

Ekonomický pohľad na škodlivosť korupcie a jej možné riešenia¹

Miroslav BEBLAVÝ*

Costs of Corruption and Potential Remedies from an Economic Point of View

Abstract

The article examines circumstances under which a corruption is harmful from an economic point of view and explores potential instruments to decrease corruption. Even though acts of corruption are generally voluntary exchanges, they are usually not social optimal because of presence of negative externalities. The conditions under which they would be socially optimal are extremely rare in real life. The article identifies three anticorruption strategies: decreasing benefits of corruption, increasing costs of corruption and increasing probability of uncovering corruption. It focuses in particular on measure to equalize supply and demand or ones that decrease discretion.

Keywords: *bureaucracy, administrative processes in public organizations, corruption, externalities, informal economy, underground economy*

JEL Classifications: D73, D62, E26

Úvod

Korupcia je jav, ktorého príčiny a dôsledky sa snažia objasniť viaceré spoločenské vedy. V tejto analýze sa danej téme venujeme z pohľadu ekonomickej vedy. Je zrejmé, že žiadna spoločenská veda sama osebe neposkytuje úplné vysvetlenie korupčného správania. Cieľom predkladanej analýzy preto nie je ponúknuť komplexnú teóriu tohto javu, ale naopak, čo najhlbšie a najkonzistentnejšie zodpovedať niektoré otázky týkajúce sa korupcie, a to s použitím nástrojov iba jedného vedného odboru.

* Miroslav BEBLAVÝ, Ústav verejnej politiky FSEV UK/ SGI – Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Odbojárov 10/A, P. O. Box 129, 825 05 Bratislava 2, e-mail: beblavy@governance.sk

¹ Tato práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-99-019005.

Zároveň využívame vlastnosť ekonomickej vedy, ktorá ju odlišuje od politológie aj sociológie. Keďže ekonómia je pôvodom deduktívna veda (t. j. vychádza z určitých univerzálne platných predpokladov a na základe práce s nimi konštruuje svoje tvrdenia), takmer všetky jej teórie majú spoločný axiomatický koreň. Naopak, sociológia a politológia takéto jeden axiomatický koreň nemajú, a preto majú aj oveľa väčšie bohatstvo teoretických prístupov, ktoré však môžu byť vzájomne nekonzistentné. Preto aj predkladanú analýzu konštruujeme ako deduktívny strom vychádzajúci z jednoznačných predpokladov o ľudskom správaní, všeobecne akceptovaných v rámci ekonómie.

Ekonomické uvažovanie vychádza vo svojom základe z nasledujúcich predpokladov tzv. individuálnej racionality:

- jednotlivci sa rozhodujú individuálne a konajú individuálne, aj keď ich konanie môže závisieť od konania iných;
- jednotlivci vo svojom konaní primárne sledujú maximalizáciu vlastného prospechu, čo znamená snahu dosiahnuť v čo najväčšej miere konkrétne ciele maximalizujúce prospech pri minimálnych nákladoch;
- jednotlivci dokážu pochopiť náklady a výnosy konkrétnych krokov.

Tieto predpoklady, aj keď ich moderná ekonómia v niektorých oblastiach nerešpektuje (pozri napríklad koncept tzv. obmedzenej racionality), predstavujú základné piliere ekonomického uvažovania, ktoré ho odlišujú od prístupu iných spoločenských vied. Napríklad sociológia a politológia sa oveľa viac sústreďujú na kolektívne konanie a rozhodovanie, psychológia a sociológia často nevychádzajú z predpokladu racionálneho konania.

Práca tak vychádza z mainstreamového prístupu k ekonomii, avšak obohateného o inovácie, ktoré sa stali súčasťou hlavného prúdu ekonómie počas ostatných 70 rokov. Ide konkrétne o teóriu racionálnej voľby, novú inštitucionálnu ekonomiu, teóriu hier a verejnú voľbu.

Využitie týchto predpokladov je zároveň najsilnejšou, aj najslabšou stránkou ekonómie vrátane ekonomického prístupu ku korupcii. Najsilnejšou je preto, že práve deduktívne uvažovanie založené na týchto (a iných) všeobecne postulovaných tvrdeniach umožnilo vytvoriť ekonomickú vedu ako vnútorne konzistentnú štruktúru schopnú generovať jednoznačné, testovateľné a využiteľné hypotézy o ľudskom správaní. Najslabšou je preto, lebo aj samotní ekonómovia uznávajú limity tohto prístupu, pretože konanie ľudí sa v mnohých situáciách a oblastiach života výrazne odlišuje od predpokladov individuálnej racionality a maximalizácie prospechu. Ekonomický prístup ku skúmaniu problematiky má preto zmysel využívať najmä tam, kde existuje odôvodnené očakávanie, že spomínané predpoklady sú v podstatnej miere v súlade s realitou. Podľa nášho názoru korupcia patrí medzi takéto oblasti.

Korupciu preskúmame z ekonomického pohľadu s dôrazom na dve témy – kedy je korupcia z ekonomického hľadiska problém a aké sú z hľadiska ekonómie možné nástroje na jej redukciu. Pred nimi uvádzame časť venujúcu sa definícii korupcie a jej formám. Článok uzatvára záver stručne sumarizujúci naše zistenia.

1. Definovanie korupcie a jej foriem

Definícií korupcie existuje veľmi vysoký počet. Siahajú od intuitívnych (neviem definovať, čo je to korupcia, ale poznám ju, keď ju vidím), až po veľmi detailné technické definície.

Z hľadiska šírky aktivít, ktoré daná definícia korupcie zahŕňa, na jednom konci spektra je definícia korupcie definovaná zákonom, teda právna definícia korupcie, a na druhom konci spektra je pohľad na korupciu podľa verejnej mienky. Hovoríme o užšom a širšom ponímaní korupcie.

