

EKONOMICKÁ ANALÝZA DEFINICE KORUPCE

Tomáš Otáhal

Pojem korupce nebo korupční jednání se objevuje v českých i zahraničních médiích poměrně často. Někdy se může zdát, že je to až příliš často vzhledem k tomu, jak málo „přesných definic“ máme možnost o tomto pojmu najít. Nebo jinak, jak povrchně mohou být tyto pojmy laickou veřejností vnímány. Nicméně, lze vystopovat všeobecně akceptované intuitivní charakteristiky tohoto problému plynoucí z vyjádření, jež jsou prezentovány jak široké veřejnosti, tak i veřejnosti odborné.

Na fenomén korupce vzbuzující pozornost médií i mezinárodních institucí,¹ bývá nahlíženo vícero možnými způsoby. Je proto obtížné vybrat nejhodnější úhel pohledu na to, co mnozí nazývají korupce, jiní úplatkářství, další přirozené lidské chování. To je také důvod, proč vzniká následující text, jehož cílem je upozornit na společné rysy některých definic a pokusit se o představení nejhodnější z nich.

Atributy definice

K ilustraci a k prozkoumání „všeobecně“² přijímané vize bychom mohli využít názor mezinárodně uznávané organizace zabývající se korupcí, Transparency International (TI),³ která prezentuje pojem takto:

„...corruption, defined as the misuse of public power for private benefit.“⁴

Výše zmíněná definice explicitně poukazuje na veřejný sektor a moc rozhodovat o veřejných záležitostech ve vlastním zájmu, čímž odhaluje významný atribut - **korupční prostředí**, což je podle Transparency International (konkrétně J. G. Lambsdorffa) veřejná moc (public power). Korupční prostředí nebude proto pravděpodobně nic jiného, než institucionální uspořádání, v jehož rámci se děje **korupční jednání**. Korupčním jednáním se zřejmě myslí „prospěchářské“ chování představitelů veřejné moci.

Do kontrastu výše zmíněného lze položit oficiální definici korupce prezentovanou Ministerstvem vnitra ČR, která zní následovně:

„Korupci lze charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto

¹ Viz *Economist*. 14. leden, 1999.

² Je až nemožné ukázat, který z pohledů je ve veřejnosti nejvíce rozšířen. Analýzu jsem proto započal u přístupu, který vzbuzuje významný mediální ohlas.

³ „Transparency International, the only international non-governmental organization devoted to combating corruption...“ Transparency International: http://www.transparency.org/about_ti/index.html. S podobnou definicí pracují renomovaní odborníci spolupracující s IMF, jakou je kupříkladu Rose-Ackerman nebo Paolo Mauro.

⁴ Lambsdorff, Johann Graf: „Corruption Perceptions Index 2004“ in *Global Corruption Report 2005* (www.globalcorruptionreport.org), str. 233. Citace je vytažena z jedné studie TI a dá se považovat za filosofii této organizace v přístupu ke korupci.

poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“⁵

V definici MVČR nalézáme jasný odkaz na bližší specifikaci toho, co je nazýváno „neoprávněnou výhodou“. I když máme jistě možnost vyhledat vícero příkladů způsobů neoprávněného zvýhodňování (korupčního jednání), je jisté, že se jedná o taxativní zákonné vymezení. Zjednodušeně řečeno, za korupční jednání je považováno to, co je určeno zákonem. To však nemusí znamenat nějakou nepřekonatelnou odlišnost od definice podle TI, neboť slovo „zneužití“ v ní obsažené, může být chápáno mnoha způsoby. Otázkou totiž vždy zůstává, kdy je veřejná moc zneužita, neboli využita, tak, jak jí není dovoleno nebo tak, jak to od lidí disponujících touto mocí někdo neočekává. A kdy je využita v souladu s nastavenými pravidly respektive zákony (institucionálním rámcem), tedy v souladu s očekáváním lidí, kteří mají možnost ovlivňovat či přímo nastavovat taková pravidla. Protože způsob, jakým jsou nastavovány zákony určující nelegální chování obyvatelů ČR, lze považovat za veřejný respektive demokratický, tak i výsledky demokratického procesu v podobě pravidel definujících korupci lze považovat za výsledek prosazování veřejné moci. Po hlubším ohledání můžeme tedy dospět k závěru, že obě definice mají společná pojítka – institucionální rámec neboli prostředí, uvnitř něhož se děje korupční jednání neboli nežádoucí „vztah mezi dvěma subjekty“ – na nichž postavíme naši další analýzu.

