

WAT IS NU EIGENLIJK GOED BESTUUR?



Emiel Vervliet

MO* PAPER

nummer 43 – mei 2010

www.mo.be



MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Emiel Vervliet is hoofdredacteur van de MO* papers en docent aan de Sociale Hogeschool van Heverlee.

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Oxfam-Wereldwinkels), Hans Vandewater (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Jo Vervecken (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van de mondiale nieuwssite www.MO.be (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

[inleiding]

‘Goed bestuur’ geldt meer en meer als een voorwaarde voor succesvolle sociale en economische ontwikkeling. Ontwikkelingshulp en schuldkwijtschelding worden gekoppeld aan een verbeterde werking van de overheid. Het samenwerkingsakkoord 2010-2013 tussen België en de Democratische Republiek Congo voorziet bijvoorbeeld een enveloppe van 300 miljoen euro, die met 100 miljoen kan worden verhoogd op voorwaarde dat Congo beter scoort in de ranglijst *Doing Business* en voor zijn ‘index van goed bestuur’ bij de Wereldbank en dat het positieve beoordelingen krijgt van het Internationaal Monetair Fonds voor het gebruik van leningen in het kader van het programma voor armoedebestrijding.

De meest gebruikte indicator van goed bestuur is de *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* van de Wereldbank. Daarmee beoordeelt de bank de kwaliteit van het beleid en van de instellingen van een land. De toewijzing van zachte leningen (met een lage interest en een lange terugbetalingstermijn) is voor een groot deel gebaseerd op de CPIA. Bovendien zal de CPIA ook een grote rol spelen bij de komende aanvulling van de middelen van de Wereldbank voor zachte leningen (IDA 16 voor de jaren juli 2011-juni 2014).

GTZ, de Duitse *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* – die we kunnen vergelijken met de Belgische Technische Coöperatie (BTC) – publiceerde al in 2008 een discussienota over de CPIA. In maart 2010 stelde de Onafhankelijke Evaluatiegroep van de Wereldbank ook een beoordeling van de CPIA op. In deze paper vatten we deze twee studies samen: hoe wordt de CPIA opgesteld, wat zijn de sterke en zwakke punten en hoe kan de CPIA verbeterd worden?





HULP VOOR LANDEN WAAR DE VOORWAARDEN VOOR ONTWIKKELING AANWEZIG ZIJN

Donoren van ontwikkelingshulp en academici hebben altijd gediscussieerd over de voorwaarden waaronder hulp effectief bijdraagt tot ontwikkeling. Bilaterale donoren gaven en geven nog altijd de voorkeur aan hun vroegere kolonies of aan ontwikkelingslanden die van strategisch belang zijn. Maar om de hulp efficiënter te maken, proberen ze hun beslissingen te baseren op min of meer objectieve criteria.

De Wereldbank beoordeelt al sinds de jaren 1980 de kwaliteit van het bestuur van de landen waaraan ze leningen toekent. 'Bestuur' betekent hier de manier waarop macht wordt gebruikt in het beheer van de economische en sociale hulpbronnen. Om de kwaliteit van dat bestuur te beoordelen, gebruikt de bank haar CPIA of *Country Policy and Institutional Assessment*. Landen die in aanmerking komen voor leningen van de bank, worden beoordeeld op zestien criteria. Die beoordeling is een belangrijk element om te bepalen hoe veel zachte leningen een lage-inkomensland maximaal kan ontvangen van de Wereldbank. Dat gebeurt niet rechtstreeks met de CPIA, maar met de CPR of *Country Performance Rating*. Daaruit volgt dan de *IDA Resources Allocation Index* (IRAI). We komen hier later op terug.

Daarnaast dient de CPIA ook nog voor andere doeleinden. De bank gebruikt de CPIA in haar strategische landennota's (*CAS* of *Country Assistance Strategy*), in evaluaties en onderzoek, als een element in het definiëren van 'zwakke' of 'mislukte' staten en in het beoordelen van de kredietwaardigheid van een land. De CPIA bepaalt dus mee de beoordeling van de risicograad van leningen die een land aangaat – en dus de interest die een land op die leningen zal moeten betalen – en levert ook een beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsschuld van een land.

Het is niet verwonderlijk dat de CPIA vragen oproept. Critici vinden zwakheden in de technische kwaliteiten: is het meetinstrument betrouwbaar en zijn de samenstellende criteria onderling consistent? Meer fundamentele vragen betreffen de geldigheid van de CPIA: meet de CPIA de juiste factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling? Ten slotte zijn er vragen bij de gevolgen van de CPIA voor de hulpvragende landen: is het systeem altijd correct en worden alle landen op dezelfde wijze beoordeeld?

HOE WORDT DE CPIA OPGESTELD?

Het toekennen van een CPIA aan een individueel land is het resultaat van een lang proces. Eerst worden *benchmark*- of 'normlanden' gekozen: landen waarvan de prestaties als vergelijkingsbasis zullen dienen. Die landen worden zo gekozen dat alle regio's, lage- en middeninkomenslanden en slecht en beter bestuurd landen in de vergelijkingsbasis zitten. Dit werk gebeurt door de regionale hoofdeconomen en door medewerkers van het hoofdkantoor van de Wereldbank in Washington. Op basis daarvan ontstaat een lijst met referentiescores (*benchmarks*): welke score (op een schaal van één tot zes) krijgt een bepaald beleid?

