

Junie 1984

PERSPEKTIEF OP ONS BEGROTINGSPROBLEME

DEEL I : DIE INKOMSTEKANT

Prof. Sampie Terreblanche

Die aankondiging van die Minister van Finansies - slegs ses weke ná sy hoofbegrotingsrede - dat algemene verkoopsbelasting na 10 persent verhoog gaan word om in hierdie boekjaar 'n addisionele R800 miljoen vir die staatskas te in, was nie alleen total onverwags nie, maar het waarskynlik ook geen president in vredestryd nie. Mense vra tereg of daar dan so baie in ses weke verander het en of 'n begroting dan nie juis bedoel is om die staat se inkomste en uitgawe vir 'n volle jaar te verantwoord nie.

Suid-Afrika is 'n relatief klein landjie wat baie sensitief vir internasionale ekonomiese tendense (soos die goudprys, die wisselkoers en oorsese groeikoerse) is. As landbouland is Suid-Afrika ook baie sensitief vir klimatologiese faktore. Gevolglik word moeilike eise aan die Minister gestel om in die onsekere en vinnig veranderende wêreld (politiek, ekonomies, finansieel en klimatologies) die staat se inkomste en uitgawe vir 'n volle jaar redelik korrek te beraam.

Maar die chroniese onderberaming van owerheidsinkomste en veral -bestedings in die afgelope paar jaar en die jongste "regstelling" van die begroting slegs ses weke ná die hoofbegroting, dui tog daarop dat ^{alles} nie pluis is nie. Die fout is klaarblyklik nie net by die Tesourie (en die res van die owerheidsektor) geleë nie, maar wel in die Suid-Afrikaanse ekonomie en politiek as geheel.

Miskien het dit meriete om te sê dat dinge sigbaar skeef loop by die Tesourie omdat die foute wat ons dáár waarneem, slegs die sigbare deel van die ysberg is van al die dinge wat in die ekonomie as geheel problematies is. Die probleme wat die Tesourier ondervind is 'n duidelike refleksie van die diepliggend strukturele knelpunte wat die Suid-Afrikaanse ekonomiese en politieke stelsel in 'n tydvak van noodsaaklike hervorming ondervind - en in die eersvolgende dekade moontlik in 'n nog groter mate gaan ondervind.

In die afgelope 10 jaar het die segsmanne van die Tesourie as part en deel van die (misplaasde) Vrye Mark retoriek die indruk gewek

dat owerheidsbesteding as persentasie van die volksproduk redelik skerp sou - of behoort te - daal. As gevolg hiervan is die belastingbetalers klaarblyklik nie in 'n voldoende mate voorberei op die onvermydelike stygings in owerheidsbestedings en -belastinge in 'n tydvak van sosio-politieke hervorming nie.

Die Tesourie ondervind probleme om genoeg fondse op 'n billike wyse en teen billike terme te in met die redelike instemming van die publiek en sonder om die gans wat die goue eiers lê, nek-om te draai.

Terselfdertyd word besonder hoë eise aan die Tesourie gestel deur die openbare sektor (via die eise van die verskillende ministers) én vanuit die private sektor (via parlementêre verteenwoordiging en 'n baie groot aantal drukgroepe). Die Minister vind dit blykbaar uiters moeilik om hierdie oormatige eise na wense - en in ooreenstemming met die gewenste prioriteit - terug te snoei.

Waarom vind die Tesourie dit so moeilik om genoeg fondse te in?

