

# De erhvervspolitiske konsekvenser for dansk landbrug af afvandringen fra erhvervet efter 2. verdenskrig

AF JACOB A. BUKSTI

## 1. Indledning

I perioden siden krigen har dansk landbrug gennemgået en kolossal udvikling, der helt har ændret de grundliggende strukturer og produktionsmønstre i erhvervet. Det nok mest iøjnefaldende træk ved denne udvikling har været en meget kraftig afvandring af arbejdskraft og et betydeligt fald i antallet af brug. Målt i antal helårsarbejdere faldt landbrugets arbejdskraft således med godt 310.000 fra 1945 til 1975, mens antallet af landbrugsejendomme i samme periode reduceredes fra ca. 208.000 til 127.000.<sup>1</sup>

En så gennemgribende befolknings- og erhvervsstrukturændring måtte nødvendigvis få en lang række konsekvenser samfundsøkonomisk og socialt. Den medførte således bl.a. en forstærkelse af den allerede da igangværende tendens til koncentration af befolkningen omkring de større bysamfund med deraf følgende meget store planlægnings- og byudviklingsproblemer. Derudover har denne – den største »folkevandring« i nyere tid – haft en lang række sociale konsekvenser, naturligvis ikke mindst for de mennesker, der har været direkte berørt af den.<sup>2</sup> Imidlertid betød den ekspansive udvikling inden for byerhvervene i samme periode, at der eksisterede de fornødne alternative beskæftigelsesmuligheder, og at denne befolkningsforskydning derfor har kunnet foregå bemærkelsesværdigt smertefrit.

Hvis man ved erhvervspolitik forstår et erhvervs bestræbelser på gennem organisationsmæssige eller politiske foranstaltninger direkte at påvirke pris- og omkostningsforholdene for det pågældende erhverv, samt alt hvad der har relation til regeringens og lovgivningsmagtens virksomhed på området, må det være klart, at så voldsomme strukturændringer, som landbruget har været ude

---

1. Se tabel 1 og tabel 2.

2. Se Gunnar Viby Mogensen, *De sociale konsekvenser af landbrugets strukturændringer*, Socialforskningsinstituttet, publikation 46, 1970.

for gennem de sidste tre årtier, også har haft konsekvenser erhvervspolitisk – i hvert fald hvis man ser på indholdet af de politiske overvejelser og forslag på det landbrugspolitiske område. Landbrugslovgivningen, der indeholdt en lang række restriktioner m.h.t. de enkelte landbrugsejendomme og deres drift, herunder muligheden for at nedlægge eksisterende brug, kom efterhånden i et større og større misforhold til udviklingen og måtte lempes. Landbrugets økonomiske resultat og dermed landmændenes indkomster udviklede sig i perioder endog særdeles kritisk og blev søgt bedret gennem forskellige ordninger, der indebar såvel direkte som indirekte økonomisk støtte. Endelig fremtrådte generationsskifteproblemerne med større og større vægt, efterhånden som især de yngre aldersgrupper forsvandt fra erhvervet.

Umiddelbart skulle man tro, at en så kraftig reduktion af landbrugets arbejdskraft og befolkningsandel også måtte få ganske alvorlige følger for landbrugets politiske indflydelse, og dermed for dets muligheder for at få gennemført de forskellige erhvervspolitiske ønsker og krav, som landbrugets organisationer gennem perioden gjorde sig til talsmænd for. Man kunne således forvente en forringelse af landbrugets politiske indflydelse i takt med den tiltagende afvandring og erhvervets vigende samfundsøkonomiske betydning. Selve grundlaget for landbrugets magt svandt jo tilsyneladende ind. Ikke desto mindre gennemførtes der sideløbende med denne udvikling specielt i den sidste del af perioden en lang række støtteforanstaltninger for landbruget, der betød overførsel af store økonomiske midler til landbruget, og vel at mærke på en sådan måde, at erhvervet selv, d.v.s. landbrugets organisationer fik den afgørende indflydelse på disse midlers udnyttelse og administration. Man befinder sig altså tilsyneladende i den paradoksale situation, at landbrugets politiske indflydelse næsten synes at have været omvendt proportional med afvandringen af arbejdskraft og de dårlige økonomiske konjunkturer for erhvervet.

Dette problem hænger meget nøje sammen med spørgsmålet om, hvilke faktorer der er bestemmende for – i dette tilfælde – et erhvervs og dets interesseorganisationers politiske indflydelse. I det følgende vil der derfor blive givet en fremstilling af en række politisk relevante faktorer bag landbrugets udvikling gennem de sidste 30 år med henblik på en forklaring af landbrugets og specielt landbrugets organisationers politiske indflydelse, og hvorfor man har kunnet opnå og bevare en helt central placering i samfundsøkonomiske og landbrugspolitiske spørgsmål på trods af en stærkt faldende befolknings- og arbejdskraftandel og på trods af en vigende samfundsøkonomisk betydning. Gennem en sådan skitsering af baggrunden for hele denne udvikling og de enkelte elementer heri, vil situationen vise sig ikke at være helt så paradoksal endda.

## *2. Udviklingen inden for dansk landbrug siden 1945*

Landbrugets befolknings- og arbejdskraftandel er som tidligere nævnt faldet meget stærkt siden slutningen af 1930'erne. Dette skyldes for det første, at en lang

række af de i 1930'ernes kriselovgivning indeholdte bestemmelser direkte havde til formål at holde arbejdskraften på landet, for derved at undgå at arbejdsløsheden i byerhvervene steg yderligere med deraf følgende meget alvorlige konsekvenser. Der var derfor gennem 1930'erne oparbejdet en klar overbeskæftigelse i landbruget, og da de alternative beskæftigelsesmuligheder begyndte at melde sig, måtte der næsten nødvendigvis ske en afvandring af arbejdskraft fra landbruget. For det andet gjorde den tekniske udvikling det muligt for hver enkelt, der var beskæftiget i landbruget, at frembringe en stadig større produktion, og for det tredje førte samspillet mellem denne tekniske udvikling, udviklingen inden for andre erhverv og de efterhånden begrænsede eksportmuligheder for landbrugsvarer til rentable priser til en formindskelse af landbrugets arbejdskraft- og befolkningsandel.

Som det fremgår af tabel 1, var faldet i arbejdskraft fra 1945 til 1975 på godt 310.000 helårsarbejdere. Faldet er imidlertid kraftigst for den medhjælpende arbejdskraft, og faldet for de selvstændige landmænd sætter først for alvor ind fra omkring 1960. Denne udvikling stemmer ganske godt overens med udviklingen i antallet af landbrugsejendomme, idet udviklingen også på dette område først tager fart fra omkring 1960, jvf. tabel 2.

