

Rapport De Grave over VN-contributieschalen

Datum 11 oktober 2012

Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave	3
	Voorwoord	4
	Inleiding	5
1	Ontwikkeling VN-contributieschalen	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Draagkrachtbeginsel	7
1.3	Wisselkoersen	7
1.4	Stelperioden	8
1.5	Debt-burden adjustment	8
1.6	Low per capita income adjustment	8
1.7	Contributiedrempel / vloer	9
1.8	Plafonds	9
2	Methodiek	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Draagkrachtbeginsel	10
2.3	Wisselkoersen	10
2.4	Distorsies	10
2.4.1	Debt-burden adjustment (DBA)	10
2.4.2	Low per capita income adjustment (LPCIA)	10
2.4.3	Drempel van 0,001%	11
2.4.4	Plafond van 0,01% voor Least Developed Countries (LDCs)	11
2.4.5	Plafond van 22,00%	11
2.5	Stelperioden (<i>base periods</i>)	11
3	Aanpassing methodiek	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Suggesties voor nieuwe elementen in de schalenmethodiek	13
3.2.1	Nieuw element I: maximum capacity to pay	13
3.2.2	Nieuw element II: De EU krijgt, net als de VS, een plafond van 22%	13
3.2.3	Nieuw element III: Double key vote	13
3.3	Aanpassing binnen huidige methodiek	13
3.3.1	Draagkrachtbeginsel	13
3.3.2	Debt-burden adjustment (DBA)	14
3.3.3	Low per capita income adjustment (LPCIA)	14
4	Aanbevelingen	16
4.1	Politieke <i>outreach</i>	16
4.2	Strategie voor EU en Nederland in onderhandelingen	16

Voorwoord

De contributieschalen van de Verenigde Naties worden eenmaal in de drie jaar herzien in de Vijfde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Dit najaar gebeurt dat voor de periode 2013-2015.

De minister van Buitenlandse Zaken, de heer Uri Rosenthal, heeft mij gevraagd de VN-contributieschalen te analyseren en aanbevelingen te doen voor mogelijke wijzigingen van de berekeningsmethode van de schalen. Het rapport biedt een handreiking voor de strategie die Nederland kan inzetten bij de aankomende onderhandelingen over de VN-contributieschalen.

In de huidige methodiek betalen de EU-landen naar verhouding veel, terwijl landen met sterk groeiende economieën profiteren van kortingen. Deze opkomende economieën zouden een groter deel van de financiering van de VN voor hun rekening moeten nemen.

Nederland zou in EU-verband moeten streven naar correctie van deze scheve betalingsverhoudingen binnen de huidige methodiek. Een offensieve strategie is nodig om te voorkomen dat voor de EU-landen financieel nadelige mechanismen worden toegevoegd.

Nederland moet realistische verwachtingen over de uitkomsten van de onderhandelingen hebben aangezien besluiten in de Vijfde Commissie in beginsel met consensus worden genomen. Een grote aanpassing van de VN-contributieschalen is daarom niet te verwachten gegeven de uiteenlopende belangen van de VN-lidstaten. Voor een houdbare financiering van de VN op langere termijn is een fundamentele herziening, die beter recht doet aan het economisch vermogen van landen om aan de begroting bij te dragen, nodig. De Algemene Vergadering zou daarom ook een besluit over een dergelijke herziening moeten nemen.

Amsterdam, oktober 2012

Frank de Grave

Inleiding

Sinds de oprichting van de Verenigde Naties in 1945 zijn de contributies van lidstaten regelmatig aangepast. De uitbreiding van het lidmaatschap en de toename van het aantal taken van de VN resulteerden in een steeds omvangrijkere VN-begroting. Ook werden al gauw aanpassingen aan de verdeling op basis van draagkracht doorgevoerd. Deze hebben uiteindelijk geleid tot de huidige scheve verdeling van de lasten over de VN-lidstaten.

Eenmaal in de drie jaar worden de contributieschalen herzien. Tijdens de lopende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zullen de schalen voor 2013-2015 worden vastgesteld. De recente ontwikkelingen in de wereldeconomie zorgen er voor dat voortzetting van de huidige contributieschalenmethodiek tot aanzienlijke verschillen met de schalen van de periode 2010-2012 leidt.

