

Gråt i gråt?

Nordisk landbrug i mellemkrigstiden

Overalt i Europa bliver mellemkrigsperioden beskrevet i sorte og grå farver, når det gælder landbrug og fødevarerindustri. Ud fra en økonomisk betragtning er farvevalget rimeligt, og i en politisk optik er den sorte farve velvalgt, da kriseårene gjorde mange bønder til lette ofre for højre-radikale bevægelser og partier i det meste af Europa.¹ I mange lande var landbruget også skarpt delt langs politiske, religiøse, sproglige og geografiske linjer.

I de tre skandinaviske lande ramte krisen med samme styrke som de fleste andre steder. I Sverige ledte det fra 1928 til en omfattende lokal protestaktivitet med krav om hurtig, statslig indgriben. Der blev også dannet *Lantmännens producentförbund*, men protesterne samledes aldrig i en enstemmig bevægelse. De blev derimod inkorporeret i eksisterende regionale landhusholdningsselskaber og i nationale bondeorganisationer og partier. Det bidrog også til at tage lidt af luften ud af ballonen, at Højre-regeringen allerede fra 1929 gennemførte de første protektionistiske foranstaltninger.² I 1931-32 var priserne nede på halvdelen af 1927-niveauet. Mange landmænd gik fallit, og i Danmark gik 5.000 landbrug på tvangsauktion i 1931-33 – ud af i alt ca. 200.000 landbrugsejendomme.³ En reaktion var etableringen af diverse krisebevægelser. Allerede i 1925 opstod *Bøndens Selvstyre* i Sønderjylland,⁴ og på landsplan dannedes i 1931 *Landbrugernes Sammenslutning*. Bevægelsen hævdede i 1932 at have 100.000 medlemmer.⁵ I Norge opnåede en lignende bevægelse, *Bygdefolkets Krisehjelp*, også en stor medlemstilslutning fra slutningen af 1920'erne, men tabte som i Danmark det meste af opbakningen, da markedsforholdene bedrede sig fra midten af 1930'erne. Fælles er også, at begge protestbevægelser vendte sig mere og mere mod det ekstreme højre.

Demokratiet var imidlertid ikke truet i Skandinavien. Partierne på den yderste højrefløj fik kun få procent af stemmerne, og det samme gjorde kommunistpartierne på den modsatte fløj. Et andet fællestræk i de tre lande er, at de etablerede landbrugsorganisationer forblev i spidsen for erhvervet og udmanøvrerede forsøgene på at skabe nye og mere radikale, forhandlingsberettigede organisationer. På den måde blev landbrugets organisationer en stabiliserende, demokratisk institution i samfundene, og modsat situationen i for eksempel Frankrig blev befolkningen i landdistrikterne ikke splittet som følge af bitre ideologiske konfrontationer.⁶

Fra midten af 1930'erne kom landbruget nogenlunde ovenpå igen, og hvad der måske ofte overses: Den landbrugsindustrielle sektor kom mere indflydelsesrig ud af årtiet, end den kom ind i det. De to hovedargumenter i denne artikel er: a) at krisereguleringerne favoriserede fødevarerindustriens kooperative forarbejdnings- og salgsled, hvilket betød, at landbrugssektoren udvidede sin indflydelse i forhold til andre sektorer og i forhold til samfundet som helhed, b) at de landøkonomiske foreninger som et resultat af kriseforhandlinger blev nogle af de ledende aktører i efterkrigsårenes permanente forhandlingsøkonomi. På den anden side blev den stærke organisering af landbrugets interesser i systembevarende organisationer i sig selv et demokratisk bolværk imod ekstreme ideologier.

Artiklen vil også søge at vise, hvordan og hvorfor der kunne udvikle sig så stærke andelsorganisationer i netop Skandinavien, og hvorfor disse lande fulgte denne Sonderweg. Der sluttet af med en vurdering af, hvilken betydning 1930'ernes organisering har haft for efterkrigstidens fødevarerindustri.

Med sin betoning af, at 1930'ernes krise ikke kun må ses i grå og sorte farver, lægger artiklen sig op ad den tone, som allerede blev anslået af nordiske historikere i en rapport fra 1974. Heri understreges, at årtiet også var præget af industriel udvikling og udbygning af den spirende velfærdsstat.⁷

Metodisk baseres artiklen på eksisterende litteratur fra alle tre lande. Teoretisk tages der udgangspunkt i en historisk-institutionalistisk tilgang. Det vil sige, at forfatteren ikke lægger så meget vægt på enkeltaktører, men mere på de spor, som tidligere processer har lagt blandt andet i form af særlige værdier, bestemte forhandlingsarenaer og bestemte former for institutionalisering. Det vil samtidig sige, at det bliver vigtigt at undersøge hvilke spor, der leder op til 1930'erne.⁸

I det følgende vil ovenstående antagelser blive undersøgt ved at se på, hvordan samspillet mellem landbrug og stat udvikledes i perioden mellem 1880 og 1950 i de tre skandinaviske lande: Norge med et stærkt subsidieret landbrug og importrestriktioner, Danmark med en stor eksport og en ringe grad af støtte, og Sverige i en mellemposition med landmænd, der var beskyttet mod verdensmarkedets værste dønninger, men ikke fra indenlandsk konkurrence og efterhånden med en ret intervenserende stat.

1880-1930. Organisatorisk gründer periode

I alle tre lande oplevede man i perioden efter 1850, at et væld af lokale foreninger blev oprettet til at tage vare på medlemmernes økonomiske, politiske, sociale og kulturelle behov. Det var en tid med fundamentale ændringer, hvor nye demokratier og tidligt industrielle samfund skulle finde nye svar på nye udfordringer. To sociale bevægelser blev fra sidste fjerdedel af 1800-tallet og de

næste cirka hundrede år de mest betydningsfulde aktører inden for både økonomi og samfundsliv, nemlig bondebevægelsen og arbejderbevægelsen. Her vil kun den første blive behandlet.

