

Copyright & Creative Commons:

The copyright of articles published in the *Journal of Financial and Economic Law Research* remains with the author(s). This journal is published as an open access publication, and all articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0). This license permits use, redistribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and the use is non-commercial in nature. For more information, please refer to the journal's *Open Access Policy* page.



The World Bank's Approaches to Combating Corruption: An Analysis of Policies, Instruments and Challenges

Abouzar Balaghi¹



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study

Abstract

Since the 1990s, corruption has emerged as one of the principal obstacles to development and poverty reduction in developing countries. As the world's largest development finance institution, the World Bank has adopted more comprehensive strategies to combat corruption since the mid-1990s. The Bank's approach is based on four main pillars: preventing corruption in financed projects, assisting countries in designing national anti-corruption programs, integrating transparency and good governance considerations into assistance strategies, and actively participating in international initiatives. Despite achievements such as the reform of procurement guidelines, the establishment of the Integrity Vice Presidency, and enhanced transparency in procurement processes, the World Bank's performance continues to face structural and institutional limitations. The Bank's non-political mandate, its reliance on a neoliberal approach, and its failure to adequately acknowledge its own role in the persistence of corruption have resulted in many of its proposed reforms remaining superficial and instrumental in nature. The experiences of countries such as Uganda, Nigeria, and Mozambique demonstrate that policies including privatization, civil society empowerment, and the promotion of good governance may themselves contribute to the reproduction of corruption networks when implemented in the absence of transparency and accountability. The analysis presented in this article indicates that effective anti-corruption efforts require a multidimensional approach that extends beyond administrative reforms and addresses power structures, political institutions, and the social contexts of developing countries.

Publisher:
Shahr-e Danesh
Research and Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/jfel.2026.564519.1076

Received:
6 December 2025

Accepted:
1 March 2026

Published:
11 March 2026



1. PhD in International Law, Faculty of Law, Razavi University, Mashhad, Iran.
Email: a.balaghi.shz@gmail.com

Keywords: World Bank; Corruption; Good Governance; Civil Society; Collective Action.

Excerpted from the Ph.D. thesis entitled "The Role of the United Nations in Combating Corruption in Member States from the Perspective of International Law", Faculty of Law, Razavi University, Mashhad, Iran.

Funding: The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions:

Abouzar Balaghi: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Visualization, Supervision, Project Administration.

Competing interests:

The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Balaghi, Abouzar. (2025). The World Bank's Approaches to Combating Corruption: An Analysis of Policies, Instruments and Challenges. *Journal of Financial and Economic Law*, 2(3): 185-213.

Extended Abstract

Since the 1990s, corruption has been widely recognized as one of the principal obstacles to economic development, poverty reduction, and institutional reform in developing countries, becoming a central concern within the international development agenda. The end of the Cold War, the declining geopolitical imperative to support authoritarian regimes, and increasing awareness of the economic and social costs of corruption created the conditions for greater international engagement in anti-corruption efforts. As the world's leading development finance institution, the World Bank responded by adopting a comprehensive anti-corruption strategy aimed at strengthening governance and improving the effectiveness of development assistance. Its approach was built upon four principal objectives: preventing corruption in Bank-financed projects, assisting member states in designing and implementing national anti-corruption programs, integrating governance and anti-corruption considerations into Country Assistance Strategies, and participating actively in international anti-corruption initiatives. Despite notable procedural and institutional achievements, considerable debate remains regarding the effectiveness of the Bank's overall approach and its capacity to address the structural causes of corruption. This study critically examines the World Bank's anti-corruption policies and evaluates both their achievements and limitations. It employs a qualitative descriptive-analytical methodology grounded in critical content and discourse analysis. The research examines the Bank's official policy documents, strategic reports, institutional evaluations, and scholarly literature, together with empirical evidence drawn from selected case studies in Uganda, Nigeria, and Mozambique. Particular attention is given to the World Bank's landmark policy reports, including *Helping Countries Combat Corruption*, as well as independent evaluation reports and documented experiences associated with Bank-supported reforms. The analysis is informed by a critical-structural perspective, which argues that corruption cannot be adequately understood solely through technical or managerial approaches but must also be examined in relation to political institutions, power structures, and socio-economic conditions. The findings indicate that the World Bank has achieved significant progress in strengthening technical and institutional mechanisms for preventing corruption within its own operations. These achievements include substantial reforms of procurement procedures, enhanced transparency in public tendering, the establishment of the Institutional Integrity Department (INT) and the Sanctions Committee, the development of comprehensive debarment mechanisms for firms involved in fraudulent or corrupt practices, greater integration of governance and anti-corruption objectives into Country Assistance Strategies, active participation in international anti-corruption partnerships, and the promotion of collective action initiatives involving the private sector. Collectively, these measures have improved oversight, increased procedural transparency, and strengthened the Bank's capacity to detect and sanction corruption in projects under its supervision. However, the study also demonstrates that these institutional advances have been accompanied by significant conceptual and structural limitations that have reduced the overall effectiveness of the Bank's anti-corruption agenda. The first limitation arises from the Bank's institutional mandate. Under its Articles of Agreement, the World Bank is prohibited from intervening in the political affairs of member states. This legal restriction has substantially constrained its ability to confront the political foundations of corruption, including state capture, elite patronage networks, political influence over public

institutions, and the concentration of economic and political power. Consequently, the Bank's interventions have often focused on administrative procedures rather than the deeper institutional conditions that enable systemic corruption. A second limitation concerns the Bank's relatively narrow conceptualization of corruption as the abuse of public office for private gain. Although this definition has facilitated the development of practical policy instruments, it largely treats corruption as an individual or managerial problem while giving insufficient attention to broader structural, institutional, cultural, and political dimensions. As a result, important forms of corruption embedded within governance systems, power relations, and economic structures remain insufficiently addressed. The research further finds that the implementation of neoliberal policy reforms promoted by the World Bank has, in certain contexts, generated unintended consequences that have undermined anti-corruption objectives. Rapid privatization, market liberalization, reductions in the role of the state, and externally financed civil society initiatives have, in several developing countries, created new opportunities for rent-seeking and elite capture rather than reducing corruption. Evidence from Uganda demonstrates that privatization processes were frequently influenced by political favoritism and patronage. In Nigeria, financial support intended to strengthen civil society contributed to the emergence of government-organized non-governmental organizations that served as new channels for rent extraction. Similarly, banking privatization in Mozambique was followed by major financial scandals, governance failures, and continued international financial support despite widespread evidence of corruption and institutional breakdown. These experiences illustrate the limitations of standardized policy prescriptions that fail to account for domestic institutional capacities and political realities. The study also identifies a significant accountability deficit within the World Bank's governance framework. While the Bank consistently requires borrowing governments to comply with rigorous standards of transparency, accountability, and good governance, it has accepted comparatively limited responsibility for the adverse consequences of some of its own policy recommendations and development interventions. This asymmetry has weakened the credibility of its anti-corruption agenda and raised broader questions concerning institutional accountability in international development governance. The study concludes that, although the World Bank has played a decisive role in internationalizing the anti-corruption agenda, strengthening procurement integrity, improving project oversight, and institutionalizing good governance within development policy, it has achieved only limited success in addressing the structural and systemic roots of corruption in developing countries. Its predominantly technical and managerial approach, narrow conceptual understanding of corruption, reliance on neoliberal policy prescriptions, institutional constraints regarding political engagement, and insufficient accountability have collectively reduced the effectiveness of its anti-corruption efforts. Sustainable progress requires a broader analytical framework that incorporates political institutions, power relations, judicial independence, media freedom, and the equitable distribution of political and economic resources. Accordingly, meaningful anti-corruption reform demands a context-sensitive and institutionally grounded strategy that extends beyond administrative and technical measures to address the structural conditions through which corruption is produced and sustained.



رویکردهای بانک جهانی در مبارزه با فساد: تحلیلی از سیاست‌ها، ابزارها و چالش‌ها

ابوذر بلاغی^۱

چکیده

فساد از دهه ۱۹۹۰ به یکی از موانع اصلی توسعه و کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده و بانک جهانی، به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد مالی توسعه‌ای، از اواسط این دهه راهبردهای جامع‌تری برای مقابله با آن تدوین کرده است. رویکرد بانک جهانی بر چهار محور اصلی استوار است: پیشگیری از فساد در پروژه‌های تأمین مالی‌شده، کمک به کشورها در طراحی برنامه‌های ملی ضد فساد، ادغام ملاحظات شفافیت و حکمرانی خوب در راهبردهای کمک و مشارکت فعال در ابتکارات بین‌المللی. باوجود موفقیت‌هایی مانند اصلاح دستورالعمل‌های تدارکاتی، ایجاد گروه یکپارچگی نهادی و افزایش شفافیت در مناقصات، عملکرد بانک جهانی با محدودیت‌های ساختاری و نهادی مواجه است. ماهیت غیرسیاسی بانک، وابستگی به رویکرد نئولیبرالی و نادیده گرفتن نقش خود در تداوم فساد، سبب شده است که بسیاری از اصلاحات پیشنهادی آن سطحی و ابزاری باقی‌بمانند. تجربیات کشورهایی مانند اوگاندا، نیجریه و موزامبیک نشان می‌دهد که سیاست‌هایی چون خصوصی‌سازی، توانمندسازی جامعه مدنی و ترویج حکمرانی خوب، در صورت نبود شفافیت و پاسخگویی، خود می‌توانند به بازتولید شبکه‌های فساد منجر شوند. تحلیل مقاله نشان می‌دهد که مبارزه مؤثر با فساد نیازمند رویکردی چندبعدی است که فراتر از اصلاحات اداری، به



پژوهشکده حقوق

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

DOI:

10.48300/jfe.2026.564519.1076

تاریخ دریافت:

۱۵ آذر ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش:

۱۰ اسفند ۱۴۰۴

تاریخ انتشار:

۲۰ اسفند ۱۴۰۴



۱. دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه رضوی، مشهد، ایران.

ساختارهای قدرت، نهادهای سیاسی و زمینه‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه بپردازد.

کلیدواژه‌ها: بانک جهانی، فساد، حکمرانی خوب، جامعه مدنی، اقدام جمعی.

برگرفته از رساله دکتری با عنوان «نقش سازمان ملل متحد در مبارزه با فساد در کشورهای عضو از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، دانشکده حقوق، دانشگاه رضوی، مشهد، ایران.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

ابوذر بلاغی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، تصویرسازی، نظارت، مدیریت پروژه.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

بلاغی، ابوذر. (۱۴۰۴). رویکردهای بانک جهانی در مبارزه با فساد: تحلیلی از سیاست‌ها، ابزارها و چالش‌ها. مجله پژوهشهای حقوق مالی و اقتصادی، ۲(۳): ۱۸۵-۲۱۳.