Vervolgens gaan de landenteams aan het werk. Die bestaan uit medewerkers van de Wereldbank die een land opvolgen vanuit verschillende invalshoeken. Zij werken op basis van de referentiescores, een vragenlijst en een lijst met informatiebronnen. De landenteams bepalen voor zestien criteria wat een slechte prestatie (score 1) of een goede prestatie is (score 6) en alles wat daartussen ligt. Ze doen dit op basis van een aantal elementen ter beoordeling van het beleid. De lijst van beoordelingselementen voor elk van die zestien criteria is te vinden in bijlage 1.

Soms organiseren de landenteams overleg met vertegenwoordigers van het land zelf, maar het beoordelingsproces blijft in hoge mate een interne aangelegenheid van de Wereldbank. Voor elke score wordt de beschikbare informatie aangegeven en wordt gemeld welke andere beschouwingen (bijvoorbeeld met betrekking tot de geloofwaardigheid van een herziening van de wetgeving) hebben geleid tot de uiteindelijke beoordeling en dus de score. Deze motivering van de scores is een belangrijk element in de procedure. Ze wordt niet publiek gemaakt om de medewerkers niet aan te zetten tot zelfcensuur.

Welke informatiebronnen worden daarbij gebruikt? De CPIA-vragenlijst vermeldt 38 verschillende bronnen of *guide posts*. Daarvan zijn er 28 van de Wereldbank zelf of van het IMF. Enkele voorbeelden: de rapporten van de jaarlijkse IMF-consultaties met de lidstaten (onder artikel 4 van de statuten) en de IMF-code voor transparantie in het belastingstelsel, de *Doing Business* database, de *Foreign Investment Advisory Service*, de *World Development Indicators* en de *Labour Standards Toolkit* van het *World Bank Human Development Network*. Er zijn slechts tien externe informatiebronnen, waaronder de Wereldhandelsorganisatie, de *Heritage Foundation* (een zeer conservatieve denktank uit de VS), *Transparency International*, het *Open Budget Initiative*, UNDP, *Global Integrity* en Reporters Zonder Grenzen.

Dan volgt een intern controleproces waarbij de voorgestelde scores worden voorgelegd aan de hoofdeconomen en sectorspecialisten van elke regio. Zij gaan na of alle landen van hun regio op dezelfde manier beoordeeld zijn. Het komt voor dat de landenteams als gevolg van die confrontatie hun scores nog aanpassen. De landenscores worden dan nog eens nagezien door andere departementen van de bank, om na te gaan of alle regio's op dezelfde manier beoordeeld zijn. In deze fase kunnen ook de landenscores nog worden aangepast in overleg met het landenteam. Als er betwistingen blijven, beslist een arbitragecomité dat bestaat uit de vice-voorzitter voor operaties van de Wereldbank, twee regionale hoofdeconomen (maar niet van de regio van het land waarover betwisting bestaat) en de verantwoordelijken van het landenteam.

Ten slotte delen de landenteams de toegekende CPIA-score mee en bespreken die met de regering van 'hun' land. De CPIA-scores worden dan dikwijls gebruikt in onderhandelingen over het beleid van de bank (*Country Assistance Strategy*) en in besprekingen over het beleid van het betrokken land.

Welke elementen of criteria komen in aanmerking om een score toe te kennen?

De CPI-vragenlijst handelt over zestien criteria die ingedeeld zijn in vier clusters:

- Beheer van de economie
- Structuurbeleid
- Beleid voor sociale inclusie en billijkheid
- Beheer van de overheidsinstellingen

Elke cluster bevat minstens drie indicatoren. Maar niet elke indicator weegt even zwaar bij de berekening van de CPIA. Elke indicator krijgt een 'weging' die het belang van deze indicator in de CPIA uitdrukt. We illustreren dat met een fictief voorbeeld. Veronderstel dat een land voor indicator A1 Macro-economisch beheer (zie tabel hieronder) een 4 krijgt (6 is het maximum). Omdat deze indicator voor 8,33 procent telt in de CPIA, zal deze indicator voor 0,33 punten (8,33 procent van 4) bijdragen tot de globale CPIA.

Cluster	CPIA-criterium	Gewicht in CPIA	Gewicht in CPR
A	1 Macro-economisch beheer	8,33%	2,67%
	2 Fiscaal beleid	8,33%	2,67%
	3 Schuldbeleid	8,33%	2,67%
B	4 Handelsbeleid	8,33%	2,67%
	5 Financiële sectoren	8,33%	2,67%
	6 Regulering van de economie	8,33%	2,67%
C	7 Gendergelijkheid	5%	1,6%
	8 Billijkheid in gebruik publieke goederen	5%	1,6%
	9 Onderwijs en opleiding	5%	1,6%
	10 Sociale bescherming en arbeid	5%	1,6%
	11 Ecologische duurzaamheid	5%	1,6%
D	12 Eigendomsrechten	5%	13,6%
	13 Budgettair en financieel beheer	5%	13,6%
	14 Mobilisatie van belastingen	5%	13,6%
	15 Kwaliteit overheidsadministratie	5%	13,6%
	16 Transparantie en corruptie	5%	13,6%

De Wereldbank heeft de CPIA lange tijd beschouwd als vertrouwelijke informatie. Sinds enkele jaren worden de scores voor elk land bekendgemaakt, zowel de volledige CPIA als de deelscores voor elke indicator.