Selv om landbruget overalt i Europa oplevede en svær krise fra slutningen af 1870'erne og frem til midten af 1890'erne, var det samtidig en periode med en uset organisatorisk aktivitet ude i lokalsamfundene i Skandinavien. Fysisk manifesterede det sig med oprettelsen af for eksempel forsamlingshuse, forbrugsforeninger, andelsmejerier og foderstofforeninger. Til at styrke det civile liv – delvis som en reaktion på bykulturen – blev der oprettet et utal af foreninger til at stimulere det religiøse, kulturelle, politiske, sociale og økonomiske liv. Et led heri var etableringen af lokale og regionale landboforeninger, ofte i konkurrence med eksisterende landhusholdningsforeninger domineret af det store hartkorn, præster og andre fra den herskende elite.

I alle tre lande blev der også oprettet landbrugsministerier ved århundredskiftet for at fremme landbrugets interesser og være dets stemme inden for regering og centraladministration.

Norge 1880-1930

Landhusholdningsforeningerne var de første til at organisere økonomiske aktiviteter mellem landmændene, men gradvist overtog landmændene selv initiativet. Formålet med at slutte sig sammen i økonomiske foreninger var at tage så meget som muligt af de såkaldte mellemløberavancer. Det vigtigste element skulle vise sig at blive de sognebaserede andelsmejerier.⁹ Andelsslagerier kom først til efter århundredskiftet. Det er karakteristisk, at andelsforeningerne frem til 1930'erne helt overvejende var rettet mod det lokale marked og ofte i indbyrdes konkurrence. Et af de få eksempler på en national organisation var den norske mejeriforening fra 1881, men den var samtidig et vidnesbyrd om, at sådanne landsdækkende organisationer havde ringe indflydelse på den nationale beslutningstagen.

Landbrugskrisen i 1800-tallets slutning førte i mange europæiske lande til krav om beskyttelse gennem høje toldmure. Det var samtidig anledningen til, at mange nationale landboforeninger blev stiftet. Norges Bondelag blev stiftet i 1896 og arbejdede for at få indført told på korn. Dette ville imidlertid gå ud over husmændene, som var tvunget til at købe korn på grund af ringe jordtilgængelighed. Småbrugerne etablerede derfor deres egen landsorganisation i 1913. Da deres synspunkter var meget i overensstemmelse med den liberale regerings, blev organisationen snart anerkendt af regeringen som forhandlingspartner og modtog statsstøtte til aktiviteter.¹⁰

Første Verdenskrig med dens mange produktionsreguleringer og maksimumpriser lærte landbruget betydningen af at have de fornødne organisato-

riske ressourcer, såfremt landbruget selv og ikke centraladministrationen skulle stå i spidsen for reguleringerne. Derfor stiftede de forskellige landbrugsorganisationer et landbrugsråd i 1919 med det hovedformål at forene norsk landbrugs interesser over for de offentlige myndigheder. Hensigten var, at Landbrugsministeriet skulle konsultere og overlade reguleringer til rådet i alle relevante sager. Faktisk kom initiativet fra staten, idet både embedsmænd og politikere kunne se en fordel i at have en stærk organisation, der kunne være en art støddæmper i forhold til den uundgåelige kritik fra landmænd mod offentlige reguleringer. Organisationen blev imidlertid ikke nogen succes. På grund af økonomiske problemer, blandt andet som følge af landets revaluering- og handelspolitik, opstod der et stigende modsætningsforhold mellem de forskellige samfundsgrupper i landområderne. Det hidtil så dominerende liberale Venstre-parti blev således sprængt gennem dannelsen af det agrare Bondepartiet (Jerbøvik, 1991).¹¹

Sammenfattende var situationen i Norge derfor denne i slutningen af 1920'erne: Fra 1880'erne var der blevet dannet et stort antal lokale landbo- og andelsforeninger, men der var kun få nationale organisationer, og de var alle svage i forhold til staten og andre organiserede interesser. Desuden konkurrerede andelsselskaberne med hinanden og havde en svag position i forhold til distribution og salg.

Danmark 1880-1930

Fra midten af det 19. århundrede blev dansk landbrug integreret i den internationale arbejdsdeling. Fra at have været korneksportør blev landbruget fra begyndelsen af 1880'erne netto-importør på trods af stigende produktion. Årsagen var de kraftigt faldende priser på det internationale kornmarked, der yderligere stimulerede den omlægning af produktionen til animalier, som allerede havde været på vej siden slutningen af 1860'erne. Fra århundredskiftet blev den udvikling yderligere stimuleret af en betragtelig import af foderstoffer til køer, svin og fjerkræ.

Ikke kun billigt korn fra Rusland og USA stimulerede animalsk produktion. På samme tid øgedes levestandarden også blandt arbejdere på de to hovedmarkeder, England og Tyskland. Det betød øget efterspørgsel efter dyrere varer som fedt og proteiner fra animalske produkter, herunder smør, bacon og æg. Mælk, der blev forarbejdet til smør, blev det absolut vigtigste landbrugsprodukt i Danmark indtil 1930'erne.

Gradvist øgedes også svineproduktionen. Endnu i første halvdel af 1880'erne var eksporten af store, levende svin til det tyske marked ret omfattende. Lukning af dette marked for at beskytte den hjemlige produktion kombineret med stigende efterspørgsel efter bacon og svinekød på det britiske marked be-

tød, at produktionen af mere magert svinekød blev stimuleret. Fra 1930'erne skubbede svinekød mælk ned på andenpladsen på listen over de betydeligste landbrugsprodukter. Kvæg og oksekød var hele tiden en vigtig sideproduktion, især i områder med tilstrækkelige mængder af græs.

Samlet var udviklingen i retning af husdyrproduktion en fordel for de små og mellemstore landbrug, først og fremmest på grund af den stærke andelsorganisering. Ud over mælk, svin og æg blev foderstof- og kunstgødningssalg også organiseret på andelsbasis fra århundredskiftet. Det medførte, at selv mindre brug kunne overleve gennem intensiv produktion på et relativt lille areal. Desuden nød det mindre hartkorn godt af den frihandelsorienterede danske politik. Det gav billigt importkorn, medens mange andre lande valgte at indføre korntold. I en lille, åben økonomi som Danmarks med en dominerende landbrugssektor, som i 1914 stadig udgjorde 90% af eksportværdien, og med behov for stor import og eksport, var frihandelslinjen et forholdsvist let valg. Desuden kunne de mindre jordbrugere nyde godt af udstykningspolitikken og af opdyrkningen af billigt land i form af hede.