Tabel 1. Udviklingen i landbrugets arbejdskraft, antal helårsarbejdere, 1939/40-1974/75

	Familiens arbejde i egen drift		Antal helårsarbej. bortset fra familien		Helårsarbejdere i alt	
	Index	Index	Index	Index	Index	Index
1939/40	181.394	100	296.520	100	477.914	100
1944/45	180.148	99	261.551	88	441.699	92
1949/50	188.466	103	208.533	70	396.999	83
1954/55	178.441	98	175.866	59	354.307	74
1959/60	169.535	93	130.490	44	300.025	62
1964/65	149.000	82	65.489	22	214.489	44
1969/70	130.000	71	31.307	10	161.307	33
1974/75	108.000	59	23.600	7	131.600	27
Forskydning						
1945-75	-72.148		-237.931		-310.089	

Kilde: *Statistiske Meddelelser*: Landbrugsstatistik, udvalgte år.

Tabel 2. Antal landbrugsejendomme fordelt efter størrelse, 1937-1975

	1937	1946	1951	1960	1970	1975
	Antal ejendomme					
0,5-5	54.786	45.933	42.922	37.140	14.528	14.061
5-10	51.439	55.640	55.165	54.346	29.510	24.401
10-15	28.407	31.365	32.554	32.671	24.767	20.323
15-30	46.991	48.771	49.465	48.482	43.858	39.039
30-60	21.429	21.08	21.401	19.622	22.061	22.852
60-120	3.764	3.534	3.390	2.948	4.375	5.257
120-	1.007	996	938	867	1.098	1.221
I alt	207.823	208.147	205.835	196.076	140.197	127.154
	1937=100					
0,5-5	100	83	78	67	26	25
5-10	100	108	107	105	57	47
10-15	100	110	114	115	87	71
15-30	100	103	105	103	93	83
30-60	100	102	99	91	102	106
60-120	100	93	90	78	116	139
120-	100	98	93	86	109	121
I alt	100	100	99	94	67	61

Kilde: *Statistiske Meddelelser*: Landbrugstatistik.

Man må dog være forsigtig med at foretage en direkte sammenstilling af disse tal for afvandringen af arbejdskraft og udviklingen i antallet af landbrugsejendomme, idet udviklingen i antallet af landbrugsejendomme også må ses i relation til, at der stadig frem til begyndelsen af 1960'erne blev oprettet nye husmandsbrug, og at landbrugsloven, der regulerer retten til nedlæggelse eller sammenlægning af landbrug, først blev lempet i 1962. At denne udvikling især har ramt brug på under 10 ha turde være indlysende.

At afvandringen fra landbruget primært har fundet sted for den medhjælpende arbejdskrafts vedkommende, understreger blot sammenhængen med udviklingen i anvendelsen af tekniske hjælpemidler i landbrugsproduktionen, og afvandringen som helhed kan derfor ikke tages som et udtryk for krise i landbruget eller for erhvervets svindende betydning. Der er i ligeså høj grad tale om en kraftig effektivisering og specialisering af produktionen. Anvendelsen af maskiner, kunstgødning m.v. har været meget kraftigt stigende med det resultat, at den samlede landbrugsproduktion er blevet stærkt forøget på trods af afvandringen

fra erhvervet. Den animalske produktion er således siden krigen blevet mere end fordoblet, og også den vegetabiliske produktion har været stigende – specielt i de allerseneste år – på trods af et stadigt mindre landbrugsareal, jvf. tabel 3.

Tabel 3. Landbrugets produktion, produktionsværdi og bruttofaktoringkomst, 1948-75

	1948	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Produktionsværdi							
(mio. kr. årets priser)	3.665	5.289	6.329	7.617	9.224	9.767	17.077
Heraf animalsk	3.033	4.509	5.909	6.592	7.433	8.859	14.939
Heraf vegetabilisk	551	752	607	803	1.072	1.187	2.718
Mængdeindex							
(1963/64=100)							
Animalsk produktion	45	68	83	97	105	100	102
Vegetabilisk produktion	87	96	95	104	108	102	161
Bruttofaktorindkomst							
(mio. kr. årets priser)	2.994	4.067	4.700	5.084	6.277	7.144	11.264
Pct. af BFI	21	21	19	15	11	8	6

Kilde: Statistiske Undersøgelser nr. 22 og 25, Landbrugsstatistik 1900-65, 1968 og 1969. Statistisk tiårsoversigt 1959, 1966 og 1975.

Afvandringen fra landbruget skyldes altså til en vis grad, at behovet for arbejdskraft er blevet mindsket gennem en rationalisering og effektivisering af produktionen i erhvervet, samt at der i andre erhverv efterhånden blev gode beskæftigelsesmuligheder. Landbruget kunne med en stadig mindre befolknings- og arbejdskraftandel frembringe en stadig større produktion. Imidlertid er det helt afgørende i denne forbindelse, hvorvidt denne større produktion kunne afsættes, og til hvilke priser. Hvilket økonomiske resultat kunne der opnås i landbruget, og i hvilken udstrækning har dette økonomiske resultat påvirket afvandringen fra erhvervet? Dette er i høj grad kernen i problemet, og netop den stigende grad af specialisering gjorde landbruget mere følsomt over for udsving i de økonomiske vilkår.

I de første efterkrigsår, hvor fødevaremanglen ude omkring i verden stadig var stor, var der gode afsætningsvilkår for den stigende danske landbrugsproduktion. Fødevaremanglen førte til ret høje verdensmarkedspriser, men den kolde krigs første år animerede til, at der i en lang række lande blev søgt tilstræbt en høj selvforsyningsgrad gennem forskellige statslige støtteordninger belært af krigsårenes erfaringer om levedsmiddelmanglens konsekvenser. Dette førte til en forholdsvis hurtig dækning af behovet for fødevarer på verdensmarkedet, og i 1954 var markedet stort set mættet, og der indtrådte et prisfald, der fik forrentningsprocenten til at falde stærkt. Disse økonomiske vanskeligheder holdt sig gennem

resten af 1950'erne og forstærkedes i 1960'erne, hvor forrentningsprocenten flere gange var negativ (tabel 4).

*Tabel 4. Udviklingen i landbrugets forrentningsprocent, 1948/49-1973/74*

---

Forrentningspct.	
1948/49	4,7
1949/50	6,4
1950/51	6,3
1951/52	6,1
1952/53	5,6
1953/54	4,2
1954/55	2,6
1955/56	3,3
1956/57	2,7
1957/58	2,9
1958/59	2,2
1959/60	2,3
1960/61	0,5
1961/62	1,9
1962/63	4,6
1963/64	3,5
1964/65	1,8
1965/66	-0,5
1966/67	-0,6
1967/68	0,5
1968/69	1,1
1969/70	-0,3
1970/71	1,1
1971/72	1,9
1972/73	5,4
1973/74	3,9

---

Kilde: *Landøkonomisk Oversigt*.