Podľa Zemanovičovej [1] užšia definícia hovorí o „tvrdom jadre“, teda o tom, na čom sa daná spoločnosť v danom čase vie jednoznačne zhodnúť, že to bude postihovať. Okrem toho však existuje aj ďalšie konanie, ktoré sa tak jasne posúdiť nedá, ale to neznamená, že nie je problematické. Pri jeho odsúdení však nepanuje až taká miera zhody ako v prvom prípade.

Právny pohľad na korupciu vychádza zo zákonov. Tie určujú, čo je a čo nie je korupcia. Ak úradník príjme úplatok, dopustil sa trestného činu korupcie. Podľa uvedeného prístupu sa korupcia považuje za deviantné správanie – správanie odlišujúce sa od noriem upravujúcich vykonávanie zverených činností. Korupciu z uvedeného pohľadu ponímame ako odchýlku od právnych noriem, porušovanie platných noriem a zákonov. Ak jednotlivec vykoná činnosť, ktorá zákonom zakázaná nie je, nie je skorumpovaný. Tento formálny, úzky pohľad na korupciu predstavuje jednu z najjednoduchších definícií.

Problém tohto tzv. úzkeho pohľadu na korupciu spočíva jednak v nedokonalosti legislatívy, ako aj vo fakte, že nie každé deviantné správanie je potrebné sankcionovať trestným právom, ktoré trestné činy korupcie upravuje. Okrem trestného práva totiž existujú a riziko potrestania nekalých aktivít zvyšujú aj pracovné právo, správne právo a v politike sa zvykne vyvodzovať aj politická zodpovednosť.

Od vydania práce Beckera a Stiglera [2] sa v ekonomických definíciách korupcie často používa model principála a agenta. Tento koncept vychádza z faktu, že v mnohých situáciách koná namiesto jednotlivca niekto iný – jeho agent. Neexistuje dôvod predpokladať, že agent koná automaticky v prospech principála. Naopak, vychádzajúc z predpokladov ekonomického prístupu, môžeme očakávať, že agent koná vo vlastný prospech bez ohľadu na to, či je to v súlade so záujmami zastupovaného. Tento spôsob uvažovania je prítomný v celej našej analýze,

v ktorej budeme vychádzať z predpokladu, že jednotlivci majú primárne záujem konať vo svoj osobný prospech, nie v prospech celej organizácie či inej jednotky, v mene ktorej konajú.

Podľa tohto modelu princípál (v tomto prípade orgán verejnej moci) poveruje agenta (napr. štátneho úradníka) výkonom určitej funkcie, napríklad vydávaním povolení. Súkromné ciele agenta sa však môžu odlišovať od zámerov princípála. V prípade korupcie, úplatkárstvo môže byť v súkromnom záujme jednotlivca, avšak nie organizácie alebo vlády ako celku. Korupciu je tak možné definovať ako zneužitie moci nad cudzím, zvereným majetkom či právami, na účely získania osobných, súkromných výhod. (Treba zdôrazniť, že samotné zneužitie moci ešte nemusí byť z ekonomického hľadiska neefektívne – k tejto otázke sa vrátíme v ďalšej časti.)

Nevýhodou tejto definície je, že jej analytická údernosť ako nástroja pochopenia korupcie sa stráca pri existencii viacnásobných, kaskádovitých vzťahov verejnej moci. Napríklad vzťah medzi voličmi, poslancami parlamentu, členmi vlády, riaditeľmi štátnych inštitúcií a ich zamestnancami sa síce z formálneho hľadiska dá modelovať ako séria vzťahov medzi princípálom a agentom, nedáva to však reálny základ na protikorupčné stratégie. Ďalším problémom vzťahu princípál – agent je otázka protirečenia medzi verejným a súkromným záujmom. Definovať verejný záujem je zložité, viaceré školy poukazujú na rôzne prístupy. Ako uvádza Rose-Ackermann [3], táto definícia predpokladá, že existuje rozdiel medzi súkromnou a verejnou rolou, ktorú má daná osoba. V mnohých spoločnostiach však takáto zreteľná čiara nie je jasne daná, pričom pokus o presné vymedzenie sa stáva zložitejším v malých krajinách. Tento problém však zostáva aj pri iných definíciách. Silnou stránkou uvedenej definície z ekonomického pohľadu je, že sa neobmedzuje len na prípady jasného *quid pro quo*, kde sa za úplatok vymieňa určité konanie/nekonanie jednotlivca majúceho verejnú moc.

Z ekonomického pohľadu nie je totiž zásadný rozdiel medzi nasledovnými štyrmi hypotetickými príkladmi, kde sa dá zadať upratovanie magistrátu za 800 000 Sk ročne, ale:

- primátor vezme úplatok 100 000 Sk od upratujúcej firmy a dá jej priamym zadaním upratovať magistrát za 1,1 mil. Sk ročne;
- primátor zabezpečí upratovanie priamym zadaním firme vlastnenej jeho bratom za 1,1 mil. ročne bez toho, aby vzal úplatok, alebo získal inú explicitne dohodnutú výhodu;
- primátor zamestnáva rodinných príslušníkov ako upratovačov, ktorí však reálne nepracujú vôbec, alebo nie po celý vymedzený pracovný čas, aj keď berú plný plat; výsledkom je prezamestnanosť, vďaka ktorej upratovanie stojí na mzdách, odvodoch, čistiacich prostriedkoch a nepriamych nákladoch 1,1 mil. ročne;
- všetko je rovnaké ako v predchádzajúcom príklade, len zamestnanci nie sú rodinní príslušníci, ale ľudia, ktorí výmenou za takéto zamestnanie z vďačnosti budú väčšinou hlasovať za primátora v komunálnych voľbách.

Inými slovami, neefektívne využívanie verejných zdrojov a zneužívanie verejnej moci na súkromný prospech môže byť koncentrované v podobe jasne definovaných úplatkov, ale môže mať aj podobu difúzných výhod pre veľké množstvo ľudí. Ich súčasťou môže byť aj veľmi jasne definovaná reciprocita, ale aj menej určité budovanie dlhodobých vzťahov.

