

## – Det er vanskelig å spå, særlig om framtiden

*Etter mer enn 30 år med høyt kvalifiserte gjetninger, har SSBs kvalifiserte spåkvinner og -menn uttalt seg igjen. De ser ikke bort fra at norske kvinner i 2050 kan forvente å bli 94 år gamle, at innvandrerbefolkningen er på nærmere 2 millioner personer, eller at vi da er 7,5 millioner nordmenn i alt. Hvordan kan de påstå det? Hvem trenger denne informasjonen? Samfunnsspeilet har snakket med hovedpersonene bak de ferskeste spådommene.*

---

*Dag Ellingsen og  
Hege K. Fosser Pedersen*

---

Statistisk sentralbyrå (SSB) la like før årsskiftet fram nye befolkningsframskrivninger. I tillegg til framskrivning av folketallet for landet som helhet og for fylker og kommuner, ble det laget en egen framskrivning av innvandrerbefolkningen. Forutsetninger og hovedresultater ble lagt fram i to separate oppslag på [ssb.no](http://ssb.no) (Statistisk sentralbyrå 2005a) og i tillegg ble en del bakgrunnsinformasjon omtalt i sju korte artikler i tidsskriftet [Økonomiske Analyser 6/2005](#) (Statistisk sentralbyrå 2005b) som kom ut på selve dagen for publisering av framskrivningene. Et omfattende tallmateriale ble dessuten lagt ut i Statistikkbanken.

Befolkningsframskrivninger har vært laget av SSB i om lag 35 år, og nye framskrivninger av befolkningen presenteres som oftest hvert tredje år. Nå er det seniorforsker Helge Brunborg og seniorrådgiver Inger Texmon som står bak de ferskeste framskrivningene. Begge to har betydelig fartstid i bransjen for befolkningsframskrivninger og i SSBs demografimiljø.

– *Hvorfor er disse framskrivningene så viktige?*

– Etterspørselen etter tall som viser hvordan befolkningen kan komme til å se ut i framtiden, er stor i mange deler av sentralforvaltningen. Tallene er nødvendige for planlegging på mange forskjellige samfunnsområder, som for eksempel barnehager, utdanning og omsorg for eldre. For eksempel har befolkningsframskrivningene vært et viktig bakgrunnsmateriale i studiene som ledet til forslaget om modernisering av folketrygden. Andre aktuelle eksempler er Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med en stortingsmelding om framtidens eldreomsorg og Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommende melding om seniorpolitikk.

– *Hvordan blir framskrivningene brukt i samfunnet ellers?*

– Også på fylkeskommunalt og kommunalt nivå brukes framskrivningene til planleggingsformål, men da som oftest med et noe kortere tidsperspektiv. Andre offentlige institusjoner som har ansvar for dimensjonering av offentlige tjenester, er selvfølgelig sentrale brukere, dessuten forskningsinstitusjoner, medier og bedrifter. Også SSBs egen forskningsavdeling bruker tallene i sine modeller.

– *Så disse tallene har altså interesse for alle fra mannen i gata til departementene?*

**Dag Ellingsen** er seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for levekårsstatistikk og redaktør for Samfunnsspeilet ([dag.ellingsen@ssb.no](mailto:dag.ellingsen@ssb.no)).

**Hege K. Fosser Pedersen** er journalist i Statistisk sentralbyrå i Formidlingsavdelingen ([hege.kristin.fosser.pedersen@ssb.no](mailto:hege.kristin.fosser.pedersen@ssb.no)).

– Det kan man si. Vi presenterer dessuten resultatene på seminarer og ulike fagkonferanser, for eksempel slike som har med aldring å gjøre. Nylig presenterte vi de nye framskrivningene for Oslo kommune. Kommunene er avhengige av tallene når de skal planlegge barnehager, skoler, eldreinstitusjoner og omsorgsboliger, sier Helge Brunborg. – Dilemmaet til kommunene når de står overfor valget om å bygge en ny skole, er hva som er det minste ondet av en skole for mye eller en for lite. Det er det ikke noe enkelt svar på. Bygger du en skole for mye er det ingen barn som lider, men ressursene kunne vært brukt på noe annet.