Småbrugerne udgjorde to-tredjedele af alle landbrugere, men de stod kun for 10-12% af den totale produktion. Hvorfor denne relativt positive udvikling for en ellers ressourcsvg gruppe, som ovenikøbet begyndte at bryde ud af landboforeningerne og danne deres egne husmandsforeninger? En første pointe er, at andelsforeningerne og den anti-protektionistiske linje overhovedet ikke blev gennemført med tanke på småbrugernes interesser. De var bare heldige med at kunne drage fordel af initiativer udsprunget fra gårdmandsstanden. Udstykningspolitikken blev fra begyndelsen igangsat af den konservative regering i 1899 som et led i at skaffe arbejdskraft til de store brug i en tid, hvor byerne lokkede med højere lønninger. Fra 1905 blev der imidlertid ført en bevidst husmandsvenlig politik. På det tidspunkt brød de mere radikale dele ud af Venstre og dannede deres eget parti med stærk støtte fra mange husmænd. Det nye parti, Det Radikale Venstre, formåede med succes at sætte udstykning og husmandsvenlig politik højt på den politiske dagsorden i det næste halve århundrede.

Husmandsbrugets succes i Danmark i forhold til situationen i de fleste andre lande skal imidlertid ikke skjule det faktum, at den afgørende kraft i landbruget og nøglen til at forstå den danske udviklingssucces skal findes hos gruppen af gårdmænd. De udgjorde omkring en tredjedel af jordbrugerne, men havde cirka 70% af produktionen. Økonomisk, socialt, kulturelt, ideologisk og politisk havde gruppen stor slagkraft, hvoraf den politiske indflydelse opnåedes gennem tætte relationer til partiet Venstre.

Gårdmændene var organiseret i landboforeninger, hvilke der omkring 1920 var 134 af med til sammen 112.000 medlemmer. Til sammenligning var der på samme tid over 1.100 lokale husmandsforeninger med over 80.000 medlemmer.¹²

Til sammen organiserede de to foreninger stort set alle landmænd. Et vigtigt incitament til at betale medlemskontingent var, at begge foreninger etablerede et rådgivningsystem med konsulenter, der hovedsageligt blev betalt af staten. Husmandsforeningerne etablerede også nogle fælles indkøbsforeninger, men det generelle billede var, at landbo- og husmandsforeningerne ikke tilbød deres medlemmer økonomiske tjenester, for eksempel foderstofforsyning, kapital eller andre produktionsmidler. Disse blev dækket af selvstændige og som oftest andelsforeninger.

I 1919 dannede landboforeningerne og andelsorganisationerne Landbrugsrådet. Det var baseret på erfaringerne fra Første Verdenskrig, hvor sektoren havde oplevet betydningen af en stærk, enstrengt organisation. Husmandsforeningerne valgte at stå udenfor, da de frygtede at blive majoriserede.

Alt i alt spillede dansk landbrug stadig en betydelig rolle i samfund og økonomi ved indgangen til 1930'erne. Erhvervet var stærkt organiseret fagligt og økonomisk, og politisk var de to landøkonomiske foreninger knyttet til hvert sit stærke parti. En stor del af hovedprodukterne blev forarbejdet i andelsvirksomheder, og samme organisationsform vandt også frem i distributionsledet. Men det var en sårbar situation, da 95% af landbrugets overskudsproduktion gik til kun to lande.

Sverige 1880-1930

På mange måder lå landbrugsudviklingen i Sverige et sted imellem Norge og Danmark. De nordlige to-tredjedele af landet havde naturgeografiske vilkår til fælles med Norge og med hjemmemarkedsorienterede bønder, som var afhængige af sideindtægter fra primært skovbruget. Den sydlige tredjedel havde bedre vækstforhold og kunne konkurrere på eksportmarkederne, især når det gjaldt smør til Storbritannien og Tyskland og levende svin til de danske slagterier.

I 1925 fandtes der 600 andelsmejerier, som havde to-tredjedele af alle mælkeproducenter som medlemmer. Endnu ved slutningen af det 19. århundrede udgjorde smørret 12% af værdien af Sveriges samlede eksport. Landets stærke industrialisering efter århundredskiftet betød, at landbrugets andel af eksporten snart faldt. Det fik dog ikke staten til at miste interessen for erhvervet. Således støttede regeringen oprettelsen af en stilling som mejeriagent i Manchester, og efter dansk forbillede indførtes et runemærke.

Andelsslakterier fik aldrig samme centrale rolle som andelsmejerierne. Andelsslakterier blev kun oprettet i Sydsverige og var overvejende eksportslagterier. De fik imidlertid ikke samme stærke position som deres danske konkurrenter, og flere af dem gik fallit under Første Verdenskrig på grund af råvaremangel.¹³

En vigtig del af den svenske andelsbevægelse var foderstof- og gødningsforeninger. De blev betragtet som redskaber til at forbedre den vanskelige situation, som især mange småbrugere var i. Derfor gik landbrugsministeriet direkte ind og støttede oprettelsen af regionale foreninger. I 1905 blev der stiftet en national organisation, SLR (Svenska Lantmännens Riksförbund), på basis af syv regionale selskaber. I 1920 var der dannet syv regionale selskaber og over 1.350 lokale foreninger med mere end 85.000 medlemmer. Mange af disse havde dog tegnet sig som medlemmer under verdenskrigen for at blive berettigede til at modtage noget af de stadigt faldende mængder af råstoffer.¹⁴

Samlet set havde andelssektoren nogen succes i Sverige før 1930, og den bidrog til at integrere småbrugere i markedet. Derimod lykkedes det ikke at skabe hverken en politisk eller faglig organisering af jordbrugerne. Med de danske husmandsforeninger som model blev der gjort flere forsøg på at organisere småbrugere både af småbrugere selv, af det store hartkorn og af staten, men det viste sig i alle tilfælde frugtesløst. Småbrugere havde ikke ressourcer i form af penge og tid til at deltage i møder langt borte fra hjemmet. Men endnu væsentligere var tilsyneladende manglen på en kollektiv identitet, som kunne have bygget bro over manglen på ressourcer. Småbrugere i nord og syd i Sverige havde forskellige interesser og mange forskellige sideerhverv, og oftest havde de en stor del af deres identitet bundet til sidebeskæftigelsen.¹⁵

Gruppen af mellemstore bønder var heller ikke i stand til at skabe en stærk og enstregen national organisation. Nord-syd dimensionen gjorde endnu en gang noget sådant vanskeligt, men væsentligst var interesseforskellene, når det gjaldt toldspørgsmålet. Denne kamp gjorde det også vanskeligt at samles om et politisk parti.

