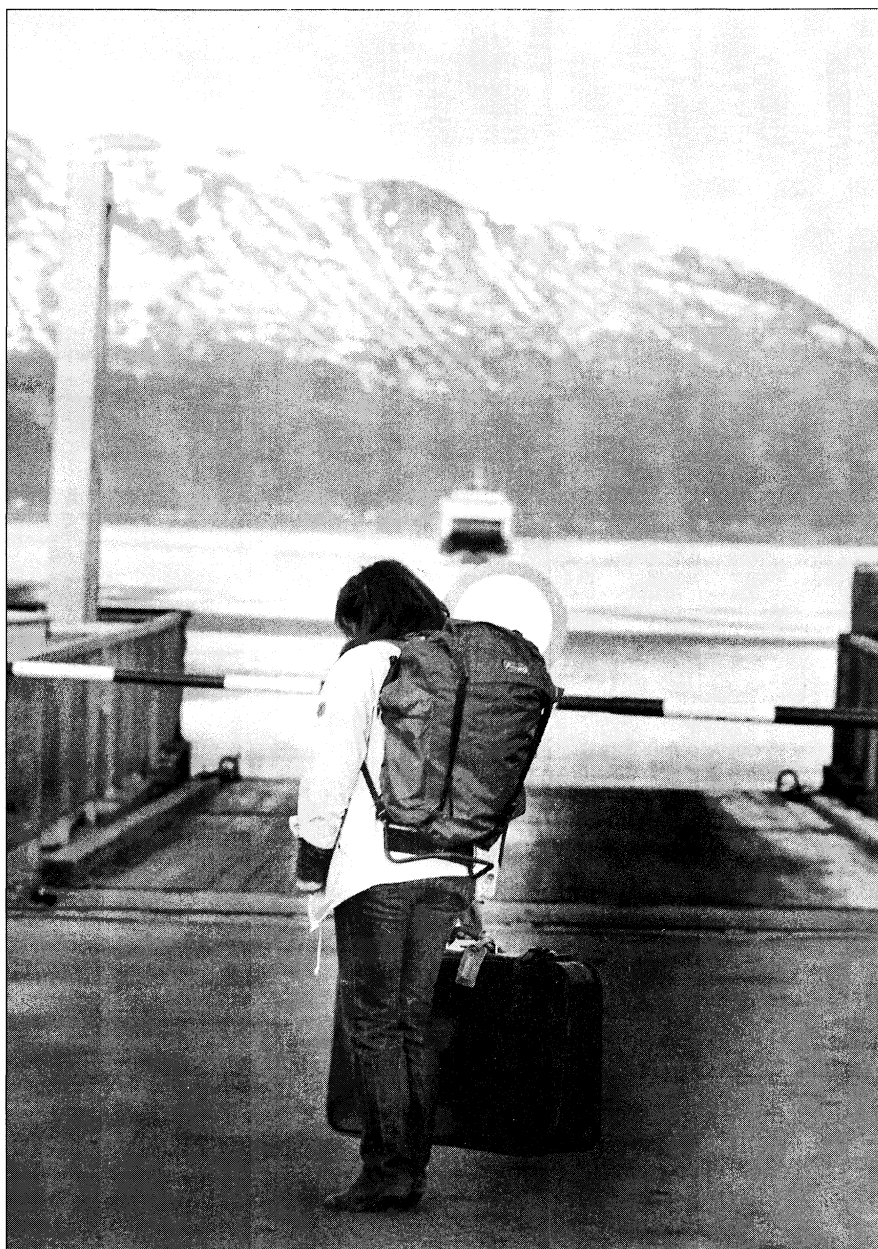
Mellom disse ekstreme og politisk sett lite realistiske modeller kan en definere et større antall mellomløsninger og eventuelt kombinasjoner av disse. Vi skal se på to enkle men tilsynelatende sentrale varianter, nemlig "sonemodellen" og "kvotemodellen".

