

## SUMMARY

Corruption is, in the last two decades, considered as one of the biggest problems within the international community, which harms not only a particular state or society but the whole world. The discussion on corruption in law and economics approach is mainly run under the veil of *Public choice theory* and principal-agent model. This theory sees agents, politicians and bureaucrats, as rational self-maximisers who disregard public goals and as such should be monitored and sanctioned accordingly by the principal. In this context the policy makers should create incentive mechanism which imposes obstacles to corrupt behaviour. Based on this approach the strong international initiatives taken by the UN, the OECD and the Council of Europe, provided various measures and tools in order to support and guide countries in their combat against corruption. These anti-corruption policies created a *repression-preventiontransparency model* for corruption combat. The dominant aspect of this model presents deterrence since variety of international convention insists on criminalisation of various acts of power abuse. Based on this model, countries around the world adopted anti-corruption strategies as part of their legal rules. Nevertheless, the recent researches on the effects of this move show non impressive results. The argument that "one size does not fit all" is one of the main raised by the critics. The explanation for this claim, according to critics, comes from the fact that not all countries are the same because their institutional setting varies. The dominant approach asks for overreliance on the criminal justice system, judiciary and police, taking for granted their impartiality and effectiveness. However, this situation is more exception than the rule in many countries around the world. The main problem of this approach according to some researcher lays in the fact that in these countries institution do not function because, even though people condemn corruption, they engage in it because they lack trust in other citizens and think that all the others are doing the same. This is identified as collective action problem as opposed to the principal-agent model.

Among the countries which experience problems of corruption, even though they follow the dominant anti-corruption trends, are transitional, post-socialist countries. To this group belong the countries which are emerging from centrally planned to an open market economy. To achieve this change the establishment of new institutions is the main goal. After the state's collapse international financial institutions took the leading advisory role and promoted the immediate implantation of the ideas grounded in the neoclassical economy. However, the results of this approach revealed important shortcomings, of which increased corruption was one. This outcome amplified the voices of institutional economists who from the beginning argued for gradualist approach towards the institutional change. Their claims pointed out that the change of formal institutions is not difficult to achieve. It is enough to change the written laws according to the requirements. However, the informal institutions are those which stay for a long time in people as "mental models" and they could not be changed overnight. These claims demand a deeper analysis of the social systems and their mechanisms before engaging in a design of any reform policy.

Following these claims, the conclusion might be that any sound anti-corruption policy implemented in post-socialist countries should take into account their idiosyncrasies which are the results of the previous regime. The closer look to socialism provides an interesting description in terms of its institutional setting, mentality of the individuals and their interrelation. Although in theory designed as a system which should increase wealth and cooperation among the people, socialism failed to fulfil its promise. In order to cover the failure, the system instead of making people free, imprisoned them figuratively and in large number of cases literally. As a result of the repression and distorted incentives, *homo sovieticus* was born. Imagined as a super hero, he ended up as a sceptical, amoral creature who sees nothing wrong in stealing from the state. In addition he has no trust in people outside its small circle and he has no trust in public authorities. If compared to *homo economicus*, it could be said that they both aim to maximise their wealth but *homo economicus* does that by respecting the institutional framework of the game which channels its behaviour and coordinates it with other players (invisible hand of the market). This description is here taken as a starting point from which transitional countries departed on their journey. In the last two decades their achievements regarding the change vary. Some of them perform better than others in many aspects including the fight against corruption as well, which TICPI shows. However, another index, the Global Corruption Barometer, shows that perception of corruption in civil service in these countries is still high. There is an indication that *homo sovieticus* changed to a certain extent but when all arguments are put together it is highly likely that he still lives in civil service.

If this idiosyncrasy is taken into account the suggestion in this thesis is that in the cases of corruption combat in public administration in post-socialist countries, instead of dominant

anti-corruption scheme *repression-prevention-transparency*, corruption combat should be improved through the implementation of a new one, *structure-conduct-performance*. This scheme in its first element, *the structure*, includes the type of public administration which should be implemented because it curbs corruption the best way. Analysis provided a view which puts the *Neo Weberian State* as the first best and *Weberian administration* as the second best solution. The second element, *the conduct*, should be treated according to the *Responsive Regulationtheory*. This theory says that the regulators are more able to speak softly when they carry big sticks. More precisely, the more sanctions can be kept in the background, the more regulation can be transacted through moral suasion, and the more effective the regulation will be. Based on it an *anti-corruption pyramid* if implemented might provide the optimal results. This pyramid aims to coordinate human's preferences, propensity to corruption based in cultural specificities and transparency and accountability, and to put constraints on unwanted behavior by imposing administrative and criminal sanctions. Regarding relevant cultural aspects pyramid addresses: universalism and particularism, individualism and collectivism, and power distance. The imposition of sanctions is further regulated by *disciplinary anti-corruption pyramid* and *criminal anti-corruption pyramid* whose implementation is based on the type of the corrupt act in question: if it is "*legal*" then the former pyramid should be applied and if it is "*illegal*" the latter one. Finally, if the first two elements are implemented the anti-corruption *performance* should be improved. This new "pyramid approach", suggested to post-socialist countries, asks public administration itself to engage in corruption combat, leaving criminal justice system as the ultimate weapon, used only for the very harmful misdeeds. With this selfcontrol mechanism, administration should be able to build internal coherence and strength. There is no doubt that corruption harms societies in many ways and that policy makers should promote zero tolerance to corruption. However in the case of transitional countries instead of the first best, for a while the second best solution should be applied which is suggested by the anti-corruption pyramid(s). Going one step back does not necessarily mean failure but rather taking a run at faster improvement.

