Tidsskrift om levekår og livsstil

Samfunnsspeilet

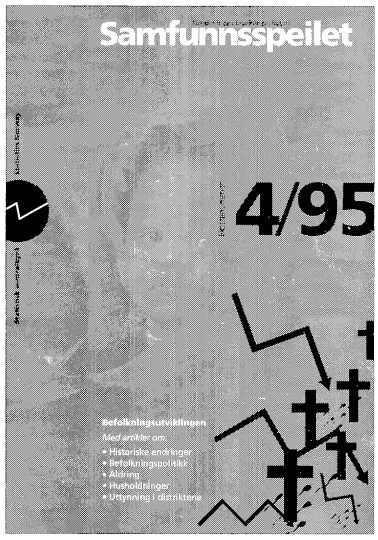
Ekstranummer

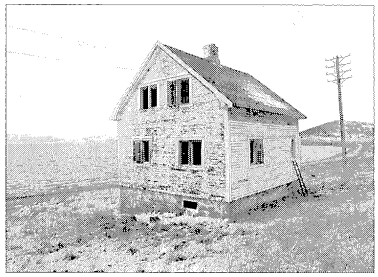
4/95

Befolkningsutviklingen

Med artikler om:

- Historiske endringer
- Befolkningspolitikk
- Aldring
- Husholdninger
- Uttynning i distriktene





Innhold

Norges befolkning gjennom 200 år **3**
Lars Østby

Befolkningspolitikk - nødvendig men vanskelig **15**
Dag Flater Hwang

Trygdesystemet og pleie- og omsorgstjenesten:
Flere eldre - store utfordringer **21**
Jon Olav Aspås

Husholdningenes status og endring **27**
Ole Gulbrandsen og Bjørg Moen

Norsk bosettingsutvikling ved et generasjonsskille **33**
Kjetil Sørlie

Regionaløkonomiske effekter av befolkningsnedgang: **38**
Undergang eller overgang for uttynningskommunene?
Kristian Aasbrenn

Kulturell livskraft **46**
Bjørn Bjerkli, Asle Høgmo og Allan Sande

Bibliografi **51**

Samfunnsspeilet. Ekstranummer
Nr. 4/1995 - 9. årgang

Redaksjon: Lars Østby (gjestered.), Jens Chr. Hansen (gjestered.), Paul Inge Severeide (ansv. red.), Kirsti Huserbråten (red.).
Redigering: Liv Hansen, Åshild Lønhøiden, Solfrid Michaelsen, Anne Skarateppen.
Design omslag/maler: Enzo Finger Design.
Trykk: Lobo Grafisk. **Priser:** Pr. år kr 165,-. Enkeltnr. kr 50,-.
Internett: Utdrag fra Samfunnsspeilet publiseres elektronisk på Internett.
Web adresse: http://www.ssb.no/nyheter/top.html
ISSN 0801-7603. ISBN 82-537-4209-6.

Artikler i tidsskriftet kan ikke uten videre tas som uttrykk for Statistisk sentralbyrås oppfatning.

Ved bruk av stoff fra tidsskriftet, oppgi kilde: Samfunnsspeilet/Statistisk sentralbyrå.

Omslag: Enzo Finger Design. **Omslagsfoto:** Mimsy Møller/Samfoto.
Øvrige foto: S. 10: Tommy Olofsson/Samfoto. S. 19: Rune Lislerud/Samfoto. S. 25: Samfoto. S. 47: Ole A. Buenget/Samfoto.

Konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet

I 1964 hadde Norge et samlet fruktbarhetstall på 3,0. I 1983 var det sunket til 1,65. Utviklingen i Norge skilte seg ikke ut fra utviklingen i de fleste vesteuropeiske land, annet enn ved at nedgangen begynte senere og ikke var så stor. Men en nedgang i fruktbarheten på 45 prosent i løpet av 20 år var likefullt en dramatisk demografisk hendelse, som måtte få langsiktige konsekvenser for samfunnsutviklingen. Selv om fruktbarheten har gått noe opp etter 1983 - hittil i 1990-årene har den ligget mellom 1,86 og 1,93, er den likevel 10 prosent under det som kreves for å sikre reproduksjonen på lang sikt.

Dette fruktbarhetsfallet var noe av bakgrunnen for at regjeringen i 1981 nedsatte et utvalg som skulle analysere årsaken til endringene og drøfte de sosiale og økonomiske konsekvensene av ulike utviklingsforløp. Utvalget avgav sin innstilling i 1994. En oppfølging av dette arbeidet ble igangsatt av Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF) i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd i 1985. Et forskningsprogram: "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet" ble etablert i 1986, med egenfinansiering fra NAVF og bidrag fra Kommunenes Sentralforbund, Barne- og familiedepartementet og Kommunaldepartementet. Da programmet var fullført ved utgangen av 1991, hadde i alt 11 større og mindre prosjekter mottatt støtte. (Se bibliografien bakerst i tidsskriftet) I tillegg til å skaffe midler til finansiering av konkrete forskningsprosjekter tok programstyret flere initiativ til å bedre betingelsene for demografisk forskning i Norge, blant annet ved å initiere en tidsavgrenset forskningsrådsfinansiering av et professorat i demografi ved Universitetet i Oslo.

De demografiske forutsetningene som lå til grunn for programmet, endret seg på flere punkter etter at arbeidet med NOU 1984:26 var fullført og mens befolkningsprogrammet i NAVF pågikk. De innenlandske flyttingene fra periferi mot sentrum, som hadde avtatt noe i 1970-årene, økte utover åttitallet. Økt innvandring fra utlandet fra midten av åttitallet, med stadig flere innvandrere fra land i den tredje verden, mange av dem asylsøkere, fikk også økonomiske og sosiale konsekvenser. Takten i endringene i mønsteret for inngåelse og oppløsning av samliv økte. Skilsmissehyppigheten tiltok, og stadig flere, særlig blant de unge, foretrakk samliv uten vigsel. Den økonomiske nedturen på slutten av åttitallet, med økende arbeidsledighet, fikk også befolkningsrelaterte konsekvenser både for viktige politikkområder og for regioner og lokalsamfunn i Norge.

Noen av disse endringene ble tatt opp i et spesialnummer av Tidsskrift for samfunnsforskning i 1989. Dette spesialnummeret av Samfunnsspeilet inneholder bidrag som bunner i NAVFs forskningsprogram. Redaktørene av nummeret var henholdsvis leder av programstyret og forskningskoordinator for programmet. Vi har lagt vekt på å få frem resultater som hittil i liten grad har vært formidlet gjennom bøker og tidsskrifter. Bakerst i tidsskriftet har vi tatt inn en bibliografisk oversikt over bidrag fra forskere som deltok i forskningsprogrammet og som allerede har publisert sine resultater slik at de er tilgjengelige.

Dette nummeret åpner med en artikkel av Lars Østby som trekker de lange linjer i den demografiske utvikling i Norge, men med spesiell oppmerksomhet om nåtiden.

Østbys artikkel følges opp av en artikkel av Dag Flater Hwang som gir en teoretisk litteraturoversikt over befolkningspolitikk knyttet til regulering av fruktbarhet og innvandring.

Jon Olav Aspås ser på utfordringer for trygdesystemet og for helse- og sosialtjenestene som en følge av utviklingen av eldre i befolkningen, et sentralt og omfattende samfunnsøkonomisk og sosialpolitisk tema.

Ole Gulbrandsen og Bjørg Moen dokumenterer de til dels dramatiske endringer i norske husholdningers antall og sammensetning, og drøfter mulige sammenhenger mellom demografiske endringer og husholdningenes utvikling.

De lokale konsekvensene av synkende folketall som følge av nettoutflytting og fallende fruktbarhet, var ikke viet spesiell oppmerksomhet i befolkningsutvalgets innstilling fra 1984, men ble tatt inn i NAVFs forskningsprogram. De tre siste artiklene reiser problemer som er karakteristiske for "uttynningssamfunn" - steder og bygder der bosettingen kan stå i fare. Kjetil Sørlies artikkel problematiserer de demografiske prosessene som fører til uttynning av befolkningen. Kristian Aasbrenn utvikler nye resonnementer om virkningene av befolkningsnedgang for den lokale økonomien. Bjørn Bjørkli, Asle Høgmo og Allan Sande anlegger et kulturperspektiv på sin drøfting av uttynningssamfunn, med spesiell oppmerksomhet på menneskers evne til å motvirke negative effekter av demografisk uttynning. Begrepet kulturell livskraft innføres i diskusjonen, og artikkelen skisserer betingelser for at stagnerende lokalsamfunn kan bli livskraftige steder.

Jens Christian Hansen og Lars Østby
(gjesteredaktører)

Norges befolkning gjennom 200 år

Norge har de siste 200 år gjennomgått store demografiske endringer. Vi gikk fra høy dødelighet, høy fruktbarhet og lav befolkningsvekst via en periode med høyt fødselsoverskudd til dagens situasjon. Nå kan nedgang i folketallet unngås bare dersom det blir betydelig oppgang i fruktbarheten, eventuelt kombinert med en viss nettoinnvandring fra utlandet.

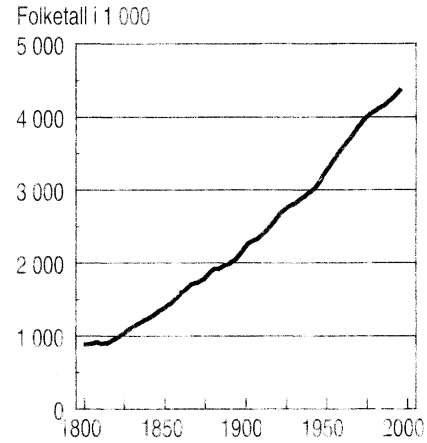
Lars Østby

FRA GAMMEL TIL NY TID

Jevn vekst i folketallet i det lange løp

Som figur 1 viser, var det en tilnærmet stabil befolkningsvekst etter år 1800, målt i absolutte tall. Går vi mer nøyaktig til verks, ser vi likevel en del variasjoner (tabell 1). En nedgangsperiode rundt 1810 skyldtes uår og britisk blokade under Napoleonskrigene. I 1880-1881 var utvandringen til Amerika så sterk at folketallet sank. Selv om folketallet ikke viser noen dramatiske endringer, er det likevel ganske store sprang fra år til annet i de underliggende demografiske komponentene, som vist i figur 2. Vi skal gå litt nærmere inn på de enkelte demografiske vekstfaktorene, med utgangspunkt i figur 2 og tabell 1.

Figur 1: Folketall 1800-1995



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1995a, 1996 og tidligere årganger

Mellom 1815, da dødsraten gikk under 20 pr. 1 000, og 1865, da den oversjøiske utvandringen startet for alvor, hadde Norge en årlig befolkningsvekst på 1-1,5 prosent, eller nesten en fordobling på 50 år. Fra da av tok utvandringen unna en stor del av fødselsoverskuddet. Da utvandringen var over i 1930, var fruktbarheten kommet ned på et lavnivå, og vekstratene kom aldri opp igjen på nivået fra første halvdel av 1800-tallet (se tabell 1).

Relativt lave barnetall i Norge

Fruktbarheten i Norge, eller Norden for øvrig, var aldri spesielt høy sammenliknet med samtidens Europa, og den var lav sammenliknet med ikke-europeiske samfunn fra perioden før de grunnleggende endringer i samfunnet førte til redusert fruktbarhet

Kilder til kunnskap

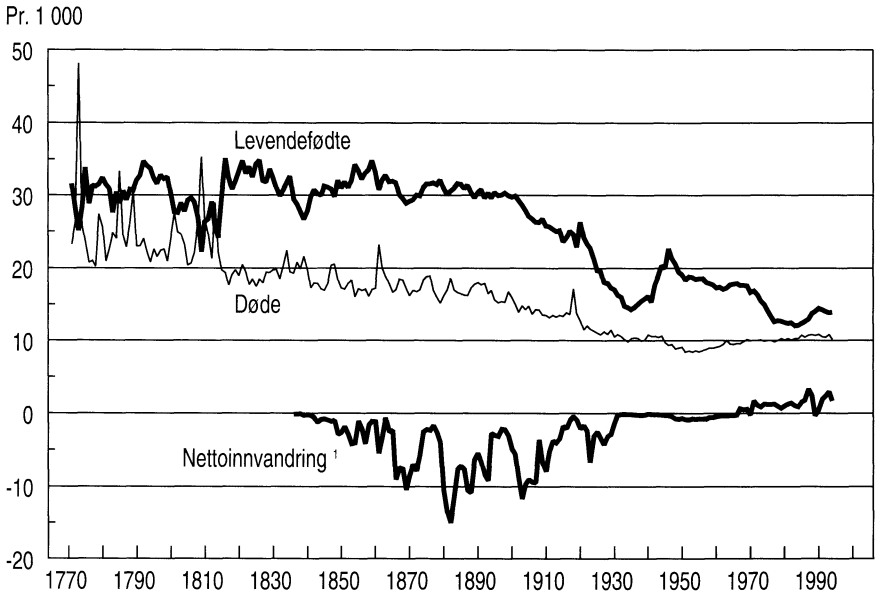
Folketellinger var viktigste kilde til kunnskap om folketallet og befolkningsstruktur i 200 år, fra den første fullstendige tellingen i 1769. Før den tid fantes manntall for skattemessige og militære formål. Den første tellingen hvor alle personer i landet kunne identifiseres (og fortsatt kan!) var i 1801. I dag hentes det aller meste av demografiske data fra registre. Utover på 1900-tallet opprettet mange kommuner folkeregistre, og etter krigen måtte alle ha det. På basis av Folketellingen 1960 ble det i 1964 opprettet et sentralt personregister, hvor alle bosatte i landet skal stå med sitt eget personnummer. Dette nummeret utnyttes til mange administrative formål, og er nøkkelen til produksjon av mye statistikk. Data fra registre får en stadig økende betydning som kilde for demografisk kunnskap, men forsatt er det mange spørsmål som bare en fullstendig folketelling gir svaret på. Mange forhold, f.eks. knyttet til holdninger, preferanser eller motiv, ligger utenfor det registrene eller folketellingene dekker. Da må data hentes inn gjennom å intervjue et utvalg av befolkningen.

Tabell 1: **Folkemengdens bevegelse 1801-1994**

Periode	Middel-folke-mengde	Fødte pr. 1 000	Døde pr. 1 000	Netto-flytting pr. 1 000	Befolk-nings-vekst 0/00	Sped-barns-døde-lighet 0/00	Aldersfordeling, prosent 0-14	15-59	60+
1801-05	887	28,2	24,1		4,3		34	57	9
1811-15	903	27,1	23,4		4,7				
1821-25	1 013	33,7	18,7		15,3				
1831-35	1 163	31,2	20,1		11,2				
1841-45	1 286	30,4	17,4	-0,8	12,8	118,1			
1851-55	1 442	32,5	17,3	-2,8	12,7	105,4	34[1]	58[1]	9[1]
1861-65	1 649	31,9	18,6	-2,9	11,3	104,0			
1871-75	1 771	30,3	17,5	-5,1	9,4	107,2	36[1]	55[1]	9[1]
1881-85	1 927	31,0	17,1	-11,0	3,7	98,6			
1891-95	2 043	30,1	16,9	-6,0	9,7	97,6	35[1]	54[1]	11[1]
1901-05	2 285	28,5	14,6	-9,0	5,6	80,6			
1911-15	2 448	25,0	13,4	-3,7	9,9	66,3	35[1]	54[1]	11[1]
1921-25	2 710	22,3	11,5	-3,3	7,0	51,7			
1931-35	2 857	15,2	10,4	-0,2	5,6	44,9	30[1]	59[1]	11[1]
1941-45	3 037	18,4	10,5	0,0	9,0	37,3			
1951-55	3 361	18,6	8,5	-0,5	9,8	22,6	23[1]	63[1]	13[1]
1961-65	3 667	17,5	9,5	-0,1	7,8	17,1			
1971-75	3 958	15,5	10,0	1,2	6,5	11,6	24	57	19
1981-85	4 127	12,3	10,3	1,2	3,3	8,1	21	58	21
1986-90	4 209	13,5	10,7	1,5	4,3	7,8	19	60	21
1992	4 286	14,0	10,4	2,3	6,0	5,8	19	60	21
1994	4 337	13,9	10,2	1,7	5,4	5,2	19	60	20

[1] Tallene basert på det foregående femåret
Kilde: Statistisk sentralbyrå 1995a, 1996 og tidligere årganger

Figur 2: **Levendefødte, døde og innvandrete pr. 1 000 innbyggere 1771-1994**



[1] Bare oversjøiske land 1836-1965, samlet nettoinnvandring 1966-1994
Kilde: Statistisk sentralbyrå 1995a, 1996 og tidligere årganger

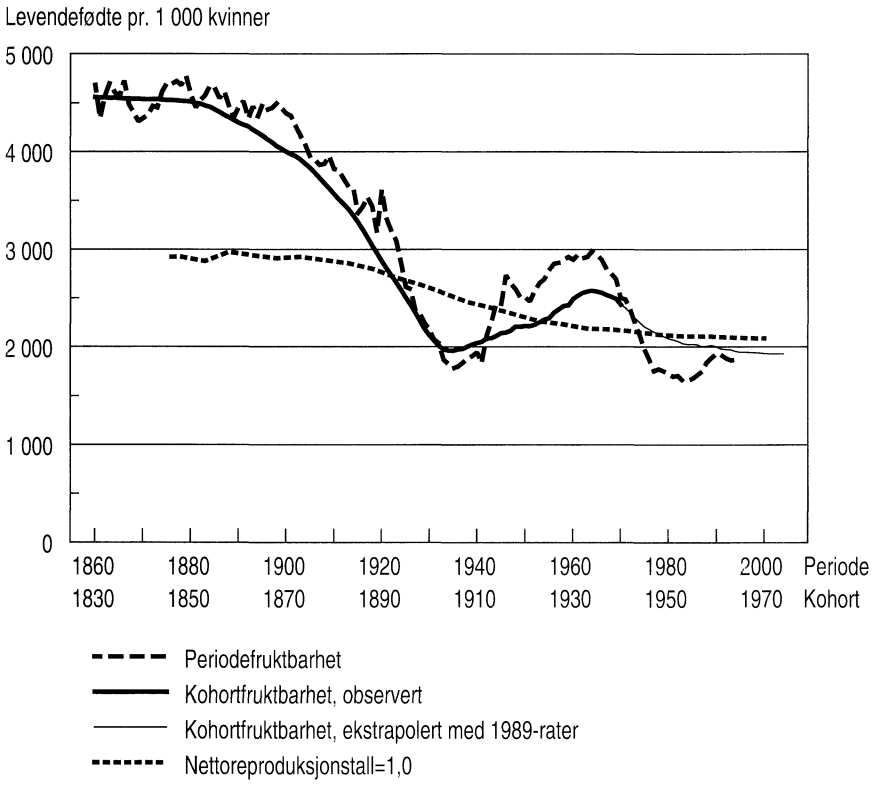
og dødelighet. Figur 2 har et meget enkelt mål for fruktbarheten, antall fødte pr. 1 000 innbyggere. Bedre mål for fruktbarheten tar hensyn til befolkningens fordeling etter kjønn og alder. Rekonstruksjoner av 1800-tallets befolkningsdata (Brunborg og Mamelund 1994), gir oss samlet fruktbarhetstall (SFT) for perioder og kohorter tilbake til 1845.

Figur 3 bygger på disse beregningene, og viser at det årlige fødselstallet varierte en del, men tilsvarte et nivå på 4,5 barn pr. kvinne fra 1845 og ut århundret. Vi ser at tallet begynner å synke like før år 1900, og at nedgangen blir sterkere utover på 1900-tallet. Nedgangen ble trolig forsterket av depresjonen i mellomkrigstida, og SFT nådde et foreløpig bunnivå på 1,78 tidlig på 1930-tallet.

For de enkelte fødselskohortene (grupper som er født i samme år, eller innenfor samme periode), er utslagene noe mindre dramatiske. Kvinner født mellom 1820 og 1855 hadde et gjennomsnittlig barnetall på 4,5, og det sank til 4,0 for 1870-kohorten. Nedgangen ble så stadig raskere, til kvinner født 1903-1908 som ikke nådde 2,0 barn i gjennomsnitt. En relativt stor andel av disse kvinnene giftet seg aldri (18 prosent) og andelen som aldri fødte barn ble trolig så høy som 21 prosent (Noack og Texmon 1990). Høyere har ikke barnløsheten vært i Norge. Fruktbarheten kan bli like lav for kvinner født mot slutten av 1950-tallet, men her kommer andelen barnløse likevel til å bli langt lavere, kanskje bare 12-14 prosent.

Samlet fruktbarhetstall er det målet som egner seg best til analyse av fruktbarhetsutviklingen, men for å se konsekvensene for befolkningens aldersstruktur, må vi ta for oss tallet på fødte. Det er gjort i figur 4. Tallet på fødte ble nesten tredoblet fra

Figur 3: **Samlet fruktbarhetstall 1860-1994, og for kohortene født 1830-1974**



Kilde: Brunborg og Mamelund 1994 og upubliserte tabeller

1800 til 1880, i takt med økningen i antallet kvinner i fødedyktig alder. Deretter har tallet på fødte ligget på 60 000 +/- 10 000 i over 100 år, med unntak av perioden 1928-1941. Mens det årlige fruktbarhetstallet har variert mellom 1,7 og nesten 5, har altså tallet på fødte holdt seg relativt stabilt.

Dødeligheten synker

Dødsraten (antall døde pr. 1 000 innbyggere) kom under 20 i 1815, og figur 2 viser at den kom over 20 igjen bare i kortere perioder. Nedgangen var ganske stabil, men vi ser virkningen av spanskesyken i dødelighetstoppen i 1918. Forventet levealder både ved fødselen og på de fleste alderstrinn økte jevnt. Fra det ble sammenliknbare tall midt på 1800-tallet, hadde Norge den høyeste levealder i verden, sammen med de andre nordiske landene og Belgia.

Forventet antall gjenstående leveår ved enkelte aldre er vist i tabell 3, basert på Borgan (1983). Fra midten av 1800-tallet til begynnelsen av 1900-tallet økte forventet levealder ved fødselen med om lag 10 år, mens økningen for femåringer var 5 år, og enda mindre for voksne. Dette betyr at nedgangen i spedbarns- og barnedødeligheten var viktigst for reduksjonen i dødeligheten på 1800-tallet. De første 50 år av vårt århundre økte levealderen for barn og unge voksne enda raskere enn på 1800-tallet, men økningen var bare ett år for de som nådde 70-årsalder.

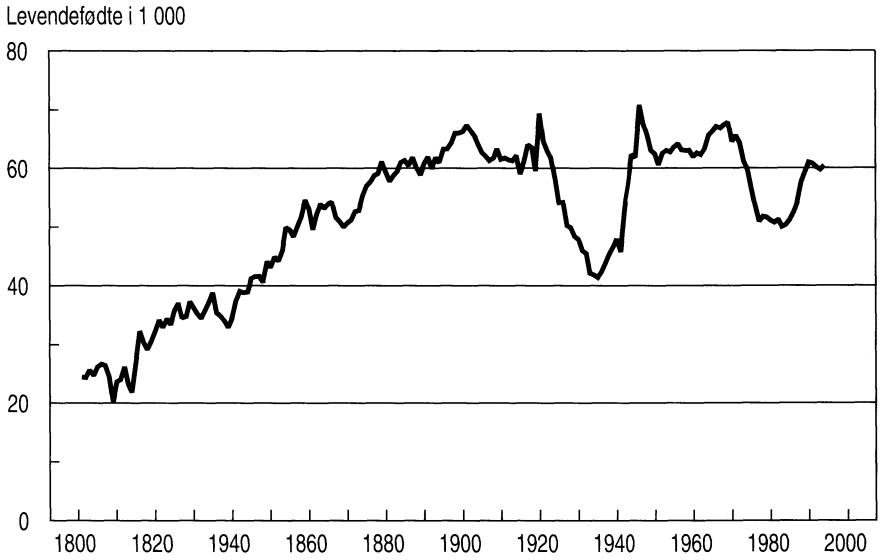
Utvandring, en viktig regulering av folketallet

Figur 2 viser den store betydningen som den oversjøiske utvandringen hadde for Norge mellom 1865 og 1930. Den naturlige befolkningsvekst var mellom 1 og 1,5 prosent årlig fra 1815, og etter 1850 ble det stadig vanskeligere for de få og små byene å absorbere den tilveksten som landsbygda ikke lenger kunne finne plass til. Vi fikk utflyttingsbølger som i hovedsak fulgte konjunktursvingningene i USA. Til å begynne med var det flest unge menn blant emigrantene, etter hvert kom det sterkere innslag av kvinner og hele familier. I noen år utgjorde utflyttingen mer enn 1 prosent av folketallet, med topp på 1,5 prosent i 1882.