In theorie kan de CPIA tussen 1 en 6 liggen, maar twee derde van de 75 landen waarvoor de bank een CPIA opstelt, krijgt een score tussen 3 en 4. In 2008 lag de

minimumscore op 1,4 (Zimbabwe), het maximum op 4,4 (Armenië en Georgië). Een score van 3 wordt gezien als licht negatief, een score van 3,5 is al positief. Landen met goede prestaties vinden we vooral in Europa, de Kaukasus en Zuid-Azië. Topperformers zijn Armenië, Georgië, Kaapverdië en Ghana. Landen met slechte prestaties bevinden zich vooral in Afrika, met als dieptepunten Zimbabwe, Eritrea, Togo, Soedan en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Stijgen in de rangschikking gaat niet zo snel. De gemiddelde vooruitgang bedraagt 0,055 punten per jaar – een land dat zijn beleid tegen dat gemiddelde ritme verbetert, doet er dus achttien jaar over om zijn CPIA met een vol punt te verhogen. Maar het is natuurlijk mogelijk om sneller vooruitgang te boeken. Georgië en Angola worden genoemd als voorbeelden van ‘snelle leerlingen’.

HET BELANG VAN DE CPIA VOOR DE TOEWIJZING VAN ZACHTE LENINGEN VAN DE WERELDBANK

De CPIA ligt ook aan de basis van de berekening van het quotum aan ‘zachte leningen’ waarop een land maximaal aanspraak kan maken. Eerst wordt een *Country Performance Rating (CPR)* opgesteld. Dat gebeurt op basis van dezelfde zestien indicatoren als voor de CPIA, maar die hebben in de CPR een heel ander gewicht. De scores in cluster D (beheer van de overheidsinstellingen) krijgen in de CPR een veel hogere weging dan in de CPIA. Een criterium uit cluster D weegt daardoor vijf keer zwaarder dan een criterium uit de clusters A en B (beheer van de economie en structuurbeleid) en acht keer zwaarder dan een criterium uit cluster C (sociale inclusie en billijkheid). De CPR houdt ook rekening met de stiptheid in het terugbetalen van vroegere leningen.

De volgende stappen houden rekening met de grootte en het inkomensniveau van een land, eventuele schuldkwijtscheldingen, inspanningen voor regionale samenwerking, de mogelijkheid om bij de Wereldbank ook andere dan zachte leningen af te sluiten en bijzondere omstandigheden zoals een post-conflictsituatie of natuurrampen. Elk land heeft daarenboven recht op een minimum allocatie. De Wereldbank maakt het uiteindelijke resultaat van de oefening niet openbaar bekend, omdat ze wil vermijden dat landen zouden denken dat ze over een soort ‘trekkingsrecht’ beschikken.

DE TECHNISCHE KWALITEITEN VAN DE CPIA

De CPIA is bedoeld om een objectieve basis te creëren voor de beoordeling van het bestuur in een land en voor de verdeling van de leningen van de Wereldbank tussen de lidstaten. Dat is enkel aanvaardbaar als het meetinstrument van goede kwaliteit en betrouwbaar is. De CPIA is gebaseerd op de landen- en sectorenkennis van de medewerkers van de bank. De beoordelaars werken op basis van een vragenlijst en een aantal informatiebronnen en de beoordelingen worden onderworpen aan een intern controleproces. Hoe betrouwbaar is het resultaat van dat proces?

Tot nu toe is daarover nog maar één studie uitgevoerd. In 2004 werden de beoordelingen van de medewerkers van de Wereldbank en van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank met elkaar vergeleken. De twee instellingen werken met dezelfde vragenlijst. Er werd vastgesteld dat de CPIA-scores een standaardafwijking van 0,24 punten vertonen. Dat is voer voor statistici. Het komt hierop neer: veronderstel dat een land van zijn beoordelaars een score van 4,0 krijgt. De 'echte' score ligt dan met een waarschijnlijkheid van 68 procent tussen 3,76 en 4,24. Anders gezegd: als het land honderd keer wordt beoordeeld door verschillende personen, zal de score 68 keer tussen 3,76 en 4,24 liggen en de meeste scores zullen dicht bij de 4 liggen. Een score van 4 kan dus worden beschouwd als een soort 'gemiddelde beoordeling'. De beoordelingsmarge (standaardafwijking) is vrij ruim, aangezien de meeste landen een score tussen 3 en 4 krijgen en de gemiddelde jaarlijkse wijziging in de score van een land slechts 0,055 punten bedraagt.

Hoe zijn die afwijkingen te verklaren? Er bestaan slechts meetbare beoordelingselementen voor een derde van de criteria. Elementen als doorzichtigheid, graad van corruptie en kwaliteit van het bestuur zijn moeilijk in cijfers om te zetten. Het is van belang dat de Wereldbank openlijk erkent dat er beoordelingsmarges zijn. Volgens de GTZ kan de kwaliteit van de beoordeling verbeteren door meer informatiebronnen te gebruiken. Enkele bronnen die tot nu toe ontbreken in het arsenaal van de bank, zijn de landenrapporten van de *Economist Intelligence Unit*, metingen van gender(on)gelijkheid van UNDP (*Gender Empowerment Measure*) en de beoordeling door de Internationale Arbeidsorganisatie van de tekortkomingen in de bescherming van de arbeidsrechten (*Gaps in Workers Rights Assessment*).