Konkrétne formy korupcie (podľa Andviga a kol. [4]) sú:

- *úplatok* – finančné alebo vecné plnenie spojené s obojstranne akceptovaným protiplnením v prospech uplácajúceho alebo tretej osoby;
- *sprenevera* – neoprávnené prisvojenie cudzej veci;
- *podvod* – obohatenie na základe uvedenia niekoho do omylu, alebo využitie existujúceho omylu na obohatenie;
- *vydieranie a nátlak* – získavanie zdrojov či plnení na základe vyhrážok a iného hrubého nátlaku;
- *klientelizmus* – plnenie, ktoré nie je nevyhnutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie.

Z pohľadu ekonómie sa venujeme uplácaniu a klientelizmu, ako aj sprenevere a podvodom, ak súvisia so zneužívaním verejnej moci. Vydieranie a nátlak neanalyzujeme, pretože nie sú dobrovoľnou transakciou dvoch strán, ale jednostranne vynúteným aktom.

2. Kedy je korupcia z pohľadu ekonómie problém?

Z pohľadu ekonomickej vedy je korupcia osobitný typ problému. Korupčná transakcia je dobrovoľný akt oboch strán, ktorým sa preto zjavne musí vyplatiť. Dobrovoľná transakcia sa uskutoční len vtedy, ak prispieva k blahu oboch zúčastnených strán; jej jediným problémom sa zdá byť, že je väčšinou ilegálna. Z tohto pohľadu a pri povrchnej analýze by sme korupciu mohli zaradiť spolu s prostitúciou, narkomániou a inými otázkami do kategórie tzv. *statkov pod ochranou*, ktorých spotrebu spoločnosť reguluje zväčša z dôvodu, že ich z mimoeconomických dôvodov pokladá za neprijateľné. K takýmto otázkam nemá ekonómia z prirodzených dôvodov veľa čo povedať.

Nasledovná analýza ukáže, že takýto pohľad: a) skúma len súkromné náklady oboch strán, ale nie celkové spoločenské náklady ich konania; b) zohľadňuje len statický, nie dynamický aspekt korupčného správania; c) je postavený na ďalších predpokladoch, ktorých splnenie v praxi je výnimočné; d) ignoruje úlohu neistoty pri rozhodovaní

Napriek tomu je ekonomický pohľad na túto otázku veľmi prínosný, pretože umožňuje koncepčne uchopiť dôvody problematikosti korupčného správania a tak vytvoriť analytický rámec na skúmanie jeho dôsledkov.

Za akých okolností je korupcia z ekonomického hľadiska problémom? Korupcia je tzv. Pareto-optimálnou alokáciou zdrojov len v prípade, že okrem čistých výhod pre jej účastníkov neprináša čisté náklady iným osobám, respektíve, že tieto čisté náklady sú týmto osobám kompenzované na základe dohody zo strany účastníkov korupčnej transakcie.

Ekonomiia ukazuje, že konanie jednotlivcov je určite celospoločensky prospešné vtedy, ak jednotlivci znášajú všetky náklady svojho konania a získavajú všetky jeho výnosy. Naopak, ak jednotliviec neznáša niektoré náklady, alebo nezískava niektoré výnosy svojho konania, hovoríme o tzv. externalite (pozri [5; 6]). Negatívna externalita vzniká vtedy, ak jednotliviec neznáša niektoré náklady svojho konania, čím ich nepriamo prenáša na iných. Príkladom môže byť znečistenie životného prostredia továrňou, ak majiteľ továrne nemusí hradiť náklady, ktoré vznikajú (zdravotné náklady pre obyvateľov, zníženie turizmu a pod.). Externality majú dosah aj na spoločensky optimálnu úroveň konania. Negatívna externalita môže znamenať, že jednotliviec nekoná tak, ako by konal v prípade internalizácie všetkých nákladov – konkrétne môže spotrebúvať alebo vyrábať viac, ako je spoločensky optimálne.

Korupčná transakcia je zvyčajne pre jej účastníkov výhodná práve preto, lebo im umožňuje preniesť časť nákladov na tretie osoby, čím vzniká negatívna externalita. Ak na základe úplatku úradník prednostne vybaví konkrétneho klienta, náklady vznikajú všetkým ostatným klientom, ktorí budú vybavení neskôr.

Príklady korupčných transakcií bez negatívnych externalít sa dajú nájsť v rôznych oblastiach, ale v zásade by malo ísť o situáciu, keď jednotliviec prijímajúci úplatok napríklad:²

- urýchlil vybavovanie určitej záležitosti bez toho, aby toto urýchlenie znamenalo oneskorenie vybavovania žiadostí ostatných (ilustratívny príklad: úradník sa za úplatok vyberie v nedeľu do práce, aby vybavil určitú žiadosť, hoci inak by bol doma);
- neuplatní, alebo zmierni uplatnenie niektorej neefektívnej regulácie, ktorá nemá negatívny dopad na žiadnu tretiu osobu (ilustratívny príklad: stavebný dozor na základe úplatku stavbára-živnostníka neuplatní na neho všetky požiadavky na bezpečnosť a zdravie pri práci).

