

DIE STABILISERINGSDOELEINDES VAN DIE SUID-AFRIKAANSE  
BEGROTINGSPOLITIEK SEDERT 1961

---

deur Johannes Jurgens van Tonder

Verhandeling voorgelê ter gedeeltelike nakoming van die vereistes vir die graad Magister Commercii (Ekonomie) in die Fakulteit van Ekonomiese Wetenskappe aan die Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys

Leier: Prof. W. J. Venter

Potchefstroom  
Januarie 1973

„die begroting in die moderne wêreld (moet) as 'n belangrike instrument van ekonomiese beleid beskou word, wat aangewend behoort te word om handhaafbare ekonomiese groei in die heersende ekonomiese toestande te bevorder en wat van tyd tot tyd aangepas moet word om hierdie doel effektiewer te dien”.

Dr. N. J. Diederichs

- Begrotingsrede, Maart 1970

## INHOUDSOPGAWE

### HOOFSTUK 1: PRINSIPIËLE BESKOUING OMTRENT DIE FISKALE POLITIEK

1. Histories 1
2. Monetêre en fiskale politiek 4
3. Die betekenis van fiskale politiek 7
  - 3.1 Breë betekenis 7
  - 3.2 Enger betekenis 8
4. Die struktuur van die fiskale politiek 9
  - 4.1 Belastingheffing 11
  - 4.2 Belastingnorme 13
  - 4.3 Die stabiliserende krag van die verskillende belastingtipes 14
    - 4.3.1 Persoonlike inkomstebelasting 14
      - 4.3.1.1 Die omvang van verbruik 14
      - 4.3.1.2 Veranderinge in die aanbod van produksiefaktore 15
      - 4.3.1.3 Volksinkomste 16
    - 4.3.2 Maatskappybelasting 17
    - 4.3.3 Indirekte belastings 18
      - 4.3.3.1 Invloed op die omvang van verbruik 19
      - 4.3.3.2 Produksiefaktore 20
5. Openbare besteding as stabiliseringstegniek 21
6. Staatskuld 22
7. Werking van fiskale politiek 24
  - 7.1 Belastingsheffing 24
  - 7.2 Staatsuitgawes 25
  - 7.3 Aangaan van lenings 25
  - 7.4 Terugbetaling van lenings 26
8. Netto vrystelling of onttrekking van verbruiks- en kapitale fondse 26
9. Die begroting as fondament van fiskale politiek 27
10. Ekonomiese implikasie van 'n sluitende en nie-sluitende begroting 28
11. Die vermenigvuldigerinvloed van die owerheidsbegroting 31
12. Kan die owerheid vermenigvuldigerinkomste belas? 32

- 13. Geïnduseerde investering 34
- 14. Die versnellerbeginsel 35

## HOOFSTUK 2: DOELSTELLINGS EN RESULTATE VAN DIE FISKALE POLITIEK

- 1. Begroting en begrotingspolitiek (fiskale politiek) 37
- 2. Doelstellings van die fiskale politiek 39
  - 2.1 Onmiddellike doelstellings 40
    - 2.1.1 Hoë en stabiele peil van indiensname 40
    - 2.1.2 Handhawing van 'n hoë mate van pryspeilstabiliteit 42
    - 2.1.3 Handhawing van die hoogs moontlike ekonomiese groeikoers 45
    - 2.1.4 Gelykerverspreiding van volksinkomste 46
    - 2.1.5 Handhawing van stabiliteit met die buiteland 49
    - 2.1.6 Ander doelstellings 52
  - 2.2 Uiteindelijke doelstelling 52
    - 2.2.1 Inflasionêre en deflasionêre gapings 53
    - 2.2.2 Die inflasionêre gaping en die dekking daarvan deur fiskale politiek 57
    - 2.2.3 Die deflasionêre gaping en die dekking daarvan deur fiskale politiek 62
- 3. Die funksionele finansieringsbenadering 64
- 4. Struktuuraspekte 65
- 5. Die uitwerking van persoonlike en faktoraspekte op ekonomiese groei 66
  - 5.1 Begeerte tot werk, spare en investerings as gevolg van belastingheffing en bestedings 66
  - 5.2 Vermoë tot werk, spare en investerings as gevolg van belastings en bestedings 68
  - 5.3 Herverdeling van produksiefaktore as gevolg van belastings en bestedings 69