- Die moderne of die Eerste Wêreld sektor van ons ekonomie, en die belastingkapasiteit van hierdie sektor, is relatief klein in verhouding tot die bevolking van 30 miljoen. Hierdie knelpunt is uniek as ons Suid-Afrika met ander Westerse lande vergelyk. Vanweë Suid-Afrika se besondere struktuur - as synde 'n mikrokosmos van die Eerste en die Derde Wêreld - gaan sy belastingkapasiteit relatief klein bly in verhouding tot ons vinnig groeiende en relatief onderontwikkelde bevolking en die steeds groter eise wat dit vir owerheidsdienste (op al drie owerheidsvlakke) gaan genereer. Dit help nie om hieroor te kla nie. Almal van ons wat relatief bevoorreg is, moet hierdie strukturele knelpunt met die nodige gelatenheid en realisme aanvaar en die eise wat óns aan die Tesourie stel, so redelik as moontlik hou.
- Die belastingkortings en -aftrekkings - wat meesal vir goeie redes aan individue en maatskappye toegestaan is - word klaarblyklik op 'n grootskeepse wyse gebruik en misbruik vir algerande (soms geoorloofde maar meesal juridies en ^{moreel} ongeoorloofde) vorme van belasting ontduiking en vermyding (b.o.v.). Die b.o.v.-industrie het vir baie mense - en veral vir baie maatskappye - 'n uiters "wingsgewende" bedryf geword waarin baie kosbare tyd en goeie breinkrag op 'n uiters onproduktiewe wyse verspil word - indien mens dit uit die oogpunt van die openbare

belang beoordeel.

(Die groot kampvegters van die Vrye Mark kan hulle gerus 'n slag uitdruklik verantwoord oor die morele aspek van private ekonomiese aktiwiteite (insluitende belastingontduikings) en oor die voorwaardes wat moet geld voordat die Vrye Mark redelik regverdig sal werk, - veral aangesien die voorwaardes vir 'n doeltreffende werking van die Vrye Mark so opvallend afwesig is! Aangesien ware doeltreffendheid buite ons bereik lê, sal dit nogal help indien ons stelsel sigbaar groter regverdigheid kan bevorder!)

- 'n Groot deel van die AVB wat geïm word, bereik blykbaar nooit die staatskoffers nie. Uit 'n regverdigheidsoogpunt is dit baie verdienstelik dat AVB op basiese voedsel opgehef gaan word, maar dit skep ongelukkig addisionele skuiwergate. Ons hoop die owerheid sal hierdie lekkasies redelik doeltreffend toegestop kry - desnoods met swaie strawwe en openbare blootstelling. Kan die georganiseerde handelsorganisasies dan nie hier 'n helpende hand bysit nie?
- Vanweë die skerp daling in persoonlike besparings, vind die owerheid dit moeilik om fondse teen billike terme in die kapitaalmarkt te leen. In 1979 was persoonlike besparings net 12 persent van persoonlike beskikbare inkome. In 1983 het dit na slegs 3 persent gedaal. Indien persoonlike besparings in 1983 steeds 12 persent van persoonlike beskikbare inkome was, sou persoonlike besparings R6,2 miljard i.p.v. R1,6 miljard gewees het - R4,6 miljard meer!

Dit is duidelik dat die verbruikerspubliek hulle nie by die resessietoestande aangepas het nie en dat hulle hul lewensstandaarde (wat reeds voor die resessie te hoog was) probeer handhaaf deur hulle skuldverpligting tot baie ongesonde hoogtes te laat styg. Die verbruiksmania van die breë publiek sal tot 'n einde moet kom. Afgesien van stabiliteitsoorwegings, bestaan daar klaarblyklik afdoende sosiale en politieke oorwegings waarom die owerheid belasting moes verhoog - en veral AVB - om die vlak van verbruik te "normaliseer" en om die tekort voorlenings so laag as moontlik (en beslis onder 3 persent van die bruto binnelandse bestedings) te hou.

Volgende week bespreek ek die redes waarom die eise wat aan die Tesourie gestel word so besonder hoog is en waarom hierdie eise in die toekoms nog na veel hoër vlakke kan styg.

PERSPEKTIEF OP ONS BEGROTINGSPROBLEME

DEEL II : DIE UITGAWEKANT

Prof. Sampie Terreblanche

Verlede week het ek redes aangevoer waarom die Tesourie probleme ondervind om genoeg fondse teen billike terme in te samel.

word ook Besonder hoë eise vir groter owerheidsbesteding aan die Tesourie gestel. Hierdie eise gaan in die toekoms waarskynlik na nog hoër vlakke styg. Waarom?