## Samenvatting

In de laatste twintig jaar wordt corruptie tot een van de grootste problemen in de internationale gemeenschap gerekend, omdat dit niet alleen schade toebrengt aan één bepaalde staat maar aan de hele wereld. De discussie over de rechtseconomische benadering van wetgeving ter bestrijding van corruptie wordt voornamelijk onder de paraplu van de *Public choice* theorie gevoerd en vanuit het *principal agent* model. Deze theorie ziet agent, politici en bureaucraten als rationele actoren belust op hun eigenbelang nastreven en die het algemeen belang negeren en derhalve zouden moeten worden controleerd en vervolgens bestraft door de principaal. In deze context zouden beleidsmakers prikkels moeten ontwikkelen die een barrière vormen voor corrupt gedrag. Gebaseerd op deze benadering leverden de sterke internationale initiatieven van de VN, de OECD en de Raad van Europa verscheidene maatregelen en middelen om landen te ondersteunen en te sturen in hun strijd tegen corruptie. Dit anti-corruptiebeleid resulteerde in een *repressiepreventie-transparantie model* voor de strijd tegen corruptie. Het belangrijkste aspect van dit model bestaat uit afschrikking, aangezien verschillende internationale conventies er op staan dat verschillende vormen van machtsmisbruik worden gecriminaliseerd. Gebaseerd op dit model hebben landen verspreid over de hele wereld anti-corruptie strategieën opgenomen in hun regelgeving. Toch blijkt uit recent onderzoek naar het effect hiervan dat de resultaten tegenvallen. Het meest gehoorde argument van de critici is dat één standaardaanpak niet werkt. De verklaring hiervoor komt, volgens de critici, vanuit het feit dat niet alle landen hetzelfde zijn omdat hun institutionele kader verschillend is. De dominante benadering vraagt om een buitensporig vertrouwen in het strafrechtstelsel, de rechterlijke macht en de politie, uitgaande van hun onpartijdigheid en doeltreffendheid. Deze situatie is in veel landen ter wereld echter meer uitzondering dan regel. Volgens sommige onderzoekers is het grootste probleem gelegen in het feit dat in deze landen instituties niet werken omdat, zelfs als mensen corruptie veroordelen, zij hierin mee moeten gaan omdat ze geen vertrouwen hebben in andere burgers en denken dat alle anderen hetzelfde doen. Dit wordt een 'collectief actie' probleem genoemd in tegenstelling tot het principal agent model.

Onder de landen die te maken hebben met het probleem van corruptie, zelfs als ze de belangrijkste anti-corruptie trends volgen, zijn post-socialistische landen in transitie. Tot deze groep behoren de landen die van een centraal geleide naar een open markt economie zijn overgegaan. Om deze verandering te kunnen bereiken is het van groot belang dat nieuwe instituties worden opgezet. Na de ondergang van de staat hebben internationale financiële instellingen een leidende adviserende rol op zich genomen en bevorderden zij de onmiddellijke implementatie van ideeën gestoeld op de neoklassieke economie. De resultaten van deze benadering lieten echter belangrijke tekortkomingen zien, waarvan een toename van corruptie er één was. Deze uitkomst versterkte de roep van institutionele economen die vanaf het begin hadden gepleit voor een geleidelijke benadering van institutionele verandering. Volgens hen zou

de verandering van officiële instituties niet moeilijk te verwezenlijken zijn. Het zou voldoende zijn om de geschreven wetten aan te passen. Informele instituties blijven echter veel langer in het 'mentale model' van de mensen hangen en zijn niet zomaar te veranderen. Dat vraagt om een diepere analyse van de sociale systemen en hun mechanismen alvorens een ontwerp voor een herziening van het beleid te maken.

