



Ny landbrukspolitikk

Av samfunnsøkonom Haakon Riekele

I dette notatet foreslås det en omlegging av jordbrukspolitikken for å redusere behovet for statlige bevilgninger og for å gjøre jordbrukspolitikken mer økonomisk effektiv. Samlet sett foreslås det en reduksjon i bevilgningene over jordbruksavtalen på 4,5 mrd. kroner.

Dagens bevilgninger til jordbruket

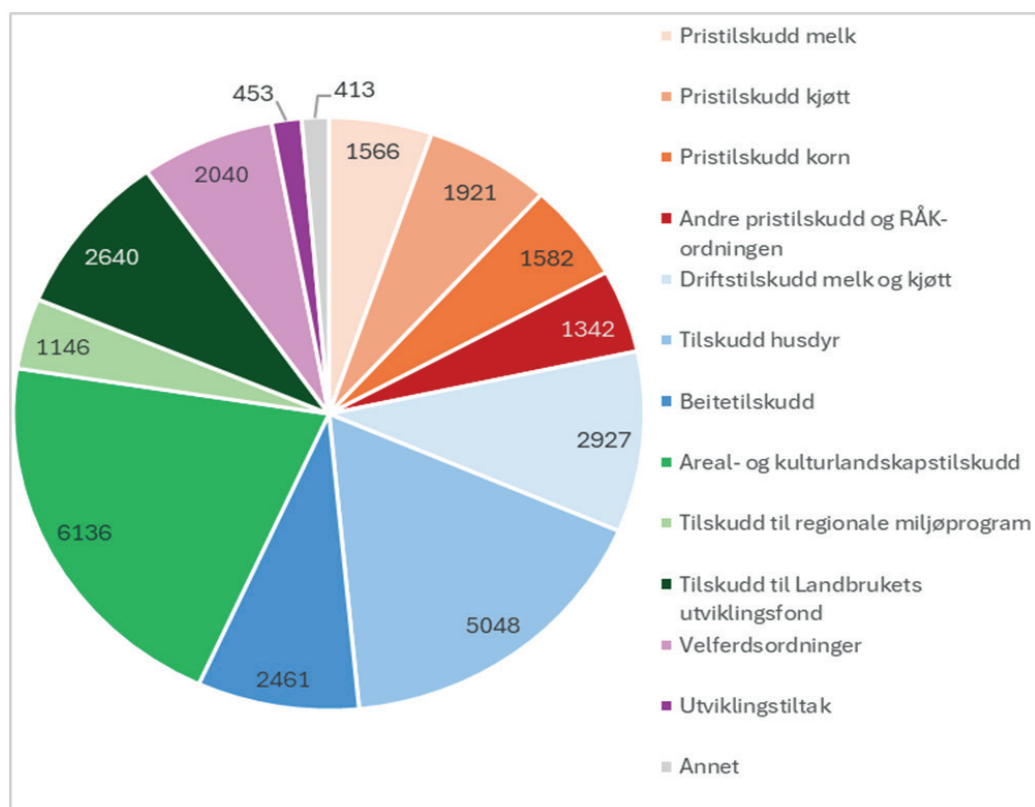
I 2025 var bevilgningen over statsbudsjettet til jordbruksavtalen på 28,8 milliarder kroner. Jordbruksavtalen inngått i mai 2025 for 2026 innebærer en økning i bevilgningen på ytterligere 747 mill. kroner til 29,6 milliarder kroner. Rammen for jordbruksavtalen for 2026 utgjør mer enn 800 000 kroner per jordbruksbedrift. Bevilgningene har økt kraftig de siste årene. Ifølge Regjeringen har utgiftene økt med hele 67 prosent siden 2021. I 2014 var bevilgningen over jordbruksavtalen til sammenligning på 13,2 mrd. kroner, og allerede da var Norge blant landene i verden med høyest subsidienivå til landbruket.

Ifølge OECD utgjorde støtten i 2020-2022 83 prosent av verdien på produksjonen målt i prisene bøndene mottar, noe som er det høyeste i hele OECD (OECD, 2023). En stor andel av støtten

(52 prosent) er direkte knyttet til produksjonsnivåer, som er den typen støtte OECD regner som mest vridende. Fordelingene av utgiftene på de viktigste postene er oppsummert i Tabell 1 og Figur 1.

Tilskudd	Bevilgning 2026 i mill. kroner
- <i>Pristilskudd melk</i>	1 566
- <i>Pristilskudd kjøtt</i>	1 921
- <i>Pristilskudd grøntsektoren</i>	380
- <i>Pristilskudd korn</i>	1 582
- <i>Andre pristilskudd</i>	744
Pristilskudd samlet	6 193
- <i>Driftstilskudd melk og kjøtt</i>	2 927
- <i>Tilskudd husdyr</i>	5 048
- <i>Beitetilskudd</i>	2 461
- <i>Areal- og kulturlandskapstilskudd</i>	6 136
- <i>Tilskudd til regionale miljøprogram</i>	1 146
Direkte tilskudd samlet	1 7886
Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond	2 549
Velferdsordninger	1 965
Totalt	29 674

Tabell 1: Oversikt over de viktigste postene i jordbruksavtalen, jordbruksavtalen 2025-2026 og Statsbudsjettet 2025



Figur 1 Oversikt over bevilgninger over jordbruksavtalen 2026

En stor andel av støtten, 6,2 mrd. kroner i 2026, er pristilskudd. Pristilskudd regnes som en særlig vridende form for produksjonsrettet støtte, ettersom disse endrer prissignalene for produsentene.

Norsk landbrukspolitik er i stor grad rettet mot produksjon av kjøtt og melk, som mottar en vesentlig del av de totale bevilgningene. En stor andel av pristilskuddene er til kjøtt og melk, i 2026 er de satt til nesten 3,5 mrd. kroner. Kjøtt og melkeproduksjon mottar også en stor andel av andre tilskudd, herunder de direkte tilskuddene driftstilskudd melk og kjøtt, tilskudd husdyr og beitetilskudd. Av arealtilskuddene er knappe to mrd. kroner til arealer brukt til grovfôr, som også tilgodeser kjøtt og melkeproduksjon. Samlet sett utgjør bevilgningene som går direkte til kjøtt- og melkeproduksjon om lag 16 mrd. kroner, det vil si godt over halvparten av jordbruksstøtten. Også andre deler av jordbruksavtalen tilgodeser denne typen produksjon indirekte. For eksempel er deler av formålet med pristilskuddet for korn å redusere kostnadene til kraftfôr til norsk husdyrproduksjon.

Indirekte støtte via tollbarrierer

Støtten til landbruket begrenser seg ikke til direkte overføringer. Norge har også svært høye tollbarrierer, kombinert med en rekke reguleringer, som målpriser og kvoter på viktige landbruksvarer. Disse bidrar til å øke prisene for konsumentene og inntjeningen til bøndene. Tollen er særlig høy på de varene som er viktigst for norsk landbruk. Noen eksempler er toll på 443 prosent på melk, 344 prosent på storfekjøtt og 429 prosent på lammekjøtt.

Prisene på de mest sentrale norske landbruksproduktene er en blanding av målpriser, som er satt direkte i jordbruksavtalen, og priser markedsregulatorene (Tine for melk og Nortura for kjøtt og egg) fastsetter og forsøker å oppnå på vegne av jordbruket. Sistnevnte kalles planlagt gjennomsnittlig engrospris («PGE»), og kunngjøres av markedsregulatorene to ganger i året. Det er kun mulig å oppnå slike administrativt satte priser fordi norsk landbruk er kraftig regulert og beskyttet av høye tollbarrierer. Den reelle prisen som oppnås av de norske produsentene kan i perioder ligge under målprisene og PGE.

Hvis man sammenligner de faktisk oppnådde prisene for bønder i Norge, med priser bønder mottar for samme produkter i EU, der prisene fritt settes i et marked som er utsatt for konkurranse, får man et enkelt mål på effekten av tollbarrierene. Ved å multiplisere prisdifferansen med den norske produksjonen av varen, får man et anslag på hvor mye det særnorske prisnivået koster forbrukerne. Dette blir et lavt anslag, da det ikke tar hensyn til at den andelen av det norske forbruket som dekkes av import også kan få en høyere pris. En slik beregning er utført i Tabell 2. Den viser at de høyere prisene i Norge på en del av de mest sentrale landbruksproduktene koster forbrukerne om lag 5 milliarder kroner. Det er da antatt at de høyere produsentprisene veltes over på de prisene forbrukerne betaler i butikkene. Det er en overføring fra forbrukerne på over 130 000 kroner per jordbruksbedrift i snitt.