Den eneste gruppe, som det lykkedes at etablere en national organisation, var de store landbrug, som havde haft deres regionale husholdningsselskaber siden begyndelsen af det 19. århundrede. I 1917 oprettede de SAL (Sveriges Altmänna Lantbruksälskap). Den var et resultat af krisereguleringerne, hvor landbruget havde fundet ud af, at det manglede et centralt organ, ligesom industrien havde. På trods af ambitionen om at spille en nøglerolle i det påtænkte korporative samspil med centraladministrationen og politikerne opnåede landbrugsselskabet ikke en sådan fremskudt placering. En indlysende grund var, at organisationen kun repræsenterede nogle få procent af Sveriges landmænd. I 1920 betalte kun 3.400 medlemmer kontingent til enten et af de regionale selskaber eller andre selskaber.¹⁶

De svenske landmænd kunne generelt ikke se fordelene ved at tegne et medlemskab af en landøkonomisk forening, og free-riding – altså at ikke-medlemmer sparede kontingentet og fik medlemmer til at betale og kæmpe for fordele – var et udbredt problem i organisationerne før 1930. Organisationslederne

ville gerne have en dansk model med meget stærke generelle organisationer samt stærke andelsorganisationer for hvert af landbrugets hovedprodukter. Konsekvensen af den lave organisationsgrad og manglen på tætte politiske alliancer var, at de landøkonomiske organisationer ikke havde en stor politisk indflydelse. Lidt bedre var situationen for mejeribrugget, men her betød skillelinjer mellem nord og syd og mellem bynære og mere fjerntliggende mejerier, at det var vanskeligt at tale med én kraftig stemme.

Krisereguleringer og fødevarerindustrien i 1930'erne

Norge

Den vanskelige situation for norsk landbrug i 1920'erne banede vejen for reguleringerne i det følgende årti. Fra midten af 1920'erne lykkedes det for Norges Bondelag at overbevise politikerne om behovet for korntold og for eksportsubsidier til overskudsproduktion. I ægsektoren resulterede eksportstøtte i, at der fra 1929 kom en landsomfattende organisering af ægproducenterne som en forudsætning for at kunne fordele subsidierne. Dette var det første eksempel på, hvorledes offentlige reguleringer skubbede til dannelse af organisatorisk enhed i en sektor. Med 1930'ernes krisereguleringer skulle det blive modellen for alle andre sektorer i landbruget.

Mejeribrugget blev drivkraften i denne organiseringsproces og i samspillet med staten. Mere end 40% af landmændenes indkomster stammede fra mælkesalget, og da en tredjedel af befolkningen levede af landbrug, fik det meget brede konsekvenser, da priserne faldt dramatisk i slutningen af 1920'erne som følge af overskudsproduktion og skarp konkurrence mellem lokale mejerier.

I 1929 tog Norges Bondelag initiativ til at danne regionale andelsmælkecentraler og oven på dem en national organisation, *Norske Meieriers Salgssentral*, til at regulere forsyningerne og ophæve konkurrencen. Landmændene sluttede op om løsningen i stort tal, men stadig var der en del free-riders, og stadig havde man ikke løst spørgsmålet om finansieringen af den tabsgivende eksport. Løsningen kom i juni 1930, hvor den social-liberale regering med tætte bånd til landbruget gennemførte en afsætningslov med støtte fra alle Stortingets partier. Formålet var, at landbruget gennem andelsorganisationer skulle etablere et centralt salg af mælk, smør, ost og kød. Især Arbeiderpartiet fandt det vigtigt at styrke en andelsorganisering i forhold til den private handel som et middel til at udvikle social lighed.¹⁷

I forlængelse af afsætningsloven blev der oprettet et *Omsetningsråd*, som blev udstyret med ret til at opkræve afgifter. Udvalget bestod af landbrugs- og andelsorganisationer og med kun en enkelt repræsentant for den private handel. Landbrugsministeriet ønskede ikke at være repræsenteret. Med næsten

alle andre interesser udelukket fra denne gennemgribende regulering af markedet blev landbruget udstyret med vidtgående muligheder for selvregulering. Specielt andelsorganisationerne opnåede langt større magt. På den administrative side krævede reguleringerne stærke, nationale organisationer til at tage ansvar for lokal implementering. Et eksempel er dannelsen af det landmandsdominerede *Norges Kjøtt- og Fleskecentral* i 1931. På den forretningsmæssige side profiterede andelsorganisationerne af tvungent medlemskab af de lokale foreninger, for eksempel mejerisektoren, hvor andelsselskaber opnåede et monopol fra 1936 takket være regeringens politik.

Fra midten af årtiet lattede krisen noget, og fra samme tid svandt støtten ind til det mere og mere rabiater Bygdefolkets Krisehjælp, til dels forårsaget af mange interne splittelser.

Danmark

Efter et brydsomt efterkrigsårti var landbrugssektoren ved indgangen til 1930'erne i en forholdsvis god form. Lave priser på indkøbte fodermidler til den animalske produktion gjorde denne ret indbringende, og resultatet blev da også, at der kunne etableres en række nye andelsslagterier. Omkring 90% af smør og bacon blev forarbejdet på andelsvirksomheder, og disse to produkter alene udgjorde mere end 60% af Danmarks eksportværdi.

Troen på det frie marked var stærk, og da landbrugsprodukter udgjorde 80% af eksporten, afviste både Venstre, som havde regeringsmagten i det meste af 1920'erne, og den socialdemokratisk-radikale regering fra 1929 alle konservative ønsker om toldbeskyttelse af hensyn til den svage industrisektor.

