

# Befolkningspolitikk i Norge?

Av Erling Berge\*

\* Eg vil takke Terje Lie, Jan M. Hoem og Helge Brunborg for verdifulle råd og forslag under utforminga av dette arbeidet.

Det er mange problem i samfunnet som har nær samanheng med antallet menneske eller med tilveksten i folketallet (t.d. forureining, arealdisponering, offentlege investeringar osv.). Men Befolkningsproblemet (med stor «B») har — sidan Malthus' dagar — vore tilhøvet mellom folkemengda og matproduksjonen.

I Norge i dag er det stadig fleire som ser med otte på den låge sjølvforsyningsgraden. Spørsmålet som mange stiller seg — kan vi i dag skaffe nok mat til befolkninga frå landets eigen produksjon? — er det ikkje gitt noko eintydig svar på.

Vi kan utan tvil auke matvareproduksjonen. Men kan den aukast nok?

Eit nærliggande mål for dei som er i tvil, vil vere nullvekst i befolkninga. Når vi har nådd ein tilstand med nullvekst, vil vi ha tid til å arbeide oss igjennom problemet utan at det veks frå oss. Men å nå nullvekst kan ofte ta tid og imens veks problema.

Mot denne bakgrunnen har Norges Familieråd lagt fram forslaget sitt om å nytte barnetrygda også som eit befolkningspolitisk verkemiddel, og ikkje hovudsakleg som eit inntektspolitisk verkemiddel slik som i dag.

Det kan vere nyttig å diskutere litt grundigare kva konsekvensar dette forslaget kan få både for folketilveksten og for inntetksfordelinga. Til samanlikning skal vi òg ta opp til diskusjon to andre politiske verkemiddel med konsekvensar for befolkningsutviklinga: nemleg fri abort og befolkningslokalisering.

Vi møter i diskusjonen to problem: Det eine er å måle kor stor veksten i folketallet faktisk er. Det andre problemet er å fastsette kor stor veksten i folketallet bør vere.

Vi skal ikkje her freiste å argumentere for nokon bestemt størrelse av ein eventuell vekst. Eit naturleg referansepunkt anten ein går inn for vekst eller

nedgang i folketallet er nullvekst. Vi vil derfor nytte nullvekst som utgangspunkt for diskusjonen for å sjå kor stor tilvekst i folketallet vi har og for å vurdere effekten av dei ulike verkemidla.

Det tallet som skal fortelle oss kor stor folketilveksten er, må skille klart mellom vekst, stillstand og nedgang i folketallet. Det gjennomsnittlege antall barn som ei kvinne føder i løpet av livet sitt er eit slikt tall (dette vil vi kalle avslutta familiestørrelse). Serleg er tallet på jenter interessant. Eit tilstrekkeleg krav for å ha nullvekst i ei befolkning er at kvart nyfødt jentebarn i løpet av livet sitt føder nett ei jente.

Vekst eller nedgang i folketallet svarar da til at det i gjennomsnitt pr. kvinne i befolkninga blir født meir eller mindre enn ei jente (dvs. eit netto-reproduksjonstall på 1 når vi ser bort ifra dødeligheta).

Det er klart at å finne det gjennomsnittlege antall barn som vil bli født i løpet av livet til dei kvinnene som no er midt i sin fødedyktige alder, er umogeleg.

Når ein skal finne tilnærmingar til talet for avslutta familiestørrelse, er det samla fruktbarhetstallet mye brukt. Det samla fruktbarhetstallet vil gi avslutta familiestørrelse for ei kvinne, dersom denne kvinna år for år føder barn med dei aldersspesifiserte fødselssannsynlighetene som er observert i befolkninga på undersøkestidspunktet. No er ikkje dette nokon serleg rimeleg føresetnad. Samanhengen mellom avslutta familiestørrelse og samla fruktbarhetstall blir derfor lett nokså komplisert.

Til dømes vil det vere slik at dersom påfølgande generasjonar av kvinner startar å føde tidlegare og tidlegare, vil periodemålet på fruktbarheta (det samla fruktbarhetstallet) bli blåst opp i høve til generasjonsmålet (avslutta familiestørrelse). Det samme vil skje dersom påfølgande generasjonar får barna i løpet av kortare og kortare tid.