– *Hvor godt treffer dere på så lavt nivå som kommunene?*

– Generelt kan vi si at det er større risiko for feil jo mindre regionale enheter vi snakker om. Men på grunn av usikkerheten, lager vi alltid flere alternativer, og det er stor sannsynlighet for at utviklingen kommer til å ligge mellom høyeste og laveste anslag. I ettertid finner vi imidlertid eksempler på ganske store avvik på kommunenivå, særlig i forbindelse med store utbyggingsprosjekter eller nedleggelse. Derfor kan ikke kommunal og fylkeskommunal planlegging bare være basert på våre tall. Det finnes alternative planleggingsverktøy som brukes i kommunene der de forsøker å ta hensyn til planer om boligbygging, næringsutvikling med mer. Men vi er en viktig leverandør i planleggingen, og fordelene med vårt bidrag er at det er konsistent med nasjonale tall, sier Inger Texmon. Dessuten bidrar vi med demografiske forutsetninger (fruktbarhet og dødelighet) til bruk i alternative beregninger, der kommunene også legger inn informasjon om tilflytting basert på lokale planer.

### Mye usikkerhet – rimeligvis

– *Hvor mye er eksakt vitenskap og hvor mye er kvalifiserte gjetninger?*

– Alt om framtiden er jo gjetninger basert på observerte trender, som vi forlenger framover. Vi kan for eksempel velge konstant nivå eller konstant endring. Det gjelder samtlige komponenter som inngår i beregningene, men usikkerheten er større for små kommuner enn for store, og usikkerheten er større jo lenger fram i tid vi går. Og den er større for årskullene som ennå ikke er født, enn for dem som var født da framskrivningen ble laget. Vi kan si nokså nøyaktig hvor mange 70-åringer eller 80-åringer det vil være i Norge til neste år, men i 2060 derimot... Det er avhengig av tidsperspektivet. Det pågår for øvrig en debatt om utviklingen i levealderen på lang sikt. Noen mener at vi er for optimistiske når det gjelder økningen av levealderen. Vi fikk kritikk for dette fra enkelte hold ved de forrige befolkningsframskrivningene, fordi de mente vi hadde urealistiske forventninger. Det er gjort en ny analyse nå, basert på levealderobservasjoner for 1900-2004. Analysen kom til omtrent samme resultat som forrige gang (2002). Levealderen har økt i snart 200 år og fortsetter å gjøre det. Hvis dødeligheten skal fortsette å gå ned, er det særlig for dem over 80 år, men med hvor mye og hvor raskt det vil skje er det usikkerhet om: Får helsevesenet og samfunnet bukt med de vanligste sykdommene og livsstilene som fører til at folk dør tidlig, og blir vi kvitt hjerte- og karsykdommene? Her har jo mye skjedd, men på den annen side har forekomsten av kreft økt.

– *Dere har framskrivninger ned på kommunenivå, krever ikke det mye detaljkunnskap?*



Seniorforsker Helge Brunborg og seniorrådgiver Inger Texmon. – For et par år siden forutså vi landets fødselstall til siste siffer. Men det er tilfeldig. Det vi generelt kan si, er at vi aldri vil treffe helt, sier Helge Brunborg. Foto: Hege Fossler Pedersen



– Vi vil helst ikke ha wow-opplevelser. Da kan det være at det ligger noe spesielt i tallene eller behandlingen av dem som ikke holder mål, sier Inger Texmon. Foto: Hege Kristin Fosser Pedersen

– Vi har ikke informasjon om arbeidsmarkedet, boligbygging eller bedrifter som blir opprettet eller nedlagt. Det ligger ikke innenfor dette prosjektets rammer å samle inn slik informasjon. Dette betyr at brukere, som politikere og byråkrater, ser hvordan det går hvis forutsetningene for flytting inn og ut av deres kommune ikke endres. Et alternativ vi bruker en del, og jeg tror kommunene også gjør det, er å forutsette at det ikke er noen flyttinger mellom kommunene, og heller ikke noen inn- og utvandring til landet. Hva skjer da? Da ser man hvordan framtidige fødsler og dødsfall vil bidra til befolkningsutviklingen.