Frem til 1950 var afsætningen af landbrugsvarer centraliseret gennem de forskellige landbrugsministerielle eksportudvalg. Herefter blev reguleringerne afviklet og de ministerielle udvalg afløst af et mindre centraliseret system af landbrugets egne eksportudvalg. Samtidig blev også de forskellige prisordninger ophævet, således at priserne på det danske hjemmemarked gennem 1950'erne var bestemt af udviklingen i verdensmarkedspriserne. Efterhånden som verdensmarkedet blev mættet med fødevarer, og de forskellige restriktioner i den internationale handel med landbrugsprodukter begyndte at blive mærkbare, blev denne verdensmarkedspris en mere og mere uklar størrelse, da den nu i vid udstrækning blev bestemt af de beskyttede landes overskudsproduktion. Fra landbrugets side blev der givet udtryk for, at man ikke konkurrerede med andre landes landmænd, men med andre landes statskasser, og i forskellige henvendelser til regering og

folketing søgte man at opnå forskellige former for støtte, enten direkte eller gennem afvikling af forskellige skattebyrder. I takt med de stigende vanskeligheder gennemførtes derefter i 1960'erne et meget kompliceret net af støtteordninger med henblik på at sikre landmændene blot nogenlunde rimelige indkomster. Dette system afløstes ved Danmarks indtræden i EF fra februar 1973 af EF's landbrugsordninger.

Selv om de økonomiske og afsætningsmæssige problemer begyndte at melde sig fra midten af 1950'erne, forblev landbruget dog helt frem til 1962 at være det vigtigste eksporterhverv, og derefter stadig et meget væsentligt valutaindtjenende erhverv. Trods afvandring og økonomiske vanskeligheder opretholdt landbruget altså sin stilling som et samfundsøkonomisk meget betydningsfuldt erhverv, hvilket yderligere forstærkedes i sammenhæng med den almindelige økonomisk-politiske situation gennem 1950'erne og 1960'erne, samt udviklingen i de europæiske markedsplaner.

Tabel 5. Danmarks eksport, 1945-75, mio. kr.

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Samlet eksport	904	4.592	7.198	10.159	15.702	24.673	50.031
Pct. landbrug	71,0	63,1	57,4	45,4	35,0	23,3	22,3
Pct. industri	13,9	24,4	31,8	42,1	50,9	64,7	62,2

Kilde: Ole Bus Henriksen og Anders Ølgaard, *Danmarks udenrigshandel 1874-1958*, 1960, samt *Statistisk tiårsoversigt 1875*.

Man kan således sammenfattende inddele landbrugets udvikling siden 1945 i en række faser. Den første fase strækker sig fra de første efterkrigsår frem til midten af 1950'erne. I denne fase er de økonomiske vilkår for landbruget rimeligt gode, og afvandringen skyldes primært tidligere perioders overbeskæftigelse i landbruget og en stigende anvendelse af tekniske hjælpemidler og overgang til mere moderne drifts- og produktionsformer. Anden fase strækker sig fra midten af 1950'erne frem til begyndelsen af 1960'erne. I denne fase melder de økonomiske problemer sig, men staten forholder sig stort set passiv over for erhvervets vanskeligheder. I tredje fase, der går fra begyndelsen af 1960'erne til Danmarks indtræden i EF pr. 1/1 1973, gennemføres et omfattende og kompliceret system af støtteordninger for landbruget, men alligevel slår den økonomiske krise for erhvervet nu for alvor helt igennem. I denne periode begynder antallet af landbrugsejendomme at falde mærkbart, og det må være rimeligt at antage, at en væsentlig årsag til afvandringen i dette tidsrum har været de økonomiske vanskeligheder – at det ikke var muligt at opretholde en rentabel produktion, samtidig med at der var fuld beskæftigelse og gode indtjeningsmuligheder i andre erhverv, først og fremmest industrien. Endelig kan man nævne den fjerde og

foreløbig sidste fase, der omfatter perioden siden Danmarks indtræden i EF, og hvor de landbrugspolitiske forhold – ikke mindst prismekanismerne – ændredes grundlæggende. I de første år bedredes de økonomiske forhold mærkbart, og afvandringen tog af.

Selv om afvandringen af arbejdskraft og den faldende befolkningsandel hos landbruget ikke entydigt kan ses som et svaghestegn, og uanset hvilke årsager der ligger bag den faktiske udvikling, kan disse forhold ikke ses isoleret, men må til belysning af landbrugets erhvervspolitiske stilling ses i sammenhæng med en række politiske og organisationsmæssige forhold, og samspillet mellem disse.

### *3. Den politiske problematik omkring landbrugets udvikling*

Som tidligere nævnt var afsætningen af landbrugsvarer reguleret frem til 1950, hvor disse reguleringer, der var opbygget gennem 1930'erne og 1940'erne, blev afviklet. Da de økonomiske vanskeligheder begyndte at melde sig fra midten af 1950'erne, var der ingen lydhørhed hos det offentlige i retning af eventuelt at lette landbrugets byrder eller direkte at støtte erhvervet. Det blev der først fra begyndelsen af 1960'erne, selv om de første ordninger gennemførtes i forbindelse med arbejdsmarkedsforhandlingerne i 1958.

Når der i 1960'erne opstod en vilje hos statsmagten til at gennemføre meget omfattende støtteforanstaltninger for landbruget, hang det naturligvis sammen med de stadig dårligere økonomiske vilkår for erhvervet og dets udøvere, men mere væsentligt var samspillet mellem den indenlandske økonomisk-politiske problematik og udviklingen i den markedspolitiske situation. Det politiske beslutningsapparats holdning til landbrugspolitikken var hele vejen op gennem 1960'erne direkte afledt af holdningen til og udviklingen omkring de europæiske markedsplaner, og ganske særligt spørgsmålet om Danmarks optagelse i Fællesmarkedet. Ligesom landbrugets situation og muligheder havde en altafgørende indflydelse på Danmarks markedspolitiske stillingtagen, idet det allerede i 1957 formuleres som et hovedmål at undgå, at det vesteuropæiske økonomiske samarbejde indrettes på en sådan måde, at der diskrimineres mod afsætningen af danske landbrugsvarer.<sup>3</sup>

