

ONTWERP - ACHTERGRONDNOTA GOOD GOVERNANCE: HET GEBRUIK VAN INDICATOREN

Nadia Molenaers

Beleidsondersteunend steunpunt (BOS) PRSP
Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –Beheer (IOB)
Universiteit Antwerpen
Venusstraat 35
2000 Antwerpen

nadia.molenaers@ua.ac.be

Maart 2006

1. Inleiding¹

De hulpparadigma-verschuiving heeft governance hoog op de agenda geplaatst van de donoren. En sindsdien is de productie van gegevens die gebruikt worden voor governance of governance-gerelateerde themata bijna niet meer bij te houden. Laat het duidelijk zijn, er bestaan reeds heel lang honderden gegevensbanken over politieke fenomenen, maar het is maar recent dat donoren deze ontdekt hebben. Vooral die databanken die politieke gegevens compileren onder een governance-titel hebben erg veel succes binnen de ontwikkelingsindustrie. Handleidingen en gidsen allerlei trachten de aanmaak van deze indicatoren bij te houden en overzichtelijk te maken voor donoren². In deze nota is het niet de bedoeling om een overzicht te geven van wat er allemaal bestaat – daarvoor kan beter zo'n gids ter hand genomen worden - maar het is wel van belang om een kleine doorlichting te geven van de meest belangrijke en meest gebruikte governance indicatoren³.

Steeds meer donoren gebruiken dus indicatoren en gegevens om een beter zicht te krijgen op de governance situatie in een gegeven land. Met de ingang van het nieuwe hulpparadigma worden immers ook de nieuwe hulpmodaliteiten van budgetsteun of sectorsteun toegepast en dit vraagt om een meer rigoureuze opvolging van de politiekinstitutionele context. Het selecteren van partners, het toewijzen van hulpvolumes en het beslissen over welke hulpmodaliteit het meest aangewezen is in een bepaalde context.. donoren vallen, in mindere of meerdere mate terug op governance-indicatoren om hierover mede te beslissen en als achtergrond om een regelmatige evaluatie te maken van de politieke toestand/evolutie van het ontvangende land. De politiekinstitutionele context vormt nu meer dan ooit de directe werkomgeving van de donorgemeenschap. Een flinke dosis kennis over die omgeving is cruciaal. In eerste instantie wil een donor immers zien dat de toegewezen hulp mede de juiste processen van (ingezette) verandering ondersteunt. Donoren willen vermijden dat de hulpinterventie bestaande problemen in het politieke systeem helemaal niet aankaart, en/of breuklijnen of

¹ Deze nota gaat in grote mate terug op de ontwerpnota "good governance checklist" geproduceerd door het BOS-PRSP in 2005.

² zie bijvoorbeeld "Governance Indicators: a users' guide", uitgegeven door UNDP en gratis ter beschikking op internet.

³ De lijst werd opgesteld op basis van de lectuur van een aantal donordocumenten. Meer bepaald: de Wereldbank, PNUD, MCC, Danida en DGIS-NI. De governance-indicatoren van de Wereldbank vormen hierbij de basis. Niet in het minst omdat de meeste van deze indicatoren toch het referentiepunt zijn als het gaat om governance discussies binnen het donormilieue.

exclusiepatronen in de bredere samenleving verder institutionaliseert of bevestigt. Hulp kan, bij te weinig kennis over de politiek institutionele context, immers medeplichtig worden aan de deficiënte performantie van het systeem, en eventueel aan de eruit voortvloeiende effecten van sociale uitsluiting in de bredere samenleving. Bovendien is een grondige kennis van de context een goede voedingsbodem voor de beleidsdialoog (op het centrale of nationale niveau) voor de bespreking van harde of zachte conditionaliteiten en/of hervormingsvoorstellen die betrekking hebben op vastgestelde governance problemen (bijvoorbeeld het uitoefenen van druk opdat gegevensverzameling terplaatsse gedesaggregeerd wordt - naar geslacht, regio, etniciteit, religie, etc... – bij het maken van bijvoorbeeld een armoedediagnose...)

Een andere, en zeer belangrijke reden, om terug te vallen op indicatoren van governance is om de subjectiviteit in politieke analyses te reduceren tot een minimum. Tot voor kort was de ontwikkelingsindustrie het terrein van economen en technocraten. Het politieke luik werd veelal overgelaten aan de diplomaten en binnen de ontwikkelingsanalyse was dit luik daardoor ofwel onbestaande, onderbelicht of werd op een te arbitraire manier afgehandeld. De governance-agenda pleit echter voor een politieke analyse vanuit het ontwikkelingsperspectief. Governance-indicatoren kunnen helpen bij het meten, monitoren en rigoureuze analyseren van de politieke dimensie vanuit een ontwikkelingsbezorgdheid. Bij de juiste combinatie van indicatoren kan de governance-agenda van een donor een degelijke ruggespraak krijgen. Indicatoren allerlei kunnen daarbij een geraamte vormen, een handleiding of gids, die een goede en genuanceerde politieke analyse helpen maken in een land. De ruimte voor bias en fouten zou substantieel gereduceerd moeten kunnen worden via deze instrumenten.

2. De Governance-indicatoren van de Wereldbank

De governance indicatoren van de wereldbank zijn de meest geciteerde en gebruikte gegevensbank. Deze indicatoren zijn ontwikkeld door Kaufmann, Kraay en Zoido-Lobaton en gratis consulteerbaar op de website⁴. De governance-definitie van de Wereldbank is breed en multidimensioneel: "The traditions and institutions by which authority in a country is exercised". De Wereldbank heeft ze omgezet in drie dimensies en zes indicatoren.

Vooraf donoren gebruiken op zijn minst een gedeelte of een selectie van de indicatoren voor het opvolgen en evalueren van de governance situatie in een bepaald land. De indicatoren bestrijken niet minder dan 199 landen en de gegevens worden elke twee jaar aangepast. De eerste compilatie van deze indicatoren dateert van in 1996. Elke twee jaar worden de gegevens aangepast. De laatste update vond plaats in 2004.

Belangrijk te vermelden is dat het gaat om geaggregeerde indicatoren: gebaseerd op meer dan 300 verschillende variabelen die percepties op governance meten. Deze variabelen komen uit 25 verschillende databanken van 18 organisaties. De governance indicatoren zijn vooral subjectieve indicatoren. Waar objectieve indicatoren feiten weergeven, geven de subjectieve indicatoren interne of externe percepties/waarnemingen

⁴ Zie: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/>

weer. Hoewel men vaak twijfelt bij de waarde van subjectieve indicatoren, zijn deze voor de governance dimensie van onschatbaar belang. Hier zijn het immers vaak de subjectieve percepties en inschattingen die op zijn minst evenveel informatie geven over de kwaliteit van governance en als de objectieve indicatoren.

We hernemen op de volgende pagina in de eerste kolom de drie dimensies en in de tweede kolom de vertaling van elke dimensie naar twee indicatoren. Eerst brengen we de indicatoren in kaart. Vervolgens geven we snel de sterkten en de zwakten. In de bijlage kan ter illustratie een toepassing van de indicatoren gevonden worden: de partnerlanden worden uitgezet op een aantal indicatoren en een partnerland uitgezet (Burundi) op alle indicatoren van de Wereldbank in vergelijking met Rwanda.