## HOOFSTUK 3: PERSPEKTIEF TEN OPSIGTE VAN EKONOMIESE TOESTANDE EN FISKALE MAATREËLS IN DIE PERIODE 1960 - 1970

### DEEL I: Oorsig van ekonomiese toestande

- 1. Inleiding 72
- 2. Die bruto binnelandse produk 73
- 3. Bruto binnelandse besteding 77

3.1	Ontwikkelingstendens	77
3.2	Volksrekeningkundige samehang	79
3.3	Analise van die onderskeie tendense	80
3.3.1	Bruto binnelandse besteding	80
3.3.2	Bruto binnelandse vaste investering	81
3.3.3	Bruto vaste investering deur die privaatsektor	83
3.3.4	Privaatverbruiksbesteding	84
3.3.5	Duursame verbruiksbesteding	85
3.3.6	Semi-duursame verbruiksbesteding	86
4.	Arbeidstoestande	87
5.	Bruto binnelandse besparing	90
6.	Pryse	92
7.	Internasionale ekonomiese betrekkings	94
8.	Monetêre en banktoestand en monetêre maatreëls	98

## Deel II: Oorsig van begrotingsmaatreëls

9.	1961/62-Begroting	104
10.	1962/63-Begroting	105
11.	1963/64-Begroting	105
12.	1964/65-Begroting	108
13.	1965/66-Begroting	110
14.	1966/67-Begroting	112
15.	1967/68-Begroting	113
16.	1968/69-Begroting	116
17.	1969/70-Begroting	118
18.	1970/71-Begroting	122
19.	Nabeskouing	124

## HOOFSTUK 4: SUID-AFRIKAANSE BEGROTINGSPOLITIEK MET BETREKKING TOT DIE STABILISERING VAN DIE EKONOMIE

1.	Ter geleide	127
1.1	Perspektief op hoofstukke 4, 5 en 6	127
1.2	Onderskeiding van begrotingspolitieke doelstellings	127
1.3	Basis van staatsfinansiële optredes	128
1.4	Vervlegtheid van invloede van fiskale en monetêre optredes van die owerheid	129
1.5	Benadering van hoofstuk 4	130

2. Betekenis van Ekonomiese stabilisering in die lig van fiskale doelstellings	131
3. Inkomstepolitiek	132
3.1 Integrasie met uitgawepolitiek	132
3.2 Tipes belastings en hul konjunkturgevoeligheid	134
3.3 Tendense van belastinginkomste	140
3.3.1 Beskikbare belastingtipes	140
3.3.2 Begrote owerheidsinkomste en afwykings daarvan	142
3.3.3 Toename van belastinginkomste	145
3.3.4 Belastingverhouding	149
3.4 Belastingtariewe en konjunktuur	152
3.4.1 Konjunkturale agtergrond en keuse van belastingtipes	152
3.4.2 Persoonlike inkomstebelasting	153
3.4.3 Leningsheffing van toepassing op individue	156
3.4.4 Maatskappybelasting	159
3.4.5 Leningsheffing op maatskappye	162
3.4.6 Indirekte belastings	165
4. Uitgawebeleid	173
4.1 Algemeen	173
4.2 Uitgawebeleid as stabilisasie-instrument	174
4.3 Uitgawebeleid en inkomstebeleid	176
4.4 Gedwonge aard van owerheidsbestedinge	176
4.5 Uitgawes van die Sentrale Regering	184
4.5.1 Tegniese samestelling	184
4.5.2 Beperkings op uitgawes as stabilisasie-instrument	186
4.6 Uitgawes op die Inkomsterekening	190
4.6.1 Totale begrote en werklike uitgawes	190
4.6.2 Hoofuitgawe-items	190
4.7 Uitgawes op die Leningsrekening	194
4.7.1 Begrote en werklike uitgawes	194
4.7.2 Hoofuitgawe-items	198
4.8 Koördinasie van bestedings deur die Openbare sektor	199
4.9 Samevatting	202

5. Die finansiering van die begrotingstekort	203
5.1 Die begrotingstekort	203
5.2 Finansiering van die begrotingstekort	206
5.3 Die gerealiseerde begrotingsaldo	208
5.4 Privaat-nie-banksektor	213
5.4.1 Vrywillige spare	214
5.4.2 Gedwonge spare	215
5.5 Leningsmag vir stabilisasiedoeleindes	216

