



Het Jubeljaar

Auteur(s):

Jong, E., de
Klop, C.J.

Hoogleraar Internationale Economie resp. hoogleraar Ethiek, politieke praktijk en christelijke levensbeschouwing aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4288, pagina D21, 23 december 2000

Rubriek:

Dossier: Economie en ethiek

Trefwoord(en):

ontwikkelingshulp

Dit artikel gaat in op schuldkwijtschelding naar het voorbeeld van het bijbelse Jubeljaar. Schuldkwijtschelding komt voort uit charitas. Het kwijtschelden van schulden lijkt economen tegen de borst te stuiten omdat het verkeerde prikkels introduceert. Hoe kunnen charitas en prikkels met elkaar verenigd worden?

Economen en theologen hebben met elkaar gemeen dat ze streven naar een betere wereld waarin armoede geen plaats heeft. Van de grote economen als Adam Smith, J.M. Keynes en Jan Tinbergen is bekend dat ze zich het lot van de minder bedeelden aantrokken en door middel van het uitdragen van hun visie op de werking van de economie, armoede wilden bestrijden. De manier waarop economen en theologen dit ideaal dichterbij denken te brengen verschilt nogal. Binnen de theologie wordt charitas hoog gewaardeerd¹. Economen benadrukken meer het belang van het scheppen van de juiste voorwaarden: prikkels waardoor mensen aangezet worden om hun omstandigheden te verbeteren. Charitas wordt dan eerder gezien als demotiverend.

In dit artikel willen we deze spanning tussen charitas en prikkels als casus van de verhouding tussen economie en ethiek in het algemeen bespreken aan de hand van het Oudtestamentische Jubeljaar en de daarop gebaseerde campagne van Jubilee-2000 om de schulden van arme landen kwijt te schelden.

Het Jubeljaar en Sabbatsjaar

Het Oude Testament kent twee inzettingen die een plicht tot schuldkwijtschelding bevatten: het sabbatjaar en het Jubeljaar. Om de zeven jaar was er een sabbatsjaar. Volgens Leviticus 25 dienden de Israëlieten na zeven sabbatsjaren een Jubeljaar te houden. In dit Jubeljaar moesten het land en de huizen op het platteland weer aan de oorspronkelijke eigenaars teruggegeven worden. Ook Israëlieten die zich gedurende de afgelopen 49 jaar als slaaf hadden moeten verkopen moesten in vrijheid worden gesteld. Van deze teruggave waren uitgezonderd de huizen in ommuurde steden² en buitenlandse slaven. De laatste waren een eeuwig bezit (Leviticus 25:45). De prijzen van het land en de Joodse slaven werden bepaald aan de hand van het aantal jaren vanaf het Jubeljaar. In wezen werden niet het goed of de persoon verkocht, maar de diensten: "want het getal der oogsten verkoopt hij u" (Leviticus 25:16). De instelling van het Jubeljaar moest voorkomen dat onder de Israëlieten armoede zou heersen.

De meest waarschijnlijke verklaring is dat het Jubeljaar is ingesteld door de priesters die in 538 voor Christus uit de Babylonische ballingschap terugkeerden in het land Kanaän. Onder de teruggekeerde ballingen leefde sterk de gedachte dat de verbanning naar Babels stromen een gevolg was van het feit dat de Israëlieten zich niet aan Gods wil en wet hadden gehouden. Zij wilden een nieuwe start maken en vanaf nu wel Gods geboden onderhouden. Tevens waren ze bereid voor het verkrijgen van nieuw bezit zich aan de regels van het Jubeljaar te houden.

Anders lag dit met degenen die in Kanaän waren achtergebleven. Zij voelden er waarschijnlijk niets voor om eens de vijftig jaar de bezitsverhouding weer terug te brengen naar de verhoudingen, zoals die waren ten tijde van de intocht van de Israëlieten in Kanaän. In het algemeen was er weerstand bij de mensen op het platteland om de huizen terug te geven. Verder werd onroerend goed door de vorsten ook als een geschenk voor bewezen diensten aan ingezetenen gegeven. De laatste wilden hun privileges niet opgeven. Bijgevolg is het Jubeljaar zo goed als zeker nooit in praktijk gebracht.

