

Kollektiv korrupsjonsbekjempelse

En studie av kollektiv handling i indonesiske antikorrupsjonsstrategier etter 1998

Siri Haugan Holden



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2015

Kollektiv korrupsjonsbekjempelse

*En studie av kollektiv handling i indonesiske
antikorrupsjonsstrategier etter 1998*

© Siri Haugan Holden

2015

Kollektiv korrupsjonsbekjempelse

Siri Haugan Holden

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Bedriftstrykkeriet

Sammendrag

De siste 20 årene har korrupsjonsbekjempelse fått stadig større oppmerksomhet i den globale utviklingsdebatten, og som følge av dette har det også skjedd betydelige investeringer i antikorrupsjonsarbeid verden over. Likevel antas mange systemisk korrupte land å være omtrent like korrupte i dag som før antikorrupsjonstiltakene ble iverksatt. Parallelt med dette har det de senere årene vokst frem en policydebatt som utfordrer verdien til et av de vanligste teoretiske rammeverkene for antikorrupsjonsarbeid, prinsippal-agent-teori (PAT). Flere kritiske røster setter spørsmålsteget ved PAT-forståelsen av korrupsjon som et problem som kan løses ved hjelp av økt overvåking, og viser til at en PAT-inspirert oppnevning av offentligheten som kontrollør av korrupt atferd raskt vil kunne støte på kollektiv handlingsproblemer.

Med utgangspunkt i debatten om “miskarakteriseringen” av korrupsjon forsøker denne studien å kartlegge rollen til overvåking basert på deltakelse fra offentligheten i to utvalgte antikorrupsjonstiltak i post-Suharto Indonesia, et land som siden de første internasjonale korrupsjonsindeksene ble publisert er blitt rangert blant de landene som oppfattes som mest korrupte. Studien antyder at en PAT-inspirert kollektiv handling utgjorde en sentral del av både Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse (KPK) og Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias (BRR) sine antikorrupsjonsstrategier. Det antydes også at dette ikke utgjorde et hinder for antikorrupsjonsarbeidets effektivitet, snarere tvert imot. Dette kan blant annet skyldes landspesifikke faktorer, som en svært utbredt folkelig motstand mot “KKN” – en indonesisk samlebetegnelse for korrupsjon, konspirasjon og nepotisme. Det blir også funnet at antikorrupsjonsarbeidet ikke kun bygde på PAT-verktøy, men at de også i moderat til sterk grad besto av normbyggende mekanismer som tilrettela for blant annet tillitsbygging, og som ga informasjon om hvilke aktører som var tillitsverdige. Ifølge normorientert kollektiv handlingsteori vil slike forhold kunne øke sannsynligheten for å lykkes med kollektiv handling. I lys av disse funnene åpnes det for at normorientert kollektiv handlingsteori, dersom et kausalforhold mellom disse mekanismene og den kollektive handlingen kan påvises, kan bidra til å forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid.

Forord

Til Åse og Erna.

Først og fremst vil jeg takke hovedveilederen min Carl Henrik Knutsen ved Universitetet i Oslo (UiO) og biveilederen min Gro Skaaren-Fystro ved Transparency International Norge for å trygt og stødig ha ledet meg i havn. Takk til Institutt for statsvitenskap ved UiO for finansieringen av feltarbeidet, til informantene mine for deres tid, interesse og innsikt, og til Eia, Henrik og Birgitte for korrekturlesing. Jeg vil også takke alle andre fagpersoner som generøst har besvart mine henvendelser, tatt i mot meg og delt deres tanker og innsikter. En siste takk må rettes til familie, venner og medstudenter. Uten dere ville arbeidet vært mye vanskeligere. Jeg vil alltid være takknemlig for deres tålmodighet, tiltro og støtte.

Alle feil er mine egne.

Siri Haugan Holden

Oslo, mai 2015

Antall ord: 37.194

Forkortelser

BRR	<i>Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias</i> (Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias)
CPI	Corruption Perception Index
GCB	Global Corruption Barometer
ICW	Indonesian Corruption Watch
IKI	Internasjonale korrupsjonsindekser
IMF	Det internasjonale pengefondet
KPK	<i>Komisi Pemberantasan Korupsi</i> (Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse)
NGO	Ikke-statlig organisasjon
NIS	Nasjonalt integritetssystem
PAT	Prinsipal-agent-teori
PGR	Partnership for Governance Reform
SAK	<i>Satuan Anti Korupsi</i> (BRRs antikorrupsjonsenhet)
TI	Transparency International
TIPIKOR	<i>Pengadilan Tindak Pidana Korupsi</i> (Antikorrupsjonsdomstolen)
UNDP	FNs Utviklingsprogram
WGI	Worldwide Governance Indicators
WGI CC	Worldwide Governance Indicators, Control of Corruption

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Problemstilling	3
1.2	Disposisjon	6
2	Litteraturgjennomgang	8
2.1	Hva er korrupsjon?	8
2.1.1	Konsekvenser	10
2.1.2	Bekjempelse	11
2.1.3	Måling og kritikk	13
2.2	Hva er demokrati?	14
2.2.1	Forholdet mellom demokrati og korrupsjon	15
2.3	Prinsipal-agent-teori	18
2.4	Kollektiv handlingsteori	19
2.4.1	Normorientert kollektiv handlingsteori	21
2.5	Kontekstuelt bakteppe: Indonesia	23
2.5.1	Demokratisering	23
2.5.2	Endemisk korrupsjon	25
2.5.3	Antikorrupsjonstiltak	26
3	Teoretisk rammeverk	32
3.1	Antikorrupsjonsstrategier	32
3.1.1	Korrupsjon fra et PAT-perspektiv	33
3.1.2	Korrupsjonsbekjempelse gjennom kollektiv handling	36
3.2	Oppsummering og forventninger	40
4	Metode	42
4.1	Forskningsdesign	42
4.1.1	Caseutvelgelse og begrunnelse	42
4.1.2	Operasjonalisering: PAT- og normbyggende mekanismer	44
4.2	Datainnsamling og metodologiske utfordringer	48
4.2.1	Validitet- og reliabilitetsspørsmål	50
5	Kollektiv handling i KPK og BRR	53
5.1	Kollektiv handling og PAT-verktøy i KPK	54
5.1.1	Oppsummering: KPK	64
5.2	Kollektiv handling og PAT-verktøy i BRR	65
5.2.1	Oppsummering: BRR	72
5.3	Oppsummering	73
6	Normbyggende verktøy i KPK og BRR	74
6.1	Normbyggende verktøy i KPK	74
6.1.1	Oppsummering: KPK	83
6.2	Normbyggende verktøy i BRR	84
6.2.1	Oppsummering: BRR	89
6.3	Oppsummering	89
6.4	Samvariasjon og forklaringskraft	90
6.4.1	Normorientert kollektiv handlingsteoris forklaringskraft	91
6.4.2	Oppsummering	94
7	Avsluttende bemerkninger	96
7.1	Hovedfunn	96
7.1.1	Offentlighetens egnethet som prinsipal	99
	Litteraturliste	101

Vedlegg 1: Informantliste	113
Vedlegg 2: Intervjuguide	114

Tabeller

Tabell 3.1 Kategorisering av antikorrupsjonsstrategier	33
Tabell 4.1 Operasjonalisering av PAT-mekanismer	45
Tabell 4.2 Operasjonalisering av normbyggende mekanismer	48
Tabell 5.1 Observasjoner I	56
Tabell 5.2 Observasjoner II	60
Tabell 5.3 Observasjoner III	62
Tabell 5.4 Observasjoner IV	64
Tabell 5.5 Observasjoner V	66
Tabell 5.6 Observasjoner VI	69
Tabell 5.7 Observasjoner VII	70
Tabell 5.8 Observasjoner IIX	72
Tabell 6.1 Observasjoner I	78
Tabell 6.2 Observasjoner II	80
Tabell 6.3 Observasjoner III	81
Tabell 6.4 Observasjoner IV	83
Tabell 6.5 Observasjoner V	85
Tabell 6.6 Observasjoner VI	87
Tabell 6.7 Observasjoner VII	88
Tabell 6.8 Observasjoner IIX	89

Figurer

Figur 2.1 Mislighetstrekanten	11
Figur 2.2 Problemer knyttet til asymmetrisk informasjon	19
Figur 2.3 Fangens dilemma	20
Figur 3.1 Dobbelt prinsipal-agentproblem	35
Figur 3.2 Fangens dilemma: Bestikkelser	38
Figur 5.1 Offentlige klager til KPK 2004-2014	59
Figur 5.2 Offentlige klager til BRR 2005-2008	67
Figur 5.3 Offentlige klager til BRR 2005-2008 omhandlende korrupsjon	68

1 Introduksjon

De siste 20 årene har korrupsjon og korrupsjonsbekjempelse i økende grad blitt et tema i den globale samfunns- og utviklingsdebatten, og som følge av dette har det også skjedd betydelige investeringer i antikorrupsjonsarbeid verden over (Persson, Rothstein og Teorell 2010, 6; Heywood 2015, 1; Marquette og Peiffer 2015, 1). Både statlige og internasjonale organisasjoner har oppfordret regjeringer til å etablere og implementere effektive lover, retningslinjer og antikorrupsjonsprogrammer, i tillegg til å styrke innsynet og etterretteligheten i transaksjoner og offentlige anskaffelser (Doig og Theobald 1999, 2). Mange stater har fulgt oppfordringene og gjort nettopp dette. Likevel antas mange systemisk korrupte land å være omtrent like korrupte i dag som før antikorrupsjonstiltakene ble iverksatt (Mungiu-Pippidi 2006, 10; Persson et al. 2013, 450; Hough 2013, 1-2; Marquette og Peiffer 2015, 1).

I denne studien vil jeg analysere trekk ved antikorrupsjonsarbeidet som ble utført i det svært korrupsjonsrammede Indonesia etter at det autoritære Suharto-regimet falt i 1998. Dette er et land som helt siden de første internasjonale korrupsjonsrangeringene ble publisert på midten av 1990-tallet er blitt rangert blant landene som oppfattes som de mest korrupte i verden (Verdensbanken 2013; Transparency International 2015). Studiens mål er å kunne forklare hvilken rolle *kollektiv handling* og *normbyggende mekanismer* spilte i utvalgte strategier for korrupsjonsbekjempelse i Indonesia, samt i hvilken grad *kollektiv handlingsteori*, slik Ostrom (2000; 2010) presenterer den, kan forklare den kollektive handlingens fravær eller tilstedeværelse. Regimeskiftet i 1998 markerte starten på en demokratiseringsæra i Indonesia, der et av de viktigste punktene på reformagendaen skulle bli bekjempelsen av den systemiske korrupsjonen som hadde ridd landet i lang tid, men som var blitt særlig forverret under tidligere president Suhartos 30-årige vanstyre (Verdensbanken 2003, 6; Buehler 2010). I løpet av reformepoken ble det utviklet et stort antall antikorrupsjonsreformer og strategier for å få bukt med de omfattende utfordringene (Den indonesiske republikk 2012, 1). Likevel kan mange av disse synes å ha oppnådd en relativt liten grad av suksess i reduksjonen av korrupsjonsomfanget (Hamilton-Hart 2001; Kurtzleben 2011).

For øyeblikket foregår det en policydiskusjon om hvorvidt mangelen på fremgang på internasjonalt nivå kan skyldes trekk ved antikorrupsjonsarbeidet i seg selv, og om de tradisjonelle strategiene har vært villedete fordi de har basert seg på en misoppfatning av

korrupsjonens natur (se f.eks. Bauhr og Nasiritousi 2011; Rothstein 2011a; Persson et al. 2013). Det vanligste rammeverket for å forklare korrupsjon, og dermed også for utviklingen av antikorrupsjonstiltak, kalles prinsipal-agent-teori (PAT) (Andvig og Fjeldstad 2001, 105; Ugur og Dasgupta 2011, 43). Med dette teoretiske utgangspunktet for korrupsjonsbekjempelse understrekes betydningen av enkeltpersoners vurderinger om å delta i eller motarbeide korrupsjon, og hvordan verktøy som økt overvåkning, gjennomsiktighet og straff kan påvirke disse beregningene (Marquette og Peiffer 2015, 1).

Et økende antall fagpersoner hevder imidlertid at PAT har feil fokus og vektlegger feil verktøy.¹ Disse kritiske røstene hevder at systemisk korrupsjon heller er et *kollektiv handlingsproblem* fremfor et resultat av manglende overvåkning (Mungiu-Pippidi 2011; Bauhr og Nasiritousi 2011; Rothstein 2011a; Persson et al. 2013). Persson et al. (2013) er blant dem som hevder at *kollektiv handlingsteori* kan forklare korrupsjon bedre enn det PAT kan, og viser til at det ikke finnes prinsippfaste og ubestikkelige kontrollører, eller *prinsipaler*, i befolkningen, som kan sette egeninteressen til side og kontrollere at alt går riktig for seg. Der PAT-inspirerte antikorrupsjonsstrategier i stor grad støtter seg på en aktivt overvåkende befolkning, peker kollektiv handlingsteori på komponenter som påvirker og er forutsetninger for en vellykket gruppedynamikk.

Med utgangspunkt i debatten rundt PATs verdi som rammeverk for antikorrupsjonsarbeid er studiens overordnede siktemål å forstå hvordan utvalgte antikorrupsjonsstrategier i Indonesia har vært preget av kollektiv handling som verktøy for korrupsjonsbekjempelse. For å utvide bildet vil jeg også undersøke tilstedeværelsen til de normbyggende mekanismene blant andre Ostrom (2000; 2010) fremmer for å øke sannsynligheten for vellykket kollektiv handling. For å besvare dette har jeg valgt en kvalitativ tilnærming med casestudie som forskningsdesign, da dette er den fremgangsmåten som er best egnet når målet er å gå i dybden på et bestemt forhold, og variablene er mange og vanskelige å måle sammenlignbart på tvers av flere enheter. Casene som analyseres er to indonesiske statlige instanser med omfattende, men ulikt, arbeidsområde og mandat: den uavhengige Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse (KPK) og Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias (BRR). KPK ble opprettet i 2002 med formål om å forbedre effektiviteten og slagkraften i det nasjonale korrupsjonsbekjempende arbeidet, mens BRR var et midlertidig organ som ble opprettet i

¹ Studiens teoretiske rammeverk presenteres i kapittel tre, men da problemstillingen må forstås i lys av denne debatten skisseres den kort også her.

2005 for å koordinere og implementere rekonstruksjonsprogrammet i kjølvannet av tsunamien i Indiahavet som rammet Sør- og Sørøst-Asia i desember 2004 (Kontoret for FNs rekonstruksjonskoordinator for Aceh og Nias 2009, 13; Ibrahim og Alsa 2009, ix).² Jeg har valgt å studere to instanser for å få et bredere bilde av antikorrupsjonsarbeid i Indonesia, men de er ikke ment å være representative for alt antikorrupsjonsarbeid i landet. Bakgrunnen for valget var blant annet at begge institusjoner hadde et omfattende arbeidsfelt, var kjent for å ønske offentlig deltakelse på overordnet nivå, samt at deres detaljerte antikorrupsjonsstrategier ville muliggjøre innhenting av informasjon på det nødvendige detaljnivået.³ Både KPK og BRR tilfredsstilte disse kriteriene, og en nærmere begrunnelse for utvalget presenteres i kapittel fire.

1.1 Problemstilling

Studiens overordnede siktemål er å kunne forklare hvordan kollektiv handling preget KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid, og hvordan dette endret seg over tid. Dette undersøkes gjennom en tredelt problemstilling, hvor det første leddet lyder som følger:

1) Hvilken rolle spilte kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?

Begrepet kollektiv handling betegner situasjoner der enkeltindivider samarbeider, og noen ganger til og med setter til side den individuelle rasjonaliteten, for å realisere felles interesser, i strid med det blant annet Olson (1965) og Hardin (1968) hevder vil være tilfellet uten sterke ytre insentiver. Begrepet kan omfatte mye, også innenfor rammene av korrupsjonsbekjempelse, for eksempel å stemme på partier med en tydelig antikorrupsjonsprofil. Fordi det er det PAT-inspirerte overvåkingsaspektet som er gjenstand for undersøkelse i denne studien vil begrepet, med mindre annet presiseres, begrenses til å betegne samarbeid for korrupsjonsbekjempelse gjennom offentlighetens *kontroll og rapportering av observert korrumpert atferd*. Kollektiv handlingsproblemer oppstår når enkeltindivider i en situasjon med gjensidig avhengighet handler for å maksimere sine egne kortsiktige fordeler, selv om valget leder til sub-optimale utfall på samfunnsnivå (Ostrom 2010, 155). I mange tilfeller vil nemlig de umiddelbare fordelene ved å handle korrumpert være

² Lov nr. 30/2002, artikkel 4.

³ Det faktum at institusjonene ønsket offentlig deltakelse i antikorrupsjonsarbeidet innebærer ikke informasjon om den kollektive handlingens eventuelle tilstedeværelse.

vesentlig større enn kostnadene (Verdensbanken 2003, viii; 9). Kostnadene er også ofte sosialiserte, de spres ofte utover og rammer sjelden én og én (Hamilton-Hart 2001).

Problemstillingens første spørsmål vil bli besvart gjennom en kartlegging av forventninger om, og mekanismer for, kollektiv handling i de to institusjonenes arbeid. Parallelt med denne kartleggingen vil det bli gjort en analyse av hvordan denne rollen har endret seg over tid, samt hvorvidt andre PAT-verktøy også kan identifiseres, nærmere bestemt sanksjonsmandat og reformer for gjennomsiktighet. På bakgrunn av kritikken om at PAT ikke angriper kollektiv handlingsproblemet ved roten, og antagelsen om normbyggende verktøy som tilretteleggere for vellykket kollektiv handling, er problemstillingens andre ledd som følger:

2) *Hvilken rolle spilte normbyggende verktøy i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?*

Innenfor kollektiv handlingsteori finnes det flere ulike forståelser av hvordan man best kan løse kollektiv handlingsproblemer. Blant de mest kjente er Olson (1965) og Hardins (1968), som vil bli presentert i kapittel 2.4. I denne studien er det imidlertid de normbyggende løsningene Ostrom (2000) skisserer som vil danne grunnlaget for analysen, da disse har en sentral rolle i diskusjonen om korrupsjon som et prinsippal-agent-problem eller et kollektiv handlingsproblem (Marquette og Peiffer 2015). Denne tilnærmingen skiller seg mer fra de klassiske PAT-verktøyene enn det Olson og Hardins løsninger gjør, og inkluderer blant annet tillit og oppfatningen av korrupsjon som noe uvanlig, som løsninger på kollektiv handlingsproblemer. Det sistnevnte sikter til at man, i det øyeblikket korrupsjon vurderes som noe normalt, kan bli mindre villig til å ta avstand fra det (Marquette og Peiffer 2015, 1). I motsetning til PAT, som forklarer vedvarende systemisk korrupsjon med enkeltindividers skjønsmessige muligheter til å opptre korrupt, demonstrerer kollektiv handlingsteori at korrupsjon vil vedvare dersom man opplever at slike transaksjoner er normen (Ostrom 2000; 2010; Persson et al. 2013). I en slik situasjon vil man ikke kunne stole på at andre aktører velger å avstå fra korrump aktivitet, og slik vil man få lite igjen for selv å handle redelig (Persson et al. 2013). For å skille Olson og Hardins kollektiv handlingsteori fra Ostroms teori om løsningene på kollektiv handlingsproblemer omtales sistnevnte som *normorientert kollektiv handlingsteori*.

Dette andre spørsmålet vil bli besvart gjennom en kartlegging av tilstedeværelsen til forutsetningene Ostrom skisserer som nødvendige for vellykket kollektiv handling, samt av

hvordan disse eventuelt har endret seg over tid. Dette inkluderer tillitsskapning, verdibasert opplæring og tilsyn, i tillegg til bevissthetsspredning.

Problemstillingens tredje og siste ledd følger av denne kartleggingen. Studien består av både en eksplorerende og en analytisk del, og der de to tidligere spørsmålene danner det utforskende, utgjør dette studiens analytiske element:

3) I hvilken grad kan normorientert kollektiv handlingsteori forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?

Etter at kollektiv handling og normbyggende verktøys rolle i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid er blitt kartlagt vil det bli diskutert i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare graden av kollektiv handling. For å unngå kollektiv handlingsproblemer, som PAT kritiseres for å ikke ta alvorlig nok, skisserer Ostrom som nevnt mekanismer som skiller seg fra, men som likevel kan sameksistere med, PAT-verktøyet kollektiv handling. Dersom det blir funnet tegn på at den kollektive handlingen var en del av institusjonenes arbeid vil teoriens forklaringskraft avhenge av hvorvidt normbyggende verktøy også var iverksatt.

På bakgrunn av at offentligheten ble ansett som en deltaker i både KPK og BRRs beslutningsprosesser (Den indonesiske republikk 2002; Den indonesiske republikk 2005a) utledes en forventning om at *både kollektiv handling og normbyggende verktøy var sentrale elementer i både KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier*. Deretter utledes også en forventning om at de *normbyggende mekanismene samvarierer positivt med den kollektive handlingen*, altså at det er en sammenheng der en økning av den ene variabelen gjennomgående vil svare til en økning av den andre. Forventningene vil bli videre utdypet mot slutten av kapittel tre, etter at det teoretiske rammeverket de bygger på er blitt mer utførlig presentert.

Det blir funnet støtte for antakelsen om kollektiv handlings tilstedeværelse i både KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid, og det antydes at dette ikke utgjorde et hinder for antikorrupsjonsarbeidets effektivitet, snarere tvert imot. Det blir også funnet tegn til at ingen av strategiene kun var bygget på PAT-verktøy, men at de i moderat til sterk grad også besto av normbyggende mekanismer, som tilrettela for blant annet tillitsbygging og som ga

informasjon om hvilke aktører som var tillitsverdige. I lys av disse funnene åpnes det for at normorientert kollektiv handlingsteori kan bidra til å forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRR. Fordi det på bakgrunn av det undersøkte materialet ikke kan påvises et kausalt forhold mellom de normbyggende mekanismene og den kollektive handlingen kan det imidlertid ikke trekkes noen endelige og holdbare slutninger om forklaringskraften.

Denne studien har et ben i studiet av indonesisk antikorrupsjonsarbeid, og et annet i den bredere teoretiske debatten om hvordan å forstå korrupsjonens natur. Gjennom kartleggingen av KPK og BRRs bruk av PAT- og normbyggende mekanismer bidrar studien til det førstnevnte fagfeltet gjennom å danne et utgangspunkt for en forståelse av disse mekanismenes rolle i indonesisk antikorrupsjonsarbeid i årene etter 1998. Disse funnene kan utgjøre et grunnlag for videre studier av årsakssammenhengene bak den indonesiske offentlighetens deltakelse via KPK og BRRs rapporteringskanaler. Slike studier kan gi pekepinner på hvorvidt normbyggende verktøy bør benyttes for å oppnå vellykket kollektiv handling i fremtidig indonesisk antikorrupsjonsarbeid. Det faktum at det ble funnet tegn til at strategien om å støtte seg på kollektiv handling ikke “mislyktes” i verken KPK eller BRR, kan utgjøre et empirisk bidrag til den teoretiske diskusjonen om verdien av PAT som et utgangspunkt for antikorrupsjonsarbeid. I og med at PAT-verktøyene ikke opptrådte alene kan det likevel ikke forstås som en svekkelse av PAT-kritikken, for selv om det ble antydning at særlig BRR var avhengig av rapporteringer fra offentligheten, ser det ut til at denne ordningen helt fra begynnelsen av var omkranset av normbyggende verktøy.

1.2 Disposisjon

Denne masteroppgaven består av syv kapitler, hvor introduksjonen utgjør det første. I kapittel to presenteres litteraturen som utgjør grunnlaget for problematikken studien undersøker, inkludert PAT og kollektiv handlingsteori. Det blir også kort redegjort for relevante momenter fra Indonesias nyere historie, inkludert KPK og BRRs bakgrunn og arbeidsfelt. Det tredje kapittelet knytter de relevante teoriene opp mot indonesisk antikorrupsjonsarbeid, og det klargjøres hvordan dette rammeverket vil benyttes i analysen. I det fjerde kapitlet redegjøres det for de sentrale metodiske valgene som ligger til grunn for studiens datainnsamling og analyse, og styrker og svakheter ved studien blir diskutert. Kapittel fem kartlegger hvilken rolle kollektiv handling og andre PAT-verktøy spilte i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid. Kapittel seks gir en kartlegging av rollen til Ostroms normbyggende

mekanismer i det nevnte antikorrupsjonsarbeidet. I forlengelsen av dette vil det bli diskutert i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling. Kapittel syv gir en konkluderende diskusjon av studiens funn og noen avsluttende betraktninger rundt den indonesiske offentlighetens egnethet som prinsipal/kontrollør.

2 Litteraturgjennomgang

Formålet med dette kapitlet er å presentere eksisterende relevant litteratur tilknyttet tematikken som behandles i studien. Kapitlet begynner med en konseptuell oversikt over fenomenet korrupsjon, samt en kort redegjørelse for definisjoner, konsekvenser og bekjempelsestiltak. For å etablere bakgrunnen for Indonesias demokratiseringsprosess og påfølgende antikorrupsjonsprogrammer følger deretter en kort diskusjon av demokrati og forholdet mellom demokrati og korrupsjon. Dette etterfølges av en introduksjon av det teoretiske rammeverket som vil brukes til å kategorisere KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier: prinsippal-agent-teori (PAT) og kollektiv handlingsteori. Disse vil bli knyttet opp mot korrupsjonsproblematikk i kapittel tre, der det teoretiske rammeverket videreutvikles. Til sist følger en kort fremstilling av Indonesias demokratiseringsprosess, korrupsjonssituasjon og utvalgte antikorrupsjonstiltak.

2.1 Hva er korrupsjon?

Korrupsjon er et svært komplekst og sammensatt fenomen, uten noen universelt akseptert og gjeldende definisjon. Den rådende definisjonen, fra FNs utviklingsprogram (UNDP), TI og Verdensbanken, stadfester at korrupsjon er *misbruk av makt i betroede stillinger for personlig gevinst* (Lambsdorff 2007, 1; June 2008, 12). Dette innebærer at enkeltindivider utnytter sine tillitsposisjoner som byttmiddel – et typisk eksempel er politikvinnen som ikke bøtelegger overtredelser mot at hun selv mottar en form for kompensasjon. Flere kritikere har imidlertid antydnet at en slik definisjon både er for kulturelt preget og overdrevent smal, for korrupsjon er et begrep som fylles med mening på lokalt nivå (Dick 2002; Wedel 2007; June 2008, 12). Det som er legitimt i ett land, som for eksempel den amerikanske praksisen rundt finansieringen av politiske partiers valgkamp, kan regnes som korrupsjon i et annet. Joseph Nye (1967) hevder at

Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against certain types of private-regarding influence (Nye 1967, 419)

Nyes definisjon innebærer at korrupsjon er avvik fra visse formelle plikter. Men hva disse pliktene innebærer vil variere fra samfunn til samfunn. En slik forståelse vil dermed utelukke store deler av problematikken, da systemisk korrupsjon i enkelte samfunn ikke er et avvik, men heller utgjør en grunnleggende bestanddel i samfunnsstrukturen (Andvig og Fjeldstad

2001, 12; Mungiu-Pippidi 2011, 11). Både avvik og misbruk er betegnelser som innebærer at noe måles opp mot en normativ standard, en standard som ikke nødvendigvis alltid eksisterer. Omfattende korrupsjon kan vurderes som et strukturelt politisk og økonomisk problem, eller som et kulturelt og individuelt moralproblem (Andvig og Fjeldstad 2001, 4). Dette fører nødvendigvis til utfordringer når man vil måle dets omfang eller natur, det være seg på lokalt eller internasjonalt nivå. Korrupsjonsbegrepet får ulik betydning i ulike kontekster, og å skape en velfungerende, universell og felles definisjon er ifølge Moran (2001) en umulig oppgave. Moran er en av flere som i lys av dette mener det bør utvikles en kontekstuell og prosessuell tilnærming til studiet av korrupsjon (2001, 380). Dette kan gjøre det lettere å forstå noe om korrupsjon i ett samfunn, men vanskeliggjør samtidig sammenligning og generalisering. Kurer (2005) foreslår en alternativ definisjon som baseres på en spesifikk norm for offentlig ansatte, nemlig upartiskhet i utøvelsen av offentlig autoritet. Upartiskhet defineres her som å ikke la seg påvirke av personlige preferanser og relasjoner (Cupit 2000, gjengitt i Rothstein 2011a, 230). I denne definisjonen involverer korrupsjon *en statsansatt som bryter upartiskhetsprinsippet for personlig gevinst* (Kurer 2005, 230). Staten vil alltid være involvert i slike forhold, og på denne måten blir korrupsjon en pervertert relasjon mellom staten og samfunnet (Amundsen 1999, 2). Denne definisjonen ligner UNDP, TI og Verdensbankens, men “brudd på upartiskhetsprinsippet” fremstår noe mer presist enn den vide betegnelsen “maktmisbruk”. Korrupsjon foregår imidlertid også i privat sektor, og også i skillet mellom det offentlige og det private. Et eksempel på dette er korrupsjonsrisiko relatert til offentlig innkjøpspraksis. Slike forhold er inkludert i den indonesiske antikorrupsjonslovgivningen, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig å i denne studien arbeide ut fra en definisjon som ikke inkluderer privat sektor.⁴ Korrupsjonsdefinisjonen som benyttes blir dermed *brudd på upartiskhetsprinsippet i betrodde stillinger for personlig gevinst*.

Også internasjonale korrupsjonsindekser som Transparency Internationals (TI) *Corruption Perceptions Index* (CPI) og Verdensbankens *Worldwide Governance Indicators, Control of Corruption* (WGI CC) påvirkes av uenigheten rundt begrepet. Undersøkelsene bygger ikke på en felles forståelse av hva korrupsjon er, så i prinsippet kan hver respondent ha svart på bakgrunn av sin personlige tolkning og overbevisning. Slike oppfatningsbaserte indekser formes naturlig nok dermed delvis av respondentens subjektive holdninger og meninger. Når man deretter ønsker å sammenligne resultatene på tvers av land og kulturer blir det enda

⁴ Lov nr. 31/1999 om Korrupsjonsbekjempelse.

vanskeligere å sikre god målevaliditet. En utfordring som følger i kjølvannet av dette er at tall på oppfattet korrupsjon ofte tolkes som tall på reell korrupsjon, noe som fører til misvisende overskrifter som “Dette er verdens minst – og mest – korrupte land” (*Dagbladet* 03.12.14). Dette er problematisk og forekommer særlig i media, men også i akademisk forskning.

FN-konvensjonen mot korrupsjon fra 2003 unngikk diskusjonen om hvilke handlinger som bør regnes som korrupsjon ved å avstå fra å definere begrepet (FNs Kontor for Narkotika og Kriminalitet 2004). Uavhengig av hvordan man avgrenser det vil korrupsjon uansett være et fenomen som rommer et stort antall ulike handlinger. Det kan ha en tilfeldig, institusjonell eller systemisk karakter, og kan dermed spenne fra en enkeltstående ulovlig betaling til en endemisk funksjonssvikt i et helt politisk system (Andvig og Fjeldstad 2001, 4; Banik 2010, 49). Fire korrupsjonsuttrykk det ofte skilles mellom er *bestikkelser*, *underslag*, *svindel* og *utpressing*. Disse kategoriseringene overlapper til en viss grad, men er likevel nyttige for å identifisere grunnleggende forskjeller mellom de ulike fenomenene (Andvig og Fjeldstad 2001, 15). I tillegg kommer også *favorisering*, som inkluderer *nepotisme* og andre utilbørlige fordeler. Videre vurderer man ofte om tilfellene er av “petty” eller “grand” natur, og om fokuset er byråkratisk eller politisk (Andvig og Fjeldstad 2001, 18-19). “Petty” korrupsjon kan også kalles byråkratisk eller småskala korrupsjon, og betegner de transaksjonene som skjer på daglig basis, mellom mennesker lavt nede i systemet, for eksempel i en handelsreisendes møte med tollvesenet (Pominov 2014). Storskala og politisk korrupsjon kan finne sted på et høyere nivå, og omfatter gjerne mye større summer. Det kan for eksempel handle om offentlige innkjøp eller valgkampfinansiering (Marschall 2014).

2.1.1 Konsekvenser

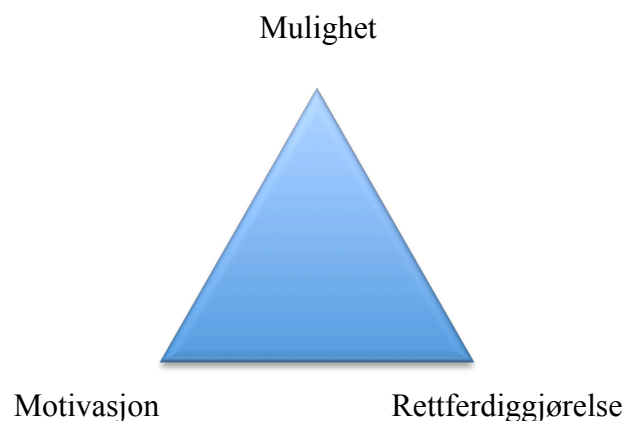
I ny og ne blir det påstått av ulike næringslivsaktører at en viss grad av korrupsjon er nødvendig for å “smøre hjulene” i samfunnet (se f.eks. Veum og Grymer 2014). Også et lite antall eldre studier spekulerte i nødvendigheten av korrupsjon for økonomisk utvikling (Leff 1964; Huntington 1968, 59-71). Omfanget nyere akademisk litteratur som demonstrerer det motsatte er imidlertid omfattende, og oppfatningen av korrupsjon som et nødvendig onde er blitt grundig motbevist (Rose-Ackerman 1999, 9-26). Som nevnt innledningsvis truer korrupsjon rettsikkerheten, demokratiet og menneskerettighetene, og underminerer også samfunnets stabilitet og effektivitet (Europarådet 1999; Shacklock, Sampford og Connors 2006, 1). Broer kan falle ned og skoler kollapse på grunn av korrupsjon i innkjøps- og byggeprosessen. Korrupsjon kan også skade næringslivet ved å avskrekke investeringer,

begrense økonomisk vekst og endre sammensetningen av statens utgifter, ofte på bekostning også av den fremtidige økonomiske veksten (Mauro 1997). I ytterste rekke er det likevel befolkningen som sådan som rammes, særlig i utviklings- og overgangsland (Shacklock et al. 2006, 1).

2.1.2 Bekjempelse

Korrupsjon er ikke lenger kun en lokal problemstilling, men et transnasjonalt og grenseløst fenomen som påvirker alle samfunn og økonomier (FNs Kontor for Narkotika og Kriminalitet 2004, 5). Den felles globale erkjennelsen av dette har satt internasjonalt antikorrupsjonsarbeid på dagsordenen. I dette arbeidet er definisjonen man jobber ut ifra, og dermed forståelsen av korrupsjonens natur og bestanddeler, avgjørende, da tiltakene formes avhengig av hvordan problemet forstås. For å kunne utføre et effektivt antikorrupsjonsarbeid trenger man ekstensiv kjennskap til relevante forhold. Det å skulle sette tall på og bekjempe et fenomen som av natur vil være hemmelig er imidlertid en utfordrende oppgave.

En vanlig måte å dekonstruere en korrupt handling på, for å lettere kunne undersøke hvordan den kan forhindres, er å dele den i tre: mulighet, motivasjon og rettferdiggjørelse. Dette kalles gjerne *mislighetstrekanten*, og beskriver dynamikkene bak korrupt atferd (Albrecht, Howe og Romney 1984).



Figur 2.1: Mislighetstrekanten
Kilde: Albrecht et al. 1984, 5

Korrupsjon antas å være mer sannsynlig når alle tre elementene er til stede. Den første faktoren er mulighet, som for eksempel tilstedeværelsen av svake kontrollmekanismer og besittelse av riktig posisjon. Den andre faktoren er motivasjon eller insentiver, og innebærer

at man oppfatter handlingen som nødvendig. Dette kan utløses av for eksempel lav lønn (Klitgaard 1988, 32). Den tredje faktoren er rettferdiggjørelse av egen uredelig oppførsel. Dersom man klarer å fjerne én av disse faktorene antas det at sjansene for mislighet og korrupsjon reduseres betraktelig (Albrecht et al. 1984).

Ikke uventet eksisterer det likevel mange ulike forståelser av hva som er den beste tilnærmingen til bekjempelsen av både sporadisk og endemisk korrupsjon. Som tidligere nevnt er overvåking og straff to vanlige måter å utøve korrupsjonsbekjempelse på (Becker og Stigler 1974; Hamilton-Hart 2001, 65; Martini 2013). Klitgaards arbeid (1988), der han argumenterer for at korrupsjon kan reduseres ved en innskrenking av statsansattes skjønn og en styrking av kontrollene som utøves, har hatt stor betydning for blant annet Verdensbankens analyser mot slutten av 1990-tallet (Riley 1988, 135). Dette er en forståelse som er i tråd med PAT. Andre mener man kan komme langt med dyp demokratisering, radikale politiske reformer og maktfordeling (Andvig og Fjeldstad 2001, 12). Enkelte, som Ostrom (1998; 2000; 2010), fremmer tillitsbygging som verktøy, mens andre igjen mener det er nødvendig med en revolusjonær forandring i den politiske kulturen, der de fleste offentlige institusjoner endres fra partikularistiske praksiser til universalisme og upartiskhet, slik at byttehandlinger karakteriseres av upersonlige, ikke personlige, former (Rothstein 2011b, 109; 119). Utformingen av korrupsjonsbekjempende tiltak vil også gjerne påvirkes av hvordan man oppfatter den lokale konteksten. Verdensbanken syn på sterkt partiorienterte systemer, der man står ansvarlig overfor partisjefen heller enn overfor velgerne og har en ekstremt kostbar valgkampfinansiering, er for eksempel at omfattende og sammensatte strategier for korrupsjonsbekjempelse ikke kan virke i slike miljøer (Verdensbanken 2003, 1).⁵ Korrupsjonsbekjempelsesstrategier utformet på bakgrunn av PAT og kollektiv handlingsteori vil bli nærmere diskutert i kapittel tre, men dette er altså bare to av flerfoldige måter å tilnærme seg korrupsjonsproblematikken på. Valget om å undersøke nettopp disse to tilnærmingene ble tatt i lys av aktuell korrupsjonslitteratur, da debatten skissert i kapittel en fremstår som en særlig aktuell samtale om skjæringspunktet mellom teori og praksis i utforming av antikorrupsjonsarbeid.

⁵ Begrepet strategi brukes her slik Rumelt (2011) presenterer det; inneholdende en diagnose, retningslinjer og et sett samordnede tiltak.