– *Hva med store regionale hendelser som for eksempel ny hovedflyplass på Gardermoen og Snøhvit-utbyggingen?*

– Da storflyplassen på Gardermoen ble åpnet høsten 1998, var ikke tilflyttingen til Øvre Romerike kommet skikkelig i gang. I 1999-framskrivningen, der vi baserte oss på flytterater fra årene før, ble våre tall for lave. Men neste gang fikk vi med den sterke innflyttingen i årene rundt årtusenskiftet, og da var spørsmålet: Skulle vi forlenge den høye veksten? Når det er gjort, medfører det et resultat med høy vekst på Øvre Romerike i mange år framover. Muligens er den langsiktige veksten overvurdert. Dette er eksempel på at vi noen ganger kan ligge i etterkant av utviklingen, men vi kan ikke gjøre annet enn å se på fortiden og lære av den.

### Ingen brølere

– *Vi har snakket litt om tidligere framskrivninger. Er det noen innertierte, eller noen brølere?*

– For et par år siden forutså vi landets fødselstall til siste siffer. Men det er tilfeldig. Det vi generelt kan si, er at vi aldri vil treffe helt, sier Helge Brunborg. – Det er noen generelle ting man kan si om de feil man har gjort. Vi har en tendens til å være konservative i våre valg av forutsetninger, sånn at de beregningene vi lagde på 1970-, 1980- og 1990-tallet, undervurderte ofte de endringene som kom, for eksempel økningen i innvandringsnivået, sier Inger Texmon.

### Makt? Vi?

– *Ligger det mye makt i å lage disse framskrivningene?*

– Det har jeg ikke tenkt på, men vi har nok en ganske stor innflytelse, ja. Selv om jeg ofte opplever at folk overvurderer hvor sikre vi er på konklusjonen. Mange brukere vil helst ha *ett* svar på hvordan utviklingen vil bli framover og tar dermed tallene for mer god fisk enn vi er villige til å underskrive på. For vi er jo klar over usikkerheten, og understreker at de nettopp derfor må bruke flere alternativer, sier Brunborg. – Vi har en tradisjon for å formidle at dette er beregninger laget på visse forutsetninger. Vi skiller jo mellom framskrivning og prognose, og prognoser, *forecast* på engelsk, det er det man regner som den mest sannsynlige utviklingen framover. Det er en slags værmelding, de kommer jo bare med det mest sannsynlige. I USA sier de jo ofte at det er 20 prosent sannsynlighet for regn i morgen, og det at vi velger forskjellige alternativer, lav og høy, for de forskjellige komponentene, og kombinerer disse, det er en måte å ta hensyn til usikkerheten på.

– *Er dere redde for misbruk av framskrivningene?*

– Nei, men vi prøver å bidra til at dette blir brukt på en edruelig måte. Et eksempel på det skjedde i forbindelse med pensjonskommisjonen som hadde basert seg i for stor grad på ett alternativ i sin første rapport. Etter innspill fra SSB ble det lagt mer vekt på usikkerheten i befolkningsutviklingen i hovedrapporten.

### De store barneflokkenes tid er forbi

– Dere er prinsipielt bakoverskuende, er dere ikke det?

– Vi skuer framover, men vi kan ikke gjøre annet enn å legge fortiden til grunn. Vi har lange tidsserier, men hvordan vil det gå? Det er som når du er på fjellet og så stopper du og ser framover, så langt har jeg igjen, og så langt har jeg gått, og hvor lang tid vil jeg bruke på resten av turen?