I periodetall fra åra 1968 til 1972 finn vi at det samla fruktbarhetstallet har gått ned fra 2,7 i 1968 til 2,3 i 1972. I 1973 har nedgangen halde fram slik at det samla fruktbarhetstallet no er godt under 2,3. Som vi skal få sjå, er ikkje dette så mykje over nullvekst.

Imidlertid er det galt å tru at det til nedgangen i det samla fruktbarhetstallet eksisterer ein parallell nedgang i avslutta familiestørrelse for dei kvinnene vi no observerer. I tidsrommet 1968 til 1971 har avstanden mellom ekteskap og førstefødsel og mellom første og andre fødsel uka litt i gjennomsnitt for alle kvinner. (Andelen førstefødselar som kjem i første eller andre ekteskapsår er gått ned fra 76,6 pst. i 1968 til 72,9 pst. i 1971, mens andelen andrefødselar som kjem i tredje eller fjerde ekteskapsår er gått ned fra 63,2 pst. i 1968 til 58,9 pst. i 1971 (Statistisk årbok 1973, tabell 27 og SA 1970, tabell 28).)

Aukande avstand mellom fødslane samtidig som nedgangen i ekteskapsalderen har stagnert, seier oss at nedgangen i det samla fruktbarhetstallet vil vere større enn nedgangen i avslutta familiestørrelse. Som ein illustrasjon av dette kan vi samanlikne avslutta familiestørrelse (det gjeld dei kvinnene som får barn) med det samla fruktbarhetstallet (som refererer til alle kvinner) i 1950 og i 1960.

I 1950 var det samla fruktbarhetstallet 2,5 og fallande (Brunborg, 1973), mens gjennomsnittleg avslutta familiestørrelse for kvinner ferdige med sin reproduktive periode i 1950 var 2,75 (Lettenstrøm, 1965). I 1960 var det samla fruktbarhetstallet 2,8 og veksande, mens gjennomsnittleg avslutta familiestørrelse var 2,5.

Sidan 1964 har det samla fruktbarhetstallet falle, og i 1970 var det 2,5.

Det synest ikkje rimeleg å tru at avslutta familiestørrelse for kvinner som er ferdige med sin reproduktive periode omkring 1970, vil vere mindre enn 2,5. Det er heller ikkje truleg at dei kvinnene som var midt i sin fødedyktige periode i 1970 (25—28 år) i gjennomsnitt vil kunne komme under 2,3—2,4 barn.

For å sjå om dette på lang sikt vil føre til vekst eller nedgang i folketallet, tar vi utgangspunkt i den definisjonen av nullvekst vi har gitt ovanfor. Vi må da først ta omsyn til dødeligheta. Sidan nokre kvinner døyr før dei rekk å føde noko barn, må kvar kvinne i gjennomsnitt føde noko meir enn ei jente. Gjennomsnittleg vil ei kvinne som lever til slutten av sin fødedyktige periode vere ferdig med halvparten av fødslane når ho er om lag 27 år gammal.

Ifølge dødelighetstabellen for 1966—70 (SÅ 1973, tabell 36), må da kvar kvinne i gjennomsnitt føde 1,023 jenter for at nett ei jente skal overleve til ho blir 27 år. I tillegg til dette vil det i gjennomsnitt bli født 1,06 gutar for kvar jente. Altså vil nullvekst i befolkninga kreve at kvar kvinne gjennomsnittleg føder 2,11 barn. Som vi ser ligg ikkje fruktbarheta i dag serleg mykje over nullvekst.

Tallet 2,11 barn pr. kvinne er imidlertid ikkje det samme som den gjennomsnittlege avslutta familiestørrelsen som svarar til nullvekst hvis vi tenker berre på dei kvinnene som får barn.

Vi veit at ikkje alle kvinner kan få barn (heller ikkje alle menn). Ein del kvinner vil heller ikkje ha barn. Eller dei finn ikkje rette mannen å avle barn med.

Resultatet er at ein viss del av kvinnene kjem til å leve einslege og utan barn eller i barnlause ekteskap. I 1960 var 13,9 pst. av alle ekteskap utan barn. Blant ekteskap med meir enn 20 års varighet var 10,4 pst. utan barn (Lettenstrøm, 1965).

