

James M. Buchanan

James McGill Buchanan, de winnaar van de Nobelprijs voor economie 1986, is een van de grondleggers van de 'public choice'-theorie, de tak van de economie die zich bezighoudt met het besluitvormingsproces in de collectieve sector. Wat vandaag de dag tot de standaardwijsheid van elke econoom behoort, dat de rationele nutsmaximaliserende *homo economicus* niet alleen op de markt maar ook in de collectieve sector te vinden is, was enkele decennia geleden allerminst gemeengoed. De aandacht van economen ging toen nog vrijwel uitsluitend uit naar ruiltransacties op de markt; de overheid werd beschouwd als een onpartijdige instantie die slechts het algemeen belang voor ogen had. James M. Buchanan was een van de eersten die de economische benaderingswijze op het politieke proces en de besluitvorming in de collectieve sector toepaste. Daarmee legde hij een vruchtbaar terrein voor begripsvorming en onderzoek open.

De grondslag van Buchanans ideeën is te vinden in *The calculus of consent*, het baanbrekende boek dat hij vijftienvintig jaar geleden samen met Gordon Tullock schreef 1). In dit boek, dat als ondertitel draagt *Logical foundations of constitutional democracy*, bespreken Buchanan en Tullock de vraag waarom rationeel handelende, vrije individuen zich zelf bepaalde regels opleggen die hun vrijheid beperken en vooral ook hoe zij daarbij te werk gaan. Deze regels betreffen bij voorbeeld de inrichting van de rechtsorde, de spelregels van de democratie, de organisatie van het economische verkeer en beslissingen om bepaalde taken door de overheid te laten verrichten. Buchanan en Tullock zien het niet als de taak van de theorie om aan te geven welke regels er zouden moeten gelden, maar proberen te beschrijven en verklaren hoe beslissingen hieromtrent tot stand komen. Wat hen in het bijzonder interesseert is of het besluitvormingsproces uiteindelijk stabiele regels – een 'constitutie' – oplevert. Het onderzoek hiernaar is van buitengewoon belang omdat alleen in een geronde samenleving gemeenschappelijke belangen op lange termijn kunnen worden veiliggesteld.

Als enige beslissingsregel die stabiele consensus kan verzekeren zien Buchanan en Tullock het beslissen op basis van volledige eenstemmigheid. Beslissen bij meerderheid van stemmen – de meest gebruikte procedure in een democratie – bergt altijd het gevaar in zich dat de meerderheid de negatieve effecten van een beslissing op een minderheid afwentelt. Niettemin kunnen individuen uit efficiency-overwegingen toch besluiten voor een systeem van politieke democratie te kiezen waarin de beslissingen genomen worden bij meerderheid van stemmen. Maar dan moeten er wel regels zijn die er voor zorgen dat met de belangen van de minderheid op adequate wijze rekening wordt gehouden. Het gaat er dus om zodanige spelregels te formuleren dat de rechten van elk individu zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Dan blijft de oorspronkelijke consensus ten aanzien van het constitutionele systeem ook zo goed mogelijk bewaard. In de hedendaagse democratieën voldoet het optreden van overheden volgens Buchanan bij lange na niet aan die 'optimale' spelregels. Veel van zijn geschriften monden dan ook uit in aanbevelingen om de bevoegdheden van overheden aan extra grondwettelijke regels te binden ten einde de fundamentele rechten van individuen te herbevestigen.

Een van de tekortkomingen van de moderne politieke democratieën waar Buchanan bij voortdurend tegen ageert, is dat overheden een onverantwoord budgettair gedrag ten toon spreiden. Het is duidelijk dat politici, die voor hun herverkiezing van de kiezersgunst afhankelijk zijn, liever de overheidsbestedingen vergroten dan de belastingen verhogen. Zolang er tegenover elke extra uitgave een belastingverhoging staat kan dat geen kwaad, want dan houden politieke druk en tegendruk elkaar in evenwicht. Anders wordt het wanneer de mogelijkheid wordt geïntroduceerd dat overheden leningen gaan afsluiten om lopende uitgaven te financieren. Politici zullen die mogelijkheid aangrijpen om tegemoet te komen aan wensen

