

***in memoriam*: JAMES BUCHANAN: CONSTITUTIONELE ECONOMIE**

Inleiding

Op 9 januari van dit jaar overleed op 93 jarige leeftijd James McGill Buchanan. In 1986 kreeg hij tot zijn eigen verbazing, de Nobelprijs voor de economie. Zijn werk was immers bepaald niet *mainstream*. Ook werkte hij niet op een toonaangevende universiteit. Die prijs krijg je echter als je met je werk het denken op andere sporen zet en de pennen in beweging hebt gekregen. Nu dat heeft Buchanan zeker gedaan als architect van de *public choice*. De theorie die stelt dat politici en ambtenaren geen engelen zijn maar ook maar gewone mensen en de consequenties daarvan beschrijft voor de inrichting van het politieke proces.

Overigens had Buchanan bij het schrijven van zijn baanbrekende boek over de *public choice*, *The Calculus of Consent* (1), samen met Gordon Tullock, op geen enkel moment het idee origineel bezig te zijn. Nee, ze schreven gewoon de consequenties uit van de genoemde bepaald niet spectaculaire opvatting (2). Zijn vrees dat het ergste dat je kan gebeuren door de keuze voor een eigenzinnig onderwerp: “de professie laat je links liggen”, is niet uitgekomen. Het beste dat je immers kan gebeuren is dat ze het niet met je eens zijn (3). Dat laatste is zeker het geval. Getuige de vele economen die doorgaan met het adviseren van de overheid, zonder het daadwerkelijke politieke proces in hun overwegingen te betrekken. Ze geven advies over het te voeren beleid alsof de overheid onbaatzuchtig het algemeen belang dient. Terwijl in feite vaak geld wordt toegeschoven aan machtige lobbygroepen.

Voor Buchanan komt het er vooral op aan de energie te richten op het (her)schrijven en bewaken van de regels van het politieke proces: het binden van de handen van de politici. Daar valt voor de liberaal, met als hoogste doel de individuele vrijheid, winst te behalen. Dat is het onderwerp van de constitutionele economie. Na een korte schets van zijn leven en inspiratie gegeven te hebben, bekijken we enkele wijsheden van de *public choice* en de door Buchanan broodnodig geachte aandacht voor de ziel van het klassiek liberalisme.

Leven en inspiratie

Buchanans wieg stond op een boerderij in Murfreesboro, Tennessee. Zijn moeder was er onderwijzeres. In zijn hart is hij altijd een boerenjongen gebleven: een ouderwets hardwerkende Amerikaan die een hekel heeft aan onverdiende privileges en een diep wantrouwen koestert tegen de beloften van politici (4). Van de bekende *Ivy League* universiteiten aan de Amerikaanse Oostkust moest hij niets hebben. Zo ook van politici die bijvoorbeeld, met hun vriendjespolitiek, voortdurend bezig zijn in principe eenvoudige en eerlijke belasting systemen te ondermijn.

Buchanan studeerde aan de universiteit van Tennessee. Gedurende de oorlog werkte hij bij de staf van admiraal Nimitz in Honolulu. Daar ontmoette hij zijn vrouw, die er als verpleegkundige op de legerbasis werkte. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog studeerde hij aan de Universiteit van Chicago. De colleges van Frank Knight brachten een ommekeer in zijn denken te weeg. Hij veranderde door diens basiscursus economie in een paar weken van een libertaire socialist in een klassiek liberaal. Hij leerde er denken als een politiek econoom: iemand die probeert te begrijpen hoe politieke en economische structuren daadwerkelijk werken. Wat zijn de algemene principes die leiden tot economische welvaart, persoonlijke vrijheid en binnenlandse vrede? Een politiek econoom kijkt naar de werkelijkheid, niet hoe structuren zouden kunnen werken als alle mensen engelen waren. Hij leerde er zien op welke manier een markteconomie gedrag ordent (5). Wat is onze aanname over de menselijke natuur? Mensen in alle structuren zoals gezinnen, bedrijven en overheid reageren op prikkels. Ze maken een afweging van opbrengsten en kosten. Mensen in alle culturen zijn hierin gelijk; verschillen komen door een andere prikkelstructuur. Het was de ontdekking van Adam Smith hoe deze uniforme gedragsstructuren institutioneel gestuurd konden worden om voorspoed, vrijheid en rust (gezien de verschillende wensen van de mensen) te brengen. Gewoon laissez-faire werkt niet. Er is een bepaald politiek-juridisch-ethisch kader nodig om te komen tot wat Smith noemt, en waar het Buchanan omgaat, het-systeem-van-de-natuurlijke-vrijheid. Het is nodig, een categorisch onderscheid te maken tussen politieke actie inzake de hervorming van het institutionele kader en politieke actie binnen dat kader (6). Zo is het