Korupční jednání

V následujících úvahách budeme předpokládat, že člověk jedná.⁶ Míjíme tím, že lidé jsou schopni se rozhodovat o tom, jakým způsobem naplní své představy o způsobech uspokojování vlastních potřeb. Všichni lidé vždy jednají cílevědomě ve svých rozhodnutích, kdy cílem je jimi nejvíce preferovaná alternativa ze všech momentálně se nabízejících. Člověk se tak chová ekonomicky racionálně. Reálná ekonomická racionalita předpokládá existenci cílů, jež svým vlastním jednáním každý jednotlivec sleduje. To neznamená, že by na naše rozhodování neměly vliv akce jiných jedinců v našem okolí, nejistota, omezené informace a jiná kognitivní nebo reálná fyzická omezení, právě naopak. Pouze se má za to, že jiní jedinci nemohou nikdy naplnit představy o našem blahobytu tím, že by z nás učinili „loutky“ a všechna rozhodnutí nám diktovali násilím podle sebe, že lidé jsou autonomní myslící bytosti, schopné porovnat více alternativ a rozeznat alternativu, od níž očekávají, že jim její provedení přinese v kratší či delší budoucnosti větší blahobyt než provedení jiné.

Aniž bychom předem nastínili nějakou definici korupce, můžeme s jistotou říci, že korupční jednání je jenom podmnožinou jakéhokoliv přirozeného lidského rozhodování. Je na tom něco divného?⁷ Zřejmě ne, neboť se na korupci podílí pouze lidé a jejich specifické interakce jsou také objektem našeho zkoumání.

⁵ Ministerstvo vnitra České republiky: <http://www.mvcr.cz/2003/odbor/korupce/faq1.pdf>.

⁶ O účelovém (racionálním) chování velmi důsledně pojednal Ludwig von Mises na prvních sto čtyřiceti stranách knihy *Human Action*. Detailní výklad lze nalézt v překladu knihy Murrayho N. Rothbarda *Man, Economy and State – Treatise on Economic Principles*. Rothbard, N. Murray: *Zásady Ekonomie*, Liberální institut, 2005, kapitola 1.

⁷ Na tomto místě je nutno upozornit, že ekonomický přístup k problému korupce odmítá přemítání o etické čistotě jakýchkoliv cílů vytýčených popisovanými individui. Součástí naší analýzy není také polemizování o duševních pochodech, které vedly jednotlivce k provádění více či méně morálních činů.

Vraťme se proto raději k definici Transparency International, která nám říká, že se jedná o **zneužití**, neboť z výše uvedených důvodů problém zřejmě netkví v jednání jednotlivce samotného, ale v důvěře, která je dotyčnému svěřena a kterou „zrazuje ve jménu vlastního prospěchu“.

Korupční prostředí

Pojem korupční prostředí se pokusíme vysvětlit na příkladu analýzy, která nevymezuje žádné institucionální specifika korupce.

„Economists are virtually unanimous in illustrating that while corruption can grow everywhere, the most fertile soil is found in the public sector. Private corporation, for example, cannot create tariff barriers or custom collections. While they may be able to lobby politicians for such interference, only the state can legally create these opportunities for corruption to fester. In other words, the state facilitates some of the conditions for corruption by legislating that certain things must be done in certain ways, or that various duties ought to be paid, or that particular permits must be paid or that particular permits must be obtained. Some of people will try to circumvent these barriers by paying bribe, but, if such duties and permits did not exist in the first place, the incentives for corruption would be significantly diminished.“⁸

Je podivuhodné, že ekonomové, přestože uznávají možnost existence korupce na trhu,⁹ především upozorňují na korupci ve spojitosti s veřejným sektorem. Pokud bychom se však chtěli přiklonit k podobně povrchnímu přístupu, pak by atribut korupčního prostředí nemělo smysl dále analyzovat. Naše snažení bychom mohli uzavřít pouze u pojmu korupční jednání, popřípadě se uchýlit k morálnímu odsuzování. Pojdme si proto připomenout charakteristiky obou institucionálních rámců.

⁸ Schenone, Osvaldo and Samuel Gregg: *A Theory of Corruption*, Acton Institute, 2003, str. 12.

⁹ Podobným typem ekonomů jsou kupříkladu pánové Christofer Blues a Rafael Di Tella, kteří si představují pod pojmem korupce jakékoliv zneužití moci, což je vymezení velmi široké a v podstatě nic neříkající. „Corruption always depends on power. This maybe market power, for instance, when a purchasing agent for a monopoly over invoices his transaction and lack of yardstick comparison disguise his corruption. Or it may be discretionary power created by legislation... ..Yet power does not have to spring from the law or the abuse of law. We can extend the use of term corruption to cover simple protection rackets by gangsters, whose power is that of completely illegal violence.” (Bliss, Christopher; Di Tella, Rafael.: „Does Competition Kill Corruption?“, *The Journal of Political Economy*, 1997, str. 1002). Toto vymezení pánové Gregg a Scheome vyvrací, tímto výrokem. “By corruption, we do not necessarily mean crime per se... Failure to stop at red traffic light or to comply with the speed limit is a crime, but it is not corruption. Bribing the policeman to avoid the ticket is corruption.”

(Schenone, Osvaldo and Samuel Gregg: *A Theory of Corruption*, Acton Institute, 2003, str. 2).

Více viz Bliss, Christopher; Di Tella, Rafael.: „Does Competition Kill Corruption?“, *The Journal of Political Economy*, 1997, str. 1000–1003.