- Suid-Afrika is 'n geografies baie uitgestrekte land met 'n heterogene bevolking op verskillende vlakke van ontwikkeling. Hierdie faktore - tesame met die amptelike regeringsbeleid - bring mee dat die koste i.v.m. die voorsiening en instandhouding van fisiese en sosiale infrastruktuurfasiliteite en dienste relatief hoog is.
- Owerheidsbestedings is ook relatief hoog vanweë die tipiese vermorsing wat voortspruit uit die spreekwoordelike burokratiese ondoeltreffendheid. Hierdie soort vermorsing kan vanweë twee redes nie maklik onder die knie gekry word nie.

Eerstens is die wins- en verliesrekening nie in die openbare sektor van toepassing nie en gevolglik ontbreek die nodige dissipline en kontrole - én die gevaar van bankrotskap - in hierdie sektor.

Tweedens neig die uitgawe op 'n bestedingspos of projek in die openbare sektor om-asdit eers eenmaal goedgekeur is - inkrementeel te groei van jaar tot jaar selfs ook tot lank nadat die aanvanklike regverdiging vir die bestedingspos of projek nie meer bestaan nie.

Die burokratiese ondoeltreffendheid en die inkrementele groei van owerheidsbesteding is probleme waarmee die owerhede in alle Westerse lande worstel. Mev. Thatcher het naam gemaak omdat sy redelik suksesvol is in die bestryding daarvan. Ons politieke geskiedenis bring mee dat hierdie probleme by ons 'n heel besondere karakter het. Die huidige regering is al vir 36 jaar ononderbroke aan die bewind.

Gevolgtlik moet ons daardie soort "vernuwing" en "heroorweging" wat 'n regeringsverandering in ander Westerse lande bewerkstellig, ontbeer. Ons pogings om die owerheidsektor op ander maniere te rasionaliseer, meer stroombelyn en meer arbeidseffektief te maak, was onder omstandighede redelik geslaagd maar nog lank nie goed genoeg nie. Een van die ongelukkige resultate is dat 'n te groot persentasie van ons opgeleide mannekrag in die breë openbare sektor in diens is.

(Terwyl almal blykbaar saamstem oor die onnodige vermorsing wat redelik wysverspreid in die openbare sektor voorkom, moet ons nie blind wees vir die (miskien veel groter) vermorsings wat in die private sektor voorkom nie - veral as mens dit uit 'n sosiale welvaarttoegpunt beoordeel. Vermorsing in hierdie sektor ontvang minder aandag omdat mense dit allerweë - maar verkeerdelik - as 'n private en nie 'n openbare aangeleentheid beskou nie.).

- Die jongste pogings om sg. markverwante diensvoorwaardes vir staatsamptenare (onderwysers en dosente uitgesluit) te skep om die tekort aan sekere kategorieë geskoolde mannekrag in die staatsdiens uit die weg te probeer ruim, het waarskynlik daartoe gelei dat daar tans te goeie diensvoorwaardes vir staatsamptenare bestaan. Tesame met die (waarskynlik te) hoë getal staatsamptenare, is dit 'n belangrike oorsaak vir die relatief hoë peil van owerheidsbesteding.

Ek is nogal krities ingestel teen die idee van markverwante diensvoorwaardes vir staatsamptenare want hulle risiko kan tog nooit mark-

verwant wees nie. Boonop het Prof. Sadie tereg daarop gewys dat daar nie net 'n ernstige tekort aan geskoolde mannekrag in die staatsdiens bestaan nie, maar in die Suid-Afrikaanse ekonomie as geheel. Die geskoolde mannekragprobleem kan dus nie permanent opgelos word deur diensvoorwaardes so skerp in een sektor te verbeter nie. Die onverkwiklike mededinging tussen die staatsdiens en die private sektor om die dienste van sekere kategorieë geskoolde mannekrag te bekom, word verder gekompliseer deur die optrede van die openbare korporasies en ander "buitebegrotingsbestedings" in die breë openbare sektor wat nie onder die sambreel van die Kommissie vir Administrasie val nie en die "salaris-spiraal" verder opdryf.