مقدمه

فساد از ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی به عنوان یکی از اولویتهای نوظهور جامعه بین‌المللی مطرح شد. پایان جنگ سرد موجب تغییر در موازنه نیروها گردید و ضرورت حمایت از رژیم‌های فاسد با توجیه ملاحظات امنیت ملی را از میان برد. سازمان‌های بین‌المللی، به عنوان نمود همکاری میان دولت‌ها، توجه ویژه‌ای به این مسئله نشان دادند. با این حال نسبت به این رویکرد سازمان‌های بین‌المللی تردیدهایی وجود داشت؛ زیرا استدلال می‌شد که فساد، مسئله‌ای سیاسی و داخلی است و رسیدگی به آن باید به خود کشورها واگذار شود. از دیدگاه این منتقدان، تلاش‌های اصلاحی خارجی، کوششی ناموجه برای تحمیل ارزش‌های غربی محسوب می‌شد. در مقابل بسیاری از پژوهشگران کشورهای در حال توسعه بر این باور بودند که چنین انتقادهایی بر برداشت نادرستی از رویه‌ها و واقعیت‌های محلی استوار است.

برخی کشورهای توسعه‌یافته در برابر تلاش برای کنترل فساد مقاومت می‌کردند، زیرا معتقد بودند پرداخت‌های غیرقانونی در کشورهای در حال توسعه به نفع کسب و کارهای داخلی خودشان است. علاوه بر این شواهد مخالفت عمومی با فساد در کشورهای فقیرتر نیز باید بر نگرش‌های کشورهای ثروتمندتر تأثیر بگذارد. فساد می‌تواند روتین و شایع باشد بدون اینکه از سوی مردمی که هزینه‌های آن را متحمل می‌شوند، قابل قبول تلقی شود.

خط دیگری از نقد به تکنیک مربوط می‌شد، برخی استدلال می‌کردند که کنترل فساد نباید به سیاست‌های تجارت بین‌المللی و وام‌دهی مرتبط شود. همانند بحث درباره حقوق بشر و استانداردهای کار، آنها معتقد بودند که نهادهای بین‌المللی نباید سیاست‌های تجاری و کمک‌های توسعه‌ای را به مسائل «غیراقتصادی» گره بزنند؛ اما باید توجه داشت که فساد یک مسئله اقتصادی است. این موضوع بر رقابت‌پذیری اقتصاد جهانی و کارایی پروژه‌های سرمایه‌گذاری و توسعه در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد. علاوه بر این اهرم اقتصادی ممکن است تنها راه مؤثر برای ایجاد فشار در راستای اصلاحات باشد (Rose-Ackerman, 1999: 177-178).

تأثیر فساد بر عملکرد ارائه خدمات عمومی و کاهش فقر به‌طور گسترده‌ای شناخته شده و همچنین اجماع گسترده‌ای به وجود آمده که فساد نشانه‌ای از ناکامی در حاکمیت است (Huther & Shah, 2000: 2). سازمان‌های بین‌المللی تخصصی و غیرتخصصی، نقش‌های مهمی در روند مبارزه با فساد و توسعه راهبردها، طرح‌ها و سازکارهایی برای کمک به کشورها در کاهش فساد دارند. بانک جهانی، سازمانی است که گسترده‌ترین و جامع‌ترین سیاست‌ها را برای کاهش فساد توسعه داده، اما این روند و سیاست‌ها با ضعف‌هایی نیز مواجه است. برای فهم بهتر بحث ابتدا به مفهوم فساد از دیدگاه بانک جهانی پرداخته می‌شود و سپس راهبردها و

چالش‌های این نهاد در مبارزه با فساد مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱- تعریف و برداشت مفهومی بانک جهانی از فساد

در معنی اصطلاحی فساد اختلاف بسیاری وجود دارد و امکان ارائه تعریف جامع و مانع از فساد مشکل است (جعفرپور صادق و عدالتجو، ۱۳۹۲). بانک جهانی، فساد را پدیده‌ای پیچیده می‌داند که ریشه‌های آن در نهادهای بوروکراتیک و سیاسی عمیق است و تأثیر آن بر توسعه بسته به شرایط کشورها متفاوت است. با این حال اگرچه هزینه‌ها ممکن است متفاوت باشد و فساد ساختارمند ممکن است با عملکرد اقتصادی قوی همزیستی داشته باشد، تجربه نشان می‌دهد که فساد برای توسعه مضر است. این امر دولت‌ها را به مداخله در جاهایی که نیازی به آن نیست، سوق می‌دهد و توانایی آنها را برای تدوین و اجرای سیاست‌ها در حوزه‌هایی که به وضوح نیاز به مداخله دولت دارند، مانند مقررات زیست‌محیطی، مقررات بهداشت و ایمنی، شبکه‌های ایمنی اجتماعی، تثبیت اقتصاد کلان، یا اجرای قراردادهای تضعیف می‌کند.

بانک جهانی، اصطلاح فساد را شامل طیف گسترده‌ای از اقدامات انسانی می‌داند، بنابراین در بررسی راهبرد خود، به دنبال تعریف کاربردی از فساد به تعریف ساده‌ای رسید: «سوءاستفاده از مقام عمومی برای کسب منفعت شخصی». نمونه‌های سوءاستفاده از مقام عمومی زمانی است که یک مقام رسمی اقدام به دریافت، مطالبه یا اخاذی رشوه کند. همچنین هنگامی که عوامل یا بنگاه‌های خصوصی با پیشنهاد رشوه در صدد تأثیرگذاری بر سیاست‌ها و فرایندهای عمومی و کسب مزیت رقابتی یا منافع اقتصادی برآیند، مصداقی از سوءاستفاده از مقام عمومی شکل می‌گیرد. افزون بر این سوءاستفاده از مقام عمومی فقط به موارد رشوه محدود نمی‌شود و می‌تواند از طریق اقداماتی نظیر پارتی‌بازی، خویشاوندسالاری، تصرف یا اختلاس دارایی‌های عمومی و نیز انحراف درآمدهای دولتی در راستای منافع شخصی تحقق یابد (World Bank, 1997: 8).

این تعریف بانک جهانی، به دلیل برخورد خنثی و فنی با تعامل بسیار عمیق‌تر و پیچیده‌تر قدرت مورد انتقاد قرار گرفته است. برخلاف این دیدگاه، فساد نباید فقط به عنوان «سوءاستفاده از مقام عمومی» دیده شود، بلکه باید به عنوان پدیده‌ای در نظر گرفته شود که در شبکه‌ای از رویه‌های اجتماعی همیشه در حال تغییر جای گرفته و همیشه می‌تواند به روش‌های مختلف مورد استفاده و سوءاستفاده قرار گیرد و به منافع طبقات اقتصادی یا گروه‌هایی در جامعه خدمت کند؛ و هیچ یک از تلاش‌های بی‌شمار برای رسیدن به یک تعریف جهانی و مقبول نمی‌تواند به واقع از مفهوم انحراف از یک ایدئال یا هنجار صرف نظر کند. تعاریف متمرکز بر منصب عمومی، منافع عمومی و بازارمحور همگی با همان مشکلی مواجه‌اند که تعاریف حقوقی یا اخلاقی دارند و بنابراین جایگزین مناسبی ارائه نمی‌دهند؛ لذا نباید به دنبال مشارکت در جستجوی یک تعریف جهانی و بین‌فرهنگی از فساد

بود، بلکه باید به بررسی زمینه‌های اجتماعی - سیاسی شیوه‌های برچسب‌خورده به‌عنوان فاسد و گفتگو درباره فساد پرداخت (Nuijten & Anders, 2007).

۲- راهبردها و سیاست‌های بانک جهانی برای مقابله با فساد

گروه بانک جهانی که مهم‌ترین مؤسسه تخصصی سازمان ملل متحد در قلمرو فعالیت‌های مالی بین‌المللی محسوب می‌شود، از پنج نهاد تشکیل شده است که دو سازمان بزرگ وام‌دهنده «بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه»^۲ و «انجمن بین‌المللی توسعه» و سه سازمان وابسته کوچک‌تر به نام‌های «مؤسسه مالی بین‌المللی»، «آژانس چندجانبه تضمین سرمایه‌گذاری‌ها» و «مرکز حل‌وفصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری» هستند (ابراهیمی‌نژاد، ۱۳۸۰: ۳۶).

بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه در کنفرانس برتون وودز سال ۱۹۴۴ در ایالات متحده آمریکا تأسیس شد و در سال ۱۹۴۷ به‌عنوان یک نهاد تخصصی سازمان ملل متحد شناخته شد که مقر آن در واشنگتن قرار دارد. این بانک بزرگ‌ترین منبع تأمین مالی جهان است که کمک‌های مالی و فنی به کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهد. بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، مهم‌ترین نهاد گروه بانک جهانی است (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۶۳۱-۶۳۲)؛ بنابراین اصلی‌ترین نهاد در راستای مبارزه با فساد محسوب می‌شود و عنوان بانک جهانی بیشتر به آن اطلاق می‌شود. فساد مانعی جدی برای دستیابی به اهداف بانک محسوب می‌شود و بنابراین نیازمند اتخاذ راهبرد ویژه‌ای برای مقابله با آن در کشورهای عضو است. گروه بانک جهانی، فساد را یک چالش اصلی برای دو هدف خود یعنی «پایان دادن به فقر شدید تا سال ۲۰۳۰» و «افزایش رفاه مشترک برای ۴۰ درصد از فقیرترین افراد در کشورهای در حال توسعه» می‌داند (The World Bank Group, 2023). تلاش‌های بانک جهانی بیشتر بر بهبود فرایندهای تدارکات (پیمان‌سپاری) در پروژه‌های تحت حمایت مالی این بانک متمرکز بوده‌اند. در سال ۱۹۹۷، بانک در چهارچوب ابتکار کلی خود علیه فساد، دستورالعمل‌های تدارکاتی خود را بازنگری کرد. به‌عنوان بخشی از سیاست تدارکاتی خود، بانک جهانی تعداد کارکنان متخصص مسئول نظارت بر فرایند تدارکات را افزایش داد و همچنین برنامه‌ای مستقل برای ممیزی راه‌اندازی کرد تا اطمینان حاصل شود که دستورالعمل‌های تدارکاتی بانک رعایت می‌شوند. بانک در مواردی که این دستورالعمل‌ها رعایت نشده‌اند، اقداماتی ازجمله لغو تأمین مالی و اقامه دعاوی حقوقی برای بازگرداندن وجوه هزینه‌شده را انجام داده است.

از سال ۱۹۹۷، بانک جهانی تلاش‌های خود را برای مقابله با فساد درون‌سازمانی افزایش داده است و کمیته‌ای جدید با عنوان کمیته نظارت بر تقلب و فساد، کلیه اتهامات مطرح‌شده

درخصوص فساد و تقلب که از سوی هر یک از اعضای گروه بانک جهانی دریافت می‌شود را بررسی می‌کند (Posadas, 2000: 400).

زمانی که رئیس بانک، ولفسون، تمرکز را از ملاحظات سیاسی یا فعالیت‌های مجرمانه فردی مقامات دولتی به یک مشکل ساختارمند که توسعه اقتصادی را تضعیف کرده و کمک‌های بین‌المللی را تهدید می‌کند، تغییر داد، به‌طور واضح مشکل را به‌عنوان مسئله حکمرانی یعنی کیفیت مدیریت منابع و نهادهای یک کشور تعریف کرد. کیفیت حکمرانی تأثیر اقتصادی مستقیمی دارد. حکمرانی خوب برای رشد اقتصادی و کاهش فقر، ضروری و برای اثربخشی کمک‌های توسعه، کلیدی است (Tung, 2002: 90).

