

DIE KONSTITUSIONELE ONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA MET SPESIALE
AANDAG AAN DIE STAATSFINANSIËLE IMPLIKASIES¹⁾

1987

1. DIE ERVARING VAN WESTERSE LANDE AS HISTORIESE MODEL

Vir die doeleindes van hierdie referaat aanvaar ek dat "konstitusionele ontwikkeling in Suid-Afrika" verwys na die proses van demokratisering wat oor die langtermyn 'n toepaslike stelsel van (volks) demokratiese parlementarisme (of parlementêre (volks)demokrasie) in Suid-Afrika tot stand sal bring. In die referaat sal ek spesiale aandag gee aan die fiskale eise wat die grondwetlike ontwikkeling tot 'n parlementêre (volks)demokrasie na verwagting aan die Suid-Afrikaanse ekonomie sal stel, asook aan die ontwikkeling en groei wat die Suid-Afrikaanse ekonomie sal moet deurloop om enigsins aan die verwagte baie hoë fiskale eise van die ontwikkeling tot só 'n parlementêre stelsel te kan voldoen.

Enige ontleding en/of projeksie omtrent die staatsfinansiële implikasies van toepaslike grondwetlike ontwikkeling in Suid-Afrika, kan nie in 'n vakuum geskied nie, maar kan slegs gedoen word met behulp van die historiese ervaring wat vergelykbare lande tydens soortgelyke grondwetlike hervorming ondervind het. Ongelukkig bestaan daar nie 'n vergelykbare land wat sonder meer as model gebruik kan word vir 'n projeksie van die soort staatsfinansiële implikasies wat Suid-Afrika gedurende die proses van grondwetlike hervorming te wagte kan wees nie.

1) Referaat gelewer voor die Jaarvergadering van die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns in Pretoria op Donderdag, 25 Junie 1987.

Hoewel Suid-Afrika nie 'n tipiese Westerse land is nie, en dikwels as 'n sg. "mikrokosmos" van die Eerste en die Derde Wêreld beskryf word, aanvaar ek vir die doeleindes van hierdie referaat dat Suid-Afrika homself as deel van die Westerse wêreld beskou, dat hy deel van die Westerse wêreld wil bly en dat die grondwetlike hervorming wat Suid-Afrika oor die volgende twee of drie dekades hopelik gaan deurloop, van so 'n "Westerse" aard sal wees dat Suid-Afrika na die voltooiing daarvan weer aanvaar sal word as 'n volwaardig en gerespekteerde lid van die Westerse gemeenskap van lande. Op grond van hierdie aannames, kan die grondwetlike hervorming en die staatsfinansiële praktyke wat Wes-Europese lande sedert 1500 deurloop het, as 'n historiese verwysingsraamwerk gebruik word teen die agtergrond waarvan 'n projeksie gemaak kan word omtrent die aard en omvang van die staatsfinansiële implikasies van konstitusionele ontwikkeling na 'n toepaslike vorm van (volks)demokratiese parlementarisme in Suid-Afrika.

2. VIER FISKALE PARADIGMAS OMTRENT DIE VERHOUDING TUSSEN DIE EKONOMIE EN DIE POLITIEK

Indien ons die ervaring van die Westerse wêreld sedert 1500 as verwysingsraamwerk wil gebruik om 'n projeksie oor die aard en omvang van staatsfinansiële implikasies van toepaslike grondwetlike hervorming in Suid-Afrika te maak, is dit nodig dat ons sekere patrone of "wetmatighede" in die Westerse lande se ekonomiese, politieke en fiskale geskiedenis sal probeer blootlê. Ek het in 1980 'n boek gepubliseer waarin ek die ekonomiese geskiedenis van die Westerse wêreld in verskeie "struktuurperiodes" of "wêreldordes" geperiodiseer het na aanleiding van die ideologiese, die sosiale, die ekonomiese en die politieke

(of staatkundige) ontwikkeling wat die betrokke Westerse lande deurloop het. (Terreblanche, 1980) Deur hierdie periodisering van die Westerse geskiedenis kan vier fiskale paradigmas omtrent die onderlinge verhouding tussen ekonomiese, politieke en fiskale praktyke en/of instellings (in vier opeenvolgende periodes) sedert 1500 onderskei word, nl.:

Eerstens, die fiskale paradigma van Merkantilisme (in die 16de, 17de en 18de eeue) waarvolgens die ekonomiese verhouding tussen lande (en groepe) as 'n zerosomspel beskou is en regerings hulle relatief hoë bestedings op buitelandse weerbaarheid en binnelandse staatsbou gefinansier het deur self "internasionale plundering" te onderneem of deur dit militêr te ondersteun.

Tweedens, die fiskale paradigma van Laissez-faire (of Burgerstand Kapitalisme (in die 19de eeu) wat gebaseer was op die ekonomiese teorie (of veronderstelling) dat die onbelemmerde strewe van individue om hulle eie-belang te bevorder binne die raamwerk van 'n mededingende mark ekonomie, nie alleen tot volgehoue ekonomiese groei sal lei nie, maar ook tot 'n sosiaal-ekonomiese ewewig wat sal verseker dat ekonomiese aktiwiteit (as synde 'n positiewe somspel) tot die (redelik gelyke) voordeel van alle groepe en lede in die gemeenskap sal strek. Na aanleiding van hierdie uiters optimistiese siening, is owerheidsdeelname aan die ekonomie as oorbodig en selfs as nadelig beskou en is beperkte fiskale programme tot 'n ekonomiese deug verhef.

Derdens, die fiskale paradigma van Demokratiese (of Welsynstaat) Kapitalisme (van die 20ste eeu) wat ontwikkel het om te kompenseer vir die opvallende onvermoë van 'n kapitalistiese of markgeoriënteerde ekonomie om spontaan 'n sosiaal-ekonomiese ewewig te bewerkstellig en om die onhoudbare vorme van sosiale onreg en ekonomiese onstabiliteit en wrywing uit die weg te ruim.

Vierdens die fiskale paradigma van die Nuwe Internasionale Ekonomiese Orde wat (waarskynlik) in die 21ste eeu gaan ontwikkel (maar waarvan daar reeds belangrike voortekens is.) Hierdie fiskale paradigma sal berus op die aanvaarding van die wêreldwye inter-afhanklikheid van ekonomiese groei en politieke stabiliteit. Terwille van voortgesette groei en stabiliteit en internasionale menseregte sal internasionale besluitnemingsliggame (na alle waarskynlikheid) 'n grootskeepse internasionale oorpasing van rykdom vanaf die ryk na die arm lande moet bewerkstellig.

(a) DIE FISKALE PARADIGMA VAN MERKANTILISME

Merkantilisme is die ekonomiese beleid van vanaf die einde van die 15de eeu tot aan die einde van die 18de eeu deur veral die nuut gesentraliseerde nasie-state van Wes-Europa gevolg is. Die politieke mag was destyds saamgetrek in die hande van 'n absolute monargieë. Op ekonomiese gebied word hierdie tydperk gekenmerk deur die wêreldwye of interkontinentale uitbreiding van die handel en die stigting van kolonies in die Nuwe Wêreld.

Merkantilisme was 'n staatsfinansiële beleid. (In die Duitse wêreld is dit Kameralisme genoem wat letterlik die beleid ter wille van die skatkamer of tesourie beteken.)

Die doel van die merkantilistiese beleid was om aan die owerhede van die (nuut gesentraliseerde) nasie-state van staatsfinansiële middele (of genoeg staafgoud in die staatskas) te voorsien, sodat die staat binne en buitelandse orde kon handhaaf. (Met die uitsondering van Pruise is slegs 'n klein gedeelte van die owerheidsfondse vir welsynbestedings aangewend.)

Dit is belangrik om daarop te let dat die staatsfinansiële behoefte (ter wille van die binne- en buitelandse orde) van die (nuut gesentraliseerde) nasie-state en die metaalgeld behoeftes van die relatief onderontwikkelde ekonomieë, destyds baie nou ooreengekom het. Sowel die koningshuise as die sakemanne het destyds 'n "ekonomiese filosofie" ontwikkel waarvolgens rykdom en goud as sinoniem beskou is en waarvolgens aanvaar is dat die rykdom (=goudvoorraad) van die wêreld 'n min of meer konstante en gegewe hoeveelheid is en dat een land net sy goudvoorraad (=rykdom) net kan vermeerder ten koste van ander land(e). Die ekonomiese filosofie van die Merkantilisme het dus berus op die veronderstelling dat ekonomiese aktiwiteit (en veral internasionale ekonomiese aktiwiteit) essensieel 'n zerosomspel is: een land (groep) kan net ryker word ten koste van 'n ander land(e) (groep(e))!

Tydens die Merkantilistiese tydperk het die meesal monargistiese (=despotiese) politieke owerhede hulle ten nouste met die ekonomie en veral die kommersiële en koloniale bedrywighede bemoei in 'n poging om die nuwe nasie-staat se fiskale en monetêre probleme te probeer oplos. Die owerhede van Wes-Europese lande het openlik aan die proses van "internasionale plundery" deelgeneem met die uitdruklike doel om 'n deel van die "buit" vir die staatskas te bekom. Militêre steun is aan handelsmaatskappye verleen en koloniale oorloë is selfs ter wille van die maatskappye se belange gevoer.