Da verdenskrisen ramte dansk landbrug fra slutningen af 1930, reagerede sektoren på normal vis ved at udvide produktionen. Desuden forsøgte organisationerne at regulere eksporten på frivillig organisationsbasis. Den forstærkede protektionisme på især det vigtige tyske marked, der aftog næsten en fjerdedel af eksporten, gjorde det imidlertid helt utilstrækkeligt at arbejde med frivillig regulering. Tyskland og flere andre lande indførte nemlig kvoter og differentierede toldsatser for bestemte mængder. Afsætningsituationen blev ikke bedre af, at stærke pro-Commonwealth følelser i Storbritannien truede dansk landbrugs adgang til hovedmarkedet.

I november 1932 dikterede Storbritannien, at de danske baconeksportører med øjeblikkelig virkning skulle reducere eksporten med 30%. Dette krav sammen med store problemer med smørekseporten ledte landbruget modvilligt til at opgive modstanden mod statsintervention. Et resultat heraf blev oprettelsen af *Baconudvalget* og *Smørekseportudvalget* som landbrugsministerielle udvalg. I de følgende tre år blev tilsvarende eksportudvalg oprettet for de fleste andre landbrugsprodukter. Deres formål var det samme: at regulere forsy-

ningerne, at fordele eksportkvoter mellem eksportørerne og at opkræve eksportafgifter. De sidste blev indført, fordi importlandene havde indført varierende priser og bilaterale handelsaftaler, der fastsatte meget forskellige priser for det samme produkt på de forskellige markeder til forskellige tider. De fleste af afgifterne kom tilbage til producenterne, som kunne være sikre på, at de alle fik den samme pris. Nogle af pengene blev opsamlet i centrale fonde og blev senere vigtige instrumenter i den organisatoriske kamp om indflydelse.¹⁸

Ret hurtigt lærte landbrugets organisationer at sætte pris på reguleringerne. Først og fremmest opdagede de, at statslige udvalg kunne være nyttige redskaber til at forfølge organisatoriske mål uden at miste selvstændighed. Udvalgene var nemlig sammensat, så de var helt domineret af landbrugs- og andelsinteresser, og kun få sæder stod der privat eksporthandel på. Det blev overhovedet ikke overvejet at give pladser til eksterne repræsentanter såsom arbejder- og forbrugerorganisationer. Embedsmænd fra Landbrugsministeriet deltog heller ikke.

Desuden havde organisationerne kontrol over de bemyndigelser, som udførelsesloven udstyrede ministeren med. Loven var grundlaget for at oprette eksportudvalgene og fastlagde, at ministeren ikke kunne tage initiativer på lovens område uden anbefaling fra Landbrugsraadet.¹⁹

Et andet vigtigt element for landbruget var, at administrationen blev placeret enten hos andelsorganisationerne, hvis de kontrollerede det pågældende produkt, hvilket gjaldt smør, ost og bacon, eller hos Landbrugsraadet, hvor det drejede sig om kvæg, heste, æg og kartofler. Organisationerne indså hurtigt, hvilke muligheder dette gav for at øge deres indflydelse over eksporthandlen på bekostning af den traditionelle private handel, der hidtil havde siddet på hovedparten af eksporten.

Et tredje vigtigt element ved statsinterventionen var eksportudvalgenes ret til at opkræve eksportafgifter for at udligne priserne i forhold til de bilaterale aftaler. Gradvist fik organisationerne lov til at anvende midler fra eksportfondene til fremme af landbrugets interesser i bred forstand. En af disse interesser blev at subsidiere organisationssekretariatene.²⁰

Eksportudvalgene var blot én del af reguleringerne. I 1933 blev svineproduktionen stærkt reguleret ved at tildele hver landmand et bestemt antal svin, som han måtte producere. Ifølge Michael Tracy, der har skrevet standardværket om moderne europæisk landbrug, var svinekortene sandsynligvis det første eksempel i verden på et kvoteringssystem for et landbrugsprodukt.²¹

Reguleringerne af landbrugsproduktionen og -eksporten fandt sted på samme tid, hvor den socialdemokratiske-radikale regering indgik Kanslergadeforliget med Venstre. Dette forlig beseglede en alliance mellem land og by og bønder og arbejdere om at reducere krisens følger. Selv om modsætningerne her-

med ikke ophævedes, bidrog forliget til den ret rolige udvikling på det danske arbejdsmarked og i bondesamfundet i resten af årtiet. Sammen med anden lovgivning lykkedes det også at bekæmpe krisen, således at den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling begyndte at lysne fra midten af 1930'erne.

Som i Norge havde krisen resulteret i dannelsen af en agrar protestbevægelse, nemlig *Landbrugernes Sammenslutning* (LS), og også i Danmark opstod et egentligt politisk bondeparti, som efterhånden nærmede sig nazismen mere og mere. Men som så mange andre krisebevægelser måtte LS også sande, at opslutningen var ligefrem proportional med krisens omfang.

Slutteligt skal det bemærkes, at regeringen havde en meget positiv holdning til andelsorganisering inden for landbrugsområdet, idet den betragtede andelsmodellen som mere retfærdig end privat- og aktieselskabsbaserede virksomheder. Et eksempel er produktionen af kartoffelmel. Da en ny lov i 1933 blev vedtaget for at fremme produktionen af dansk kartoffelmel, var det et krav fra Socialdemokratiet, at de planlagte syv fabrikker alle skulle være andelsvirksomheder for at forhindre stridigheder mellem producenter og ejere.²²

Sverige

Da krisen ramte de svenske bønder og især mælkeproducenterne, havde de ikke nogen stærk andelsorganisation til at regulere forsyninger og priser. Landboforeningen SAL gik derfor til den social-liberale landbrugsminister og foreslog, at han gennem lovgivning gav organisationen monopol på at regulere markedet. Desuden skulle andelsmejerierne have ret til at opkræve afgifter, også fra ikke-medlemmer. Samtidig skulle den indbyrdes konkurrence mellem mejerierne ophæves ved at etablere en national mejeriforening.²³ Loven blev gennemført i 1932 og må betegnes som det første skridt i retning af det meget tætte samspil mellem stat og organisationer, som generelt har karakteriseret Sverige.²⁴

I 1933 blev denne samarbejds politik cementeret i en stor kriseaftale mellem den nye socialdemokratiske regering og de borgerlige partier. Aftalen er siden på svensk blevet betegnet som den store kohandel, på dansk en studehandel. Aftalen indebar en styrkelse af landmændenes og arbejdernes organisationer ved at give dem ressourcer til at monopolisere forsyningen af henholdsvis landbrugsprodukter og arbejdskraft.²⁵ Den gav dem også indflydelse på implementering og administration af de statslige politikker. Modydelsen var, at organisationerne skulle acceptere statslig intervention. Erfaringerne fra Første Verdenskrig havde vist, at rene bureaukratiske reguleringer ikke var tilstrækkeligt fleksible og ikke var i stand til at opnå legitimitet blandt forbrugere og producenter.²⁶ På den måde fungerede den brede organisering både som et implementeringsredskab og som et instrument til at disciplinere landmændene

og deres organisationer for at få dem til at følge linjen i den nationale landbrugspolitik.

