

MARCUS WANGEL

DEVELOPMENT DISSERTATION BRIEF

2019:02

SAMVERKAN INOM SKOGSFÖRVALTNING I LÅGINKOMSTLÄNDER

Utmaningar, lärdomar från Indien och vägar framåt

***SAMVERKAN INOM SKOGSFÖRVALTNING I
LÅGINKOMSTLÄNDER***
Utmaningar, lärdomar från Indien och vägar framåt

Marcus Wangel

Development Dissertation Brief 2019:02

till

Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA)

Marcus Wangel disputerade i juni 2018 på avhandlingen ”Deep Roots and Tangled Branches: Bureaucracy and Collaboration in Natural Resource Governance in South India” vid Statsvetenskapliga Institutionen på Uppsala Universitet. Hans primära forskningsintressen berör miljöförvaltning, relationen mellan stat och medborgare, samt kapacitetsutveckling i samtida utvecklingsländer. Han har fälterfarenhet från Indien, Sierra Leone, Namibia och Palestina.

Avhandlingen finns här:

<http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1196697> och Marcus kan nås på marcus.wangel@statsvet.uu.se eller wangelmarcus@gmail.com.

Fältarbetet i Indien gjordes möjligt med bidrag från *Göransson-Sandvikens stipendiefond* på Gästrike-Hälsinge nation, *Anna Maria Lundins stipendiefond* på Smålands nation, *Erik Borbos Hanssons stipendiefond* och *Sederholms stipendium för utrikes resor*, samtliga vid Uppsala Universitet. Hans Blomkvist, Nils Hertting och Daniel Nohrstedt förtjänar ett särskilt varmt tack i egenskap av handledare och så även disputationsoponent Victor Galaz från Stockholm Resilience Centre.

The Expert Group for Aid Studies – EBA – is a Government committee analysing and evaluating Swedish international development aid. This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

Please refer to the present paper as:

Marcus Wangel (2019), *Samverkan inom skogsförvaltning i låginkomstländer – Utmaningar, lärdomar från Indien och vägar framåt*, EBA Dissertation Brief 2019:02, Maj 2019, Expertgruppen för biståndsanalys, Sverige.

Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2019

Cover design by Emma Andersson

SAMMANFATTNING

Samverkan (*collaboration*) har i snart tre årtionden varit ett nyckelord och grundläggande ideal i policydiskursen kring skogsförvaltning i låginkomstländer och återspeglas i de många reformer som har drivits igenom eller experimenterats med under samma period. Överlag har utfallet inte blivit som det var tänkt: samverkansprocesser har uteblivit eller haltat kraftigt. En ofta utpekad anledning till detta är att de subnationella skogsbyråkratierna, som har ett stort inflytande över implementeringen, inte är villiga eller kapabla till att anamma samverkansideal och inkluderande förvaltningsmodeller. Dock har dessa organisationer knappt studerats *inifrån* i någon väsentlig utsträckning och det finns en avsevärd forskningslucka kring deras roll och betydelse, vilket leder till att vi har dålig kunskap om varför samverkansprocesser så ofta går i stöpet när skogsbyråkratier är inblandade. Denna kunskapslucka är särskilt påtaglig när det gäller enskilda tjänstemän vid dessa organisationer.

I avhandlingen så studeras den subnationella skogsbyråkratin i delstaten Kerala i södra Indien, ett land med en lång och unik historia av oftast misslyckade samverkansinitiativ och ett nu överhängande hot om att gå i en mer auktoritär riktning inom skogsförvaltningssektorn. Samtidigt så är problemen i Indien typiska för många andra postkoloniala låginkomstländer med utbredd skogsareal. Dock utgör Kerala ett undantag till det nationella mönstret och avhandlingen beskriver den utbredda förekomsten av informella, gränsöverskridande samverkansnätverk på gräsrotsnivå, mellan såväl statliga byråkratier som mellan skogsbyråkratin och lokalsamhällen. På basis av ett omfattande etnografiskt fältarbete presenteras ett antal slutsatser som uppmanar oss att utmana våra föreställningar om skogsbyråkratier och dess otaliga tjänstemän. Denna rapport föreslår också tre tänkbara och realistiska reformer av de indiska subnationella skogsbyråkratierna, samt

fyra aspekter som internationella biståndsgivare bör ha i beaktande när de utformar satsningar och stöd kopplat till skogsförvaltningen i det globala syd.

ABSTRACT

For the past three decades the policy discourse on forest governance in low-income countries has come to increasingly emphasise collaborative ideals and practices. During the same period numerous reforms have been attempted or experimented with, with the ambition of fostering multiactor collaboration. Overall, the outcome has not been as intended: genuine collaboration has not materialised or reached its goals. A commonly identified reason for this is that subnational forest bureaucracies, who have a considerable influence over the implementation process, have been unable or unwilling to adopt collaborative ideals and inclusive governance practices. Yet, these organisations have hardly been studied from *within* the bureaucracy or from the explicit perspective of their countless forest officials. There is a substantial gap in our knowledge and understanding regarding their role, not least in relation to why collaborative initiatives seldom turn out as planned when forest bureaucracies are involved.

This dissertation studies the subnational forest bureaucracy in the state of Kerala in South India. It is a country with a long and unique history of failed collaborative initiatives and an imminent threat of taking a more authoritarian turn in its forest governance sector. Simultaneously, the problems found in India are reflective of many other postcolonial low-income countries with substantial forest cover. Kerala is however an exception to the national pattern and the dissertation reports on a context where informal, cross-jurisdictional collaborative networks are commonplace at the grassroots level, and where collaboration occurs

between different public bureaucracies as well as between the state forest department and local forest communities. On the basis of long-term ethnographic fieldwork, the dissertation presents a number of conclusions that may challenge our understanding and preconceived notions of forest bureaucracies and its myriad officials. This report also outlines three possible and realistic reforms of the subnational forest administration in India, as well as four aspects which international development aid organisations should consider when designing interventions and policies within forest governance in the global south.

SAMVERKAN INOM SKOGSFÖRVALTNING I LÅGINKOMSTLÄNDER

Policybakgrund

Sedan slutet på 1980-talet har policydiskursen kring skogsförvaltning i låginkomstländer i en allt högre grad kommit att kännetecknas av idealet och nyckelordet samverkan (*collaboration*). Grundtanken och själva essensen av samverkan i den här kontexten är att förvaltningen av världens skogar och biologiska mångfald är alldeles för komplex och dynamisk för att en enskild aktör ska klara av det på egen hand. Parallellt med denna insikt finns också ett starkt normativ värde i att inkludera de människor som lever kring samt är beroende av skogen för sin livnäring (Armitage, Berkes, och Doubleday 2007). De senaste årtiondena har vi därför kunnat bevittna en stor mängd reformer och program som syftar till att öka graden av samverkan mellan olika policyaktörer samt att inkludera historiskt marginaliserade grupper. Dessa har varierat i omfång från nationellt omfattande decentraliseringsreformer som (åtminstone i teorin) överlåter beslutanderätt till lokalsamhällen, till väldigt närodlade projekt som främjar samarbete kring en specifik förvaltningsuppgift (Barnes och Child 2014; Maguire 2013).

Samverkansidealet har fått ett starkt stöd i en bred forskningslitteratur (Armitage, Berkes, och Doubleday 2007; Barnes och Child 2014; Berkes, Colding, och Folke 2003; Bodin 2017; Gibson, McKean, och Ostrom 2000; Imperial 2005; Maguire 2013; Messier, Puettmann, och Coates 2013; Ostrom 1990; Ostrom m.fl. 2002; Somanathan, Prabhakar, och Mehta 2009; Yaffee och Wondolleck 2000) och det råder idag ingen tvekan om att god aktörsamverkan kan främja miljömässig hållbarhet samt stärka den ekonomiska utvecklingen för de hundratal miljoner människor som är

direkt beroende av världens skogar och ekosystem för sin livnäring och överlevnad.

