

ERLING BERGE

Befolkningspolitikk

Problemet i verdsmålestokk

Aldri har problema omkring folkeauke, matmangel, ressursøyding og forureining stått klårare fram for folk flest enn dei gjer i dag. Befolkningsåret 1974 har gjort sitt til å fokusere interessa omkring befolkningsproblema og dei samband som eksisterer mellom folkemengd og matproduksjon, mellom folkemengd og ressursbruk og mellom folkemengd og forureining. Rapportar om hungerkatastrofar både i Afrika og i Asia har gjort det skremmande klart for oss at det finst ei øvre grense for kor mange menneske vi kan livnære på jorda.

Men midt i alt dette kjem det òg meldingar om at mat blir øydelagt på grunn av overproduksjon. Dette minner oss om at folkeauken ikkje er einaste hindringa for at alle skal få rikeleg og riktig mat. Mange vil kanskje hevde at største hindringa i dag ligg på det politiske organisasjons-planet. Men her er det nok ikkje snakk om eit anten-eller. Problema må nok møtast frå båe sider.

Folketalet i verda har i 70-åra vakse med over 2 % i året. Dette fører til ei dobling av folketalet på mindre enn 35 år. Årleg aukar folkemengda på jorda med like mange menneske som vi i dag har i den åttande største nasjonen i verda (Bangladesh). Om ingenting endrar seg, vil våre 4 milliardar menneske i dag vere blitt til 8 milliardar før vi kjem til året 2010. (Freedman & Berelson, 1974). Storparten av dei som lever i dag, vil kunne oppleve dette.

Men det er all grunn til å tru at noko — at mykje — vil hende som kan endre på dette biletet lenge før vi passerer år 2000. Den årlege auken i folketalet i verda er systematisk ulikt fordelt mellom nasjonane. Dei industrialiserte landa er i dag nede i omlag ein halv prosent årleg vekst og vil i løpet av 60—70 år (kanskje også før) slutte heilt å vekse om ikkje fertiliteten aukar monaleg slik den gjorde i midten av 1930-åra og fram til slutten av 40-åra. Storparten av auken i verdas folketal fell derfor på utviklingslanda, der innpå tre fjerdedeler av manne-

ætta i dag bur. I mange av desse lande veks no folketalet med meir enn 3 % årleg. Ingen av dei industrialiserte landa har nokon gong hatt så stor auke i folketalet (utan gjennom stor innvandring). Men det er ikkje berre auken i folketalet som er ulikt fordelt mellom industriland og utviklingsland. Både matproduksjonen og sjansen for å auke matproduksjonen er skeivt fordelt til fordel for industrilanda.

Industrilanda, med berre litt meir enn ei fjerdedel av befolkninga, produserte i 1970 like mye korn som resten av verda (ca. 600 mill. tonn). Frå 1951 til 1971 auka matproduksjonen i verda til det doble, mens folkemengda berre auka med 50 % (Revelle, 1974). Storparten av auken i kornproduksjonen fall imidlertid på industrilanda. Det er dei som sit med den nødvendige kunnskapen og kapitalen (t. d. maskinar og kunstgjødsel) for å nytte ut eit jordbruksområde maksimalt. Berre U.S.A., Canada og Australia maktar i dag å produsere særleg mye meir korn enn det landa sjølv treng.

Dei siste 20 åra har utviklingslanda berre så vidt klart å auke kornproduksjonen i takt med folkeauken. Dei industrialiserte landa har ikkje berre auka produksjonen nok til å kunne eksportere til utviklingslanda, men òg til å legge om sitt eige kosthald i retning av meir ressurskrevjande mat som kjøtt, egg og melkeprodukt og mindre av reine kornprodukt.

Utviklinga har gjort kløfta mellom industriland og utviklingsland breiare og djupare. Alt tyder også på at denne skilnaden berre vil bli større i åra som kjem.

Kva hjelp kan vitskapen gi?