De governance indicatoren van de Wereldbank

1. Proces van overheidselectie	<u>Voice and accountability:</u> Meet bepaalde aspecten van het politieke proces zoals burgerlijke vrijheden, politieke rechten en meer bepaald de mate waarin burgers kunnen participeren in het verkiezen van de overheid en de mate waarin de media onafhankelijk is.
	<u>Political stability and absence of violence:</u> Meet percepties mbt de kans die de overheid loopt om gedestabiliseerd te worden of verdreven te worden van de macht dmv een staatsgreep of andere niet-grondwettelijke manieren, inclusief gewelddadige en terroristische aanslagen op de macht.
2. Capaciteit van overheid om 'gezond' beleid te formuleren en implementeren	<u>Government effectiveness:</u> Kwaliteit van de publieke sector, de administratie, competentie van de ambtenaren, onafhankelijkheid van administratie mbt politieke druk, credibiliteit van het overheidsengagement mbt beleidsopties. Focus van deze index is op inputs: zijn de inputvoorwaarden er opdat een overheid goed beleid en publieke goederen kan produceren en implementeren.
	<u>Regulatory quality:</u> Focus op het beleid: meet de incidentie van markt-onvriendelijk beleid zoals prijzencontrole of ongepaste bank supervisie, perceptie op de last van excessieve regulering in dimensies van buitenlandse handel en business-ontwikkeling
3. Respect van burgers en instellingen voor de instituties die de sociale en economische transacties regelen	<u>Rule of Law:</u> De mate waarin agenten vertrouwen hebben in regels en deze ook gehoorzamen, inclusief percepties op misdaad, voorspelbaarheid en functionering van rechterlijke macht, afdwingbaarheid van contracten. Tezamen meten ze het succes van een samenleving in het creëren van een omgeving waarin eerlijke en voorspelbare regels de basis vormen voor sociale en economische interacties, en de mate waarin eigendomsrechten worden beschermd.
	<u>Control of corruption:</u> Percepties op corruptie, gaande van de frekwentie van additionele betalingen om dingen gedaan te krijgen, de effecten ervan op business environment, het meten van "grand corruption" in de politieke arena en de mate waarin de elite doet aan state capture

Sterkte:

Je kan kiezen tussen absolute scores (point estimates) en relatieve scores (rankings). De absolute scores kunnen dienen als handvaten voor een aanvullende kwalitatieve diepteanalyse van een bepaald land. De relatieve scores maken het mogelijk om de plaats van een land te zien in een groep landen, het gaat dan om een ranking. Je kan landen dus vergelijken op hun multi-dimensionele governance performantie en je kan de groep landen waarmee je vergelijkt kiezen (regionaal, maar ook inkomenscategorie). Je kan zicht krijgen op de evolutie van de indicatoren in de tijd (1996-2004), zowel in absolute als in relatieve termen.

Het is mogelijk om de indicatoren op te delen in de dimensies van politiek bestuur en technocratisch bestuur (zie conceptuele nota voor uitleg). Voor het concept politiek bestuur zijn de volgende indicatoren aangewezen 'voice & accountability', 'political stability', 'rule of law'. Voor het bestuderen van het technocratisch bestuur zijn de indicatoren 'government effectiveness', 'regulatory policy', 'control of corruption' geschikt.

De sterkte van de indicatoren ligt in het oproepen van vragen (vooral beleidsvragen) en moeten in die zin dan ook gebruikt worden als een instrument om diepgaandere analyses en beleidsbevragingen te stimuleren. De keerzijde van de medaille is dat de donor heel goed moet weten welk soort informatie belangrijk en relevant is voor de eigen governance-agenda (dit impliceert een duidelijke keuze voor bepaalde beleidsopties). Gebaseerd daarop kunnen een aantal indicatoren heel selectief gebruikt worden voor de ondersteuning van het beleid en de interventiekeuzes.

Zwakte:

Update om de twee jaar: geeft geen zicht op bepaalde spectaculaire gebeurtenissen in die periode, geen pieken en dalen worden in zicht gebracht.

Foutmarges en betrouwbaarheid van de gegevens verschilt van land tot land. Men moet hoe dan ook erg voorzichtig blijven met de indicatoren. Ze geven op zijn best een aanwijzing een indicatie van een trend. Het interpreteren van de gegevens blijft daarom een oefening die met veel nuance en voorzichtigheid moet gebeuren.

De indicatoren kunnen geenszins een diepgaandere kwalitatieve analyse vervangen.

Het is niet altijd duidelijk in de indicatoren over welke actoren het juist gaat – soms is het niet duidelijk of bepaalde indicatoren aanzien worden als een uitkomst, dan wel als een procesindicator. Daardoor wordt het interpreteren nog moeilijker.

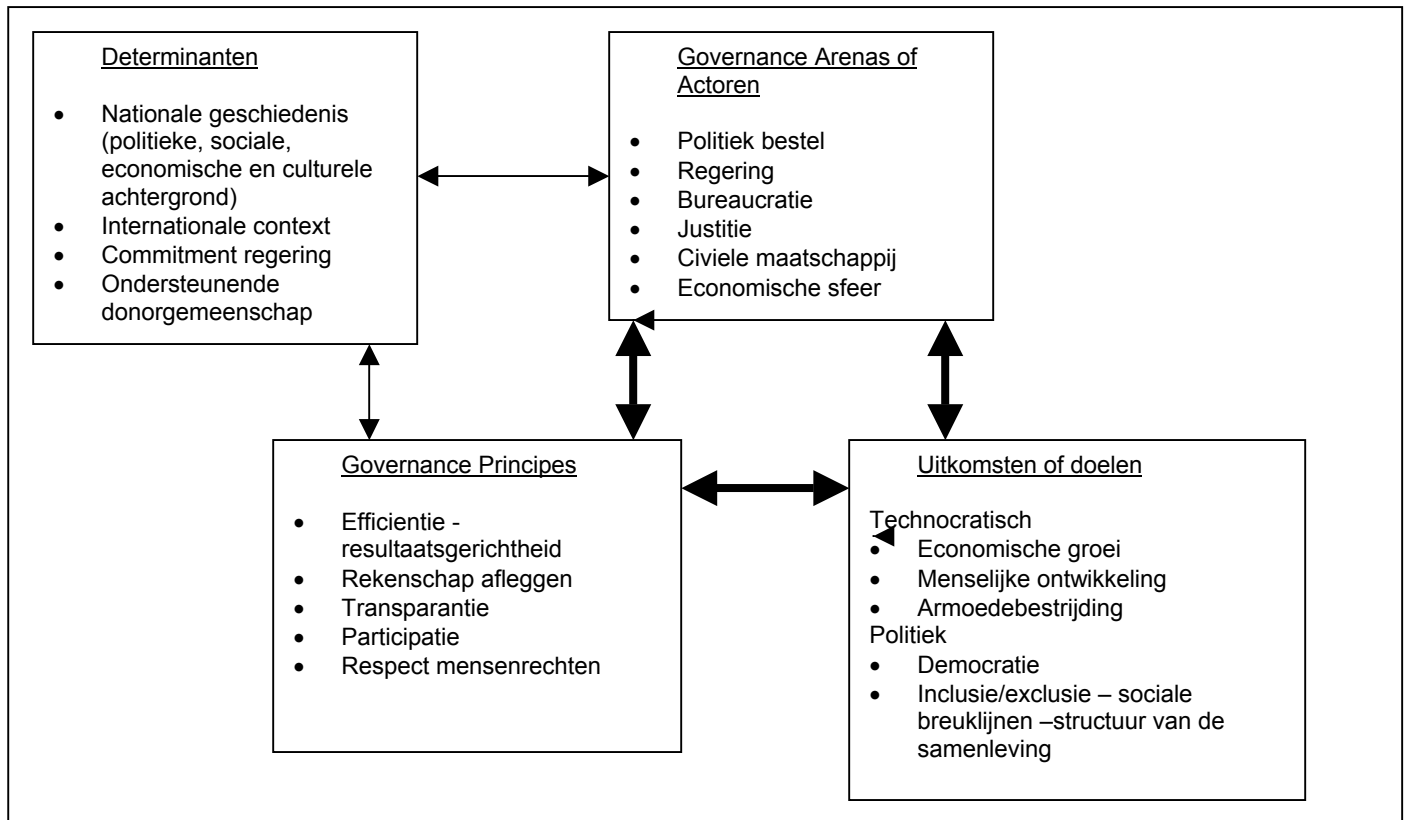
3. Welke toch wel erg belangrijke informatie bevatten de WB indicatoren niet?

Algemeen genomen zou je kunnen stellen dat de indicatoren eerder een algemeen beeld geven van de governance dimensie, maar dat specifieke en gedetailleerdere inzichten over de verschillende dimensies en principes van governance ontbreken.