Vare	Gj.snitt pris Norge 2024 (kr/kg)	Gj.snitt pris EU 2024 (kr/kg)	Produsert mengde Norge (1000 tonn)	Kostnad for forbrukere (mill. kr)
Potet	8,27	3,91	354,9	1 546,0
Løk	1,07	0,80	21,9	5,9
Gulrot	1,39	1,22	43,5	7,6
Svin	34,94	24,24	128,2	1 370,9
Fjørfe	31,66	22,78	120,6	1 070,8
Egg	26,64	30,08	63,0	- 216,8
Storfe	58,54	55,99	86,1	218,9
Sau	87,00	100,72	21,6	- 296,2
Melk	6,77	6,06	1523,0	1 069,3
Mathvete	3,33	2,60	315,5	231,5
<i>SUM</i>				5 007,8

Tabell 2 Produsentprisdifferanse mellom Norge og EU, samt kostnad for forbrukerne. Kilder: Landbruksdirektoratet, Tine, Nortura, EU, SSB og egne beregninger.¹

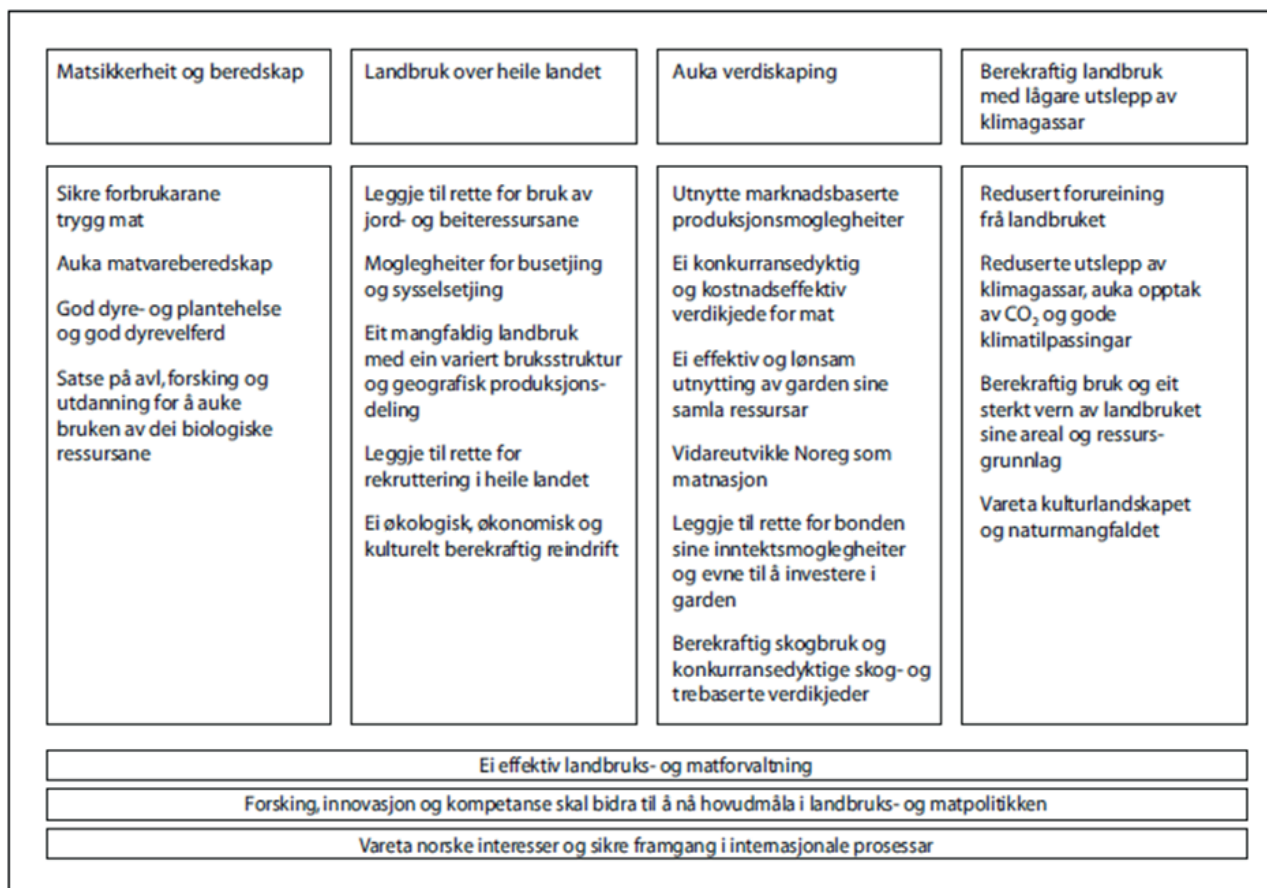
Kostnadene for forbrukerne fra høyere priser på enkelte sorter frukt og grønt (det er målpriser på epler og ti ulike sorter grønnsaker) er ikke med i anslaget og kommer i tillegg. Det er interessant at kostnaden for forbrukerne i Norge for noen produkter er negativ, dvs. at målprisen i Norge er lavere enn prisen bonden får i EU. For å se om dette er reelt over tid og for å få en mer presis beregning av den samlede kostnaden for forbrukerne i Norge, trengs det en mer detaljert analyse som ser på priser over en lenger periode.

Tabellen tar utgangspunkt i priser til bønder i henholdsvis Norge og EU, heller enn for eksempel priser i butikken for kundene. For alle produkter unntatt sau og melk er Landbruksdirektoratets statistikk brukt som kilde. Ved å ta utgangspunkt i pris for bøndene, ikke butikkpriser, får man anslått hva jordbrukspolitikken koster norske forbrukere direkte, uten å bli påvirket av for eksempel strukturen og konkurranseforholdene i dagligvaremarkedet eller foredlingsleddene. Det er imidlertid sannsynlig at jordbrukspolitikken også indirekte bidrar til høyere kostnader gjennom å svekke konkurranse. Jordbrukspolitikken pekes ofte på som én av flere årsaker til at det er lite konkurranse og høy konsentrasjon i det norske dagligvaremarkedet. Konsentrasjonen er imidlertid enda høyere i noen deler av leverandørmarkedet, og samvirkene kan ta ut et ekstra overskudd som delvis monopolister vis-a-vis dagligvarekjedene. Om de velger å gi det direkte til bøndene i form av høyere priser, eller å ha et overskudd som deretter deles ut til bøndene fra samvirkene går fra forbrukernes perspektiv ut på det samme. Begge deler er en overføring fra forbrukere til jordbruket.

En overføring fra forbrukerne til hver jordbruksbedrift på over 130 000 kroner er et høyt tall. Det er likevel verdt å merke seg at det er vesentlig mindre enn støtten over jordbruksavtalen, som utgjør totalt 800 000 kroner per jordbruksbedrift. Det viser at norske bønder er vesentlig mer avhengig av direkte subsidier for sin inntekt enn av tollbarrierer.

Bidrar landbrukspolitikken til å nå målene som er satt?

Landbrukspolitikken har ifølge regjeringen fire overordnede mål: matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Mål og undermål er oppsummert i Figur 2.



Figur 2 Målstrukturen for Landbruks- og matdepartementet. Kilde Prop. 1 S (2024-2025)

Målet om matsikkerhet og beredskap

Matsikkerhet og beredskap er et mål som har fått økt oppmerksomhet de siste årene, særlig i lys av en mer usikker sikkerhetspolitisk situasjon. Selvforsyningsgraden er en sentral og mye brukt målestokk på om vi har god matsikkerhet og beredskap. Men er den svært dyre norske landbrukspolitikken nødvendig for å oppnå god matsikkerhet? Og er selvforsyningsgraden, slik den er definert i landbrukspolitikken, et riktig mål på vår beredskap i krise?

Selvforsyningsgraden er definert som andelen av maten vi forbruger målt i energiinnhold (kalorier), som er produsert i Norge. Norge har et krevende klima for jordbruksproduksjon. Det gjør det vanskelig å oppnå høy selvforsyningsgrad på for eksempel hvete og en del frukt og grønt. Norge har ingen produksjon av sukkervekster, som gjør at denne viktige kalorikilden er helt avhengig av import. For perioden 2019-2021 var selvforsyningsgraden på 45 prosent, mens tar man hensyn til import av fôr til dyreproduksjon, så faller den til 39 prosent (NIBIO, 2023). Det er godt under det politiske målet om 50 prosent selvforsyningsgrad.

Det er verdt å stille spørsmål ved hvorfor målet er satt til akkurat 50 prosent. Er det fordi det anses å gi god nok matvaresikkerhet i en krise, eller er det et tilfeldig valgt tall, som ligger noe over nivået Norge vanligvis har ligget på og dermed kan rettferdiggjøre en fortsatt dyr landbrukspolitikk?

Et land det er relevant å sammenligne oss med når det kommer til selvforsyning er Finland, som har lignende klimatiske forhold og en produksjonsstruktur med en del likhetstrekk. Ettersom Finland er medlem av EU, er finsk landbruk utsatt for konkurranse fra hele resten av EU uten noen tollbarrierer, prisene er markedsbaserte heller enn regulerte, og støttenivået er vesentlig lavere enn i Norge. Likevel klarer de å oppnå en svært høy selvforsyningsgrad. De har en selvforsyningsgrad på over 100 prosent for matkorn, svinekjøtt og egg, og om lag 90 prosent på meieriprodukter, storfekjøtt, kyllingkjøtt og enkelte grønnsaker, og har blitt rangert som best i verden innen matsikkerhet (Ruokatieto, 2023). Dette er tall som er omtrent på nivået eller bedre enn tilsvarende tall for Norge. Det viser at en annen, mer markedsbasert landbrukspolitikk (og EU-medlemskap), lar seg kombinere med høy selvforsyningsgrad.