Om vi i denne situasjon vil freiste å kontrollere befolkningsveksten er ikkje det på nokon måte eit vitskapleg problem. Det er eit etisk, moralsk og politisk problem.

Gitt at vi ønskjer å føre ein politikk som tar sikte på å styre utviklinga i folketalet, kan vitskapen seie litt om sannsynlege konsekvensar av ulike verkemiddel. Kva verkemiddel som skal kunne nyttast, er igjen eit moralsk og politisk problem.

Vi har i dag abort som eit svært effektivt fødselskontrollerande middel. I kva situasjon må verda vere før bruken av det blir det minste av to vonde? Om nokre år er det kanskje mogeleg å gjennomføre rimeleg masseprevensjon t. d. ved vaksine eller tilsetting i drikkevatn og mat.

Kan vi tenke oss situasjoner der det ikkje lenger er sjølvsagt at kvar par skal få bestemme når og kor mange barn det vil sette til verda?

I dag kan vi i alle fall ikkje tenkje oss ein slik situasjon. Norma om at kvart par på fritt grunnlag skal få velje kor mange born dei vil ha og når dei skal komme, er djupt nedlagt

i alle kulturar. Den vart sist slått fast på FN's befolkningskonferanse i Bucuresti i august 1974.

Dermed har vi berre rådvelde over indirekte verkemiddel. Verknadene blir stort sett små og vanskelege å spå om. Ofte kan tiltaka få større verknad for andre sider ved samfunnet enn befolkningsutviklinga.

Vi er likevel ikkje utan verkemiddel, og det kan vere at vi finn befolkningsutviklinga viktigare enn andre sider ved samfunnsutviklinga når vi skal vege pluss- mot minussider ved ein bestemt politikk.

*Døme:
Norsk befolknings-
utvikling*

Før vi kjem inn på moglege verkemiddel for ein befolkningspolitikk i Norge, bør vi kanskje vite litt meir om dynamikken i befolkningsutviklinga vår og korleis vi står andsynes omverda med matproduksjon.

Auken i folketalet i Norge er i dag ca. 0.6 % årleg. Med samme fertilitet som i 1974 vil denne auken minke mot null i løpet av ein 70-årsperiode. Omlag i år 2045 vil auken stogge og folketalet etter kvart stabilisere seg på ca. 4,7 millionar. Folkeauken er fastlagt av fertilitets- og mortalitetstilhøva i befolkninga saman med netto flyttetalet. Mortaliteten er i dag så låg at det ville ha lite å seie for auken i befolkninga om den vart heilt lik null.

Flyttingane til og frå landet er svært lettpåverkelege av dei økonomiske tilhøva og strengt regulert av lover og føresegner. Det er derfor vanleg å sjå bort ifrå dei når vi vil studere utviklinga av befolkninga. Så lenge nettoflyttetalet er så lite som det har vore dei siste tiåra, blir ikkje feilen stor. Men det er klart at flyttingane ut av landet omkring århundreskiftet hadde ein merkbar verknad på befolkningsutviklinga i åra før 1950. (Backer, 1965.) Og flyttinga til landet kan no i 70-åra igjen få avgjerande verknad for befolkningsutviklinga. Utanom dei klare konsekvensane for befolkningsutviklinga, vil ei stor innvandring av menneske frå framande kulturar også føre med seg sosiale og kulturelle problem både for oss og for dei landområda som sender flyttarane frå seg. Også her ligg det problem av moralsk og politisk art og ventar på klargjering.

Vi skal altså her sjå bort frå flyttingane over landegrensene. Mortaliteten ventar vi vil halde seg jamt lav slik som dei siste åra. Både auken i folketalet og fordelinga av folkemengda etter alder vil då vere fastlagt av fertiliteten.

Brunborg (1974) har vist korleis vi kan vente utviklinga av folketalet, og korleis befolkningsstrukturen vil verte med ulike utviklingsliner for fertiliteten.