I forhold til folketallet var utflyttingen fra Norge nest størst i Europa i denne perioden. Det var bare fra Irland det reiste flere. Til 1930 hadde den samlede oversjøiske utvandringen nådd opp i 850 000, eller 40 prosent av fødselsoverskuddet mellom 1865 og 1930. Fra 1930 førte kvotereguleringer av innvandringen til USA til nærmest fullstendig stopp i denne utvandringen. Det er videre anslått at kanskje så mye som 25 prosent av utvandrerne var kommet tilbake til Norge før krigen.

Befolkningspresset som oppstod i Norge utover på 1800-tallet fikk sitt utløp gjennom utvandring til USA, og skapte derfor ikke uoverstigelige problemer for landet. Den kanskje viktigste forskjellen mellom Norge i forrige århundre og de aller fleste land som i dag står på det trinn i demografisk og økonomisk utvikling som Norge gjorde dengang, er at det i dag er så vanskelig å finne land som kan ta imot befolkningsoverskuddet. De

Figur 4: **Årlig antall levendefødte 1801-1994**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1995a, 1996 og tidligere årganger

strømmer som i dag går av arbeidsmigranter, asylsøkere og flyktninger til den industrialiserte del av verden, er på langt nær store nok til å lette det stadig økende befolkningspresset. Disse landene er helt avhengig av å finne innenlandske løsninger på sine befolkningsrelaterte problemer. Utvandring i så stor skala at det kan løse problemene synes utenkelig i våre dager.

TIDA ETTER DEN ANDRE VERDENSKRIG

Gjenreisning og vekst...

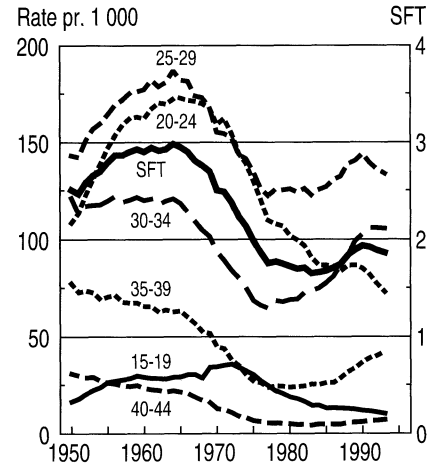
Etter krigens slutt var Finnmark og Nord-Troms sterkt ødelagt, mens resten av landet var preget av nedslitt infrastruktur. Gjenoppbyggingen skjedde i en optimistisk ånd, med rask økonomisk vekst og store omstillinger i næringslivet. Den sterke veksten fortsatte betydelig lenger i Norge enn i de fleste av våre naboland. Noen av de demografisk hovedtrekkene (høy ekteskapshyppighet og fruktbarhet, sterk sentralisering av bosettingen) i norsk etterkrigstid, har sammenheng med denne økonomiske utviklingen.

... med mange fødsler

Figur 4 viser et ekstraordinært høyt fødselstall rett etter krigen. Vi har verken før eller siden hatt større fødselskull enn i 1946, men i forhold til antall kvinner i fødedyktig alder var det høyere fruktbarhet en periode på 1950- og 1960-tallet (figur 3). Det høye tallet i 1946 skyldtes dels en gjenopphenting av utsatte fødsler, som figur 3 antyder var startet noen år tidligere, dels er det vel også påvirket av den optimisme og glede som freden skapte. Vi ser i figuren at "fredseffekten" var temporær.

Figur 5 viser at det var en økning i samlet fruktbarhetstall (SFT) fra 1950 til 1964, da det nådde nesten 3,0. Det som ofte kalles etterkrigstidas baby-boom begynte da å gå tilba-

Figur 5: **Aldersspesifikk fruktbarhet og samlet fruktbarhetstall (SFT) 1950-1993**



Kilde: Brunborg og Mamelund 1994

Definisjoner

Dersom det ikke finnes svært detaljerte data, brukes ofte *rater*: antall hendinger pr. 1 000 som kunne vært utsatt for hendingen, f.eks. er dødsrate som døde pr. 1 000. Med tilgang på detaljert befolkningsstatistikk vil en utnytte informasjonen til å lage mer meningsfylte mål, som *samlet fruktbarhetstall (SFT)*: Det antall barn hver kvinne i gjennomsnitt vil føde dersom den aldersspesifikke fødselsraten i det aktuelle året blir permanent. *Forventet levealder*: Det antall år en person i en gitt alder i gjennomsnitt vil ha igjen å leve dersom den aldersspesifikke dødsraten i det aktuelle året blir permanent. *Kohort*: En gruppe mennesker som opplever en bestemt begivenhet samtidig, f.eks. er en fødselskohort født i samme år.

ke, noe seinere og fra et noe høyere nivå i Norge enn i resten av Vest-Europa. På de neste 13 årene sank SFT til 1,75, og holdt seg på eller under dette nivået de neste 10 årene. Figuren viser også hvordan mødrenes aldersmønster har endret seg i etterkrigstida. Mens fruktbarheten var økende, var det en sterk oppgang i fødselshyppigheten blant kvinner under 30 år, sterkest i første halvdel av 20-årene. Kvinner over 30 hadde en svak fruktbarhetsnedgang før 1965, deretter sank den raskt fram til midt på 1970-tallet.

Norge hadde sin (foreløpig?) laveste fruktbarhet i 1983, med SFT=1,65. Tallet på fødte var det året det samme som i 1854, da folketallet var nesten 70 prosent lavere. Etter 1983 har fruktbarheten vært stigende fram til 1990-1991. I 1991 var tallet på fødte 22 prosent høyere enn i 1983, 15 prosent skyldtes oppgang i fruktbarhet og 7 prosent økning i tallet på kvinner i fødedyktig alder. Oppgangen i fruktbarheten har vært sterk blant kvinner mellom 25 og 34 år. Etter 1991 har fødselstallet vært ganske stabilt. Oppgangen i antall fødte etter 1983 skyldes primært at en del årskull utsatte første fødsel, og at det derfor har vært et stort etterslep å ta igjen. Denne utsettelsen stoppet omkring 1990, men synes nå å være startet igjen.

Kohortfruktbarheten har vært synkende siden kullene født midt på 1930-tallet, men utviklingen de siste årene kan tyde på at nedgangen nå er i ferd med å stoppe opp. Statistisk sentralbyrås Familie- og yrkesundersøkelsen 1988 (Statistisk sentralbyrå 1991) har målt holdninger og forventninger til framtidige fødsler hos et utvalg kvinner og menn. Utviklingen i disse holdningene siden 1977, da en tilsvarende undersøkelse ble gjennomført (Statistisk sentralbyrå 1981), kan også tyde på at den langsiktige fruktbarhetsnedgangen er i ferd med å stoppe (se også Kravdal 1994).

Tabell 2: Giftermålshyppighet for ugifte kvinner 1929-1994

Periode	Alder						
	15-19 år	20-24 år	25-29 år	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år
1929-32	7,6	67,0	96,0	61,4	29,3	15,6	8,8
1945-48	15,3	108,1	162,5	111,3	57,8	29,1	14,0
1949-52	23,0	146,6	178,7	110,3	55,0	27,4	14,1
1955-56	33,4	193,1	197,3	107,3	53,7	27,5	14,9
1959-62	38,8	217,0	203,0	99,7	49,5	24,8	13,1
1961-65	42,9	206,8	182,4	85,6	44,3	22,6	12,1
1966-70	47,5	226,0	176,7	80,4	38,3	20,3	11,3
1971-75	44,5	208,0	163,7	70,4	36,3	16,2	10,1
1976-80	27,6	142,3	128,2	65,5	32,1	15,3	8,1
1981-85	14,3	95,1	106,2	58,5	27,6	13,1	8,2
1986-90	6,7	61,3	89,3	56,6	29,5	12,3	7,2
1992	3,6	40,1	73,1	49,7	27,0	11,3	4,6
1994	3,0	35,2	69,3	48,7	25,5	12,8	8,2

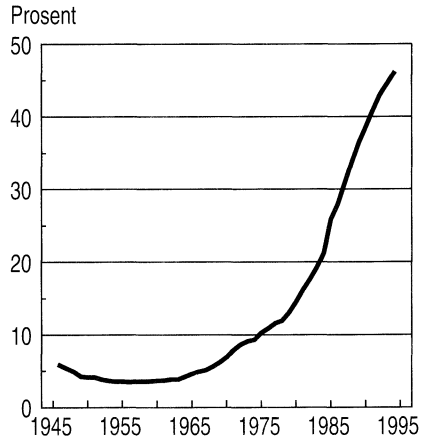
Kilde: Backer 1965, Statistisk sentralbyrå 1996 og tidligere årganger

Færre gifter seg, men mange par

Tallet på fødsler og tallet på ekteskap utviklet seg parallelt mellom 1945 og 1985, men det har ikke vært noen tilsvarende oppgang i giftermålene mot slutten av 1980-tallet. Tallet på inngåtte ekteskap var 30 000 i 1946 og 1969, med et minimum i mellomtida på 23 000 i 1960. Fra 1970 til midt på 1980-tallet sank antallet med 1/3, og har deretter variert en del rundt 20 000. En sterk oppgang i 1994 skyldtes økende gjengifte, og er ikke uttrykk for at ekteskapet igjen er på mote. Tallet på skilsmisser var om lag 2 000 de første 20 år etter krigen, for så å stige nokså jevnt til over 10 000 fra 1990.

Ekteskapsalderen sank med 4 år fra krigen til 1970 for både menn og kvinner. Mønsteret i inngåelsen av ekteskap var slik i denne perioden at svært få ville forbli permanent ugifte. Av de født mellom 1934 og 1942 er det bare 5 prosent av kvinnene og 10 prosent av mennene som aldri har vært gift. De siste 20 årene har det vært store endringer i mønsteret for familiedannelse. Ekteskapsalderen for tidligere ugifte er nå enda høyere enn den var rett etter krigen. Tabell 2 viser ekteskapsrater (antall inngåtte ekteskap blant tidligere ugifte pr. 1 000 i hver aldersgruppe). Vi ser av

Figur 6: Andel fødte utenfor ekteskap 1946-1994. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1996 og tidligere årganger

tabellen at ratene har sunket mye, særlig blant de unge. Raten blant kvinner i første halvdel av 20-årene lå i 1994 på 1/6 av nivået i 1960. Ekteskapsmønsteret fra 1990-tallet, dersom det skulle holde seg, peker mot at 1/3 av mennene og 1/4 av kvinnene vil være ugifte når de fyller 50 år. Vi har nå blant de absolutt laveste ekteskapsratene i Europa.

Ekteskapets reduserte rolle som ramme for familien vises godt i figur 6. Like etter krigen sank den andelen av fødslene som skjedde utenfor ekteskap til under 4 prosent, og den holdt seg på det nivået i om lag 15 år. Økningen har deretter vært akselererende, og andelen er nå over 45 prosent. Mer enn halvparten av førstefødslene skjer utenfor ekteskap. Andelen født utenfor ekteskap er enda høyere i Danmark, Island og Sverige.

Nedgangen i giftermålshyppighet og oppgang i fødte utenfor ekteskap henger selvfølgelig nøye sammen med utbredelsen av samboerforhold. Det sentrale personregister har lite eller ingenting om de som lever sammen uten å være formelt gift. Våre informasjoner må derfor bygge på indirekte kunnskap, eller på informasjon samlet inn gjennom intervjuundersøkelser. Se også Gulbrandsens og Moens artikkel i dette nummer av Samfunnsspeilet.

Til tross for den sterke økningen i samliv uten vigsel i Norge (figur 7), er det foreløpig ikke så vanlig at slike samliv utgjør et livslangt alternativ til formelle ekteskap. De fleste slike parforhold ender enten med at partene flytter fra hverandre eller med at de gifter seg. Selve tidspunktet som velges for inngåelsen av ekteskapet synes å være lite påvirket av om paret eventuelt venter barn.

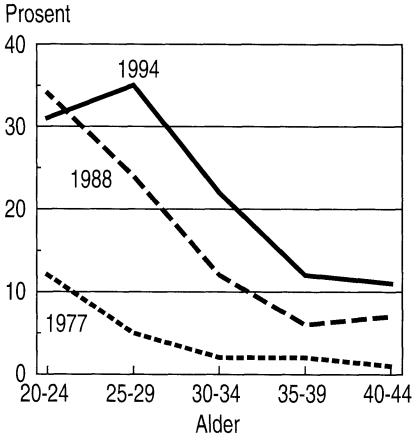
Dersom vi prøver å se ekteskap og samboerforhold under ett, har det tilsynelatende vært ganske små forandringer i mønsteret for pardannelse blant de som er født etter krigen. Nedgangen i ekteskapshyppighet synes langt på vei å være kompensert av oppgangen i samboerforholdene, i hvert fall fram mot slutten av 1980-tallet. Det har riktignok vært en økning i andelen som lever alene blant unge og voksne. Dette er nok mer et tegn på at samlivene oppløses oftere enn før, enn at flere avstår permanent fra å inngå noe samliv.

Økningen i skilsmissene tas også som et uttrykk for familiens svekkede plass i samfunnet, eller i hvert fall som et tegn på endringer i ekteskapets rolle. Etter 1960 er de aldersspesifikke skilsmisseratene innenfor hver aldersgruppe mer enn firedoblet. Skilsmissemønsteret fra 1994 indikerer at dersom det holder seg, vil 48 prosent av ekteskapene kunne ende med skilsmisse.

Nå øker levealderen raskt på nytt

Den andre verdenskrig påvirket dødsratene for barn og unge menn i Norge, men ikke så mye at forventet levealder ble redusert. Etter krigen var det en periode relativt klare forskjeller i utviklingen av menns og kvinners levealder (se tabell 3). Om-

Figur 7: **Kvinner i samliv uten vigsel i prosent av alle kvinner. 1977, 1988 og 1994**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1981, 1991 og Omnibus 1995c

Tabell 3: **Forventet gjenstående leveår ved noen alderstrinn**

Periode	Menn					Kvinner				
	0 år	5 år	30 år	50 år	70 år	0 år	5 år	30 år	50 år	70 år
1846-50	45,48	52,14	34,40	20,40	8,82	48,64	54,76	36,25	21,88	9,25
1866-70	47,31	53,13	35,66	21,40	9,35	50,65	55,84	37,43	22,89	10,00
1886-90	48,98	54,21	37,80	23,18	10,16	51,54	56,34	39,06	24,67	10,98
1906-10	55,64	57,27	39,04	24,02	10,56	58,40	59,31	40,37	25,34	11,21
1926-30	61,74	61,39	40,77	24,64	10,77	64,58	63,44	42,34	25,96	11,43
1946-50	69,09	67,22	44,20	26,43	11,44	72,40	69,87	46,21	27,92	12,04
1951-55	71,19	68,46	44,87	26,66	11,64	74,78	71,64	47,38	28,63	12,35
1956-60	71,39	68,35	44,62	26,24	11,40	75,62	72,21	47,78	28,87	12,38
1961-65	71,07	67,76	43,94	25,63	11,06	76,02	72,40	47,89	28,91	12,31
1966-70	71,16	67,54	43,63	25,35	10,90	76,90	73,02	48,51	29,48	12,84
1971-75	71,44	67,65	43,77	25,43	10,89	77,73	73,64	49,12	30,07	13,22
1976-80	72,24	68,14	44,14	25,71	11,13	78,70	74,46	49,91	30,77	13,90
1981-85	72,69	68,50	44,48	25,96	11,25	79,44	75,15	50,55	31,44	14,46
1986-90	73,09	68,88	44,81	26,28	11,39	79,73	75,39	50,78	31,68	14,78
1992	74,16	69,76	45,64	27,03	11,65	80,34	75,87	51,23	32,09	15,04
1994	74,88	70,41	46,13	36,62	11,96	80,79	76,12	51,49	32,33	15,25

Kilde: Borgan 1983, Statistisk sentralbyrå 1996 og tidligere årganger

kring 1960 var det en oppgang i menns dødelighet i mange aldersgrupper, og forventet gjenstående levetid sank i alle aldersgrupper. Først fra 1990 er vi kommet opp igjen på det antallet gjenstående leveår som middelaldrende og eldre menn hadde på 1950-tallet. Kvinner har hatt en stabil reduksjon i sin dødelighet, og dermed har forskjellen mellom menns og kvinners levealder økt. Rett etter krigen var forskjellen 3,5 år, nå er den om lag 6 år, etter å ha vært over 6,5 år på 1980-tallet.

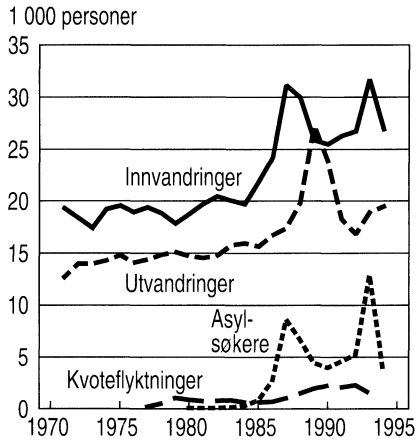
I forhold til resten av den industrialiserte verden, hadde levealderen i Norge en ganske svak vekst fra 1970 til 1987, særlig for menn. De siste årene synes det som om dette har bedret seg noe, men fortsatt er det nesten 10 land som har høyere forventet levealder ved fødselen enn det Norge har (Europarådet 1995).

Norge ble innvandringsland fra 1970

Figur 2 viser at nettoflytting med utlandet hadde mye større betydning for befolkningsutviklingen i perioden 1865-1930 enn den har hatt etter krigen. Likevel, med fødselstallet permanent under det nivået som trengs for å opprettholde folketallet (reproduksjonsnivået), har innvandring slik vi har hatt etter 1970, en klar effekt på folketallet, og en viss betydning for aldersstruktur og fordeling. Fram mot 1970 hadde Norge en moderat nettoutvandring. I gjennomsnitt mistet vi 1 000-2 000 innbyggere i året, mest til våre nordiske naboland. Det var en viss nettoinnflytting av utenlandske statsborgere (om lag 1 000 i året), men ikke nok til å kompensere for tapet av norske statsborgere.

Like før 1970 økte behovet for arbeidskraft raskere enn det som kunne dekkes på det innenlandske arbeidsmarkedet. Vi fikk, som ett av de siste land i Vest-Europa, noen såkalte

Figur 8: **Innvandring, utvandring, asylsøkere og kvoteflyktninger 1971-1994**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1996 og Utlendingsdirektoratet (upubliserte tall)

"fremmedarbeidere" eller arbeidsmigranter, fra land som Jugoslavia, Tyrkia, Marokko og helt fra Pakistan. Antallet de første årene var svært beskjedent. Samtidig ble det også nettoinnflytting fra de fleste av våre naboland og fra USA.

Tre hovedtendenser

Fra 1970 har det vært tre hovedtendenser i det norske inn- og utvandringsmønsteret, og flyttetallene har hatt en mye større variasjon fra ett år til det neste enn noen av de andre demografiske komponentene. Avhengig av om disse tre hovedtendensene har forsterket hverandre eller motvirket hverandre, har vi fått det flyttemønsteret som figur 8 viser.

Disse tre tendensene skal vi se litt nærmere på for å forstå utviklingen i flyttingen til og fra utlandet. Det er:

1 Arbeidsmarkedets behov
2 Flyktningepolitikken
3 Familietilknytninger.

Arbeidsmarked

Arbeidsmarkedets behov var utslagsgivende da nettoinnflyttingen til landet startet. Dette gjalt ikke bare arbeidsmigranter fra fjerne land, men i like sterk grad arbeidstakere fra andre industrialiserte land og fra Norge selv. Ved innvandringsstoppen fra 1974 ble det egentlig ikke lenger mulig å importere ufaglært arbeidskraft for å dekke et generelt underskudd på arbeidskraft, men det var fortsatt mulig å få tilsette høyt spesialiserte arbeidstakere med kunnskaper som det norske bedriftslivet var avhengig av, og som ikke kunne skaffes innenlands.

Følgen ble at arbeidskraftflyttingen fra den industrialiserte del av verden fortsatte å følge næringslivets behov, mens det årlig kom langt færre *arbeidstakere* fra den tredje verden. Stoppen førte imidlertid ikke til at det kom færre totalt, men bare at sammensetningen endret seg, som vi skal komme tilbake til under den tredje hovedtendensen.

Norge har hatt betydelige konjunktursvingninger fra midten av 1980-tallet, med stort behov for arbeidskraft fram mot 1989, lavkonjunktur deretter, og igjen oppgang utover på 1990-tallet. Samtidig har det vært en viss motfase i det svenske konjunkturbildet. Dette er viktig fordi vi fram til og med 1988 hadde stor innvandring fra Sverige, deretter tilsvarende utvandring av både svenske og norske statsborgere, og da konjunkturene forverret seg i Sverige i 1992, fikk vi fra da av både tilbake de nordmenn som tidligere hadde reist ut, og mange svensker i tillegg. De store svingningene i flyttemønsteret skyldes således svingninger i arbeidsmarkedet, i Norge og i Sverige.

Det er en del lover og regler som regulerer muligheten til å ta arbeid i Norge. Vi har allerede nevnt innvandringsstoppen. Videre har de nordiske landene hatt felles arbeidsmarked siden 1954, og det har vært få restrik-

sjoner mot å ta fast bopel i et annet nordisk land. Det åpne nordiske arbeidsmarkedet har likevel preget flyttingene til og fra Norge bare i kortere perioder. Det er bare når forskjellene i arbeidsmarkedet mellom landene plutselig endres, at vi kan se at flyttingene påvirkes. Permanente forskjeller i arbeidsløshet synes å ha mindre effekt på flyttingene.

Ved innføringen av EØS-avtalen i 1994, ble det nesten like lett for borgere innen dette området å ta arbeid i et hvilket som helst av landene. Virkningene av denne avtalen er diskutert i et tidligere nummer av Samfunnsspeilet (Østby 1994). Konklusjonen her var at slike avtaler i praksis trolig vil ha minimal effekt på flyttemønsteret.

Flyktninger

Det har vært en viss tradisjon for at Norge har tatt imot flyktninger, etter 2. verdenskrig gjerne i samarbeid med FNs høykommisær for flyktninger. Utover på 1980 tallet var det om lag 1 000 pr. år, de fleste fra Vietnam, men også fra land som Iran og Tyrkia. Tallet var lenge relativt stabilt, lite avhengig av krisebildet i verden. Figur 8 viser at det begynner å skje noe nytt med flyttingene i 1985; fenomenet "asylsøkere" dukker opp. Antallet var i 1987 over 8 000. I forhold til folketallet var det et betydelig antall i europeisk sammenheng. Myndighetene hadde verken politikk eller administrativt apparat til å ta seg av så mange. Andelen som fikk bli i landet var så høy som 80 prosent i starten. Etter hvert fikk vi et administrativt apparat til å ta imot asylsøkere. Deres søknader ble behandlet atskillig mer restriktivt, og antallet sank. Bare et par prosent eller mindre av søkerne får nå politisk asyl i Norge, mens om lag 30 prosent får oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

De største gruppene av asylsøkere var lenge fra Chile, Iran, Sri Lanka og det tidligere Jugoslavia (først og fremst fra Kosovo) og etter hvert betydelige grupper også fra Etiopia og Somalia. Etter krigsutbruddet på Balkan og oppløsningen av det tidligere Jugoslavia, har asylsøkere herfra mer og mer dominert strømmene. Utover i 1993 økte tilstrømningen sterkt, og nådde månedstall på over 3 000 før det ble satt inn effektive restriksjoner. Kontrollen er etter hvert blitt så streng at det første halvår 1995 kom knapt 700 nye asylsøkere til landet. Fordi mange fra det tidligere Jugoslavia, (Bosnia-Herzegovina) i første omgang gis midlertidig opphold til forholdene stabiliserer seg i landet, er det vanskelig å bedømme de langsiktige konsekvensene. Fra de tidligere Warszawapakt-landene var det mange som ventet store flyktningestrømmer, men det er til nå ikke kommet særlig mange.