Der Finland skiller seg klart fra Norge når det gjelder selvforsyningsgrad er matkorn, som er en viktig kilde til næring. I Norge er selvforsyningsgraden på korn/mel inkludert ris og mais beregnet til rundt 30 prosent (NIBIO, 2023). Ser man kun på de kornsortene som produseres i Norge så er selvforsyningsgraden på rundt 50 prosent, men den kan øke til opp mot 80 prosent i år med gode avlinger. I Finland derimot er det samlede produksjonsvolumet av korn til mat høyere enn forbruket, selvforsyningsgraden er på over 100 prosent.

Årsaken til denne forskjellen er at sammensetningen av kornforbruket til mat er annerledes i Norge og Finland. I Norge er hvete den helt dominerende kornsorten til matformål, og står for 82 prosent av forbruket av matkorn. Havre utgjør 12 prosent av forbruket, mens rug og bygg står for 5 og 1 prosent. I Finland utgjør hvete kun 66 prosent av forbruket av matkorn, mens havre, rug og bygg står for henholdsvis 15, 18 og 1 prosent. Den store forskjellen er altså at finner i mye større grad spiser rug, ikke minst i form av rugbrød. I tillegg forbraker finner i noe større grad havre. I Norge dyrkes det lite rug, men det var tidligere den vanligste kornsorten i Norge. Det produseres om lag like mye havre som hvete i Norge, men en stor andel av havren går til dyrefôr som gir mindre mat enn om kornet ble forbrukt direkte. De klimatiske forholdene i Norge og Finland er bedre egnet til produksjon av rug og havre enn tilstrekkelig mengde hvete av matkornkvalitet. Forskjellen mellom Norge og Finland i forbruket og selvforsyningsgrad av matkorn illustrerer at selvforsyningsgraden vel så mye er et spørsmål om befolkningens kostholdsvaner som landets produksjonsevne.

En annen årsak til lav selvforsyningsgrad for mathvete i Norge, er at norske hvetebrød typisk inneholder andre kornsorter, en andel grovt mel og noen ganger nøtter og grønnsaker, noe som stiller svært høye krav til proteinkvaliteten (gluteninnholdet) i hveten (NIBIO, 2023). Det gjør at en betydelig andel av hveteproduksjonen (varierende år for år, men i snitt rundt 50 prosent) ikke har høy nok proteinkvalitet for å regnes som mathvete i Norge, og dermed brukes til dyrefôr i stedet. Det har imidlertid foregått en utvikling av nye hvetesorter til dyrking i Norge, som gjør at det er potensiale for i større grad å møte norske krav til mathvete gjennom innenlandsk produksjon.

Det illustrerer svakheten med måten selvforsyningsgraden er definert på i dag. Definisjonen tar utgangspunkt i at sammensetningen av forbruket ikke skal endres i en krisesituasjon. Satt på spissen, kan nordmenn i en krisesituasjon spise mer rugbrød og havregrøt og mindre hvetebrød? Eller eventuelt brød bakt etter oppskrifter som tillater noe lavere proteinkvalitet på hvetemelet? Hvis svaret på det er nei, så er det viktig for beredskapen å opprettholde så høy selvforsyningsgrad for matkorn som mulig. Hvis svaret derimot er ja, så er selvforsyningsgraden slik den er definert i dag av mindre betydning for beredskapen.

Matkorn er særlig viktig for selvforsyningsgraden fordi en stor andel av energiforbruket i vårt kosthold (rundt 30 prosent) kommer fra korn. Forbruket av matkorn er likevel kun et eksempel på hvordan selvforsyningsgrad etter dagens definisjon påvirkes av forbrukernes preferanser. Sukker er en annen energirik matvare som påvirker selvforsyningsgraden negativt. 10 prosent av energien i vårt kosthold kommer fra sukker, og kun 1 prosent av det er fra innenlands produksjon (NIBIO, 2023). Nordmenn spiser mer sukker enn det som er anbefalt etter kostholdsrådene. Det har likevel ingenting å si for hvordan selvforsyningen vurderes.

Varer vi forbruker mindre av eller som er lite kaloririke, har tilsvarende mindre betydning for selvforsyningsgraden. 48 prosent av grønnsakene som forbrukes i Norge er produsert innenlands. Dette har imidlertid lite å si for selvforsyningsgraden da grønnsaker kun utgjør 2 prosent energiforbruket i kostholdet.

Fisk utgjør også kun rundt 2 prosent av det norske kostholdet målt i energi, og har derfor liten betydning for selvforsyningsgraden (NIBIO, 2023). Norge er en stor eksportør av fisk, og det kan erstatte kjøttforbruk i en krisesituasjon. Å ikke ta hensyn til det gir et skjevt bilde av vår evne til å fø oss selv i en krise. Eksporten av fisk er ikke inkludert i selvforsyningsgraden slik den er definert i norsk jordbrukspolitikk, på tross av at det inngår i definisjonen av selvforsyning (self-sufficiency ratio) brukt av FNs organisasjon for ernæring og landbruk. Å inkludere eksport av mat i tråd med FNs definisjon kalles i Norge for dekningsgraden. Den er i Norge på over 90 prosent.

Selvforsyningsgraden slik den er definert i dag legger med andre ord til grunn at det er viktig å produsere mer av varer som helsemyndigheter mener vi bør forbruke mindre av, som sukker og lyse hveteprodukter, og legger liten vekt på faktisk produksjon av varer som helsemyndighetene mener vi bør forbruke mer av, som grønnsaker, fisk og grove kornprodukter.

En annen svakhet ved selvforsyningsgrad som politisk mål, er at det ikke tar hensyn til endringer i produksjonen som er mulig å iverksette over litt tid, gitt en alvorlig krise som truer importen av mat. Norge har tidligere produsert og forbrukt vesentlig mer poteter enn i dag, som kan erstatte for eksempel ris eller pasta basert på durumhvete som ikke produseres i Norge. Vi har i dag høy selvforsyningsgrad på poteter (76 prosent), men poteter utgjør en liten andel av energiforbruket i vårt kosthold (4 prosent) (NIBIO, 2023). Ris, som utelukkende kommer fra import, utgjør 6 prosent av energiforbruket. Produksjonen av poteter i Norge var etter krigen om lag fire ganger større enn den er i dag, og poteter utgjorde da en vesentlig større del av det norske kostholdet. Årsaken til nedgangen i potetproduksjon er ikke at vi ikke lenger kan produsere så store mengder, men at forbrukernes preferanser har endret seg slik at det ikke er etterspørsel etter så stor potetproduksjon.

Noen tilpasninger av kosthold kan gjøres på forholdsvis kort sikt i en krisesituasjon, som å forbruke fisk tiltenkt eksport eller å anvende havre til mat heller enn dyrefôr. Andre tilpasninger kan kreve minst én vekstsesong, som å dyrke mer rug, havre til mat heller enn fôr og poteter. Gjennom beredskapslager av eksempelvis matkorn, kan man sikre tilstrekkelig beredskap i en krisesituasjon i påvente av omlegging av produksjonen. Også her kan vi lære noe av Finland, som har vesentlig større beredskapslager enn Norge. Norge har innført et beredskapslager for matkorn, men det dekker kun tre måneders forbruk og kun av én landbruksvare.

Matsikkerhet i en langvarig krise der man kan tilpasse jordbruksproduksjonen til behovene i krisen avhenger av at produksjonskapasiteten i landbruket opprettholdes, men ikke nødvendigvis av at produksjonsnivået i vanlige tider er så høyt som mulig. Å sikre produksjonskapasitet krever at gode jordbruksarealer holdes i drift, slik at de kan anvendes til mest mulig intensiv produksjon av nødvendige matvarer dersom muligheten for import bortfaller. Det bør også utarbeides beredskapsplaner for rask økning av matproduksjon Norge har gode forutsetninger for, men som det utenom kriser ikke er etterspørsel etter grunnet befolkningens preferanser.

Det er derimot hverken nødvendig eller tilstrekkelig at man bruker store summer på å sørge for at jordbrukspolitikken når et vilkårlig selvforsyningsmål som er satt ut ifra dagens forbruksmønster.

Målet om landbruk i hele landet

Mål om landbruk i hele landet er åpenbart sentralt i dagens politikk. Subsidiene til jordbruket har en kraftig differensiering etter geografi, der det gis vesentlig høyere støtte for produksjon i de delene av landet med dårligst forutsetninger for matproduksjon. Dette reflekteres blant annet i målformuleringen om «Et mangfoldig landbruk med en variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling.»