Den økonomiske og erhvervsmæssige struktur i Danmark var af en sådan art, at udviklingen i dansk politik siden 1945 bedst kan karakteriseres som resultat af en stadig kamp for at opnå og fastholde en fuld beskæftigelse og stadig økonomisk vækst på den ene side og balance på betalingerne over for udlandet på den anden. Erfaringerne havde vist, at hvis man øgede den indenlandske aktivitet, førte det automatisk til en stigning i importen og dermed til en svækkelse af betalingsbalancen, og strammede man økonomien, gik det ud over beskæftigelsen. Derfor var den eneste løsning af de interne økonomiske balanceproblemer i Danmark en øget eksport, såfremt man ikke ønskede at skride til virkeligt alvorlige og politisk meget kontroversielle indgreb i samfundets økonomiske mekanismer. En forbed-

3. *Folketingstidende 1956/57*, sp. 2396 (J. O. Krag).



ring af økonomien gennem en forøgelse af eksporten kunne finde sted på to måder. Enten kunne man søge at forøge industrieksporten, hvilket imidlertid ville være en temmelig langsigtet politik og forudsætte en bevidst overflytning af produktionsfaktorer fra landbruget til industrien. Eller også kunne man ved en gunstig placering i de europæiske markedsdannelser søge at bryde igennem de eksisterende restriktioner i den internationale handel med landbrugsvarer, og dermed altså umiddelbart forøge landbrugseksporten. Det sidste var en politik, der, hvis den kunne lykkes, øjeblikkelig ville medføre en betalingsbalanceforbedring. Dette er i korthed baggrunden for den danske markedspolitiske stillingtagen, og hvorfor man fra 1961 søger at blive optaget i Fællesmarkedet.

Som en logisk konsekvens af den markedspolitiske holdning, at det gjaldt om at blive medlem af Fællesmarkedet, for så hurtigt som muligt at opnå de optimale økonomiske fordele, måtte staten gennem forskellige støtteordninger søge at opretholde landbrugets produktionsapparat intakt, idet den økonomiske gevinst ved en for Danmark gunstig markedspolitisk løsning ellers ikke ville kunne opnås. Der var imidlertid ikke tale om skabelse af et homogent system eller en samlet plan til afhjælpning af landbrugets vanskeligheder, men om en lang række ad hoc-løsninger gennemført i specifikke situationer i et nært samarbejde mellem regeringen og landbrugsorganisationerne. Gennem dette vidt forgrenede net af støtteforanstaltninger, der omfattede fire hovedkategorier af ordninger – kornordninger, direkte statstilskud til landmændene, skattenedsættelser og hjemmemarkedsordninger<sup>4</sup> – blev der overført flere milliarder kroner fra det offentlige til landbruget, jvf. tabel 6.

Den nære sammenhæng mellem udviklingen i landbrugets støtteordninger og den markedspolitiske situation understregedes yderligere af den diskussion, der opstod i 1968-69 om ordningernes hensigtsmæssighed og eventuelle strukturforvridende karakter. Forudsætningen for den offentlige subsidiepolitik i forhold til landbruget med henblik på at udfylde venteperioden inden optagelsen i Fællesmarkedet var, at en sådan markedspolitisk løsning ikke lå alt for langt ude i fremtiden. Det kan derfor ikke overraske, at der efter den franske præsident de Gaulles andet franske veto mod en udvidelse af Fællesmarkedet i 1967 opstod en offentlig debat om det rimelige i at fortsætte den førte politik. Da forudsætningen om en indtræden i EF syntes bortfaldet, kunne man lige så godt nedskære landbrugsproduktionen nu som senere, men således at denne indskrænkning dog skulle ske ved bevarelse af de mest effektive producenter.<sup>5</sup>

På det politiske plan førte bl.a. denne problematik i juni 1969 til nedsættelse af det såkaldte »Krogstrup-udvalg«, som fik til opgave på grundlag af analyser af landbrugets problemer at foretage en vurdering og belysning af de gældende

4. *Betænkning afgivet af Udvalget vedr. landbrugsordningerne*. Bet. nr. 561, pp. 114 ff.

5. Det økonomiske Råds formandskab, *Dansk økonomi i efteråret 1968*, pp. 79-109. Holger Gad, Mål og midler i dansk landbrugspolitik, *Økonomi og Politik*, 1969, pp. 3-19.

Tabel 6. Værdien af direkte støtteordninger og hjemmemarkedsordninger, mill. kr.

	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73
<i>Direkte støtteordninger:</i>												
Landbrugets dispositionsfond	75	75	100	100	100	100	150	292	432	502	502	515
Kunstgødningstilskud	50	50	50	50	50	50	50	50	50			
Mejerirationalisering			10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ko- og ejendomsstilsk.	210	214	150	150								
Mælketilskud					150	150	250	250	300	300	300	250
Tilskud til kornpuljen		20	30	30	40	50	50	50	50	50	50	25
Rapsordning							8	8	8	8	8	8
Proteinordning										5	5	2
Etablerings- og driftstilskud							5	38	15	22	23	23
Devalueringserstatning							109	177				
I alt	335	359	340	340	350	360	632	875	865	897	898	833
<i>Hjemmemarkedsordninger, afrundet:</i>												
Særlig svinekødsafgift	70	70	70	70	70	70	70	60	60	65	65	50
Svinekød		100	60	100	110	90	175	150	80	130	180	120
Okse- og kalvekød		50	2	0	0	15	40	20	0	0	0	0
Fjerkrækød		10	15	20	25	30	40	45	45	40	55	40
Æg		20	60	65	65	90	110	100	125	130	125	85
Mejeriprodukter	185	200	90	130	230	270	305	370	310	330	215	150
I alt	255	450	297	385	500	565	740	745	620	695	640	445

Kilde: Beretning 1972/73, *De samvirkende danske Landboforeninger*, p. 101.

landbrugsordningers virkning på landbrugets produktions- og indkomstforhold, effektivitetsudvikling og tilpasning til den øvrige erhvervsstruktur, samt af ordningernes indvirkning på samfundsøkonomien.<sup>6</sup> Afgørende for resultatet af dette udvalgs arbejde blev imidlertid EF-topmødet i Haag i begyndelsen af december 1969, hvor der blev givet grønt lys for en udvidelse af EF. Det var herefter ikke noget større problem at nå til enighed om, at de gennemførte støtteordninger for landbruget stort set havde fungeret efter hensigten, og at de havde været et stykke fornuftig politik – det var de jo netop kun, såfremt der skete en hurtig løsning af markedsproblemerne.<sup>7</sup>

6. *Betænkning afgivet af udvalget vedrørende landbrugsordningerne*, Bet. nr. 561/1970, p. 5.