رویکرد جدید به نقش دولت و گنجاندن شرایط سیاسی صریح‌تر در وام‌دهی بانک جهانی در یک زمینه تاریخی منحصربه‌فرد رخ داد. تحولات سیاسی بزرگ در اوایل دهه ۱۹۹۰، نحوه رویکرد همه اهداکنندگان به کمک خارجی را تغییر داد و تمرکز بر حاکمیت خوب را به همراه آورد. همراه با پایان جنگ سرد و فروپاشی اقتصادهای دستوری، آنچه به‌عنوان «موج سوم» گذار به دموکراسی و مردم‌سالاری^۳ در جهان در حال توسعه شناخته می‌شود، به وجود آمد. در کنار ظهور نئولیبرالیسم، کاهش مداوم بودجه‌های کمک و افزایش توجه رسانه‌ها به رژیم‌های دیکتاتوری جهان سوم که کمک‌های خارجی را هدر می‌دادند، اهداکنندگان دوجانبه از گسترش دموکراسی در جهان سوم، به شکل کمک به انتخابات، اصلاحات قضایی، آموزش رسانه‌ها و حمایت از جامعه مدنی، حمایت کردند (Heather, 2003: 54).

با توجه به شواهد رو به افزایش در مورد هزینه‌های فساد و نیاز به رویکردهای هماهنگ‌تر در سطوح ملی و بین‌المللی، بانک جهانی به چهارچوبی گسترده برای رسیدگی به این موضوع نیاز دارد. راهبرد بانک شامل چهار محور است: ۱- پیشگیری از تقلب و فساد در پروژه‌های بانک؛ ۲- کمک به کشورهای که از بانک برای کاهش فساد درخواست حمایت می‌کنند؛ ۳- گنجاندن نگرانی‌های مربوط به فساد در فعالیت‌های بانک؛ ۴- حمایت فعال از تلاش‌های بین‌المللی برای مقابله با فساد. هدف نهایی راهبرد بانک در کمک به کشورها برای مقابله با فساد، ریشه‌کن ساختن کامل آن نیست؛ زیرا تحقق چنین هدفی در عمل واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد؛ بلکه هدف آن، کمک به کشورها برای حرکت از شرایط مبتلا به فساد نظام‌مند به سوی نظامی برخوردار از حکمرانی مطلوب و دولت کارآمد است؛ نظامی که بتواند آثار زیان‌بار فساد بر توسعه را تا حد امکان محدود سازد (World Bank, 1997: 23).

۲-۱- پیشگیری از فساد در پروژه‌های تحت حمایت بانک جهانی

به‌منظور اجرای وظیفه منشور بانک مبنی بر استفاده از عواید وام‌ها تنها برای اهدافی که به آنها اعطا

شده است، اولین کاری که بانک جهانی انجام داد، تغییر دستورالعمل‌های تدارکات و مقررات مربوطه بود. راهکارهایی نظیر «محروم‌سازی شرکت‌های متقلب یا فاسد از شرکت در پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک»، «گرفتن تعهد از وام‌گیرنده، مبنی بر رعایت قوانین ملی مربوط به تقلب و فساد در جریان مناقصه و اجرای قرارداد»، «ایجاد شفافیت بیشتر در فرایند انتخاب مشاوران از طریق الزام به انتشار عمومی پروژه‌های بزرگ، اعلام فهرست کوتاه شرکت‌ها و امتیازات فنی آنها و بازگشایی عمومی پیشنهادهای مالی» و «آغاز ممیزی‌های غیرمنتظره و عمیق در زمینه تأمین کالا در پروژه‌های منتخب برخی کشورها برای شناسایی ضعف‌های نظارتی در نظام تأمین مالی» در راستای این تغییرات بود. روش‌های پرداخت وام بانک جهانی بر کنترل فساد در پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک تأثیر دارد. زمانی که بانک به‌طور گسترده برای پروژه‌های زیربنایی بزرگ وام می‌داد، وجوه وام به‌شرط ارائه مدارک پرداخت از سوی دولت، اغلب به‌طور مستقیم به پیمانکاران پرداخت می‌شد؛ اما اکنون با ترکیب متفاوتی از پروژه‌ها و در راستای تلاش برای تقویت ظرفیت نهادی وام‌گیرندگان، افزایش اثربخشی پروژه‌ها و کاهش هزینه‌های بانک، پرداخت‌ها بیشتر به حساب‌های ویژه‌ای که توسط وام‌گیرنده تأسیس شده‌اند، انجام می‌شود (World Bank, 1997: 30-33).

پیشگیری و کنترل فساد با استفاده از راهکارهای «اعلام عدم صحت تدارکات»^۴، «لغو جزئی وام»^۵، «محرومیت»^۶ و «بازرسی و حسابرسی حساب‌ها»^۷ صورت می‌گیرد. چنانچه بانک جهانی تشخیص دهد که پیشنهاددهنده یا مشاور معرفی‌شده برای اعطای قرارداد در رقابت برای آن قرارداد، درگیر فعالیت‌های فاسد یا کلاهبردانه بوده است، پیشنهاد اعطای قرارداد را رد خواهد کرد. بانک به دلایل گوناگونی ممکن است با درخواست وام موافقت نکند (بهفر، ۱۳۹۵)، برای مثال اگر نمایندگان وام‌گیرنده یا نهاد مجری در فرایند تدارکات، انتخاب پیمانکار یا اجرای قرارداد مرتکب اقدامات فاسد یا متقلبانه شوند، بانک جهانی می‌تواند در راستای پیشگیری از فساد، بخش مربوط به آن قرارداد از وام اختصاص‌یافته برای تأمین کالا، اجرای کار یا ارائه خدمات را لغو کند؛ مگر آنکه وام‌گیرنده در مهلت مناسب، اقدامات اصلاحی مؤثر و مورد قبول بانک جهانی را برای رفع وضعیت مزبور به عمل آورده باشد. چنانچه بانک تشخیص دهد که یک شرکت یا مشاور در رقابت برای اجرای یک قرارداد تأمین مالی شده توسط بانک جهانی، مرتکب اقدامات فاسد یا کلاهکارانه شده است، آن شرکت یا مشاور را به‌صورت نامحدود یا برای یک دوره زمانی مشخص، از دریافت قراردادهای تأمین مالی شده توسط بانک جهانی فاقد صلاحیت اعلام می‌کند. بانک جهانی می‌تواند از تأمین‌کنندگان، پیمانکاران یا مشاوران در تمام قراردادهای تأمین مالی شده توسط بانک

4. Declare Misprocurement

5. Partial Loan Cancellation

6. Debarment

7. Inspection and Audit of Accounts

جهانی بخواهد که به بانک اجازه بازرسی حساب‌ها و سوابق خود را در رابطه با عملکرد قرارداد بدهند تا آنها توسط حسابرسان منصوب شده از سوی بانک جهانی حسابرسی شوند.

از سال ۱۹۹۶، بانک جهانی همچنین اقداماتی را برای تقویت توانایی نهادی خود در کنترل فساد انجام داده است. در حال حاضر ویژگی‌های کلیدی این معماری شامل ایجاد «گروه یکپارچگی نهادی و کمیته تحریم‌ها» است. رئیس ولفنسون، این دپارتمان جدید را مأمور کرد تا مسئولیت انجام تمامی تحقیقات مربوط به رفتارهای فاسد یا غیراخلاقی در داخل گروه بانک جهانی و در ارتباط با قراردادهای تأمین مالی شده توسط بانک جهانی را بر عهده گیرد. دپارتمان یکپارچگی نهادی استقلال نهادی، دریافت کرد و مانند کمیته حسابرسی داخلی، مستقیماً به رئیس گزارش می‌دهد. با ایجاد دپارتمان یکپارچگی نهادی، بانک جهانی موفق شد تمام کارهای تحقیقاتی خود را یکپارچه کند. اکنون همه واحدهای بانک جهانی که ممکن است با تقلب یا فساد مواجه شوند، مانند گروه حسابرسی داخلی، دفتر اخلاق حرفه‌ای، مشاور حقوقی تدارکات، بازرس (اومبودزن) و گروه ارزیابی عملیات، موظف‌اند هرگونه موضوع مرتبط را فوری به این دپارتمان گزارش دهند.

کمیته تحریم‌ها در سال ۱۹۹۸ توسط رئیس تأسیس شد. این کمیته مسئول تعیین این است که آیا پیمانکاران، مناقصه‌گران، تأمین‌کنندگان، مشاوران و افراد در ارتباط با پروژه‌های حمایت‌شده توسط بانک جهانی در اقدامات فاسد یا متقلبانه مشارکت داشته‌اند یا خیر. اگر کمیته تشخیص دهد که شواهد با کفایت معقول نشان‌دهنده وقوع تقلب یا فساد است، باید تحریم مناسبی را به رئیس پیشنهاد دهد. کمیته تحریم‌ها هیچ اختیاری در مورد کارکنان بانک جهانی ندارد؛ در این موارد دپارتمان یکپارچگی نهادی، یافته‌ها و توصیه‌های خود را به معاون رئیس در امور کارکنان و اداره ارجاع می‌دهد. تاکنون در نتیجه کار کمیته تحریم‌ها، ۷۳ شرکت محروم شده‌اند که برای ۶۳ مورد از آنها محرومیت دائمی بوده است (Tung, 2002: 93).

۲-۲- حمایت بانک جهانی از برنامه‌های ملی ضد فساد

برخی اندیشمندان، اصلاحات اقتصادی را بر اصلاحات سیاسی مقدم می‌دانند و علت عقب‌افتادگی کشورهای نظیر ایران را در توجه نکردن به اصول اقتصادی می‌دانند (رجبی فرد، ۱۴۰۰). تجربه اصلاحات اقتصادی نشان می‌دهد که پیشرفت فقط از طریق شرط‌گذاری توسط بازیگران خارجی مانند بانک جهانی قابل دستیابی نیست. برنامه‌های اصلاحی باید از درون هدایت شوند و این موضوع در مورد برنامه‌های ضدفساد نیز صدق می‌کند. علاوه بر این مقابله با فساد نیازمند مشارکت افرادی خارج از دولت، از جمله نمایندگان پارلمان، جامعه مدنی، خانوارها، بخش خصوصی و رسانه‌ها است.

جهت‌گیری اصلی حمایت بانک از تلاش‌های ضدفساد کشورها، کمک به طراحی و اجرای برنامه‌های دولتی است. در مواردی که از بانک خواسته شود که در زمینه‌های خاص ضدفساد که در حوزه مأموریت و تخصص آن قرار دارند، کمک کند، بانک به این درخواست‌ها در همکاری با سایر نهادهای بین‌المللی و اهداکنندگان کمک دوجانبه پاسخ خواهد داد. در موارد دیگر، بانک ممکن است در اصلاح سیاست‌های اقتصادی و تقویت نهادهای کمک کند که اگرچه در درجه اول برای بهبود عملکرد دولت طراحی شده‌اند، به کاهش فساد نیز کمک می‌کنند. علاوه بر این بانک، به‌ویژه مؤسسه توسعه اقتصادی، می‌تواند با برگزاری کارگاه‌هایی برای نمایندگان پارلمان یا روزنامه‌نگاران در این زمینه‌ها، از تلاش‌های دولت حمایت کند.