Vi skal ta med to av dei fire alternativa han nyttar. Alterna-

tiv II startar med observert fertilitet i 1973 og lar denne falle til reproduksjonsnivået i 1975. (Kvar generasjon kvinner vil då nett reproduusere seg sjølv. Nettoreproduksjonstalet er då 1,0). I alternativ IV lar han fertiliteten falle vidare til 1977, då den omlag blir lik fertiliteten i Sverige i 1972 (nettoreproduksjonstalet er da 0,91). Mortaliteten er den samme som den vi har observert for 1968–72, og flyttingane over landegrensene er sett lik null. Tabell 1 gir hovedresultata for befolkningsutviklinga fram til år 2100.

TABELL 1.

Endringar i befolkninga fram til år 2100 etter to fertilitetsalternativ, med mortalitet lik observert mortalitet frå 1968–72 og ingen flyttingar over landegrensene**.*

	Alternati- v nr.	1973	1980	1990	2000	2020	2050	2100
Folketal i mill.	II	3,97	4,09	4,24	4,38	4,62	4,69	4,69
	IV	3,97	4,06	4,16	4,23	4,27	3,94	3,28
Årleg tilvekst i prosent av folke- mengda året før	II	0,54	0,40	0,35	0,27	0,23	-0,01	0,00
	IV	0,54	0,27	0,22	0,10	-0,01	-0,37	-0,36
Personar under 15 år i prosent av folkemengda	II	24,1	22,9	21,8	21,6	20,3	20,0	19,9
	IV	24,1	22,4	20,2	20,2	18,2	17,8	17,7
Personar over 64 år i prosent av folkemengda	II	13,4	14,4	15,1	13,4	15,1	16,5	16,6
	IV	13,4	14,5	15,5	13,8	16,4	18,7	17,7

**Alternativ II:* Fertiliteten fell frå observert nivå i 1973 til 1975 då den blir lik reproduksjonsnivået (nettoreproduksjonsstalet blir då lik 1,00).

Alternativ IV: Fertiliteten fell frå observert nivå i 1973 til 1977 då den blir lik fertiliteten i Sverige i 1972 (nettoreproduksjonsstalet blir då lik 0,91).

***Kjelde:* Brumborg (1974).

Reint generelt vil det i ein befolkning med konstant mortalitet og fertilitet vere slik at til høgare over reproduksjonsnivået fertiliteten ligg, til fleire unge vil ein ha i høve til talet på eldre. Og til lengre under reproduksjonsnivået fertiliteten ligg, til fleire eldre vil ein ha i høve til talet på unge. Den relative storleiken til den delen av befolkninga som korkje er

unge eller gamle vil ikke i samme grad endre seg i takt med fertiliteten, men også her vil gjennomsnittsalderen vere høg eller låg etter som fertiliteten er under eller over reproduksjonsnivået.

Sidan midten av 60-åra har fertiliteten i Norge vore fallande. Sidan 1969 har nedgangen vore særleg stor. Ved utgangen av 1974 ligg vi omlag på reproduksjonsnivået, slik som alternativ II går ut frå. Det er imidlertid rimelig å vente nedgang enno ei tid, slik at også alternativ IV ligg innan rimelege grenser for kva vi kan vente av utviklinga. Ingen av desse utviklingslinene gir grunn til å påstå at vi har stor vekst i folketallet her i landet.

Folketal og sjølvforsyning med mat

Ser vi imidlertid på matforsyninga vår, kan det gi litt større grunn til otte for framtida.

I Norge har vi i alle fall sidan det trettende hundreåret vore avhengig av å importere mesteparten av brødkornet vårt.

I dag er berre 38 % av energimengda i maten vår produsert i Norge. Under siste verdskrig var vi oppe i ca. 57 %. Dette ser i første omgang svært urovekkande ut. Imidlertid produserer vi ca. tre gonger så mye protein som vi konsumerer (fisk). Vi produserer også meir kunstgjødsel enn det vi sjølv kan nytte. Både fisk og kunstgjødsel må fortsatt kunne byttast med korn og sukker (som er dei viktigaste av dei importerte matvarene). Også olje vil verte eit viktig byttemiddel for Norge i framtida. Og ser vi på dei nordiske landa under eitt, er dei ein overskottsregion for mat (NOU 1974:55).

