

Politisk udnævnte embedsmænd, tillid og korruption.

En empirisk undersøgelse af OECD-landene

Lasse Aaskoven, Fuldmægtig i Skatteministeriet,
lasseaaskoven@hotmail.com*

Spørgsmålet om i hvilket omfang embedsmænd skal være politisk udpegede dukker til tider op i den offentlige debat og diskuteres som regel i en demokratisk eller efficienssammenhæng. Men kan niveauet af politisk udnævnte embedsmænd også påvirke korruptionsniveauet i selv velhavende demokratier? Med udgangspunkt i en simpel formaliseret teoretisk model argumenterer denne artikel for, at lande med et højere niveau af politisk udnævnte embedsmænd vil opleve mere korruption. Dette argument bliver testet empirisk på 33 OECD-lande. Undersøgelsen viser statistisk og substantiel sammenhæng mellem niveau af politisk udnævnt embedsværk og korruption. Denne sammenhæng er robust over for kontrol af niveau af tillid i befolkningen, som ellers er anerkendt som en stærk prædiktør for korruption og kunne tænkes at påvirke embedsmandssystemer.

Diskussionen om den politiske kontrol med det nationale embedsværk er en stadig kilde til politisk debat og kontroverser selv blandt udviklede demokratier. I de seneste år aktualiseret i Danmark ved mange politikeres ønske om muligheden for at kunne medbringe flere politiske rådgivere eller udpege kabinetter som ministre, den ofte verserende diskus-

sion om politiserede embedsmænd og ikke mindst i forbindelse med vedtagelse af en række kontroversielle lov- og forfatningsændringer i Ungarn. Inden for OECD-landene er der da også en betydelig forskel i hvilket omfang ledende embedsmænd udnævnes politisk og forlader embedet i forbindelse med regeringsskift (OECD, 2011). I hvilket omfang ledende embedsmænd skiftes ud ved regeringsskifte er i sidste ende et politisk spørgsmål og afhænger også af normative syn på demokrati. Imidlertid præges debatten om graden og effekterne af større eller mindre grad af politisk kontrol med ansættelse og afskedigelse af embedsmænd mere af polemik og anekdoter end mere systematisk evidens. Noget forskning har forsøgt at belyse dynamikkerne i effektivitetsforskelle mellem politisk udnævnte og meritokratiske embedsmænd f.eks. i USA (Krause, Lewis og Douglas, 2006). Denne artikel forsøger at kortlægge forholdet mellem graden af politisk udnævnte topembedsmænd og graden af korruption blandt OECD-lande.

Korruptionslitteraturen

Korruption, i litteraturen normalt defineret som »*the misuse of a public office of private gains*« (Treisman, 2007: 211), dens konsekvenser og årsager dertil er et stort og stadig voksende forskningsemne inden for

* Forfatteren vil gerne takke Anders Ellesgaard, Toke Handberg Jeppesen, Emil Hamberg og en anonym reviewer for hjælpsomme kommentarer. Alle tilbageværende fejl er mine egne.

statskundskab og økonomi. Den voksende interesse i korruption fra økonomers side er ikke mindst som følge af den voksende interesse og forskning i korruptions negative påvirkning af vækst og velstand (Bjørnskov, 2011b). Særligt efter offentliggørelse af internationale rangordninger af landes korruptionsniveau, herunder det meget benyttede *Corruption Perception Index* af den berlinbaserede NGO *Transparency International*, er antallet af forskningsartikler, der omhandler årsagerne til og konsekvenserne af korruption steget kraftigt. Litteraturen er for stor til at kunne give et fyldestgørende review af i denne artikel, men med udgangspunkt i Treisman (2007) er lavere grad af korruption generelt associeret med en fri presse samt en høj andel af kvinder i parlamentet. Argumentet er således, at pressefrihed skulle gøre det nemmere at afsløre korruption, og at kvindelige politikere skulle have en mindre tolerance for korruption. Eksport af olie og naturgas er associeret med højere grad af korruption, idet adgang til olie- og gasressourcer skulle have givet politiske eliter mindre incitament til at opbygge effektive nationale institutioner herunder et relativt ukorrupt embedsmandssystem. Omend andre mener, at denne association skyldes statistisk fejlmåling (Ross, 2012: 208-16). Derudover er der en klar tendens til, at rigere lande har lavere niveau af korruption. Årsager til denne association er blandt andet begrundet i, at rigere lande har bedre uddannede befolkninger, der har bedre mulighed for at opdage korruption, og at velhavende lande generelt har økonomiske og politiske systemer, hvor skellen mellem offentlige og private formål er tydeligere (Treisman, 2000: 405). Graden af velstand er desuden en variabel, der også synes at mindske effekten af andre variable (Treisman, 2007: 223-8).