از نظر عملی، مشاوره بانک به یک کشور خاص به شرایط آن کشور بستگی دارد. در برخی کشورها، اصلاح سیاست‌های اقتصادی اولویت خواهد بود. در دیگران، نیاز فوری ممکن است مداخلات هدفمند در سازمان‌های مالیاتی یا گمرکی، یا اصلاح تدارکات باشد. شرایط همچنین تعیین می‌کند که آیا راهبرد باید جامع باشد یا تدریجی. راهبردهای جامع می‌توانند در جایی توسعه یابند که رهبری ملی به تغییر متعهد باشد و اراده سیاسی برای انجام اصلاحات عمیق اقتصادی و نهادی وجود داشته باشد. فرصت‌های اصلاح عمیق ممکن است در سطح محلی یا در سازمان‌ها و ادارات خاص وجود داشته باشد، حتی اگر این فرصت‌ها در سطح ملی غایب باشند (World Bank, 1997: 26).

کمک بانک به کشورها از سال ۱۹۹۸ به سرعت گسترش یافته و اکنون تمام مناطق را در برمی‌گیرد. بانک جهانی راهبرد خود را برای جهت‌گیری کارهای عملیاتی آینده در زمینه «حکمرانی و اصلاحات نهادی» بازنگری می‌کند. هیئت بخش عمومی یک سند راهبرد جدید به نام «اصلاح نهادهای بخش عمومی و تقویت حکمرانی: راهبرد بانک جهانی» تهیه کرده است. این راهبرد به بررسی دقیق تجربیات بانک پرداخته و چهار جهت‌گیری کلی برای تغییر پیشنهاد می‌کند:

۱- گسترش رویکرد: تأکید بر توانمندسازی از پایین به بالا، شفافیت و رقابت در ارائه خدمات عمومی (در صورت امکان)، همراه با اصلاحات از بالا به پایین در داخل دولت است که این شامل افزایش پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه مبتنی بر جامعه برای توانمندسازی جوامع محلی در تأثیرگذاری بر فعالیت‌های توسعه و تخصیص و اجرای هزینه‌های عمومی است.

۲- همکاری با مشتریان: بانک با مشتریان خود همکاری نزدیکی دارد تا وضعیت موجود را درک کرده و رویکردهایی را طراحی کند که با واقعیت‌های نهادی سازگار باشند. این امر با تلاش بانک برای کارهای تحلیلی و یادگیری مشارکتی بهتر، عمیق‌تر و مشارکتی‌تر ارتباط نزدیک دارد.

۳- رویکرد بلندمدت در وام‌دهی: در صورت امکان، بانک در وام‌دهی خود رویکردی بلندمدت اتخاذ می‌کند تا زمان و فضای کافی برای اصلاحات نهادی فراهم شود. این شامل وام‌های تعدیل

برنامه‌ای بلندمدت (مانند وام سه‌ساله به تایلند برای اصلاحات بخش عمومی) و وام‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت (مانند وام‌های ۱۰ تا ۱۲ ساله مربوط به حکمرانی در بولیوی و غنا) است.

۴- تقویت مهارت‌ها و مشارکت‌ها: بانک در حال تلاش برای تقویت مهارت‌های داخلی و مشارکت‌های خود است. این کار از طریق ساختار ماتریسی و ایجاد ترتیبات همکاری با برنامه توسعه ملل متحد^۸، سایر بانک‌های توسعه چندجانبه، اهداکنندگان دوجانبه و سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شود (World Bank, 1997: 30).

برنامه‌های بانک جهانی برای کمک به کشورهای دارای برنامه‌های ضدفساد را می‌توان در دو دسته کلی طبقه‌بندی نمود: برنامه‌های وام‌دهی و کمک فنی و برنامه‌های یادگیری.

- برنامه‌های وام‌دهی و کمک فنی: بانک جهانی در زمینه‌های متنوعی حمایت ارائه کرده است، از جمله مقررات‌زدایی و گسترش بازارها، خصوصی‌سازی زیرساخت‌ها، تنظیم مقررات زیست‌محیطی، اصلاح مالیاتی، کاهش هزینه‌های عمومی، اصلاح خدمات مدنی، اصلاحات حقوقی و قضایی، باز کردن فضا برای جامعه مدنی و رسانه‌های مستقل.

معاونت حقوقی بانک جهانی در تدوین و مدیریت پروژه‌هایی که به ریشه‌کن کردن فساد در سیستم قضایی کمک می‌کنند و قوه قضائیه را برای مقابله مؤثر با فساد در همه سطوح جامعه مجهز می‌سازند، پیشرو بوده است. این کار از طریق اقدامات زیر انجام می‌شود: ظرفیت‌سازی و حمایت از پروژه‌های اصلاحات قانونی (چین، روسیه، گرجستان، اندونزی)، آموزش حقوقی (زامبیا، تایلند)، آموزش قضات (کامبوج، آرژانتین)، ترویج استقلال و پاسخگویی قضایی از طریق بهبود رویه‌های انتصاب، تأمین مالی و انضباطی (برای مثال در کامبوج، حداقل دستمزد برای زندگی معادل ۱۳۰ دلار در ماه تخمین زده شده، در حالی که قضات حداکثر ۳۵ دلار در ماه دریافت می‌کنند که به وضوح برای بقا به منابع دیگری نیاز دارند و فساد قضایی به مشکلی قابل پیش‌بینی تبدیل شده است)؛ اطلاع‌رسانی عمومی از طریق تلویزیون و سایر رسانه‌ها برای ایجاد درک عمومی از قانون و نظام عدالت (گرجستان، ونزوئلا، قزاقستان)؛ گسترش ابتکارات حل اختلاف مبتنی بر جامعه؛ ایجاد مراکز میانجی‌گری تجاری و دادگاه‌های آزمایشی (آرژانتین)؛ حمایت از خدمات حقوقی برای فقرا (اکوادور، سریلانکا، اردن)؛ اقدامات ضدفساد (بنین، گواتمالا)؛ ارزیابی‌های جامع حقوقی و قضایی (آرژانتین، بلغارستان، ارمنستان)؛ سازمان‌دهی کنفرانس‌های جهانی در مورد اصلاحات جامع حقوقی و قضایی؛ بهبود امکانات دادگاه‌ها (مانند کاهش دسترسی آزاد عمومی به قضات) و سیستم‌های مدیریت پرونده (ونزوئلا، آرژانتین).

- برنامه‌های یادگیری: این برنامه‌ها در دو دسته اصلی طبقه‌بندی می‌شوند: دوره‌های

آموزشی و کارگاه‌ها برای مقامات دولتی و کارهای تشخیصی و پژوهشی، مانند نظرسنجی از خانوارها، مقامات دولتی و شرکت‌های تجاری و انتشار نتایج.

همان‌طور که از موارد بالا مشخص است، نقش بانک جهانی کمک به دولت‌ها در شناسایی و پیگرد افراد متخلف نیست. بلکه بانک جهانی به دولت‌ها در شناسایی نقاط ضعف در چهارچوب‌های نهادی آنها و تدوین برنامه‌هایی برای اصلاحات و مکانیسم‌های کنترلی پیشرفته‌تر کمک می‌کند (Tung, 2002: 94).

۲-۳- جریان‌سازی ملاحظات ضد فساد در راهبردهای کمک^۹

اگرچه فساد در بسیاری از کشورها از نظر سیاسی موضوعی حساس است، اساسنامه بانک به آن اجازه می‌دهد تا در چهارچوب محدودیت‌های خاصی به فساد رسیدگی کند. برنامه‌های وام‌دهی بانک جهانی به‌ویژه وام‌های تعدیلی آن، عواملی را در نظر می‌گیرند که اندازه و سرعت جریان‌های مالی را تعیین می‌کنند. از دیدگاه حقوقی آنچه اهمیت دارد، این است که مشارکت بانک همیشه باید با اساسنامه آن سازگار باشد.

طبق یکی از این نظرات حقوقی، مفهوم حکمرانی به معنای مدیریت کلی منابع یک کشور نمی‌تواند برای یک نهاد مالی بین‌المللی که در حال حاضر نه‌تنها پروژه‌ها را تأمین مالی می‌کند، بلکه بسیار در فرایند اصلاحات اقتصادی کشورهای وام‌گیرنده مشارکت دارد، بی‌ربط باشد. بی‌تردید بانک باید مسائل فساد را در این زمینه با احتیاط زیاد، بر اساس حقایق ثابت‌شده و تنها به حدی که این مسائل به‌وضوح بر توسعه اقتصادی کشور تأثیر می‌گذارند، مورد توجه قرار دهد. با این حال در زمانی که این مسائل به نگرانی عمده‌ای نه‌تنها برای منابع جریان‌های مالی بین‌المللی، بلکه برای سازمان‌های تجاری و درواقع برای دولت‌ها و مردم اکثر کشورهای عضو تبدیل شده‌اند، بانک نمی‌تواند این مسائل را نادیده بگیرد.

بنابراین فساد می‌تواند به‌عنوان یک نگرانی اقتصادی در چهارچوبی که در گذشته توسط هیئت‌مدیره برای مسائل حکمرانی تأیید شده است، توسط کارکنان بانک مورد توجه قرار گیرد. این چهارچوب به بانک امکان می‌دهد تا با مشاوره در مورد اصلاح سیاست‌های اقتصادی و تقویت ظرفیت نهادی به کشورها کمک کند. با این حال مأموریت بانک به جنبه‌های سیاسی کنترل فساد گسترش نمی‌یابد و اگرچه مشارکت جامعه مدنی برای کنترل بلندمدت فساد حیاتی است، محدودیت‌های آشکاری در میزان حمایت مستقیم بانک، به‌عنوان وام‌دهنده به دولت‌ها، از تلاش‌های جامعه مدنی برای کنترل فساد وجود دارد؛ بنابراین در حالی که مأموریت بانک امکان کمک به کشورها برای کنترل فساد را فراهم می‌کند، نحوه پاسخگویی بانک را شکل می‌دهد.

بانک جهانی مسئولیت امنی خود را برای اطمینان از حداقل سازی کلاهبرداری و فساد در پروژه‌هایی که تأمین مالی می‌کند، به رسمیت شناخته و در اساسنامه بانک گنجانده شده است. تأکید بر کنترل کلاهبرداری و فساد در پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک، بخش مرکزی راهبرد بانک خواهد بود. در کوتاه‌مدت، کلاهبرداری و فساد در یک پروژه با کمک خارجی می‌تواند با تقویت سیستم‌های مدیریت پروژه کنترل شود. در بلندمدت، کاهش پایدار تنها در صورتی محقق خواهد شد که سیستم‌های کنترلی دولت (یا آژانس) تقویت شوند (World Bank, 1997: 24-25).

برای ایجاد انگیزه لازم در مبارزه با فساد، بانک جهانی نگرانی خود در مورد فساد را در فرایندهای داخلی و گفتگو با کشورهای عضو وام‌گیرنده به جریان اصلی تبدیل کرده است. در نتیجه در چهارچوب توسعه جامع که توسط رئیس ولفنسون در ژانویه ۱۹۹۹ راه‌اندازی شد، حکمرانی خوب و پاک به عنوان اولین ستون این چهارچوب ذکر شده است. وی در توضیح این موضوع اظهار داشته است که «گرچه ایجاد یک چهارچوب دولتی مؤثر دشوار است، اما در صورت وجود فساد که مخرب‌ترین جنبه توسعه است، این کار غیرممکن خواهد شد و باید به صورت سامانمند در همه سطوح با آن مبارزه کرد. به‌ویژه این مبارزه باید با تعهد قاطع رهبری برای مقابله با فساد در همه سطوح آغاز شود، با ابتکاراتی هم برای پیشگیری از وقوع آن و هم سیستمی برای شناسایی و مجازات متخلفان در جایی که فساد وجود دارد.»