Na tomto místě je nutno upozornit na fakt, že kdyby se jednalo o jakékoliv zneužití moci, třeba zneužití fyzické síly ze strany násilníka, mohli bychom za korupci považovat klidně znásilnění nebo vraždu. Pak by našim úkolem nebyla analýza nějakého všeobecně přijímaného, v ekonomické teorii relativně nově zkoumaného jevu, ale jak bylo výše dobře vystiženo, jednalo by se o analýzu zločinu. Je asi pochopitelné, že i z lingvistického hlediska, přestože se názory na obsah tohoto pojmu rozcházejí, nelze považovat slovo korupce za synonymum slova zločin.

Veřejný sektor¹⁰ má možnost udělovat a vynucovat monopolní privilegia. Vládní orgány disponují mocí stanovovat nařízení a omezení, jejichž dodržování mají možnost systematicky vymáhat s pomocí široce organizovaného mocenského aparátu. Rozdíl mezi prostředím trhu a prostředím veřejného sektoru tak tkví pouze ve slůvku „must“ užitým v předchozí citaci, neboť ve veřejném sektoru není nutno přesvědčit poptávajícího o výhodnosti veřejných služeb a produktů, ve veřejném sektoru existuje možnost tyto služby podmíněně přikázat ke spotřebě – spotřebu lze vynutit násilím.¹¹ Samozřejmě, že se nemusí jednat pouze o vynucenou spotřebu veřejných statků, lze popsat mnohdy častější případy, kdy je nabídka služeb v některých odvětvích silně omezena díky jiným administrativním a regulačním opatřením, kdy vstup potenciačních podnikatelů do odvětví podléhá vládním restrikcím, překážkám, s nimiž jsou podnikatelé nuceni se vyrovnat.¹² Vládní aktivity spočívající v nedobrovolném jednání ekonomických agentů tvoří jednu z podstatných příčin velmi klíčových institucionálních rozdílů mezi trhem a veřejným sektorem.

Pokud tedy připouštíme možnost existence „korupce“ na soukromé i veřejné půdě a zároveň upozorňujeme na významný zdroj korupčního jednání plynoucí ze samotné podstaty státního monopolu, musíme také odpovědět na otázku, co je institucionálním zdrojem korupce na trhu. Neboli v souladu s první citací Osvalda Schenoneho a Samuela Gergga, jaké bariéry, omezení nebo nařízení nám tržní korupční jednání umožňuje obcházet? Odpověď nám tito pánové poskytl zde:

„One example of this problem is the standing requirement by many businesses that all employees consider offers from different suppliers before authorizing any purchase. In principle, the procedure is sound insofar as it discourages reliance on a single supplier and encourages competition – but if applied excessively in order to prevent employees from engaging in corrupt arrangements with the particular

¹⁰ Osobně si dokáži představit, že chápání pojmu **veřejný sektor** nemusí být u některých ekonomů totožné s chápáním pojmu **stát** nebo **vláda**. Nám ale nejde o detailní vykreslení specifík filosofického pohledu na stát a organizačního vymezení pojmu veřejný sektor, nám jde o principiální odlišnost vymezenou vůči trhu (*laissez-faire*), ke které se o pár řádků níže dostaneme.

¹¹ „Existují dva zásadně odlišné způsoby, pomocí nichž je člověk usilující o živobytí nucen získávat nutné prostředky k uspokojování svých přání. Jsou jimi práce a loupež, vlastní práce a násilné vyvlastňování práce druhých... Navrhují... nazývat vlastní práci člověka a ekvivalentní směnu lidské práce za práci druhých lidí ‚ekonomické prostředky‘ uspokojování potřeb, zatímco jednostranné vyvlastnění práce druhých bude nazýváno ‚politické prostředky‘... Stát je organizací politických prostředků.“ (Oppenheimer, Franz: *The State*, Vaguard Press, 1914, str. 24–27), citováno podle Murray N. Rothbard: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, 2001, str. 86.

Rothbard v 2. kapitole tohoto souboru překladů představuje mnohem rozsáhlejší a důslednější typologii státních zásahů kolidujících s dobrovolným směnným jednáním. Pro naši analýzu nám však postačí Oppenheimerova citace. Přestože je psána v odlišném hodnototvorném kontextu, který byl v poslední čtvrtině devatenáctého století ekonomickou vědou definitivně překonán, dá se považovat za přesné vystižení toho, co budeme v následujícím textu chápat pod pojmem stát.

¹² Podmínkou pro ideální fungování volné soutěže, jež vnímáme jako proces nikoli jako stav, je volný vstup do odvětví, všechny jiné představy o konkurenci se všemi jejími rozličnými přívlastky teorií hlavního proudu momentálně nebudeme brát v úvahu. Viz Kirzner, I. M.: *Competition and Entrepreneurship*. The University of Chicago Press, 1973 nebo Kirzner, I. M.: *Jak fungují trhy*. Liberální institut, 1998.

supplier, adherence to the principal can become disproportionately costly because it delays the production process unnecessarily.”¹³

Příklad popisuje situaci zaměstnanců, jejichž úkolem je zvážít nabídky nějakého počtu dodavatelů. Mezi dodavateli je předpokládán konkurenční boj. Bohužel díky nedůvěře, která mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem panuje, konečné rozhodnutí o výběru dodavatele musí mít zaměstnavatel, jenž má za úkol ještě všechny zprávy podřízených zvážít. To ho samozřejmě stojí čas a koncentraci.