Eenzelfde lot trof het minder verstrekkende gebod van het sabbatjaar (Deuteronomium 15). Volgens dit gebod moesten de Israëlieten elke zeven jaar hun volksgenoten de schulden kwijtschelden. Dit gebod gold niet de buitenlander. Deze "moogt gij tot betaling dwingen" (Deuteronomium 15:3). In de praktijk leidde dit gebod ertoe dat men in de jaren vlak voor het sabbatsjaar niet meer bereid was een lening aan armen te verstrekken³. Hierdoor was de situatie van de armen zelfs slechter dan ze geweest zou zijn als het gebod niet had gegolden. Rond het begin van onze jaartelling onderkent rabbi Hillel dat er een groot probleem is ontstaan en formuleert een nieuwe regel. Hij benadrukt dat het oorspronkelijke gebod sprak over leningen direct verstrekt aan de naaste (broeder). Het geldt dus niet, zo redeneert hij, voor leningen verstrekt door onafhankelijke derden, zoals bijvoorbeeld een 'bank'. Op deze wijze overbrugde hij de kloof tussen gebod en praktijk.

Hedendaagse schuldkwijtschelding

Niet alleen in de tijd van het ontstaan van de Bijbel zijn het Jubeljaar en het sabbatsjaar niet in de praktijk gebracht, ook heden ten dage schijnen de kerken er niet in te geloven. De Codex Iuris Canonici bevat bar weinig bepalingen over de positie van de armen inzake het arbeids- en kredietrecht⁴. Bepalingen omtrent de kwijtschelding van schulden eens in de zeven jaar kennen zowel de rooms-katholieke kerk als de verschillende protestantse kerken niet.

Er zijn in de recente geschiedenis verschillende voorbeelden bekend, waaruit blijkt dat onvoorwaardelijke kwijtschelding averechtse gevolgen kan hebben. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop de Bulgaarse regering in de eerste helft van de jaren 1990 om is gegaan met de schulden van bedrijven bij de commerciële banken⁵. Een aantal malen heeft de regering een saneringsprogramma gelanceerd. Het meest kwalijke van deze programma's was dat ze geen voorwaarden stelden en ook niet duidelijk maakten dat de sanering maar eenmaal zou plaats vinden. De overheersende verwachting werd dat de overheid altijd wel een 'all-forgiving' beleid zou gaan voeren. Het gevolg was dat "non-payment dues became contagious, affecting even financially sound companies which in principle did not have liquidity problems"⁶. Het vertrouwen in het bankwezen slonk zienderogen en resulteerde in de bankencrisis van 1996. Omvangrijke sommen overheidsgeld waren in een bodemloze put gestort. In wezen kan gesteld worden dat veel van de problemen van de voornamelijk centraal geleide economieën terug te voeren zijn op het gemis aan naleving van budgetbeperkingen, waardoor deze boterzacht werden: 'soft budget constraints'.

Exit charitas?

Op grond van het bovenstaande blijkt dat het kwijtschelden van schulden een hachelijke onderneming is. De kans is erg groot dat de situatie voor de armen eerder verslechtert dan verbetert. Potentiële kredietverstrekkers trekken zich terug. Een onvoorwaardelijke kwijtschelding ontnemt de prikkel om op een zorgvuldige wijze met de beschikbare middelen om te gaan. Bijgevolg leidt kwijtschelding tot een verslechtering van de situatie. Onvoorwaardelijke charitas was en is geen goed middel om armen te helpen. Zij is goed bedoeld maar te naïef omtrent het menselijk gedrag en daardoor juist vaak schadelijk.

Maar toch...

Hierbij willen we het toch niet laten. Vanuit een analyse van de onderliggende bedoelingen van het Jubeljaar en het sabbatsjaar en rekening houdend met de bovenbeschreven ervaringen, zullen we in de rest van dit artikel aangeven op welke manier we denken dat de idealen van het Jubeljaar wel vruchtbaar toegepast kunnen worden op het probleem van de schulden van de armste landen.