Matforsyningssituasjonen ser derfor heller ikke ut til å krevje snøgge og drastiske åtgjerder for å endre befolkningsutviklinga. Sume har festa seg ved talet 38 % sjølvforsyning og har drege den konklusjon at vi er for mange nordmenn. Både forslaga om kor mange nordmenn vi bør vere og om kor mange barn eit par kan tillate seg å sette til verda, vitnar om liten sans for dynamikken i ei befolkningsutvikling og kva for konsekvenser dei ulike målsetjingane får.

Befolkningspolitikk krev langtidsperspektiv

Det første som må strekast under i denne sammenhengen, er at det vil ta *svært lang tid* å endre ei befolkningsutvikling anten no befolkninga aukar eller minkar, dersom ikkje åtgjerdene skal få heilt katastrofale fylgjer for samfunnet.

Eit par rekneksempel kan illustrere dette. Dersom vi no i 1975 fører inn tvungen abort for alle for å redusere folketallet til 2,5 millioner raskast mogeleg, vil det enno gå meir enn 30 år før vi er nede i eit folketal på 2,5 millionar. Og da er det så få kvinner igjen i fødedyktig alder at sjølv om desse får så

mange barn dei maktar, vil nedgangen i folketallet halde fram til det nesten ikkje er nordmenn igjen (Bjerve, 1974).

Jamvel eit krav om å innføre nullvekst i dag, t. d. ved å sette fødselstalet lik talet på døde, vil (reint bortsett frå problema med å finregulere fødselstalet) føre til store problem for samfunnet i samband med stendig vekslande storleik på fødselskulla. Talet på skolebarn vil minke frå 620 000 i 1971 til 420 000 i 1985, så stig det til 580 000 i 2045, då det igjen vil begynne å falle. I ein 100–200 års periode vil eldrekriser bli avløyst av arbeidskraftkriser og utdanningskriser i ei einaste lang rekkefylgje. (Dyrvik, 1974.)

Når vi legg planar for ein fornuftig befolkningspolitikk, må vi tenke i alle fall 50–100 år fram i tida! Dette krev eit noko anna perspektiv på politikk enn det vi elles er vane med. Det andre momentet vi må ha klart for oss, er at det ikkje er nokon enkel og liketil samanheng mellom familiestorleik og befolkningsvekst.

Eit reknestykke kan igjen illustrere dette. Sidan nokre få kvinner dør før dei kan sette barn til verda, og sidan det jamt over vert fødd 1,05–1,06 gutter for kvar jente, må kvar kvinne føde 2,1 barn i løpet av livet sitt for å reproduksjonen skal vere lik 1,0). Evna til å få barn varierer imidlertid både mellom menn og kvinner. Så mykje som 10 % av alle ektepar kan vere sterile (i 1960 var 10,4 % av alle ekteskap som hadde vart i 20 år eller meir utan barn (Lettenstrøm, 1965).

Og enno fleir vel av ulike grunnar å leve utan å få barn (dei blir t. d. ikkje gift). Dermed må det gjennomsnittlege barne- talet for dei som får barn, vere ein god del høgare enn 2,0.

Dersom 20 % av alle kvinner i ein generasjon la vere å få barn, må kvar av dei andre kvinnene i gjennomsnitt få 2,6 barn (Berge 1974). Den typiske barnefamilien vil i dette høvet ha tre barn. Eller sagt på ein annan måte. Går vi ut ifra at ingen kvinner i ein generasjon får meir enn 4 barn, at 15 % får 1 barn, 20 % ingen barn og 5 % får 4 barn, må resten av kvinnene fordele seg med 24 % på 2 barn og 36 % på tre barn dersom generasjonen skal reproduksjonen skal sjølv.