Die owerhede het gedurende hierdie tydperk hulle deel van die geplunderde "buit" dikwels in die vorm van 'n eenmalige belasting bekom. So bv. is gekonfiskeerde kerkgrond (in veral Engeland) en adelike titels (in veral Frankryk) aan ryk samemanne verkoop wat op dié manier groter status, prestige en mag in die hiërargiese georganiseerde feodale samelewing bekom het.

(b) DIE FISKALE PARADIGMA VAN LAISSEZ-FAIRE KAPITALISME

Die Merkantilistiese beleid en die siening van ekonomie as 'n zero-somspel, het in die loop van die 18de eeu hulle rasio-naal en toepaslikheid verloor. Die ommekeer na die fiskale paradigma van Laissez-faire kapitalisme aan die einde van die 18de eeu ~~is hoofsaaklik bewerkstellig deur die volgende vyf faktore:~~

- (i) Die aanvaarding van 'n nuwe ekonomiese filosofie - die filosofie van Ekonomiese Liberalisme - waarvolgens individue se onbelemmerde strewe om hulle eie-belang te bevorder binne die raamwerk van 'n goedgeorganiseerde vryemark- ekonomie nie alleen tot ekonomiese groeï nie maar ook tot sosiaal-ekonomiese ewewig sal lei wat sal verseker dat ekonomie nie 'n zero-somspel nie, maar 'n positiewe-somspel sal wees wat in 'n redelik gelyke mate tot die voordeel van alle groepe in die gemeenskap sal strek.
- (ii) Die ~~optimistiese geloof~~ ^{hel-} wat die skrywers van die Verlig- ^{in optimistiese geloof} ting aan die einde van die 18de eeu in die vermoë van die menslike rede gehad ~~het~~ om hierdie gebroke ondermaanse wêreld op politieke, ekonomiese en sosiale gebied organi- satories so te ^{tot 'n} "omvorm" ^{omvorm} dat 'n ware paradys op aarde ^{te} geskep sal word.
- (iii) Die Industriële Revolusie ~~wat~~ aan die einde van die 18de eeu ~~plaasgevind~~ het en mettertyd tot 'n ongekende verhoging van produksie gelei het.
- (iv) Die aftakeling van die absolutistiese Ou Orde deur veral die Franse Revolusie ~~en die geleidelike opkoms van Burger- stand Demokrasie en die regstaat-idee in die loop van die 19de eeu.~~ Die Burgerstand Kapitalisme het aan die opkomende burgerstand 'n groot mate van "vryheid" gebied wat hulle dikwels

tot hulle eie voordeel "misbruik" het en tot nadeel van die gemeenskap as geheel.

(v) ~~Vir ons doeleindes was dié aanvaarding van die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme hoofsaaklik te danke~~
aan die idees van Adam Smith, Francois Quesnay en David Ricardo. ~~Die populêre opvatting as sou Adam Smith die "vader van Laissez-faire Kapitalisme is, is nie korrek nie. Sowel~~
Adam Smith as F. Quesnay het dit in onomwonde terme gestel
dat individue se strewe om hulle eie-belang te bevorder,
n heilsame effek vir die gemeenskap as geheel kan hê, indien
dit binne n bepaalde raamwerk of Orde kan plaasvind. Albei
het dit aan die owerheid opgedra om hom oor die totstand-
koming van hierdie gewenste Ekonomiese Orde te verantwoord.

Albei het
Adam Smith en Quesnay was nogtans verantwoordelik vir een van die belangrikste paradigma verskuiwings wat nog in die Geskiedenis van Ekonomiese Denke plaasgevind het. Quesnay het met sy model van 'n Natuurlike Orde en Smith het met sy model van "the system of natural liberty" die selfversterkende interafhanklikheid wat onderling tussen individue se ekonomiese aktiwiteite kan bestaan, op oortuigende wyse uitgebeeld en daarmee die eeu-oue idee as sou ekonomiese-aktiwiteit noodwendig 'n zero-somspel is, 'n nekslag toegedien. Hoewel die streng voorwaardes wat Smith en Quesnay vir die heilsame ontplooiing van individualisme gestel het, nooit verwesenlik is nie, is hulle teorie "gebruik" om die Merkantilisme te verwerp en om die emansipasie van ekonomiese individualisme te bewerkstellig.

Die twyfelagtige voorreg om as grondlegger van Laissez-faire Kapitalisme beskou te word, kom David Ricardo toe. Met behulp van sy (onrealistiese) *homo oeconomicus* mensbeskouing, beweer hy dat die ekonomiese gedrag van individue in 'n mededingende

markeconomie deur 'n (onbuigbare) ekonomiese wetmatigheid beheer word en dat owerheidsbemoeiing met die markeconomie net tot 'n ongeoorloofde buiging van hierdie wette en tot 'n afname in ekonomiese groei sal lei.

Gedurende die tydperk van Laissez-faire Kapitalisme in die 19de eeu is 'n redelike hoë groeikoers (in veral die tweede helfte van die eeu) ondervind. Dit het egter nie gepaard gegaan met die sosiale ewewig wat A Smith en Quesnay in die vooruitsig gestel het nie. Intendeel. Die industriële proletariaat is in groot sosiale ellende en armoede gedompel. Vanaf owerheidsweë is die haglike sosiale omstandighede bykans geheel en al geïgnoreer want volgens die Ricardiaanse loonwette sou enige staatsoptrede om die sosiale toestand te probeer verbeter, slegs tot 'n toename in die bevolking lei en dit sou tot groter sosiale ellende lei! In die tweede helfte van die eeu is gereelde konjunkturale onstabiliteit ondervind, wat eweneens vanaf owerheidsweë geïgnoreer is omdat die Laissez-faire benadering nie vir 'n makro-ekonomiese stabiliserings-beleid voorsiening gemaak het nie.

Die burgerstandbeheerde parlementêre regerings van die 19de eeu het geensins so 'n neutrale en beperkte ekonomiese rol gespeel soos wat die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme probeer voorgee nie. Die burgerstandbeheerde parlemente het deur sy wetgewing, konsessies en infrastrukturele ontwikkeling (en sy steun aan imperialisme en territoriale uitbreidings (in die VSA)) die burgerstand en die proses van industriële ontwikkeling swaar bevoordeel.

(c) DIE FISKALE PARADIGMA VAN DEMOKRATIESE KAPITALISME

Die paradigma verskuiwing van Laissez-faire Kapitalisme na

Demokratiese (of Welsynstaat Kapitalisme het in 1888 met Bismarck se welsynstaat-maatreëls 'n aanvang geneem, maar het in die meeste Wes-Europese lande eers ná die Eerste Wêreldoorlog op gang gekom en in die VSA eers met die aanvaarding van die President Roosevelt se New Deal-beleid in 1933. Verskeie faktore was vir hierdie paradigma-verskuiwing verantwoordelik.

- (i) Karl Marx se meedoënlose kritiek teen die strukturele uitbuiting wat volgens hom onvermydelik in 'n kapitalistiese ekonomie plaasvind, was 'n "skok-diagnose" wat inherente swakhede in die Laissez-faire Kapitalisme blootgelê het. Die feit dat Marx se voorspelling omtrent 'n proletariese revolusie tot nog toe nie in 'n hoogsgeïndustrialiseerde kapitalistiese land bewaarheid is nie, kan moontlik toegeskryf word aan die sosiale en politieke hervorming wat sedert die einde van die 19de eeu (op aandrang van die vakbondwese en verteenwoordigende parlemente) aangebring is om opvallende vorme van sosiale onreg uit die weg te ruim. Hierdeur is Marx se opvatting dat die "struktuur" van kapitalisme nie deur hervorming verbeter kan word nie, weerlê. Indirek het sy skok-diagnose waarskynlik ook tot die aanvaarding van Demokratiese Kapitalisme gelei.
- (ii) Die sukses wat aan die begin van die 20ste eeu met parlementêre hervorming bereik is, het ortodokse Marxiste soos Eduard Bernstein, Karl Kautsky en die Fabian Society oortuig om die revolusioneêre benadering van die ortodokse Marxisme prys te gee en om die sg. Revisionistiese benadering te aanvaar. Die Revisioniste het veral ná die Eerste Wêreldoorlog 'n gemagtigde invloed op die aanvanklike radikaalgesinde Sosiaal-Demokratiese Partye uitgeoefen. Hierdie partye het geleidelik die kapitalistiese stelsel aanvaar en toenemend van hulle parlementêre bedingingsmag gebruik gemaak om die

evolusionêre oorgang van Laissez-faire Kapitalisme en Demokratiese Kapitalisme te bewerkstellig.