7. Se f.eks. Holger Gad, *Dansk Landbrugsøkonomi under skiftende vilkår*, *Økonomen*, 15. dec. 1973, p. 126.

Udover den egentlige landbrugsstøtte blev landbruget også tilført økonomiske midler gennem de såkaldte »Sverigespenge«, der var aftalt mellem Danmark og Sverige efter særlig overenskomst i forbindelse med de to landes tiltrædelse af EFTA-konventionen i januar 1960, og hvorefter der »under hensyn til, at det svenske importreguleringssystem for landbrugsvarer ikke giver Danmark adgang til – på samme måde som det forudsættes at blive muligt for medlemslandene ved eksport af industrivarer – at nyde fordel af importlandets prisniveau ved eksport af landbrugsvarer til Sverige, skal der, så længe sådan hindring foreligger, årligt tilfalde Danmark et vist beløb«. <sup>8</sup> Det betød, at der gennem 1960'erne via denne ordning blev refunderet det danske landbrug i alt ca. 415 mio. kr. fra Sverige, og disse midler gik direkte til de danske landbrugsorganisationer og blev forvaltet af disse under en vis offentlig kontrol. <sup>9</sup>

I perioden fra ca. 1960 til 1972 blev der altså overført meget store økonomiske midler til dansk landbrug, og disse midler blev næsten udelukkende administreret af landbrugets egne organisationer under ansvar over for staten væsentligst gennem Landbrugets Dispositionsfond, de forskellige hjemmemarkedsordninger og gennem den såkaldte Sverigespenge-ordning. Samspillet mellem de vanskelige økonomiske vilkår og den politiske udvikling, specielt den markedspolitiske udvikling, må ses som den afgørende forklaringsfaktor i denne forbindelse. Men samtidig fik denne udvikling og de gennemførte foranstaltninger en meget afgørende indflydelse på landbrugsorganisationernes placering i den politiske proces og dermed for deres muligheder for at få tilgodeset deres forskellige ønsker og krav.

#### 4. Den organisationsmæssige problematik

Siden slutningen af forrige århundrede er der blevet skabt et meget kompliceret netværk af organisationer inden for dansk landbrug, således at der dels eksisterer såkaldte generelle landøkonomiske organisationer – f.eks. landbo- og husmandsforeninger – og dels mere specialiserede foreninger for husdyrbrug og planteavl, for finansiering, omkring produktion og forædling, forskellige indkøbsforeninger, samt endelig en række organisationer vedrørende afsætning og eksport. Imidlertid kan man for overblikkets skyld operere med tre sæt af grundorganisationer: landboforeninger, husmandsforeninger og andelsforeninger. Disse organisationer varetager en lang række opgaver selvstændigt, men således at der sker en vis koordinering eller samarbejde om visse spørgsmål, bl.a. gennem landbo- og husmandsforeningernes repræsentation i de forskellige eksportorganisationers bestyrelser, og i Landbrugsrådet, hvor husmandsforeningerne dog ikke deltog i perioden fra 1939 til 1976.

Der har gennem tiderne været to hovedkonfliktdimensioner mellem de danske

8. Folketingets ombudsmands beretning for året 1962, p. 78.

9. Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?* Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Århus 1974, p. 260.

landbrugsorganisationer. For det første forholdet mellem landbo- og husmandsforeningerne, der til tider har været særdeles konfliktfyldt, og for det andet forholdet mellem de to generelle organisationer på den ene side og brancherne på den anden. Mens det i det førstnævnte forhold især har været brugsstørrelsen, der har været afgørende for interesse modsætningerne, har det i det sidste tilfælde ofte været spørgsmålet om den finansielle styrke, der har været baggrunden.<sup>10</sup>

Frem til 1961 var forholdet mellem landbrugets organisationer præget af stor splittelse og nye magtgrupperinger, hvilket kom helt tydeligt frem i forbindelse med konflikten omkring Landbrugets Afsætningsråd fra 1957-1961.<sup>11</sup> Denne konflikt viste en dyb splittelse i landboforeningernes og husmandsforeningernes politiske manøvre muligheder, samt hvorledes andelsselskabernes rolle i det organisationspolitiske spil afhang af deres økonomiske styrke og hvorledes denne kunne komme til udtryk. Da Landbruksrådets eksistens blev truet af denne konflikt, satte andelsselskaberne alle deres ressourcer ind, og Afsætningsrådet blev derfor ændret i forbindelse med en ændring i Landbruksrådets struktur.

Mens udviklingen frem til 1961 således var præget af store modsætninger mellem landbrugets forskellige organisationer, har udviklingen siden været præget af et tættere og tættere samarbejde, specielt mellem landbo- og husmandsforeningerne. Dette skyldes dels afvandringen fra erhvervet, og dels samspillet mellem de økonomiske og politiske faktorer, som skitseret ovenfor.

Mens det kan være vanskeligt at påvise nogen direkte effekt af afvandringen af arbejdskraft fra landbruget på selve udviklingen inden for erhvervet, bærer udviklingen i landbrugsorganisationernes medlemstal, d.v.s. landbo- og husmandsforeningernes medlemstal, et helt tydeligt præg af denne udvikling. Det

Tabel 7. Udviklingen i landbo- og husmandsforeningernes medlemstal, 1946-75

De samv. danske Landboforeninger		De samv. danske Husmandsforeninger	
1946	141.482	1946	115.745
1951	136.701	1950	111.597
1956	128.631	1955	106.699
1960	134.084	1960	92.197
1965	140.631	1965	79.184
1970	131.517	1970	63.579
1975	111.306	1975	42.000

Kilde: Beretninger for De samvirkende danske Landboforeninger og De samvirkende danske Husmandsforeninger.

10. *ibid.* p. 255.

11. *Ibid.*, se f.eks. pp. 231 ff.

fremgår af tabel 7, at afvandringen især har haft alvorlige konsekvenser for husmandsforeningernes medlemstal, hvilket ikke kan overraske, når det netop har været de små og mindre brug, der især er blevet reduceret i antal. Selve medlemsgrundlaget for husmandsforeningerne er svundet ind, og medlemstallet er da også faldet konstant siden 1946, der markerer toppen i husmandsforeningernes medlemstilslutning. For landboforeningerne er udviklingen en smule mere uklar. Medlemstallet er faldende frem til slutningen af 1950'erne, hvorefter det stiger indtil 1965 for derefter at falde i takt med afvandringen. Landboforeningernes medlemsgrundlag er ikke svundet ind i samme grad som husmandsforeningernes, og stigningen frem til midten af 1960'erne må derfor nok i høj grad ses som netop et udtryk for de kritiske økonomiske vilkår for erhvervet og gennemførelsen af forskellige støtteordninger, der gør det fordelagtigt at være organiseret.