2.1.3 Måling og kritikk

En mulig feilkilde til slutninger om korrupsjonsnivå henger sammen med problematikken knyttet til korrupsjonsmåling og internasjonale korrupsjonsindekser. Etter at korrupsjon for alvor ble satt på agendaen har det de siste 20 årene blitt utviklet et økende antall indekser som forsøker å gjøre korrupsjon til en målbar enhet. De tidligere nevnte indeksene CPI og WGI CC er de to mest kjente og anvendte. Både CPI og WGI CC er aggregerte indekser som basert på oppfatninger rangerer land etter korrupsjonsnivå, og det er disse som oftest brukes i kryssnasjonale analyser (Treisman 2007). Enkelte studier viser en sterk sammenheng mellom slike subjektive korrupsjonsoppfatningsindekser og mer objektive mål på “uærlig oppførsel” (Stephenson 2014), men flere av aspektene ved oppfatningsbasert korrupsjonsmåling er imidlertid blitt møtt med mye kritikk, blant annet fra Andvig (2005), Søreide (2006) og Treisman (2007). Det eksisterer en utbredt skepsis mot de fleste eksisterende IKIer, blant annet fordi de ofte utelater landspesifikke faktorer. Disse er vanskelige å måle, men kan ha sterk forklaringskraft (Treisman 2007). Til tross for at TI klart gir uttrykk for indeksens begrensninger er CPI den aller mest benyttede indikatoren for korrupsjon på verdensbasis. TI tilkjenner selv at indeksen verken kan eller skal benyttes som et konkret bevis på hvor korrupt et land faktisk er. Formålet er heller at det gjennom å være et “name and shame”-verktøy skal sette korrupsjon på dagsordenen via debatten det skaper. På tross av dette dementiet fortsetter forskere og politiske aktører å benytte seg av korrupsjonsrangeringen som bevisgrunnlag for sitt arbeid. For å kunne lete etter mønstre er forskere innen feltet i stor grad nødt til å benytte seg av relativt upålitelig informasjon for deretter å presisere de store og knapt bestemmelige feilmarginene på feltet (Andvig 2005). Ofte anerkjenner de selv at det kan være problematisk å benytte seg av slike data, da de jo er basert på *oppfatninger* av korrupsjonsomfanget og ikke de reelle tilfellene. Likevel brukes gjerne forskningsresultatene til å si noe om nettopp den virkelige situasjonen, selv om *oppfatninger av korrupsjon* godt kan reflektere mye utover korrupsjon i seg selv (Andvig 2005; Treisman 2007, 215). Søreide identifiserer flere problemer ved aggregerte korrupsjonsrangeringer: Vi vet ikke om CPI/WGI CC refererer til lovlige eller ulovlige aktiviteter – å finansiere politiske partier er ulovlig i enkelte land, men praksis i andre (2006, 12). Mangelen på konsensus om innholdet i/skillet mellom begreper som korrupsjon, bestikkelser, underslag og utpressing gjør det også vanskelig å forstå kriteriene bak rangeringene. Søreide hevder også at ratioen mellom de ulike skårene verken har noen betydning eller er konstant, i tillegg til at individuelle oppfatninger ikke er reliable og også muligens systematisk skjeve. Til sist påpeker Søreide at verdien av slike rangeringer for både statistiske studier og også for utviklingsland med store

korruptjonsutfordringer er usikker. Andvig (2005) legger også frem en punktvis kritikk av korruptjonsmåling, hvor han blant annet trekker frem at insentivene til å lyve når man besvarer spørsmål om korruptsjon er sterke og at man ikke kan anta at observasjonene er uavhengige av prosessen som avdekker dem. Ifølge Olken og Pande finnes det bemerkelsesverdig få reliable estimater av det reelle omfanget av korruptsjon, og de som eksisterer avslører en høy heterogenitet (2012, 481). I sin 2009-studie av over 600 byggeprosjekter i Indonesia finner Olken at korrelasjonen mellom oppfatninger og den reelle korruptsjonen er svak: En 10 prosent økning av de reelle manglende kostnadene i byggeprosjektet øker sannsynligheten for at en landsbyboer rapporterer korruptsjon i prosjektet med kun 0.8 prosent (Olken og Pande 2012, 482). Johnston antyder at problemet med korruptsjonsindekser ikke nødvendigvis er at de er gale, men heller at de er ufullstendige. Å sammenligne land ved hjelp av slike indekser kan gi en brukbar indikasjon på relative nivåer av storskalabestikkelser, men det er ikke sikkert at de reflekterer de mindre synlige typene småskalakorruptsjon (Heidenheimer og Johnston 2002, 864). Det at de mest populære tverrsnittsdatasettene helt, eller i stor grad, er basert på oppfatninger utgjør en bekymring for mange, og den kritiske litteraturen er omfattende.

Det å skulle vurdere eller analysere endring i korruptsjonsnivå med utgangspunkt i aggregerte oppfatningsbaserte indekser på en tilfredsstillende måte kan altså være utfordrende. I denne studien vil slike tall derfor benyttes med forsiktighet. På bakgrunn av elementer som presenteres i delkapittel 2.2.1 er det grunn til å formode at det indonesiske korruptsjonsklimaet, og dermed også antikorrupsjonsarbeidet, har blitt påvirket av de siste 15 årenes demokratiseringsprosess.⁶ Fordi demokratiseringen skulle komme til å danne bakteppet for antikorrupsjonsarbeidet i post-Suharto Indonesia følger en kort presentasjon av demokratidebatten og av forholdet mellom demokrati og korruptsjon.

2.2 Hva er demokrati?

Hvilke kjennetegn som utgjør demokratiet er gjenstand for en omfattende debatt innenfor statsvitenskapen. I det følgende delkapitlet vil jeg ikke redegjøre for hele diskusjonen, men fremstille noen av hovedpoengene. En minimalistisk, eller institusjonell, forståelse vurderer demokratiet opp mot eksisterende politiske institusjoner, og anser det som en institusjonell ordning der borgerne uttrykker sine preferanser gjennom valg (Schumpeter 1950; Przeworski

⁶ Relevante momenter fra Indonesias nyere historie fremstilles i kapittel 2.5.

1999). Andre definerer demokrati ut fra en bredere forståelse som inkluderer flere rettigheter, for eksempel som *en befolknings kontroll over offentlige affærer på bakgrunn av politisk likhet* (Beetham 1999, 4-5). Robert Dahls (1998) fem minstekrav for hva et demokrati behøver, som bygger på enkelte grunnleggende verdier og rettigheter, føyer seg inn i denne bredere forståelsen av demokrati. Kravene består av effektiv deltakelse, likhet ved valg, en befolkning som er opplyst om politiske forhold, kontroll over dagsordenen og ingen utelukkelse av voksne (Dahl 1998, 37-38). En slik substansiell definisjon vurderer demokratiet opp mot noen underliggende prinsipper, og inkluderer forhold, som for eksempel ytringsfrihet, som er nødvendige for at de tidligere nevnte preferansene effektivt skal kunne komme frem (Kolstad og Wiig 2011, 4). Disse to overordnede forståelsene, den minimalistiske og den bredere og mer prosessorienterte, er rimelig ulike, og det er vanlig å skille mellom dem. Hvilken side man faller ned på har dermed store implikasjoner for *når* man vil kunne kategorisere et land som demokrati (Rock 2009, 63). Hvorvidt man ser på demokrati som et dikotomt fenomen eller som bestående av ulike grader, utgjør også en stor forskjell.

I denne studien legger jeg den prosessorienterte definisjonen til grunn, og tar dermed utgangspunkt i at et land ikke kan regnes som et demokrati kun i kraft av å ha frie valg. På denne måten vil Indonesia behandles som et land som per desember 2014 var på vei mot å bli et demokrati, men som ikke hadde fullendt overgangen.⁷ Begrepet *demokratisering* betegner i denne sammenheng prosessen som begynner med at et autoritært styre bryter sammen, og avsluttes med etableringen av et fullstendig demokrati. I tiden mellom disse ytterpunktene foregår det ideelt sett en slags konsolideringsperiode der demokratiske verdier til sist ender opp med å gjennomsyre samfunnet (Østerud 2007, 44). I tilfellet Indonesia blir forskjellen mellom de to demokratidefinisjonene veldig tydelig; på tross av at det holdes frie valg er det en rekke utfordringer som må overkommes før demokratiske verdier fullt og helt kan konsolideres i samfunnet (Rock 2009, 63).

2.2.1 Forholdet mellom demokrati og korrupsjon

De fleste modeller og empiriske undersøkelser av forholdet mellom korrupsjon og demokrati som styresett antar at korrupsjonen reduseres ettersom demokratiet modnes (Rock 2009, 55; Kolstad og Wiig 2011). Denne antakelsen, om at et lands demokratisering under visse

⁷ På grunn av datatilgjengelighet er studiens sluttspunkt satt til desember 2014. Se kapittel 4.1 for ytterligere begrunnelse.

omstendigheter vil lede til en reduksjon av korrupsjon, er utbredt og understøttes av ulike studier, og består av mange ulike byggesteiner (Andvig og Fjeldstad 2001, 41; Chowdury 2004; Fjelde og Hegre 2007). Demokratiske valg øker sannsynligheten for at korruperte tjenestemenn og deres handlinger blir avslørt og straffet (Treisman 2000, 404; Kolstad og Wiig 2011, 3). Dette skjer fordi demokratiseringen bidrar til et åpnere styresett. Privat informasjon om hvordan systemet fungerer blir mindre utbredt og vanskeligere å utnytte, og dermed minskes informasjonsrentene (2011, 3). Også den interne maktfordelingen i et demokratisk statssystem kan hindre tjenestemenns fysiske mulighet til korrupt oppførsel (2011, 3). Dersom en institusjon ikke sitter med full makt og handlingsrom blir det vanskeligere å delta i korrupt aktivitet. På denne måten synker verdien av å “kjenne noen på toppen” (2011, 3). I tillegg kan et demokratisk regime også påvirke de normative holdningene til korrupsjon i samfunnet, gjennom at korruperte aktiviteter blir tillagt større stigma, og også muligens fordi et slikt styresett kan påvirke hvilke personlighetstyper som tiltrekkes av offentlige verv (2011, 3). Demokratiet som politisk styresett har altså muligheten til effektivt å bremse korrupsjon gjennom at det reduserer mulighetene for privat vinning, samtidig som de forventede kostnadene – mulighet for og konsekvens av avsløring – øker (2011, 3).

Den samlede forskningen på effekten av demokratisering på korrupsjon er imidlertid ikke entydig. Det eksisterer også forskning som viser det motsatte, der demokratiet vurderes å ha en positiv, eller ingen, påvirkning på korrupsjon (Mohtadi og Roe 2003, 445; Rock 2009, 55; Pani 2011). Rose-Ackerman problematiserer demokratiets plass i korrupt atferd og viser til at demokratisk valgkamp krever finansiering som kan gjøre politiske partier og kandidater sårbare for press fra finansieringskildene (1999, 142). Ifølge Pani (2011) kan helt rasjonelle velgere velge å stemme på en korrupt regjering av rent strategiske årsaker, og en nyvunnen gjennomsiktighet i samfunnsstrukturen kan også gjøre det lettere å identifisere hvem man skal bestikke (Bac 2001).

En slags kombinasjon av begge disse tilnærmingene fremlegges av blant andre Treisman (2000), som i en av sine tidligere analyser viser at det ikke er demokratiet i seg selv, men heller *lengden* på det, som har betydning for reduksjonen i korrupsjon. Rock (2009) hevder, i tråd med Treismans påstand, at forholdet mellom korrupsjon og demokrati danner en omvendt U-form, der en stats korrupsjonsnivå først øker når demokrati introduseres, frem til veksten etter omtrent 10-12 år når et vendepunkt og deretter synker (2009, 70). Rock bruker et stort antall empiriske paneldata for å statistisk fremvise en såkalt “omvendt U-form” i forholdet

mellom demokratiets alder og korrupsjon, en modell som tidligere hovedsakelig har blitt fremlagt på bakgrunn av teoretiseringer og enkelte casestudier (2009). Rocks funn antyder at forholdet mellom demokrati og korrupsjon ikke er lineært, men heller har en klokkeform (Andvig og Fjeldstad 2001, 41). Denne formen oppstår når korrupsjonsnivået rett etter demokratiseringen først observeres å øke, for deretter å synke ettersom demokratiet modnes (Mohtadi og Roe 2003; Rock 2009). Rock (2009) hevder at en omvendt U-form illustrerer korrupsjonsutviklingen også i Indonesia: “[...] despite a significant rise in corruption after the fall of the Soeharto regime, corruption peaked in 2002 before falling” (2009, 60).⁸ Kjernen i Treisman (2000) og Rocks (2009) argument er at det kan ta et stykke tid før demokrati kan ha en negativ påvirkning på korrupsjon. Rock baserer sin analyse på tall fra Political Risk Services’ International Country Risk Guide, men også WGI CC og CPI benyttes for å støtte påstanden om en økning i oppfattet korrupsjonsnivå på sent 1990-tall (Den indonesiske republikk 2002).⁹ Det er imidlertid ikke enighet om korrupsjonsnivået i tiden etter Suharto, og aggregerte indekser og sammenligninger over tid utgjør som nevnt ikke alltid et sikkert faktagrunnlag (Mohtadi og Roe 2003, 463).

Det er flere ulike faktorer som kan ha bidratt til den antatte U-formen. Korrupsjonen kan ha endret type eller sektor, gått fra å være stasjonær til omflakkende, eller kanskje ble det bare lettere å oppdage den i et mer åpent og transparent samfunn (se f.eks. Goodpaster 2002, 101). Kausalforholdene her er ikke lette å fastslå med sikkerhet. Chalmers og Setiyono (2012) mener også å kunne påvise en sammenheng mellom styresett og korrupsjonsomfang. Disse hevder, på samme måte som Rock (2009), at det er større sannsynlighet for at korrupsjon vil forekomme i overgangsdemokratier og nye demokratier enn i andre typer regimer. Dette forklares blant annet med at de formelle etterrettelighetsmekanismene som assosieres med et demokratisk styresett ofte er ineffektive i overgangsdemokratier, noe som kan bidra til særlig gode vekstvilkår for korrupte transaksjoner (Chalmers og Setiyono 2012).

⁸ Fenomenet har også blitt påvist i blant annet Russland, Tyrkia, Thailand og latinamerikanske land (Mohtadi og Roe 2003, 445; Robison og Hadiz 2004).

⁹ Indonesias korrupsjonsskår i WGI CC økte med 140 prosent mellom 1996 og 2002, før den sank med 72 prosent i 2005 (Kaufmann et al., 2007, gjengitt i Rock 2009, 71). CPI antyder en økning i oppfattet korrupsjonsnivå i tiden rett etter regimeskiftet (Transparency International 1997; 1998; 1999). Tallene må sees i lys av at aggregerte korrupsjonsindekser er særlig sårbare ved tidsserieanalyser.

2.3 Prinsipal-agent-teori

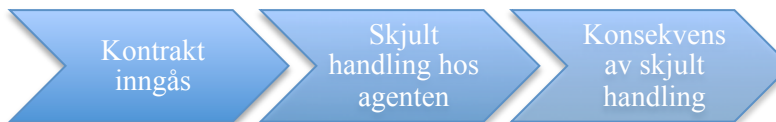
Den samfunnsøkonomiske prinsipal-agent-teorien (PAT) omhandler makt- og autoritetsdelegering. I utgangspunktet ble den utviklet for forsikringsspørsmål, men den skulle bli sentral i forståelsen av effekten av informasjonsasymmetri også i andre settinger (se figur 2.2) (Miller 2005). PAT opererer med en *prinsipal* og en *agent* – to rasjonelle aktører som står i et hierarkisk forhold til hverandre, i samspill både i og utenfor offentlige organer. Prinsipalen antas å representere offentlige interesser, og overfører autoritet til agenten for at denne skal kunne handle på vegne av førstnevnte (Braun og Guston 2003). Ideelt sett skal agenten handle etter prinsipalens interesse, men det vil nødvendigvis alltid eksistere en risiko for at dette ikke er tilfellet. Prinsipalen tilbyr agenten en form for kontrakt, og dersom agenten aksepterer betingelsene skapes det en relasjon mellom dem. Agenten utøver deretter sine oppgaver og genererer “output”. “Outputen” vil være avhengig av tre faktorer: agentens innsats, tilfeldige eksterne forhold og agentens personlighetstype (Przeworski 2003, 56).

Prinsipal-agent-teorien er basert på to hovedantakelser: De to aktørene har ikke alltid sammenfallende interesser, for agenten vil fremme sine egeninteresser i den grad det lar seg gjøre. I tillegg besitter agenten mer informasjon enn prinsipalen, slik at det eksisterer en informasjonsasymmetri i forholdet mellom de to aktørene (Persson et al. 2013). Dette gjør det utfordrende for prinsipalen å kontrollere agentens atferd. Det er også naturlig å anta at agenten vil utøve det innsatsnivået som er best for henne, ikke nødvendigvis det som er best for prinsipalen. Dette kalles *incentive compatibility constraint* (Przeworski 2003, 57). Det er heller ikke sikkert prinsipalen har kjennskap til agentens svakere sider. Denne formen for skjult informasjon kalles *adverse selection*, ugunstig utvalg, og handler om at prinsipalen inngår kontrakten uten å være klar over enkelte av agentens egenskaper, som eksempelvis uærlighet eller lav produktivitet. Den andre typen skjult informasjon som kan finnes i prinsipal-agent-relasjoner kalles *moral hazard*, eller moralsk risiko. Dette betegner situasjoner der agentens handlinger er skjult for prinsipalen slik at denne ikke er klar over at agenten ikke gjør sitt beste (Przeworski 2003, 70). Disse informasjonsproblemene illustreres i figur 2.2.

Ugunstig utvalg:



Moralsk risiko:



Figur 2.2: Problemer knyttet til asymmetrisk informasjon

Kilde: Andvig og Fjeldstad 2001, 81

Det er problemene ved *moralsk risiko*, altså at agenten etter at kontrakten er inngått handler uten prinsipalens viten, som er direkte knyttet til korrupsjon (Andvig og Fjeldstad 2001, 81).

2.4 Kollektiv handlingsteori

Kollektiv handlingsteori er ansett som en av de mest sentrale teoriene innen statsvitenskap (Ostrom 1998). Den fremhever utfordringene ved koordinert antikorrupsjonsarbeid basert på kollektiv handling, og understreker gruppedynamikkens betydning for enkeltpersoners avgjørelser (Marquette og Peiffer 2015, 1). Teorien beskriver gratispassasjerproblemet som oppstår når en gruppe sammen har ansvar for å sørge for eller skaffe til veie et kollektivt gode (Olson 1965).¹⁰ Ifølge Ostrom (2000) er det ikke en fullt utviklet helhetlig teori, men man skiller gjerne ut tre klassiske former: kollektiv handlingslogikk, allmenningens tragedie og fangens dilemma (Wade 1987, 97; Hovi 1992, 340).

Olson (1965) utfordret på midten av 1960-tallet den utbredte forestillingen om mulighetene som ligger i kollektiv handling. I *The Logic of Collective Action* hevder Olson at enkeltindivider i en større gruppe ut fra egeninteresse ikke frivillig vil handle for å oppnå en felles- eller gruppeinteresse, selv om samtlige vil tjene på at de som gruppe handler for å oppnå denne (1965, 2). Dette argumentet ble snart kjent som *zero contribution thesis*. Ifølge Olson vil rasjonelle individer ikke handle til det beste for fellesskapet med mindre antallet

¹⁰ Et kollektivt gode er ikke-ekskluderbart og inklusivt, det vil si at hvis én har tilgang på det er det umulig å utelukke andres tilgang, i tillegg til at det ikke foreligger noen subtraktiv "trengselseffekt" der nytten reduseres dersom andre også får tilgang til det (Hellevik 2009, 87).

personer i gruppen er lavt (1965, 3). Dilemmaet Olson skisserer i sin zero contribution thesis rører ved kollektiv rasjonalitetsproblematikken, og illustreres godt også gjennom den spillteoretiske modellen *fangens dilemma*. Begrepet kollektiv rasjonalitet står sentralt i kollektiv handlingsteori, og betegner den tankegangen som vil gi det beste resultatet for samtlige involverte parter. Fangens dilemma har blitt en av de betegnende representasjonene av kollektiv handlingsproblemer (Lichbach 1996). Denne modellen fremstiller rasjonalitet og samarbeid, og viser at to aktører vil velge å handle ut av egeninteresse på tross av at de vil tjene på å samarbeide. Dette bunner i en informasjonsasymmetri, der aktørene ikke vet hva den andre vil velge, og dermed ikke tør å stole på at den andre gjør det som vil være kollektivt rasjonelt for dem begge.

I det klassiske fangens dilemma-spillet står vi overfor to kriminelle som er siktet for et lovbrudd de har begått sammen, og som i avhør står overfor valget om å tilstå, og dermed tyste på den andre, eller å ikke innrømme noe. Dersom aktør A tyster på aktør B og B holder tett vil A slippe fri, og B vil få 10 år i fengsel. Dersom B tyster på A vil B slippe fri, mens A får 10 år i fengsel. Dersom de begge tyster på hverandre får de en straff på fem år, men dersom ingen tyster vil de slippes ut etter ett år. Hver fange kan kun velge én gang, slik at A ikke kan ombestemme seg og tyste når hun får høre at B har tystet, og det er dette som skaper dilemmaet (Wade 1987, 97). Modellen kan illustreres med en figur (se figur 2.3) der tallene tilsvarer årene fangene vil måtte sitte i fengsel utfra hvilke valg som tas. Tallene er markert med negativt fortegn da det er uønskede utfall for begge.

		B	
		Ikke tyste	Tyste
A	Ikke tyste	-1, -1	-10, 0
	Tyste	0, -10	-5, -5

Figur 2.3: *Fangens dilemma*

Det samlede beste utfallet for begge vil være at ingen tyster (-1, -1), ettersom de begge slipper ut etter kun ett år. Men det er risiko knyttet til dette valget da aktørene ikke har informasjon om hva den andre velger. Individuelt sett vil det beste resultatet være å gå fri med det samme (0), selv om det går utover den medsammensvorne som da vil bli dømt til ti år (-10). Derfor vil begge til sist ende opp med å tyste (-5, -5), siden det å bli dømt til fem år er bedre enn å risikere ti. Figur 2.3 illustrerer hvordan to aktører gjennom individuelle rasjonelle valg ender opp med et kollektivt irrasjonelt utfall.

Fangens dilemma illustrerer altså problemet man kan møte på når man snakker om kollektiv handling i et prinsipal-agent-rammeverk, – at man forventer at prinsipalen skal handle kollektivt rasjonelt. Når en gruppe mennesker skal samhandle for å oppnå et kollektivt gode kan effektiviteten bli utfordret av gratispassasjerproblemet (Olson 1965). Dersom man kan oppnå et gode uten å selv måtte ofre noe, vil det for en rasjonell aktør drevet av egeninteresse være rasjonelt å heller være en gratispassasjer. Når aktører handler individuelt rasjonelt fremfor kollektivt rasjonelt oppstår det som kan kalles et kollektiv handlingsproblem. I slike situasjoner er man nødt til å kontrollere gratispassasjer på et eller annet vis – for eksempel gjennom lovverk og institusjoner. Slike kollektiv handlingsproblem kan føre til det økologen Hardin (1968) kaller *allmenningens tragedie*. Denne utgaven av kollektiv handlingsteori er i utgangspunktet utviklet på misbruk av naturressurser, men har stor overføringsverdi også til korrupsjonsfeltet. Den illustrer hvordan et kollektivt gode ødelegges og aktørene i det lange løp skader seg selv når de som benytter seg av godet kun ønsker å realisere sitt eget optimale korttidsutbytte (Hardin 1968).

2.4.1 Normorientert kollektiv handlingsteori

Ostrom (1998, 2000; 2010) blåste nytt liv i debatten for å ta et oppgjør med dette pessimistiske menneskesynet som lenge hadde vært gjeldende i det akademiske ordskiftet. Hovedargumentene hennes er at hun mener at Olsons zero contribution thesis ikke gjenspeiler virkeligheten: Det er mange som stemmer, som ikke snyter på skatten og som utøver frivillig arbeid (Ostrom 2000). Ostrom viser også til at både laboratorieeksperimenter og feltarbeid bekrefter at et substansielt antall kollektiv handlingssituasjoner løses på en suksessfull måte, i det minste delvis (2000). Dersom gruppen har felles normer og verdier øker sjansen for at individene handler kollektivt for å realisere sine fellesinteresser (Ostrom 2000). Sosiale normer innebærer her felles forståelser av handlinger som er obligatoriske, tillatte eller forbudte (Crawford og Ostrom 1995, gjengitt i Ostrom 2000). Et eksempel på dette kan være fiskere som i fellesskap har valgt å begrense sine egne kvoter for ikke å risikere overfiske. Disse normene knyttes videre til det Ostrom i “Analyzing Collective Action” kaller relasjonelle variabler: omdømme, tillit og gjensidighet (2010, 162-163). Ostrom fremmer nødvendigheten av et fellesskap der man kan stole på at andre velger å samarbeide, og kritiserer videre antakelsen om individuell rasjonell handling, som innebærer nyttemaksimerende aktører som kun drives av ytre belønning og/eller straff (2000, 139). Dette

kaller hun rasjonell egoisme, og hun viser til funn der individer som tror at andre vil samarbeide er mer trolige til å samarbeide selv (Ostrom 2000, 139). Dette står i motsetning til hvordan en rasjonell egoist vil handle i en situasjon med et kollektivt gode; denne vil ikke bli påvirket av antakelser om de andres bidragsnivå. Uansett hva de andre velger ville den dominante strategien, altså den strategien som alltid vil være best uavhengig av hva de andre aktørene gjør, være *zero contribution* (Ostrom 2000, 140). Ostrom finner også at enkelte er villige til å initiere gjensidighet for å oppnå godene som følger av kollektiv handling (2000, 138). I en evolusjonsprosess der alle aktører har full informasjon vil kun de pålitelige aktørene overleve. Fullstendig informasjon er imidlertid ikke en reell antakelse i den virkelige verden. Dersom man på den annen side ikke har noen informasjon om de andre aktørenes karakter vil kun rasjonelle egoister overleve. Derfor er informasjon om andres tilbøyeligheter til samarbeid viktig for å kunne oppnå nettopp dette (Ostrom 2000, 145).

Ostrom presenterer en rekke variabler som forventes å påvirke sannsynligheten av kollektiv handling, som ikke avhenger av at situasjonen gjentas: antallet involverte parter, hvorvidt godene er kollektive eller subtraktive (tilgangen til godet reduseres gjennom bruk), deltakernes heterogenitet og ansikt-til-ansikt-kommunikasjon. I situasjoner som repeteres inkluderes tre nye variabler som kan påvirke samarbeidet: informasjon om tidligere handlinger, hvordan individene er knyttet til hverandre og hvorvidt de kan entre eller forlate situasjonen frivillig eller ikke (Ostrom 2010, 157). Disse strukturelle variablene er igjen knyttet sammen med de relasjonelle variablene omdømme, tillit og gjensidighet.

Normorientert kollektiv handlingsteori forteller altså noe om hvilke forutsetninger som bør være til stede for at kollektiv handling, som tilrettelagt for i en prinsipal-agent-relasjon, skal være vellykket. Hvis disse forutsetningene er oppfylt vil ikke samtlige aktører gå inn i kollektive handlingssituasjoner som rasjonelle egoister hvis avgjørelser kun tas med tanke på individuelle resultater (Ostrom 2000, 146). I sin tid fremmet Olson (1965) og Hardin (1968) henholdsvis belønning og straff, og en statsapparatindusert tvungen frihetsbegrensning, som løsninger på kollektiv handlingsproblemer. Ostrom skiller seg altså fra disse i det at hun trekker frem felles normer og verdier som verktøy for å sikre samarbeid (2000, 147), og hennes forestilling om mulighetene som ligger i kollektiv handling bryter med det menneskesynet Hardin og Olson legger til grunn – at mennesker er egoistiske og opptatt av sin egen umiddelbare nyttemaksimering (Hamilton-Hart 2001). Denne versjonen av kollektiv

handlingsteori postulerer altså at en gruppe kan oppnå resultater til det felles beste gjennom samarbeid, og ikke bare på grunn av sterk ytre regulering.

2.5 Kontekstuellet bakteppe: Indonesia

2.5.1 Demokratisering

Med sine 17 000 øyer utgjør Indonesia, verdens fjerde mest folkerike land, det største av de nye demokratiene. Demokratiseringsprosessen begynte i 1998, etter at det 32 år lange autoritære Suharto-regimet falt i april samme år. Daværende president Suharto tok selv makten i 1967 gjennom et statskupp der mellom 500.000 og én million indonesere og kinesere ble massakrert (Vickers 2013, 164). Suharto ble tvunget til å gå av som følge av et massivt press fra alle kanter, etter sigende på grunn av blant annet alvorlig korrupsjon og økonomiske problemer (Bourchier og Hadiz 2003, 18-21). Det eksisterer ulike teorier om hvilke krefter som sto bak regimeskiftet. Robison og Hadiz viser til Asia-krisen (1997-1998) som rammet Indonesia særlig hardt, og hevder at det var Suhartos manglende evne til å styre landet ut av krisen som ledet til oppløsningen av regimeeliten (2005, 225). Fukuoka setter spørsmålsteget ved den allmenne oppfatningen om sivilsamfunnets avgjørende betydning og hevder det i hovedsak var interne spenninger i staten som satte i gang den politiske overgangen, da den delen av eliten som ble ekskludert fra Suhartos sentraliserte proteksjonsnettverk brakte med seg det desentraliserende demokratiet (2013, 991-992).

Som følge av Suhartos vanstyre sto det nye Indonesia i 1998 overfor betydelige utfordringer på veien mot demokratistatus. De første skrittene mot den nye styreformen ble tatt med den formelle maktovergivelsen til Habibie i mai 1998 (McLeod 2005, 367), men det var først i 2004, med valget av Yudhoyono, at en president ble valgt direkte av folket. Landet hadde i lang tid vært underlagt et svært sentralisert og autoritært regime uten en effektiv maktfordeling, for Suharto hadde regjert gjennom en koalisjon mellom militære og sivile eliter. Landet gikk likevel gjennom en bemerkelsesverdig fredelig overgang til et mer demokratisk styresett, og det politiske landskapet per desember 2014 var svært annerledes enn under Suharto (McLeod 2005, 367; Webber 2006, 396).

Hvorvidt Indonesia har utviklet seg til et vellykket demokrati, ut i fra en prosessorientert forståelse som Dahl (1998) og Beethams (1999), er et omdiskutert tema. Om man bedømmer Indonesias demokratistatus ved hjelp av den mer minimalistiske valgdefinisjonen, som

beskrevet i kapittel to, kan landet fremstilles som å ha fullført sin demokratiske overgang (Webber 2006, 397). En slik definisjon forteller imidlertid lite om hva som rører seg i samfunnet. Når man heller vektlegger den demokratiske konsolideringen, slik den prosessorienterte definisjonen gjør, besitter Indonesia ifølge Webber likevel de fleste kjennetegnene et konsolidert demokrati forventes å ha (2006, 398). Hadiz og Robison hevder også at Indonesia ikke lenger er i en demokratisk overgangsfase, men at landet nå er blitt et allerede konsolidert og etablert innskrenket demokrati (2005, 231). Men landet har ennå ikke kunnet fremvise en ren og anstendig regjering, og det mangler fremdeles en institusjonalisert rettstat der både myndigheter og private aktører stilles til ansvar overfor denne (Webber 2006, 402). I og med at byråkratiet i Indonesias offentlige sektor verken er særlig velfungerende eller effektivt er det vanskelig å se for seg at dette skal endres med det første (Rock 2009, 63). Optimister viser til at landet nå er et pluralistisk demokrati med frie og rettferdige valg og med satsing på religiøs toleranse og politisk stabilitet (Kimura 2012, 186). Skeptikere peker på at landet har møtt en slags stagnering i demokratiseringsprosessen med store utfordringer innad i politikken, som et høyt korrupsjonsnivå, interne politiske kamper og økte sekteriske spenninger (Kimura 2012, 186). Indonesia er fremdeles en stat som i stor utstrekning er preget av nypatrimonial praksis og klientelisme, et system som baseres på favorisering på bakgrunn av personlige relasjoner (Bratton og Van de Walle 1997, 62). Den “moderate” eliten i landet klarte nemlig i tiden etter 1998 å både beholde mesteparten av sin makt og sine tidligere fordeler (Törnquist 2014). De brukte deretter disse privilegiene til å videreføre korrupsjonen, la rettsstaten forbli svak og til å la demokratiet være begrenset, for å beholde kontrollen over blant annet verdifull dyrket mark og billig arbeidskraft (Törnquist 2014, 41). Törnquist påpeker at Indonesia har vist at det er mulig at land med svake politiske institusjoner kan klare å kombinere demokratisering med stabilitet og vekst. Likevel hevder han i tråd med Kimura (2012) at demokratiseringen nå har stagnert, på tross av at landet opplever “friheter, frie valg, vekst og stabilitet” (Törnquist 2014, 41). I denne studien arbeides det derfor ut fra forståelsen av Indonesia som et ikke ennå fullstendig demokrati.

I tillegg til demokratisering var også desentralisering, en spredning av makten, en prosess som i stor grad karakteriserte den politiske utviklingen i Indonesia etter 1998 (Kuncoro 2006; Prasetyo og Aditjondro 2010, 178). I kjølvannet av Asia-krisen henvendte indonesiske myndigheter seg til Det internasjonale pengefondet (IMF) for hjelp, og et av de mest sentrale kravene fra IMF var relatert til desentraliseringen av administrativ autoritet (Hadiz og Robison 2005, 225). På begynnelsen av 2000-tallet eksisterte det fremdeles en oppfatning om

at man kunne skape demokrati gjennom å introdusere liberale demokratiske institusjoner med vestlige røtter (Harriss, Stokke og Törnquist 2004, xxiv). Samtidig hadde desentralisering utviklet seg til å bli et populært virkemiddel for å føre myndighetene nærmere folket og samtidig ansvarliggjøre statsmakten gjennom økt etterrettelighet og gjennomsiktighet (Harriss et al. 2004, xxiv). Fisman og Gatti (2002) finner en sterk negativ sammenheng mellom desentralisering og korrupsjon, et funn som støtter denne antakelsen. IMF inntok også en institusjonalistisk posisjon der de krevde jevnlig offentlig gransking og tilsyn av statlige institusjoner og selskaper for bedre informasjonsflyt og gjennomsiktighet (Robison og Hadiz 2004, 211). Dette samsvarte med argumentene fra Verdensbanken om at korrupsjon kunne reduseres gjennom blant annet klare regler og offentliggjøring av prosessene (Robison og Hadiz 2004, 211). Slike mekanismer for korrupsjonsbekjempelse er i tråd med en PAT-forståelse av korrupsjon, noe som vil bli utdypet i kapittel 3.1.1.

Med Suhartos fall og de påfølgende desentraliseringsprosessene ble korrupsjonen raskt mindre hierarkisk og organisert, og de desentraliserte institusjonene ble snart overtatt av lokale eliter som ledd i en utvidelse av deres egne makt (Harriss et al. 2004, xxv). Skillet mellom sentralisert og desentralisert korrupsjon ble særlig betydningsfullt i Indonesia, og betegner endringene som skjedde i kjølvannet av regimeskiftet. Kollapsen av Suhartos sentraliserte korrupsjonsnettverk åpnet for et desentralisert og mer åpent “korrupsjonsmarked” der flere aktører fikk mulighet til å delta (Rock 2009, 56). Det var ikke lenger kun Suhartos krets som fikk berike seg på bekostning av andre.

2.5.2 Endemisk korrupsjon

Indonesia har i lang tid hatt store utfordringer knyttet til alvorlig og omfattende korrupsjon som undergraver både demokratiseringsprosessen og rettsstaten. Helt siden de første internasjonale korrupsjonsindeksene ble publisert på midten av 1990-tallet har Indonesia hatt en solid og stabil plassering i det nedre sjiktet. Den indonesiske korrupsjonen går imidlertid lenger tilbake enn disse indeksene kan måle. Det hevdes at den har sin opprinnelse fra kolonitiden på 1800- og 1900-tallet, da landet var underlagt Nederland. Med bakgrunn i dette har den indonesiske korrupsjonen blitt kalt “en arv fra fortiden” (Verdensbanken 2003, 6; Manandhar 2014, 60). Institusjonaliseringen av korrupsjonen skjedde imidlertid først med Suharto-regimets systematiske utdeling av goder til venner og allierte i bytte mot tjenester (Verdensbanken 2003, 6; Buehler 2010). Selv om korrupsjonen var svært utbredt klarte Suharto lenge å balansere det akkurat slik at det kunne kombineres med økonomisk vekst,

men det medførte likevel store sosiale og politiske kostnader, med langvarige implikasjoner for den politiske stabiliteten (Verdensbanken 2003, ii).

Det sies gjerne at korrupsjonen i Indonesia er en sykdom som har infisert institusjoner i alle grener av statsapparatet, og ifølge tidligere visepresident Hatta er korrupsjon blitt en del av kulturen (Khouw og Lim 2001, 30; Hadiz 2004, 209). Tidligere var *korrupsjonskultur* et begrep som ofte ble brukt om klimaet i land som var dypt rammet av korrupsjon (Andvig og Fjeldstad 2001, 46). I dag regnes dette som et noe utdatert begrep, og det er blitt mer utbredt å ikke anse korrupsjon som noe kulturelt determinert. Det er påvist at også folk i land med sterke korrupte trekk fordømmer korrupte handlinger (Wildman 2008). Likevel formidler selve begrepet noe viktig, for som nevnt tidligere vil ikke korrupsjonen alltid være et avvik. I enkelte tilfeller kan den være så sammenvevd med selve samfunnsstrukturen at det å skille dem fra hverandre kan fremstå som et fruktesløst prosjekt. Indonesia er preget av en slik systemisk og endemisk korrupsjon, og landet har i lang tid vært preget av svak statlig integritet (Sindzingre 2002, 446; McLeod 2005, 383). Tilgjengelige data og rapporter tyder på at korrupsjon fremdeles er utbredt og at den gjennomsyrer samtlige samfunnsnivåer, og mangelen på institusjonell kapasitet kombinert med svak rettsikkerhet og et regelverk av dårlig kvalitet gjør at det fremdeles eksisterer en grobunn for korrupsjon (Martini 2012, 2). På tross av at det de siste 15 årene er blitt satt inn store ressurser både fra nasjonalt og internasjonalt hold for å snu trenden som har tynget det indonesiske samfunnet siden uavhengigheten fra Nederland i 1949 (Hadiz 2004, 210) finner både Rock (2009) og Bardhan (2006, 343-344) at det oppfattede korrupsjonsnivået i tiden etter demokratiseringen *økte*. Dette er fenomenet som i forrige kapittel ble beskrevet som den omvendte U-formen. Det kan imidlertid være at trekk ved demokratiet i seg selv bidro til den målte endringen, som for eksempel økt ytrings- og pressefrihet og transparens, så man bør derfor være varsom med å påstå at det skjedde en definitiv økning.

2.5.3 Antikorrupsjonstiltak

Reformbevegelsen på slutten av 1990-tallet bragte med seg betydelige politiske endringer, blant dem opprettelsen av mange ulike tiltak for korrupsjonsbekjempelse. Lokomotivet var ifølge Verdensbanken rekken av mektige og uavhengige tilsyns- og påtaleinstitusjoner, som Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse (KPK) og antikorrupsjonsdomstolen Tipikor (Verdensbanken 2006, 2). Andre relevante institusjonelle reformer som ble implementert var desentraliseringen og etableringen av ytterligere uavhengige instanser som

Ombudsmannskontoret (Djani 2013, 1). Reformepokens regjeringer – under Habibie (1998-1999), Wahid (1999-2001), Sukarnoputri (2001-2004) og Yudhoyono (2004-2014) – gjennomførte også flere reformprogrammer som rettet seg mot byråkratiet. I tiden etter regimeskiftet ble det implementert en rekke nye lover og reguleringer som skulle sikre blant annet retten til politisk aktivisme og ytringsfrihet. Det ble også skapt et solid rettslig fundament gjennom endringer i lovene som utgjør rammeverket for ansvarlighet og etterrettelighet (Verdensbanken 2003). Det ble også innført lover og reguleringer som skulle gjøre det lettere å etterforske, straffeforfølge og eliminere korrupsjonen. Indonesias økonomi sies å favorisere elitens private økonomiske interesser fremfor det bredere offentlige gode, og denne kulturen underbygges av ikke-transparente og ulovlige praksiser (Khouw og Lim 2001, v). Basert på en PAT-forståelse av korrupsjon vil det være naturlig å forsøke å hindre dette ved å endre agentens vurderinger gjennom økt overvåking, gjennomsiktighet og sanksjoner (Marquette og Peiffer 2015, 1). Anbefalingene fra Verdensbanken var å bygge antikorrupsjonsarbeidet på prinsipal-agent-modellen, og det ser ut til at bruken av befolkningen som kontrollør og overvåker også i Verdensbankens syn utgjorde en sentral del av løsningen (Verdensbanken 2003, v).