Indien de huidige methodiek wordt voortgezet daalt de Nederlandse contributie van 1,855% van de VN-begroting naar 1,654% van de begroting, een daling van 10,8%. Dat neemt niet weg dat Nederland nog steeds aanzienlijk meer betaalt (23,6%) dan op basis van draagkracht (het aandeel van de Nederlandse economie in de wereld), te weten 1,338%, het geval zou zijn. Tegelijkertijd betalen opkomende economieën als China nog steeds een klein deel van wat zij op basis van draagkracht zouden kunnen betalen. Deze landen profiteren van allerlei kortingen in de huidige berekeningsmethode. Landen die een bepaald (midden)inkomensniveau halen, zoals Turkije, profiteren niet langer van deze kortingen. Zij zien hun VN-contributies soms meer dan verdubbelen.

Nederland streeft naar een eerlijkere verdeling op basis van draagkracht. De disproportionele betaling van veel Westerse economieën, en de moeilijk te rechtvaardigen kortingen die opkomende economieën krijgen, zouden moeten worden bijgesteld. Met resolutie 64/248 uit 2010 heeft de Algemene Vergadering erkend dat de huidige methodiek kan worden verbeterd en dat het draagkrachtbeginsel het uitgangspunt moet blijven.

Dit rapport biedt een handreiking voor de strategie die Nederland kan inzetten bij de aankomende onderhandelingen. Het bevat achtereenvolgens een korte geschiedenis van de elementen waarop de schalen worden gebaseerd (hoofdstuk 1), en een beschrijving van de huidige methodiek en de berekeningen die daarvoor nodig zijn (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 volgen suggesties voor aanpassingen van de methodiek. Het afsluitende hoofdstuk (4) doet suggesties voor de door de EU en Nederland te volgen strategie.

Dit rapport is opgesteld door de heer Frank de Grave. De heer De Grave is door minister Rosenthal aangesteld als onafhankelijk expert namens Nederland op het gebied van VN-contributieschalen. Hiertoe heeft de minister besloten na overleg eerder dit jaar van Nederland met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, België en Duitsland.

1 Ontwikkeling VN-contributieschalen

1.1 Inleiding

Tijdens de oprichting van de VN was de aandacht voor de financiering van de organisatie beperkt; de aandacht ging vooral uit naar de structuur van de organisatie en de verdeling van verantwoordelijkheden. In het VN-Handvest van 1945 zijn slechts drie artikelen (17,18 en 19) gewijd aan financieringsvraagstukken.

Artikel 17 stelt onder meer dat de Algemene Vergadering de begroting van de organisatie behandelt en goedkeurt, en de uitgaven van de organisatie door de leden worden gedragen volgens een door de Algemene Vergadering vastgestelde verdeelsleutel. Artikel 18 stelt dat elk lid van de Algemene Vergadering één stem heeft en dat besluiten van de Algemene Vergadering over bepaalde zaken – waaronder begrotingszaken – worden genomen met twee derde meerderheid van de aanwezige leden die hun stem uitbrengen. Artikel 19 behandelt betalingsachterstanden.

Details betreffende de contributieschalen zijn destijds bewust niet in het Handvest opgenomen. Een aanpassing van de contributieschalen zou een wijziging van het Handvest noodzakelijk maken. Uiteindelijk werd de definitieve vaststelling van de begrotingsschalen overgelaten aan de *Committee on Contributions (CoC)*, een adviesgroep die nu uit 18 leden bestaat. De schalen werden gebaseerd op het draagkrachtbeginsel en met aandacht voor het inkomen per hoofd van de bevolking, tijdelijke economische terugval als gevolg van de Tweede Wereldoorlog, en de mogelijkheden voor een land om buitenlandse valuta te verkrijgen.

Sindsdien is de oorspronkelijke contributieschaal veelvuldig herzien. De geschiedenis leert dat tot de jaren negentig vrijwel elke nieuwe vaststelling van de contributieschalen gepaard ging met aanpassingen. Sinds 2000 is er echter weinig veranderd.

Hieronder volgt per element uit de contributieschalenmethodiek een kort overzicht van relevante wijzigingen en overwegingen.