Osobitnou témou v rámci týchto úvah je vzťah korupcie a odmeňovania verejných činiteľov. Túto tému nepriamo a v iných súvislostiach analyzovali Tullock [7], ako aj Becker a Stigler [2]. Ak jedinými dôsledkami korupčného konania sú zvýšené príjmy skorumpovaného verejného činiteľa na úkor ekvivalentného zníženého príjmu verejných financií (napríklad pri nezaplatení cla, dane), potom

²Práve o podobné typy transakcií sa opierajú starší autori postulujúci skôr pozitívne účinky korupcie na ekonomický rozvoj [8; 9; 10].

je možné efektívne riešenie, pri ktorom verejný sektor platí nižšie mzdy a tie si verejní činitelia kompenzujú poberaním úplatkov. V takom prípade korupcia neprináša negatívnu externalitu, pretože čistý dopad na verejné financie je nulový a iné dôsledky korupčného konania pre tretie osoby neexistujú. Tullock, ako aj Becker a Stigler však zároveň upozorňujú, že toto riešenie je možné len vtedy, ak neexistuje súťaž skorumpovaných činiteľov, ktorá by ich viedla k znižovaniu ceny z ich strany. Inými slovami, vyžadované úplatky musia byť ekvivalentné (alebo takmer ekvivalentné) stratám verejných financií – predpoklad, ktorého praktické naplnenie je výnimočné. Ak sú nižšie, dochádza totiž k negatívnej externalite – celkové príjmy korumpujúceho a korumpovaného sa zvyšujú na úkor verejných financií.

Na základe Coaseho teórie by sa dala postulovať aj širšia teória toho, kedy môže korupčná transakcia byť súčasťou Pareto-optimálneho rovnovážneho bodu. Coaseho teoréma [11] hovorí, že ak sú transakčné náklady nulové, akákoľvek pôvodná del'ba vlastníckych práv vedie k efektívnemu výsledku, pretože vlastnícke práva odkúpi tá strana, ktorá si ich cení najviac a vie ich preto najefektívnejšie využiť. Korupcia by sa tak dala chápať ako určitý typ aukcie vlastníckeho práva – napríklad urýchleného vybavenia určitej záležitosti. Ten, kto zaplatí najvyšší úplatok, získa najrýchlejšie vybavenie – buď priamo od úradníka, alebo tak, že zaplatí niekomu, kto ho už uplatil, aby ho pustil „v rade“. Rovnako to platí napríklad pri rozhodovaní v spore dvoch strán – sudcovi zaplatí vyšší úplatok tá, pre ktorú má priaznivý verdikt vyššiu hodnotu. (A v nekorupčnom prostredí možno nezaplatí sudcovi, ale protistrane – z ekonomického pohľadu je to úplne rovnaká transakcia s rovnakými dôsledkami.)

Z tohto pohľadu nie je teda podstatné, či uvedená transakcia obsahuje negatívne externality, alebo nie – ten, koho sa negatívne externality korupčného konania dotýkajú, zaplatí viac, ak sa mu to opláti, a tak nakoniec vyhrá ten, pre koho sú výnosy konania príslušného úradníka (či iného korumpovaného jednotlivca) najvyššie. Využitie Coaseho teórie má však problém – podmienku nulových transakčných nákladov. Tá je v prípade korupcie splnená len málokedy. Výraznejšie transakčné náklady existujú pri korupčných transakciách najčastejšie z nasledovných dôvodov:

- Netransparentná povaha korupčných transakcií – keďže odporujú zákonu a/alebo sú výsledkom špecifických sociálnych sietí, korupčné transakcie nefungujú ako transakcie s jasnými pravidlami, dostupnými informáciami a prístupnosťou pre ľubovoľného jednotlivca.

- „Obetou“ korupcie, teda toho, na koho náklady korupcie doliehajú, sú často rozsiahlejšie skupiny ľudí, pre ktorých zorganizovanie sa na obranu svojho záujmu má vysoké transakčné náklady. Ide teda o jednu z foriem zlyhania

kolektívneho konania. Ak staviteľ uplatí úradníka za to, že si „nevšimne“ použítie subštandardných stavebných materiálov, náklady hradia všetci tí, ktorí sa môžu stať obeťami, ak stavba skolabuje. Je však veľmi ťažké predstaviť si, ako sa uvedení jednotlivci zorganizujú a preplatia staviteľa. V tomto kontexte možno práve legislatívu chápať ako určitú formu koordinácie prostredníctvom politického konania.

Môžeme teda uzavrieť, že korupcia môže byť z ekonomického hľadiska pozitívnym alebo neutrálnym javom, ak, po prvé, korupčný akt neobsahuje negatívne externality pre žiadnu tretiu stranu. A po druhé, korupčný akt obsahuje potenciálne negatívne externality, ale odohráva sa v situácii, kde sú nízke transakčné náklady pre konanie tých, na ktorých negatívna externalita dopadá. Za týchto okolností je efektívne riešenie možné výhradne za účasti súkromných aktérov, ktorí v súlade s Coaseho teorémou môžu vzájomnými transakciami dosiahnuť optimálne riešenie

Obe možnosti nastávajú v realite zriedkavo. Už z tohto pohľadu môžeme konštatovať, že korupcia ako nástroj ekonomickej efektívnosti je teoreticky veľmi prínosným, ale v praxi zriedkavým javom.

Okrem toho existujú iné faktory, ktoré ďalej znižujú pravdepodobnosť výskytu tohto scenára. Predchádzajúca analýza bola statická – brala do úvahy len existujúci stav v danej oblasti. Korupcia je však dynamický fenomén.

Predovšetkým treba zdôrazniť, že pravidlá hry sa vždy dajú zmeniť. Spoločenská/právna akceptácia korupcie môže viesť k tomu, že potenciálni prijímatelia úplatkov budú vytvárať situácie, v ktorých je pre iných ľudí výhodnejšie ich uplatiť (napríklad pomalým vybavovaním, vytváraním či uplatňovaním zbytočných regulácií) [7].

