

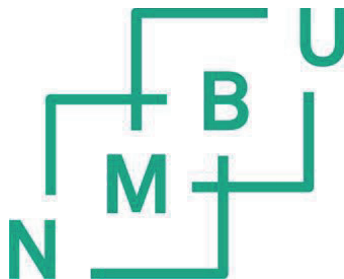
Governance and Participatory Forest Management in Tanzania

Philosophiae Doctor (PhD) Thesis

Joseph Perfect-Mrema

Norwegian University of Life Sciences
Faculty of Landscape and Society
Department of International Environment and Development Studies

Ås 2019



Thesis number 2019:26
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1517-1

Summary

This thesis contributes knowledge to the field of governance of natural forests in general. Globally, participatory conservation schemes have become increasingly popular over the last two decades. As a result, they have largely replaced, at least rhetorically, the so-called 'exclusionary' models. In Tanzania in particular, the dominant management paradigm has become participatory forest management (PFM) – in which local communities play a crucial role in conserving forests. It is important to note, however, that the performance of such mechanisms remain contentious. This theoretical and empirical study focuses on a reportedly best case of PFM in Tanzania.

The specific research questions for the study are:

- i. Does PFM produce or circumvent elite capture and corruption challenges over time?
- ii. What is the nature of forest-related corruption and elite capture challenges and in what ways may they be tackled?
- iii. What is the nature of forest-related transparency and accountability challenges and in what ways may they be addressed?
- iv. How does contemporary scholarship regarding the commons apply in the Tanzanian forestry context?

Data were collected using qualitative methods. Primary data were collected through semi-structured interviews, focus group discussions, participant observations, data validation and strategic intervention workshops. Secondary data were collected by means of document analysis.

A longitudinal evaluation that was sensitive to power relations in the Duru-Haitemba forest reveals that forest-related elite capture occurred before the advent of PFM. Such

governance shortfalls were predominantly characterised by collusive networks of state forest officers and some well-connected villagers who appropriated forest resources for timber and charcoal businesses and crop production activities. The elite capture was considerably circumvented by donor facilitated, village-wide management plans and bylaws; local permit issuing systems; frequent patrols and sanctioning; and technical oversight. After the donor project was phased out the control of forest-related decision-making by the local political elite, monopolisation of forest-related benefits, and widespread petty forest-related corruption once again became the order of the day.

This study employs principal-agent and collective action theories to establish grounds for the latest governance challenges in Tanzanian forest management. The contextual grounds for elite capture and corruption were found to be: First, assumptions of principal-agent institutions have been undermined, including mis-aligned interests and information asymmetry. Second, alternative, informal principal-agent institutions exist – although these are normalised networks based on legal authority, they have been systematically bent and shaped around particularism. Third, it is evident that substantial economic and livelihood benefits flow to such alternative institutions. Fourth, there is significant market demand for forest-related products and services that go beyond the local village level. Such massive market demands have been seen to alter incentives for local inhabitants and dismantle local conservation institutions.

Regarding PFM-related transparency and accountability (T&A), the study found that the mainstream T&A mechanisms have, to a large extent, outpaced research. Such mechanisms are characterised by many technocratic and apolitical features. The study developed a multi-pronged and strategic T&A theoretical framework and applied it in the supposed best case of PFM. Empirical findings indicate: voluntary and fuzzy downward transparency; weak transition from transparency to accountability caused by poor readiness for accountability; poor sturdiness of accountability as indicated by a lack of answerability and enforceability; and lack of politically informed monitoring, evaluation

and remediation. The political, institutional, motivational and technical factors that result in poor T&A are expounded.

Further, community Based Forest Management (CBFM) in Tanzania – which was established in the early 1990s – is an example of 'institutional design' to tackle the tragedy of forests in public lands. Almost all the Ostrom's design principles are visible in Duru-Haitemba case and national CBFM guideline in general. Qualities of such attributes explain governance related success and failures in CBFM overtime. The design issues and contextual dynamics pertaining to boundaries, rules, collective action arrangements, sanctioning, conflict resolution and nested enterprises- and their relationships and cumulative impacts contribute towards poor CBFM outcomes. This study recommends ways of addressing the established collective action problems.

Sammendrag

Denne avhandlingen bidrar med kunnskap om forvaltning av naturskoger generelt. Globalt har deltakende naturvern blitt stadig mer populært de to siste tiårene. Det har dermed i stor grad erstattet, i det minste retorisk sett, de såkalt «ekskluderende» modellene. Særlig i Tanzania har det dominerende forvaltningsparadigmet utviklet seg til å bli deltakende skogforvaltning (PFM) – der lokalsamfunnene spiller en avgjørende rolle i skogvernet. Det er imidlertid viktig å merke seg at gjennomføringen av slike mekanismer fortsatt er omstridt. Denne teoretiske og empiriske studien fokuserer på det som skal være et tilfelle av mønsterpraksis for PFM i Tanzania.