I denne studien fokuseres det på to omfattende, men ulike statlige antikorrupsjonsinstanser: Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse (KPK) og Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias (BRR). Begge institusjonenes antikorrupsjonsstrategier trekkes ofte frem som gode eksempler i motsetning til lignende, mer mangelfulle, institusjoner i andre land (se f.eks. *The Economist* 26.05.05; Gelling 2009; Bolongaita 2010; von Amsberg 2010; Schütte 2012; Lamb 2014; Samadhi 2014, 165; *The Jakarta Globe* 26.01.15; Transparency International Indonesia 2015). Likevel har begge instansenes arbeid møtt rettmessig kritikk fra blant annet indonesiske antikorrupsjonsorganisasjoner (Guerin 2006; Reges 2006; *The Jakarta Post* 06.02.09; Kenny 2010, 95; Törnquist 2010a, 20). Ulikhetene i blant annet størrelse på og sammensetning av målgruppe bidrar til å skape et bredere og mer mangfoldig bilde av indonesisk antikorrupsjonsarbeid. Kriteriene for utvalget vil bli nærmere beskrevet i kapittel fire.

Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse

Det uavhengige statlige organet Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse ble etablert i 2002, som et resultat av en sterk lokal etterspørsel kombinert med donorbetingelser (Schütte 2012, 42). Arbeidet startet året etter, og siden har kommisjonen vært et av de mest vellykkede

antikorrupsjonsinitiativene i landet (Widjojanto 2006, xvii; Bolongaita 2010; Schütte 2012; *The Jakarta Globe* 26.01.15; Transparency International Indonesia 2015). Kommisjonen har ifølge lov nr. 30/2002 om kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse fem plikter: å koordinere og veilede andre etater autorisert for å bekjempe korrupsjon, å gjennomføre undersøkelser og straffeforfølgelse av aktører som er involvert i korruperte handlinger, å forebygge korrupsjonstilfeller samt å overvåke statsadministrasjonen.¹¹ De korruperte handlingene som faller inn under KPKs mandat er korrupsjonssaker som involverer polititjenestemenn, statsansatte eller andre parter som er involvert i korrupsjon begått av polititjenestemenn eller statlig ansatte, som er opphav til særlig interesse og forferdelse blant befolkningen og/eller medfører et tap i statsbudsjettet på minst 1 milliard rupiah (omtrent 635.000 norske kroner).¹² Kommisjonen er altså autorisert til å både etterforske, avhøre og straffeforfølge korruperte aktører. Kommisjonens institusjonelle design er svært robust, med en institusjonell uavhengighet og omfattende mandater; den eneste sektoren KPK ikke har rett til å stille for retten er militæret (Bolongaita 2010, 13). Før KPK ble konstituert ble korrupsjonssaker håndtert av den offentlige påtalemyndigheten som både var overarbeidet, lite erfaren med å straffeforfølge korrupsjonssaker og selv preget av integritetsutfordringer. Tidligere antikorrupsjonsenheter i Indonesia hadde ikke vært like selvstendige eller hatt like omfattende mandater som KPK, og viste seg å ikke være tilstrekkelige (Bolongaita 2010, 8). Årsaken til at denne nye kommisjonen kunne bli så sterk kan sies å ha vært firedeelt: den alvorlige korrupsjonskrisen Indonesia sto overfor, viljen til reformering hos de ansvarlige myndigheter, press fra donorer for å sikre utviklingsmidler og til sist et samfunnsmessig krav om å slå hardt ned på korrupsjonen (Bolongaita 2010, 8).

Antikorrupsjonsenheter som KPK har lenge vært del av de viktigste strategiene for å bekjempe korrupsjon i utviklings- og overgangsland. I slike land etableres gjerne separate spesialiserte antikorrupsjonsenheter *utenfor* eksisterende offentlige etater og organer på grunn av den høye graden av korrupsjon i disse (Klemenčič, Stusek og Gaika 2007, 11). Kun et fåtall av slike eksterne enheter har oppnådd gode resultater, som KPKs effektive straffeforfølgelse av en rekke høytstående aktører, og de er dermed blitt vurdert som ineffektive (Bolongaita 2010, 5). Dersom de rettshåndhevende institusjonene er en del av problemet kan det være vanskelig å bekjempe korrupsjonen, ettersom partiskhet vil ødelegge instansenes potensial (Schütte 2012, 38). I slike situasjoner er det også vanskelig å få tiltro

¹¹ Lov nr. 30/2002, artikkel 6 punkt a-e.

¹² Lov nr. 30/2002, artikkel 11.

hos befolkningen. KPK har imidlertid vist seg å være et unntak fra denne trenden og har klart å vinne indonesernes tillit, delvis på grunn av at kommisjonens arbeid har ledet til domfellelse av flere høytstående offentlige tjenestemenn (Martini 2012, 2). KPK har utviklet seg til å bli en sterk, populær og effektiv institusjon i etterforskningen og straffeforfølgelsen av korrupsjon (Hamilton-Hart 2001, 72; Control Risks 2013, 2).

Frem til 2011 hadde kommisjonen en suksessrate på 100 prosent, noe som betyr at samtlige saker som ble bragt for retten resulterte i domfellelse. I senere tid har dette endret seg, men slike tall er ikke nødvendigvis et godt bilde på suksess, for kommisjonen ble tidlig anklaget for kun å etterforske lette mål, som byråkrater og lokalpolitikere, fremfor å gå etter Suharto og hans krets (Butt 2012). Denne kritikken ble imidlertid delvis tilbakevist da kommisjonen i 2008 rettet skytset mot mektigere politiske figurer. Kommisjonen har nå gjennomført en rekke suksessfulle etterforskninger og arrestasjoner av høytstående aktører, og i løpet av fem år straffeforfulgte KPK over 100 embetsmenn som tidligere aldri ville blitt rørt (Bolongaita 2010, 9). Selv om dette er ekstraordinære resultater må det likevel sees i sammenheng med resten av kommisjonens antikorrupsjonsarbeid. KPK er blitt tillagt deler av æren for at Indonesia ikke lenger er rangert like lavt på CPI og WGI CC som tidligere (Bolongaita 2010, 7), men en Freedom House-rapport fra 2012 peker på at korrupsjonsbekjempelse i Indonesia egentlig består av å innlede et økende antall saker, slik at det skapes et inntrykk av at stadig mer korrupsjon blir tatt hånd om (Buehler 2012). Selv om det ved første øyekast dermed ser ut til å bli ført en aggressiv antikorrupsjonskampanje styrker ikke dette nødvendigvis rettsikkerheten (Buehler 2012).

Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias

I 2005 ble Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon i Aceh og Nias (BRR) etablert for å koordinere og implementere det omfattende og fellesskapsdrevne rekonstruksjonsprogrammet i kjølvannet av tsunamien i Indiahavet som rammet Sør- og Sørøst-Asia i desember 2004 (Kontoret for FNs rekonstruksjonskoordinator for Aceh og Nias 2009, 13; Ibrahim og Alsa 2009, ix). Dette skulle vise seg å bli en av de verste naturkatastrofene i nyere tid. Indonesias vestligste provins Aceh ble rammet aller hardest, og ødeleggelsene var enorme. Enda større ødeleggelser skjedde under det påfølgende Sumatrajordkjelvet i mars 2005, som traff den indonesiske øya Nias, like utenfor kysten av Sumatra. Totalt mistet omkring 220 000 mennesker livet eller ble meldt savnede, og over en halv million ble etterlatt hjemløse (Ibrahim og Alsa 2009, viii). Rehabiliterings- og rekonstruksjonsprosessen, som ble avsluttet i

2009, var en av de mest utfordrende operasjonene av sin type på grunn av skadeomfanget, det store antallet aktører og de betydelige strømmene av humanitær bistand, og ble et av de største humanitære programmene i historien (Grayman 2012, 7).

Ved siden av en ny tsunami og en gjenopptagelse av regionens nesten tretti år gamle væpnede separatistkonflikt, ble korrupsjon ansett som en av de tre største truslene mot rekonstruksjonsinnsatsen i Aceh, forteller informant 1, tidligere ansatt i BRR (Intervju informant 1, 19.02.15). Offentlige prosjekter som rekonstruksjon er historisk sett den sektoren som er mest utsatt for korrupsjon, og derfor ble det vurdert som ytterst nødvendig å gjøre alt som var mulig for å hindre at midlene forsvant (Guerin 2006). Byrået hadde ansvaret for å koordinere 600 internasjonale og lokale organisasjoner, og håndterte til sammen en pengestrøm på 7.2 milliarder dollar, i underkant av 50 milliarder norske kroner (BRR 2009a, 51; Clarke, Fanany og Kenny (red.) 2010, 195). Sammen utgjorde midlene fra ikke-statlige organisasjoner (NGOer), bi- og multilaterale donorer omkring 70 prosent av rekonstruksjonsbudsjettet, og frykten for at utenlandske donorer og indonesiske hjelpearbeidere skulle bli offer for svindel eller begrenset av militæret var stor (Ibrahim og Alsa 2009, 4; Törnquist 2010a, 20). For å sikre at midlene ikke ble misbrukt etablerte BRR-leder Mangkusubroto, en velrespektert figur i indonesisk politikk, en uavhengig og autonom antikorrupsjonsenhet internt i BRR, *Satuan Anti Korupsi* (SAK). SAKs mål var å forebygge og etterforske korrupsjon i rekonstruksjonen og sikre midlene som kom gjennom departementet, og arbeidet ut fra en tredelt antikorrupsjonsstrategi: forebygging, utdanning og etterforskning (Ibrahim og Alsa 2009, 16; Intervju informant 1, 19.02.15; Intervju informant 4, 09.03.15). Dette var første gang i indonesisk historie at en enhet som denne ble etablert, og det markerte dermed et skille i nasjonens antikorrupsjonsarbeid (BRR 2009b, 9).

BRRs mandat var å designe policymekanismer, strategier og handlingsplaner på en gjennomiktig og ansvarlig måte (Ibrahim og Alsa 2009, x). Gjennom samarbeidet mellom både utenlandske og indonesiske kontrollører, donorer og eksperter ble den store katastrofen avverget (Törnquist 2010a, 20-21). På tross av at selve antikorrupsjonsstrategien ofte omtales i positive ordelag, som da Verdensbanken mot slutten av perioden konkluderte med at rekonstruksjonen var en enestående suksesshistorie (Ibrahim og Alsa 2009, x), vil det være naivt å påstå at arbeidet var udelt vellykket (se f.eks. Gelling 2009 og Lamb 2014). I 2009 hevdet BRR selv at mindre enn én prosent av tsunamimidlene hadde forsvunnet i korruperte transaksjoner (BRR 2009a, 68). Flere antikorrupsjonsorganisasjoner, som den uavhengige og

kompromissløse Indonesian Corruption Watch (ICW), erklærte imidlertid at tsunamien ble etterfulgt av en ny flodbølge, denne gangen i form av korrupsjon. ICW hevdet å ha funnet store uregelmessigheter i minst fem store BRR-administrerte prosjekter (Hassan 2009). Det ble rapportert om utpressing og korrupsjon som konstante blokkeringer av arbeidet, i tillegg til at koordineringen ble kritisert for å være utilstrekkelig (Guerin 2006; Reges 2006; Gelling 2009; Kenny 2010, 95; Törnquist 2010a, 20). Nye husvære ble riktignok bygd, men de kunne for eksempel mangle grunnmur (Transparency International 2014, 69). I tillegg ble det uttrykt bekymring rundt anbudsprosessenes manglende åpenhet (Pease 2005, 19). Mangkusubroto innrømte at det skjedde småskalakorrupsjon på prosjektnivå, men hevdet at de lyktes med å unngå systemisk korrupsjon, og at de avdekkete tvilsomme transaksjonene mellom lokale BRR-arbeidsenheter, entreprenører og leverandører raskt ble tatt hånd om (BRR 2009a, 31). Mangkusubrotos uttalelse støttes av statistikken over donormidlene, som viser at over 90 prosent av de lovede donormidlene skal ha gått dit de var lovet (BRR 2009a). Til tross for de nevnte anklagene er man nødt til å erkjenne at dette, sammenlignet med andre lignende prosjekter, er et forbausende godt resultat da det tilsvarende tallet, på grunn av blant annet mistillit fra donorenes side, vanligvis ligger på 30-60 prosent (Intervju informant 4, 09.03.15). Uavhengig av hvor alvorlig BRR tok korrupsjonstrusselen er det vanskelig å se for seg et scenario der rekonstruksjonsprosessen kunne vært totalt fri for korrupsjon, sett i lys av det sosiopolitiske klima som rådet i regionen (Clarke et al. (red.) 2010, 194-195).

3 Teoretisk rammeverk

Formålet med dette kapitlet er å knytte de teoretiske konseptene presentert i kapittel to sammen med forståelser av korrupsjon og utforming av antikorrupsjonsarbeid. Kapitlet innledes med en presentasjon av ulike typer antikorrupsjonsstrategier og måter disse kan kategoriseres på. Deretter blir det illustrert hvordan PAT og kollektiv handlingsteori kan benyttes for å utvikle antikorrupsjonsstrategier.

3.1 Antikorrupsjonsstrategier

For å skille mellom ulike typer antikorrupsjonsarbeid kan man benytte seg av en klassisk tredeling: utdannende, forebyggende og straffende tiltak (Narasimhan 1997, 251; Cheung 2008, 76). Førstnevnte fremmer verdibasert politikk, innprenter moralske og etiske prinsipper hos de yngre generasjonene og bygger opp en sosial samfunnsmessig ekskludering av korrupte individer (Narasimhan 1997, 251-252). Forebyggende tiltak referer til valg- og administrative reformer som gjør statlig arbeid og transaksjoner mer gjennomsiktige for befolkningen. Disse to begrepene, utdannende og forebyggende, kan ofte bli brukt om hverandre, da forebygging i enkelte tilfeller benyttes som et samlebetegnelse som også omfatter tiltak for utdanning og bevissthetsspredning. I datamaterialet som ligger til grunn for studiens analyse benyttes iblant en slik bred forståelse av forebygging. I denne studien vil begrepet kun referere til strukturelle og institusjonelle reformer for etterrettelighet og gjennomsiktighet, så leseren vil bli gjort oppmerksom på de avvikende tilfellene. Det tredje elementet, straffetiltak, kan innebefatte lover, reguleringer og mekanismer for effektiv etterforskning og rettsforfølgelse (Narasimhan 1997, 251-252). En velkjent form for straffetiltak, som dateres tilbake til midten av 1970-tallet, er forsøket på å skape den rette kombinasjonen av overvåking og straff for å avskrekke korrupt aktivitet (Becker og Stigler 1974). Overvåking baserer seg gjerne på ovenfra-og-ned-tiltak (Serra 2011, 569), men en alternativ og stadig mer populær tilnærming til statlig overvåking er å fremme grasrotdeltakelsen, slik at medlemmer av lokalsamfunnet deltar i overvåking på lokalt nivå (Olken 2007, 201). En slik overvåking kan, som illustrert i neste delkapittel, være en del av kjernen i prinsipal-agent-baserte antikorrupsjonstiltak. Slike tiltak vil dermed avhenge av vellykket kollektiv handling mellom medlemmene i lokalsamfunnet for å lykkes. Det kan imidlertid være vanskelig å sikre en tilstrekkelig overvåking da prinsipalen i et tilfelle med *moralsk risiko* (se figur 2.2) vil ha vanskelig for å ha oversikt over hvorvidt agenten gjør sitt beste eller ikke.

Den nevnte tredelingen skaper et overordnet bilde av ulike tilnærminger til korrupsjonsbekjempelse, men gir begrenset informasjon om for eksempel motivasjon, avsender og målgruppe. Andvig og Fjeldstad (2001, 103) presenterer fem distinkte og ulike måter å kategorisere antikorrupsjonsstrategier på:

Tabell 3.1 Kategorisering av antikorrupsjonsstrategier

1	Policyinstrumentets form, for eksempel om mekanismene som vektlegges fokuserer på overvåking og kontroll eller på de korrupte aktørenes motivasjon
2	Tiltakets motivasjon, for eksempel om hovedmålet er å forbedre myndighetenes effektivitet, korrigere urettferdigheter, eller å bli kvitt politiske opponenter
3	Posisjonen til aktørene som strategien rettes mot, for eksempel om de er gruppert innenfor en sektor, eller besitter høye eller lavere posisjoner
4	Den sannsynlige policyeffekten
5	Typen organisasjon som initierer antikorrupsjonsstrategien

Det vurderes som formålstjenlig å kategorisere KPK og BRR etter *foreslått form for policyinstrument*, fordi både PAT og normorientert kollektiv handlingsteori utpeker klare mekanismer for å oppnå vellykket korrupsjonsbekjempelse gjennom kollektiv handling. Strategiene kunne også blitt klassifisert på bakgrunn av motivasjon, for hvorvidt man ønsker å bygge normer eller straffe korrupte aktører vil kunne fortelle mye om ens teoretiske utgangspunkt. Det vil imidlertid være lettere å både måle og skille policyinstrumenter fra hverandre, all den tid motivasjoner kan uttrykkes på svært ulikt vis. Policyinstrumenter er metoder myndighetene benytter seg av for å oppnå en ønsket effekt, og en kategorisering på bakgrunn av dette vil ta utgangspunkt i verktøyene som vektlegges og hva disse fokuserer på (Andvig og Fjeldstad (2001, 103). En operasjonalisering av disse verktøyene presenteres i kapittel fire.

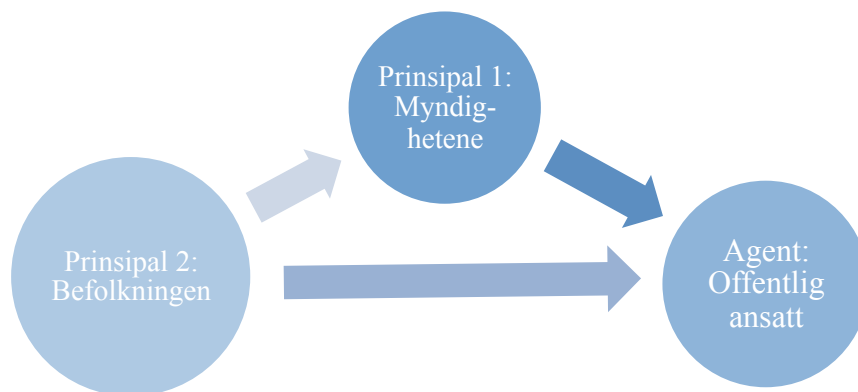
3.1.1 Korrupsjon fra et PAT-perspektiv

PAT er i utgangspunktet er en bred samfunnsøkonomisk teori utviklet for å prøve å forstå hvordan en kan oppnå samsvar mellom ønskene til eier (prinsipal) og ansatt (agent). Som nevnt innledningsvis har antikorrupsjonsstrategier i de fleste utviklingsland vanligvis blitt bygget ved hjelp av et PAT-rammeverk – særlig i tiden etter Rose-Ackerman (1978) og Klitgaards (1988) popularisering av denne tilnærmingen (Andvig og Fjeldstad 2001, 105; Persson et al. 2013, 4). I sin metaanalyse av 115 studier av korrupsjons påvirkning på økonomisk vekst, fant Ugur og Dasgupta at samtlige studier enten fulgte en eksplisitt uttalt

prinsipal-agent-tilnærming til korrupsjon, eller at fremstillingen var nært knyttet til den (2011, 43). Verdensbanken (2003) har lenge vært en forkjemper for denne tilnærmingen til korrupsjonsbekjempelse, noe som også gjelder for deres involvering i tilfellet Indonesia.

Dersom man utvider den tradisjonelle PAT-modellen til å beskrive korrupsjonssituasjoner, slik blant annet Della Porta og Vannucci (1999) gjør det, kan en anta at agenten vil handle korrupt dersom den forventede fortjenesten, etter hennes oppfatning, utligner de forventede kostnadene som følger av handlingen (Klitgaard 1988, 69). Sett fra et prinsipal-agent-perspektiv vil korrupsjon dermed oppstå når agenten forråder prinsipalens interesser for å realisere sine egeninteresser, altså det som kalles moralsk risiko. Ut fra en PAT-forståelse av korrupsjon hevder Della Porta og Vannucci at fenomenet oppstår når tre elementer er på plass. For det første må det være “[...] a secret violation of a contract that [...] specifies a delegation of responsibility and the exercise of some discretionary power”. Deretter må man ha en agent som “[...] against the interests or preferences of the *principal*, acts in favor of a *third party*, from which he receives a reward.” Her inkluderes altså en tredjepart. For å skille politisk og byråkratisk korrupsjon fra den private tillegger Della Porta og Vannucci til sist at “[t]he principal is the state, or, better, the citizenry” (1999, 16-17). Der mislighetstrekanten demonstrerer hvilke elementer som er nødvendige for at embetsforbrytelser skal kunne finne sted, snevrer Della Porta og Vannucci det videre inn slik at det presist definerer situasjoner med korrupsjon.

I sin alminnelige form referer PAT til byråkratisk korrupsjon, der myndighetene er prinsipalen og byråkratiet agenten. Persson et al. (2013, 452) skisserer et mindre klassisk perspektiv, hvor det ikke er *byråkratene* som må kontrolleres, men den regjerende *eliten*. Denne modellen referer oftest til situasjoner med politisk korrupsjon. I dette scenarioet er prinsipalen *befolkningen*, som delegerer makt og autoritet til det offentlige – for i et demokrati vil det i motsetning til i autoritære regimer være folket som fyller rollen som den øverste prinsipalen (Undertun 2009, 38). Dette stemmer overens med Della Porta og Vannuccis siste utsagn om at befolkningen utgjør prinsipalen. Korrupsjon kan dermed beskrives som et *dobbelt* prinsipal-agentproblem (se figur 3.1) fordi både politiske ledere og offentligheten kan inneha oppgaven som kontrollør (Marquette og Peiffer 2015, 2). I denne studien er det det sistnevnte forholdet som vil bli diskutert.



Figur 3.1: Dobbelt prinsipal-agentproblem

Det første prinsipal-agent-forholdet består av myndighetene som fører kontroll med de statsansatte. Det andre prinsipal-agent-forholdet eksisterer gjennom befolkningens tilsyn med både myndigheter og offentlige ansatte. Kilde: Marquette og Peiffer (2015, 2)

PAT fremmer oppfatningen om at en prinsipal er nødt til å overvåke og kontrollere sin agent for å hindre denne i å handle opportunistisk når muligheten byr seg. Det betyr altså i denne sammenheng at det er folket som må kontrollere observert korrumpert atferd hos eliten og de statsansatte (Verdensbanken 2003, iv-v). Dette forutsetter at hver borger handler kollektivt rasjonelt, altså gjør det som vil være best for alle parter og dermed anmelder den korruperte aktiviteten, fremfor å handle individuelt rasjonelt ved å selv delta i den ulovlige aktiviteten som kan gi egen vinning på kort sikt. Policyimplikasjonene som følger av et PAT-rammeverk når det gjelder korrupsjonsbekjempelse vil dermed innebære at prinsipalen bør minske agentens motivasjon for korrumpert atferd. Klitgaards (1988, 75) berømte forklaring og formulering “korrupsjon = monopol + skjønn – ansvarlighet” ($K = M + S - A$) bygger på den samme tankegangen som mislighetstrekanten (se figur 2.1) og er i stor grad blitt innlemmet i ulike strategier for korrupsjonsbekjempelse (Djani 2013, 27). Den mest effektive korrupsjonsbekjempelsen vil dermed, fra et slikt ståsted, skje ved bruk av kontrollmekanismer som begrenser monopol, øker etterretteligheten i systemet og minsker agentens muligheter for å utøve skjønn (Klitgaard 1988, 75).

Dersom man utformer antikorrupsjonsstrategier ut fra en slik logikk tilsier det at man antar at det finnes en ubestikkelig prinsipal, i dette tilfellet befolkningen, som skal sikre at agenten ikke trår over grensene for hva som er lov og ikke. Rothstein (2011) og Persson et al. (2013) er blant de som hevder at dette en feilslutning, og at nettopp dette perspektivet kan være årsak

til at reformtiltak basert på slike strategier ikke har gitt de ønskede og forventede resultatene. For, i samfunn der korrupsjon ikke er unntaket, men regelen, er det ikke unaturlig at enkeltindivider velger å avstå fra den kollektivt rasjonelle handlingen å ikke delta i korruperte transaksjoner (Persson et al. 2013). Johnson, Taxell og Zaum finner i sitt paper “Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption” at det kun er i offentlig økonomisk administrasjon at PAT-tiltak tydelig ser ut til å redusere korrupsjonen (2012, 42). Når det gjelder andre PAT-inspirerte intervensjoner som tilsynsinstitusjoner og offentlig sektor-reformer finner Johnson et al. kun svak støtte for at dette er effektivt (2012).

Persson et al. (2013) påpeker at analytikere med et PAT-perspektiv, uansett hvordan man modellerer forholdet mellom de to aktørgruppene prinsipal og agent, antar at problemet med korrupsjon utelukkende ligger hos agenten. Med utgangspunkt i dette kritiserer de modellens antakelse om at prinsipalen vil ta på seg rollen med å kontrollere korrupsjonen (2013, 452). Dersom den antatte prinsipalen også er korrupt og heller ikke handler i offentlighetens interesse vil prinsipal-agent-rammeverket være et verdiløst analytisk redskap, da det ikke eksisterer noen aktører som er villige til å overvåke og straffe korrupt atferd (Andvig og Fjeldstad 2001, 105; Persson et al. 2013, 452). Denne studien søker å undersøke empirisk om denne problematikken var gjeldende i KPK og BRRs arbeid.

3.1.2 Korrupsjonsbekjempelse gjennom kollektiv handling

Kollektiv handlingsteori fremmes av flere som et alternativt og underutnyttet teoretisk perspektiv i antikorrupsjonsarbeid (Bauhr og Nasiritousi 2011; Persson et al. 2013). Antikorrupsjonsarbeid inspirert av denne teorien kan bestå av for eksempel verdibasert opplæring eller å skape offentlig bevissthet rundt problematikken (Marquette og Peiffer 2015, 11). Dette bygger på en forståelse av kollektiv handlingsteori som ligger nærmere den Ostrom presenterer (1998, 2000; 2010) enn Olson (1965) og Hardins (1968). I sin parabel fremmer Hardin at løsningen på kollektiv handlingsproblemer er en begrensning av friheten gjennom en felles enighet om gjensidig tvang. Hardin tar også for gitt at dette må skje gjennom en ekstern autoritet; statsapparatet (Wade 1987, 100). Olson peker på bruk av selektive insentiver som belønning og straff (Olson 1965, 51), mens Ostrom heller viser til studier som indikerer at for eksempel tilstedeværelsen av et tett samfunn med sterke sosiale normer kan bidra til realiseringen av det kollektive gode (Ostrom 2000, 147; Ostrom 2010). Derfor vil denne versjonen av teorien kalles normorientert kollektiv handlingsteori. Begrepet “gode” vil her

sikte til et samfunn med mindre korrupsjon, fordi det er et fenomen som truer både rettsikkerhet, demokrati og menneskerettigheter (Europarådet 1999; Shacklock et al. 2006, 1).

En sentral komponent i samtlige former for kollektiv handlingsteori er at en handling som fremstår som rasjonell for et enkeltindivid vil kunne stå i sterk kontrast til det som vil være rasjonelt for samfunnet som helhet. Som mislighetstrekanten illustrerer er en av bestanddelene som muliggjør korrupsjon at enkeltindivider gjennom rettferdiggjøring klarer å overbevise seg selv om at å bestikke eller å utpresse er det riktige å gjøre i den aktuelle situasjonen. Å gi sin stemme til en korrupt regjering kan av rent strategiske årsaker skje på bakgrunn av individuell rasjonalitet (Pani 2011). Selv om individuell rasjonalitet fører til at man “vinner” der og da, vil det likevel i det lange løp kunne gå utover vedkommende, da hver enkelt bestikkelse bidrar til å opprettholde den korruperte samfunnsstrukturen og dens negative følger. Majoriteten av befolkningen rammes, men kostnadene bæres i disproporsjonal grad av de fattige og svakerestilte (Verdensbanken 2003, 5; Persson et al. 2013, 6).

Fordi man ikke kan få bukt med korrupsjon med mindre samtlige borgere og politikere handler ærlig og redelig vil det være kollektivt rasjonelt å ta avstand fra det. Individuelt vil det derimot kunne anses som rasjonelt å gi eller å ta i mot bestikkelser. For den gjengse indoneser, for eksempel, som mangler både tilgang og påvirkningskraft, er mulighetene for å holde statlige tjenesteleverandører ansvarlige for tjenestene de utfører begrenset. Selv om dette er i endring i Indonesia, i og med at offentlighetens bevissthet om egne rettigheter har vokst takket være aktive medier og et aktivt sivilsamfunn, vil kostnadene ved å ikke betale en bestikkelse kunne være større enn risikoen ved å gjøre det. Slik kan gevinsten synes å overstige den positive effekten man på lang sikt vil oppnå gjennom å redusere omfanget av korrupsjon (Verdensbanken 2003, viii; 9). Et eksempel på dette finner vi i Kotabaru-distriktet i den indonesiske provinsen Kalimantan Selatan, hvor det ble det innført et program for rapportering av feilaktige skatter og avgifter. Problemet var at det ville ta innbyggerne opp til 15 timer å reise til det nærmeste rapporteringskontoret (Yulianto 2006, 159). Slik kan kostnadene ved å rapportere forholdet og ikke delta i korruperte transaksjoner bli større enn summen det står om i øyeblikket. I Indonesia sies det at fordelene ved korrupsjon fremdeles oppveier kostnadene, så det vil være både mer praktisk og billigere å betale enn å stå opp for sine rettigheter (Verdensbanken 2003, viii; Bertelsmann Stiftung 2014). Videre legitimerer man gjerne egne handlinger ved å tenke at den nasjonale korrupsjonssituasjonen uansett ikke vil kunne endres som et resultat av én enkeltpersons gjerninger. Dermed kan man stille seg

spørrende til hvorvidt befolkningen vil være i stand til å kontrollere statsansatte på en effektiv måte. Fenomenets kollektive, snarere enn individuelle, natur fremheves når man betrakter korrupsjon på denne måten. Dermed blir man også oppmerksom på de store utfordringene antikorrupsjonsinitiativer som arbeider gjennom å fremme kollektiv handling står overfor når det gjelder å redusere graden av mistillit i samfunnet samt å endre normer som forsterker de varige mønstrene av systemisk korrupsjon (Marquette og Peiffer 2015, 3). Kostnadene ved korrupsjon er som nevnt ofte sosialiserte – de rammer sjelden enkeltindivider (Hamilton-Hart 2001). Derfor vil korrupsjon være individuelt rasjonelt selv om hver og en egentlig har en kollektiv interesse av å forhindre det. Og jo mer antikorrupsjonsstrategiene avhenger av at offentligheten spiller en aktiv rolle som deltakere, jo tydeligere vil kollektiv handlingsproblemet bli (Hamilton-Hart 2001).

La oss gjøre en endring i fangens dilemma-spillet som ble skissert i kapittel to, og tilpasse det to aktører som står overfor valget om å handle korrupt eller ikke. Korrupsjonsdilemmaet som ble beskrevet overfor kan nemlig illustreres ved hjelp av en tilpasset versjon av fangens dilemma, om enn på en litt mer abstrakt måte.

To alminnelige borgere har fått høre at de må betale en sum til statsansatt for å få tilgang til en velferdstjeneste de i utgangspunktet har krav på. I dette tankeeksperimentet befinner vi oss i et demokrati, og dermed representerer disse personene *prinsipalen*. I denne situasjonen kan fangens dilemma modelleres slik det vises i figur 3.2. Tallene representerer ikke antall år i fengsel, men nytten hver aktør vil oppnå. Dersom A bestikker mens B ikke gjør det vil B komme dårligst ut av det (-1), og omvendt. Om begge bestikker oppnås nest dårligste resultatet (-5), mens dersom ingen bestikker oppnås begge aktører det beste resultatet (10).

		B	
		Ikke bestikke	Bestikke
A	Ikke bestikke	10, 10	5, -1
	Bestikke	5, -1	-5, -5

Figur 3.2: Fangens dilemma: Bestikkelser

På et teoretisk nivå kan det tenkes at det at begge aktører velger å ikke bestikke på lang sikt vil lede til det beste utfallet for begge aktører, nemlig et samfunn med mindre korrupsjon (10). Dette vil for eksempel kunne gagne dem gjennom at de vil få tilgang til tjenester de egentlig har krav på, kan være sikre på at kriminelle blir dømt og at de ikke blir forbigått i

jobbsøkerkøen av arbeidsgivers niese eller nevø. Å ikke bestikke vil dermed være en kollektiv rasjonell handling. Et korrupt samfunn er riktignok ikke nødvendigvis utelukkende negativt for alle parter. Eliten nyter ofte godt av det, men siden majoriteten av befolkningen rammes negativt, og det er disse som utgjør prinsipalen, vil det legges til grunn at fellesskapet som helhet vil tjene på at korrupsjon utryddes.

Det nest verste utfallet for begge aktører (-1) vil være at en selv avstår fra å bestikke mens den andre gjør det. Når korrupsjon er systemisk kan den forsterke seg selv, og jo flere som deltar, jo større blir kostnadene for de som velger å ikke være med (Verdensbanken 2003, 9). Dersom sannsynligheten for at man vil møte en konsekvens er liten, noe tilfellet er med småskalakorrupsjon i Indonesia, vil det være individuelt rasjonelt for begge aktører å bestikke, fordi det vil være bedre enn å satse på at den andre ikke bestikker (Verdensbanken 2003, viii). Dermed havner vi i ruten nederst til høyre, hvor begge bestikker, på tross av at begge aktører ville oppnådd et bedre utfall dersom de avsto. Dette vil være det verste utfallet, da det vil bidra til å videreføre den systemiske korrupsjonens begrensninger på for eksempel velferdsordninger.

Dersom korrupsjon virker slik de enkleste PAT-modellene tilsier kunne det være lett å utforme mottiltak. Løsningen vil være at man gir prinsipalene en mulighet til å overvåke agenten, og samtidig øker kostnadene slik at frykten for å bli oppdaget blir større enn grådigheten (Rothstein 2001b, 100). Med utgangspunkt i en slik forståelse utgjøres det internasjonale antikorrupsjonsregimet i stor grad av policyer som gir prinsipalen bedre mulighet til å overvåke agentene, som økt gjennomsiktighet, fri presse, demokratisering, maktfordeling, desentralisering og privatisering (Bauhr og Nasiritousi 2011, 4). Men i prosessen med å skape insentivendrende institusjoner i et samfunn dominert av korruperte aktører vil man bli stående overfor et nytt kollektiv handlingsproblem. Med en slik institusjonell tilnærming møter man på et *andregadsproblem* når man skal iverksette sanksjoner eller endre strukturen på "spillet", fordi aktørene heller ikke her vil være villige til å bære kostnadene (Ostrom 1998). Samtlige agenter kan vite at de vil tjene på å avstå fra korrupt aktivitet, men fordi de ikke kan stole på at de fleste andre agenter også vil avstå har de ingen grunn til selv å gjøre det (Rothstein 2001b, 100). I Indonesia finnes det en utbredt mistro til blant annet offentlige institusjoner som politiet på grunn av disses sårbarhet overfor korrupsjon (Transparency International Indonesia 2013, 1). Dette er ikke et godt utgangspunktet for kollektiv handling slik begrepet forstås i denne studien. Å forvente at

offentligheten skal kunne spille en aktiv og kontrollerende rolle kan også være å forvente for mye av den svakeste parten i et systemisk korruptt samfunn; for som Bauhr og Nasiritousi (2011) demonstrerer kan man trekke et skille mellom nødvendighets- og grådighetskorupsjon.

Når man benytter seg av normorientert kollektiv handlingsteori for å forstå korrupsjon vil man se at det i et miljø der alle antas å være korrupte er få insentiver til å avstå (Marquette og Peiffer 2015, 6). Folk vil først bli aktive borgere når de virkelig *tror* på effekten av menneskelig handling (Kenny 2010, 80).

Peiffer og Marquette (kommer) påpeker at kollektiv handlingsteori og PAT ikke står i et ekskluderende motsetningsforhold. De hevder at PAT-kritikere som Persson et al. (2013) underspiller flere av likhetene, som for eksempel det at begge teorier forutsetter individuell rasjonalitet i de subjektive vurderingene som ligger forut for korrupt aktivitet. Også kollektiv handlingsteori anerkjenner at disse vurderingene formes av oppfatningen av hvor sannsynlig det er at en vil bli holdt ansvarlig for ens handlinger (Peiffer og Marquette kommer, 10). Kollektiv handlingsteori fremstiller disse vurderingene som noe som ikke kun skjer i relasjon til andres oppførsel, men også som et resultat av samfunnet som helhet. Mer effektiv overvåking og sanksjonering vil dermed kunne være en logisk slutning ut ifra begge teorier (Peiffer og Marquette kommer, 12). Peiffer og Marquette hevder at de to teoriene kan bli brukt på en utfyllende måte og at de sammen forklarer at korrupsjon fortsetter å eksistere i svært korrupte land ikke bare fordi det er vanskelig å overvåke og dermed også å straffeforfølge, men også fordi folk mangler insentiver til å initiere mottiltak (Peiffer og Marquette kommer, 12).

3.2 Oppsummering og forventninger

Dette kapitlet har gitt en presentasjon av ulike typer antikorrupsjonstiltak, og har knyttet PAT og kollektiv handlingsteoris antakelser om kollektiv handling opp mot korrupsjonsbekjempende arbeid. På tross av at PAT ikke er utviklet spesifikt for å forklare korrupsjon er det likevel denne teorien som vanligvis utgjør rammeverket for korrupsjonsbekjempelsesarbeid. Denne teoriens forventning om at befolkningen aktivt tar avstand fra og rapporterer korrupt aktivitet støter raskt på problemer knyttet til kollektiv handling. I et systemisk korruptt land som Indonesia kan kostnadene som følger av å ikke delta

i korrumpert aktivitet i enkelte tilfeller være større enn fordelene, noe som også kan påvirke viljen til å samarbeide gjennom kollektiv handling. Persson et al.s påstand om at det er naturlig at enkeltindivider under slike forhold vil velge å delta i korrumperte transaksjoner, og dermed ikke kan antas å delta i kollektiv handling, danner utgangspunktet for diskusjonen av normorientert kollektiv handlingsteoris forklaringskraft. Denne teorien fremmer ulike mekanismer som kan bidra til å overkomme disse problemene. Der PAT-inspirert antikorrupsjonsarbeid vektlegger sanksjoner, overvåking gjennom kollektiv handling og gjennomsiktighet peker nemlig kollektiv handlingsteori på en rekke utfordringer som vil innskrenke mulighetene for den kollektive handlingen. Antikorrupsjonsverktøyene de to teoriene inspirerer til vil operasjonaliseres i neste kapittel.

I og med at PAT er den vanligste metoden for utforming av antikorrupsjonsstrategier er det nærliggende å anta at dette også var tilfellet for KPK og BRR. Jeg forventer dermed å finne indikasjoner på at *kollektiv handling, forstått som offentlighetens aktivitet som kontrollør av korrumpert aktivitet, sammen med sanksjoner og reformer for gjennomsiktighet, spilte en sentral rolle i institusjonenes arbeid*. Alle tre elementer følger av en PAT-tilnærming til korrupsjonsbekjempelse. PAT-kritikerne tviler på at offentligheten kan fungere som suksessfulle kontrollører av korrumpert atferd fordi man raskt vil støte på kollektiv handlingsproblemer. For å unngå slike problemer presenterer Ostrom flere komponenter, som normbygging og utdanning, som skal kunne legge til rette for vellykket kollektiv handling. Dersom graden av kollektiv handling er stor avhenger teoriens forklaringskraft av hvorvidt normbyggende verktøy også var en del av institusjonenes antikorrupsjonsarbeid. Forventning nummer to tar utgangspunkt i denne teorien, og utledes på bakgrunn av at offentligheten generelt ble behandlet som deltakere i både KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier. Denne forventningen innebærer at *normbyggende verktøy var sentrale elementer i både KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier*. Den tredje og siste forventningen blir dermed at *de normbyggende mekanismene samvarierer positivt med den kollektive handlingen*, altså at dersom det ene øker eller reduseres så øker eller reduseres også det andre.