I valget av forutsetninger legges det på noen områder (dødelighet) vekt på resultatene av statistiske modeller, det vil si en nokså mekanisk framgangsmåte for å beskrive utviklingen over tid. Når vi velger en slik trendforlengelse, er det fordi utviklingen over tid stort sett har gått i samme retning mot økende levealder. Livsstil og utviklingen i medisinsk vitenskap gjør det usannsynlig at dette skal reverseres, slik at dødeligheten øker eller går tilbake til tidligere nivåer. Epidemier, katastrofer og kriser kan riktignok føre til midlertidig tilbakegang, men det vil være unntaket.

Når det gjelder fruktbarhetsutviklingen, anser vi det for sannsynlig at de samlede fruktbarhetstallene (SFT) på lang sikt vil ligge litt over eller litt under dagens nivå (1,8), det vil si mellom 1,4 og 2,2. Vi skal ikke gå så veldig langt tilbake før SFT var på 2,5 barn (1970). Her legger vi vekt på vår forståelse av endringene som har skjedd i den nære fortid, at det har skjedd irreversible prosesser som gjør at kvinnene ikke vil føde så mange barn lenger. Vi tror blant annet ikke at folk vil slutte å bruke effektiv prevensjon som gjør at de kan bestemme når de vil ha barn.

Vi holder det også for usannsynlig at Norge skal gå tilbake til å bli et land uten innvandringsoverskudd, slik det var på 1960-tallet. Det er lite realistisk at Norge kan stenge grensene, vi lever i et globalt samfunn og har forpliktelser til å ta imot folk som trenger tilflukt her. Det er også mange nordmenn som reiser eller tar utdanning i utlandet og finner seg partnere i andre land. Vi har fri innreise og fri oppholdstillatelse i Norge for borgere fra andre nordiske land og Norge er en del av arbeidsmarkedet for alle 25 medlemmer av EU. Vi kan ikke stenge grensene, og dermed er det mye som ikke kan vende tilbake til det som var, det er irreversibelt. Alt i alt kan man ikke bare ha en statistisk, mekanisk analyse for å se hvordan det vil gå framover, men vi må tenke som samfunnsvitere og bruke hodet når vi lager framskrivninger, sier Helge Brunborg.

### Må befolkningen vokse?

– Hvorfor er det så viktig å opprettholde befolkningen på dette nivået eller helst øke den?

– Alle kommuner vil ha befolkningsvekst. Ikke alt for høy, men de vil ikke ha nedgang for da blir det ressurser til overs: Boliger og kommunale institusjoner blir for eksempel stående tomme. På globalt nivå vil alle ha nullvekst, eller kanskje en viss nedgang. På landsnivå vil vel de fleste ha en svak vekst, eller kanskje nullvekst på lang sikt. Men veksten er ikke så viktig som det den medfører av endring i aldersfordelingen, det er disse prosessene som går hånd



– Alt i alt kan man ikke bare ha en statistisk, mekanisk analyse for å se hvordan det vil gå framover, men vi må tenke som samfunnsvitere og bruke hodet når vi lager framskrivninger, sier Helge Brunborg.

Foto: Hege Kristin Fossler Pedersen

i hånd med vekst. Hvis folketallet synker, så får du en eldre befolkning. Så det er det viktigste, ikke folketallet i seg selv. Det er forsørgelsesbyrden som teller, forholdet mellom dem som må forsørges og dem som er yrkesaktive.

### Skal ikke ha "wow"-opplevelser

– Var det noen funn som overrasket dere i den siste framskrivningen?

– Ikke på det nasjonale plan. Når det gjelder innvandretramskrivningen, så var det så klart det. Det er jo en type beregning vi ikke har noen erfaring med.

– Var det ingen "wow"-opplevelser?