Familietilknytning

Etter at innvandringsstoppen ble innført økte stort sett innvandringen fra land i den tredje verden noe som tildels skyldtes flyktninger og asylsøkere. Dessuten har det under innvandringsstoppen hele tiden vært unntak for familiegjenforening, det vil si at en person med oppholdstillatelse i landet under gitte betingelser kan ta hit sin nærmeste familie (i hovedsak ektefelle og mindreårige barn). Den som får rett til å bo her i landet, har også anledning til å finne seg en ektefelle fra f.eks. sitt tidligere hjemland, og ta vedkommende inn i landet under de samme betingelser.

At en person som får slå seg ned i landet, og i neste omgang kan få rett til å få med seg andre hit, har vært et av de mest omstridte punktene i norsk innvandringspolitikk. Motstanderne av ordningen har fryktet at en liten gruppe innvandrere, som i seg selv kan være rimelig å akseptere, etter hvert kan vokse seg svært stor, tilsynelatende uten noen reguleringsmulighet. Erfaringene fra slutten av 1980-tallet har vist at det ikke nødvendigvis kommer til å gå slik. Innvandringen fra land i den tredje verden har avtatt hvert år siden 1988, og utvandringen til disse landene har økt. I 1994 var nettoinnvandringen fra den tredje verden mindre enn en firedel av det den var i toppåret 1988, til tross for at potensialet for familieflyttinger er mye større.

Vi skal så forsøke å fordele innvandrerne på disse ulike gruppene, så langt som mulig. Innvandrer er i denne sammenheng en person som har foreldre som begge er født i utlandet. 20 prosent av dem kommer fra Norden, og ytterligere 20 prosent kommer fra EØS-området (14 prosent) og Nord-Amerika (6 prosent). (Statistisk sentralbyrå 1994b). De resterende 60 prosentene kommer fra land i den tredje verden. Halvparten av disse har en bakgrunn som flyktning eller som familiemedlem til en flyktning. Resten, som utgjør 30 prosent av alle innvandrere, er enten slike som er kommet som arbeidstakere, vesentlig før innvandringsstoppen, som utdanningssøkende eller med annen bakgrunn. Eller de har fått komme ut fra en familietilknytning til slike innvandrere (ektefelle eller barn) eller til andre nordmenn (særlig ektefeller). Gruppen som er kommet som familietilknytning utgjør nok det store flertallet her. (Statistisk sentralbyrå 1995d).

Innvandrerne er unge og konsentrert om hovedstaden

Innvandring fra utlandet av det omfang som Norge har hatt de siste tiår, får selvfølgelig konsekvenser for befolkningens struktur. I alt er nå knapt 4 prosent av landets befolkning utenlandske statsborgere, og nesten 5 prosent er født i utlandet. Når det gjelder en videre beskrivelse av innvandringen til Norge, og av utledingene som bor her vises til Vassendens artikkel i Samfunnsspeilets spesialnummer om innvandring (Vassenden 1995).

Aldersstrukturen for de utenlandske statsborgerne atskiller seg betydelig fra den norske befolkningens aldersstruktur. Det er en mye større andel unge voksne blant utlendingene, og tilsvarende liten andel personer over 50 år. Andelen barn og ungdom er ikke særlig forskjellig i de to gruppene. Aldersstrukturen er en av de variabler hvor det er minst meningsfylt å gi tall for alle utlendinger under ett. Mens det var 0,3 prosent (29 personer) som var over 66 år blant afrikanske statsborgere, var det 6 prosent av svenskene og hele 17 prosent blant dem som er fra USA.

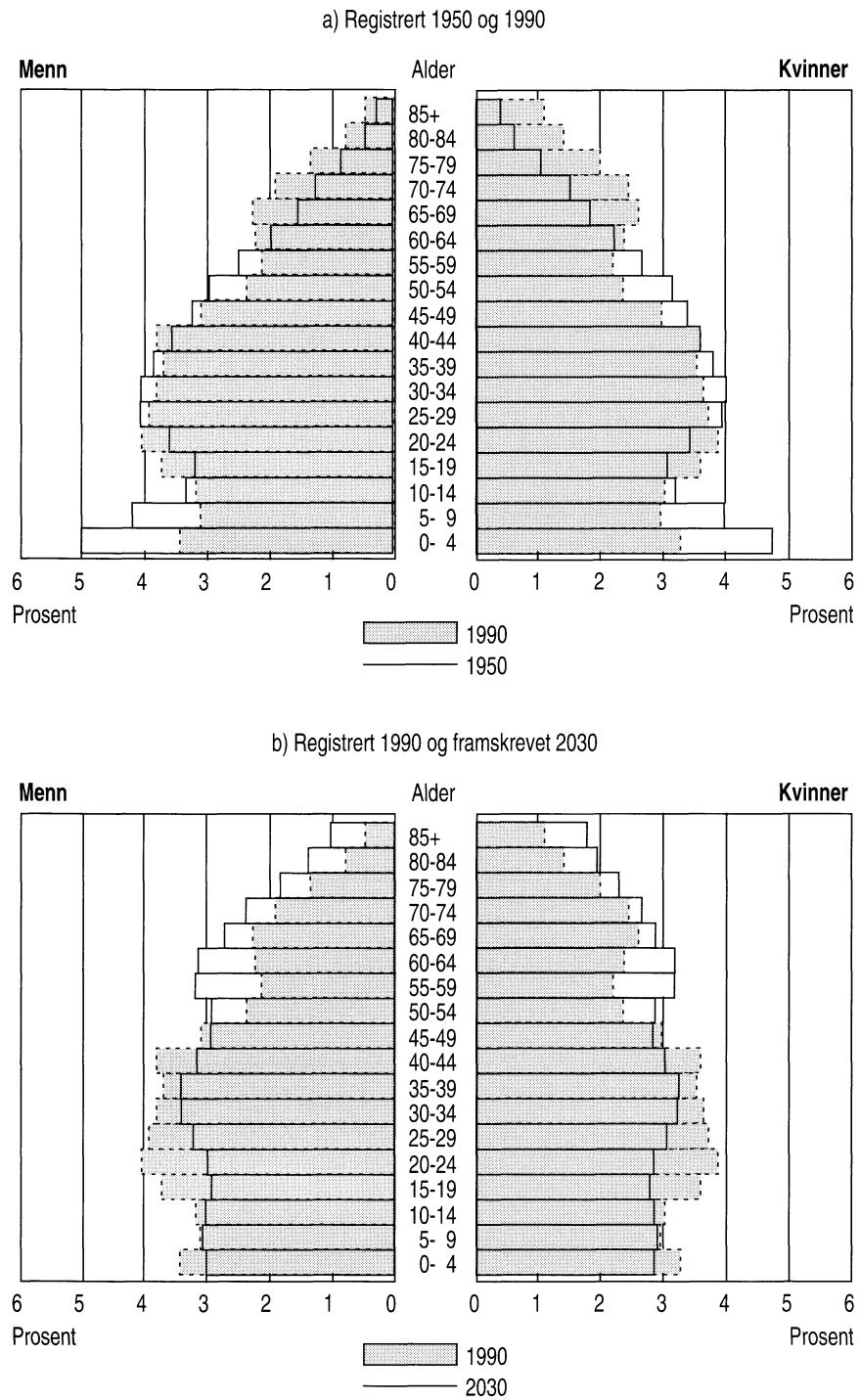
Den utenlandske befolkningen befinner seg i relativt stor grad i eller nær Oslo, og mest konsentrert bosatt er de som har opprinnelse i de typiske arbeidsmigrant-landene. Oslo har 11 prosent av landets befolkning, 23 prosent av de nordiske statsborgerne, 41 prosent av dem fra den tredje verden, og hele 79 prosent av marokkanerne. Konsentrasjonen innenfor Oslo er beskrevet av Blom og Huserbråten (1995).

Aldersstruktur

Som et resultat av de demografiske prosessene som vi her har beskrevet, har aldersstrukturen forandret seg mye. En jevnt økende levealder har ført til at antall gamle i befolkningen har vokst. Med den dødelighet som rådde for 100 år siden, kunne 50 prosent av mennene og 55 prosent av kvinnene regne med å bli 67 år. For de født omkring 1920, gjaldt det hhv. 66 og 79 prosent. Dødeligheten i 1994 vil, dersom den holder seg, føre til at 78 og 88 prosent lever så lenge. Variasjonene i fødselstallet (figur 4) har også bidratt til den økningen i antall gamle vi har hatt til nå, og det lave fødselstallet utover på 1920-tallet og 1930-tallet vil være årsaken til at antall personer i pensjonsalderen nå kommer til å synke litt de nærmeste årene.

Figur 9 viser aldersstrukturen i 1950 sammenliknet med 1990, og vi har også lagt inn hvordan vi antar den kommer til å bli i år 2030. Befolkningens fordeling etter alder viser forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive aldersgrupper. Det har etter krigen vært en sterk vekst i andel og antall gamle. Toppen nås midt på 1990-tallet, og antallet synker så noe i 15 år, til tross for at en regner med en betydelig reduksjon i dødeligheten også i kommende år. Den store økningen kommer når etterkrigskullene kommer inn i de gamles rekker. Antall gamle vil ha betydning for trygde-

Figur 9: **Folketall etter kjønn og alder. Registrert 1950 og 1990 og framskrevet 2030**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1953 og 1994a

systemets økonomi (se Andreassen et al. 1990) og for omsorgsbehovet blant eldre (Sosialdepartementet 1992). Men de gamles livsløp vil også ha en betydning for disse forholdene. I dagens situasjon er mange gamle barnløse og ugifte, mens de eldre i årene som kommer i stadig større grad vil ha egen familie som omsorgsytere (Noack og Texmon 1990).

Norge har inntil nå vært blant de land i verden som har den eldste befolkningen, overgått bare av Sverige. Fordi fødselskullene fra mellomkrigstida var så mye mindre enn de foregående og etterfølgende årene, vil vi i løpet av de kommende 15 år komme under det vesteuropeiske gjennomsnittet for andel gamle i befolkningen.

Framtidas befolkning

Det er i mange sammenhenger viktig ikke bare å forstå den befolkningsutvikling som har vært, men også å kunne gi noen begrunnede antakelser om hvordan den kommer til å bli framover. Disse antakelsene vil i stor grad være usikre, en usikkerhet som er større jo lengre tidsperspektivet er. Statistisk sentralbyrå utarbeider slike framskrivinger eller prognoser med noen års mellomrom, siste gang i 1993 (Statistisk sentralbyrå 1994a).

Med utgangspunkt i den faktiske befolkningen på et gitt tidspunkt, og antakelser om utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og internasjonale flyttinger kan en regne seg fram til landets framtidige folketall og befolkningsstruktur, gitt at forutsetningene holder. Skal en si noe om den regionale fordelingen i landet, må en i tillegg ha antakelser om det framtidige innenlandske flyttemønsteret.

Det har vært en klar økning i fødselstallet etter 1983, og det har vært tegn til at kohortenes fruktbarhet ikke lenger synker. På lang sikt kan verken en oppgang eller en nedgang i det permanente fruktbarhetsnivået utelukkes. Det er derfor regnet tre alternative utviklingsbaner for fruktbarhet, en oppgang i samlet fruktbarhetstall til 2,10 for de som er født 1980 og seinere, en nedgang til 1,68 for de samme gruppene, eller også et stabilt nivå på 1,88.

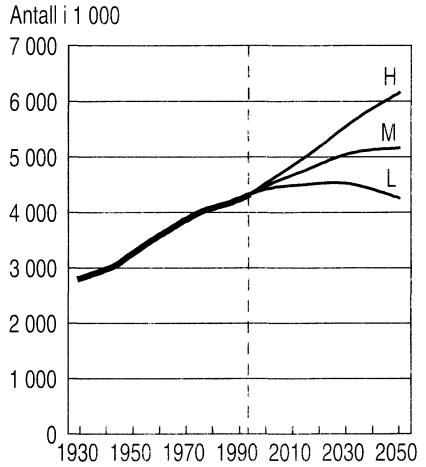
For nettoinnvandring fra utlandet er det også regnet et høyt, et middels og et lavt alternativ, med nettoinnvandring på henholdsvis 12 000, 8 000 og 4 000. Vi har noen ganger hatt lavere tall etter 1970, og så vidt vært over høyalternativet.

For dødeligheten regner en med at nedgangen skal fortsette, at forventet levealder kommer til å stige også i framtida. En har her valgt å føre utviklingen helt fram til 2050, med forventet levealder for menn og kvinner på 79 og 84,5 år. I tillegg er det laget et høy- og et lavalternativ, som for begge kjønn er lagt 3 år over og under det sentrale alternativet.

Disse alternativene kan kombineres på ulike måter, og en har valgt å konsentrere seg om kombinasjoner av de ekstreme alternativene (H: høy levealder, høy fruktbarhet og høy innvandring, og et tilsvarende alternativ L). Det mest brukte alternativet er M, det som kombinerer de tre midtalternativene. For innenlandske flyttinger har en valgt å skrive fram flytteratene fra perioden 1973-1982, og perioden 1988-1992.

På nasjonalt nivå viser figur 10 hvor ulike de tre alternativene er i det lange løp, og enda kan en ikke være helt sikker på at den virkelige utviklingen vil falle mellom de ytterpunktene som antydes der. L-alternativet kulminerer i 2025, med vel 4,5 millioner innbyggere, mens H-alternativet viser en kontinuerlig vekst, og når over 6,1 millioner i 2050. Midtalternativet

Figur 10: **Folketall pr. 1. januar 1930-1993, framskrevet 1994-2050 etter alternativene L, M og H**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 1994a og 1995a

kommer også så høyt som nesten 5,2 millioner i 2050, Dette er en vekst på 0,9 millioner på 57 år. Til sammenlikning kan nevnes at folketallet vokste med 1,4 millioner de forrige 57 år. I figur 9 er vist hvilken aldersstruktur vi kan vente i år 2030 under de forutsetningene som utgjør midtalternativet. Det mest framtredende trekk er en sterk aldring, som følge særlig av økt levealder. Aldringen blir et klart større problem jo mer levealderen vokser, og jo mindre fødselstallet og innvandringen kommer til å være.

OPPSUMMERING

Norge hadde i første halvdel av forrige århundre en sterkt voksende befolkning. Veksten skyldtes at dødeligheten sank betydelig uten at det skjedde en tilsvarende nedgang i fruktbarheten. Midt på 1800-tallet kan en trolig si at Norge var overbefolket. Det var ikke med den tids forhold livsmuligheter for hele befolkningstilveksten. I denne situasjonen var den oversjøiske utvandringen en kjærkommen og nødvendig sikker-

hetsventil for å lette trykket på de innenlandske ressursene. Da denne muligheten ble sterkt innskrenket i mellomkrigstida, var fødselshyppigheten kommet ned på et til da ukjent lavnivå, og det var ikke lenger et befolkningspress i landet.

De demografiske ratene i Norge endret seg langsomt, og i takt med at landet endret seg fra et jordbruks- til et industrisamfunn. I dagens u-land skjer endringene i stor grad i et samspill med omverdenen, f.eks. gjennom import av medisinsk teknologi, uten at det sosiale og kunnskapsmessige grunnlaget kan påvirkes på samme måte. Dessuten mangler verden i dag den muligheten som Norge i sin tid hadde til å lette befolkningspresset gjennom utvandring. Det er ikke mulig å tenke seg at dagens globale befolkningsvekst på 1,6 prosent pr. år (over 90 millioner mennesker) kan fortsette svært mye lenger. Dette gir en fordobling av verdens befolkning hvert 40. år. Det er heller ikke lett å se hvordan verdenssamfunnet kan greie å begrense tilveksten, eller hvordan det økonomisk og økologisk kan tilpasse seg en situasjon med et permanent økende befolkningspress.

De globale befolkningsproblemene er av helt annerledes karakter enn de norske eller europeiske. Likevel må også Norge møte de utfordringer som den demografiske utviklingen stiller oss overfor, både nasjonalt og globalt. De globale problemene er et kjerneområde for FNs aktivitet, og de kan bare finne sine løsninger gjennom et høyt prioritert internasjonalt samarbeid. Våre nasjonale problemer er ikke primært knyttet til antall personer eller veksttakt, men har mer med fordeling å gjøre, regionalt eller aldersmessig, og med forhold knyttet til innvandringen.

Litteratur

Andreassen, L. et al. (1990): Folketrygdens alderspensjon og befolkningsutviklingen. *Økonomiske analyser* nr. 2. Statistisk sentralbyrå.

Backer, J. (1965): *Ekteskap, fødsler og vandringer i Norge 1856-1960*. Samfunnsøkonomiske studier nr. 13. Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. og K. Huserbråten (1995): Økt bokonsentrasjon blant innvandrere i Oslo. *Samfunnsspeilet* 2. Statistisk sentralbyrå.

Borgan, J.-K. (1983): Kohort-dødeligheten i Norge 1846-1980. *Rapporter* 83/28, Statistisk sentralbyrå.

Brunborg, H. og S.-E. Mamelund (1994): Kohort- og periodefruktbarhet i Norge 1820-1993. *Rapporter* 94/27, Statistisk sentralbyrå.

Europarådet (1995): Recent demographic developments in Europe 1995. CDPO. Council of Europe Press, Strasbourg.

Kravdal, Ø. (1994): *Sociodemographic Studies of Fertility and Divorce in Norway with Emphasis on the Importance of Economic Factors.* Sosiale og økonomiske studier 90. Statistisk sentralbyrå.

Noack, T. og I. Texmon (1990): Dagens og morgendagens eldre kvinner - familieerfaring og yrkesliv. *Samfunnsspeilet* 3. Statistisk sentralbyrå.

Sosialdepartementet (1992): *Trivsel - Velferd - Omsorg.* NOU 1992:1, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (1953): *Statistisk Årbok 1953.* NOS XI 144.

Statistisk sentralbyrå (1981): *Fruktbarhetsundersøkelsen 1977.* NOS B 197.

Statistisk sentralbyrå (1991): *Familie- og yrkesundersøkelsen 1988.* NOS B 959.

Statistisk sentralbyrå (1994a): *Framskriving av folkemengden 1993-2050.* Nasjonale og regionale tall. NOS C 176.

Statistisk sentralbyrå (1994b): *Ukens statistikk* nr. 42 1994.

Statistisk sentralbyrå (1995a): *Historisk statistikk 1994* NOS C 188.

Statistisk sentralbyrå (1995b): *Befolkningsstatistikk 1995 Hefte II Folkemengd 1. januar.* NOS C 248, Oslo-Kongsvinger.

Statistisk sentralbyrå (1995c): De færreste samboere planlegger snarlig giftermål. (OMNIBUS 1994), *Ukens statistikk* nr. 6 1995.

Statistisk sentralbyrå (1995d): "Ny statistikk som forteller om innvandringsgrunner". *Ukens statistikk* 10/95.

Statistisk sentralbyrå (1996): *Befolkningsstatistikk 1995 Hefte III Oversikt.* NOS C, Oslo-Kongsvinger. Under utgivelse.

Vassenden, K. (1995): Over 200 000 innvandrere i Norge. *Samfunnsspeilet* 2. Statistisk sentralbyrå.

Østby, L. (1994): "EU-medlemskap får liten betydning for innvandringen", *Samfunnsspeilet* 3. Statistisk sentralbyrå.

Lars Østby *er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå og arbeider for tiden i Eurostat.*

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. kvinne[2] 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 befolkningens størrelse, 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 presisert 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 overordnete 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 utnytting 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 prinsipp 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 "ordnete" 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 arvelovgivningen, 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 innvandringspolitikk[5]

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 søskenflokken 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 opphold de seg i landet i "handelssesongen", 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 framtredende. 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 besluttes det at innvandrernes 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 innvandrernes 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 forgubbings- og avfolkingsspøkelset.

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 Maugüé 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 1991-1993[7] 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

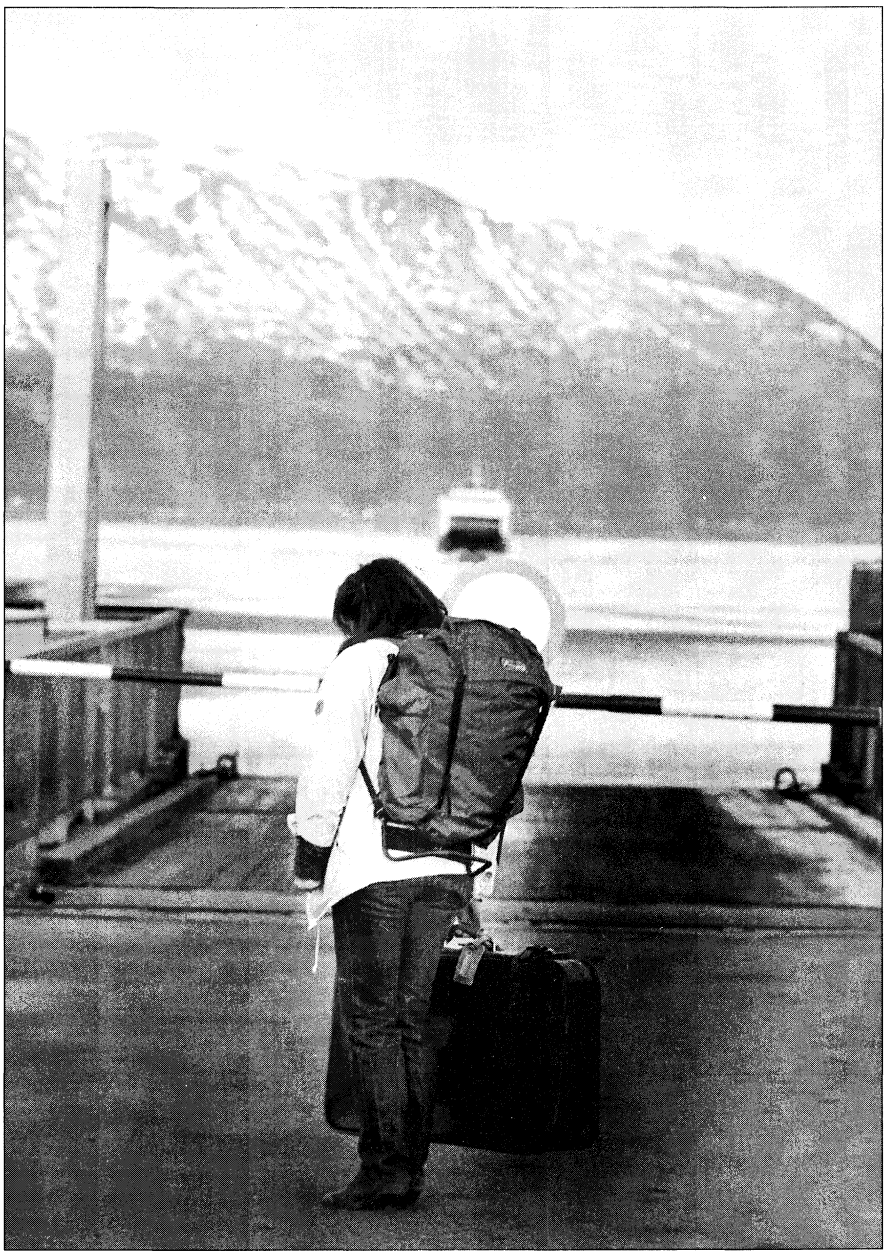
Myndighetene disponerer virkemidler som på *kort sikt* framstår som svært effektive. Innføring av innvandringsstopp (endog en "utvannet" variant) og regulering av flyktningkvoter skulle være to dekkende eksempler på det. Det synes derimot usedvanlig komplisert å definere en innvandringspolitikk som vil 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 rendyrkete 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 rendyrket 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 uaktuell 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 priviligerte 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



bruker 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 fordelen ved kvotesystemet, er at myndighetene får bedre styringsmuligheter og lettere vil kunne kople innvandringen til økonomiske prioriteringer (arbeidsmarked, 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 eksempel, synes også denne form for reguleringspolitikk å ha begrenset effektivitet (se Chambovey 1995). I Sveits har politikkens begrensninger blant annet sammenheng med en for kort horisont (den blir for konjunkturpreget). Men mest avgjørende er

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

Andre modeller for innvandringspolitikk skal vi ikke drøfte her. Interessante alternativ synes imidlertid å være en kombinert sone-kvote-modell, med en markedsstyrt indre sone og en kvoteregulert ytre sone.