Et mere teoretisk perspektiv inden for politisk økonomi kigger på politikernes muligheder for at tilegne sig *rents*¹ og politisk konkurrence og politiske institutioners muligheder for at mindske disse muligheder, gennem at gøre

det mere eller mindre vanskeligt at holde politikere ansvarlige (Besley, 2006; Persson og Tabellini, 2000). Dette har ansporet en hel selvstændig forskningsagenda med fokus på, hvilke politiske-konstitutionelle variable såsom valgsystemer, der mindsker eller forøger korruptionsniveauet (Chang & Golden, 2006; Dahl, 2012). Fælles for alle disse teorier er imidlertid, at de har korruption blandt valgte/ikke valgte politikere som deres udgangspunkt og ikke ligeså høj grad prøver at finde årsagene til korruption i administrationen og blandt udøvere af offentligt service, hvor en stor del af korruption også befinder sig. Dette gælder også den del af korruptionslitteraturen, der omhandler velhavende demokratier (Golden, 2012).

Visse forskere forsøger finde årsagerne til korruption og generel god eller dårlig regeringsførelse i mere fundamentale kulturelle og historiske aspekter i samfundet, hvor der i højere grad er plads til incitamenter blandt eksempelvis bureaukratiet (Bjørnskov, 2010: 325-8). Et højt niveau af tillid i befolkningen, eventuelt interageret med formelle institutioner, er i nyere litteratur blevet knyttet sammen med mindre grad af korruption (Bjørnskov, 2010: 336ff; 2011b:153-5). Én central mekanisme skulle være, at beslutningstagere, som politikere og embedsmænd, bærer en højere *moralsk omkostning* ved korrupt adfærd, hvis de befinder sig i et samfund med et højere tillidsniveau, idet de i et samfund med højt tillidsniveau har en forventning om, at deres medborgere overholder sociale normer (Bjørnskov, 2010: 327).

Imidlertid er der ikke meget forskning inden for litteraturen, der beskæftiger sig eksplicit med hvilke variable, der påvirker niveauet af korruption gennem embedsværket. I denne artikel argumenteres for, at proceduren for udnævnelse af embedsmænd på højere niveau kan have en effekt på korruptionsniveauet blandt udviklede demokratier.

Graden af politisk udnævnte embedsmænd og korruption: En simpel teoretisk model

I hvor høj grad embedsmænd skal være politisk udnævnt, afhænger som nævnt af normative og demokratiske idealer, men kan også virke forstærkende på klientelistiske systemer, hvor et personligt forhold mellem politikere og vælgere mindsker den demokratiske ansvarlighed og medføre ringere regeringsførelse herunder korruption (OECD, 2011; Hicken, 2011). Men fokus i dette perspektiv er igen typisk på valgte politikere (Hicken, 2011: 303). Imidlertid kan der argumenteres, for at politisk udnævnte embedsmænd, forstået som embedsmænd, der udnævnes politisk og dermed forlader embedet med en afgående regering, vil medføre generel mere korruption, idet embedsmændene selv får et incitament til mere korrupt adfærd, blandt andet ved at modtage bestikkelse, give fordele for venner, bekendte og slægtninge eller ligefrem rent tyveri af statslig ejendom. En kvantitativ vurdering af omfanget og den geografiske spredning af sidstnævnte i forbindelse med offentlige anlæg i Italien kan ses i Golden og Picci (2005).² Selv i relativt rige demokratiske lande synes disse fænomener ift. bureaukratisk korruption således at forekomme, hvad eksempelvis uregelmæssigheder i brug af EU's strukturfondsmidler indikerer (OLAF, 2014: 13). Selv i det relativt ukorrumperte Sverige bliver den offentlige administration af Transparency International udpeget som havende problematiske sider i forhold til potentiel korruption (Andersson, 2012: 5). I denne artikel argumenteres for, at der i forbindelse med bureaukratisk korruption er to centrale mekanismer, der skulle forklare højere niveau af korrupt adfærd blandt politisk udnævnte embedsmænd, disses tidshorisont og hvem disse står til ansvar for.