– Nei, vi vil helst ikke ha "wow"-opplevelser. Da kan det være at det ligger noe spesielt i tallene eller behandlingen av dem som ikke holder mål. Dersom det har skjedd en grenseregulering eller liknende som gjør at det har blitt et brudd i befolkningsutviklingen for en kommune, må vi være påpasselige og få med dette, slik at vi ikke framskriver en vekst eller nedgang som er kunstig stor. Andre fenomener som vi har kompensert for, var den midlertidige, men registrerte bosettingen av asylsøkere i små fjellbygder rundt 1990. Da fikk man en kunstig høy vekst i noen kommuner, som det ville vært feil å fortsette i framskrivningene den gang.

– Dere tror jo ikke alle vil bosette seg der?

– Nei. Ifølge framskrivningen blir det nedgang i folketallet i mange innlandskommuner og i mange kommuner på kysten av Nord-Norge, slik det også har vært i årene vi har bak oss. Den sterkeste veksten finner vi i kommuner rundt Oslo og Bergen. Når det gjelder Finnmark, er det et fåtall av kommunene som vil få vekst framover ifølge våre beregninger. Blant dem er skolesenteret Alta. At også Hammerfest er blant vekstkommunene, er jo rimelig ut fra den aktiviteten som har vært på Melkøya de siste årene. Når det gjelder Finnmark og Nord-Norge ellers, kan det tenkes at en opptrapping innenfor oljeindustrien vil gi grunnlag for større tilflytting og mindre fraflytting enn det som ligger inne i beregningene som vi har laget nå. På et så tidlig tidspunkt, før noen politiske beslutninger er tatt, har vi ikke grunnlag for å lage konkrete forutsetninger om dette.

#### Referanser

Statistisk sentralbyrå (2005a): <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/>

Statistisk sentralbyrå (2005b): Økonomiske analyser 6/2005, <http://www.ssb.no/oa/>

### Aldring og eldrebølge: Kan kvinnene forvente å bli 93-94 år gamle?

Det kan høres mye ut, og er da også vårt høyeste anslag for forventet levealder i 2060. Mennene antas å leve 5-6 år kortere også da.

Høy forventet levealder og flere store fødselskull rundt midten av forrige århundre gjør at vi snakker om en eldrebølge. Men den kommer ikke for alvor før rundt 2013. Antall personer over 67 år sank fra en topp på 620 000 i 1995 til drøye 600 000 i 2005, fordi det var de små fødselskullene fra 1930-årene som nå er blitt pensjonister. Deretter vil tallet på personer 67 og eldre vokse raskt, til mellom 1,1 og 1,6 millioner i 2060 – omtrent dobbelt så mange som i dag.

### Innenlands mobilitet: Vil alle flytte til Oslo?

Nei, men tendensen er at stadig flere flytter til sentrale strøk når de er unge, og mange fortsetter å bo sentralt også etter at de har fått barn. Dersom den innenlandske mobiliteten holder seg nær samme nivå som i perioden 2000-2004, vil folketallet gå ned i nesten halvparten av landets kommuner. Enda flere kommuner vil oppleve befolkningsnedgang dersom den innenlandske mobiliteten øker. Nedgangen blir særlig stor i de minst sentrale kommunene.

### 7,5 millioner nordmenn i 2050? Ingen befolkningsvekst uten innvandring

Framskrivningene blir denne gang ført helt fram til 2060. De viser at folketallet sannsynligvis vil fortsette å stige de neste 55 årene – fra 4,6 millioner i 2005 til mellom 4,8 og 7,5 millioner i 2060. Den viktigste årsaken til veksten er forventninger om høy innvandring i årene som kommer. Fruktbarhetsnivået på 1,8 barn per kvinne er høyt i europeisk sammenheng, men ligger likevel under det som skal til for å unngå befolkningsnedgang på lang sikt. Høy nettoinnvandring vil kompensere for dette. Om vi får en situasjon med synkende fruktbarhet og en nettoinnvandring på 9 000 eller lavere per år, vil veksten stoppe. Folketallet vil da nå en topp på 5 millioner i 2045 og deretter synke svakt.