O tom, zda jsou náklady na monitorování zaměstnanců „zbytečné“ či „nepřiměřené“, se dá diskutovat. Rozhodně nemůžeme brát toto tvrzení za dostatečné. Úplně stejně bychom mohli polemizovat o tom, zda si má majitel sklepa v činžovním domě koupit zámek na branku od svého sklepa nebo zda má důvěřovat sousedům. Kdyby majitel sklepa mohl důvěřovat sousedům, určitě by si ušetřil náklady spojené s koupí zámku, ale také by si ušetřil čas a trpělivost spojenou s „otravným“ opakovaným otevíráním a zamykáním při každém vstupu do sklepa. Jsou snad tyto náklady zbytečné?

Dá se namítat, že zaměstnavatel je asi v trochu jiné pozici než majitel sklepa a že zaměstnanci manipulují s majetkem zaměstnavatele prakticky neustále a z jiného důvodu, jakým je třeba produkční činnost neoklasické firmy, proto mohou mít náklady na monitoring neloajálních podřízených mnohem větší ekonomický význam. To je velmi zjednodušeně také důvod, proč mnozí ekonomové o otázkách s monitorováním podřízených a eliminací rizik spojených s případným oportunistickým jednáním podřízených (agentů) mluví jako o větším problému, o problému agentury¹⁴ nebo též o vztahu principal – agent.

Jaké výstupy nesou podrobnější rozpracování těchto teorií není předmětem našeho zkoumání. Detailní institucionální specifika a způsoby, jakými jsou nastavovány, mohou přinášet různé implikace a různá řešení, jejichž výhody či nevýhody bývají velmi často odvozeny od konkrétních výrobních postupů a samotného tržního uspořádání v daném odvětví. Naším problémem však zůstává identifikace podstaty společenského institucionálního rámce, jenž může vytvářet incentivy pro rozrůstání korupce a který může být jednou z podmínek jejího rozkvětu a věhlasu.

Příklad je pouze ilustrací faktu, že uvažování o zbytečnosti nákladů vynaložených na obhospodařování chodu výrobního procesu nelze jednoduše a bez prozkoumání „smést ze stolu“ a považovat je za „zbytečné“. Autoři tímto sice chtěli naznačit možnost snížení nákladů na monitoring zaměstnanců, pokud by měl majitel větší důvěru v zaměstnance, zatímco by se sami zaměstnanci dokázali chovat vůči zaměstnavateli loajálně. To ale není žádné objevené ani nijak významné zjištění. Reální podnikatelé si velice dobře uvědomují, jak těžké je získat zaměstnance, jimž je možné důvěřovat a rozhodně je také dokáží podle toho ocenit. Reální

¹³ Schenone, Osvaldo and Samuel Gregg: *A Theory of Corruption*, Acton Institute, 2003, str. 26.

¹⁴ „The problem of inducing an ‘agent’ to behave as if he were maximizing the ‘principal’s’ welfare is quite general. It exists in all organizations and in all cooperative efforts at every level of management in firms, in universities, in mutual companies, in cooperatives, in governmental authorities and bureaus, in unions, and in relationships normally classified as agency relationships such as those common in the performing arts and the market for real estate.“ (Jensen, Michael, C. and Meckling, H. William: „Theory of the firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure,“ *Journal of Financial Literature*, 1976, str. 312.)

podnikatelé mají přehled o tom, kolik nákladů (agency cost) jim může vzájemná důvěra ušetřit.¹⁵

Vraťme se ale k problému v odlišné rovině. Předpokládejme, že podnikatel, který se pokouší o zajištění dodávky pro jiného podnikatele, sáhne k možnosti „korumpovat“ lidi (zaměstnance) rozhodující o výběru dodavatele. Prvním logickým krokem k této praktice asi bude vyhledání odpovědného člověka. V souladu s výše uvedeným příkladem by dotyčný nekontaktoval zaměstnance, jimž je tato pravomoc odebrána. Proč by měl náš člověk „korumpovat“ lidi, kteří nemají poslední slovo. Proč prostě neuplatí člověka, jenž zprávy zaměstnanců kontroluje, **proč neuplatí principala?**

Odpověď je jednoduchá, zatímco na trhu musí každý podnikatel – principal počítat s reálnou konkurencí potencionálních podnikatelů, která mu nedovoluje nezodpovědné mrhání vzácnými zdroji, ve veřejném sektoru je situace, jak již bylo popsáno, naprosto odlišná. To je důvod, proč by mělo být korupční jednání klasifikováno z pohledu prostředí, v jehož rámci probíhá.