1.2 Draagkrachtbeginsel

Het inkomen van een land wordt in eerste instantie gebruikt als maat voor de contributie, het zogenoemde draagkrachtbeginsel. In 1993 is overgestapt van Bruto Nationaal Product (BNP) naar Bruto Nationaal Inkomen (BNI), omdat dit een nauwkeuriger benadering van het inkomen van een land is.

1.3 Wisselkoersen

Omrekening van het BNI in lokale valuta naar het BNI in USD vindt plaats door *market exchange rates (MERs)* toe te passen. Voor een aantal landen betekent dit dat de wisselkoersen aan grote schommelingen onderhevig zouden zijn. Daarom wordt soms gebruik gemaakt van *price-adjusted rates of exchange (PAREs)*.

1.4 Stelperioden

Stelperioden zijn de jaren waarop een bepaalde waarde, die wordt gebruikt voor de berekening van de contributieschalen, wordt gebaseerd. Stelperioden dienen om grote fluctuaties te voorkomen, en de voorspelbaarheid van een waarde in de toekomst te vergroten. Voor het berekenen van bijvoorbeeld het BNI van een land wordt tegenwoordig een gemiddelde genomen van 3 en 6 jaar. Deze stelperioden worden ook wel *base periods* genoemd. In het verleden werden variaties in tijd van 1 tot 10 jaar gebruikt.

1.5 Debt-burden adjustment

In 1983 werd *Debt Burden Adjustment*, het compenseren voor landen met een grote schuldenlast, voor het eerst besproken. Men vond toen dat compensatie voor *publieke* externe schuldenlast moest worden overwogen, aangezien aflossing van de schulden de draagkracht van een land beïnvloedt. Men dacht daarom in eerste instantie aan *publieke* schuldenlastcompensatie, en niet aan de *totale externe* schuldenlast. In 1986 werd de DBA ingesteld. De beschikbaarheid van cijfers over *publieke* schuldenlast was zodanig beperkt dat uiteindelijk is besloten te compenseren voor de *totale externe* schuldenlast.

De laatste decennia is er discussie gevoerd over het gebruik van de zogenaamde *debt-flow method*. De *debt-flow method* neemt in ogenschouw wat een land daadwerkelijk terugbetaald van de schuld. Deze discussie ontstond nadat enkele leden van de CoC hadden gesteld dat de aanname van de *debt-stock method* empirisch niet juist is. Deze methode heeft als aanname dat alle externe schulden binnen een periode van 8 jaar worden terugbetaald. Men neemt daartoe één achtste van de gehele externe schuld. Deze schuld mag worden afgetrokken van het BNI. Veel landen blijken hun schuld niet binnen die periode af te betalen. De *debt-flow* methode wordt echter niet gebruikt omdat *debt-flow* gegevens niet beschikbaar zouden zijn voor het gehele VN-lidmaatschap.

1.6 Low per capita income adjustment

Een correctiemechanisme voor de contributie van lage-inkomenslanden is sinds het begin van het bestaan van de VN-contributie aanwezig geweest. Tijdens de eerste onderhandelingen over de verdeling van de lasten werd al snel duidelijk dat een verdeling op basis van alleen het BNI-aandeel van een land in de wereldeconomie niet zou resulteren in een realistisch voorstel. Vooral voor lage-inkomenslanden zou de VN-contributie een te groot beslag leggen op de reguliere overheidsbegroting.

De aanpassing voor lage-inkomenslanden bestaat uit twee parameters: een gradiënt en een drempel. De gradiënt is het kortingspercentage dat een land krijgt toebedeeld. De gradiënt was 40 procent in 1948 en 85 procent in '83-'85. Sinds '98-'00 staat deze op 80 procent. De drempel, sinds '95-'97 het gemiddelde per capita BNI van alle lidstaten, bepaalt welke landen profiteren. Landen met een inkomen per capita onder deze drempel komen in aanmerking. De extra contributiebetaling die nodig is om te compenseren voor de contributieverlaging van lage-inkomenslanden werd tot 1979 verdeeld over *alle* lidstaten. Sindsdien vindt herverdeling alleen plaats aan landen met een per capita inkomen *boven* de drempel.