Om een completer beeld te krijgen van wat de uiteindelijke governance situatie in een land is – en om op die manier beter zicht te krijgen op noodzakelijke interventies, of tenminste een afweging te kunnen maken tussen belangrijke en minder belangrijke ondersteuningsinitiatieven – geven we hieronder enkele elementen mee die een betere opvolging mogelijk maken. In eerste instantie is het van belang om de verschillende dimensies aan

te geven die samenhangen met het governance-concept. Enkel op die manier kunnen we zien waar de tekortkomingen liggen van de Wereldbank indicatoren. Let wel, de onderstaande opdelingen zijn vooral conceptueel en analytisch. In de realiteit is het veel moeilijker om steeds goed het onderscheid te maken. In die zin moeten de pijlen tussen de blokken niet begrepen worden als causale verbanden maar eerder als mogelijke richtingen van beïnvloeding. De vette pijlen geven aan op welke dimensies de donoren vaak trachten directe invloed op uit te oefenen.

Determinanten zijn die dimensies die historisch de context gemaakt hebben zoals ze vandaag is. Het schema duidt er nogmaals op dat eigenaarschap op een bepaald moment een gegeven is dat er al dan niet is. Indien het er niet is en de donorgemeenschap engageert zich toch, dan is de maakbaarheid op governance niveau gering of onbestaande. Donoren kunnen, als het om determinanten gaat, niet veel verandering kopen, zelfs indien ze algemeen genomen de overheid zouden willen ondersteunen. Determinanten moeten daarom vooral mee in overweging genomen worden om het begrijpen van de huidige situatie te verbeteren, en de relatieve maakbaarheid van de constellatie te relativieren en te nuanceren. De determinanten zitten niet (duidelijk) vervat in de indicatoren van de Wereldbank. Het inschatten van het commitment kan enkel kwalitatief gebeuren op basis van een trackrecord van de overheid (beloftes versus realisaties) of een inschatting van het engagement van de politieke top.



Bron: geïnspireerd op "Making Sense of Governance"

Om de logica van de Wereldbank indicatoren te blijven volgen geven we indicator per indicator de tekortkomingen.

Met betrekking tot de indicatoren die enige aanduiding geven over Politiek Goed Bestuur

- de indicator Voice & accountability geeft geen weergave
 - o of er effectief een democratisch bestel is en de kwaliteit van de democratie
 - o van het aantal keren dat er vrije verkiezingen zijn geweest en of er effectief een vreedzame machtswissel is geweest
 - o van de rol van het parlement en andere instituties van rekenschap afleggen (macht, bevoegdheden, onafhankelijkheid...)
- de indicator political stability geeft geen duidelijk beeld over:
 - o het soort conflicten (lokaal, nationaal, regionaal, en de rol van de overheid in die conflicten), ook niet over 'what is at stake' .
 - o Het geeft ook geen zicht op het feit of de militairen/ordediensten erin slagen om de orde te bewaren zonder het gebruik van geweld of het schenden van mensenrechten.
 - o de mechanismen van sociale uitsluiting en/of inclusie van bepaalde groepen (electorale quota bijvoorbeeld, of mechanismen van consultatie/negotiatie tussen bepaalde groepen (minderheden of zwakke groepen) en overheid
 - o de wijze waarop de overheid in dialoog treedt met (bepaalde segmenten van) het middenveld
- de indicator rule of law geeft geen duidelijk beeld van de kwaliteit en de transparantie van het departement justitie. Bovendien is er discussie over het belang van eigendomsrechten, want de band tussen eigendomsrechten en ontwikkeling is niet altijd of overal doorslaggevend of duidelijk. Er zijn in elk geval cases waar ontwikkeling niet gekoppeld is aan het bestaan en respecteren van eigendomsrechten (bijvoorbeeld China).

Met betrekking tot Technocratisch Goed Bestuur

- de indicator government effectiveness richt zich sterk op inputs (en dus niet op de kwaliteit van het beleid, noch op de outputs of resultaten). Er zou bijkomend zicht moeten zijn op
 - o Coördinatie binnen de overheid : hoe gefragmenteerd (en dus zwak) is de overheid?
 - o Capaciteit om te plannen, te budgetteren, implementatie?
 - o Absorbive capacity
 - o Nieuwe institutionele hervormingen die eventueel onderweg zijn en de technische capaciteitsopbouw die ze nodig hebben
- De indicator regulatory quality: hier bestaat het meeste discussie over, het gaat immers om de kwaliteit van het beleid, maar heel specifiek gericht op de incidentie van marktonvriendelijke politiek (= bad governance voor de Wereldbank). De Nederlanders en de Denen hebben dit onderdeel vervangen door meer 'sociaal' geïnspireerde indicatoren. Bezorgdheid rond 'equitable development of poverty reduction' staat bij deze donoren centraler. Ook de PNUD gebruikt deze indicator niet.

- o Indien sociale inclusie belangrijk is / of commitment to pro-poor growth / of armoedebestrijding zou het wellicht belangrijk zijn om zicht te krijgen op de kwaliteit van het sociale beleid (vangnetten, bescherming minderheden en zwakke groepen...) – een indicator die hier meer zicht op geeft is de CPIA score van de werelddbank, maar heel erg transparant is het opstellen van die score niet. In die zin is een kwalitatieve analyse weerom geen overbodige luxe.
- de indicator corruptie geeft niet in detail aan
 - o welke de recente evoluties zijn met betrekking tot het bestrijden van corruptie en in welke mate deze effectief zijn (recente ‘overwinningen’ of succesverhalen in het land?)
 - o hoe actief parlement, civiele maatschappij en privé-sector zijn in het aanklagen, vervolgen van corruptie
 - o de toegankelijkheid van overheidsdocumenten en de mate van poractieve houding van de overheid om het publiek te informeren met betrekking tot het beleid.

4. Wat kan je als donor doen met governance-indicatoren (zie ook vorige nota: de indicatoren zijn een instrument in functie van de donoragenda en het beleid van de donor)

Ter illustratie drie donoren en hun gebruik van governance-indicatoren.

Millenium Challenge Account (Millenium Challenge Corporation): (zie bijlage MCA Burundi – MCA Rwanda)

Deze donor is een goede illustratie van hoe selectiviteit vorm krijgt door het gebruik van indicatoren.

Alle landen uit de low-income groep en de lower middle-income groep komen terecht in een pool van kandidaatlanden. Vervolgens worden al deze landen getoetst op 16 indicatoren:

Ruling justly (6 indicatoren)	Investing in people (4)	Promoting economic freedom (6)
Civil liberties	Public expenditure on health	Cost of starting a business
Political rights	Immunization	Inflation
Voice and accountability	Public expenditure on primary education	Fiscal policy
Government effectiveness	Girls' primary education completion rate	Days to start a business
Rule of law		Trade policy
Control of corruption		Regulatory quality rating

Per indicator en per inkomensgroep wordt er een mediaan gefixeerd. Een land komt in aanmerking voor hulp indien

- 1) binnen elke van de drie dimensies (ruling justly, investing in people, promoting economic growth) het land op minstens drie indicatoren boven de mediaan scoort
- 2) het land moet de indicator corruptie sowieso boven de mediaan scoren
- 3) de indicator inflatie telt geen mediaan – het criterium is dat inflatie niet hoger mag zijn dan 15%

Landen kunnen al dan niet op de uiteindelijke lijst van partnerlanden terechtkomen afhankelijk van additionele (kwalitatieve) informatie. Er wordt rekening gehouden met de zwakheden van bepaalde indicatoren en met hiaten in de data. De lijst van uiteindelijke landen wordt publiek bekendgemaakt. Landen kunnen vervolgens een programmavoorstel doen en een financieringsaanvraag richten aan MCA. In bijlage de indicatorscores voor Burundi en Rwanda ter illustratie.

DGIS-Nederland

Deze donor illustreert hoe indicatoren kunnen helpen bij het beslissen over hulpmodaliteiten.