Men nästan trettio år efter att samverkan blev ett ledideal i policydiskursen och en anseelig mängd av världens stora och inflytelserika biståndsaktörer hoppade på decentraliseringståget så lyser de avsedda resultaten med sin frånvaro. Även om framgångssagor går att finna lokalt i så gott som varje region och land (Matson, Clark, och Andersson 2016) så har den blomstrande synergien mellan statliga och icke-statliga aktörer, som det fanns höga förhoppningar om, i stort sett uteblivit. För miljontals fattiga skogsinvånare fortsätter kampen för grundläggande sociala och ekonomiska rättigheter och i vissa fall har misslyckade reformer för samverkan och folkligt deltagande snarare förvärrat situationen (Kashwan 2017; Larson och Lewis-Mendoza 2012; Poteete och Ribot 2011; Ribot, Agrawal, och Larson 2006). Detta bör också ses mot en bakgrund där ohejdad skogsavverkning ännu förekommer regionalt och där den biologiska mångfalden är mer hotad än någonsin, även om världens totala skogsareal och lövmassa har ökat något på senare år (Chen m.fl. 2019; FAO 2018).

Subnationella skogsbyråkratier

I teorin så kan samverkan förekomma mellan vilka aktörer som helst (Emerson, Nabatchi, och Balogh 2012). I fallet med skogsförvaltning i låginkomstländer rör det sig dock nästan alltid om a) horisontell samverkan mellan olika statliga myndigheter och b) vertikal samverkan mellan lokalsamhällen och myndigheter. Den här rapporten, som i hög grad bygger på min doktorsavhandling "Deep Roots and Tangled Branches: Bureaucracy and Collaboration in Natural Resource Governance in South India" (Wangel 2018), fokuserar på en specifik typ av aktör; subnationella skogsbyråkratier men den tar hänsyn till båda varianter av samverkan. Jag använder

benämningen skogsbyråkratier (*forest bureaucracies*) för att särskilja en typ av policyaktör från skogsförvaltning som en process eller samhällssektor (*forest governance*). Enskilda tjänstemän eller skogsbyråkrater kallas i avhandlingen för *forest officials*.

Varför just subnationella skogsbyråkratier? Den huvudsakliga anledningen och utgångspunkten i min avhandling är att denna typ av aktör nästan helt har förbisetts i den tidigare forskningslitteraturen på skogsförvaltning i låginkomstländer. Detta ska inte tolkas som att de har ignorerats helt och hållet: skogsbyråkratier och dess otaliga tjänstemän diskuteras regelbundet men då som en extern och homogeniserad aktör, och med begränsad hänsyn till hur dessa aktörer *själva* ser på olika förvaltningsuppgifter samt samverkansideal och processer i synnerhet. I avhandlingens andra kapitel görs en omfattande litteraturöversikt som kommer till slutsatsen att vi saknar kunskap om en rad viktiga frågor med direkt policyrelevans, något jag återkommer till nedan.¹ För att anspela på titeln av ett klassiskt statsvetenskapligt verk så förordar jag *bringing the state back in* (Evans, Rueschmeyer, och Skocpol 1985), dock i analytisk snarare än normativ bemärkelse.

Det är värt att hålla i åtanke att merparten av skogarna i det globala syd ännu är statliga ägda i formell bemärkelse, även i områden där decentralisering av

¹ Kapitlet granskar först det forskningsfält som främst förknippas med nobelpristagaren Elinor Ostrom och hennes banbrytande studier om allmänningarna (1990) och därefter en bredare statsvetenskaplig och antropologisk litteratur som har studerat relationen mellan stat och medborgare i stora utvecklingsekonomier. I båda fallen lyser statliga tjänstemäns distinkta perspektiv med sin frånvaro, till förmån för ett nästintill ensidigt fokus på lokalsamhällets och medborgarens perspektiv. Jag vill dock uppmärksamma Forrest Fleischmans studier om skogsbyråkratin i centrala Indien (2012, 2014, 2015). Likt min avhandling undersöker han framgångsrikt enskilda byråkraters roll i skogsförvaltningen utifrån deras egen världsbild och bidrar därmed till ett begynnande forskningsområde på detta tema.

beslutanderätt till civila församlingar har skett, och till och med haft faktisk genomslagskraft (FAO 2018). I och med detta så faller en avsevärd del av förvaltningsansvaret i händerna på enskilda skogsbyråkrater, inte minst de på gräsrotsnivå, och så kommer det sannolikt att förbli under överskådlig framtid. Deras uppdrag är dels att sköta det dagliga skogsunderhållet (att plantera träd, att återrehabilitera degraderade skogspartier, att gräva avrinningsdiken, att patrullera och skydda skogen från illegala verksamheter samt att se till vilda djur i nationalparker och naturreservat, för att ge några exempel), men även att implementera policys och driva igenom reformer som betonar samverkan mellan en mångfald av aktörer, som potentiellt kan förbättra levnadsvillkoren för hundratals miljoner fattiga människor. Detta gör dem till en synnerligen inflytelserik och viktig policyaktör.

Men i detta så ligger en paradox: statliga tjänstemän är ålagda att sjösätta policys och program som i förlängningen kan innebära att de själva får ett minskat inflytande och mandat i det större förvaltningsspelet. Detta är i allra högsta grad ett verkligt dilemma i otaliga länder och något som delvis förklarar varför lovande samverkansinsatser ofta fallerar. Trots det så saknar vi kunskap om hur skogsbyråkratier och dess oräkneliga tjänstemän *själva* förstår, upplever och resonerar kring sitt ämbete och sin arbetsmiljö, inte minst i relation till hur samtida föreställningar om samverkan påverkar uråldriga maktbalanser och djupt rotade normer som ofta vuxit fram inom byråkratin över åtskilliga årtionden. Vi vet också mycket lite om hur beslut tas om att samverka eller att låta bli, eller vad för faktorer i det omgivande samhället som utgör ett inflytande. Detta är några av de kunskapsluckor som avhandlingen syftar till att fylla.

De frågor och problem som denna rapport tar upp är inte begränsade till ett särskilt land eller region. I skogsrika länder med en stor fattig befolkning på landsbygden, som till exempel Bolivia, Brasilien, Indien, Indonesien,

Kamerun, Mexiko, Peru och Uganda finner vi en modern historia av reformer som syftat till att öka graden av samverkan och folkligt deltagande i skogsförvaltningen, till mycket varierande utfall (Andersson, Gordillo de Anda, och Van Laerhoven 2009; Coleman och Fleischman 2012; Gibson, McKean, och Ostrom 2000; Matson, Clark, och Andersson 2016; Springate-Baginski och Blaikie 2007).

Gemensamt för många av de insiktsfulla studierna på detta tema är utpekandet av subnationella skogsbyråkratier som en starkt bidragande faktor till att lovvärda reformer haltar eller vansköts, samt att förhoppningar om utökad samverkan uteblir eller förvrids till mer elakartade och korrupta utfall. Samtidigt är de förstas inte den *enda* faktorn; förhastade eller rentav farliga politiska beslut från nationella och subnationella regeringar och ledamöter kan ha en avsevärd direkt påverkan, och så även beteendet från multinationella företag, gruv- och kolindustrin samt olika brottssyndikat (Williams 2006). I många fall så är beslut och handlingsmönster hos dessa aktörer till direkt men för fattiga skogsinvånare, och för själva skogsbeståndet. Men vanligt är också att skogsbyråkratierna och dess tjänstemän har ett finger med i spelet, vare sig de själva är drivande eller inte. Och när allt kommer omkring så är skogsbyråkratierna också statens förlängda (och allt som oftast legitima) arm, med en fysisk närvaro på samtliga administrativa nivåer i de allra flesta geografiska områden. Detta är ytterligare skäl till att de måste studeras mer ingående.

SAMVERKAN INOM INDISK SKOGSFÖRVALTNING

Min avhandling fokuserar empiriskt på Indien. I det landet så utgör skogarna en dryg femtedel av ytan (lite mer än 700,000 km²) och är hemvist för över 250 miljoner skogsberoende människor, varav drygt 100 miljoner från den redan fattiga och marginaliserade ursprungsbefolkningen (Damania, Joshi,

och Russ 2018; MoEF 2017). Med hänsyn till enbart dessa enorma siffror samt den betydelse som de indiska skogarna har i form av en global koldioxidsänka och som hem till en kolossal biologisk mångfald vill jag mena att avhandlingen redan är berättigad ur ett policyperspektiv.