Seier vi at 10 pst. av alle kvinner aldri får barn, finn vi at gjennomsnittleg avslutta familiestørrelse for dei kvinnene som får barn bør vere 2,34. Dette gir da nullvekst. Eit gjennomsnitt på 2,34 barn pr. kvinne for dei kvinnene som føder minst eit barn er lavt rekna. Om 20 pst. av kvinnene aldri føder barn, må kvar av dei som føder i gjennomsnitt få 2,64 barn. Andelen kvinner som ikkje kan få barn fordi anten dei eller ektemaken er sterile, er neppe over 10 pst. Men truleg vil det etter kvart bli vanlegare at kvinnene etter eige ønskje ikkje får barn. Betre prevensjon, meir og lengre utdanning, yrkesdeltaking og nye samlivsformer peikar alle i den leia.

Dersom omlegginga av barnetrygda får den ønska effekten — at to barn blir den gjennomsnittlege familiestørrelsen, — svarar dette til eit samla fruktbarhetstall på 1,8, og vi vil på lang sikt få raskare nedgang i folketallet enn vi no har vekst.

Om dette er ei ønskjeleg eller nødvendig utvikling (i høve til matvaresituasjonen), bør vel vurderast grundig.

Om barnetrygda har nokon effekt på fruktbarheta i dag og kor stor denne effekten i tilfelle er, er lite kjent. Imidlertid tyder erfaringar fra Frankrike på at pengestøtte til nygifte og barnefamiliar kan bidra til å auke fødsels-tallet (Pressat, 1970, pp. 144).

Hos oss er barnetrygda først og fremst eit inntektspolitisk verkemiddel.

For å skjøne kva den kan ha å seie for fruktbarheta, må vi vite litt både om dei regionale skilnadene i inntekt og i fruktbarhet.

Ser vi på gjennomsnittstall for åra 1968—71, finn vi at det samla fruktbarhetstallet varierer fra 1,9 i Oslo til 3,3 i Finnmark. Dei tre fylka med det lavaste samla fruktbarhetstallet er Oslo, Bergen (med 2,3) og Buskerud (med 2,4), mens dei tre fylka med det høgaste samla fruktbarhetstallet er Troms (med 3,1), Sogn og Fjordane (med 3,1) og Finnmark.

Går vi eit steg vidare og reknar ut det samla fruktbarhetstallet for kommunegrupper (der grupperinga m.a. har skjedd etter næringsstruktur), finn vi det lavaste samla fruktbarhetstallet i den kommunegruppa der Oslo er aleine. Det høgaste samla fruktbarhetstallet finn vi i ei gruppe av innlandskommuner i Finnmark. Der er det samla fruktbarhetstallet 3,8. På Vestlandet har fire kommunegrupper eit samla fruktbarhetstall på 3,5.

Folk som bor i utkantane av landet får altså fleire barn i gjennomsnitt enn folk i sentrale deler av landet. Samtidig har dei lavare gjennomsnittsinntekt. I 1971 var gjennomsnittleg skattbar inntekt i fylka Oslo, Sogn og Fjordane og Finnmark kr. 32 166, kr. 22 861 og kr. 23 776 (SÅ 1973, tabell 267).

I Oslo er gjennomsnittleg familiestørrelse ca. 2 barn. Dette svarar til ei barnetrygd på kr. 2 200 som utgjør 6,8 pst. av gjennomsnittsinntekta.

I enkelte kommuner på Vestlandet og i Finnmark er gjennomsnittleg familiestørrelse ca. 4 barn. Det gir kr. 6 820 i barnetrygd. I ein kommune i Sogn og Fjordane vil det utgjere 29,8 pst. av gjennomsnittsinntekta. Det er truleg at dei kommunene som har det høgaste samla fruktbarhetstallet samtidig har den lavaste gjennomsnittsinntekta (dvs. lavare enn fylkesgjennomsnittet), slik at barnetrygda her i realiteten utgjør ein enno større andel av gjennomsnittsinntekta.