Den første centrale mekanisme er bureaukraternes tidshorisont. Idet politisk udnævnte embedsmænd i hvert fald i elektorale demokratier har en begrænset tidshorisont, da

de på et tidspunkt er nødt til at forlade deres embede uagtet deres grad af hæderlighed, har de en interesse i at maksimere gevinstsøgning (*rents extraction*) i den valgperiode, de sidder. Mere formelle modeller, baseret på principal-agent modeller, af forholdet mellem borgere og politikere har da også en længere tidshorisont for policy-agenten som en central disciplinerende faktor (Besley, 2006: 154-7).

Derudover vil politisk udnævnte embedsmænd i sagens natur være ansvarlige over for de politikere, der har udnævnt dem, snarere end over for generelle regler og procedurer for udførelse af arbejdet. Embedsmænd loyale over for bestemte politikere og partier har da også været en central årsag til placering af politisk udnævnte embedsmænd i bureaukratier (Müller, 2006: 191-2). Dette ændrer politisk udnævnte embedsmænds nyttekalculer i retning af, at beskæftige sig mindre med ordentligt udførelse af embeddet, herunder ikke-korrupt adfærd, i forhold til at sikre politiske forbindelser. Stillet formelt op har en politisk udnævnt bureaukrat (den enkelte embedsmænd vil herefter blive benævnt som *bureaukraten*) og en ikke-politisk udnævnt bureaukrat samme nyttefunktion i den samme tidsperiode:

$$U = S + R \times (P) \quad (1)$$

Hvor S er lig lønnen for udførelsen af arbejdet, R er lig de gevinster (*rents*) i form af bestikkelse eller lignende, der kan opnås ulovligt ved embedet og P er sandsynligheden for at beholde embedet. De har dog ikke samme P-funktion, idet sandsynligheden for at beholde sit embede for en ikke politisk udnævnt bureaukrat er:

$$P = I \times H \quad (2)$$

Hvor I er institutionernes effektivitet, altså hvor effektive de er i forhold til at monitorere arbejdet og H er graden af ærlighed i udførelse af embedet, som omvendt er en funktion

af graden af rents, som bureaukraten opnår i udførelse af sit arbejde:³

$$H = \frac{1}{R} \quad (3)$$

Jo højere rents (R) bureaukraten tager i sit arbejde jo lavere H og dermed lavere sandsynlighed for at beholde embedet. En politisk udnævnt bureaukrat har en anderledes P-funktion:

$$P = I \times H + C \quad (4)$$

Hvor C er graden af politisk forbindelse bureaukraten har. Vedkommendes sandsynlighed for at beholde embedet afhænger altså også af niveauet af politisk forbindelse. De to forskellige P-funktioner kan således ses som formalisering af forskellige typer embedsmandssystemer. Hvis vi antager at en politisk udnævnt bureaukrat altid har en positiv C-værdi (i modsat fald ville vedkommende ikke blive udnævnt) kan vedkommende alt andet lige tilegne sig et større R uden at mindske P.

Den rationelle nyttemaksimerende politisk udnævnte bureaukrat vil derfor alt andet lige tilegne sig et større R i samme periode end én ikke-politisk udnævnt bureaukrat. Bemærk hvordan modellen minder om Perssons og Tabellinis *electoral accountability model*, hvor fokus dog er på en valgt politiker (Persson & Tabellini, 2000: 77-9).

På baggrund af den tidshorisont en politisk udnævnt bureaukrat har, og det ansvarlighedsforhold vedkommende indgår i, ville vi ud fra disse teoretiske overvejelser altså forvente, at lande med en højere grad af politiske udnævnte bureaukrater havde et højere niveau af korruption. I næste afsnit testes dette empirisk.

Empirisk strategi og data

Udgangspunktet for den empiriske test af den teoretisk funderende hypotese er en række OLS-regressioner af 33 OECD-lande i 2010.