4 Metode

4.1 Forskningsdesign

Denne studien har en kvalitativ tilnærming til casestudiet, og er nærmere bestemt en dybdestudie av to indonesiske antikorrupsjonsinstitusjoner, KPK og BRR. Dette valget er tatt på bakgrunn av at målet er å gå i dybden på de utvalgte casenes strategier. Utgangspunktet for forskningsdesignet er at jeg ønsket å utforske tilstedeværelsen eller fraværet av kollektiv handling i KPK og BRRs arbeid, samt i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan bidra til å forklare denne. Studien har dermed både et eksplorerende og et analytisk element.

Mot slutten av kapittel tre ble det formulert tre forventninger om hva studien vil finne, to av dem på bakgrunn av Ostroms normorienterte kollektiv handlingsteori. Jeg vil undersøke graden av samsvar mellom forventningene og de konkrete observasjonene, en metode som tilhører en form for caseforskning som kalles kongruensanalyse (Blatter og Blume 2008, 325). I og med at dette er et kvalitativt dybdestudie vil jeg være forsiktig med å trekke til- og overgeneraliserende slutninger, siden studier som dette ikke er utstyrt med de beste forutsetningene for generaliseringer. Å gi avkall på generaliseringsmulighet til fordel for dybdekunnskap er imidlertid en vanlig avveining i lignende studier, fordi det å belyse enkelte tilfeller anses å ha en verdi i seg selv.

4.1.1 Caseutvelgelse og begrunnelse

Indonesia er et særlig interessant tilfelle når det gjelder korrupsjon og korrupsjonsbekjempelse. På tross av store innsatser og ressurser har man hatt få resultater å vise til når det gjelder en overordnet reduksjon av korrupsjonen (Hamilton-Hart 2001; Kurtzleben 2011), og enkelte hevder som nevnt i første kapittel at korrupsjonen faktisk økte i kjølvannet av demokratiseringen (Rock 2009). Så lenge IKIer har eksistert har landet hatt en solid plassering i rangeringenes nederste sjikt, og folkeopinionen har vært like solid og tydelig: i Partnership for Governance Reforms (PGR) 2001-rapport "The Anti-Corruption Study" vurderte de indonesiske husholdningsrespondentene korrupsjon til å være det mest alvorlige sosiale problemet i landet (Khouw og Lim 2001, vi).

Casets romlige grenser er naturlig nok Indonesia, og den tidsmessige avgrensningen er begrenset til to ulike tidsperioder. Innenfor caset Indonesia er to statlige antikorrupsjonsinstanser dannet etter 1998 valgt ut, Kommisjonen for korrupsjonsbekjempelse (KPK) og Byrået for rehabilitering og rekonstruksjon (BRR). Studiet av BRR begrenses til perioden byrået eksisterte, 2005-2009, mens studiet av KPK er lengre og spenner fra 2002-2014. Kommisjonen startet ikke arbeidet før desember 2003, men i og med at loven om kommisjonens opprettelse ble vedtatt i 2002 vil dette året utgjøre startpunktet. Sluttpunktet er satt til 2014, ikke 2015, for å sikre tilgangen på informasjon og evalueringer.

Antikorrupsjonsfeltet i Indonesia er sammensatt og preget av mange større og mindre initiativer, både internasjonale, nasjonale, statlige og ikke-statlige. Valget falt på to statlige tiltak som har vært særlig synlige i den indonesiske antikorrupsjonskampen. Statlige programmer kan utstyres med omfattende mandater, men kan også bli begrenset av politiske interesser. Sjansen for det sistnevnte kan være særlig til stede i systemisk korrupte land som Indonesia, men KPK ble likevel en uavhengig instans og BRR hadde selv absolutt kontroll over rekonstruksjonsprogrammet (Samadhi 2014, 172). De to institusjonene ble valgt ut på bakgrunn av en identifisering av omfattende statlige antikorrupsjonstiltak med oppstart i årene tett på regimeskiftet, på begynnelsen/midten av 2000-tallet. Kriteriene for utvelgelsen var et ønske om to ulike, men solide organer som begge rettet seg mot korrupt aktivitet, men som også opererte på ulike nivåer: BRR fokuserte på å forhindre og bekjempe korrupsjon i den lokale rekonstruksjonsprosessen, mens KPK hadde et mye større mandat og tok hånd om omfattende nasjonale korrupsjonssaker.¹³ Begge var tungtveiende og synlige institusjoner med omfattende programmer i et samfunn som har møtt store utfordringer i dette arbeidet, og det faktum at KPK og BRR var store nok til at det eksisterer tilgjengelig informasjon om begge påvirket også utvelgelsen. I tillegg ønsket jeg å undersøke to institusjoner hvis strategier ønsket å involvere deltakelse fra offentligheten, forstått som inklusjon av offentligheten i politiske beslutningsprosesser, slik at det forelå en mulighet for interaksjon mellom institusjonene og befolkningen (Beierle og Cayford 2002, 2). En slik seleksjon kan ha betydning for resultatet, i og med at dette ikke nødvendigvis er representativt for andre antikorrupsjonstiltak. Uobserverte elementer knyttet til offentlig deltakelse kan for eksempel ha påvirket graden av kollektiv handling og normbyggende mekanismer, og slik kan det

¹³ KPKs mandat er per mai 2015 fremdeles omfattende, men ettersom studiens slutt punkt er 2014 omtales ikke bare BRR, men også KPK, i fortid.

skapes et uriktig eller ufullstendig inntrykk av kausalitet disse variablene imellom. Årsaken til at det er valgt to organer og ikke kun ett er ønsket om å kunne danne et bredere bilde av de ulike formene for antikorrupsjonsarbeid i Indonesia, men de er ikke ment å være representative for alt antikorrupsjonsarbeid i landet.

4.1.2 Operasjonalisering: PAT- og normbyggende mekanismer

For å kunne trekke riktige slutninger er det en forutsetning at studien oppfyller visse validitetskrav. Dette innebærer at man måler det man ønsker å måle, og at den operasjonelle definisjonen således står i riktig relasjon til det teoretisk definerte begrepet. Teori- og empiriplanene er dermed nødt til å samsvare for at en studie skal være valid (Hellevik 2009, 51). For å kunne vurdere hvilken rolle kollektiv handling spilte i KPK og BRR er altså de teoretiske begrepene nødt til å konverteres til noe konkret og målbart. Med utgangspunkt i Andvig og Fjeldstads femdelte typologi av antikorrupsjonsstrategier vil KPK og BRRs strategier operasjonaliseres ut fra form på policyinstrument, altså ut fra mekanismene som vektlegges og hva disse fokuserer på (Andvig og Fjeldstad 2001, 103).

PAT-mekanismer

Å betrakte korrupsjon gjennom en prinsipal-agent-linse vektlegger som nevnt enkeltpersoners rasjonelle valg i korrupsjonssituasjoner der man kan handle ut fra skjønn (Marquette og Peiffer 2015, 2). I PAT antas det grunnleggende problemet med korrupsjon å ligge hos agenten, og det er dermed denne som utgjør målgruppen for arbeidet. Dette fokuset impliserer at korrupsjonsproblemet kan løses ved hjelp av politikk som øker prinsipalens muligheter for å overvåke og sanksjonere agenten, og som også endrer nivået av skjønn som delegeres til agenten (Marquette og Peiffer 2015, 2). Løsningen blir altså å sikre at agenten ikke har et mulighetsrom der hun kan handle korrupt. Forventningen om kollektiv handling, forstått som overvåking basert på deltakelse fra offentligheten, vil dermed være et av de sentrale konseptene i PAT (Peiffer og Marquette kommer).

For å gjøre den eventuelle kollektive handlingen målbar og for å kunne si noe om både forventning og praksis deles begrepet inn i to konsepter på ulikt nivå: Det første handler om en skriftlig eller uttalt forventning om at befolkningens deltakelse som kontrollører er et sentralt ledd i informasjonsinnsamlingen. Dette vil bli kartlagt gjennom analyse av offentlige

dokumenter, rapporter og offentlige uttalelser.¹⁴ Det andre punktet handler om etableringen av kontrollmekanismer for å tilrettelegge for dette. Disse mekanismene operasjonaliseres som verktøy for rapporteringer og klager der offentligheten skal melde om sine observasjoner av og opplevelser med korrupsjon (se tabell 4.1) (Marquette og Peiffer 2015, 2). Det eksisterer statlige klagemekanismer og -instanser, utover de som eventuelt måtte eksistere innad i KPK og BRR, som for eksempel ombudsmannkontoret (Bolongaita 2010, 6), men i denne studien er det kun de som er knyttet til KPK og BRR som vil bli vurdert.

PAT inspirerer imidlertid ikke bare til prinsipalbaserte overvåkingsmekanismer. Et PAT-rammeverk formulerer flere etterrettelighetsmekanismer som skal sikre at lokale myndigheter møter lokale krav på ansvarlig vis (Djani 2013, 65). Målet, å påvirke agentens vurderinger slik at de er bedre tilpasset prinsipalens ønsker, kan dermed også oppnås gjennom å skape en økt gjennomsiktighet i statsapparatet og gjennom aktiv bruk av sanksjoner (Marquette og Peiffer, 2). For å kunne vurdere graden av kollektiv handling i de utvalgte antikorrupsjonsstrategiene opp mot disse to andre PAT-mekanismene vil også deres tilstedeværelse bli kartlagt. Gjennomsiktighet er viktig for å kunne holde offentlige ansatte ansvarlige for sine handlinger, og en slik tilpassing av statlige strukturer operasjonaliseres som gjennomføring av valg- og administrative reformer og forenkling av kompliserende byråkrati med mål om å øke gjennomsiktigheten. Sanksjonsmekanismen operasjonaliseres deretter som mandat til sanksjonsbasert håndtering av avdekkete korrupsjonstilfeller.

Tabell 4.1 Operasjonalisering av PAT-mekanismer

Mekanisme	Operasjonalisering
Overvåking basert på offentlighetens deltakelse	Målsettinger som formulerer en etterspørsel etter og forventning om offentlighetens deltakelse som kontrollør av korrump atferd Etablering og bruk av rapporterings- og klagemekanismer for å sikre offentlighetenes deltakelse som kontrollør
Reformering av statlige strukturer	Gjennomførelse av valg- og administrative reformer og forenkling av kompliserende byråkrati, med mål om å øke gjennomsiktigheten
Sanksjonering av korruperte aktører	Mandat til å straffe korruperte aktører

Normbyggende mekanismer

For å kunne analysere i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare endringene i KPK og BRRs strategi må mekanismene denne teorien fremmer som sentrale for

¹⁴ Se kapittel 4.2 for en redegjørelse for datagrunnlag og innsamlingsprosess.

vellykket kollektiv handling også gjøres om til målbare konsepter. I sin tid fremmet som nevnt Olson (1965) og Hardin (1968) henholdsvis belønning og straff, og en statsapparatusindusert tvungen frihetsbegrensning, som løsninger på kollektiv handlingsproblemer. Denne studien tar imidlertid utgangspunkt i variablene som oftest siteres i kollektiv handlingslitteratur, som presentert i Ostrom (2010).¹⁵ Ikke alle variablene Ostrom introduserer har en bevist entydig kausaleffekt på samarbeid, som for eksempel gruppestørrelse og heterogenitet. Det er påvist at både et stort og et lite antall aktører, og mye og lite heterogenitet, kan virke både positivt og negativt på samarbeid (Olson 1965; Bardhan 1993; Agrawal 2000; Ostrom 2010, 157). På grunn av uklarheten vil disse ikke inkluderes i denne studiens undersøkelser av KPK og BRRs strategier. I tillegg er det enkelte variabler med betydning for samarbeid som ikke lar seg overføre til indonesisk antikorrupsjonsarbeid. Dette er for eksempel muligheten til å trekke seg fra spillet, for dersom man lever i et systemisk korrupt samfunn vil man, uavhengig av om man velger å bestikke eller ikke, være en del av det. Slike variabler inkluderes derfor heller ikke. De strukturelle variablene som vurderes relevante for strategier for samarbeid om korrupsjonsbekjempelse i Indonesia er dermed ansikt-til-ansikt-kommunikasjon, informasjon om tidligere handlinger og felles normer. Ostrom kobler deretter disse med de relasjonelle variablene omdømme, tillit og gjensidighet (2010, 162-163). Disse seks elementene eksisterer ikke i et vakuum, men påvirkes av hverandre. Det er vanskeligere å måle nærværet til relasjonelle variabler, men innholdet antas ivaretatt gjennom den første mekanismen som presenteres i neste avsnitt.

Det forekommer seg naturlig å bryte den normorienterte tilnærmingen opp i fire lett identifiserbare konsepter (se tabell 4.2) basert på variablene som er vurdert som relevante. For å muliggjøre overvinnelsen av den individuelle rasjonaliteten fremmer Ostrom (2000) nødvendigheten av et fellesskap der man kan stole på at ikke alle er korrupte, fordi kollektiv handling i stor grad er basert på gjensidig tillit. Det er påvist at ansikt-til-ansikt-kommunikasjon har en sterk positiv effekt på kollektiv handling fordi slik kommunikasjon gir intim interaksjon, mulighet til å overtale, diskutere og å gi løfter. Dette kategoriseres som en tillitsskapende mekanisme, og operasjonaliseres som dannelsen av et fellesskap og samarbeid med sivilsamfunnet for å bygge tillitt i samfunnet (se tabell 4.2) (Marquette og Peiffer 2015, 4). Denne mekanismen vil også kunne bidra til å styrke de tre relasjonelle variablene. Særlig i et systemisk korrupt samfunn som Indonesia vil omdømme kunne ha mye å si, og i denne

¹⁵ Se Ostrom (2010, 157-159) for fullstendig oversikt over variabler og referanser.

forstand innebærer det hvorvidt man oppfatter at “alle andre” også er korruperte (Persson et al. 2013, 456-457). Derfor innebærer tillitsskapning også formidlingen av at ikke alle er korruperte. Fehr og Gächter (2000) viser at gjensidighet er en sentral bestemmende faktor i både håndheving av kontrakter og sosiale normer og at det i sterk grad forbedrer mulighetene for kollektiv handling. Denne gjensidigheten, eller resiprositeten, har dermed store implikasjoner for kollektiv handling (Fehr og Gächter 2000). Troen på at andre vil gjengjelde ens egne gode handlinger bygger på både tillit og omdømme, og vil kunne være et resultat av vellykket tillitsskapende arbeid.

Det andre konseptet handler om verdibasert opplæring, fordi felles verdier også kan øke sannsynligheten for vellykket kollektiv handling (Ostrom 2000; Marquette og Peiffer 2015, 11). På bakgrunn av normer kan en lære å sette til side individuelle mål og ønsker til fordel for det kollektive gode. Dette operasjonaliseres som utvikling og gjennomføring av normbyggende antikorrupsjonsutdanningstiltak rettet mot både offentligheten og statsansatte.

Det tredje konseptet er tilsyn, som kan gi kunnskap om andres tidligere handlinger og som deretter påvirker ens egne valg. Dette skiller seg fra PAT-mekanismen overvåking i det at det her ikke er en konstant forventning om at det er befolkningen som er kontrolløren. Ostrom nevner også selvmonitorering, men det er bare én av metodene for tilsyn (1990, 25). Dette operasjonaliseres dermed som etablering av statlige tilsynsordninger og overvåkingsmekanismer, i tillegg mekanismer for selvmonitorering.

Et siste strukturelt element som i lys av normorientert kollektiv handlingsteori bør være en del av et antikorrupsjonsprogram som inkluderer kollektiv handling, er spredningen av offentlig bevissthet rundt problematikken (Marquette og Peiffer 2015, 11). Bevissthetsspredning kan lett overlappe med den tidligere nevnte mekanismen verdibasert opplæring, noe som vil være uheldig i en operasjonalisering. For å skille disse fra hverandre operasjonaliseres bevissthetsspredning som aktiv formidling av antikorrupsjonsbudskapet via tradisjonelle og sosiale medier. Bevissthetsspredning vil naturligvis også være en følge av utadrettede og oppsøkende aktiviteter, men dette vil likevel heller kategoriseres under opplæringsmekanismen.

Tabell 4.2 Operasjonalisering av normbyggende mekanismer

Mekanisme	Operasjonalisering
Tillitskaping	Dannelsen av et fellesskap og samarbeid med sivilsamfunnet der man kan stole på at ikke alle er korruperte
Verdibasert opplæring	Utvikling og gjennomføring av normbyggende antikorrupsjonsutdanningstiltak rettet mot offentligheten og statsansatte
Tilsyn	Etablering av statlige tilsynsordninger og overvåkingsmekanismer (ikke basert på offentlighetens deltakelse) i tillegg til mekanismer for selvmonitorering
Bevissthetsspredning	Aktiv formidling av antikorrupsjonsbudskapet via tradisjonelle og sosiale medier

4.2 Datainnsamling og metodologiske utfordringer

Studien baserer seg på ulike typer datamateriale. Flere utfordringer følger av å studere et sensitivt spørsmål som korrupsjon, og dette kan påvirke datasamlingsprosessen. Majoriteten av kildene er skriftlige og inkluderer både primær- og sekundærlitteratur. De skriftlige primærkildene består av et utvalg offisielle dokumenter, lover, reguleringer og uttalelser. I tillegg utgjør også sekundærlitteratur som rapporter, evalueringer, tidsskriftsartikler og medieoppslag deler av kildematerialet. For å få tilgang til informasjon som ikke er tilgjengelig på andre måter har det skriftlige materialet blitt supplert med et antall intervjuer med nøkkelinformanter.¹⁶ Det har til en viss grad vært utfordrende å få tilgang til individene med førstehåndskjennskap til utformingen av KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier, noe som har begrenset antallet informanter til seks. Dette er imidlertid ikke av avgjørende betydning da intervjuene ikke utgjør hoveddatamaterialet, men heller fungerer som et supplement til de skriftlige kildene. Kunnskapen til informantene som på ulikt vis har vært involvert i disse strategiene utgjør unike data som er nødvendige for både studiens eksplorerende og analytiske del.

For utvelgingen av informanter benyttet jeg meg av en *ikke-tilfeldig* utvalgsprosess, fordi det i casestudier som denne ikke vil være praktisk mulig med tilfeldig utvelging. En slik utvalgsmetode er også gunstig for å sikre en spredning i informantenes erfaring og bakgrunn. Denne fremgangsmåten er ikke særlig egnet for generalisering, men selv om det å opparbeide seg kunnskap om verdenen utenfor studieobjektet også er en del av formålet ved casestudier, utgjør ikke generalisering denne studiens siktemål (Gerring 2007, 19-20). Det ble videre

¹⁶ En fullstendig liste over informantene, deres stiling samt dato for intervjuene finnes i vedlegg 1. Hver informant har blitt tildelt et nummer, også vist i vedlegg 1, og i teksten vil jeg gjennomgående referere til hver informant ved deres tildelte nummer.

vurdert som formålstjenlig å finne frem til informantene ved hjelp av *snøballmetoden*, en vanlig fremgangsmetode i undersøkelser der man ikke har full oversikt over eller tilgang til den aktuelle populasjonen. For å ha kontroll over prosessen samt sikre at informantgruppen ikke ble ensartet, benyttet jeg meg av tre ulike startpunkter, og utviklet resten av informantutvalget ut fra dette. På denne måten ble risikoen for en potensiell systematisk skjevhet i utvalget redusert. For også å sikre bredde i svarene ble det lagt vekt på å inkludere informanter med ulik bakgrunn, fra både KPK, BRR, den internasjonale antikorrupsjonsbevegelsen og det indonesiske sivilsamfunnet. De aktuelle nøkkelinformantene ble valgt ut fordi de besitter kunnskap om relasjoner og sammenhenger som ikke er allment tilgjengelig. Likevel har ikke deres observasjoner nødvendigvis en privilegert posisjon i forklaringen eller forståelsen som søkes etablert i studien (Andersen 2006, 180).

Intervjuene ble utført i et semistrukturert rammeverk, noe som kjennetegnes av at informanten sitter på stor frihet til hvordan hun velger å svare. Stort sett samtlige spørsmål i intervjuguiden ble stilt hver av informantene, og det ble også brukt en noenlunde lik ordlyd i intervjuene (Bryman 2004, 321).¹⁷ Dette kan bidra til at studiens validitet økes, da eventuell variasjon kan antas å være tegn på reell variasjon og ikke kun resultat av intervjukonteksten. I enkelte tilfeller ble noen av de overordnede spørsmålene etterfulgt av ulike oppfølgingsspørsmål, ettersom informanten kom med nye vinklinger til spørsmålene eller ettersom studien utviklet seg.¹⁸ Dette utgjør en risiko i det at bestemte uttalelser kan oppfattes som enestående, selv om disse også kunne ha blitt formulert av de andre informantene dersom de også ble stilt de samme oppfølgingsspørsmålene. Dette vil kunne være uheldig, men i semistrukturerte intervjuer er det sentralt å åpne for nye innspill fra informantene for å få tilgang på relevant informasjon. Intervjuprosessen resulterte i informasjon om andre aspekter ved KPK og BRRs arbeid enn det som i utgangspunktet var forventet, ettersom informantene hadde mulighet til å peke på andre forklaringsfaktorer eller kjennetegn ved antikorrupsjonsstrategiene. Dette førte til at intervjuene ble en viktig kilde til tilleggsinformasjon, samtidig som forskningsspørsmålene ble besvart.

¹⁷ Se vedlegg 2 for intervjuguide.

¹⁸ Ettersom studien utviklet seg ble det nødvendig å inkludere flere momenter. Dette medfører at ikke alle mekanismene som analyseres ble dekket i samtlige informantintervjuer. Diskusjonen i kapittel 6.1 om tilsynsordninger og overvåkningsmekanismer i KPK trekker derfor kun på informasjon fra offisielle dokumenter og andrehåndskilder.

4.2.1 Validitet- og reliabilitetsspørsmål

Samtlige intervjuer (utenom ett som ble gjennomført ved personlig møte) ble gjennomført via samtaler på Skype, et nettbasert telekommunikasjonsprogram. Det kan være vanskeligere å bygge opp et tillitsforhold mellom intervjuer og informant når man ikke møtes ansikt til ansikt i en tradisjonell intervjusituasjon, men denne fremgangsmåten var nødvendig for studiens gjennomførelse. Flere av de tidligere sentrale partene involvert i utviklingen av KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid er nå i stor grad spredt for alle vinder. Når det gjelder sensitive temaer kan utfordringer knyttet til svake tillitsforhold være særlig gjeldende. Det ble imidlertid ikke spurt etter informantenes personlige erfaring med og relasjon til korrupt aktivitet, noe som kan redusere risikoen for usanne svar. I tillegg ble det vurdert slik at anonymisering av informantene ville kunne bidra til å gjøre det lettere å uttale seg ærlig om forholdene, særlig det kritikkverdige ved dem, selv om dette uunngåelig påvirker analysens etterprøvnbarhet negativt.

Fordelene ved å inkludere nøkkelinformantintervjuer i datamaterialet er tilgang til informasjon som ellers ikke er tilgjengelig. De offisielle dokumentene og evalueringene går ikke tilstrekkelig i dybden på potensialet til kollektiv handling i KPK og BRRs strategier, og enkelte offisielle dokumenter finnes kun på indonesisk. Dette var en utfordring som påvirket datainnsamlingsprosessen. I og med at jeg ikke leser indonesisk ble tilgangen min til disse ressursene, som enkelte av KPKs årsrapporter og noen lovtekster, naturlig nok begrenset. Siden mye av denne informasjonen var så sentral at den ikke kan utelates ble jeg nødt til å benytte meg av sekundærkilder, eller i enkelte tilfeller uoffisielle oversettelser. Dette er forhold som kan utgjøre en potensiell trussel mot datamaterialets validitet. For å kompensere for dette benyttet jeg meg av metodetriangulering og kryssjekket informasjonen med andre kilder der det var mulig. En positiv bieffekt av å dobbeltsjekke med andre eksisterende kilder er at man også kan få vurdert troverdigheten til informantenes utsagn.

I arbeidet med sensitive temaer bør man være særlig observant og kildekritisk. Berry (2002) minner om at informanten ikke er forpliktet til å fortelle sannheten: “They’re talking about their work and, as such, justifying what they do.” (Berry 2002, 680). Individuer knyttet til myndighetenes arbeid kan ha interesse av å stille prosjektene i et bedre lys enn de egentlig fortjener. Det samme gjelder informanter med bakgrunn fra sivilsamfunnsbevegelser, som kan overdrive nødvendigheten og resultatene av innbyggernes deltakelse. Ved hjelp av den nevnte kryssjekkingen ble denne trusselen noe redusert. På bakgrunn av ovennevnte årsaker anser jeg

ikke det faktum at majoriteten av intervjuene ble gjort via Skype som en alvorlig trussel for resultatenes kvalitet eller validitet. Operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene kan på sin side true validiteten, og selv om operasjonaliseringen forsøker å favne alle relevante aspekter ved begrepene er det vanskelig å vite sikkert hvor godt man har lyktes (Bryman 2004, 75).

At Indonesia er et systemisk korrumpert land i en demokratiseringsprosess, og også har et av de høyeste folketallene i verden, vil ha betydninger for funnenes overføringsbarhet, altså ytre validitet. Det er sannsynlig at forholdene er unike og at miljøet det studerte antikorrupsjonsarbeidet fant sted i stor grad skiller seg fra andre land. Ukjente variabler som henger sammen med demokratiseringen kan for eksempel ha påvirket holdningene til korrupsjon uavhengig av innsatsen som ble lagt i institusjoner som KPK og BRRs holdningsskapende arbeid. Faktorer som sammenfaller med grad av normbyggende verktøy kan for eksempel ha hatt reell påvirkningskraft på grad av kollektiv handling. Dette utgjør en begrensning for studiens indre validitet, det vil si muligheten til å trekke holdbare slutninger om kausalitet. Derfor vil jeg være varsom med å trekke kausale slutninger om de observerte mønstrene.

I tillegg til validitet er det også viktig at en studie har så høy reliabilitet som mulig. Dette forholdet avhenger av hvor nøyaktig de operasjonaliserte begrepene er blitt målt, og i hvor stor grad studien er etterprøvable (Hellevik 2009, 183). Det bør være mulig å gjennomføre studien flere ganger og alltid oppnå de samme resultatene, selv når det er *ulike* individer som studerer det samme materialet (King, Keohane og Verba 1994, 25; Bergström og Boreus 2005, 174). Sistnevnte kalles intersubjektivitet. I denne studien er det blitt identifisert flere trusler mot reliabiliteten, de fleste knyttet til informantene. Bruken av semistrukturerte intervjuer og den påfølgende og nødvendige tolkningen og kodingen kan kompromittere studiens reliabilitet. Også anonymiseringen av informantene gjør at etterprøvbarheten synker betraktelig (Woliver 2002, 677-678). I og med at intervjuene ikke utgjør hoveddelen av datamaterialet, og at de skriftlige primær- og sekundærkildene er åpent tilgjengelige, vurderer jeg det likevel slik at disse elementene ikke i alvorlig grad undergraver studiens reliabilitet.

For å kunne vurdere hvorvidt forventningene formulert i kapittel 3.2 stemmer må det også avgjøres hva som kreves for at en mekanisme skal kunne bli vurdert som sentral. Dette er viktig for å sikre analysens intersubjektivitet. Ved en vurdering av hvor mye plass de ulike verktøyene vies i offentlige dokumenter, hvordan andre skriftlige kilder presenterer

verktøyenes nærvær og hvordan nøkkelinformantene vektlegger disses tilstedeværelse og nødvendighet, ble det gjort et estimat for disses rolle. Dette vil nødvendigvis være et subjektivt mål, noe som også bidrar til å svekke studiens reliabilitet. For å veie opp for dette redegjøres det tydelig underveis for grunnlaget disse vurderingene ble tatt på.

5 Kollektiv handling i KPK og BRR

Etter en kortfattet innføring i enkelte trender i indonesisk antikorrupsjonsarbeid etter 1998 vil det i det følgende bli kartlagt hvilken rolle kollektiv handling, forstått som offentlighetens rolle som kontrollører, spilte i KPK og BRRs arbeid, henholdsvis i tidsperiodene 2002-2014 og 2005-2009. Dette inkluderer både rollen det var ment å spille, hvilken rolle det faktisk fikk samt hvordan dette endret seg over tid. Fordi PAT ikke presenterer kollektiv handling som noe som skal foregå i et vakuum vil jeg også undersøke hvorvidt PAT-influerte mekanismer som ikke bygger på kollektiv handling også var til stede. Dette gjelder sanksjoner og administrative reformer for økt gjennomsiktighet. På denne måten brukes enkelte av de teoretiske konseptene presentert i kapittel tre for å besvare problemstillingens første ledd: *Hvilken rolle spilte kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?*

En av de mest betydningsfulle endringene på bistands- og utviklingsfeltet i løpet av de siste to-tre tiårene har vært det økte fokuset på en befolkningscentrert og deltakende tilnærming til utviklingsprosjekter og -programmer (Kenny 2010, 79; Serra 2011, 569). Tanken bak grasrottilnærmingen er blant annet at fellesskapet vil dra nytte av for eksempel suksessfulle antikorrupsjonsprogrammer, og dermed vil ha større insentiver til å overvåke enn uinteresserte byråkrater (Stiglitz 2002). Slik kan man tenke seg at sjansene for å overkomme samarbeidsproblemer blir større. I tråd med dette bidro flere av de juridiske endringene i tiden etter Suhartos fall til å bemyndiggjøre den indonesiske befolkningen i deres relasjon til de folkevalgte representantene, og slik ble det lagt til rette for en større mulighet for overvåking fra grasrota. De tidligste lovene og reguleringene var likevel i stor grad basert på en sanksjonsorientert juridisk og institusjonell tilnærming til korrupsjonsbekjempelse (Husmann 2007, 24). Etterforskning og sanksjoner var mer attraktivt enn forebygging, slik det ofte blir i land med en ny politisk ledelse (Husmann 2007). Under reformepokens første år så det ikke ut til at kollektiv handling var særlig tilstedeværende som verktøy for korrupsjonsbekjempelse på nasjonalt nivå, på tross av at det med *lov nr. 31/1999 om korrupsjonsbekjempelse* allerede i 1999 skjedde en formell endring. Denne nye loven erstattet *lov nr. 3/1971 om korrupsjonsbekjempelse*, og skiller seg fra sistnevnte ved at den gjorde det mulig for offentligheten å bistå antikorrupsjonsarbeidet, slik at offentligheten nå både plikter og har rett til å delta i forebyggingen av og kampen mot korrupsjon.¹⁹ Med denne loven ble offentlighetens rolle i kampen mot korrupsjon formelt erkjent. Likevel var det først senere, og

¹⁹ Lov nr. 31/1999, artikkel 41.

da i stor grad som resultat av press fra internasjonale organisasjoner, at myndighetene supplerte rettshåndhevelsen med forebyggende arbeid (Husmann 2007, 27). I den nyeste antikorrupsjonsstrategien, *nasjonal strategi for forebygging og bekjempelse av korrupsjon 2012-2014/2012-2025*, understrekes ønsket om offentlighetens deltakelse (Departementet for nasjonal utviklingsplanlegging 2013). Her forventes det at offentligheten spiller en aktiv rolle i forebyggingen av og kampen mot korrupsjon, og at befolkningen skal påvirke etiske avgjørelser i sine omgivelser med integritet:

The public's active participation in preventing corruptive behavior in their environment is absolutely necessary. Individuals who can influence and take action in preventing corruptive behavior are also needed, not only passively preventing corruption from his/her own self (Den indonesiske republikk 2012, 126)²⁰

Ønsket og kravet om deltakelse fra offentligheten i indonesisk antikorrupsjonsarbeid generelt ble altså tydelig formulert allerede i 1999, samtidig som etterforskning og sanksjoner lenge dominerte og satte det forebyggende transparenskapende reformarbeidet i skyggen (Husmann 2007, 27). Ifølge Manandhar var det likevel først etter 2004 at det virkelige antikorrupsjonsarbeidet egentlig kom i gang, da flere lover og institusjoner ble opprettet og etterfulgt av håndhevelses- og forebyggingsprogrammer (2014, 60).

I det følgende vil det ved hjelp av både foreliggende og eget datamateriale bli undersøkt hvorvidt forventningen om offentlighetens rolle var uttalt i sentrale offisielle KPK- og BRR-dokumenter, og deretter i hvilken grad arbeidet støttet seg på rapporteringer og klager fra befolkningen. Til sist vil tilstedeværelsen av mandat til sanksjonering og reformer for økt gjennomsiktighet også undersøkes. KPK behandles først, deretter BRR.

5.1 Kollektiv handling og PAT-verktøy i KPK

Målsettinger med forventning om offentligheten som kontrollør

I lovteksten som utgjør grunnlaget for KPKs eksistens, lov 30/2002, står det ingenting eksplisitt om kollektiv handling og befolkningens deltakelse i overvåkingen. Det kan likevel tolkes som implisitt ivaretatt i lovens punkt 6e som omhandler overvåking av

²⁰ I kapittel 3.1 ble forebygging definert som reformer for å øke gjennomsiktigheten, men i denne og flere tekster som omhandler KPK brukes begrepet i en videre forstand, hvor også normspredning inkluderes. I de tilfellene der meningsinnholdet avviker fra definisjonen vil dette klargjøres. Årsaken til at det holdes fast ved den opprinnelige definisjonen er at begge institusjonenes strategi i utgangspunktet er utformet på bakgrunn av den tidligere nevnte tredelingen, der forebygging ikke inkluderer utdannende tiltak (Schütte 2012, 42; Intervju informant 1, 19.02.15).

statsadministrasjonen. Detaljnivået i lovteksten er svært lavt, så det er ikke unaturlig at konkrete tiltak som offentlighetens deltakelse ikke er nevnt mer inngående. I tillegget til lovteksten nevnes det imidlertid at kommisjonen skal struktureres slik at den skal invitere til optimal deltakelse fra den generelle offentligheten i sine aktiviteter (Den indonesiske republikk 2002). Her nevnes det også at antikorrupsjonsarbeidet må utføres slik at offentligheten kan overvåke kommisjonens samlede innsats. Dette punktet retter seg sannsynligvis ikke direkte mot observerte korruperte handlinger, men mer mot en overordnet deltakelse og overvåking. Med tanke på at landet var i startfasen av en demokratiseringsprosess er ikke dette unaturlig, og i lovteksten er det altså ingen eksplisitt forventning om offentlighetens rolle som kontrollør av korrupert aktivitet. I senere tekster har dette imidlertid kommet tydeligere frem, som i kommisjonens årsrapport fra 2004 (KPK 2005). Her nevnes det at et av kommisjonens mål er å bemyndiggjøre befolkningen slik at de selv får mulighet til å spille en aktiv rolle i antikorrupsjonskampen, men det ble rapportert om at mekanismer for offentlig rapportering ennå manglet implementering (KPK 2005, 2; 29). I denne rapporten beskrives offentlig deltakelse som et av de mest effektive virkemidlene i kampen mot korrupsjon, men ikke spesifikt gjennom rollen som kontrollører (KPK 2005, 32). Dette skulle endre seg året etter. 2005-rapporten nevner offentlig deltakelse i nettopp rapportering som en viktig del av arbeidet, og også i rapportene fra de senere tre årene fremmes rollen til den offentlige rapporteringen i både det forebyggende [sic] og det bekjempende arbeidet (KPK 2006, 11; 65; 2007a; 2007b; 2008).

I 2012-rapporten erkjennes det at det tidligere i KPKs virke var blitt lagt for mye vekt på rettshåndhevelsen, i stor grad på grunn av at det “does look sexy to the public, at least” (KPK 2012, 3). Kursen som ble staket ut for det videre arbeidet inneholdt en forebyggingsinnsats, som i KPK-sammenheng som nevnt ikke bare bør forstås som reformer, men også som fokus på utdanning og bevissthetsspredning (KPK 2012). I motsetning til trenden fra tidligere år nevnes nesten ikke rapporteringer og klager fra offentligheten annet enn i forbindelse med etableringen av et program for å overvåke den svært sårbare skogsektoren, hvor det ble uttrykt et håp om at offentligheten skulle delta direkte ved å melde inn observerte overtredelser (KPK 2012, 24). Årsrapportene fra 2009-2011 og 2013-2014 er ikke tilgjengelige på annet enn indonesisk, og utgjør derfor ikke en del av datamaterialet. Dette svekker muligheten til å kunne trekke noen slutninger om utviklingen i nedskrevne forventninger om offentlighetens deltakelse etter 2008. Det undersøkte materialet indikerer dermed at forventningen om

offentligheten som kontrollør ble viet stadig større plass i skriftlige målsetningsdokumenter til og med 2008, men kan ikke si noe om årene fra 2009 til 2014.

Tabell 5.1 Observasjoner I

	Observasjoner
1	Forventningen om offentligheten som kontrollør for korrupt aktivitet var ikke nevnt i lovteksten fra 2002 som ligger til grunn for kommisjonens eksistens og arbeid
2	Forventningen om offentlig deltakelse i rapporteringen ser ut til å ha kommet tydeligere frem i årene mot 2008

Mekanismer for rapporteringer og klager fra offentligheten

Befolkningens deltakelse i antikorrupsjonstiltak reguleres av nok en post-Suharto-ordning, *regulering 71/2000 om prosedyrene for implementering av offentlig deltakelse i korrupsjonsforebygging og bekjempelse*. Denne inneholder bestemmelser om retten til å søke, motta og gi opplysninger om mulige korruperte handlinger. I tillegg fastslår den at man kan ha rett på en form for belønning dersom man rapporterer mistanker og overtredelser, noe som kan bidra til at flere deltar.²¹ Selv om desentraliseringen bidro til å gjøre korrupsjonen mer synlig, hadde indoneserne levd lenge nok under et autoritært regime til at terskelen for å rapportere den i begynnelsen var høy (Masduki 2006, 207).

En forutsetning for å basere et etterforskningssystem på innrapportering fra offentligheten er et velfungerende beskyttelsessystem for varslerne. *Lov nr. 13/2006 om vitnebeskyttelse* skal beskytte offentlige og private ansatte som rapporterer korrupsjonssaker, men Freedom Houses *Countries at the Crossroads*-rapport fra 2012 konkluderer med at loven ikke er tilfredsstillende (Buehler 2012). Definisjonene av hva som utgjør både vitner og trusler er for smal, og lovteksten viser heller ikke konkret til hvordan staten skal beskytte varslerne. Rapporten peker på at loven også anvendes inkonsekvent, og den får støtte av den amerikanske rapporten *Indonesia Human Rights Report* fra 2013 som hevder at varslere ble gjenstand for hevnaksjoner og trusler (USAs utenriksdepartement 2013). KPK presset tidlig på for å få opprettet klare reguleringer, fordi kommisjonen anså mangelen på vitnebeskyttelse som et stort hinder for korrupsjonsrapporteringer fra offentligheten (KPK 2006, 15). Dette indikerer at ønsket om rapporteringer fra offentligheten ikke kun eksisterte på papiret, som vist over, men at det også var noe kommisjonen aktivt arbeidet for å sikre.

²¹ Regulering nr. 71/2000, artikkel 7.