Samtidigt så är indisk skogsförvaltning typisk för problemen och utmaningarna i en rad andra postkoloniala låginkomstländer, däribland de som nämndes ovan, och vissa lärdomar från Indien kan ha betydelse på andra platser. Det blir något av en balansgång i hur mycket vi vågar generalisera från ett enskilt land. I rapportens sista del berör jag därför två olika typer av policyslutsatser. Den första typen innehåller reformimplikationer som är direkt applicerbara på indisk skogsförvaltning samt landets skogsbyråkrati. Den andra typen är av en mer allmän karaktär och riktar sig till biståndsmyndigheter och organisationer som arbetar med skogsförvaltning i låginkomstländer i en bredare bemärkelse, och som har ett intresse i att stärka förutsättningarna och utfallet av samverkansprocesser.

En historiskt ogynnsam kontext för samverkan

Ska man vara lite krass så är det indiska skogsförvaltningssystemet *i sin helhet* knappast en kontext som möjliggör eller främjar samverkansprocesser. Det har argumenterats i en omfattande policylitteratur att förutsättningarna för samverkan aldrig varit särskilt goda, varken mellan olika statliga myndigheter eller mellan lokalsamhällen och myndigheter (Gadgil 2008; Kashwan 2017; Kumar, Kant, och Amburgey 2007; Lele och Menon 2014; Saxena m.fl. 2010; Shrivastava och Kothari 2012; Springate-Baginski och Blaikie 2007; Sundar, Jeffery, och Thin 2001).

Den nuvarande förvaltningsapparaten är mer eller mindre densamma som britererna etablerade på 1860-talet; ett av de allra första ämbetsverken de skapade för att kunna annektera och utvinna regionens väldiga

skogsbestånd. Rent strukturmässigt har den knappt reformerats sedan dess, vilket innebär att den har bibehållit stuprörsliknande konturer, rigida interna processer, och att den överlag saknar formella mekanismer som främjar koordinering och samverkan över administrativa gränser (Fleischman 2012; Guha 2014).

Den gällande skogslagstiftningen, *the Indian Forest Act*, ett konstitutionsliknande regelverk som sätter ramarna för alla andra förordningar och policys, bygger i allt väsentligt på den koloniala motsvarigheten från 1927. I den så framhävs skogsbyråkratin som den yttersta garanten mot ohejdad skogsavverkning från lokalsamhällen; något som sägs reproducera normer, värderingar och historieskrivningar som inte alltid är i samklang med samtida policyideal (Fleischman 2015; Lele och Menon 2014). Dessa faktorer har forskningen pekat ut som bidragande till att skogsbyråkrater inte är välvilligt inställda till samverkan och folkligt deltagande: den kolonialbyråkratiska kulturen och organisationsstrukturen motverkar det.

Därtill har vi influenserna från folkvalda politiker på olika nivåer i federalstaten. Studier har visat att skogsbyråkrater ofta styrs av politiker och lokala eliter, och blir indragna i korrupta verksamheter vare sig de själva vill det eller inte (Fleischman 2015; Robbins 2000). Samverkan för goda ändamål byts då ut mot informella samarbeten som syftar till att utnyttja resurssvaga skogsinvånare, eller att sko sig själva ekonomiskt (*collusion* snarare än *collaboration*). I andra fall är den sociopolitiska omgivningen inte gynnsam för samverkansinitiativ av historiska skäl. På många håll har våldsamma konflikter mellan staten och skogsinvånare varit sedvanliga, vilket urholkat den ömsesidiga tilliten och samarbetsviljan (Shah 2010).

Hoten från en ny drakonisk skogslagstiftning

I sin helhet är läget ganska dystert, även om det finns fall där samverkan mellan skogsbyråkratin och lokalsamhällen fungerat relativt smärtfritt (Joshi 2000; Verma 2004), något som min avhandling också visar på och som diskuteras nedan. Dock kan läget inom kort komma att bli ännu dystrare. Vid tidpunkten för denna rapportens författande (våren 2019) har den BJP-ledda regeringen deklarerat att de ämnar reformera landets skogslagstiftning för att återspegla samtida klimatsamtal och Indiens allt högre ambitionsnivåer inom Agenda 2030, där en avsevärd del av klimatsatsningen består i att utöka skogsbeståndet, genom exempelvis REDD+ programmet.

Detta kan tillsynes framstå som berömvärt men faktum är att det framlagda reformförslaget är tänkt att göra lagen än mer exkluderande och restriktiv, och kan mycket väl utradera flera årtiondens gradvisa progression mot samverkan och folkligt deltagande, i ord om inte i handling. De redan mäktiga subnationella skogsbyråkratierna föreslås få utvidgade polisiära befogenheter, däribland tillåtelse att använda tunga skjutvapen, att genomöka byar utan husrannsakningsorder och även utökad åtalsimmunitet vid tvister med skogsinvånare. De föreslås även få förstärkt mandat att upphäva beslut fattade i lokala byråd samt möjlighet att helt återkalla nyttjanderätten av skogen för hela byar. Samtidigt så föreslås centralregeringen i sin tur få mandat att upphäva beslut på delstatsnivå: när de så önskar kan befintlig skog omvandlas till ett skyddsområde under skogsbyråkrats översyn med klimatsatsningar som skäl, eller till kommersiell verksamhet för privata aktörer i form av timmer och pappersmassa (Lele 2019; Wangel 2019).

Reformförslaget lades fram endast veckor efter att indiska högsta domstolen i ett separat besked beordrat delstaterna att avhysa nära på tio miljoner urinvånare från marken de lever på. Bakgrunden till detta återfinns i The

Forest Rights Act (FRA), en omskriven lag från 2006 som syftade till att erkänna uråldriga anspråk på nyttjanderätten av skogen samt att stärka förutsättningarna för samverkan mellan skogsbyråkratin och urinvånare. Dock har implementeringen haltat och vanskötts vilket resulterat i att miljontals familjer fått avslag på sina anspråk och nu hotas av tvångsförflyttning av en byråkrati som inom kort kan verkställa detta med kraftigt utökat våldsmandat (Wangel 2019). Oavsett hur den slutliga reformen ser ut så är detta ett illavarslande tecken för Indiens skogsinvånare och skogsbestånd. Och än allvarigare så återspeglar förslaget läget i bland annat Brasilien, Indonesien och Kina, där mänskliga rättigheter, inte minst för urfolksgrupper, åsidosätts för klimatsatsningar och kommersiella intressen.

Regionala variationer

Även om lagstiftningen och reformförslaget är nationellt tillämpligt och förvaltningsstrukturen ser snarlik ut i de 29 delstaterna så får vi inte glömma att Indien är ett mycket heterogent land med stora regionala variationer, inte minst när det gäller typen av politisk kultur samt graden av socialt kapital (Singh 2016). Detta innebär att den policykontext jag beskrev i styckena ovan lyckligtvis inte är allmängiltig i precis alla subnationella regioner.

Delstaten som avhandlingen fokuserar på empiriskt, Kerala, är ett exempel på detta. Amartya Sen har refererat till delstaten som ett "utvecklingsmirakel" (Drèze och Sen 2002), tack vare en aktiv medborgarrörelse på gräsrotsnivå, ett livskraftigt civilsamhälle, en modern historia av statlig-civil samverkan kring sociala välfärdstjänster, en nästintill hundra procentig läs-och-skrivkunnighet, en låg förekomst av korruption, och en nästan total avsaknad av sekteristiskt våld (Evans 1996; Heller 2012; Singh 2016). Delstaten, med en befolkning på 36 miljoner på en storlek som

Schweiz, har en skogsareal på 30 procent av ytan och är hemvist till några av Sydasiens mest unika ekosystem samt en rik biologisk mångfald. Som nästa avsnitt kommer beskriva så är det också en delstat där samverkan inom skogsförvaltning sker i relativt hög utsträckning, trots en del ogynnsamma förutsättningar.