Den afhængige variabel er *corruption perception index* i året 2010 lavet af den Berlinbaserede NGO Transparency International, der måler graden af oplevet korruption i en række lande med udgangspunkt i ekspertsurvey. Indekset er ikke uden problemer, idet den som nævnt måler opfattelsen af graden af korruption snarere end faktisk korruption (Treisman, 2007: 215-21), men er generelt set den mest brugte proxy for graden af korruption imellem lande. Indekset er konstrueret således, at mindre korrupte lande får højere værdier. Det vil sige jo lavere score på indekset jo mere korrupt land. Den uafhængige variabel, som bruges som proxy for graden af politiske udnævne bureaukrater, er et selvkonstrueret indeks på baggrund af data for OECD-rapporten *Government at a Glance 2011*. Under afsnittet *Political Influence in Senior Staffing* opgøres graden, fra 0 ingen embedsmænd til 3 alle embedsmænd, af politisk udskiftning af ledende embedsmænd ved regeringsskifte på 6 niveauer i bureaukratiet, fra 1 højeste til 6 laveste, for en række OECD-lande i 2010. Indekset er kvadratroden af de summerede produkter af grad og niveau med den antagelse, at graden af politisk indflydelse over embedsværket stiger, jo lavere ned i hierakiet udskiftningen sker ved efter regeringsskiftet. En formalisering af indekset kan ses i ligning 5.

Politisk indflydelse over embedsværket =

$$\sqrt{\sum_{i=1}^6 (x_{i,j} \times y_{i,j})} \quad (5)$$

Hvor x er grad af udskiftning (fra 0 ingen til 3 alle) og y er niveau i hierakiet (fra 1 højeste til 6 laveste) i land j. For hver y-værdi (1-6), som er niveau i bureaukratiet, findes således en x-værdi (0-3), som udtrykker graden af udskiftning.

Eksempelvis har Frankrig udskiftning på 1 på højeste niveau og 1 på næsthøjeste niveau og ingen udskiftning på lavere niveauer. Dette

giver: $\sqrt{(1 \times 1) + (1 \times 2)} = 1,7$. Tjekkiet har derimod en udskiftning på 3 på højeste og næsthøjeste niveau, en udskiftning på 2 på niveau tre, fire og fem og ingen udskiftning på laveste niveau. Dette giver:

$$\sqrt{(3 \times 1) + (3 \times 2) + (2 \times 3) + (2 \times 4) + (2 \times 5)} = 5,7.$$

Logikken er, at jo lavere ned i hierakiet, udskiftningen sker, jo flere embedsfolk påvirkes, og jo mere bliver selve de bureaukratiske organisationer udsat for politisk indflydelse, end hvis kun toppen skiftes ud. Idet politisk udnævnte embedsmænd i den teoretiske model alt andet lige er mere korrupte end ikke-politisk udnævnte embedsmænd, ville en større andel af politisk udnævnte embedsmænd altså føre til mere korruption. I tabel 1 ses en oversigt over landene i analysen med deres værdi på indekset.

Tabel 1: Oversigt over lande i analysen med værdien på indekset over politisk indflydelse på embedsværket:

Land	Indeks	Land	Indeks
Australien	0	New Zealand	0
Belgien	1,0	Norge	0
Canada	0	Østrig	0
Chile	4,9	Polen	1,0
Danmark	0	Portugal	2,4
Estland	0	Schweiz	1,0
Finland	1,0	Slovakien	3,7
Frankrig	1,7	Slovenien	1,0
Grækenland	2,4	Spanien	2,0
Holland	1,0	Storbritannien	0
Irland	0	Sverige	0
Island	1,0	Tjekkiet	5,7
Israel	2,0	Tyrkiet	6,2
Italien	2,0	Tyskland	2,4
Japan	0	Ungarn	4,9
Korea	1,7	USA	3,2
Mexico	3,0		

Den centrale kontrolvariabel er Purchasing Power Parity justeret BNP per indbygger fra