De LPCIA veroorzaakt verreweg de grootste afwijking tussen het BNI-aandeel van lidstaten en de uiteindelijke contributie die zij betalen. De parameters die aangepast kunnen worden zijn de gradiënt (80%) en de inkomensdrempel.

In juni 2008 is voorgesteld om niet langer het gemiddelde (*gemiddelde* waarde van een reeks) maar juist de mediaan (*middelste* waarde van een reeks gesorteerd van laag naar hoog) als inkomensdrempel per capita te nemen. Gezien de asymmetrie in de per capita inkomensverdeling (het merendeel van de landen is relatief arm) zou dit leiden tot een verlaging van de drempel. Een lagere drempel betekent dat minder landen in aanmerking komen voor de korting.

Discussies over de gradiënt betreffen de hoogte van het kortingspercentage en een mogelijke neutrale zone waarin noch kosten, noch baten worden doorberekend. Ook wordt gesproken over een zogenaamde getrapte gradiënt, dat wil zeggen de introductie van meerdere drempelwaarden die leiden tot verschillende kortingspercentages.

1.7 Contributiedrempel / vloer

De contributiedrempel (het absolute minimum dat een land dient te betalen), ook wel *floor* genoemd, is sinds '98-'00 vastgesteld op 0,001%. Tot 1973 was dit 0,04%, waarna de drempel is verlaagd naar 0,02% in 1974 en 0,01% in 1978, om vervolgens verder te worden verlaagd naar 0,001% in 1998. In de praktijk betekent dit dat een land als Burundi, met een aandeel in de wereldeconomie van minder dan 0,001%, toch 0,001% (ca. USD 23.000,-) van de VN-begroting betaalt. Voor de periode 2013-2015 geldt dit voor 17 landen.

1.8 Plafonds

De maximumcontributie die een lidstaat dient te betalen, het plafond, werd in 2001 verlaagd van 25% naar 22%. Tot 1974 daalde dit plafond geleidelijk van bijna 40% in 1946 tot 25% in 1974. De VS is het enige land dat ooit baat heeft gehad bij dit plafond en nog steeds heeft. Geen enkel ander land komt in de buurt, tweede contribuant is Japan met circa 12,5% van de VN begroting.

Sinds de oprichting van de VN is er tevens een maximumcontributie vastgesteld voor lage-inkomenslanden, te weten 0,01%. Voor de periode 2013-2015 geldt dit percentage voor 8 landen.

2 Methodiek

2.1 Inleiding

De huidige schalenmethodiek is gebaseerd op het draagkrachtbeginsel, uitgedrukt in het BNI per land. Vervolgens worden zes achtereenvolgende stappen genomen waarin deze oorspronkelijke verdeling ingrijpend wordt aangepast. Vrijwel elk land kent een afwijking van enkele tientallen procenten van de ongecorrigeerde BNI-verdeling, zowel naar boven (+) als naar beneden (-) als gevolg van toepassing van kortingspercentages en herverdeling. Nederland betaalt, op basis van het CoC voorstel voor 2013-2015, 23,6% meer aan VN-contributie dan op basis van het Nederlandse aandeel in de wereldeconomie mag worden verwacht.

2.2 Draagkrachtbeginsel

Stap I.	Bepaal BNI per land.
---------	----------------------

In principe werkt de contributieschalenmethodiek volgens het draagkrachtbeginsel. Dit betekent dat lidstaten bijdragen naar gelang hun economische draagkracht. Deze draagkracht wordt gemeten aan de hand van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van het desbetreffende land.

2.3 Wisselkoersen

Stap II.	Bepaal BNI per land in Amerikaanse dollars.
----------	---

Het BNI van een land gemeten in lokale valuta wordt omgerekend naar de waarde in Amerikaanse dollars.

2.4 Distorsies

2.4.1 *Debt-burden adjustment (DBA)*

Stap III.	Bepaal schuldenlast en corrigeer voor deze middels <i>debt-stock method</i> . Verminder het BNI in USD per land met één achtste van de gehele externe schuld.
-----------	---

Met de DBA wordt geprobeerd om de druk van schulden op een nationale begroting te verlichten. Sinds 2001 wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde *debt-stock method*.