Om te beslissen in welke mate Nederland de hulp aligneert (budgetsteun of sectorsteun, dan wel projectfinanciering), is er een trackrecord opgesteld dat opgemaakt moet worden voor alle partnerlanden. De filosofie is dat de hulpmodaliteiten flexibel ingezet moeten kunnen worden en dat er steeds per land wordt afgewogen wat de meest effectieve inzet is. Dit track record speelt bij deze afweging een bepalende rol. Het track record is dus een beoordelingskader dat (1) bepaalt welke mate van ‘alignment’ mogelijk is in een partnerland en (2) vervolgens beoordeelt of de hulpmodaliteiten die de post wil inzetten voldoen aan de kenmerken die bij deze mate van ‘alignment’ horen. De kern van het track record wordt gevormd door vier beleidsclusters (A, B, C en D), elk onderverdeelt in twee clusteronderdelen:

Cluster A: Armoedebestrijding	Cluster B: Economische ordening),	Cluster C: Goed bestuur	Cluster D: Dialoog,
Armoedebestrijdingsbeleid (PRS)	Macro-economisch (stabilisatie)beleid'	Public Finance Management (PFM)	Kwaliteit beleidsdialoog
Politiek commitment voor armoedebeleid	Ondernemingsklimaat / structureel hervormingsbeleid'	Basisvoorwaarden Goed Bestuur	Harmonisatie en Alignment

De gedachte achter deze clustervolgorde en –indeling is dat de oordeelsvorming in cluster A ‘Armoedebestrijding’ aansluit bij datgene wat Nederland met haar OS-beleid wil bereiken. Cluster B ‘Economische ordening’ en C ‘Goed bestuur’ vormen hierbij de randvoorwaarden, terwijl cluster D ‘Dialoog’ beoordeelt hoe effectief Nederland in een partnerland kan zijn door beïnvloeding en/of samenwerking. De clustervolgorde en –indeling is evenwel niet normatief in de zin dat bijvoorbeeld cluster A belangrijker is dan cluster B, of clusteronderdeel C1 belangrijker dan C2 etc.

Elke cluster wordt gestructureerd door een aantal vragen die op het terrein dienen beantwoord te worden. Op basis van de antwoorden wordt er per cluster een beoordeling gegeven gaande van a (zeer goed) tot d (niet goed). De benchmarks voor de verschillende onderdelen van de clusters zijn onder meer de CPIA scores van de Wereldbank en de governance-indicatoren van de Wereldbank. Tenslotte krijgt heel het trackrecord ook nog eens een eindbeoordeling. In het afwegen van de verschillende eindscores ontstaat er een stroomdiagram of een beslissingsmatrix die gehanteerd wordt bij het beslissen over het meer of minder aligneren van de hulp.

IDA-Wereldbank⁵: (zie bijlage CPIA 2004)

Deze donor illustreert hoe indicatoren en scores gebruikt kunnen worden voor het toepassen van het selectiviteitsprincipe in het alloceren van hulpvolumes.

Een zeer belangrijk instrument voor de allocatie van de hulp zijn de CPIAs (Country Policy and Institutional Assessments). Deze evalueren de kwaliteit van het institutioneel en beleidskader van een gegeven land. Met kwaliteit bedoelt men de mate waarin het kader compatibel is of een bijdrage kan leveren tot armoedebestrijding, duurzame economische groei, en het efficiënte gebruik van ontwikkelingsgeld. Er zijn in totaal 16 CPIA-criteria die georganiseerd zijn in 4 clusters (zie hieronder). Elk onderdeel krijgt een score gaande van 1 (very weak performance) tot 6 (very strong performance) en elke cluster krijgt een eindscore. Tenslotte is er ook nog een 'overall rating' waarin de 4 clusterscores elk voor 25% wegen en verwerkt zitten.

A. Economic Management	B. Structural Policies	C. Policies for Social Inclusion/Equity	D. Public Sector Management and Institutions
1. Macroeconomic Management 2. Fiscal Policy 3. Debt Policy	4. Trade 5. Financial Sector 6 Business Regulatory Environment	7. Gender Equality 8. Equity of Public Resource Use 9. Building Human Resources 10. Social Protection and Labor 11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability	12. Property Rights and Rule-based Governance 13. Quality of Budgetary and Financial Management 14. Efficiency of Revenue Mobilization 15. Quality of Public Administration 16. Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector

De totstandkoming van de CPIAscores is een complex (en niet transparant) proces. De eerste fase is een benchmarking fase. Hier gaat het om het bepalen van het duidelijk invullen van de scores (van 1 tot 6: wat zijn de elementen die bepalen wat een score 1 is, een score 2, etc...). Deze benchmarks worden vastgesteld op basis van samples (benchmark countries) en dit is een jaarlijkse oefening waarbij de samples ook steeds veranderen. Na een reeks van controles en reviews worden de benchmarks en de benchmark countries [gebruikt als referentiepunt voor de tweede fase, namelijk het toekennen van de scores in de verschillende landen.](#)

Voor het alloceren van de hulp wordt er binnen IDA gebruik gemaakt van een speciaal ontworpen formule. Er wordt een Country Performance Rating berekend (gewogen gemiddelde) op basis van de CPIA-score (weegt 80%) en de Portfolio Performance Rating⁶ (weegt 20%), die vervolgens vermenigvuldigd wordt met een 'governance factor' (wordt berekend op 7 governance criteria van de CPIA). De resulterende country performance rating (tezamen met een correctie op basis van het BNP/capita) vormen de basis voor het alloceren van de hulp. Betere performers krijgen meer IDA-steun. De allocatienorm geeft zicht op de middelen enveloppe dat elk land zal krijgen gedurende de drie erop volgende jaren indien de performantie op hetzelfde niveau blijft. De allocatienorm vormt in ieder geval de base-case financing scenario die eventueel vastgelegd wordt in de Country Assessment Strategy. Vervolgens wordt er een optimistisch en een pessimistisch scenario opgesteld.

⁵ Het is wellicht interessant te weten dat IDA ook speciale criteria voorziet voor post-conflict landen. Voor meer informatie zie: IDA's Performance-Based Allocation System: IDA Rating Disclosure and Fine-Tuning the Governance Factor.

⁶ Deze laatste is een rating opgesteld door de wereldbank en reflecteert de implementatie performantie van het land.

Een optimistisch scenario houdt rekening met een substantiële stijging in performantie waardoor de enveloppe in verhouding sterk toeneemt. Een pessimistisch scenario houdt rekening met een daling in performantie waardoor de enveloppe ook zal krimpen.

Samengevat, indien goed en selectief uitgekozen (relevant voor het beleid) kan je een aantal indicatoren gebruiken om het selectiviteitsprincipe toe te passen, om de hulpvolumes af te stemmen op performantie en om een beslissing te nemen over hulpmodaliteiten.

Indicatoren rond governance kunnen ook de ruggegraat vormen om een degelijke analyse te maken van de politico-institutionele context. Aangevuld met voldoende kwalitatieve en context-specifieke inzichten kan ook het (governance-)hulpprogramma afgestemd worden op die context.

Indicatoren, tezamen met een degelijke kwalitatieve analyse van de politieke context geven ook een betere inschatting van de te verwachten impact van de interventie. De maakbaarheid van de governance-situatie zal wellicht realistischer worden door het goed begrijpen van de complexiteit.

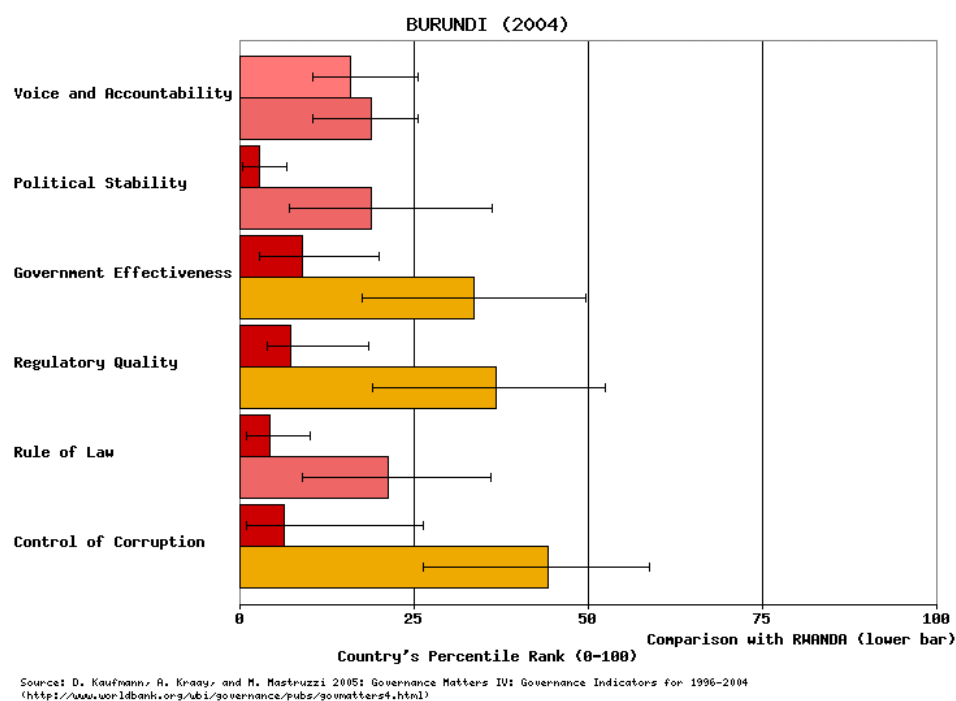
5. Een concreet voorstel van checklist goed politiek bestuur – rekening houdende met PRSP modaliteiten (niet volledig – kan verder uitgewerkt worden indien gewenst)