OECD's statistiske database. På trods af den iboende endogenitet imellem et lands velstand og grad af korruption er BNP per indbygger generel en meget stærk kontrolvariabel, der overordnet har en tendens til at svække eller fjerne signifikansen af øvrige forklarende variable i korruptionsregressioner, og denne variabel benyttes derfor generelt som kontrolvariabel i næsten alle kvantitative studier af korruption (Treisman, 2007: 223). Selvom variansen inden for indkomst mellem OECD-landene ikke er så dramatisk, som hvis udviklede og udviklingslande var blevet analyseret sammen, er tendensen stadig, at denne kontrolvariabel gør det sværere at få signifikante resultater. Derudover medtages andelen af kvinder i parlamentet (underhus hvis flere kamre) hentet fra FN's officielle statistikker. Denne variabel anvendes generelt og bliver fundet til at være statistisk signifikant i *cross-country* studier af korruption (Treisman, 2007: 237-8) og (Dahl, 2012). De kan desuden anvendes som en proxy for I-værdien i artiklens model, hvis det antages, at kvinder har en mindre tolerance over for korruption, hvilket er én teoretisk forklaring på den negative korrelation imellem kvindelig repræsentation og korruption. Derudover er der betydelig forskel imellem kvindelig repræsentation i parlamentet imellem OECD-lande, hvor de skandinaviske lande generelt har høj repræsentation (Iversen og Rosenbluth, 2008: 484-93) og generelt er nogle af verdens mindst korrupte lande. Derfor ville en udeladelse af denne variabel med så få datapunkter kunne give problemer med *omitted variable bias*, altså hvor en variabel, der er stærkt korreleret med den forklarende variabel, udelades. Endelig anvendes andelen af folk, der svarer ja til »In general most people can be trusted« i World Values Survey som et mål for graden af tillid, hvilket er den anvendelse af denne proxy i litteraturen (Bjørnskov, 2011b: 144-5). Tillid er som nævnt fundet til at være robust stærkt negativt korreleret med korruption. Samtidig kunne der være en teoretisk funderet antagelse om, at tillid muligvis virkede igen-

nem graden af politisk udnævnte bureaukrater. Det virker plausibelt, at lande med højt historisk tillidsniveau har i højere grad har valgt meritokratiske fremfor politisk udpegede embedsmandssystemer, hvilket igen taler til tillidslitteraturen og den efterhånden klassiske forskningsagenda om, hvordan historiske sociale institutioner som højt niveau af tillid giver bedre og mere effektive politisk-administrative institutioner (Putnam, 1993: 182).

Der er to problemer med anvendelse af World Value Surveys var som proxy for tillid. Et er problemet med at benytte to perceptionsvariable i samme analyse, endda i dette tilfælde, hvor personer i en generel tillidsfuld nation ville underestimere graden af korruption og samtidig score højt på korruptionsmålet, hvilket ville give systematisk bias (Bjørnskov, 2011b: 142). Det andet er tidsforskellen imellem denne variabel og det øvrige data, samt det faktum at ikke alle lande er med i undersøgelserne i samme tidsperiode. Det seneste data for det enkelte land er dog benyttet. Dette er imidlertid et mindre problem idet ihvert fald en del af tillidsforskningen indikerer at tillid i lande generelt er et meget robust fænomen over endda lange tidsperioder (Bjørnskov, 2011a: 39). Empirisk forskning associerer som nævnt generelt høj niveau af tillid med lavere grad af korruption og mere effektive institutioner (Bjørnskov, 2011b: 153-5) og også her scorer skandinaviske lande højt på begge parametre, hvorfor den også

er central her. I tabel 2 kan ses en oversigt over de variable, der indgår i analysen.

Analyse

For at teste den teoretiske model blev der foretaget en række OLS-regressionsanalyser, startende med en simpel bivariat regression, hvorefter kontrolvariablene blev tilføjet én for én. Formlen for regressionen er således:

$$Y = \beta_0 + \beta_{\text{indeks}} + X\beta + \varepsilon \quad (6)$$

Hvor Y er den afhængige variabel (niveau af korruption) β_0 er konstanten, indeks er værdien på indekset over politisk indflydelse over embedsværket, X samlingen af kontrolvariable og ε fejllidet.

I forbindelse med OLS-regressionerne blev der ikke fundet brud på kravet om homoscedasticitet og fraværet af alvorlig multikollinearitet. Der blev heller ikke dedekteret alvorlige indflydelsesrige observationer. Resultaterne af OLS-regressionerne kan ses i tabel 3.

Model 1 er en ren bivariat regression. I denne model er indekset over graden af politisk udnævnte embedsmænd signifikant på $p < 0,01$ og har den forventede retning, idet et højere niveau af af politisk udnævnte embedsmænd er associeret med en lavere score på TI-indekset og dermed et øget niveau af korruption. Beta-koefficienten er af en ikke triviell størrelse. En ændring på 1 i indekset over niveau politisk

Tabel 2: Oversigt over variable

Variabel	Antal observationer	Gennemsnit	Standard-afvigelse	Minimum	Maksimum
TI korruptionsindex 2010	33	6,9	1,7	3,1	9,3
Politisk indflydelse på embedsværket indeks	33	1,7	1,8	0	6,2
BNP per capita 2010 US \$ 2005-niveau PPP-reguleret	33	28283,8	8524,1	12530	46699
Andel af kvinder i parlamentet	33	25,1	10,7	9	45
Tillidsniveau	26	33,6	17,3	4,8	74,2

