

Bartosz CZEPIL  
Uniwersytet Opolski

## Zjawisko korupcji w demokracji skonsolidowanej. Przypadek Finlandii

**Streszczenie:** Zjawisko korupcji w stabilnych, zamożnych państwach demokratycznych określanych mianem demokracji skonsolidowanych było przez długi czas ignorowane przez badaczy. Jednak w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku pojawiły się czynniki, które doprowadziły do instytucjonalizacji kwestii korupcji w dojrzałych demokracjach. Tę zmianę obserwujemy również w Finlandii, która według Indeksu Percepcji Korupcji publikowanym przez Transparency International jest postrzegana jako jedno z najmniej skorumpowanych państw świata. Jednak również w tym kraju możemy odnaleźć specyficzne formy korupcji. Celem artykułu jest charakterystyka tzw. sieci starych braci jako praktyk korupcyjnych charakterystycznych dla Finlandii. Autor stara się pokazać proces instytucjonalizacji kwestii sieci starych braci oraz problemy towarzyszące istnieniu tego zjawiska w fińskiej przestrzeni publicznej. Przede wszystkim wskazuje, że w Finlandii możemy obserwować przededefiniowanie nieformalnych, konsensualnych praktyk, które przez długi czas były akceptowanymi komponentami systemu politycznego, na praktyki o statusie korupcyjnym. Subtelność tych praktyk powoduje, że często trudno zaklasyfikować je jako jednoznaczne formy nadużywania władzy dla prywatnych korzyści.

**Słowa kluczowe:** korupcja, demokracja skonsolidowana, nieformalne sieci, państwa nordyckie

---

**Z**jawisko korupcji w stabilnych, zamożnych państwach demokratycznych określanych mianem demokracji skonsolidowanych (Burton, Gunther, Higley, 1993; Antoszewski, Herbut, 2001) było przez długi czas ignorowane przez badaczy. Paul Heywood wskazuje, że zachodnie nauki polityczne w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku charakteryzowało graniczące z protekcyjnością przekonanie, według którego korupcja polityczna jest cechą niedemokratycznych i słabo rozwiniętych państw, natomiast demokracje zachodnie reprezentują wzorcowy porządek instytucjonalny pozwalający na jej kontrolę. Zmiana tego przekonania nastąpiła w latach dziewięćdziesiątych, kiedy w Europie Zachodniej wybuchły liczne skandale korupcyjne, które podważyły tryumfalizm liberalnych demokracji (Heywood, 1997, s. 435). O podobnej tendencji piszą Donatella Della Porta oraz Yves Meny, według których do lat dziewięćdziesiątych korupcję w państwach demokratycznych rozpatrywano przede wszystkim jako zjawisko marginalne, wyjątek od reguły, a nie fenomen zakorzeniony w strukturze władzy demokratycznej (Della Porta, Meny, 1997, s. 2).

Jednak w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku pojawiły się czynniki, które doprowadziły do instytucjonalizacji kwestii korupcji w demokracjach skonsolidowanych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że instytucjonalizacja problemu korupcji i walki z korupcją jest w latach dziewięćdziesiątych zjawiskiem globalnym i nie dotyczy tylko państw demokratycznych, ale wszystkich podmiotów funkcjonujących w przestrzeni międzynarodowej, które coraz większą wagę przywiązują do jakości rządzenia jako warunku rozwoju społeczno-ekonomicznego (Tanzi, 1998). Badacze tego zagadnienia piszą o po-

wstaniu międzynarodowego reżimu antykorupcyjnego (Bukovansky, 2002) i wyłonieniu się globalnego „przemysłu” antykorupcyjnego (Sampson, 2010). W tym sensie zmiany w dojrzałych systemach demokratycznych są odzwierciedleniem procesów globalnych<sup>1</sup>, związanych z ogólnym wzrostem zainteresowania korupcją i pojawieniem się nowych standardów ewaluacyjnych jakości rządzenia. Nie bez znaczenie jest również polityzacja kwestii korupcji – retoryka antykorupcyjna stała się strategią mobilizacji poparcia wyborczego w państwach demokratycznych, włączając w ten sposób kwestie korupcji i jakości rządzenia do politycznej agendy (Bågenholm, 2009). Dodatkowo w demokracjach skonsolidowanych pojawiły się nowe korupcjogenne warunki. Zanik międzypartyjnego, ideologicznego konfliktu obserwowany w latach dziewięćdziesiątych utrudnia wykorzystywanie różnic ideologicznych w celu mobilizacji elektoratu. Dotarcie do wyborców oraz ich pozyskanie stało się bardziej kosztowne, co wzmocniło rolę tzw. pieniądza politycznego (Bull, Newell, 2003). W związku z rosnącą rolą mediów nastąpił wzrost kosztów kampanii wyborczej, a procesowi temu towarzyszył zanik tradycyjnych środków finansowania partii politycznych (składki członkowskie, dobrowolne wpłaty donatorów, loterie o charakterze *fund-raisingowym*) oraz spadek wpłat od związków zawodowych i biznesu, co skłoniło partie do szukania alternatywnych, często nielegalnych, źródeł finansowania (Pujas, Rhodes, 1999).

Pod wpływem wymienionych czynników korupcja została zdefiniowana jako problem również w stabilnych i dojrzałych systemach demokratycznych. Jednak należy mieć na względzie, że w grupie tych demokracji występują poważne różnice poziomu korupcji.

Tabela 1

**Miejsce demokracji nordyckich i śródziemnomorskich w globalnych rankingach jakości demokracji, jakości rządzenia i korupcji**

Państwo	Indeks Demokracji 2014 The Economist Intelligence Unit	Globalny Ranking Jakości Demokracji 2014	Jakość Rządzenia według Banku Światowego dla 2013 roku (skala jakości 0 min–100 max)							Indeks Percepcji Korupcji 2014
			Rozliczalność oraz wolność ekspresji	Stabilność polityczna	Efektywność rządu	Jakość regulacji	Rządy prawa	Kontrola korupcji		
1. Finlandia	8	4	97,2	97,2	100	98,6	99,1	98,1	3	
2. Szwecja	2	3	99,1	90,5	98,6	99,0	99,5	99,0	4	
3. Norwegia	1	1	100,0	94,8	98,1	94,8	100,0	98,6	5	
4. Dania	5	5	99,5	78,2	99,0	97,6	98,6	100,0	1	
5. Islandia	3	–	94,8	92,4	90,4	82,3	92,4	95,7	12	
6. Włochy	29	28	75,8	64,5	67,5	74,6	62,1	57,4	69	
7. Hiszpania	22	18	77,3	46,9	82,8	78,9	81,0	75,1	37	
8. Portugalia	33	19	80,1	68,7	85,6	75,6	82,9	78,9	31	
9. Grecja	41	41	67,3	39,3	67,0	72,7	63,5	55,5	69	

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Corruption Perception Index 2014*, Transparency International; *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents*, The Economist Intelligence Unit 2014; D. Campbell, P. Pözlzbauer, D. T. Barth, G. Pözlzbauer (2014), *Democracy Ranking 2014 (Scores)*, Democracy Ranking, Vienna; D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzin (2014), *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, The World Bank.