Avslutning

Behovet for å regulere og styre befolkningsutviklingen 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 områder (som skattepolitikk, familiepolitikk eller utenrikspolitikk). Få land avstår fra demografisk regulering, i den forstand at det iverksettes tiltak for å påvirke bosettingsmønster, aldersstruktur, innvandring eller andre demografiske størrelser. Likevel fins det knapt eksempler på land (i hvert fall i den industrialiserte verden) 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 reproduksjon 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 fruktbarheten, 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 Maugüé (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 fruktbarhetsfremmende tiltak. *Rapport nr. 4, RSFs program "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet"*. NAVF, Oslo.

Hwang, Dag Flater (1991): Befolkningspolitikk. 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 pauvrété". *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): *Eléments 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.*

Trygdesystemet og pleie- og omsorgstjenesten:

Flere eldre - store utfordringer

Endringen i tallet på eldre og andel eldre har fått og vil fortsatt få konsekvenser for en rekke sektorer i samfunnet. Vi drøfter her konsekvensene for de deler av den offentlige virksomhet som har størst betydning for den eldre del av befolkningen: trygdesystemet - spesielt alderspensjonene - og pleie- og omsorgstjenestene.

Jon Olav Aspås

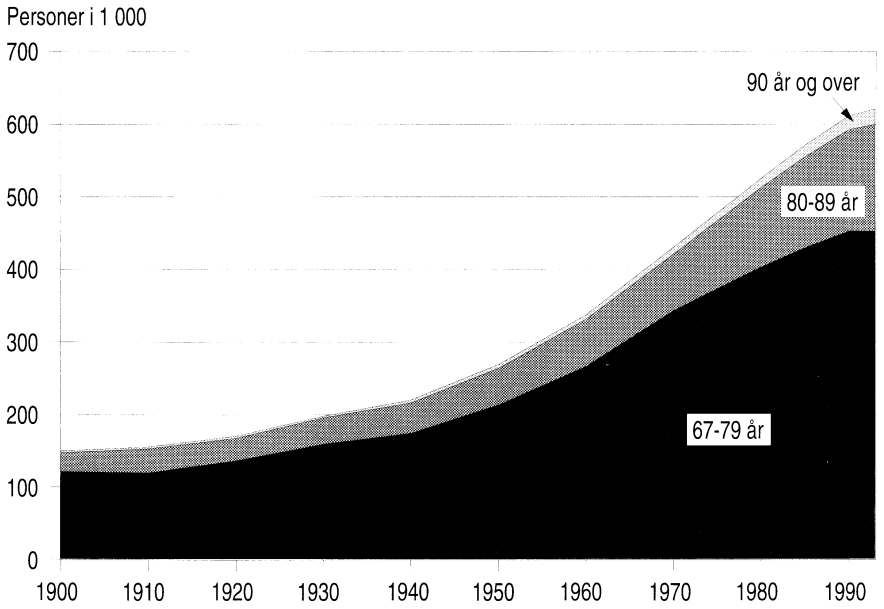
Eldrebefolkningen

Som vi ser i figur 1, har tallet på eldre 67 år og over økt fra 149 000 personer i 1900 til 621 000 personer i 1993, mer enn en firedobling på nesten 100 år. Mens samlet befolkning i Norge i denne perioden har økt med 93 prosent, er økningen for personer 67 år og over på 317 prosent. Samtidig er veksten i tallet på personer 80 år og over og 90 år og over klart sterkere enn veksten for hele aldersgruppen sett under ett. Økningen i tallet på personer 80 år og over er i samme periode på 505 prosent og i tallet på personer 90 år og over på hele 946 prosent, dvs. fra vel 2 000 personer i 1900 til knapt 21 400 ved utgangen av 1993.

Tabell 1 viser utviklingen i eldres andel av befolkningen i samme periode for de samme aldersgruppene.

Tabellen viser at andelen 67 år og over har økt fra 6,6 prosent i 1900 til 14,4 prosent i 1993, og at økningen spesielt har funnet sted etter 1940. Det har imidlertid skjedd en sterkere prosentvis økning i andelene 80 år og over og 90 år og over, slik at sammensetningen av selve eldrebefolkningen over tid også har endret seg. Vi kan dermed si at eldrebefolknin-

Figur 1 : **Utviklingen i tallet på personer 67 år og over, 80 år og over og 90 år og over. 1990-1993. 1 000 personer**



Kilde: Historisk statistikk

Tabell 1: **Eldres andel av befolkningen. 1900-1993**

	1900	1920	1940	1960	1970	1980	1990	1993
67 år +	6,6	6,4	7,4	9,4	11,1	12,8	14,4	14,4
80 år +	1,2	1,3	1,5	2,0	2,2	3,0	3,7	3,9
90 år +	0,08	0,13	0,13	0,17	0,22	0,29	0,45	0,49

gen (personer 67 år og over) er blitt gradvis eldre, samtidig som den er blitt større.

En annen markert utvikling i dette hundreåret er at kvinnene utgjør en stadig økende andel av de eldre. Mens kvinnene utgjorde ca. 56 prosent av befolkningen 70 år og over i perioden 1920-1960, er denne andelen økt til vel 60 prosent i 1990-årene. For aldersgruppen 80 år og over er kvinneandelen enda høyere - nesten 67 prosent i 1993, mens andelen lå på 57-58 prosent i perioden 1920-1960. Dette innebærer at vi i aldersgruppen 80 år og over har dobbelt så mange kvinner som menn.

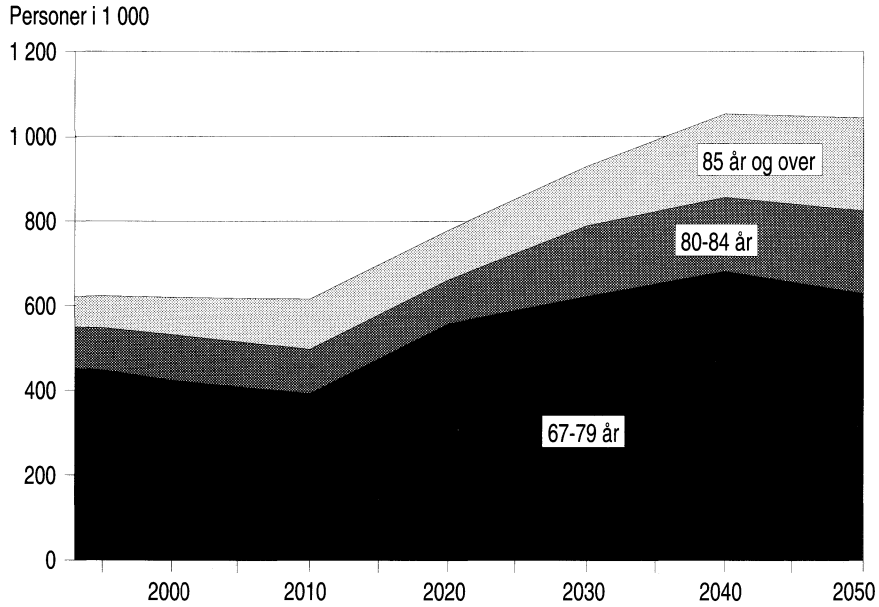
2,2 prosent av den eldre befolkning tilhører innvandrerbefolkningen (personer med to utenlandsfødte foreldre), mens andelen for hele befolkningen er på 4,9 prosent. Innslaget av eldre personer med røtter i den tredje verden er meget beskjedent - 0,2 prosent av befolkningen 67 år og over.

Eldrebefolkningen fram mot år 2050

I år 2050 vil den aldersgruppen som ble født like før den siste befolkningsframskrivingen ble foretatt, være 57 år. Det betyr at de personer som vil utgjøre aldersgruppen 67 år og over i hele framskrivingsperioden fram til år 2050, allerede er født. Endringer i fruktbarheten i årene framover vil derfor ikke virke inn på utviklingen i tallet på eldre fram til år 2050. Det vil følgelig kun være endringer i forutsetningene for dødelighet og nettoinnvandring som vil virke inn på utviklingen i *tallet på eldre* i befolkningen i denne perioden.

Statistisk sentralbyrå har framskrevet folkemengden for perioden 1993-2050. Mellomalternativet (M1-93) legger til grunn samme fruktbarhetsnivå som nå (1,88), nedgang i dødeligheten gjennom en gradvis økning

Figur 2: **Framskriving av utviklingen i tallet på personer 67 år og over, 80 år og over og 85 år og over. 1993-2050. 1 000 personer**



Kilde: Framskriving av folkemengden 1993-2050

av forventet levealder fram til år 2025 (fra 74,2 til 79,0 for menn og fra 80,3 til 84,5 for kvinner) og en nettoinnvandring på 8 000 personer årlig. Figur 2 viser utviklingen i tallet på eldre i de ulike aldersklasser med de forutsetninger som er lagt til grunn i mellomalternativet.

Figuren viser en rekke interessante utviklingstrekk:

- videre nedgang, og antallet eldre vil etter framskrivingen være 615 000 i år 2010. Hovedforklaringen på dette er naturligvis de lave fødselstallene i slutten av 1920- og i 1930-årene. Fra år 2010 til 2020 når de store etterkrigskullene kommer opp i pensjonsalderen, skjer det så en sterk vekst igjen i denne aldersgruppen - opp til 778 000 og videre til 1 054 000 i år 2040. Vi vil dermed ha over 430 000 flere personer 67 år og over i år 2040 sammenliknet med 1993;

- antall personer *80 år og over* vil derimot økte sterkt fram til år 2010 - fra knapt 170 000 i 1993 til 220 000 det året. Antallet vil så synke ubetydelig fram til år 2020 for deretter å øke meget sterkt fram til år 2050 - til 415 000 personer. Dette vil være mere enn en fordobling av tallet på personer 80 år og over i denne perioden;

- antall personer *85 år og over* vil også øke sterkt fram til år 2010 - fra 70 000 til 118 000. Mellom år 2010 og 2030 viser framskrivingene først en stagnasjon og deretter en liten nedgang, men så en meget sterk vekst fra 114 000 personer i år 2030 til 221 000 i år 2050. Alt i alt betyr det en tredobling i framskrivingsperioden;

- det skjer en fortsatt aldring av eldrebefolkningen i framskrivingsperioden fram til år 2010. Mens 27,3 prosent av befolkningen 67 år og

over er 80 år og over i 1993, vil denne andelen øke til 36,1 prosent i år 2010. Deretter vil denne andelen gå tilbake for så å nå et noe høyere nivå igjen i år 2050.

Oppsummert viser dette mellomalternativet en samlet vekst for hele befolkningen på 20 prosent i perioden 1993-2050. Til sammenlikning vil økningen i aldersgruppen 67 år og over være på 68 prosent, for aldersgruppen 80 år og over på 148 prosent og for aldersgruppen 90 år og over på 214 prosent.

I sin siste befolkningsframskriving har Statistisk sentralbyrå framskrevet flere alternativer i tillegg til det mellomalternativ (M1-93) som det er redegjort for ovenfor. I tabell 2 er det illustrert hvilken betydning ulike forutsetninger for framskrivingene får for andelen eldre i perioden 1993-2050.

Forutsetningene i de tre alternativene er som følger:

	Alternativ L1	Alternativ M1	Alternativ H1
Fruktbarhet:	1,68	1,88	2,10
Forventet levealder 2050 - menn:	76,0	79,0	82,0
Forventet levealder 2050 - kvinner:	81,5	84,5	87,5
Nettoinnvandring:	4 000	8 000	12 000

Tabell 2: **Eldres andel av befolkningen 1993-2050**

	1993	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Alt. L1:								
67 år +	14,4	14,3	13,8	12,9	15,7	18,2	20,4	20,1
80 år +	3,9	4,0	4,3	4,4	4,0	5,4	6,4	7,1
Alt. M1								
67 år +	14,4	14,3	13,9	13,2	16,0	18,4	20,5	20,2
80 år +	3,9	4,0	4,4	4,8	4,5	6,1	7,3	8,0
Alt. H1:								
67 år +	14,4	14,3	13,9	13,2	15,8	18,2	20,3	20,1
80 år +	3,9	4,0	4,4	4,9	4,7	6,4	7,8	8,7

Kilde: Framskriving av folkemengden

Tabellen viser en sterk økning i eldres andel av befolkningen på lang sikt - spesielt etter år 2010 for personer 67 år og over og etter år 2020 for personer 80 år og over. Den samlede virkning av lav fruktbarhet, svak økning i forventet levealder og lav nettoinnvandring gir tilnærmet samme andel eldre som den samlede virkning av høy fruktbarhet, sterk økning i forventet levealder og høy nettoinnvandring. Framskrivingene viser seg å være meget robuste overfor endringer i de forutsetninger som legges til grunn.

Andre særtrekk ved utviklingen framover er at fordelingen av eldrebefolkningen på kvinner og menn ser ut til å stabilisere seg på den fordeling vi har i dag, samtidig som vi må forvente en relativt sterk vekst i tallet på eldre innvandrere og etterkommere av innvandrere - også fra land i den tredje verden. Andelen innvandrere blant de eldre vil likevel fortsatt være klart lavere enn for befolkningen for øvrig.

Økonomiske konsekvenser for trygdesystemet

Folketrygden er den viktigste inntektskilden for det store flertall av pensjonister. Folketrygdens utgifter til alderspensjon har økt med over 50 prosent fra 1980 til 1993 (1993-kroner) - fra vel 28 mill. kroner i 1980 til 44 mill. kroner i 1993. Det er som kjent en kombinasjon av to forhold som bestemmer denne utgiftsutviklingen:

- utviklingen i tallet på alderspensjonister (fra 519 000 i 1975 til 624 000 i 1993)

- utviklingen i de gjennomsnittlige pensjonene (fra ca. 54 300 kroner i 1980 til ca. 70 500 kroner i 1993 i 1993-kroner).

Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter viser at folketrygden utgjør hovedelementet i deres inntekter. Om lag 2/3 av gjennomsnittspensjonistens samlede inntekter kommer herfra. Denne andelen har avtatt over tid som følge av at andre pensjonsinntekter og kapitalinntekter får et stadig større omfang. Folketrygdpensjonenes absolutte nivå har imidlertid samtidig økt.

Trygdesystemet er slik utformet at tilleggspensjonene fortsatt vil være under oppbygging. Dette innebærer at med en forutsetning om 0-vekst i både grunnbeløp og reallønn vil vi få følgende utvikling i folketrygdens utgifter til alderspensjon.

Etter disse forutsetningene øker Folketrygdens utgifter til alderspensjon med om lag 9,2 milliarder kroner fra 1991 til 2010. Denne utgiftsveksten er prosentvis lavere enn den har vært fram til nå og skyldes at tallet på alderspensjonister forventes å gå noe

Tabell 3: **Framskriving av Folketrygdens utgifter til alderspensjon 1995-2025 (milliarder 1991-kroner)**

	1991	1995	2000	2010	2025
Utgifter til alderspensjon	40,2	43,2	45,2	49,4	75,0

Kilde: Våre velferdsordninger (Sosial- og helsedepartementet, 1994)

tilbake i perioden. Samtidig skjer det en fortsatt økning i de gjennomsnittlige pensjonene.

Det er først etter år 2010 at det vil komme en meget sterk vekst i utgiftene til alderspensjon - en vekst på noe over 50 prosent (eller nærmere 3 prosent årlig) fram til år 2025. Samtidig er befolkningsutviklingen slik at utgiftene vil øke ytterligere ut over dette nivået fram mot år 2040. Gjennomsnittlig pensjon pr. pensjonist vil fortsette å øke ut over 1993-nivået.

Befolkningsutviklingen vil også ha betydning for utviklingen i tallet på uførepensjonister. I de nærmeste tiårene vil årskullene født etter annen verdenskrig nå 50-60-årsalder, hvor uførefrekvensene er spesielt høye. En forutsetning om gjennomsnittlig observerte aldersspesifikke tilgangsrater som i 1990-1991 gir en økning i tallet på uførepensjonister fra 239 000 i 1991 til 286 000 i 2000 og videre til 380 000 i 2025.[1] Dette vil i så fall innebære en utgiftsvekst på i underkant av 14 milliarder kroner fra 1991 til 2010 - fra 19,5 til 33 milliarder kroner.

Folketrygdens andel av samfunnsøkonomien

Det er i hovedsak to forhold som bestemmer hvilken andel folketrygden utgjør av landets samlede økonomi:

- antall stønadsmottakere i forhold til antall sysselsatte
- kompensasjonsnivået i folketrygden i forhold til arbeidsinntekten i samfunnet.

Overføringene gjennom folketrygden utgjør en stor og viktig del av landets samlede økonomi. Folketrygdens kontantytelser (herunder også syke- og dagpenger under arbeidsledighet) som andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) var ca. 14 prosent i 1991. Denne andelen er beregnet å øke lite fram til år 2010, til 16 prosent. Deretter er den beregnet å øke kraftig fram mot år 2025, til 22 prosent av BNP.

Denne summariske gjennomgangen viser at pensjonssystemene - både folketrygden og tjenestepensjonsordningene - vil stå overfor store utfordringer i årene framover. Et meget sentralt spørsmål vil være om solidariteten mellom generasjonene fortsatt vil være så sterk at samfunnet vil makte denne utfordringen. Økonomisk vekst i samfunnet vil gjøre denne omfordelingen mellom generasjonene enklere ved at det blir mer å fordele, men det vil i tillegg også kunne bli snakk om en vanskelig avveiing mellom omprioritering av offentlige oppgaver, høyere beskatning eller innstramminger i pensjonspolitikken. Uansett vil det være viktig å kunne holde en lav uføretilgang i årene framover.

Som nevnt foran kommer den sterke utgiftsveksten først fra og med ca. år 2010. Det er vanlig praksis at endringer i folketrygdens regelverk gjøres gjeldende for nye stønadstilfeller (og ikke gi disse endringer tilbakevirkende kraft), og det kan derfor ta mange år før eventuelle endringer i regelverket får full effekt på utgiftsutviklingen.

Økonomiske konsekvenser for pleie- og omsorgstjenestene

Tall for brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester (syke- og aldershjem, aldersboliger og hjemmebaserte tjenester) viser en meget sterk vekst i disse utgiftene i perioden 1980-1985, samtidig som veksten har vært relativt beskjeden på slutten av 1980-tallet og på 1990-tallet. Dette gjelder spesielt for institusjonsomsorgen, mens det har vært en fortsatt vekst i de hjemmebaserte tjenestene. I 1993 var kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester ca. 22 milliarder kroner. I velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 for 1994-95) er det foretatt en teoretisk framskriving av dagens standard og dekningsgrad for disse tjenestene. Med slike forutsetninger vil disse utgiftene anslås å øke til 27 milliarder kroner i år 2010 og til 37 milliarder kroner i år 2030 målt i faste kroner.

Mens tjenestene hadde en klart sterkere vekst enn kontantytelsene (herunder pensjoner) på 1970-tallet, fikk vi en mer parallell utvikling i første halvdel av 1980-tallet. Dette bildet er klart endret fra midt på 1980-tallet med en klart sterkere utgiftsvekst for pensjoner og andre kontantytelser enn for tjenester. Det kan derfor være grunn til å reise spørsmål om vi nå er inne i en utvikling hvor pensjonsutgifter og andre kontantytelser stiger så vidt sterkt at man kan frykte for det økonomiske grunnlaget for en nødvendig vekst i ressurstilgangen til omsorgstjenestene.

Perspektivene for utgiftsutviklingen framover

Det er selvfølgelig vanskelig å kunne si noe sikkert om hvordan behovene for og etterspørselen etter offentlig organiserte - og i det alt vesentlig finansierte - tjenester vil utvikle seg i årene framover. Mens vi f.eks. for alderspensjonen i folketrygden kan foreta framskrivinger basert på forutsetninger om befolkningsutvikling, yrkesdeltakelse, inntektsutvikling og gjeldende prinsipper for opptjening av rettigheter til framtidige pensjo-

ner, står vi her overfor et område som i langt høyere grad vil bli bestemt av en rekke usikre faktorer og av løpende politiske prioriteringer.

Det har derfor begrenset interesse å anslå utgiftsutviklingen for omsorgstjenestene. Det man derimot kan gjøre, er å vurdere hvilke samfunnsmessige utviklingstrekk som må antas å få betydning for behovene/etterspørselen framover og deretter anslå hvordan disse faktorene kan tenkes å utvikle seg. Statistisk sentralbyrå venter en betydelig økning i levealderen framover, og mange regner med at det i seg selv vil medføre økende omsorgsoppgaver. Det er grunn til å regne med at følgende faktorer - i tillegg til selve befolkningsutviklingen - vil ha betydning for denne etterspørselen:

- utviklingen i eldres og funksjonshemmedes helsetilstand/funksjonsnivå og dermed deres avhengighet av pleie og omsorg fra andre

- utviklingen i andelen aleneboende blant de eldre og funksjonshemmede

- utviklingen i de samfunnsmessige forutsetninger for familieomsorg og andre former for omsorg utenfor den offentlige tjenesteyting

- utviklingen i befolkningens og fagfolks forventninger til dekningsgrad og standard på disse offentlige tjenestene

- utviklingen i brukerbetalingen for tjenestene.

Disse forholdene er nærmere vurdert i innstillingen fra Gjærevoll-utvalget (NOU 1992:1). Utvalget konkluderer sin drøfting med at utviklingen i eldres husholdsstruktur med sterk vekst i *tallet på aleneboende, i familieomsorgen og i de krav og forventninger til tjenestene,* nokså entydig synes å peke i retning av en forsterkning av etterspørselen etter omsorgstjenester utover det selve veksten i tallet på eldre skulle tilsi.

Utviklingen i *helsetilstanden i de eldste aldersgruppene* spesielt vil naturlig nok være meget avgjørende for etterspørselen etter slike tjenester. Levealderen har økt noe blant den eldre del av befolkningen de senere år. Dette kan tyde på at helsetilstanden er blitt bedre. Utviklingen i levealderen (målt gjennom dødeligheten) er imidlertid ikke uten videre noe godt mål på utviklingen i de framtidige pleie- og omsorgsbehovene. Skal disse behovene bli mindre, må det gå kortere tid fra en får behov for slike tjenester til en dør. Hvis ikke, skjer det bare en parallellforskyving av behovene i tid mot høyere alder. Den sentrale faktor vil følgelig være utviklingen i den gjennomsnittlige varighet og pleietyngde for slike behov, og ikke hvilken alder man er i når slike behov inntrer.

Alt i alt må vi regne med å stå overfor en situasjon med en fortsatt vekst i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester. En slik utvikling skyldes som nevnt mange ulike samfunnsmessige forhold hvor selve økningen i tallet på eldre bare er en av faktorene.