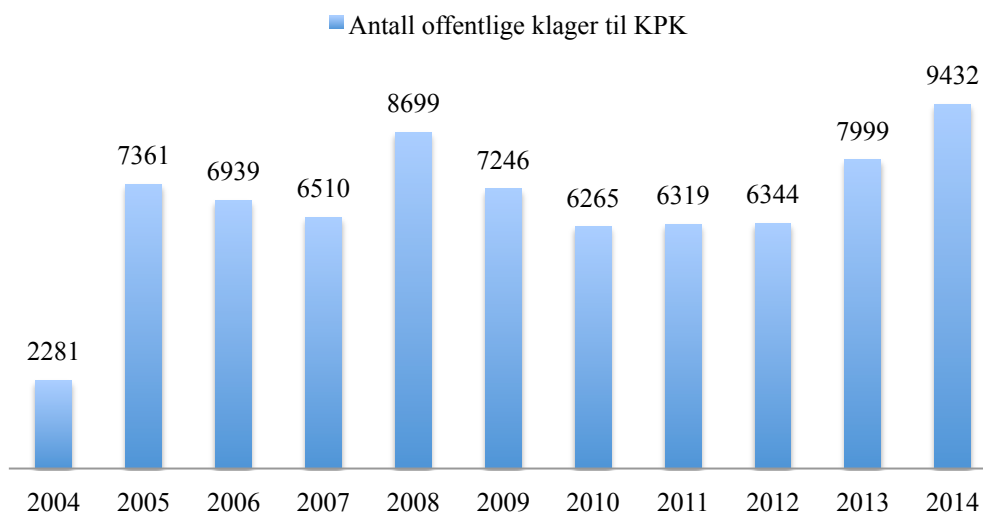
På tross av at institusjonen som skulle beskytte varslerne var svak og vitnebeskyttelsesloven sjelden ble brukt, mottok kommisjonen likevel flere rapporteringer og klager daglig enn den kunne håndtere, en indikasjon på at frykten for gjengjeldelse ikke var nok til å avskrekke folk fra å handle (Intervju informant 4, 09.03.15; Intervju informant 5, 01.04.15). I utgangspunktet ble offentlig konsultasjon etablert for å få tilbakemeldinger på kommisjonens visjoner og strategiske planer, men etter hvert ble dette videreutviklet for å sikre en bred deltakelse fra offentligheten i antikorrupsjonsprogrammene (Masduki 2006, 185). For å øke den offentlige deltakelsen i rapporteringen opprettet KPK etter hvert en rekke muligheter for å ta kontakt: personlig oppmøte, telefon, post, e-mail, tekstmelding og faks, og sist også en enkel og anonym varslermekanisme på internett (KPK 2008, 92; i.d.). Via KPKs internettportal ble det i 2012 rapportert om omkring 2.700 mistenkte korrupsjonstilfeller, men dette utgjorde kun halvparten av rapporteringene kommisjonen mottok samme år (KPK 2012, 62; KPK 2015).

I 2006 startet KPK flere ulike aktiviteter for å øke kvaliteten på rapporteringene (KPK 2007a). Også utenfor og uavhengig av KPK ble det opprettet nye rapporteringsverktøy, noe som kan vitne om myndighetenes ønske om å både ansvarliggjøre og bemyndiggjøre befolkningen. Eksempler på disse er internettportalen Lapor, der befolkningen kan rapportere direkte til myndighetene om alt fra trafikkpolitibestikkelser til massiv politisk korrupsjon, og Bribespot, der man fortløpende kan få en oversikt over hvor mye korrupsjon som finner sted og hvor det foregår (Bolongaita 2010; Lukman 2013). Slike lett tilgjengelige verktøy har som mål å engasjere flest mulig, og kan være en viktig del i prosessen med å få flere folk til å melde fra. Som et slags bakteppe for disse rapporteringsmekanismene skapte KPK en nettbasert informasjonssentral der man kan søke opp statsansattes eiendelsklæringer, noe som tilrettelegger for overvåking fra både befolkningen, sivilsamfunnet og medienes side (GIZ i.d.). For å spre kunnskapen om hvordan klagemekanismene fungerte organiserte KPK workshoper og seminarer i 12 av Indonesias 34 provinser, og trykket opp titusenvis av informative flygeblad (KPK 2006, 69). Det ovennevnte er ingen komplett liste over hvordan KPK tilrettela for offentlig rapportering, men gir et bilde av de sammensatte verktøyene som ble etablert mellom den offisielle etableringen i 2003 og 2014.

I 2001, tre år etter regimeskiftet, kom det frem at mindre enn 10 prosent av observerte korrupsjonstilfeller i Indonesia ble rapportert. Årsakene som ble oppgitt var mangel på kunnskap om hvor eller hvordan å rapportere, prosessens lengde og kompleksitet samt bekymringer for potensielle represalier (Khouw og Lim 2001). Svarene reflekterte mangelen

på tiltro til det eksisterende systemet. KPK ønsket å endre på disse forholdene, og med tiden ble offentligheten gjort mer oppmerksom på hvordan å forholde seg til korrupsjonsspørsmål. Der enkelte handlinger ti år tidligere rutinemessig ville blitt akseptert, ble toleranseterskelen stadig lavere (Fanany 2010, 114). På tross av dette viser TIs Global Corruption Barometer (GCB) fra 2013, en verdensomspennende opinionsundersøkelse om holdninger til og erfaringer med korrupsjon, at det fremdeles, nesten femten år senere, eksisterte tvil blant majoriteten av befolkningen om hvorvidt man burde rapportere korruperte transaksjoner eller ikke. Årsakene som ble oppgitt var de samme som tidligere (Transparency International 2013a, 1; 22). Bruken av en slik indeks for å belyse forhold i ett land rammes mindre av målingskritikken skissert i kapittel to enn dersom man ønsker å sammenligne på tvers av land.

Antallet rapporteringer og klager KPK mottok fra offentligheten økte likevel raskt allerede i begynnelsen, og har steget jevnt over tid, med et distinkt byks fra det første til det andre året (se figur 5.1). Kommisjonen ble offisielt etablert helt mot slutten av desember i 2003, og det ble derfor ikke registrert klager før i 2004 (KPK 2006, iv). I løpet av 2005 ble det innrapportert over 7.000 tilfeller av korrupsjonsmistanke. Dette var mer enn en tredobling fra året tidligere, noe som overvældet de ansatte i KPK (KPK 2006; 2012, 62). Under datainnsamlingsprosessen ble det ikke blitt funnet materiale som kan forklare denne sterke veksten. I 2013 mottok KPK gjennomsnittlig 30 rapporter om påstått korrupsjon hver dag, mer enn kommisjonens relativt få årsverk hadde kapasitet til å håndtere (Deutsche Asienforschungszentrum 2013, 13). Informant 2, rådgiver for KPK, bekrefter denne flommen av klager, og mener en av årsakene var at kommisjonen har klart å vinne befolkningens tillit. I 2008 nådde det samlede antallet over 30.000, og ved utgangen av toppåret 2014 hadde KPK totalt mottatt over 75.000 klager fra offentligheten (KPK 2012, 63; KPK 2014a; 56 KPK 2014b, 62).



Figur 5.1: Offentlige klager til KPK 2004-2014

Kilde: KPK 2012, 63; KPK 2014a, 56 (uoffisiell oversettelse); KPK 2014b, 62 (uoffisiell oversettelse)

Informant 6, ansatt i en indonesisk antikorrupsjonsorganisasjon, forteller at det generelle inntrykket blant befolkningen også var at stadig flere vanlige indonesere rapporterte observert korrupsjon, ettersom kommisjonen opparbeidet seg stadig mer tillit fra befolkningen (Intervju informant 6, 13.05.15). Slike inntrykk er akkurat det normorientert kollektiv handlingsteori fremmer som viktige momenter for vellykket kollektiv handling. Dette vil bli videre diskutert i kapittel 6.1.

Det var imidlertid ikke kun enkeltindivider som rapporterte til KPK, også NGOer bidro med godt materiale (Intervju informant 2, 20.02.15). I de første årene var likevel mange av klagen og anmeldelsene ikke korrupsjonsrelaterte, et tegn på at man heller gikk til den uavhengige KPK enn til politiet, fordi man ikke stolte på sistnevnte. De lokale polititjenestemennenes manglende evne til å etterforske og rettsforfølge korruperte lovbrøyttere førte til at både sivilsamfunnet og antikorrupsjons-NGOene vendte seg til KPK etter at de hadde sett at kommisjonen gjennomførte flere vellykkede saker (Djani 2013, 288). Dermed endte antikorrupsjonskommisjonen opp med å måtte sortere gjennom tusenvis av ikke-relevante klager. I 2008 ble nesten samtlige klager vurdert, men bare hver femte ble fulgt opp av KPK eller eksterne byråer (KPK håndterer som tidligere nevnt ikke korrupsjonssaker på mindre enn 1 milliard rupiah). Den samme trenden kan man se i årene både før og etter. Årsaken var at et stort antall av klagen ikke var fullstendige eller inneholdt et godt nok bevisgrunnlag (KPK 2008, 93). Slike forhold gjør at man kan sette spørsmålsteget ved rapporteringsordningenes verdi og effektivitet.

KPK mottok altså i årene frem mot 2014 en jevnt over økende strøm av rapporteringer fra både NGOer og andre deler av sivilsamfunnet. Men hva slags rolle spilte disse klagene i kommisjonens arbeid? På tross av at befolkningsrapportering ikke er veldig tydelig ivaretatt i de tidligste KPK-dokumentene understreker flere informanter viktigheten av offentligheten som kontrollør for KPKs arbeid. Informant 5 forteller at KPK baserte store deler av arbeidet på slike rapporteringer fra offentligheten, en påstand som også bekreftes av Bolongaita (2010, 6). Informant 5 hevder også at kommisjonen ikke bare bygget på klagene, men at den også faktisk var avhengig av dem (Intervju informant 5, 01.04.15). Her bør informant 5s posisjon tas i betraktning, ettersom vedkommende tidligere ledet en indonesisk antikorrupsjons-NGO med tette bånd til sivilsamfunnet. Dette er en faktor som kan påvirke vedkommendes syn på offentlighetens relevans. De omfattende tiltakene KPK etablerte antyder imidlertid også at rapporteringen anerkjennes som en betydelig ressurs, og ifølge den tidligere KPK-kommisjonæren Hardjapamekas spilte offentlighetens aktive involvering en uunnværlig rolle i sikringen av KPKs suksess (Hardjapamekas 2006, 184). Igjen blir det likevel et spørsmål om hva slags involvering det siktes til. Informant 5s uttalelse om nødvendigheten av selve rapporteringene bekreftes dermed delvis av offentlige uttalelser fra KPK (2006, 184). Selv om KPK velger sine egne saker mangler kommisjonen ressurser til selv å generere saker fra bunnen av, og det kan dermed være riktig å anta at kommisjonen derfor er avhengig av anklager eller bevis fra varslere (Butt 2012). Dette indikerer at kollektiv handling spilte en sentral rolle i informasjonsinnhentingprosessen, og basert på informasjon fra informanter og et utvalg skriftlige kilder ser det ut som om klagene fra offentligheten således utgjorde en vesentlig del av fundamentet for KPKs arbeid.

Tabell 5.2 Observasjoner II

	Observasjoner
1	Rapporteringer fra befolkningen utgjorde en svært sentral, om ikke nødvendig, bestanddel i KPKs arbeid
2	Antallet mottatte klager har jevnt over økt over tid
3	Tilretteleggelsen for rapportering har blitt bedret, noe som kan tolkes som et ønske om økt deltakelse fra befolkningen

Sanksjonsmandat

Til forskjell fra ICAC, den uavhengige antikorrupsjonskommisjonen i Hong Kong som KPK ble modellert etter, ble ikke KPK kun utstyrt med et forebyggende og etterforskende mandat, men fikk også påtalemyndighet (Bolongaita 2010, 8). Her samarbeider kommisjonen med

antikorrupsjonsdomstolen Tipikor, et samarbeid som har vært sentralt for KPKs vellykkede resultater. Domstolen ble opprettet ved samme lov som KPK da myndighetene innså at muligheten for korrupsjon i de eksisterende domstolene ville kunne svekke KPKs effektivitet (Bolongaita 2010, 18). Majoriteten av korrupsjonssakene i landet behandles av disse andre påtaleinstitusjonene, som ofte er korrupte selv, og KPK håndterer bare en moderat andel av alle korrupsjonssakene i landet, mellom 12 og 30 prosent (Buehler 2012). Med tanke på KPKs status i den indonesiske offentligheten kan dette tallet fremstå lavt, men hensikten med opprettelsen av KPK var aldri å monopolisere landets antikorrupsjonsarbeid. Tvert imot – institusjonen skulle heller virke som en triggermekanisme, og dermed bane vei for å gi andre institusjoner et større spillerom for mer effektivt antikorrupsjonsarbeid (Panth 2011).

I KPKs første år lå hovedfokuset på etterforskning og straffeforfølgelse, ikke det forebyggende og utdannende arbeidet (Husmann 2007, 92; KPK 2012, 3). Selv om kommisjonen senere brukte store ressurser på forebygging, har jakten på korrupte statsansatte og høytstående skikkelser jevnt over vært dens tydeligste suksessfaktor. De påfølgende domfellelsene forårsaket en dramatisk endring i den indonesiske samfunnsatmosfæren. Det ble dannet en form for avskrekkelse som ikke hadde eksistert tidligere, som bidro til å endre den til gjeldende oppfatningen om straffefrihet for hvitsnippkriminalitet (Crouch 2010, 229). Bolongaita skrev i 2010 at arbeidet fremdeles rettet seg mest mot å fengsle korrupte forbrytere, og det er altså denne suksessen som har fanget indonesernes oppmerksomhet (Bolongaita 2010, 6). Denne interessen kommer ikke som en overraskelse, etter tretti år under et regime styrt av en elite som i en vanvittig utstrekning beriket seg selv på bekostning av samfunnet og dets borgere. Kommisjonen forklarte det tidlige sterke etterforsknings- og sanksjonsfokuset med den store interessen av å se forbryterne bak lås og slå, men det samsvarer også med PAT-tankegangen om at korrupsjonsproblemet ligger hos agenten og at det dermed er mot denne gruppen man må rette skytset. Informant 6, ansatt i en indonesisk antikorrupsjons-NGO, mener nå å observere en balanse mellom det normbyggende/utdannende aspektet og det rettsforfølgende (Intervju informant 6, 13.05.15).

I 2009 trådte en lovendring i kraft som påvirket kommisjonens effektivitet og tiltalejurisdiksjon (Butt 2011, 391). *Lov nr. 46/2009 om korrupsjonsdomstolen* gjorde Tipikor-domstolens skott mot korrupsjon mindre vanntette, blant annet fordi den ble desentralisert og måtte bruke færre ad hoc-dommere, en ordning som var etablert for å sikre domstolens integritet (Butt 2011, 389). Loven kom som et svar på en statutt fra 2006 som

hadde gitt Tipikor en treårig eksklusiv jurisdiksjon over samtlige korrupsjonssaker i landet.²² Den nye loven svekket både KPK og domstolen da disse mistet kontrollen til fordel for det ordinære politiet, påtalemyndighetene og domstolene (Butt 2011, 392). Butt hevder, i likhet med flere informanter, at endringene blant annet var et resultat av mektige aktørers frykt for å bli gjenstand for KPKs offensive etterforskende arbeid. Loven unnlot nemlig å nevne KPK, noe som skal ha svekket dens påtalefunksjon (2011, 390).

I senere tid ser det ut til at forholdet mellom de ulike mekanismene endret seg. Det rettsforfølgende arbeidet ble etter hvert supplert med en opptrapping av forebyggende tiltak, her forstått som både reformer og utdanningstiltak (KPK 2012, 3). Denne antakelsen utvikles videre av Panth som i 2011 skrev at KPK var i gang med et arbeid for å forsøke å endre kulturen, fremfor å konsentrere seg utelukkende om å straffe enkeltindivider (Panth 2011). Ut fra det undersøkte datamaterialet kan det se ut til at forebygging og utdanning gradvis fikk en mer sentral rolle i KPKs arbeid. Dette bekreftes også av andre studier (Schütte 2009, 90). Den nye vektleggingen av utdannende og reformerende tiltak har imidlertid ikke erstattet det tidligere sanksjonsfokuset, men heller supplert det.

Tabell 5.3 Observasjoner III

	Observasjoner
1	Etterforskning og straff ser ut til å ha utgjort kjernen av KPKs arbeid de første årene etter opprettelsen i 2003
3	Kommisjonen har selv erkjent at dette på den tiden utgjorde en for stor del av arbeidet
2	I 2014 var dette fremdeles sentrale momenter i kommisjonens arbeid, men i den senere tiden ble dette supplert med forebyggende og utdannende tiltak
4	KPKs påtalefunksjon er blitt svekket gjennom lovendringer

Administrative reformer for økt gjennomsiktighet

Gjennomsiktighet var lovfestet som et av KPKs viktigste prinsipper.²³ Dette var også målet for det tredje PAT-inspirerte antikorrupsjonsverktøyet som undersøkes i denne studien; valg- og administrative reformer. Det er liten tvil om at retningslinjene for KPK og dens ansatte ville minske den moralske risikoen ved transaksjoner som var sårbare for korrupsjon gjennom å sikre gjennomsiktigheten og ansvarligheten i organisasjonen (KPK 2006, 25-26). I tråd med den nevnte begrepsblandingen handlet likevel kommisjonens lovfestede forebyggingsprogram vel så mye om utdanning og samarbeid som om reformer.²⁴

²² Konstitusjonell domstolsavgjørelse nr. 012-016-019/PUU-IV/2006.

²³ Lov nr. 30/2002, artikkel 5.

²⁴ Lov nr. 30/2002, artikkel 13.

KPKs lønssystem ble opprettet for å være svært enkelt og gjennomiktig: De ansatte fikk rimelig betalt mot at de ikke mottok penger utover lønnen for annen aktivitet, fra godtgjørelse for møtedeltakelse til rene bestikkelser, som ellers er vanlig praksis i det indonesiske embetsverket (Hardjapamekas 2006, 180-181; Schütte 2012, 46). Vanligvis stammer kun en liten del av en indonesisk statsansatts inntekt fra lønnen hennes, for utover en rekke godtgjørelser som administreres innenfor hver organisasjon gjennom et svært ugjennomiktig system, har hun også tilgang til en rekke både lovlige og ulovlige inntektskilder som for eksempel “kickbacks” på kontrakter (Verdensbanken 2003, vii). Målet med KPKs praksis var å sikre kommisjonens egen integritet, noe som var ytterst viktig for å kunne skape en troverdig antikorrupsjonsinstitusjon (Schütte 2012, 46). Men, dette målet gjaldt ikke bare internt. KPK arbeidet også med å bygge et nasjonalt integritetssystem (NIS), modellert etter TIs konsept ved samme navn.²⁵ I dette systemet er det en forutsetning at alle nasjonens bestanddeler, kalt pilarene i integritetssystemet, etterstreber gjennomiktighet (KPK 2012, 18-19). Disse pilarene inkluderer institusjoner som rettssystemet, media, privat og offentlig sektor, antikorrupsjonsorganisasjoner og så videre. KPK har arbeidet med å bygge opp kjerneverdiene som skal utgjøre grunnlag for NIS, og har planer om å senere utvikle integritetssystemer, inkludert gjennomiktighet, for de ulike pilarene (KPK 2012, 18-19).

KPK har arbeidet med å fremme og skape gjennomiktighet også gjennom andre tiltak. Publiseringen av formueoversikter slik at offentligheten overvåke de statsansattes ansvarlighet og etterrettelighet bidro til at eventuell korrupsjon kunne oppdages tidlig (KPK 2012, 26). Allerede i 2005 presenterte kommisjonen anbefalinger til både president Yudhoyono vedrørende reform i embetsverket, og til høyesterett vedrørende reform i rettsapparatet (KPK 2006, 12-13). Det er også blitt arbeidet med å skape “islands of integrity”, korrupsjonsfrie modellregioner, og kommisjonen var aktivt involvert i opprettelsen av den nasjonale planen for korrupsjonsbekjempelse (KPK 2006, 13; 54). Det ble likevel ikke observert noen nevneverdig byråkratisk reform de første fem årene (KPK 2007b, 10). KPK noterte selv at andre institusjoner og byråkrater tidlig applauderte kommisjonens arbeid, men at de ikke deltok eller selv initierte reform av embetsverket (KPK 2006, 16).

²⁵ Detaljert beskrivelse av TIs NIS er tilgjengelig hos:
https://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_AssessmentToolkit_EN.pdf.

Dette arbeidet skal ha løpt parallelt med de rettshåndhevende tiltakene, men har altså ifølge både KPK selv og Schütte kommet tydeligere frem i senere tid (KPK 2006, 12-13; KPK 2012, 3; Schütte 2009, 90). Kommisjonens arbeid med å forebygge korrupsjon i den offentlige sektoren har likevel jevnt over vært lite synlig (Schütte 2012, 46). En av årsakene er at slike tiltak ga mindre dramatiske endringer enn etterforskning og straff (2012, 46). Selv om det hevdes at forebyggende tiltak ble vektlagt mer i senere tid mener Schütte likevel at kommisjonens forsøk på å forbedre kjerneproblemet i byråkratisk korrupsjon, gjennom en reformering av hele sivilsektoren, hadde skrumpet inn (2012, 46).

Tabell 5.4 Observasjoner IV

	Observasjoner
1	Gjennomsiktighet og integritet internt i organisasjonen var svært viktig
3	Eksterne reformeringsprogram var til stede helt fra begynnelsen
3	KPKs lovfestede forebyggingsprogram består vel så mye av utdanning og samarbeid som av reformer
4	Det ble ikke observert noen nevneverdig fremgang i byråkratreformer de første årene, men det forebyggende arbeidet sies å ha blitt stadig mer sentralt

5.1.1 Oppsummering: KPK

Ut fra det analyserte datamaterialet ser det ut til at KPKs antikorrupsjonsstrategi i stor grad i utgangspunktet fulgte Verdensbankens anbefaling, og fra begynnelsen av tydelig inkluderte PAT-verktøyene sanksjoner og reformer for gjennomsiktighet. Forventningen om overvåking ved hjelp av befolkningen som kontrollør ble ikke formulert i 2002-lovteksten som utgjorde grunnlaget for KPK, men denne ser ut til å ha kommet tydeligere frem i årene til og med 2008.²⁶ Dette kan indikere at denne ordningen i begynnelsen ikke var like sentral og tilstedeværende som sanksjonsfaktoren, men befolkningens rolle som kontrollør ser ut til å ha blitt stadig mer integrert og viktig. I utformingen av mekanismer for rapportering og klager fra befolkningen finner vi dermed tydelige tegn på en PAT-inspirert forventning om kollektiv handling som en av løsningene på korrupsjonsproblemet. Etterforskning og straff var sentrale verktøy fra begynnelsen av, men det har også fremkommet tegn til at det forelå et skifte hvor man begynte å snakke mer om forebygging og utdanningstiltak enn tidligere, et skifte som vil undersøkes ytterligere i kapittel 6.1. KPKs erklæring om et for stort sanksjonsfokus de tidligste årene bryter med en ren PAT-tilnærming til korrupsjonsproblemet. Likevel er det funnet tydelig støtte til forventningen om at *kollektiv handling, forstått som offentlighetens*

²⁶ På grunn av manglende tilgang til data kan det ikke trekkes slutninger om tiden etter 2008.

rolle som kontrollør, sammen med sanksjoner og reformer for gjennomsiktighet spilte en sentral rolle i KPKs arbeid.

5.2 Kollektiv handling og PAT-verktøy i BRR

Målsettinger med forventning om offentligheten som kontrollør

Tsunamien som traff Aceh i 2004 var bare én av flere utfordringer regionen sto overfor på 2000-tallet. Regionen hadde, som antydnet i kapittel 2.5, en lang og konfliktfylt historie med den indonesiske sentralmakten (Törnquist 2010a, 2), og i to studier fra 2002 ble Aceh også rangert som den mest korruperte regionen i landet (*Serambi Indonesia* 04.01.03 og *Sinar Harapan* 31.03.03, gjengitt i Miller 2009, 134). Selv om nødhjelpsfasen var over da BRR ble etablert arbeidet de fremdeles i en region som var kriserammet og i en unntakstilstand (BRR 2009, 11). Rehabiliterings- og rekonstruksjonsprosessen skulle dermed finne sted i svært utsatte omgivelser, og den umiddelbare reaksjonen ble å arbeide for å beskytte den fra potensielt misbruk og sammenbrudd (Törnquist 2010a, 20). I hovedstrategiplanen for rekonstruksjonen ble det fremmet at prinsippene om godt styresett måtte anvendes for å forhindre korrupt atferd, inkludert forebyggende og undertrykkende tiltak mot korrupsjon og annet maktmisbruk (Den indonesiske republikk 2005b, 111). De forebyggende tiltakene skulle skje gjennom anvendelse av deltakelse, gjennomsiktighet, ansvarlighet og rettshåndhevelse (Den indonesiske republikk 2005b, 111). Her benyttes en bred forståelse av forebyggingsbegrepet, hvor også offentlig deltakelse nevnes, med mål om at lokalbefolkningen aktivt og konstruktivt ville delta i beslutningsprosesser vedrørende rekonstruksjonen. Det ble også vedtatt at arbeidet med å inkludere offentligheten måtte starte umiddelbart, noe som også signaliserte en forventning om bidrag fra offentligheten (Den indonesiske republikk 2005a, 1). BRR hevdes på bakgrunn av dette å ha representert et forum for deltakende demokrati for en offentlighet som mange tiår tidligere hadde blitt frarøvet muligheten til å kritisere myndighetene (Clarke et al. (red.) 2010, 206). BRR-leder Mangkusubroto uttalte tidlig at deltakelse fra lokalsamfunnet ville være livsviktig for å kunne gjenoppbygge tillitten i det lettantennelige Aceh (Lamb 2014). Informant 1, ansatt i SAKs ledelse, bekrefter at både BRR og SAK var svært opptatte av lokalbefolkningens deltakelse (Intervju informant 1, 19.02.15). Dette innebærer imidlertid i større grad det demokratiske prinsippet om offentlig deltakelse i beslutninger, fremfor deltakelse i antikorrupsjonsarbeid som sådan. Dette er ikke overraskende all den tid landet var midt oppe i en omfattende desentraliserings- og demokratiseringsprosess.

Den tidligste omtalen av offentlige klager skjedde allerede i hovedstrategiplanen, der nødvendigheten av en postboks for klager og en enhet som kunne analysere dem ble presisert (Den indonesiske republikk 2005b, 113). Dette indikerer en forventning om offentlig deltakelse i overvåkingen. Ifølge Ibrahim og Alsa oppdaget antikorrupsjonsenheten SAK forsøk på korrupsjon i flere prosjekter et halvt år etter BRRs opprettelse (2009, 22). Et av disse tilfellene var blitt bragt til enhetens oppmerksomhet via rapporteringer fra offentligheten på grunn av observert uregelmessighet i anbudsprosessen. I kjølvannet av disse sakene ba SAK deretter direkte om støtte fra offentligheten: “We ask the public to also help [SAK] guard against corruptors’ modus operandi”, uttalte SAK-leder Evans (Ibrahim og Alsa 2009, 22). Litt senere i prosessen, under et koordineringsforum i 2006, der blant annet BRR, NGOer, donorinstitusjoner, lokalpolitikere og sivilsamfunnet var representert, var det også enighet om å styrke integritetssystemene gjennom en felles overvåking (BRR 2006). Informant 3, ansatt i en antikorrupsjons-NGO som var involvert i prosessen, forteller også at forventningen om at befolkningen skulle agere som kontrollører var til stede, men at den manifesterte seg på ulike måter til ulike tider (Intervju informant 3, 23.02.15). Forventningen om at offentligheten skulle agere som kontrollører ble tidlig formulert, men utgjorde naturlig nok kun en mindre del av strategiplanen. I en evaluering av prosessen fra 2009 skriver BRR at man i fremtidig postkatastroferekonstruksjonsarbeid også burde benytte seg av offentligheten som både øyne og ører. Dette styrker inntrykket fra de undersøkte dataene om at det tydelige ønsket om å inkludere offentligheten i utviklingen og gjennomføringen av rehabiliterings- og rekonstruksjonsprosessen også inkluderte ordninger for overvåking fra befolkningens side.

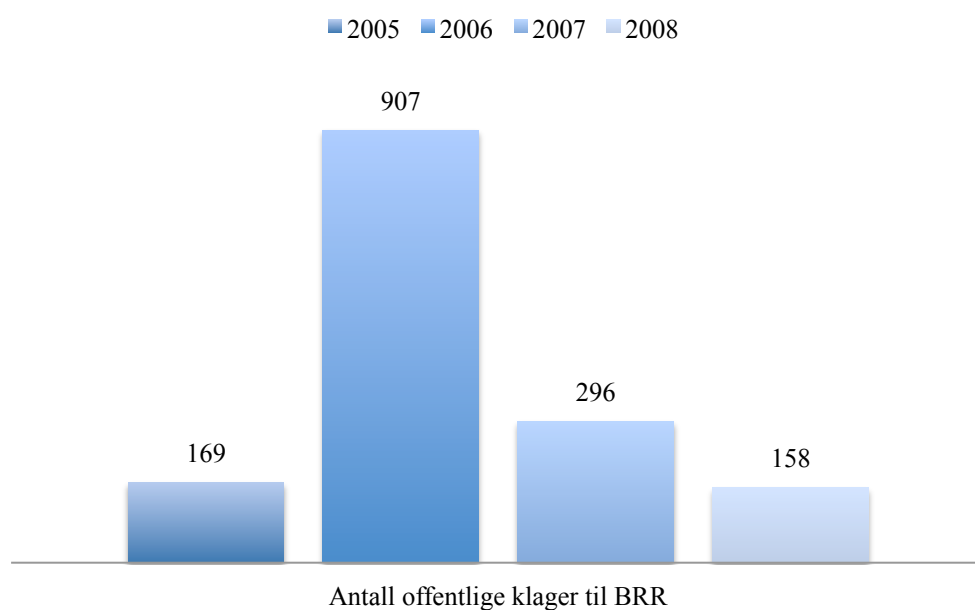
Tabell 5.5 Observasjoner V

	Observasjoner
1	Målsettingene om offentlighetens deltakelse dreide seg i større grad om i beslutninger og utviklingen av arbeidet enn om deltakelse i selve korrupsjonsbekjempelsen
2	Det ble likevel helt fra begynnelsen uttrykt en forventning om at offentligheten, på samme måte som de andre aktørene, skulle bidra til overvåkingen gjennom klager

Mekanismer for rapporteringer og klager fra offentligheten

Som nevnt i kapittel 2.5 etablerte BRR tidlig en egen antikorrupsjonsenhet, SAK, i tillegg til et robust system for etterforskning og klagehåndtering (Verdensbanken 2006). Av de tre komponentene som utgjorde BRRs antikorrupsjonsstrategi – utdanning, etterforskning og forebygging – utgjorde etterforskningen likevel det svakeste leddet. SAK lente seg derfor i stor grad på rapporteringer og klager fra lokalbefolkningen om observert eller mistenkt

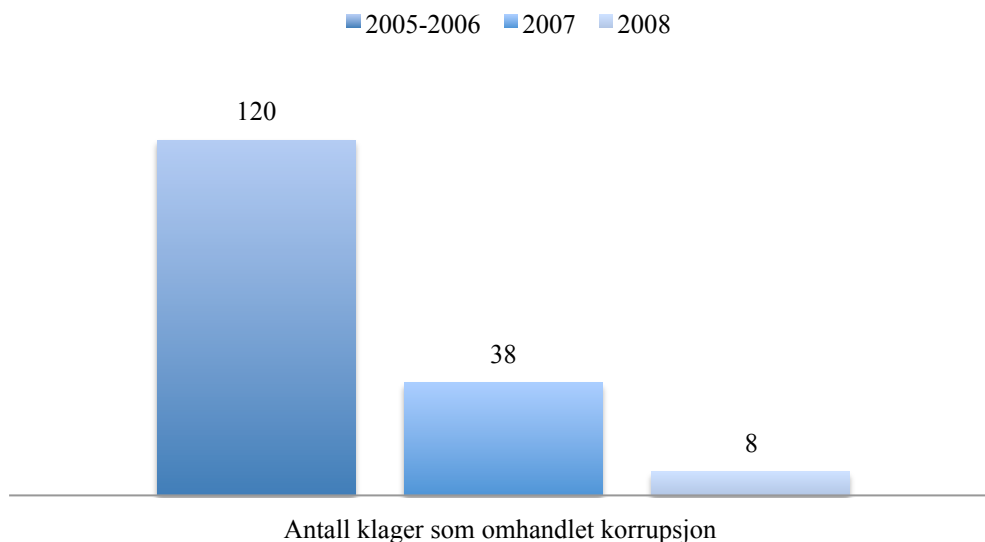
korrupt atferd (Intervju informant 1, 19.02.15). Fra opprettelsen i 2005 mottok SAK over 1.500 slike konfidensielle klager (se figur 5.2) (Tsunami Global Lessons Learned Project 2009, 14). De fleste kom fra offentligheten, men også en del fra ansatte i enheten selv, på grunn av strenge interne integritetsregler som også omfattet rapportering (BRR 2005b; Intervju informant 1, 19.02.15). I betraktning av at Acehs befolkning utgjorde nærmere 4.7 millioner (Davies 2006, 20) kan man ut ifra klageomfanget stille seg spørsmål om hvor effektivt det var (Intervju informant 4, 09.03.15). Antallet klager toppet seg i 2006, med over 900 innrapporteringer, men som vist i figur 5.2 skjedde det deretter en reduksjon. Ibrahim og Alsa hevder nedgangen i klageomfang reflekterte en økt bevissthet som hadde redusert det de kaller korrupsjonskulturen, både blant offentligheten og rekonstruksjonsaktørene (2009, 21). Ifølge Ibrahim og Alsa speilet nedgangen også implementeringen av flere lag med tilsyn, gjennom blant annet den direkte overvåkingen fra offentligheten (2009, 21). Reduksjonen kan likevel også skyldes andre årsaker, som at det mot slutten av prosesser kan ha blitt iverksatt færre prosjekter.



Figur 5.2: Offentlige klager til BRR 2005-2008

Kilde: Ibrahim og Alsa 2009, 23

Av disse klagene viste det seg imidlertid at det ikke var så mange som faktisk omhandlet korrupsjon (se figur 5.3). På samme måte som i KPK utgjorde reelle korrupsjonsklager bare en liten del av totalen, kun 5-13 prosent (BRR 2009a, 32). Dette kan være naturlig med tanke på BRR arbeidet på flere områder utover kun korrupsjonsbekjempelse, og dermed kunne knyttes til det meste som skjedde.



Figur 5.3: Offentlige klager til BRR 2005-2008 omhandlende korrupsjon
 Kilde: BRR 2009a, 70

Informant 1 summerer kjernen av SAKs prinsipper for overvåkningen slik: “we don’t go looking for corruption” (Intervju informant 1, 19.02.15). Informanten hevder videre at den eneste effektive måten på forhindre korrupsjon på i en enhet som SAK ville være å stole på at folk klager og rapporterer:

It is the only way, for an office like the one [we] ran, to do it. [...] I absolutely don’t think that these sorts of anti-corruption units, or integrity units, should be looking for problems. They should be receiving them (Intervju informant 1, 19.02.15)

En av BRRs viktigste oppgaver ble dermed å bygge tillit både i og til byrået, slik at lokalbefolkningen sendte inn klager. Etter en konflikt vil tillitsnivået være enda lavere enn vanlig, så for å sikre at indoneserne innså at BRR tok dem alvorlig ble hver klage etterforsket (Intervju informant 1, 19.02.15). Dette understøttes også av uttalelser fra Mangkusubroto, og BRR sørget for at samtlige klager ble fulgt opp uavhengig av motivet til den som leverte klagen (BRR 2009a, 70; BRR 2009b, 9). Denne bruken av tillitsbygging for å danne grunnlaget for kollektiv handling behandles nærmere i kapittel 6.2. I likhet med KPK anstrengte BRR seg for å gjøre klageprosessen lettest mulig, og etablerte en stor mengde muligheter for å formidle egne observasjoner. I tillegg til SAK hadde BRR også en annen klagemekanisme, Badan Pengawas, et kontrollorgan bestående av ulike NGOer, universiteter og andre respekterte institusjoner. I 2007 ble organisasjonsstrukturen endret, og SAK ble ansvarlig overfor Badan Pengawas fremfor BRRs koordineringsstyre. Begge mekanismer mottok klager fra offentligheten gjennom besøk, brev, e-post, SMS, telefonsamtaler,

medieoppslag og oppsøkende feltarbeid (Cosgrave 2009, 19). Disse mangfoldige verktøyene understøtter bildet av at befolkningens deltakelse i rapporteringen var sentralt. Informant 1 understreker dette ved å si at tilstedeværelsen av kollektiv handling var “incredibly valuable for Indonesia, in fact I’d say critical” (Intervju informant 1, 19.02.15). I SAKs tilfelle var det nemlig med utgangspunkt i interne og eksterne offentlige klager at enheten overvåket, rapporterte om og etterforsket uregelmessigheter innenfor BRR (Ibrahim og Alsa 2009, 21).

Antikorrupsjonsorganisasjonen GeRAK Aceh gikk flere ganger sterkt ut mot BRR og hevdet at lite ble gjort av antikorrupsjonsenhetene utover å motta offentlige rapporteringer (*The Jakarta Post*, 06.02.09). Dette var en hard kritikk av BRRs effektivitet og vellykkethet, som samtidig sementerte hvor sentrale innrapporteringene var for byråets arbeid. I kontrast til informant 1 hevder informant 4 at selv om offentlighetens deltakelse var nødvendig, så var den ikke effektiv (Intervju informant 4, 09.03.15). Denne observasjonen styrkes av The Aceh Participatory Research Team som hevder at acehneserne nølte med å rapportere korrupsjon fordi de fryktet for sin egen sikkerhet (Ramli, Uning, Hamzah og Marhaban 2010, 352). Dette kan også ha vært en mulig årsak til at klageomfanget, både det originale og det som omhandlet korrupsjon, modererte seg etter hvert.

På bakgrunn av intervjuer med nøkkelinformanter, foreliggende datamateriale og dokumenter er det funnet indikasjoner på at overvåkning gjennom offentlig rapportering utgjorde en sentral del av BRRs antikorrupsjonsarbeid, og at det i stor utstrekning ble tilrettelagt for dette. I og med at etterforskningskapasiteten var svak baserte SAK arbeidet sitt på rapporteringer fra offentligheten, noe som kan tyde på at de også var helt nødvendige. Hvorvidt det var en effektiv mekanisme er det imidlertid uenighet om.

Tabell 5.6 Observasjoner VI

	Observasjoner
1	I og med at etterforskningskapasiteten var lav og BRR selv ikke oppsøkte tilfeller av korrupsjon var BRR avhengig av å motta rapporteringer
2	Mekanismer for offentlighetens rapporteringsmulighet ble opprettet, og det var ikke kun befolkningen som forsynte antikorrupsjonsenheten med informasjon
3	Offentligheten var en svært sentral aktør i oppdagelsen og formidlingen av korrupt aktivitet, men etter toppåret 2006 sank rapporteringsomfanget

Sanksjonsmandat

BRRs sanksjonsmuligheter var ikke overraskende svært ulike KPKs. Der KPKs arbeid var basert på forebygging, utdanning og *straff*, baserte BRR seg på forebygging, utdanning og *etterforskning* (Intervju informant 1, 19.02.15). I rekonstruksjonens hovedstrategiplan nevnes det at sanksjoner skulle iverksettes umiddelbart i korrupsjonssaker (Den indonesiske republikk 2005b, 3). BRRs mandat omfattet ikke alvorlige sanksjonstiltak, så da BRR mottok klager som ikke kunne ryddes opp i internt ble disse sendt videre til de riktige organene (Intervju informant 1, 19.02.15). Et av byråets sanksjonstiltak var at entreprenører som ikke leverte eller som handlet uredelig ble svartelistet (BRR 2009a, 32). Dette skjedde gjennom et system der man ble gruppert i rød, gul eller grønn kategori, alt ettersom hvor ren man var (Intervju informant 4, 09.03.15). BRR hadde også interne straffemekanismer. Samtlige ansatte måtte undertegne en integritetspakt, med klare retningslinjer for hva som var lov og ikke lov. Dersom man brøt denne pakten ble man møtt med sanksjoner, fra tilbakebetaling av summen man ikke skulle mottatt til determinering av arbeidsforholdet (Ibrahim og Alsa 2009, 35).