<sup>1</sup> Nie rozważam tu kwestii na ile to tzw. Zachód jest siłą napędową globalnej, antykorupcyjnej krucjaty.

Jednym z najbardziej widocznych podziałów, podkreślanym zresztą w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>, jest podział na demokracje południa i północy Europy. Jak widać w tabeli 1 różnice te są dość duże i pokazują różnorodność w grupie demokracji zachodnich pod względem jakości samej demokracji, jakości rządów oraz poziomu percepcji korupcji. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują państwa nordyckie, które w tabeli 1 reprezentują grupę najmniej skorumpowanych. Ten szczególny status państw nordyckich skłania do postawienia dwóch interesujących, aczkolwiek rzadko podejmowanych, pytań. Pierwsze dotyczy czynników odpowiedzialnych za niski poziom korupcji w tych najmniej skorumpowanych demokracjach. Drugie dotyczy specyfiki samego zjawiska korupcji w tych demokracjach. W tym artykule odnoszę się do drugiego z tych pytań, czyli jakie formy korupcji występują w najmniej skorumpowanych demokracjach i czym się charakteryzują?

Przedmiotem analizy będą tu doświadczenia Finlandii, która wraz z pozostałymi demokracjami nordyckimi, należy do czołówki najmniej skorumpowanych państwa świata (zob. tabela 2), jeśli za miarę uznamy Indeks Percepcji Korupcji publikowany przez Transparency International<sup>3</sup>. Przypadek Finlandii jest interesujący, ponieważ, pomimo pozycji tego państwa na globalnej mapie korupcji, w 2008 roku wybuchł tam korupcyjny skandal związany z finansowaniem kampanii wyborczej. Wybór Finlandii wynika również z faktu, że autor miał okazję przeprowadzić rozmowy na temat fińskiej korupcji z 6 fińskimi ekspertami podczas pobytu w Finlandii w 2010 roku<sup>4</sup>. Rozmowy te uświadomiły mu specyfikę fińskiej korupcji oraz ukierunkowały jego uwagę na istotne kwestie, które będą przedmiotem tego artykułu. Celem autora jest zatem charakterystyka korupcji w Finlandii ze szczególnym naciskiem na tzw. sieć starych braci<sup>5</sup> jako wzorzec korupcji specyficzny dla Finlandii. Artykuł ma przede wszystkim charakter opisowy, aczkolwiek sformułowane zostaną wnioski, które mogą okazać się wartościowe z punktu widzenia badań nad korupcją w demokracjach skonsolidowanych.

<sup>2</sup> Ten podział wyraźnie widoczny jest w pracy zbiorowej pod redakcją Martina Bulla oraz Jamesa Newella, której struktura opiera się na wyodrębnieniu trzech grup demokracji rozwiniętych: wysoce skorumpowanych (*quite corrupt*) – Hiszpania, Grecja, Włochy; trochę skorumpowanych (*somewhat corrupt*) – Niemcy, Stany Zjednoczone Ameryki, Francja, Belgia, Japonia, Portugalia oraz najmniej skorumpowanych (*least corrupt*) – Szwecja, Holandia, Irlandia, Wielka Brytania. Niezależnie od tego, na ile zgadzamy się z tym podziałem, to pokazuje on pewną tendencję, według której trzy „demokracje śródziemnomorskie” są najbardziej skorumpowane, natomiast północ Europy jest względnie „czysta” (Bull, Newell, 2003).

<sup>3</sup> Na temat problemów i metodologicznych słabości pomiaru korupcji opartego na percepcji zob. Miller, 2006; Søreide, 2006.

<sup>4</sup> Był to pobyt w marcu w 2010 roku ramach stypendium Europejskiego Instytutu Zapobiegania i Kontroli Przeszłości (HEUNI). Wywiady niestrukturalizowane zostały przeprowadzone z ekspertami (urzędnikami i badaczami) z następujących jednostek: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Uniwersytet w Turku, Krajowe Biuro Śledcze, Fińska Izba Gospodarcza, Europejski Instytut Zapobiegania i Kontroli Przeszłości.

<sup>5</sup> Autor posługuje się pojęciem „sieci starych braci” formułując je na podstawie fińskiego pojęcia *hyvä veli –verkosto*, co w dosłownym tłumaczeniu oznacza „sieć drogich braci”. Pojęcie odwołuje się do zwrotu „Drogi bracie”, jakim fiński prezydent Urho Kekkonen (1956–1981) zwykł rozpoczynać swoje listy kierowane bezpośrednio do urzędników wyższego szczebla. W ten sposób Kekkonen, przekraczając swoje formalne kompetencje, wywierał nieformalny wpływ polityczny. Autor zdecydował się wprowadzić pewne modyfikacje w stosunku do pierwotnej wersji pojęcia, aby zaakcentować bliskość i długotrwałość relacji (Quek, 2012).

Tabela 2

## Miejsce państw nordyckich w Indeksie Percepcji Korupcji w latach 1995–2014

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finlandia	4	4	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	5	6	4	2	1	3	3
Dania	2	2	1	1	1	2	2	2	3	3	4	4	1	1	2	1	2	1	1	1
Islandia	–	–	–	5	5	6	4	4	2	3	1	1	6	7	8	11	13	11	12	12
Szwecja	6	3	3	3	3	3	6	5	6	6	6	6	4	1	3	4	3	4	3	4
Norwegia	10	6	7	8	9	6	10	12	8	8	8	8	9	14	11	11	9	7	5	5
Ilość państw w rankingu	<b>41</b>	<b>54</b>	52	85	99	90	91	102	133	145	158	163	179	180	180	178	182	174	177	175

W tabeli 2 pojawiają się przypadki zajmowania tego samego miejsca w danym roku przez dwa państwa. Jest to związane ze specyfiką rankingu, w którym kilka państw może osiągnąć identyczną wartość na skali 0–100 w przypadku danych od 2012 roku), w związku z czym zajmują te same pozycje.