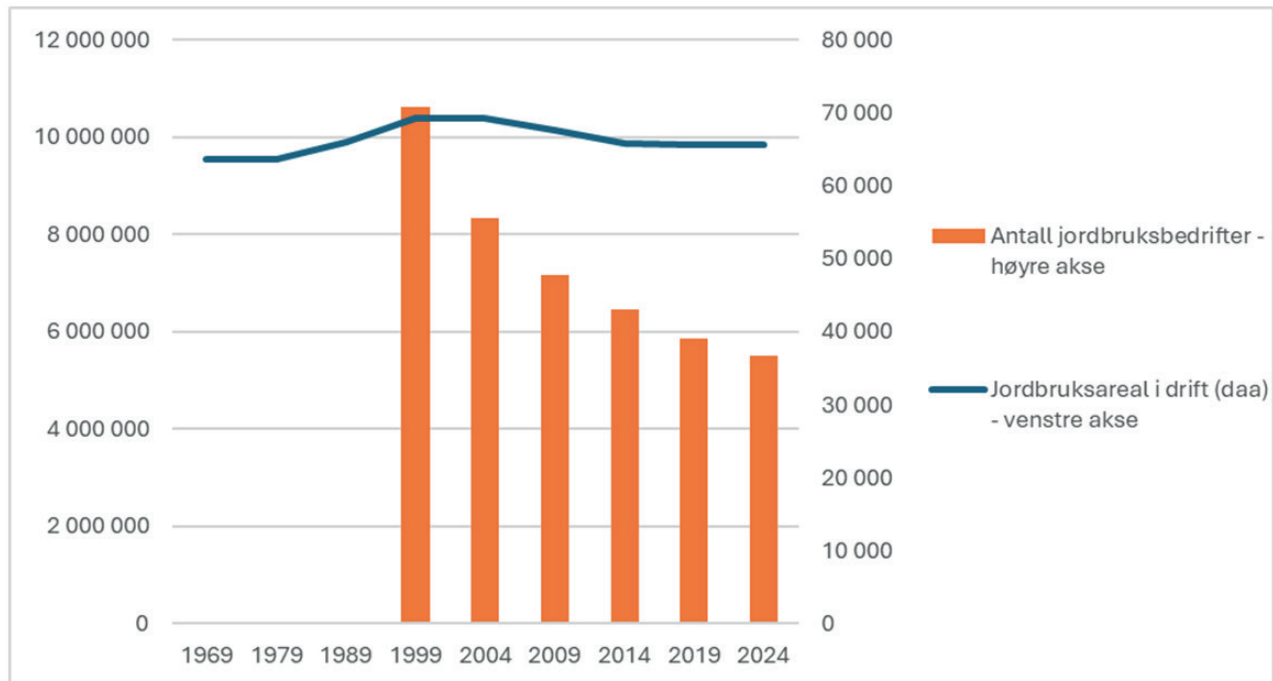
Geografisk produksjonsdeling sikter til den såkalte kanaliseringspolitikken. Den er definert på følgende måte i jordbruksmeldingen:

«Jordbrukspolitikken har i fleire tiår vore innretta slik at verkemidla stimulerer til ei geografisk arbeidsdeling av jordbruksproduksjonen i ulike delar av landet, basert på kvar i landet klima og topografi er eigna for kornproduksjon... Den geografiske fordelinga av produksjonen legg til rette for kornproduksjon på flatbygdene på Austlandet og i Trøndelag, medan tilskot stimulerer til produksjon av mjølk og kjøtt frå grovfôretande husdyr i dal- og fjellbygdene, på Vestlandet og i Nord-Noreg.»

Udermålet om å legge til rette for bruk av jord- og beiteressursene kan tolkes som at jordbruksarealet i størst mulig grad skal opprettholdes, og henger også sammen med kanaliseringspolitikken. Det er langt på vei nådd. Arealet som er i drift i 2024 er høyere enn det var i 1969 og 1979, og bare noe lavere enn toppen tidlig på 2000-tallet.

Udermålet om «muligheter for bosetting og sysselsetting» er det derimot vanskelig å si at er nådd. Antallet jordbruksbedrifter har derimot falt dramatisk, fra over 70 000 i 1999 til 36 790 i 2024, en reduksjon på 48 prosent på 25 år. Den prosentvise nedgangen i antall bruk har vært

forholdsvis jevn over hele landet, men noe større i de tre nordligste fylkene. Figur 3 viser utviklingen i jordbruksareal i drift siden 1969 og antall jordbruksbedrifter siden 1999.



Figur 3 Utvikling i jordbruksareal i drift og antall jordbruksbedrifter. Kilde:SSB

Antall jordbruksbedrifter er så lavt at det ikke lenger har særlig stor betydning for «muligheter for sysselsetting» i landet. Bønders andel av det totale antall sysselsatte i Norge er på 1,2 prosent. Jordbruket har dermed liten direkte betydning for sysselsettingen. Jordbruket er åpenbart viktigere i noen deler av landet enn andre, men selv i fylket der bønder utgjør høyest andel sysselsatte, i Innlandet, er andelen kun på rett under 5 prosent, som ikke kan sies å være av avgjørende betydning.

Det må i tillegg tas med i betraktningen at en stor andel av bøndene er deltidsbønder med en annen jobb i tillegg, eller hobbybønder som ikke har noen netto inntekt fra jordbruk. I 2023 var det 29 prosent av jordbrukere som hadde null prosent av sin nettoinntekt fra jordbruk, mens ytterligere 14 prosent hadde under 10 prosent av sin inntekt fra jordbruk. For de 43 prosent av bøndene som har under 10 prosent av sin inntekt fra jordbruk er ikke jordbruket avgjørende for mulighetene for sysselsetting og bosetting.

Distriktene er allerede og vil i økende grad fremover være preget av mangel på arbeidskraft og en aldrende befolkning. Den aldrende befolkningen vil legge press på offentlige tjenester og kreve mer arbeidskraft innenfor pleie og omsorg. I den situasjonen er det vanskelig å se hvorfor det skal være et mål å binde opp mest mulig arbeidskraft i en spesifikk næring. At antallet bønder går ned bør derfor sees på som en ønsket utvikling, særlig når det skjer uten at det går på bekostning av andre mål i jordbrukspolitikken.

Målet om økt verdiskaping

Målet om økt verdiskaping er det også grunn til å stille spørsmål ved realiteten i hvis det tolkes bokstavelig, tatt i betraktning at det er snakk om en næring som krever svært store subsidier og høye tollbarrierer for å overleve. Ifølge SSB har verdiskapningen i jordbruket økt de siste 20 årene, fra 10,5 mrd. kroner i 2002 til 17,2 mrd. kr i 2022, målt i basisverdi i faste 2015-priser. Det er en betydelig økning, men dette utgjør likevel kun 0,7 prosent av fastlands-BNP, noe som må sies å være svært lite. Det er også lavere enn summen av subsidiene og kostnaden for forbrukerne ved tollbeskyttelsen. I så måte kan jordbruket sies å være verdiødeleggende heller enn verdiskapende.

Et annet delmål er å legge til rette for bondens inntektsmuligheter. Ifølge SSB var den gjennomsnittlige inntekten fra jordbruk for gårdbrukere på 257 300 kroner i 2023. Med om lag 37 000 bønder i Norge, tilsvarer subsidiene over jordbruksavtalen på 29 mrd. kroner 827 893 kroner per bonde. Gårdbrukernes gjennomsnittlige inntekt fra jordbruk er dermed mindre enn 1/3 av subsidinivået per bonde. Legger man til kostnaden for forbrukerne av de viktigste tollbarrierene på 5 mrd. kroner, så blir det samlede direkte og indirekte støttenivået per bonde på hele 942 730 kroner. Jordbrukspolitikken er med andre ord en svært ineffektiv måte å bidra til bønders inntekt på. Man kunne i teorien erstattet dagens mange støtteordninger en kontantoverføring til alle bønder som var vesentlig lavere enn dagens støttenivå, og likevel sikret en høyere gjennomsnittsinntekt enn i dag.

Det svært lave tallet på den gjennomsnittlige inntekten fra jordbruk må ikke tolkes som at bønder i snitt har så lav inntekt. Tallet er i stor grad et resultat av at mange gårdbrukere er deltidsbønder får kun en liten andel av sin totale inntekt fra jordbruk. I 2023 var det 29 prosent av jordbrukere som hadde null prosent av sin nettoinntekt fra jordbruk, mens ytterligere 14 prosent hadde under 10 prosent av sin inntekt fra jordbruk, og 30 prosent hadde mellom 10 og 49 prosent av sin inntekt fra jordbruk. Kun 11 prosent av gårdbrukere hadde 90 prosent eller mer av sin inntekt fra jordbruk. Det er med andre ord få heltidsbønder, mange deltidsbønder og ganske mange som må regnes som hobbybønder der jordbruk gir ingen eller nesten ingen inntekt. Hobbybøndene drar naturlig nok ned snittinntekten. Den samlede gjennomsnittlig nettoinntekten til gårdbrukere, inkludert inntekter fra andre aktiviteter, var i 2023 på 760 200 kroner. Det er høyere enn den gjennomsnittlige årslønnen i Norge på 668 440 kr.