Institucionální zdroj „korupce“ na trhu

V předchozí kapitole jsme si položili otázku: „Jaké bariéry, omezení nebo nařízení nám tržní korupční jednání umožňuje obcházet?“ Pánové Osvald Schenone a Samuel Gergg nám v citaci odhalili, čím by se zaměstnanci provinili vůči zaměstnavateli, jakmile by disponovali plnou pravomocí rozhodovat o způsobilosti dodavatelů. Pokud by jednání zaměstnanců nebylo v souladu s podnikatelským záměrem vybrat nejvhodnějšího dodavatele (podle podnikatelem zvolených kritérií), ale pouze v souladu s vlastním zájmem zaměstnance, jednalo by se o nelojální jednání. V tomto případě nejde o „zneužití veřejné moci“, ale o zneužití důvěry podnikatele.

Vzájemná interakce mezi podnikatelem a zaměstnancem bývá zabezpečena smlouvou upravující pravomoci jak zaměstnavatele, tak zaměstnance. Není třeba dále rozebírat detaily, smluvní spolupráce je přirozený jev.¹⁶ Jestliže jsou konkrétní podmínky této spolupráce nastaveny ve smlouvě včetně sankcí za porušení smlouvy, pak „korupční“ jednání zaměstnanců, tak jak je popsáno výše v příkladu, můžeme z hlediska práva označit za **porušení soukromé smlouvy**.

Nelze jednoznačně určit, zda toto porušení smlouvy lze univerzálně předpokládat u všech zaměstnanců. Motivace k jednání porušujícímu smluvní pravidla mohou být různé. Mohou

¹⁵ Příkladem praxe je jeden můj známý. Před několika lety získal práci v podniku, v němž již dlouhou dobu pracuje jeho otec na pozici top manažera. Tento muž musel projít konkurzem, aby získal místo ve středním managementu, ale celou dobu věděl, a samotná firma se tím nijak netajila, spíše naopak, že rodinní příslušníci zaměstnanců mají v konkurzu velmi významnou výhodu. Důvod pro takovou strategii nabírání zaměstnanců je v tomto případě snad pochopitelný. Dá se očekávat, že rodinní příslušníci již léty prověřených zaměstnanců budou mít k podniku podobný vztah jako příbuzní, přestože to samozřejmě není plná záruka loajality. Rodinné vztahy mezi zaměstnanci také vytváří podnikovou kulturu, která má nejen vliv na výkonnost zaměstnanců, ale také na pracovní morálku a vzájemnou důvěru nebo zdravou konkurenci. Zaměstnavatelé si dobře uvědomují jak důležití mohou být loajální zaměstnanci a podle toho také nastavují systémy odměňování. Z možnosti uplatnění rodinných příslušníků plyne jistá motivaci i pro stávající zaměstnance. Když otec mého známého cítí možnost uplatnění pro vlastního syna na stejném pracovišti, uvažuje o budoucnosti podniku v trochu jiné perspektivě. Poznámka autora.

¹⁶ Nebudeme se tak nořit do mnohem složitějšího problému vymáhání soukromého práva.

existovat agenti preferující poklidný dlouhodobý pracovní poměr před krátkodobým ziskem, novým hledáním práce a ztrátou pověsti. Lze si také představit zaměstnance, jež mají tendenci smlouvy porušovat. Je pouze otázkou právního klimatu a z něho plynoucích incentív, jak efektivně lze vymáhat porušování kontraktu nebo samotnému porušení předcházet.

Byrokratické řízení a konkurence

Konkurenční tlak významně ovlivňuje volbu cílů v individuálních plánech jednotlivců, proto tento faktor musíme zahrnout do naší analýzy. Je velmi pravděpodobné, že konkurence, tak jako má vliv na snahu podnikatelů maximálně uspokojovat zájmy svých zákazníků, má podobný vliv na jednání případných zkorumpovaných zaměstnanců. Zaměstnanec je nabízejícím službu výrobního faktoru práce, podnikatel je poptávajícím po tomto výrobním faktoru. Konkurenční proces však nemusí vést jenom k minimalizaci mzdových nákladů, ale také k eliminaci pro zaměstnavatele nežádoucího chování ze strany zaměstnanců. Stejně jako podnikatel také zaměstnanec (podnikatel v jiném odvětví) může dbát na svou dobrou pověst, a tím zvyšovat svou konkurenční výhodu na trhu práce. Obecně se asi dá tvrdit, že konkurence je tím nejvýznamnějším eliminátorem nežádoucího (nelegálního) tržního chování.