POLITICAL GOVERNANCE				
Definition	Performance of the system in terms of democratic principles and political culture The process (competition and participation) Principles of transparency and accountability are central			
	INFORMATION COVERED BY WORLD BANK INDICATORS	ADDITIONAL INFORMATION NEEDED	GUIDING QUESTIONS	SPECIFICALLY APPLIED TO PRSP / BUDGET SUPPORT
- Political commitment		* General government commitment	Describe past experiences with government commitment : e.g. did government meet previous (political) conditions, the willingness to reform, to combat corruption, ...	Is there political commitment to the PRSP at the highest political level? Have national authorities drawn up the PRSP? Who has ownership in gvt: Finance & Planning or also other Ministries / local agents?
- voice and accountability	<u>Voice and Accountability – KKZ⁷</u> : Measures aspects of the political process, civil liberties, political rights, more specifically: measures the extent in which citizens are able to participate in the selection governments and independence of the media	* regular open and free elections * role of parliament * lateral accountability	Are elections regular, open and free? Does the opposition have room for campaigning? Is there alternation of power? (<i>Polity V database</i>) Is Parliament democratically elected? (<i>Polity V database</i>) Does the parliament have the power, capacity and mechanisms to hold government accountable in general and specifically for public sector spending? Is there an Auditor General/Accountant General's Office? Or other institutions (ombuds) that embody lateral accountability? Is it independent (appointment director, protected resources)? What are its reporting obligations to the Parliament?	Was the PRS approved by the Parliament? Did the Parliament discuss and comment on the strategy? Can Parliament hold gvt accountable for PRS public spending?
- political stability	<u>Political Stability - KKZ</u> : Measures perceptions of the likelihood that the gvt in power will be destabilized or overthrown by possibly unconstitutional and/or violent means, including domestic violence and terrorism	* human rights * electoral quota for women - minority groups	Describe the human rights record (suggested info: AI/HRW). Are there any local, national or regional conflicts taking place? What is the role of the government in these conflicts? Do military forces, police, army succeed in maintaining order without the use of violence or without violating human rights? Are the military forces subdued to democratic control? Does the electoral system give special weights to those groups in society that tend to be underrepresented through normal electoral procedures (women, minorities, regions)? (<i>Electoral Quotas for Women Database</i>)	Have there been violent incidents during the PRSP formulation/revision participative process? Did government give special attention to these groups in the PRSP document, in the participation process?

⁷ KKZ stands for the Governance Indicators developed by Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton. See www.worldbank.org/publicsector/indicators

		<p>* Specific mechanisms of participation for women and minority groups</p> <p>* dialogue gvt – civil society</p>	<p>Are there mechanisms of consultation/negotiation between (certain) interest groups and government?</p> <p>Is civil society regularly consulted by government?</p>	<p>How has civil society been involved in the PRS? Which were the contributions of civil society to the PRSP document (if any)?</p>
- rule of law	<p><u>Rule of Law – KKZ / CPIA: rule based governance</u></p> <p>The extent in which agents have confidence in and abide by the rules of society. These include the perceptions of the incidence of crime, the effectiveness and predictability of the judiciary, the enforceability of contracts. Together they measure the success of a society in developing an environment in which fair and predictable rules form the basis for economic and social interactions, and importantly, the extent to which property rights are protected.</p>	<p>* quality, transparency justice department</p>	<p>Is governmental action underscored by the law?</p> <p>Is the Judiciary independent?</p> <p>Generally speaking are government institutions (especially justice department) seen as trustworthy? (<i>Afrobarometer, Latinobarometer</i>)</p>	

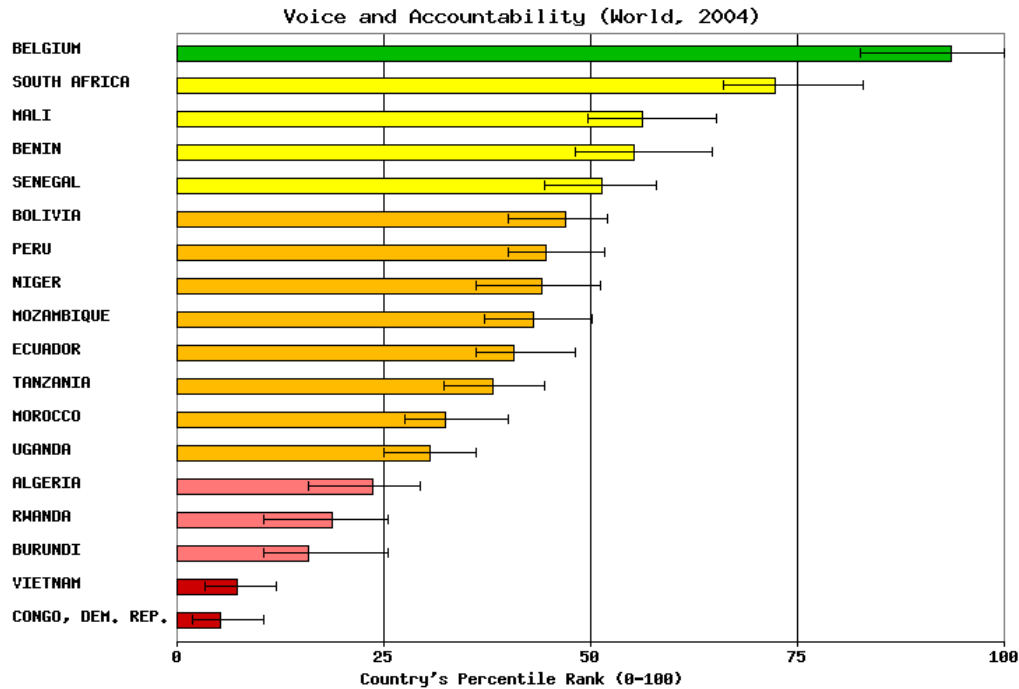
Ter illustratie: partnerland Burundi uitgezet op de indicatoren tegenover Rwanda



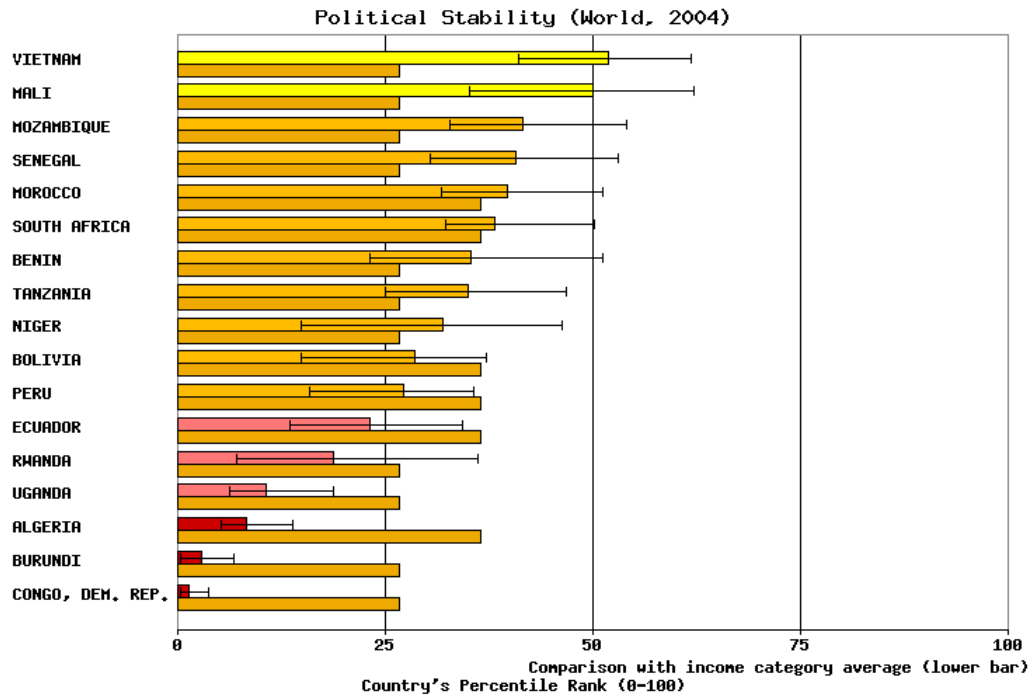
Statistical Table: all 6 governance indicators for BURUNDI