Druhým dynamickým problémom je deformovanie alokačných rozhodnutí verejného sektora. V prostredí s vysokou mierou korupcie je pravdepodobné, že rozhodnutia o alokácii verejných prostriedkov budú nositeľmi verejnej moci deformované v snahe maximalizovať korupčné výnosy. Nadmerný objem prostriedkov bude plynúť do oblastí, v ktorých sú tieto zisky vysoké, a nižší objem prostriedkov do oblastí, kde sa tieto výnosy získavajú ťažšie. Aj keď korupcia môže byť prítomná takmer pri každom použití verejných prostriedkov, najľahšie sa jej výnosy extrahujú pri vysokých jednotkových výdavkoch, o ktorých rozhoduje na strane verejného sektora čo najnižší počet ľudí. Ide napríklad o kapitálové výdavky, osobitne do veľkých stavebných a IT projektov. Naopak, do vzdelania či základnej zdravotníckej starostlivosti sa v takom prípade investuje menej, pretože z nich sa korupčné výnosy získavajú prácnejšie. (Mauro [12] to empiricky potvrdil v prípade nižších výdavkov na vzdelanie, Tanzi s Davoodim [13] v prípade vyšších a menej produktívnych výdavkov na verejné investície.)

Teda aj v týchto prípadoch sa môže stať, že dokonca aj korupcia súvisiaca s optimálnou alokáciou zdrojov zo statického hľadiska prispieva z dynamického pohľadu k suboptimálnej alokácii.

Okrem toho treba spomenúť neistotu ako dôležitý aspekt ekonomického prostredia. Ide o zvýšené náklady súkromného sektora, ktoré vyplývajú z korupcie. Korupciu tak možno chápať ako určitú formu dane, ktorej uvalenie, rovnako ako uvalenie iných daní, má negatívny vplyv na rast a prosperitu súkromného sektora. Vzhľadom na svoju netransparentnosť a následnú vyššiu nákladnosť na jednotku služby, ako aj vzhľadom na vysokú mieru arbitrárnosti však má uvedená „daň“ výrazne negatívnejšie dopady na rozvoj súkromného sektora ako hradenie verejných služieb oficiálnymi daňami. S tým súvisí aj zvýšená miera neistoty pre súkromných aktérov. Neistota súvisí s nepredvídateľným regulačným prostredím, v ktorom sa súkromní aktéri nachádzajú. Vyššia miera neistoty vedie vzhľadom na averziu ekonomických aktérov k riziku, aj k nižším investíciám, resp. k preferencii krátkodobých investícií alebo investícií do aktivít, ktoré sú menej rizikové, aj keď môžu byť menej produktívne. Vyššia miera neistoty súvisiaca s korupčným prostredím sa tak stáva ďalšou negatívnou externalitou korupcie.

Možno teda konštatovať, že na to, aby korupcia viedla k optimálnej alokácii zdrojov (z hľadiska Paretovho optima), je nevyhnutné zohľadniť nielen náklady strán zúčastnených na korupčnej transakcii, ale aj celkové spoločenské náklady, a to nielen zo statického, ale aj z dynamického hľadiska vrátane negatívnych externalít vyplývajúcich z vyššej miery neistoty. Z tohto dôvodu môže korupcia viesť vo veľmi obmedzenom počte konkrétnych prípadov k optimálnej alokácii zdrojov,³ ale za cenu dynamických negatívnych externalít, ktoré sú z celospoločenského pohľadu pravdepodobne oveľa významnejšie.

3. Nástroje znižovania korupcie

Táto časť je filozoficky a aj v niektorých konkrétnych odsekoch postavená na prácach Garyho Beckera (sumarizované napríklad v Becker [14], Rosen [15] a detailne analyzované v Becker a Stigler [2]). Práve Becker totiž vytvoril nástroje ekonomickej analýzy zločinnosti, ktorá bola dovtedy analyzovaná dominantne zo sociologického a psychologického hľadiska. Beckerova analýza vychádza z pohľadu na zločinca ako na racionálneho jednotlivca, ktorý pri rozhodovaní zohľadňuje očakávané náklady a výnosy zločinného konania.

³ Ide o už spomínaný príklad, keď sa úradník za úplatok vyberie v nedeľu do práce, aby vybavil určitú žiadosť, hoci inak by bol doma.

Aplikáciu tohto pohľadu na výskyt korupcie možno postaviť na rovnakom predpoklade: korupcia sa deje vtedy, keď sa vypláca. Aké sú základné faktory ovplyvňujúce to, či sa korupcia vypláca? Keďže každý korupčný akt predstavuje transakciu medzi dvoma stranami, je potrebné analyzovať ponukovú aj dopytovú stránku. Korupcia sa z ekonomického hľadiska vypláca, keď sú súkromné výnosy korupcie vyššie ako súkromné náklady korupcie pre každú z oboch strán korupčnej transakcie.

Na oboch stranách existujú finančné alebo nefinančné výnosy korupcie. Pre jednotlivca, ktorý je korumpovaný, je to finančný objem alebo iná výhoda, ktorú získava. Pre jednotlivca, ktorý korumpuje, je to výnos z konania korumpovaného jednotlivca.

Na oboch stranách však existujú aj náklady korupcie, ktoré súvisia s nákladom možného odhalenia korupčného aktu. V prípade odhalenia nasleduje voči korumpovanému aj korumpujúcemu celý rad sankcií. Pre korumpovaného je to najčastejšie: strata zamestnania a súvisiacich nárokov (napríklad dôchodku, odstupného, odchodného a pod.), sankcie v rámci trestného systému (strata slobody, pokuta, zákaz činnosti), zníženie uplatniteľnosti na trhu práce z dôvodu zníženej reputácie alebo formálnych sankcií. Pre korumpujúceho existujú podobné sankcie, doplnené často o zákaz uchádzať sa o verejné zákazky, prijímať štátnu pomoc a pod.

Ak má nastať korupčný akt, náklady korupcie vážené pravdepodobnosťou odhalenia by teda mali byť nižšie ako výnosy korupcie vážené pravdepodobnosťou neodhalenia pre každú z oboch strán korupčnej transakcie.