2.4.2 *Low per capita income adjustment (LPCIA)*

Stap IV.	Bepaal inkomensdrempel per capita. Bepaal per land het verschil (percentage) tussen drempel en per capita BNI (voor schuldenlast gecorrigeerd). Vermenigvuldig dit percentage met de gradiënt (ook een percentage), en verminder daarmee het totale BNI van desbetreffend land.
----------	---

Met de LPCIA wordt geprobeerd om landen met grote bevolking en een laag inkomen per capita te compenseren. Turkije en Nederland hebben een vergelijkbaar BNI, maar gezien het feit dat Turkije een veel grotere bevolking heeft, draagt Nederland door de LPCIA meer bij aan de VN dan Turkije.

De inkomensdrempel per capita wordt gelijkgesteld aan het gemiddelde per capita BNI (gecorrigeerd voor de schuldenlast). Landen onder die drempel worden voor een bepaald percentage (met de huidige methodiek is dat 80%) van het verschil tussen drempel en per capita BNI gecompenseerd.

Tel het totaal aan distorsie op en verdeel deze pro rata over de lidstaten boven de drempel met uitzondering van het land boven het plafond (VS).

2.4.3 *Drempel van 0,001%*

Stap V. Bepaal welke landen minder dan 0,001% betalen en verhoog hun bijdrage tot 0,001%. Tel het totaal aan distorsie op en verdeel deze pro rata over de lidstaten boven de vloer met uitzondering van het land boven het plafond (VS).

2.4.4 *Plafond van 0,01% voor Least Developed Countries (LDCs)*

Stap VI. Bepaal welke LDCs meer dan 0,01% betalen en verlaag hun bijdrage tot 0,01%. Tel het totaal aan distorsie op en verdeel deze pro rata over de lidstaten met uitzondering van het land boven het plafond (VS).

2.4.5 *Plafond van 22,00%*

Stap VII. Bepaal welke landen meer dan 22% betalen en verlaag hun bijdrage tot 22%. Tel het totaal aan distorsie op en verdeel deze pro rata over de lidstaten met uitzondering van het land boven het plafond (VS).

2.5 **Stelperioden (*base periods*)**

Bovenstaand verhaal laat onverlet dat gebruikt wordt gemaakt van een tweetal stelperioden voor het bepalen van de verplichte VN-contributies. Dit betekent dat voor het uitrekenen van BNI, per capita BNI en schuldenlast gemiddeldes genomen worden van voor de ene helft drie en voor de andere helft zes jaar. Belangrijk is dat met de huidige methodiek een sterke nadruk ligt op de laatste drie jaren. Het jaar $t-1$ telt bijvoorbeeld drie keer zo zwaar meetelt als het jaar $t-4$, waarbij t het huidige jaar is.

3 Aanpassing methodiek

3.1 Inleiding

De belangrijkste reden voor aanpassing van de begrotingssystematiek is het feit dat de huidige verdeling niet meer aansluit bij de economische werkelijkheid van de laatste jaren. Veel opkomende economieën hebben hun aandeel in de wereldeconomie sterk zijn stijgen – mede vanwege de financiële crisis in de rest van de wereld – maar betalen nog steeds een klein deel van de VN-begroting. Deze landen profiteren disproportioneel van aanpassingen aan de oorspronkelijke verdeling op basis van BNI. De grootste begunstigden van de verstoringen, met name de LPCIA, waren tot nu toe de Afrikaanse Groep (AG), de BRICs, en de meeste landen van de G77.

Binnen de groepen van landen die tot op heden profiteerden van de verstoringen, doen zich nu interessante ontwikkelingen voor. Zes landen vallen voor de aankomende contributieschaal niet langer meer binnen de LPCIA-grens. Dit geldt voor de BRIC-landen Brazilië en Rusland, maar ook voor Chili, Turkije, Uruguay en Venezuela. Deze landen hebben de afgelopen jaren een dusdanige stijging van hun aandeel in de wereldeconomie gezien (zowel door een sterke 'eigen' economische groei, als door de financiële crisis die Westerse economieën negatief heeft geraakt), dat zij niet langer profiteren van het systeem, maar bij de 'betalers' behoren. Turkije heeft dan ook gepleit voor een aanpassing van de huidige methodiek, aangezien het bij behoud van de status-quo aanzienlijk meer gaat betalen.