Governance Indicator	Year	Percentile Rank (0-100)	Estimate (-2.5 to + 2.5)	Standard Deviation	Number of surveys/polls	Sources	Income Category Average, Percentile
Voice and Accountability	2004	16.0	-1.13	0.18	5	List	27.8
Political Stability	2004	2.9	-2.04	0.31	4	List	26.7
Government Effectiveness	2004	9.1	-1.24	0.23	6	List	21.5
Regulatory Quality	2004	7.4	-1.35	0.29	5	List	25.1
Rule of Law	2004	4.3	-1.50	0.21	6	List	23.0
Control of Corruption	2004	6.4	-1.16	0.24	4	List	23.5

Ter illustratie: de partnerlanden uitgezet op twee indicatoren van de wereldbank

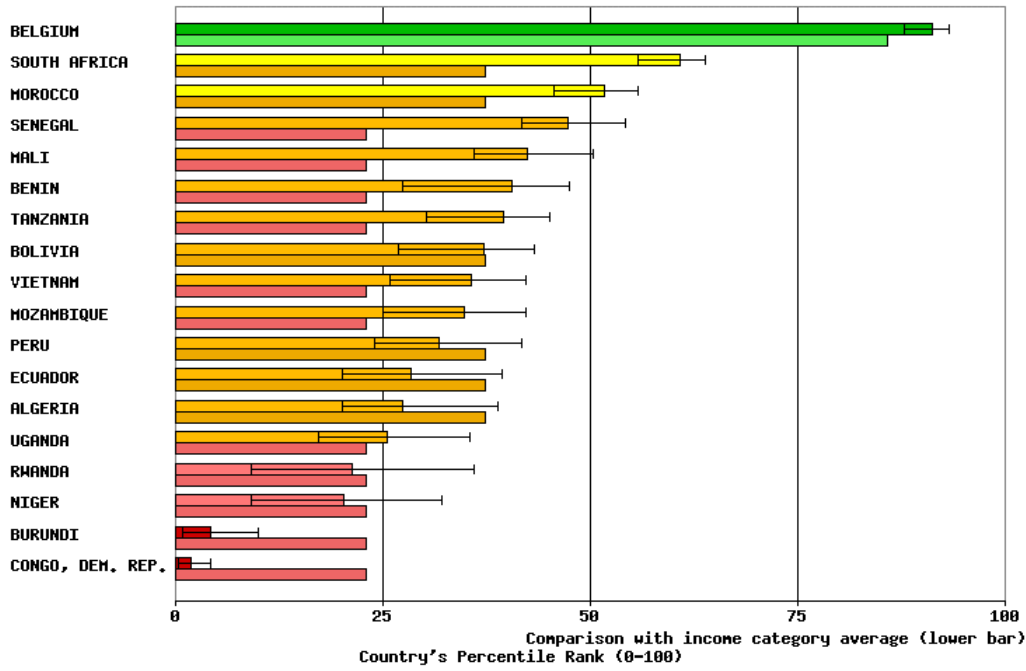


Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/govmatters4.html>)



Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/govmatters4.html>)

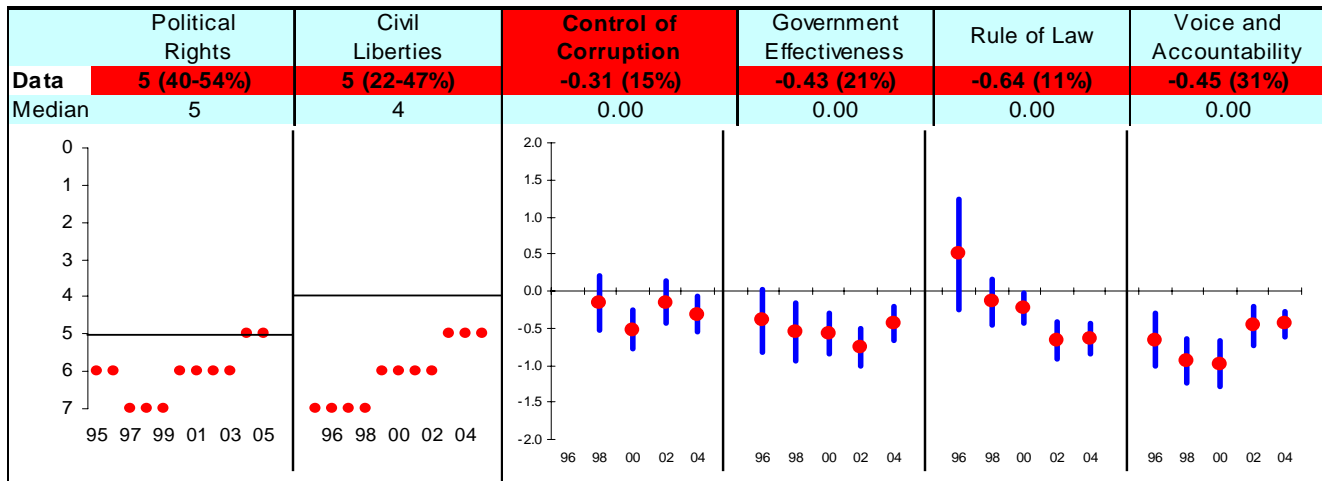
Rule of Law (World, 2004)



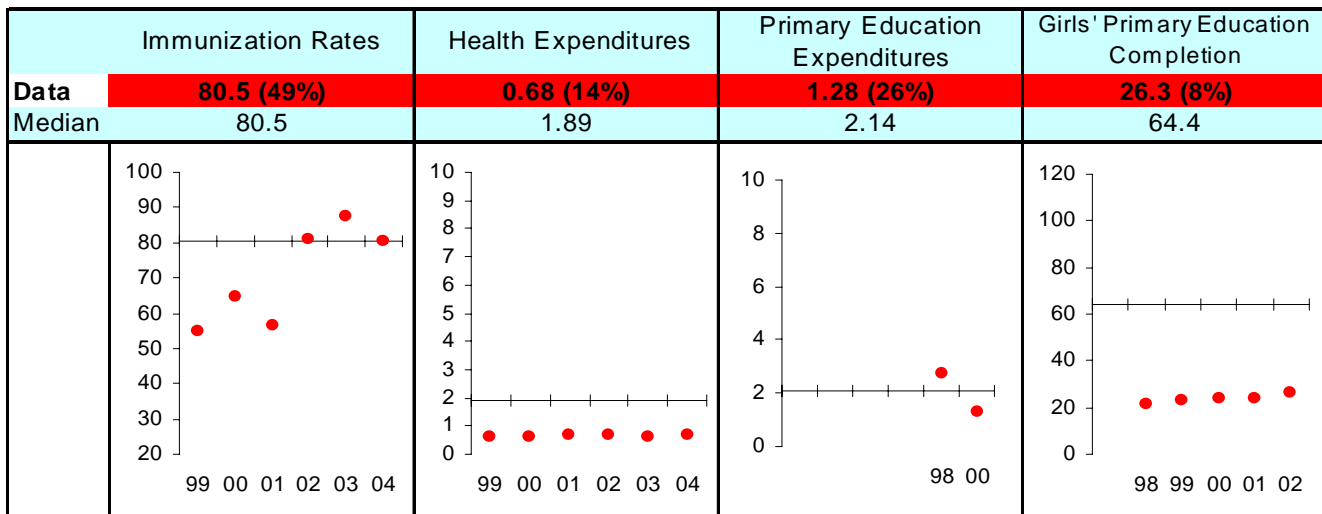
Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/Pubs/govmatters4.html>)