omgaan met conjunctuurr cycli onderdeel van de dagelijkse politiek. Voor Buchanan is de constitutionele economische politiek, het bepalen van de spelregels veel belangrijker. Dat is hét speelveld voor de politieke econoom; een overheid wil immers altijd meer macht, vooral economische.

Na zijn studie, stuitte hij, puur geluk zegt hij zelf, in de bibliotheek op het werk van de Zweed Knut Wicksell. Tegen de gangbare opvattingen in stelde die dat belastingen principieel nooit zonder de uitgaven kunnen worden beoordeeld. Een individu ervaart door de overheidsuitgave een nutswinst maar tegelijk door de te betalen belastingen nutsverlies. Er zijn individuele nettoposities te bepalen. Volgens Wicksell kan de verdeling van de lasten niet aan de overheid worden overgelaten. Het ontbreekt haar daarvoor aan kennis en zij dient ook niet als een welwillende overheid het algemeen belang. Parlementsleden zijn even geïnteresseerd, niet meer en niet minder, in het algemeen belang als degenen die zij vertegenwoordigen. Alleen door verandering van de regels kan het algemeen belang gediend worden. Collectieve besluitvorming dient gebaseerd te zijn op relatieve unanimiteit en vrijwilligheid van de individuele deelnemers. Kortom, ook de politiek is een ruilproces zoals de markt dat ook is. “Het doel van belasting wetgeving is niet om het klassenegoïsme te bestrijden maar om het zijn gerechtvaardigde plaatste wijzen (...) als bescherming van afzonderlijke interesses” (7). Het zou immers vreemd zijn als belastingheffing gemotiveerd door geïnteresseerde partijen niet zou leiden tot belastingheffing in overeenstemming met de overeenkomstige belangen. Het *juste retour* denken van de lidstaten in de Europese Unie, waarbij uitgaven en inkomsten aan de EU met elkaar worden vergeleken, is dus zo gek nog niet. Er moet juist gebruik van worden gemaakt in de vorm van geormerkte belastingen (8).

Foto's van Wicksell en Knight sierden dan ook al zijn successievelijke werkkamers. Buchanan ging vervolgens werken aan verschillende universiteiten en richtte er ook instituten op waarvan het doel was de individuele vrijheid binnen een gemeenschap te waarborgen. Uiteindelijk vonden die universiteiten dat hij met zijn werk te ver van de *mainstream* economie kwam af te staan en vertrok hij dan ook. Uiteindelijk kwam hij terecht bij George Mason University vlakbij Washington (9).

Wijsheden van de *public choice*

De bijdrage van Buchanan aan de politieke economie ligt er vooral in dat hij het idee van ruil tussen individuen op de markt, zoals hij dat had geleerd van Knight maar ook zelf verder uitwerkte, ook ging toepassen op het politieke proces. Hierbij baseerde hij zich, zoals gezegd, op het werk van Wicksell die zich vooral bezig had gehouden met de vraag of, onder verschillende vormen van democratie, het geld door de overheid wel wordt uitgegeven volgens de wensen van de kiezers. Het heeft vaak geen zin om politici te adviseren. Gegeven het politieke kader ligt de uitkomst vaak al bij voorbaat vast (10).

Voor Buchanan is politiek bedrijven een economische activiteit. We kunnen dus ook het gereedschap van de econoom gebruiken om het te analyseren. Voor velen is dit het economisch imperialisme ten top. Dat gaat niet op voor Buchanan. Het is immers ook Buchanan geweest die ethiek, recht en sociologie in de economie heeft geïntroduceerd. Laten we enkele onderdelen van de *public choice*, of zoals Buchanan zelf zei: *politics without romance* (11) eens nader bekijken.