اسناد راهبرد کمک به کشورها توسط بانک جهانی، اساس جهت‌گیری و محتوای اصلی راهبرد کمک بانک به یک کشور برای دوره‌ای مشخص (معمولاً سه تا پنج سال) را تعیین می‌کند. در نتیجه تأکید بانک جهانی بر ادغام نگرانی در مورد فساد در کار خود، توجه به حکمرانی و مبارزه با فساد در اسناد راهبرد در سه سال گذشته به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافته است. به عنوان مثال، بررسی گذشته‌نگر اخیر به پوشش مسائل حکمرانی و فساد در ۲۸ سند راهبرد کمک تکمیل‌شده در دوره سال مالی ۲۰۰۰ تا اواسط سال مالی ۲۰۰۱ پرداخته است. در مقایسه با بررسی گذشته‌نگر سال ۱۹۹۹، این بررسی نشان داد که تعداد اسناد راهبرد که به مسائل حکمرانی و فساد پرداخته‌اند، از ۷۸ درصد به ۱۰۰ درصد، تعداد اسناد راهبرد که شامل محرک‌های مرتبط با حکمرانی برای برنامه وام‌دهی هستند، از ۲۷ درصد به ۸۲ درصد، تعداد اسناد راهبرد که نهادهای حساس‌رسی و سایر مکانیسم‌های پاسخگویی را بحث می‌کنند، از ۵۲ درصد به ۷۹ درصد، تعداد اسناد راهبرد که علل فساد را بررسی می‌کنند، از ۵۷ درصد به ۷۹ درصد و تعداد اسناد راهبرد که شرایط حکمرانی و ریسک‌های فساد را تشخیص می‌دهند، از ۷۳ درصد به ۱۰۰ درصد افزایش یافته است (Tung, 2002: 95).

محور اصلی فعالیت‌های جریان‌سازی بانک جهانی، گنجاندن مسائل مربوط به حکمرانی و فساد در راهبرد کمک به کشورها است. راهبرد کمک به کشورها «(الف) راهبرد گروه بانک را بر

اساس ارزیابی اولویت‌های کشور توصیف می‌کند و (ب) سطح و ترکیب کمک‌هایی که بر اساس راهبرد و عملکرد پرتفوی^{۱۰} کشور ارائه خواهد شد را مشخص می‌کند. در این راهبرد با دولت دریافت‌کننده بحث می‌شود، اما مذاکره نمی‌شود. طرح اقدام ضد فساد بانک برای سال مالی ۱۹۹۹ الزام کرد که همه اسناد راهبرد به‌طور صریح مسائل حاکمیت و فساد را در نظر بگیرند، در حالی که طرح اقدام سال مالی ۲۰۰۰ همچنان بر این پروژه جاری تأکید دارد. مطالعه‌ای از سی و هفت اسناد راهبرد تکمیل‌شده از ژانویه ۱۹۹۸ تا ژوئن ۱۹۹۹ نشان می‌دهد که ۷۸ درصد آنها به حاکمیت و فساد اشاره کرده‌اند و دوسوم آنها تلاش کرده‌اند تا این موضوع را در برنامه‌های خود بگنجانند. بانک تأکید دارد که هنوز فضای زیادی برای بهبود وجود دارد. اسناد راهبرد باید برنامه کشور برای بهبود حاکمیت و مبارزه با فساد را مشخص کند و شامل برنامه‌ای قابل نظارت برای ارزیابی پیشرفت باشد. به‌عنوان بخشی از سیاست جدید افشای اطلاعات بانک، هیئت‌مدیره اجرایی در ژوئن ۱۹۹۸، سیاستی را تصویب کرد که بر اساس آن اسناد راهبرد باید در دسترس عموم قرار گیرند، مشروط بر اینکه دولت مربوطه اجازه دهد. بعید است که دولتی این اجازه را رد کند، زیرا این اقدام سیگنال قوی‌ای مبنی بر تلاش برای مخفی کردن چیزی ارسال می‌کند. تاکنون هیچ کشوری از انتشار اسناد راهبرد خود امتناع نکرده است (Heather, 2003: 109-110).

۲-۴- مشارکت بانک جهانی در ابتکارات بین‌المللی مبارزه با فساد

یکی از ارکان اصلی راهبرد بانک جهانی، حمایت از تلاش‌های بین‌المللی برای مهار فساد است. فساد دارای ابعاد بین‌المللی گسترده‌ای است؛ زیرا بخش قابل‌توجهی از پرداخت‌های رشوه و معاملات فاسد فراتر از مرزهای ملی انجام می‌شود. از این رو دولت‌ها در کشورهای صادرکننده و واردکننده سرمایه مسئولیت دارند زمینه رعایت اصول اخلاقی و الزامات قانونی را از سوی شرکت‌ها و اشخاص تابع صلاحیت خود فراهم آورند. با توجه به گسترش روزافزون ابتکارات بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد، بانک جهانی نیز می‌تواند نقش فعال و مؤثری در پیشبرد این تلاش‌ها ایفا کند (World Bank, 1997: 27).

بانک جهانی با صندوق بین‌المللی پول و سایر شرکای توسعه همکاری نزدیکی دارد تا اطمینان حاصل کند که کشورهای مشتری آن از بهترین تفکر و تجربه بین‌المللی در این زمینه

۱۰. عملکرد پورتفولیوی یک کشور (Country's portfolio performance) یا عملکرد سبد دارایی‌های یک کشور، به ارزیابی و نتایج پروژه‌ها و برنامه‌های مالی و توسعه‌ای اشاره دارد که توسط بانک جهانی یا سایر نهادهای بین‌المللی در یک کشور خاص پشتیبانی می‌شوند. این عملکرد بر اساس معیارهایی مانند بهره‌وری، اثربخشی، پایداری و تأثیر پروژه‌ها بر توسعه کشور سنجیده می‌شود. در متن راهبرد کمک به کشورها، این اصطلاح نشان‌دهنده میزان موفقیت کشور در اجرای پروژه‌های مورد حمایت بانک و دستیابی به اهداف تعیین‌شده است.

بهره‌مند می‌شوند؛ بنابراین بانک جهانی، با اهداکنندگان دوجانبه و مؤسسات مالی بین‌المللی همکاری می‌کند، فعالیت‌های خود را به آنها اطلاع می‌دهد و فعالیت‌های مشترک یا هماهنگ انجام می‌دهد. با صندوق بین‌المللی پول همکاری نزدیکی دارد و نقش‌های مکمل هر دو نهاد را در زمینه‌های چهارچوب‌های اقتصاد کلان، نظارت بانکی و سیاست‌های مالی به رسمیت می‌شناسد. به فعالیت‌های سازمان‌های منطقه‌ای مانند سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، شورای اروپا و سازمان کشورهای آمریکایی کمک می‌کند. با سازمان‌های مرتبط دیگر مانند برنامه توسعه سازمان ملل متحد، برنامه کنترل مواد مخدر سازمان ملل و مرکز پیشگیری و کنترل جرم سازمان ملل مشورت کرده و ارتباط برقرار می‌کند. با جامعه تجاری و سازمان‌های غیردولتی برای درک بهتر دیدگاه کسب‌وکار درباره فساد مشورت می‌کند. از کنفرانس‌ها و رسانه‌ها برای توضیح ماهیت مخرب فساد و نشان دادن هزینه‌های آن استفاده نموده و به تلاش‌های تحقیقاتی بین‌المللی کمک می‌کند (Tung, 2002: 96).

۳- دستورالعمل‌های تدارکاتی بانک جهانی و نقش اقدام جمعی در مقابله با فساد

اگرچه دولت‌های عضو، نه خود بانک بین‌المللی بازسازی و توسعه، فرایندهای تدارکات پروژه‌های تأمین مالی‌شده توسط بانک را اجرا می‌کنند، اما بانک از طریق مجموعه‌ای از تدابیر، نقش نظارتی خود را تقویت نموده است. دستورالعمل‌های تدارکاتی بانک^{۱۱} یکی از ابزارهای کلیدی این نهاد در راهبرد مبارزه با فساد محسوب می‌شود. ازجمله بانک سازکاری ایجاد کرده است که به‌موجب آن، وام‌گیرنده می‌تواند در فرم‌های مناقصه شرطی را بگنجانند که از مناقصه‌گران بخواهد قوانین کشور مربوطه در زمینه مبارزه با فساد و تقلب را رعایت کنند. پروژه باید برای تأیید به بانک ارائه شود و این تأیید مشروط به چند شرط خواهد بود، ازجمله ارائه گزارشی درباره اقدامات ضد فساد، تدوین یک راهبرد کلی در مبارزه با فساد، ارائه قوانین ملی مرتبط با فساد و تقلب به بانک و ایجاد سازکارهایی برای رسیدگی به شکایات مربوط به فساد و تقلب.

این سازکار در راستای ارتقای شفافیت در فرایندهای تدارکاتی پروژه‌های تأمین مالی‌شده توسط بانک طراحی شده است. افزون بر آن، بانک راهنمایی اخلاقی^{۱۲} برای کارکنانی که مسئول رسیدگی به امور تدارکاتی هستند نیز منتشر کرده است. نکته قابل توجه، بند ۱۵۱ از دستورالعمل‌های تدارکاتی بانک است. این بند در کنار تعاریفی از «اقدامات فاسد» و «اقدامات متقلبانه»^{۱۳}، اختیار بانک را برای واکنش به این اقدامات در سه شکل مشخص می‌کند:

11. Procurement Guidelines for Preventing Fraud and Corruption

12. Ethical Guide for Bank Staff Handling Procurement Matters in Bank Financed Projects (1998)

۱۳. «عمل فاسد» به معنای پیشنهاد دادن، دادن، دریافت کردن، یا درخواست هر چیز باارزش برای تأثیرگذاری بر

الف) رد پیشنهاد اعطای قرارداد، اگر مشخص شود که پیشنهاددهنده در اقدام فاسد یا متقلبانه مشارکت داشته است؛ و اعلام عدم صلاحیت موقت یا دائم یک شرکت برای شرکت در پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک، در صورت اثبات مشارکت در اقدامات فاسد یا متقلبانه.

ب) لغو بخشی از وامی که به یک قرارداد اختصاص یافته است، اگر در هر زمانی مشخص شود که نمایندگان وام‌گیرنده یا یکی از ذی‌نفعان وام، مرتکب فساد یا تقلب شده‌اند و کشور مربوطه اقدامات مناسبی برای اصلاح وضعیت انجام نداده است؛

ج) اعلام عدم صلاحیت یک شرکت برای دریافت قراردادهای تأمین مالی شده توسط بانک برای مدت معین یا به‌طور نامحدود، در صورتی که بانک در هر زمان احراز کند آن شرکت در جریان رقابت برای انعقاد یا اجرای یک قرارداد تأمین مالی شده توسط بانک در اقدامات فاسد یا متقلبانه مشارکت داشته است؛

د) الزام پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک به درج بندی در قرارداد که به بانک اجازه دهد حساب‌ها و سوابق مالی تأمین‌کنندگان و پیمانکاران را بازرسی کند و این سوابق را توسط حسابرسان منصوب بانک، مورد حسابرسی قرار دهد.