Burundi FY06

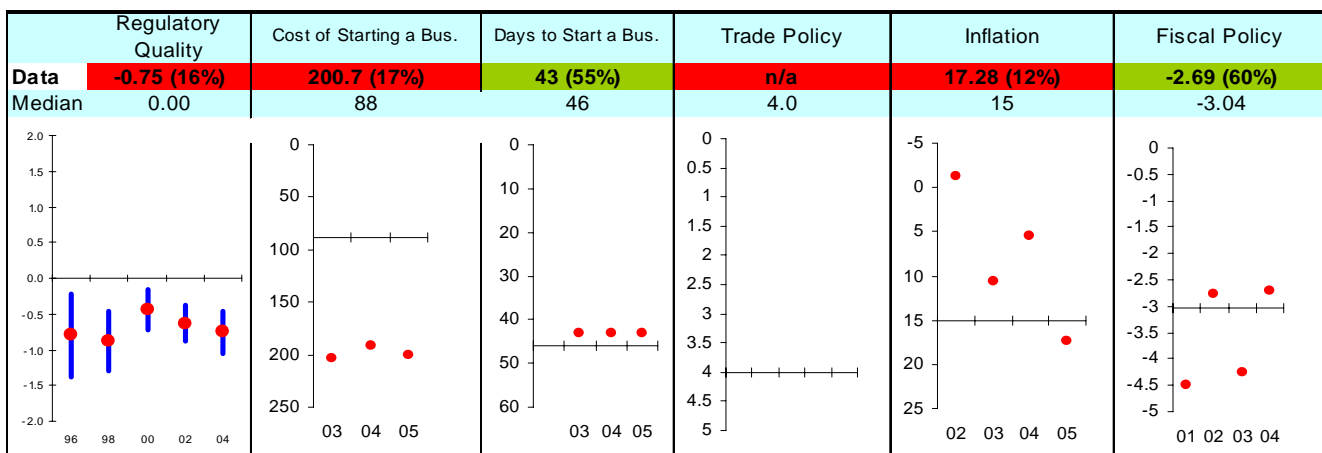
Ruling Justly



Investing in People



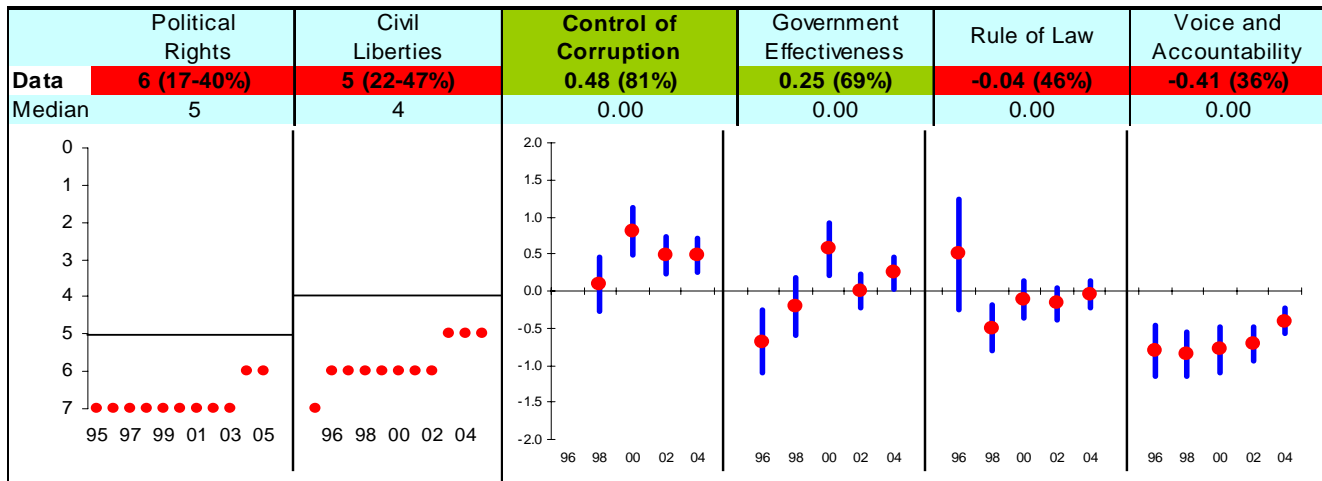
Economic Freedom



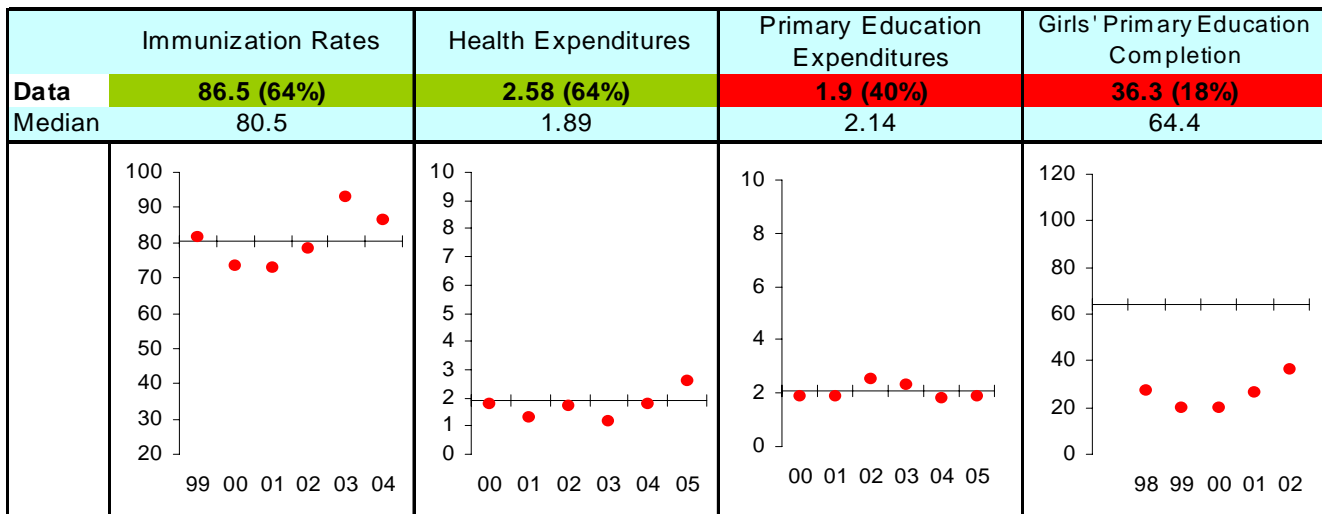
Note: The Board of the MCC will consider performance under these indicators plus qualitative and other materials in choosing countries eligible to submit compact proposals to MCC. The first number is the country's score and percentage in () is their ranking relative to other candidate countries (0% the worst, 50% the median, and 100% the best.) Graphs: higher is better, the horizontal-axis has been drawn through the median, the red dot is the data point, and the blue vertical bar is the standard error. Indicators highlighted in green are above the median as currently calculated and those in red are below. Medians may change as new data becomes available.