Een belangrijke gedachte achter het Jubeljaar is dat iedereen naar Gods beeld en gelijkenis is geschapen en daarom recht heeft op een evenredig deel van de opbrengst van de aarde. Dit wordt nog onderbouwd met het idee dat de aarde van God is en de mens die in bruikleen heeft. Voorkomen dient te worden dat de rijken vermogen accumuleren en daardoor als monopolisten gaan optreden. Vandaar de gedachte om gekochte landerijen en huizen periodiek aan de oorspronkelijke eigenaars terug te geven. Het door middel van een lening beschikbaar gekomen geld dient op een zorgvuldige wijze besteed te worden. Het is niet goed dit te verkwisten. Ook al is de geldverstrekker vermogend en de lener arm, dan nog heeft de lener de plicht al het mogelijke te doen om zijn verplichtingen na te komen. Zelfs al dient hij daarvoor zijn bezittingen te verkopen⁷. Samenvattend, iedereen heeft recht op een menswaardig bestaan, maar moet zichzelf daarvoor wel inzetten.

De schulden van de armste landen

Het probleem van de schulden van de armste landen bevat veel dilemma's die hierboven zijn genoemd. De omvang van de schuld in verhouding tot het inkomen is zo groot dat de eis om de leningen volledig en op tijd af te lossen te veel gevraagd kan zijn. Aan de andere kant zijn de schulden mede zo hoog geworden door het door de desbetreffende overheden gevoerde beleid. Een onvoorwaardelijke kwijtschelding kan daardoor gemakkelijk ontaarden in een aanmoediging tot het voeren van onverantwoord beleid en een verrijking van de lokale rijken. Hoe deze tegenstellingen te overbruggen?

Drie voorwaarden

In 1998 heeft één van ons drie criteria voor een schuldvermindering geformuleerd die beogen het ideaal van het Jubeljaar te verwezenlijken door ook rekening te houden met mogelijke ongewenste bijwerkingen⁸. Allereerst dienen alle crediteuren bij een schuldkwijtschelding betrokken te zijn. Dit om te voorkomen dat er 'free rider'-gedrag optreedt. Doet maar een beperkt aantal crediteuren mee, dan kan de situatie ontstaan dat het voordeel van de schuldvermindering hoofdzakelijk gaat naar die crediteuren die van deelname afzagen. Zij kunnen een groter deel van hun vorderingen innen of zien de prijs ervan op de tweedehandsmarkt stijgen⁹.

Een tweede voorwaarde is dat aan de regeringen van de schuldenlanden eisen worden gesteld over het te voeren beleid¹⁰. Voor het stellen van condities zijn tenminste twee redenen aan te voeren. Ten eerste blijkt uit verschillende studies dat het door de overheden gevoerde beleid een deel van de schulden verklaart¹¹. Dit impliceert dat andere landen niet in de problemen zijn gekomen omdat ze hun beleid wel op tijd hebben aangepast. Hier geen rekening mee houden zou een beloning voor slecht gedrag impliceren ('adverse selectie'). Om deze reden was de Zuid-Afrikaanse minister van Financiën Trevor Manuel tegen het onvoorwaardelijk kwijtschelden van schuld¹². Ten tweede dient ervoor gezorgd te worden dat de vrijkomende middelen inderdaad besteed worden aan het verbeteren van het lot van de armen. Veel van de betrokken regeringen hebben in het verleden geen blijk gegeven zich het lot van deze groep aan te trekken¹³. Vandaar dat externe druk noodzakelijk is. Bovendien kan op deze wijze aan de bevolking van rijkere landen verantwoording worden afgelegd voor het gebruik van door hen beschikbaar gestelde middelen.

Een derde voorwaarde voor een succesvol programma voor schuldvermindering is, dat als tot het uitvoeren ervan besloten wordt, het ook tot een omvangrijke reductie van de last dient te leiden. Het doel was immers de bevolking weer uitzicht te bieden op groei en welvaart. Dit vooruitzicht moet niet weer belemmerd worden door de dreiging van nieuwe problemen met de externe schulden. De binnenlandse overheid dient haar aandacht te kunnen richten op de verbetering van de economie, mede geleid door de eerder genoemde voorwaarden. Bovendien kan het proces vergemakkelijkt worden als de buitenlandse investeerders vertrouwen in het land krijgen.