Det kan ikkje vere tvil om at barnetrygda i dag betyr ei overføring av inntekt til utkantkommunene, og det er sannsynleg at den medverkar til å gi eit høgt fødselstall i desse kommunene. (I eit intervju med Bergens Tidende den 22. januar 1974 opplyser lappfogd H. M. Alstad at gjennomsnittleg har ein samefamilie noko meir enn fem barn. Gjennomsnittsinntekta i 1972 var ca. kr. 13 000. Barnetrygd for 6 barn er på kr. 12 100.) Årsaka til at den graderte barnetrygda ikkje får samme effekten i sentrale deler av landet (t.d. Oslo) kan ein vel søkje på to felt. Økonomisk sett er det vel grunn til å tru at det er skilnad mellom sentrum og utkant i størrelsen av ekstra-utgiftene ved å få enno eit barn når ein fra før har t.d. 3 eller 4. For dei fleste vil vel ekstra-utgiftene vere større enn tillegget i barnetrygda. Men det er ikkje urimeleg å tru at for enkelte folkegrupper i utkantkommunene vil ekstra-

utgiftene ved eitt barn til vere mindre enn tillegget i barnetrygda. I tillegg til denne økonomiske skilnaden kjem skilnader både i kunnskapsnivå om prevensjon og i tilgang til preventive midler.

No er det foreslått at vi skal få barnetrygd berre for første og andre barnet. Det er da klart at fordelingseffekten overfor utkantane forsvinn. Derimot vil unge familiar bli stilt i ei betre stilling enn før. Utgiftene er gjerne størst for den førstefødte. Samtidig vil familien da vanlegvis ha lavare inntekt enn seinare sidan inntekta stort sett aukar med alderen (i alle fall opp til 40—50 års alderen, SÅ 1973, tabell 272).

No treng ein ikkje tenke berre på kroner som utgifter og inntekter. Også psykologisk vil den førstefødte bety meir både av «utgifter» og «inntekter» enn seinare fødte. Mens «inntektene» (mors- og farsbyrgskapen), truleg er om lag den samme både for sentrum og periferi, er det vel grunn til å tru at «utgiftene» vil vere større i sentrum enn i periferien ved at ein i sentrum, når den førstefødte er komen, i større grad vil oppleve som ei «utgift» at ein går glipp av mulighetene til å besøke teater, kino, konsertar, restaurantar, og til å drive lagsarbeid eller gå på kurs. Barnetrygda for første barn blir neppe stor nok til å kompensere dette. Derimot er vel «ekstrautgiftene» ved å få barn nr. to så pass mye mindre enn «utgiftene» til det første barnet at barnetrygda for andre barnet godt kan tenkast å vere av samme størrelsesorden.

Tanken med å legge om barnetrygda var jo at den skulle motivere folk til å regulere barnetallet. Dersom vi går ut fra at motivasjonseffekten er om lag proporsjonel med størrelsen til den relative andelen som barnetrygda utgjør av gjennomsnittsinntekta, finn vi først at i alle fall i Oslo vil denne effekten vere i retning av å auke fødselstallet. Nokon nedgang bør ein i alle fall ikkje rekne med her. I utkantstrøk av landet vil ein derimot måtte vente sterk nedgang i fødselstallet. Imidlertid er det for liten andel av befolkninga som bor i regionar med høg fruktbarhet, til at det kan ha store verknader for fødselstallet. Ein avslutta familiestørrelse på tre barn svarar om lag til eit samla fruktbarhetstall på 2,7. I 1970 budde 36 pst. av befolkninga i kommunegrupper med eit samla fruktbarhetstall høgare enn 2,7. (Det samla fruktbarhetstallet er estimert på data fra åra 1968—1971. I dag vil prosenten vere enno lavare.) Berre 1 pst. budde i kommunegrupper med høgare samla fruktbarhetstall enn 3,5 som svarar omtrent til ein avslutta familiestørrelse på fire barn. Samtidig budde 12 pst. av befolkninga i område med eit samla fruktbarhetstall som svarar om lag til ein avslutta familiestørrelse på to barn. Som vi hugsar krev nullvekst eit samla fruktbarhetstall på 2,1.