گزارش‌های بانک بین‌المللی بازرسازی و توسعه نشان می‌دهد که این نهاد در اجرای مؤثر بند ۱۵/۱ موفق بوده است. تا نوامبر ۱۹۹۹، بانک جهانی گزارش داده بود که از زمان آغاز نخستین مرحله از ابتکار مبارزه با فساد در سال ۱۹۹۸، پانزده گزارش مربوط به فساد و تقلب دریافت کرده است؛ دو نفر از کارکنان به دلیل سوءاستفاده از مبلغ ۱۱۰۰۰۰ دلار از منابع بانک اخراج شده‌اند و حکم مثبت در یک دعوای حقوقی علیه یکی از کارکنان سابق بانک نیز صادر شده است. همچنین پنجاه و چهار پروژه توسط شرکت‌های مستقل حسابرسی و چهل قرارداد به ارزش ۴۰ میلیون دلار به‌عنوان «تدارکات نادرست»^{۱۴} شناسایی شده‌اند (Posadas, 2000: 402-403).

بانک جهانی، اصول راهنمایی تحت عنوان «مقابله با فساد با استفاده از اقدام جمعی»^{۱۵} برای کمک به شرکت‌ها طراحی نموده است تا با چالش‌های قانونی، رقابتی، اقتصادی و اخلاقی ناشی از فساد در حین فعالیت‌های تجاری خود در سراسر جهان مقابله کنند. اگرچه این اصول می‌تواند برای دولت‌ها و سایر سازمان‌هایی که به دنبال کاهش فساد هستند نیز مفید باشد، هدف آن نشان

اقدام یک مقام عمومی در فرایند تدارکات یا اجرای قرارداد است؛ «عمل متقلبانه» به معنای ارائه نادرست واقعیت‌ها به‌منظور تأثیرگذاری بر فرایند تدارکات یا اجرای قرارداد به ضرر وام‌گیرنده است و شامل اقدامات تبانی بین پیشنهاددهندگان (قبل یا بعد از ارائه پیشنهاد) طراحی شده برای تعیین قیمت‌های پیشنهادی در سطوح مصنوعی و غیررقابتی و محروم کردن وام‌گیرنده از مزایای رقابت آزاد و باز است.

14. Misprocurement

15. Fighting corruption through collective action

دادن این است که بخش خصوصی می‌تواند بخشی از راه‌حل برای پیشگیری و مبارزه با فساد باشد و انگیزه‌هایی را برای شرکت‌ها فراهم می‌کند تا فعال‌تر درگیر شوند. همچنین نشان می‌دهد که چگونه اقدام جمعی می‌تواند از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در مبارزه با فساد با فراهم کردن یک ائتلاف گسترده‌تر که می‌تواند از بازیگران کوچک‌تر حمایت کند، پشتیبانی کند.

مبارزه شرکت‌ها با فساد را می‌توان در سه لایه اصلی بررسی کرد. نخست، «اقدامات داخلی» که به سیاست‌ها و فرایندهای درون‌سازمانی مربوط می‌شود و شامل ارزیابی ریسک‌های فساد، اجرای سیاست‌های ضد فساد، ارائه آموزش‌ها و راهنمایی‌های تخصصی و هدایت مدیران در زمینه مقابله با فساد است. دوم، «اقدامات خارجی» که از طریق به اشتراک گذاشتن سیاست‌های داخلی، شیوه‌های برتر، تجربیات و نمونه‌های موفق با ذی‌نفعان خارجی تحقق می‌یابد. سوم، «اقدام جمعی» است که در آن شرکت‌ها و سازمان‌های مختلف به‌صورت مشترک و هماهنگ برای مقابله با فساد همکاری می‌کنند که آن را می‌توان مرحله‌ای پیشرفته‌تر از مبارزه با فساد دانست.

انواع مختلفی از اقدام جمعی^{۱۶} وجود دارد که هر یک دارای درجات مختلفی از کاربرد و اجرا هستند. این ابزارها به شرکت‌ها کمک می‌کنند تا به‌صورت گروهی با فساد مقابله کرده و زمین بازی را برای همه هموار سازند. انواع اصلی اقدام جمعی عبارت‌اند از:

- پیمان یکپارچگی^{۱۷}: یک قرارداد رسمی و کتبی بین مشتری و شرکت‌های مناقصه‌دهنده است که فرایندهای مناقصه و اجرا را تحت نظارت یک ناظر خارجی قرار می‌دهد و در صورت نقض، مجازات‌هایی اعمال می‌شود.

- گواهی ائتلاف تجاری^{۱۸}: یک ائتلاف است که برای عضویت در آن باید پیش‌نیازهای مرتبط با انطباق را رعایت کرد. پذیرش الزامات توسط حسابرسی‌های خارجی بررسی می‌شود و اعضا یا گواهینامه دریافت کرده یا از ائتلاف حذف می‌شوند.

- اعلامیه ضد فساد^{۱۹}: یک تعهد عمومی است که امضاکنندگان را به رعایت اصول اخلاقی در کسب‌وکار روزانه خود ملزم می‌کند.

- ابتکار مبتنی بر اصول^{۲۰}: یک تعهد عمومی است که امضاکنندگان را ملزم به عدم ارتکاب فساد در طول یک پروژه می‌کند و با فشار همتایان به اجرا درمی‌آید. این ابتکار می‌تواند به لابی‌گری با دولت برای حمایت از اقدامات ضد فساد نیز بپردازد (The World Bank, 2008).

16. Collective Action

17. Integrity Pact

18. Certifying Business Coalition

19. Anti-corruption Declaration

20. Principle-based Initiative

۴- چالش‌ها و محدودیت‌های بانک جهانی در اجرای سیاست‌های ضد فساد

تحلیل بانک جهانی به‌عنوان یک سازمان و شناسایی محدودیت‌های آن در رسیدگی به فساد نشان می‌دهد که بانک جهانی بیشتر به دنبال پیشبرد برنامه نئولیبرال خود است تا اتخاذ موضعی سخت‌گیرانه در برابر فساد ریشه‌دار و بنابراین در مبارزه با فساد پیشرفت قابل توجهی نداشته است. برنامه‌های بانک با محدودیت‌های «ماهیت غیرسیاسی داشتن» و «نادیده گرفتن نقشی که این نهاد در تداوم فساد ایفا کرده و همچنان ایفا می‌کند»، مواجه است. در حالی که تمرکز بانک جهانی همواره به‌طور خاص اقتصادی بوده است، در طول سال‌ها مسائل مربوط به حاکمیت و فساد به‌عنوان موانع قابل توجهی برای اهداف و مقاصد بانک جهانی مطرح شده‌اند. با شناخت گسترده این موضوع که نهادهای قانونی و دولتی ضعیف همراه با سطح بالای فساد می‌توانند اثرات ویرانگری بر رشد اقتصادی یک کشور داشته باشند، بانک جهانی مجبور شده است این عوامل را در عملیات خود مدنظر قرار دهد (Wanless, 2013: 39-40). ورود مستقیم بانک به موضوع فساد همیشه موضوعی جنجالی بوده، زیرا مفاد اساسنامه بانک آن را از دخالت در فعالیت‌های سیاسی منع می‌کند، بنابراین تمام اقدامات انجام‌شده برای مهار فساد باید غیرسیاسی باقی بمانند. مشاور عمومی بانک نیز تنها مانع قانونی در زمینه مبارزه با فساد را این می‌داند که بانک و کارکنانش باید تنها به علل و اثرات اقتصادی توجه کنند و از دخالت در امور سیاسی کشور خودداری کنند. در نتیجه با محدود کردن دامنه خود به اصلاحات فقط اقتصادی، بانک جهانی در توانایی خود برای پاسخ به دولت‌های آشکارا فاسد، ناتوان باقی می‌ماند و به همین دلیل محدودیت‌های بانک علیه اقدام در کارهای آشکارا سیاسی، این سازمان را به شکلی ضعیف برای رهبری مبارزه با فساد ساختار بندی کرده است.

مسئله دیگر شفافیت و پاسخگویی بانک جهانی است، زیرا که هر دو نوع شفافیت صعودی و نزولی در مورد بانک جهانی باید رعایت شود. بدین معنی که علاوه بر شفافیت نزولی که تعهدی از بالا به پایین برای الزام دولت‌های عضو در رعایت اصل شفافیت است، شفافیت صعودی که به معنی لزوم رعایت شفافیت از سوی ارکان تابعه حقوق بین‌الملل در مقابل تابعان حقوق بین‌الملل است، نیز لازم‌الرعايه است، یعنی دولت‌ها حق مطالبه چنین شفافیتی را از نهاد بانک جهانی دارند (زمانی و دیگران، ۱۴۰۳: ۷۸). باوجود درخواست بانک جهانی برای شفافیت و پاسخگویی به‌عنوان شرایط وام‌هایی که به کشورهای دریافت‌کننده اعطا می‌کند، خود بانک در به رسمیت شناختن مسئولیت خود در تداوم فساد و پذیرش این نکته که «بدون شمال، جنوبی وجود ندارد»، ناکام مانده است. ماروف استدلال می‌کند که بانک جهانی باید به دلیل ناکامی در نظارت بر استفاده از وام‌هایش و رسیدگی به نشت گسترده در آفریقا که به فساد نسبت داده

می‌شود، مسئول شناخته شود. طبق بررسی راهبرد بخش بهداشت که در سال ۲۰۰۷ توسط بانک جهانی تأیید شد، تنها ۲۵ درصد از پروژه‌های انجام‌شده در آفریقای زیرصحر^{۲۱} نتایج رضایت‌بخشی داشتند. این آمار بیان می‌کند که بانک در نظارت دقیق بر پروژه‌های خود ناکام مانده و به دلیل ناتوانی در رسیدگی مستقیم به فعالیت‌های سیاسی، چشم خود را بر سطوح عظیم این انحراف می‌بندد (Marouf, 2010: 97-98). این مثال نشان می‌دهد که چگونه اصلاحات بخش عمومی بانک کاملاً یک‌طرفه است، فقط بر دولت‌های دریافت‌کننده تمرکز دارد و مسئولیت مشترک بانک جهانی برای اطمینان از اینکه پول کمک به‌راستی به نفع فقرا می‌رسد را نادیده می‌گیرد، این امر منجر به هزینه‌کرد ناکافی بودجه‌های بانک شده و به فساد در سطح بالا اجازه تداوم می‌دهد، در حالی که افراد نیازمند همچنان وضعیت بهتری پیدا نمی‌کنند. برنامه ضد فساد بانک جهانی در تمامی موارد موفقیت‌آمیز نبوده‌اند. بررسی اصلاحات پیشنهادی بانک جهانی - خصوصی‌سازی، توانمندسازی جامعه مدنی و حاکمیت خوب - به‌عنوان ابزارهایی برای ریشه‌کن کردن فساد در برخی کشورها نشان می‌دهد که این اصلاحات نه‌تنها در مبارزه با فساد ناکام بوده‌اند، بلکه در بسیاری از موارد تنها به پیشبرد برنامه نئولیبرال بانک کمک کرده‌اند.