Resultatet var en bemærkelsesværdig vækst i organisationernes medlems-tal. Andelen af organiserede industriarbejdere voksede fra 63% i 1930 til 83% ti år senere. Inden for landbruget var udviklingen endnu kraftigere. Bestræbelserne for at skabe en national organisering begyndte først i 1930. På det tidspunkt havde producent-andelsselskaberne 160.000 medlemmer. Ti år efter lå medlemstallet på 721.000. *Riksförbundet Landsbygdens Folk* (RLF), som senere blev den ledende landboforening, blev etableret i 1929. Dens medlems-tal steg fra 20.000 i 1931 til 75.000 i 1940.²⁷

Der var dog ikke tale om nogen lige vej til fremgangen. Allerede i 1929 dan- nedes Jordbruksfolkets Riksförbund i protest mod RLF. Som de norske og dan- ske søsterorganisationer betragtede JRF sig som en fagforening og kamporga- nisation, og dele af bevægelsen hentede i stigende grad inspiration fra Tysk- land. Fra 1933 blev protestbevægelsen dog inkorporeret i RLF som et af orga- nisationens provinsforbund – og uden de fascistiske elementer.²⁸

Permanent institutionalisering i 1940'erne

Foran er det blevet vist, at godt nok befandt de skandinaviske landmænd sig i mellemkrigstiden ofte i en økonomisk krise, men samtidig var perioden fra 1930'ernes begyndelse præget af markant organisatorisk udvikling. Såvel de generelle organisatorer som andelsorganisationerne oplevede i alle tre lande en hidtil uset politisk og administrativ indflydelse. Selv om mange af 1930'er- nes ordninger blev betragtet som midlertidige svar på en midlertidig krise, kunne ingen af landene mere forlade sig på rene markedsløsninger. De sociale og politiske konsekvenser af at lade markeds kræfterne feje hen over marker- ne var så truende, at der kunne samles bred opbakning til en fortsat og sti- gende interventionisme fra statens side – også efter slutningen af Anden Verdenskrig. Erfaringerne fra begge krige havde desuden lært regeringerne fordelene ved at betale prisen for en øget forsyningssikkerhed. I det hele taget skete der en holdningsændring hos politikere, embedsmænd, eksperter og or- ganisationsledere i forhold til spørgsmålet om statsindgreb og reguleringer. Både tilhængere af keynesianisme og af planøkonomi krævede en mere aktiv statsinvolvering i økonomien og flere politisk-administrative strenge at spille på og med stadigt finere virkemidler.

Norge

Krisereguleringerne i 1930'erne lagde grunden til en mere permanent institu- tionalisering af andelssektoren inden for såvel politikformulering som inden for hele fødevareadministrationen.

Den politiske bevidsthed om, at statsintervention på landbrugsområdet var en mere permanent tilstand kom først efter Anden Verdenskrig. Her måtte politikere og organisationsledere erkende, at protektionisme, et ustabil verdensmarked og en permanent nedgang for landdistrikterne i forhold til byerne ville kalde på mere permanente reguleringer.

I Norge blev de to generelle organisationer, Bondelaget og Norges Bonde og Småbrukarlag, forbudt under krigen, medens andelsforeningerne kunne få lov at fortsætte deres arbejde. Efter krigen gik de forskellige nationale foreninger inden for andelsforarbejdning og -salg sammen i *Felleskontoret* for at tage vare på fælles interesser, især i forhold til den statslige administration. I Norge satte planøkonomien sig ret stærkt igennem efter krigen. Landet havde behov for en genopbygning, og samtidig formulerede det dominerende Arbeiderpartiet et program for udviklingen af en integreret velfærdsstat, hvor alle samfundssektorer skulle spille aktivt ind. Landbrugets andel af aftalen skulle være at forsyne hjemmemarkedet med fødevarer og gennem rationalisering sikre frigørelse af arbejdskraft til de mere produktive bysektorer. Gevinsten for landbruget ville blive mere stabile priser på et niveau, som sikrede en aflønning på linje med indtjeningen i industrien. En første aftale blev indgået i 1947, og med den såkaldte hovedaftale fra 1950 blev grunden lagt til de følgende fire årtiers landbrugspolitik, herunder rammen for forhandlinger mellem landbrug og stat.

Forhandlingerne om landbrugspriser og -mængder blev i Norge ekstremt segmenterede. Det vil sige, at ikke-landbrugsinteresser blev holdt helt udenfor. En grund til dette var, at en fjerdedel af de norske stortingsmedlemmer var landmænd, og flere af lederne fra både de generelle organisationer og fra andelsorganisationerne sad i de borgerlige partiers grupper. Desuden fik Arbeiderpartiet 10% af sine stemmer fra landmænd.