Det er derfor grunn til å tru at den totale effekten på fødselstallet av å legge om barnetrygda blir liten i høve til verknaden på inntektsfordelinga.

Norges Familieråds forslag til å påverke fødselstallet har altså liten effekt i den retning ein ønskjer (mindre fødselstall). Det har derimot store konsekvensar for inntektene til mange familiar i utkantstrøk av landet.

Det er vel ofte slik at når ein i politikken freistar å påverke ein størrelse, vil ein samtidig påverke fleire andre størrelser som ein i første omgang ikkje tenker på.

Distriktspolitikk med den målsetting å oppretthalde befolkningsgrunnlaget i utkantane av landet, kan vere eit eksempel. Vi har observert eit tydeleg mønster med lav fruktbarhet i storbyområde, høg fruktbarhet i utkantstrøk (enno eit eksempel kan vere Bergen og Hordaland der det samla fruktbarhetstallet for perioden 1968—71 i gjennomsnitt var henholdsvis 2,33 og 3,0).

Dette indikerer at konsentrasjon av menneske i større byområde på ein eller annan måte verkar til å senke fruktbarheta. Ein fortsatt konsentrasjon av befolkninga i tettstader, vil dermed — under ellers like tilhøve — bidra til ein fortsatt nedgang i fødselstallet. Ein politikk som går ut på å oppretthalde busettingsmønsteret slik det er i dag har dermed også konsekvensar for veksten i folketallet. Har dette vore vurdert som ein ønskjeleg konsekvens av lokaliseringspolitikken?

Dersom målet er å senke veksten i folketallet, finns det eit mye enklare middel enn både omlegging av barnetrygda og konsentrasjon av befolkninga til storbyar; nemleg fri abort.

Det kan imidlertid vere grunn til å trekke fram at fri abort kanskje kan vise seg litt for effektivt. I alle fall om ein ikkje på andre måtar lettar tilhøva for dei som ønskjer å få barn.

Dersom vi innfører fri abort utan å ha tenkt skikkeleg igjennom målsettinga med det og konsekvensane av det, kan vi komme til å oppleve det samme som enkelte land i Aust-Europa.

I Romania t.d. viste fri abort seg som eit så effektivt middel til å hindre fødselar at landet stod framfor ikkje berre nullvekst, men også nedgang i folketallet. Dette var i strid med den utvikling landet ønskte, og fri abort vart avskaffa så og seie «over natta». I løpet av eit år vart fødselsoverskottet meir enn fordobla (SÅ 1969, tabell 413; sjå også Dyrvik (1974)). Slike svingningar i størrelsen på fødselskulla skaper dessutan sine egne problem. Tenk berre på skoleverket om ein fra eit år til det neste må meir enn doble tallet på førsteklasse.

Alt i alt synest det å vere grunn til å etterlyse ein gjennomtenkt befolkningspolitikk her i landet.

Så vidt vi skjønar, blir verknadene av politiske beslutningar for tilveksten i folketallet aldri dratt eksplisitt inn i avgjerdsprosessen anten det no dreiar seg om konsekvensa for fødselstall, dødelighet eller innvandring.

I ei verd med knappe ressurar er folketallet ein av dei faktorane som er blitt tatt som gitt utanfra i den politiske beslutningsprosessen.

Tida er inne til å endre på dette. Kva om Stortinget no fekk sin komité for befolkningspolitiske spørsmål og befolkningsproblema sin saksordførar?

### *Referansar*

Brunborg, Helge (1973): «Statistisk Sentralbyrås Befolkningsprognosemodell VIII. Framskrivinga 1971—2000. Bakgrunnsmateriale og kommentarer til resultatene.» ANO IO 73/14, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Dyrvik, Ståle (1974): «Norsk Befolkningspolitikk?» *Syn og Segn* nr. 3, Det norske samlaget, Oslo.

Lettenstrøm, Gerd Skoe (1965): «Ekteskap og barnetall. En analyse av fruktbarhetsutviklingen i Norge.» Artikler nr. 14, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Pressat, Roland (1970): «Population.» Penguin 1973.

NOS XII 252, Statistisk årbok 1969. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

NOS XII 263, Statistisk årbok 1970. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

NOS XII 276, Statistisk årbok 1973. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.