Z ekonomického pohľadu preto možno korupciu znížiť buď znížením výnosov korupcie, alebo zvýšením nákladov v prípade odhalenia korupcie, ako aj zvýšením pravdepodobnosti odhalenia korupcie

3.1. Zníženie výnosov korupcie

Znížiť výnosy korupcie v praxi znamená znížiť priestor na korupčné akty a/alebo znížiť ich lukratívnosť.

Všeobecnou možnosťou je zvýšenie transparentnosti a fungovania verejného sektora. Okrem zvýšenia pravdepodobnosti odhalenia korupcie (čomu sa venujeme neskôr) znižuje tento prístup aj priestor na korupciu tým, že znižuje neistotu súkromných aktérov. Časť korupcie existuje v podobe poistky – súkromní aktéri, ktorí nie sú si istí, aké bude konanie/rozhodnutie bez korupcie, radšej zaplatia, aby si „poistili“ rýchly či priaznivý výsledok. Dostupnosť informácií zvyšuje predvídateľnosť, znižuje neistotu a v mnohých prípadoch odstraňuje motiváciu k „poistke“.

S tým súvisí ďalší všeobecný liek – zníženie voľnosti v rozhodovaní pre jednotlivcov so zverenou verejnou mocou. V prípadoch, v ktorých je zdrojom korupcie nerovnováha medzi dopytom a ponukou, je možné pokúsiť sa ich buď vyrovnat' či aspoň znížiť nerovnováhu, alebo vytvoriť jasné pravidlá na jej riešenie.

Tam, kde zdrojom nerovnováhy je nedostatočná kapacita verejného sektora priamo poskytovať určitú službu, môže byť riešením liberalizácia alebo privatizácia aktivity, ak tomu nebránia iné priority verejnej politiky. Alternatívne možno zvýšiť priamo ponuku vo verejnom sektore zvýšením produktivity a/alebo vyšším finančným zabezpečením danej služby. Ďalšou možnosťou je vytvoriť jasné pravidlá na riešenie nerovnováhy – napríklad podľa poradia žiadosti, lotérie alebo iného verejne kontrolovateľného kľúča.

Ak je zdrojom korupcie snaha motivovať jednotlivcov vo verejnom sektore k urýchlenému konaniu bez snahy meniť jeho výsledok, korupciu je možné znížiť legalizovaním týchto platieb (napríklad v podobe rýchlostných príplatkov) a/alebo vymáhateľnou garanciou termínov rozhodnutia.

Snaha súkromných aktérov znížiť svoje náklady nedodržiavaním regulácie/ neplatením daní je častým zdrojom korupcie. Priestor na korupciu sa dá obmedziť napríklad obmedzením regulačného bremena. Ak verejný sektor v danej krajine v danom čase nie je schopný reálne uplatňovať určitý rozsah regulácie, môže byť spoločensky preferovateľnejšie mať menší rozsah reálne vymáhanej regulácie, a to aj v situácii, keď „nadmerná“ regulácia nie je v krajinách s funkčnejším verejným sektorom vôbec nadmerná a nie je ani zdrojom korupcie [16; 17].

Špecifickým variantom tohto prístupu sú reformy daňového a colného systému. Skúsenosti viacerých krajín ukazujú, že pri nízkej kapacite verejného sektora a vysokej miere korupcie môžu byť výnosy z jednoduchého a nízkeho daňového zaťaženia vyššie ako pri komplikovanejšom systéme s vyššími sadzbami. Jedným z dôvodov je aj zníženie výnosov z vyhýbania sa plateniu daní/ciel, a prípadne nižšia motivácia ku korupcii.

Ďalším z dôvodov korupcie je aj umožnenie trestnej činnosti a platenie jednotlivcom vykonávajúcim verejnú moc za to, že sa „pozerajú inam“. Vo všeobecnosti sa tento fakt nedá zmeniť na strane výnosov z korupcie. Výnimkou je možnosť znížiť priestor na korupciu zvážením čiastočnej alebo úplnej legalizácie niektorých činností. Túto možnosť je potrebné zvážiť najmä vtedy, ak sa trestnú činnosť nedarí kontrolovať, a najmä ak ide o trestnú činnosť založenú na dobrovoľných transakciách (hazard, alkohol, drogy, prostitúcia...)

Takýto krok má, samozrejme, závažné sociálne a politické súvislosti, a preto ho treba dôsledne zvážiť.

3.2. Zvýšenie nákladov odhalenia korupcie

Náklady korupcie v prípade, že bude odhalená, možno zvýšiť pre korumpovaného aj korumpujúceho. V oboch prípadoch je jednou z možností zvýšiť penalizáciu zainteresovaných jednotlivcov prostredníctvom trestného práva. Tresty za korupciu sú už dnes pomerne vysoké vo väčšine krajín, aj keď ich drakonickosť sa líši. Navyše, v mnohých prípadoch odhalenie korupčného aktu neznamená nevyhnutne trestný postih, keďže v krajinách s právnym štátom býva dôkazné bremeno pre úspešné trestné konanie nastavené pomerne vysoko.

V rámci trestného práva existujú aj ďalšie možnosti. Jednou z nich aj trestná zodpovednosť právnických osôb, čo má pri korupcii význam najmä v prípade, že korumpujú zástupcovia obchodnej spoločnosti v jej prospech. Potenciálny trest nielen pre korumpujúceho jednotlivca, ale aj pre jeho zamestnávateľa môže významne zmeniť štruktúru motivácií. Zatiaľ čo pri individuálnej trestnej zodpovednosti má zamestnávateľ motiváciu vytvoriť tlak na zamestnanca, aby získal zákazku/povolenie/inú výhodu akýmkoľvek spôsobom, pri trestnej zodpovednosti právnických osôb má, naopak, motiváciu zabrániť tomu, aby motivácia zamestnanca uspela viedla ku korupčným aktom.