Hvordan bønders inntekt skal sammenlignes med andre grupper er et politisk betent tema, som har vært gjenstand for debatt, forhandlinger på Stortinget og et politisk forlik. Totalkalkylen for jordbruket, som er del av tallgrunnlaget som forberedes i forkant av jordbruksoppgjørene, inneholder flere ulike tall. I totalkalkylen for hele jordbrukssektoren er vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, inkluderer effekt av jordbruksfradraget, beregnet til å ligge på 614 100 kr i 2025 basert på budsjettet i jordbruksavtalen. Dette er en vesentlig økning fra 433 100 kr i 2023. I totalkalkylen for aktive jordbruksbedrifter defineres det en «sammenligningsinntekt», som er den inntekten det er politisk enighet om at skal brukes til å vurdere bønders inntekt. Denne har gått fra 430 600 kroner i 2023 til 691 600 kr i 2025. Det er en nominell økning på 60 prosent på to år. Ut ifra det kan man si at målet om å sikre bønders inntekt i stor grad blir nådd gjennom den store økningen i subsidiene som har funnet sted de siste årene.

Målet om bærekraftig landbruk

Målet om bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser har flere aspekter, men fremhever særlig hensynet til klima. Det er likevel ikke til hinder for at en stor andel av støtten går til de produksjonstypene, produksjon av melk og kjøtt, med desidert høyest klimagassutslipp. Det kan derfor i liten grad sies at dette er et mål som prioriteres i innretningen av støtten til jordbruket over jordbruksavtalen. De siste 20 årene det finnes statistikk, fra 2003 til 2023, har jordbrukets klimagassutslipp variert mellom 4,5 og 4,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. 2023 et av årene med lavest utslipp, men det er vanskelig å se noen tydelig trend.

Det er satt en sektorambisjon for reduksjon av klimagasser fra jordbruket, som er uttrykt i en avtale mellom regjeringen og jordbruket (Regjeringen, 2019). Avtalen skal redusere klimagassutslipp og øke opptaket av karbon fra jordbruket tilsvarende 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for perioden 2021 til 2030. Riksrevisjonen har undersøkt arbeidet med dette målet, og konkludert med at det er ikke er noe som helst som tyder på at det er mulig å nå (Riksrevisjonen, 2025).

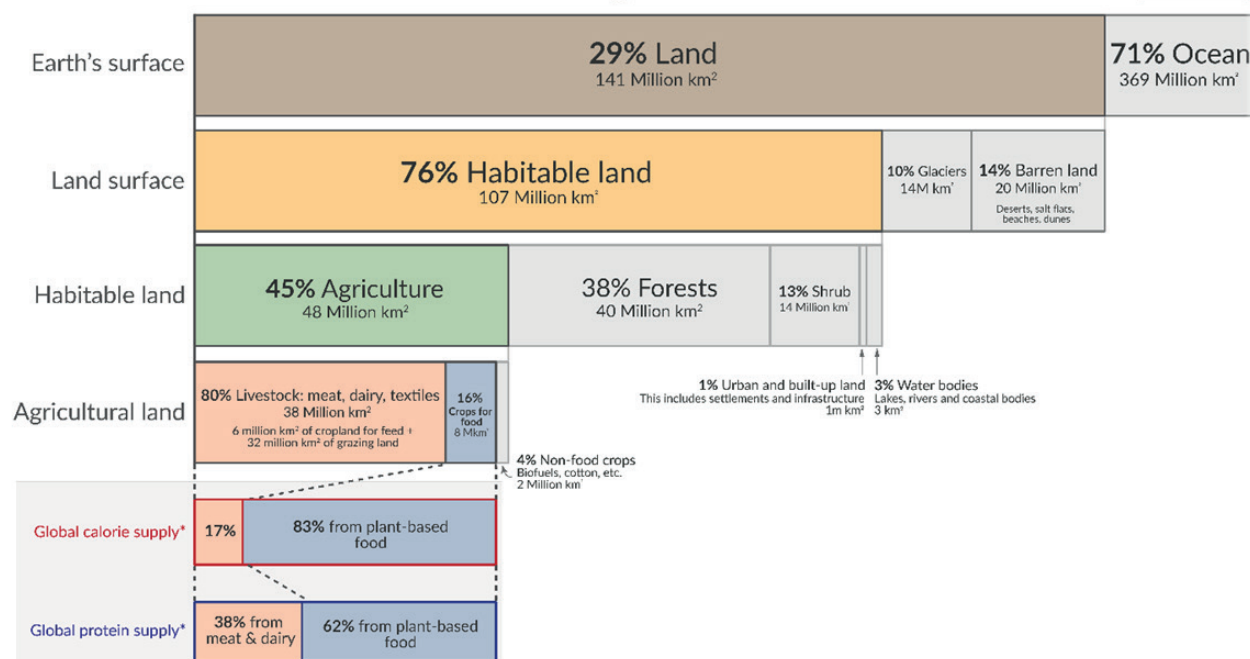
Målet om redusert forurensning gjelder blant annet avrenning av næringsstoffene nitrogen og fosfor, som bidrar til svekket miljøtilstand i vassdrag og sjø. Det er særlig relevant for Oslofjorden, der miljøtilstanden er svak og utviklingen går i feil retning (NIVA, 2025). Jordbruket er den største kilden til utslipp i Ytre Oslofjord, og det har hittil ikke lyktes å få til en reduksjon av disse utslippene.

Målet om å opprettholde og ivareta kulturlandskapet er nært knyttet opp til målet om at jordbrukets arealer skal vernes og brukes. Som beskrevet over, har dette målet i stor grad blitt oppfylt, med kun en moderat nedgang i jordbrukets areal de siste 20 årene.

I det overordnede målet om bærekraftig landbruk er det en sentral målkonflikt som ikke er håndtert. Fra et klimaperspektiv, så er produksjon av rødt kjøtt det desidert største problemet, med opptil 10 ganger høyere utslipp av klimagasser per kilo enn kyllingkjøtt. Fra et globalt perspektiv er arealbehovet fra kjøttproduksjon et enormt miljøproblem. 80 prosent av landbruksarealene brukes til kjøttproduksjon, selv om den produksjonen kun bidrar med 17 prosent av maten, og det er produksjon av rødt kjøtt som er hovedsynderen. Størsteparten av arealet som beslaglegges av kjøttproduksjon er beiteareal. Kjøttproduksjon legger også beslag på enorme jordbruksarealer som kunne vært brukt til matproduksjon for mennesker, men som brukes til å dyrke vekster til kraftfôr, se Figur 4. Fordi storfe og sau er en mye mer ineffektiv måte å produsere kjøtt på enn for eksempel kyllingproduksjon, bidrar produksjon av rødt kjøtt til at det trengs større arealer til fôrproduksjon.

Global land use for food production

Our World
in Data



*Includes fish and seafood from aquaculture production, which uses land for feed. If wild fish catch is also included, animal products would provide 18% of calories and 40% of protein.
Data sources: UN Food and Agriculture Organization (FAO) and Poore and Nemecek (2018).

OurWorldinData.org - Research and data to make progress against the world's largest problems.

Licensed under CC-BY by the authors Hannah Ritchie and Max Roser (September 2023).

Figur 4 Globalt arealbruk til matproduksjon. Kilde: Our World in Data

Globalt sett er det ikke noen tvil om at det beste for klima og natur er, i prioritert rekkefølge, mest mulig plantebasert mat, at kjøttet som konsumeres er minst mulig arealkrevende og klimaintensivt, det vil si ikke rødt kjøtt, og at det som konsumeres av rødt kjøtt produseres intensivt så minst mulig areal beslaglegges (Grunwald, 2025). Norsk jordbrukspolitikk er derimot hovedsakelig rettet mot å legge til rette for produksjon av rødt kjøtt, særlig på lite produktive arealer som ikke kan brukes til annet enn beite i deler av året, noe som igjen krever økt bruk av kraftfôr.

For å nå målet om å opprettholde jordbruksareal i Norge og kulturlandskapet, er derimot satsing på produksjon av rødt kjøtt og bruk av beiteareal sentralt. Det har en viss positiv effekt på naturmangfold, da endel arter lever på beiteareal. Dette må imidlertid settes opp mot naturmangfoldet på et eventuelt gjengrodd areal. Artsmangfoldet er klart størst i skogarealer.

Det er også tvilsomt fra et klimaperspektiv om opprettholdelse av beitearealer er riktig prioritering. Hvis alternativet er at arealene gror igjen, vil det sannsynligvis bidra til mer binding av CO₂.

Hvis redusert produksjon av rødt kjøtt i Norge kun fører til økt import, så blir den globale klima- og miljøeffekten mer usikker. Mer intensiv og effektiv kjøttproduksjon er i utgangspunktet mindre skadelig for klima, selv om det kan innebære andre negative miljøkonsekvenser, fordi det reduserer arealbruken som er det største problemet. Så dersom den importerte produksjon er mer intensiv enn den marginale produksjonen i Norge som legges ned, så kan det gi en netto klimagevinst. Den klart største klimagevinsten får man imidlertid hvis man stimulerer til redusert forbruk av rødt kjøtt, særlig hvis det erstattes av plantebasert mat, men også hvis det erstattes av kylling og svin.

Behov for forenkling

Den norske landbrukspolitikken er svært komplisert. En rapport fra en ekspertgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet konkluderte i 2016 med at jordbruksavtalen inneholder rundt 100 enkeltordninger (Landbruks- og matdepartementet, 2016).