De to generelle organisationer fik eneret til at forhandle med Finansministeriet og regeringen. Stortinget fungerede blot som gummistempel og ændrede ikke på de aftaler, som landbruget var i stand til at indgå med regeringerne. Hele implementeringen og administrationen blev overladt til andelsorganisationerne, som på den måde blev udstyret med et monopol inden for flere sektorer og de facto optrådte som halvstatslige organer (Just and Omholt, 1984:94-104).²⁹

Danmark

Efter krigsudbruddet i 1939 udstyrede regeringen eksportudvalgene med et monopol på landbrugseksporten. Det betød ikke, at private firmaer ikke kunne få lov til at fortsætte, men gradvist overtog andelsvirksomhederne en stadig større del af afsætningen. Under den tyske besættelse opnåede de generel-

le organisationer og andelsforeningerne en central position i forhandlingerne med tyskerne.³⁰

Efter krigen rejste der sig snart et krav om, at de statslige eksportudvalg skulle ophæves, så man kunne komme tilbage til tidligere tiders privatbaserede handel. De ellers meget liberalistisk indstillede landbrugsorganisationer var imidlertid ikke til sinds at lade staten trække sig tilbage. De ønskede at fastholde en central styring af landbrugseksporten og betragtede kontrol over eksportsektoren som lige så vigtig som den kontrol, andelssektoren havde fået med forarbejdningsindustrien siden slutningen af 1800-tallet.³¹

Socialdemokratiet og Venstre stod sammen om at støtte en fortsættelse af de statslige eksportudvalg. Stigende kritik fra de Konservative og den private handel tvang imidlertid Venstre til at ændre kurs, og fra april 1950 blev udførselsloven ikke forlænget. Landbruget måtte nødtvungent bøje sig for de politiske realiteter, men gik dog ikke tomhændet væk fra de statslige udvalg. Landbrugsorganisationerne etablerede nemlig nye eksportudvalg på frivillig organisatorisk basis for at bevare nogle af de hidtidige fordele. Som medgift fik landbruget lov til at overføre de betydelige kapitaler, der var opsamlet i de hidtidige udvalg. Dette bidrog til, at privathandlen i de næste årtier stort set blev udkonkurreret af andelsorganisationer og -virksomheder.

En planøkonomisk udvikling var ikke seriøst på dagsordenen i Danmark. Godt nok var socialdemokraterne tiltrukket af den norske og britiske linje, men havde på den anden side intet ønske om fastlagte produktionsnormer og priser á la Norge. Med den danske landbrugsøkonomis tætte integration i verdensmarkedet var det ikke muligt.³²

Sverige

På trods af en række ligheder mellem Norge og Sverige med hensyn til for eksempel landbrugets andel af befolkning og eksport, var der også fundamentale forskelle. De mange landmænd i Stortinget stod i skærende kontrast til landbrugets muligheder for at blive hørt i Sverige. I 1965 kom kun 1% af Socialdemokratiets stemmer fra landmænd. Landmændene kunne heller ikke vente udelt støtte fra det liberale Centerparti. I 1950'erne og 1960'erne skiftede partiet til i lige så høj grad at appellere til funktionærer som til landmænd, og andelen af partiets Riksdagsmedlemmer med baggrund i landbruget var nede på 12%.³³

Samlet fik dette betydning for den politiske og administrative organisering af landbruget. Samspelet blev noget mere egentligt korporativt end i de andre lande. Forhandlinger fandt sted i specielle udvalg med repræsentanter fra landbrug, arbejderbevægelse og forbrugerråd. På den måde blev organisationerne spillet ud mod hinanden, medens staten fastholdt en rolle som neutral opmand. Indkomstudjævning blev et centralt mål fra begyndelsen, men sti-

gende kritik fra Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen betød, at der blev lagt mere vægt på forbrugerprisernes udvikling. Landbrugsstøtte blev derfor givet i bytte for et krav om øget effektivitet og strukturrationaliseringer i landbruget. Således blev kun landbrug over 10 hektar betragtet som rationelle enheder. Hvad angår implementering og administration af prisreguleringerne, blev de delegeret til regionale, statslige styrelser.

I efterkrigsårene fortsatte andelsselskaberne med at udbygge deres markedsandel. Særlig succesrig var mejerierne, som efterhånden kom op på 95% af al indvejet mælk. Den proces blev stimuleret af staten. Således fik mejeriororganisationen ret til at opkræve afgifter fra alle producenter, også ikke-medlemmer. Desuden styrkedes mejerierne i de bynære områder ved, at det blev forbudt at sælge mælk direkte til forbrugerne (Rydén, 1998:236).³⁴

Resultater

Artiklen har forsøgt at vise, at den politiske økonomi, som den blev etableret i 1930'erne, kom til at spille en meget vigtig rolle for andelsvirksomhedernes og -organisationernes udvikling i de tre skandinaviske lande i efterkrigstiden. I Norge og Sverige bidrog reguleringerne til en næsten fuldstændig opslutning bag andelsselskaberne og til en langt stærkere position for de generelle organisationer.

I Danmark havde både landbrugsorganisationer og andelsvirksomheder nået en sådan modenhed allerede før 1930. Her hjalp reguleringerne andelssektoren til at udstrække sin dominans fra forarbejdningsindustrien til også at gælde salget af landbrugsprodukter. Desuden blev muligheden for at opbygge fonde et vigtigt instrument for de generelle organisationers og andelssekskabernes evne til at tage nye initiativer, som for eksempel salgsfremstød, lagerfaciliteter, sundhedsfremme, forsøg og finansiering af sekretariater.

Samlet set har den beskrevne udvikling i de tre lande været en del af en særlig skandinavisk velfærdsstatsmodel, som udviklede sig gennem 1930'erne og 1940'erne. Den var en del af en politisk handel mellem arbejderklasse og bondebevægelse. Begge havde været de afgørende sociale kræfter i alle tre lande siden slutningen af det 19. århundrede. Med den dybe krise i 1930'erne blev klassesammenstødene erstattet af klassesamarbejde. Reguleringerne krævede en dybtgående organisering af sektorerne, da integration af organiserede interesser handler om et bytteforhold: I bytte for nogle reguleringsmæssige og økonomiske fordele påtager de forhandlingsberettigede organisationer sig at få hele medlemsskaren eller sektoren til at rette sig efter indgåede aftaler. På den måde handler det også om en effektiv måde at håndtere konfliktløsning på. Samtidig garderer regeringerne sig mod stærk kritik, idet organisationerne er medansvarlige. Endelig handler det også om at hindre opbygningen af en

for stor offentlig administration. I alle tre lande var den statslige administration endnu på det tidspunkt ganske lille, og erfaringerne fra Første Verdenskrig fortalte politikerne, at staten ikke nødvendigvis var bedst til at løse meget komplekse markedsproblemer.

I alle tre lande resulterede reguleringerne i, at andelsorganisationerne fik en række halv- og helstatslige opgaver. En grund var, at de fleste partier havde tillid til organisationsformen: Arbejderpartierne fordi de så andelsvirksomheder som en slags non-profit organisationer; de landbrugsvenlige partier fordi andelsselskaberne spillede en vigtig rolle i landdistrikterne og for producenterens indflydelse på forarbejdning og salg.