Mimo rámca trestného práva existuje celý rad nástrojov, ako zvýšiť náklady odhalenej korupcie. Pre jednotlivca vykonávajúceho verejnú moc sú to najmä náklady straty zamestnania a prípadného ďalšieho uplatnenia so stigmou korupcie. Vyššia mzda teda znamená vyššiu stratu pri prepustení a tak zvyšuje motiváciu nedopúšťať sa korupčných činov.⁴

Výška mzdy, najmä to, či presahuje určitú minimálnu úroveň, je osobitne dôležitá z nasledovného dôvodu. Možno predpokladať, že jednotlivci majú rôzne preferencie vo vzťahu k príjmu z korupcie. Pre niektorých je takýto príjem morálne neprijateľný, pre iných je takmer rovnocenný ako z pracovného príjmu, mnohí ľudia sa nachádzajú medzi týmito dvoma extrémami. Pri veľmi nízkych mzdách dochádza pri získavaní zamestnancov verejného sektora k nepriaznivému výberu práve takých, ktorí „nemajú“ problém mať veľkú časť príjmu z korupcie, a naopak, k tomu, že ľudia s preferenciou nekorupčných príjmov sa ani nehlásia. Tejto tendencii napomáha aj to, že pre zamestnávateľa vo verejnom sektore (principála) je veľmi ťažké ex ante odhaliť tieto preferencie [20].

Samotná mzda však nie je jediný finančný nástroj, ktorý je k dispozícii. Je napríklad možné žiadať, aby verejní zamestnanci zložili pri vstupe do zamestnania kauciu, ktorú stratia v prípade prepustenia z dôvodu korupcie (alebo iného neprijateľného konania). Podobný účinok má prísľub motivačnej cieľovej odmeny verejnému zamestnancovi, ak odpracuje určitý počet rokov bez preukázania

⁴Vplyv výšky mzdy na mieru korupcie empiricky preukázali Rijckeghem a Weder [18]. Treisman [19] však výsledky ich výskumu spochybnil.

korupčného konania (alebo iného neprijateľného konania). Ako v tejto súvislosti uvádzajú Becker a Stigler [2], oba prístupy je možné kombinovať a v praxi mnohé dôchodkové systémy pre verejných zamestnancov vykazujú črty kaucie alebo cieľovej odmeny. Takýto prístup, naopak, môže viesť k „priaznivému“ výberu, keď jednotlivci s nekorupčnými preferenciami majú výraznejšiu motiváciu zamestnať sa vo verejnom sektore.

Pre korumpujúcich existuje aj celý rad potenciálnych sankcií zvyšujúcich nákladnosť korupčného konania na korporátnej úrovni. Môže ísť napríklad o zákaz účasti na verejnom obstarávaní či zákaz poskytovania štátnej pomoci.

3.3. Zvýšenie pravdepodobnosti odhalenia korupcie

Posledným nástrojom znižujúcim korupciu je zvýšenie pravdepodobnosti jej odhalenia. Na jednej strane ide o koncepčne najjednoduchší nástroj s najnižšími *trade-offs* voči iným cieľom verejnej politiky. Na druhej strane tento nástroj najviac podlieha realite viacerých rovnovážnych bodov. Touto myšlienkou obohatila ekonómia teória hier (pozri [21]). V ekonómii sa dopyt a ponuka po určitom statku vyrovnávajú v jedinom bode, ktorý tak predstavuje rovnovážny bod trhu. Ak však dopyt/ponuka jednotlivých účastníkov trhu závisí aj od konania ostatných účastníkov trhu, takýchto rovnovážnych bodov môže existovať viac. Ako príklad si uveďme drobné krádeže na pracovisku. Ak sa ich dopúšťajú všetci, je aj pre nového zamestnanca racionálne kraďnúť, pretože pravdepodobnosť prichytenia je nízka. Naopak, na pracovisku, kde sa vôbec nekradne, je pravdepodobnosť prichytenia, a teda aj nevýhodnosť takéhoto konania oveľa vyššia. Môžu teda existovať dva rovnovážne body: nulové alebo veľmi nízke kraďnutie vs. vysoko rozšírené kraďnutie, a tieto dve stránky sú rovnovážne v tom zmysle, že ak sa do nich raz podnik dostane, je veľmi ťažké situáciu zmeniť.

Pri rovnakom nastavení systému platí, že v prostredí s nízkou korupciou je pravdepodobnosť odhalenia individuálneho korupčného aktu vysoká a vo vysokokorupčnom prostredí naopak nízka. Aj preto sa v nízkokorupčnom prostredí korupcia deje obmedzene a vo vysokokorupčnom je oveľa výraznejšia [22; 23]. Neexistujú jednoznačné recepty, ako sa presunúť z jedného rovnovážneho bodu do druhého. Empirické skúsenosti ukazujú, že sa to deje skôr postupnou zmenou.

Ako sme už spomenuli v inom bode, jedným z najsilnejších nástrojov znižovania korupcie je otvorenosť a transparentnosť fungovania verejnej moci. Tento nástroj ma výrazný vplyv aj na zvýšenie pravdepodobnosti odhalenia korupcie tým, že umožňuje participovať na odhalení korupcie oveľa širšiemu spektru jednotlivcov (nielen polícia, kontrola či audit, ale aj novinári, aktivisti) a umožňuje participovať na odhalení korupcie aj jednotlivcov, ktorí sú k tomu silnejšie motivovaní (konkurenti v podnikaní, občania využívajúci nejakú službu...).

Ďalšou možnosťou je rozšírenie alebo zefektívnenie práce represívnych orgánov. Medzi ne zaradujeme nielen políciu, prokuratúru a súdy, ale aj rôzne kontrolné orgány (externý audit, kontrola a interný audit v rámci jednotlivých inštitúcií...). Ako však upozorňujú Mookherjee a Png [24], v prípade vysokokorupčného rovnovážneho bodu to nemusí pomôcť, pretože každý z aktérov podlieha iným motiváciám ako v prípade nízkokorupčného prostredia.