*Tabel 3: Regressionsresultater. Afhængig variabel:
TI Corruption Perception Index. Standardfejl i parenteser:*

Uafhængige variable	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Indeks	-0,70 (0,14)***	-0,41 (0,15)**	-0,34 (0,15)**	-0,28 (0,16)*
BNP per capita	—	0,00 (0,00)***	0,00 (0,00)**	0,00 (0,00)
Andel kvinder	—	—	0,04 (0,02)*	0,02 (0,03)
Tillid	—	—	—	0,04 (0,03)
Konstant	9,04 (0,34)***	4,67 (1,10)***	3,99 (1,13)***	4,41 (1,19)***
Adjusted R-square	0,43	0,56	0,59	0,59
N	33	33	33	26

***: $P < 0,01$; **: $P < 0,05$; *: $p < 0,10$

af politisk udnævnte embedsmænd, forskellen mellem Danmark og Island, er associeret med et fald i TI-indekset på 0,7, som er forskellen i det opfattede korruptionsniveau i Polen og Portugal. I model 2 tilføjes BNP per capita som en kontrolvariabel. Inklusionen af denne variabel sænker værdien på indeksets betakoefficient med lidt under en tredjedel. Dette er ikke overraskende, givet at det typisk sker i de fleste regressionsanalyser med korruption som afhængig variabel (Treisman, 2007: 223-8). Indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd er dog fortsat statistisk signifikant, dog på $p < 0,05$, og af en fortsat substantiel størrelse. BNP per capita selv er stærkt statistisk signifikant og med forventet fortegn.

I model 3 tilføjes andel kvinder i parlamentet som en yderligere kontrolvariabel. I denne model er indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd signifikant på et $p < 0,05$ og med forventet retning. En ændring i 1 på indekset for niveau af politisk udnævnt embedsmænd, hvilket svarer til forskellen imellem Australien og Belgien, medfører et fald på ca. 0,34 point på TI-indekset, hvilket ca. er forskellen i korruptionsniveauet mellem Finland og Canada. Den tilsynel-

dende fortsatte association mellem et højere eller mindre grad af et politisk udnævnt embedsværk og korruption er således ikke trivial. Alle de øvrige kontrolvariable i model 1 er signifikante med forventet fortegn. Dog er andelen af kvinder i parlamentet kun signifikant på $p < 0,1$.

Med inklusion af tilidsvariablen i model 4 falder undersøgelsens N til 26 lande, idet Østrig, Belgien, Danmark, Grækeland, Island, Irland, Luxembourg og Portugal udgår. I denne model falder indeksets betakoefficient, om end dette fald er ganske småt, og størrelsen på associationen fortsat er af en substantiel interesse. Indekset er fortsat statistisk signifikant, dog kun på $p < 0,1$. Det er imidlertid værd at bemærke, at ingen af de øvrige kontrolvariable er signifikante, hvilket til vis grad er forventeligt med den betydelige reduktion af frihedsgrader fra model 3 til model 4. Mest af alt kan det undre, at BNP per capita bliver insignifikant, når man tager i betragtning, at denne variabel som nævnt stort set næsten altid har mest forklaringskraft i kvantitative undersøgelser af landes korruptionsniveau (Treisman, 2007: 223). Selve tillidsvariablen er som nævnt ikke signifikant, hvilket indikerer, at graden af politiske embedsmænd

potentielt har en selvstændig effekt, og ikke udelukkende er den mekanisme, tillid virker igennem. Fremtidig forskning vil med fordel kunne kvalificere forholdet mellem disse. En simpel korrelationstest viser forhold på -0,5905 mellem de to variable, hvilket gør, at de eventuelle selvstændige effekter af tillid med stor sandsynlighed ikke fremkommer i et så lille N-studie som dette. Alt dette tyder på, at indekset over graden af politisk udnævnte embedsmænd tilsyneladende har en ganske god forklaringskraft i forhold til at afdække forskelle i korruptionsniveau blandt OECD-lande og er statistisk robust over for en række kontrolvariable. Spørgsmålet er, om denne tilsyneladende robuste association er et udtryk for kausalitet?