"Sonemodellen" ligger nærmest den politikk som nå føres i Norge og i Den europeiske union (EU). Her vil en operere med ulike reguleringsmekanismer, avhengig av hvilket geografiske område (den potensielle) innvandreren kommer fra. En skiller gjerne mellom den *indre sone* - bestående av land som har inngått avtale om (tilnærmet) frie flyttebevegelser - og den *ytre sone* - dvs. land som ikke utgjør en del av et felles migrasjonsmarked. En kan også ha konstruksjoner med flere soner, f.eks. en EU/EØS-sone, en sone for andre "vestlige" industriland, en sone for Øst-Europa og en sone for øvrige stater. I sonesystemet vil "markedsmekanismen" prege de privilegerte soner, mens den statlige reguleringen blir strengere og mer "kriteriestyrt" jo lenger ut i sonesystemet en kommer. Denne modellen setter store krav til internasjonalt samarbeid. Mye av problemet ligger i soneinndelingen, herunder den manglende kongruens en vil finne mellom landene (ulike land vil kunne operere med ulike soner). Fordelene ved denne modellen er blant annet at en ikke

braker ressurser på å finregulere de mest "attraktive" flyttebevegelser, foruten at fri flyt vil være en betingelse for å oppnå høy grad av økonomisk, politisk og kulturell integrasjon.

Om innvandringen i sonemodellens indre sirkler i prinsippet vil reguleres som i markedsmodellen, kan den såkalte "kvotemodellen" i utgangspunktet sies å ligge nærmere isolasjonsmodellen. Kvotemodellen karakteriseres ved at en definerer både en totalkvote for innvandring og *fordelingen* av denne i underkvoter, eksempelvis etter yrkeskvalifikasjoner, alder og/eller nasjonalitet. Den viktigste fordel ved kvotesystemet, er at myndighetene får bedre styringsmuligheter og lettere vil kunne kople innvandringen til økonomiske prioriteringer (ar-

beidsmarked, trygdefinansiering). Modellen må antas å være særlig egnet for land med kraftig innvandringspress og behov for rasjonering, og som *samtidig* opplever mangel på arbeidskraft eller visse former for kompetanse. En betingelse for at kvotemodellen skal kunne være effektiv, er at en makter å relatere de kortsiktige reguleringer til de langsiktige mål for befolkningsutviklingen. (Blanchet (1988) viser at dette er en vanskelig oppgave). Hvis vi nøyer oss med å referere til det sveitsiske eksemplet synes også denne form for reguleringspolitikk å ha begrenset effektivitet (se Chambovey 1995). I Sveits har politikken begrensninger blant annet sammenheng med en for kort horisont (den blir for konjunkturpreget). Men mest avgjørende er



20 nok det faktum at kvotereguleringene nesten utelukkende omfatter *arbeidskraftinnvandring*, mens det i dag er andre former for innvandring som til sammen dominerer (familiegjennforening, flyktninger, adopsjon, ekte-skap med nasjonale borgere, studie-opphold). I tillegg har det vist seg vanskelig å regulere overgangene mellom ulike former for innvandrer-status, især ved at innvandrere med sesong- eller grensearbeidsstatus får seg permanent oppholdstillatelse.

Andre modeller for innvandringspoli-tikk skal vi ikke drøfte her. Interes-sante alternativ synes imidlertid å væ-re en kombinert sone-kvote-modell, med en markedsstyrt indre sone og en kvoteregulert ytre sone.

Avslutning

Behovet for å regulere og styre be-folkningsutviklingen framstår som universelt. Demografisk styring kan bidra til løsning av konkrete problem i samfunnet, og i prinsippet er det ingen grunn til at befolkningspolitikk skulle ha et sterkere ideologisk tilsnitt enn politikk på de fleste andre områ-der (som skattepolitikk, familiepoli-tikk eller utenrikspolitikk). Få land avstår fra demografisk regulering, i den forstand at det iverksettes tiltak for å påvirke bosettingsmønster, aldersstruktur, innvandring eller and-re demografiske størrelser. Likevel fins det knapt eksempler på land (i hvert fall i den industrialiserte ver-den) som har satset på å utarbeide noen helhetlig befolkningspolitikk. Dette må sies å være paradoksalt.