Makro-økonomiske beregninger foretatt for Gjærevollutvalget gav som hovedkonklusjon at endringene i alderssammensetningen i befolkningen

isolert sett ikke fører til behov for økte offentlige ressurser. En slik konklusjon bygger imidlertid på en klar forutsetning om at det faktisk vil la seg gjøre å vri ressursbruken fra tjenester overfor befolkningsgrupper som er i relativ tilbakegang, over til tjenester for befolkningsgrupper som er i vekst relativt sett. Konklusjonen dengang ble også trukket på grunnlag av en mindre økning i levealderen på kort sikt enn det som den nyere befolkningsframskriving baseres på.

Finansieringen av en ønsket og nødvendig vekst i ressurser til eldreomsorgen

Mange vil nok mene at det er bekymringsfullt at vi nå er inne i en situasjon hvor utviklingen i flere samfunnsmessige forhold tilsier en betydelig vekst i ressursinnsatsen i eldreomsorgen, samtidig som ressursinnsatsen knapt holder tritt med økningen i tallet på eldre som etterspør slike tjenester. Samtidig må en regne med at samfunnet i årene framover vil stå overfor stramme økonomiske rammer for den offentlige sektor mer generelt. En sterkere prioritering av tjenester for eldre - og for funksjonshemmede - vil derfor måtte skje som et resultat av omprioriteringer mellom ulike sektorer og også innenfor omsorgssektoren, og ikke bare som en ren ekspansjon innenfor disse tjenestene.

Følgende generelle strategier kan være aktuelle for å møte den utfordringen samfunnet står overfor:

- en omprioritering innenfor offentlige budsjetter slik at utviklingen i ressursfordelingen avspeiler endringer i størrelsen på de ulike befolkningsgrupper

- en endring i balansen mellom kontantytelser og tjenester

- en stimulering av familieomsorgen og uformell omsorg for øvrig gjennom et bedre samvirke mellom denne omsorgen og den offentlige tjenesteytingen

- en økning i brukerbetalingen for på den måten å styrke det finansielle grunnlag for utbyggingen av tjenestene

- en vridning av den offentlige ressursbruken fra støtte til boligformål over mot tjenesteyting

- en sterkere konsentrasjon av ressursinnsatsen overfor eldre og funksjonshemmede med de største behov for tjenester.

Dette er - og vil være - sentrale spørsmål i den sosialpolitiske debatt i årene framover. Det er neppe grunn til å regne med at et enkelt av disse "håndgrepene" vil være tilstrekkelige, men at flere av disse strategiene vil være nødvendige samtidig for å sikre den framtidige finansiering av disse tjenestene.

Befolkningsutviklingen og utfordringene for velferdsordningene

Når vi til slutt går tilbake til utgangspunktet - konsekvenser av de langsiktige endringene i alderssammensetningen i befolkningen for trygdeordningene og for pleie- og omsorgstjenestene - synes dette å ville arte seg forskjellig i ulike tidsperioder framover. Nedenfor er det søkt oppsummert hva som kan synes å være hovedutfordringene i de ulike perioder framover:

- utfordringene for samfunnet vil være spesielt store innenfor pleie- og omsorgstjenestene i perioden fram til år 2010. Tallet på personer 80 år og over vil øke sterkt i denne perioden, mens det vil skje en liten reduksjon i det samlede antall eldre. Dette vil kunne lette presset på pensjonssystemene noe - i alle fall sammenliknet med situasjonen fram til nå;

- utfordringene vil bli spesielt store for folketrygden og for øvrige pensjonsordninger i hele perioden fra år 2010 til 2040, hvor framskrivingene viser en sterk vekst i tallet på pensjonister 67 år og over. I første del av denne perioden (år 2010-2020) vil imidlertid tallet på personer 80 år og over gå noe tilbake, og dermed kunne bidra til å lette presset på utbyggingen av tjenester innen eldreomsorgen;

- perioden 2020-2040 ser ut til å bli den perioden hvor utfordringene for samfunnet vil kunne bli spesielt store og vanskelige. Fra og med ca. 2020 vil vi oppleve en meget kraftig vekst i tallet på eldre 80 år og over som vi må anta vil ha et stort behov for omsorgstjenester. Samtidig vil det være en sterk vekst i hele pensjonistgruppen i denne perioden med den vekst i utgiftene til folketrygden og andre pensjonsordninger som det vil innebære.

1. Slike beregninger vil avhenge i betydelig grad av valg av tilgangsrater.

Litteratur

NOU 1992:1 *Trygghet, verdighet og omsorg* (Gjærevoll-utvalgets innstilling).

Sosial- og helsedepartementet (1994): *Våre velferdsordninger - en gjennomgang av en intern arbeidsgruppe.*

St.meld. nr. 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen.*

Statistisk sentralbyrå (1994): *Framskriving av folkemengden 1993-2050* Norges offisielle statistikk C 176.

Statistisk sentralbyrå (1994): *Historisk statistikk 1994.* Norges offisielle statistikk.

Jon Olav Aspås *er avdelingsdirektør i Sosial- og helsedepartementet.*

Husholdningenes status og endring

Husholdningenes antall og sammensetning har forandret seg mye de siste tiårene. Veksten i antallet skyldes først og fremst at det er blitt flere små husholdninger, særlig enpersonhusholdninger. Denne utviklingen henger nøye sammen med forandringer i samlivsmønsteret, men arbeidet med å studere denne sammenhengen hemmes av et utilfredsstillende datagrunnlag når det gjelder ugift samliv. Det blir antydet at veksten i antall husholdninger vil fortsette og at antallet vil ligge på om lag 2,1 millioner i år 2000.

Ole Gulbrandsen og Bjørg Moen

Norske husholdninger er i endring. Vi gjennomgår og drøfter utviklingen i norske husholdningers antall og sammensetning på grunnlag av tilgjengelige datakilder. Vi ser også på hvilke faktorer som har betydd mest når det gjelder sammenhengen mellom demografiske endringer og husholdningenes utvikling.

De aller fleste mennesker lever sine liv som medlemmer av ulike former for grupper, som det er viktig å studere av flere grunner. Husholdningen er en slik gruppe. Husholdningen betyr mye for den enkelte persons levekår. Både boligstandard, inntekt og forbruk er sider ved levekårene som i all hovedsak er knyttet til husholdningen. Dessuten er de fleste forhold ved husholdningsutviklingen av interesse for planleggingsformål, kanskje særlig innen boligsektoren. Endringer i husholdningenes antall, størrelse, sammensetning, livsfase og geografiske fordeling er aspekter som er av stor betydning i denne sammenhengen.

Med utgangspunkt i folke- og boligtellingenes definisjon av husholdning, økte antall husholdninger med 63 prosent fra 1960 til 1990. Det er en betydelig vekst sett i forhold til befolkningsutviklingen. Folketallet økte bare med 18 prosent i samme periode. Her undersøker vi hvor mange husholdninger det er i dag, hvor store husholdningene er, hvordan utviklingen har vært og hva vi kan se om framtida for norske husholdninger.

Husholdningsutviklingen er påvirket av mange faktorer

De store endringene i husholdningenes antall og størrelse henger nøye sammen med andre forandringer i samfunnet. Overgangen fra et samfunn basert på primærnæringer til industrisamfunnet og moderne pengehushold, hadde stor innflytelse på husholdningsutviklingen på slutten av forrige århundre og begynnelsen av dette. Også i nyere tid kan forandringer i hvordan ulike gruppers økonomiske forsørgelse er organisert, forklare mye av husholdningsutviklingen. Forandringene er derfor for en stor del styrt av andre forhold enn de rent demografiske. Det betyr imidlertid ikke at demografiske forhold er uten betydning for husholdningsdannelsen. Husholdningenes antall og sammensetning er sterkt påvirket av utviklingen i samlivsetableringer og -oppløsninger, av befolkningens alderssammensetning, av barnetallet i familiene og av ungdommenes alder når de flytter hjemmefra.

Husholdninger, familier og samliv

Definisjonen av husholdning kan umiddelbart synes enkel og liketil.[1] En husholdning består i utgangspunktet av personer som bor i samme bolig, først og fremst at de har samme adresse. Men definisjonen av bolig innebærer at den har egen inngang, og dette kan noen ganger være vanskelig å avgjøre. Videre har det å ha egen adresse flere tolkninger. Dette kommer vi tilbake til.

En husholdning er ikke det samme som en familie selv om husholdningsmedlemmene som regel er knyttet sammen gjennom samliv og ved biologiske bånd (foreldre, barn og søsken). I statistikken benyttes et snevrere familiebegrep enn vi bruker i dagligtale, der en familie kan være spredt på flere husholdninger. En familie i statistikken kan bestå av seks ulike kategorier, hvor alle medlemmene må befinne seg innenfor samme husholdning; ektepar uten barn, ektepar med barn, samboere med felles barn, mor med barn, far med barn og enslig person. Registrene gir ikke grunnlag for å skille ut samboere uten felles barn som egen familietype.

En husholdning kan romme mer enn en familie, slik dette begrepet er defi-

nert i statistikken. Det er altså ingen enkel og automatisk sammenheng mellom husholdningsutviklingen og endring i antallet, og sammensetningen av familier i statistikken. I forhold til statistikkens familiebegrep framstår husholdningsbegrepet som mer funksjonelt og ofte nyttigere i analyser og i planleggingsøyemed.

Samliv omfatter både ekteskap og ugift samliv. Definisjonen av ekteskap er uproblematisk, mens definisjonen av ugift samliv er mer upresis. Ofte settes det en tidsgrense på f.eks. minst tre måneders samliv. På samme måten som for familieutviklingen, er ugift samliv et problem også når det gjelder å skaffe oversikt over husholdningene. Dette blir drøftet mer inngående nedenfor.

Hvor finnes opplysninger om husholdningsutviklingen?

Vi mangler et eget husholdningsregister i Norge.[2] Dette betyr at vi ikke har like god oversikt over husholdningsstrukturen som over mange andre demografiske størrelser som vi har registeropplysninger for. Hvert tiende år blir det imidlertid gjort opp status over husholdningenes antall, størrelse og sammensetning i folke- og boligtellingene. Definisjonen av husholdning har riktignok ikke alltid vært den samme, men i de siste tellingene er det bohusholdninger som har vært utgangspunktet, dvs. at de personene som bor fast sammen i en nærmere definert boenhet, tilhører samme husholdning. I tillegg til opplysninger om antall personer i husholdningen, gir folketellingene dessuten oversikt over medlemmenes kjønn, alder og slektskapsforhold.

Også mellom folketellingsårene får vi opplysninger om husholdningene gjennom en rekke ulike undersøkelser. For eksempel inneholder mange utvalgsundersøkelser spørsmål som kartlegger husholdningen til den som er trukket ut som intervjuperson. Disse utvalgsundersøkelsene gir derfor nyttig tilleggsinformasjon til folketellingsopplysningene, og dessuten informasjon om utviklingen i årene mellom folketellingsårene. Eksempler på slike utvalgsundersøkelser er levekårsundersøkelsene, arbeidskraftundersøkelsene, boforholdsundersøkelsene og omnibusundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå.

Hvor mange husholdninger er det i dag?

Den siste folketellingen i Norge ble gjennomført i 1990. Det er rimelig å ta utgangspunkt i denne når vi skal gi et bilde av antall husholdninger. Ifølge folketellingen var det 1 751 000 husholdninger i Norge høsten 1990. I en beregning basert på dette materialet, er antallet anslått til 1 920 000 i 1990 (Keilman og Brunborg 1995). Beregninger basert på utvalgsundersøkelser har gitt andre tallstørrelser rundt 1990. For eksempel gav Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990 et totaltall for husholdningene på 1 854 000, og en beregning basert på en kombinasjon av flere utvalgsundersøkelser gav en total på 1 842 000 husholdninger (Schjalm 1994).

Anslagene avviker altså med 90 000 til 170 000, eller nærmere 10 prosent på det meste. Det er grunn til å drøfte bakgrunnen for at det kan presenteres så ulike anslag. Forskjellen mellom beregningene som er omtalt, og det direkte folketellingstallet skyldes i første rekke at beregningene av ulike grunner forutsetter et langt større antall husholdninger med bare én person, særlig blant unge.

Hvorfor er det diskusjon om antall husholdninger?

Det kan synes litt merkelig at det skal være diskusjon om en så enkel størrelse som antall husholdninger, når det attpåtil finnes gode datakilder. I realiteten er det imidlertid mange feilkilder. For det første er, som nevnt, utviklingen i ugift samliv et kompliserende element. For det andre er det til enhver tid en gruppe som er i en overgangsfase fra en husholdning til en annen - eller som kanskje i virkeligheten tilhører to husholdninger.

Uregistrert ugift samliv

De siste 20-25 årene har veksten i ugift samliv ført til at samlivsutviklingen ikke lenger er ensbetydende med ekteskapsutviklingen. Endringen i omfanget av ugift samliv de siste tiårene kompliserer dermed arbeidet med å kartlegge utviklingen både i samliv, familier og husholdninger, fordi ugift samliv ikke blir registrert i den løpende befolkningsstatistikken på samme måten som giftermål og skilsmisser.

Samlivsutviklingen er en viktig faktor bak utviklingen i antall husholdninger. Ekteparet er tradisjonelt kjernen i husholdningen. En husholdning som omfatter mer enn ett ektepar, eller en annen type familiekjerne, er det vanlig å kalle utvidet husholdning. Slike husholdninger kan være sammensatt på flere måter. Det kan dreie seg om voksne søsken som bor sammen eller par som bor sammen med en eller flere av foreldrene eller andre slektninger. Inntil 1970 utgjorde flerfamiliehusholdningene mer enn 12 prosent av alle husholdninger. I dag er de langt færre (8-10 prosent).

En type flerfamiliehusholdning oppstår når en sønn eller datter etablerer seg i ekteskap med egen familie, men blir boende i samme husholdning som foreldrene. Slike husholdninger har imidlertid ikke vært vanlig i vestlige samfunn. Det var forventet at gifte par skulle danne separat husholdning. Dette ser vi så tidlig som i folketellingen i 1801. Selv i perioden preget av boligmangel rett etter kri-

gen, var regelen at hvert par skulle etablere seg i egen husholdning. Fordelingen av hovedpersonens ekteskapelige status i 1950-tellingen viser at om lag 95 prosent av alle ektepar hadde egen husholdning. Andelen var litt høyere i byene enn i bygdene og varierte også med hovedpersonens alder, fra snaut 84 prosent i aldersgruppen 15-29 år til om lag 99 prosent i aldersgruppen 50-69 år (Statistisk sentralbyrå 1958).

Personer i overgangsfaser

I den senere tid er antallet husholdninger blitt diskutert med utgangspunkt i at definisjonen av husholdning varierer.[3] I en evaluering av Folke- og boligtelling 1990 ble det pekt på forskjellen mellom "formell husholdning" og "faktisk husholdning". Fordi studenter og andre med midlertidig opphold andre steder enn på registrert adresse ofte ikke teller med som egne husholdninger, er det blitt beregnet langt flere husholdninger i 1990 enn hva tellingen viste. I dag må vi regne med at det er flere enn tidligere som har annen adresse enn den registrerte, siden flere er under utdanning. Beregninger er derfor en viktig kilde til opplysninger om husholdningstallet i dag og i årene framover (Keilman og Brunborg 1995).

Noen hører til i flere husholdninger

Folketellingene er ingen god kilde når vi vil kartlegge stabiliteten i den enkeltes husholdningssituasjon, fordi de gjennomføres så sjelden. Derimot kan Folkeregisteret gi løpende opplysninger. Det er imidlertid flere feilkilder her også. Ikke alle sender flyttemelding til registeret med det samme de har flyttet. Vi vet ikke om alle som har flyttet sammen med en partner uten å være gift, har meldt denne flyttingen til Folkeregisteret. Vi vet heller ikke om en student som jobber for å unngå studielån, har meldt adresseforandring fra foreldrenes adresse. Det er altså usikkert hvor mange det er som unnlater eller utsetter å melde flytting.

Folkeregisteret tar heller ikke alle adresseendringer de får melding om til følge. Personer som en regner med bor bare midlertidig på en annen adresse, vil ofte fortsatt bli registrert på den gamle adressen, inntil det er åpenbart at de virkelig har skiftet bosted. Folketellingskontorene har bestemte regler for dette. Resultatet av disse reglene er at det blir vurdert i hvert enkelt tilfelle om skoleelever og studenter som er etablert i egen bolig og forsørger seg selv med egen inntekt, skal kategoriseres som egen husholdning eller inkluderes i foreldrenes.

Ofte kan flere husholdninger ha samme adresse. Det er tilfellet for de som bor i samme oppgang eller blokk. Adresseopplysninger er derfor ikke alltid nok for å bestemme om personer bor sammen i husholdninger. En er derfor avhengig av at det er gitt opplysninger av personene selv om hvem de bor sammen med og hvor de bor. I enkelte andre land er dette blitt forsøkt løst ved å innføre nummer på hver leilighet, et såkalt boligregister.

Etter hvert som det er blitt flere som er under utdanning, dels fordi flere ønsker utdanning, dels fordi arbeidsledigheten påvirker tilstrømmingen til utdanningsinstitusjonene, er det sannsynligvis også blitt flere som reelt sett bor et annet sted enn der de er registrert bosatt. Disse personene utgjør en "gråsone" når antall husholdninger skal anslås. Det er naturligvis mange unge i denne gråsonen som ellers består av enkelte institusjonsboere, pendlere, ambassadepersonell, flyktninger, bostedsløse og andre.

Rent registreringstekniske forhold representerer også en feilkilde, selv om den kan forutsettes å være av liten betydning. Ved folketellingen i 1980 ble det for eksempel konstruert enkelte enpersonhusholdinger der det ikke var oppgitt boligkjennetegn.

Konsekvensen er at oppgavene over antall husholdninger, og hvor de befinner seg, har en usikkerhetsmargin som for en del aldersgrupper kan være av stor betydning. Vi har tidligere ikke visst så mye sikkert om størrelsen av denne gråsonen, men boforholdsundersøkelsene antyder at den omfatter rundt 100 000 husholdninger. De siste beregningene (Keilman og Brunborg 1995) viser, som vi har sagt foran, at tallet er omkring 170 000 flere husholdninger i 1990.

Faktorene bak husholdningsutviklingen

Det er altså først og fremst kartleggingen av ugift samliv og av enpersonhusholdningene som er viktig for å finne fram til et mest mulig korrekt antall husholdninger, og for å få et bilde av utviklingen. Nedenfor har vi sett nøyere på dette.

Færre ekteskap og høyere giftermålsalder

Fra midten av 1960-årene fikk vi stadig færre giftermål og økt giftermålsalder. Årlig antall giftermål avtok med ca. 30 prosent fra slutten av 1960-tallet til midten av 1980-tallet. Samtidig økte den gjennomsnittlige giftermålsalderen både for kvinner og menn. Giftermålsratene, det vil si antallet som inngår giftermål i løpet av året av alle personer i aldersgruppen, har også avtatt sterkt. Giftermålsratene for tenåringskvinner på slutten av 1980-tallet var om lag en seksdel av hva de var tyve år tidligere. For kvinner først i 20-årene var de om lag en tredel av ratene på slutten av 1960-tallet. Utviklingen i antall giftermål kunne isolert sett og under be-

stemte forutsetninger, forventes å føre til at veksten i antall husholdninger ble redusert. Utviklingen i ugift samliv har imidlertid bidratt til å oppveie en slik effekt.

Ugift samliv

På 1990-tallet har Statistisk sentralbyrå flere ganger undersøkt hvor mange personer som lever i ugift samliv, ved de såkalte omnibusundersøkelsene. Med unntak for aldersgruppen 35-39 år, har andelen samboende kvinner i aldersgruppen 25-54 år steget fra 1980-tallet og fram til 1994. Mer enn hver tredje kvinne i alderen 25-29 år levde i ugift samliv i 1994. Det er for første gang like stor andel som de gifte i samme aldersgruppe utgjør (Statistisk sentralbyrå 1995).

I disse undersøkelsene er spørsmålsformuleringen uendret og undersøkelsen gjennomføres på samme måte fire ganger i året, slik at tallene vi refererer er sammenslåtte tall. Vi kan være forholdsvis sikre på at de viser et virkelighetsnært bilde av utviklingen i ugift samliv. Samlet var det i 1994 minst 200 000 samboerpar i alderen 16-79 år. Til sammenligning var antallet gifte par (gifte kvinner, alle aldre pr. 1. januar) i 1993 nede i 873 600 og gikk ytterligere ned til 866 500 i 1994.

Ifølge Folke- og boligtelling 1980 levde om lag 50 000 par i ugift samliv. Dette tallet ble korrigert ned til 36 000 par ut fra andre opplysninger i Det sentrale personregister. Det første tallet er imidlertid interessant å merke seg, fordi det kan tolkes som et bilde av folks egen oppfatning av sitt bofellesskap, i motsetning til det "riktige" registertallet, som avspeiler hvor de var registrert bosatt. I løpet av 1980-årene steg antallet, og de ukorrigerte tallene fra Folke- og boligtelling 1990 viser at det var 130 000-136 0000 samboende par på dette tidspunktet.

Det er gode grunner til å tro at selv de ukorrigerte tallene fra folketellingen viser for lave tall for ugift samliv. Blant annet Familie- og yrkesundersøkelsen 1988 og Fruktbarhetsundersøkelsen 1977 tyder på det. I det hele tatt er resultatene fra ulike undersøkelser så pass forskjellige at det er vanskelig å vurdere hva som kan være det mest korrekte. Noe av årsaken til dette er at fenomenet ugift samliv ikke er klart avgrenset, slik at det er opp til den enkelte å avgjøre om han eller hun lever i ugift samliv eller ikke.

Tabell 1 viser hvordan andelen samboende kvinner varierer mellom ulike undersøkelser.

Antall husholdninger beregnet på grunnlag av folketellingen i 1990, er større enn det antallet som ble beregnet på grunnlag av utviklingen i samlivsandelene på slutten av 1980-tallet (Gulbrandsen og Moen 1990). Det er nedgang i andelene som lever i par og økning i andelen aleneboere som er hovedgrunnen til denne forskjellen. Både folketellingene og de nyere omnibusundersøkelsene viser "samliv på retur"[4] i betydelig større grad enn tidligere antatt.

Veksten i aleneboere betyr mer for husholdningsutviklingen enn før

Det er de små husholdningene som har økt i antall, og tilsvarende har det vært sterk nedgang i antall store husholdninger (tabell 2). Reduksjonen i antall husholdninger med mange medlemmer skyldes først og fremst at andelen barn i befolkningen har avtatt og at barnas fordeling på husholdninger er blitt jevnere som følge av fruktbarhetsutviklingen. I 1960 utgjorde barn i alderen 0-14 år 26 prosent av befolkningen, sammenlignet med snaut 19 prosent i 1990.