Korleis ein generasjon kvinner handlar i høve til eit slikt skjema, kan vi ikkje finne ut av før dei er ferdige med den fødedyktige perioden av livet sitt omlag i 50-årsalderen. Det vi då observerer, er gjerne lite relevant for den situasjonen dei generasjonane lever i som nett skal starte å føde barn. Når vi skal studere om den aktuelle befolkninga reproduksjonen seg, er vi i stor mon vist til å studere periodedata som seier korleis eit tverrsnitt av alle generasjonane i befolkninga oppfører seg,

eller fordeler seg på eit bestemt tidspunkt. Ved folketeljinga i 1970 fann vi følgande fordeling av ektepar og einslege med ugifte barn.

TABELL 2. Ektepar med og utan ugifte barn og einslege med ugifte barn.*

	Totalt	Prosent
0 barn	284 059	27,7
1 barn	301 907	29,4
2 barn	255 716	24,9
3 barn	119 307	11,6
4 barn	44 694	4,4
5 eller fleire barn	20 653	2,0
I alt	1 026 336	100,0

* Kjelde: SÅ 1974, tabell 18 og 19.

Mellom ektepara utan ugifte barn finn vi både dei som ikkje kan få barn, dei som ikkje ønsker å få barn og dei som har vaksne barn. Vi må òg ta med i reknestykket at dei store fødselskulla frå omkring 1946 kom i gifteferdig alder i slutten av 60-åra. Desse ekteskapa vil gjere at vi i 1970 har fleire nystarta ekteskap og dermed fleire ektepar med 0 og 1 barn enn det vi ville vente å ha med jamnstore fødselskull og konstante giftarmålrater. Samtidig som det vart fleire i gifteferdig alder i slutten av 60-åra, gikk imidlertid giftarmålsratene ned (frå 7,7 pr. 1000 i befolkninga i 1967 til 7,1 i 1968; (SÅ 1974)). Dette motverka delvis tendensen til relativt fleire nystarta ekteskap. Det er derfor ikkje enkelt å dra ut av tabell 2 nokon konklusjon om kor vidt den norske befolkninga reproduserer seg sjølv.

Ei rimeleg målsetting for vår befolkningspolitikk

Dette at vi må lite på tverrsnittdata frå eit kalenderår for å fylge befolkningsutviklinga, gjer det ytterlegare vanskeleg å føre ein noggrann befolkningspolitikk. Fertilitetan kan ligge både over og under reproduksjonsnivået ganske lenge utan at dette treng føre til store problem for samfunnet (i Sverige har fertiliteten lege under reproduksjonsnivået sidan mellomkrigstida). Det einaste vi må krevje, er at fertiliteten ikkje blir liggande altfor lenge over eller under reproduksjonsnivået. Kor lenge «altfor lenge» er, vil til dels vere fastlagt av kor høgt over eller under reproduksjonsnivået fertiliteten ligg. Store utslag i fertiliteten til den eine eller andre sida av reproduksjonsnivået vil dessutan føre med seg problem i samband med varierande storleik på fødselskulla.

*— og litt om
verkemiddel*

Ei fornuftig målsetting for befolkningspolitikken synest i denne situasjon å ligge i retning av å freiste å bremse uheldige utslag i fertiliteten over eller under reproduksjonsnivået.

Når vi i dagens situasjon ser at fertiliteten er i ferd med å falle under reproduksjonsnivået, skulle det altså vere på tide å sette i verk tiltak for å stanse nedgangen.

Her manglar vi imidlertid mye kunnskap om korleis fertiliteten er avhengig av samfunnstilhøva. Og det vesle vi veit, kan ikkje gi meir enn svært generelle retningsliner for eit handlingsprogram.