Det er da ikke tatt med at mange av disse ordningene inneholder en differensiering etter geografi, størrelse på produksjonen (struktur) og/eller produksjonstype. For eksempel inneholder arealtilskuddet en differensiering etter åtte ulike soner, seks produksjonstyper, og etter størrelse innenfor enkelte av disse produksjonstypene, som vist i Figur 5 hentet fra jordbruksavtalen 2024.

Tabell 7.10 Foreløpige satser for arealtilskudd, kroner per daa jordbruksareal, 2024.

Vekst-gruppe	Sær-skilte vekster	Søk-nads-frist	Inter-vall dekar	Sats kr/daa ¹⁾ i sone ²⁾								
				1	2	3	4	5A	5B	6	7	
Grovfôr		15. oktober 2024	Alt areal	50	50	160	180	390	445	460	506	
Korn			1-3000	309	442		502	522				
	Hvete		1-3000	100 (tillegg)								
	Oljefrø og proteinvekster ³⁾		1-3000	200 (tillegg)								
Potet			Alt areal	733						1 520		
Grønnsaker			1-300	1 550						2 590		
Grønnsaker			301+	1 200						2 250		
Frukt			1-75	2 100				2 880				
Frukt			76+	1 840				2 620				
Bær m.m.			1-150	2 200				2 670				
Bær m.m.			151+	1 940				2 410				

1) Vekstgrupper på areal som i sum er mindre enn ett daa er ikke tilskuddsberettigede.

2) Soner i henhold til vedlegg 1.

3) Oljevekster, erter og bønner til modning eller konservering.

Figur 5 Oversikt over støttesatser arealtilskudd. Jordbruksavtalen 2024-2025

Det er også flere eksempler med lag på lag med støtteordninger og virkemidler, som har en geografisk eller strukturell differensiering. Det mest fremtredende eksempelet på dette er melkeproduksjon. Jordbruksavtalen inneholder et pristilskudd på melk, som er differensiert etter 10 ulike geografiske soner og går fra 0,32 kr/L på Jæren og 0,6 kr/L på det sentrale Østlandet og

deler av Trøndelag, til 3,20 k/L i Finnmark. Sonegrensene er kompliserte og følger ikke fylkesgrenser, men skal være tilpasset lokale driftsforhold. Dette er imidlertid langt fra den eneste geografisk differensierte ordningen for melkeproduksjon. Det gis også et driftstilskudd som er differensiert etter geografi per bruk, et tilskudd per husdyr som er differensiert etter antall dyr (med mer støtte per melkekyr for mindre gårder med færre dyr), og et beitetilskudd som også er beregnet ut ifra antall dyr. Resultatet er at det er svært lite transparent hvor mye subsidier som gis til ulike produsenter. Den omfattende differensieringen etter geografi og størrelse er også iboende ineffektiv, den har som formål å fremme produksjon i områder med dårlige forutsetninger og på gårder som er så små at de er ineffektive. Andre produksjonstyper enn melkeproduksjon har også tilsvarende lag på lag med tilskudd og differensiering.

Rapporten som så på forenklingsmuligheter konkluderte med at det i prinsippet var mulig å redusere antall støtteordninger fra over 100 til syv, med mindre differensiering innad i hver av de syv (Landbruks- og matdepartementet, 2016). Ekspertgruppen konkluderte med at en slik forenkling til var mulig, uten å gi vesentlig omfordeling av støtten noe som var et premiss for arbeidet. Et slikt premiss må ikke godtas, og det kan være mulig med vesentlig større forenklinger, eksempelvis mindre differensiering innad i støtteordninger, dersom man ønsker å reformere dagens ineffektive jordbrukspolitik. Det er likevel interessant at det er mulig med en stor forenkling også innenfor dagens politikk. En slik forenkling vil ha flere fordeler. Blant annet vil det kunne redusere administrative kostnader, og gjøre det enklere å forstå hvordan jordbrukspolitikken fungerer. Ekspertgruppens anbefalinger ble i det store og hele ikke fulgt opp.

Et naturlig spørsmål som melder seg er hvorfor man har endt opp med et system med over 100 støtteordninger, når det er mulig å oppnå omtrent samme resultat med kun syv ordninger. Ekspertgruppen peker selv på flere forhold, deriblant at man har et «høyt ambisjonsnivå mht. inntektsutjevning mellom foretak innen ulike produksjoner, distrikter og bruksstørrelser». Dette «ambisjonsnivået» er det verdt å problematisere i seg selv, da målet om å utjevne inntekter nødvendigvis står i veien for rasjonelle endringer i produksjonsmønstre, for eksempel at en produsent endrer produksjon til noe som er mer lønnsomt eller at produsenter slår seg sammen for å få en mer rasjonell drift. Det er også en lite tilfredsstillende forklaring på kompleksiteten, gitt at det er mulig å få langt på vei den samme fordelingsprofilen med vesentlig enklere politikk.

En annen forklaring fra ekspertgruppen virker mer troverdig: at «Selve forhandlingsprosessen [rundt jordbruksavtalen] bidrar til økt antall ordninger.» Ekspertgruppen påpeker at partene har et ønske om å sette synlige spor i jordbruksavtalen, og at effektene av å fjerne ordninger kan være problematisk for en eller flere parter. En annen grunn til at partene bidrar til kompleksitet kan være at særlig bondeorganisasjonene har en interesse av en komplisert støttestruktur, som gjør det vanskelig å analysere de samlede støttenivåene og fordelingsprofilen. På den måten unngår man innsyn og demokratisk debatt om jordbrukspolitik. Enkle spørsmål som hvor mye en liter melk, en kilo kjøtt eller et melkekyr mottar i samlet støtte, er det ikke enkelt å svare entydig på med dagens system. Svaret vil avhenge av mange ulike faktorer og støtten er spredt på flere ordninger. Det gjør at samlede støttenivåer, som ellers kunne skapt motstand eller i det minste debatt, blir skjult.

En konklusjon er derfor at å få en enklere og mer rasjonell struktur på landbrukspolitikken er vanskelig å forene med dagens forhandlingsinstitutt.

En iboende ineffektiv politikk

Riktige priser er sentralt for å oppnå effektiv ressursallokering i ethvert marked. Det er gjennom priser produsenter får vite hvor mye varene de produserer er verdt for forbrukerne, og prisene gir incentiver til å tilpasse produksjonen slik at den skaper mest mulig merverdi. En effektiv jordbrukspolitikk vil dermed i størst mulig grad la prisene fastsettes i markedet. Politiske mål som ikke nås gjennom markedspriser, for eksempel å opprettholde arealer i drift av hensyn til kulturlandskap eller beredskap, eller å øke inntektsnivået til bønder, bør nås gjennom målrettede ordninger som ikke påvirker prisene i markedet.

Norsk jordbrukspolitikk har motsatt tilnærming. Endring av priser på jordbruksprodukter brukes som det fremste virkemiddelet for å nå en rekke politiske mål. Et sentralt trekk ved norsk jordbrukspolitikk er at den skjermer bønder for priser fastsatt i markedet. Først gjøres det gjennom et system med høye tollbarrierer kombinert med målpriser og markedsreguleringer for å frikoble den innenlandske prisen på jordbruksvarer fra internasjonale priser. Deretter bruker det offentlige store summer på å ytterligere endre prisene bønder samlet sett mottar for sin produksjon gjennom pristilskudd. I jordbruksavtalen for 2026 utgjør pristilskuddene en direkte subsidiering på over 6 mrd. kroner.

Pristilskuddene har også en omfattende geografisk differensiering, som gjør at produsenter i ulike deler av landet står overfor ulike samlede priser for sine produkter. Forskjellen i tilskudd kan være stor, for melk er for eksempel pristilskuddet ti ganger høyere for den delen av landet med høyest tilskudd sammenlignet med den delen med lavest tilskudd. I tillegg til direkte pristilskudd, er det andre tilskudd som har nesten samme effekt, som tilskudd som er knyttet direkte til antall dyr i en gitt gård. Det gjelder tilskudd for husdyr og beitetilskuddet, som alle har en sats per dyr. Disse volumbaserte tilskuddene utgjør over 7,5 mrd. kroner i støtte. I tillegg kommer blant annet driftstilskuddet for melk og kjøtt på 2,9 mrd. kroner som delvis gis flatt per bruk, med geografisk differensiering, men også har en komponent per dyr.

Flere av disse støtteordningene differensieres delvis etter geografi eller størrelse (struktur), slik at små gårder får høyest støtte per produserte enhet. Både den geografiske og strukturelle differensieringen skal motvirke naturlige fortrinn, det vil si at det er de minst lønnsomme produsentene, med dårligst naturgitte fordeler, som får mest støtte per produserte enhet og dermed får et incentiv til å øke sin produksjon. På den måten bidrar landbrukspolitikken direkte til en mindre effektiv ressursutnyttelse ved at produksjonen kanaliseres vekk fra der den er mest effektiv.

Ulike priser for samme produkt i ulike deler av landet er ikke i seg selv unaturlig. Produsenter i områder med krevende reisevei, langt unna omsetningsledd for jordbruksprodukter, vil i et fritt marked typisk motta en noe lavere pris for sine produkter for å kompensere for de ekstra transportkostnadene. I Norge er en slik prisdifferensiering fra mottakerleddet noe man aktivt prøver

å motvirke gjennom ulike virkemidler. Et slikt virkemiddel er direkte tilskudd til fraktkostnader. Disse er i jordbruksavtalen på i overkant av 400 mill. kroner. Et annet virkemiddel er prisutjevningsordningen for melk, som består av en rekke tilskudd og avgifter som blant annet skal sikre lik pris for produsenter i ulike deler av landet, uavhengig av geografi. Frakttilskudd og ordninger som prisutjevningsordningen for melk bidrar ytterligere til en lite effektiv jordbrukssektor. Effekten av disse ordningene er i ytterste konsekvens at deler av produksjonen mottar høyere subsidier enn verdien av produktene som produseres, som vil være et rent samfunnsøkonomisk tap.

Hensikten med å først gi ekstra pristilskudd og subsidier til noen områder, og deretter ha ordninger som sørger for at de samme områdene får en høyere pris enn de ellers ville hatt for sine produkter, er selvfølgelig å oppnå målet om et landbruk i hele landet. Det kan stilles spørsmål ved om dette er et fornuftig mål, særlig i lys av at det er mangel på arbeidskraft i distriktene, en mangel som forventes å bli stadig verre fremover. Selv om man godtar dette målet, vil det være mer effektivt å gi produksjonsuavhengig driftsstøtte til distriktslandbruket. Da betaler man direkte for det man ønsker å oppnå, uten å betale for produksjon som er klart ulønnsom. Det vil bety et mindre intensivt distriktslandbruk. Samtidig finnes det en rekke ordninger som har som mål å gjøre landbruket i de mest produktive områdene mindre intensivt, for å unngå at disse skal utkonkurrere distriktslandbruket. Det gjelder blant annet ordninger som geografisk avgrensede melkekvoter, og produksjonstak. Ved å fjerne disse kan produksjonen i de mest egnede områdene bli mer intensiv.

Sammenligning med EUs felles landbrukspolitik (CAP)

I EU er landbrukspolitikken (CAP) et område med delt myndighet mellom medlemslandene og EU, hvor hoveddelen av bevilgningene er fra EUs budsjett, med noen nasjonale bidrag, mens utbetalingene administreres på nasjonalt nivå. CAP hadde tidligere omfattende bruk av pristilskudd, men dette ga en rekke problemer, herunder stor overproduksjon, lite bærekraftig landbruk, ulønnsom ressursbruk og unødvendig intensiv produksjon.

Det motiverte en stor reform igangsatt i 1992, «MacSharry reformen», der man kraftig reduserte bruken av pristilskudd, og i stedet økte direkte tilskudd til bønder. Dette ble tatt lenger i en reform i 2003, der den direkte støtten ble frikoblet fra produksjonsvolumer, og i stedet basert på areal og oppnåelse av mål om blant annet miljø og dyrevelferd. I tillegg ble distriktsutvikling en viktigere del av CAP på 2000-tallet.

Den grunnleggende arealbaserte støtten i EU var på minst 200 euro per hektar i 2023, og vil i perioden 2023-2027 utgjøre 51 prosent av de direkte betalingene til jordbruket. Et viktig trekk ved denne støtten er at den ikke skiller mellom ulike produksjonstyper, og dermed overlater det til den enkelte bonden og markedet å finne ut hva som er mest lønnsomt å produsere.

Selv med en stor del av støtten basert på arealer, tas det i EU også andre hensyn. For å få en omfordeling av støtte til mindre produsenter kan medlemslandene differensiere den arealbaserte betalingen etter størrelse eller region. Dermed kan små produsenter få en vesentlig høyere utbetaling per hektar enn snittet. Det finnes også en egen arealbasert ordning som skal virke

omfordelende, blant annet for små gårder. Bevilgningen til denne ordningen vil i perioden 2023-2027 utgjøre 11 prosent av de direkte betalingene til jordbruket.

EU har også en egen ordning med ekstra utbetalinger for arealer med naturlige begrensninger (Areas with natural or other area-specific constraints - ANCs), definert som er i fjellområder, i områder med stor helning, nord for 62. breddegrad, lave temperaturer, eller andre begrensninger. 62. breddegrad går litt nord for Dovre. Kombinert med de andre kriteriene vil store deler av Norge regnes som områder med naturlige begrensninger. Det er opp til hvert enkelt medlemsland om man vil ha en ordning med betalinger for arealer med naturlige begrensninger. Nivået på de ekstra utbetalingene varierer fra medlemsland til medlemsland og også internt i hvert enkelt land etter type areal. Sverige har blant de høyeste utbetalingene, på 271 euro per hektar i snitt for arealer definert som fjell, nordlige eller bratte (EU Commission, 2023). Det kommer på toppen av den ordinære arealbaserte støtten, som i Sverige i snitt lå på 138 euro per hektar. Det tilsvarer en samlet støtte på i overkant av 470 kr/daa. Det er høyere enn arealtilskuddet for grovfôr i mesteparten av Norge, men er vesentlig lavere enn arealtilskuddet som gis for blant annet frukt og grønt (se Figur 2).

Fortsatt finnes det noe landbruksstøtte i EU som er direkte koblet til produksjonsvolumer. Medlemslandene kan bruke opptil 13 prosent av budsjettet på direkte betalinger som er koblet til produksjonsvolumer, under forutsetninger om at visse kriterier er oppfylt. I medlemslandenes planer for 2023-2027 utgjør støtten koblet til produksjonsvolumer 12 prosent av de samlede direkte utbetalingene. Det er storfeproduksjon og melkeproduksjon som mottar den største andelen av denne produksjonsavhengige støtten, men også andre produksjonsformer som frukt og grønt mottar denne typen støtte i enkelte medlemsland.

Utover direkte inntektsstøtte koblet til dyrket areal, er ulike miljøbaserte støtteordninger sentrale i CAP. Miljøbaserte støtteordninger utgjør 24 prosent av den samlede direkte støtten i perioden 2023-2027.

I sum er EUs landbrukspolitikk vesentlig mer markedskonform enn den norske ved at støtten er innrettet mot direkte å bedre bønders inntekt, samtidig som den i begrenset grad skal påvirke valg av produksjon.

Forslag til reform av landbrukspolitikken

Hensikten med å reformforslaget som her presenteres for landbrukspolitikken er todelt. Første mål er å redusere utgiftene for staten. Andre mål er å gjøre jordbruket mer markedsbasert og økonomisk effektivt, ved at andre politiske mål som beredskap, bedring av bønders inntekt og bevaring av kulturlandskap oppnås på måter som ikke går på tvers av økonomisk effektivitet. Økonomisk effektivitet må ikke forveksles med høyest mulig produksjonsvolum.

Forslaget til reform er inspirert av EUs landbrukspolitikk. Det er både fordi EU har vært gjennom lignende reformer, og fordi å gjøre norsk landbrukspolitikk likere EUs kan bidra til tettere integrasjon med EU, inkludert å legge til rette for et fremtidig norsk EU-medlemskap.

Det legges likevel ikke til grunn at landbrukspolitikken skal bli lik som i EU. Norsk landbruk har tilpasset seg et vesentlig høyere støttenivå enn det som gis i EU, og er i tillegg beskyttet av høye tollbarrierer. En eventuell full harmonisering med EUs landbrukspolitikk vil måtte skje gradvis og med lange overgangsordninger.

Støtteordningene i dagens jordbrukspolitikk kan deles i tre kategorier etter hvor akseptable de er ut fra målet en effektiv ressursanvendelse.

Uproblematiske ordninger

Den første kategorien er ordningene de som er uproblematiske, fordi de ikke direkte endrer incentiver for å produsere, samtidig som de bidrar til å nå andre politiske mål. De viktigste tilskuddene i den kategorien er areal- og kulturlandskapstilskudd. Disse bidrar direkte til å holde arealer i drift, som er viktig for kulturlandskap og beredskap. Disse tilskuddene foreslås økt med 50 prosent noe som gir en økning i bevilgning fra om lag 6 mrd. kroner til 9 mrd. kroner. Økningen vil kompensere delvis for reduksjoner i andre tilskudd, som beskrevet nedenfor. I EU differensieres ikke arealtilskudd etter type produksjon, mens det i Norge er en omfattende differensiering. Det foreslås ikke å innføre like satser for alle produksjonstyper, men økningen i bevilgningene bør rettes mot de produksjonstypene som får lavest arealbasert støtte i dag, hovedsakelig melk og kjøttproduksjon da disse får desidert mest av ordningene som foreslås avviklet eller redusert. Den geografiske profilen på areal- og kulturlandskapstilskuddene kan langt på vei videreføres. Områdene som særlig tilgodeses er i stor grad de samme som de som i EU ville vært ansett som områder med naturlige begrensninger.