Litt forenklet kan vi dele husholdningene i tre typer; personer som bor alene uten andre i husholdningen, par med eller uten barn og med eller uten andre voksne i husholdningen, og restgruppen "andre". Utviklingen etter 1960 i disse tre husholdningsgruppene er vist i figur 1. Husholdninger med par har gått tilbake, mens andelen husholdninger med en person, aleneboerne, har vært i sterk vekst. Den enkeltfaktoren som har

Tabell 1: **Andel samboende kvinner av alle kvinner i hver aldersgruppe. Prosent. 1977-1991**

Aldersgruppe	Fr.U. 1977[1]	FoB[2] 1980	LKU[3] 1980	LKU 1983	LKU 1987	F&Y[4] 1988	BU[5] 1988	FoB[2] 1990	LKU 1991
18-19 år	6	6	6	13	16	19	-	-	-
20-24 år	12	12	12	20	30	34	26	23	27
25-29 år	5	7	5	12	20	24	21	25	19
30-34 år	2	3	2	4	8	12	11	14	10
35-39 år	2	3	3	3	5	6	7	8	7
40-44 år	1	2	3	1	5	7	6	5	5
45-49 år	-[6]	2	-	-	-	-	6	5	-

[1] Kilde: Fruktbarhetsundersøkelsen 1977
[2] Kilde: Både Folke- og bolligtelling 1980 og 1990 presenterer ukorrigerte tall fra Statistisk sentralbyrå. At tallene er ukorrigerte betyr at de må oppfattes som svar på intervju om samboerform. I Det sentrale folkeregister vil antallet av dem som bor som samboere avvike fra folketellingstallene, nemlig 36 260 kvinner, og ikke 50 000, som angitt i folketellingen i 1980
[3] LKU står for Levekårsundersøkelsen
[4] Kilde: Familie- og yrkesundersøkelsen
[5] BU står for Boforholdsundersøkelsen 1988
[6] " - " betyr her "ikke tallfestet"

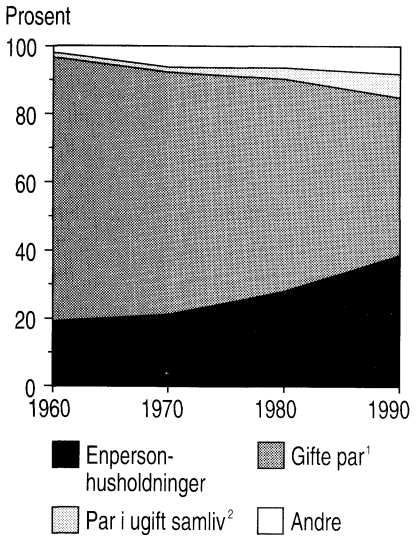
Tabell 2: **Husholdninger i alt og av ulik størrelse. 1960-1990**

Antall personer	1960	1970	1980	1990
I alt	1 077 169	1 296 760	1 523 512	1 751 361
1 person	153 145	274 081	425 736	601 089
2 personer	250 503	328 905	393 790	459 783
3 personer	227 902	243 491	248 606	265 881
4 personer	217 752	231 487	272 772	280 068
5 personer	124 686	132 269	125 787	111 614
6 personer eller flere	103 181	86 527	56 821	32 917

betydd mest for den raske veksten i antall husholdninger er økningen i antall enpersonhusholdninger. Antallet er blitt neste firedoblet siden 1960.

Antall husholdninger som består av par, er beregnet ved å dele antallet gifte kvinner og menn på to. I tillegg er det gjort anslag for antall husholdninger som består av ugifte samboere. Denne beregningen gir et tilnærmet tall for parhusholdninger. Noen av parhusholdningene vil dessuten inneholde andre voksne personer, f.eks. foreldre, men dette er det ikke tatt hensyn til i denne enkle grupperingen. I de siste par tiårene er det, som nevnt, gjennomgående blitt stadig færre som bor sammen med andre voksne enn samboer eller ektefelle.

Figur 1: **Husholdningstyper i Norge. 1960-1990**



[1] Gifte par er her antall gifte kvinner

[2] Par i ugift samliv er anslått årene før 1990 og basert på omnibustall i 1990

Kilder: Keilman og Brunborg 1995 og Folke- og boligtelling 1990

Den tredje husholdningskategorien, som vi her har kalt "andre", består for en stor del av enslige forsørgere. Antall husholdninger som består av enslige forsørgere, har økt sterkt de siste årene og utgjorde 168 000 husholdninger ved utgangen av 1990 (Statistisk sentralbyrå 1991). To år tidligere var antallet 138 000. Det er imidlertid sannsynlig at antallet i begge tilfeller er for høyt, fordi det ikke er tatt hensyn til at det i noen av disse familiene inngår en samboer. Slike familietyper blir bare registrert i statistikken dersom samboerne har felles barn.

Det er blitt færre flerfamiliehusholdninger de siste 20 årene. I 1970 var det 156 000 husholdninger med to eller flere familier, f.eks. ektepar med foreldre. Det representerte 12 prosent av antallet husholdninger. I 1980 var andelen sunket til 8 prosent, men hadde økt på nytt til 9,6 prosent i 1990 fordi samboere regnes som flerfamiliehusholdning i tellingene (to familier med en person).

Antall husholdninger økte med vel 219 000 på 1960-tallet. I alt 55 prosent av denne økningen skyldtes vekst i antall enpersonhusholdninger og 36 prosent skyldtes vekst i antall topersonhusholdninger.

Også i perioden etter 1970 har veksten i antall enpersonhusholdninger vært den dominerende faktoren bak veksten i antall husholdninger. I alt 67 prosent av den totale veksten på 1970-tallet, og 79 prosent på 1980-tallet, kan føres tilbake til utviklingen i antall aleneboere. Mellomstore husholdninger, med tre til fire personer, har også økt i antall som på 1960-tallet, men endringene har vært betydelig mindre og betyr følgelig også mindre for utviklingen i det totale antallet. De store husholdningene med seks eller flere medlemmer har det blitt færre av i hvert tiår etter 1960.

Utviklingstrekk bak veksten i antall aleneboere

I 1960-årene var det først og fremst endring i hvordan de eldre fordeler seg på ulike husholdningstyper, som forklarer veksten i antall enpersonhusholdninger. Vi har å gjøre med en atferdsendring som kan knyttes til at eldre fikk bedre og mer forutsigbar økonomi, spesielt som følge av utbyggingen av trygdesystemet. Utviklingen er dermed ikke en direkte konsekvens av demografisk utvikling, men indirekte er den en følge av befolkningsutviklingen med sterk vekst i antall eldre. Tendensen til å bo alene var ikke sterkest blant de aller eldste, men i gruppen 50-74 år (Gulbrandsen 1992).

Utviklingen i befolkningens samlivsvaner på 1960-tallet førte på sin side til at antallet potensielle enpersonhusholdninger avtok. Ekteskapsalderen var lav og synkende i første halvdel av tiåret, slik at den perioden de unge kunne bo alene etter at de flyttet hjemmefra og til de giftet seg/inngikk samliv, var kort. Skilsmissene var få og betydde trolig lite for øknin-

gen i husholdningstallet, selv om antallet var økende.

I 1970-årene fortsatte økningen i andelen av de eldre som bodde alene. Økningen var sterk, og på grunnlag av 1980-tellingen ble det antydet at veksten i antall enpersonhusholdninger blant eldre snart hadde nådd en øvre grense (Moen 1989). Dette viste seg å være uriktig, som omtalt i neste avsnitt. Samtidig økte også andelen som bodde alene i andre aldersgrupper, både blant de unge, som i mange tilfeller bodde alene i en periode før samliv, og blant de noe eldre, som bodde alene etter samlivsbrudd. Den demografiske endringsprosessen med senere samlivsetablering og flere samlivsbrudd bidrog til økningen i det totale antall husholdninger.

I 1980-årene fortsatte økningen i andelen eldre som bodde alene. I 1990 bodde 98 prosent av aldersgruppen 70-79 år alene, dersom de ikke var gift/samboende eller levde i institusjon (Gulbrandsen 1992).

Om denne utviklingen ikke hadde nådd en øvre grense for de eldre rundt 1980, er det ganske klart at dette har skjedd rundt 1990. Utviklingen i antallet aleneboere blant eldre vil heretter kunne beregnes ganske nøyaktig ved å ta utgangspunkt i fordelingen på ekteskapelig status - forutsatt at det ikke skjer store endringer i inntektsforholdene blant eldre.

I tillegg økte fortsatt tendensen til å bo alene i andre aldersgrupper; en videreføring av utviklingstrekkene på 1970-tallet.

Nye trekk har også kommet til. På 1980-tallet er den enkeltes husholdningsutvikling blitt mindre stabil og det kan registreres flere skifter i husholdningssituasjon enn tidligere. De som bor på annen adresse enn den registrerte bosatt, har økt i antall etter hvert som stabiliteten i husholdningssituasjonen har blitt mindre.

Konklusjon

Befolkningens nye levevaner gjør det mer påtrengende å ta hensyn til det faktiske antallet husholdninger, og ikke bare det formelle antallet. Vi regner med at antall husholdninger lå i nærheten av det beregnede tall på 1,92 millioner i 1990, og har økt en del siden da.

Det er vanskelig å komme helt til bunns i disse problemene fordi det ikke er avgjort hva en skal legge i "å bo på en adresse", fordi en bolig kan være vanskelig å avgrense, og fordi flyttemeldinger ikke er noe automatisk varslingssystem, men et menneskelig signal med feilmuligheter.

Det er i pakt med virkeligheten å godta at noen ikke kan plasseres i bestemte husholdninger eller boliger, f.eks. en ung person som dels bor hos foreldrene, dels med en samboer.

I framtida regner vi med en fortsatt økning i antall personer som bor alene samtidig som antall husholdninger vil øke ytterligere, men ikke i samme høye takt som tidligere. Når vi holder oss til beregningen av faktiske husholdninger, vil vi anta at antallet i år 2000 vil ligge i underkant av 2,1 millioner. Det tilsvarer en årlig økning på ca. 17 000 i gjennomsnitt på 1990-tallet.

1. Husholdninger kan deles i private husholdninger og felleshusholdninger, som regel institusjoner. I denne artikkelen er det bare tale om private husholdninger. Det er flere definisjoner av husholdning, vi holder oss her til bolighusholdninger. Definisjoner av husholdning og familier står i Statistisk sentralbyrås publikasjoner bl.a. i hefter fra folke- og boligtellingene, sist i 1990.

2. Det er heller ikke uproblematisk å holde et husholdnings- eller boligregister oppdatert til enhver tid. Det kan lett oppstå feil, som for eksempel når flyttinger ikke blir meldt i tide eller ikke meldt i det hele tatt.

3. I Folke- og boligtelling 1990 - Evaluering. Innstilling fra utvalg som har vurdert tellingen. Notater, Statistisk sentralbyrå , 1994. Se sidene 65 (Gulbrandsen, Byggforsk) og 86 (Schjalm, Statistisk sentralbyrå).

4. Endringstallene for samlivsutviklingen varierer med datakilde. Samliv på retur ble antydet i arbeider fra tidlig på 1980-tallet av Ole Gulbrandsen. Han viste bl.a. til tilsvarende utvikling i Sverige.

Litteratur

Gulbrandsen, Ole og Bjørg Moen (red.) (1990): *Husholdninger: data og definisjoner.* Rapport fra et seminar i desember 1989. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Gulbrandsen, Ole (1992): *Å bo alene.* Prosjektrapport 94. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

Keilman, Nico og Helge Brunborg (1995): *Household projections for Norway, 1990-2020. Part I: Macrosimulations.* Rapporter 95/21. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Moen, Bjørg (1989): *Husholdningsstørrelse og -sammensetning 1960, 1970, 1980. Noen utvalgte alderstrinn.* Rapporter 89/15. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Schjalm, Arnfinn (1994): Notat til Utvalget til vurdering av Folketellingen om kvalitetsundersøkelsen til FoB 90 (KU) i Folke- og boligtelling 1990 - Evaluering. Innstilling fra et utvalg som har vurdert tellingen. Notater 94/3. Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (1958): *Folketellingen 1. desember 1950 Niende hefte Husholdningenes sammensetning.* NOS XI 330, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (1991): *Befolkningsstatistikk 1990 Hefte III Oversikt.* NOS C 58 Oslo-Kongsvinger.

Statistisk sentralbyrå (1995): *Ukens statistikk* nr. 6. Oslo-Kongsvinger.

Ole Gulbrandsen *er forsker ved Norges byggforskningsinstitutt.*

Bjørg Moen *er rådgiver hos administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå.*

Norsk bosettingsutvikling ved et generasjonsskille

Med oppveksten av dagens barne- og ungdomsgenerasjon møter landet en helt ny bosettingssituasjon, som går i distriktenes disfavør. Nedgangsutsiktene i den unge voksenbefolkningen, registrert før ungdomsflyttingene begynner, er 50 prosent sterkere i distriktene enn andre steder. I tillegg er dagens barnegenerasjon, som den første i historien, i ferd med å bli underrepresentert i distriktsbefolkningen fra fødselen av. Flyttingenes betydning skjerpes dermed betydelig.

Kjetil Sørlie

Den demografiske uttynningen har gjennom to etterkrigsgenerasjoner stort sett skrevet seg fra utflytting. I neste generasjon vil en stor del av sentraliseringen komme som en langtidsfølge av dette, og i mindre grad som en følge av nåtidens flyttemønster. Det nasjonale bosettingsmålet som tidligere kunne oppnås ved redusert flytting fra land til by, kan når barnegenerasjonen vokser opp, bare oppnås ved at flyttestrømmene snus, med hovedstrømmer fra by til land. En slik utvikling er ikke sannsynlig, men hvis den ikke finner sted, vil den geografiske sentraliseringen av bosettingen fortsette selv om utflyttingen fra landsbygda skulle opphøre.

Den demografiske uttynningsprosessen skifter altså karakter fra å være noe man kunne gjøre noe med, til å bli noe man i større grad må forholde seg til. Det betyr imidlertid ikke at vi nå kan legge regional- og distriktspolitikken på hylla. Dette er en feilslutning som media har en tendens til å trekke. De politiske utfordringene blir tvert i mot større enn før, men de får et helt nytt innhold, stadig mindre tilpasset retorikken "om å opprettholde bosettingsmønsteret".

Den vedvarende fraflyttingen gjennom generasjoner (Sørlie 1993), har skapt en ny regionaldemografisk situasjon som allerede har vært gjenstand for en del analyse og debatt (Aasbrenn 1989, Sørlie 1991, Foss 1995). Også på nordisk plan er man oppmerksom på at fenomenet ikke vil bli forbigående (Persson 1995). Etter hvert som uttynningsprosessen skrider fram, vil virkningene komme til å bli stadig mer tydelige på stadig flere steder.

Denne artikkelen viser hvorfor den norske bosettingsutviklingen står foran et tidsskille. De demografiske mekanismene, som altså har med generasjonsutviklingen i landet å gjøre, blir beskrevet i en liten historisk gjennomgang, og status for prosessen i 1995 blir dokumentert. De to momentene som har bidratt til å endre situasjonen blir figurlig vist. En grundigere diskusjon av disse fenomenene i full bredde er gitt i Sørlie (1995, kapittel 8).

Demografisk uttynning - et generasjonsfenomen

Lokal vekst og nedgang i befolkninger bør alltid studeres i generasjonsperspektiv, hva enten den skyldes flytting eller endring i fødselstall og dødsfall. Prosessen som forårsaker demografisk uttynning faller ikke nødvendigvis sammen med folketallsnedgangen over tid, men kan naturligvis gjøre det. En begynnende uttynning kan ofte først identifiseres bare i form av forgubbing, uten særlige endringer i folketallet lokalt. For mange kommuner i Norge har dette vært den faktiske situasjonen de siste par tiår. Flyttetapet er år for år blitt

Demografisk uttynning

"Demografisk uttynning" er en prosess forårsaket av rekrutteringssvikt nedenfra på aldersskalaen, enten som følge av flyttetap over livsløpet av unge voksne, eller som følge av nedgang i barnekullstørrelsene lokalt, eller som en kombinasjon av disse to prosessene i samspill. En demografisk uttynningsprosess starter enten med lokal forgubbing eller en umiddelbar folketallsnedgang, eller med begge deler samtidig. Forløpet for og varigheten av prosessen er avhengig av aldersstrukturen i lokalbefolkningen i utgangspunktet, styrken i de demografiske endringsprosessene, samspillet mellom disse to faktorene, og varigheten av påvirkningskreftene selv.

oppveiet av høy naturlig tilvekst. Reell nedgang i folketallet kommer først etter hvert, med mange dødsfall i en stadig mer forgubbet befolkning som medvirkende faktor. De grunnleggende kreftene bak prosessen har da som regel virket lenge, og virkningen blir umulig å reversere på kort tid.

Et spørsmål om framtidig rekrutteringsevne

For et lite lokalsamfunn vil vedvarende demografisk uttynning som oftest ha en lite gunstig virkning på livskraften i samfunnet. Grunnen er verken at folketallet i seg selv avtar eller at befolkningen blir forgubbet, selv om det siste kan representere en alvorlig velferdspolitisk utfordring. Hovedproblemet ligger i at demografisk uttynning er ensbetydende med rekrutteringssvikt langs generasjonsaksen, en svikt som på lang sikt vil komme til å true lokalsamfunnets eksistens, hvis prosessen ikke stoppes i tide. Ingen småsamfunn kan på et par generasjoners sikt klare seg uten et minstemål av nyrekruttering fra etterfølgende ungdomsgenerasjon, uten at det vil miste evne til å bevare kontinuiteten og skape fornyelse på områder i samfunnet hvor livskraften kan skaffe seg næring.

Den nasjonale befolkningsutviklingen skaper rammebetingelser for hvordan omfordelingen av flytting virker

Norske utkantsamfunn har i det store og hele klart seg fram til nå. Gjennom de siste fire-fem tiårene har spådom om og frykt for avfolking i stor skala kommet og gått. Likevel er det bare svært få lokalsamfunn i landet som til nå faktisk er blitt avfolket. Det er flere årsaker til det, men en hovedgrunn har nok vært hjelpen fra den nasjonaldemografiske utviklingen i perioden.

Befolkningsutviklingen i landet har de siste 45 år representert en svært gunstig ramme for den geografiske omfordelingen av de unge voksne. Med store og i lange perioder økende fødselskull, og fra gammelt av med flest fødsler og størst barnekull i distriktsområdene, har landet i hele etterkrigstiden hatt en demografisk situasjon med to enorme fordeler for den regionale utviklingen innebygget i seg: For det første har landet som helhet hatt en sammenhengende vekst i størrelsen på den yngste voksengenerasjonen i befolkningen. For det andre fikk de områdene i landet som løpende har avgitt ungdom til andre regioner, også mer av veksten i utgangspunktet, før ungdomsflyttingene startet opp. Dette skyldes det tradisjonelt høyere fruktbarhetsnivået i land enn i by.

Ved flytting fra land til by har veksten dermed latt seg omfordele på en geografisk utjevnende måte, og lenge slik at bare få steder i det lange løp har tapt innbyggere totalt. Også regionale skjevheter ved aldersstrukturene ble på denne måten rettet opp. Flyttemønsteret var imidlertid hele tiden sentraliserende, riktignok svakere på 1970-tallet enn i de øvrige tiårene. Men virkningen på bosettingen var i mange tiår udramatisk, uansett.

Forgubbing - med etterfølgende restrukturering på lavere nivå

På tross av kraftig flyttelekkasje ut av mange kyst- og bygdesamfunn gjennom tidlige voksenfaser - kjennetegnet ved høy ungdomsutflytting, avtakende tilbakeflytting og stadig mindre nyinnflytting av unge utenfra (Sørlie 1993), har folketallet langt fra gått så mye ned som disse flyttingene skulle tilsi. Foreldregenerasjonen var stor mange steder, og mange utkantsamfunn er dermed blitt forgubbet i stedet. Foreldre- og besteforeldregenerasjonen som vokste opp i eller flyttet til kyst- og bygdeområder opp gjennom 1900 tallet, forsvinner ikke i samme grad som de unge gjennom flytting, naturligvis.

Forgubbing er en uunngåelig følge av langvarig demografisk uttynning (mer om dynamikken, se Sørlie 1991). Folketallet kan derimot opprettholdes en god stund etter at prosessen er kommet i gang, men da blir altså forgubbingen gjerne desto sterkere. Men om kreftene bak prosessen ikke elimineres, vil folketallet til slutt måtte gå ned, men da på grunn av økende antall dødsfall blant de mange gamle. På dette stadiet er en slik utvikling et "sunnhetstegn", den representerer da en restrukturering og en foryngelse av befolkningen, selv om den fører til at innbyggertallet synker. Utfordringen videre består da i å konsolidere situasjonen på dette lavere nivået.

Det finnes kommuner i Norge[1] som på 1990-tallet allerede har vært gjennom en slik restrukturering, og nå viser tegn til å kunne opprettholde folketallet med en sunn aldersstruktur. Disse ligger ytterst i utkantområdene, og var tydeligvis blant de samfunnene som først fikk merke demografisk uttynning i den nålevende delen av befolkningen. Felles for disse kommunene er at de har sterkt forgubbede nabokommuner liggende noe mindre perifert. I nabokommunene startet prosessen senere, og de er dermed kommet kortere i et langt løp. Gitt de nasjonaldemografiske rammene framover, var disse restrukturerte kommunene kanskje "heldige" som gjorde seg ferdig med uttynningen, mens de nasjonaldemografiske betingelsene var på det gunstigste.

Avtakende kullstørrelser - med regionalt skjev nedgangstakt

I årene som kommer svikter den demografiske utviklingen sin tradisjonelle påfyllerrolle. Barnekullene som kommer opp i de voksnes rekker er mindre enn for forgjengerne, og ned-

gangen er geografisk skjevt fordelt - i distriktenes disfavør. Mellom år 1995 og 2005 "forsvinner" hver tredje person mellom 20 og 30 år fra Kyst-Norges utkantkommuner, rett og slett bare fordi fødselstallene på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet var lavere enn i tiåret før. Nedgangen er helt uavhengig av ungdomsutflyttingene fra kystkommunene, og skjer før flyttingene starter opp. På landsnivå "forsvinner" til sammenligning "bare" hver femte person fra kartet på denne måten, og i Akershus bare hver tjuende. I Finnmarks perifere kystkommuner "forsvinner" imidlertid halvparten.

Det tradisjonelle flyttemønsteret har redusert ungdomskullene som har vokst opp i utkantkommunene i landet innen fylte 35 år i siste generasjon, med omtrent 30 prosent (Sørlie 1993). Men vil en slik uttapping kunne fortsette når kullstørrelsen allerede er halvert på forhånd, slik som i Finnmark? Svaret vil i stor grad avhenge av sysselsettingssituasjonen lokalt og nasjonalt, men sikkert er at situasjonen mange steder både blir mer sårbar og mindre forutsigbar enn før. Økt konkurranse om unge kan gi "støvsugereffekt" i uttynnede områder, men det kan også bli lettere å sysselsette en større andel av årskullene i lokalsamfunn der færre barn vokser opp. En forutsetning er imidlertid at ikke uttynningsprosessen allerede har utarmet det sosiale og kulturelle miljøet for mye. Spørsmålet er også diskutert av Båtevik (1994).

Med høy og vedvarende arbeidsledighet er situasjonen aller mest uklar. Med det høye tilsig på 1980- og 1990-tallet av unge utdanningssøkere til de store byene, risikerer vi at ungdomsledigheten i en periode i størst grad blir et storbyfenomen. Dette kunne vi registrere tegn til allerede tidlig på 1990-tallet. Til tross for høykonjunktur pr. 1995 er det fortsatt uavklart hvor og i hvilke næringer de mange som er under utdanning i storbyene på 1990-tallet, vil kunne få seg arbeid i årene som kommer.

Barnegenerasjonen for første gang i ferd med å bli en underrepresentert gruppe i distriktene

Barnekullene født sist på 1960- og i begynnelsen av 1970-tallet var i tillegg til å være de største, også de siste som var kraftig overrepresentert i utkantområdene. De geografiske skjevhetene ved fruktbarhetsnedgangen, endringer i kvinne- og familieflyttingene, samt en spesielt sterk regional utjevning av fruktbarhetsnivået i forbindelse med den nye fruktbarhetsøkningen på slutten av 1980-tallet (om årsakene, se Sørlie 1991), har snudd opp ned på det tradisjonelle geografiske barnefordelingsmønsteret i landet. For første gang i historien er tradisjonell overrepresentasjon snudd til underrepresentasjon. I stedet for store og geografisk overrepresenterte ungdomskull får distriktene fra nå av altså lavere og til dels geografisk underrepresenterte årskull opp i ungdomsrekkene, mens mer sentrale strøk - spesielt omegnskommuner rundt de store byene, allerede før flytting har overrepresentasjon av barn og unge.