Diskussion

Resultaterne i analysen kan både kritiseres og efterlader yderligere spørgsmål og potentiale for yderligere forskning. Først og fremmest kan der sættes spørgsmålstejn ved, om indekset over graden af politiske udnævnte embedsmænd fanger fænomenet ordentligt, og om det overdriver forskellene imellem landene. Idet der til forfatterens kendskab ikke findes tilsvarende indekser over OECD-lande eller andre lande for senere år, kan det dog med rimelighed hævdes, at indekset er brugbart til analysen. Indekset er desuden kvadreret og mindsker dermed de absolutte afstande imellem de forskellige lande, jf. tabel 1.

Forholdet imellem graden af politiske embedsmænd og korruption er desuden potentiel endogen. Graden af det historiske korruptionsniveau kan tænkes at påvirke de embedsmandsinstitutioner, det enkelte land har. Hvis embedsværket generelt er korrupt, kunne embedsudnævnelser være en lukrativ måde for politikere at belønne politiske støtter. En teorisk model, der opererer med denne logik, kan findes i Robinson og Verdier (2013). Generelt set er klientelisme, der alt andet lige må tænkes at trives bedre under en høj grad af politisk diskretion over embedsværket,

og korruption endogen til hinanden (Hicken, 2011: 290). Men denne artikels teoretiske model og empiriske fund kunne indikere, at noget af associationen mellem klientelisme og korruption kunne være drevet af politisk udnævnte embedsmænds egenkalkule såvel som mangelen på demokratisk ansvarlighed under klientelistiske embedsmandssystemer (Hicken, 2011: 303). Et andet potentielt endogenitetsproblem kunne være, at både graden af politisk udnævnte embedsmænd og graden af korruption være påvirket af en tredje uobserverbar variabel.

Selvom graden af politisk udnævnte embedsmænd synes robust til kontrol for niveau af tillid i befolkningen, der begge kunne være årsag til nationale forskelle i korruptionsniveau, er spørgsmålet om reel kausalitet stadig relevant for denne artikel. Dette er en problematik, der har fået større opmærksomhed i dansk statskundskab i disse år, se Hariri (2012) for en nyere diskussion af kausal inferens i forbindelse med statistiske observationsstudier. Fremtidig forskning ville kunne kvalificere forholdet mellem politisk udnævnte embedsmænd og korruption ved eksempelvis brugen af et instrument for politiske udnævnte embedsmænd. Der er dog ikke et oplagt instrument for dette forhold. Fremtidig forskning kunne desuden forsøge at udvide studiet til at inkludere flere lande. Dette ville dog kræve nyt datagrundlag, idet der ikke er OECD-data for disse. Desuden kunne studiet af OECD-landene udvides til paneldata, omend et andet mål for korruption end TI's indeks skulle benyttes, idet dette er uegnet til paneldata (Treisman, 2007: 220). Endelig kunne fremtidig forskning applicere denne artikels grundlæggende argumenter og teoretiske model på subnationale enheder som kommuner eller delstater.

Politiske udnævnte embedsmænd er, alt andet lige, mere korrupte

Graden af politiske udnævnte embedsmænd er ikke kun et spørgsmål om normative de-

mokratiske idealer, men rummer også potentiale implikationer for kvaliteten af embedsførelsen, herunder graden af korruption. Denne artikel udvikler en teoretisk model på baggrund af anerkendte principal-agent modeller, hvor en politisk udnævnt bureaukrat alt andet lige har større incitament til at bruge sit embede til egen fordel og dermed øge graden af korruption. Mekanismerne er kortere tidshorisont, og at den politiske udnævnte bureaukrats sikkerhed i karrieren ikke kun afhænger af ordentlig embedsførelse, men også af niveauet af politiske forbindelser. Det betyder, at lande med et højere niveau af politiske udnævnte embedsmænd alt andet lige vil opleve mere korruption. Disse implikationer testes på størstedelen af OECD-landene, hvor graden af politiske udnævnte embedsmænd måles ved et selvkonstrueret indeks baseret på en OECD-rapport, der måler niveauet og omfanget af udskiftning af ledende embedsmænd ved regeringsskifte. Resultatet er, at et højere niveau af politisk udnævnte embedsmænd er associeret med et højere korruptionsniveau, hvilket er signifikant både statistisk og substantielt. Dette resultat er robust over for niveauet af tillid i befolkningen, der kunne tænkes at forårsage både mindre politisk indflydelse over embedsværket og mindre korruption. Selvom dette studie ikke kan rense fuldstændigt ud for endogenitet, er resultaterne alligevel af interesse i forbindelse med fremtidige reformer af embedsmandssystemer i både nye og gamle OECD-land. En afvejning af eventuelle demokratiske og øvrige fordele ved flere politisk udnævnte embedsmænd skal således måske ikke kun vejes op imod risikoen for dårligere faglige resultater i embedsværkets virke (Krause, Lewis og Douglas, 2006), men måske også imod en større risiko for korruption.