HIPC initiatief

Al sinds 1988 wordt door de Club van Parijs, het platform waarbinnen de Westerse landen onderhandelen over schuldvermindering, op een systematische wijze gewerkt aan schuldverlichting voor de armste landen. In de eerste helft van de jaren 1990 bleek dat het kwijtschelden van een groot deel van deze bilaterale leningen voor een aantal arme landen niet voldoende zou zijn. Voor het IMF en de Wereldbank is dit reden geweest in 1996 het HIPC-initiatief te presenteren (HIPC staat voor 'Heavily Indebted Poor Countries'). Het HIPC-initiatief kent twee fasen. In de eerste fase bieden de leden van de Club van Parijs het desbetreffende land een herstructurering van rente- en aflossingsverplichtingen aan. Het land zelf voert in samenwerking met het Fonds en de Wereldbank een aanpassingsprogramma uit. Na afloop van deze eerste fase van drie jaar wordt beoordeeld of de genomen maatregelen voldoende zijn om de schuldenlast beheersbaar te houden. Is dit niet het geval dan volgt een tweede periode van drie jaar, waarin het land het aanpassingsbeleid voortzet en een deel van de hoofdsom wordt kwijtgescholden. Voldoet het land aan het einde van deze drie jaar nog aan de criteria, dan volgt de uiteindelijke schuldvermindering tot het niveau dat de schuld beheersbaar is. Overeengekomen is de deadlines soepel te hanteren.

In september 1999 hebben het IMF en de Wereldbank besloten dat een land aan het einde van de eerste fase een 'Poverty Reduction Strategy Paper' moet presenteren. Deze strategie voor het bestrijden van de armoede moet door middel van een breed gedragen participatief proces tot stand zijn gekomen. Deze wijziging is hoogstwaarschijnlijk mede door druk van Jubilee 2000 tot stand gekomen. Sinds midden van dit jaar uiten non-gouvernementele organisaties steeds meer kritiek op de omvang van de schuldverlichting. Zambia wordt hierbij altijd naar voren gehaald. Ondanks de schuldverlichting zal Zambia namelijk de eerstkomende jaren meer dan de afgelopen jaren aan het IMF afdragen. Dit komt door een schuld uit de jaren negentig die al afgelost had moeten zijn, wat echter niet is gebeurd en waarvoor is overeengekomen dat de aflossing in 2001 en 2002 zal plaatsvinden. Uiteindelijk zal de schuldvermindering ongeveer 60-65 procent van de uitstaande schuld zijn. Om de critici de wind uit de zeilen te halen wil het IMF nog dit jaar zoveel mogelijk landen de tweede fase binnen loodsen. Het gevaar bestaat echter dat dit alleen maar kan als men ten aanzien van de beleidsvoornemens omtrent armoedevermindering water in de wijn doet.

Als we het HIPC-initiatief vergelijken met de hierboven geformuleerde criteria dan blijkt duidelijk dat aan de eerste twee criteria is voldaan. Deze landen hebben hoofdzakelijk alleen nog leningen uitstaan bij Westerse overheden en de internationale financiële instellingen. Deze worden alle bij het initiatief betrokken. Door voorwaarden te stellen aan het te voeren beleid, wordt ook aan de tweede voorwaarde voldaan. Ten slotte is een kernelement van het initiatief "to prevent a build-up of future debt-service problems" ¹⁴. Hieruit blijkt dat men ook de intentie heeft aan het derde criterium te voldoen. Al valt natuurlijk altijd over 'houdbaarheid' van schuld te twisten ¹⁵.

Conclusie

Het Jubeljaar is altijd een illusie geweest ¹⁶, omdat het te veel een beroep doet op de charitas en te weinig oog heeft voor de waarschijnlijke ongewenste neveneffecten die het resultaat zijn van de onvoorwaardelijke schuldkwijtschelding. Het verwezenlijken van het ideaal van het Jubeljaar - dat ieder mens recht heeft op een menswaardig bestaan - zal met de mogelijke ongewenste gevolgen rekening moeten houden. Aldus is een vruchtbare combinatie van economie en ethiek mogelijk. Onze conclusie is dan ook dat het IMF en de Wereldbank waarschijnlijk een goede balans hebben gevonden tussen charitas en prikkel. Hiermee komen ze dicht bij het verwezenlijken van de idealen van het Jubeljaar dan velen willen geloven.