Dermed svikter den demografiske utviklingen ikke bare sin rolle som påfyller av vekst til fordeling de kommende 20 år, men også dens rolle som regional utjevningsmekanisme bortfaller. Det som tidligere kom distriktene til fordel blir fra nå av deres ulempe: Balansespillet ved at de regionale skjevhetene i fødsels- og flyttemønsteret gikk hver sin vei, opphører. Ved uendret flyttemønster kobles den dynamiske mekanismen nå ubønnhørlig om, og fører i stedet til at sentraliseringskraften bak bosettingsutviklingen bare forsterkes, med begynnende virkning allerede fra første person i hvert kull som flytter.

Sagt på annen måte: Før beveget geografisk overrepresenterte ungdomsgrupper seg mot områder med underrepresentasjon. Med uendrete retninger i flyttemønster vil det i kommende 20-årsperiode bli omvendt: De sentraliserende skjevhetene i oppvekststedsmønsteret som vokser fram med dagens barnegenerasjon vil bare forsterkes ytterligere gjennom flytting.

Uttynning - en utfordring for nasjonal fordelingspolitikk

I tiden fram mot år 2010 må vi forvente å få flere uttynningssamfunn i landet enn det vi har hatt til nå. Det eneste som kan fjerne virkningen av den mekanismen som er beskrevet, er en massiv innvandring til landet. Ettersom ingen årskull er påfylt med mer enn 3-4 prosent gjennom innvandring i løpet av siste 20-årsperiode, er dette lite sannsynlig.

For lokalpolitikere må det imidlertid være en fordel å vite at årsakene i avtakende grad vil bunne i lokale forhold, sammenlignet med årsaksbildet for den demografiske uttynningen tidligere. Imidlertid vil utviklingen på ulike steder i større grad bli avhengig av hverandre i denne situasjonen. For ethvert lokalsamfunn vil den demografiske utviklingen de kommende 20 årene bli avhengig av livsdyktigheten også andre steder - i konkurranse, men også i samspill, med utviklingen rundt.

I et generasjonsperspektiv kan vi oppsummere den demografiske dimensjonen slik: Rammebetingelsene for rekruttering av unge voksne til *morgendagens* samfunn *lokalt*, er langt på vei bestemt av *gårsdagens* befolkningsutvikling *nasjonalt*. Alle områder i landet vil oppleve en rekrutteringssvikt i den forstand at den nye

yngste voksengenerasjonen i befolkningen tallmessig blir mindre enn den foregående. Selv de fleste steder med nettoinnflytting over livsløpet vil oppleve det.

Et hovedspørsmål er i hvilken grad ulike typer samfunn tåler rekrutteringssvikt i en situasjon hvor de gjennom flere tiår har vært vant til sammenhengende oppgang. Den demografiske veksten har gjennom økt aktivitet i alle regioner også lagt grunnlaget for økt velferd og velstandsvekst lokalt de fleste steder. En nødvendig betingelse for å lykkes i den nye situasjonen, vil for de fleste samfunn være å omstille seg fort nok til å innse og akseptere at den gamle vekstsituasjonen ikke lenger er til stede.

Mest sårbare i utgangspunktet er vel de uttynningssamfunnene som demografisk allerede er i ferd med å utvikle seg, altså på tross av at de nasjonaldemografiske rammebetingelsene hittil har vært gunstige (problematisert hos Foss 1995). Disse har antakelig også mest å vinne på raskt å innse situasjonen. Utfordringen består i å lage seg gode strategier for å opprettholde og utvikle næringsgrunnlaget, skape sysselsetting og ta ut velferd med demografisk uttynning som rammebetingelse.

Økt lokalt selvstyre er i denne sammenheng et gode som har gitt større lokal handlingsfrihet for kommunene, men dette kan også bidra til å øke sårbarheten for kommuner som ikke lykkes. Det lokale selvstyret baserer seg i økende grad på at offentlige inntekter og utgifter i større grad relateres til befolkningsgrunnlag og befolkningsstruktur lokalt, og at rammetilskudd og overføringer ellers søkes redusert så mye som mulig.

Figur 1: **Aldersskjevhetene i norske utkantkommuner samlet, ved utgangen av 1970 og 1995. Landets aldersstruktur hvert av årene=100**

Kilde: Bearbeidet befolkningsstatistikk (jf. Sørlie 1995, kap. 3)

Figuren viser hvordan høyinnslaget av barn og ungdom i norske distriktskommuner samlet har minket de siste 25 årene. Langs aldersaksen framgår hvilke grupper som var over- og underrepresentert i distriktene hvert av de to årene, og hvor store skjevhetene var. Vi ser f.eks. at forgubbingen er blitt litt sterkere, og familiebosettingen en god del svekket. Høyere innslag av unge i første del av 20-årene kommer først og fremst av at mange unge som vokste opp i Utkant-Norge er under utdanning i 1995, og dermed har de ennå ikke meldt flytting.

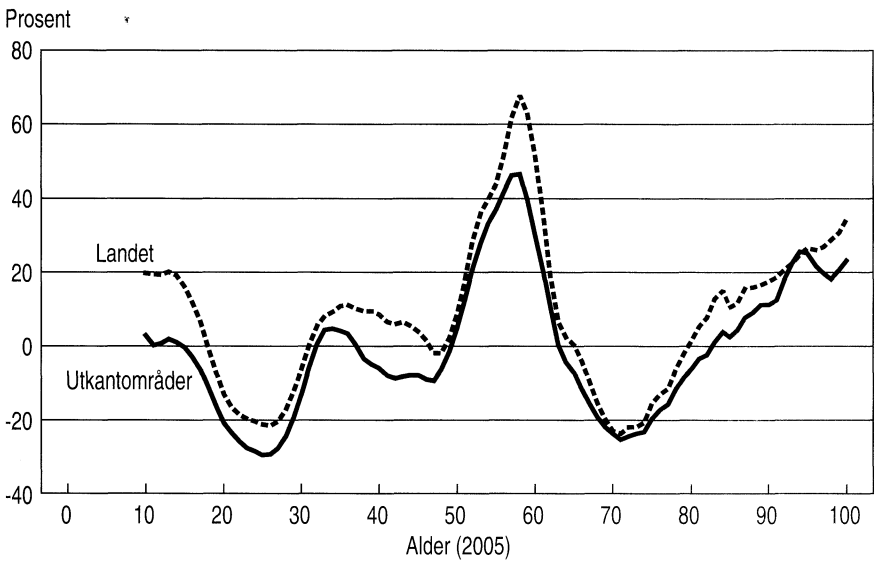
I denne artikkelen er det imidlertid det svekkede innslaget av barn og unge under 18 år som er det sentrale. Grafen for 1970 viser det gamle tradisjonelle bildet, med klar overvekt av barn, unge og eldre - og lave innslag av unge voksne. Underrepresentasjonen av barn under skolealder i 1995 er altså det nye historiske fenomenet. Vi ser også at overrepresentasjonen av skolebarna omtrent er halvert i løpet av de 25 årene. Figuren viser altså hvordan den gamle balanseringsmekanismen er i ferd med å bli tæret bort.

Hva med kommunesammenslåing?

Den skjerpede demografiske uttynningen vil antakelig komme til å aktualisere spørsmålet om kommunesammenslåing i årene som kommer. Sammenslåing er imidlertid ikke noe middel som kan oppheve virkningen av de mekanismene vi her har med å gjøre. Det er kanskje mulig å skjule noen "stygge" utslag i kommunestatistikken på den måten. Det kunne kanskje også være politisk behagelig. Men det er lite ønskelig, også fordi det vil bli behov for å kunne følge med på og studere utviklingen i det regionale Norge med data på så lavt regionalt nivå som mulig, når den nye regionaldemografiske situasjonen seiler opp. Kommunesammenslåing bidrar til å redusere informasjonen.

Demografisk uttynning er i økende grad et nasjonalt fenomen, og virkningene må møtes fordelingspolitisk på administrativt høyt nivå. Fenome-

Figur 2: **Naturlig vekstkraft på ulike alderstrinn 1995-2005. Prosent**



Kilde: Bearbeidet befolkningsstatistikk (jf. Sørlie 1995, kap. 5)

Figuren viser vekstutsiktene for distriktskommunene i Norge samlet fram mot år 2005, sammen med tilsvarende utsikter for befolkningen nasjonalt. Bildet dekker kun perspektivet for personer som allerede var født i 1995, dvs. vil være 10 år eller mer i 2005.

Oppmerksomheten i denne artikkelen er rettet mot nedgangen for gruppen som kommer opp i 20-årene. På landsbasis blir reduksjonen omkring 20 prosent på de fleste 20-årstrinnene, i utkantområdene ned imot 30 prosent. Figuren viser også at det er 45 år siden sist vi stod foran slik nedgang i den unge voksengenerasjonen på landsbasis. Gruppen som da stod for naturlig vekstsvikt nasjonalt kommer i 2005 opp i aldersgruppen 65-79 år. Her viser nedgangsutsiktene for distriktskommunene seg ikke særlig mye større enn for landet.

Figuren viser at også gruppen som kommer i alder 35-50 år i 2005 ligger an til å gå ned i Utkant-Norge, til tross for vekst på landsplan. For barna deres er det på landsplan utsikt til 20 prosent vekst for de yngste. Av dette ligger ikke utkantene i sum an til å få noe som helst. Også dette er et resultat av sentraliseringen av barnebosettingsmønsteret i landet.

Utsiktsbildet i figuren er basert på at flyttetapet gjennom alle tiårsfaser som skal gjennomleves i perioden fram mot år 2005, blir som i tilsvarende faser i perioden 1985-1995. Erfaring viser at dette gir god prediksjon, men som sagt: Vi bør være åpne for at flyttemønsteret kan komme i endring som følge av sterkt endrete rammebetingelser nasjonalt. Men uansett kan ikke hovedtrekkene avvike betydelig fra bildet vist i figuren. Det er som beskrevet lange historiske røtter bak dette resultat av vekstsvikt i distriktsbefolkningen, med stagnasjon og tilbakegang nesten over hele aldersskalaen fra 10 til 50 år som resultat. Etterkrigsgenerasjonen skyller imidlertid over utkantområdene også, men også for denne gruppen med svakere kraft enn i landet ellers.

net stikker dypt, med lange historiske røtter, det har et stort geografisk nedslagsfelt og virkningene har rekkevidde langt inn i framtiden. Forsøk på å møte denne type uttynning lokalpolitisk, f.eks. med mer ansvar over til de lokale selvstyrene, eller med kommunesammenslåinger, vil kun ha avgrenset og kanskje mest kosmetisk effekt. Ønsker man kommunesammenslåing, må begrunnelsen søkes i noe annet enn demografisk uttynning.

1. Bykle, Vinje, Engerdal, Tydal, Røyrvik og Røst er tynnere befolket, men med en forynget alderssammensetning, sammenlignet med sine naboer (hhv. Valle/Bygland, Tokke/Tinn, Rendalen/Tolga, Holtålen/Selbu, Lierne/Grong og Værøy/Moskenes).

Litteratur

Aasbrenn, Kristian (1989): "Uttynningssamfunnet: Det demografisk uttynnede - men ikke avfolkede - utkantsamfunn". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29:506-519.

Båtevik, Finn Ove (1994): *Pendling, flytting og regional utvikling*. Dr. polit. avhandling, Geografisk institutt, Universitetet i Bergen.

Foss, Olaf (1995): "Uttynningssamfunn og offentlig sektor - avhengighet og sårbarhet". *NordREFO* 1995:1.

Persson, Lars Olof (red.) (1995): "Balanserad uttunning. Regionalpolitik och offentlig sektor i Nordens utkanter". *NordREFO* 1995:1.

Sørlie Kjetil (1991): "Demografisk uttynning. Mens fødslene blir sentralisert." *Plan & Arbeid* nr. 2.

Sørlie, Kjetil (1993): "Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene. Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år." *Rapporter* 93/28, 93/29, 93/30. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Sørlie, Kjetil (1995): "*Regional demografi. Metoder for å studere regional befolkningsutvikling og variasjon i atferdsmønstre*". TANO, Oslo.

Kjetil Sørlie *er forsker ved Statistisk sentralbyrå og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).*

Regionaløkonomiske effekter av befolkningsnedgang:

Undergang eller overgang for uttynningskommunene?

Her føres noen resonnementer omkring spørsmålene: Hvordan virker en befolkningsnedgang i en gitt region inn på den lokale økonomien? Blir det færre munner å mette og dermed mer til hver enkelt, eller skjer det stikk motsatte? Starter befolkningsnedgangen en prosess som på sikt undergraver den lokale økonomien og forsterker sine egne årsaker?

Kristian Aasbrenn

Både i faglige og politiske kretser og blant folk flest som er opptatt av periferiens 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 kommuneinstitusjonenes 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 sjølforsterkende 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 avfolking 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 avfolking - 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 vekstperiode[2]. 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 forenlige eller uforenlige 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 runddansen 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 sjølforsterkende 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, høgskoler, sjukehus og andre helseinstitusjoner som sorterer budsjettmessig under regioneksterne aktører[3].

Holder vi oss til "economic base"-tankegangens logikk påhektet avklaringene om plassering av offentlige 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 demografiavhengige og hvilke som ikke er det.

> 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.

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 båser[4].

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, ledighetstrygd, 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 sjølsysselsatte, eksempelvis en gardsskogbrukers inntekter fra tømmersalg, vil normalt være å betrakte som en ikke befolkningsavhengig inntektspost. 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 kilder[6]. Hovedpostene er skatt på inntekt, formue og eiendom, avgifter og gebyrer, inntektsoverføringer 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 tilflyter 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 uttynningsprosess 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 lavere 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 brøytet 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 infrastukturkrymping 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 tilbud 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 sjølforsterkende 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 "inntektssystemet". 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 demografifølsomme. 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. Målt 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 sjølforsterkende.

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 lokalmarked og et eksternt marked. Omsetningen til lokalmarkedet 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 lokalmarkedet, 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 lokalmarkedbasert, 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): "*Regionaløkonomi*". Universitetsforlaget, Oslo 1985.

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

Kulturell livskraft

Innbyggere i lokalsamfunn takler uttynning og avfolkning forskjellig. Denne evnen kalles her kulturell livskraft, og fenomenet blir belyst gjennom forskningsmateriale som er samlet inn i slike lokalsamfunn. Denne typen livskraft skapes av lokale nøkkelpersoner i samhandling med overlokale organisasjoner og myndigheter. De lokalt definerte kvalitetene må få aksept og anerkjennelse av myndigheter som fordeler ressurser. Slik anerkjennelse er med på å skape verdighet og oppmuntrer til handling.

Bjørn Bjerkli, Asle Høgmo og Allan Sande

I denne artikkelen vil vi forsøke å fange opp aspekter ved begrepet livskraft som ikke uten videre kan kvantifiseres, f.eks. gjennom demografi, økonomiske forhold eller velferdstilbud. Vi vil se på evnen mennesker i lokalsamfunn har til selv å påvirke stedsutviklingen og medvirke til kompenserende prosesser for å motvirke effekter av uttynning og avfolkning (Aasbrenn 1989, 1991b). Denne evnen gir seg utslag i handlinger og hendelser som viser hvordan livskraft framtrer som fenomen i et lokalsamfunn. Denne handlingsevnen vil vi definere som *kulturell livskraft*. En slik forståelse av livskraft er vanskelig å operasjonalisere, da den også står for en subjektiv kvalitet ved mennesker eller grupper av mennesker.

Ut fra en slik forståelse kan vi ikke uten videre lage en rangering mellom lokalsamfunn og si at det ene er mer livskraftig enn det annet. Potensialet til kompenserende handlinger er til stede så lenge det finnes innbyggere. Slik eksisterer kulturell livskraft som potensiale i alle lokalsamfunn. Imidlertid finner vi at det kan være store forskjeller lokalsamfunn imellom, både i måten potensialet aktiviseres og i graden av aktiveringen. Et viktig mål blir å forstå hvordan en slik handlingsevne mobiliseres, og hvordan forskjellige rammebetingelser virker. Disse formes både lokalt (interne betingelser) og gjennom utviklingen ellers i samfunnet (eksterne betingelser).

Lokalsamfunn som symbolske konstruksjoner

Som subjektivt fenomen er kulturell livskraft i stor grad å regne som en metafor. Det står for en kvalitet som kan knyttes til lokalsamfunns evne til å overleve som sosiale fellesskaper. Ved å knytte begreper som f.eks. "driftig", "livskraftig", "de får ting til", osv., til steder, kan vi også si at kulturell livskraft er knyttet til symbolske konstruksjoner. Vi kan si at folk konstruerer lokalsamfunnet på det symbolske planet, og derigjennom blir det et lager for mening i hverdagen, og eventuelt en ressurs (Cohen 1985). Men dette skjer ikke utenfor konkrete sammenhenger. Livskraft som symbol blir, som andre tegn eller koder, produsert og reprodusert som del av det sosiale livet som leves på stedet (Grønhaug 1973). Det stedet en kommer fra og de folkene en bor sammen med, danner ofte grunnlaget for eget selvbilde og identifisering med den sosiale gruppen. Livskraft har dermed nær sammenheng med identitet, og kan forstås som kollektive og subjektive fenomener som skapes av "egen kraft", gjennom daglig samhandling, arbeid og sosiale og kulturelle sammenkomster.

Egen identitet og felles kulturell livskraft skapes i relasjon til andre, det

Om undersøkelsene

Artikkelen bygger på fem studier av steder og distrikter som har vært preget av nedgang i folketallet. Materialet er hentet fra et forskningsprosjekt finansiert av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (nå Norges Forskningsråd) og undersøkelsene er utført ved Nordlandsforskning. Det er gjennomført feltarbeid, og den metodiske tilnærmingen har bestått av en kombinasjon av deltakende observasjon i lokalsamfunnene, intervju med sentrale personer i bygda, intervju med sentrale personer i kommunen og kildestudier av historisk materiale. Forskerne har forsøkt å sette seg så godt som mulig inn i bygdefolkets egne forståelser og handlinger i forhold til at det blir færre folk i bygda.

være seg lignende bygder eller et sentrum. Makt er konsentrert i sentrum. Derfor vil det være særlig nødvendig med sentrums aksept og anerkjennelse av de lokale kvaliteter. Slik vil et sentrum være like viktig som det gjeldende lokalsamfunn i den symbolske konstruksjonen. Dene prosessen må skje innenfor virksomhetsfelter hvor livskraft kan få en konkret uttrykksform. Dette er kanskje noe som stiller de største utfordringer. Mange av de virksomheter som har vært bygdeorienterte og skapt liv og røre, er jo nettopp stemplet som lite effektive og ulønnsomme, og trenger til rasjonalisering. Utflytting av folk er del av en slik rasjonalisering, og uttynningsbygder er dermed til dels både innad og utad blitt sett på som lite levedyktige. Det kan dermed ofte være vanskelig å knytte livskraft i uttynningssamfunn direkte til næringsliv. Symbolkonstruksjonen vil derfor skje innen andre deler av samfunnslivet. I de senere årene har dette i særlig grad vært synlig innenfor kultursektoren (Bjerkli 1991). Men heller ikke denne har alltid fungert som et virksomhetsfelt, hvor lokalsamfunn har vært i stand til å integrere bygda i det videre samfunn. I mange tilfeller har sektorens midler gått med til å bygge ut kulturell infrastruktur i kommunesentra (Brox 1980, Kanstad og Kindseth 1983, Båtevik 1990). Mindre bygdesamfunn defineres ofte utenfor bruken av slike virkemidler. Men vi ser også at folk i uttynningssamfunn har vist kreativitet og klart å knytte lokale kvaliteter til arbeid både innenfor kultursektoren og andre sektorer der muligheter har åpnet seg. Et slikt eksempel er muligheten til å få økonomisk støtte fra landbruksselskapene til å vedlikeholde gamle kulturlandskap (Bjerkli 1992). Et problem er at slike tiltak kan være for snevert definert og ikke åpner for lokale initiativ til å fremme egne kvaliteter, noe som kunne ha bidratt til å skape symbolsk livskraft.

Vi kan si at egnede virksomhetsfelter er en forutsetning for kulturell livskraft, en annen er organisering av de personer som skal delta. Dette skal vi se nærmere på i det følgende.

Mobilisering av uformelle nettverk

Et lokalsamfunn kjennetegnes ved at nesten alle kjenner hverandre som medmennesker. Forholdene mellom folk bygger på vennskap og kjennskap, som igjen kan mobiliseres av personer for å gjøre noe eller oppnå noe som ansees som verdifullt. De en kjenner, kan man betro seg til eller bytte noe verdifullt med. Noe av det mest verdifulle er å oppnå anerkjennelse som et likeverdig menneske av personer med anseelse. Systemer av personlige vennskap eller kjennskap kalles sosiale nettverk, og de er ofte uformelle av karakter (Barnes 1954, 1990, Wadel 1992). Nettverk har ikke grenser, men kan aktiviseres på ulike arenaer gjennom å definere samtaler og gjøremål som vennskapelige (Greve 1991). Slike personlige nettverk kan oppstå over alt i både bygd og by.

Når folketallet går ned i en bygd, kan dette føre til at slike bånd blir mobilisert for å skape ny livskraft. I tidligere tiders lokalsamfunn ble ofte dette forholdet mellom folk i bygda mobilisert for å skape ny livskraft i krisetider. Folk hadde dype moralske forpliktelser til å hjelpe hverandre både i familien og i lokalsamfunnet. Disse uformelle forbindelsene mellom hushold kan kalles horisontale nettverk. Moderniseringen av dagliglivet har til

dels erstattet lokale nettverk mellom hushold og familier med større formelle ordninger gjennom offentlige og private organisasjoner som strekker seg ut over hele landet. Velferdsstaten har overtatt som et sosialt sikkerhetssystem gjennom trygdeordninger og overføringer. De gitte systemer styres utenfor lokalsamfunnet og består som regel av eksperter som arbeider etter formelle forvaltningsprinsipper. Det å få tak i velferdsstatens ressurser og arbeidsplasser krever nye ferdigheter og kvalifikasjoner. Disse oppnås gjennom utdanning og erfaring. Når en person i bygda bruker vennskapet med en tidligere studiekamerat i sentralforvaltningen for å skaffe bygda en ny arbeidsplass, kan dette kalles et vertikalt nettverk. Lokalsamfunn i dag trenger ofte slike personer med formell utdanning med de rette forbindelsene. Til en viss grad kan formell utdanning kompenseres med praktisk yrkeserfaring og organisasjonsarbeid innenfor vertikale nettverk, f.eks. gjennom politikk eller landsdekkende organisasjoner. Ressurssterke personer kan transformere og konvertere nye ressurser, kunnskaper og teknologi fra storsamfunnet inn i lokalsamfunnet. Dette kan revitalisere et stagnerende lokalsamfunn.

Et samfunn med befolkningsnedgang kjennetegnes ofte ved at slike ressurspersoner flytter, eller at de som blir igjen hindrer hverandre i å hente inn nye eksterne betingelser, som for eksempel profesjonsbaserte nettverk knyttet til offentlige midler og private markeder. Nye betingelser for å skape kulturell livskraft blir ikke nedfelt i bygda. Vi kan si at ny livskraft bygger på to parallelle mobiliseringsprosesser i sosiale nettverkssystemer. Forbindelsene som blir mobilisert for å skape ny livskraft mot "avfolkningsspøkelset", bygger på å koble seg vertikalt opp til velferdsstaten og trekke med seg lokalbefolkningen i den samme bevegelsen. Dette arbeidet utføres ofte av en liten kjerne av nøkkelpersoner i bygda som handler i fellesskap. Disse personene har ofte nettverksforbindelse vertikalt, forskjellige formelle kvalifikasjoner, erfaringer og innpass i lokale, private og offentlige virksomhetsfelter som de bruker strategisk i mobiliseringen. Små tette nettverk er en utrolig sterk kraft i mobilisering av folk til felles krafttak. Slik kan vi si at kulturell livskraft oppstår når vertikale nettverksbånd blir horisontalt integrert i lokalsamfunnets mobilisering for å overleve som sted. Det sosiale rommet blir utvidet ved bruk av nettverk over et større fysisk areal, og lokalsamfunnet utvider sine grenser. Lokalt kan et fenomen som en strategisk handlende vennekrets få uttrykk gjennom en formell organisasjon, f.eks. et husmorlag, eller en mer uformell sammenslutning, f.eks. en "gutteklubb" (Bjerkli, Sande og Høgmo 1991).