Det finns i min mening ett värde i att studera fall som i viss mån avviker från nationella mönster, särskilt när det kommer till fall som kan beskrivas som *relativa* framgångssagor. Med hänsyn till den ovannämnda kunskapsluckan kring skogsbyråkratier och dess tjänstemän menar jag att detta är att slå två flugor i en smäll. Vi tillägnar oss inte enkom insikter om hur skogsbyråkraterna förstår och reflekterar kring samverkan, utan också vad det är som får dem att omvandla aspirationer och ord till faktisk handling. Detta kan vara lärorikt och vägledande när vi sedermera diskuterar konkreta samverkansreformer och policyförändringar som berör denna typ av aktör.

DEN EMPIRISKA UNDERSÖKNINGEN OCH DESS RESULTAT

Forskningsfrågor och metodansats

Något förenklat så är avhandlingens grundläggande empiriska ambition att förstå samverkansprocesser utifrån skogsbyråkraternas egna fördjupade perspektiv, något som till stor del saknas i den existerande forskningslitteraturen. De forskningsfrågor jag ställer i kontexten av skogsförvaltning i Kerala är:

Vad är tjänstemännens incitament till samverkan? Vad är deras mål med samverkan? Vad är deras strategier för samverkan?

Detta innebär att vi tar ett aktörs- och individcentrerat perspektiv och undersöker vad för slags omständigheter i tjänstemännens närmiljö som

formar deras motiv och vilja att samverka eller inte, vad det är de vill uppnå, och hur de konkret går till väga för att nå sina mål. Denna tredelning av en aktörs drivkrafter för samverkan hjälper oss att blicka bortom de homogeniserade och förenklade framställningar av skogsbyråkrater som hittills varit sedvanliga, för att istället skapa en mer nyanserad och fullständig förståelse. I relation till tidigare forskning, som oftast pekat på hur lite skogsbyråkrater faktiskt samverkar eller är ovilliga att göra det, så förespråkar jag också en mer förutsättningslös utgångspunkt: varför en individ vill och kan göra något, snarare än varför hen inte vill eller kan.²

Den indiska statsförvaltningen är notoriskt svår att studera (Fuller och Harriss 2001; Sharma och Gupta 2006) varför en djuplodande etnografisk metodansats (Gustafsson och Johannesson 2016) ansågs lämplig för avhandlingens fältarbete. Jag spenderade sammanlagt sju månader i Indien åren 2013 – 2015 och genomförde då 90 intervjuer med 75 individer, varav de flesta var tjänstemän vid den subnationella skogsbyråkratin i Kerala, *The Kerala Forest and Wildlife Department* (KFD). Mitt intervjumaterial har en spridning från en före detta miljöminister på nationell nivå ner till skogsvaktare på den mest lokala nivån, men tonvikten ligger på *gräsrotsbyråkrater*; de tjänstemän som arbetar i fält de på fyra nedersta administrativa nivåer (av totalt åtta stycken). Jag spenderade också en tremånadersperiod på landsbygden i Kerala med att etnografiskt observera skogbyråkrater under deras arbetsdagar. Det bestod bland annat i att ”skugga” dem när de var ute i fält och besökte byar och andra myndigheter, men också att sitta med på interna sammanträden och möten.³

² Jag hänvisar till avhandlingens andra kapitel för en mer ingående beskrivning av min teoretiska utgångspunkt samt ramverk.

³ Se kapitel tre för en fullständig metoddiskussion samt kapitel åtta för viktiga metodologiska bidrag i relation till etnografiska studier av den indiska statsapparaten.

På sidorna nedan redogör jag för huvuddragen i avhandlingens fyra empiriska kapitel, som har ett totalt omfång på över 50,000 ord. För den som vill fördjupa sig mer i fallstudien men inte har tid att läsa allt så avslutas varje kapitel med en kort summering.

Informella samverkansnätverk

Fältarbetets enskilt viktigaste empiriska upptäckt och bidrag är de forum inom vilka samverkansprocesser uppstår samt leder till gemensamma handlingar hos vitt skilda aktörer. I avhandlingen benämns dessa samverkansnätverk (*collaborative networks*). Detta är informella, löst sammansatta och gränsöverskridande sammanslutningar som fungerar som ett forum för dialog och förhandling med det yttersta målet att skapa förutsättningar och utrymme för verkningsfull samverkan.

Samverkansnätverk identifierades, diskuterades eller observerades i samtliga åtta skogsdivisioner (*forest divisions*) där fältarbete bedrevs. De är inte centralt planerade eller toppstyrda, har ingen på förhand bestämd form, och bör främst förstås som organiska grupperingar där medlemskap och deltagande definieras av vad en grupp aktörer har för gemensamt problem de behöver samverka kring. En *ungefärlig* lista på samtliga aktörer jag observerade i samverkansnätverken (dock aldrig i ett enda) ser ut som följer; KFD-tjänstemän från de fyra fältnivåerna; skogsbyråkrater från den angränsande delstaten Tamil Nadu; lokala tjänstemän från byråkratierna för urfolks välfärd, landsbygdsutveckling, infrastruktur samt jordbruk; polismyndigheten; representanter från politiska församlingar på bynivå och domstolar; civilsamhällsgrupper och lokala NGOs; samt religiösa välgörenhetsorganisationer. En KFD-tjänsteman (vanligtvis en *Division Forest Officer* eller *Range Forest Officer*) hade nästan alltid den informella, sammankallande ledarrollen men det måste poängteras att nätverken inte var

begränsade till en särskild administrativ enhet eller hierarkisk nivå utan omfånget avgränsades av det föreliggande verksamhetsproblem flera olika aktörer på fältnivå stod inför. Det finns två huvudsakliga skäl till att samverkansnätverken växer fram.

Begränsningar i den formella organisationsstrukturen

Det första skälet har att göra med den formella organisationsstruktur som skogsbyråkraterna (men även tjänstemännen vid andra myndigheter och organisationer) måste agera inom. Den var föremål för återkommande och hård kritik från respondenterna på gräsrotsnivå (totalt 46 stycken). De påtalade ofta det faktum att det knappt existerar några formella kanaler eller mekanismer för gränsöverskridande kommunikation och koordinering som de tycker är meningsfulla eller har verklig tillgång till: dialog och resursutbyten mellan KFD-enheter och andra myndigheter är noggrant och restriktivt reglerat i de formella riktlinjerna och får i teorin endast ske på vissa nivåer, av vissa utvalda tjänstemän. Formellt sett så förväntas varje enskild förvaltningsenhet (till exempel *forest ranges* eller *forest beats*) klara sig själv i så hög utsträckning som möjligt och de interna riktlinjerna och styrdokumentet erbjuder mycket begränsade möjligheter för horisontellt samarbete med KFD-enheter i närliggande områden, och än mindre för samarbete med andra myndigheter i samma område. Flertalet nu pensionerade och seniora byråkrater vid högkvarteret beivrade till och med gränsöverskridande samverkan och försvarade organisationsstrukturen. De hänvisade till att jägmästarutbildningen är utformad för att ge tjänstemän alla de färdigheter de behöver (snarare än specialiserad kunskap inom ett område) för att utföra alla slags tänkbara arbetsuppgifter inom en viss enhet. Skogsbyråkrater i Indien är därför generalister snarare än specialister i mycket hög utsträckning. Fältarbetet avslöjade att de kan lite om mycket men saknar fördjupad spetskompetens i en rad områden som berör samtida

skogsförvaltning, däribland kunskap om skogens många ekologiska och klimatrelaterade aspekter.

Utöver kravet att arbeta i det många gräsrotsbyråkrater benämnde "silos", så påtalades det hur skogsbyråkratins toppstyrning och stuprörsstruktur gör arbetsdagen svårare. Formellt sett så ska direktiv passera uppifrån och ner, och underordnade tjänstemän ska följsamt och okritiskt rapportera till sin överordnade chef som i sin tur tar det vidare uppåt. Till allra största del så är denna rapportering baserad på inskription: ifyllandet och sammanställandet av ofantliga mängder formulär och blanketter. I gräsrotsbyråkraternas mening är konsekvensen en trögrörlig och långsam beslutskedja samt en tung arbetsbörda då de måste lägga oerhörd tid och energi på både fältaktiviteter *och* rutinartad inskription.