Det undersøkte datamaterialet indikerer at sanksjonsmandat og -fokus ikke utgjorde en stor del av BRRs antikorrupsjonsarbeid. Byrået erkjente at en antikorrupsjonsinstitusjon slik som den ikke kunne lykkes uten KPK og dennes utstrakte makt, slik at klagen kunne bli etterforsket og rettsforfulgt på en tilfredsstillende måte (BRR 2009a, 71). På forespørsel fra BRR etablerte KPK sitt første kontor utenfor Jakarta, men Mangkusubroto understrekte at et straffe- og etterforskningsfokus ikke ville være nok. Ifølge Mangkusubroto ville dermed kampen mot korrupsjon slik den foregikk i Aceh og Nias føre den nasjonale korrupsjonsbekjempelsen fremover (BRR 2009a, 66; Tsunami Global Lessons Learned Project 2009, 13).

Tabell 5.7 Observasjoner VII

	Observasjoner
1	Sanksjoner falt i liten grad inn under BRRs eget antikorrupsjonsarbeid, klagen ble ofte sendt videre til riktige instanser
2	Det ble utviklet enkle systemer for svartelisting av ikke-tillitsverdige aktører

Administrative reformer for økt gjennomsiktighet

BRR skrev selv at de ikke behandlet korrupsjonen kun som et trinn i et “godt styresett”-system, men at det ble inkludert som en del av rekonstruksjonsstrategiens kjerne. Dette skal

ha medført en offensiv tilnærming til korrupsjonstrusselen (BRR 2009a, 64). Forebyggingsselementet i BRRs tredelte antikorrupsjonsstrategi var knyttet til utviklingen av tilstrekkelige administrative og organisatoriske systemer i BRR, slik at man skapte forhold som muliggjorde en tidlig oppdagelse av og advarsel om fremvoksende korrupsjon (Ibrahim og Alsa 2009, 16). Sikringen av gjennomsiktighet og ansvarlighet i hver sektor og på alle nivåene av rehabiliterings- og rekonstruksjonsarbeidet var derfor et arbeid som ble prioritert (Ibrahim og Alsa 2009, 7). For å øke gjennomsiktigheten forsøkte BRR blant annet å minimere byråkratiet. BRR hadde fullmakt til å ta egne beslutninger og å handle ut fra disse, og kunne dermed unngå å bli forsinket av byråkratiske prosesser. Det ble for eksempel holdt ukentlige workshoper for å hurtigbehandle prosjektgodkjenninger (BRR 2009a, 22) BRR jobbet også med å få på plass ulike former for kontroller i for eksempel boligutbyggelsen, blant annet ved å strømlinjeforme systemene, i stedet for å kontrollere gjennom mer byråkrati som folk ville velge å omgå (Intervju informant 1, 19.02.15). Ifølge informant 1 handlet det ikke om hvor mange allerede korrupte aktører de klarte å oppdage, men heller om de hadde klart å bygge systemer som var sterke nok til at de var vanskelige å bryte. BRR erfarte hvordan folk forsøkte å utnytte systemet, og utviklet deretter blokkeringer for det (Intervju informant 1, 19.02.15). I tillegg oppfordret de partnerne sine til å overholde de samme gjennomsiktighetsstandardene som BRR ved hjelp av mekanismer for offentlig overvåkning på nett (BRR 2009a, 68).

Byrået offentliggjorde regnskapene sine og hadde et lønssystem som lignet KPKs der de ansatte ble forbudt å motta ytterligere godtgjørelser, men ble kompensert gjennom en god lønn for å minske insentivene til å delta i korrupte transaksjoner (BRR 2009a, 67; 2009b, 9). Det ble også etablert et internt tilsynssystem for å sikre at alt gikk riktig for seg i gjennomsiktighetens navn (Intervju informant 4, 09.03.15). Ifølge Prasetyo og Aditjondro var likevel ikke integriteten i byråets egne rekker tilfredsstillende (2010, 196). Prasetyo og Aditjondro referer til antikorrupsjonsaktivister som kritiserte BRR-ansatte selv for manipulering i enkelte av prosjektene, og hevdet at Mangkusubroto og flere i BRR-ledelsen var partiske fordi de var involverte i selskaper med interesse i rekonstruksjonen (2010, 196). Ifølge ICW overgikk korrupsjonen som var assosiert med BRR korrupsjonen i prosjektene som var finansiert av internasjonale organisasjoner. Daværende president Yudhoyono ble bedt om å avsette Mangkusubroto, og det ble gjennomført massedemonstrasjoner (Prasetyo og Aditjondro 2010, 197). Mangkusubroto var likevel av mange ansett som en mann med integritet, og ifølge informant 4, rådgiver for BRR, var lederskapet hans den viktigste årsaken

til at SAK klarte å gjennomføre et effektiv antikorrupsjonsarbeid (Intervju informant 4, 09.03.15). Her kan informant 4s relasjon til Mangkusubroto ha en betydning, for kanskje kan dette ha bidratt til at vedkommende tar ham i forsvar. Når det er sagt stiller ikke informanten seg udelt positiv til BRRs arbeid, og problematiserer blant annet verdien av det interne tilsynet. Dette kan støtte vedkommendes troverdighet i spørsmålet om Mangkusubrotos betydning for arbeidet. Argumentet understøttes også av at et sentralt element i BRRs strategi var at lederne med sine plettfrie rulleblad skulle bli rollemodeller for resten av byrået (BRR 2009a, 65). Informant 3, koordinator for en internasjonal antikorrupsjonsorganisasjon sitt arbeid i Aceh etter tsunamien, setter på sin side spørsmålstegn ved hvorvidt faren for korrupsjon i virkeligheten var like stor som fryktet (Intervju informant 3, 23.02.15). På dette området varierer kildene kraftig, og det er vanskelig å trekke noen sikre slutninger om byråets integritet. Det er imidlertid klart at å arbeide med å sikre gjennomsiktighet i rekonstruksjonsprosjektene var av svært høy betydning.

Tabell 5.8 Observasjoner IIX

	Observasjoner
1	Tiltak for å skape gjennomsiktighet i arbeid og transaksjoner var viktige for BRR
2	BRR forsøkte å øke gjennomsiktigheten i rekonstruksjonsprosjektene ved blant annet å redusere byråkratiet
3	Byrået ble anklaget for ugjennomsiktighet og korrupsjon i egne rekker

5.2.1 Oppsummering: BRR

På bakgrunn av det undersøkte datamaterialet ser det ut til at offentlighetens deltakelse som kontrollører både var forventet og ansett som en sentral del av BRRs arbeid. Av enkelte hevdes det at byrået var avhengig av rapporteringene, noe som indikerer at antikorrupsjonsarbeidet i stor grad baserte seg på kollektiv handling. Det er dermed i likhet med i KPKs tilfelle funnet støtte forventingen om at *kollektiv handling spilte en sentral rolle i BRRs arbeid*, men forventningens andre del om at også *sanksjoner og reformer for gjennomsiktighet var sentrale elementer i antikorrupsjonsarbeidet*, er ikke blitt bekreftet. Tiltak for å skape gjennomsiktighet i arbeid og transaksjoner ble funnet å ha vært en viktig del av antikorrupsjonsarbeidet, mens sanksjoner i mindre grad ble benyttet som verktøy. BRR skilte seg dermed fra KPK i grad av de to gjenstående PAT-verktøyenes tilstedeværelse.

5.3 Oppsummering

Dette kapitlet har kartlagt kollektiv handling og PAT-mekanismers rolle i KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier, og det er blitt gjort en kvalitativ vurdering av forholdene mekanismene imellom. Både KPK og BRR bygde på forventningen om offentligheten som kontrollør, men der den i BRRs strategi var til stede fra begynnelsen av så det ut til at den i KPK først kom tydeligere frem etter hvert. Begge instanser inkluderte befolkningen og sivilsamfunnet i antikorrupsjonsarbeidet gjennom tilretteleggelse for kollektiv handling slik begrepet benyttes i denne studien; bruk av offentligheten som overvåkende prinsipp. I KPKs tilfelle så det ut til at også deltakelsen og tilretteleggelsen økte etter hvert, mens BRR opplevde en nedgang i antall rapporter de to siste årene, 2007 og 2008. Klagemengden kan imidlertid ikke sammenlignes, all den tid KPKs arbeidsområde var nasjonalt og BRR var begrenset til Aceh og Nias og en periode på fire år. Det er blitt gjort funn som tyder på at svaret på problemstillingens første ledd er at kollektiv handling var svært sentralt i begge institusjoners arbeid, i BRRs tilfelle er det blitt antydnet at det var uunnværlig. I tillegg ble det også funnet at andre PAT-verktøy også i varierende grad var til stede i de to institusjonene. Ikke overraskende var sanksjonsfokuset sterkere i KPK enn i BRRs strategi, mens forebyggende tiltak, forstått som reformer for økt gjennomsiktighet, var et sentralt verktøy i begge arbeid. Begge institusjoner ble dannet i løpet av 2000-tallets første halvdel, og det er blitt funnet tydelige indikasjoner på at også disse arbeid var preget av den rådende PAT-tilnærmingen til korrupsjonsbekjempelse.

6 Normbyggende verktøy i KPK og BRR

Innledningsvis kartlegger dette kapitlet i hvilken grad KPK og BRRs antikorrupsjonsstrategier var kjennetegnet av verktøyene normorientert kollektiv handlingsteori skisserer som sentrale for vellykket kollektiv handling: fellesskapsbygging, utdanningstiltak, tilsyn og bevissthetsspredning. Kapitlets første del besvarer dermed problemstillingens andre spørsmål: *Hvilken rolle spilte normbyggende verktøy i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?* De to ulike forståelsene av korrupsjon som er gjenstand for analyse i denne studien, PAT og normorientert kollektiv handlingsteori, er ikke gjensidig utelukkende. Det vil derfor være mulig å finne tegn til at mekanismer utledet fra begge teorier var til stede. Avslutningsvis vil det, med utgangspunkt i disse verktøyenes eventuelle tilstedeværelse, diskuteres *i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid.* Dette utgjør problemstillingens tredje og siste ledd, og teoriens forklaringskraft avhenger av forholdet mellom de syv mekanismene – tre PAT-inspirerte og fire normbyggende – som ble fremstilt i kapittel 4.1.

6.1 Normbyggende verktøy i KPK

Fellesskapsbygging

I løpet av sine første år klarte KPK å overkomme det tidligere KPK-kommisjonær Widjojanto kalte kommisjonens første utfordring: å vinne offentlighetens tillit (Widjojanto 2006, xvii). Kommisjonen opparbeidet seg også en unik støtte fra den indonesiske befolkningen gjennom å flere ganger bevise sin integritet og vilje til å etterforske og dømme høytstående aktører, og ble ansett som den reneste og mest troverdige institusjonen i landet (Widjojanto 2006, xvii; Schütte 2012, 39; Blakkarly 2015; *The Jakarta Globe* 26.01.15; Transparency International Indonesia 2015; Intervju informant 3, 23.02.15).

Men for å lykkes med å skape et fellesskap der man kan stole på at ikke alle er korruperte, og som har en positiv innvirkning på korrupsjonsbekjempelsen, er det ikke nok at befolkningen har tillitt til institusjonen som leder arbeidet. For at man skal oppnå vilje til gjensidighet, som normorientert kollektiv handlingsteori fremmer som sentralt for vellykket handling, må tillitt også eksistere befolkningen imellom. Det vil med andre ord være behov for både vertikal og horisontal tiltro. Dersom nepotisme og bestikkelser ble oppfattet som noe normalt bør man forvente at alle deltok i slike handlinger, selv de som anså korrupsjon som moralsk galt

(Persson et al. 2013, 456-457; Della Porta og Vannucci 1999, gjengitt i Rothstein 2011a). Dette fenomenet er beskrevet i Rawls' velkjente *A Theory of Justice* (1971).

For although men know that they share a common sense of justice and that each wants to adhere to existing arrangements, they may nevertheless lack full confidence in one another. They may suspect that some are not doing their part, and so they may be tempted not to do theirs (Rawls 1971, 240)

På begynnelsen av 2000-tallet, og deretter så sent som i 2013, ble det rapportert om en økning i Indonesias oppfattede korrupsjonsnivå, noe som kan ha ført til en fatalistisk holdning i befolkningen der korrupsjonen ble ansett som umulig å bli kvitt (Den indonesiske republikk 2002; Rock 2003, 27; Hadiz 2004, 217; Widjojanto 2006, viii; Transparency International 2013a; Manandhar 2014, 60). Muligens kan dette dermed videre ha ført til et høyere toleransenivå for korrupsjon i samfunnet (Widjojanto 2006, viii). Ifølge normorientert kollektiv handlingsteori gjør dette at det er viktig at korrupsjon ikke normaliseres på kollektivt nivå dersom antikorrupsjonsarbeid basert på kollektiv handling skal lykkes. Et skritt på veien dit, som fant sted på samme tid som den nevnte økningen i rapportering, var at kommisjonen arbeidet ut fra en forståelse om at korrupsjon ikke var en alminnelig, men en ekstraordinær, forbrytelse:

Corruption is a violation of the social and economic rights of society, and as such should no longer fall under the standard category of merely "crime", corruption is an extraordinary crime (Den indonesiske republikk 2002, 30. Uoffisiell oversettelse)

En slik endring i begrepsbruk er viktig fordi den kan føre til to ting: Det blir mer avskrekkende å handle korrupt fordi det oppfattes som mer alvorlig og fordi sanksjonene dermed vil bli større. I tillegg kommuniseres det at korrupsjon ikke er noe normalt. Slike uttalelser kan bidra til å spre oppfatningen av korrupsjon som en ekstraordinær forbrytelse, noe som igjen kan bidra til å skape et grunnlag for å tørre å forvente gjensidighet. Dersom de fleste andre følger en norm om gjensidighet, altså at man selv avstår fordi man forventer at andre også vil gjøre det, vil enkeltindivider være mer tilbøyelige til å også følge denne normen (2000, 149). Det er vanskelig å måle hvorvidt KPK klarte å opprette en slik fellesskapsfølelse, men det er altså tillitsbyggende mekanismer i seg selv, og ikke resultatene av dem, som blir kartlagt. Mulighetene for å bygge et slikt fellesskap i Indonesia, der 75 prosent eller mer av respondentene i TIs 2013-GCB oppga at de hadde betalt bestikkelser til polititjenestemenn det siste året, kan imidlertid være en diskusjon i seg selv (Transparency International 2013a, 11).

Ansikt-til-ansikt-kommunikasjon er ifølge Ostrom (2000) et viktig element i tillitsbygging. KPK arbeidet tidlig med sosialisering av antikorrupsjonsarbeidet, noe som skulle bli startpunktet for det forebyggende arbeidet slik KPK definerer det (KPK 2006, 54). Ifølge årsrapporten fra 2005 var nemlig involveringen av det indonesiske fellesskapet et viktig element i arbeidet, og det ble lagt til rette for dette gjennom tett samarbeid med antikorrupsjons-NGOer som ICW, sivilsamfunnet og statlige organer (KPK 2006, 18; Deutsche Asienforschungszentrum 2013, 23; Intervju informant 6, 13.05.15). På samme tid startet også byggingen av antikorrupsjonsnettverk med både statlige, ikke-statlige, nasjonale og internasjonale aktører ved hjelp av blant annet dialog og seminarer (KPK 2005, 27; KPK 2005, 29; Intervju informant 6, 13.05.15). Slike kommunikasjonstiltak er sentrale arenaer for å kunne diskutere og gi løfter om samarbeid. Panth (2011) hevder at KPK i senere tid har begynt et arbeid med å endre det hun velger å kalle korrupsjonskulturen. Dette kan illustreres gjennom at KPK nylig ba lokalmedier om å bistå med å skape lokale fellesskap som tar avstand fra korrupsjon. Widjojanto trakk dette frem som en nødvendig følge av at myndighetene ikke hadde inkludert offentligheten nok i sitt tidligere antikorrupsjonsarbeid (*The Jakarta Post* 23.10.14). Ifølge KPK selv begynte dette arbeidet imidlertid allerede i 2005 (KPK 2005, 69). Som følge av kommisjonens arbeid er det blitt etablert flere hundre antikorrupsjonsfellesskap rundt om i landet, og ifølge informant 6 har det oppstått et fellesskap der befolkningen er svært ivrige etter å rapportere observert korrupt atferd (KPK 2012, 35; Intervju informant 6, 13.05.15).

De institusjonelle endringene etter regimeskiftet ble etterfulgt av en offentlig fordømming av korrupsjon, og i den tidligere nevnte PGR-rapporten fra 2001 oppga mindre enn fem prosent av respondentene at de anså korrupsjon som en *naturlig* del av hverdagen (Khouw og Lim 2001, 30; Cameron, Chaudhuri, Erkal og Gangadharan 2005, 3). Fra et normorientert kollektiv handlingsteoretisk utgangspunkt lover slike tall godt for kollektiv handling. Det ser imidlertid ut til å ha vært en forskjell mellom folks svar og deres handlinger, for omkring en tredjedel av respondentene oppga deretter at de enten betalte det som krevdes eller aksepterte penger og gaver (Khouw og Lim 2001, 30). Denne motsetningen bekreftes av informant 5 som forteller at det å skulle endre befolkningens forståelse av og holdninger til korrupsjon er en vanskelig oppgave:

Under the New Order Suharto [regime], and even under the Sukarno [regime] [...] the public grew up facing corruption. All the norms, all the common behaviour of the people, we did not realize that it was corruption. That's why changing the behaviour, changing the attitude of the whole nation of 240 million people is not an easy thing to do [...] [because] corruption is internalized. Sometimes, if people go to the public services, they have to pay extra money because it has been practiced for years [and has become] a norm. If they do not give money they would feel guilty for not giving money. It has become a norm; it takes time to transform it (Intervju informant 5, 01.04.15)

Gapet mellom holdning og handling som Khouw og Lim påviser kan skyldes det som i mislighetstrekanten kalles rettferdiggjøring, som innebærer at man rasjonaliserer vekk det ulovlige aspektet og dermed heller ikke oppfatter egen korrupt aktivitet som faktisk korrupsjon. Holdningsendrende arbeid er svært utfordrende, men ifølge Schütte har KPK likevel klart å utløse endringer i både oppfatninger, handlinger og institusjoner (2012, 47).

Det undersøkte datamaterialet indikerer at det å skape tillit i befolkningen var et viktig element i KPKs arbeid frem til 2014. Det er imidlertid ikke blitt funnet tegn til arbeid som direkte rettet seg mot å bygge en oppfatning av at man trygt kunne si nei til korrupsjon uten å være redd for å måtte stå igjen alene som en "taper" (Ostrom 1997, 9), et moment normorientert kollektiv handlingsteori fremmer som svært viktig for å kunne lykkes med en antikorrupsjonsstrategi basert på kollektiv handling. KPK lyktes på sin side i å oppnå en overveldende støtte fra offentligheten, og ifølge informant 6 har kommisjonen også klart å skape en stor og felles motstand mot korrupsjon (Intervju informant 6, 13.05.15). Uten den offentlige deltakelsen og støtten ville KPK vært historie (Intervju informant 5, 01.04.15). Informant 6 forteller likevel at det har vært viktigere å få befolkningen med på laget som støttespillere enn som kontrollører, og at det også er her de har lyktes best. Flere informanter bekrefter at selv om indoneserne vil se de korruperte statsansatte bli fengslet, er de mer engasjerte i aksjoner og donasjoner til KPK enn i rapporteringen (Intervju informant 4, 20.02.15; intervju informant 5, 01.04.15; intervju informant 6, 13.05.15). Det er vanskelig å vite hvorvidt dette er et resultat av en opplevelse av å være alene om å rapportere. Samtlige informanter bekrefter likevel det de undersøkte skriftlige kildene og rapportene også presenterer; KPK har lyktes i å skape et fellesskap der det er en lavere korrupsjonsaksept enn tidligere. Det ser imidlertid ut til at fellesskapsbyggingen har handlet mer om tillit til KPK enn om horisontal tillit folket imellom, og i mindre grad rettet seg mot en felles trygghet om at også andre vil ta avstand fra korrupsjon.

Tabell 6.1 Observasjoner I

	Observasjoner
1	KPKs arbeid for å oppnå tillit i befolkningen var både tidlig til stede, omfattende og vellykket
2	Kommisjonen arbeidet aktivt for å skape et fellesskap i antikorrupsjonsarbeidet som helhet
3	Det er blitt funnet få tegn til KPK-initierte tillits- og fellesskapsbyggende aktiviteter der det å skape en trygghet om at man ikke blir stående alene dersom man tar avstand fra korrupsjon har vært et uttalt mål

Utdanningstiltak

Et av KPKs hovedmål var å skape en generasjon som tar avstand fra korrupsjon (KPK 2008, 66). Dette ville kommisjonen gjøre ved å eliminere korrupsjonen ved dens kilde: det korruperte sinnet (KPK 2012, 2). I 2012-rapporten anerkjennes eksistensen av en overfladisk avvisning av korrupsjon som dekker over den reelle aksepten og deltakelsen (KPK 2012). En av metodene kommisjonen brukte for å komme dette til livs, samtidig som de rekrutterte og skapte offentlig støtte i kampen mot korrupsjon, var utdannende tiltak (Panth 2011, 22). KPK var fra begynnelsen av tydelig på at det å spre kunnskap både gjennom formelle og ikke-formelle utdanningskanaler var viktig for å øke den offentlige forståelsen av hva korrupsjon var og hvordan det kunne bekjempes (KPK 2006, 68-69). Dette bekreftes av informant 2 som forteller at å gi befolkningen økt kunnskap om korrupsjon, hvordan å håndtere og unngå korrupsjonsrelaterte situasjoner, utgjorde en stor del av KPKs mandat (Intervju informant 1, 19.02.15). Ifølge lov 30/2002 skal KPK designe og fremme implementeringen av et sosialiseringprogram, etablere utdanningsprogrammer på alle utdanningsnivåer samt gjennomføre antikorrupsjonskampanjer i offentligheten.²⁷ Et av arbeidsområdene er også å gjøre sårbarhetsanalyser og deretter foreslå hvordan man kan øke kunnskapen om problematikken (Bolongaita 2010, 7). Dette har KPK de siste årene gjort gjennom å bruke ressurser på utdanningskampanjer, og i 2006 startet kommisjonen med en kampanje som rettet seg mot den yngre generasjonen (Schütte 2009, 90). Informant 2 forteller også at det i hovedsak er det utdannende og bevissthetsspredende aspektet som utgjør hovedpilaren i KPKs arbeid med forebygging i sivilsamfunnssektoren (Intervju informant 2, 20.02.15).

Enkelte donorer støtter i hovedsak straffeforfølgelsestiltak i Indonesia, men i for eksempel den tyske statlige utviklingsorganisasjonen GIZs samarbeid med indonesiske myndigheter om styrking av KPK, er det særlig forebygging som vektlegges (GIZ i.d.). Om GIZ sikter til reformbasert forebygging eller utdannende tiltak er uvisst. Kommisjonen ser likevel ut til å ha

²⁷ Lov nr. 30/2002, artikkel 13.

gjennomført en dreining der det etter hvert ble investert i omfattende utdanningstiltak, som oppsøkende opplæringsarbeid (KPK 2008, 66-72; Bolongaita 2010, 6; Djani 2013, 288). Likevel holdt kommisjonen, i alle fall frem til 2010, en litt lavere profil her enn i rettshåndhevelsesaktivitetene (Bolongaita 2010, 6). Det kan imidlertid se ut til at synligheten i ettertid har steget. På KPKs nettsider er det en rekke ressurser som retter seg mot befolkningen, og kommisjonen har i samarbeid med utdanningsdepartementet produsert antikorrupsjonsmoduler for distribuering til alt fra barnehagebarn til videregåendelever (KPK 2008, 68). De har jobbet med å innføre antikorrupsjon som et obligatorisk fag i statlige skoler over hele landet, og har fått det inn på universitetsnivå (KPK 2012, 33). Kommisjonen har også utgitt barnebøker, hatt opplæring med lærere i formidling av antikorrupsjon og etablert et portabelt antikorrupsjonslæringscenter med informasjon, spill, filmer og bøker (*The Bali Times* 09.02.10; KPK 2012, 33; Wicaksono 2014). Slike utdanningstiltak er svært viktige for å bygge holdningene og normene som ifølge normorientert kollektiv handlingsteori ligger til grunn for vellykket kollektiv handling. Informant 6 hevder at det nå er en noenlunde balanse mellom utdannende og forebyggende verktøy på en side og rettsforfølgende på den annen. Informanten støtter også de andre informantenes uttalelser om at media ikke er interesserte i å dekke dette og at det derfor ofte skapes et skjevt bilde av arbeidet (Intervju informant 6, 13.05.15).

KPK arbeider imidlertid ikke kun med utadrettede opplæringsprogrammer som treffer offentligheten og den yngre generasjonen. Kommisjonen har for eksempel skapt et utdanningsprogram rettet mot statsansatte, for å formidle at belønninger også er en form for bestikkelser (KPK 2008, 104; KPK 2012, 29). De har også lansert en mobiltelefonapplikasjon som skal hjelpe de statlige ansatte å vurdere korrupsjonssituasjoner (Dhumieres 2014). Disse tiltakene kan gi et lite bilde av det sammensatte arbeidet og de mange frontene kommisjonen arbeider på når det gjelder utdanning. Flere av aktivitetene var imidlertid frivillige, som den nevnte applikasjonen. Dette er elementer som i et Olson-perspektiv ikke ville blitt vurdert som effektive på bakgrunn av antagelsen om eksterne insentiver som belønning og straff som forutsetninger for samarbeid.

Det ser ut til at utdanning de seneste årene ble en stadig større del av KPKs arbeid. Dette støttes av funnene fra kapittel 5.1, der det ble funnet indikasjoner på at både forebyggende og utdannende arbeid etter hvert i større grad kom til og supplerte det rettsforfølgende arbeidet.

Tabell 6.2 Observasjoner II

	Observasjoner
1	Normbyggende utdanningstiltak fikk etter hvert en stadig større plass i KPKs antikorrupsjonsstrategi
2	Utdanningstiltakene var mangefasetterte og handlet ikke kun om verdibasert opplæring
3	Tiltakene rettet seg den senere tiden i stor grad mot den yngre generasjonen og statsansatte

Tilsynsordninger og overvåkingsmekanismer²⁸

Der PAT fokuserer på befolkningens rolle som prinsippal presenterer altså normorientert kollektiv handlingsteori en noe bredere forståelse av overvåkings- og tilsynsordninger. I kapittel 5.1 ble det tydelig at KPKs informasjonsinnhenting i stor grad var basert på rapporteringer fra befolkningen. Tilsynet og overvåkingen skjedde imidlertid også på andre måter. En av disse var telefonavlytting, som viste seg svært effektiv i å felle høytstående tjenestemenn (Panth 2011, 15). KPK var autorisert til å operere som tilsynsorgan, og utførte denne arbeidsoppgaven ved blant annet å ha tilsyn med korrupsjonssakene politiet og riksadvokatens kontor håndterte. Ifølge lov 30/2002 var kommisjonen også autorisert til å overta etterforskninger fra andre antikorrupsjonsinstitusjoner dersom de vurderte det nødvendig (KPK 2005, 19). KPK arbeidet også for å skape “integritetssoner” innad i de ulike lokale myndighetene, og for å sikre at de interne kontrollene kunne sette en brems på korrupsjonsomfanget (KPK 2008, 18; Djani 2013, 288). I tillegg hadde kommisjonen også mandat til å overvåke de ulike statlige organenes forebyggende arbeid, å koordinere disse i kampen mot korrupsjon, samt til å overvåke, evaluere og forbedre deres interne tilsyn og administrative systemer (KPK 2008, 80; Bolongaita 2010, 7). Fra et PAT-perspektiv vil tilsyn, i tillegg til gjennomsiktighet, være viktig for å redusere agentenes rom for skjønn, mens tilsyn fra et normorientert kollektiv handlingsteoriperspektiv kan bidra til vellykket kollektiv handling gjennom å gi informasjon om hvordan de ulike aktørene handler. Det ble funnet få tegn på tilsyn via Ostroms selvmonitorering, annet enn KPKs innføring av “ærlighetskiosker”. Disse kioskene ble etablert i offentlige kontorer og var ubemannede, slik at det ikke var noe riktig tilsyn med hvorvidt man etterlot den korrekte summen penger eller ikke. Selv i KPKs eget resepsjonsområde gikk imidlertid dette prosjektet med underskudd (*Kompas* 31.12.08, gjengitt i Schütte 2012, 46).

I 2005 var kommisjonens satsningsområde en rekke korrupsjonsundertrykkende aktiviteter, og også i 2008 og 2012 utgjorde overvåkingen en sentral del av kommisjonens arbeid (KPK

²⁸ Se fotnote 18 om datagrunnlag.

2006; 2008, 15; 2012, 48). Tilsynsaspektet ser ut til å hele tiden ha utgjort en tydelig del av arbeidet, og ut fra tilgjengelige data er det lite som tyder på at denne delen er blitt mindre. Det ser heller ut som om det forebyggende og utdannende aspektet, som er blitt observert å ha økt i senere tid, kom som et supplement til denne ettersom kommisjonen selv erkjente at de burde vektlegges like mye (KPK 2008, 15).

Tabell 6.3 Observasjoner III

	Observasjoner
1	Overvåkings- og tilsynsordninger har gjennomgående vært en sentral del av KPKs strategi
2	KPKs overvåkingsverktøy baserte seg ikke utelukkende på klager fra befolkningen
3	Telefonavlytting og direkte tilsyn med andre institusjoners arbeid utgjorde viktige deler av overvåkingen

Bevissthetsspredning gjennom tradisjonelle og sosiale medier

Det er ikke bare via konkrete utdanningstiltak, men også gjennom aktiv bruk av media, at man kan påvirke grunnlaget for kollektiv handling. Dette kan skape en bevissthet om problematikken som kanskje ellers ville vært fraværende. Media var tydelig til stede i konfliktene som etter hvert oppsto mellom KPK og politiet,²⁹ og også i rapporteringen om hvem som var anklaget for hva. Nyheter om korrupsjon i media har økt drastisk siden KPKs oppstart, og KPK hevdet det nesten ikke kunne gå én dag uten nyhetssaker om arrestasjoner av korrupsjonsmistenkte (KPK 2007; Deutsche Asienforschungszentrum 2013, 23). Informant 5 forteller imidlertid at det var vanskelig å få mediene interessert i det utdannende arbeidet: “the media is waiting for the KPK to find the new suspect” (Intervju informant 5, 01.04.15). Oppfatningen om at media var mer interessert i dommene enn det forebyggende arbeidet understøttes i både en rapport fra Deutsche Asienforschungszentrum (2013, 23) og av informant 6 (Intervju informant 6, 13.05.15).

Muligens for å bøte på medias manglende interesse startet KPK relativt nylig en massiv og utadrettet antikorrupsjonskampanje. I august 2014 ble de tidligere mindre informasjonssnuttene på tv fulgt opp av lanseringen av Kanal KPK, en tv- og radiokanal med et antikorrupsjonsbudskap, som sender programmer for både barn og voksne (KPK 2008, 70; *The Jakarta Post*, 18.08.14).³⁰ De Jakarta-baserte avisene har gått foran i kampen mot korrupsjon, men sammenlignet med tv og radio har de liten påvirkningskraft (Verdensbanken

²⁹ For en oppsummering av konflikten, se *The Economist* 05.11.09, “The Gecko Bites Back”, tilgjengelig fra <http://www.economist.com/node/14816720> og *The Jakarta Post* 24.01.15, “Geckos vs. Lots of Crocodiles”, tilgjengelig fra <http://www.thejakartapost.com/news/2015/01/24/editorial-geckos-vs-lots-crocodiles.html>.

³⁰ Kanal KPK, begge er tilgjengelige fra KPK (i.d.): <http://kpk.go.id/kanalkpk/>.

2003, 11). Kanal KPK kan nå lenger enn avisene, og trenger heller ikke å fokusere kun på etterforskning og arrestasjoner. Ifølge Panth har sosiale medier som Twitter, Facebook og MySpace vært de mest suksessfulle verktøyene for å organisere og synliggjøre protester i Indonesia, men det er oftest andre enn KPK som har initiert disse (2011, 12; Intervju informant 6, 13.05.15). Kommisjonen benyttet seg også i stor grad av populærkulturverktøy som spill og tegneserier for å spre budskapet sitt. KPK var opptatt av å skape gode relasjoner til massemediene, og holdt jevnlig rutinediskusjoner og seminarer spesifikt for disse for å spre en balansert og troverdig forståelse av KPK og de strategiske tiltakene som var involvert i deres antikorrupsjonsarbeid (KPK 2008, 72-73). Slike relasjoner og kunnskapsbygging kan ha bidratt til at KPKs bevissthetsspredning via mediene ble særlig effektiv. Brunetti og Weder hevder at den eksterne kontrollen til en uavhengig presse sannsynligvis er en av de mest effektive institusjonene når det kommer til å avsløre statsansattes overtredelser (2003, 1801; 1804). Det er imidlertid ikke denne avsløringseffekten som utgjør mediens bidrag til vellykket kollektiv handling, dette vil heller være pressearbeid med formål om å skape offentlig bevissthet rundt problematikken.

For å spre informasjon om kampanjene sine benyttet kommisjonen seg av bannere og reklameplakater, og fulgte det opp ved hjelp av både trykte og elektroniske medier for å sikre at budskapet nådde ut til hele befolkningen (KPK 2007). Det uttalte målet her var å styrke antikorrupsjonstiltakene til KPK, noe som jo kan skje gjennom bevissthetsspredning, og KPK interagererte med media over 200 ganger i løpet av 2007 (KPK 2007, 72). KPK gjentar selv i sin 2008-rapport at offentlig deltakelse var en viktig del av å forebygge og bekjempe korrupsjon, og for å opprettholde denne bevisstheten hos befolkningen holdt de en rekke arrangementer for å forbedre offentlighetens forståelse av korrupsjonsbekjempelse (KPK 2008). Som antydnet i kapittel 5.1 utgjorde korrupsjonsundertrykkende aktiviteter satsingsområdet på begynnelsen og midten av 2000-tallet, men i 2007 påpekte kommisjonen som nevnt selv at det burde tillegges like mye vekt på den forebyggende tilnærmingen (KPK 2008, 15). Med tanke på hvordan KPK selv bruker begrepet er det sannsynlig at det her også refereres til utdanning og bevissthetsspredning.

Tabell 6.4 Observasjoner IV

	Observasjoner
1	Media viste mindre interesse for det bevissthetsspredende arbeidet, og det har derfor vært lite synlig for offentligheten
2	KPK har arbeidet med bevissthetsspredning på egen hånd, gjennom for eksempel egne nettsider

6.1.1 Oppsummering: KPK

Selv om KPKs antikorrupsjonsstrategi innledningsvis bar tydelig preg av en PAT-tilnærming til korrupsjonsbekjempelse (som vist i kapittel fem), var også elementer fra en normorientert kollektiv handlingsforklaring av korrupsjon til stede, og det er blitt gjort funn som bekrefter forventningen om at *normbyggende verktøy var sentrale elementer i KPKs antikorrupsjonsstrategi*. Tilsynselementet, som blant annet sikrer informasjon om de som ikke samarbeider, var svært sentralt allerede fra starten av, og sameksisterte med den offentlige rapporteringen som ble kartlagt i kapittel fem. I kapittel fem ble det også funnet at PAT-mekanismer som rettshåndhevelse var svært sentrale i KPKs strategi over en lengre periode, men det ble også funnet indikasjoner på et skifte der det ble snakket mer om forebygging. Som presentert i dette kapitlet er det imidlertid ikke blitt funnet klare tegn til at reformarbeidet fikk en større rolle, men når det gjelder utdanning, som i KPK-tekster ofte inkluderes under forebyggingsbegrepet, ser det ut til at dette kan ha vært tilfellet. Årsaken bak det økte utdanningsfokuset kan ha vært at både budsjett og antall ansatte vokste, men på grunn av den observerte økte forventningen om økt deltakelse fra offentligheten vil dette ifølge Ostrom likevel ha vært et godt valg for å styrke den kollektive handlingen. Bevissthetsspredningen via media ser ut til å ha vært lite synlig, delvis på grunn av manglende interesse fra media selv (Schütte 2012, 46). Det ble også tidlig arbeidet for å skape tillit til kommisjonen og dens ansatte, men det er blitt funnet få tegn til fellesskapsbyggende aktiviteter som ville styrke troen på gjensidighet. Disse funnene indikerer at utdanning, sammen med kollektiv handling, i stadig større grad har blitt inkludert som en del av KPKs antikorrupsjonsstrategi, mens tilsyn tilsynelatende har vært stabilt til stede fra begynnelsen. Funnene indikerer også at KPKs strategi ikke kun var utviklet på bakgrunn av en ren PAT-tilnærming, til tross for at KPK var mest kjent og renommert for sitt arbeid med etterforskning og straff (Bolongaita 2010, 6).

6.2 Normbyggende verktøy i BRR

Fellesskapsbygging

Aceh var fra tidligere av dominert av vold, maktmisbruk og korrupsjon, noe som gjorde fellesskapet fragmentert og lokalsamfunnet preget av et lavt tillitsnivå (Törnquist 2010b, 95; BRR 2009a, 42). Som et resultat av dette møtte BRR omgivelser som generelt var skeptiske til korrupsjonsbekjempende tiltak (Ibrahim og Alsa 2009, 6). “Yes, BRR doesn’t want to get involved in corruption, collusion and nepotism with the contractors, the projects will just be divided among (the BRR officials) themselves”, var et vanlig, sarkastisk svar til BRRs klart uttalte antikorrupsjonsprofil (Ibrahim og Alsa 2009, 42). På tidlig 2000-tall opplevde Acehs befolkning at andelen innbyggere som levde under fattigdomsgrensen økte i takt med midlene provinsen ble tildelt over statsbudsjettet (Ibrahim og Alsa 2009, 4). I slike omgivelser ble det vanskelig å snu trenden og skape en følelse av fellesskap og tillit. Informant 1, tidligere ansatt i SAKs ledelse, formulerte det slik at et av problemene med korrupsjon er at det er som en tåke. Dersom den ikke blåses vekk ligger den som et dekke over nasjonen og skaper en oppfatning av at man ikke kan stole på noen.

If you can’t blow away the smog to get some clarity, people think everything’s corrupt, even if it’s not. Many of the problems of corruption have to do with this corruption smog [because this way] people won’t have trust in the systems (Intervju informant 1, 19.02.15)

Slike holdninger er svært skadelige for fellesskapet og gjensidigheten Ostrom viser til som viktige forutsetninger for kollektiv handling. Dermed ville tiltak som skapte tiltro til at ikke samtlige personer i samfunnet var korrupte være avgjørende for å unngå kollektiv handlingsproblemer. Informant 1 bekrefter at de arbeidet på denne måten, og at det å vise hvor korrupsjonen *ikke skjedde* var vel så viktig som å slå ned på den (Intervju informant 1, 19.02.15). Ved hjelp av slike tiltak øker man muligheten for å oppnå det nødvendige fellesskapet, fordi før dette kan skje er man nødt til å vite at man ikke vil bli stående alene (Ostrom 1997, 9). Det skjedde likevel flere hendelser som virket ødeleggende for dette. Et eksempel er enkeltindividene som stilte tomtene sine til rådighet og lot donorer bygge nye hus der, men som deretter nektet andre å flytte inn og heller beholdt det for seg selv og sin familie (Intervju informant 4, 09.03.15). Slik undergraving av tillit kan bidra til en fangens dilemma-situasjon der man ikke tør å sette den umiddelbare egeninteressen til side i frykt for å bli stående alene som taperen.