Andere opkomende economieën, zoals China en India, betalen volgens de huidige methode ook de komende jaren nog aanzienlijk minder dan op basis van hun BNI zou mogen worden verwacht: China krijgt in totaal een korting van 42,5%, terwijl de korting van India oploopt tot 70%. De voornaamste reden dat deze kortingen zo ver oplopen is de LPCIA. Deze is gebaseerd op het inkomen *per inwoner*, en verlaagt daarna het *totale* BNI van het land. De hoge inwoneraantallen van deze landen zorgen ervoor dat het inkomen per inwoner relatief laag blijft, terwijl het aandeel van deze landen in de wereldeconomie aanzienlijk is. China is in omvang de tweede economie van de wereld.

Nederland wil zich, bij voorkeur in EU-verband, inspannen voor een eerlijkere verdeling van de lasten. Dat wil zeggen, kleinere afwijkingen tussen het aandeel van een land in de wereldeconomie en het aandeel dat een land betaalt van de VN-begroting. Vooral de opkomende economieën die nu disproportioneel profiteren van de kortingen binnen de methodiek dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en een grotere bijdrage aan de VN-begroting te doen.

De EU zou bij handhaving van de huidige methodiek circa 35% betalen, terwijl het aandeel in de wereldeconomie 28% is. Gemiddeld betalen de EU-landen 22,5% 'te veel'. Alleen Bulgarije en Roemenië profiteren van de huidige methodiek (Bulgarije profiteert van DBA, Roemenië zowel DBA als LPCIA). De 'overbetaling' van de EU komt door de DBA en vooral de LPCIA, waarbij de EU een groot deel van de korting die naar armere landen gaat op zich neemt. Daarnaast neemt de EU ook nog een deel van het plafond van 22% (VS) op zich.

3.2 Suggesties voor nieuwe elementen in de schalenmethodiek

3.2.1 *Nieuw element I: maximum capacity to pay*

Het draagkrachtbeginsel ('capacity to pay') is in het huidige contributieschaal model zo uitgewerkt dat landen kortingen kunnen krijgen die leiden tot een lagere afdracht dan hun aandeel in de wereldeconomie. Die kortingen leiden onvermijdelijk tot extra kosten bij landen die daar niet voor in aanmerking komen. Het is immers een *zero-sum game*.

De EULS betalen gemiddeld 22,5% meer dan hun (individuele) aandeel in de wereldeconomie. De enige EULS die minder betalen dan hun aandeel in de wereldeconomie zijn Bulgarije (-38,2%) en Roemenië (-18,9%). Te denken valt aan een 'maximum capacity to pay' van 10% boven het aandeel van een land in de wereldeconomie. Alles wat daarboven zou komen, zou over het overige lidmaatschap moeten worden verdeeld.

3.2.2 *Nieuw element II: De EU krijgt, net als de VS, een plafond van 22%*

Ook kan worden gepleit om de EU als één betaler te zien, om dan net als de VS te kunnen profiteren van het plafond van 22%. In dat geval moet de overige 16% (de EU betaalt volgens de huidige methodiek voor 2013-2015 38%) worden herverdeeld over de overige landen.

3.2.3 *Nieuw element III: Double key vote*

Het huidige systeem vereist voor een wijziging van de contributieschalen 2/3 van de stemmen van lidstaten. De armste 2/3 van de lidstaten betaalt echter nog geen 2% van de VN-begroting. Zij kunnen wijzigingen doorvoeren waarvan de gevolgen voor het grootste gedeelte bij de rijkere lidstaten terechtkomen.

Wijzigen van de VN-contributieschalen zou niet alleen 2/3 van de stemmen van lidstaten kunnen vereisen, maar ook dat deze lidstaten minimaal 2/3 van de VN-begroting betalen. Wijzigingen doorvoeren kan dan slechts als aan beide eisen is voldaan, de *double key vote*. Met de huidige contributieschalen levert dit een interessante situatie op: aangezien de VS en Japan respectievelijk 22% en 10,8% gaan betalen in 2013-2015 volgens de huidige methodiek (en dus samen al bijna 1/3 van de VN-begroting voor hun rekening nemen), betekent dat dat het zeer moeilijk wordt om zonder één van deze twee landen een aanpassing van de methodiek te laten slagen. Grote contribuanten krijgen op deze manier meer zeggenschap over aanpassingen van het budget dat ze grotendeels zelf opbrengen.