De betrouwbaarheid van de CPIA zou ook kunnen verhogen door meer externe toetsing en controle. Die is nu beperkt, omdat de initiële referentiescores, de geschreven verantwoordingen van de toegekende scores en de commentaren tijdens het scoringsproces intern blijven. Een bekendmaking van deze elementen zou meer externe controle toelaten.

De CPIA is een index van goed bestuur. Het is dus van belang dat de scores op elk afzonderlijk beoordelingselement over het 'beleid' gaan. Dat is niet altijd het geval. Sommige scores hangen af van 'resultaten' en die kunnen geheel of gedeeltelijk ontsnappen aan de controle van een regering. Zo is bijvoorbeeld de toegang tot financiële diensten (criterium 5c, zie bijlage 1) inderdaad afhankelijk van overheidsregulering en het beleid van door de overheid gecontroleerde banken, maar even goed van het beleid van privébanken en van het bestaan van instellingen voor microkredieten.



DE ONTWIKKELINGSRELEVANTIE VAN DE CPIA

De CPIA is opgesteld om landen te identificeren die ontwikkelingshulp goed gebruiken. Er moet dus een nauw verband (een 'positieve correlatie' zoals de statistici dat noemen) bestaan tussen de CPIA-resultaten en de ontwikkelingsprestaties van een land.

Komen de CPIA-metingen overeen met de ontwikkelingsprestaties?

In 2007 publiceerde de Wereldbank een studie die de CPIA's over een periode van twintig jaar vergelijkt met de Index voor Menselijke Ontwikkeling van UNDP, cijfers over de economische groei en de vaccinatiegraad. Volgens die studie is er een positief verband. Landen met een hogere CPIA bereiken ook betere resultaten op het vlak van ontwikkeling, maar Afrika blijft achter.

Er valt over deze studie wel het een en ander te zeggen. Om te beginnen is de CPIA in de loop van die twintig jaar sterk van samenstelling veranderd. Zo heeft cluster 4 (Beheer van de overheidsinstellingen) sinds de jaren 1990 een veel groter belang gekregen. Heeft het positieve verband dat de bank denkt te ontdekken, te maken met de CPIA uit de vroege jaren 1990? Bestaat dat verband nog altijd met de huidige CPIA? Het probleem is dat de studie gebaseerd is op interne (vertrouwelijke) bronnen, zodat de resultaten niet te verifiëren zijn door externe personen. Zowel GTZ als de Onafhankelijke Evaluatiegroep van de Wereldbank vinden een positief verband tussen hogere CPIA's en hogere economische groei, maar geen of zelfs een licht negatief verband tussen de CPIA en de index voor menselijke ontwikkeling. Een en ander laat vermoeden dat de CPIA toch enigszins minder betrouwbaar is als voorspeller van ontwikkeling dan de Wereldbank laat uitschijnen.

Zijn de CPIA-criteria relevant voor economische groei?

Ondanks decennia van economisch onderzoek en uiteenlopende beleidservaringen in tientallen landen durven economen geen *to do*-lijst van absoluut noodzakelijke hervormingen opstellen. De meeste economen zijn het wel eens over een reeks voorwaarden voor economische groei, maar ze zijn het oneens over het relatieve belang van elke individuele maatregel. De lijst van algemeen aanvaarde positieve maatregelen omvat:

- Macro-economische stabiliteit, met inbegrip van een stabiele wisselkoers en betalingsbalans, een redelijk niveau van inflatie, een gepaste rentevoet, stabiele belastingspercentages en een houdbare overheidsschuld. 'Redelijk', 'stabiel', 'gepast' en 'houdbaar' zijn begrippen die vatbaar zijn voor interpretatie en niet voor alle landen dezelfde betekenis hebben.
- Voldoende overheidsinvesteringen in onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur.
- Een open handelsbeleid, met ruimte voor het bevorderen van de uitvoer en het voeren van een industriebeleid.
- Openheid voor directe buitenlandse investeringen en overdracht van technologie;

dit impliceert economische en politieke stabiliteit, maar staat niet gelijk aan volledig vrije kapitaalstromen.

- Sterke eigendomsrechten en respect voor afgesloten overeenkomsten.
- Ruimte voor de ontwikkeling van de privésector; sommige economen zullen hieraan toevoegen dat groei op middellange en lange termijn ook bevorderd wordt door het bestaan van sociale bescherming en gelijkheid van kansen.
- Geen overdreven corruptie.
- De meeste economen zijn het er ook over eens dat een zekere mate van milieubescherming ook bevorderlijk is voor groei op lange termijn.

Er bestaat wel overeenstemming tussen de CPIA-criteria en het bovenstaande lijstje, maar er zijn ook verschillen. De twee belangrijkste zijn dat de CPIA vrij weinig belang hecht aan infrastructuur en gezondheidszorg, onderwijs en sociale bescherming, en daarentegen overdreven veel belang aan criteria van *governance*. De CPIA kan verbeteren door meer gewicht te geven aan sociale en ecologische elementen en door het begrip *good governance* ruimer op te vatten (bijvoorbeeld door respect voor mensenrechten en bescherming van minderheden toe te voegen).

Houdt de CPIA genoeg rekening met externe invloeden?