For å vise mobiliseringen gjennom nettverk vil vi beskrive to uttynningssamfunn med ulike betingelser i nettverk til storsamfunnet. Disse to eksemplene er valgt fordi de viser ytterpunktene av typer lokalsamfunn. Ulikheten består i nærhet til sentrum og mulighetene til å utnytte transportteknologi for å utvide det sosiale rom.

Uttynningssamfunn som "korthus" eller "trekkspill"

Forskjellige geografiske områder med offentlig infrastruktur, som f.eks. vegsystem og offentlige båtruter, danner ulike muligheter og begrensninger som trengs for opprettholdelse av nødvendige institusjoner i et lokalsamfunn. Vi skal i det følgende beskrive to typer bygder i to ulike typer geografiske områder. De to samfunnstypene i disse områdene kan nok forstås ut fra deres ulike naturgitte forutsetninger for opprettholdelse av regulær kommunikasjon, men de er også et resultat av at den lokale politikken over tid har utformet ulike former for lokal og kommunal integrasjon og ulike former for tilknytning til storsamfunnet. Stedene vi beskriver er reelle, men her anonymisert.

Øysund er en kystkommune i Nord-Norge med under 2000 innbyggere fordelt på et titalls små bygder og med ekstremt desentralisert bosetting og en ekstrem desentralisering av alle organisasjoner. Hovednæringene er fiske og jordbruk. Havet har inntil nylig vært den eneste kommunikasjonsåre mellom de forskjellige bygdene i kommunen. De vanskelige kommunikasjonsforholdene er årsaken til vedvarende mobiliseringer i og konflikter mellom bygdene om plassering av kommuneadministrasjon og forskjellige kommunale institusjoner som skole, teknisk etat og helsetjenester. Resultatet er blitt at kommuneadministrasjonen er delt opp og plassert i flere bygder. Skolestellet er også ekstremt desentralisert. Kommunen har dermed ikke noe naturlig sentrum og er preget av liten grad av differensiering, og dermed også av liten grad av konstruktiv integrering. Bygdene står samlet om ett prinsipp: en bygd skal ikke ha noe mer enn en annen. Nesten alle bygdene har en skole og en handelsmann som også er fiskekjøper og poståpner. De få organisasjonene bygda har, er utformet for å tjene mange formål, i tillegg til det som er deres utgangspunkt. Organisasjonene blir dermed allmenne bygdearenaer og gir bygda et sammensatt horisontalt sosialt nettverk der viktige offentlige og andre posisjoner blir samlet hos noen få personer. Nettverket gir sterke koblinger mellom de ulike offentlige organisasjonene i hver bygd. Den enkelte bygd har som følge av den administrative struktur i kommunen en svak kobling til velferdsstaten. Når konflikter oppstår eller folk faller fra ved flytting eller død, blir denne struktu-

ren problematisk. Det kan være svært problematisk å fylle tomrommet som da oppstår. På grunn av vanskelige kommunikasjoner til andre bygder, er eventulle organisasjoner der ikke tilgjengelige som kompenserende faktor. I slike tilfeller kan deler av bygdas sosiale struktur bryte sammen, og rask avfolkning kan bli resultatet.

Bygda *Utvær* led en slik skjebne for noen år siden, da bygdas karismatiske leder falt fra. Ny tilflytting til bygda har senere skjedd, etter at en ny ressursperson kunne ta over de samme funksjonene i bygda. Bevisstheten om en slik felles skjebne - faller en person, faller alle - henger over flere bygder. Dette skaper nok en sterk bygdesolidaritet, men de handlingsløsninger folk velger, blir samtidig et hinder mot å knytte seg til og ta inn velferdsstatens goder til kommunen og bygdene. Bygda er også svært sårbar for indre konflikter ved skifte av nøkkelpersoner i kommunen og i de frivillige organisasjonene.

Skogelv er en innlandskommune på Østlandet med om lag 2500 innbyggere, med en spredt bosetting der folks hovednæring består av jordbruk og skogbruk. Kommunen har ikke noe markert sentrum. Kommunen er stor i utstrekning, men det er gode vegforbindelser mellom de ulike bygdene. Etter hvert som kommunen har utviklet et moderne offentlig system av organisasjoner og institusjoner, er de ulike funksjoner, her som i kommunen Øysund, fordelt på de forskjellige bygder. Dermed har kommuneadministrasjonen også her fått en viss desentralisert utforming, men på langt nær så ekstrem som i Øysund. Skolen er samlet i to bygder. Den største delen av kommuneadministrasjonen er samlet i ei bygd. Sosial- og helseetaten er samlet i ei anna bygd. Utviklingen av den private sektor, der kommunen også medvirker, skjer i vesentlig grad i ei tredje bygd. Det er med andre ord over tid utviklet en arbeidsdeling mellom de forskjellige bygdene om hvilken rolle de skal spille i utviklingen av kommunen som helhet. Denne arbeidsdelingen er mulig, blant annet på grunn av godt utbygd vegnett. Folk kan relativt enkelt reise mellom de forskjellige bygdene alt etter hvilke offentlige institusjoner de trenger kontakt med.

De mindre bygdene har imidlertid mistet de fleste interne institusjoner de tidligere hadde, som butikk, skole og postkontor. Men de voksne fortsetter å bo i disse bygdene og bruker nabobygdenes utbygde tjenesteapparat.

Skogvann er ei slik bygd som beskrevet over. For 40 år siden hadde den skole, butikk, postkontor og en rekke andre små offentlige institusjoner på bygdenivå. Så forsvant skolen, dernest postkontoret og senere butikken. Befolkningen har på 40 år gått ned fra 300 til 100 innbyggere, og har endret aldersstruktur. Det flytter ikke nye folk til Skogvann, men stedet vil som andre små bygder i kommunen sannsynligvis ikke bli avfolket. Bygda eksisterer ikke lenger som et differensiert lokalsamfunn, men folk bor her og reiser på arbeid hver dag til forskjellige deler av kommunen etter behov. Selv om de forskjellige offentlige institusjonene er samlet i sine respektive bygder, er de ikke bygdeinstitusjoner, men kommunale. Sammenlignet med Øysund har Skogelv kommune utviklet en moderne kommunestruktur, med en mer differensiert og integrert kommuneorganisasjon som også har en tilfredsstillende tilknytning til velferdsstaten. Dermed har Skogelv i mye større grad enn Øysund blitt i stand til på kommunalt nivå, å utvikle et godt tilbud av offentlige goder til befolkningen. Innenfor det private organisasjonslivet har denne organisasjonsformen også fått konsekvenser. Ettersom det lokale grunnlaget for foreningsaktivitet er blitt for spinkelt, har innbyggerne knyttet seg opp til foreninger på et kommunalt eller regionalt nivå. Slik blir steder som Skogvann ikke like avhengig av lokale nøkkelpersoner som Utvær.

Øysund er truet av avfolkning. Bygdene i kommunen er hver for seg "små korthus" når det gjelder å opprettholde fast bosetning. Dette både samler og splitter kommunen. Folk står samlet mot den ytre fiende, avfolkningsspøkelset. Men de er uenige i de fleste spørsmål som dreier seg om bygdevis fordeling av offentlige goder. Staten kan også i visse høve framstå som en ytre fiende når den ut fra folks lokale perspektiver ikke yter nok til utvikling av offentlige goder. Skogelv danner en regional trekk-spill-økologi, der en på kommunalt nivå har vært i stand til å modernisere og utvikle kommunen hva tilbud av offentlige goder angår, på tross av den gradvise nedgangen i folketallet. Ingen bygder i Skogelv har en objektiv eller subjektiv trussel om sammenbrudd hengende over seg, slik mange bygder i Øysund har det.

Å overleve som livskraftig samfunn?

For mange uttynningssamfunn er det et reelt spørsmål om de er i stand til å skape kulturell livskraft for å overleve. De to eksemplene representerer på mange måter ytterpunkter av typer uttynningssamfunn, det fragmenterte og det integrerte lokalsamfunn. De fleste vil kanskje befinne seg mellom disse ytterpunktene og kan karakteriseres ved at de i enkelte sammenhenger kan knytte seg til overlokale organisasjoner etter evne og behov, mens de i andre sammenhenger er svært avhengige av lokale nøkkelpersoner for å skape dynamikk.

Et poeng er at i samfunn der nettverkene er preget av ekstrem vertikal

integrering, kan den horisontale integrering opphøre. Handlinger og interesser knyttes til vertikale systemer og nettverk som tilfredsstiller de fleste behov. Dette kan svekke stedet som preferanse, eller at stedspreferansen er knyttet til ikke-sosiale verdier, f.eks. at en bor nær naturen. Dette kan på sikt skape nye konfliktlinjer lokalt, f.eks. i forhold til hvordan lokale ressurser skal utnyttes, til fritidsformål eller til næringsvirksomhet. Dette kan igjen svekke stedets basis som et sosialt anliggende og føre til fraflytting. Lokalsamfunnet blir omformet fra å være et lokalt fellesskap til å bli en satelitt tilknyttet forskjellige regionale systemer.

Det motsatte vil være lokalsamfunn uten særlig vertikal integrering, men med horisontal integrering rundt spesielle interesser som bare opptar bygdefolket. Lokalsamfunnet framstår da som en subkultur, og i ekstreme tilfeller som utmeldt av samfunnet. I slike tilfeller kan vi snakke om en "hillbillysering" av lokalsamfunnet, hvor verken innbyggerne selv eller samfunnet utenfor er særlig interessert i noen dynamisk stedsutvikling.

Dermed blir det også viktig for steder med god vertikal integrering å få til rammevilkår for horisontal integrering, og omvendt i samfunn med horisontal integrering å skape interesse for vertikal tilknytning. Det viktige blir å skape virksomhetsfelter på nasjonalt/regionalt nivå og arenaer lokalt hvor lokale kvaliteter kan utvikles og verdsettes. Slik kan lokal dynamikk utvikles.

Stedet *Flatnes* er et eksempel på hvordan nettverk lokalt og regionalt/nasjonalt er integrert i felles virksomhetsfelt. Arenaer er skapt lokalt, slik at lokale uttrykk kan komme fram og verdsettes både i nærmiljøet og i landet ellers. Innenfor et kulturelt felt har lokalbefolkningen klart å knytte profesjonelle aktører til stedet, men samtidig selv vært med å utforme premissene for dette, både idémessig og konkret, f.eks. gjennom dugnadsarbeid. Et større kommunalt kulturarrangement har også virket som en arena som har integrert de lokale uttrykksformene i en større sammenheng. Uten en slik mulighet ville det vært vanskeligere å gjøre folk utenom stedet oppmerksomme på de lokale kvalitetene og dermed til deltakere i stedets utvikling. Denne fokuseringen i en større sammenheng har også medvirket til økt bevissthet blant innbyggerne om stedets kvaliteter og hvordan disse kan være med på å skape positiv utvikling. Dette er en utvikling som kan spores i siste halvdel av 1980-tallet, etter en 30-årsperiode med befolkningsnedgang. Nå synes stedet å skape interesse for nyetableringer, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at boliger som er til salgs, har kjøpere, og dette ikke bare som feriesteder.

Et viktig poeng er at de lokalt definerte kvalitetene får aksept og anerkjennelse på nivåer med myndighet til å fordele ressurser. Dette er med på å gi steder og folk verdighet og oppmuntring til handling, slik at lokalsamfunnet kan konstrueres, både på det konkrete og symbolske planet, som et livskraftig sted.

Litteratur:

Aasbrenn, Kristian (1989): "Uttynningsamfunnet. Det demografisk uttynnede - men ikke avfolkede - utkantsamfunn. *Tidsskrift for samfunnsforskning,* 30, 509-519. Oslo.

Aasbrenn, Kristian (1991a): *Stedsutvikling - nøkkelen til utvikling av livskraftige stedssamfunn?* NLVF-publikasjon 3/91. Oslo.

Aasbrenn, Kristian (1991b): *Uttynningssamfunnene. Om behovene for forskning, politikkutforming og tiltak.* Rapport nr. 7 Fagkonferanse 1991. NAVF. Oslo.

Barnes, John (1954) (1990): *Models and Interpretations.* Selected Essays. Cambridge. Cambridge University Press.

Bjerkli, Bjørn, Allan Sande og Asle Høgmo (1991): *Gutteklubb og husmorlag gir ny livskraft. Tre lokalsamfunnsstudier i 1990 av befolkningsnedgang og kulturell endring i nordnorske bygdesamfunn.* Rapport nr. 7 Fagkonferansen 1990. NAVF. Oslo.

Bjerkli, Bjørn (1991): *Fra tørrfiskkasting til kirkekonserter.* NF-rapport nr. 11/91 - 50 Nordlandsforskning. Bodø.

Bjerkli, Bjørn (1992): *Livskraft og symbolproduksjon.* NF-arbeidsnotat. Nr. 1017/19.

Brox, Ottar 1980. "Mot et konsolidert busettingsmønster". *Tidsskrift for samfunnsforskning.* 21, 227-244.

Båtevik, Finn Ove (1991): *Busetnadsutvikling i pendlingsperspektiv.* Rapport nr. 7. Fagkonferansen 1990. NAVF. Oslo.

Cohen, Anthony P. (1985): *The Symbolic Construction of Community.* Rootledge. London og New York.

Greve, Arent (1991): *Networks and Innovations in Knowledge Based Firms.* Scancor. Stanford University. USA.

Grønhaug, Reidar (1973): "Konstruksjon og destruksjon av tegn" i K. S. Johannessen og A. Utaker (1990): *Strukturalisme og semiologi.* Nordisk sommeruniversitets skriftserie no. 2.

Kanstad, Torbjørn og Ola Kindseth (1983): *Senterstruktur og bosetningsmønster.* Rapport nr. 3. Nordlandsforskning. Bodø.

Wadel, Cato (1978): "Noen samfunnsvitenskaplige synspunkter på begrepet lokalsamfunn" i Thuen og Wadel (red.) (1978): *Lokale samfunn og offentlig planlegging.*

Wadel, Cato (1992): *Utvikling av en modell for studie av lokale samfunn.* Konferanserapport. Norges Fiskeriforskningsråd. 1992.

Bjørn Bjerkli, Asle Høgmo og Allan Sande *er forskere ved Nordlandsforskning.*

Bibliografi

Denne bibliografien tar med tidligere publikasjoner relatert til NAVFs forskningsprogram "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet".

RSF-rapporter

Rapport nr. 1 (1985): *Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon og nedgang i folketallet. Problemstillinger vedrørende konsekvenser av stagnasjon/nedgang i folketallet.* Helge Brunborg og Lars Østby

Rapport nr. 2 (1985): *Programnotat*

Rapport nr. 3 (1987): *Seminarrapport*

Rapport nr. 4 (1990): *Befolkningspolitikk og virkninger av fruktbarhetsfremmende tiltak.* Dag Flater Hwang i samarbeid med Young-ai Hwang og Martin Malliet

Rapport nr. 5 (1990): *Data i Statistisk sentralbyrå egnet til demografiske livsløpsanalyser*. Øystein Kravdal

Rapport nr. 6 (1990): *Prosjektkatalog*

Rapport nr. 7 (1991): *Fagkonferanse 1990, Seminarrapport*

Rapport nr. 8 (1992): *Sluttrapport*

Generelt om demografi

Lindholm, Magne (1985): *Fra babyboom til fødselsunderskudd. En populær versjon av befolkningsutvalgets innstilling.* Universitetsforlaget, Oslo

NOU 1984:26: *Befolkningsutviklingen.* Universitetsforlaget, Oslo

Østby, Lars (red.) (1989): "Tema Demografi." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 30, 407-519

Bosettingsmønstret og befolkningsutviklingen i Norge 1950-1990

Båtevik, Finn Ove (1994): *Pendling, flytting og regional utvikling*. Avhandling for dr. polit. graden. Institutt for geografi, Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen

Båtevik, Finn Ove og Jens Chr. Hansen (1995): "Migration and Journey to Work in Sparsely Populated Areas in Norway." *Norsk geogr. Tidsskr.* 49, 5-17

Befolkningsutvikling og endring i forsørgingsvilkår

Flakstad, Anne Grethe (1989): "Befolkningsutviklingen fra et tokønnet perspektiv - en annerledes historie?" nordREFO 1989:1, 31-67

Barns familieerfaringer

Jensen, An-Magritt og Bjørg Moen (1989): "Far og mor - søster og bror." I *Tidsskrift for samfunnsforskning,* nr. 5, s. 461-471

Jensen, An-Magritt, Bjørg Moen og Sten Erik Clausen (1990): "Mor og barn - hellig allianse eller de fattiges forbund?" I *Samfunnsspeilet,* nr. 2, Statistisk sentralbyrå, s. 30-33

Jensen, An-Magritt og Bjørg Moen (1991): *Enebarn, delebarn, stebarn? Barns familier i lys av nye samlivsmønstre blant foreldre i 1970- og 1980-åra.* I samarbeid med S. E. Clausen, Oslo: NIBR-rapport, nr. 14

Jensen, An-Magritt (1992): "Når mor og far skilles - om barns kontakt med fraflyttede foreldre." I *Samfunnsspeilet*, nr. 2, Statistisk sentralbyrå, s. 17-19

Jensen, An-Magritt (1992): "Samlivsbrudd - et tegn på samfunnsoppløsning?" I *BARN. Nytt fra forskning om barn i Norge.* Trondheim: Norsk senter for barneforskning, nr. 2-3, s. 98-110

Jensen, An-Magritt (1992): *Det vaklende faderskapet? Barns familier etter samlivsbrudd.* Oslo: NIBR-rapport, nr. 9

Jensen, An-Magritt (1993): "Binuclear Families or Absent Fathers? New Family Patterns and Parental Contact after Divorce." I *Conference Proceedings,* no. 5, Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Jensen, An-Magritt (1993): "Fathers and Children - the Paradox of Closeness and Distance." I *Fathers in Families of Tomorrow*, Copenhagen: The Commission of the European Communities in Cooperation with the Danish Ministry of Social Affairs, s. 151-166

Jensen, An-Magritt (1994): "Feminization of childhood." I *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics,* Qvortrup, J., M. Bardy, G. Sgritta and H. Wintersberger (red.), Avebury: Aldershot, s. 59-75

Jensen, An-Magritt (1994): "Barns familier - brudd og samvær." I *Velferdssamfunnets barn,* Dallan Evans, T., I. Frønes og L. Kjølsrød (red.), Oslo: ad notam, s. 41-53

Jensen, An-Magritt (1994): "*Impacto Demografico de las Politicas Sociales y Familiares en Europa.*" *I Demografia y Politicas Publicas*, Vitoria-Gasteiz: EMAKUNDE Instituto Vasco de la Mujer, s. 113-136

Jensen, An-Magritt (1994): "Fathers and Children - The Missing Link. Illustrated by the Norwegian Case." I Childhood, vol. 2, no.4, s. 188-195

Jensen, An-Magritt (1995): "Paradoxes of Fatherhood Illustrated by the Norwegian Case." I *Childhood*

and Parenthood, Brannen, J. and M. O'Brien (red.), London: Institute of Education, University of London, s. 146-156

Jensen, An-Magritt (1995): "Changing Gender Relations and Children: Closing or Widening Gender Gaps?" I *Gender and Family Change in Industrialized Countries,* Mason Oppenheim, K. og A. M. Jensen (red.), Oxford: Clarendon Press, s. 223-242

Jensen, An-Magritt (1995): "Hva skjer med barns familier?" I *Familiesosiologi* (arb.tittel), Brandth, B. og K. Moxnes, Oslo: TANO forlag, under publisering

Analyse av norsk fruktbarhetsatferd gjennom de siste 20 år

Kravdal, Øystein (1989): *Sociodemographic Differentials in the Number of Children. A Study of Women Born 1935, 1945 and 1955*. Rapporter 89/7. Statistisk sentralbyrå

Kravdal, Øystein (1990): *Who Has a Third Child in Contemporary Norway? A Register-based Examination of Sociodemographic Determinants.* Rapporter 90/6. Statistisk sentralbyrå

Kravdal, Øystein (1991): *Further Reproduction Among American and Norwegian Two-child Mothers: The Influence of Education, Income and Labour Force Participation.* NSFH Working Paper 26. Center for Demography and Ecology. University of Wisconsin, Madison

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

Kravdal, Øystein (1992): "The Emergence of a Positive Relation Between Education and Third Birth Rates in Norway with Supportive Evidence from the United States." *Population Studies* 46 (3): 459-475

Kravdal, Øystein (1992): "Forgone Labor Participation and Earning Due to Childbearing among Norwegian Women." *Demography* 29 (4): 545-563

Kravdal, Øystein (1992): "The Weak Impact of Female Labour Force Participation on Norwegian Third-birth Rates." *European Journal of Population* 8 (3): 247-263

Kravdal, Øystein (1994): *Sociodemographic Studies of Fertility and Divorce in Norway with Emphasis on the Importance of Economic Factors.* Dr. Philos. avhandling forsvart februar 1994. Sosiale og økonomiske studier 90. Statistisk sentralbyrå

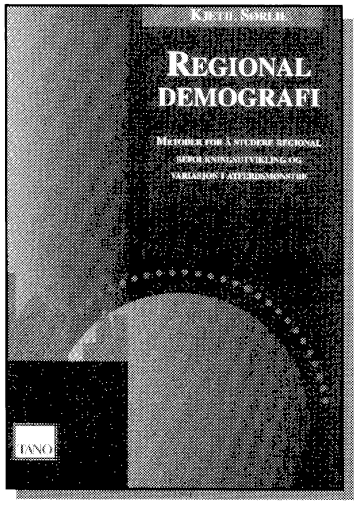
Kravdal, Øystein (1994): "Fruktbarhet under reproduksjonsnivå i Norge." *Samfunnsspeilet,* nr. 1, Statistisk sentralbyrå, s. 2-13

Kravdal, Øystein (1994): "The Importance of Economic Activity, Economic Potential and Economic Resources for the Timing of First Birth in Norway." *Population Studies* 48: 249-267

Kravdal, Øystein (1995): "How the Local Supply of Day-care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-specific Approach." To appear in *Population Review and Policy Review*

Demografisk faghistorie

Thonstad, Tore (1996): "Grensefeltet mellom demografi og økonomi." *Nytt Norsk Tidsskrift* (under trykking)



Kjetil Sørlie

Regional demografi

Boken gir en metodisk innføring i demografiske mekanismer, med en geografisk hovedsynsvinkel.

Forfatterens presentasjon av enkel statistikk gir leseren økt innsikt i bruk og tolkning av tall.

TANO

Ja takk, herved bestilles:

_ stk. Sørlie: Regional demografi à kr 248,-

Navn: .....

Firma: .....

Adr.: .....

Postnr./-sted: .....

Sign: .....

Forsendelsesomkostninger kommer i tillegg.

Kan sendes ufrankert i Norge. TANO vil betale portoen.

SVARSENDING
Avtalenr. 150 000/232 OMD

TANO Forlag
Sentrum
0109 OSLO

Blad i postabonnement

Returadresse:
Statistisk sentralbyrå
Postboks 8131 Dep.
0033 Oslo

Publikasjonen kan bestilles fra:

Statistisk sentralbyrå
Salg- og abonnementservice
Postboks 8131 Dep.
N-0033 Oslo

Telefon: 22 00 44 80
Telefaks: 22 86 49 73

eller:
Akademika - avdeling for
offentlige publikasjoner
Møllergt. 17
Postboks 8134 Dep.
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4209-6
ISSN 0801-7603

Pris:
Pr. år kr 165,-
Enkeltnummer kr 50,-

Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway