



# Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

## Er vottun beitar ferð til fjár?

Landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt  
í ljósi útfærslukenninga

Kolbeinn Arnarson

Júní 2021



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

**Er vottun beitar ferð til fjár?**  
***Landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt í ljósi útfærslukenninga***

Kolbeinn Arnarson

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórn málafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2021

Er vottun beitar ferð til fjár?

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði.  
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Kolbeinn Arnarson, 2021  
230697-3299

Reykjavík, Ísland, 2021

## Útdráttur

Tilgangur þessarar ritgerðar er að skoða stefnu stjórnvalda varðandi sjálfbæra landnotkun út frá útfærslukenningum með áherslu á landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt. Leitast er við að svara því hvernig stjórnvöldum gengur að fylgja eftir því markmiði sínu að stýra búfjárbætur í átt að sjálfbærni með beingreiðslum til bænda. Aflað var heimilda frá fagfólki, stjórnvöldum, kenningasmíðum og haghöfum í því skyni að bregða ljósi á viðfangsefni ritgerðarinnar. Niðurstöðurnar leiddu í ljóst að stjórnvöld hafa ekki náð markmiðum sínum varðandi beitarstýringu og sjálfbæra landnotkun í sauðfjárrækt en nýtt stöðumat á ástandi beitarlands staðfestir að yfir þriðjungur beitarlands á Íslandi sé í afar slæmu ástandi. Hefur útfærsla stefnunnar brugðist á marga vegu frá sjónarhóli útfærslukenninga; meðal annars er stefnan afar umdeild, viðmið sem vottað er eftir eru í andstöðu við mat fagaðila, fjárhagslegir hvatar fyrir þátttakendur í verkefninu virka ekki og örar breytingar á stefnunni hafa veikt hana í gegn um tíðina. Allt eru þetta atriði sem útfærslukenningar spá fyrir um að dragi úr árangri opinberra stefna.

## **Abstract**

The purpose of this thesis is to examine through the lens of implementation theories the government's policy regarding sustainable land use with an emphasis on the land use aspect of the quality management system for sheep farming in Iceland. The aim is to investigate the success of the government in enhancing sustainable livestock grazing via financial incentives for farmers. Among sources for the thesis were professionals, the government, scholars, and stakeholders. The results show that the government has not been successful in reaching its goals for grazing management and sustainable land use in sheep farming. A new status assessment of the condition of Icelandic grazing land shows that over a third of grazing land in Iceland is in a poor condition. The implementation of the policy has failed in many ways from the aspect of implementation theories; the policy is highly controversial, the criteria for the certification are criticized by professionals, the financial incentives are inefficient and rapid changes of the policy have weakened it over time. These are all aspects that implementation theories would predict that could reduce the effectiveness of public policies.

## Formáli

Eftirfarandi ritgerð er 12 eininga lokaverkefni til BA-gráðu frá Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands vorið 2021. Leiðbeinandi minn í þessu verkefni var Gunnar Helgi Kristinsson og kann ég honum bestu þakki fyrir styrka leiðsögn og gagnlegar ábendingar. Einnig vil ég þakka Ólafi Arnalds fyrir liðlegheit við gagnaöflun mína. Þá vil ég færa móður minni, Bergþóru Njálu Guðmundsdóttur, sérstakar þakki fyrir yfirlestur, hvatningu og stuðning meðan á skrifunum stóð. Síðast, en ekki síst, vil ég þakka vini mínum, Steingrími H. fyrir félagsskap og einstakan áhuga hans á viðfangsefninu þessar síðustu vikur.

## Efnisyfirlit

Útdráttur.....	3
Abstract .....	4
Formáli.....	5
Töfluskra .....	7
Myndaskra .....	7
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Kenningarlegur bakgrunnur.....</b>	<b>10</b>
<b>3 Stefna stjórnvalda.....</b>	<b>15</b>
3.1 Hver er stefna stjórnvalda?.....	15
3.2 Stefna stjórnvalda í ljósi kenninga .....	18
<b>4 Útfærsla.....</b>	<b>19</b>
4.1 Hvernig er útfærslu stefnunnar háttað?.....	19
4.2 Útfærsla í ljósi kenninga .....	21
<b>5 Árangur stefnunnar.....</b>	<b>24</b>
5.1 Hver er árangurinn?.....	24
5.2 Gagnrýni á kerfið.....	25
5.3 Mótraddir.....	28
5.4 Úrbætur á kerfinu .....	28
5.5 Árangur í ljósi kenninga .....	29
<b>6 Niðurstöður .....</b>	<b>33</b>
<b>7 Lokaorð.....</b>	<b>38</b>
Heimildaskra .....	40

## **Töfluskrá**

Tafla 1 Ástandsflokkun lands eftir einkennum og líklegt gróðurlendi skv. viðauka I í reglugerð nr. 511/2018 um gæðastýringu í sauðfjárframleiðslu. ....	20
--	----

## **Myndaskrá**

Mynd 1 Ástand gróður- og jarðvegsauðlinda skv. GróLind júní 2020 .....	24
--	----



## 1 Inngangur

Á Íslandi er löng hefð fyrir lausagöngu sauðfjár. Samkvæmt Landnámsbók flutti Ingólfur Arnarson sauðfé til Íslands en síðan þá hefur verið sauðfé hér á landi (Landnámsbók 5 kafli). Gera má ráð fyrir því að sauðfé hafi verið ein af forsendum þess að hér væri hægt að búa á landnámsöld og hefur sauðfé æ síðan verið ræktað á Íslandi. Lausaganga sauðfjár hefur hins vegar neikvæð áhrif á jarðveg landsins og telja sumir fræðimenn að fjárbeit hafi breytt vistkerfum landsins og sé ein höfuðorsök landeyðingar hér á landi (Friðrik G. Olgeirsson 2007).

Árið 2000 undirritaði þáverandi landbúnaðarráðherra, Guðni Ágústson, og forsvarsmenn bænda og fagaðila í landgræðslu og landnotkun undir viljayfirlýsingu um sjálfbærni við nýtingu heimalanda og afrétta (Viljayfirlýsing 11. mars 2000). Viljayfirlýsingin fjallaði um mat á landnýtingu vegna gæðastýringarpáttar í samningi um framleiðslu sauðfjárafurða þar sem því er lýst yfir að nýting lands skuli vera sjálfbær. Var þannig í yfirlýsingunni m.a. fjallað um æskilegt ástand lands til þess að það geti talist beitarhæft. Þremur árum eftir undirritun yfirlýsingarinnar var reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu gefin út (175/2003) þar sem í var sérstakur kafli um landnýtingu og hvernig henni skyldi háttað – m.ö.o. setur reglugerðin kröfur á sauðfjárþændur um sjálfbæra landnotkun. Síðan hefur þessi reglugerð með þeim breytingum sem orðið hafa á henni verið eitt helsta stjórnvalda í beitaráttum.

Umfjöllunarefni þessarar ritgerðar er stefna stjórnvalda varðandi sjálfbæra landnotkun skoðuð út frá útfærslukenningum. Sérstaklega er landnýtingarpáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt skoðaður í því samhengi og hvernig til hefur tekist með markmið stjórnvalda í þessum efnunum. Þannig leitast ritsmið þessi við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningu: Hvernig gengur stjórnvöldum að fylgja eftir því markmiði sínu að stýra búfjárbeit í átt að sjálfbærni með beingreiðslum til bænda og hvaða ljósi geta útfærslukenningar brugðið á árangurinn?

Ritgerðin er heimildaritgerð þar sem stuðst er við útfærslukenningar og skrif fagaðila í landnýtingu um árangur beitarstýringar. Þar eru rit Ólafs Arnalds miðlæg en hann hefur rannsakað viðfangsefnið einna mest út frá faglegum sjónarhóli (Ólafur Arnalds 2019 og 2010). Greint er frá mati fagaðila á áhrifum breytinga á reglugerðum á sjálfbærni landnýtingar og skoðað er hvar ágreiningurinn liggur í þeim efnunum, hvernig eftirliti er

háttað, aðkomu fagaðila og árangur beitarstýringar skv. reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu er metinn. Viðfangsefni ritgerðarinnar er að lokum skoðað út frá fræðilegum kenningum til þess að varpa ljósi á útfærslu stefnunnar.

Uppbygging ritgerðarinnar skiptist með þeim hætti að eftir inngang koma fjórir meginkaflar, þar sem kenningarlegur bakgrunnur er skoðaður, farið er yfir stefnu stjórnvalda, útfærsla hennar skoðuð og meginniðurstöður settar fram, áður en þær eru kjarnaðar í lokaorðum.

## 2 Kenningarlegur bakgrunnur

Þegar skoða á innleiðingu stefna er áhugavert að rýna í top-down útfærslukenningar en þær sjá einstaklinga sem búa til stefnur sem lykilgerendur í innleiðingarferlinu og einblína á þætti sem hægt er að hafa stjórn á í ferlinu með miðstýringu. Top-down kenningar um útfærslu (e. implementation) snúast um það að hversu miklu leiti athafnir embættismanna og haghafa við framkvæmd opinberrar stefnu eru í samræmi við markmið ákvarðana stjórnvalda (Matland 1995, 146).

Eitt af því fyrsta sem vert er að skoða varðandi innleiðingu stefna er hversu stöðugar þær hafa verið. Samkvæmt top-down útfærslukenningum geta tíðar breytingar sem gerðar eru á stefnu haft neikvæðar afleiðingar fyrir innleiðingu hennar. Samkvæmt top-down útfærslukenningum er líklegast að innleiðing stefnu verði árangurrík þegar breytingar á fyrri stefnu eru í lágmarki og ágreiningur um framkvæmdina er sem minnstur (Van Meter og Van Horn 1975, 461).

Margar top-down útfærslukenningar eiga það sameiginlegt að telja að fjöldi hlekkja í útfærslukeðjunni (e. implementation chain) hafa veruleg áhrif á það hversu árangursrík innleiðing stefnu er. M.ö.o. skipti miklu máli hvort að aðgerð sem er tilkomin vegna stefnu stjórnvalda þurfi að fara í gegnum marga hlekki í útfærslukeðjunni því þá sé hættu á að stefnan breytist frá því sem henni var upprunalega ætlað að gera. Sé sú raunin reyni mikið á samvinnu stofnana sem vinna að því að fylgja eftir aðgerðum stefnunnar (Pressman og Wildavsky 1984, xxiv; Hill og Hupe 2002, 44). Þá hafa fræðimenn jafnframt bent á að ef margar stofnanir komi að því að hrinda stefnu í framkvæmd verði það til þess að hinar hefðbundnu leiðir til þess að samhæfa aðgerðir innan stofnana verði ekki á höndum eins einstaklings eins og æskilegt sé (Montjoy og O'Toole 1979, 465). Helst eigi framkvæmd stefnunnar að vera á ábyrgð einnar sjálfstæðrar stofnunar sem þurfi ekki að reiða sig á vinnu annarra stofnana til þess að innleiðing stefnunnar beri árangur. Sé ekki komist hjá því sé ákjósanlegast að hlutur hinna stofnana sé sem minnstur, eins og kenningasmiðirnir Hogwood og Gunn hafa bent á (Hill og Hupe 2002, 50).

Annað mikilvægt atriði í því að tryggja árangursríka innleiðingu stefna er að samvinna þeirra stofnana sem eiga að fylgja þeim eftir sé góð, samkvæmt top-down kenningum. Í raun þarf hún að vera nálægt því að vera fullkomin til þess að komast hjá því að margar litlar breytingar á útfærslu aðgerðarinnar verði til þess að aðgerðin breytist og þjóni þ.a.l.

ekki tilsettum markmiðum. Fræðimennirnir Jeffrey Pressman og Aaron Wildavsky þjuggu til hugtak yfir þetta sem þeir kalla útfærsluskekkju (e. implementation deficit). Samkvæmt þessum kenningarsmiðum verður erfiðara að innleiða aðgerðir sem að eiga að þjóna tilgangi ef margir koma að framkvæmd þeirra (Hill og Hupe 2002, 44). Í raun hafa fræðimenn sagt að besta leiðin til þess að tryggja góða innleiðingu stefnu sé að stofna nýja stofnun sem sér um innleiðingu hennar. Þeir benda þó á að sú leið sé kostnaðarsöm og sé sú leið farin geti sprottið upp meiri vandamál sem tengjast samskiptum og samvinnu stofnana. Þannig getur lausn á vandamálum innan stofnana valdið vandamálum milli þeirra (Montjoy og O'Toole 1979, 473).

Samkvæmt top-down útfærslukenningum er mikilvægt að rétta stofnunin sé valin til þess að innleiða stefnu eigi hún að vera árangursrík. Ákjósanlegt sé að stofnunin sé fylgjandi stefnunni og mögulega sé best að hún hafi verkferla, markmið og gildi sem eru í samræmi við stefnuna. Vandinn við þessa nálgun er að það getur verið erfitt að vita fyrirfram hvaða stofnun sé best til þess fallin og hvort gildandi verkferlar hennar henti innleiðingu stefnunnar (Montjoy og O'Toole 1979, 473). Að sama skapi skiptir máli hverjar eru formlegar og óformlegar tengingar stofnunarinnar (Van Meter og Van Horn 1975, 471).

Fræðimenn top-down útfærslukenninga hafa bent á að gagnlegt sé að hugsa um stofnanir sem samansafn af einstaklingum sem hafa sín eigin gildi og hagsmuni. Þar sem stofnanir ráða einstaklinga sem hafa svipaðan bakgrunn og þessir einstaklingar mótast í sama stofnanaumhverfinu verður það oft til þess að bróðurpartur þeirra sem vinna innan stofnananna deila sömu gildum og hagsmunum (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Þessi tilhneiging stofnana til þess að ráða og móta einsleita starfskrafta undirstrikar að þegar hrinda á stefnu í framkvæmd sé mikilvægt að velja þá stofnun sem er fylgjandi stefnunni til þess að fylgja henni eftir. Skilningur, afstaða og ákefð þeirra sem framkvæma stefnuna eru jafnframt lykilþættir þess hvort stefna verði árangursrík eða ekki (Van Meter og Van Horn 1975, 472).

Til að draga úr ofangreindum áhrifum þessara hópa innan stofnana er hægt að gefa þeim skýr fyrirmæli. Einnig er hægt að gera verkferla innan stofnananna skýra og hnitmiðaða til að sporna gegn túlkunum og áhrifum embættismanna á stefnur sem stendur til að innleiða (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Um leið veltur árangur stefnu á

Því að sú stofnun sem valin er til þess að innleiða hana hlýði þeim fyrirmælum sem hún fær (Van Meter og Van Horn 1975, 459).

Tæki og tól til að meta og tryggja árangur skipta máli fyrir árangur stefnu samkvæmt top-down útfærslukenningum. Aðföng (e. resources) eru lykilþáttur í þessu samhengi (Van Meter og Van Horn 1975, 465). Þannig skiptir miklu máli hvort stofnanir fái aukin aðföng til að innleiða stefnu því fái stofnanir ekki aukin aðföng leiðir það yfirleitt til þess að stofnunin innleiðir stefnuna seint og illa eða þá á kostnað annarra verkefna. Í því samhengi er fjármögnun einstaklega mikilvægur þáttur til að tryggja að útfærsla stefnu sé árangursrík og framkvæmd hennar skili tilsettum markmiðum (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Þá hafa fræðimenn útfærslukenninga bent á að það skipti máli fyrir árangur innleiðingar að til sé hlutlægur staðall til þess að meta frammistöðu hennar (Van Meter og Van Horn 1975, 464).

Í top-down kenningum skipta ytri aðstæður þeirra stofnana sem innleiða stefnur miklu máli fyrir árangur stefnanna. Ytri aðstæður mega ekki draga úr getu stofnunar til að hrinda stefnunni í framkvæmd því það dregur augljóslega úr árangri hennar. Þetta geta verið aðstæður sem breyta því hversu viðráðanleg framkvæmd stefnunnar er eða breytur sem ekki er kveðið á um í lögum (Sabatier og Mazmanian 1980, 544). Þá skiptir einnig miklu máli fyrir árangur stefna að réttir hvatar séu til staðar til þess að framkvæmd hennar geti skilað tilsettum markmiðum (Van Meter og Van Horn 1975, 465).

Þá skiptir máli fyrir árangur stefna hvers eðlis þær eru samkvæmt top-down kenningum; hvort stefna sé víðtæk eða sértæk. Víðtækar stefnur gefa embættismönnum betra færi á því að túlka og móta stefnuna eftir eigin gildum og hagsmunum. Fáir stofnun víðtæka stefnu í hendurnar til þess að innleiða fylgir með í kaupunum ákvörðunarréttur á því hvernig útfærsla hennar verður hagað. Hafi forysta stofnunarinnar ákveðið markmið má gera ráð fyrir að stefnan verði túlkuð með það fyrir augum. Öfugt er farið með sértækar stefnur en þær gefa stofnunum ekki rúm til þess að ákveða hvernig útfærsla hennar verður og þá skiptir ekki máli hvort forysta stofnunarinnar hafi ákveðin markmið (Montjoy og O'Toole 1979, 466).

Ólíkt top-down kenningum eru lykilgerendur skv. bottom-up kenningum þeir aðilar sem sjá um að hrinda stefnu í framkvæmd. Rökin eru þau að mikilvægt er að skilja gerendur og markmið þeirra til þess að ná almennilega utan um útfærslu stefna. Þannig

reyna bottom-up kenningar frekar að lýsa því sem stendur í vegi fyrir því að stefna geti orðið árangursrík, frekar en að lýsa því hverju stefnunni er ætlað að áorka (Matland 1995, 148). Ekki verður farið ítarlega í bottom-up kenningar hér en ein lykilhugmynd þeirra verður kynnt til þess að varpa ljósi á viðfangsefni ritgerðarinnar og fá gagnrýni á top-down kenningar.

Bottom-up kenningar leggja áherslu á samstarf þeirra sem búa til stefnu og þeirra sem innleiða hana. Helsta gagnrýni þeirra á top-down kenningar snýr að árangursmati þeirra - að sé útfærsla stefnu skilgreind út frá því hversu vel hefur gengið að hrinda henni í framkvæmd fylgi því að litið sé á málamiðlanir sem útfærslubrest. Frekar eigi að horfa til þess að útfærsla sé leið til þess að koma einhverju í verk. Í því samhengi sé árangur mikilvægari þáttur heldur en hlýðni og málamiðlanir séu leið til þess að tryggja árangur. Bottom-up kenningar líta þannig á stefnur sem leið til þess að fá meðvitaða lausn sem þjónar tilgangi í þeirri viðleitni að leysa vandamál samfélagsins. Frá þessu sjónarhorni er árangursrík innleiðing stefnu mæld út frá því hvort hún þjóni tilgangi sínum eða hafi áhrif frekar en hvort embættismenn fylgdu fyrirmælum eða höfðu áhrif á framkvæmd stefnunnar (Matland 1995, 149).

Í ljósi þess sem hér er rakið að ofan er áhugavert að skoða hvort landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sé í eðli sínu víðtæk eða sértæk stefna og sömuleiðis er mikilvægt að rýna í það hvort stefnan hafi breyst mikið í áranna rás. Þá er rétt að kanna hversu margar stofnanir koma að innleiðingu landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt; sé innleiðingin á höndum einnar stofnunar má vænta að innleiðingin sé árangursrík en sé um samspil margra stofnana að ræða aukast líkurnar á hnökrum við innleiðingu stefnunnar. Einnig liggur beint við að kanna hvort heppileg stofnun hafi verið valin til að fylgja stefnunni eftir, bæði hvað varðar þá verkferla og markmið sem stofnunin hefur en ekki síður hvort stofnunin sé sjálf fylgjandi stefnu stjórnvalda um sjálfbæra landnýtingu. Sömuleiðis þarf að kanna hversu skýr fyrirmælin eru um eftirfylgni landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt og hvort sú stofnun sem er með eftirfylgnina fari eftir þeim. Sé sú raunin má vænta þess í ljósi top-down útfærslukenninga að það auki líkur á að stefna um sjálfbæra landnýtingu í sauðfjárrækt sé árangursrík. Þá má í ljósi kenninganna vænta þess að innleiðing stefnu um sjálfbæra landnýtingu hafi verið árangursrík hafi sú stofnun sem hefur það hlutverk að fylgja henni eftir fengið næg

aðföng til að sinna hlutverki sínu. Að sama skapi má ætla að það dragi úr líkum á árangursríkri innleiðingu hafi aðföng verið skorin við nögl. Einnig er áhugavert að skoða hvort skýr staðall sé fyrir hendi í landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt; sé sú raunin aukast líkurnar á því samkvæmt top-down kenningum að innleiðingin sé vel heppnuð. Til að fá enn betri mynd af árangri landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt er gagnlegt að rýna í ytri aðstæður þeirrar stofnunar sem sér um innleiðingu hans. Loks er sú spurning mikilvæg í ljósi bottom-up kenninga hvort stefnan, eins og hún er útfærð, þjóni tilgangi sínum og hvort þeir hvatar, sem eru innbyggðir í stefnuna, séu líklegir til að ná settum markmiðum.

### 3 Stefna stjórnvalda

#### 3.1 Hver er stefna stjórnvalda?

Stefna íslenskra stjórnvalda varðandi gæðastýringu beitar virðist við fyrstu sýn leggja áherslu á sjálfbærni. Í ríkisstjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri-hreyfingarinnar – Græns framboðs stendur: „Meginmarkmiðið er að landbúnaður á Íslandi sé sjálfbær [...]” (Forsætisráðuneytið 2017). Sjálfbærni, náttúruvernd, grænar lausnir og jafnvægi í framleiðslu landbúnaðarafurða eru áberandi stef í sama plaggi auk þess sem sérstaklega er tiltekið að „skilvirkt eftirlit“ sé forsenda landbúnaðarstefnu framtíðarinnar.

Ísland hefur einnig skuldbundið sig til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum sauðfjárræktar í gegn um ýmsa alþjóðlega samninga sem það er aðili að, t.a.m. Eyðimerkursamningi Sameinuðu þjóðanna sem fjallar um varnir gegn landeyðingu<sup>1</sup>, Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna<sup>2</sup> og samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni<sup>3</sup>. Þessir samningar leggja allir kvaðir á ríki og stjórnvöld að vinna gegn landeyðingu, hvort sem er í því skyni að vernda jarðveg, loftslag eða líffræðilega fjölbreytni (Ólafur Arnalds 2016, 3).

Í mars árið 2000 undirrituðu þáverandi landbúnaðarráðherra ásamt þáverandi forsvarsmönnum Landgræðslu ríkisins<sup>4</sup>, Bændasamtakanna, Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins og Landssamtaka sauðfjárbænda viljayfirlýsingu. Viljayfirlýsingin var vegna mats á landnýtingu vegna gæðastýringarþáttar í samningi um framleiðslu sauðfjárafurða. Viljayfirlýsingin segir að „meginviðmiðun við ákvörðun á nýtingu heimalanda og afrétta er að nýtingin sé sjálfbær, ástand beitarlands sé ásættanlegt og gróður í jafnvægi eða framför.” Þá þurfi bóndi sem sækir um þátttöku í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu að ráða yfir beitolandi sem sé í viðunandi ástandi og beitarnýting sé sjálfbær. Viljayfirlýsingin segir jafnframt að stefnt skuli að því að auðnir og rofsvæði séu

---

<sup>1</sup> Ensk skammstöfun er UNCCD, sjá <https://www.unccd.int/>

<sup>2</sup> Ensk skammstöfun er UNFCCC, sjá <https://unfccc.int/>

<sup>3</sup> Ensk skammstöfun er CBD, sjá <https://www.cbd.int>

<sup>4</sup> Stofnunin hét Landgræðsla ríkisins fram til desember 2018 en með nýjum lögum um landgræðslu var heiti hennar stýtt í Landgræðslan. Er í ritgerðinni vísað í þessi tvö heiti stofnunarinnar í samræmi við þann tíma sem um ræðir hverju sinni.



ekki nýtt til beitar en sé það raunin skuli gerðar tímasettar framkvæmdar- og fjárhagsáætlanir um úrbætur á því (Samningur 25. júní 2014).

Stefnu stjórnvalda í beitarmálum má einnig lesa út úr lögum og reglum sem varða landbúnað og sauðfjárrækt. Þar eru fyrst til að nefna Búvörulög nr. 99/1993 en sjálfbærni eða beitarstýring með tilliti til landverndar er ekki til umfjöllunar í markmiðslýsingu laganna (grein 1 sem m.a. fjallar um tilgang laganna). Hins vegar hefur á síðari stigum verið bætt inn í löginn ákvæðum um sauðfjárbætur og sjálfbærni, nánar tiltekið 41. grein laganna sem fyrst bættist við löginn með lagabreytingum sem gerðar voru árið 2007. Í þeirri grein er lögð rík skylda á framleiðendur (í þessu tilfalli sauðfjárbændur) að uppfylla kröfur um sjálfbæra landnýtingu. Þá er í greininni sérstök umfjöllun um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og er tiltekið að hún skuli m.a. ná til landnota. Kveðið er á um að skjalfesta skuli framleiðsluaðferðir og framleiðsluaðstæður og að réttur bændanna til sérstakra greiðslna fyrir gæðastýringu í framleiðslunni falli beinlínis niður uppfylli þeir ekki skilyrði þar að lútandi (99/1993, 41. gr).

21. desember árið 2018 samþykkti Alþingi lög um landgræðslu. Markmið laganna er skýrt en í fyrstu grein þeirra segir: „Markmið laga þessara er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands.” 2. grein laganna segir til um hvað skuli gert til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands. Þar segir m.a. að „nýting lands taki mið af ástandi þess og stuðli að viðgangi og virkni vistkerfa”, að það skuli „stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs” og að það skuli „komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi” (155/2018).

Árið 2016 undirritaði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og efnahags- og fjármálaráðherra nýja búvörusamninga sem tóku gildi 1. janúar 2017 og gilda til 31. desember 2026. Samkvæmt samningnum eru markmið hans m.a. þau að hafa sjálfbærni að leiðarljósi í íslenskri sauðfjárrækt og að efla gæðastýringu sauðfjárræktar, þ.m.t. sjálfbæra landnýtingu. Þá er í samningunum kveðið á um að framleiðandi skuli „uppfylla kröfur um velferð búfjár, sjálfbæra landnýtingu og hollustu afurða.” (Samningur 19. febrúar 2016).

Í framhaldi af gerð búvörusamninganna var sett ný reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (1166/2017) sem endurskoðuð var aftur strax árið 2018 (511/2018). Segja má að kjarni stefnu stjórnvalda um gæðastýrða landnýtingu í sauðfjárrækt speglist

Í þessari reglugerð þar sem hún kveður nokkuð ítarlega á um hvernig tryggja skuli sjálfbæra landnotkun í sauðfjárrækt, hver viðmiðin skulu vera og hvernig eftirliti með landnotkun skuli háttað. Í stuttu máli sagt þá kveður reglugerðin á um að ætli bóndi að fá greiðslur vegna gæðastýringar í sauðfjárrækt þurfi landnýting að vera sjálfbær á öllu því landi sem hann nýtir til beitar, skv. ástandsflokkun sem tilgreind er í viðauka reglugerðarinnar. Þarna er ætlunin að nýta greiðslur sem stjórnþæki í því skyni að draga úr ofbeiti, bæta landnýtingu og auka sjálfbærni í sauðfjárrækt. Greiðslurnar eiga þannig að virka sem hagrænn hvati til að draga úr markaðsbresti sem er í þessu tilfalli ofbeiti (511/2018).

Talsverðar breytingar hafa verið gerðar á reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu síðan hún var fyrst sett árið 2003 (Ólafur Arnalds 2019, 17). Fyrsta breyting reglugerðarinnar tók gildi árið 2008 en hún felldi úr gildi mörg ákvæði er vörðuðu ástand lands og sjálfbæra landnýtingu. Þá þurftu bændur ekki lengur að tryggja nægilegt beitiland fyrir búféð, ekki þurfti lengur að tryggja að landnýting væri sjálfbær og að nýting á landi væri í jafnvægi eða í framför að mati Landgræðslu ríkisins sem fer með eftirlit landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt (sjá kafla 4). Sömuleiðis þurfti mat ekki lengur að byggjast á stærð gróðurlendis, gróðurfari og framleiðni.

Árið 2013 voru enn gerðar breytingar þar sem slakað var á umhverfislegum skilyrðum. Veigamesta breytingin var hins vegar árið 2015 þegar felld var út úr reglugerðinni setningin „Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu“ (Ólafur Arnalds 2019, 26-27). Enn fremur var bætt við setningunni „Matvælastofnun er heimilt að staðfesta landbótaáætlun til allt að 10 ára, þótt ljóst sé að í lok gildistíma áætlunarinnar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands [...]“ (Ólafur Arnalds 2019, 26). Árin 2017 og 2018 voru gerðar smávægilegar breytingar á reglugerðinni sem drógu enn úr kröfum sem bændur þurftu að uppfylla til þess að fá vottun (Ólafur Arnalds 2019, 27).

Stjórnvöld hafa þó gripið til fleiri aðgerða í því skyni að stuðla að aukinni sjálfbærni í beitarmálum. GróLind er til að mynda verkefni á vegum Landgræðslunnar, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Bandasamtakanna og Landssamtaka sauðfjárbænda. Markmið GróLindar er tvíþætt: Annars vegar er verkefninu ætlað að meta og vakta ástand

gróður- og jarðvegsauðlinda landsins. Hins vegar er markmið verkefnisins að þróa sjálfbærnivísa fyrir landnýtingu (Landgræðslan 2021a).

Annað verkefni af svipuðum meiði er samstarfsverkefni Bændasamtaka Íslands og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og gengur undir heitinu LOGN, en sú skammstöfun stendur fyrir „Landbúnaður og náttúruvernd“. Í lýsingu á vef verkefnisins segir að markmið og tilgangur þess sé „að kanna möguleika á samþættingu landbúnaðar og náttúruverndar [...]“. Þá eru bændur hvattir til þess að huga að náttúruvernd við búskap og er þeim gert kleift að vinna verkefni þar að lútandi á sínum eigin forsendum og fá jafnframt aðgang að aðstoð sérfræðinga við að hrinda þeim í framkvæmd (Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins e.d.).

Þriðja verkefni sem hér má nefna er verkefnið Bændur græða landið sem er samvinnuverkefni Landgræðslunnar og landeigenda. Verkefnið felst í því að „styrkja landeigendur til landgræðslu á jörðum sínum, stöðva rof, þekja land gróðri og gera það nothæft á ný til landbúnaðar eða annarra nota“ (Landgræðslan e.d. a). Skilyrði fyrir þátttöku í verkefninu eru að landið sé lítið gróið eða ógróið og beitarálag hóflegt. Þátttakendur í verkefninu sjá um að panta og flytja áburð og dreifa honum en Landgræðslan endurgreiðir hluta áburðarverðsins að lokinni dreifingu.

### **3.2 Stefna stjórnvalda í ljósi kenninga**

Tíðar breytingar á stefnum eru varhugaverðar skv. top-down útfærslukenningum þar sem þær geta leitt til þess að framkvæmd hennar verði ekki eins árangursrík og ella hefði orðið (Hill og Hupe 2002, 44). Þetta á einstaklega vel við um reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu því eins og er rakið í textanum hér að ofan þá hefur hún tekið miklum breytingum síðan hún var fyrst gefin út árið 2003. Ekki nóg með að breytingarnar hafi verið tíðar heldur voru þær veigarmiklar bæði árið 2013 og 2015. Færa mætti rök fyrir því að þessar breytingar hafi veikt stoðir verkefnisins. Það er í öllu falli mat Ólafs Arnalds eins og verður vikið að í 5. kafla (Ólafur Arnalds 2019, 28). Í ljósi útfærslukenninga mætti því ætla að þær tíðu breytingar sem orðið hafa á reglugerðinni hafi gert það að verkum að hætta sé á að opinber stefna um sjálfbæra landnýtingu sé ekki jafn árangursrík og hún hefði getað orðið (Van Meter og Van Horn 1975, 461).

## 4 Útfærsla

### 4.1 Hvernig er útfærslu stefnunnar háttað?

Grundvöll fyrir útfærslu landnotkunarpáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt er að finna í Búvörulögum en þar segir að ráðherra sé „heimilt að gera samninga við ríkisstofnanir og/eða einkaaðila um að annast verkefni við úttekt og eftirlit á landi sem nýtt er við gæðastýrða framleiðslu” (99/1993). Nánar er kveðið á um eftirlit með landnýtingu bænda í 2. grein reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu þar sem segir að Matvælastofnun skuli annast framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu en að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra geti falið öðrum að sjá um eftirlit með landnýtingu bænda (511/2018). Það hefur hann í raun gert og er það Landgræðslan sem að annast eftirlitið (Landgræðslan e.d. b).

Fyrirkomulag útfærslu landnýtingarpáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt er að einhverju leyti snúið. Það er atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sem setur stefnuna en sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála. Matvælastofnun, sem heyrir undir hann, annast eftirlit með landnýtingu bænda en hún hefur framselt eftirlitsábyrgð sína til Landgræðslunnar, sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðherra. Landgræðslan þarf svo að vinna með bændum við eftirlit og gerð landbótaáætlana. Það reynir því mikið á samspil þessara stofnana til þess að verkefnið og eftirlit þess sé unnið vel og nái tilsettum markmiðum. Hér er fagstofnun ætlað að framkvæma eftirlit í umboði annarrar stofnunar, sem heyrir undir annað ráðuneyti en fagstofnunin. Landgræðslan hefur þó skýrt leiðarljós í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu því þar er að finna skýr viðmið og ástandsskala sem votta skal landnýtinguna eftir (511/2018).

Samkvæmt vef Landgræðslunnar fer eftirlit hennar með landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt fram með þeim hætti að hún metur ástand lands þátttakenda verkefnisins samkvæmt ástandsskala (Landgræðslan e.d. b). Matið á landnýtingunni byggir á ástandsmati Sigbrúðar Jónsdóttur í 1. útgáfu bókar hennar Sauðfjárhagur frá árinu 2010 (Sigbrúður Jónsdóttir 2010, 16). Ástandsskalinn er tiltekinn í viðauka I í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Ástandsskalinn flokkar beutiland í sex flokka frá því að vera ágætt í að vera óhæft til beitar. Ef landið telst óhæft til beitar þarf að gera landbótaáætlun „sem felur í sér aðgerðir sem miða að því að landið

verði beitarhæft.” Síðan þarf eftirlitsaðili, þ.e. Landgræðslan að votta að bóndinn uppfylli þessi skilyrði en að öðrum kosti falli greiðslurnar niður (511/2018).

**Tafla 1 Ástandsflokkun lands eftir einkennum og líklegt gróðurlendi skv. viðauka I í reglugerð nr. 511/2018 um gæðastýringu í sauðfjárframleiðslu.**

Flokkur	Ástand	Einkenni	Líklegt gróðurlendi
0	Ágætt	Gróðurþekja heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina mikil í sverði. Uppskera mikil. Beitarummerki lítil eða engin.	Kjarr- og blómlendi, mýrar og mólendi.
1	Gott	Gróðurþekja heil eða nánast heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina talsverð í sverði. Uppskera mikil, gróðurnýting lítil. Beitarummerki lítil.	Graslendi, mýrar, kjarr- og blómlendi, vallendi, heiðar og mólendi.
2	Sæmilegt	Gróðurþekja nánast heil, í jafnvægi eða framför. Rofabörð geta verið til staðar en lág og að gróa upp. Jarðvegur stöðugur. Sina í sverði. Uppskera talsverð, gróðurnýting nokkur. Beitarummerki sýnileg.	Graslendi, vallendi, heiðar og mólendi.
3	Slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð geta verið til staðar. Jarðvegur nokkuð stöðugur. Sina lítil. Uppskera lítil. Beitarummerki geta verið talsverð.	Rýrir móar, brattlendi, mólendi og melar.
4	Mjög slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð opin og virk. Jarðvegur óstöðugur. Sina vart sýnileg. Uppskera lítil. Beitarummerki geta verið mikil.	Melar áberandi. Rýrt mólendi.
5	Óhæft til beitar	Gróðurþekja í tötrum. Stök rofabörð með virku rofi. Jarðvegur mjög óstöðugur (laus). Sina nær engin. Uppskera óveruleg. Beitarummerki geta verið mikil.	Sandar, melar og auðnir.

Landgræðslan annast einnig úttektir á nýjum umsækjendum og eftirlit með þeim landbóta- og nýtingaráætlunum sem bændur hafa gert. Þá segir í 41. grein búvörulaga að „Tíðni eftirlits með framleiðendum í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu skal byggjast á áhættuflokkun, að teknu tilliti til niðurstaðna úr eftirliti og samkvæmt eftirlitsáætlun“

(99/1993). Í ársskýrslu Landgræðslunnar fyrir 2017 um landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt, sem eru nýjustu gögn á vef þeirra um eftirlit landnýtingarinnar, segir að eftirlit þeirra byggist í meginatriðum á tveimur þáttum. Annars vegar notast Landgræðslan við handahófsúrtak sem 2% af heildarfjölda þátttakenda lendir í. Hins vegar hefur stofnunin eftirlit sem er samhliða öðrum störfum sínum og bregst við ábendingum sem berast um að landnýtingu sé ábótavant (Daði Lange Friðriksson 2018, 3).

Þá má nefna að starfsmenn Landgræðslunnar sinna ráðgjöf um landnýtingu og landbætur þar sem þess er óskað (Landgræðslan e.d. b).

## 4.2 Útfærsla í ljósi kenninga

Það er ljóst að flækjustigið er nokkurt í útfærslu landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt. Við þessu hafa fræðimenn top-down útfærslukenninga varað og sagt að ef aðgerð sem er tilkomin vegna stefnu stjórnvalda þurfi að fara í gegnum marga hlekki í útfærslukeðjunni (e. implementation chain), þá geti það gert það að verkum að stefnan breytist og geri ekki það sem henni var upprunalega ætlað (Hill og Hupe 2002, 44). Í tilfelli landnýtingarþáttar í gæðastýrðri sauðfjárrækt eru hlekkirnir býsna margir: bændurnir sjálfir, Landgræðslan, Matvælastofnun, og loks sjávar- og landbúnaðarráðherra og hans ráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Sé horft til top-down útfærslukenninga getur þetta boðið hættunni heim á því að stefnan breytist og þjóni ekki tilsettum markmiðum (Hill og Hupe 2002, 44). Þá hefur verið bent á að framkvæmd stefnu eigi helst að vera í höndum einnar sjálfstæðrar stofnunar sem þarf ekki að reiða sig á vinnu annarra stofnana til þess að innleiðing stefnunnar verði árangursrík (Hill og Hupe 2002, 50). Þetta er ekki tilfellið hér því Matvælastofnun verður að reiða sig á vinnu Landgræðslunnar.

Fræðimenn útfærslukenninga hafa í skrifum sínum sagt að besta leiðin til þess að tryggja góða innleiðingu stefnu sé að stofna nýja stofnun sem sér um innleiðingu hennar (Montjoy og O'Toole 1979, 473). Þessi leið var ekki farin í eftirliti landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt og mætti halda því fram að samkvæmt greiningu þeirra hefði slíkt mögulega gagnast innleiðingu stefnunnar. Þeir bentu þó á að slíkt gæti verið kostnaðarsamt og vegna smæðar Íslands hefur slíkt væntanlega ekki komið til álita.

Það á því betur við að vitna í þá skoðun sem fræðimenn útfærslukenninga hafa komið fram með að mögulega sé besta leið þeirra sem vilja innleiða stefnu að velja stofnun sem

hefur verkferla, markmið og gildi sem samræmast stefnunni til þess að innleiða hana (Montjoy og O'Toole 1979, 473). Þetta á að einhverju leyti við hér en á vef Landgræðslunnar segir að markmið hennar sé að „vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem að fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands“ (Landgræðslan e.d. c). Landgræðslan starfar samkvæmt lögum um landgræðslu (155/2018) og mætti því segja að lögum samkvæmt sé hún heppilegasta stofnunin til þess að sinna eftirliti með landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt. Á hinn bóginn er hægt að færa rök fyrir því að markmið og gildi Landgræðslunnar séu háleitari en fram koma í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og að því leyti sé hún ekki heppileg til eftirlitsins. Ólafur Arnalds hefur t.a.m. bent á ítrekaðar athugasemdir Landgræðslunnar við hinar ýmsu breytingar á reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu í ritinu sínu *Á röngunni* (Ólafur Arnalds 2019, 54-57). Það er þó ekki hægt að neita því að markmið og gildi Landgræðslunnar passa vel við tilgang landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt og að því leyti má segja að rétt stofnun hafi verið valin til þess að sinna eftirlitinu.

Í landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt reynir sérstaklega á samskipti og samvinnu Matvælastofnunar annars vegar, sem á lögum samkvæmt að annast eftirlit landnýtingarþáttarins, og Landgræðslunnar hins vegar því þau samskipti hafa bein áhrif á gæði eftirlitsins og þ.a.l. gæði verkefnisins. Til dæmis má nefna að samkvæmt 5. grein reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu heldur Matvælastofnun skrá yfir umsækjendur og þá sem hafa uppfyllt skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (511/2018). Þannig heldur Matvælastofnun utan um landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt en eftirlitshlutverkið er í höndum Landgræðslunnar. Það er því ljóst að til þess að vinna verkefnið og stunda eftirlit með bændum þarf góð samskipti milli þessara tveggja stofnana. Líkt og með fjölda hlekkja í útfærslukeðjunni þá segja top-down útfærslukenningar að ef samvinna stofnana sé ekki nálægt því að vera fullkomin sé hættu á því að margar litlar breytingar á útfærslu stefnunnar verði til þess að hún breytist og þjóni ekki tilsettum markmiðum (Hill og Hupe 2002, 44). Samskipti þessara tveggja stofnana er því algjör lykilþáttur í framgangi verkefnisins og er nánar vikið að því atriði í kafla 5.

Eitt atriði sem fræðimenn top-down útfærslukenninga telja skipta mestu máli fyrir árangursríka innleiðingu stefnu er að til sé hlutlægur staðall til að meta árangur innleiðingarinnar (Van Meter og Van Horn 1975, 464). Þetta á vel við um ástandsskalann en sem fyrr segir er hann unninn af Sigbrúði Jónsdóttur sem er jafnframt sérfræðingur í beitarfræðum og landnýtingu hjá Landgræðslunni (Sigbrúður Jónsdóttir 2010, 16). Að því leyti má færa fyrir því rök að innleiðing þessarar stefnu stjórnvalda sé árangursrík því fyrir liggur skýr ástandsskali sem meta skal landnotkun eftir.

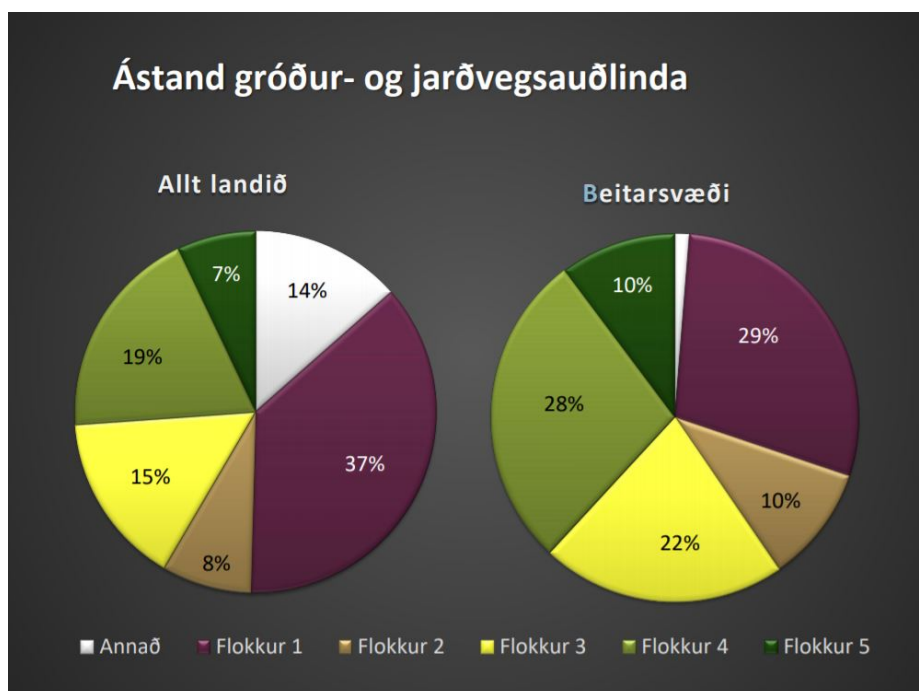
Samkvæmt útfærslukenningum er hægt að gefa embættismönnum stofnana skýr fyrirmæli og skýra og hnitmiðaða verkferla til þess að sporna við túlkunum og áhrifum þeirra á þær stefnur sem á þeim er gert að framkvæma (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Þetta atriði virðist vera uppfyllt í þessu tilfelli þar sem reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu gefur Landgræðslunni skýr viðmið og ástandsskala til þess að fylgja. Starfsmenn Landgræðslunnar fá því ekki svigrúm til þess að koma sínu eigin faglega- eða geðþóttamati að útfærslu stefnu landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt.



## 5 Árangur stefnunnar

### 5.1 Hver er árangurinn?

Stefnum er í grunninn ætlað að bera einhvern árangur. Verkefnið GróLind ætti að gefa góða vísbendingu um árangur landgræðslu og beitarstýringar hér á landi, en því er m.a. ætlað að „meta með reglubundnum hætti ástand gróður- og jarðvegsauðlinda landsins.“ Fyrsta stöðumat GróLindar kom út í júní 2020 (Bryndís Marteinsdóttir og Jóhann Helgi Stefánsson 2020, 28). GróLind flokkar svæðin í fimm flokka eftir ástandi þeirra. Svæði í flokk 1 hafa takmarkaða líffræðilega virkni, lítinn stöðugleika og mikið rof, og eru þannig afar illa farin. Á hinum enda skalans er flokkur 5 þar sem svæði hafa mikla líffræðilega virkni og lítið rof, og teljast þannig í besta ástandinu (Landgræðslan 2021b). Sé litið á landið í heild flokkast 45% þess í tvo lökustu flokkana, sem endurspeglar slæmt eða mjög slæmt ástand, þar af eru 37% landsins í lakasta flokknum. Ef litið er til beitar svæða eingöngu flokkast 39% þeirra í tvo lökustu flokkana (flokk 1 og 2) og þar af fá 29% verstu einkunn (flokk1) (Bryndís Marteinsdóttir og Jóhann Helgi Stefánsson 2020, 28). Þannig er 39% beitarlands á Íslandi sannarlega óheppilegt til beitar að mati Ólafs Arnalds sem fullyrðir einnig að stærra land í flokkum 1 og 2 sé nýtt til beitar en stöðumat GróLindar segir til um (Ólafur Arnalds 2020, 43).



Mynd 1 Ástand gróður- og jarðvegsauðlinda skv. GróLind júní 2020

## 5.2 Gagnrýni á kerfið

Í lok árs 2020 sendu landgræðslu- og umhverfisverndarsamtökin Landvernd ásamt Ólafi Arnalds atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og Landgræðslunni bréf um framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt (Landvernd og Ólafur Arnalds 2020). Meginefni bréfsins er að Landvernd og Ólafur telja að framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt standist ekki fagleg sjónarmið. Bréfritarar gera ítarlegar athugasemdir í sjö liðum og þannig veitir þetta bréf mikilvæga innsýn í galla landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt frá sjónarhóli fagaðila.

Meðal athugasemda í umræddu bréfi er að viðmiðin sem Landgræðslan fari eftir um gæði landsins standist ekki faglega skoðun, enda hafi Landgræðslan sjálf mótmælt þeim. Þetta hefur landgræðslustjóri, Árni Bragason, staðfest í viðtali á opinberum vettvangi (Kristján Már Unnarsson 2020a). Þarna er um að ræða viðmið sem finna má í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (511/2018). Að mati Ólafs er eitt helsta vandkvæði viðmiðanna að þau eru of slök – þau leyfi bændum að njóta vafans frekar en náttúrunni. Þá megi of stór hluti beitarsins vera í slæmu ástandi samkvæmt viðmiðunum. Ólafur Arnalds hefur einnig bent á að umrædd viðmið hafi ekki þróast í takt við þekkingu á vistkerfum landsins. Í riti sínu, *Á Röngunni*, rekur hann að ekki virðist sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi komið að smíðum viðmiðanna, en það er fagraðuneyti Landgræðslunnar og ábyrgðaraðili málaflöksins sem um ræðir (Ólafur Arnalds 2019). M.ö.o. dregur hann í efa að viðmiðin hafi verið faglega unnin. Ljóst er að reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu, sem tilgreinir umrædd viðmið (511/2018), kemur frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Staðan er því sú að Landgræðslunni er gert að votta landnýtingu eftir viðmiðum sem hún getur ekki fallist sjálf á og ráðuneyti hennar hefur ekki komið að. Telja bréfritarar þetta merki um að stjórnýsla landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt sé mjög ámælisverð og hefur Ólafur Arnalds gengið svo langt að kalla þetta fyrirkomulag „grænþvott“ (Kristján Már Unnarsson 2020b).

Annað sem Landvernd og Ólafur Arnalds benda á í bréfi sínu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er að fyrirkomulag landbótaáætlana (sjá kafla 3.1) stuðli ekki endilega að sjálfbærri landnýtingu (Landvernd og Ólafur Arnalds 2020). Landnotendur þurfi ekki að standast þau slöku viðmið sem eru við lýði og að allt land sé beitt án tillits til landgæða. Þetta geti verið raunin því landeigendur þurfi einfaldlega að gera

landbótaáætlun ef ástand er metið slæmt á of stórum hluta þess lands sem þeir nýta. Er það gagnrýnt í bréfinu að í þessum tilfellum sé nóg fyrir landeigendur að landbótaáætlun sé til staðar til þess að landið þeirra fái vottun um sjálfbæra landnýtingu, óháð ástandi landsins. Þá segir í 15. grein reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu að „Matvælastofnun er heimilt að staðfesta landbótaáætlun til allt að 10 ára, þótt ljóst sé að í lok gildistíma áætlunarinnar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands [...]” (511/2018). Segja má að helsta gagnrýni Ólafs Arnalds á núverandi fyrirkomulag landbótaáætlana kristallist í þessu atriði – allt land fær vottun um sjálfbæra landnýtingu að því gefnu að landbótaáætlun liggja fyrir, jafnvel þótt ljóst sé að landið muni ekki ná lágmarks skilyrðum vottunarinnar á áætlunartímanum (Ólafur Arnalds 2019, 51). Þá bendir hann á að búið sé að fella úr reglugerðinni mikilvæg ákvæði; annars vegar um að hægt sé að fella landbótaáætlanir sem uppfylla ekki skilyrði og hins vegar um að bændur sem ekki standast skilyrði um sjálfbæra landnýtingu uppfylli þar með ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Ólafur Arnalds heldur því fram að verulegar deilur hafi staðið um þessar breytingar (Ólafur Arnalds 2019, 54-57). Þannig er í raun tryggt að hægt sé að njóta greiðslna fyrir gæðastýringu í sauðfjárrækt án þess að uppfylla skilyrði og viðmið landnýtingarþáttar reglugerðarinnar.

Þá er í bréfi Landverndar og Ólafs Arnalds til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og Landgræðslunnar því einnig haldið fram að eftirlit með framkvæmdinni hafi brugðist; það sé afar takmarkað og ófullnægjandi upplýsingar liggja því að baki. Sömuleiðis er fullyrt að kerfið taki ekki á því þegar þeir sem njóta greiðslna fyrir gæðastýringu í sauðfjárrækt beita á landi annarra, jafnvel þótt reglugerðin kveði á um að framleiðandi sem vísvitandi nýtir land án heimildar uppfylli ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (511/2018, 17. gr).

Fleiri hafa orðið til þess að gagnrýna landnýtingarþátt gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Á 150. löggjafabingi 2019-2020 lagði þingflokkur Viðreisnar fram þingsályktunartillögu um endurskoðun á landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt. Í tillögunni er lagt til að settar verði nýjar reglur um viðmið fyrir ástand beutilanda sem byggðar yrðu á faglegu mati Landgræðslunnar. Þá skyldi tryggja að þeir sem ekki stæðust viðmið fengju ekki greiðslur fyrir gæðastýringu og að landnotendum yrði gert að gera

nýjar landbótaáætlanir sem stæðust lög og ný viðmið (Tillaga til þingsályktunar, þskj. 32, 32. mál 2019-2020).

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er bent á að frá því að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt var settur á laggirnar hafi engum framleiðanda verið synjað um vottun um að landnotkun og landbótaáætlanir þeirra stæðust viðmið um sjálfbæra landnýtingu. Um 10-20% greiðslna til framleiðenda vegna vottunar á sjálfbærri landnotkun hafi farið til eigenda svæða sem stóðust ekki viðmið gildandi búvörulaga um ástand og eðli vistkerfa. Greinargerðin fjallar um ýmsa gagnrýni sem uppi er um landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt og hér hefur verið rakin en þar segir einnig að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sé í andstöðu við skilyrði búvörulaga (99/1993), laga um landgræðslu (155/2018) og laga um náttúruvernd (60/2013). Þá skaði það samkeppnisstöðu samviskusamra bænda sem standast allar kröfur um landnotkun með tilheyrandi kostnaði að jafnháir styrkir séu greiddir til þeirra sem uppfylla þær ekki.

Það getur verið áhugavert að skoða fjármögnun eftirfylgni landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt. Ekki hafa verið settar fram opinberar upplýsingar um rekstur eftirlits Landgræðslunnar síðan í árskýrslu stofnunarinnar um sinn þátt verkefnisins 2011. Þar kemur fram að heildarkostnaður verkefnisins var 7,2 milljónir kr. samkvæmt skýrslunni en það ár fékk Landgræðsla ríkisins einungis 4,8 milljónir kr. greiddar fyrir þessu vinnu samkvæmt samningi. Er tekið fram í skýrslunni að umframkostnaður hafi verið greiddur með rekstrarfé stofnunarinnar (Gústav Ásbjörnsson og Guðmundur Stefánsson 2012). Sambærilegar upplýsingar hafa ekki verið settar fram í ársskýrslum síðan en samkvæmt samningi Landgræðslu ríkisins við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sem gildi fyrir árin 2014-2017 fékk stofnunin 5,3 milljónir króna árlega fyrir sitt eftirlitshlutverk vegna landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt (Samningur 25. júní 2014). Því er ljóst að á því tímabili hækkuðu greiðslur til Landgræðslu ríkisins ekki nægilega til að dekkja þá upphæð sem hún taldi nauðsynlega til að sinna eftirliti þremur árum áður. Nýrri upplýsingar um fjármögnun eftirlits Landgræðslunnar voru ekki aðgengilegar fyrir þessi skrif en í svarbréfi Landgræðslunnar við bréfi Landverndar og Ólafs Arnalds sem að ofan er rakið segir að verkefni stofnunarinnar vegna eftirlitsins hafi verið fjármögnuð samkvæmt verksamningi (Árni Bragason 2021).

### 5.3 Mótraddir

Ýmsir hafa orðið til þess að andmæla þeirri gagnrýni sem uppi er um landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt. Slíkar raddir bera flestar að sama bruni – þær telja að heildaráhrif verkefnisins hafi í raun verið jákvæð (Árni Bragason 2021; Bjarki Pjetursson 2021; Unnsteinn Snorri Snorrason 2020). Bent er á að árangur hafi náðst frá því að verkefnið hófst m.a. hvað varðar friðanir, uppgræðslu og beitartímabil og vitund þátttakenda í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu um mikilvægi beitarstýringar og landbóta hafi aukist (Bjarki Pjetursson 2021). Þá hefur Landgræðslan bent á að í þeim tilfellum þar sem greiðsluþegi hefur ekki heimild til að nýta land annarra til beitar er farið fram á að þeirrar heimildar sé aflað eða þá að landnýtingu sé hætt (Árni Bragason 2021).

Eins hafa fulltrúar bænda hafnað ýmissi gagnrýni á kerfið. Því hefur t.d. verið mótmælt að beitt sé á óbeitarhæft land (Hörður Kristjánsson 2019) og bent hefur verið á að landnýtingarþáttur gæðastýrðrar sauðfjárræktar hafi stuðlað að því að nú sé unnið markvisst að aðgerðum á þeim beitarsvæðum sem falla undir viðmiðunarmörk gæðastýringarinnar (Unnsteinn Snorri Snorrason 2020). Þá hefur einnig verið nefnt að árangur af landgræðslu ráðist ekki síst af því fjármagni og vinnu sem sett eru í uppgræðsluverkefni og að sauðfjorbændur bæði fjármagna og vinna stóran hluta landgræðsluverkefna ár hvert (Unnsteinn Snorri Snorrason 2020). Gagnrýni Bændasamtakanna hefur sömuleiðis snúið að því að vinna og kostnaður bænda vegna uppgræðslu lands sé meiri en styrkir sem verkefni eins og Bændur græða landið og Landbótasjóður Landgræðslunnar veita þeim (Unnsteinn Snorri Snorrason 2020).

### 5.4 Úrbætur á kerfinu

Ýmsar úrbætur á kerfinu eru í bígerð. Hjá Landgræðslunni og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu er í gangi vinna um mótun reglugerðar á grundvelli landgræðslulaga auk þess sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið munu vinna saman að því að samræma regluverk um sjálfbæra landnýtingu m.t.t. viðmiða landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2020). Landgræðslan vinnur nú að gerð tillagna um viðmið fyrir sjálfbæra landnýtingu sem sett verða fram í hinni nýju reglugerð. Þær tillögur munu m.a. fela í sér viðmið um það í hvers konar ástandi land getur talist beitarhæft eða óbeitarhæft. Einnig er líklegt að sett verði

mörk á hversu stór hluti beitarsvæðis megi vera í slæmu ástandi til að telja megi nýtinguna sjálfbæra (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2020).

Í grein Ólafs Arnalds á Kjarnanum, Ljósglæta í þokumóðu sauðfjárstyrkja, segir hann að meðal annarra hafi fagaðilar fengið að sjá drög reglugerðarinnar og telji þau lofa góðu (Ólafur Arnalds 2021). Þegar nýju viðmið Landgræðslunnar eru tilbúin og búið að birta þau í reglugerð um sjálfbæra landnýtingu sem byggir á landgræðslulögum (155/2018) verður reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu endurskoðuð til samræmis við nýja reglugerð umhverfis- og auðlindaráðuneytisins (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2020). Annað verkefni sem styður kerfið er Loftslagsvænni landbúnaður sem er á sínu öðru ári og hefur það markmið að bændur kolefnisjafni sinn rekstur, m.a. með breytingu á landnýtingu og endurheimt vistkerfa (Árni Bragason 2021). Þá hefur nýlega verið tekin upp rafræn gæðahandbók sem ætlað er að styrkja utanumhald og framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu (Bjarki Pjetursson 2021) og hafa fagaðilar fullyrt að við það verkefni muni upplýsingar um landnýtingu batna mikið (Árni Bragason 2021).

## 5.5 Árangur í ljósi kenninga

Þegar lagt er mat á árangur stefna er mikilvægt að velja fyrir sér hvernig hann er mældur. Í top-down kenningum er árangur stefna fyrst og fremst skilgreindur út frá því að hversu miklu leiti athafnir embættismanna og haghafa við framkvæmd opinberrar stefnu eru í samræmi við markmið ákvarðana stjórnvalda. Top-down kenningar leggja áherslu á hlýðni embættismanna, leggja mikið upp úr því að gefa þeim skýr fyrirmæli og segja að hlutlægur staðall til þess að meta frammistöðu stefna sé mikilvægt tól til þess að tryggja árangur stefnunnar (Van Meter og Van Horn 1975, 464). Þessi atriði eiga það öll sameiginlegt að vera tilraunir til þess að tryggja að stefna verði innleidd með sem nákvæmustum hætti í því skyni að framfylgja vilja stjórnvalda. Árangursmat bottom-up kenninga byggist meira á því hvort að innleidd stefni þjóni upphaflegum tilgangi sínum frekar en að samræmast markmiðum stjórnvalda. Ólíkt top-down kenningum þá líta bottom-up kenningar á útfærslu sem leið til þess að koma einhverju í verk og í þessu samhengi er stefna leið til þess að finna lausn á vandamálum (Hill og Hupe 2002, 56). Verður hér á eftir nánar farið

í árangur þeirrar stefnu sem landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt er ætlað að fylgja eftir, út frá árangursmati beggja kenninga.

Mikilvægt atriði sem þarf til ef tryggja á árangursríka innleiðingu stefna samkvæmt top-down útfærslukenningum er að sú stofnun sem valin er til innleiðingarinnar sé fylgjandi stefnunni og hlýði þeim fyrirmælum sem hún fær (Van Meter og Van Horn 1975, 459). Í þessum efnum virðist skýrt að þrátt fyrir að Landgræðslan telji heildaráhrif landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárframleiðslu vera jákvæð þá sé hún mótfallin þeim viðmiðum sem henni er gert að votta eftir og hefur ítrekað mótmælt þeim opinberlega (Kristján Már Unnarsson 2020a; Ólafur Arnalds 2019, 16). Þrátt fyrir að hún sé mótfallin viðmiðunum þá eru henni settir skýrir verkferlar og reglur um framkvæmd eftirlits landnýtingarþáttarins og hún fylgir þeim fyrirmælum. Í top-down útfærslukenningum er þetta atriði ekki síður mikilvægt, að verkferlar innan stofnana séu skýrir og hnitmiðaðir, til þess að sporna gegn áhrifum einstakra embættismanna á stefnu innan stofnunar (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Að því leytinu mætti halda fram að útfærsla stefnunnar hafi heppnast vel – þeir verkferlar sem Landgræðslan fylgir eru skýrir og henni fylgir hlutlægur staðall til þess að meta árangur hennar. Á hinn bóginn má færa rök fyrir því að hinir skýru verkferlar séu ekki til þess fallnir að ná markmiðum stefnunnar, þ.e. að draga úr ofbeit. Í öllu falli hafa fagaðilar bent á fjölmarga galla við þessa ferla, eins og að ofan hefur verið rakið.

Hérna kemur í ljós eitt meginátakaefni top-down og bottom-up kenninga en þær skilgreina árangur stefna á gjörólíkan hátt. Samkvæmt bottom-up kenningum væri það alveg ljóst að í þessu tilfelli hefði stefna stjórnvalda ekki borið árangur þar sem að viðmið hennar eru ekki til þess fallin að tryggja sjálfbæra landnýtingu sem er markmið stjórnvalda í þessum málaflokki. Séu viðmið varðandi landbótaáætlanir skoðuð í ljósi bottom-up kenninga er ljóst að skortur á samráði við Landgræðsluna hafi orðið til þess að raunverulegur árangur stefnunnar minnkaði því landbótaáætlanirnar ná ekki að uppfylla þau markmið sem þeim er ætlað. Eitt vandamálið í því sambandi er að Landgræðslan hefur ekki fengið tækifæri til þess að koma að gerð viðmiðanna og það dregur aftur úr árangri stefnunnar, a.m.k. samkvæmt bottom-up útfærslukenningum (Matland 1995, 149).

Í mörgum útfærslukenningum er það sameiginlegt stef að fjármögnun sé lykilatriði hvað varðar árangur þeirrar stefnu sem er verið að innleiða (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Sé stofnun gert að innleiða stefnu án þess að henni séu veitt aukin aðföng eða fjármagn í þessu tilfalli, er hætt á því að stofnunin innleiði stefnuna seint og illa eða þá á kostnað annarra verkefna. Þetta gæti hafa verið raunin varðandi eftirlit Landgræðslunnar með landnýtingarþætti gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu þar sem hún virðist hafa þurft að leggja töluvert fé með eftirlitinu, alla vega á tímabili eins og fjallað er um hér að ofan (Gústav Ásbjörnsson og Guðmundur Stefánsson 2012). Rekstrarfé Landgræðslunnar sem fór til eftirlitsins hefði væntanlega farið í önnur verkefni ef Landgræðslan hefði fengið fjármögnun sem nemur heildarkostnaði verkefnisins. Hins vegar er rétt að árétt að ekki fengust upplýsingar um núverandi rekstur verkefnisins til að meta stöðu hans í dag, aðrar en þær að stofnunin segir eftirlitið fjármagnað.

Þá er einnig mikilvægt fyrir árangursríka innleiðingu stefna að réttir hvatar séu til staðar til þess að framkvæmd stefnunnar geti skilað tilsettum árangri (Van Meter og Van Horn, 1975, 465). Í tilfalli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt virka styrkir stjórnvalda til landeigenda sem fjárhagslegir hvatar sem hafa það markmið að koma í veg fyrir slæma landnýtingu. Raunin er hins vegar sú að jafnvel þó að bændur sem nýta land sem er í svo slæmu ástandi að þeir eiga ekki að standast viðmið verkefnisins og þar með ekki að njóta styrkja frá hinu opinbera, þá hefur engum landeiganda verið neitað um vottun og þ.a.l. neitað um fjármagn (Ólafur Arnalds 2019, 51). Nóg sé að til sé landbótaáætlun sem geri ráð fyrir bættri nýtingu lands til þess að þeir hljóti vottun Landgræðslunnar. Þá er Matvælastofnun heimilt að samþykkja landbótaáætlanir þó svo að ljóst sé að í lok tímabils hennar, að 10 árum liðnum, sé ekki hægt að uppfylla markmið áætlunarinnar. Því er ljóst að hvati bænda til þess að bæta landnýtingu sína er mjög takmarkaður, í það minnsta ekki jafn mikill og regluverkið gerir ráð fyrir. Að því leyttinu til er öruggt að fullyrða að þessir „rangsnúnu hvatar“, eins og Ólafur Arnalds hefur kallað þá (Ólafur Arnalds 2020, 2), hafa gert það að verkum að illa hefur gengið að ná markmiðum landnýtingarþáttar í gæðastýrðri sauðfjárrækt.

Árangursrík innleiðingu stefnu er samkvæmt top-down útfærslukenningum háð því að ytri aðstæður þeirrar stofnunar sem gert er að innleiða hana dragi ekki úr getu hennar til að fylgja stefnunni eftir (Hill og Hupe 2002, 50). Í þessu tilfalli er hægt að segja að ytri



aðstæður Landgræðslunnar, þeirrar stofnunar sem innleiðir stefnuna, séu að hún hefur ekki áhrif á þau viðmið sem henni er gert að votta eftir. Í öllu falli er hægt að fullyrða að aðkomuleysi hennar dragi úr getu hennar til þess að framkvæma stefnuna með faglegum hætti.

Margar útfærslukenningar leggja áherslu á að forsendur þess að innleiðing stefnu sé árangursrík sé meðal annars að hún sé skýr (Hill & Hupe 2002, 46; Montjoy og O'Toole 1979, 466). Hér má færa sterk rök fyrir því að skýrleika skorti þegar kemur að landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt. Besta dæmið um það er sú staðreynd að allt land fær vottun um sjálfbæra landnýtingu að því gefnu að landbótaáætlun liggi fyrir, jafnvel þótt ljóst sé að landið muni ekki ná lágmarks skilyrðum vottunarinnar á áætlunartímanum. Þannig eru landbótaáætlanir óskýrar, þær gefa til kynna að verið sé að bæta landið en í raun ekki gerð krafa um úrbætur. Þá er lagaumhverfi stefnunnar óskýrt í veigamiklum atriðum; bent hefur verið á að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sé í andstöðu við skilyrði búvörulaga (99/1993) sem hann byggir þó á, auk þess sem hann stangist á við lög um landgræðslu (155/2018) og lög um náttúruvernd (60/2013).

Sé stefna stjórnvalda í landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt skoðuð með gleraugum top-down fræðimanna fengi árangur hennar þokkalega einkunn; fyrirmæli hennar eru skýr og henni fylgir hlutlægur staðall sem ætlað er að meta árangur hennar. Þrátt fyrir þetta virðist skýrt að stefnan, eða landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt, er ekki sérlega árangursríkur. Greiðslur til bænda virka ekki sem fjárhagslegir hvatar til þess að sporna gegn ósjálfbærri landnotkun og eftir mörg ár af gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu er raunin sú að 39% beutilands á Íslandi flokkast í tvo lökustu flokka GróLindar sem endurspeglar slæmt eða mjög slæmt ástand. Ástæðu þessa slaka árangurs má ef til vill finna með hjálp bottom-up kenninga, sem benda á mikilvægi þess að þau sem eiga að innleiða stefnu komi að gerð hennar (Matland 1995 149). Sú hefur ekki verið raunin í tilfalli þeirra viðmiða sem Landgræðslunni er gert að votta samkvæmt heldur þvert á móti hefur hún ítrekað mótmælt viðmiðunum (Ólafur Arnalds 2019, 16).

## 6 Niðurstöður

Eins og kemur fram í kafla 3 er það stefna stjórnvalda að landnýting í sauðfjárframleiðslu sé sjálfbær (Forsætisráðuneytið 2017) og að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi (155/2018). Í því samhengi er áhugavert að skoða hversu landnýtingarþáttur í gæðastýrðri sauðfjárrækt hefur gagnast sem stjórnþæki til að ná þessum markmiðum.

Það er mat Ólafs Arnalds að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt virki einfaldlega ekki og fleiri fagaðilar, s.s. Landvernd og Landgræðslan, taka undir það mat hans eins og að framan er rakið. Hann rökstyður það með því að samkvæmt kerfinu megi allt að „þriðjungur lands vera í óásættanlegu ástandi (rof og ástand gróðurs) auk þess sem lítill gaumur er gefinn að ástandi lands sem telst gróið en í mjög hnignuðu ástandi [...]“og bætir því við að kerfið taki ekki heldur á ofbeit á stórum landsvæðum á borð við heila afrétti (Ólafur Arnalds, 2020, 38). Óhætt er að segja að nýtt stöðumat GróLindar frá júní 2020 staðfesti bágt ástand beitarlands á Íslandi (Bryndís Marteinsdóttir og Jóhann Helgi Stefánsson 2020) sem bendir einnig til þess að beitarstýring síðustu tæplega 20 ára hafi ekki skilað viðunandi árangri.

Það er líklegt samkvæmt top-down kenningum að stefna nái ekki að uppfylla markmið sín þegar hún hefur gengið í gegn um miklar breytingar (Van Meter og Van Horn 1975, 461). Þetta á vel við þegar landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt er skoðaður en frá því að reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu var sett árið 2003 hefur henni ítrekað verið breytt. Nær allar breytingar sem snúa að landnýtingarþætti hennar hafa verið á þann veg að veikja skilyrði hennar og skyldur bænda er varða sjálfbæra landnýtingu. Þannig hefur fagfólk bent á að breytingar á reglugerðinni hafi frekar orðið til þess að réttur bænda til ósjálfbærrar framleiðslu hafi verið rýmkaður frekar en að þær hafi aukið vernd náttúrunnar (Ólafur Arnalds 2019, 36). Breytingar reglugerðarinnar hafi leitt til þess að æ veikar er tekið á ofbeit og ósjálfbærri landnýtingu og því má halda því fram að stefnan sé orðin útþynnt útgáfa af því sem hún var upprunalega. Breytingarnar hafa þannig fært stefnu reglugerðarinnar frá því sem henni var ætlaði í fyrstu og gert markmið hennar óskýrari. Tíðar og umfangsmiklar breytingar á reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu hafa að því leytnu til dregið úr árangri

þeirra stefnu sem henni er ætlað að framfylgja, líkt og top-down útfærslukenningar spá fyrir um.

Í ljósi útfærslukenninga má einnig nær alltaf gera ráð fyrir því að stefnur taki einhverjum breytingum við útfærslu, hvort sem þær eru litlar eða stórar. Þetta atriði á einstaklega vel við ef stefnan sem innleidd er þarf að reiða sig á samspil margra stofnanna. Í slíkum tilfellum veltur útfærsla og framkvæmd stefnunnar á samvinnu og samskiptum þessara stofnana og ef þau eru ekki nær því að vera fullkomin er hættu á að stefnan nái ekki öllum tilsettum markmiðum. Í slíkum tilfellum verður til svokölluð útfærsluskekkja (Pressman og Wildavsky 1984, xxiv; Hill og Hupe 2002, 44). Þetta hefur verið raunin í tilfalli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt. Eins og að framan er rakið er yfirstjórn gæðastýringar í sauðfjárrækt á höndum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og annast undirstofnun hans, Matvælastofnun, framkvæmd og eftirlit hennar samkvæmt reglugerð þar um (511/2018). Þá hefur Landgræðslunni – stofnun sem heyrir undir annað ráðuneyti – verið falið eftirlitshlutverk með landnýtingarþætti gæðastýringarinnar. Hlekkir útfærslukeðju stefnunnar eru því nokkuð margir en slíkt eykur hættu á því að árangur stefnunnar verði minni en annars gæti orðið því það eykur hættuna á því að stefnan breytist frá því sem henni er upprunalega ætlað að gera (Hill og Hupe 2002, 44). Færa má rök fyrir því að sú sé raunin í tilfalli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt og að það, hversu margar stofnanir koma að framkvæmd og útfærslu landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt, gæti hafa dregið úr árangri stefnunnar, líkt og top-down útfærslukenningar telja líklegt að gerist í slíkum tilfellum.

Raunin er sú að samvinna stofnanna er sjaldnast fullkomin og samkvæmt top-down útfærslukenningum má vænta þess að þegar samvinnu er ábótavant verði árangur innleiddar stefnu ekki sem skyldi (Hill og Hupe 2002, 44). Í tilfalli landnýtingarþáttar gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu var Landgræðslan vissulega rétt stofnun til þess að sinna eftirlits- og framkvæmdarhlutverki landnýtingarþáttarins skv. top-down útfærslukenningum þar sem grunnmarkmið hennar samræmast markmiðum landnýtingarþáttarins afar vel. Hins vegar hefði samvinna Landgræðslunnar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þurft að vera meiri. Þetta kristallast hvað best í því að Landgræðslunni var úthlutað eftirlitshlutverki með landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt án þess að fá að koma að gerð viðmiða sem henni var gert

að votta eftir, þrátt fyrir að hún búi yfir faglegri þekkingu á sviði sjálfbærrar landnotkunar. Það er ekki einungis slæmt vegna þess að þar misstu stjórnvöld af tækifæri til þess að nýta sérfræðiþekkingu stofnunarinnar heldur einnig vegna þess að til þess að stefna sé árangursrík er mikilvægt að sú stofnun sem framkvæmir hana sé fylgjandi henni. Sú staðreynd að Landgræðslan hafi mótmælt viðmiðunum, sem sett eru af ráðuneyti samstarfsstofnunarinnar Matvælastofnunar, bendir aukinheldur til þess að samvinna þeirra stofnana sem koma að stefnunni sé ekki eins og best verður á kosið.

Í ljósi útfærslukenninga sem benda á að innleiðing stefnu verði árangursríkust þegar ágreiningur um hana er sem minnstur, mætti búast við því að árangurinn verði lakur þegar ágreiningur er mikill (Van Meter og Van Horn 1975, 461). Það virðist staðfest í tilfelli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt sem er býsna umdeild eins og að framan er rakið. Dæmi um það eru ítrekuð mótmæli aðila á borð Landgræðsluna, Landvernd og Ólaf Arnalds (Kristján Már Unnarsson 2020a; Ólafur Arnalds 2019, 16). Rauði þráðurinn í þeirri gagnrýni er sá að stefnan gangi ekki nógu langt og nái ekki að skila tilsettum árangri – stefnan nái ekki að uppfylla þau markmið sem henni er ætlað.

Í þeim tilfellum sem réttir hvatar eru ekki til staðar við framkvæmd stefnu má áætla að árangur hennar verði minni en best væri á kosið, samkvæmt top-down útfærslukenningum (Van Meter og Van Horn 1975, 465). Þetta hefur verið raunin í tilfelli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt en fjárhagslegir hvatar kerfisins sem eiga að hvetja þau sem nota land til þess að gera það á sjálfbæran hátt hafa ekki virkað eins og þeim var ætlað. Í þessu samhengi má nefna fyrirkomulag landbótaáætlana en eins og áður hefur verið rakið getur Matvælastofnun samþykkt þær þótt ljóst sé að umsækjandi nái ekki að uppfylla markmið þeirra á tímabili áætlana og ekki er lengur gerð krafa um að bændur uppfylli landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt til að uppfylla skilyrði fyrir greiðslum. Þessar staðreyndir gera það að verkum að allir bændur fá greiddar álagsgreiðslur landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt óháð því hvort landnotkun þeirra sé sjálfbær eða ósjálfbær. Því hefði mátt vænta að árangur hvatanna yrði lítill þar sem top-down útfærslukenningar segja að til þess að stefna geti verið árangursrík þurfa réttir hvatar að vera til staðar en hér virðast fjárhagslegir hvatar orðnir nánast að engu.

Ytri aðstæður stofnanna sem innleiða stefnu geta skipt máli fyrir árangur þeirra samkvæmt top-down útfærslukenningum (Sabatier og Mazmanian 1980, 544). Þess mætti vænta að undirfjármögnuð innleiðing á stefnu verði til þess að hún verði ekki árangursrík og að innleiðing hennar skili ekki tilsettum markmiðum (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Í tilfelli landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt virðist raunin vera sú að ekki hafi nægu fjármagni verið veitt til eftirlitsins í gegnum tíðina, en taka ber fram að ekki liggja fyrir greinargóðar upplýsingar um hvernig fjármögnun eftirlitsins er háttað í dag.

Í ljósi top-down kenninga hefði mátt vænta að stefna verði árangursrík ef henni fylgja skýr fyrirmæli um hvernig eigi að innleiða hana (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Sé stefna stjórnvalda í landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt skoðuð með gleraugum top-down fræðimanna fengi árangur hennar í þeim efnum þökkalega einkunn; fyrirmæli hennar eru skýr, þeir embættismenn sem hafa innleitt hana hafa hlýtt fyrirmælum og henni fylgir hlutlægur staðall til þess að meta árangur hennar. Hvað skýrir þá að svo illa gengur að ná þeim markmiðum sem að er stefnt? Svarið gæti legið í bottom-up kenningum sem benda á að mikilvægt sé að stefnur séu unnar í samráði við þau sem eiga að framfylgja þeim til að tryggja skilvirka útfærslu þeirra (Matland 1995, 149). Það virðist ljóst að þótt viðmið um eftirlit með landnýtingu séu skýr í lögum og reglum þá séu þau ekki til þess fallin að stuðla að því að markmiðum stefnunnar verði náð. Til þess hefði fagfólk – fólkið á gólfinu – þurft að eiga þátt í að semja viðmiðin.

Í útfærslukenningum er einnig áhersla lögð á að það auki líkur á að stefnur nái fram að ganga að þær séu sértækar, m.a. til þess að draga úr áhrifum einstakra embættismanna á hana (Montjoy og O'Toole 1979, 466). Þótt vissulega megi benda á að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sé sértæk stefna þá er hann undirliður í mun stærri stefnu sem er gæðastýring í sauðfjárrækt í heild sinni. Þannig tekur hún til fjölmargra annarra atriða en landnýtingar, s.s. dýrahalds, fóðrunar, lyfjanotkunar og umhverfis. Færa má rök fyrir því að stefnan í heild geti verið of víðtæk til að gagnast við að fylgja eftir stefnum stjórnvalda varðandi sjálfbæra landnýtingu. Þetta speglast m.a. í því að stjórnþæki yfirvalda eru orðin bitlaus varðandi landnýtingarþáttinn þar sem hann hefur verið aftengdur greiðslunum – með því að í raun þurfi ekki að uppfylla þennan þátt gæðastýringarinnar er hvati ekki lengur fyrir hendi til að gera það. Þá bendir yfirstandandi

endurskoðun á viðmiðum og áform um að gefa þau út í sérstakri reglugerð um sjálfbæra landnýtingu til þess að fallist hafi verið á að þörf sé á enn sértækari nálgun í þessum efnum. Því má færa rök fyrir því að stefna stjórnvalda í landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárframleiðslu sé ekki nógu sértæk til þess að innleiðing hennar hafi leitt til þess að markmiðum hennar hafi verið náð.

## 7 Lokaorð

Þegar árangur beitarstýringar er skoðaður út frá ástandi beitarlands á Íslandi og rýnt er í mat fagaðila á þeim ávinningi sem hefur náðst með landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárframleiðslu virðist blasa við að stjórnvöldum gengur ekki sem skyldi að fylgja eftir því markmiði sínu að stýra búfjárbætti með beingreiðslum til bænda. Þegar árangurinn er skoðaður í ljósi útfærslukenninga kemur í raun ekki á óvart að útfærslu og eftirfylgni stefnunnar sé ábótavant.

Þannig bregða kenningarnar ljósi á að ýmsar orsakir liggja að baki því að stjórnvöldum hafi ekki tekist nógu vel að fylgja eftir markmiðum sínum í að stýra búfjárbætti í átt að sjálfbærni. Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárrækt hefur trekk í trekk tekið breytingum en þær hafa verið þess eðlis að veikja skilyrði og eftirlit gæðastýringarinnar. Þá hefur samstarf stjórnvalda við fagaðila við gerð viðmiða sem vottað er eftir verið ábótavant. Vegna samráðsskorts og veikra skilyrða sem bændum er gert að uppfylla hefur stefnan orðið umdeild en slíkt dregur úr líkum þess að hún geti uppfyllt markmið sín. Hvatar kerfisins til sjálfbærrar landnotkunar hafa ekki virkað eins og þeim var upphaflega ætlað en eins og áður hefur verið rakið þá fá allir bændur greiðslur fyrir gæðastýringu óháð landnýtingu. Þessi atriði, ásamt öðrum, hafa gert það að verkum að stefna stjórnvalda í þessum málaflokki er bitlausari en henni var ætlað.