I rekonstruksjonens hovedstrategiplan ble det fastslått at arbeidet skulle være fellesskapsorientert (Den indonesiske republikk 2005c, 2). For å sikre dette fellesskapet ble det etablert ulike deltakelses- og koordineringsforum i hvert eneste distrikt i både Aceh og Nias, der deltakere fra ulike grupper møttes for å sammen jobbe mot felles mål (BRR 2009b, 12). Selv om tiltakene ikke var opprettet spesifikt for å skape tillit, men for å blant annet sikre koordineringen på lokalt og grasrotnivå, kan slike mekanismer likevel ha bidratt til å øke den generelle fellesskapsfølelsen. BRR interagererte med grupper i nærmiljøet med det formål å skape tillitt til byrået (Intervju informant 1, 19.02.15). Her var det muligheter for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon og diskusjon, men ut fra det undersøkte datamaterialet ser det ikke ut til at den konkrete fellesskapsbyggingen som kunne skape en følelse av gjensidighet og samarbeid var til stede i BRR i særlig stor grad. Denne observasjonen er i tråd med Törnquists kritikk av rekonstruksjonsprosessen for å i for stor grad ha vært fokusert på de direkte materielle konsekvensene av tsunamien. Törnquist anklager også Vesten for å ha føyd seg etter den indonesiske regjeringens krav om å ikke kombinere bistanden med demokratibyggning og korrupsjonsbekjempelse (*Dagsavisen* 24.12.14).

Tabell 6.5 Observasjoner V

	Observasjoner
1	På grunn av situasjonen i Aceh ble tillitsbygging ekstra viktig, men mesteparten av dette arbeidet handlet om å skape tillit til BRR, ikke befolkningen imellom
2	BRR ønsket å fjerne “korrupsjonståken” ved å formidle at korrupsjonen ikke var overalt og uunngåelig
3	Dannelsen av fellesskap for å skape tillit til at ikke alle andre var korrupte var ikke svært til stede i BRRs arbeid, og de tiltakene som ble iverksatt for å danne fellesskap var ikke direkte rettet mot korrupsjonsforebygging

Utdanningstiltak

Samtidig som BRR oppfordret lokalsamfunnet til å delta i overvåkingen gjennom sikre og lett tilgjengelige klagekanaler, jobbet byrået også med utdanning og bevissthetsspredning for å “angripe korrupsjonen ovenifra” (Samadhi 2014, 178). Etter at naturkatastrofen, som hadde ødelagt 80 mil kystlinje, hadde roet seg ble det klart at over 1000 skoler var blitt rammet (BRR 2009b, 8). Gjenoppbyggingen av utdanningsinstitusjonene ble dermed en viktig del av arbeidet, men også et annet utdanningsrelatert aspekt sto på agendaen for byråets arbeid; antikorrupsjonsopplæringen (Den indonesiske republikk 2005d, 3). Informant 1 forteller at en endring i folkeholdningen var en avgjørende brikke for å motarbeide korrupsjon i prosjektene, ettersom korrupsjonen i stor grad var blitt internalisert og akseptert av offentligheten (Intervju informant 1, 19.02.15). Under koordineringsforumet nevnt i kapittel 5.2 ble det enighet blant

deltakerne i forumet, bestående av blant annet BRR, NGOer, donorinstitusjoner, lokalpolitikere og sivilsamfunnet, om viktigheten av å nå ut til lokalsamfunnene for å forsikre at korrupsjonen ble forhindret ved “the very roots” (BRR 2006, 1). Offentlighetens holdninger til, og kunnskap om, korrupsjon og dennes konsekvenser ville kunne ha stor betydning for BRRs muligheter for å avverge korrumpert aktivitet. Det å påvirke holdningene ble dermed ansett som svært nødvendig (Intervju informant 1, 19.02.15). SAK arbeidet derfor med å bygge den lokale kapasiteten for å styrke de lokale kreftenes deltakelse i å oppdage, etterforske og forebygge korrumpert aktivitet (BRR 2005a, 1).

Som tidligere beskrevet var utdanning en av komponentene i BRRs tredelte tilnærming til korrupsjonsbekjempelse. Her ble det fokusert på å øke den offentlige bevisstheten om korrupsjonsproblematikken og dennes betydning for enkeltindivider, samfunnet og nasjonen som helhet (Ibrahim og Alsa 2009, 16). For å promotere antikorrupsjonssaken samarbeidet BRR med innflytelsesrike segmenter i samfunnet, som journalister, lærere, religiøse ledere og studenter (BRR 2009a, 67). På grunn av BRRs arbeid ble antikorrupsjonstematikk inkludert i fredagsbønnen. BRR etablerte et eget utdannings- og forebyggingsprogram, og samarbeidet også med KPK om antikorrupsjonsutdanningskampanjer i de berørte områdene (Intervju informant 4, 09.03.15). I tillegg promoterte de antikorrupsjonspraksisen direkte til sine eksterne partnere (BRR 2009a, 64).

Utdanningstiltakene var imidlertid ikke rettet utelukkende mot offentligheten, det var også fokus på å utdanne de ansatte i byrået: “You need not only a public complaint system, but you need people on the inside who understand what to do with it and how to interpret it,” forteller informant 4, tidligere ansatt i BRR (Intervju informant 4, 09.03.15). Uten kunnskapsrike ansatte med integritet som håndterte de mottatte klagene ville ikke rapporteringssystemet hatt noen verdi. Utdanning ble altså nevnt som et viktig verktøy for å forhindre korrupsjonen fra å slå rot i egen organisasjon og i donorenes sinn. Denne holdningen måtte kommuniseres til andre, men det skjedde aller mest i kraft av individene på topp som demonstrerte sitt engasjement gjennom egen etisk fremferd (BRR 2009, 71). Som diskutert i kapittel 5.2. var det imidlertid uenighet om hvorvidt den interne integriteten var tilfredsstillende.

Tabell 6.6 Observasjoner VI

	Observasjoner
1	En holdningsendring var nødvendig for å kunne lykkes med antikorrupsjonsarbeidet
2	Normbyggende opplæring i korrupsjonsproblematikken ble nevnt som et sentralt ledd i antikorrupsjonsarbeidet, både internt i BRR og ut mot offentligheten

Tilsynsordninger og overvåkingsmekanismer

I og med at BRRs mål var å sikre at rekonstruksjonsmidlene ikke forsvant er det naturlig at tilsynsordninger og -organer var svært sentrale (Ibrahim og Alsa 2009). Muligens for å forhindre at lokale eliter kastet seg inn på det nylig desentraliserte korrupsjonsmarkedet, slik blant andre Rock (2009, 56) skisserer det, ble visjonen om å oppnå en ren, pålitelig og respektert institusjon ledsaget av opprettelsen av flere interne overvåkings- og tilsynsmekanismer. Disse inkluderte et tilsynsstyre, et representantskap for finanser og utvikling, en generalinspektør som rapporterte til de sentrale myndighetene og lokale tilsynsorganer som rapporterte til blant annet de lokale myndighetene (Pease 2005, 38; Ibrahim og Alsa 2009, 14; BRR 2009a, 64). Eksterne spesialister ble også bragt inn fra tid til annen for å granske eventuelle tilfeller av korrupsjon internt i BRR, slik at de ansatte visste at dersom de overtrådte regelverket var det bare et spørsmål om tid før noen banket på døren deres (Intervju informant 4, 09.03.15). For å beskytte rekonstruksjonsmidlene opprettet finansdepartementet et eget kontor for å samarbeide med BRR slik at penger kunne bli flyttet fort, noe som også betydde at risikoen for at midlene skulle forsvinne sank ettersom de ikke ble håndtert av BRR-ansatte (Intervju informant 4, 09.03.15).

BRR samarbeidet også med KPK om korrupsjonsetterforskning i regionen, og det ble skapt allsidige internettverktøy som muliggjorde offentlig sporing av prosjekter (BRR 2009a, 66). Det ble også opprettet spesielle enheter for prosjektimplementeringen, bundet av robuste etiske retningslinjer, for å overvåke anbudsprosessene og byggeprosjektene. Disse var svært viktige for å holde oppsyn med realiseringen av budsjettet, men de møtte sterkt press fra entreprenører, leverandører og eksterne aktører. Dette resulterte i en svært ustabil situasjon med behov for sterke kontroll- og tilsynsmekanismer, og overvåkingssystemet for pågående prosjekter ble kritisert av Verdensbanken for å være for svakt (Ibrahim og Alsa 2009, 6-8; 10; Verdensbanken 2006). På bakgrunn av det undersøkte materialet ser det likevel ut til at tilsyn spilte en svært viktig rolle i BRRs antikorrupsjonsarbeid.

Tabell 6.7 Observasjoner VII

	Observasjoner
1	Tilsyn og overvåking var et svært viktig element i BRRs arbeid med å sikre rekonstruksjonsmidlene
2	Det samme gjelder for mekanismene som ikke var basert på befolkningsdeltakelse

Bevissthetsspredning gjennom tradisjonelle og sosiale medier

BRRs forebyggings-, etterforsknings- og utdanningsstrategi bygget på forventningen om at folket ville kunne ta en aktiv rolle i forebyggingen og deretter handle i samsvar med sannhets- og rettferdighetsprinsipper dersom den offentlige bevisstheten vokste (Ibrahim og Alsa 2009, 16). For å formidle antikorrupsjonsbudskapet sitt ble BRR etter hvert nødt til å benytte seg av media, for selv om personalet i BRR var forpliktet til å ikke ta i mot gaver ville det gjøre liten nytte dersom befolkningen selv oppførte seg som vanlig (Intervju informant 1, 19.02.15). Derfor arrangerte BRR en mediestorm der budskapet var at man ikke skulle gi BRR-ansatte gaver, uansett form. På grunn av den utbredte gavegivningskulturen ble ikke budskapet tatt alvorlig av lokalbefolkningen, så BRR så seg til slutt nødt til å inkludere en trussel om at de selv ville rapportere enhver som forsøkte å gi dem gaver. Denne bevissthetsspredningen skulle vise seg å være svært effektiv, og det endte etter sigende med at ingen i BRR mottok ulovlige gaver eller bestikklser (Intervju informant 1, 19.02.15). Informant 1 hevder at de ved hjelp av slike bevissthetsspredende tiltak klarte å endre folks oppførsel også internt i byrået. Byrået utga selv sporadiske medieoppdateringer om rekonstruksjonsprosessen, men det er usikkert hvorvidt formålet med dette var å spre bevissthet om korrupsjon eller om utviklingen som sådan (BRR 2005a; 2005b; 2006; 2009b).

Mahjuddin, grunnleggeren av antikorrupsjons-NGOen GeRAK Aceh, skriver om Aceh at oppdagelsen av korrupsjon ville kreve en omfattende involvering av offentligheten, både aktiv og passiv (Mahjuddin 2006, 13). Hva Mahjuddin mener med passiv vites ikke, men dersom det siktes til en nødvendig bevissthet om problematikken for å deretter kunne handle, ser det ut til at BRR arbeidet for begge deler. Enkelte mener at det blant annet er på grunn av BRR at gjennomsiktighets- og ansvarliggjøringsdiskursen på så kort tid fikk en så sterk rolle i Aceh (Thorburn 2010, 149). Dette indikerer at det må ha skjedd en bevissthetsspredning, enten via utdanningsprosjekter eller ulike medier. Likevel nevnes bevissthetsspredningsverktøy kun overfladisk i *BRR Book Series*-heftet om byråets antikorrupsjonsarbeid, som ble utgitt av BRR etter arbeidets slutt (Ibrahim og Alsa 2009). Tilsynsmekanismene ble viet klart mest plass, noe som kan tyde på at dette fra internt hold ble ansett som det viktigste elementet i

arbeidet (Ibrahim og Alsa 2009). Dette kan støtte den tidligere nevnte kritikken av prosessen, som pekte på at det kun ble fokusert på de materielle manglene og at det ikke ble gått inn for demokratibyggning og korrupsjonsbekjempelse (*Dagsavisen* 24.12.14).

Tabell 6.8 Observasjoner IIX

	Observasjoner
1	BRR benyttet seg av tradisjonelle medier for å skape bevissthet rundt korrupsjonsproblematikken
2	Et av målene med bevissthetsspredningen var å styrke oppfatningen av BRR som en instans med integritet

6.2.1 Oppsummering: BRR

I likhet med KPK har også BRRs arbeid vært preget av normbyggende verktøy. Det er blitt funnet indikasjoner på at å overbevise fellesskapet om at korrupsjonen ikke var allestedsnærværende var “vel så viktig” som å slå ned på den, en bevissthetsspredning som er essensiell i normorientert kollektiv handlingsteoris løsning på kollektiv handlingsproblemer. Det ble også fokusert på å bygge tillit til BRR, men utover det ble det funnet få tegn til fellesskapsbygging med korrupsjonsreduksjon som siktemål. Fra begynnelsen av ble det erkjent at det var nødvendig å endre holdninger til korrupsjon, og normbyggende og utdannende kampanjer ble derfor gjennomført i dette henseende. Naturlig nok skjedde dette i mindre omfang enn i KPK. Som i KPK ser det ut til at bevissthetsspredning gjennom media ikke var det momentet som ble vektlagt mest, men dette kan også skyldes at det ble vurdert ivaretatt gjennom de utdannende tiltakene. Til sist ser det ut som om tilsyns- og overvåkningsmekanismer var de viktigste elementene i antikorrupsjonsarbeidet. Det er dermed funnet støtte også for forventningen om at *normbyggende verktøy var sentrale elementer i BRRs antikorrupsjonsstrategi*, men enkelte av dem, fellesskapsbyggingen og bevissthetsspredningen, kan altså se ut til å ha vært mindre til stede enn andre.

6.3 Oppsummering

Ved hjelp av det analyserte datamaterialet er det blitt dannet et bilde av hvordan ulike mekanismer for korrupsjonsbekjempelse basert på samarbeid ble vektlagt i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid. Kapittel fem fremstilte kollektiv handling som et sentralt element i begge institusjonenes arbeid, samtidig som det ble funnet indikasjoner på at den kan ha hatt en viktigere rolle i BRR enn i KPK. Hittil i kapittel seks har rollen til, og forholdet mellom, de ulike normbyggende mekanismene i begge institusjonenes arbeid blitt kartlagt og vurdert.

Det er blitt gjort funn som tyder på at slike verktøy i moderat til høy grad også utgjorde en sentral del av begge institusjoners antikorrupsjonsstrategier. I KPKs tilfelle ble det fra tidlig av arbeidet for å skape tillit blant befolkningen, og utdanning i antikorrupsjonstematikken ser ut til å gradvis ha blitt vektlagt mer over tid. En av hovedårsakene som trekkes frem som forklaring på de tidligere indonesiske antikorrupsjonskommisjonenes svikt – KPK var den syvende i rekken – er at de kun fokuserte på etterforskning og straffeforfølgning, ikke på forebygging i en vid forstand, så muligens var det dette som ble tatt til etterretning (Kurtzleben 2011). På bakgrunn av det identifiserte datamaterialet ser det ut til at tilsynsmekanismer også var tydelig til stede i KPK, ikke kun ved hjelp av den offentlige rapporteringen som kartlagt i kapittel fem, men også gjennom flere andre tiltak. Også i BRRs tilfelle er det utdanning og tilsyn som ser ut til å ha stått ekstra sterkt, mens arbeidet for en tillitsskapende fellesskapsfølelse virker å ha stått lavere på agendaen. Det ble likevel funnet tegn til at det ble arbeidet med å formidle at korrupsjon ikke er alminnelig atferd, et grep som i høyeste grad vil bidra til å skape fellesskapet som ifølge normorientert kollektiv handlingsteori vil øke sannsynligheten for vellykket kollektiv handling.

I både KPK og BRRs tilfelle er det altså funnet tydelige indikasjoner på at institusjonenes arbeid var preget også av mekanismer utledet fra en normorientert kollektiv handlingsteoriforståelse av samarbeid og korrupsjonsbekjempelse.

6.4 Samvariasjon og forklaringskraft

I tillegg til de to forventningene som er blitt vurdert så langt, ble det i kapittel tre også formulert en tredje og siste forventning, om at de normbyggende verktøyene ville samvariere positivt med grad av kollektiv handling. Dette innebærer at en økning av den ene variabelen vil svare til en økning av den andre. I KPKs tilfelle har den kollektive handlingen, målt ved hjelp av antall klager årlig, økt jevnt over, med en topp i 2008 og en i 2014 (se figur 5.1). Fra flere ulike kilder, inkludert nøkkelinformanter og KPK selv, ble det også rapportert om en økning i ikke bare forebyggende, men også utdannende aktiviteter. På bakgrunn av det eksisterende datamaterialet kan det dermed virke å foreligge en positiv samvariasjon mellom de to variablene, der verdiene på begge synes å ha økt.

Når det gjelder BRR ble antall klager rapportert å være høyest i 2006, mens man i 2007 og 2008 så en nedgang (se figur 5.2). Selv om det er blitt funnet at normbyggende verktøy

definitivt var til stede i BRRs antikorrupsjonsarbeid ble det ikke observert noen endring i disses omfang, og det kan derfor ikke, på bakgrunn av det undersøkte datamaterialet, påvises verken en positiv eller negativ samvariasjon mellom kollektiv handling og normbyggende verktøy. Dersom BRR hadde eksistert over en lengre tidsperiode og ikke kun i fire år, kunne muligens sjansen for å kunne påvise endring vært større.

6.4.1 Normorientert kollektiv handlingsteoris forklaringskraft

Ifølge normorientert kollektiv handlingsteori vil kollektiv handling ha større sjanse for å lykkes dersom det eksisterer blant annet ansikt-til-ansikt-kommunikasjon og felles normer og verdier. Dette er for å overkomme kollektiv handlingsproblemer, som her vil følge av at gevinstene ved å delta i korrumpert aktivitet blir vurdert å være større enn kostnadene. I kapittel fem ble det gjort rede for hvordan kollektiv handling spilte en viktig rolle i begge institusjoners arbeid, i form av at offentligheten bidro gjennom å overvåke og rapportere korrumpert atferd. Som vist over var også de normbyggende mekanismene til stede i både KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid, hos begge særlig i form av utdanningstiltak og tilsynsordninger. I lys av disse funnene vil problemstillingens tredje og siste spørsmål diskuteres: *I hvilken grad kan normorientert kollektiv handlingsteori forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRRs antikorrupsjonsarbeid?*

KPK

De grunnleggende forutsetningene for at normorientert kollektiv handlingsteori skal kunne forklare den faktiske tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK synes å være oppfylt, i og med at normbyggende verktøy beviselig utgjorde deler av kommisjonens antikorrupsjonsarbeid. Men hadde de noen direkte betydning for den kollektive handlingen, eller var det kun et tilfelle av samvariasjon?

Flere makropolitiskke faktorer nevnes gjerne som sentrale for KPKs suksess. Blant disse er støtte fra øverste politiske hold, samarbeidet med Tipikor, den sterke offentlige motstanden mot både små- og storskala korrupsjon, sivilsamfunnsorganisasjonenes robuste overvåking samt en aktiv og tilstedeværende presse (Bolongaita 2010, 19; Schütte 2012, 47; Deutsche Asienforschungszentrum 2013, 10). Muligvis kan enkelte av de nevnte faktorene også ha påvirket graden av deltakelse i korrupsjonsrapporteringen. Av disse er det den sterke antikorrupsjonsholdningen i befolkningen og overvåkingen fra NGOer, sivilsamfunn og

pressen som lettest kan gjenkjennes fra normorientert kollektiv handlingsteoris “anbefalinger” for hvordan å oppnå vellykket kollektiv handling. Ingen av de normbyggende tiltakene, unntatt muligens tilsynsordninger, ble via det analyserte materialet oppfattet som avgjørende for kommisjonens arbeid. Hvorfor ble utdanningsaspektet da, etter sigende, vektlagt mer etter hvert? Ut fra et normorientert kollektiv handlingsteoriperspektiv kan det være nærliggende å anta at en av årsakene var et møte med kollektiv handlingsproblemer. Dette ville kunne økt teoriens forklaringskraft betydelig, og vil i det følgende bli vurdert nærmere.

For å gjøre folket i stand til å spille en mer aktiv rolle i rapporteringen av korruperte hendelser arbeidet KPK for å oppnå en endring i befolkningens oppførsel og verdier. Kommisjonen selv presiserte ønsket om en bedre rapportering som en av årsakene bak de utdannende og opplysende aktivitetene (KPK 2006, 69; 75-76; Intervju informant 5, 01.04.15). Her benyttet kommisjonen seg altså bevisst av normorientert kollektiv handlingsteorimekanismer for å øke effektiviteten av PAT-verktøyet offentlig overvåking. Hvorvidt ønsket om økt aktivitet var utledet av et observert kollektiv handlingsproblem vites imidlertid ikke. KPK har selv forklart at skiftet var en følge av et tidligere for stort sanksjonsfokus, men en mer omfattende årsaksforklaring der de faktiske årsakene bak skiftet beskrives er ikke blitt tydelig avdekket i det undersøkte datamaterialet. En mulig forklaring kan være at det indikerte skiftet mot større vektlegging av utdanningstiltak skjedde på grunn av krav fra offentligheten. Dersom dette var tilfellet må det i ettertid ha skjedd en hurtig holdningsendring. I en 2008-undersøkelse vedrørende befolkningens holdninger til KPK svarte et flertall av respondentene at de ønsket at kommisjonen skulle fokusere på å straffe fremfor å arbeide preventivt med utdanning og bevissthetsøkning (KPK 2008, 74).

Ifølge Djani var årsaken til KPKs dreining mot en forebyggende strategi med vekt på offentlig utdanning heller det at kommisjonen etter hvert ble oversvømt med klager fra hele landet (2013, 288). Djani understøtter fortellingen om skiftet i KPKs strategi, men utpeker konkret den overveldende offentlige deltagelsen i rapporteringen som årsaken. Et reelt skifte fra vektlegging av PAT-verktøy til vektlegging av normbyggende verktøy vil som nevnt kunne gjøre normorientert kollektiv handlingsteori svært relevant for å forklare økningen i den kollektive handlingen. Det kan imidlertid ikke regnes som omlegging, mer som en utvidelse av arbeidsmetode, og ut ifra Djanis forklaring kan dreiningen heller ikke tolkes som et resultat av et møte med kollektiv handlingsproblemer. Årsaken var heller at klagemengden ble u håndterbar og at korrupsjonsproblematikken dermed måtte angripes fra en annen vinkel

(2013, 288). Dersom Djanis analyse stemmer vil ikke normorientert kollektiv handlingsteori, slik den er presentert i denne studien, kunne bidra til å forklare hvorfor kommisjonen i økende grad opplevde kollektiv handling, fordi tiltakene ikke ble satt i verk med motivasjonen om å løse kollektiv handlingsproblemer.

I og med at normbyggende mekanismer ser ut til å ha vært til stede helt fra begynnelsen, og fordi enkelte også ser ut til å ha samvariert med den kollektive handlingen, kan det ikke ses bort fra at disse kan ha hatt en positiv effekt på den kollektive handlingen i KPKs arbeid. Derfor vil det være nærliggende å anta at normorientert kollektiv handlingsteori kan bidra til å forklare dennes *tilstedeværelse*. Uten en nærmere analyse av årsaksmekanismene bak offentlighetens deltagelse i rapporteringen vil det likevel ikke være mulig å trekke noen sikre slutninger om teoriens forklaringskraft for *økningen*.

BRR

BRR-leder Mangkusubroto vektlegger den interne integritetspaktens klare retningslinjer for de ansatte som en av årsakene til byråets suksess (BRR 2009b, 9). Dette ble presentert i kapittel fem som et PAT-verktøy som blant annet legger til rette for sanksjoner. I tillegg til å skape frykt for represalier kan likevel et slikt tiltak også skape tillit til gjensidighet. Slikt sett kan verktøyet også omfattes av normorientert kollektiv handlingsteori som et bidrag til en løsning på kollektiv handlingsproblemer. Den nye lønnsordningen, der alle godtgjørelser utover egen lønn var forbudt, blir også omtalt som et viktig element i korrupsjonsforebyggingen (BRR 2009a, 67; 2009b, 9). På samme måte som integritetspakten kan dette ha bidratt til å styrke tilliten til at andre ikke vil handle korrupt, og kan dermed, i tillegg til å ha bidratt til gjennomsiktighet i lønssystemet, også ha spilt en normbyggende rolle. I hvilken grad disse mekanismene konkret bidro til å legge til rette for offentlig rapportering er imidlertid uvisst.

I motsetning til i KPK, ble det ikke funnet tegn til at bruken av de normbyggende mekanismene endret seg etter hvert, ei heller integritetspakt- og lønnsordningen som skissert over. Det gjorde likevel klageomfanget (se figur 5.2). Dette gjør det vanskelig å kunne forklare endringene i grad av kollektiv handling på bakgrunn av normorientert kollektiv handlingsteori. Like fullt, i og med at den kollektive handlingen faktisk var til stede, i likhet med de normbyggende mekanismene, bør teoriens forklaringskraft likevel ikke avfeies. Selv om det ikke er blitt funnet informasjon som konkret tilsier at motivasjonen bak disse

mekanismene var å forhindre kollektiv handlingsproblemer, gjør deres nærvær at teorien ikke mister muligheten til å forklare den kollektive handlingens tilstedeværelse. For å kunne fastslå forklaringskraften trengs likevel en grundigere analyse av motivasjonen bak de normbyggende mekanismene og det eventuelle kausalforholdet mellom disse og den kollektive handlingen.

6.4.2 Oppsummering

TIs GCB viste i 2013 at over 70 prosent av respondentene anså korrupsjon som mer utbredt enn to år tidligere (Transparency International 2013a). Dersom disse svarene speiler virkeligheten vil de skille seg fra den klokkeformede utviklingen i korrupsjonsnivå Treisman (2000), Mohtadi og Roe (2003) og Rock (2009) skisserer. Dette kan blant annet ha skyldtes at *oppmerksomheten* rundt høyprofilerte saker stadig økte, noe som igjen kan ha ledet til en kollektiv oppfatning blant indoneserne om at korrupsjonen i seg selv økte (*The Jakarta Globe* 11.07.13). Synligheten, og dermed også oppfatningen av frekvensen, kan også ha blitt påvirket av for eksempel den økte gjennomsiktigheten og pressefriheten, samt at flere aktører som en følge av demokratiseringen fikk tilgang til korrupsjonsmarkedet. Ifølge normorientert kollektiv handlingsteoris forståelse av forutsetningene for kollektiv handling ville en slik oppfatning kunne svekke rapporteringsfrekvensen. Informant 2 hevder likevel at kritikken av PAT, som fremmet av blant andre Rothstein (2011), Bauhr og Nasiritousi (2011) og Persson et al. (2013) ikke treffer Indonesia spesielt godt. I motsetning til i mange andre land har indonesere vært villige til å snakke åpent om korrupsjon og til å anklage andre (Intervju informant 2, 20.02.15). Denne observasjonen støttes av informant 3, som mener at konversasjonen om korrupsjon åpnet seg med demokratiseringen og at indoneserne nå ikke er redde for å samtale om korrupsjonsproblemer, selv om det er blitt rapportert om svakheter ved den statlige varsler- og vitnebeskyttelsen. Befolkningen har vært villige til å ta til gatene i antikorrupsjonens navn, og har til og med donert penger til KPKs arbeid (Schütte 2013; Intervju informant 3, 23.02.15; Intervju informant 5, 01.04.15). Widoyoko, ved ICW, er optimistisk på vegne av indonesisk korrupsjonsbekjempelse – ikke på grunn av KPK, men fordi folket ikke lenger tolererer den omfattende korrupsjonen (Coren 2010). Disse holdningene kan forklare noe av engasjementet i rapporteringen, fordi folk ifølge Edwards og Gaventa vil handle kollektivt dersom de bryr seg nok om noe (2001, 2). Samtlige informanter som ble stilt spørsmål om det, hevdet at det ville vært lett å få offentligheten til å delta i antikorrupsjonsarbeid, på tross av at korrupsjonen er blitt internalisert og akseptert av store deler av befolkningen. På bakgrunn av det informant 1, informant 2, informant 5 og informant

6 beskriver om indonesernes engasjement og vilje til handling kan det forventes at mulighetene for at KPK og BRR skulle lykkes med antikorrupsjonsarbeid basert på kollektiv handling var større enn det blant andre Persson et al. (2013) skisserer, uavhengig av omfanget av samtidig normbyggende arbeid.

Ifølge normorientert kollektiv handlingsteori er det nærliggende å anta at tilsynordningenes sterke tilstedeværelse i begge institusjoner bidro positivt til den kollektive handlingen. Det er imidlertid ikke blitt funnet noen klare indikasjoner på at noen av de normbyggende tiltakene ble satt inn for å avverge og/eller som et direkte svar på opplevde kollektiv handlingsproblemer. I KPKs tilfelle ble det funnet at motivasjonen bak de normbyggende mekanismene i hovedsak var å vinne offentlighetens tillit og støtte i antikorrupsjonskampen, å spre -budskapet samt å få støtte til -tiltakene, men også å skape en mer aktiv og overvåkende befolkning. Når det gjelder BRRs normbyggende mekanismer er det blitt funnet tegn på at motivasjonen bak disse var å vise at korrupsjonen ikke forekom overalt, å sikre godt tilsyn med midlene, å formidle antikorrupsjonsbudskapet og å bevise byråets egne integritet. Det har blitt funnet lite konkret informasjon om på hvilke måter det normbyggende arbeidet konkret kan ha bidratt til den offentlige deltakelsen i rapporteringen, kun i KPKs tilfelle, der det tydeligste resultatet var at det ble opprettet flere hundre antikorrupsjonsfellesskaper rundt om i landet. Det er godt mulig at elementer fra normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling, men på bakgrunn av det datamaterialet som ligger til grunn for denne studien er det vanskelig å trekke holdbare slutninger om årsaksforholdene, og dermed også om i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare tilstedeværelsen av kollektiv handling i KPK og BRR.

7 Avsluttende bemerkninger

I det systemisk korrupte post-Suharto Indonesia, der selv den etterlengtede demokratiseringen hevdes å ha gitt næring til den allerede allestedsnærværende korrupsjonen, ble det i tiden frem mot 2014 iverksatt en rekke lovendringer, reguleringer og tiltak med korrupsjonsbekjempende siktemål. To av disse tiltakene, antikorrupsjonskommisjonen KPK og rehabiliterings- og rekonstruksjonsinstansen BRR, har utgjort grunnlaget for denne studien, hvis mål har vært å forklare hvilken rolle kollektiv handling og normbyggende mekanismer spilte i de utvalgte tiltakenes korrupsjonsbekjempelsesstrategier, samt i hvilken grad normorientert kollektiv handlingsteori kan forklare den kollektive handlingens tilstedeværelse. Studiens funn har blitt diskutert fortløpende, så i det følgende vil det kun bli lagt frem en oppsummerende og kortfattet gjengivelse av hovedfunnene.

Argumentet som dannet utgangspunktet for studiens tematikk er kritikken av PAT som et velegnet utgangspunkt for antikorrupsjonsarbeid. Debatten om begrensningene ved kollektiv handling er ikke ny, men per mai 2015 foregår det en policydiskusjon i fagmiljøet vedrørende kollektiv handlingsproblemer i antikorrupsjonsarbeid som følge av en PAT-tilnærming til korrupsjon. Et av hovedelementene i debatten er hvorvidt korrupsjon bør oppfattes som et kollektiv handlingsproblem fremfor et prinsippal-agent-problem (Persson et al. 2013). I og med at PAT vanligvis utgjør rammeverket for korrupsjonsbekjempende arbeid, er innvendingene mot teoriens verdi for antikorrupsjonsstrategier interessante, men i intervjuene som ble gjennomført med nøkkelinformanter for å innhente ellers utilgjengelig kunnskap om KPK og BRR ble det ikke funnet støtte for kritikken.

7.1 Hovedfunn

I det følgende vil studiens fire hovedfunn bli gjengitt, etterfulgt av en kort diskusjon om den indonesiske offentlighetenes egnethet som prinsippal. Både før og under datainnsamlingsprosessen ble det gjort et grundig kartleggingsarbeid for å sikre mangfold og fullstendighet i datamaterialet, både i de skriftlige kildene og blant informanter. Likevel kan det være at en analyse av annet materiale kunne gitt et annerledes bilde av forholdet mellom de ulike verktøyene. Det første funnet viser imidlertid rimelig utvetydig at kollektiv handling spilte en sentral rolle i både KPK og BRRs arbeid i det undersøkte tidsrommet, henholdsvis 2002-2014 og 2005-2009. I KPK økte rapporteringsfrekvensen jevnt over fra 2004 og frem mot 2014, mens det i BRR ble opplevd en nedgang etter toppåret 2006. Det er usikkerhet

rundt hvorvidt antikorrupsjonskommisjonen var *avhengig* av rapporteringene, men i BRR ser det ut til at dette var tilfelle, da byrået sies å ha hatt en svak etterforskningskapasitet. Når det gjelder de andre PAT-mekanismene ble også disse funnet å være til stede, men KPKs sanksjonsfokus og intensiverte forebyggingsarbeid skilte seg ut som særlig vesentlig. Dette funnet antyder at også KPK og BRR var påvirket av den utbredte PAT-forståelsen av korrupsjonsproblematikk i utviklingen av sine antikorrupsjonsstrategier. Dette funnet er ikke overraskende, all den tid en lignende tilnærming også ble fremmet av både IMF og Verdensbanken, to parter som var sterkt involverte i den indonesiske post-Suharto-utviklingen (Robison og Hadiz 2004, 211; Verdensbanken 2003, v). Det antydes også at den kollektive handlingens sentrale rolle ikke utgjorde et hinder for antikorrupsjonsarbeidets effektivitet, slik PAT-kritikken kan tilsi, snarere tvert imot.

Studiens andre hovedfunn viser at både KPK og BRRs strategier også inneholdt normbyggende mekanismer. Det har blitt funnet tegn til at de to mekanismene operasjonalisert som tilsyns- og utdanningsverktøy var de mest sentrale av disse i begge institusjoners arbeid, men i hvilken grad institusjonene var avhengige av dem har ikke vært mulig å fastslå. Det ble også funnet moderate tegn til fellesskapsbygging og bevissthetsspredning hos begge institusjoner, men disse var mindre synlige. Dette tyder på at samtlige av de utvalgte normbyggende mekanismene fra Ostroms “Analyzing Collective Action” (2010) – ansikt-til-ansikt-kommunikasjon, informasjon om tidligere handlinger og bygging av felles normer – ble ivaretatt. I KPKs tilfelle ble det etter hvert observert et økt fokus på utdanning, mens det i BRR ikke ble funnet tegn til endring i prioriteringer. Dette tyder på at ingen av institusjonene hadde en ren sanksjons-, overvåkings og reformorientert PAT-tilnærming til antikorrupsjonsarbeidet, men at de også var preget av en normorientert kollektiv handlingsteoretisk forståelse av korrupsjonsproblematikken.

Utledet av de to første funnene innebærer det tredje hovedfunnet at det forelå en samvariasjon mellom kollektiv handling og normbyggende utdanning i KPKs antikorrupsjonsarbeid, der begge variabler ble observert å øke jevnt over. Dette ble ikke funnet i BRRs arbeid. Den observerte samvariasjonen antyder en positiv sammenheng mellom kollektiv handling og utdannende tiltak. Studiens datamateriale åpner ikke for slutninger om kausalitet i denne relasjonen. Det kan likevel være nærliggende å anta at én institusjons korrupsjonsbekjempende tiltak sjelden foregår i et vakuum; det er mange faktorer utover

KPKs eget normbyggende arbeid som kan ha påvirket den offentlige deltagelsen i rapporteringen.

Det fjerde og siste funnet er at normorientert kollektiv handlingsteori, på bakgrunn av det undersøkte datamaterialet, ikke kan gi en tilstrekkelig forklaring av den kollektive handlingens tilstedeværelse i verken KPK eller BRRs arbeid. Dette følger av den manglende muligheten for å påvise kausalforhold mellom denne og de normbyggende mekanismene. For å kunne forklare tilstedeværelsen måtte det blitt påvist at disse mekanismene hadde påvirket graden av offentlig deltagelse i rapporteringsarbeidet. At også PAT-mekanismer var til stede svekker ikke teoriens mulige forklaringskraft, fordi løsningene denne skisserer er ikke ekskluderende. Denne studien kan dermed ikke trekke noen endelig og holdbar slutning om teoriens forklaringskraft i disse tilfellene, utover at mulighetene til forklaring er til stede. Dette er fordi begge institusjoner, i samsvar med det teorien postulerer som et godt utgangspunkt for kollektiv handling, benyttet verktøy som i ulik grad ser ut til å ha bidratt til å skape gjensidighet, tillit og kunnskap om andre aktørers omdømme, gjennom ansikt-til-ansikt-kommunikasjon, informasjon om andre aktørers tidligere handlinger og normbygging.

Studiens forskningsdesign ble utledet blant annet på bakgrunn av ønsket om å undersøke grad av samsvar mellom forventninger og empiriske funn. Når det gjelder KPK ble det funnet støtte for samtlige av forventningene formulert i kapittel 3.2. Både kollektiv handling, reformer for gjennomsiktighet og sanksjoner (operasjonalisert som henholdsvis målsettinger om og etablering av mekanismer for offentlig rapportering, gjennomførelse av valg- og administrative reformer for å øke gjennomsiktigheten og mandat til å straffe korrupte aktører) ser ut til å ha spilt en sentral rolle i kommisjonens antikorrupsjonsarbeid. Det samme gjelder de normbyggende verktøyene verdibasert opplæring og tilsyn (operasjonalisert som henholdsvis normbyggende utdanningstiltak og etablering av tilsynsordninger). Tillitsskapning (operasjonalisert som byggingen av et fellesskap der man kan stole på at ikke alle er korrupte) og bevissthetsspredning (operasjonalisert som formidling av antikorrupsjonsbudskapet via media) ser derimot ikke ut til å ha vært de mest sentrale. I tillegg ble det også funnet støtte for at normbyggende utdanningstiltak samvarierte positivt med den kollektive handlingen.

I BRRs tilfelle ble det kun delvis funnet støtte for forventningen om PAT-verktøyenes tilstedeværelse fordi i motsetning til i KPK ser det ikke ut til at sanksjoner spilte en like

sentral rolle i arbeidet som det kollektiv handling og gjennomsiktighetsskapende reformer gjorde. Derimot ble det funnet tegn på at samtlige utvalgte normbyggende verktøy var sentrale elementer i strategien, men som i KPKs tilfelle ser det ut til at det særlig var tilsynsordningene og utdanningstiltakene som var vektlagt mest. Det ble imidlertid ikke funnet støtte for forventningen om samvariasjon mellom disse og den kollektive handlingen.

7.1.1 Offentlighetens egnethet som prinsipp

I intervjuene med nøkkelinformantene opplevde jeg ikke å finne støtte for kritikken av PAT-antakelsen om prinsippens egnethet. Kanskje skyldes dette informantenes erfaring med det indonesiske sivilsamfunnet eller personlige involvering i utviklingen av programmer som har vist seg å støtte seg på nettopp offentligheten som prinsipp. Flere eksterne aktører kunne muligens gitt et annet bilde, men med tanke på studiens eksplorerende element ville et slikt utvalg ikke vært hensiktsmessig. I betraktning av at PGR-rapporten fra 2001 påviste et gap mellom holdning og handling, der indonesere som tok avstand fra korrupsjon likevel også tok del i den, er ikke dette et selvsagt funn (Khouw og Lim 2001, 30). PGR-resultatene er imidlertid nesten femten år gamle, og man kan sette spørsmålsteget ved om det i ettertid har skjedd en holdningsendring som kan forklare informantenes overbevisning. GCBs 2013-resultater kan på den annen side forsterke inntrykket fra PGR: Majoriteten av de indonesiske respondentene oppga at de ikke ville vært villige til å rapportere korruperte transaksjoner (Transparency International 2013a, 22). Nærmere to tredeler svarte derimot at de kunne se seg selv delta i antikorrupsjonsaktiviteter på andre måter, hovedsakelig via underskriftskampanjer (2013a, 25).³¹

På bakgrunn av dette kan det utledes en antagelse om at forholdene ikke lå særlig godt til rette for kollektiv handling i Indonesia, men det ble likevel kun funnet få tegn til at KPK og BRR så det nødvendig å arbeide for å øke engasjementet fra befolkningen i rapporteringsøyemed (KPK 2006, 69; 75-76; Intervju informant 5, 01.04.15; Ibrahim og Alsa 2009, 22). Det er vanskelig å si hva dette kom av, men en mulig forklaring kan være at det hadde en sammenheng med den tilsynelatende tydelige tilstedeværelsen av normbyggende utdanningstiltak og tilsynsordninger. En annen forklaring kan kanskje finnes i Indonesias GCB-resultater fra 2003-2005 og 2007,³² som viste en stadig økende og “ekstremt

³¹ De to problemstillingene ble først inkludert i GCB i 2013, så det finnes ikke sammenligningsgrunnlag fra tidligere år.