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

Przed przejściem do meritum, należałoby jeszcze poświęcić uwagę kwestii definicji korupcji. Najczęściej przyjmowaną definicją korupcji jest uznanie jej za „nadużycie władzy publicznej dla prywatnych korzyści” (Lambsdorf, 2007, s. 15) lub „nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści” (*The Anti-Corruption*, 2009, s. 14)<sup>6</sup>. W tym miejscu autor nie będzie wnikać w zawiłości związane z definiowaniem tego zjawiska, ponieważ ta kwestia zostanie poruszona w trakcie analizy korupcji w Finlandii, kiedy pojawią się problemy związane z możliwością stosowania wyżej wymienionych definicji w kontekście doświadczeń fińskich. Należy jednak podkreślić, że przyjęto tu stanowisko konstruktywistyczne tzn. definicja korupcji rozumiana jest jako konstrukt społeczny. Badacze korupcji przyjmujący taki pogląd podkreślają, że istnienie korupcji „zależy od założeń poznawczych oraz warunków społecznych, które nie są uniwersalne, a historyczne” (Tänzler, Maras, Giannakopoulos, 2012, s. 1). Pojęcie korupcji jest zmienne, ponieważ jest zakotwiczone w społecznej definicji korupcji, zdeterminowanej przez ramy normatywne danego społeczeństwa. Tak pisze o tym Mark Granovetter:

„Definiowanie zachowania jako skorumpowanego, nieuchronnie wymaga dokonania sądu o tym jakie zachowanie jest właściwe i odpowiednie, dlatego mamy tu nieusuwalny socjologiczny komponent, któremu przypisuje się zaskakująco mało uwagi. Sądy dotyczące legitymizacji są częścią szerszych ram normatywnych, które są tworzone przez ludzi we wszystkich znanych strukturach społecznych. Normy nie są czymś odgórnym ani nie wyłaniają się, w większości przypadków, na podstawie jakiegoś ewolucyjnego procesu selekcji w oparciu o ich skuteczność. Normy są ustanawiane, reprodukowane lub zmieniane w trakcie codziennych, społecznych działań poszczególnych grup” (Granovetter, 2007, s. 166–167).

W artykule autor stara się pokazać, że powyższy pogląd na temat ontologii zjawisk korupcyjnych pozwala na uchwycenie fińskich doświadczeń z korupcją oraz zmian w zakresie dyskursu o korupcji, jakie nastąpiły w ostatnich latach w Finlandii.

Finlandia to republika, która w 2000 roku, w wyniku zmian konstytucyjnych, przekształciła się z systemu semi-prezydenckiego w system parlamentarno-gabinetowy (No-usiainen, 2001). Państwo zajmuje 338 tysięcy km<sup>2</sup> z populacją ok. 5,5 miliona ludzi (*Nordic*, 2011, s. 12). Jest członkiem Unii Europejskiej, ale nie należy do NATO, co wynika z doświadczeń historycznych (tzw. finlandyzacji) oraz dążenia do zachowania statusu państwa neutralnego. Finlandia należy do grupy państw nordyckich, które na tle pozostałych państw europejskich wyróżniają się socjaldemokratycznym typem reżimu socjalnego, niskimi wskaźnikami ubóstwa, wysokim poziomem zaufania do instytucji publicznych, równością płci, niskimi rozpiętościami dochodowymi oraz silnymi społeczeństwami obywatelskimi (Rothstein, Stolle, 2003; Greve, 2007; Ervasti, Fridberg, Hjern, Ringdal, 2008). Państwa nordyckie są często przedstawiane jako przykłady wysokich standardów etycznych związanych z egalitaryzmem, solidarnością i umiłowaniem pokoju. Jak pisze Christopher Browning, ten konglomerat ideałów w okresie zimnej wojny stał się międzynarodową, rozpoznawalną marką nordycką (Browning, 2007, s. 28–31). Do tej marki współcześnie możemy dodać wysoką jakość rządów oraz, integralnie z nią spleciony, niski poziom korupcji. Rząd Finlandii jest świadomy tej wy-

<sup>6</sup> Jest to definicja Transparency International, w której pojęcie „powierzonej” władzy pozwala myśleć o korupcji również w sektorze prywatnym, w przeciwieństwie do definicji, gdzie korupcja związana jest z nadużywaniem funkcji publicznej.

jątkowej reputacji na arenie międzynarodowej, o czym świadczą pierwsze zdania publikacji ministerstwa sprawiedliwości:

„Finlandia ma, być może godną pozazdroszczenia, reputację jednego z najmniej skorumpowanych państw na świecie. W rezultacie fińskie władze często proszone są o informacje dotyczące tego «co Finlandia zrobiła właściwie». Jednak mimo tej reputacji, w Finlandii mają miejsce przypadki korupcji” (Keranen, Joutsen, 2009, s. 1).

Z danych ministerstwa sprawiedliwości (Ibidem), z raportów Transparency International<sup>7</sup> oraz z rozmów autora z fińskimi ekspertami wynika, że korupcja łapówkowa wśród urzędników państwowych występuje bardzo rzadko i jest powszechnie potępiana. Jeśli fińscy przedsiębiorcy stykają się z korupcją, to bardzo często płacąc łapówki za granicą. Pamiętajmy, że Finlandia ma długą granicę z Rosją, a studium korupcji na pograniczu fińsko-rosyjskim przeprowadzone w latach 2008–2009 wskazuje, że fińscy przedsiębiorcy (szczególnie z branży transportowej) regularnie płacą łapówki w Rosji, często w formie półlegalnych opłat za pozwolenia czy kar wymuszonych na nich za przestępstwa, których nie popełnili (Aromaa, 2009, s. 5)<sup>8</sup>. Z rozmowy z przedstawicielami Krajowego Biura Śledczego wynika również, że to Rosjanie oferowali często łapówki funkcjonariuszom fińskim jednak praktyka ta obecnie należy do rzadkości ze względu na nieskuteczność takich prób (wywiad przeprowadzony 8.03.2010 w siedzibie HEUNI).

Natomiast w ciągu ostatnich lat w fińskim życiu publicznym pojawił się problem korupcji pod postacią tzw. sieci starych braci, czyli fińskiej odmiany kronizmu. Interesujący jest fakt, że nieformalne układy między przedstawicielami różnych sektorów państwa były przez długi czas komponentem fińskiego systemu politycznego, ale dopiero od kilku lat zjawisko to zostało zdefiniowane jako przejaw korupcji. Z rozmów z ekspertami Europejskiego Instytutu Zapobiegania i Kontroli Przestępczości wynika, że taką cezurą czasową był rok 2008, kiedy w Finlandii wybuchł skandal wokół finansowania wyborów, który ujawnił istniejące od dawna powiązania finansowe między światem biznesu a fińskimi parlamentarzystami. W maju 2008 roku przewodniczący klubu parlamentarnego partii rządzącej Centrum Finlandii – Timo Kalli oświadczył w telewizji publicznej, że naruszył ustawę o finansach wyborczych, nie zgłaszając otrzymania 40 tysięcy euro na kampanię wyborczą z 2007 roku. Kalli powiedział, że członek parlamentu nie ma obowiązku przestrzegać prawa, którego złamanie nie niesie ze sobą żadnych sankcji (Centre, 2008). Ta niefortunna wypowiedź uruchomiła skandal, który zapoczątkował debatę na temat prawa regulującego finansowanie kampanii wyborczej. Wkrótce okazało się, że wielu innych polityków z partii rządzących Centrum Finlandii i Narodowej Partii Koalicyjnej nie ujawniło wsparcia finansowego od przedsiębiorstw, w tym premier Matii Vanhanen. Mieli oni otrzymywać wsparcie przede wszystkim od Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów, które było finansowane przez kilka dużych przedsiębiorstw z branży drzewnej i budowlanej. Okazało się również, że Stowarzyszenie Roz-

<sup>7</sup> Według Globalnego Barometru Korupcji, w którym respondenci pytani są czy zapłacili łapówkę w ciągu ostatnich 12 miesięcy, 1% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie (Global, 2013).