Organisationsstrukturen orsakar tre sorters problem, som i sin tur ger gräsrotsbyråkraterna en vilja och incitament till att samverka. Det första är avsaknaden på kunskap och kännedom om dagsaktuella händelser och processer bortom deras enskilda enhet, som kan vara av vikt för dem att känna till. Formellt ska de vänta på information från högre nivåer i byråkratin. De menar också att bristen på gränsöverskridande kommunikation och dialog begränsar deras förståelse för det bredare uppdraget: att förvalta en komplex naturresurs som sträcker sig bortom enskilda enheter och som berörs av otaliga aspekter som andra statliga organisationer har på sitt bord, till exempel jordbruksbyråkratin och vattenverken. För det andra så menar de "silo-mentaliteten" leder till alldeles för många funktionella överlappningar. I Keralas skogsområden så utförs en mängd snarlika policyaktiviteter (till exempel rehabiliteringsprojekt för skogen och kapacitetsutvecklingsprogram för lokalsamhällen) parallellt men i avskildhet från varandra och utan någon formell dialog eller harmonisering. Detta leder till att begränsade resurser går till spillo eller utnyttjas

ineffektivt. För det tredje och sista så påtalade de att organisationsstrukturen inskränker deras förmåga att kunna agera snabbt och effektivt när akuta krissituationer uppstår, som att bekämpa skogsbränder, att förebygga timmersmuggling och tjuvskytte, samt att leta rätt på skadeskjutna vilddjur i skogen. Den hierarkiska och rigida avrapporteringsmodellen leder till långa tidsfördröjningar innan beslut tas (oavsett om det rör sig om timmar eller dagar) och situationen hinner ofta förvärras på grund av den trögrörliga vertikala kommunikationen.

Påtryckningar från lokalsamhällen

Det andra huvudsakliga skälet till att samverkansnätverken uppstår återfinns i den regionala politiska kulturen, och mer specifikt i graden av medborgaraktivism från skogsinvånarna och dess representanter i politiska församlingar på bynivå. I samtliga skogsdivisioner där jag gjorde fältarbete så präglades tjänstemännens vanliga arbetsveckor av ihärdiga och upprepade anspråk och krav från skogsinvånarna och deras representanter. De framförde till exempel krav på utökat deltagande i skogsskötseln, krav på dagsarbete för KFD, samt krav på olika resurser och tjänster de behöver för sin livnäring eller ekonomiska utveckling. Gräsrotsbyråkraterna framhöll att detta var typiskt för Kerala och respondenter med erfarenhet från andra delstater påtalade att Kerala är olikt allt annat de har erfarit vad gäller medborgaraktivism. De delgav också att om de *inte* besvarar i alla fall en del av kraven och anspråken så försvåras deras redan tunga arbetsbörda. De berättade om protester utanför deras kontor, namninsamlingar som skickas till högre politiska instanser, utdragna gräl vid nästa möte, eller rentav handgemäng. Det finns alltså ett starkt instrumentellt värde i att undvika konflikter. Men utöver detta så menade många gräsrotsbyråkrater att de helt enkelt vill ha mer harmoniska relationer med skogsinvånare som mer jämbördiga samverkansparter; att de har en viktig roll att spela i det större

förvaltningsspelet. Vi kan därför lägga till ett normativt styrt motiv till att tillmötesgå lokalsamhällenas många anspråk och förfrågningar. Att besvara alla kraven är dock inte något skogsbyråkraterna kan göra på egen hand då en hel del faller utanför KFD:s formella mandat. Därmed uppstår ett incitament till att ge sig in i ett resursutbyte och samarbete med andra statliga myndigheter i området (horisontell samverkan), utöver det nämnda intresset att arbeta mera tillsammans med lokalsamhällena (vertikal samverkan).

Ett stort och viktigt undantag finns till lägesbeskrivningen ovan: urfolksgrupperna. Dessa utgör inte mer än en procent av delstatens befolkning (cirka 360,000) men de tillhör de allra fattigaste och mest marginaliserade. I de ofta svårtillgängliga och isolerade skogsområden jag besökte där urfolksgrupper är talrika så kännetecknades den (våldigt lokala) politiska kulturen av inaktivitet och passivitet från både skogsbyråkraterna och urinvånarna. Substantiella anspråk och krav var nästin till icke-existerande och få gräsrotsbyråkrater uttryckte några tydliga idéer om hur en grundläggande relation och samförstånd skulle kunna utvecklas. De uttryckte empati för urinvånarna (vilket inte alltid var läget hos seniora tjänstemän) men påvisade samtidigt att de inte har någon uppfattning om hur de kan engageras och motiveras, varken genom samverkan eller direkta, ensidiga interventioner.

Faktisk samverkan

Vad är det då samverkansnätverken gör i praktiken och vad åstadkommer de? I en aspekt så erbjuder de gräsrotsbyråkraterna en viktig och välbehövlig möjlighet till att förbipassera de hinder som utgörs av den formella organisationsstrukturen samt en chans att bemöta kraven och anspråken från lokalsamhällena. När det kommer till konkreta handlingar är

spännvidden på aktiviteter olika aktörer utför gemensam avsevärd. I en ände har vi stora nätverksmöten där uppåt 40-50 deltagare samlas för att strategiskt planera och harmonisera sina aktiviteter över diverse administrativa gränser, samt att koordinera projekt och program som är snarlika och överlappande. Andra nätverksmöten syftar till att utbyta information och lärdomar om *best practices* inom skogsförvaltning, ofta på basis av den specifika vetenskapliga kunskap de menar saknas i allt för många statliga organisationer. Vid ett flertal observerade möten så låg fokus på att ändra föreställningar och synsätt om hur skogsskötsel kan bedrivas med hänsyn till miljömässig och social hållbarhet, utifrån flera aktörers perspektiv. Därefter har vi de gemensamma försöken och framgångarna med att utforma lokala och mer flexibla mekanismer för att ta itu med akuta krissituationer där lokala skogsinvånare är delaktiga i en högre utsträckning, och där *rapid response* sker kollektivt av horisontellt placerade aktörer. I den andra änden finner vi till sist konkreta resursutbyten mellan olika byråkratier och myndigheter, gemensamma satsningar på skogsunderhåll och infrastrukturutveckling, samt initiativ för att ge utbildning, arbeten och materiella resurser till lokala skogsinvånare. Kapitlen fem till sju innehåller en stor mängd empiriska och fascinerande illustrationer över samverkansprocesserna i praktiken.

Vad möjliggör samverkansnätverken?

Fältarbetet fann att två ingredienser var nödvändiga för att samverkansnätverken ska uppstå, fortleva och få någonting gjort. Det första är beroendet av starkt ledarskap. I samtliga skogsdivisioner så berodde nätverkens genomslagskraft på att enskilda skogsbyråkrater var villiga att ägna åtskillig tid och energi till att agera ”spindeln i nätet” och dra det tunga, nätverkssamordnande lasset. Detta gjorde de genom att bland annat motivera och inspirera andra aktörer, att formulera gemensamma och

övertygande målbilder, samt att koordinera och förhandla hur gemensamma satsningar och policyharmoniseringar ska gå till. Baserat på de 46 intervjuerna på gräsrotsnivå (en kvantitativ studie skulle kunna ge skarpare insikter) så var den gemensamma nämnaren för dessa lokala ledare att de arbetar (vid fältarbetets genomförande eller tidigare) i områden där graden av medborgaraktivism är hög, samt att de själva härstammar från distrikt med en stor skogsareal, även om de inte själva var från ett skogssamhälle. De lokala ledare som hade de mest framträdande rollerna hade också en något högre utbildning (magisterexamen snarare än kandidat- eller gymnasieexamen), men de menade själva att detta mest var en fördel när det kom till mer tekniska frågor och påverkade inte deras vilja att arbeta på ett annat sätt än vad skogsbyråkratin påkallar.