De konkrete forskningsspørsmålene for studien er:

- i. Produserer eller unngår PFM utfordringene med eliteovertakelse og korrupsjon over tid?
- ii. Hva er innholdet i utfordringene med skogrelatert korrupsjon og eliteovertakelse, og på hvilke måter kan de håndteres?
- iii. Hva er utfordringene med en åpen og etterprøvbar skogforvaltning, og på hvilke måter kan man ta tak i disse?
- iv. Hvordan passer moderne forskning om allmenninger på tanzaniansk skogforvaltning?

Dataene ble samlet inn ved hjelp av kvalitative metoder. Primærdata ble innhentet gjennom semistrukturerte intervjuer, diskusjoner i fokusgrupper, deltakende observasjon, datavalidering og workshops med strategisk intervensjon. Sekundærdata ble innhentet ved hjelp av dokumentanalyse.

En langsgående evaluering med fokus på maktrelasjoner i Duru-Haitemba-skogen avslører at skogrelatert eliteovertakelse fant sted før PFM ble innført. Slik

styringssvikt var overveiende preget av hemmelig avtalte nettverk bestående av statlige skogforvaltere og noen landsbyboere med gode kontakter som tilegnet seg skogressurser til å drive tømmer- og trekullvirksomhet og jordbruksproduksjon. Eliteovertakelse ble i stor grad unngått ved hjelp av forvaltningsplaner og lokale vedtekter som er felles for hele landsbyen og tilrettelagt av bistandsgivere, og gjennom lokale systemer for utstedelse av tillatelser, hyppige patruljer og sanksjonering, og teknisk tilsyn. Etter at bistandsprosjektet ble faset ut, ble den lokale politiske elitens kontroll med skogrelaterte beslutninger, monopolisering av skogrelaterte fordeler, samt utbredt skogrelatert korrupsjon i mindre skala, nok en gang dagligdags.

Denne studien benytter prinsipal-agent-teorier og teorier om kollektive handlinger for å fastslå årsakene til de seneste styresettutfordringene i tanzaniansk skogforvaltning. Kontekstgrunnlaget for eliteovertakelse og korrupsjon ble funnet å være: For det første er det antakelser om at prinsipal-agent-institusjoner har blitt undergravd, inkludert informasjons asymmetri og manglende balanse mellom interesser. For det andre eksisterer det alternative, uformelle prinsipal-agent institusjoner – selv om dette er normaliserte nettverk basert på lovhjemmel, har de blitt systematisk dreid og formet rundt partikularisme. For det tredje er det åpenbart at det tilflyter betydelige fordeler i form av økonomi og levebrød til slike alternative institusjoner. For det fjerde er det betydelig markedsetterspørsel etter skogrelaterte produkter og tjenester som overskrider det lokale landsbynivået. Man har sett at slik massiv markedsetterspørsel har endret insentivene til lokale innbyggere og brutt ned lokale verneinstitusjoner.

Når det gjelder PFM-relatert åpenhet og ansvarlighet (T&A - *transparency and accountability*), fant studien at de konvensjonelle T&A-mekanismene i stor grad har passert forskningen. Slike mekanismer kjennetegnes av mange teknokratiske og apolitiske funksjoner. Studien utviklet et flergrenet og strategisk T&A-teoretisk

rammeverk og anvendte det på det antatt beste tilfellet av PFM. Empiriske funn indikerer dette: vilkårlig og uklar nedadgående åpenhet; svak overgang fra åpenhet til ansvarlighet forårsaket av dårlig beredskap for ansvarlighet; dårlig stabilitet når det gjelder ansvarlighet som indikert av mangel på ansvarlighet og gjennomførbarhet; og mangel på politisk informert overvåking, evaluering og utbedring. De politiske, institusjonelle, motivmessige og tekniske faktorene som resulterer i dårlig T&A, blir beskrevet i detalj.

Videre er CBFM (*Community Based Forest Management* - lokalbasert skogforvaltning) i Tanzania – som ble etablert tidlig på 1990-tallet – et eksempel på «institusjonell design» for å takle en «allmenningens tragedie» i skogene i offentlig eide landområder. Nesten alle Ostroms designprinsipper er synlige i Duru-Haitemba-casen og i de nasjonale CBFM-retningslinjene generelt. Kvalitetene til slike egenskaper kan forklare suksess og fiasko knyttet til styresett i CBFM over tid. Designspørsmål og kontekstuell dynamikk knyttet til grenser, regler, ordninger med kollektiv handling, sanksjonering, konfliktløsning og integrerte virksomheter – og deres relasjoner og kumulative virkninger – bidrar til dårlige CBFM-resultater. Denne studien anbefaler måter å ta tak i problemene med etablert kollektiv handling på.