<sup>8</sup> Tu warto podkreślić, że pogranicze fińsko-rosyjskie jest fenomenem w skali globalnej, ponieważ nigdzie na świecie nie ma tak głębokich różnic w poziomie korupcji między państwami granicznymi.

woju Fińskich Regionów zostało założone w kwaterze głównej partii Centrum Finlandii w grudniu 2006 roku, czyli przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i miało gromadzić pieniądze fińskich przedsiębiorców (KMS, 2008).

W prasie pojawiły się również wywiady z biznesmenami zaangażowanymi w finansowanie polityki, z których jednak nie wynikało jednoznacznie, że doszło do próby korumpowania polityków (zresztą trudno oczekiwać, aby któryś się do takich intencji przyznał). Biznesmeni swoją działalność traktowali w kategoriach wspierania przedsiębiorczości oraz polityków o poglądach zgodnych z interesami danej organizacji. Ari Salmivuori, fiński biznesmen i inwestor (określany jako należący do „wagi ciężkiej” fińskiego biznesu), którego firma inwestycyjna wsparła finansowo polityków rządzącej centroprawicy stwierdził, że w ciągu ostatnich dwunastu lat wydał około miliona euro na kampanie wyborcze polityków różnych partii. Swoje wsparcie finansowe tłumaczył swoimi doświadczeniami rodzinnymi, wskazując, że jego ojciec jako członek parlamentu z ramienia socjaldemokratów, przed każdymi wyborami musiał zabiegać o fundusze ze strony organizacji związkowych. Dodał także, że dzięki jego wsparciu do polityki mogą dostać się ludzie niedysponujący prywatnym bogactwem (Hellman, Lyytinen, Manninen, 2009). Z kolei inny biznesmen, Kai Makela, jawnie stwierdził: „Nie jestem w polityce, więc mogę wywierać wpływ tylko za pomocą pieniędzy. Kiedy znajduję ludzi, którzy myślą podobnie jak ja, wspieram ich” (Ibidem). Interesujący jest wywiad przeprowadzony z Tapanim Yli-Saunamakim, który był odpowiedzialny za przyznawanie wsparcia finansowego z pieniędzy Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów. Jak twierdził, motywacją do wsparcia była ochrona warunków dla operacji biznesowych, wsparcie przedsiębiorczości oraz ochrona miejsc pracy. Najpierw on szukał odpowiednich kandydatów, ale wkrótce kandydaci sami zaczęli dzwonić do niego po pieniądze. W ten sposób 40 osób miało otrzymać wsparcie. Gdy zapytano go o kryteria, na podstawie których określana jest wielkość wsparcia finansowego, posłużył się metaforą boksu, mówiąc, że waga ciężka dostaje największe pieniądze. Twierdził jednak, że biznesmeni, którzy wpłacali pieniądze na konto stowarzyszenia nie sugerowali, którzy politycy powinni uzyskać wsparcie. Najważniejsza wydaje się jednak odpowiedź na pytanie, jak wyglądały jego relacje z premierem Vanhanenem, który był w centrum skandalu i wciąż utrzymywał, że pieniądze otrzymywane od biznesu nie mają wpływu na jego decyzje. Yli-Saunamaki przyznał, że kontaktował się z „Mattim” wiele razy w sprawie wyborów oraz kampanii wyborczej, nie pamiętał jednak gdzie dokładnie. Wynikało to między innymi z tego powodu, że „zna go bardzo dobrze od lat” i kontakty między nimi są częste (Tapanim, 2008). Ta wypowiedź wskazuje na „klubowość” Finlandii i tu znajduje się sedno problemu „starych braci”. Skandal spowodował, że w fińskim dyskursie publicznym coraz częściej mówiono o kwestii nieformalnych i nietransparentnych powiązań polityczno-biznesowych, a Finowie uświadomili sobie, że korupcja również występuje w ich państwie. Na kolejnych stronach postaram się prześledzić, jak doszło do przededefiniowania nieformalnych relacji międzysektorowych, które przez długi czas były akceptowanym komponentem fińskiego systemu politycznego, na zjawisko o charakterze korupcyjnym.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku fiński politolog Ikka Ruostetsaari przeprowadził badania nad fińską elitą władzy, dochodząc do wniosku, że w przypadku Finlandii możemy mówić o istnieniu względnie ekskluzywnej (rekrutacja przede

wszystkim z wyższych warstw społecznych), wewnątrznie spójnej, konsensualnej i powiązanej nieformalnymi więzami elity władzy składającej się z przedstawicieli głównych sektorów społeczeństwa (Ruostetsaari, 1993, s. 311). Ruostetsaari wskazuje, że już w latach siedemdziesiątych państwowa polityka planowania i stymulacji rozwoju ekonomicznego doprowadziła do ukształtowania się silnych związków między elitą polityczną, administracyjną i biznesową. Tym powiązaniom sektorowym sprzyjał również fakt koncentracji zarządów najważniejszych organizacji w Helsinkach. Taka koncentracja geograficzna ułatwiła powstawanie nieformalnych relacji między elitami różnych sektorów. Do tego dochodziło częste zjawisko członkostwa tej samej osoby w kilku różnych organizacjach, co sprzyjało zazębianiu się elit (Ibidem, s. 309–310). Z badań Ruostetsaariego wynika, że nieformalne kontakty między przedstawicielami poszczególnych elit były normą. Członkowie elity władzy deklarowali, że najlepszym sposobem na wspieranie własnych interesów są nieformalne kontakty, dopiero później oficjalne telefony czy wpływ za pośrednictwem mediów. Formalne procedury wpływu nie miały tu realnego znaczenia: „Trzy piąte członków fińskiej elity władzy brało udział w jakiejś nieformalnej grupie kontaktowej [...] Istnieje przekonanie, że nieformalne kontakty naprawdę mają znaczenie. Więcej niż dziewięć na dziesięciu przedstawicieli elity władzy zgadza się z poglądem, że nieformalne kontakty osobiste mają najważniejsze znaczenie w sprawowaniu władzy społecznej (*social power*). To przekonanie jest najsilniejsze wśród przedstawicieli elity politycznej” (Ibidem, s. 328).