De huidige procedure laat de beoordelaars (de landenteams) de ruimte om rekening te houden met externe factoren die geheel of gedeeltelijk ontsnappen aan de controle van een regering, zoals een stijging van de petroleum- en voedselprijzen of de negatieve gevolgen van regionale conflicten. Uit de geschreven verantwoordingen van de scores blijkt dat de beoordelaars dat ook effectief doen. De auteurs van de GTZ-studie concluderen daaruit dat het niet nodig is om daarvoor een formeel mechanisme in te bouwen. Een bijkomend argument is volgens hen dat externe factoren weinig invloed hebben op de kwaliteit van beleid en instellingen.

Daarenboven stelt de Wereldbank bijkomende middelen ter beschikking van post-conflictlanden en beoordeelt zij op soepele wijze of landen in aanmerking komen voor deze middelen. Maar hier zijn de criteria minder duidelijk vastgelegd en zou de bank objectieve criteria moeten gebruiken en vergelijkbare eisen stellen aan landen die te kampen hebben met de effecten van natuurrampen, de instroom van grote aantallen vluchtelingen, epidemieën of zware externe economische schokken.

Houdt de Wereldbank genoeg rekening met de specifieke kenmerken van landen?

De armste landen en 'zwakke staten' hebben grote behoeften aan externe financiële hulp. Zwakke staten zijn volgens de bank staten met geringe bestuurscapaciteit, door een gebrek aan politieke wil of door een gebrek aan capaciteiten, en met een grote kwetsbaarheid voor conflicten. Hoewel ze meer hulp nodig hebben, ontvangen ze toch slechts een klein deel van de wereldwijde hulpstromen. De leningen van het Wereldbankfiliaal voor zachte leningen (de Internationale OntwikkelingsAssociatie IDA) worden voor het grootste deel toegekend op basis van de CPIA. In principe betekent dat dus: hoe zwakker het beleid en de instellingen van een land, hoe minder leningen. Hoe komen de armste landen en zwakke staten dan toch aan bod?

Om te beginnen gaan de IDA-leningen naar lage-inkomenslanden, dat wil zeggen landen met een BNP van minder dan 1095 dollar per inwoner en per jaar in 2009. Omdat meer en meer landen boven die drempel zitten, komt er in principe meer IDA-geld beschikbaar voor de armste en zwakke landen. Ten tweede houden de landenbeoordelingen ook rekening met de grootte van de bevolking en de graad van armoede. Ten derde is er voor elk land een minimum toewijzing voorzien en is er ook een bovengrens vastgesteld. Goed presterende landen zullen minder leningen ontvangen en dat heeft als gevolg dat er geleidelijk aan minder leningen naar Azië gaan en meer naar Afrika. Ten vierde komen zwakke staten en post-conflictstaten meer in aanmerking voor giften. Ten slotte zijn er bijkomende middelen beschikbaar voor landen die kampen met zware natuurrampen.

Ondanks deze (relatieve) voorkeursbehandeling blijven de zwakke staten in verhouding te weinig hulp ontvangen: in een vergelijking met goed presterende landen blijven zij op 70 procent steken. Dat zou gecompenseerd kunnen worden door voor zwakke staten meer rekening te houden met de inspanningen die zij leveren om hun bestuur te verbeteren. Een tweede verbetering kan erin bestaan in cluster D meer rekening te houden met factoren die invloed hebben op de kans op conflicten, zoals respect voor mensenrechten, bescherming van minderheden en participatie van achtergebleven gemeenschappen.

Laat de CPIA een alternatieve ontwikkelingsstrategie toe?

De Wereldbank kreeg (en krijgt) dikwijls het verwijt dat de CPIA te sterk gebaseerd is op de zogenaamde Washington-consensus. De CPIA bevat inderdaad cruciale elementen uit die consensus: fiscale discipline, doorzichtige belastingsystemen, prijsstabiliteit, openheid voor buitenlandse handel en investeringen, bescherming van eigendomsrechten. Maar er zijn ook onderdelen van de consensus die niet in de CPIA zitten, zoals vermindering van de overheidsuitgaven en het privatiseren van staatsondernemingen.

Toch valt het op dat de indicatoren die in de CPIA een grote weging krijgen (en dus sterk de eindscore beïnvloeden) in de richting van de Washington-consensus gaan. Criteria 1 tot en met 6 wegen dubbel zo zwaar als criteria 7 tot 11 (sociale bescherming en milieu). En cluster D (indicatoren 12-16) heeft opnieuw een veel zwaarder gewicht. De landenteams baseren zich onder andere op de *Doing Business Indicators*. Daarin wegen flexibele ontslagregelingen (in feite het ontbreken van faire ontslagregelingen) zwaar door. Daardoor krijgen landen als Afghanistan en Haïti voor deze specifieke indicator een hogere score dan landen als Finland en Zuid-Korea.

Een andere kritiek betreft het gebruik van de *Index of Economic Freedom* van de *Heritage Foundation*. Die index gaat uit van een rechtlijnig verband tussen economische vrijheid en hoge groei. In werkelijkheid ligt de relatie iets ingewikkelder. China is daarvan de beste illustratie. We kunnen de Wereldbank misschien niet beschuldigen van gewilde eenzijdigheid, maar een grotere intellectuele spreiding van de informatiebronnen die de landenteams voorgesteld krijgen, zou veel twijfel wegnemen.