Waarom is het bijvoorbeeld niet zo dat belangengroepen lobbyen voor een algemene stijging van de nationale welvaart maar slechts pleiten voor hun eigen belang? Het levert ze gewoon niets op. De agrarische sector pleit voor subsidies en minimumprijzen voor hun producten. Iets waar economisten veelal tegen zijn en consumenten de prijs voor betalen. Want stel boeren pleiten voor een algemene stijging van de efficiëntie. Daar zij, stel een procent van de bevolking uitmaken, krijgen ze ook slechts een procent van het voordeel. Maar het kost ze honderd procent inspanning. Pleiten ze echter voor hun eigen belang dan kost het ze weer 100 procent inspanning maar profiteren ze er ook ten volle van. Van het nadeel voor de samenleving incasseren ze slechts een klein deel. Omgekeerd loont het niet voor consumenten om er tegen te protesteren. Het kost ze 100 procent van hun inspanning maar levert ze maar een geringe besparing op hun melkconsumptie op. Kortom, het is voor producenten vaak lonender om in Brussel te gaan lobbyen dan in eigen bedrijf te investeren.

Hoe zit het met de verhouding tussen een toezichthoudend orgaan en de beroepsgroep of industrie die gereguleerd moeten worden? Waarom zijn de

gereguleerden vaak de reguleerders de baas? Het economie tekstboek stelt dat industrieën gereguleerd dienen te worden omdat het vaak monopolies of oligopolies betreffen; industrieën maken grote winsten ten nadele van de consumenten. Buchanans verklaring is dat bedrijven juist gereguleerd willen worden omdat het ze beschermt tegen de boze buitenwereld: de wereld van de dynamische concurrentie. Het toezichthoudend orgaan stelt bijvoorbeeld strenge grenzen aan de toetreding tot een beroepsgroep; het beperkt de concurrentie. Het is ook vaak een zaak van vriendjespolitiek tussen toezichthoudend orgaan en de betreffende sector: ons-kent-ons. De private sector levert de toezichthouders, die later ook weer naar de private sector terugkeren. De gereguleerde bedrijven maken de reguleerders dus als het ware tot hun gevangenen. Niet dat dit altijd het geval is. Buchanan benadrukt dat de vrije markt met al zijn nadelen vergeleken moet worden met het werkelijke overheidsbeleid---niet met een mythische voor het algemeen belang opkomende overheid.

Tot slot, waarom geven politici en bureaucraten zoveel toe, in geld en wetgeving, aan belanggroepen? Waarom is er veel eerder een tekort op de begroting dan een overschot? Een overschot, of evenwicht, vereist hogere belastingen en snijden in de uitgaven. Wat direct wordt gevoeld. De voordelen van een meer gezonde economie komen pas later. Bij een tekort daarentegen, lagere belastingen en hogere uitgaven, krijgt een ieder direct een glimlach op het gezicht. Toekomstige generaties betalen het gelach. En, zegt Buchanan, is dat niet "*taxation without representation?*"

De ziel van het klassiek liberalisme

Buchanan omschreef zichzelf als een klassiek liberaal (12). Dat was meer dan een keuze voor het liberalisme, zoals velen dat doen, op grond van wetenschappelijke inzichten of motieven van eigenbelang. Nee, net zoals bij het socialisme heeft ook het liberalisme een ideologie, een ziel nodig. Met het in donkere tijden redden van de boeken en de ideeën van het liberalisme redden we het volgens Buchanan niet. We moeten ook de ziel van het liberalisme redden. Dus niet het redden van het liberalisme in de zin van George Bush I die denigrerend sprak over *that vision thing*, maar a la Ronald Reagan die het had over de *shining city on a hill* (13).

Natuurlijk het gaat de klassiek liberaal om een kleine overheid, constitutionele democratie, vrij handel, de rechtsstaat en privaat eigendom. Maar wat is het wenkend perspectief? Tegenwoordig schijnt volgens Buchanan, alleen het socialisme dat nog te hebben. Voor de liberaal gaat het om de individuele vrijheid. Er is geen sociaal doel in de zin van de grootte van het nationaal inkomen. De norm wordt geleverd door individuen die vrij zijn om de doelen te bereiken die ze zichzelf stellen binnen het juridisch-institutioneel kader. In een markteconomie heeft een ieder de kosteloze mogelijkheid om naar een ander te stappen wat de discretionaire macht van de ruilende tegenpartij elimineert. En, als essentieel onderdeel van de visie, in principe kunnen we de vrijheid allemaal aan. Natuurlijk dit is een ideaal, maar het geeft het wenkend perspectief en de relevante norm om de samenleving aan te beoordelen.