- (iii) Verskeie skrywers wat 'n standpunt "regs" van die ideologiese middelpunt ingeneem het (en dus per se ten gunste van die kapitalisme as ekonomiese stelsel was) het hulle in die tweede helfte van die 19de eeu en veral aan die begin van die 20ste eeu vir 'n intervensionistiese benadering en strukturele hervorming van Laissez-faire Kapitalisme beywer om die ongelyke verdeling van inkome, die swak voorsiening in kollektiewe behoeftes, die ekonomiese onstabiliteit en die oordrewe monopolistiese magkonsentrasie - almal kenmerkende "markmislukkings" van Laissez-faire Kapitalisme - uit die weg te ruim.
- (iv) Te midde van die stagnante dertigerjare en die massale werkloosheid het J.M. Keynes 'n sterk saak geformuleer teen Laissez-faire Kapitalisme en ten gunste van groter owerheidsbestedings om volle-indiensneming te bewerkstellig. Hy het terselfdertyd ook 'n sterk pleidooi vir 'n gelyker verdeling van inkome gelewer.
- (v) Ná die tweede Wêreldoorlog het die "Revolusie in menslike kapitaalvorming" plaasgevind en is die wenslikheid van hoë onderwysbesteding vanaf owerheidsweë ter wille van kapasiteitskepping algemeen aanvaar. Terselfdertyd is die groeiskeppende effek van hoë militêre bestedings en veral van bestedings op navorsing en ontwikkeling proefondervindelik gedemonstreer tydens die Koue Oorlog en die wedloop om die ruimte.
- (vi) Die vernaamste oorsaak vir die paradigma-verskuiwing na Demokratiese Kapitalisme was egter die opkoms van die vakbondbeweging en die voltooiing van die demokratiseringsproses in die meeste Westerse lande onmiddellik ná die Eerste Wêreldoorlog en wat tot die ontstaan van volksdemokratiese palementarisme gelei het.

Met die aanvaarding van hierdie vorm van parlementarisme, is 'n belangrike "sosiale revolusie" voltooi waardeur die arbeiderstand in Westerse lande volledige politieke regte verkry het. Sedertdien het die laere stand hulle parlementêre bedingingsmag en die vakbondwese gebruik om hierdie stand se sosiaal-ekonomiese opheffing te bewerkstellig - maar dit soms ook "misbruik" en ekonomiese groei onnodig ontwrig.

Algemene owerheidsbesteding (OBS), uitgedruk as 'n persentasie van bruto binnelandse produk, (OBS/BBP), was in alle Westerse lande nog kleiner as 10 persent vóór die Eerste Wêreldoorlog. In die OESO-lande (lidlande van die Organisasie Samewerking en Ontwikkeling) het OBS/BBP intussen gestyg na 29,5 persent in 1955, 41,1 persent in 1975 (OECD, 1978, p.14). Sedertdien het dit verder gestyg tot ongeveer 45 persent in 1983 en daarna effens gedaal. Dwarsdeur hierdie periode (behalwe in oorlogstye) het die aandeel van welsynsbesteding in totale algemene owerheidsbesteding toegeneem en was dit die hooforsaak vir die styging in owerheidsbesteding. (Heald, 1983, p. 32)

Dit is betekenisvol dat die volksdemokratiese grondwette wat na die Eerste Wêreldoorlog aan half-geïndustrialiseerde lande in Suid- en Oos-Europa toegeken is, die laere stand in die betrokke lande in staat gestel het om via die parlemente aanspraak op groot welsynstaatbesteding te maak waaraan die betrokke lande nie kan voldoen nie vanweë 'n gebrekkige belastingkapasiteit. Dit is dan ook geen wonder dat die volksdemokratiese grondwette in al hierdie lande - nl. Portugal, Spanje, Italië Griekeland, Turkye, Oostenryk, Bulgarye, Suid-Slawië, Poland, ens. - opgehef is in die tussenoorlogse tydperk en met (regse) Fascistiese regeeringsvorms vervang is nie.

Ná die Tweede Wêreldoorlog is volksdemokratiese grondwette ook met onafhanklikwording aan eertydse kolonies voorsien. In die meeste van hierdie ontwikkelende lande het politieke én ekonomiese demokratisering ook 'n luukse geblyk te wees wat die betrokke lande nog geensins kon bekostig nie. In die meeste van hierdie sg Derdewêreld-lande het óf diktatoriale regeringsvorms ontstaan óf slaag die uitvoerende gesag daarin om die (potensiële) mag van die parlement te omseil óf dit op 'n effektiewe wyse aan bande te lê.

Die konsensus wat sedert die vyftigerjare tussen politieke partye net links en net regs van die ideologiese middelpunt oor Demokratiese Kapitalisme bestaan, is inderdaad 'n merkwaardige een. Dit beteken enersyds dat die "sosialistiese" partye "links" van middelpunt die groei-skeppende vermoë van Kapitalisme aanvaar, terwyl die "kapitalistiese" partye "regs" van middelpunt die noodsaaklikheid van omvattende staatsinmenging en deelname ter wille van groter sosiale regverdigheid, stabiliteit en die bevrediging van kollektiewe behoeftes aanvaar.

Die "regse swaai" wat in die tagtigerjare onder die invloed van Pres Reagan en Mev Thatcher plaasvind, moet geensins as 'n verwerping van die Demokratiese Kapitalisme en as 'n paradigma-verskuiwing terug na sg "vryemark-ekonomie" of *Laissez-faire* Kapitalisme gesien word nie. Die beleid van privatisering het meriete omdat dit 'n ommekeer in die oormatige groei van die openbare sektor wil bewerkstellig en burokratiese ondoeltreffendheid wil uitskakel. Die skynbaar groot ideologiese "afstand" tussen die Arbeiders en die Konserwatiewe partye in Brittanje is miskien eerder in die retoriek van die partye as in hulle beleidstrategieë geleë. Ten spyte van die regse retoriek van Thatcherisme kon hierdie regering na agt jaar nog nie daarin slaag om algemene owerheidsbestedings as persentasie van die BBP betekenis te laat daal nie! Hierdie persentasie was sowat 44 persent in 1979-80 en het daarna na sowat 47 persent gestyg in 1981-82 en na sowat 45 persent in 1985-86 te daal. (*The Economist*, 11 Oktober 1986, p 16.) Dit het intussen na 44,25 persent gedaal wat beslis op die voortbestaan

van Demokratiese Kapitalisme dui.

(d) DIE FISKALE PARADIGMA VAN DIE NUWE INTERNASIONALE
EKONOMIESE ORDE (NIEO)

Die wêreldbevolking van sowat 5 000 miljoen mense leef in die sg. Drie Wêrelde: 800 miljoen in die Eerste Wêreld, sowat 1 600 miljoen in die Tweede Wêreld (of die Kommunistiese blok) en 2 600 miljoen in die Derde Wêreld. Indien ons die Kommunistiese blok buite rekening laat, vorm die bevolking van die Eerste Wêreld sowat $\frac{1}{4}$ en die bevolking van die Derde Wêreld $\frac{1}{4}$ van die bevolking van die nie-kommunistiese wêreld. Daar word ook soms gepraat van die ryk Noorde (met 'n bevolking van 800 miljoen) en die arm Suide (met 'n bevolking van 2 600 miljoen). Indien ons die **per capita**-inkome van die Noorde op 100 plaas, is dié van die Suide 8 - d.w.s. 12 keer kleiner.

Die Suide beywer hom al geruime tyd vir 'n NIEO en in 1974 het die VVO dan ook konsensus bereik om 'n "Deklarasie oor die Stigting van Nuwe Internasionale Ekonomiese Orde" uit te reik. Van die "Aksieprobram" waarop besluit is om noodsaaklike struktuurveranderinge tussen die Noorde en die Suide te weeg te bring, het intussen nie veel gekom nie.

Die idee van die NIEO is dat daar op allerhande maniere groot en groeiende ontwikkelingshulp vanaf die Noorde aan die Suide geskenk moet word. Tot nou toe is die Noorde die idee nie positief gesind nie en is die ontwikkelingshulp van die Noorde aan die Suide nog heelwat minder as 1 persent van die BNP van die Noorde. Maar indien 'n mens let op die groeiende armoede en die bevolkingsontploffing in die Suide sal die Noorde vroeër of later groot ontwikkelingshulp aan die Suide moet verleen om 'n algehele katestrofe in die Suide te probeer afweer.

Dit is redelik om te verwag dat die Noorde in sê die eerste kwart van die volgende eeu reeds met die fiskale paradigma van die NIEO te make sal kry. Dan sal internasionale besluitnemingsliggame (met 'n sekere minimum van bindende internasionale besluitnemingsmag) moet besluit oor die oordrag van inkome vanaf die Noorde na die Suide.

3. DIE VIER FISKALE PARADIGMAS EN DIE GESKIEDENIS VAN SUID-AFRIKA

Suid-Afrika se geskiedenis oor die afgelope 335 jaar word oorheers deur lang reekse van groepbotsings waar bepaalde groepe hulle groepsbelange ten koste van ander groepe probeer bevorder het of ten minste hulle eie groepsbelange bevorder het op 'n wyse wat weinig - indien enige - konsiderasie vir die groepsbelange van ander groepe getoon het.