Andrei Schleifer a Robert W. Vishny dokonce navrhuji zavádění konkurenčního boje do byrokratického řízení, což má vést právě k podobné eliminaci korupce.¹⁷

„Our industrial perspective suggest that the best arrangement to reduce corruption *without theft* is to produce competition between bureaucrats in the provision of government goods, which will drive bribes down the zero.“¹⁸

¹⁷ Jednostranný postoj ke konkurenci a jejímu vlivu na eliminaci korupčních jevů kritizují zmiňovaní pánové Blues a Di Tella, kteří vymezují korupci jako jakékoliv zneužití moci nebo také síly (power). Tito ekonomové rozpracovali podrobný statický matematický model, jehož výsledkem je také: „... an analysis of relationship between competition and corruption. The setting is one in which a group of corrupt officials have the power to exact a sum of money from firms under their control. We cannot use the number of firms as an exogenous indicator of the degree of competition since it is affected by the level of corruption in a free-entry equilibrium. Instead we introduce three ways to capture the degree of deep competition in the economy: as a variable that increases the extent to which firms compete fiercely, perhaps a reduction in transport costs; as a tendency toward more similar cost structures; and as a tendency toward lower overhead costs relative to profits. We performed some comparative statics. In general, we cannot say that increases in competition lead to lower levels of corruption. Our result show that, even in this simple model, everything depends on the structure of the uncertainty about costs that the corrupt official faces.“ (Bliss, Christopher; Di Tella, Rafael.: „Does Competition Kill Corruption?“, *The Journal of Political Economy*, 1997, str. 1021.)

Pro ujasnění je třeba doplnit, že míra konkurence, kterou citovaní pánové zkoumají ve vztahu ke korupci je na straně korumpujících a ne korumpovaných, nejde o konkurenci mezi agenty, kteří jsou příjemci úplatků, nejedná se o konkurenci, kterou máme na mysli v našem textu. Je však podivuhodné, že Bliss a Di Tella přicházejí se zjištěním, že vše závisí na struktuře a nejistotě..., které zkorumpovaní úředníci čelí. Nejistota týkající se nákladů nesených člověkem s nímž vyjednáváme ve směně, je v realitě běžnou záležitostí, podstatné je, že konkurence na straně zkorumpovaných zvyšuje nejistotu týkající se výše případného požadovaného úplatku, což vede ke snaze jej snižovat. Člověk vědom si konkurenčních tlaků má většinou tendenci snižovat své nároky na „monopolní“ výnos. K pochopení této logiky však není třeba „žádného „exaktního“ matematického modelu.

¹⁸ Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny: „Corruption“, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, str. 610.

Tito pánové se domnívají, že konkurenční boj mezi úřady je dobrým řešením korupčních praktik a nutí úředníky chovat se podnikatelsky „tržně“. Je však konkurence založená na počtu firem nabízejících stejný produkt jedinou podmínkou fungování trhu?

Ludwig von Mises dostatečně ukázal, že v institucionálním uspořádání, které neumožňuje ekonomickou kalkulaci, nelze uplatňovat jiné než byrokratické řízení. Byrokratické řízení má jiná specifika než běžný ziskový management. Ne jenom proto, že úředníci nejsou podnikatelé, ale služebníci demokracie a jejich úkolem není maximalizovat zisk svůj nebo státu, ale zabezpečit hladký chod veřejných služeb, nýbrž hlavně proto, že je neexistence možnosti kalkulace nutně zapříčiněná vlastnostmi samotných veřejných statků (public goods). Nevylučitelnost ze spotřeby a nerivalita ve spotřebě nedovoluje úředníkům vyhledávat nejvhodnější kandidáty ke směně. Tedy možnost konkurovat je na straně byrokrata značně omezena. Pokud bychom se omezili pouze na konkurenci cenovou, neobejdeme se bez trhlin.

„Byrokratický management je metoda řízení uplatňovaná v oblasti správních vztahů, jejíž výsledek nemá na trhu peněžní hodnotu. Pamatujte, že neříkáme, že úspěšné nakládání z veřejnými záležitostmi nemá hodnotu. Říkáme, že nemá hodnotu na trhu, že jejich hodnota nemůže být zjištěna tržními transakcemi a následně nemůže být vyjádřena v penězích.“¹⁹

Jakmile bychom připustili možnost konkurence mezi úřady, poskytujícími monopolní služby, museli bychom hledat motivace účastníků k samotnému vstupu do konkurenčního boje. Tuto motivační funkci splňuje cena, která je také zdrojem zisku. Pokud bychom chtěli nechat byrokraty na pospas konkurenčnímu boji, pak bychom mu také museli dát možnost nastavit parametr ceny a také možnost podílet se na zisku. Pokud tito lidé nemají tyto pravomoci a z podstaty byrokratické řízení je ani mít nemohou, neboť nejsou soukromými majiteli, ale pouze nástroji „vůle politické veřejnosti“, nelze považovat zřízení dvou a více duplicitních institucí poskytujících jednu veřejnou službu za cestu ke konkurenci.

Pánové Shleifer a Vishny měli na mysli konkurenci mezi úředníky, která eliminuje korupci bez krádeže (without theft). Jde o případ, kdy byrokratovo monopolní postavení umožňuje zvyšovat cenu poskytovaného statku.²⁰ Zajímavé na tomto doporučení je však to zjištění, že byrokrat má možnost ovlivňovat cenu poskytované veřejné služby. Logickou implikací je pak zavedení jistého „automatického“ samoregulačního mechanismu do systému, neboť se připouští, že nadřazená autorita, stejně jako by to bylo v případě trhu, nemá jednoduše možnost dokonale

¹⁹ Mises, Ludwig v.: *Byrokracie*, Liberální institut, 2002, str. 78.