1. Jens Christian Hansen og Lars Østby takkes for nyttige kommentarer til tidligere versjoner av artikkelen.

2. Det refereres her til periodefruktbarheten.

3. Det har tidligere vært argumentert for at antall barn pr. kvinne i Norge i de nærmeste ca. 15 år vil ligge i intervallet fra 1,65 til 2,15 (Hwang 1991). Det forutsettes da en

forlengelse av dagens sosioøkonomiske situasjon og fravær av det vi kan kalle en aktiv natalistisk politikk. Hvis vi ser bort fra innvandring, vil således Norges befolkning neppe makte å sørge for sin egen reproduk-sjon i de nærmeste årtier.

4. Artikkelen kommer ikke inn på hvorfor opprettholdelse av folketallet synes å være en rimelig målsetting. Det kan dessuten finnes argumenter for at myndighetene ikke bør regulere innvandringen eller fruktbarheten. En drøfting av disse forhold ville imidlertid bli for omfattende innenfor rammen av dette bidraget.

5. Denne framstillingen bygger på Latouche (1989) og gir en grov status fram til slutten av 1980-tallet.

6. Dette er imidlertid lettere sagt enn gjort. Selv meget grundige analyser av fruktbarhe-ten, som Kravdals (1991), gir ikke uten videre svar på hvilke grupper som i effektivitetsøyemed bør prioriteres.

7. 1991-1992 for Irland og Spania.

Litteratur

Blanchet, Didier (1988): "Immigration et régulation de la structure par âge d'une population". *Population*, nr. 2, s. 293-309.

Chambovey, Didier (1995): "Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration. L'exemple de la Suisse". *Population*, nr. 2, s. 357-384.

Demeny, Paul (1986): "Population and the invisible hand". *Demography*, vol. 23, nr. 4, s. 473-487.

Ekert-Jaffé, Olivia og Christine Maugué (1992): "La politique familiale". s. 223-253 i Georges Tapinos (dir.): *La France dans deux générations*. Fayard, Paris.

Festy, Patrick (1991): "La fécondité en Europe de l'Est depuis 1950". *Population*, nr. 3, s. 479-509.

Hwang, Dag Flater (1990) (i samarbeid med Hwang Young-ai og Martin Malliet): Befolkningspolitikk og virkninger av frukt-barhetsfremmende tiltak. *Rapport nr. 4, RSFs program "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet"*. NAVF, Oslo.

Hwang, Dag Flater (1991): Befolkningspo-litikk. Hva er det? Og hva kan vi forvente av

en natalistisk politikk? *Rapport nr. 7, RSFs program "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet"*, s. 197-209. NAVF, Oslo.

Kravdal, Øystein (1991): *Hvor mange barn?* Universitetsforlaget, Oslo.

Latouche, Daniel (1989): Immigration, politique et société: le cas du Québec. *Actes du Séminaire scientifique sur les tendances migratoires actuelles et l'insertion des migrants dans les pays de la francophonie*, s. 179-196. Les Publications du Québec, Québec.

Lecaillon, Jean-Didier (1995): *La famille. Source de prospérité*. Editions Régnier, Paris.

Lefebvre, Pierre, Liliane Brouillette og Claude Felteau (1994): "Les effets des impôts et des allocations familiales sur les comportements de fécondité et de travail des Canadiennes. Résultats d'un modèle de choix discrets". *Population*, nr. 2, s. 415-456.

Leridon, Henri (1995): *Les enfants du désir*. Editions Julliard, Paris.

Meil Landwerlin, Gerardo (1994): "L'évolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial à la lutte contre la pauvreté". *Population*, n.r 4-5, s. 959-984.

Stjernø, Steinar (1995): *Mellom kirke og kapital*. Universitetsforlaget, Oslo.

Strøm, Steinar, Tom Wennemo og Rolf Aaberge (1993): Inntektsulikhet i Norge 1973-1990. *Rapporter 93/17*, Statistisk sentralbyrå.

Sæter, Martin (1995): "Schengen-avtalen og Norge. Norge i skjæringspunktet mellom europeiske og nordiske rammer". *Internasjonal Politikk*, nr. 2, s. 229-241.

Tapinos, Georges (1985): *Éléments de démographie*. Analyse, déterminants socio-économiques et histoire des populations. Armand Colin, Paris.

Dag Flater Hwang har arbeidet som førsteamanuensis i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark, Rena, og er fra 1. november 1995 økonomisjef i Notodden kommune.