Integrationen af andelsorganisationerne i krisereguleringerne var først og fremmest en praktisk måde at håndtere problemerne på. Henad vejen blev det også en profitabel måde at sikre sig større markedsandele til den andelsorganiserede del af fødevarerindustrien. Dette havde beslutningstagerne sikkert ikke for øje i begyndelsen. Derimod havde de et klart blik for, at integrationen af de generelle organisationer og andelsorganisationerne kunne bidrage til at understøtte demokratiet. Organisationerne havde dybe rødder i demokratiske traditioner – ja, havde faktisk selv medvirket til at udvikle dem, og i især Norge og Danmark kom de i 1930'erne til at være en del af det bolværk, som bidrog til at holde ekstremismen i krisebevægelserne nede.

Litteratur

Per Brogård, *Landbrugernes Sammenslutning. LS's organisatoriske opbygning og virksomhed 1930-1936*, Aarhus 1969.

B. Furre, *Mjølke, bønder og tingmenn*, Oslo 1971.

André Gueslin, »Agricultural Co-operatives versus Farmer's Unions in France: From Coalescence to conflictual Collaboration«, Flemming Just (red.), *Co-operatives and Farmers' Unions in Western Europe*, Esbjerg 1990, s. 80-99.

Hans Schultz Hansen, »De nordslesvigske bondebevægelser i mellemkrigstiden«, *Bol og By*, 1994:2, s. 46-65.

Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, Stockholm 1946.

Gunnar Hellström, *Jordbrukspolitik i industrisamhället med tyngdpunkt på 1920- och 30-talen*, Stockholm 1976.

E. Helmer Pedersen, »Landbruget«, Vagn Dybdahl (red.), *Krise i Danmark. Strukturændringer og krisepolitik i 1930'erne*, København 1975, s. 74-122.

Flemming Just og Knut Omholt, »En komparativ analyse af udviklingen i og årsagerne til det ændrede samspil mellem andelsorganisationer, generelle landbrugsorganisationer og staten i Danmark og Norge i periode ca. 1930-80«, Flemming Just o.a. (red), *Samspillet mellem staten, landbrugsorganisationerne og landbrugskooperationen*, Esbjerg 1984, s. 1-194.

- Flemming Just, »Butter, bacon and organisational power in Danish agriculture«, Flemming Just (red.), *Co-operatives and Farmers' Unions in Western Europe. Collaboration and Tensions*, Esbjerg 1990, s. 137-156.
- Flemming Just, »Agriculture and Controls in Denmark 1930-1950«, *Scandinavian Economic History Review*, vol. XLI, 3, 1993, s. 269-285.
- Flemming Just, »Agriculture and Corporatism in Scandinavia«, Philip Lowe, Terry Marsden og Sarah Whatmore (red.), *Regulating Agriculture*, London 1994, s. 31-52.
- Flemming Just, »Planøkonomi eller liberalisme. Staten og erhvervspolitikken i de første efterkrigsår«, Birgit Nüchel Thomsen (red.), *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense 1994a.
- Flemming Just, »Administrative management in Denmark of the crisis in the 1930s«, *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 1995, 7, s. 101-118.
- M. Micheletti, *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy*, New York 1990.
- J. Nerbøvik, *Bønder i kamp. Bygdefolkets Krisehjelp 1925-35*, Oslo 1991.
- Mogens R. Nissen, *Til fælles bedste*, København 2005.
- K. Philip, *En Fremstilling og Analyse af den danske kriselovgivning 1931-38*, Aarhus 1939.
- B. Rothstein, *Den korporative staten: interesseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm 1992.
- R. Rydén, »At åka snålskjuts är icke hederligt«. *De svenska jordbrukarnas organisationsprocess 1880-1947*, Gøteborg 1998.
- A. Steen, »The Farmers, the State and the Social Democrats«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 8, 1-2, 1985, s. 45-63.
- S. Steinmo, K. Thelen og F. Longstreth (red.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge 1992.
- K. Thelen, »Historical Institutionalism in Comparative Politics«, *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, s. 369-404.
- Michael Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*, London 1989.
- P. Tullberg, *Bønder går sammen. En studie i Riksförbundet Landsbygdens Folk under världskrisen 1929-1933*, Stockholm 1977.

Noter

1. Se Tracy 1989.
2. Hellström, 1976, s. 159-203.
3. Flemming Just og Knut Omholt 1984, s. 49-50.
4. Hans Schultz Hansen 1994.
5. Per Brogård 1969, s. 26-28.

- 6 André Gueslin 1990.
7. *Kriser og krisepolitik i Norden under mellankrigstiden. Nordiska historikermötet i Uppsala 1974*, Møtesrapport, Uppsala 1974.
8. Se Steinmo, Thelen og Longstreth 1992 og Thelen 1999.
9. Furre 1971.
10. Just og Omholt 1984, s. 83.
11. Nerbøvik 1991.
12. Just 1990, s. 142.
13. Rydén 1998, s. 71-78.
14. Rydén 1998, s. 67.
15. Rydén 1998, s. 61 f.
16. Rydén 1998, s. 53.
17. Just og Omholt 1984, s. 91.
18. Just 1990.
19. Just 1993.
20. Just 1992.
21. Tracy 1989, s. 210.
22. Philip 1939, s. 87.
23. Rothstein 1992, s. 112.
24. Normalt bliver begrebet korporatisme, der senere blev så udpræget i Sverige, forbundet med Socialdemokratiet. Men faktisk var Socialdemokraterne imod lovgivningen om mælkereregulering. De fandt at lovens konsekvenser ville gå ud over forbrugerne, og at det ville være farligt at udvide statens autoritet til at man lod privatretlige organisationer tvinge private producenter til at bidrage til en organisation som de i virkeligheden ikke ønskede at være medlem af (se Just 1994).
25. Micheletti 1990, s. 62f.
26. Heckscher 1946, s. 231ff.
27. Ryden 1998, s. 137.
28. Thullberg 1977.
29. Just og Omholt 1984, s. 94-104.
30. Nissen 2005.
31. Just 1992.
32. Just 1994a.
33. Steen 1985, s. 59.
34. Rydén 1998, s. 236.