Warto zaznaczyć, że w przywoływanym tekście autor ani razu nie posługuje się słowem „korupcja” i właściwie zagadnienie korupcji jest poza przedmiotem jego analiz. Jednak studium Ruostetsaariego przyciągnęło uwagę Pauli Tiihonen, która w publikacji na temat korupcji i dobrego rządzenia w Finlandii wskazuje, że obraz elity, jaki wyłania się z jego badań może być traktowany jako pewna forma kapitału społecznego, tak jak rozumiał go Robert Putnam, czyli w kategoriach kooperacji i partycypacji poszczególnych środowisk społecznych. Tymczasem Tiihonen dostrzega również korupcyjny potencjał nieformalnego konsensusu:

„W małym kraju, takim jak Finlandia, możliwe jest zawieranie zbiorowych porozumień w duchu konsensusu, który mógłby być postrzegany, w pewnym sensie, jako forma bardzo wyrafinowanej korupcji. Podczas ery prezydenta Kekkonena (1956–1982), szczególnie w obszarze polityki zagranicznej i handlu zagranicznego, konsensus osłabiał krytycyzm i opozycję [...] Fińskie społeczeństwo, jak właściwie wszystkie społeczeństwa nordyckie, przez długi czas było oparte na konsensusie. Jest to zaleta, ale, z punktu widzenia dobrego rządzenia, stopniowo może stać się ona również słabością. Tu ważne jest, że w przeciwieństwie do jednostkowej korupcji, która może zostać zdefiniowana i zwalczona, korupcji systemowej – konsensusowi, jako jej najbardziej wyrafinowanej formie, nie sposób stawić oporu. Niebezpieczeństwo jest niewidzialne. Jeśli, jak stało się w przypadku Finlandii, rezultaty konsensualnej polityki i administrowania są dobre, mało kto chce przypisywać problemy do systemu lub do wypracowanych praktyk” (Tiihonen, 2003, s. 109, 115).

Z kolei Darren Zook w artykule zatytułowanym *Ciekawy przypadek czystej polityki w Finlandii*, podobnie jak poprzedni badacze, wskazuje na przesylenie fińskiego systemu politycznego nieformalnymi relacjami, szczególnie w okresie silnej władzy wykonaw-

czej prezydenta Urho Kekkonena. Zook wskazuje, że pozwoliło to na częściową izolację procesów wyborczych od procesu sprawowania władzy: „W większości systemów byłaby to klasyczna recepta na korupcję, ale tak nie stało się w Finlandii, więc zostajemy z pytaniem: Dlaczego? W jaki sposób i dlaczego fińska polityka mogła być nieformalna, izolowana [od parlamentarnej kontroli – B.C.] i oparta na konsensusie, pozostając w tym samym czasie nadzwyczajnie wolna od korupcji?” (Zook, 2009, s. 161–162). Nowa konstytucja z 2000 roku przyniosła wyraźne nachylenie w kierunku systemu parlamentarnego. Jednak, jak pisze Zook, nowy układ „nadal pozwala na znaczną swobodę w kontynuowaniu praktyk opartych na nieformalnym konsensusie lub niewyraźnie zdefiniowanych i pozalegalnych tradycjach” (Ibidem, s. 162).

Każdy z autorów wskazuje zatem na tradycję konsensualnej polityki fińskiej, opartej na nieformalnych regułach i znajomościach, a Tiihonen i Zook dostrzegają również, że taki model sprawowania władzy ma korupcyjny potencjał. Jednak żaden z przywoływanych autorów nie określa tego specyficznego systemu nieformalnych powiązań mianem korupcji. Korupcyjny potencjał fińskiego systemu politycznego nie został zdefiniowany jako patologiczne zagrożenie. Te praktyki dopiero później uzyskały status zjawiska korupcyjnego. W 2001 roku GRECO (*Group of States Against Corruption*), organizacja ustanowiona przy Radzie Europy w celu monitorowania antykorupcyjnych standardów, opublikowała raport ewaluacyjny dotyczący Finlandii, w którym stwierdzono, że „ogólne zaufanie do systemu mogłoby osłabić świadomość zagrożeń korupcyjnych” (*First*, 2001, s. 21). W raporcie zarekomendowano fińskiemu rządowi działania na rzecz pobudzenia świadomości zagrożeń korupcyjnych wśród nieświadomych tego zagrożenia urzędników (Ibidem). W podobnym duchu wypowiedziała się w 2005 roku Leila Mustanoja z fińskiego oddziału Transparency International, twierdząc, że brak tradycji korupcji w Finlandii stanowi również zagrożenie, ponieważ obywatele nie są świadomi różnych jej form. Zwróciła uwagę, że podstawową formą korupcji w Finlandii jest handel wpływami, ale ludzie żyjący w małym 5 milionowym społeczeństwie często traktują go jak zwykłą przyjacielską pomoc, a nie zjawisko korupcyjne. Dlatego, podkreśliła, informowanie o zagrożeniach korupcyjnych i różnych jej przejawach jest niezwykle ważne dla Finlandii, a fiński oddział Transparency International jest aktywny na tym polu (Mustanoja, 2005). W Finlandii pojawiły się więc działania, których celem było wyczulenie Finów na różne przejawy korupcji. W 2012 roku przewodniczący fińskiego oddziału Transparency International Erkki Laukkanen podsumował zmianę, jaka nastąpiła w ciągu ostatnich lat: „Ogólnie rzecz ujmując, postawy wobec podejmowania decyzji ulegają zmianie. Obecnie potrzeba transparentności jest traktowana o wiele poważniej, niż dawniej. Nawet praktyki, niegdyś prezentowane jako mocne strony fińskiego systemu podejmowania decyzji, są krytykowane, na przykład, zdolność stron do współpracy oraz budowania konsensusu na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Z punktu widzenia fińskiego oddziału Transparency International jest to bardzo pozytywny kierunek zmian. W końcu wiemy, że dyskusja o transparentności i korupcji jest traktowana poważnie oraz została wkomponowana w nasze narodowe struktury i tradycje” (Laukkanen, 2012). Przedstawiciel Transparency International przyznał zatem, że w Finlandii nastąpiła zmiana moralnego statusu zjawisk, które przez długi czas stanowiły pozytywny element fińskiej kultury politycznej – tradycje konsensualnej polityki opartej na nieformalnych porozumieniach zostały przedefiniowane na „ukrytą korupcję” (*hidden corruption*), jak

nazywa ją Laukkanen. Punktem przełomowym w tym procesie przededefiniowań był skandal z 2008 roku. Ważnym normatywnym tłem tego skandalu był raport ewaluacyjny GRECO z 2007 roku dotyczący przejrzystości finansowania partii politycznych, w którym Finlandia została oceniona negatywnie i zarekomendowano jej rewizję prawa regulującego te kwestie<sup>9</sup>. Do tego raportu odwoływano się podczas komentowania ukrytych powiązań między światem biznesu i polityki, które były istotą skandalu. W angielskim wydaniu „Helsingin Sanomat” mogliśmy przeczytać, że Finlandia była porównywana przez GRECO z Białorusią pod względem braku transparencji w finansach partyjnych (Luama-Aho, 2009).