Mens landbo- og husmandsforeninger i 1946 medlemsmæssigt var af nogenlunde samme størrelsesorden, var landboforeningerne i 1975 næsten 3 gange større end husmandsforeningerne, hvortil kommer, at der i disse medlemstal indgår et ret stort antal medlemmer, der er medlem af begge organisationer samtidigt. Af Socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1969 fremgår det, at dette dobbelt-medlemskab især skyldes, at en lang række husmænd også er medlem af en landboforening,<sup>12</sup> hvilket rejste en debat om, hvilke af de to organisationer der organiserede flest husmænd.<sup>13</sup>

Denne medlemsmæssige tilbagegang for husmandsforeningerne betød naturligvis en svækkelse af denne organisation i forhold til specielt landboforeningerne. Alligevel kunne husmandsforeningerne i kraft af deres nære politiske forbindelser til især Det radikale Venstre opretholde deres position i landbruget, og fra landboforeningernes side havde man en klar interesse i et snævert samarbejde med husmandsforeningerne – om ikke andet så for at forhindre at udefra kommende skulle spille på indre modsætninger i landbruget. Endvidere blev de mere partipolitisk motiverede modsætninger mellem de to organisationer udvisket en del gennem 1960'erne og mistede med etableringen af VKR-regeringen i 1968 en del af sin baggrund. Endelig førte den almindelige udvikling i samfundet til, at jordpolitikken, der tidligere især var et spørgsmål om udstykning, nu blev et spørgsmål om byudvikling og planlægning af bebyggelsen i det åbne, ligesom skellet mellem det kornkøbende og kornsælgende landbrug blev udvisket, efterhånden som mange især mindre landbrugere følte sig tvunget til at tage arbejde i industrien, og derfor måtte drive en mere ekstensiv produktion. Denne udvikling betød derfor, at de traditionelle konfliktspørgsmål mellem de to organisationer i væsentlig udstrækning mistede deres betydning.

12. Gunnar Viby Mogensen, *De sociale konsekvenser af landbrugets strukturændringer*, Socialforskningsinstituttet, publikation 46, 1970, p. 68.

13. *De samvirkende danske Husmandsforeninger. Beretning for 1971-72*, pp. 67 f.

Afgørende for udviklingen i retning af et snævrere samarbejde mellem landbo- og husmandsforeningerne var imidlertid gennemførelsen af de forskellige støtteordninger for landbruget, og i ganske særlig grad disse ordningers administration. Det system af støtteordninger, der blev opbygget, indebar nemlig, at de to organisationer, når de var enige, kunne øve en afgørende indflydelse på udviklingen inden for andelssektoren. Med disse støtteordningers indførelse var andelsselskabernes økonomiske dominans i landbruget brudt, og de to generelle organisationer kunne via deres position i f.eks. Landbrugets Dispositionsfond og Sverigespenge-ordningen kontrollere en væsentlig del af udviklingen – men vel at mærke kun i enighed.<sup>14</sup>

Den almindelige udvikling i 1960'erne og forventningen om en snarlig indtræden i EF påvirkede imidlertid også andelsselskabernes situation og vilkår afgørende. Der blev således i denne periode gennemført en betydelig strukturrationalisering i de andelsejede virksomheder, og der blev skabt en lang række store, økonomisk stærke enheder i form af fusioner af tidligere selvstændige selskaber – ja, i enkelte sektorer blev der dannet egentlig landsomfattende selskaber. Dette betød, at andelsselskaberne efterhånden fik præg af store kommercielle koncerner, og selve andelsdemokratiet trådte mere og mere i baggrunden. Dette har specielt efter medlemsskabet af EF betydet en højere grad af indbyrdes konkurrence mellem selskaberne med den risiko, at helheden udsættes for svækkelse.

Udviklingen havde generelt medført en specialisering i selve produktionen, således at den enkelte landmands interesser i højere grad knyttede sig til hans produktion end til brugsstørrelsen. Dette betød bl.a., at de enkelte brancheorganisationer mere entydigt end tidligere blev eksponenter for de specifikke interesser inden for landbruget, mens de generelle interesser måtte overlades til landbo- og husmandsforeningerne. Der må imidlertid nødvendigvis være en sammenhæng mellem de to interessetyper, og indtil 1976 fandt denne koordination sted i særlige organer uden for Landbrugsrådet, men efter husmandsforeningernes indtræden i Landbrugsrådet er alt arbejdet blevet samlet heri, således at det organisatoriske apparat helt klart er blevet styrket.

Afvandringen af arbejdskraft fra landbruget kombineret med de stigende økonomiske vanskeligheder medførte altså som følge af de fra politisk side gennemførte foranstaltninger til støtte for erhvervet en klar styrkelse af landbrugets organisationer. Organisationerne fik i vid udstrækning overdraget administrationen af disse ordninger og sad frem til Danmarks indtræden i EF i en meget stærk position, når det gjaldt såvel formuleringen som administrationen af landbrugspolitikken i Danmark, med en næsten suveræn myndighed m.h.t. styringen af landbrugets produktion, priser og afsætning, samt monopol på relevant information om erhvervets forhold – en næsten ideel situation for en interesseorganisation.

---

14. Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?*, pp. 260 f.

### 5. Studiet af politisk indflydelse og interesseorganisationernes politiske aktivitet

Det er klart, at ingen magtudøvelse er forudsætningsløs eller foregår i et tomrum, men må basere sig på besiddelse af og kontrol over en række i den konkrete situation relevante magtressourcer og foregå i et samspil med omgivelserne. Imidlertid hører studiet af magt/indflydelse til noget af det mest komplicerede inden for den politologiske forskning, ikke mindst som følge af den begrebsmæssige forvirring, der hersker på dette felt. Der synes således at være enighed om, at magtbegrebet og magtanalytiske studier er centralt i politologien, men når man skal prøve at klargøre, hvad der forstås ved magt, hvorledes begrebet defineres, hvordan man måler magt o.s.v., hører enigheden straks op. Det er ikke stedet her at gå ind i en længere diskussion af disse problemer, og jeg skal derfor nøjes med at slå fast, at jeg i det følgende vil anvende *magtbegrebet* i en bred betydning, som *evnen til explicit eller implicit at bestemme en beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed*.<sup>15</sup> Til grund for den første del af definitionen ligger betragtningen, at magtudøvelse ikke alene kan finde sted gennem observerbare handlinger, men også hvor en aktør foregriber en anden aktørs ønsker eller handlinger, således at han på forhånd tilpasser sig disse (»the rule of the anticipated reactions«),<sup>16</sup> eller ved indbyggede skranker i systemet – mobilisering af »bias« – gennem »non-decisionmaking«, altså f.eks. gennem eksistensen af visse »spilleregler«, der systematisk og konsekvent virker til fordel for visse grupper på andres bekostning, og således at visse politiske spørgsmål ikke opnår adgang til den relevante beslutningsarena.<sup>17</sup> Med den sidste halvdel af definitionen understreges, at der ikke nødvendigvis forudsættes nogen bevidst beslutning.