Alternatieve ontwikkelingsstrategieën zoals het beschermen van beginnende industrieën en het beperken van de kapitaalstromen worden in het CPIA-proces niet gewaardeerd. De CPIA heeft een overduidelijke marktgeoriënteerde inslag.

ENKELE CONCLUSIES EN VOORSTELLEN TOT VERBETERING

Zowel de GTZ als de Onafhankelijke Evaluatiegroep bevestigen dat de CPIA-index voor goed bestuur veel sterke kanten heeft. De CPIA is gebaseerd op indicatoren waarvan de meeste economen erkennen dat ze belangrijk zijn voor de ontwikkeling. De beoordeling zelf gebeurt door medewerkers van de bank met een diepgaande kennis van hun land en van de regio. De bruikbaarheid van de CPIA kan nog groter worden, indien de Wereldbank ook haar beoordelingen zou bekendmaken van landen die enkel in aanmerking komen voor niet-concessionele leningen (leningen aan min of meer normale marktvoorwaarden of IBRD-leningen). Dat zou de verantwoording en doorzichtigheid van de beoordelingen verhogen.

Maar er is ruimte voor verbetering! Een kritisch onderzoek van elk van de gebruikte indicatoren is volgens de Onafhankelijke Evaluatiegroep geen overbodige luxe. Om de betrouwbaarheid van het instrument te verhogen, moet de Wereldbank duidelijker zeggen dat de CPIA een beoordeling is door mensen, op basis van indicatoren die niet altijd cijfermatig vastliggen. Het oordeel van twee of meer deskundigen over hetzelfde land kan en zal dus verschillend zijn (dat komt dus door de al besproken standaardafwijking). De bank zou haar beoordelaars moeten aanraden om een bredere waaier van informatiebronnen te gebruiken en ook externe adviezen te vragen (bijvoorbeeld van de regering van de landen die beoordeeld worden, van andere donoren en van deskundigen uit het land zelf). Het is ook mogelijk om de beoordelingen minder subjectief te maken door geen rekening te houden met de graad van ontwikkeling van een land.

De relevantie van de CPIA voor de ontwikkeling kan verhogen door meer rekening te houden met het belang van infrastructuur (dat zou volgens de Onafhankelijke Evaluatiegroep een nieuwe indicator kunnen worden), met armoedebestrijding (in criterium 8), met duurzame ontwikkeling (in criterium 11) en door in cluster D ook rekening te houden met respect voor mensenrechten en bescherming van minderheden.

Omdat de CPIA ook een rol speelt bij de toekenning van leningen, zou de Wereldbank meer rekening moeten houden met externe invloeden die aan de controle van een land ontsnappen, zich meer toespitsen op de noden van de minst ontwikkelde landen en op zwakke staten en de nog altijd aanwezige vooringenomenheid ten opzichte van de Washington-consensus uit de CPIA halen.

[literatuur]

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, *Adaptation and Refinement of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment' (CPIA)*, Eschborn, 2008

INDEPENDENT EVALUATION GROUP, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment – An Evaluation*, Wereldbank, 30 juni 2009 (beschikbaar sinds maart 2010)

Bijlage 1 – De zestien CPIA- criteria (en de subcriteria)

Criteria en subcriteria	Beoordelingselementen die de score beïnvloeden
1 Macro-economisch beheer	Het gevoerde beleid leidt tot evenwicht op de interne en externe (met het buitenland) balans - het beleid verzacht de effecten van economische schokken - het monetair en wisselkoersbeleid zijn gericht op de stabiliteit van de prijzen (lage inflatie)
2 Fiscaal beleid	Het fiscaal beleid ondersteunt de macro-economische stabiliteit - de verhouding tussen het BNP en de publieke schuld is laag en stabiel - de overheidsuitgaven en -inkomsten worden aangepast aan schokken in de economische conjunctuur - de levering van publieke goederen (waaronder infrastructuur) ondersteunt op middellange termijn de groei
3 Schulden	Het beleid leidt tot een houdbare schuld - het beheer van de schuld en het macro-economische beheer zijn op elkaar afgestemd - de schuld wordt goed beheerd - de statistieken zijn tijdig beschikbaar, volledig en juist - elk jaar wordt de strategie voor de financiering van de overheid op middellange termijn aangepast - het wettelijk kader voor het aangaan van overheidsschulden is goed gedefinieerd en er is coördinatie tussen de overheidsinstellingen die schulden kunnen aangaan
4 Handel a) handelsbeperkingen	Lage gemiddelde invoerbelastingen - geen interne belastingen die de invoer discrimineren - weinig niet-tarifaire belemmeringen - indien die er wel zijn, moeten ze doorzichtig zijn en niet discrimineren - veranderingen in invoerbelastingen moeten voorspelbaar en doorzichtig zijn - geen uitvoerbelastingen
b) douane en administratie	De douane moet professioneel en niet-corrump zijn - weinig fysieke controles van de invoer, veel gebruik van elektronische controles - eenvoudige inning (en eventueel terugbetaling) van invoerrechten - wetten, regels en richtlijnen zijn publiek en eenvoudig - beroep tegen beslissingen van de douane wordt snel behandeld
5 Financiële sectoren a) financiële stabiliteit	De banksector is bestand tegen schokken - weinig niet-performante leningen (met gevaar van niet-terugbetaling) en risico's voor het kapitaal van de banken - toepassing van de Basel-criteria - goed risicobeheer en toezicht
b) efficiëntie van de financiële instellingen	Stevige financiële en kapitaalmarkten - lage interest <i>spreads</i> - een goede verhouding tussen het krediet aan de privésector en het BNP - efficiënt microbeheer van de instellingen
c) toegang tot financiële diensten	Een goed systeem voor betalingen en registratie van kredieten - bevolking en kleine en middelgrote ondernemingen hebben toegang tot financiële diensten - het wettelijk kader bevordert die toegang
6 Economische regulering a) toegang tot de markt, verlaten van de markt, concurrentie	Weinig beperkingen op investeringen - regulering bevordert starten en stopzetten van bedrijven - wettelijk kader tegen concurrentievervalsing - overheidsbedrijven kunnen aankopen bij bedrijf naar hun keuze