W 2008 roku naukowcy z Uniwersytetu w Vaasie przeprowadzili sondaż wśród obywateli fińskich, którego celem było zbadanie postrzeganego poziomu uczciwości fińskiej administracji publicznej. Respondenci byli pytani o częstotliwość występowania różnych kategorii naruszenia uczciwości (*integrity violation*). Z sondażu wynika, że sieć starych braci jest najbardziej rozpowszechnionym zjawiskiem, ponieważ 60% respondentów uważa, że zdarza się ona „często” lub „bardzo często”. Również nepotyzm w opinii 48% badanych występuje „często” lub „bardzo często”. Dla porównania 16% obywateli uważa branie łapówek za zjawisko „częste” lub „bardzo częste”, co wyraźnie wskazuje, że to przede wszystkim „miękkie” formy korupcji są definiowane jako powszechne (Salminen, Ikola-Norrbacka, 2009, s. 93). Według raportu z badań nad fińskim „systemem uczciwości” (*integrity system*), opublikowanym na początku 2012 roku, sieć starych braci jest podstawową formą fińskiej korupcji. Jak piszą autorzy raportu, są to sieci oparte na nieformalnych znajomościach, w których nie wymienia się pieniędzy, ale przysługi (*Finland*, 2012). W tym kontekście warto przywołać informacje uzyskane przez autora od dyrektora Fińskiej Izby Handlowej, który zwrócił uwagę, że w Finlandii istnieje powiedzenie: „Finlandia to nie kraj, Finlandia to klub”. Przedstawiciele poszczególnych sektorów znają się dobrze, a te znajomości mogą służyć rozwojowi ekonomicznemu, ponieważ opierają się na zaufaniu oraz zrozumieniu, ale mogą też stać się podstawą kołesiosstwa (wywiad przeprowadzony 11.03.2010 r. w siedzibie Fińskiej Izby Gospodarczej w Helsinkach). Ta klubowość Finlandii jest wzmacniana przynależnością Finów do wielu organizacji społecznych. Paradoks polega więc na tym, że bogate życie stowarzyszeniowe, fundament społeczeństwa obywatelskiego, może sprzyjać nieformalnym powiązaniom między przedstawicielami różnych sektorów. Przykładowo, z badań nad relacjami między lokalnymi samorządami a organizacjami obywatelskimi przeprowadzonych w Finlandii w 2004 roku wynika, że w przypadku 29% stowarzyszeń członek kierownictwa zasiada jednocześnie w radzie samorządowej, a w 15% jest jednocześnie pracownikiem lokalnego urzędu (Matthies, 2006, s. 83). Takie nakładanie się ról może generować nie tylko zaufanie między władzą a trzecim sektorem, ale jednocześnie osłabiać krytycyzm tego drugiego pod adresem władz lokalnych. Jeśli lider stowarzyszenia jest jednocześnie samorządowcem, jego krytycyzm wobec samorządu może ulec osłabieniu. Kolejną sytuacją generującą konflikt interesów jest przynależność do tego samego stowarzyszenia lokalnych polityków i biznesmenów, co w Finlandii zdarza się

<sup>9</sup> W raporcie wskazano, między innymi, że nie ma jakichkolwiek sankcji za brak lub błędne raportowanie finansów kampanii wyborczej danego kandydata. Jediną sankcją za złamanie prawa, które obligowało do informowania o donacjach przekraczających wartość 1700 euro, była „odpowiedzialność polityczna”, czyli ryzyko utraty głosów w najbliższych wyborach (*Evaluation*, 2007, s. 11).

często, a to sprzyja nieformalnym relacjom oraz znajomościom. Mała populacja z bogatym życiem stowarzyszeniowym powoduje, że ludzie się znają, nawet jeśli ich role instytucjonalne są zakotwiczone w innych sektorach.

Podstawowy problem z siecią starych braci to problem legalności ich działań. Z rozmowy z przedstawicielami Krajowego Biura Śledczego, odpowiedzialnego za ściganie przestępstw korupcyjnych, wynika, że bardzo trudno udowodnić zarzuty korupcyjne uczestnikom tych sieci. Koledzy na różnych stanowiskach wymieniają się bowiem przysługami, a przysługa są bardzo nieuchwytnym dobrem i w dodatku ich wymiana może być rozciągnięta w czasie. Dlatego bardzo trudno udowodnić, że jakiś polityk lub urzędnik uzyskał prywatną korzyść lub, że uzyskanie prywatnej korzyści miało wpływ na podjęcie decyzji. Kluczem jest tu więc udowodnienie związku między nadużyciem władzy a prywatną korzyścią – związek ten jest przerwany, co czyni sieć starych braci zjawiskiem wymykającym się organom ścigania. Właściwie trudno mówić o nadużyciu władzy dla prywatnych korzyści, czyli o zjawisku spełniającym typowe definicyjne cechy korupcji (wywiad przeprowadzony 8.03.2010 r. w siedzibie HEUNI w Helsinkach). Tę nieuchwytność przedstawił autorowi jeden z ekspertów HEUNI, który posłużył się metaforą depozytu bankowego. Każda przysługa wyświadczona drugiej stronie (korzystna decyzja) nie musi spotkać się z natychmiastowym odwzajemnieniem – to jak depozyt w banku, który możemy, ale nie musimy wykorzystać. Kiedyś strona, której wyświadczyliśmy przysługę może nam się odwdzięczyć i zdaje sobie sprawę z tego milczącego, ukrytego zobowiązania. Decyzja podjęta dzisiaj na korzyść określonej osoby, może zostać wynagrodzona w formie przysługi dopiero po latach. Co więcej, może nigdy nie zostać wynagrodzona, ponieważ została po prostu podjęta na korzyść kolegi – taka decyzja jest wtedy bezinteresownym faworytyzmem (wywiad przeprowadzony 11.03.2010 r. w siedzibie HEUNI w Helsinkach).

Mamy tu do czynienia z sytuacją paradoksalną, ponieważ legalizm okazuje się barierą w ściganiu zachowań definiowanych przez społeczeństwo jako forma korupcji. Bardziej subtelne zjawiska korupcyjne wymykają się penalizacji. Dodatkowo, nawet w świetle standardów etycznych trudno orzekać, kiedy mamy do czynienia z korupcją, a kiedy nie. Przykładem może być osoba premiera Mattiego Vanhanena, który również otrzymał pieniądze od Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów. Jednym ze sponsorów tego stowarzyszenia był biznesmen zainteresowany budową wielkiego centrum handlowego Ideapark w miejscowości Vihti. Vanhanen na swoim blogu popierał budowę Ideaparku. Pojawiła się więc kwestia wpływu pieniądza politycznego na jego decyzje. Sam biznesmen stwierdził, że Matti Vanhanen wsparł budowę Ideaparku, ponieważ uznał ją za słuszną, a nie dlatego, że uzyskał od niego wsparcie. Dodał także, że nie decydował, jak sponsorowane przez niego stowarzyszenie wydaje swoje pieniądze. Sam Vanhanen oznajmił, że nie wiedział, kto był głównym sponsorem stowarzyszenia, od którego wzięł pieniądze na kampanię i zaprzeczył, że donacje miały wpływ na jego poparcie dla projektu (*Members*, 2008). Trudno więc udowodnić czy pieniądze od biznesmena miały realny wpływ na decyzje premiera. Postawa Vanhanena może jednak podważać przekonanie o antykorupcyjnym potencjale fińskiej kultury politycznej – mamy przykład premiera, którego postać znalazła się w centrum skandalu korupcyjnego, a jego wiarygodność, bezstronność i szczerowość zostały zakwestionowane<sup>10</sup>. Mimo tego przez dwa lata nie