Dit wil voorkom asof die Suid-Afrikaanse geskiedenis oor 'n baie lang tydperk in terme van die fiskale paradigma van die Merkantilisme en in terme van die zerosomspel geïnterpreteer kan word. Sommige van die groepe - en met name die blanke groep - het hulleself van meet af as 'n "nasie-staat" beskou wat net soos die Wes-Europa nasie-state sy "nasie-staat" of groepsbelang deur die "plundering" van ander groepe probeer bevorder het en dit boonop as geoorloofde optrede beskou het. Volgens hierdie siening is die verhouding tussen binnelandse groepe "geïnternasionaliseer" en is die groepskonflik geregverdig as sou dit 'n soort "internasionale" konflik wees. Gevolglik is die Suid-Afrikaanse geskiedenis 'n onverkwiklike verhaal van langdurige groepkonflik waardeur die algemene belang telkens ondergeskik aan die groepsbelang van een of meer van die groepe gestel is.

Uit die oogpunt van die blanke nedersetters in die 17de eeu was dit waarskynlik "normale" optrede om - gegewe die heersende ekonomiese en

fiskale opvattinge - hulle groepsbelange te bevorder op 'n wyse wat ernstig tot die nadeel van die belange van die Khoikhoi en die San gestrek het. In die tweede helfte van die 18de eeu het die trekboere in die Oos-Kaap in botsing met die Xhosa gekom en het 'n lang botsing tussen die groepsbelange van blankes en Swartes 'n aanvang geneem. Die historikus Herman Giliomee beweer dat die grens tussen die trekboere en die Xhosas 'n "oop" grens was. Ná die Britse besetting van die Kaap kon die koloniale owerhede ook nie daarin slaag om hierdie "oop" grens tussen die botsende groepe te "sluit" nie en het die tweespalt oor onvoldoende beskerming op die oosgrens tot onmin tussen die trekboere en die koloniale owerhede in Kaapstad ontwikkel. Met verloop van tyd - en veral ná die Anglo-Boere-oorlog - het hierdie tweespalt tot 'n botsing tussen die groepsbelange van Afrikaners en Engelssprekende blankes gelei.

Vanweë die isolasie wat tussen die blanke koloniste en Wes-Europa bestaan het, het die idees van Adam Smith, Quesnay en andere omtrent die onderling versterkende samehang wat tussen die ekonomiese belange van individue kan en behoort te ontwikkel in 'n markgeoriënteerde ekonomie waarskynlik weinig invloed op die blankes en veral die Afrikaners vóór die 20ste eeu gehad.

Solank ekstensiewe boerdery (en selfs mynbou) die vernaamste ekonomiese aktiwiteit was, was die hulpbronne - in 'n relatief droogtegeteisterde land soos Suid-Afrika, - uiters beperk en was beheer oor grondgebiede van groot ekonomiese waarde. Indien 'n mens ook in ag neem dat die blanke nedersetters geïsoleer was van nuwe ekonomiese denke en idees in Wes-Europa, dan is dit begryplik waarom die blankes - en veral die Afrikaners - met 'n groepsbenadering en die fiskale paradigma van Merkantilisme volhard het.

Dit is veral die groepbotsing tussen die verskillende etniese, kleur- en/of rassegroepe in Suid-Afrika gedurende hierdie eeu wat 'n bitter ongelukkige hoofstuk in die Suid-Afrikaanse geskiedenis is. Al die diskriminerende maatreëls - sowel dié wat vóór 1948 en dié wat na 1948 op die wetboek geplaas is - kan beskou word as 'n vorm van staatsondersteunde "plundery" of "uitbuiting" waar die blanke groepe hulle groepsbelange ten koste van die anderskleurige groepe (rasse) probeer bevorder het en dit inderdaad ook gedoen het. Hierdie beleid kom daarop neer dat die fiskale paradigma van Merkantilisme en die ekonomiese filosofie waarop dit gebaseer is - en wat sy beslag in die internasionale botsings van die 16de eeuse Wes-Europa gekry het - as 'n geoorloofde benadering vir die verhouding tussen binnelandse groepe beskou is!

Die Tuisland-beleid van Dr Verwoerd wat daarop gemik was om verskeie Swart State tot stand te bring wat nie alleen politiek nie, maar ook ekonomies "onafhanklik" moes word, adem ook nog die gees van die fiskale paradigma van Merkantilisme. Toe hierdie beleid ontwerp is, is veronderstel dat die ekonomiese belange van die verskillende etniese groepe "los" van mekaar staan en/of van mekaar "losgemaak" kan word. Die onderlinge ekonomiese interafhanklikheid wat destyds al tussen die ekonomiese belange van al Suid-Afrika se groepe bestaan het, is nie na wense in verrekening gebring toe hierdie beleid ontwerp is nie. Die ekonomiese interafhanklikheid wat tussen blankes en Swartes bestaan en daaglik groter word, het dan ook veroorsaak dat die Verwoerdiaanse beleid nie konsekwent deurgevoer kon word nie.

(b) Die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme

Ten spyte van die ernstige kritiek wat teen sommige aspekte

van die fiskale paradigma vir Laissez-faire Kapitalisme ingebring kan word, berus hierdie benadering op 'n ekonomiese filosofie wat erkenning verleen aan die onderlinge versterkende interafhanklikheid wat ontstaan tussen individue wat aan die groeiende ekonomie van 'n land deelneem - 'n interafhanklikheid wat al hoe nouer word hoe meer ontwikkel die ekonomie word en hoe meer groei ondervind word.

In hoeverre hierdie paradigma 'n toepassing in die Suid-Afrikaanse geskiedenis gehad het (voor 1970) is moeilik om te beantwoord.

Die modernisering van die Suid-Afrikaanse ekonomie het vanaf die laaste kwart van die vorige eeu en tydens die eerste helfte van hierdie eeu plaasgevind vanweë Britse kolonialisme en vanweë die inisiatiewe wat deur die Engelse Establishment (wat as 'n verlengstuk van Britse kolonialisme beskou kan word) geneem is in veral die ontginning van minerale. Gedurende die grootste deel van hierdie moderniseringsproses, het die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme nog hoogty gevier in Brittanje. 'n Mens sou dus kon sê dat die ekonomiese filosofie onderliggend aan hierdie paradigma op Suid-Afrika "oorgeplant" is gedurende die einde van die 19de en die eerste helfte van die 20ste eeu. 'n Sterk saak kan inderdaad vir so 'n interpretasie uitgemaak word. Maar 'n mens sou die Britse kolonialisme ook as 'n staatsondersteunde koloniale "plundertog" kan beskou en as 'n voortsetting (of 'n herlewing) van Britse Merkantilisme.

Dit is waarskynlik meer korrek om die tydperk van sê 1870 (toe diamante ontdek is) tot 1910 in terme van die fiskale paradigma van Merkantilisme te interpreteer en om die tydperk van 1910 tot 1948 in terme van die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme te interpreteer. Vanaf 1910 tot 1948 het die Engelse Establishment 'n dominerende rol in die ekonomie gespeel.

Hierdie Establishment het hom in vele opsigte gedra soos die tipiese kapitalistiese bourgeoisie hom in die 19de eeu in Wes-Europese lande gedra het. Hy het ekonomiese groei met Ricardiaanse onverskilligheid bevorder en hom weinig bekommer oor die proletariserende effek wat die vinnige proses van modernisering op die ander bevolkingsgroepe uitgeoefen het. Vanaf 1910 tot 1948 het die Engelse Establishment ook byna ononderbroke die politieke mag beheer. Die Laissez-faire gesinde regerings het ongelukkig ook onverskillig gestaan teenoor die Armblanke vraagstuk in Afrikaner geledere. Vanweë die verarming en geforseerde verstedeliking van die Afrikaners in die twintiger en dertigerjare, het die groepsgevoel van die Afrikaners "uitgegroeï" tot 'n Afrikaner nasionalisme wat 'n groot invloed op die gang van die Suid-Afrikaanse geskiedenis sou uitoefen.

Suid-Afrika het slegs in twee tydperke van sy lang geskiedenis die voordele en saambindende krag van 'n hoë kapitalistiese groeikoers ervaar. Die eerste tydperk was die veertigerjare toe Suid-Afrika te midde van die Tweede Wêreldoorlog geïndustrialiseerd geraak het en 'n hoë groeikoers ondervind het. Die tweede tydperk was vanaf 1960 tot 1974. Merle Lipton (1985) toon tereg aan dat die industrialiseringsproses van die veertigerjare begin het om die rasse-basis waarop die Suid-Afrikaanse maatskappy gebaseer was, te ondermyn. Ongelukkig is hierdie tendens omgekeer deur die NP-regerings na 1948. Die hoë groeikoers wat van 1960 tot 1974 ondervind is, het eweneens die interafhanklikheid van al die deelnemers aan die ekonomie beklemtoon en in die sewentiger en tagtigerjare gelei tot die afskaffing van die sg. klein-apartheid, 'n nuwe arbeidsbedeling en die afskaffing van instromingsbeheer.