Deze argumenten volgend zou de conclusie zijn dat elke verstandige anti-corruptie beleidsmaatregel die in post-socialistische landen wordt ingevoerd rekening zou moeten houden met de eigenaardigheden die het resultaat zijn van het vorige regime. Een nadere kijk op socialisme geeft een interessant beschrijving voor wat betreft de institutionele setting, de individuele mentaliteit en hun samenhang. Ondanks dat socialisme in theorie was ontwikkeld als een systeem dat de welvaart en samenwerking tussen mensen zou moeten bevorderen, heeft het deze belofte niet kunnen waarmaken. Om deze tekortkoming niet naar buiten te laten komen heeft het systeem, in plaats van de mensen vrij te maken, hen figuurlijk gevangen gezet en in een groot aantal gevallen zelfs letterlijk. Het resultaat van deze repressie en negatieve prikkels was de geboorte van de *homo sovieticus*. Voorgesteld als een superheld is hij verworpen tot een sceptisch, amoreel creatuur die er geen kwaad in ziet om van de staat te stelen. Daarnaast heeft hij geen vertrouwen in mensen buiten zijn eigen kleine kring en heeft hij geen vertrouwen in de overheid. Als je hem vergelijkt met de *homo economicus* zou kunnen worden gezegd dat zij beiden proberen hun welvaart te maximaliseren, maar *homo economicus* doet dat door het institutionele raamwerk van het spel te respecteren dat zijn gedrag stuurt en met andere spelers coördineert (de onzichtbare hand van de markt). Deze beschrijving is genomen als startpunt van waar landen in transitie aan hun reis begonnen. Het verschilt per land wat zij in de laatste twee decennia hebben bereikt. Sommige van hen presteren op vele terreinen beter dan andere, ook in hun strijd tegen corruptie, hetgeen blijkt uit bepaalde indicatoren voor corruptie. Echter, een andere index, the 'Global Corruption Barometer', laat zien dat in deze landen in de beleving er nog steeds veel corruptie is. Er is een aanwijzing dat de *homo sovieticus* in zekere mate is veranderd, maar als alle argumenten naast elkaar worden gelegd is het zeer waarschijnlijk dat hij nog steeds bestaat in het ambtenarenapparaat.

Hiermee rekening houdend, wordt in dit proefschrift gesteld dat in het geval van de strijd tegen corruptie binnen de overheid in post-socialistische landen, in plaats van een dominant anticorruptiebeleid, de strijd tegen corruptie zou moeten worden verbeterd door de implementatie van een nieuw beleid, gebaseerd op: *structuur-gedrag-prestatie*. In dit schema is in het eerste element, *structuur*, het type overheid begrepen dat corruptie op de beste manier aan banden legt. Uit de analyse komt de *Neo Weberiaanse Staat* als beste optie naar voren en als een na beste de *Weberiaanse administratie*. Het tweede element, *gedrag*, zou moeten worden behandeld volgens de *Responsive Regulation theorie*. Volgens deze theorie zouden regelgevers zachter kunnen optreden als ze grote stokken zouden hebben. Oftewel, des te meer sancties er in de achtergrond kunnen worden gehouden, des te meer kan regulering worden uitgevoerd via morele overtuiging en des te effectiever kan regulering zijn. Hierop gebaseerd zou een anti-corruptie piramide, indien geïmplementeerd, tot het beste resultaat kunnen leiden. Deze piramide richt zich op het coördineren van menselijke voorkeuren, de ontvankelijkheid tot corruptie, geworteld in culturele specificiteiten, transparantie en verantwoordelijkheid, en om beperkingen te leggen aan ongewenst gedrag door administratieve en strafrechtelijke sancties. Met betrekking tot relevante culturele aspecten houdt de piramide rekening met universaliteit en particularisme, individualisme en collectivisme en machtsverschil. Het opleggen van sancties wordt verder gereguleerd door de *disciplinaire anti-corruptie piramide* en de *strafrechtelijke anti-corruptie piramide*, wiens implementatie is gebaseerd op het type van de onderhavige corruptiedaad: is het 'legaal' dan moet de eerste piramide worden toegepast en is het 'illegaal' de tweede. Tenslotte, wanneer de eerste twee elementen zijn geïmplementeerd moet de anti-corruptie *prestatie* worden verbeterd. Deze nieuwe 'piramide benadering', die voor post-socialistische landen wordt voorgesteld, vraagt de overheid om zelf betrokken te raken bij de strijd tegen corruptie, daarbij het strafrechtelijke systeem als laatste wapen te gebruiken, voor alleen de zeer schadelijke misstappen. Door dit mechanisme van zelfcontrole zou de overheid kunnen bouwen aan interne samenhang en kracht. Er bestaat geen twijfel dat corruptie samenlevingen op vele wijze schade berokkent en dat beleidsmakers een 'zero tolerance' beleid moeten voeren ten opzichte van corruptie.

Voor landen in transitie zou de een na beste benadering, en voor een beperkte periode zelfs de twee na beste oplossing, moeten worden toegepast zoals voorgesteld in de anti-corruptie piramide(s). Het doen van een stap terug betekent niet noodzakelijkerwijs mislukking, maar eerder een aanloop voor snellere verbetering.