Záver

Korupcia je fenomén, ktorý možno komplexne vyjadriť len s využitím nástrojov viacerých spoločenských vied. V predkladanom článku sme sa pokúsili o čo najhlbšiu a najkonzistentnejšiu analýzu s využitím nástrojov ekonomického myslenia. Opeli sme sa o základný predpoklad ekonómie – individuálnu racionalitu a maximalizáciu vlastného prospechu – a o existujúcu literatúru o korupcii. Výsledkom je teoretická práca zaoberajúca sa primárne dvoma otázkami: za akých okolností je korupcia problémom a aké nástroje možno na základe ekonomickej analýzy odporúčať na zníženie korupcie.

Z definičného hľadiska nás zaujímali tie aspekty korupčného správania, ktoré sú dobrovoľnou transakciou dvoch strán – korumpujúcej a korumpovanej. Zároveň sme však ako korupčné označili za určitých okolností aj správanie, ktoré nemusí obsahovať bezprostredné *quid pro quo* (niečo za niečo).

Napriek tomu, že ide o dobrovoľnú transakciu, len vo výnimočných prípadoch prispieva k optimálnej alokácii zdrojov. Korupčná transakcia totiž okrem výnosov pre jej účastníkov takmer vždy obsahuje viaceré negatívne externality pre ostatných. Negatívne externality bývajú statické a okamžité (teda priamo spojené s danou transakciou), alebo dynamické (zmena konania decízorov smerom k vytváraniu korupčných príležitostí, ako aj zvýšenie neistoty pre ostatných). Napriek tomu je ekonomický pohľad na túto otázku veľmi prínosný, pretože umožňuje koncepčne uchopiť dôvody problematikosti korupčného správania a tak vytvoriť analytický rámec na skúmanie jeho dopadov.

Korupčné javy nastávajú vtedy, keď očakávané výnosy korupčného správania sú pre obe strany korupčnej transakcia vyššie ako očakávané náklady. Analyzovali sme zároveň, aké protikorupčné nástroje poskytuje takýto analytický rámec, a identifikovali sme tri: zníženie výnosov korupcie, zvýšenie nákladov korupcie a zvýšenie pravdepodobnosti odhalenia korupčného správania. To nám umožnilo klasifikovať a z ekonomického hľadiska zhodnotiť viaceré používané antikorupčné nástroje. Osobitne sme v tejto súvislosti vyzdvihli opatrenia vyrovňávajúce dopyt a ponuku po určitej službe, resp. riešiacie túto nerovnováhu podľa jasných pravidiel.

Záverom možno konštatovať, že napriek určitým obmedzeniam ekonómia poskytuje praktický, a zároveň koncepcne ucelený a konzistentný rámec na uchopenie fenoménu korupcie, s osobitnou pridanou hodnotou v oblasti možných nástrojov znižovania korupcie.

Literatúra

- [1] ZEMANOVIČOVÁ, D.: Rozhovor uskutočnený osobne autorom v decembri 2006. [Nepublikované.]
- [2] BECKER, G. S. – STIGLER, G. J.: Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3, 1974, č. 1, s. 1 – 18.
- [3] ROSE-ACKERMANN, S.: *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press 1999.
- [4] ANDVIG, J. – FJELDSTAD, O. – AMUNDSEN, I. – SISSENER, T. – SOREIDE, T.: *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*. Oslo: Chr. Michelson Institute and Norwegian Institute of International Affairs 2000.
- [5] BUCHANAN, J. – STUBBLEBINE, W.: Externality. *Economica*, 29, 1962, s. 371 – 384.
- [6] TURVEY, R.: On Divergences between Social Cost and Private Cost. *Economica, New Series*, 30, 1963, č. 119, s. 309 – 313.
- [7] TULOCK, G.: Corruption Theory and Practice. *Contemporary Economic Policy*, XIV, 1996, s. 6 – 13.
- [8] LEFF, N.: Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8, 1964, č. 3, s. 8 – 14.
- [9] HUNTINGTON, S.: *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press 1968.
- [10] MERTON, R.: *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press 1968.
- [11] COASE, R.: The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics*, 3, 1960, s. 1 – 44.
- [12] MAURO, P.: The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-country Analysis. In: ELLIOT, K. A. (ed.): *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1998, s. 83 – 107.
- [13] TANZI, V. – DAVOODI, H.: *Corruption, Public Investment and Growth*. [WP/97/139.] Washington, DC: International Monetary Fund 1997.
- [14] BECKER, G. S.: Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behaviour. *The Journal of Political Economy*, 101, 1993, č. 3, s. 385 – 409.
- [15] ROSEN, S.: Risks and Rewards: Gary Becker's Contributions to Economics. *The Scandinavian Journal of Economics*, 95, 1993, č. 1, s. 25 – 36.
- [16] MYRDAL, G.: *Corruption: Its Causes and Effects*, in *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*. II. New York: The Twentieth Century Fund 1968.
- [17] ROSE-ACKERMANN, S.: *Corruption: A Study in Political Economy*. London – New York: Academic Press 1978.
- [18] RIJCKEGHEN, C. – WEDER, B.: Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? [WP/97/73.] Washington, DC: IMF 1997.
- [19] TREISMAN, D.: The Causes of Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Public Economics*, 76, 2000, č. 3, s. 399 – 457.
- [20] BESLEY, T. – McLAREN, J.: Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives. *Economic Journal*, 103, 1993, s. 119 – 141.
- [21] SCHELLING, T.: *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1960.
- [22] ANDVIG, J. – MOENE, K.: How Corruption May Corrupt. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3, 1990, č. 1, s. 63 – 76.
- [23] BARDHAN, P.: Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35, 1997, č. 3, s. 1320 – 1346.
- [24] MOOKHERJEE, D. – PNG, I.: Corruptible Supervisors and Law Enforcers: How Should They Be Compensated? *Economic Journal*, 105, 1995, s. 145 – 159.