Den andra nödvändiga ingrediensen är något mer teoretiskt invecklad och förklaras bara kort här (se kapitel fyra i avhandlingen för en fördjupad och intressant diskussion). För att kunna följa det handlingsmönster de gör så behöver gräsrotsbyråkraterna autonomi, eller diskretion (Lipsky 1980). Att erhålla den grad av autonomi som de *de facto* har kan framstå som märkligt i en kontext som är så präglad av rigida formella regler och strukturer. I korthet så sker ett utbyte mellan gräsrotsbyråkrater och seniorbyråkrater. Den tidigare gruppen ges ett mått av autonomi för att kunna agera mer fritt och som de önskar och behöver, mot det underförstådda löftet att de håller sig inom vissa gränser, sköter sina formella uppgifter och är beredda på att ta smällen om något går fel eller uppdagas negativt av media. För de flesta seniorbyråkrater (dock inte de allra högst uppsatta) är det viktigt att ha ett relativt fläckfritt rykte och *track-record* då det ökar deras chanser att bli befordrade till mer lukrativa poster, ofta på högkvarteret eller i New Delhi. Så länge gräsrotsbyråkraterna sköter all sin formella rapportering exemplariskt (något som är centralt inom KFD) så kan de högre uppsatta tjänstemännen spela ovetande om något går fel eller över styr lokalt då det

har skett på den tidigare gruppens beväg. Ett flertal seniorbyråkrater påtalade att de känner till utmaningarna på gräsrotsnivå och ser mellan fingrarna på vad lokala tjänstemän gör åt saken, på strikta villkoret att det inte framställer skogsbyråkratin i sin helhet i dålig dager.

Den enkla lösningen, för båda grupper av tjänstemän, är att så mycket som möjligt relaterat till samverkansnätverken sker *informellt*. Det innebär inte att samverkan sker utanför tjänstemännens ämbete, tvärtom så handlar de i sin kapacitet som skogsbyråkrater och har frågor kring skogsförvaltning som motiv, men gör detta utanför de formella ramarna; i något som jag i avhandlingen benämner *institutionella gap*. Det informella upplägget gör samverkansprocessen smidigare och effektivare och ger gräsrotsbyråkraterna en större frihet att själva sätta spelreglerna och formerna, anpassat till lokala ambitioner och förutsättningar, samt att själva avgöra graden av deltagande och åtagande.

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG PÅ FORTSATT FORSKNING

Betydelsen av upplevda verksamhetsproblem som incitament till att samverka

Avhandlingen belyser ett fall där drivkrafter för samverkan uppstår endogent inom byråkratin för att tjänstemän på gräsrotsnivå upplever en rad verksamhetsproblem (främst koordinering av komplexa och överlappande policyaktiviteter, förmågan att agera snabbt och effektivt, samt kapacitetsutveckling av icke-statliga aktörer), som en konsekvens av organisationsstrukturen och den rådande förvaltningskulturen. Denna intuitivt självklara möjlighet har sällan beaktats i den existerande forskningslitteraturen, som i helhet utgått ifrån att skogsbyråkrater i grunden är ovilliga att samverka, eller att de är blint lojala mot sin organisation och dess formella ordning. I Kerala är verksamhetsproblemen

(i sin tur en konsekvens av delstatens befolkningstäthet, mångfalden av inflytelserika policyaktörer på gräsrotsnivå, samt känsliga ekosystem i anslutning till urbana områden – se kapitel fem för en diskussion om skogens *multifunktionalitet* och *fragmentering*) så pass allvarliga och angelägna i gräsrotsbyråkraternas ögon att de utvecklar motiv till att samverka (och även gör det) på egen hand, utan direkt hänvisning till exogena policydirektiv och förordningar från central nivå. Detta ger oss anledning att ompröva vad vi vet om och förväntar oss av skogsbyråkrater i låginkomstländer. Kerala är en speciell delstat i många hänseende men knappast den enda platsen inom eller bortom Indien där detta sker. Framtida studier kan med fördel fokusera på just verksamhetsproblem, från tjänstemännens eget perspektiv, som en källa till incitament till att samverka. Detta kan i sin tur leda till mer nyanserade och empiriskt förankrade insikter om vad som behöver förändras för att deras vilja och kapacitet till att samverka stärks.

Betydelsen av en gynnsam sociopolitisk omgivning som incitament till att samverka

Studien har också belyst ett fall där en gynnsam sociopolitisk omgivning, i form av mobiliserade och aktiva medborgare, utgör ett avsevärt inflytande på gräsrotsbyråkrater och deras drivkrafter till att samverka. I mycket av forskningslitteraturen fokuserad på skogsförvaltning i Indien och andra länder har sociopolitiska aspekter studerats som antingen påtryckningar från politiska eliter för att snärja in tjänstemän i olagliga verksamheter, eller sättet som skogsbyråkrater tar vara på den relativa avsaknaden av ett rättssamhälle och låga graden av socialt kapital för att utnyttja redan marginaliserade medborgare. I kombination med den kolonialbyråkratiska organisationskulturen framhålls det att skogsbyråkrater dras in i en negativ

spiral de inte kan eller vill bryta sig ur. I viss mån återspeglar det verkligheten i stora delar av Indien, även om jag vill anföra att det finns en tendens att medvetet fokusera på misslyckade och ogynnsamma fall när det kommer till skogsförvaltning i låginkomstländer (samt lyckade fall i västvärlden). Som nämnt är Kerala unikt i vissa aspekter men resten av Indien är inte dess raka motsats. Flera andra delstater (och subnationella regioner i andra länder) har också ett levande civilsamhälle och rör sig i en progressiv riktning, varför förutsättningarna för, samt förekomsten av samverkan inom skogsförvaltning bör studeras där också. Att återskapa en politisk kultur är visserligen omöjligt och inte eftersträvänsvärt, men lärdomar finns att hämta i de gynnsamma kontexter som existerar men sällan studerats: om aktiva medborgare visar sig vara en nödvändig förutsättning kan man fundera på hur exempelvis lokala institutioner på bynivå kan stärkas och stödjas.

Positionen i hierakin påverkar synen på samverkan

Avhandlingen visar också att det finns en väsentlig skillnad i synen på samverkansprocesser beroende på var en tjänsteman befinner sig i den interna organisationshierarkin. De högst uppsatta samt nyligen pensionerade tjänstemännen vid KFD var långt mindre benägna att förespråka samverkan och uttryckte istället en önskan om att bevara status quo och de maktbalanser som växt fram under årtionden. Överlag var tjänstemännen på gräsrotsnivå och nyligen befordrade (något yngre) seniorbyråkrater mycket mer positiva och såg det som en naturlig och nödvändig verklighet.⁴ Implikationen av detta är att eventuella reformer och förändringar i de regioner där det finns incitament till att samverka bör ha en *bottom-up* ansats, och inte utformas som en reform som måste implementeras uppifrån och ner inom byråkratin. Framtida studier av denna

⁴ Se kapitel fyra och åtta för en längre diskussion om detta.

typ av organisation bör också fokusera på att kartlägga var ”brytpunkter” finns på den interna hierarkin samt vad det är som avgör – kan det vara en generationsfråga, en utbildningsfråga, eller en fråga om hur väl tjänstemän i ett område kommer överens med varandra? Större enkätstudier med kompletterande djupintervjuer skulle tjäna detta syfte.