Andre ordninger som ikke er problematiske er velferdsordninger for bønder, tilskudd til regionale miljøprogram og delvis tilskudd til Landbrukets utviklingsfond. Disse foreslås videreført eller utvidet og utgjør om lag 6 mrd. kroner. Tilskudd til regionale miljøprogram foreslås økt til 1,5 mrd. kr, for å nærme seg EUs andel av direkte bevilgninger som går til miljøprogrammer. En stor andel av bevilgningen til Landbrukets utviklingsfond (1,3 mrd. kroner) går i dag til bedriftsrettede midler som bidrar til investering og utvikling. Dette er problematisk fordi investeringer i økt produksjonskapasitet gjør landbruket mer intensivt, og man legger med det til rette for ulønnsom produksjon. Med reformene som foreslås her vil det være et stort behov for omstilling i jordbruket, og disse midlene kan derfor rettes mot det. Det kan for eksempel innebære støtte til å få en mer rasjonell produksjonsstruktur eller til å nedbetale gjeld fra investeringer som kun er utført på grunn av dagens høye støttenivå.

Delvis problematiske ordninger

Den andre kategorien er ordninger som er noe problematiske fordi de er koblet til produksjonsvolumer, men ikke direkte endrer priser. Det gjelder driftstilskudd melk og kjøtt, tilskudd til husdyr og beitetilskuddet. Av disse er driftstilskudd melk og kjøtt minst problematisk da det i hovedsak gir en betaling per gård, og kun har en mindre komponent som er per dyr. Denne foreslås videreført uendret. Tilskudd til husdyr og beitetilskuddet er koblet til produksjonsvolumer, og ville i EU vært ordninger som måtte holdes innenfor et tak på 13 prosent av det totale støttevolumet.

Det foreslås at tilskuddet til husdyr reduseres fra 5 mrd. kroner til 1 mrd. kroner, mens beite-tilskuddet halveres fra 2,4 til 1,2 mrd. kroner. Det finnes ingen støtte knyttet til produksjonsvolumer for planteproduksjon i Norge, kun direkte pristilskudd. Fordi pristilskudd regnes som særlig problematisk og foreslås fjernet, så foreslås det som en delvis erstatning å innføre en volumbasert støtteordning for grøntproduksjon på 0,5 mrd. kroner.

Særlig problematiske ordninger

Den tredje kategorien ordninger er de som er særlig problematiske fordi de direkte endrer prisene bønder møter i markedet. Det gjelder særlig de ulike pristilskuddene, men også tilskudd som skal redusere prisen på innsatsfaktorer eller tjenester, slik som nedskrivningstilskudd for korn og frakttilskudd. Disse utgjør samlet sett bevilgninger på i overkant av 6 mrd. kroner i dag, og foreslås avvirket i sin helhet.

Man kan plassere tollbarrierene som norsk jordbruk har i samme kategori som pristilskuddene, ved at disse øker den innenlandske prisen på jordbruksvarer. Som tidligere beskrevet innebærer disse en overføring på minst 5 mrd. kroner fra forbrukerne til jordbruket. Siden disse ikke direkte påvirker statens utgifter foreslås det ingen konkrete endringer av tollvernet her. Det bør likevel være et mål på sikt å redusere forbrukernes kostnader og legge til rette for friere handel med blant annet EU gjennom en gradvis utfasing av det særdeles høye norske importvernet.

Overgangsordninger og andre reformer

Endringene som foreslås vil være svært omfattende for det norske jordbruket. For å sørge for at omstillingen kan skje gradvis, foreslås det også en ny overgangs- og omstillingsstøtte. Den er basert på hvordan EU har håndtert tidligere runder med reformer av jordbrukspolitikken, der man har hatt støtte som er basert på historisk støttenivå. Konkret foreslås det at det innføres en regel der jordbruksbedrifter sikres at støtten under den reformerte jordbrukspolitikken minimum skal utgjøre 75 prosent av støttenivået mottatt i 2026. Det betyr at de bruk som med de støtteordningene som er beskrevet over ender opp med et støttenivå under det nivået, får en tilleggsbevilgning som øker deres støttenivået. Denne tilleggsbevilgningen må brukes på konkrete omstillingstiltak i det enkelte bruk. Fordi støttenivået er basert på historisk støttenivå, så gir det ingen uønskede produksjonsincentiver. Det er krevende å anslå akkurat hvor mye en slik ordning vil koste, fordi det må beregnes hvor mange som ender opp med en bevilgning over eller under 75 prosent av tidligere nivå med de nye ordningene. Det er anslått et beløp på 2,5 mrd. kroner til denne overgangsordningen. Over tid vil ordningen gradvis trappes ned.

Det finnes en rekke reguleringer som har som formål å hindre at de mest effektive produsentene tar for mye av markedet fra mindre effektive produsenter. Eksempler på det er melkekvoteordningen, produksjonstaket for melk på 700 000 liter, og konsesjonsgrenser for kjøttproduksjon. En del av hensikten med den foreslåtte reformen er at det skal kunne produseres mer effektivt på de arealene som er best egnet, og ha en mindre intensiv drift på de mindre egnede arealene. Det krever at denne typen begrensninger på strukturen fjernes. Miljø- og dyrevelferdshensyn brukes iblant som begrunnelse for denne typen grenser selv om det ikke er dokumentert at større

produsenter er dårligere på disse områdene. Disse hensynene bør uansett ivaretas gjennom målrettede virkemidler. Å realisere effektiviseringspotensialet og tillate at hvert areal brukes på det som gir mest lønnsomhet innebærer at kanaliseringspolitikken langt på vei forlates. Det vil sannsynligvis føre til en viss reduksjon av jordbruksarealer i distriktene, og noe gjengroing med tilhørende karbonopptak. Imidlertid vil størsteparten distriktslandbruket kunne opprettholdes i en mindre intensiv form.

Til sist foreslås det at det avsettes 750 mill. kroner årlig til en målrettet satsing på matvareberedskap. Som beskrevet tidligere, er måten selvforsyningsgraden er definert på i Norge lite hensiktsmessig. Å ta med maten vi eksporterer, i tråd med FNs definisjon, er åpenbart riktig. Etter den definisjonen har vi en dekningsgrad på over 90 prosent. Matvareberedskapen bør bestå i en kombinasjon av lager av varer for å håndtere plutselig bortfall av importmuligheter, og planer for å sikre en omlegging av kosthold og produksjon i en langvarig krise slik at hele befolkningens behov kan dekkes i en langvarig krise. En bevilgning på 750 millioner kroner i året vil være klart mer enn det som i dag er satt av til beredskapslager for matkorn. Det vil også kunne være mer effektivt, ettersom det ikke er åpenbart at det kun er matkorn som bør lagres av beredskapshensyn. For eksempel sukker, der 100 prosent importeres, kan også være relevant å lagre.

Oppsummering av reformforslag

Bevilgningsendringene som foreslås i reformforslaget er oppsummert Tabell 3.

Tilskudd	Jordbruksoppgjøret 2026 (mill. kr)	Reformforslag (mill. kr)	Endring (mill. kr)
Areal- og kulturlandskapstilskudd	6 136	9 204	3 068
Tilskudd til regionale miljøprogram	1 146	1 500	354
Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond	2 640	2 640	-
Velferdsordninger	2 040	2 040	-
Utviklingstiltak	453	453	-
Driftstilskudd melk og kjøtt	2 927	2 927	-
Tilskudd husdyr	5 048	1 000	- 4 048
Beitetilskudd	2 461	1 231	- 1 230
Produksjonstilskudd grønt (nytt)	-	500	500
Pristilskudd samlet	6 193	0	- 6 193
Annet	413	413	-
Overgangs- og omstillingsstøtte (ny)	-	2 500	2 000
Målrettet beredskapssatsing (ny)	-	750	
<i>Sum</i>	<i>29 674</i>	<i>25 157</i>	<i>- 4 517</i>

Tabell 3 Oversikt over forslag til reform

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren haakon@civita.no eller civita@civita.no

Litteraturliste

- EU Commission. (2023). Factsheet: Natural or other area-specific constraints intervention (ANCs). Hentet fra https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/3aeb6ea6-42ed-4426-a71b-3d1243e295e8_en?filename=factsheet-income-supprt-ancs_en.pdf
- Grunwald, M. (2025). We Are Eating the Earth: The Race to Fix Our Food System and Save Our Climate. Simon & Schuster.
- Landbruks- og matdepartementet. (2016). Forenkling av jordbruksavtalens virkemidler - Rapport fra arbeidsgruppe. Landbruks- og matdepartementet.
- NIBIO. (2023). Norsk selvforsyning av matvarer - status og potensial. Hentet fra https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/3105805/NIBIO_RAPPORT_2023_9_137.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- NIVA. (2025). Tilstandsrapport for Oslofjorden. NIVA i samarbeid med HI, NINA, NMBU og UiO. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2025/januar-2025/tilstandsrapport-for-oslofjorden/>
- OECD. (2023). Agriculture Policy Monitoring: Adapting Agriculture to Climate Change. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/b14de474-en>
- Regjeringen. (2019). Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021–2030. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ada13c3d769a4c64a0784d0579c092f4/klimaavtale-i-jordbruket.pdf>
- Riksrevisjonen. (2025). Riksrevisjonens undersøkning om reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket - Doukent 3:13 (2024-2025).
- Ruokatieto. (2023). Forkful of Facts - Finnish Food Chain Statistics.

Sluttnoter

- 1 Landbruksdirektoratets tall legges til grunn for alle produksjoner unntatt melk og sau, hvor det brukes målpris/PGE for norske priser og statistikk fra EU for europeiske priser.