Afhængig af de implicerede aktørers art og af, hvilken sammenhæng de studerede magtrelationer indgår i, kan man herefter analysere interaktionen mellem en række politiske aktører, f.eks. offentlige politiske myndigheder og interesseorganisationerne, som værende bestemt af: (1) De enkelte aktørers interesser og præferencer og forholdet mellem disse, altså *problemets natur*. Heri indgår også de implicerede parters interesse i overhovedet at samarbejde. (2) De enkelte aktørers magtpositioner, der er afhængig af samspillet mellem deres *interne magtressourcer* (medlemstal, repræsentativitet, medlemsinformation og -kontrol, økonomi, administrativ effektivitet og ekspertise, personfaktorer), deres *positionsressourcer* (forbindelse til andre organisationer og til centraladministrationen, de politiske partier m.v.), og en række *eksterne faktorer* (f.eks. den almindelige økonomiske, sociale og politiske udvikling i samfundet). (3) Hvorledes disse magtpositioner *udnyttes* til politisk magtudøvelse. (4) Endelig vil det pågældende problems løsning eller den pågældende magtrelations karakter kunne påvirkes af, om nogle aktører *foregriber andre aktørers reaktioner* under indtryk af disse andre

15. Jacob A. Buksti, Skitse til analyse af politiske magtrelationer, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1975, p. 182.

16. Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, 1963, pp. 201-206.

17. Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, 1970, p. 44.

aktørers magtposition og interesser, samt egne interesser og præferencer, således at de på forhånd tilpasser sig disse andre aktørers standpunkter i forsøg på at nå egne eventuelt fjernere mål.<sup>18</sup>

Hovedlinierne i denne i sit udgangspunkt ret traditionelle magtanalytiske skitse er for det første at magtrelationernes karakter vil afhænge af aktørernes art og af det konkrete problems natur, og for det andet, at aktørernes aktivitet vil være bestemt af samspillet mellem de ydre omstændigheder – herunder andre aktørers interesser og præferencer – og en række interne forhold hos den enkelte aktør, herunder hans ressourcer og hans position.

Disse hovedlinier og i ganske særlig grad den tilgrundliggende magtressourcebetragtning har traditionelt dannet basis for studiet af interesseorganisationernes politiske aktivitet inden for den politologiske forskning. Statsmagten har traditionelt været opfattet som et passivt objekt for organisationernes indflydelsesbestræbelser og organisationerne som pressionsgrupper, der ikke selv direkte er med til at træffe beslutningerne, men som ofte med held *udefra* prøver at påvirke de politiske beslutninger. Denne ret institutionelt prægede »*Pressure Group*«-tradition opdeler indflydelsesprocessen i to faser. For det første kampen for at opnå *adgang* til de politiske beslutningscentre, og for det andet selve forsøgene på – efter at adgangstærsklen er overskredet – at realisere de i organisationerne formulerede krav og interesser gennem *påvirkning* af beslutningstagerne. Opmærksomheden rettes derfor først og fremmest mod interesseorganisationernes ressourcer for indflydelse, og de midler og teknikker, de bringer i anvendelse for at varetage deres interesser.<sup>19</sup>

I de seneste års statskundskab er der imidlertid under betegnelser som »korporatisme«, »neo-korporatisme«, »korporativ pluralisme«, »segmenteret pluralisme« etc. blevet udviklet en ny synsvinkel til forståelse af forholdet mellem interesseorganisationerne og statsapparatet, en synsvinkel, hvorefter man lægger vægten på de samspilselementer, der indgår i de ovenfor anførte magtanalytiske overvejelser.<sup>20</sup>

Mens »*Pressure Group*«-traditionen, som nævnt, først og fremmest beskæftiger sig med organisationernes ressourcer og aktuelle indflydelse ofte i en enkelt »case«, sigter *korporatismeopfattelsen* mod at bestemme organisationernes rolle og funktion i det politiske system som helhed. Interesseorganisationerne opfattes som direkte involveret i den politiske beslutningsproces, og d.v.s., at det, der især

18. Jacob A. Buksti, Skitse til analyse af politiske magtrelationer, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1975, pp. 191 ff.

19. Selv om disse synspunkter kan føres helt tilbage til århundredets begyndelse, er det først med David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, 1951, at de får det endelige gennembrud. Denne synsvinkel har næsten helt domineret de sidste 15-20 års interesseorganisationsforskning, såvel i USA som i Vesteuropa.

20. Se f.eks. Martin O. Heisler, »Patterns of European Politics: The European Polity Model«, i Martin O. Heisler (ed.), *Politics in Europe: Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies* 1974, pp. 27-89.



er af interesse, er de samspilsrelationer, organisationerne indgår i inden for et statsligt regie. Adgangen til de politiske beslutningscentre er for de vigtigste interesseorganisationer institutionaliseret i den forstand, at adgangen er slået fast gennem lang tids praksis og udfolder sig inden for rammerne af et af samtlige involverede parter accepteret normsæt. Adgangen betragtes derfor som noget selvfølgeligt og som noget, det ikke er nødvendigt at mobilisere ressourcer for at opnå. Organisationerne er blevet koopteret i de statslige beslutningsstrukturer, hvilket understreger, at de statslige myndigheder i høj grad også er aktive i den proces, der fører frem mod en stigende sammensmeltning mellem stat og organisationer.

Det grundlæggende i korporatismeopfattelsen er altså *integrationen* mellem interesseorganisationerne og de statslige beslutningsstrukturer, hvilket fører til en fokusering på organisationernes direkte beslutningstagende og beslutningsformidlende rolle. Samtidig betones det, at dette integrerede beslutningssystem fungerer som en ramme for bilæggelse af samfundsmæssige konflikter og interessemodsatninger, altså at det korporative beslutningssystem har en *konfliktløsende eller konfliktløsende funktion*,<sup>21</sup> og selve eksistensen af et sådant system vil have betydning for de politiske beslutningers indhold, organisationernes politiske aktivitet og deres indflydelse.<sup>22</sup>

Selv om disse to forskellige indfaldsvinkler til studiet af interesseorganisationernes politiske aktivitet ofte er blevet fremstillet som helt modstående, synes der på nuværende tidspunkt at ske en glidning, således at man har søgt at kombinere elementer fra de to synsvinkler.<sup>23</sup> Det korporative beslutningssystem og organisationernes deltagelse heri er ikke noget én gang givet. Der ligger en lang udvikling bag, og det varierer fra situation til situation afhængig af, hvilke organisationer og hvilke politiske spørgsmål der er tale om, og af hvorledes de ydre omstændigheder og de implicerede organisationers ressourcer er. De korporatistiske tendenser i samfundet kan ses som et udtryk for en lang række politiske magtrelationer, og de to synsvinkler må siges blot at betone forskellige aspekter i organisationernes forhold til statsapparatet – organisationernes magtressourcer og aktuelle politiske indflydelse eller samspilsrelationerne mellem statsapparatet og organisationerne, samt deres rolle og funktion i det politiske system som helhed.