³² Problemstillingen var ikke inkludert i 2006- og 2008-2013-undersøkelsene.

optimistisk” tro på at korrupsjonsnivået ville reduseres i løpet av de nærmeste tre årene (Transparency International 2003; 2004; 2005; 2007). Slike forhold kan ha bidratt positivt til rapporteringsfrekvensen, og kanskje ville man fått andre funn i en studie av et samfunn der den kollektive avstandstakelsen fra korrupsjon ikke sto like sterkt.

Som nevnt innledningsvis trekker denne studien på veksler fra to fagfelt: studiet av indonesisk antikorrupsjonsarbeid, og den bredere teoretiske debatten om forståelser av korrupsjonens natur. Gjennom sin eksplorerende karakter vil studien kunne gi et bidrag til den overordnede forståelsen av PAT- og normbyggende mekanismers rolle i indonesisk antikorrupsjonsarbeid i årene etter 1998, noe som kan utgjøre et grunnlag for videre studier av årsakssammenhengene bak den indonesiske offentlighetens deltakelse via KPK og BRRs rapporteringskanaler.

Litteraturliste

Offisielle dokumenter

- BRR. 2006. *Reconstruction Accelerated Sharply in Past Six Months but Three Years Very Hard Work Ahead*, 09.05.06. Lest 01.04.15, tilgjengelig fra <http://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-aceh-nias-partners-reconstruction-accelerated-sharply-past-six-months>
- Den indonesiske republikk. 1971. *Lov nr. 3/1971 om Korrupsjonsbekjempelse*. Uoffisiell oversettelse.
- Den indonesiske republikk. 1999. *Lov nr. 31/1999 om Korrupsjonsbekjempelse*.
- Den indonesiske republikk. 2000. *Regulering nr. 71/2000 om Prosedyrene for Implementering av Offentlig Deltakelse i Korrupsjonsforebygging og -bekjempelse*
- Den indonesiske republikk. 2002. *Lov nr. 30/2002 om Kommisjonen for Korrupsjonsbekjempelse*. Uoffisiell oversettelse.
- Den indonesiske republikk. 2005a. "Public and Private Sector Participation" i *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe, Aceh, Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra*.
- Den indonesiske republikk. 2005b. "Application of Good Governance Principles and Supervision of the Implementation" i *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe, Aceh, Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra*.
- Den indonesiske republikk. 2005c. "Basic Principals and General Policy" i *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe, Aceh, Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra*.
- Den indonesiske republikk. 2005d. "Disaster Impact and Mitigation Efforts" i *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe, Aceh, Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra*.
- Den indonesiske republikk. 2006. *Lov nr. 13/2006 om Vitnebeskyttelse*.
- Den indonesiske republikk. 2009. *Lov nr. 46/2009 om Korrupsjonsdomstolen*. Uoffisiell oversettelse.
- Den indonesiske republikk. 2012. *Presidential Decree No 55 Year 2012 Annex National Strategy on Corruption Prevention and Eradication 2012-2014 and 2012-2025*.
- Departementet for Nasjonal Utviklingsplanlegging. 2013. *National Strategy for Corruption Prevention and Eradication 2012-2025; 2012-2014*.
- Europarådet. 1999. *Criminal Law Convention on Corruption*.
- FNs Kontor for Narkotika og Kriminalitet. 2004. *United Nations Convention against Corruption*.
- KPK. 2005. *Annual Report 2004*. Jakarta: KPK
- KPK. 2006. *Annual Report 2005*. Jakarta: KPK
- KPK. 2007a. *Annual Report 2006*. Jakarta: KPK
- KPK. 2007b. *Annual Report 2007*. Jakarta: KPK
- KPK. 2008. *Annual Report 2008*. Jakarta: KPK
- KPK. 2012. *Annual Report 2012*. Jakarta: KPK
- KPK. 2014a. *Annual Report 2013*. Jakarta: KPK. Uoffisiell oversettelse.
- KPK. 2014b. *Annual Report 2014*. Jakarta: KPK. Uoffisiell oversettelse.
- Verdensbanken. 2001. *Country Assistance Strategy for Indonesia*. Rapport nr. 21580-IND.

Verdensbanken. 2005. *Project Appraisal Document for a Proposed Multi-Donor Trust Fund for Aceh and North Sumantra Grant in the Amount of US\$17.96 Million*. Rapport nr. 33893-IND.

Verdensbanken. 2006. *Country Assistance Strategy Progress Report for Republic of Indonesia*. Rapport nr. 36856-IND.

Andre kilder

Agrawal, Arun. 2000. "Small is Beautiful, but is Larger Better? Forest Management in the Kumaon Himalaya, India" i *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, redigert av Clarke Gibson, Margaret McKean og Elinor Ostrom. Cambridge, MA: MIT Press.

Aidt, Toke S. 2003. "Economic Analysis of Corruption: A Survey" i *Economic Journal* nr. 113:632-652.

Albrecht, W. Steve, K. R. Howe og Marshall B. Romney. 1984. *Detecting Fraud: The Internal Auditor's Perspective*. Altamonte Springs, FL: The Institute of Internal Auditors Research Foundation.

von Amsberg, Jochim. 2010. "Out of Aceh's Experience, Hope for Rebuilding Haiti" i *The Washington Post*, 29.01.10. Lest 07.05.15, tilgjengelig fra <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/28/AR2010012803561.html>

Amundsen, Inge. 1999. "Political Corruption: An Introduction to the Issues". *Chr. Michelsens Insittute Working Paper*, 1999:7.

Andersen, Svein S. 2006. "Aktiv Informantintervjuing" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 22:278-298.

Andvig, Jens Chr. og Odd-Helge Fjeldstad. 2001. *Corruption. A Review of 'Contemporary Research*. Rapport R 2001:7. Bergen: Chr. Michelsens Institute.

Andvig, Jens Chr. 2005. "'A House of Straw, Sticks or Bricks'? Some Notes on Corruption Empirics". *NUPI*, Paper nr. 678.

Bac, Mehmet. 2001. "Corruption Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?" i *Public Choice*, nr. 107:87-96.

The Bali Times. 2010. "High Hopes for Bali as National Anti-Corruption Symbol", 19.02.10. Lest 25.04.15, tilgjengelig fra <http://www.thebalitimes.com/2010/02/19/high-hopes-for-bali-as-national-anti-corruption-symbol/>

Bandura, Albert. 2002. "Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency" i *Journal of Moral Education* nr. 31 (2):101-119.

Banik, Dan. 2010. *Poverty and Elusive Development*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bardhan, Pranab. 1993. "Analytics of the Institutions of Informal Cooperation in Rural Development" i *World Dev.* 21(4), 633-639.

Bardhan, Pranab. 2006. "The Economist's Approach to the Problem of Corruption" i *World Development* nr. 34 (2):341-348.

Bauhr, Monika og Naghme Nasiritousi. 2011. "Why Pay Bribes? Collective Action and Anticorruption Efforts". *The Quality of Government Institute Working Paper Series* nr. 2011 (18).

Becker, Gary S. og George J. Stigler. 1974. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers" i *The Journal of Legal Studies*:1-18.

Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Oxford: Polity Press.

Beierle, Thomas C. og Jerry Cayford. 2002. *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: RFF Press.

- Bergström, Göran og Kristina Boréus. 2005. "Kap. 4: Idé- og Ideologianalys" i *Textens Mening och Makt: Metodbok i Samhällsvetenskaplig Text- och Diskursanalys*. Studentlitteratur AB, 149-179.
- Berry, Jeffrey M. 2002. "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing" i *Political Science and Politics* nr. 35(4): 679-682
- Bertelsmann Stiftung. 2014. *Indonesia Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Lest 25.04.15, tilgjengelig fra <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/idn/2014/index.nc>
- Blakkarly, Jarni. 2015 "Defending Indonesia's Anti-Corruption Fighters" i *New Mandala*, 29.01.15. Lest 12.04.15, tilgjengelig fra <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/01/29/defending-indonesias-anti-corruption-fighters/>
- Blatter, Joachim og Till Blume. 2008. "In Search of Co-Variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies" i *Swiss Political Science Review* 14(2): 315-354
- Bolongaita, Emil P. 2010. "An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't – a Comparison with the Philippines' Ombudsman". *U4 Issue* 2010:4. Bergen: U4, Chr. Michelsen Institute.
- Bourchier, David og Vedi R. Hadiz. 2003. *Indonesian Politics and Society: A Reader*. England: RoutledgeCurzon.
- Bratton, Michael og Nicholas Van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, Dietmar og David H. Guston. 2003. "Principal-Agent Theory and Research Policy: an Introduction" i *Science and Public Policy* nr. 30(5):302-308.
- BRR. 2005a. "BRR Update", 22.09.05. Lest 01.04.15, tilgjengelig fra <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/53D892B1F7CA32324925708F001F3D1C-brr-idn-22sep.pdf>
- BRR. 2005b. "Media Update", 11.07.05. Lest 01.04.15, tilgjengelig fra <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9B16E36C53C362C04925703E0010FD29-govidn-idn-11jul.pdf>
- BRR. 2009a. *10 Management Lessons for Host Governments Coordinating Post-Disaster Reconstruction. By the Executing Agency for Rehabilitation and Reconstruction (BRR) of Aceh-Nias 2005-2009*. BRR Book Series.
- BRR. 2009b. *Aceh Recovery Newsletter*. Vol. 3, nr. 5.
- Brunetti, Aymo og Beatrice Weder. 2003. "A Free Press is Bad News for Corruption" i *Journal of Public Economics*, nr. 87:1801-1824.
- Bryman, Alan. 2004. *Social Research Methods*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Buehler, Michael. 2010. *Countries at the Cross-Roads 2010: Indonesia*. Freedom House. Lest 01.11.14, tilgjengelig fra <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2010/indonesia#.VLfMTMbFT0A>
- Buehler, Michael. 2012. *Countries at the Cross-Roads 2012: Indonesia*. Freedom House. Lest 25.04.15, tilgjengelig fra <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/indonesia#.VTtj-M59-1d>
- Butt, Simon. 2011. "Anti-Corruption Reform in Indonesia: An Obituary?" i *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 47, nr. 3: 381-394.
- Butt, Simon. 2012. *Corruption and Law in Indonesia*. Abingdon, Oxon: Routledge-trykk av Taylor & Francis.
- Cameron, Lisa A., Ananish Chaudhuri, Nisvan Erkal og Lata Gangadharan. 2005. "Do Attitudes Towards Corruption Differ Across Cultures? Experimental Evidence From

- Australia, India, Indonesia and Singapore (July 2005)". Lest 19.12.14, tilgjengelig fra <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.778464>
- Chalmers, Ian og Budi Setiyono. 2012. "The Struggle Against Corruption During the Democratic Transition: Theorising the Emergent Role of CSOs" i *Development and society* nr. 41(1):77-102.
- Cheung, Anthony B. L. 2008. "Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong?" i *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption and Government Trust*, redigert av Bidhya Bowornwathana og Clay Wescott. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited 55-84.
- Chowdhury, Shyamal K. 2004. "The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test" i *Economic Letters* 85(1):93-101.
- Clarke, Matthew, Ismet Fanany og Sue Kenny (red.). 2010. *Post-Disaster Reconstruction. Lessons from Aceh*. London: Earthscan.
- Control Risks. 2013. "Whitepaper on Anti-Corruption in Indonesia". Lest 01.02.15, tilgjengelig fra https://www.controlrisks.com/~media/Public%20Site/Files/Oversized%20Assets/indonesia_whitepaper_2013.pdf
- Coren, Anna. 2010. "Former Anti-Graft Chief Murder Case Raises Corruption Woes" i *CNN*, 12.02.10. Lest 08.05.15, tilgjengelig fra <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/02/12/indonesia.corruption.antasari.trial/>
- Cosgrave, John. 2009. *A Ripple in Development? Document Review*. Lest 10.04.15, tilgjengelig fra <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/tsunami/a-ripple-in-development-dreview.pdf>
- Crouch H. 2010. *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: ISEAS.
- Dagbladet. 2014. "Dette er Verdens Minst – og Mest – Korrupte Land", 03.12.14. Lest 03.12.14, tilgjengelig fra http://www.dagbladet.no/2014/12/03/nyheter/politikk/okonomisk_kriminalitet/korrupsjon/36543483/
- Dagsavisen."Slik Reiste Aceh seg etter Tsunamien", 24.12.14. Lest 05.05.15, tilgjengelig fra <http://www.dagsavisen.no/verden/slik-reiste-aceh-seg-etter-tsunamien-1.306370>
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Matthew N. 2006. *Indonesia's War Over Aceh: Last Stand on Mecca's Porch*. New York, NY: Routledge.
- Della Porta, Donatella og Alberto Vannucci. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, NY: Aldine De Gruyter.
- Deutsche Asienforschungszentrum. 2013. *Measuring the Effectiveness of the Indonesian Corruption Eradication Commission (KPK)*. 3(5).
- Dhumieres, Marie. 2014. "Wondering if You're Corrupt? In Indonesia There's an App for That" i *Global Post*, 25.11.14. Lest 27.04.15, tilgjengelig fra <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/asia-pacific/indonesia/141114/indonesia-corruption-app-bribes>
- Dick, Howard W. 2002. "Corruption and Good Governance: The New Frontier of Social Engineering" i *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, redigert av Timothy Lindsey og Howard W. Dick, 71-86. Sydney: The Federation Press.
- Djani, Luky Djuniardi. 2013. *Reform Movements and Local Politics in Indonesia*. Asia Research Center, Murdock University.
- Doig, Alan og Robin Theobald. 1999. "Introduction: Why Corruption?" i *Corruption and Democracy*, redigert av Alan Doig og Robin Theobald. Oregon: Frank Cass.

- The Economist. 2005. "At last, progress", 26.05.15. Lest 10.01.15, tilgjengelig fra <http://www.economist.com/node/4010826>
- Edwards, Michael og John Gaventa (red.). 2001. *Global Citizen Action*. London: Earthscan.
- Fanany, Ismet. 2010. "Towards a Model of Constructive Interaction between Aid Donors and Recipients in a Disaster Context: the Case of Lampuuk" i *Post-Disaster Reconstruction. Lessons from Aceh*, redigert av Matthew Clarke, Ismet Fanany og Sue Kenny. London: Earthscan.
- Fehr, Ernst og Simon Gächter. 2000. "Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity" i *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 159-181.
- Fisman, Raymond og Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries" i *Journal of Public Economics* nr. 83 (3):325-345.
- Fjelde, Hanne og Håvard Hegre. 2007. "Democracy Depraved. Corruption and Institutional Change 1985-2000". Paper presentert på "Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap", Trondheim 03.-05.01.07. Lest 03.04.15, tilgjengelig fra http://www.svt.ntnu.no/iss/fagkonferanse2007/intern/papers/hanne.fjelde@pcr.uu.seco_rr_stab201206.pdf
- Fukuoka, Yuki. 2013. "Indonesia's 'Democratic Transition' Revisited: A Clientelist Model of Political Transition" i *Democratization* nr. 20 (6):991-1013.
- Gelling, Peter. 2009. "Bumpy Journey to Rebuild Aceh after Tsunami" i *New York Times*, 25.12.09. Lest 28.03.15, tilgjengelig fra <http://www.nytimes.com/2009/12/26/world/asia/26iht-tsunami.html?pagewanted=all&r=0>
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIZ. i.d. *Assistance in Prevention and Campaign against Corruption: Project Description*. Lest 12.04.15, tilgjengelig fra <https://www.giz.de/en/worldwide/16714.html>
- Goodpaster, Gary. 2002. "Reflections on Corruption in Indonesia" i *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, redigert av Timothy Lindsey og Howard W. Dick, 87-108. Sydney: The Federation Press.
- Grayman, Jesse Hession. 2012. *Humanitarian Encounters in Post-Conflict Aceh, Indonesia*. Doctoral dissertation, Harvard University. Lest 19.05.15, tilgjengelig fra <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:10433473>
- Guerin, Bill. 2006. "After the Tsunami, Waves of Corruption" i *Asia Times Online*, 20.09.06. Lest 01.03.15, tilgjengelig fra http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HI20Ae01.html
- Hadiz, Vedi R. 2004. "The State of Corruption: Indonesia" i *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, redigert av Emil Bolongaita og Vinay Bhargava, 209-234: Verdensbanken.
- Hadiz, Vedi R. og Richard Robison. 2005. "Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox" i *Journal of Development Studies* nr. 41 (2):220-241.
- Hamilton-Hart, Natasha. 2001. "Anti-Corruption Strategies in Indonesia" i *Bulletin of Indonesian Economic Studies* nr. 37 (1):65-82.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons" i *Science* nr. 162 (3859):1243-1248.
- Hardjapamekas, Erry Riyana. "The Establishment of the Corruption Eradication Commission" i *Fighting Corruption from Aceh to Papua*, redigert av Sofie Arjon Schütte: The Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Harriss, John, Kristian Stokke og Olle Törnquist. 2004. *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hassan, Nurdin. 2009. "Tsunami Rebuilding Dogged By Corruption, Aceh Watchdog Reveals" i *The Jakarta Globe*, 13.02.09. Lest 27.03.15, tilgjengelig fra

- <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/archive/tsunami-rebuilding-dogged-by-corruption-aceh-watchdog-reveals/>
- Heidenheimer, Arnold J. og Michael Johnston (red.). 2002. *Political Corruption. Concepts & Contexts*. 3. utg. New Jersey, NJ: Transaction Publishers.
- Hellevik, Ottar. 2009. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heywood, Paul M. 2015. *Routledge Handbook of Political Corruption*. New York, NY: Routledge.
- Hough, Dan. 2013. *Corruption, Anti-corruption and Governance*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Hovi, Jon. 1992. "Å Være Dumsnill Fungerer Ikke: Bærekraftig Forvaltning av Fellesressurser" i *Ikke Bare Si Det, men Gjør Det! Om Bærekraftig Utvikling*, redigert av Nils Chr. Stenseth og Karine Hertzberg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Hussmann, Karen. 2007. "Anti-Corruption Policy Making in Practice: What Can Be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis Report of Six Country Case Studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia". *U4 Report 2007:1 (1)*. Bergen: U4, Chr. Michelsen Institute.
- Ibrahim, Ramli og Yustra Iwata Alsa. 2009. *Supervision: Eradicating Corruption with No Tolerance*, redigert av Cendrawati Suhartono og Margaret Agusta. BRR Book Series.
- The Jakarta Globe*. 2013. "Survey Lays Waste to Indonesia's Fight against Corruption", 11.07.13. Lest 08.05.15, tilgjengelig fra <http://www.irrawaddy.org/corruption/survey-lays-waste-to-indonesias-fight-against-corruption.html>
- The Jakarta Globe*. 2015. "Editorial: In Choosing Sides, We Are All the KPK", 26.01.15. Lest 13.04.15, tilgjengelig fra <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/opinion/editorial-choosing-sides-kpk/>
- The Jakarta Post*. 2009. "BRR Claims Success in Curbing Corruption", 06.02.09. Lest 01.01.15, tilgjengelig fra <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/06/brr-claims-success-curbing-corruption.html>
- The Jakarta Post*. 2014a. "KPK Launches Anti-Corruption Television Channel", 18.08.14. Lest 22.04.15, tilgjengelig fra <http://www.thejakartapost.com/news/2014/08/18/kpk-launches-anti-corruption-television-channel.html>
- The Jakarta Post*. 2014b. "Community Media Important in Fighting Corruption: KPK", 23.10.14. Lest 08.05.15, tilgjengelig fra <http://www.thejakartapost.com/news/2014/10/23/community-media-important-fighting-corruption-kpk.html>
- Johnsøn, Jesper, Nils Taxell og Dominik Zaum. 2012. "Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption. Assessing the State of Operationally Relevant Evidence in Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption". *U4 Issues Paper No. 2012:7*. Bergen: U4, Chr. Michelsen Institute.
- June, Raymond. 2008. *A Users' Guide to Measuring Corruption*, redigert av Maria Laberge og Joachim Nahem. UNDP.
- Kenny, Sue. 2010. "Reconstruction Through Participatory Practice?" i *Post-Disaster Reconstruction. Lessons from Aceh*, redigert av Matthew Clarke, Ismet Fanany og Sue Kenny. London: Earthscan.
- Khouw, Merly og T.S. Lim. 2001. *A National Survey of Corruption in Indonesia*, Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Kimura, Ehito. 2012. "Indonesia in 2011: A Glass Half-Empty" i *Asian Survey* nr. 52 (1):186-194.

- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Klemenčič, Gorana, Janez Stusek og Inese Gaika. 2007. "Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models". Organisation for Economic Co-operation and Development, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. California: University of California Press.
- Kolstad, Ivar og Arne Wiig. 2011. "Does Democracy Reduce Corruption?" *Chr. Michelsens Institute Working Paper* (4).
- Kontoret for FNs Rekonstruksjonskoordinator i Aceh og Nias. 2009. "Aceh Recovery Newsletter", nr. 3 (5).
- KPK. i.d. "KPK Whistleblower's System". Lest 11.01.15, tilgjengelig fra <https://kws.kpk.go.id/>
- KPK. 2015. "Recapitulation Public Complaints". Uoffisiell oversettelse. Lest 25.04.15, tilgjengelig fra <http://acch.kpk.go.id/rekapitulasi-pengaduan-masyarakat>
- Kuncoro, Ari. 2006. "Corruption, Decentralisation and Democracy in Indonesia". *East Asian Economic Perspectives* nr. 17 (2):25-39.
- Kurer, Oscar. 2005. "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement" i *Political Studies*, 53(1):222-39.
- Kurtzleben, Danielle. 2011. "Indonesia – Case Study 15" i *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, av Sabina Panth. CommGAP Discussion Papers, Verdensbanken.
- Lamb, Kate. 2014. "Banda Aceh: Where Community Spirit has Gone But Peace Has Lasted" i *The Guardian*, 27.01.14. Lest 27.03.15, tilgjengelig fra <http://www.theguardian.com/cities/2014/jan/27/banda-aceh-community-spirit-peace-indonesia-tsunami>
- Leff, Nathaniel H. 1964. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" i *American Behavioral Scientist* nr. 8 (3):8-14.
- Lambsdorff, Johann Graf. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lichbach, Mark Irving. 1996. *The Cooperator's Dilemma*. Michigan: University of Michigan Press.
- Lukman, Enricko. 2013. "Indonesia's Anti-Corruption Website is Now Getting 1,000 Crowdsourced Reports Every Day" i *Bamboo Innovator*, 21.10.13. Lest 20.03.15, tilgjengelig fra <http://bambooinnovator.com/2013/10/22/indonesias-anti-corruption-website-is-now-getting-1000-crowdsourced-reports-every-day/>
- Mahjuddin, Akhiruddin. 2006. "Uncovering Corruption in Aceh" i *Fighting Corruption from Aceh to Papua*, redigert av Sofie Arjon Schütte: The Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Manandhar, Narayan. 2014. *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons Learned from the Asia-Pacific Region*, redigert av Elodie Beth-Seo og Samuel De Jaegere. UNDP.
- Marquette, Heather og Caryn Peiffer. 2015. *Corruption and Collective Action*. U4 og Development Leadership Program Research Paper 32.
- Marschall, Miklos. 2014. "Political Transition and Corruption: The Lessons from the Past and Challenges for the Future", 08.07.14, foredrag på *School on Integrity*, Transparency International.
- Martini, Maira. 2012. "Causes of Corruption in Indonesia". *U4 Expert Answer*, nr. 338. Bergen: U4, Chr. Michelsen Institute.
- Martini, Maira. 2013. "Examples of National Anti-Corruption Strategies". *Anti-Corruption Helpdesk*, Transparency International.

- Masduki, Teten. 2006. "Eradicating Corruption: From Acceptance to Resistance" i *Fighting Corruption from Aceh to Papua*, redigert av Sofie Arjon Schütte. The Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Mauro, Paolo. 1997. "Why Worry About Corruption?" i *Economic Issues* nr. 6. Washington: International Monetary Fund.
- McLeod, Ross. 2005. "The Struggle to Regain Effective Government Under Democracy in Indonesia" i *Bulletin of Indonesian Economic Studies* nr. 41 (3):367-386.
- Miller, Gary J. 2005. "The Political Evolution of Principal-Agent Models" i *Annual Review of Political Science* nr. 8:203-225.
- Miller, Michelle Ann. 2009. *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*. New York, NY: Routledge.
- Mohtadi, Hamid og Terry L. Roe. 2003. "Democracy, Rent Seeking, Public Spending and Growth" i *Journal of Public Economics* nr. 87 (3-4):445-466.
- Moran, Jon. 2001. "Democratic Transitions and Forms of Corruption" i *Crime, Law & Social Change* nr. 36:379-393.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment" i *Journal of Democracy*, vol. 17, nr. 3:86-99.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2011. "Chasing Moby Dick Across Every Sea and Ocean? Contextual Choices in Fighting Corruption". Norad. Lest 22.01.14, tilgjengelig fra http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042021
- Narasimhan, C. V. 1997. "Prevention of Corruption: Towards Effective Enforcement" i *Corruption in India: Agenda for Action*, redigert av Sanjivi Guhan og Samuel Paul, 251-285. New Delhi: Vision Books.
- Nye, Joseph S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" i *The American Political Science Review* nr. 61 (2):417-427.
- Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence From a Field Experiment in Indonesia" i *Journal of Political Economy* nr. 115 (2):200-249.
- Olken, Benjamin A. 2009. "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality" i *Journal of Public Economics* nr. 93 (7):950-964.
- Olken, Benjamin A. og Rohini Pande. 2012. "Corruption in Developing Countries" i *Annual Review of Economics* (4):479-509.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. England: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action" i *American Political Science Review* nr. 92 (1):1-22.
- Ostrom, Elinor. 2000. "Collective Action and the Evolution of Social Norms" i *The Journal of Economic Perspectives* nr. 14 (3):137-158.
- Ostrom, Elinor. 2010. "Analyzing Collective Action" i *Agricultural Economics*, 41(s1), 155-166.
- Pani, Marco. 2011. "Hold Your Nose and Vote: Corruption and Public Decisions in a Representative Democracy" i *Public Choice* nr. 148 (1-2):163-196.
- Panth, Sabina. 2011. *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*. CommGAP Discussion Papers, Verdensbanken.
- Pease, Peter. 2005 "Facilitating Effective and Transparent Procurement and Implementation" i *Curbing Corruption in Relief Operations*. Asian Development Bank, OECD og TI. Manila: Asian Development Bank

- Peiffer, Caryn og Linda Alvarez. 2014. "Who Will Be the 'Principled Principals'? The Determinants of Active Opposition to Corruption". Development Leadership Program Research Paper 31.
- Peiffer, Caryn og Heather Marquette. Kommer. "Theoretical (Mis)Understanding? Applying Principal-Agent and Collective Action Theories to the Problem of Corruption in Systemically Corrupt Countries" i *Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*, redigert av A. Lawton, L. Huberts og Z. van der Wal.
- Persson, Anna, Bo Rothstein og Jan Teorell. 2010. "The Failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem". *QoG Workin Paper Series* 2010:19. Göteborg: The Quality of Government Institute
- Persson, Anna, Bo Rothstein og Jan Teorell. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail— Systemic Corruption as a Collective Action Problem" i *Governance* nr. 26 (3):449-471.
- Pominov, Anton. 2014. "Why Bribery is a Problem: Its Dangers and Consequences". 08.07.14, foredrag på *School on Integrity*, Transparency International.
- Prasetyo, Stanley Adi og George Junus Aditjondro. 2010. "Profitable Peace" i *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, redigert av Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo og Teresa Birks. 2. utg. Yogyakarta: PCD Press Indonesia.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Definition of Democracy: A Defense" i *Democracy's Value*, redigert av Ian Shapiro og Casiano Hacker-Cordon. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramli, Affan, Dara Meutia Uning, Murizal Hamzah, og Shadia Marhaban. 2010. "Frameless Transition?" i *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, redigert av Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo og Teresa Birks. 2. utg. Yogyakarta: PCD Press Indonesia.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reges, Benteng. 2006. "Tsunami: Reconstruction in Aceh and Nias Island Blocked by Corruption" i *AsiaNews*, 26.12.06. Lest 31.03.15, tilgjengelig fra <http://asianews.it/news-en/Tsunami:-Reconstruction-in-Aceh-and-Nias-Island-blocked-by-corruption-8089.html>
- Riley, Stephen P. 1998. "The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa" i *The European Journal of Development Research* nr. 10 (1):129-159.
- Robison, Richard og Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London; New York, NY: Routledge.
- Rock, Michael T. 2009. "Corruption and Democracy" i *Journal of Development Studies* nr. 45 (1):55-75.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A study in political economy*. New York, NY: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2011a. "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach" i *Review of International Political Economy* nr. 18 (2):228-250.
- Rothstein, Bo. 2011b. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rumelt, Richard. 2011. *Good Strategy Bad Strategy: The Difference and Why it Matters*. London: Profile Books Ltd.
- Schumpeter, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper Perennial.

- Schütte, Sofie Arjon. 2009. "Government Policies and Civil Society Initiatives Against Corruption" i *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, redigert av Marco Bunte og Andreas Ufen. London: Routledge.
- Schütte, Sofie Arjon. 2012. "Against the Odds: Anti-Corruption Reform in Indonesia" i *Public Administration and Development* nr. 32 (1):38-48.
- Schütte, Sofie Arjon. 2013. "Coins for the KPK" i *Inside Indonesia* 111: Jan-mars 2013. Lest 14.02.15, tilgjengelig fra <http://www.insideindonesia.org/coins-for-the-kpk>
- Serra, Danila. 2011. "Combining Top-Down and Bottom-Up accountability: Evidence from a Bribery Experiment" i *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 28, nr. 3.
- Samadhi, Nirarta Tjokorda. 2014. "BRR Aceh-Nias: Post-Disaster Reconstruction Governance" i *Asia-Pacific Disaster Management: Comparative and Socio-legal Perspectives*, redigert av Simon Butt, Hitoshi Nasu og Luke Nottage. Berlin Heidelberg: Springer.
- Shacklock, Arthur, Charles Sampford og Carmel Connors. 2006. "Why Measure Corruption?" i *Measuring Corruption*, redigert av Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors og Fredrik Galtung. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Sindzingre, Alice. 2002. "A Comparative Analysis of African and East Asian Corruption" i *Political Corruption. Concepts & Contexts*, redigert av Arnold J. Heidenheimer og Michael Johnston. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Stephenson, Matthew. 2014. "Objective Validation of Subjective Corruption Perceptions?" i *The Global Anticorruption Blog*. Lest 14.11.14, tilgjengelig fra <http://globalanticorruptionblog.com/2014/04/18/objective-validation-of-subjective-corruption-perceptions/>
- Stiglitz, Joseph E. 2002. "Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm" i *Review of Development Economics* nr. 6 (2):163-182.
- Søreide, Tina. 2006. "Is it Wrong to Rank? A critical assessment of corruption indices". *Chr. Michelsens Institute Working Paper* 2006:1.
- Thorburn, Craig. 2010. "Village Government in Aceh, Three Years after the Tsunami" i *Post-Disaster Reconstruction. Lessons from Aceh*, redigert av Matthew Clarke, Ismet Fanany og Sue Kenny. London: Earthscan.
- Transparency International. 1997. *Corruption Perceptions Index 1997*. Lest 10.09.14, tilgjengelig fra http://www.transparency.org/files/content/tool/1997_CPI_EN.pdf
- Transparency International. 1998. *Corruption Perceptions Index 1998*. Lest 10.09.14, tilgjengelig fra http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_1998/0/
- Transparency International. 1999. *Corruption Perceptions Index 1999*. Lest 10.09.14, tilgjengelig fra http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_1999/0/
- Transparency International. 2003. *The Transparency International Global Corruption Barometer. A 2002 Pilot Survey of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption*.
- Transparency International. 2004. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004*.
- Transparency International. 2005. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005*.
- Transparency International. 2007. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*.
- Transparency International. 2013a. *Global Corruption Barometer 2013*.
- Transparency International. 2013b. "Corruption Perceptions Index in Detail". Lest 27.04.15, tilgjengelig fra http://www.transparency.org/cpi2013/in_detail#myAnchor7

- Transparency International. 2014. *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*.
- Transparency International. 2015. "Corruption Perceptions Index Overview". Lest 17.04.15, tilgjengelig fra <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- Transparency International Indonesia. 2013. *Integrity and Corruption in Rural Areas of Indonesia: Results of the 2013 Youth Integrity Survey*.
- Transparency International Indonesia. 2015. "The Indonesian Government Should Ensure The Anti-Corruption Commission Is Free From Political Interference", 28.01.15. Lest 17.04.15, tilgjengelig fra <http://www.ti.or.id/en/index.php/press-release/2015/01/28/the-indonesian-government-should-ensure-the-anti-corruption-commission-is-free-from-political-interference>
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study" i *Journal of Public Economics* nr. 76 (3):399-457.
- Treisman, Daniel. 2007. "What Have We Learned About The Causes Of Corruption From Ten Years Of Cross-National Empirical Research?" i *Annual Review of Political Science* 10:211-244.
- Törnquist, Olle. 2010a. "Introduction and Conclusions" i *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, redigert av Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo og Teresa Birks. 2. utg. Yogyakarta: PCD Press Indonesia.
- Törnquist, Olle. 2010b. "Democracy in Aceh Diagnosis & Prognosis" i *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, redigert av Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo og Teresa Birks. 2. utg. Yogyakarta: PCD Press Indonesia.
- Törnquist, Olle. 2014. "Sterk Stat Først?" i *Klassekampen*, 08.11.14, 40-41.
- Tsunami Global Lessons Learned Project. 2009. *The Tsunami Legacy. Innovation, Breakthrough and Change*.
- Ugur, Mehmet og Nandini Dasgupta. 2011. *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond*. EPPI-Centre report nr. 1914. London: Social Science Research Unit, University of London.
- Undertun, Brage. 2009. *For ein Neve Dollar: Effekten av Korrupsjon på Respekten for Menneske Sin Fysiske Integritet*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.
- USAs utenriksdepartement. 2013. "Indonesia 2013 Human Rights Report". Lest 25.04.15, tilgjengelig fra <http://www.state.gov/documents/organization/220408.pdf>
- Verdensbanken. 2003. *Combating Corruption in Indonesia - Enhancing Accountability for Development*. Washington, DC: Verdensbanken.
- Verdensbanken. 2013. "Worldwide Governance Indicators, Country Data for Indonesia 1996-2013". Lest 17.05.14, tilgjengelig fra <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c102.pdf>
- Veum, Eirik og Torunn Grymer. 2014. "–Hadde Vi Ikke Betalt Bestiktelser Ville Vi Ikke Fått Kontraktene" i *NRK*, 15.12.14. Lest 08.01.14, tilgjengelig fra http://www.nrk.no/norge/_-hadde-vi-ikke-betalt-bestiktelser-ville-vi-ikke-fatt-kontraktene-1.12100222
- Vickers, Adrian. 2013. *A History of Modern Indonesia*. 2. utg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 1987. "The Management of Common Property Resources: Collective Action as an Alternative to Privatisation or State Regulations" i *Cambridge Journal of Economics*. 11:95-106.
- Webber, Douglas. 2006. "A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia" i *Democratization* nr. 13 (3):396-420.
- Wedel, Jasmine R. 2007. "The Corruption Conundrum: Bridging Perspectives Between East and West". National Institute of Justice Report, dokumentnr. 218356.

- Wicaksono, Pribadi. 2014. "KPK Launches Anti-Corruption Bus in Yogyakarta" i *Tempo* 24.11.15. Lest 27.04.15, tilgjengelig fra <http://en.tempo.co/read/news/2014/11/24/055624166/KPK-Launches-Anti-Corruption-Bus-in-Yogyakarta>
- Widjojanto, Bambang. 2006. "Consolidating the Anticorruption Movement" i *Fighting Corruption from Aceh to Papua*, redigert av Sofie Arjon Schütte: The Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Wildman, Sten. 2008. *Decentralisation, Corruption and Social Capital: From India to the West*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Woliver, Laura R. 2002. "Ethical Dilemmas in Personal Interviewing" i *PS: Political Science and Politics* 35(4):677-678.
- Yulianto, Heni. 2006. "Tracking the Spending of Tax Revenues" i *Fighting Corruption from Aceh to Papua*, redigert av Sofie Arjon Schütte: The Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Østerud, Øyvind. 2007. *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1: Informantliste

Informant-nummer*	Tittel	Dato for intervju	Personlig møte/telefonkommunikasjon
Informant 1	Offentlig ansatt i SAKs ledelse	19.02.15	Intervju via Skype
Informant 2	Rådgiver for KPK	20.02.15	Personlig møte
Informant 3	Koordinator for en internasjonal antikorrupsjons-NGOs arbeid med rekonstruksjonen i Aceh	23.02.15	Intervju via Skype
Informant 4	Rådgiver for BRR	09.03.15	Intervju via Skype
Informant 5	Sivilsamfunnsaktivist, tidligere leder for en indonesisk antikorrupsjons-NGO	01.04.15	Intervju via Skype
Informant 6	Sivilsamfunnsaktivist, ansatt i en indonesisk antikorrupsjons-NGO	13.05.15	Intervju via Skype

*Alle informanter er referert til ved referansenummer i teksten

Vedlegg 2: Intervjuguide

”Collective Action in Anti-Corruption Strategies in Post-Suharto Indonesia – a Case Study”

I am writing my master’s thesis at the Department of Political Science at the University of Oslo, and I wish to investigate the role and effect of collective action in the KPK and BRR’s anti-corruption strategies. [Repetition of information provided in information letter]

Can you please state in what regard you have been involved in anti-corruption/integrity work in Indonesia after 1998?

How was the anti-corruption strategy designed?

- Which sectors was the work aimed at?
- In your view, what was the main motivation of the [KPK/BRR’s] anti-corruption work?
 - Improve the efficiency of government
 - Rectify injustices
 - Secure funds
 - Educate/spread awareness
 - [Alternatives not to be listed for informant]
- Who initiated the anti-corruption work?
 - From an international, national, local/citizen or populist level
 - [Alternatives not to be listed for informant]
- Who were the other main actors involved?

What do you consider to be the main suggested policy instruments?

- Focused on monitoring and control (sanctions)
- Focused on the motivation of the corrupt agents (education, spreading awareness)
- [Alternatives not to be listed for informant]
- Were the strategies concerned about the public’s attitudes towards corruption?
- Did the strategy attempt to counter the so called “corruption culture”, if any?
- Did the focus change over time?

Would you say that it was expected of the public to play an active role as a monitor, controlling and reporting observed corrupt activity?

- If yes, to what extent did you perceive that the public fulfilled this expectation or were capable of doing so?
- If no, why was it not included as a part of the strategy?
 - In your view, could it have had an effect?

What do you think about the public acting as monitors as a strategy for reducing corruption in the KPK/BRR sector?

- Would it have any negative/positive/any effects at all?
- What do you think about such a strategy in anti-corruption work in general?
- Has one depended too much on an active public?

- In your view, is it reasonable to expect from the people that they can perform the role of monitoring corrupt activities?
- In your view, has the [KPK/BRR] anti-corruption strategy been successful?
 - Could it have been otherwise if the expectations of the public's role were different?

Have you come across the expectation of the public acting as monitors in your other integrity work, if you have done any?

- Do you know of other anti-corruption initiatives in Indonesia where this is expected?
- In your view, what would have been the best way to tackle corruption problems in [the KPK/BRR sector] in Indonesia?

Final questions

- In your view, are there any other important aspects of the characteristic of the [KPK or the BRR's] anti-corruption strategy that we have not discussed?
- Do you have any recommendations for people I should contact further?

Thank you for your time