- Die onderwys en die verbetering van die lewenskwaliteit van die anderskleurige bevolkingsgroepe vereis dat baie meer op hierdie groepe bestee moet word as wat hulle in belasting bydra of kan bydra. Hierdie bestedingsitems sal in die toekoms nog baie moet styg as ons groter stabiliteit en regverdigheid wil bewerkstellig en die wiele van ons ekonomie aan die draai wil hou. Hierdie "las" op die moderne of Eerste Wêreldsektor van ons ekonomie is relatief groot vanweë die chroniese onderbesteding wat reeds sedert Uniewording ten opsigte van hierdie groepe bestaan!
- Suid-Afrika het groot (en vinnig stygende) finansiële verantwoordelikhede (onder die doeane-ooreenkoms) teenoor S.W.A., die B.L.S.- en die T.B.V.C.-lande. Vanweë die Nkomati-ooreenkoms (en ander soortgelykes wat mag volg) gaan hierdie soort verantwoordelikheid in die toekoms moontlik verder styg. Intussen sal besteding op ons veiligheidsdienste op 'n hoë vlak gehandhaaf moet word. Dit wil egter voorkom asof daar geoorloofde kommer bestaan oor die ^{swaartewegige} wyse waarop sommige van die T.B.V.C.-lande hulle inkomste (wat hoofsaaklik in die vorm van oordragbetalings ontvang word) bestee. Verder bestaan daar blykbaar nog steeds 'n behoefte aan heelwat groter koste-doeltreffendheid wat weermag-besteding betref.
- Die wyse waarop die baie drukgroepe (in allerhande openlike en verskuilde vorme) meer as hulle pond vleis van die owerheid opeis en te dikwels daarin slaag om te kry wat hulle vra, hou ook owerheid-besteding op 'n te hoë vlak. Te veel drukgroepe (soms in die vorm van groot monopolistiese ondernemings) slaag te maklik daarin om hulle seksionele belange - wat dikwels niks ander as verskuilde groepsselfsug is nie - voor te hou as van "strategiese" belang. Op grond daarvan geniet hulle dikwels voorkeurbehandeling wat hulle

uit 'n sosiale welvaart-oogpunt beslis nie verdien nie. Die arm-
draaiers se ^{arms} ~~enke~~ sal gedraai moet word!

- ~~Dit is noodsaaklik om te beseef dat~~ Die nuwe konstitusionele bedeling
^{gaan} op 'n regverdige wyse addisionele eise aan die Tesourie ~~gaan~~ stel.
 Ons loop gevaar dat ons die vermoë van ons ekonomie ernstig kan oor-
 span as die bestaande drukgroepe (in veral blanke geledere) nie hulle
 eise gaan afskaal in 'n duidelike demonstrasie dat hulle die gees en
 die finansiële implikasies van die konstitusionele hervorming ten
 volle begryp en goedkeur nie.

Suid-Afrika staan aan die begin van 'n proses van sosiale en politieke
 hervorming waardeur broodnodige strukturele aanpassings te weeg
 gebring sal moet word - deels om die foute van die verlede reg te
 stel en deels om 'n gesonder basis vir die toekoms te lê. Geen land
 kon nog daarin slaag om hierdie soort strukturele aanpassings op 'n
 pynlose wyse te weeg te bring nie. Indien ons sommige van die
 dinge (in sowel die private as die groter openbare sektor) wat onnodig
 skeef is, kan regmaak en ons prioriteite na wense rangskik, sal dit
 die las vir die geheel verlig, maar heelwat pyn meebring vir diegene
 wat bevoordeel word deur die dinge wat skeef is.