Skogsbyråkraternas mångfacetterade roller

I avhandlingens fyra empiriska kapitel diskuterar jag återkommande hur det inte finns ”en enda” typ av skogsbyråkrat: att de inte är den homogeniserade och enhetliga grupp som tidigare forskningslitteratur ofta gett sken av. Jag vill mena att det är en långt mer mångfacetterad typ av aktör med avsevärd intern variation och mångfald. I studien, och huvudsakligen i relation till tjänstemännens position och handlingar inom samverkansnätverken, diskuterar jag detta utifrån åtta olika roller de tar på sig och ger uttryck för. Dessa är: *The Weberian Bureaucrat*, *The Street-Level Bureaucrat*, *The Particularistic Bureaucrat*, *The Activist Bureaucrat*, *The Facilitator*, *The Policy Entrepreneur*, *The Network Agent* och *The Network Manager*. Till exempel så gjorde vissa det till sin roll att enbart förenkla samverkan genom att förmedla en typ av resurs eller kunskap (*The Facilitator*) medan andra var ”spindeln i nätet” (*The Policy Entrepreneur* eller *The Network Manager*). Här har framtida studier mycket att hämta och det finns ett behov av mer teoretisering och grundlig empirisk undersökning, inte enkom i relation till skogsförvaltning utan lokalförvaltning i en bredare bemärkelse. I slutsatskapitlet utvecklar jag hur en begreppsapparat kring tjänstemäns olika roller kan byggas och hur den kan användas för jämförelser mellan kontexter. I mitt fall är de flesta roller relaterade till samverkan, men jag driver argumentet att samma ansats kan användas för att studera andra policyfrågor och även frågor kring korruption inom naturresursförvaltning: högst sannolikt finns det inte ”en enda” typ av korrupt tjänsteman och en

djupare nyansering ger oss bättre grund att stå på när vi vill prata om eventuella reformer.

De bredare effekterna av samverkan

Slutligen bör det noteras att avhandlingen främst studerar institutionella utfall (*output*) av samverkansprocesser snarare än den faktiska *effekten* av samverkan på socioekonomisk utveckling samt skogens bestånd och kvalitet (*outcome*). Visserligen inrymmer avhandlingen mycket anekdotiska belägg från en stor mängd intervjuer för att framgångsrik samverkan har en positiv effekt på nämnda utfall, men generellt bör kvalitativa fältstudier kombineras med kvantitativa metoder och i synnerhet GIS-metoder. Studier om samverkan inom indisk skogsförvaltning, vare sig de företas inifrån byråkratin eller inte samt om de fokuserar på det formella eller informella, tar sällan sådana effekter i beaktande. Vice versa så kopplas stora (large-*N*) enkätundersökningar på bynivå eller satellitdata över skogsarealen sällan till samverkansprocesser som en möjlig förklaringsfaktor.

POLICYREKOMMENDATIONER OCH REALISTISKA REFORMER

I detta avsnitt listar jag först tre rekommendationer gällande reformer av den indiska skogsbyråkratin *i relation till samverkan*. Denna förvaltningsapparat har historiskt visat sig oerhört motståndskraftig till reformer och givet de skogspolitiska signaler som sittande indiska regering har påvisat så bör vi se på det potentiella reformutrymmet med tillförsikt. Förslagen nedan kan därmed ses som lägre hängande frukt; inte allt för komplicerade och inte helt orealistiska. Därefter så blickar jag bortom denna institution och listar fyra aspekter som (svenska) biståndsmyndigheter och organisationer kan ha i bakhuvudet i relation till insatser kring skogsförvaltning i låginkomstländer.

- **Reformera jägmästarutbildningen (Indien).** Återkommande utsagor från tjänstemän jag intervjuade i Kerala antydde att utbildningen har moderniserats i viss utsträckning på senare år, men att kursplanerna och kursmålen ännu betonar ett snävt, tekniskt synsätt på skogsförvaltning där statliga aktörer framhålls som garanten för skogens bevarande. Utbildningen innehåller också få inslag av moderna klimat- och ekosystemperspektiv vilket leder till en föreställning om att skogens kvalitet är att jämställa med antalet träd i ett visst område. Socioekonomiska aspekter av skogsförvaltning är i hög grad ännu frånvarande och föreställningar om samverkan och folkligt deltagande uppmuntras inte. Reformen av utbildningen är vad merparten av tjänstemännen själva menade är bland de mest angelägna problemen. Därtill bör möjligheten till specialisering stärkas då spetskunskap och kompetens inom en rad områden saknas inom den subnationella byråkratin.
- **Modernisera de interna styrdokumenterna på lokalnivå (Indien).** Detta förslag kan ses som en halvvägslösning på problemet som gräsrotsbyråkraterna erfar i relation till organisationsstrukturen, som av allt att döma inte kommer förändras under överskådlig framtid. Däremot kan man göra en satsning på att förändra de interna styrdokumenterna, och främst det som kallas *Division Working Plans*; manualer som specificerar allt som ska utföras i ett visst område under en tioårs-period. Dessa var föremål för kritik från gräsrotsbyråkraterna för att vara oflexibla och snäva men det påpekades att de också uppdateras regelbundet. Visserligen finns det nationella riktlinjer för hur dessa ska utformas men delstaterna har (ännu) inflytande i vad man lägger fokus på och hur arbetsprocessen ser ut. Med sund extern konsultation skulle enskilda, mer

progressiva delstater eller distrikt kunna införa samverkansprocesser som en formell regel, som ett experiment om inte annat.

- **Var försiktig med att formalisera det som fungerar bra informellt (Indien).** Det finns en tendens i Indien att försöka formalisera informella processer och strukturer när de fungerar bra och blir uppmärksammade. I fallet Kerala (och på andra håll där god samverkan kanske förekommer) var gräsrotsbyråkraterna delvis framgångsrika för att de samverkade just informellt, utan betungande formella regelverk. Om samverkan ska främjas är det sannolikt klokare att ta itu med grundproblemen (även om detta ter sig orealistiskt i dagsläget) än att byråkratisera det som finns som ett resultat av redan för mycket byråkrati. Denna rekommendation gäller förstås även andra länder och riktar sig också till biståndsorganisationer.
- **Stärk kapaciteten i lokala institutioner och civilsamhällesgrupper (biståndsgivare).** En viktig insikt med bredare implikationer som kan dras från fallet Kerala och Indien är betydelsen av ett slagkraftigt och mobiliserat civilsamhälle, och aktiva skogsinvånare i synnerhet. I de kontexter där internationella biståndsgivare inte har (goda) möjligheter att direkt påverka de subnationella byråkratierna så finns det ett värde i att rikta blickfånget mot det som benämns *local forest management institutions*. Dessa finns i någon form i så gott som alla låginkomstländer (antingen formellt eller informellt) med någon slags skogsareal och modern historia av decentraliseringsreformer (Gibson, McKean, och Ostrom 2000). Genom att stärka kapaciteten i dessa, samt öka medvetandegraden hos skogsinvånare om dess rättigheter, kan man på sikt bygga upp en kraft som kan utgöra en viktig motvikt till mäktiga och

inflytelserika byråkratier, och öka *bottom-up* efterfrågan på samverkan. Dessa typer av satsningar bör vara långsiktiga och fokusera på att stärka både lokal institutionell kapacitet och främja socioekonomisk utveckling i skogssamhällen.

- **Agera brobyggare och konfliktmedlare (biståndsgivare).** I otaliga regioner runt om i världen introduceras program och projekt för utökad samverkan och folkligt deltagande i kontexter där det finns en lång historia av infekterade och ibland våldsamma konflikter. Ofta erbjuder biståndsgivare mycket resurser och stöd till att hjälpa statliga aktörer utforma programmen och projekten men överlåter den direkta implementeringen till skogsbyråkratierna, med nedslående resultat. Det finns ett behov av brobyggare och medlare som upplevs som mer neutrala i både byråkraternas och lokalsamhällenas ögon. Att identifiera och stödja sådana organisationer är viktigt.
- **Investera i kapacitetsutveckling i offentliga institutioner (biståndsgivare).** Där tillämpligt och realistiskt bör internationella biståndsaktörer rikta fokus på att stärka kapaciteten hos nationella och subnationella skogsbyråkratier. I Indien förefaller detta osannolikt men i låginkomstländer med en ännu framväxande och formbar statlig byråkrati kan det finnas utrymme för påverkan. Framförallt kan det finnas ett behov av att låta dessa organisationer ta del av *best practices* och lärdomar från andra kontexter där samverkansinitiativ har varit lyckade, samt att bistå med att utveckla instrument och modeller för hållbar samverkan, anpassat till lokala förutsättningar. Både vertikala och horisontella samverkansprocesser behöver stärkas.