3.3 Aanpassing binnen huidige methodiek

3.3.1 *Draagkrachtbeginsel*

De huidige methodiek meet draagkracht op basis van het BNI. Het valt echter te beargumenteren dat BNI *purchasing power parity* (PPP, koopkrachtpariteit) gebruikt zou moeten worden. Dit weerspiegelt beter de werkelijke koopkracht van een land, omdat PPP-cijfers corrigeren voor het binnenlands prijsniveau. Een relatief duur land als Nederland zou dan minder gaan betalen. Landen met een lager prijspeil, zoals China en India, zouden aanzienlijk meer gaan betalen.

3.3.2 *Debt-burden adjustment (DBA)*

De DBA, het tegemoetkomen van landen met hoge schulden, kent meerdere problemen: enerzijds worden cijfers over de totale schuldenlast gebruikt, en niet van de publieke schuld. Daarnaast wordt met een vast percentage van de schuld gewerkt (in plaats van de daadwerkelijke afbetaling) en geldt de DBA alleen voor landen met een laag per capita inkomen. Door dit laatste komen enkele landen met een hoge schuldenlast niet in aanmerking (zeker in het licht van de huidige financiële crisis).

3.3.3 *Low per capita income adjustment (LPCIA)*

De LPCIA zorgt voor grote afwijkingen van de contributieschaal ten opzichte van het aandeel van een land in de wereldeconomie. Deze verstoring is het gevolg van de korting op het BNI (het BNI wordt verminderd met een bepaald %, de gradiënt), die gebaseerd is op het inkomen per inwoner. Dit betekent dat vooral landen met een grote bevolking en een inkomen per inwoner onder de drempelwaarde (het gemiddelde BNI per inwoner) veel profijt van de korting hebben. De korting wordt vervolgens verdeeld over de landen boven de drempelwaarde. Om het verstorende effect van deze korting te verminderen en opkomende economieën (zoals China) meer te laten bijdragen, kan worden gedacht aan de volgende aanpassingen.

De last van de LPCIA-korting kan worden verdeeld over het gehele lidmaatschap, en niet alleen over de landen boven de drempelwaarde. Dit betekent dat landen net onder de drempel ook een gedeelte bijdragen van de korting van armere landen.

Aanpassing drempelwaarde

Als drempelwaarde wordt nu het gemiddelde BNI per capita genomen. Deze waarde kan worden verlaagd door te werken met een gemiddeld *debt-adjusted* BNI (er wordt tenslotte al gecorrigeerd voor schuldenlast via de DBA), of een mediaan BNI (er zijn relatief veel arme landen, dus de mediaan is lager dan het gemiddelde). Ook zou een *vaste* drempelwaarde kunnen worden ingevoerd. Met de groei van de wereldeconomie komen uiteindelijk steeds meer landen boven de drempel uit.

Aanpassing gradiënt

De gradiënt (het kortingspercentage, nu 80%), kan ook – naar de drempel toe – getrapt worden ingevoerd. De korting wordt dan minder naarmate het land de drempel nadert. Een land dat net boven de drempel uit komt krijgt dan niet te maken met een aanzienlijke stijging van de contributie. Dit is géén *cap on increases* (een maximum op de stijging van de contributie van een lidstaat), zoals Turkije bepleit.

Ook valt te overwegen om een 'neutrale zone' in te stellen. Landen die voor het eerst over de drempel gaan hoeven de LPCIA-korting van landen onder de drempel niet te absorberen voor de eerste schaalperiode. De plotselinge stijging van de contributie wordt hierdoor verzacht. Daarnaast kan worden overwogen de last van LPCIA-korting over het gehele lidmaatschap te verdelen.

Voordeel van deze voorstellen is dat landen die over de drempel gaan een 'soft landing' kunnen maken. Ze hoeven niet gelijk mee te betalen aan de LPCIA, ondanks dat deze landen zelf geen korting meer krijgen. Nadeel is dat de contributieschalenmethodiek nog gecompliceerder wordt.