<sup>10</sup> W 2009 roku pojawiły się kolejne zarzuty wobec premiera, tym razem dotyczące finansowania jego kampanii prezydenckiej z 2006 roku. Dostał wtedy 23 tysiące euro od fundacji młodzieżowej. Bę-

chciał ustąpić ze stanowiska, utrzymując, że cały czas był bezstronny. W jednym z wywiadów miał powiedzieć, że „jako premier nie może wziąć odpowiedzialności za praktykę, która funkcjonuje już od kilkudziesięciu lat” (*Vanhanen*, 2009). Zrezygnował ze swojej funkcji dopiero w czerwcu 2010 roku, ale twierdził, że postępowanie prowadzone wobec niego przez wymiar sprawiedliwości nie miało na to wpływu (*Former Finnish*, 2010). Zaufanie do urzędu zostało podważone już w 2008 roku, ale premier nie złożył dymisji, jak nakazywałyby dobra praktyka i kultura odpowiedzialności politycznej.

Podsumowując, można przedstawić trzy następujące wnioski. Po pierwsze, według Indeksu Percepcji Korupcji Finlandia jest jednym z najmniej skorumpowanych państw świata. Korupcja łapówkowa jest tu zjawiskiem marginalnym, efektywnie kontrolowanym w ramach systemu politycznego i administracyjnego. Problemem fińskiego życia publicznego jest zjawisko sieci starych braci, które jednak trudno zaklasyfikować jako typową korupcję. W tych nieformalnych sieciach wymieniane są przysługi – dobra nieuchwytnie, których wymiana jest często rozciągnięta w czasie, dlatego z punktu widzenia prawa trudno udowodnić wyraźny związek między przyjęciem korzyści a jej wpływem na decyzję polityczną/administracyjną. Subtelność tej korupcji lub jej systemowość powoduje, że nie jest ona mierzona przez Indeks Percepcji Korupcji, który uwzględnia przede wszystkim jednoznaczne, związane z łapówkarstwem, formy nadużywania władzy<sup>11</sup>. Po drugie, Finlandia jest przykładem przededefiniowania praktyk, które przez długi czas były akceptowanymi komponentami systemu politycznego na praktyki o statusie korupcyjnym. Pod wpływem czynników zewnętrznych funkcjonująca od dziesiątek lat polityka nieformalnego konsensusu została zdefiniowana według nowych, międzynarodowych standardów, uzyskując miano „ukrytej korupcji”. Po trzecie, postawy fińskich polityków zamieszanych w skandal pozwalają sądzić, że przejrzystość jest uwarunkowana raczej mechanizmami instytucjonalnymi, niż kulturą, tzn. zinternalizowanymi wartościami i przekonaniem. Tu warto zwrócić uwagę na postać premiera, który choć był bohaterem skandalu korupcyjnego, nie ustąpił od razu ze stanowiska, a gdy już podał się do dymisji, nadal utrzymywał, że nie jest to podyktowane atmosferą skandalu i naruszeniem zasady transparentności. Kulturowo uwarunkowane mechanizmy wykluczania z życia politycznego osób zamieszanych w korupcyjny skandal nie zawsze działają tak, jak wyobraziłibyśmy to sobie w przypadku najmniej skorumpowanych demokracji na świecie.

### Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (2001), *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk.  
Aromaa K. (2009), *Corruption on the Finnish – Russian Border*, European Institute for Crime Prevention and Control, Publication Series no. 61, Helsinki.

dąc premierem w latach 2006–2009, sześciokrotnie miał decydować o alokacji funduszy dla tej fundacji. Sprawą zajął się Kanclerz Sprawiedliwości, który zarzucił premierowi konflikt interesu i przekazał sprawę do parlamentarnej Komisji Prawa Konstytucyjnego (*Former*, 2009).

<sup>11</sup> Na ten problem zwracają również uwagę islandzcy badacze w odniesieniu do korupcji w Islandii, w której nieformalne, systemowe powiązania między sektorem polityki, administracji i gospodarki były jednym z czynników upadku systemu bankowego w 2008 roku (*Vaiman, Sigurjonsson, Davidsson*, 2010).

- Bågenholm A. (2009), *Politicizing Corruption. The Electoral Impact of anti-corruption discourse in Europe 1983–2007*, University of Gothenburg, Quality of Government Institute, Working Paper no. 10, <http://qog.pol.gu.se/publications/workingpapers/2009>, 15.06.2015.
- Browning C. (2007), *Branding nordicity. Models, identity and the decline of exceptionalism*, „Cooperation and conflict”, vol. 42, no. 1.
- Bukovansky M. (2002), *Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement*, Australian National University, Canberra, Working Paper no. 5, <http://hdl.handle.net/1885/40136>, 15.06.2015.
- Bull J. M., Newell L. J. (2003), *Conclusion: Political corruption in contemporary democracies*, w: *Corruption in contemporary politics*, red. M. J. Bull, J. L. Newell, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Burton M., Gunther R., Higley J. (1993) *Elity a rozwój demokracji*, w: *Elity, demokracja, wybór i oprac.* J. Szczupaczyński, Agencja Scholar, Warszawa.
- Campbell D., Pözlbauer P., Barth D. T., Georg Pözlbauer G. (2014), *Democracy Ranking 2014 (Scores)*, Democracy Ranking, Vienna, [http://democracyranking.org/wordpress/?page\\_id=828](http://democracyranking.org/wordpress/?page_id=828), 15.06.2015.
- Centre Party MP's comments spark campaign finance row*, 15.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Centre+Party+MP%E2%80%99s+comments+spark+campaign+finance+row/1135236364018>, 5.04.2012.
- Corruption Perception Index 1995–2014*, Transparency International, <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>, 15.06.2015.
- Della Porta D., Meny Y. (1997), *Introduction*, w: *Democracy and corruption in Europe*, red. D. D. Porta, Y. Meny, Pinter Pub Ltd, London.
- Democracy Index 2010. Democracy and its discontents*, The Economist Intelligence Unit 2014, [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy0115](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115), 15.06.2015.
- Ervasti H., Fridberg T., Hjerm M., Ringdal K. (2008), *Conclusions: Nordic uniqueness, reality or myth?*, w: *Nordic social attitudes in European perspective*, red. H. Ervasti, T. Fridberg, M. Hjerm, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Evaluation report on Finland on transparency of party funding* (2007), Council of Europe: GRECO, Strasbourg, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp), 15.06.2015.
- Finland. National Integrity System Assessment. Highlights* (2012), Transparency Suomi-Finland, [http://www.transparency.org/files/content/publication/2011\\_NIS\\_FinlandHighlights\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/publication/2011_NIS_FinlandHighlights_EN.pdf), 15.06.2015.
- First evaluation round. Evaluation report on Finland* (2001), Council of Europe: GRECO, Strasbourg, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp), 15.06.2015.
- Former Finnish PM faces police corruption probe*, 13.10.2010, „The Australian”, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/former-finnish-pm-faces-police-corruption-probe/story-e6frg6so-1225937909534>, 5.04.2012.
- Former PM could face ethics charges over RAY funding of foundation*, 17.09.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Former+PM+could+face+ethics+charges+over++RAY+funding+of+foundation/1135260220681>, 5.04.2012.
- Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, <http://www.transparency.org/gcb2013>, 15.06.2015.
- Granovetter M. (2007), *The social construction of corruption*, w: *On Capitalism*, red. V. Nee, R. Swedberg, Stanford University Press, Stanford.
- Greve B. (2007), *What characterize the Nordic Welfare State Model*, „Journal of Social Sciences” vol. 3, issue 2.