van kiezers zonder weerstanden te hoeven oproepen wegens belastingverhogingen. De schuldfinanciering is echter immoreel volgens Buchanan omdat zij de rekening van de extra consumptie nu, bij een toekomstige generatie legt die nu nog geen stemrecht heeft. Daarom is Buchanan een hartstochtelijk pleitbezorger van het in de grondwet verankeren van de eis dat de begroting sluitend is. Zoals bekend heeft president Reagan deze gedachte in zijn verkiezingscampagnes overgenomen, maar er tijdens zijn ambtstermijn geen werk van gemaakt. Integendeel, het Amerikaanse begrotingstekort is alleen maar gegroeid. Wel heeft het Amerikaanse Congres vorig jaar de Gramm-Rudman-wet aanvaard die voorschrijft dat het begrotingstekort vóór 1992 tot nul moet zijn teruggebracht. De constitutionele geldigheid van die wet wordt echter nog steeds betwist.

Buchanans pleidooien voor een sluitende begroting hebben hem geplaatst in het kamp van de fervente anti-keynesianen. Toch staat hij in beginsel niet afwijzend tegenover de keynesiaanse leer op zich. In zijn boek *Public finance in democratic process* rekent Buchanan de vermindering van de bestaansonzekerheid van burgers door middel van conjunctuurstabilisatie zelfs tot een constitutionele plicht van de centrale overheid. Zijn aanvallen richten zich vooral tegen de opportunistische wijze waarop politici met de keynesiaanse theorie aan de haal zijn gegaan en haar hebben gebruikt als excuus om uit te geven zonder er belastingheffing tegenover te stellen. De keynesiaanse leer is misbruikt om de Victoriaanse norm van fiscale prudentie uit te hollen, aldus Buchanan. Het 'politieke schuldbesef' is verdwenen 2).

Ook op andere terreinen signaleert Buchanan mankementen in het politieke proces die tot instabiliteit en uiteindelijk de ondergang van de democratie kunnen leiden. Die mankementen zitten b.v. in de wijze waarop politieke partijen met elkaar om de stemmen concurreren, de manier waarop pressiegroepen hun belangen behartigen en bureaucraten hun invloed en budget proberen te vergroten. Deze onevenwichtigheden in het besluitvormingsproces leiden er toe dat het staatsapparaat steeds verder uitdijt, de overheid steeds meer bevoegdheden tot zich trekt en de fundamentele rechten van het individu steeds meer worden aangetast. In de ogen van Buchanan is het beslist niet denkbeeldig dat de democratie zich zelf op deze wijze vernietigt. Het antwoord op die bedreiging moet – wederom – worden gevonden in een verbetering van de constitutionele spelregels waardoor er meer tegenwicht wordt geboden tegen aantastingen van de vrijheid van het individu.

Wegens zijn opvattingen die getuigen van een sterk liberalisme en anti-etatisme wordt Buchanan door velen als een aartsconservatief, zelfs een reactionair bestempeld. Dat doet echter geen recht aan de fundamentele wijze waarop hij de maatschappelijke orde ter discussie stelt en de spelregels van de democratie onderzoekt. Het is juist om Buchanan te karakteriseren als een kritisch en oorspronkelijk onderzoeker van de manier waarop de maatschappij is ingericht en van de spelregels die de verhouding tussen individu en gemeenschap bepalen 3).

L. van der Geest

1) James M. Buchanan en Gordon Tullock, *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

2) Zie b.v. J.M. Buchanan, *Politiek schuldbesef*, Rotterdamse Monetaire Studies nr. 16, Rotterdam, 1984.

3) Een uitgebreide bespreking van Buchanans werk en een interview met hem is enkele maanden geleden verschenen in de serie Politieke economie in *Intermediair*. Zie Jos de Beus, James Buchanan; de spelregels van de economie, *Intermediair*, 30 mei 1986.