Ook kan worden overwogen, zoals Frankrijk heeft voorgesteld, om de huidige gradiënt van de LPCIA van 80% te vervangen door een gradiënt van 100% voor

lage-inkomenslanden en een gradiënt van 50% voor die landen die meer dan 2% van het BNI verdienen. Het laatste geldt vooral voor grote opkomende economieën zoals China.

4 Aanbevelingen

4.1 Politieke outreach

Van belang in de onderhandelingen is dat de EU-lidstaten een heldere boodschap uitdragen en eensgezind optreden. Deze politieke *outreach* zou zich op het volgende kunnen richten:

- Benadrukken dat het recht trekken van de scheve betalingsverhoudingen noodzakelijk is voor een goed functionerende, duurzaam gefinancierde VN.
- Overtuigen dat een acceptatie van een contributiestijging voorwaarde is voor het slagen van een aanpassing in de methodiek. Het is immers een *zero-sum game*.
- Uitdragen dat EU-landen bereid zijn naar draagkracht (*capacity to pay*) bij te dragen aan de VN-begroting en bereid zijn de landen die dat nodig hebben financieel tegemoet te komen.
- Toelichten dat het huidige systeem, met name de LPCIA, de lidstaten bevoordeelt die, gegeven hun rol in de wereldeconomie, een dergelijke korting niet meer nodig hebben.

De opkomende economieën dienen te worden aangesproken op hun financiële verantwoordelijkheid. Hun nieuwe rol op het wereldtoneel zou gepaard moeten gaan met het dragen van een groter deel van de lasten.

4.2 Strategie voor EU en Nederland in onderhandelingen

De inzet van Nederland, binnen EU-verband, richt zich op aanpassing van de versturende kortingen binnen de systematiek. Nederland is gebaat bij een heldere en stevige EU-positie waarin de Nederlandse financiële belangen goed vertegenwoordigd zijn. Het is voor Nederland niet realistisch om alleen te handelen. Het is evenmin realistisch om op korte termijn grote aanpassingen aan de contributieschalen te verwachten. Hiervoor lopen de belangen van de VN-lidstaten te veel uiteen.

Voortzetting van de huidige methodiek in de periode 2013-2015 zal er toe leiden dat de meeste EU-landen minder gaan betalen. Dit is het gevolg van het dalend aandeel van de EU in de wereldeconomie. Op basis van de meest recente cijfers zou bij voortzetting van de huidige contributieschaal de Nederlandse bijdrage aan de VN met 10,8% verminderen.

Op de lange termijn is een fundamentele herziening van de contributieschalen nodig voor een houdbare financiering van de VN. Bij het vaststellen van de contributieschalen voor de periode 2010-2012, heeft de Algemene Vergadering in resolutie 64/248 aangegeven dat de bestaande methodiek verbeterd kan worden en dat het draagkrachtbeginsel het uitgangspunt moet blijven.

Het gebruik van drukmiddelen is in de VN niet effectief. EU-landen hebben vele en soms diverse belangen binnen de VN. Niet alle EU-landen zullen bereid zijn concessies te doen aan nationale belangen om een vermindering van hun VN-contributie te bewerkstelligen. In de resolutie over de contributieschalen die dit jaar wordt aangenomen zou de EU daarom kunnen streven naar het opnemen van een

paragraaf waarin staat dat een expertgroep de contributieschalen volgend jaar alsnog gaat herzien.

Krachtenveld andere grote spelers

Besluiten over de VN-contributieschalen worden altijd met consensus genomen. De VS, China en het merendeel van de G77 profiteren van de kortingen binnen de huidige methodiek. De G77 en China wijzen elke wijziging van de methodiek die ten nadele zou komen van lage-inkomenslanden (waaronder China zichzelf schaart) resoluut af. Alleen het plafond van de VS dient volgens deze lidstaten te worden herzien.

Zodra een stemming dreigt, is te verwachten dat China de G77 aan zijn zijde weet te krijgen. De uitkomst van de onderhandelingen zal dan nadelig zijn voor de EU. Het is zelfs denkbaar dat financieel nadelige mechanismen worden toegevoegd aan de methodiek. Het is daarom van belang dat EU-lidstaten een offensieve strategie voeren, hun positie en inzet scherp afbakenen en zich duidelijk uitspreken in de onderhandelingen.