Því virðist einboðið að stjórnvöld geti staðið sig betur í því að uppfylla markmið sín í þessum málaflokki, m.a. með því að bæta ofantalin atriði. Þau geta tryggt að lagastoðir gæðastýringarinnar séu öflugar og til þess fallnar að sinna þeim markmiðum sem þeim er ætlað, þau geta tryggt samstarf við fagaðila við gerð viðmiða og tryggt að hvatar kerfisins stuðli raunverulega að sjálfbærri landnotkun.

Það er ekki hægt að álykta annað en að gerendur (e. actors) innan kerfis landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt vinni verkefnið af heilum hug og samviskusamlega. Það er ekki að sjá að þeir reyni viljandi að koma í veg fyrir að stefnan nái tilsettum markmiðum. Vandamálið í þessu samhengi hlýtur því að vera regluverk stefnunnar og sá rammi sem eftirfylgninni er settur, m.a. með umdeildum viðmiðum um hvað telst sjálfbær landnýting og mögulega takmörkuðu fjármagni. Enginn innan kerfisins getur tekið ákvarðanir sem stangast á við regluverkið, jafnvel þótt að þær ákvarðanir leiði til þess að auka sjálfbærni landnýtingar. Það er því brýnt að aðlaga regluverkið að

ábendingum fagfólks í landgræðslu sem og þátttakenda verkefnisins og ekki síst að þörfum náttúrunnar.



## Heimildaskrá

Árni Bragason. 2021. „Svar við fyrirspurn Landverndar og Ólafs Arnalds er varðar framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.“ 21. janúar. Sótt 13. mars 2021 af [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/20210120\\_fyrirspurn\\_landverndar\\_og\\_%C3%93a\\_vegna\\_g%C3%A6%C3%B0ast%C3%BDr%C3%B0rar\\_sau%C3%B0fj%C3%A1rframlei%C3%B0slu\\_\\_01\\_.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/20210120_fyrirspurn_landverndar_og_%C3%93a_vegna_g%C3%A6%C3%B0ast%C3%BDr%C3%B0rar_sau%C3%B0fj%C3%A1rframlei%C3%B0slu__01_.pdf)

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið. 2020. *Skýrsla til umhverfis- og samgöngunefndar vegna nefndarálits með frávísunartillögu – þingskjal 756 á 150. löggjafarþingi.* Sótt 20. apríl 2021 af [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/sk%C3%BDrsla\\_uar\\_og\\_anr\\_til\\_us\\_loka.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/sk%C3%BDrsla_uar_og_anr_til_us_loka.pdf)

Bjarki Pjetursson. 2021. „Svar við fyrirspurn Landverndar og Ólafs Arnalds er varðar framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.“ 2. mars. Sótt 13. mars af [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/anr\\_svar\\_vi%C3%B0\\_landvernd\\_og\\_oa.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/anr_svar_vi%C3%B0_landvernd_og_oa.pdf)

Bryndís Marteinsdóttir, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Guðmundur Halldórsson, Jóhann Helgi Stefánsson, Jóhann Þórsson, Kristín Svavarsdóttir, Magnús Þór Einarsson, Sigbrúður Jónsdóttir og Sigmundur Helgi Brink. 2020. *Stöðumat á ástandi gróður- og jarðvegsauðlinda Íslands: Aðferðafræði og faglegur bakgrunnur, drög.* Gunnarsholt, Landgræðslan. Sótt 13. mars 2021 af [https://grolind.is/wp-content/uploads/2020/06/GroLind\\_stodumat\\_18\\_06\\_2020.pdf](https://grolind.is/wp-content/uploads/2020/06/GroLind_stodumat_18_06_2020.pdf)

Bryndís Marteinsdóttir og Jóhann Helgi Stefánsson. 2020. „Stöðumat á ástandi lands og kortlagning beitarlanda.“ Glærुकyning frá kynningarfundu á netinu, 18. júní. Sótt 13. mars 2021 af [https://grolind.is/wp-content/uploads/2020/06/Gr%C3%B3Lind-stodumat\\_beitarland\\_18\\_06\\_2020.pdf](https://grolind.is/wp-content/uploads/2020/06/Gr%C3%B3Lind-stodumat_beitarland_18_06_2020.pdf) Kynningarfundur í heild sóttur 27. apríl 2021 af [https://www.youtube.com/watch?v=8BX\\_xlVerKg](https://www.youtube.com/watch?v=8BX_xlVerKg)

Búvörulög nr. 99/1993

Daði Lange Friðriksson. 2018. *Gæðastýring í sauðfjárframleiðslu: Landnýtingarþáttur 2017.* Gunnarsholt: Landgræðsla ríkisins.

Forsætisráðuneytið. 2017. *Sáttmáli Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis.* Sótt 13. mars 2021 af <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>

Friðrik G. Olgeirsson. 2007. *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907-2007.* Gunnarsholt: Landgræðsla ríkisins.

Gústav Ásbjörnsson og Guðmundur Stefánsson. 2012. *Gæðastýring í sauðfjárframleiðslu: Landnýtingarþáttur 2011.* Gunnarsholt: Landgræðsla ríkisins.

- Hill, Michael og Peter Hupe. 2002. „Implementation Theory: The Top-down/Bottom-up Debate.“ 3. kafli í *Implementing public policy : governance in theory and in practice*. London: Sage.
- Hörður Kristjánsson. 2019. „Krefjast þess að landnýtingarpáttur gæðastýringar verði lagður niður.“ *Bændablaðið*, 14. nóvember. Sótt 11. apríl af <https://www.bbl.is/frettir/krefjast-thess-ad-landnytingarthattur-gaedastyringar-verdi-lagdur-nidur>
- Kristján Már Unnarsson. 2020a. „Landgræðslustjóri vonast eftir stærri skrefum gegn ofbeit með haustinu.“ *Visir.is*, 19. maí. Sótt 11. apríl 2021 af <https://www.visir.is/g/20201669871d>
- Kristján Már Unnarsson. 2020b. „Segir sauðfjárbændur styrkta með blekkingu og grænþvotti.“ *Visir.is*, 18. maí. Sótt 11. apríl 2021 af <https://www.visir.is/g/20201591111d>
- Landgræðslan. (e.d. a). „Bændur græða landið.“ Sótt 20. apríl 2021 af <https://land.is/heim/malaflokkar/baendur-graeda-landid/>
- Landgræðslan. (e.d. b). „Gæðastýring.“ Sótt 20. apríl 2021 af <https://land.is/heim/malaflokkar/gaedastyring-i-saudfjarraekt/>
- Landgræðslan. (e.d. c). „Hlutverk okkar.“ Sótt 20. apríl 2021 af <https://land.is/heim/um-okkur/hlutverk-og-log/>
- Landgræðslan. 2021. „GróLind.“ Markmið. Sótt 20. apríl 2021 af <https://grolind.is/markmid/>
- Landgræðslan. 2021b. „Vefsja GróLindar.“ Sótt 20. apríl 2021 af <https://portal.land.is/portal/apps/opsdashboard/index.html#/da2d198a1e3b472da664f100fb4ea7bb>
- Landnámabók. (e.d.) Rafræn útgáfa sótt 27. apríl 2021 af <https://www.snerpa.is/net/snorri/landnama.htm>
- Landvernd og Ólafur Arnalds. 2020. „Framkvæmd landnýtingarpáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt.“ Bréf til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og Landgræðslunnar. 10. desember. Sótt 27. apríl 2021 af [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/landvernd\\_og\\_oa\\_formlegar\\_spurningar.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/landvernd_og_oa_formlegar_spurningar.pdf)
- Lög um landgræðslu nr. 155/2018
- Lög um náttúruvernd nr. 60/2013
- Matland, Richard E. 1995. „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*: 5 (2) 145-74. Sótt 13. mars 2021 af <http://www.jstor.org/stable/1181674>
- Montjoy, Robert S. og Laurence J. O'Toole. 1979. "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective." *Public Administration Review* 39 (5): 465-76. Sótt 13. mars 2021. doi:10.2307/3109921.

- Ólafur Arnalds. 2016. „Sauðfjárbeit og íslensk vistkerfi: Afneitun vanda.“  
*Náttúrufræðingurinn* 86 (1-2) 3-4.
- Ólafur Arnalds. 2019. „Á röngunni: Alvarlegir hnökur á framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt.“ *Rit Lbhí* 118. Hvanneyri: Landbúnaðarháskóli Íslands, 2019. Sótt 11. apríl 2021 af  
[http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/rit\\_lbhi\\_nr\\_118.pdf](http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/rit_lbhi_nr_118.pdf)
- Ólafur Arnalds. 2020. Sauðfjárbeit og íslensk vistkerfi: Afneitun vanda. *Rit Lbhí* 130. Hvanneyri: Landbúnaðarháskóli Íslands. Sótt 11. apríl 2021 af  
[http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/rit\\_lbhi\\_nr\\_130\\_0.pdf](http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/rit_lbhi_nr_130_0.pdf)
- Ólafur Arnalds. 2021. „Ljósglæta í þokumóðu sauðfjárstyrkja.“ *Kjarninn*, 8. mars 2021. Sótt 22. mars 2021 af <https://kjarninn.is/skodun/ljosglaeta-i-thokumodu-saudfjarstyrkja/>
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*: 3. útg. Berkeley: University of California Press.
- Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins. (e.d.). „Landbúnaður og náttúruvernd – LOGN.“ Sótt 11. apríl 2021 af <https://www.rml.is/is/radgjof/annad/landbunadur-og-natturuvernd-logn>
- Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 175/2003
- Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 1166/2017
- Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 511/2018
- Sabatier, Paul og Daniel Mazmanian. 1980. „The implementation of public policy: A framework of analysis.“ *Policy Studies Journal* 8: 538–60.
- Samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar. 19. febrúar 2016. Sótt 20. apríl 2021 af  
<https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Saudfe.pdf>
- Samningur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og Matvælastofnunar annars vegar og Landgræðslu ríkisins hins vegar um eftirlit með landnýtingu. 25. júní 2014.
- Sigbrúður Jónsdóttir. 2010. *Sauðfjárhagar: Leiðbeiningar við mat á ástandi beitilanda*. Landgræðsla ríkisins, Gunnarsholt. Sótt 27. apríl 2021 af <https://land.is/wp-content/uploads/2018/01/Sau%C3%B0fj%C3%A1rhagar.-Lei%C3%B0beiningar-vi%C3%B0-%C3%A1standi-beitarlanda.pdf>
- Tillaga til þingsályktunar um endurskoðun á ráðstöfun almannaþingar við gæðastýringu í sauðfjárrækt. Þskj. 32, 32. mál, 2019-2020. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Sótt 11. apríl 2021. <https://www.althingi.is/altext/150/s/0032.html>
- Unnsteinn Snorri Snorrason. 2020. „Gæðastýringin hefur skilað árangri.“ *Bændablaðið*, 15. júní. Sótt 20. apríl 2021 af <https://www.bbl.is/frettir/fraedsluhornid/gaedastyringin-hefur-skilad-arangri>

Van Meter, Donald og Carl E. Van Horn. 1975. „The policy implementation process: A conceptual framework“ *Administration and Society*, 6 (4): 445–88.

Viljayfirlýsing vegna mats á landnýtingu vegna gæðastýringarpáttar í samningi um framleiðslu sauðfjárafurða, 11. mars 2000. Sótt 13. mars af [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit\\_lbh%C3%8D\\_nr\\_118.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit_lbh%C3%8D_nr_118.pdf)