(c) Die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme

Soos ons hierbo aangedui het, aanvaar die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme die dinamiese groeikrag en doeltreffendheid van 'n kapitalisties of markgeoriënteerde ekonomie, (soos dit op die strewe na eie-belang gebaseer is). Maar hierdie paradigma aanvaar ook die stelsel van Parlementêre Demokrasie waarvolgens parlementêre verteenwoordiging aan al die lede/klasse/groepe in die gemeenskap gebied word sodat hulle die sosiale onreg en die onstabiliteit wat dikwels deur kapitalistiese groei veroorsaak word, deur middel van parlementêre en fiskale optrede kan regstel.

Die beleid van die Nasionale Party regerings sedert 1948 kan in terme van die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme geïnterpreteer word. Die sg. Apartheidsbeleid waarmee in 1948 'n aanvang gemaak is, het uit drie samestellende aspekte bestaan:

(i) die eerste aspek was 'n uitbreiding van die diskriminerende maatreëls teenoor anderskleurige bevolkingsgroepe. Soos reeds aangedui, moet sodanige maatreëls as staatsondersteunde "uitbuiting" en/of "plundering" van die anderskleurige groepe beskou word.

(ii) die tweede aspek was van burokratiese aard. Die burokrasie en openbare korporasies is gebruik om goeie werksgeleenthede aan verarmde Afrikaners te bied. Oor die afgelope 40 jaar het hierdie soort werksgeleenthede 'n baie belangrike rol gespeel in die snelle ekonomiese vooruitgang van die Afrikaners.

(iii) Die derde aspek het uit welsynstaatsmaatreëls bestaan. Die regerings van 1948 en daarna het hul fiskale magte gebruik

om die relatief ryk Engelsprekende deel van die bevolking te belas en om die opbrengs o.m. te gebruik om die sosiale, opvoedkundige en ekonomiese opheffing van die verarmde Afrikaners te bewerkstellig.

Die tweede en derde aspekte van die NP-regering se beleid na 1948 pas honderd persent in die patroon van die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme. Die NP-regerings het (wat hierdie twee aspekte betref) in veral die vyftiger en sestigjarige presies opgetree soos 'n Arbeiders- of Sosiaal-Demokratiese regering in ander Westerse lande opgetree het. Die NP-regerings (as 'n Afrikaner-ondersteunde regering) het die blanke "laerstand" in die Parlement verteenwoordig en sy parlementêre mag op 'n geoorloofde manier gebruik om die sosiale onreg wat deur "kapitalistiese groei" (en ander faktore) veroorsaak is, so goed as moontlik reg te stel. Só gesien, kan geen beginsel beswaar ingebring word teen die tweede en derde aspekte van die NP-regering beleid nie - veral nie in die eerste 15 of 20 jaar ná 1948 nie. In 1948 was die Afrikaners nog so arm dat hulle bydrae tot die staatskas waarskynlik minder as 10 persent was. Die beleid van die NP-regerings het dus 'n groot oordrag van inkome vanaf die Engelsprekendes na die Afrikaners bewerkstellig en veral in die groter openbare sektor aantreklike en lonende werksgeleenthede vir verarmde Afrikaners geskep. Sedert die NP in 1948 aan bewind gekom het, het die openbaresektor-bestedings (OSB) as persentasie van die BBP (die sg. OSB/BBP) sterk gestyg vanaf ongeveer 18 persent in 1948 na 30 persent sedert die middel van die sewentigerjare gestyg en sedertdien selfs hoër geneig. Die welsynstaatbeleid van die NP-regerings ten gunste van die Afrikaners (of die "blanke laerstand") was so suksesvol dat die per capita-inkome van die Afrikaners van 48 persent

van die Engelsprekendes in 1946 na 57 persent in 1970 en 70 persent in 1980 gestyg het! (Terreblanche, 1986, p. 280).

Danksy die welsynstaatbeleid van die NP-regerings ná 1948 is die Armblanke-vraagstuk redelik suksesvol opgelos. Teen die middel van die sestigerjare het die Afrikaners byna volledige tot 'n middelstand ontwikkel. Toe kon hulle nie meer as 'n "verarmde" of "laerstand" gemeenskap beskou word nie. Ongelukkig is die welsynstaatsbeleid en die burokratiese bevoordeling (én natuurlik ook die diskriminerende maatreëls) steeds gehandhaaf ten spyte van die groot armoede en die groot agterstande wat in die anderskleurige bevolkingsgroepe bestaan het en nog steeds bestaan. Die feit dat die NP-regerings met die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme volhard het ten gunste van die Afrikaners nadat hulle tot die middelstand opgehef is, moet ten sterkste betreur word.

Dit is wel waar dat die owerheid in die sestigerjare die welsyn- en onderwysbestedings t.o.v. veral die Kleurlinge begin verhoog het. Maar soos die Theron-kommissie bevind het, was hierdie welsynbesteding heeltemal ontoereikend. Dit is steeds ontoereikend ten spyte van die Driekamer-parlement.

Die vraag kan gestel word waarom die NP-regering nie na sê 1965 - toe die Armblanke vraagstuk tot 'n voldoende mate opgelos was - nie sy welsynstaatmaatreëls op 'n veel groter skaal na die ander verarmde gemeenskappe uitgebrei het nie. Die antwoord op hierdie vraag is redelik voor die handliggend. Aangesien die anderskleurige bevolkingsgroepe nie parlementêre verteenwoordiging gehad het nie, kan hulle nie in ooreenstemming met die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme optree om hulle armoede en agterstande deur parlementêre en fiskale optrede reg te stel nie.

(d) Die Paradigma van die Nuwe Internasionale Ekonomiese Orde

Die moontlike ontwikkeling van 'n fiskale paradigma van die NIEO is interessant vanuit 'n Suid-Afrikaanse oogpunt.

Suid-Afrika kan beskou word as 'n mikrokosmos van die Eerste en Derde Wêreld. Met 'n bevolking van 35 miljoen kan sowat 'n kwart as Eerstewêreld-mense en 'n driekwart as Derdewêreld-mense beskou word. Gevolglik kan hierdie fiskale paradigma ook vir Suid-Afrika van belang wees. Pmgelukkig is die res van die wêreld nie bereid om die Suid-Afrikaanse probleem in hierdie terme te interpreteer nie.

4. DIE MOONTLIKE STAATSFINANSIËLE IMPLIKASIES VAN KONSTITUSIONELE ONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Indien 'n mens 'n projeksie van die staatsfinansiële implikasies van konstitusionele ontwikkeling in Suid-Afrika wil maak, moet ons eerstens besluit volgens watter fiskale paradigma die konstitusionele hervorming gaan geskied of behoort te geskied. Daar bestaan so 'n groot verskeidenheid van konstitusionele voorstelle deur verskillende instansies en partye dat daar inderdaad pleitbesorgers vir al vier die fiskale paradigmas in Suid-Afrika is. Ek gee kortliks aandag aan die wyse waarop al vier die paradigmas ter sprake is in konstitusionele voorstelle.

(a) Die fiskale paradigma van Merkantilisme

Gedurende die Algemene Verkiesing (van 1987) het dit geblyk dat daar politieke party(e) is wat gekant is teen 'n herverdeling van inkome vanaf die blanke belastingbetalers na Swartes.

Dit wil voorkom asof hierdie party(e) steeds daarop ingestel is om die blankes (of die Afrikaners) se groepsbelange te bevorder ongeag die effek wat sodanige optrede op die Algemene Belang (= Sosiale Welvaart) of op die groepsbelange van ander (Swart) groepe kan uitoefen. Hierdie party(e) se benadering is dus bewus of onbewus nog op die fiskale paradigma van Merkantilisme gebaseer. Hierdie beleidsbenadering bied aan ons 'n voorbeeld van wat gebeur indien met 'n rasse-gebaseerde groepebenadering in die politiek volhard word en die belange van die etniese groepe (of rasse) steeds in groepsterme gedefinieer word. 'n Groepsbenadering in die Suid-Afrikaanse politiek is onvanpas. 'n Groepsbenadering - soveel te meer as dit op statutêr gedefinieerde groepe gebaseer is - is essensieel 'n konflikbenadering.

Indien daar met die groepsbenadering in die Suid-Afrikaanse politiek volhard sou word - ongeag deur watter politieke partye - word daar op politieke vlak 'n benadering gevolg wat lynreg bots met die benadering wat op ekonomiese gebied aanvaar is. Die Suid-Afrikaanse ekonomie is 'n markgeoriënteerde en kapitalisties georiënteerde ekonomie. As sodanig is dit 'n stelsel waar individue die geleentheid het om (binne sekere perke) hulle eie-belang na te streef op grond van die veronderstelling dat daar 'n redelike waarskynlikheid bestaan dat hulle daarmee ook die algemene belang sal bevorder. Dit is op die lang termyn onhoudbaar dat individue op ekonomiese gebied hulle eie-belang kan nastreef, maar op politieke gebied slegs geleentheid het om hulle groepebelang (soos dit in terme van rasse-groepe gedefinieer is) na te streef. Indien daar met die groepsbenadering op konstitusionele gebied volhard gaan word, is dit 'n resep om die fiskale paradigma van Merkantilisme in die Suid-Afrikaanse politiek onbepaald te bly handhaaf. Met só 'n groepsbenadering in die politiek kan een groep se

ekonomiese belange op die politieke terrein net ten koste van 'n ander groep bevorder en hierdie groep sal uiteraard sy politieke mag gebruik (of misbruik) om weerstand te bied. Solank daar dus met die groepsbenadering in konstitusionele ontwikkeling volhard word, gaan die politiek 'n onverkwiklike zero-somstryd bly en gaan konflik die hoof kenmerk van die Suid-Afrikaanse situasie bly. Dit kan ons nie bekostig nie.