Rwanda FY06

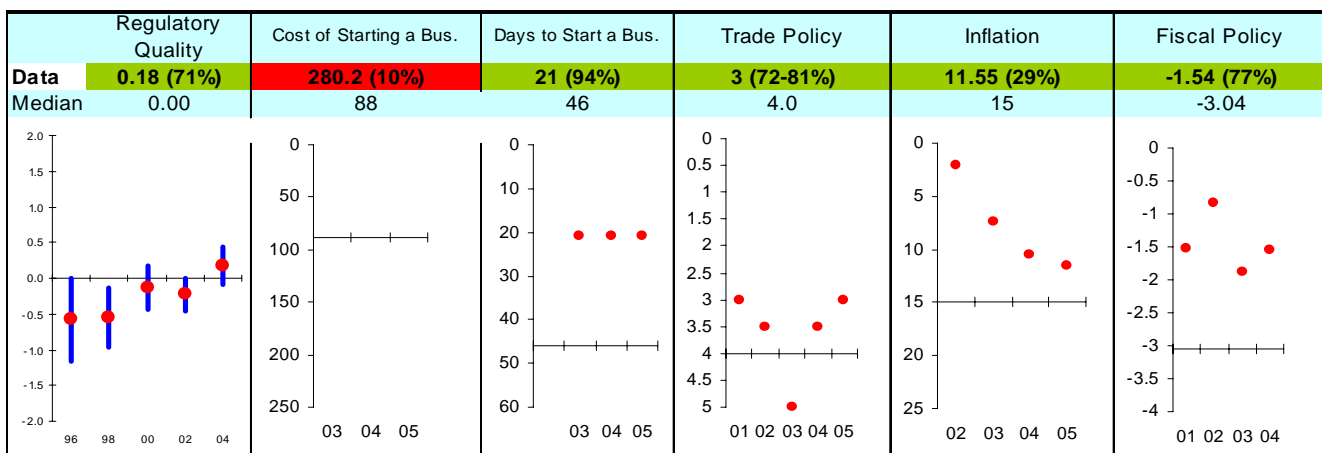
Ruling Justly



Investing in People



Economic Freedom



Note: The Board of the MCC will consider performance under these indicators plus qualitative and other materials in choosing countries eligible to submit compact proposals to MCC. The first number is the country's score and percentage in () is their ranking relative to other candidate countries (0% the worst, 50% the median, and 100% the best.) Graphs: higher is better, the horizontal-axis has been drawn through the median, the red dot is the data point, and the blue vertical bar is the standard error. Indicators highlighted in green are above the median as currently calculated and those in red are below. Medians may change as new data becomes available.

2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA)	
Overall Rating	
First Quintile	Armenia, Bhutan, Burkina Faso, Cape Verde, Grenada, Honduras, Maldives, Mali, Nicaragua, Pakistan, Samoa, Senegal, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Tanzania, Uganda
Second Quintile	Albania, Azerbaijan, Benin, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Dominica, Georgia, Ghana, India, Indonesia, Lesotho, Kenya, Madagascar, Serbia and Montenegro, Sri Lanka, Vietnam
Third Quintile	Bangladesh, Cameroon, Ethiopia, Guyana, Kyrgyz Republic, Malawi, Moldova, Mongolia, Mozambique, Nepal, Niger, Republic of Yemen, Rwanda, Zambia
Fourth Quintile	Cambodia, Chad, Republic of Congo, Djibouti, The Gambia, Guinea, Kiribati, Mauritania, Papua New Guinea, Sao Tome and Principe, Sierra Leone, Tajikistan, Tonga, Uzbekistan, Vanuatu
Fifth Quintile	Angola, Burundi, Central African Republic, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Comoros, Eritrea, Guinea-Bissau, Haiti, Lao PDR, Nigeria, Solomon Islands, Sudan, Togo, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.	

Note: Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.

2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA) Cluster A – Economic Management	
First Quintile	Armenia, Azerbaijan, Burkina Faso, Indonesia, Maldives, Mali, Mozambique, Nepal, Pakistan, Senegal, St. Vincent and the Grenadines, Tanzania, Uganda, Vietnam, Republic of Yemen
Second Quintile	Albania, Bangladesh, Benin, Bhutan, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Ethiopia, Georgia, Ghana, Honduras, India, Kenya, Kiribati, Kyrgyz Republic, Lesotho, Nicaragua, Serbia and Montenegro, St. Lucia
Third Quintile	Bolivia, Cambodia, Chad, Grenada, Guyana, Lao PDR, Madagascar, Mongolia, Niger, Rwanda, Samoa, Sierra Leone, Tajikistan, Sri Lanka, Uzbekistan
Fourth Quintile	Burundi, Cameroon, Democratic Republic of Congo, Dominica, Republic of Congo, Djibouti, The Gambia, Moldova, Nigeria, Papua New Guinea, Tonga, Vanuatu
Fifth Quintile	Angola, Central African Republic, Comoros, Côte d'Ivoire, Eritrea, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Malawi, Mauritania, Sao Tome and Principe, Solomon Islands, Sudan, Togo, Zambia, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.	

Note: Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.

2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA) Cluster B – Structural Policies	
First Quintile	Albania, Armenia, Benin, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Dominica, Honduras, Maldives, Pakistan, Sri Lanka, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Uganda
Second Quintile	Cameroon, Grenada, Guyana, Indonesia, Kyrgyz Republic, Madagascar, Malawi, Mongolia, Nicaragua, Niger, Samoa, Senegal, Tanzania, Zambia
Third Quintile	Azerbaijan, Burkina Faso, Djibouti, The Gambia, Georgia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mali, Mauritania, Moldova, Papua New Guinea, Serbia and Montenegro
Fourth Quintile	Bangladesh, Central African Republic, Chad, Côte d'Ivoire, Republic of Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, India, Mozambique, Nepal, Rwanda, Sierra Leone, Tajikistan, Togo, Vietnam, Republic of Yemen
Fifth Quintile	Angola, Bhutan, Burundi, Cambodia, Comoros, Democratic Republic of Congo, Eritrea, Ethiopia, Kiribati, Lao PDR, Nigeria, Sao Tome and Principe, Solomon Islands, Sudan, Tonga, Uzbekistan, Vanuatu, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.	

Note: Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.

2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA) Cluster C – Policies for Social Inclusion/Equity	
First Quintile	Armenia, Bhutan, Burkina Faso, Cape Verde, Grenada, Honduras, Maldives, Serbia and Montenegro, Sri Lanka, St. Lucia, Uganda, Vietnam
Second Quintile	Bangladesh, Bolivia, Dominica, Georgia, Ghana, India, Kyrgyz Republic, Madagascar, Malawi, Mauritania, Nicaragua, Rwanda, Samoa, St. Vincent and the Grenadines, Tanzania, Uzbekistan
Third Quintile	Albania, Benin, Bosnia and Herzegovina, Cameroon, Eritrea, Ethiopia, Guinea, Guyana, Indonesia, Mali, Moldova, Mongolia, Mozambique, Senegal, Zambia
Fourth Quintile	Azerbaijan, Cambodia, Chad, Djibouti, The Gambia, Kenya, Lesotho, Nepal, Niger, Nigeria, Pakistan, Republic of Yemen, Sierra Leone, Tajikistan, Tonga, Vanuatu
Fifth Quintile	Angola, Burundi, Central African Republic, Comoros, Democratic Republic of Congo, Republic of Congo, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Lao PDR, Papua New Guinea, Sao Tome and Principe, Solomon Islands, Sudan, Togo, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.	

Note: Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.

2004 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA) Cluster D – Public Sector Management and Institutions	
First Quintile	Armenia, Bhutan, Cape Verde, Dominica, Ghana, Grenada, India, Maldives, Mali, Samoa, Senegal, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Tanzania
Second Quintile	Benin, Burkina Faso, Bosnia and Herzegovina, Ethiopia, Georgia, Honduras, Indonesia, Kenya, Kiribati, Lesotho, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Pakistan, Rwanda, Serbia and Montenegro, Sri Lanka, Uganda, Vietnam
Third Quintile	Albania, Azerbaijan, Bolivia, Cameroon, Guyana, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Nepal, Niger, Papua New Guinea, Sao Tome and Principe, Zambia
Fourth Quintile	Bangladesh, Côte d'Ivoire, Eritrea, Republic of Congo, Djibouti, The Gambia, Guinea, Kyrgyz Republic, Moldova, Nigeria, Sierra Leone, Tonga, Vanuatu, Republic of Yemen
Fifth Quintile	Angola, Burundi, Cambodia, Central African Republic, Chad, Comoros, Democratic Republic of Congo, Guinea-Bissau, Haiti, Lao PDR, Solomon Islands, Sudan, Tajikistan, Togo, Uzbekistan, Zimbabwe
Countries not rated in CPIA 2004 exercise: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalia, and Timor-Leste.	

Note: Number of countries per quintile varies due to equal scores at cut-off levels.