I alle land og til alle tider har ein kunna observere at fertiliteten er høgare på landsbygda enn i byen. Ein politikk som freistar å halde oppe busetnaden i bygdene vil derfor i dagens situasjon vere med å bremse nedgangen i fertiliteten. Høgare utdanning og større yrkesdeltaking for kvinnene fører til lågare fertilitet. For å bremse verknaden av dette, må det setjast inn tiltak på andre område. Det sentrale angrepsonrådet vil då truleg vere levekåra til barnefamiliane. Her vil både arbeidsmarknadspolitikken og bustadspolitikken vere sentrale. Barn er både tidkrevjande og plasskrevjande. Foreldre bør derfor ha slike arbeidstilhøve at dei har tid til å ta seg av barna sine, og familiane må bu slik at barna har plass til å vekse opp utan at verken foreldre eller grannar blir skadelidande. Både storleiken på husværet og utforminga av grannelaget vil vere viktig her.

Økonomisk kan ein òg gjere mye for å lette stoda for barnefamiliane. Det er lite hjelp i å bygge gode husvære dersom dei blir så dyre at begge foreldra må ha toppløn for å få endane til å møtast. Da blir det lite med både tid og krefter til å ta seg av barna.

Dagheimar kan vere ei god løysing der ein har därlege bomiljø. Men det er liten mon i å gjøre plassane så dyre at berre eittbarnsfamiliane har råd til å nytte dei. Det er fleirbarnsfamiliane som har dei største problema i dagens situasjon, og det er dei det vil bli for få av i framtida om nullvekstlinia skal vere rettesnora for politikken. Her må inntekts- og skattpolitikken samordnast med bustad- og arbeidsmarknadspolitikk.

Det er likevel truleg at tiltak på desse felta berre på litt lengre sikt vil ha den ønska effekten på fertiliteten. I mellomtida kan det dukke opp konfliktar mellom langsiktige befolkningspolitiske mål og andre generelle politiske målsettingar. Til dømes kan redusert arbeidstid for småbarnforeldre og omlokalisering av arbeidsplassar komme i konflikt med eit ønskje om størst mogleg økonomisk vekst. Dette kan gjøre at det blir

svært vanskeleg å føre ein systematisk og gjennomtenkt befolkningspolitikk.

Befolkningsveksten er imidlertid eit av dei alvorlegaste problema verdssamfunnet står framfor i dag. Både moralsk og politisk vil det bli eit krav at også vi fører ein medveten befolkningspolitikk, og at vi så langt vi maktar freistar å hjelpe nasjonar som ikkje har vore så heldige som vi. Utforminga av befolkningspolitikken vår er derfor ei oppgåve som ansvarlege politikarar no må gi høgste prioritet.

LITTERATUR

- Backer, Julie (1965): «Ekteskap, fødsler og vandringer i Norge 1856–1960».* SØS Nr. 13. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Berge, Erling (1974): «Befolkningspolitikk i Norge?» Sosiologi i dag. Nr. 3 1974.*
- Bjerve, Petter Jakob (1974): «Treng Norge ein befolkningspolitikk?» ANO IO 74/54. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.*
- Brunborg, Helge (1974): «Framskriving av folkemengden i Norge 1973–2100. Et analytisk eksperiment.» Artikler nr. 69. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.*
- Dyrvik, Ståle (1974): «Norsk befolkningspolitikk?» Syn og Segn nr. 3 1974.*
- Freedman, Ronald and Bernard Berelson (1974): «The Human Population.» Scientific American, September 1974.*
- Letterstrøm, Gerd Skoe (1965): Ekteskap og barnetall — en analyse av fruktbarhetsutviklingen i Norge. Artikler nr. 14. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.*
- N O U 1974:55: Norges ressurssituasjon i global sammenheng. Norges offentlige utredninger. Universitetsforlaget, Oslo.*
- Revell, Roger (1974): «Food and Population.» Scientific American, September 1974.*
- S Å 1974: Statistisk Årbok 1974. Norges offisielle statistikk XII 279. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.*

ERLING BERGE

F. 1946. Cand.polit. Konsulent Statistisk sentr.byrå. Hovedfag sosiol., demografi spes.felt. Art. by og regionsforskning. Forsker Sosiodemogr. Forskningsgruppe, SSB. Adr.: Frydenlundsgt. 1, Oslo 1.