²⁰ Například pokud by se poplatek za vyřízení cestovního pasu rovnal x , může existovat způsob, jak přimět úředníka kupříkladu k rychlejšímu vyřízení, třeba tím, že k oficiální ceně x připočítáme úplatek b , který za tuto službu úředníkovi poskytneme. Konečná zákaznickova cena je x plus b . Pokud zřídíme vícero podobných úřadů, mohli bychom eliminovat b a zachovat pouze cenu statku x právě konkurenčním bojem úředníků o úplatky. Otázkou je, kolik takových úřadů zřídít, abychom ve své podstatě eliminovali úředníkovu monopolní postavení, což z neoklasického grafu nepoznáme a stěží lze předpokládat, že nám úředník bude pravidelně reportovat, jakou výši úplatku si účtuje. Kdybychom takovou znalost měli, nemusíme pak proti korupci bojovat. Zajímavá je podobnost s tržním jednáním, která spočívá v možnosti úředníka ovlivnit cenu, neboť existuje poptávka po nadstandardních službách úřadu. Není pak nejlepším řešením poskytnout tyto nadstandardní služby všem za centrálně stanovenou cenu? Tak, aby úředník prostě vůbec žádné nadstandardní služby poskytovat nemohl?

Více o tom Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny: „Corruption,“ *Quarterly Journal of Economics*, 1993, str. 604–610.

monitorovat jednání lidí, na něž deleguje část svých pravomocí respektive práv. Zde však vyvstává již zmiňovaný problém hranice odpovědného chování úředníka, kterou, jak upozornil W. A. Niskanen, nelze srovnávat s maximalizačním chováním neoklasické firmy. Jediným omezením je pro byrokrata rozpočet a striktní pravidla.

Neexistence kalkulace má proto pro řízení věcí veřejných závažné důsledky. Kromě nákladové náročnosti spojené s monitorováním agentů, jejichž neracionální rozhodnutí z pohledu společenského prospěchu nejsou na první pohled zřejmá, je tím nejzávažnějším důvodem pro rozkvět korupce přirozené úředníkově jednání vedoucí k nutnosti nastavovat zákony, jejichž cílem je pomocí nařízení nebo předpisů usměrňovat jeho jednání tak, že staví přirozené lidské hledání pro úředníka nejefektivnějších vlastnických práv do ilegality.²¹ Nastavování podrobných předpisů a rozpočtových omezení, podle nichž je řízen veškerý byrokratický aparát, je nutnou podmínkou pro zachování funkčnosti demokratického systému.²² A tak je **více než pravděpodobné, že právě z výše zmíněných vlastností byrokratického systému plyne nejvýznamnější a nejnebezpečnější zdroj korupčního jednání.**

Závěr

Na závěr se tato úvaha odrazí od velmi populární definice, kterou představuje škola vlastnických práv.

“Behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (close family, personal, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.”²³

Z definice je jasné patrná podobnost s prvním vymezením podle TI, kterou byla tato analýza započata, je to také její logický závěr. Proč?

V prvním oddíle byly představeny společné atributy dvou veřejně známých definic korupce. Dále bylo zahrnuto korupční jednání do širokého souboru přirozeného lidského jednání s tím, že chování agenta v prostředí trhu může být naprosto stejné jako jeho chování v prostředí veřejného sektoru. Vymezením širšího pojmu definice veřejného sektoru bylo poukázáno na principiální odlišnost veřejného a tržního uspořádání. Bylo dokázáno, že náklady na monitoring agentů principalem jsou nevyhnutelné a vzájemná důvěra principala a agenta má svůj význam, důležité je však uvědomění si efektivního rozhodování podnikatele – principala, který na trhu podléhá tlaku konkurenčního procesu. Byla zde také nastíněna myšlenka zavádění svobodné

²¹ Více o uplatňování efektivních vlastnických práv jednotlivými agenty v prostředí trhu a v podmínkách vládního monopolu lze najít v Benson, Bruce L.: „A Note on Corruption by Public Officials: The Black Market for Property Rights,“ *The Journal of Libertarian Studies*, 1981.

²² Ludwig von Mises ve své práci, která odstartovala trend v hledání ekonomických zákonitostí ve veřejné sféře, přišel také k závěru že: „Byrokratický management je řízením, které spočívá v podřízení se podrobným pravidlům a regulacím, jež stanovuje nadřazený orgán.“ (Mises, Ludwig v.: *Byrokracie*, Liberální institut, 2002, str. 76.)

Pokročilejším rozvinutím podobných úvah je kupříkladu Niskanenův statický byrokratický model, z něhož kromě mnoha jiných závěrů vyplývá, že byrokratické řízení je mnohonásobně náročnější na nastavování podrobných pravidel úředníkově práce, tak, aby byly eliminovány vedlejší negativní dopady na efektivitu alokace zdrojů spojené s přirozeným chováním jednotlivce. Více v Niskanen, W. A. (1968). *The Peculiar Economics of Bureaucracy. The American Economic Review*, 1968, 293–305.