(b) Die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme

Hierdie paradigma het voorstanders in die geledere van die vryemarkiers. Volgens 'n baie populêre "oplossing" van die Suid-Afrikaanse konstitusionele probleem, kan die staatsfinansiële implikasies en die probleme wat daaraan verbonde is, vermy word indien die staat (of staatjies waarna gesag gedesentraliseer moet word) geen of min staatsuitgawes maak! Al wat nodig is volgens hierdie model, is dat gesag gedesentraliseer word na 200 of meer "kantons" en dat elkeen van die kantons sy staatsuitgawes tot 'n minimum moet beperk. Só word die konstitusionele probleem "opgelos". Wat die ekonomie betref, moet dit oorgelaat word aan die goeie en heilsame "Onsigbare Hande" van die (vermeende) Vrye Mark ekonomie van Suid-Afrika!

Ek staan verbaas oor die baie Suid-Afrikaners wat nostalgies terug hunker na die Laissez-faire Kapitalisme van die 19de eeu. Hierdie mense ken óf nie hulle geskiedenis nie óf hulle aanvaar dat hulle aan die kant van die kapitalistiese bourgeoisie sal wees indien die 19de eeu sou herleef. Maar dit is belangrik dat die voorstanders van die fiskale paradigma van Laissez-faire Kapitalisme weer 'n keer Karl Marx se Das Kapital sal lees.

Indien ons die toekoms van Suid-Afrika aan die Ricardiaanse wetmatigheid van *Laissez-faire* Kapitalisme sou oorlaat en die bevoorregte (hoofsaaklik blanke) burgerstand die geleentheid bied om onbelemmerd hulle ekonomiese magsposisies te gebruik om nog ryker te word én toelaat dat die (hoofsaaklik Swart) proletariaat groter en armer word, dan sal ons 'n teel-aarde skeep waarin Marx se voorspelling van 'n onvermydelike proletariese revolusie bewaarheid kan word.

Indien die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme - soos dit in die 20ste eeu in die Westerse wêreld ontplooi het - as model vir konstitusionele ontwikkeling aanvaar word, het dit sekere onvermybare implikasies:

Eerstens, sal die groepbenadering - en veral die statutêre definisie van groepe - laat vaar moet word in die verdere konstitusionele ontwikkeling van Suid-Afrika.

Tweedens, sal 'n effektiewe vorm van parlementêre verteenwoordiging vir lede van al die bevolkingsgroepe in die Sentrale Parlement ingeruim moet word sodat die parlement deur alle lede/klasse/stande/groepe gebruik kan word om sosiale onreg en agterstande uit die weg te ruim deur toepaslike owerheids-optrede en besteding.

Om ons probleem te vereenvoudig, gaan ek vir die res van my betoog die Kleurlinge en Asiërs buite rekening laat op grond van die argument dat hulle reeds 'n vorm (welliswaar 'n baie onbevredigende vorm) van parlementêre verteenwoordiging het. Dit bied aan ons die geleentheid om slegs op die blankes en die Swartes te konsentreer wanneer ons die implikasies van die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme bespreek.

Die belangrike vraag waarvoor ons te staan kom, is die volgende: Is dit uit 'n staatsfinansiële (en ekonomiese) oogpunt moontlik om Swartes op 'n effektiewe wyse in die Sentrale Parlement te akkommodeer? Dit sal nie maklik kan gebeur nie. Suid-Afrika beskik tans nie oor die fiskale vermoë om daarmee te slaag nie. Verskeie redes kan daarvoor aangevoer word.

Eerstens, is daar 5 Swartes vir elke blanke - 25 miljoen teenoor 5 miljoen. Indien ons vir 'n oomblik van kleur- en rasse-oorwegings abstraheer, kan ons sê dat die fiskale uitdaging waarvoor Suid-Afrika te staan gekom het, buitengewoon groot is omdat die "boonste klas" ("upperclass") relatief klein is (5 miljoen) in verhouding tot die baie groot "onderste klas" ("underclass") wat 25 miljoen is en teen 'n baie vinnige tempo vermeerder.

Tweedens, is die "boonste klas" relatief ryk (en ook baie verwen) terwyl die "onderste klas" baie arm en relatief onontwikkeld is (en ook verontreg en verbitterd is). Indien ons die per capita-inkome van die blankes op 100 plaas is dié van die Swartes 10. Kernagtig saamgevat: Die Swartes is getalle gewyse vyf keer meer as die blankes en ekonomies 10 keer "armer" as die blankes! Om 'n demokratiseringsproses onder hierdie omstandighede te voltrek, is 'n baie moeilike taak. Dit sal in elk geval oor 'n relatief lang tydperk moet gebeur. Geen Westerse land is nog ooit voor die uitdaging gestel om in sodanige omstandighede te demokratiseer nie!

Derdens, ervaar Suid-Afrika nie alleen relatiewe ekonomiese stagnasie tydens die afgelope 13 jaar nie, maar het die Suid-Afrikaanse ekonomie ook baie "skeef" (of op 'n baie "ontoepaslike" wyse) gegroei gedurende die afgelope 40 jaar. Vanweë

die ekonomiese stagnasie en die "skewe" groei staan Suid-Afrika ernstige werkverskaffings- en armoedeprobleme in die gesig wat onhanteerbaar groot kan word indien daar nie binnekort 'n "wending" in die ekonomie intree nie.

Vanaf 1960 tot 1974 was die reële groeikoers 5,5 persent per jaar en die reële per capita groeikoers het met byna 3 persent per jaar gestyg. Maar vanaf 1974 is die reële groeikoers slegs 1,8 persent per jaar. Met 'n bevolkingsgroeikoers van 2,3 persent, ondervind ons sedert 1974 'n redelik groot negatiewe reële per capita "groei". Na beraming leef sowat 55 persent van die Suid-Afrikaanse bevolking onder die broodlyn en sowat 70 persent van die Swart bevolking. Oor die kommerwekkende omvang en die steeds groterwordende absolute armoede in Swart geledere moet daar geen illusie oor bestaan nie. Vanweë die relatiewe ekonomiese stagnasie is die blankes ook besig om te "verarm". Dit word beraam dat die blankes se reële besteebare inkome (d.w.s. ná belasting) met 20 persent verminder het in die afgelope ses jaar. (Baie blankes is geneig om hulle lewenstandaarde te handhaaf deur op hulle besparings van die verlede te teer en/of om bestaande bates te likwideer. In dié proses is hulle eintlik besig met 'n binnelandse proses van "disinvestering". Hierdie soort "disinvestering" gaan oor die langtermyn onherstelbare skade aan die ekonomie berokken.)

Die afname in die ekonomiese groeikoers oor die afgelope 13 jaar het ook tot 'n dramatiese afname in die skepping van werksgeleenthede gelei. In die tydperk van 1960 tot 1974 is 160 000 werksgeleenthede per jaar geskep. Sedert 1974 word slegs 60 000

werksgeleenthede per jaar geskep terwyl byna 300 000 jaarliks tot die arbeidsmark toegetree het.

Die werkverskaffingsprobleme word ook vererger deur 'n ongesonde strukturele neiging in die Suid-Afrikaanse ekonomie. Gedurende die afgelope 40 jaar het die kapitaalintensiteit van die ekonomie skerp toegeneem - d.w.s. die ekonomie het 'n "skewe" groei ondervind in terme van die groot hoeveelheid arbeid wat beskikbaar is. Die gemiddelde kapitaalvoorraad per arbeider het van R2 000 in 1947 tot meer as R5 000 in 1980 vermeerder en in die fabriekswese van R1 265 tot byna R4 400 (1970-pryse) - d.w.s. met 'n veelvoud van 2,6 en 3,5 respektiewelik.

Gevolgtrek word nie genoeg werksgeleenthede geskep nie - selfs al sou 'n redelike groeikoers ondervind word. In 1980 was die aanbod van arbeid 10,7 miljoen en die vraag na arbeid slegs 7,5 miljoen. Meer as 3 miljoen was dus onderindiensgenome. Indien ons 'n groeikoers van 3 persent per jaar tot in die jaar 2000 kan handhaaf (en dit lyk baie onwaarskynlik), sal die aanbod van arbeid 18 miljoen en die vraag slegs 10 miljoen wees. Dan sal 8 miljoen onderindiensgenome wees. Hulle sal hulle lewensonderhoud (en dié van die gesinne waaraan hulle behoort) hoofsaaklik in die informele sektor moet probeer verdien. Dit dui op ondraaglike Swart armoede teen die jaar 2000. (Dostal, 1984). Prof Sadie bereken dat as 'n kapitaal-arbeid-verhouding van 3,5 gehandhaaf sou word en die groeikoers 3% sal wees vanaf 1984-2000, daar in hierdie 16 jaar net genoeg werksgeleenthede geskep sal word om die arbeid wat gemiddeld in een van hierdie 16 jaar tot die arbeidsmark toetree, in diens te neem! (Sadie, 1986).