#### 6. Sammenfatning – baggrunden for udviklingen i landbrugets politiske indflydelse

Ser man på baggrund af disse betragtninger på udviklingen inden for dansk landbrug siden 1945 og specielt på udviklingen i landbrugsorganisationernes

21. Se Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen & Ole P. Kristensen, Korporatisme-begrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner, *Økonomi og Politik*, nr. 4, 1975, p. 328.

22. Jacob A. Buksti, Organisationsmagt – statsmagt. Om studiet af interesseorganisationerne og deres politiske aktivitet, i *Studier i Historisk Metode 13*, Universitetsforlaget, Oslo 1978.

23. *Ibid.*

politiske indflydelse, er det klart, at efter en helt traditionel magtressourcebetragtning skulle – alt andet lige – landbrugets politiske indflydelse være faldet i takt med den tiltagende afvandring af arbejdskraft fra erhvervet, den faldende befolkningsandel og den svindende samfundsøkonomiske betydning. Imidlertid skulle det gerne være fremgået af den noget summariske analyse, der her er gennemført, at alt andet netop ikke har været lige. Det fald, der kan konstateres i nogle af erhvervets og dets organisationers magtressourcer, modsvares af en øget betydning af andre elementer, ligesom dette fald ikke entydigt kan betragtes som en svækkelse.

Udviklingen lader sig altså dårligt analysere ved hjælp af en isoleret magtressourcebetragtning. Afvandringen giver sig nemlig i den betragtede 30 årsperiode mange forskellige udslag, har forskellige årsager og forskellige konsekvenser. I perioden frem til 1954 kan afvandringen således dårligt ses som en svækkelse af erhvervet – tværtimod. Fra 1954 til 1961 suppleres afvandringen af økonomisk vanskelige vilkår, og især dette sidste betyder en svækkelse af erhvervet, men samfundsøkonomisk er landbruget stadig det mest betydende eksporterhverv. Fra 1961 forværres de økonomiske vanskeligheder, og afvandringen tager til, men nu griber staten ind med støtteordninger, hvilket især skyldes en række ydre økonomiske og politiske forhold.

Især udviklingen i 1960'erne understreger betydningen af samspilsrelationerne mellem staten og erhvervets organisationer, og korporatisme-betragtningen synes derfor bedre egnet til analyse af udviklingen. I den første periode frem til 1954 betyder afvandringen faktisk en styrkelse af landbruget og er ikke udtryk for noget problem. Fra midten af 1950'erne rammes landbruget af krise, men de politiske beslutningstageres interesse i at gribe ind til fordel for erhvervet er ret begrænset. Fra 1961 får statsmagten imidlertid en klar interesse i at opretholde landbrugets produktionsapparat og landbrugets produktion nogenlunde intakt, idet problemet bliver nært sammenknyttet med den officielle markedspolitiske holdning. Denne stigende erkendelse af et støttebehov og de markedspolitiske perspektiver fører til en styrkelse af det i forvejen eksisterende korporative beslutningssystem inden for landbrugssektoren. Der var desuden netop på landbrugsområdet helt fra 1930'erne en stærk tradition for organisationsmedvirken i alle faser af den politiske beslutningsproces, og det var derfor både særdeles hensigtsmæssigt for staten og helt i overensstemmelse med traditionen og de videre markedspolitiske synspunkter at opbygge et støtteordningssystem, der placerede landbrugets organisationer særdeles centralt i hele den landbrugspolitiske beslutningsproces. Landbrugets organisationer blev herved styrket politisk og økonomisk, og deres indflydelsesmuligheder øget betydeligt, ligesom de organisatoriske konsekvenser heraf er tydelige.

Afgørende for landbrugets politiske placering og indflydelse på beslutninger af betydning for erhvervet har altså i meget høj grad været samspillet mellem landets almindelige økonomiske problemer og struktur, og en række politiske faktorer, der forøgede det offentlige interesse i landbrugets udvikling. Afvandrin-

gen af arbejdskraft har derimod isoleret set ikke haft nogen større betydning, og kun indirekte gennem f.eks. udviklingen i produktionsmønstrene og organisationernes medlemsgrundlag øvet en indflydelse på landbrugets erhvervspolitiske problemer og udviklingen heri.

### *Summary*

Ever since 1945 there has been a considerable migration of labour from agriculture and a marked reduction in the number of farm holdings. This, the biggest »popular migration« of recent times, has necessarily brought in its train a long succession of consequences, both socio-economic and social, and it also seems highly probable that such a drastic reduction in the proportion of both labour force and population accounted for by agriculture would affect the political influence exercised by agriculture. Nevertheless, alongside this development a whole series of measures in support of agriculture have been implemented, notably since 1960, and one could almost say that the political influence of agriculture seems to have varied in inverse proportion to migration from and poor economic conditions in that branch of the economy.

This development, however, does not allow of being effectively described on the basis of examining a single isolated source. For migration took a variety of forms during the thirty-year period under review, and had numerous causes and consequences. In the period up to 1954 migration is not to be regarded as enfeebling the industry: on the contrary, it constituted an improvement of efficiency. From 1954 to 1961 migration was supplemented by difficult economic conditions, and it was these which weakened agriculture politically, but in socio-economic terms agriculture was still the most important branch of the economy. From 1961 onwards the economic difficulties worsened and migration increased, but now the state intervened with support measures, a development occasioned by divers external economic and political circumstances connected particularly with the aims of market policy and the desire to become a member of the European Community. The economic benefits of Community membership would be greatest if agricultural production were maintained intact. The government was therefore interested in supporting agriculture.

It was the developments of the 1960s especially that underlined the importance of the interaction between the state and the organisations representing agriculture, so that the corporatist model seems the appropriate one for analysing them. The state gradually acquired a vital interest in supporting agriculture, and therefore the corporative structures in that sector already existing from the 1930s were strengthened. The organisations were drawn more and more intimately into the political decision-making process insofar as it affected agriculture, undertaking the direct administration of a long series of the regulations that were introduced.

The agricultural organisations were considerably strengthened by this process while, at the same time, the sector's economic difficulties were increasing.

A crucial factor in the political standing of agriculture and its influence on decisions affecting its interests was the interplay between Denmark's general economic problems and structure on the one hand and, on the other, a number of political factors which increased the interest of the public in agricultural trends and problems. On the other hand migration of the labour force, viewed in isolation, did not have any major impact, exercising influence upon problems and trends in the agricultural sector only indirectly, for example, through the trend of production patterns and the membership numbers of the organisations.