Het is nodig, volgens Buchanan, dat we ons niet in de eerste plaats op de dagelijkse politiek richten. Hoewel natuurlijk voor dat laatste wel steeds een liberaal standpunt te bepalen is. We moeten ons richten op het institutionele kader: de constitutie. Ieder voorstel van de dagelijkse politiek moet beoordeeld worden vanuit de *constitution of liberty*. Kortom, voor Buchanan moet politiek ook voor de liberaal meer zijn dan een strijd van allen tegen allen om een beperkte koek. Waar is immers dan de ziel van het klassiek liberalisme?

Conclusie

Wat heeft Buchanan proberen te bereiken? In zijn eigen woorden heeft hij steeds geprobeerd de opvattingen van academisch geschoolde economen in overeenstemming te brengen met die van de man-in-de-sstraat: *to uneducate* economen vooral in de zin van dat er een overheid zou zijn die loyaal het algemeen belang dient (14). Meer in het bijzonder stelt Buchanan, dat hij, net zoals Friedrich Hayek, zich eigenlijk nooit met de dagelijkse politiek heeft bemoeid: hij heeft zich altijd gericht op de constitutionele dialoog. Dat is hard nodig. Want, hier geldt, waar in feite al het werk van Buchanan op is gebaseerd, Mark Twains verbazingwekkende waarneming: hij had een politicus gezien die z'n handen in z'n *eigen* zakken had (15).

Noten:

Het werk van Buchanan is voor een groot deel vrijelijk beschikbaar, zie Library of Economics and Liberty:

<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCContents.html>

(1). J.M.Buchanan en G.Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan, 1962.

(2). D.R. Henderson, "Choice, Public and Private", *Reason*, januari 1993, p. 57.

(3). S. Mousavi, James M. Buchanan, *NYTimes.com*. 11 januari, 2013.

(4). D.J. Boudreaux, In Appreciation: James M. Buchanan, *The Wall Street Journal*, 9 januari, 2013.

(5). J.M Buchanan, *Ideas, Persons, and Events*, The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 19, Indianapolis, 2001.

(6). Voor Buchanan is het niet doorgaan , destijds, van een Europese grondwet dan ook een gemiste kans, zie zijn "Europe's Constitutional Opportunity", en, samen met D.R. Lee, "On A Fiscal Constitution for the European Union", in: J.M. Buchanan, *Federalism, Liberty and the Law*, The Collected Works of James M. Buchanan, Vol.18, Indianapolis, 2001.

(7). K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena, 1896, Nabu Public Domain Reprints, p. 195.

(8). A.R. Leen, "What an EU Tax Means: from collective to individual net positions", *EC Tax Review*, 20 (4), 2011, pp. 203-205.

(9). Voor een uitgebreide schets van leven en werken van Buchanan zie: E. van Damme, "James McGill Buchanan (1919)", in: *Marktmeesters*, M. van de Velde (red.), Amsterdam, 2004. Voor een inleiding in de economische theorie van de politieke besluitvorming zie: J. van den Doel en B.C.J. van Velthoven, *Democratie en Welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1998.

(10). Een mooie inleiding op het werk van Buchanan is zijn rede bij het aanvaarden van de Nobelprijs in 1986: The Constitution of Economic Policy, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1986/buchanan-lecture.html

(11). J.M. Buchanan, "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications", in: J.M. Buchanan, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, The Collected Works of James. M. Buchanan, Volume 1, Indianapolis, 1999.

(12). J.M. Buchanan, *Why I, Too, Am Not a Conservative*, Cheltenham, 2005, p. 52.

(13). J.M. Buchanan, "The Soul of Classical Liberalism", *Independent Review* 5 (1), 111-19. http://www.independent.org/pdf/tir/tir_05_1_buchanan.pdf

(14). R.D. McFadden, James M. Buchanan, Economic Scholar and Nobel Laureate, Dies at 93, *The New York Times*, 9 januari, 2013.

(15). T.G. Buchholz, *New ideas from dead economists*, New York, 1990, p. 241.