Zie voor een reactie op dit artikel, H. van Eden, [Goede intenties, slechte uitkomsten](#), *ESB-Dossier Economie en ethiek*, 23 december 2000, blz D2

¹ Een voorbeeld waaruit dit duidelijk blijkt is de oproep van de paus en van de protestantse kerken om de schuld aan de arme landen te vergeven. Zie Paus Johannes Paulus II, *Tertio millennio adveniente*, 1995 en de Wereldraad van Kerken, *Now is the time*, Seoul, 1990.

² De huizen in steden van Levieten moesten wel teruggegeven worden. Dit omdat de Levieten de tempeldienst hadden te verrichten.

³ Een vorm van rationele verwachtingen in Oudtestamentische zetting dus. Deuteronomium 15:9 anticipeert hier al op. Overigens valt uit sommige bronnen op te maken dat het sabbatjaar veel later op zeer lokaal niveau soms wel is nageleefd, zie bijvoorbeeld P.A.H. de Boer, Naar aanleiding van een inscriptie uit SO'AR, *Jaarbericht*, nr. 4 van het Vooraziatisch-Egyptisch Genootschap, *Ex Oriente Lux*, 1955-1956, blz. 117-121 en J.A. Wagenaar, De wederkomst van het jaar dat er nooit is geweest, *Trouw*, 14 september 1999.

⁴ U. Berges, *De armen van het boek Jesaja*, oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, 1999, blz. 1.

⁵ Dit is gebaseerd op R. Dobrinsky, N. Dochev en B. Nikolov, *Debt workout and enterprise performance in Bulgaria: Lessons from transition experience and crisis*, CERT Discussion Paper, nr. 97/15, Heriot-Watt University, Edinburgh, 1997.

⁶ Dobrinsky e.a., 1997, blz. 12.

⁷ M. Tamari, *With All your Possessions: Jewish Ethics and Economic Life*, The Free Press, New York, 1987, blz. 54.

⁸ E. de Jong, Het IMF en de ontwikkelingslanden, in E. de Jong (red), *Naar gelijkwaardige partners?!*, Van Gorcum, 1998, blz. 119-122.

⁹ Vergelijk de weigering door rijken in het Oude Testament om vlak voor een sabbatjaar nog leningen te verstrekken.

¹⁰ In het kader van de schulden van de middeninkomenslanden in de jaren '80 heeft Kimman er al op gewezen dat het stellen van

voorwaarden moreel te verkiezen is boven kwijtschelding. E.J.J.M. Kimman, *Kwijtschelding van staatschuld*, oratie Universiteit van Maastricht, 1989.

11 Zie bijvoorbeeld Brooks e.a., *External debt histories of ten low-income developing countries: Lessons from their experiences*, IMF Working Paper 98/72, Washington D.C., 1998.

12 Zie *NRC Handelsblad*, 28 mei 1998. Opgemerkt dient te worden dat het toenmalige plan voor schuldverlichting ook de verkoop van goud behelsde. Door deze verkoop zou de prijs van goud dalen, waardoor de exportinkomsten van Zuid-Afrika zouden verminderen.

13 Recent onderzoek laat zien dat er geen verband is tussen internationale hulp en de verbetering van armoede, met name niet wanneer de landen geen gezond macro-economisch beleid voeren. Zie P. Collier en D. Dollar, *Aid effectiveness: what works, what doesn't and why*, mimeo, Wereldbank, 1998.

14 A.R. Booth en K. Thugge, *Debt relief for low-income countries: the HIPC-initiative*, IMF Pamphlet Series 51, Washington DC, 1997, blz. 15.

15 Het voorstel van een viertal Belgische economen om het HIPC-initiatief te verbreden bevat een andere formule om de houdbaarheid van de schuld te bepalen. Maar ook zij onderschrijven de noodzaak van het stellen van voorwaarden. Zie L. Berlage, D. Cassimon, J. Drèze en P. Reding, *Prospective aid and indebtedness relief: a proposal*, mei 2000 (zie op de websides van de auteurs o.a.: dreze@core.ucl.ac.be)

16 De Rooms-katholieke kerk is zich daarvan wel bewust, maar draagt dit niet altijd even duidelijk uit. Zie R. Etchegaray, *Millennium Jubilee: Church event - challenge to society*, 1996.