- Hellman H., Lyytinen J., Manninen M., *Election financiers. Did the ministers and others know whose money they were getting*, 20.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359>, 5.04.2012.
- Heywood P. (1997), *Political corruption – problems and perspectives*, „Political Studies”, vol. 45, issue 3.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzin M., *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project 2014*, The World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 15.06.2015.
- Keranen J., Joutsen M. (2009), *Corruption and the prevention of corruption in Finland*, Ministry of Justice, Finland.
- KMS deputy chairman: organisation established at the Centre Party headquarters*, 30.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/KMS+deputy+chairman+organisation+established+at+Centre+Party+headquarters/1135236844465>, 5.04.2012.
- Lambsdorff G. J. (2007), *The Institutional economics of corruption and reform. Theory, evidence and policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Laukkanen E., *Finland's hidden corruption*, 4.12.2012, Transparency International, <http://blog.transparency.org/2012/12/04/finlands-hidden-corruption/>, 13.11.2013.
- Luama-Aho V., *Finish corruption: subtle, but by no means non-existent*, 4.08.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Finnish+corruption+subtle+but+by+no+means+non-existent/1135248198271>, 5.04.2012.
- Matthies A. (2006), *Report of the 'state of knowledge' – project on research of third sector in the area of welfare services in Nordic countries – English Summary*, w: *Nordic civic society organizations and the future of welfare services. A model for Europe?*, red. A.-L. Matthies, Nordic Council, Kopenhaga, <http://stofmanir.hi.is/thridjigeirinn/sites/files/thridjigeirinn/Nordiccivicsociety.pdf>, 20.03.2012.
- Members of Parliament revising campaign finance reports*, 16.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Members+of+Parliament+revising+campaign+finance+reports/1135236397870>, 5.04.2012.
- Miller W. (2006), *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?*, w: *Measuring corruption*, red. C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, F. Galtung, Ashgate, Hampshire.
- Mustanoja L. (2005), *Finland and corruption*, wystąpienie w Raesfeld, Niemcy, 25.10.2005.
- Nordic Statistical Yearbook 2011*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga, [http://www.norden-ilibrary.org/environment/nordic-statistical-yearbook-2011\\_nord2011-001](http://www.norden-ilibrary.org/environment/nordic-statistical-yearbook-2011_nord2011-001), 15.06.2015.
- Nousiainen J. (2001), *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 24, no. 2.
- Pujas V., Rhodes M. (1999), *A clash of cultures? Corruption and the ethics of administration in Western Europe*, „Parliamentary Affairs”, vol. 52, no. 4.
- Quek K., *Touching base*, 15.11.2012, „Helsinki Times”, <http://www.helsinkitimes.fi/themes/themes/working-life/4377-touching-base-2.html>, 15.06.2015.
- Rothstein B., Stolle D. (2003), *Social capital in Scandinavia*, „Scandinavian Political Studies”, vol.26, no. 1.
- Ruostesaari I. (1993), *The Anatomy of the Finnish power elite*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 16, issue 4.
- Salminen A., Ikola-Norrbacka R. (2009), *Trust and integrity violation in Finnish Public Administration: The views of citizens*, „Halduskultuur”, vol. 10, <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/22>, 15.06.2015.
- Sampson S. (2010), *The anti-corruption industry: from movement to institution*, „Global Crime”, vol. 11, issue 2.

- Søreide T. (2006), *Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices*, CMI Working Paper, Bergen, <http://www.cmi.no/publications/search/?q=&field=&pubtype=cmi-working-papers&year=2006>, 13.11.2013.
- Tänzler D., Maras K., Giannakopoulos A. (2012), *Introduction*, w: *The social construction of corruption in Europe*, red. D. Tänzler, K. Maras, A. Giannakopoulos, Ashgate, Farnham.
- Tanzi V. (1998), *Corruption around the World. Causes, consequences, scope and cures*, International Monetary Fund Staff Papers, vol. 45, no. 4, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf), 15.06.2015.
- Tapanim Yli-Saunamakim: 'Treasure chest' handed out money and paid campaign bills*, 15.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Tapani+Yli-Saunam%C3%A4ki+%E2%80%9CTreasure+chest%E2%80%9D+handed+out+money+and+paid+campaign+bill/s/1135236496922>, 5.04.2012.
- The Anti-Corruption Plain Language Guide* (2009), Transparency International, [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the\\_anti\\_corruption\\_plain\\_language\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide), 15.05.2015.
- Tiihonen P. (2003), *Good governance and corruption in Finland*, w: *The History of corruption in central government*, red. S. Tiihonen, IOS Press, Amsterdam.
- Vaiman V., Sigurjonsson T. O., Davidsson P. A. (2010), *Revising a concept of corruption as a result of the global economic crisis – the case of Iceland*, w: *Organizational Immunity to Corruption. Building Theoretical and Research Foundations*, red. A. Stachowicz-Stanusch, NC: Information Age Publishing, Charlotte.
- Vanhanen refuses to accept sole responsibility for election funding row*, 28.09.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Vanhanen+refuses+to+accept+sole+responsibility+for+election+funding+row/1135249646446>, 5.04.2012.
- Zook D. (2009), *The Curious case of Finland's clean politics*, „Journal of Democracy”, vol. 20, issue 1.

---

## The phenomenon of corruption in consolidated democracy. The case of Finland

### Summary

The phenomenon of corruption in consolidated democracies has been ignored for a long time by academics. Nevertheless in the last decade of the XX century new factors have emerged leading to the institutionalization of an issue of corruption in the advanced democracies. This change can be observed also in the case of Finland, which is perceived as one of the least corrupt country in the world according to the Corruption Perception Index published by the Transparency International. However, also in Finland a specific forms of corruption can be found. The article aims at description of the ‘old brothers networks’ as a corrupt practices peculiar to Finland. The author seeks to present an institutionalization of the ‘old brothers network’ issue and the problems related to an occurrence of this phenomenon in Finnish public sphere. Primarily, it is argued that Finland has witnessed a redefinition of informal, consensus-based practices, which commonly had been accepted as a part of the political system, into the practices defined as corrupt. The subtle nature of these practices is a reason behind difficulties with classifying them as a clear-cut forms of abuse of power for private gain.

**Key words:** corruption, consolidated democracy, informal networks, Nordic states