۴-۱- خصوصی‌سازی و پیامدهای فسادزا

از نظر بانک جهانی، فساد بیشتر در جایی رخ می‌دهد که مقامات در موقعیت انحصاری قرار دارند، اختیار زیادی در اقدامات خود و پاسخگویی کمی دارند (Riley, 1998: 137)؛ بنابراین خصوصی‌سازی توسط بانک ترویج شده تا قدرت را از دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی به بازار منتقل کند و بدین ترتیب از استفاده سیاستمداران و بوروکرات‌ها از این تصمیم‌ها برای منافع شخصی جلوگیری شود. با این حال این ایدئولوژی این نکته را در نظر نگرفته که خود فعالیت‌های خصوصی‌سازی نیز مستعد فساد هستند (Tangri & Mwenda, 2006: 132). فرایند خصوصی‌سازی اوگاندا که بیشتر توسط بانک جهانی ترغیب شده بود، نشان می‌دهد تخلفاتی که در بسیاری از کشورهای آفریقای زیرصحر^{۲۱} در فرایند خصوصی‌سازی رایج است، چگونه رخ می‌دهد.

در اوایل دهه ۱۹۹۰، برای حفظ حمایت سازمان‌های چندجانبه مانند بانک جهانی، اوگاندا

۲۱. آفریقای زیرصحر^{۲۱} به منطقه‌ای از قاره آفریقا اشاره دارد که در جنوب صحرای بزرگ آفریقا قرار دارد. این منطقه شامل کشورهایی مانند نیجریه، کنیا، آفریقای جنوبی، اتیوپی و بسیاری دیگر است که در جنوب صحرای کبیر واقع شده‌اند. این اصطلاح معمولاً در زمینه‌های توسعه، اقتصاد و مطالعات اجتماعی برای اشاره به این بخش از آفریقا به کار می‌رود که اغلب با چالش‌هایی مانند فقر، فساد و زیرساخت‌های ضعیف مواجه است.

متعهد به انجام خصوصی‌سازی گسترده دولتی شد (Tangri & Mwenda, 2006: 118). باوجود انتقادات عمومی و شروع کُند به دلیل مشکلات شفافیت و قیمت‌گذاری، بانک جهانی اوگاندا را تشویق کرد تا سرعت این فرایند را افزایش دهد، زیرا «بار حفظ شرکت‌های دولتی ضعیف و زیان‌ده رشد اقتصادی را به خطر می‌انداخت». با این حال با تسریع فرایند واگذاری، مشخص شد که شرکت‌های دولتی با ارزش کمتر از واقعی به سرمایه‌گذارانی فروخته می‌شدند که دولت با آنها روابط سیاسی یا خویشاوندی داشت. باوجود محکومیت عمومی، رئیس‌جمهور اوگاندا یووری موسوینی، علیه افراد درگیر اقدامی نکرد، زیرا در بسیاری از موارد این افراد دوستان، خویشاوندان یا چهره‌های مورد علاقه رژیم بودند. تا سال ۱۹۹۹، بانک جهانی تأیید کرد که فرایند خصوصی‌سازی اوگاندا به دلیل سوءرفتار، دست‌کاری دولتی و رسوایی‌های مرتبط با فساد بی‌اعتبار شده بود، اما هیچ اقدام قانونی انجام نشد و وام‌های بانک ادامه یافت (Wanless, 2013: 42).

۴-۲- توانمندسازی جامعه مدنی و تناقض‌های نهادی

بانک جهانی با هدف گسترش برنامه نئولیبرال خود از طریق کاهش اندازه و قدرت دولت تا پایان جنگ سرد، بودجه خود را به سمت دکترونی سوق داد که به «جامعه مدنی» اولویت می‌داد. بانک جهانی همچنین همکاری عملیاتی خود را با جامعه مدنی با تشویق مشارکت در پروژه‌های تأمین مالی شده توسط بانک و همکاری با جامعه مدنی در زمینه‌های آموزش، مدیریت ریسک بلایا و سایر حوزه‌ها تعمیق بخشید. جامعه مدنی در ۸۲٪ از هزار پروژه و برنامه جدید تأمین مالی شده توسط بانک در دوره مورد بررسی مشارکت داشت. سازمان‌های جامعه مدنی همچنین از ذی‌نفعان مهم پروژه‌های توسعه‌محور جامعه بودند که در سال ۲۰۱۲ حدود ۴/۵ میلیارد دلار دریافت کردند (The World Bank, 2013: xv). با این حال با وجود این باور که «جامعه مدنی» یک «موتور نهادی کلیدی در فرایندهای دموکراتیزاسیون و توسعه» خواهد بود، بانک جهانی نتوانسته است به این مسئله پردازد که چگونه این سازمان‌ها نیز دست‌کاری می‌شوند تا فساد را پیش ببرند و نابرابری‌های اجتماعی را تداوم بخشند. این «نمای ظاهری از جامعه مدنی» به‌طور گسترده‌ای در سراسر آفریقا به‌عنوان ابزاری برای تصاحب بودجه اهداکنندگان مشهود است.

نیجریه، جایی که پول و فرصت وجود دارد و با افزایش بودجه‌ای که از اواخر دهه ۱۹۸۰ برای سازمان‌های غیردولتی در دسترس قرار گرفت، بخش بزرگی از بخش سازمان‌های غیردولتی در نیجریه فقط در پاسخ به آگاهی از دسترس بودن بودجه اهداکنندگان ایجاد شد. با این حال سازمان‌های غیردولتی به مکانیسمی برای دولت و همچنین افراد ثروتمند تبدیل شدند تا نه تنها بودجه اهداکنندگان را به دست آورند، بلکه قدرت و جایگاه خود را با این توهم که برای افراد کمتر برخوردار «کار خیر» انجام می‌دهند، دوباره تثبیت کنند. اصطلاحاتی که توسط شهروندان عادی

نیجریه‌ای ایجاد شده، مانند سازمان‌های غیردولتی سازمان‌دهی شده توسط دولت^{۲۲}، نشان‌دهنده «دیدگاه شهروندان عادی است که سازمان‌های غیردولتی به دنیایی از تقلب، فریب و فساد مرتبط هستند». این الگوی رایج در نیجریه که «دلارهای کمک به گونه‌ای جریان می‌یابد که فساد را به همان اندازه (یا بیشتر از) اهداف ظاهری توسعه‌ای خود ترویج می‌دهد»، نشان می‌دهد که چگونه «گفتمان ضد فساد می‌تواند در نهایت به منافع قدرتمندان خدمت کند» (Smith, 2010). بنابراین در حالی که بانک جهانی به گروه‌های جامعه مدنی در سراسر آفریقا بودجه اختصاص می‌دهد، این تصمیمات بودجه‌ای همیشه برای مبارزه با فساد مؤثر نبوده‌اند، بلکه در بسیاری از موارد حتی به آن دامن زده‌اند. اگر بانک جهانی در قبال وام‌هایی که توزیع می‌کند، پاسخگو نباشد، به گونه‌ای که سازمان‌های غیردولتی قانونی فرصت عادلانه‌تری برای دسترسی به بودجه‌های مورد نیاز داشته باشند، اغلب این بودجه‌ها به جیب همان افرادی می‌رسد که این وام‌ها قرار بود از آنها دور نگه داشته شوند و فساد همچنان ادامه خواهد یافت (Wanless, 2013: 43).

۴-۳- حاکمیت خوب و محدودیت‌های نهادی در کشورهای در حال توسعه

در زمینه برنامه ضد فساد، «حاکمیت خوب» به معنای «تبدیل بوروکراسی‌های دولتی ناکارآمد به ارائه‌دهندگان خدمات کارآمد و شفاف که پاسخگو به مردم و تابع حاکمیت قانون هستند»، تعریف می‌شود (Anders, 2008: 190). با این حال بانک جهانی به‌ندرت توانسته است علیه دولت‌هایی که «به مردم پاسخگو» نیستند یا خارج از «حاکمیت قانون» عمل می‌کنند، اقدام کند. در بسیاری از موارد، ابتکارات حاکمیتی بانک نیم‌بند بوده و بیشتر به وعده‌های حاکمیتی وابسته بوده تا نتایج واقعی عملکرد که این امر باعث شده منتقدان باور کنند که بانک جهانی همچنان مایل است حاکمیت ضعیف را نادیده بگیرد، به شرطی که سیاست‌های متمرکز بر رشد اتخاذ شوند.

به عنوان نمونه با فشار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برای خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷، موزامبیک مجبور شد دو بانک دولتی خود را به خریدارانی بفروشد که شناخته شده به فساد بودند و ارتباط نزدیکی با نخبگان موزامبیک داشتند. از طریق مجموعه‌ای از فروش سهام و وام‌هایی که هرگز بازپرداخت نشدند، تا ابتدای قرن بیست و یکم، این دو بانک درگیر رسوایی‌هایی شدند که در آن بیش از ۴۰۰ میلیون دلار از دست رفت. پس از این یک ویراستار که در حال تحقیق درباره این رسوایی‌ها بود و رئیس موقت بانک ورشکسته «بانکو»، هر دو به صورت علنی ترور شدند و هیچ تحقیق جدی‌ای پس از قتل آنها انجام نشد (Joseph, 2004). دو ماه پس از قتل دوم، موزامبیک ۶۰۰ میلیون دلار کمک از اهداکنندگان درخواست کرد و ۷۲۲ میلیون دلار دریافت کرد. با ارائه مبلغی بیشتر از آنچه دولت درخواست کرده

بود، مشخص شد که جامعه اهداکنندگان بین‌المللی «عملکرد خوب دولت» را به رسمیت شناخته و این «بر رسوایی بانکی و ترورها غلبه کرده است». هنلون^{۲۳} استدلال می‌کند که در حالی که بانک جهانی بر «حاکمیت خوب» تأکید دارد، هرگز «فساد در سطح بالا و تسخیر دولت را به عنوان مسائل حاکمیتی در نظر نگرفته است». بانک به صراحت «سیاست‌های خوب» را به «سیاست‌های اقتصادی خوب» نسبت می‌دهد و بنابراین از پرداختن به اقدامات فاسد فلج‌کننده تا زمانی که سیاست‌های «دوستدار بازار» اجرا شوند، ناکام می‌ماند (Wanless, 2013: 44).

نتیجه‌گیری

بررسی سیاست‌ها و رویکردهای بانک جهانی در مبارزه با فساد نشان می‌دهد که این نهاد اگرچه در سطح نظری و نهادی، سهم مهمی در جهانی‌سازی گفتمان ضد فساد داشته، اما در عمل نتوانسته است به‌طور کامل از مرزهای محدودکننده مأموریت فنی و اقتصادی خود فراتر رود. از اواسط دهه ۱۹۹۰، فساد از یک مسئله فرعی اداری به یکی از دغدغه‌های اصلی توسعه بدل شد و بانک جهانی کوشید با طراحی راهبردهای چندسطحی، از جمله پیشگیری از فساد در پروژه‌های تأمین مالی‌شده، کمک به کشورهای عضو برای تدوین برنامه‌های ملی ضد فساد، گنجاندن ملاحظات شفافیت در راهبردهای کمک و پشتیبانی از ابتکارات بین‌المللی، به مهار این پدیده بپردازد. با وجود این تحلیل عملکرد واقعی بانک نشان می‌دهد که اقدامات مزبور بیشتر بر اصلاحات شکلی و اقتصادی متمرکز بوده و کمتر توانسته است ریشه‌های سیاسی و اجتماعی فساد را هدف گیرد.