- **Håll i beaktande vad för slags klimatsatsningar det investeras i (biståndsgivare).** Låginkomstländer bör med rätta prisas för lovvärda åtaganden inom Agenda 2030 som innefattar satsningar på att bevara och utöka skogsarealen. Men det är fundamentalt viktigt att hålla rättighetsaspekter i åtanke, då klimatsatsningar ofta görs på bekostnad av mänskliga rättigheter och demokratiska institutioner, som i förlängningen minskar utrymmet för goda samverkansprocesser och folkligt deltagande. Det aktuella reformförslaget i Indien är ett tydligt exempel på detta och härrör till stor del från åtaganden som landet gjort inom internationella forum. Här kan givarländer spela en viktig roll genom att slå vakt om rättighetsaspekter i biståndsarbetet och genom påtryckningar i multilaterala kanaler, samt ha detta perspektiv i bakhuvudet när investeringar i tillsynes ”gröna” klimatsatsningar görs.

REFERENSER

Andersson, Krister, Gustavo Gordillo de Anda, och Frank Van Laerhoven. 2009. *Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.

Armitage, Derek, Fikret Berkes, och Nancy Doubleday. 2007. *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance*. Vancouver: UBC Press.

Barnes, Grenville, och Brian Child. 2014. *Adaptive Cross-scalar Governance of Natural Resources*. 1st uppl. New York: Routledge.

Berkes, Fikret, Johan Colding, och Carl Folke. 2003. *Navigating social–ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Bodin, Örjan. 2017. "Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems". *Science* 357(6352).

Chen, Chi m.fl. 2019. "China and India lead in greening of the world through land-use management". *Nature Sustainability* 2(2): 122–29.

Coleman, Eric A., och Forrest D. Fleischman. 2012. "Comparing Forest Decentralization and Local Institutional Change in Bolivia, Kenya, Mexico, and Uganda". *World Development* 40(4): 836–49.

Damania, Richard, Anupam Joshi, och Jason Russ. 2018. "India's forests – Stepping stone or millstone for the poor?" *World Development*.

Drèze, Jean, och Amartya Sen. 2002. *India: Development and Participation*. 2nd uppl. New York: Oxford University Press.

Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, och Stephen Balogh. 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1–29.

Evans, Peter B. 1996. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley, CA.: University of Berkeley.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschmeyer, och Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

FAO. 2018. *State of the World's Forests 2018*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Fleischman, Forrest D. 2012. "Public Servant Behavior and Forest Policy Implementation in Central India". PhD Thesis. Indiana University.

———. 2014. "Why do Foresters Plant Trees? Testing Theories of Bureaucratic Decision-Making in Central India". *World Development* 62: 62–74.

———. 2015. "Understanding India's forest bureaucracy: a review". *Regional Environmental Change* 16: 153–65.

Fuller, C. J., och John Harriss. 2001. *The Everyday State & Society in Modern India*. London: Hurst & Company.

Gadgil, Madhav. 2008. *Let Our Rightful Forests Flourish*. National Center for Advocacy Studies: Pune, India.

Gibson, Clark C., Margaret A. McKean, och Elinor Ostrom. 2000. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Guha, Ramachandra. 2014. *Environmentalism: A Global History*. Gurgaon, India: Penguin Books India.

Gustafsson, Maria-Therese, och Livia Johannesson. 2016. *Introduktion till Politisk etnografi – metoder för statsvetare*. Stockholm: Gleerups.

Heller, Patrick. 2012. "Kerala in Comparative Perspective: Movements, politics, and democracy". I *Routledge Handbook of Indian Politics*, red. Atul Kohli och Prerna Singh. London: Routledge.

Imperial, Mark T. 2005. "Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs". *Administration & Society* 37(3): 281–320.

Joshi, Anuradha. 2000. "Roots of Change: Frontline Workers and Forest Policy Reform in West Bengal". Massachusetts Institute of Technology.

Kashwan, Prakash. 2017. *Democracy in the Woods. Environmental Conservation and Social Justice in India, Tanzania, and Mexico*. New York: Oxford University Press.

Kumar, Sushil, Shashi Kant, och Terry L. Amburgey. 2007. "Public Agencies and Collaborative Management Approaches: Examining Resistance Among Administrative Professionals". *Administration & Society* 39(5): 569–611.

Larson, Anne M., och Jadder Lewis-Mendoza. 2012. "Decentralisation and devolution in Nicaragua's North Atlantic autonomous region: Natural resources and indigenous peoples' rights". *International Journals of the Commons* 6(2): 179–99.

Lele, Sharachandra. 2019. "Reforms in India's forest sector stuck in reverse gear". *Down to Earth*.

Lele, Sharachchandra, och Ajit Menon. 2014. *Democratizing Forest Governance in India*. New Delhi: Oxford University Press.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

Maguire, Rowena. 2013. *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Matson, Pamela, William C. Clark, och Krister Andersson. 2016. *Pursuing Sustainability: A Guide to the Science and Practice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Messier, Christian, Klaus J. Puettmann, och David K. Coates. 2013. *Managing Forests as Complex Adaptive Systems. Building Resilience to the Challenge of Global Change*. New York: Routledge.

MoEF, (Ministry of Environment and Forests). 2017. *India State of Forest Report 2017*. Dehra Dun: Forest Survey of India, Ministry of Environment and Forests.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

———. 2002. *The Drama of the Commons*. Washington DC: National Academy Press.

Poteete, Amy R., och Jesse C. Ribot. 2011. "Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal". *World Development* 39(3): 439–49.

Ribot, Jesse C., Arun Agrawal, och Anne M. Larson. 2006. "Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources". *World Development* 34(11): 1864–86.

Robbins, Paul. 2000. "The rotten institution: corruption in natural resource management". *Political Geography* 19: 423–43.

Saxena, N. C. m.fl. 2010. *Report: National Committee on Forest Rights*. New Delhi: Joint Committee of Ministry of Environment and Forests and Ministry of Tribal Affairs.

Shah, Alpa. 2010. *In the Shadows of the State: Indigenous Politics, Environmentalism, and Insurgency in Jharkhand, India*. Durham: Duke University Press.

Sharma, Aradhana, och Akhil Gupta. 2006. *The Anthropology of the State*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Shrivastava, Aseem, och Ashish Kothari. 2012. *Churning the Earth: The Making of Global India*. New Delhi: Penguin Books.

Singh, Perna. 2016. *How Solidarity Works for Welfare: Subnationalism and Social Development in India*. New York: Cambridge University Press.

Somanathan, E., R. Prabhakar, och Bhupendra Singh Mehta. 2009. "Decentralization for cost-effective conservation". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106(11): 4143–47.

Springate-Baginski, Oliver, och Piers M. Blaikie. 2007. *Forests, people and power: the political ecology of reform in South Asia*. London: Earthscan.

Sundar, Nandini, Roger Jeffery, och Neil Thin. 2001. *Branching Out: Joint Forest Management in Four Indian States*. New Delhi: Oxford University Press.

Verma, Dharmendra. 2004. "Bureaucracy, Forests and Participation: A Case Study of the Implementation of Joint Forest Management in Madhya Pradesh, India". The University of Wales, Swansea.

Wangel, Marcus. 2018. "Deep Roots and Tangled Branches. Bureaucracy and Collaboration in Natural Resource Governance in South India". PhD. Uppsala University.

———. 2019. "Indisk klimatpolitik slår mot urfolks rättigheter". *OmVärlden*.

Williams, Michael. 2006. *Deforesting the Earth: From Prehistory to Global Crisis, An Abridgment*. Chicago: University of Chicago Press.

Yaffee, Steven L., och Julia M. Wondolleck. 2000. "Making Collaboration Work: Lessons from a comprehensive assessment of over 200 wideranging cases of collaboration in environmental management". *Conservation in Practice* 1(1): 17–24.

I denna publikationsserie får nyligen disputerade forskare presentera sina avhandlingar med relevans för svenskt utvecklingssamarbete. Om du är intresserad av att skriva en DDB kan du kontakta oss på: ud.eba@gov.se



Expertgruppen för biståndsanalys – EBA – är en statlig kommitté som analyserar och utvärderar svenskt internationellt bistånd.

www.eba.se