²³ Nye Joseph S.: „Corruption and Political Development: A Cost - Benefit Analysis,“ *American Political Science Review*, 1967, str. 419.

konkurence, která má jistě vliv na tendenci ke snižování nákladů na zaměstnance (do nichž se dá zahrnout i uniknuvší podnikatelův zisk z důvodu podnikatelem nežádoucího chování zaměstnance), do veřejné sféry. Intenzita konkurenčního procesu však není dána počtem vzájemně si konkurujících firem nebo úřadů, ale institucionálními podmínkami určujícími míru nebo omezenost uplatňování soukromých práv. Nebezpečí korupčního jednání pro efektivní alokaci zdrojů ve společnosti plyne ze specifík veřejného sektoru, které ze své podstaty nemá možnost uplatňovat jiné než byrokratické řízení. Zavádění konkurence do byrokratického řízení a uvolňování pravomocí byrokratů, musí nutně vést k požadavku rozšiřování rozpočtu.

Případnou „korupci“ v podmínkách občanskoprávních vztahů lze klasifikovat jako porušení smlouvy. Je ale porušování smluv tím diskutovaným problémem? Asi je, ale jde o podobný typ problému, jakým je třeba jiná kriminalita, kterou nelze nikdy plně eliminovat. Tento problém souvisí s efektivitou fungování systému vymáhání soukromého práva a s konkrétními případy řešení vzájemných smluvních vztahů. Celospolečenský problém korupce však vyplývá z pravidel vládní organizace, která se snaží nejenom eliminovat jakékoliv chování svých zaměstnanců, které nekoresponduje s cíly této organizace, ale také zamezují z podstaty svého zřízení objektivnímu hodnocení trhu. Proto zde neexistuje způsob hledání cesty k optimalizaci. Problém tak musí plynout z institucionálních podmínek, jejichž cílem je důležité předpoklady fungování trhu negovat. Poslední definice školy vlastnických práv zase poukazuje na veřejnou roli korumpovaných agentů a s tím spojené politické souvislosti, proto se dá říct, že je více méně výstižná.

Literatura

- [1] *Economist*. 14. leden, 1999.
- [2] CLIFFORD W. SMITH, Jr.: „Agency costs,“ *The New Palgrave A Dictionary of Economics*, 1998, book 1., str. 39.
- [3] BENSON, BRUCE L.: „A Note on Corruption by Public Officials: The Black Market for Property Rights,“ *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. V, No. 3 (Summer 1981), 305-311.
- [4] BLISS, CHRISTOPHER; DI TELLA, RAFAEL.: „Does Competition Kill Corruption?,“ *The Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 5 (Oct., 1997), 1001–1023.
- [5] JENSEN, MICHAEL, C. and MECKLING H. WILLIAM: „Theory of the firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure,“ *Journal of Financial Literature*, Vol. 3, No. 4 (October 1976), 305 – 360.
- [6] KIRZNER, I. M.: *Competition and Entrepreneurship*. London and Chicago: The University of Chicago Press, 1973.
- [7] KIRZNER, I. M.: *Jak fungují trhy*. Praha: Liberální institut, 1998.
- [8] LAMBSDORFF, JOHANN GRAF: „Corruption Perceptions Index 2004,“ *Global Corruption Report 2005* (www.globalcorruptionreport.org).
- [9] MISES, LUDWIG V.: *Byrokracie*, Praha: Liberální institut, 2002.
- [10] MISES, LUDWIG V.: *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 1990.
- [11] NISKANEN, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*, Vol.58 No. 2 (May 1968), 293–305.
- [12] NYE JOSEPH S.: „Corruption and Political Development: A Cost - Benefit Analysis,“ *American Political Science Review*, Vol. 61 No, (1967) 417-427.

- [13] OTÁHAL, TOMÁŠ: *Israel Kirzner a jeho přínos do světové ekonomie*, dipl. pr. Brno: Masarykova universita, 2005.
- [14] ROTHBARD, MURRAY N.: *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 2001.
- [15] ROTHBARD, MURRAY N.: *Zásady ekonomie*. Praha: Liberální institut, 2005.
- [16] SCHEONE, OSVALDO, and SAMUEL GREGG: *A Theory of Corruption*. Grand Rapids, MI: Acton Institute, 2003.
- [17] SHLEIFER, ANDREI, and ROBERT W. VISHNY: „Corruption,“ *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3 (August 1993), 519–617.
- [18] TULLOCK, GORDON: „Corruption Theory and Practise,“ *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3 (July 1996), 9–20.

Summary

The aim of the article is to present and analyze some approaches to the phenomenon of corruption. The first section points out implicit characteristics of definitions, which can be found in public sources. In the second and the third section, the author analyzes these characteristics and argues why it is important to distinguish among different institutional frameworks where a human action, referred as corruption, may take place. The fourth section presents a critical reflection on the implementation of the market's "auto regulation mechanisms" into bureaucratic management in order to eliminate corrupt actions. In the last section, the paper provides a definition of corruption that fulfills all the analytical conclusions of this paper.