Fremtidig forskning kan med fordel kvalificere sammenhængen mellem graden af politisk udnævnte embedsmænd og korruption både blandt lande i OECD og andre nationale og subnationale enheder.

Noter

1. Rents (til tider oversat som gevinst) forstås i den økonomiske litteratur generelt som et afkast, der stammer fra en ikke-produktiv aktivitet, i dette tilfælde fra eksempelvis bestikkelse og nepotisme. Inden for *public choice* litteraturen er rents og aktiviteter rettet imod at få rents, kaldet »rent seeking« (nogle gange oversat til »gevinstsøgning«) centrale elementer og forstås mere bredt (Mueller, 2003: 333-358).
2. Metoden i Golden og Picci (2005) er desuden blevet anvendt til at vurdere omfanget af og den geografiske forskel i korruption i Tyskland (Hite, 2005) og Spanien (Alameda, 2006).
3. For at forenkle argumentet holdes i denne model bureaukratens generelle effektivitet i forhold til udførelsen af opgaver ude. En mere avanceret model kunne dog sagtens inkorporere dette, uden at det ville rykke ved modellens generelle implikationer.

Litteratur

- Alameda, Paloma Acevedo (2006), »Efectos de la corrupción sobre el crecimiento: estudio regional para España«, *CEMFI Working Paper*.
- Andersson, Steffan (2012), »*National Integrity System Assessment – Sweden 2011: Executive Summary*«, Transparency International.
- Besley, Timothy (2006), *Principled Agent? The Political Economy of Good Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bjørnskov, Christian (2010), »How does social trust lead to better governance? An attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms«, *Public Choice*, 144: 323-46.
- Bjørnskov, Christian (2011a), »Historical Correlates of Trust«, *Working Paper*, Department of Economics, Aarhus University.
- Bjørnskov, Christian. (2011b), »Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust«, *Journal of Law and Economics*, 54(1): 135-59.
- Chang, Eric C.C. og Miriam Golden (2006), »Electoral Systems, District Magnitude and Corruption«, *British Journal of Political Science*. (37): 115-37.
- Dahl, Casper Hunnerup (2012), »*The Uncertain Effects of Constitutions: Investigating Cross-national Patterns in Rent-seeking and Government Spending*«, Ph.D.-afhandling København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Golden, Miriam A. (2012), »Corruption in the

- Wealthy World», *Brown Journal of World Affairs*, 18(11): 75-84.
- Golden, Miriam A. og Lucio Picci (2005), »Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated With Italian Data«, *Economics & Politics*, 17(1): 37-75.
- Hariri, Jacob Gerner (2012), »Kausal inferens i statskundsken«, *Politica*, 44(2): 184-201.
- Hicken, Allen (2011), »Clientelism«, *Annual Review of Political Science*, 14: 289-310.
- Hite, Nancy (2005), »Measuring Regional Variation of Corruption Induced Inefficiency in Public Roads Construction, using German Data«, *Working paper*.
- Iversen, Torben og Frances Rosenbluth (2008), »Work and Power: The Connection Between Female Labor Force Participation and Female Political Representation«, *Annual Review of Political Science*, 11: 479-95.
- Krause, George A., David E. Lewis og James W. Douglas (2006), »Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States«, *American Journal of Political Science*, 50(3): 770-87.
- Müller, Wolfgang C. (2006), »Party Patronage And Party Colonization Of The State«, i Richard S. Katz og William Crotty, red., *Handbook of Party Politics*, London: Sage.
- OLAF (2014), »The OLAF report 2013: Fourteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2013«, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2011), »Government at a Glance 2011«, www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en.
- Persson, Torsten og Guido Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge: The MIT Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Robinson, James A. og Thierry Verdier (2013), »The Political Economy of Clientelism«, *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2): 260-91.
- Ross, Michael L. (2012), *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Treisman, Daniel. (2000), The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*. 76(3): 399-458.
- Treisman, Daniel (2007), »What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?« *Annual Review of Political Science*, 10: 211-44.