b) regulering van de marktwerking	Soepel, goed werkend systeem van vergunningen en inspecties - overheidstussenkomst in goederenmarkten blijft beperkt tot strijd tegen marktfalingen - wetten bevorderen de openheid van beheer bij bedrijven en beschermen de aandeelhouders
c) regulering van de markten voor arbeid en grond (markten voor productiefactoren)	Hoge flexibiliteit van aanwerving en ontslag - tussenkomst van de overheid is vooral gericht op het wegwerken van marktfalingen - procedures voor het registreren van eigendom zijn eenvoudig, snel en goedkoop
7 Gendergelijkheid a) toegang tot scholing (ontwikkeling menselijk kapitaal)	Geen genderverschillen in beëindigen basisonderwijs en toegang tot secundair - goede toegang tot diensten voor kinderopvang en gezinsplanning - lage vruchtbaarheid bij adolescenten - wetten op gendergelijkheid worden effectief toegepast: instellingen zijn actief en programma's worden uitgevoerd
b) toegang tot productieve economische hulpbronnen	Geen genderverschillen in deelname aan arbeidsmarkt, eigendom en erfrecht - wetten op dit domein worden effectief toegepast - geen opvallende genderongelijkheden in politieke participatie - er is een beleid en er zijn instellingen voor gendergelijkheid
8 Billijkheid in de toegang tot publieke goederen a) overeenstemming tussen overheidsuitgaven en strategie voor armoedebestrijding PRS	De overheidsuitgaven zijn afgestemd op vermindering van de armoede - goede analyse en diagnose van armoede - strategie om hulpbehoevenden bij te staan -overheidsuitgaven zijn in lijn met die strategie - de uitgaven worden gecontroleerd en analyses van de effecten worden gemaakt - feedback van die analyses wordt verwerkt
b) belastinginning	Er zijn geen opvallende regressieve belastingen - de belastinginning is afgestemd op beperking armoede
9 Opbouw van menselijk kapitaal a) gezondheid en voeding	Er is een gezondheidszorg met brede dekking - algemene toegang tot goede preventieve en curatieve zorgen - goed nationaal gezondheidsbeleid en goede vorming - beleid gericht op preventie en behandeling van ondervoeding - overheidsmiddelen worden kostenefficiënt gebruikt
b) onderwijs en opleiding	Goed en universeel basisonderwijs - goed systeem van kinderopvang - goed systeem voor voortgezet (na basis-)onderwijs en opleiding - effectieve controle op privé-instellingen - evaluatie van onderwijsresultaten en feedback aan beleid - efficiënt gebruik van overheidsmiddelen
c) hiv en aids, tuberculose en malaria	Beleid voor preventie en behandeling - ruime verspreiding van diensten - systeem voor evaluatie van kwaliteit van de diensten - aangepaste overheidscontrole - efficiënt gebruik van de overheidsmiddelen
10 Sociale bescherming a) sociale vangnetten	Inkomenssteun voor arme en kwetsbare groepen - kostenefficiënte en doelgerichte programma's
b) fundamentele arbeidsnormen	Wetten op toepassing fundamentele internationale arbeidsnormen - overheidsbeleid dat de beperking van kinderarbeid aanmoedigt
c) regulering arbeidsmarkt	Regulering bevordert de toegang tot werkgelegenheid in de formele economie