Vierdens, is die belastingkapasiteit van die Suid-Afrikaanse ekonomie relatief beperk en beslis nie groot genoeg om 'n ontwikkelende welsynstaat vir 35 miljoen mense te "onderhou" nie. Die OSB/BBP is vir die afgelope 10 jaar sowat 30 en dit bring mee dat die belastinglas vir 'n ontwikkelende land soos Suid-Afrika reeds op 'n relatief hoë vlak is. Vanweë die relatief lae ekonomiese groeikoers wat Suid-Afrika oor die afgelope 13 jaar ondervind het - te midde van 'n hoë bevolkingsgroeikoers - het die belastingvermoë van die Suid-Afrikaanse ekonomie om 'n "welsynstaat" vir die totale bevolking te "onderhou", dramaties verswak terwyl die behoefte aan groter "welvaartbesteding" op die Swart bevolking eweneens dramaties toegeneem het vanweë die stygende armoede en die stygende werkloosheid of onderindiensgenomendheid. Indien die agteruitgang in die ekonomie toegelaat sou word om vir 'n verdere 5 of 10 jaar voort te duur, sal die belastingkapasiteit soveel te meer kleiner wees, maar sal die behoefte aan "welvaartbesteding" in Swart geledere dramaties groter wees. Dan sal die staatsfinansiële implikasies van toepaslike grondwetlike hervorming nog moeiliker wees as wat tans die geval is. Die erns van hierdie verslegtende situasie moet nie onderskat word nie. Die aard en dimensies van die verslegtende situasie is van so 'n aard dat fiskale uitdaging nie soos 'n optelsom groter word nie, maar soos 'n vermenigvuldigingsom.

Vyfdens, is die regering se bestedingsprioriteite baie "skeef", indien dit beoordeel word in terme van 'n tipies Westerse land met 'n stelsel van Demokratiese Kapitalisme. In alle Westerse lande vind daar - danksy Demokratiese Kapitalisme - jaarliks 'n relatief groot oordrag van inkome deur die fiskale optrede van die owerheid vanaf die rykste $\frac{1}{5}$ na die armste $\frac{1}{5}$ van die bevolking plaas. Net so vind daar 'n relatief kleiner

oordrag van inkome vanaf die tweede rykste $\frac{1}{5}$ na die tweede armste $\frac{1}{5}$ van die bevolking plaas.

In Suid-Afrika lyk hierdie prentjie totaal anders. McGrath het bereken dat wat "welvaartbestedings" betref - dit is bestedings op onderwys, behuising, gesondheid, welsynsdienste, ens. wat direk aan die etniese groepe toegedeel kan word en omvat sowat die helfte van alle owerheidsbestedings - het die besteding op blankes (wat slegs 16 persent van die bevolking uitmaak) van 61 persent in 1950 na 56 persent in 1976 gedaal het. Die aandeel van die Kleurlinge en Asiërs in die totale "welvaartbestedings" het van 14 na 16 persent gestyg en dié van Swartes van 25 na 28 persent. Meer resente gegewens oor hierdie bestedingspatrone is ongelukkig nie beskikbaar nie. Dit kan ook nie met behulp van die beskikbare statistiese gegewens bereken of selfs beraam word nie. Vanweë die toename in bestedings op swart onderwys is die patroon waarskynlik minder "skeef" as in 1976.

Indien ons die optimistiese aanname maak dat die blankes se aandeel in "welvaartsbesteding" van 56 persent in 1976 tot 45 persent in 1987 gedaal het en dié van die Swartes van 28 persent na 35 persent gestyg het, is die owerheid se "welvaartsbesteding" - veral as 'n mens die relatiewe welvarendheid van die blankes en die bittere armoede van die Swartes in ag neem - nog steeds onverdedigbaar "skeef"! Die blankes se aandeel in "welvaartsbestedings" is dan nog steeds 3 keer groter as hulle aandeel in die totale bevolking. Die Swartes se aandeel in "welvaartsbesteding" is die helfte kleiner as hulle aandeel in die bevolking (35 persent aandeel in welvaartsbestedings teenoor 'n meer as 70 persent aandeel in die bevolking). Daar word dus in per capita-terme ses keer meer op die "welvaart

en onderwys" van blankes bestee as op dié van Swartes. Indien 'n mens die armoede en agterstande van die Swartes en die relatiewe welvarentheid van die blankes in ag neem, het ons hier met bestedingsprioriteite te make wat beslis nie goedgepraat kan word nie. Drastiese regstelling daarvan is dringend nodig ongeag wat t.o.v. konstitusionele ontwikkeling gaan gebeur.

'n Eerste mikpunt van 'n "welsynstaatbeleid" in ooreenstemming met die fiskale paradigma van Demokratiese Kapitalisme (en ter bevordering van die Sosiale Welvaart van die totale bevolking) behoort te wees om soveel op Swart "welvaart" (insluitende onderwys) te bestee dat hulle aandeel in die totale "welvaartsbesteding" min of meer gelyk sal wees aan hulle aandeel in die bevolking (nl $\frac{1}{4}$ 75 persent). Indien hierdie mikpunt oor 'n kwarteeu bereik kan word, sal dit 'n besondere prestasie wees! Dit sal slegs kan gebeur indien 'n besonder hoë groei-koers oor 'n tydperk van 25 jaar gehandhaaf kan word en indien bedrae wat op blanke "welvaart" bestee word aanmerklik afgeskaal en/of gedeeltelik geprivatiseer kan word.

5. 'N OPTIMISTIESE SCENARIO OMTRENT DIE TOEKOMS IN TERME VAN DIE FISKALE PARADIGMAVAN DEMOKRATIESE KAPITALISME

Die staatsfinansiële implikasies van effektiewe Swart verteenwoordiging in die Sentrale Parlement is so groot dat dit moeilik haalbaar sal wees. Indien die huidige pogings om Suid-Afrika ekonomies te "isoleer" of te "straf" met sanksies, disinvestering, ens., voortgesit sou word en selfs verskerp sou word, sal die negatiewe per capita "groei" gehandhaaf word en sal die belastingvermoë van die ekonomie so verswak dat dit steeds moeiliker sal word om met 'n proses van Swart

demokratisering n aanvang te maak. Ons is tans vasgevang in n bose kringloop waardeur die totale bevolking en veral die Swartes (maar ook die blanke belastingbetalers) armer en armer word en dit steeds moeiliker gaan word om toepaslike hervorming te "bekostig".

Ek is tog van mening dat ons uit hierdie bose kringloop kan ontsnap en n demokratiseringsproses kan finansier indien ons die samewerking van vyf groepe of instansies oor vyf aangeleenthede kan verkry, nl:

- (i) die "ideologiese" samewerking van die blankes,
 - (ii) die "ideologiese" samewerking van die Swartes,
 - (iii) die ekonomiese samewerking van die Suid-Afrikaanse sakelui en vakbonde (veral Swart vakbonde),
 - (iv) die ekonomiese samewerking van die Westerse wêreld, en
 - (v) die politieke samewerking van die Westerse wêreld.
- (i) Die "ideologiese" samewerking van die blankes sal nodig wees. Hulle sal bereid moet wees om groeiende Swart verteenwoordiging in die Sentrale Parlement te aanvaar en wel teen so n tempo dat die blankes na sê 25 jaar eksklusiewe kontrole sal verloor. Die blankes sal ook bereid moet wees om te midde van n moontlike hoë ekonomiese groeikoers slegs geringe styging in hulle reële lewenstandaard te aanvaar.

Die tydperk van 25 jaar kan korter of langer wees,

afhangende van besluite wat tydens die onderhandelingsproses geneem word. Ek is egter van mening dat selfs onder die gunstigste omstandighede die fiskale vermoë van die ekonomie slegs oor sowat 25 jaar groot genoeg sal wees om 'n regering waarvan die meerderheid Swartes kan wees, te "ondersteun". Die belangrike oorweging wat ek graag na vore wil bring, is dat die tempo van Swart demokratisering en die tempo van ekonomiese groei (en die daarmee samehangende fiskale vermoë) sorgvuldig met mekaar gesinkroniseer sal moet word.