بانک جهانی در تدوین و اجرای راهبردهای خود، فساد را اساساً به عنوان «سوءاستفاده از مقام عمومی برای کسب منفعت شخصی» تعریف کرد؛ تعریفی که هرچند از منظر اجرایی ساده و قابل‌سنجش است، اما به دلیل نادیده گرفتن پیوندهای عمیق فساد با ساختارهای قدرت، فرهنگ سیاسی و روابط اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، مورد نقد گسترده قرار گرفت. بر این اساس فساد در نگاه بانک بیشتر پدیده‌ای فنی و مدیریتی تلقی می‌شود تا یک مسئله سیاسی و ساختاری. از این رو راهکارهای بانک نیز بیشتر در قالب اصلاح فرایندهای تدارکات، تقویت حسابداری و افزایش شفافیت اداری ارائه شده‌اند، در حالی که زمینه‌های نهادی و تاریخی فساد، یعنی نحوه توزیع قدرت و منافع، کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

از سوی دیگر، راهبردهای بانک جهانی در زمینه اصلاحات ساختاری، از جمله خصوصی‌سازی، توانمندسازی جامعه مدنی و حاکمیت خوب نشان می‌دهد که این نهاد در عمل مبارزه با فساد را در چهارچوب گفتمان نئولیبرالی خود پیش می‌برد. خصوصی‌سازی در بسیاری

از کشورها به‌ویژه در آفریقا، نه تنها به کاهش فساد منجر نشد، بلکه خود به بستری برای شکل‌گیری نوعی «فساد سازمان‌یافته جدید» تبدیل شد. تجربه اوگاندا به‌روشنی نشان می‌دهد که سرعت در واگذاری شرکت‌های دولتی بدون شفافیت و نظارت کافی، به فساد گسترده میان نخبگان سیاسی و اقتصادی انجامید. در همین راستا بانک جهانی که خصوصی‌سازی را ابزار اصلی مقابله با فساد می‌دانست، در عمل نتوانست پیامدهای اجتماعی و سیاسی این سیاست را پیش‌بینی یا کنترل کند.

در حوزه جامعه مدنی نیز سیاست‌های بانک جهانی با چالش مشابهی مواجه شد. گرچه حمایت از سازمان‌های غیردولتی و ابتکارات مردمی می‌توانست به تقویت نظارت عمومی و کاهش فساد منجر شود، اما در عمل در بسیاری از کشورها به‌ویژه نیجریه، این حمایت‌ها به ظهور پدیده «سازمان‌های غیردولتی صوری» انجامید که خود به ابزاری برای جذب بودجه‌های خارجی و تداوم شبکه‌های فساد تبدیل شدند. این تجربه نشان داد که توانمندسازی جامعه مدنی، زمانی می‌تواند مؤثر باشد که از پایین، با مشارکت واقعی مردم و در بستر نهادهای مستقل شکل گیرد، نه آنکه فقط بخشی از برنامه‌های مشروط‌سازی بانک جهانی باشد.

در زمینه «حاکمیت خوب»، گرچه بانک جهانی توانست مفاهیمی چون پاسخگویی، شفافیت و حاکمیت قانون را در گفتمان توسعه جهانی نهادینه کند، اما رویکرد آن بیشتر ابزاری و گزینشی بوده است؛ به عبارت دیگر تا زمانی که دولت‌های وام‌گیرنده به سیاست‌های اقتصادی مطلوب بانک پایبند بودند، موارد آشکار فساد یا نقض اصول حکمرانی نادیده گرفته می‌شد. نمونه موزامبیک نشان داد که حتی پس از رسوایی‌های بانکی و ترور چهره‌های منتقد، کمک‌های مالی بین‌المللی ادامه یافت و این امر تردیدهایی جدی در خصوص صداقت و بی‌طرفی بانک جهانی در اجرای شعار «حاکمیت خوب» ایجاد کرد.

از منظر نهادی، مهم‌ترین ضعف بانک جهانی را می‌توان در ماهیت «غیرسیاسی» آن جستجو کرد. این نهاد به‌موجب اساسنامه خود از مداخله در امور سیاسی کشورها منع شده است، اما در عمل فساد در کشورهای در حال توسعه اغلب ریشه‌ای سیاسی دارد. این تناقض باعث شده است که بانک جهانی تنها به جنبه‌های اقتصادی و اداری فساد بپردازد و از ورود به ساختارهای قدرت و شبکه‌های نفوذ سیاسی اجتناب کند. در نتیجه اصلاحات پیشنهادی بانک بیشتر در سطح ظاهری و بروکراتیک باقی مانده و به تغییر واقعی در مناسبات قدرت منجر نشده است. نکته دیگر، مسئله پاسخگویی خود بانک جهانی است. در حالی که این نهاد از دولت‌ها می‌خواهد شفاف و پاسخگو باشند، در قبال نحوه هزینه‌کرد وام‌ها یا پیامدهای اجتماعی برنامه‌های خود کمتر پاسخگوست. بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای بانک به‌ویژه در آفریقای زیرصحرای، نتایج محدودی داشته و در مواردی حتی به افزایش فساد منجر شده‌اند، اما بانک به‌ندرت مسئولیت این ناکامی‌ها را پذیرفته است. این دوگانگی، مشروعیت

اخلاقی و کارآمدی بانک جهانی را در رهبری مبارزه جهانی با فساد تضعیف کرده است. با وجود تمام این محدودیت‌ها، نباید دستاوردهای بانک جهانی در ایجاد چهارچوب‌های بین‌المللی شفافیت و حساسیتی را نادیده گرفت. اقداماتی چون ایجاد دپارتمان یکپارچگی نهادی، کمیته تحریم‌ها و مشارکت در ابتکارات بین‌المللی، از جمله سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و برنامه توسعه ملل متحد توانسته‌اند سازکارهایی برای هماهنگی جهانی در مقابله با فساد فراهم کنند. همچنین بانک جهانی با گنجاندن ملاحظات ضد فساد در راهبردهای کمک به کشورها، نقش مهمی در نهادینه‌سازی گفتمان حکمرانی خوب در سیاست‌های توسعه ایفا کرده است. در مجموع تجربه بانک جهانی ثابت می‌کند که مبارزه با فساد نه فقط با ابزارهای اقتصادی و اداری، بلکه با اصلاحات ساختاری در نظام حکمرانی، استقلال قوه قضائیه، تقویت رسانه‌ها و نهادهای مدنی و ایجاد فرهنگ پاسخگویی پایدار امکان‌پذیر است. هر تلاشی برای مهار فساد بدون درک زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن، محکوم به سطحی‌نگری و ناکامی خواهد بود. برای آنکه برنامه‌های ضد فساد در کشورهای در حال توسعه ثمربخش باشند، باید تعامل واقعی میان سه سطح «نهادهای رسمی»، «کنشگران سیاسی و اجتماعی» و «جامعه بین‌المللی» برقرار شود.

تجربه دو دهه اخیر بانک جهانی نشان می‌دهد که مبارزه با فساد تنها زمانی می‌تواند به نتایج پایدار برسد که از نگاه فنی صرف خارج شده و به‌عنوان بخشی از فرایند بازتوزیع عادلانه قدرت و منابع در جامعه در نظر گرفته شود. تنها با رویکردی چندبعدی که ابعاد اقتصادی، نهادی، فرهنگی و اخلاقی را هم‌زمان در برگیرد، می‌توان امید داشت که اصلاحات ضد فساد از سطح شعار به واقعیت تبدیل شود. همچنین تجربه بانک جهانی، بیانگر این واقعیت است که مبارزه پایدار با فساد نه فقط از طریق اصلاحات اقتصادی، بلکه در گرو اصلاحات نهادی عمیق، تقویت حاکمیت قانون و همگرایی قواعد رسمی و غیررسمی در عرصه حکمرانی است. یک چهارچوب حقوقی قوی برای کنترل فساد، بیش از داشتن قوانین حقوقی مناسب نیاز دارد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- ابراهیمی‌نژاد، مهدی. (۱۳۸۰). سازمان‌های مالی و پولی بین‌المللی. تهران: سمت.
- بهفر، ملیحه. (۱۳۹۵). بانک جهانی در تلاش برای دستیابی به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. مجله پژوهشهای حقوقی، ۱۵(۲۹).
- بیگزاده، ابراهیم. (۱۳۹۱). حقوق سازمان‌های بین‌المللی. چاپ دوم. تهران: مجد.
- جعفرپور صادق، الهام و اعظم عدالتجو. (۱۳۹۲). فساد مالی و راه‌کارهای پیش‌گیری از آن. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۶(۲۲).
- رجبی فرد، حسن. (۱۴۰۰). تقدم اصلاحات اقتصادی بر اصلاحات سیاسی؛ بازخوانی آرا و اندیشه‌های علی‌اکبر داور. فصلنامه عملی تاریخ اسلام و ایران، ۳۱(۱۳۹).
- زمانی، سید قاسم، محمد شمسایی و سید علی حسینی آزاد. (۱۴۰۳). جایگاه اصل شفافیت در حقوق بین‌الملل اقتصادی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۵۴(۱).

ب) منابع انگلیسی

- Anders, Gerhard. (2008). The Normativity of Numbers: World Bank and IMF Conditionality. *PolAR: Political and Legal Anthropology Review*, 31(2).
- Heather, Marquette. (2003). *Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank*. London: Palgrave Macmillan.
- Huther, Jeff & Anwar Shah. (2000). Anti-Corruption Policies and Programs A Framework for Evaluation A Framework for Evaluation. *The World Bank Policy Research Working Paper*, (2501).
- Joseph, Hanlon. (2004). Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique. *Third World Quarterly*, 25(4).
- Marouf, Fatma E. (2010). Holding the World Bank Accountable for Leakage of Funds from Africa's Health Sector. *Health and Human Rights in practice*, 12(1).
- Nuijten, Monique & Gerhard Anders. (2007). *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Posadas, Alejandro. (2000). Combating Corruption Under International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 10.
- Riley, Stephen, (1998). The Political Economy of Anti-corruption Strategies in Africa. *The European Journal of Development Research*, 10(1).
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Daniel Jordan. (2010). Corruption, NGOs, and Development in Nigeria. *Third World Quarterly*, 31(2).
- Tangri, Roger & Andrew M. Mwenda. (2006). Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anticorruption Institutions in Uganda. *The Journal of Modern African Studies*, 44(1).
- The World Bank Group. (2023). "Combating Corruption". Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption>
- The World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management*.
- The World Bank. (2008). *Fighting corruption through collective action- A Guide for Business*. Version 1.0.

- The World Bank. (2013). *World Bank Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010-2012*. Working Paper No. 80949, Washington DC: World Bank.
- Tung, Ko-Yung. (2002). *The World Bank's Institutional Framework for Combating Fraud and Corruption*. Seminar on Monetary and Financial Law International Monetary Fund.
- Wanless, Megan. (2013). The World Bank's fight against corruption: 'See nothing, hear nothing, say nothing. *HYDRA Interdisciplinary Journal of the Social Sciences*, 1(2).
- World Bank. (2000). *Helping countries combat corruption: progress at the World Bank since 1997*. Washington, D.C.: World Bank.