d) gemeenschapsinitiatieven	Overheid bevordert initiatieven van de civiele samenleving en betreft deze organisaties bij de planning - overheid dirigeert voldoende middelen naar deze organisaties
e) pensioenen en zorg voor ouderen	Pensioenen en voorzieningen voor ouderen leiden tot bestaanszekerheid voor kwetsbare groepen - programma's zijn op lange termijn financieel duurzaam - programma's leiden niet tot versterking van de arbeidsmarkt
11 Ecologische duurzaamheid	Een goede regulering voor vervuiling en uitbating natuurlijke rijkdommen en effectieve toepassing daarvan - geen subsidies die vervuiling aanmoedigen - doorzichtige besluitvormingsprocedures - controle op milieuwetgeving is effectief en op vaststellingen wordt gereageerd - ministeries hebben capaciteit om te antwoorden op milieu-uitdagingen en er is coördinatie
12 Eigendomsrechten en afdwingen van naleving wet	Doorzichtige en goed beschermde eigendomsrechten - open registratie van eigendom - toepassing van contracten is een zaak van routine
a) eigendomsrecht en contracten	
b) voorspelbaarheid, doorzichtigheid, onpartijdigheid van de wet en haar toepassing	Wetgevend proces is doorzichtig en wijzigingen zijn voorspelbaar - het afdwingen van de wetten is een doorzichtig en onpartijdig proces - gemakkelijke toegang tot rechtbanken voor zaken van geringe omvang en voor vorderingen tegenover de staat
c) misdaden en geweld als rem op economische activiteit	De politie beschermt de burgers en hun eigendom - de politie geniet het vertrouwen - misdrijven worden gerapporteerd en onderzocht
13 Budgettair en financieel beheer	Een geloofwaardige begroting die in verhouding staat tot beleidsprioriteiten - meerjarenplanning voor de begroting - de begroting wordt opgesteld na consultatie van ministeries en parlement - begrotingscategorieën beantwoorden aan internationale erkende normen - uitgaven buiten budget blijven beperkt en zijn doorzichtig
a) een geloofwaardige begroting	
b) efficiënte financiële beheerssystemen	Het budget wordt uitgevoerd zoals voorzien, met minimale aanpassingen - uitvoering van budget wordt opgevolgd - geen betalingsachterstanden
c) tijdige en juiste verslaggeving en audit	Volledige, tijdige en juiste vergelijking van bancaire en fiscale elementen - juiste en volledige driemaandelijke rapporten over belastingen - een aangepaste audit en daaruitvolgende actie indien nodig
14 Belastingen	Grootste deel van de belastingen veroorzaakt geen scheeftrekkingen - lage en relatief eenvormige invoerbelastingen - functionele terugbetaling van taksen bij uitvoer - eenvormig tarief voor bedrijfsbelasting dat vergelijkbaar is met hoogste tarief in personenbelasting - een brede belastingbasis zonder willekeurige vrijstellingen
a) beleid	
b) administratie	Een efficiënte administratie met een werking die op wetten gebaseerd is - naleving belastingwetgeving is niet onredelijk duur - goede informatie over belastingen en effectieve mogelijkheid tot beroep

<p>15 Kwaliteit van de overheid a) coördinatie</p>	<p>Effectieve coördinatie leidt tot eenvormigheid van optreden</p>
<p>b) levering van diensten</p>	<p>Functionele organisatiestructuren met weinig overlapping – regelmatige herziening van procedures om efficiëntie te verhogen</p>
<p>c) promoties en ethiek</p>	<p>Aanwerving en promotie zijn gebaseerd op verdiensten en prestaties - normen overwegen</p>
<p>d) betaling en beheer van de loonveloppe</p>	<p>De loonmassa is op termijn houdbaar en leidt niet tot verdringing van uitgaven voor diensten - hoogte betaling schrikt talentvolle mensen niet af - flexibiliteit in beloning voor moeilijke taken</p>
<p>16 Doorzichtigheid, verantwoording en corruptie a) verantwoording door de uitvoerende macht</p>	<p>Sterke ethiek van publieke dienstverlening, versterkt door audits, inspecties en negatieve publiciteit bij misbruik - onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak - toezicht op corruptie en effectieve sancties</p>
<p>b) toegang tot informatie</p>	<p>Motivatie, resultaten en kosten van beslissingen worden publiek gemaakt - overheidsdocumenten zijn beschikbaar tegen redelijke kostprijs - onafhankelijke media vervullen een toezichtrol</p>
<p>c) staat niet 'gekaapt' door enge gevestigde belangen</p>	<p>Belangenconflicten en ethische regels worden nageleefd - hoge ambtenaren en gezagsdragers moeten hun inkomen bekend maken en zijn niet immuun tegen vervolging wegens wangedrag</p>



Bijlage 2 – CPIA-scores 2008 van de Democratische Republiek Congo (DRC), Mozambique en Zimbabwe

	DRC	Mozambique	Zimbabwe	Gemiddelde landen met zachte leningen
Cluster 1 – Algemeen economisch beleid	3,2	4,3	1,0	3,5
1. Macro-economisch beheer	3,5	4,5	1,0	3,7
2. Fiscaal beleid	3,5	4,0	1,0	3,5
3. Schulden	3,2	4,5	1,0	3,5
Cluster 2 - Structuurbeleid	2,7	3,7	1,5	3,4
4. Handel	4,0	4,5	2,0	3,8
5. Financiële sectoren	2,0	3,5	1,0	3,1
6. Regulering van de economie	2,0	3,0	1,5	3,3
Cluster 3 – Sociale inclusie en billijkheid	2,9	3,4	1,5	3,3
7. Gendergelijkheid	3,0	3,5	2,5	3,4
8. Billijkheid publieke goederen	3,0	3,5	1,0	3,4
9. Onderwijs en opleiding	3,0	4,0	1,0	3,4
10. Sociale bescherming en arbeid	3,0	3,0	1,0	3,1
11. Ecologische duurzaamheid	2,5	3,0	2,0	3,1
Cluster 4 – Beheer overheidsinstellingen	2,2	3,3	1,6	3,1
12. Eigendomsrechten	2,0	3,0	1,0	2,9
13. Budgettair en financieel beheer	2,5	3,0	1,5	3,2
14. Inning van belastingen	2,5	4,5	3,0	3,4
15. Kwaliteit overheidadministratie	2,0	3,0	1,0	3,0
16. Corruptie en verantwoording	2,0	3,0	1,0	2,9
CPIA-score	2,7	3,7	1,4	3,3
Rangschikking (op 75)	64	23	75	

Bron: IDA Resources Allocation Index (IRAI worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA0..contentMDK:21359477-menuPK)