- (ii) Die "ideologiese" samewerking van Swartes sal nodig wees omdat hulle bereid moet wees om aanvanklik beperkte maar groeiende verteenwoordiging in die parlement te aanvaar met die vaste vooruitsig dat daar oor 25 jaar (of gouer indien ekonomiese en staatsfinansiële oorwegings dit haalbaar maak) 'n regering kan wees waarvan die meerderheid Swartes kan wees (en waarin blankes hopelik steeds 'n belangrike rol sal speel).
- (iii) Die "ekonomiese" samewerking van die Suid-Afrikaanse sakegemeenskap sal ook nodig wees want hulle sal doelbewus daarop ingestel moet wees om toe te sien dat die ekonomiese groei wat plaasvind, toepaslike groei sal wees. Hulle sal moet toesien dat die "skewe" neiging na steeds groter kapitaalintensiewe ekonomiese groei "omgekeer" sal word en dat arbeidsintensiewe groei sal plaasvind sodat die groots moontlike hoeveelheid werksgeleenthede geskep kan word. Indien dit nie gebeur nie, sal ons die werkverskaffings- en armoede-probleme moeilik die hoof kan bied en sal die verantwoordelikheid van die owerheid om met "welvaartbestedings" die armoede te "versag", soveel te meer groter wees.

Die samewerking van die vakbondwese (en veral die Swart vakbonde) sal nodig wees om te verseker dat lone onder geen omstandighede hoër styg as die grensproduktiwiteit van arbeid nie. Dit is ook wenslik dat die loongapings nie teen 'n vinniger tempo vernou sal word as wat die toename in arbeidsproduktiwiteit regverdig nie. Indien lone - om welke rede ookal - tot 'n hoër vlak styg as wat in terme van die produktiwiteit van die arbeid geoorloof is, sal dit die styging in die kapitaal-arbeid-verhouding stimuleer en sal dit die werkverskaffings-probleme steeds onhanteerbaar maak. Ter wille van toepaslike - d.w.s. arbeidsintensiewe - ekonomiese groei moet die lone van alle arbeiders eerder op 'n te lae as 'n te hoë vlak gehandhaaf word.

- (iv) Die ekonomiese samewerking van Westerse lande sal nodig wees sodat Suid-Afrika weer "normale" ekonomiese groei kan ondervind. Indien ons die "ideologiese" samewerking van die blankes en die Swartes kan verkry soos in (i) en (ii) hierbo, sal ons seker weer ons ekonomiese verhoudings met die buiteland kan "normaliseer". Ek sou die reële groeikoers van 5,5 persent wat Suid-Afrika vanaf 1960 tot 1974 ondervind het, as 'n "normale" groeikoers wil definieer. Só 'n groeikoers sal alleen bereik kan word as die ekonomiese "isolاسie" van Suid-Afrika beëindig kan word en groot hoeveelhede buitelandse beleggings, entrepreneurskap, tegniese kundigheid, ens., na Suid-Afrika kan vloei en markte vir Suid-Afrikaanse produkte kan "oopgaan". Suid-Afrika het 'n buitengewoon "oop" ekonomie. Gevolglik kan ons nie Suid-Afrika

se ekonomiese, fiskale en werkverskaffingsprobleme oplos deur dit "alleen" te probeer doen nie. Ons het die grootskeepse ekonomiese samewerking en deelname van die Westerse lande nodig. Indien die bevolking steeds met sê 2,3 persent sou groei in die volgende kwarteeu en 'n reële groeikoers van 5,5 persent gehandhaaf kan word, sal reële per capita inkome met 3 persent per jaar styg. Die besteding aan veiligheidsdienste sal onder hierdie omstandighede seker meer as gehalveer kan word. Die vermoë van die ekonomie om groot "welvaartbestedings" op Swartes te finansier, sal aansienlik groter wees. Maar as ons rekening hou met die buitengewoon "skewe" patroon van owerheidsbesteding en met die groot armoede en agterstande in Swart geledere (en as die ontwikkeling van Kleurlinge en Asiërs ook in verrekening gebring word), sal 'n reële per capita groeikoers van 3 persent waarskynlik nie groot genoeg wees om die staatsfinansiële implikasie van 'n proses van Swart demokratisering na wense te "ondersteun" nie. Teen só 'n reële groeikoers sal waarskynlik ook nie groot genoeg werksgeleenthede geskep word om die ernstige omvang van onderindiensneming uit die weg te ruim nie - veral indien die huidige agterstand in ag geneem word. 'n Veel hoër capita groeikoers van sê minstens 4 persent vir minstens 20 jaar sal waarskynlik nodig wees om die armoede, die werkverskaffings en die fiskale probleme na wense aan te spreek en Swart demokratisering teen die gewenste tempo moontlik te maak.

- (v) Die politieke samewerking van verskeie Westerse lande sal ook nodig wees om - nadat die Weste oortuig is van die meriete van die demokratiseringsproses - 'n groot Marshall-hulp-program tot die beskikking van Suidelike Afrika te stel. Ons moet besef dat dit nie maklik sal wees om die Westerse lande te oortuig om 'n groot genoeg Marshal-hulp-program aan Suidelike Afrika toe te staan nie. Die aansprake van ander Derde Wêreldlande is baie groot. Die Suid-Amerikaanse lande geniet voorkeur in die VSA. In groot dele van Afrika en Asië bestaan selfs groter armoede as in Suid-Afrika. Só 'n hulpprogram sal nie aan Suid-Afrika alleen toegeken word nie, maar net aan Suidelike Afrika as geheel. Maar indien die blankes bewys kan lewer dat hulle oor die WIL beskik om die fiskale paradigma van ware Demokratiese Kapitalisme in Suid-Afrika van toepassing te maak, maar dat Suid-Afrika se fiskale VERMOË nie groot genoeg is nie - omdat die Suid-Afrikaanse probleem die aard en die dimensies het van 'n situasie waar die fiskale paradigma van die Nuwe Internasionale Ekonomiese Orde van toepassing behoort te wees - kan die Westerse lande moontlik oortuig word om die nodige Marhsal-hulp-program aan Suidelike Afrika beskikbaar te stel. Indien dit gebeur, en die reële per capita inkome met minstens 4 persent per jaar vir minstens 20 jaar kan groei, sal Suid-Afrika tot 'n bevredigende mate aan die staatsfinansiële eise van toepaslike konstitusionele ontwikkeling kan voldoen. Dan sal die reële groeikoers van die BBP sowat 6,5% per jaar moet wees.

Indien die scenario wat ek hierbo geskets het, bewaarheid word, sal daar versigtigheid aan die dag gelê moet word om "welvaartsbestedings" op swartes nie te vinnig te verhoog nie want dit kan 'n onnodig dempende effek op die groeineiging en die groeipotensiaal van die ekonomie uitoefen. Die behoefte aan hoë "welvaartsbesteding" op Swartes enersyds en die behoefte aan 'n hoë groeikoers andersyds sal baie goed gesinkroniseer moet word. Om met sodanige sinkronisering te slaag, sal heelwat van Salomo se wysheid verg. Om seker te maak dat die vermoë van die ekonomie nie deur fiskale optrede oorspan word nie, kan die stelreël neergelê word dat owerheidsbesteding, as persentasie van bruto binnelandse produk (OSB/BBP), nie hoër as 35 sal styg nie, omdat Suid-Afrika in die volgende 25 jaar steeds 'n ontwikkelende land sal wees.

Die uitdaging waarvoor Suid-Afrika gestel sal word indien hierdie scenario deurgevoer word, is tipies van die fiskale paradigma in 'n Demokratiese Kapitalisme - hoewel die uitdaging besonder moeilik sal wees. Diegene wat die "demokratiese" kant van die formule verteenwoordig (en dit sal hoofsaaklik Swartes wees) sal begrip moet toon vir die belangrikheid van volgehoue hoë groeikoers om 'n groeiende fiskale vermoë op te bou. Diegene wat die "kapitalistiese" kant van die formule verteenwoordig (en dit sal hoofsaaklik blankes wees), sal begrip moet toon dat ons die agterstande en die sosiale onreg in Swart geledere teen so 'n vinnige tempo as moontlik uit die weg moet ruim en dat die tempo van die demokratiseringsproses nie onnodig vertraag sal word nie. Met die nodige welwillendheid en goeie troue tussen die "Demokrate" en die "Kapitaliste" is dit wel moontlik om (binne die parameters van die gesketsde scenario) aan die staatsfinansiële eise van toepaslike konstitusionele ontwikkeling na 'n volksdemokratiese parlementêre stelsel vir al Suid-Afrika se mense te voldoen.

BRONNELYS

Dostal, E.: **Manpower : Supply and Demand (1980 - 2000)**,
Instituut vir Toekomsnavorsing, Universiteit van
Stellenbosch, Okt. 1984.

Heald, D.: **Public Expenditure(its defence on reform)**,
Marlin Robertson, Oxford 1983.

OECD Studies in Resource Allocation, Junie 1978.

Sadie, J.L.: **Die Funksie en Rol van Arbeid in die Mark-
ekonomie**, Universiteit van Stellenbosch, Maart 1986.

Terreblanche, S.J.: **Die Wording van die Westerse Ekonomie**,
Academica, Kaapstad, 1980.

Terreblanche, S.J.: **Politieke Ekonomie en Sosiale Welvaart**,
Academica, Kaapstad, 1986.