## HOOFSTUK 5: SUID-AFRIKAANSE BEGROTINGSPOLITIEK MET BETREKKING TOT EKONOMIESE GROEI

1. Ekonomiese groei as fiskale doelstelling	218
2. Verband van ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei	218
3. Inflasie en ekonomiese groei	219
3.1 Herverdeling van volksinkomste	220
3.2 Betalingsbalans	220
3.3 Spekulatiebedrywighede	220
3.4 Wanverhouding in privaat investeringe	221
4. Ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei as beleidsdoelstellings in die periode 1960 tot 1970	221
5. Knelpunte ten opsigte van ekonomiese groei	223
5.1 Spare	223
5.2 Geskoolde arbeid	224
6. Fiskale aanmoediging tot ekonomiese groei	226
6.1 Opleiding van geskoolde arbeid	226
6.2 Tegnologiese vooruitgang	227
6.3 Investering	228
6.4 Desentralisasie van nywerhede	230
6.5 Infra-struktuurdienste	231
7. Herverdelingspolitiek en ekonomiese groei	231
7.1 Strukturele herverdeling van inkomste	231
7.2 Wysiging in belastingstruktuur	232
8. Nabeskouing	234

## HOOFSTUK 6: EMPIRIESE ONDERSOEK TEN OPSIGTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE BEGROTING MET BETREKKING TOT DIE BETALINGSBALANS

1. Neigings en invloede op die betalingsbalans 236
2. Maatreëls ten opsigte van korttermyn-internasionale stabiliteit 238
  - 2.1 Noue samehang van ekonomies-politieke instrumente 238
  - 2.2 Fiskale politiek (doeaneregte) 238
  - 2.3 Handelspolitiek (invoerbeheer) 239
  - 2.4 Monetêre politiek (valutabeheer) 240
3. Maatreëls ten opsigte van langtermynstabiliteit 240
  - 3.1 Verwantskap met korttermynstabiliteit 240
  - 3.2 Aanmoediging van uitvoere 240
    - 3.2.1 Fabrieksgoedere 240
    - 3.2.2 Goud 242
4. Terugblik 244

## HOOFSTUK 7: GEVOLGTREKKINGS

1. Sosio-ekonomiese invloede 246
2. Aanmoediging van investering 247
3. Verbruik as stabiliseringsobjek 247
  - 3.1 Verbruik as primêre faktor 247
  - 3.2 Die potensiele verbruiksvraag 248
  - 3.3 Binnelandse likiditeit en verbruiksvraag 249
  - 3.4 Die bestryding van vraag deur middel van persoonlike inkomste- en maatskappybelasting 249
  - 3.5 Verkoopreg 250
  - 3.6 Invoerbeheer en vraagstabilisasie 250
  - 3.7 Koste-effek van doeane- en aksynsreg 251
4. Benadering ten opsigte van inflasie 251
  - 4.1 Verband van inkomste- en uitgawebeleid 251
  - 4.2 Strategie vir inflasiebestryding 253
5. Arbeid 253

5.1	Geskoolde en ongeskoolde arbeid	253
5.2	Geskoolde arbeid as ekonomiese knelpunt	254
6.	Leningsheffing versus belasting	254
7.	Samewerking in die openbare sektor	255
8.	Handelsbalans	255
9.	Fiskale en monetêre beleid	256
10.	Tegniese stramheid van die fiskale stelsel	256
11.	Belasting op buitelandse aandeelhouers	257
12.	Die rol van die owerheid	257
13.	Die begroting as fiskale tegniek	258

BIBLIOGRAFIE	259
--------------	-----

## INLEIDING

Voordat met die bespreking 'n aanvang geneem word, is enkele algemene opmerkings in verband met die studie-onderwerp en die benadering daarvan gewens.

Hierdie studie handel oor die hoofbegroting van die Sentrale Regering, en bevat slegs terloopse verwysings na die Spoorweg- en Poskantoorbegrotings. Daar is hoofsaaklik vanuit die begrotingsredes, soos opgeneem in die Debatte van die Volksraad, gewerk behalwe in die geval van die 1967- en 1968-begrotingsrede, ten opsigte waarvan afgerolde kopieë gebruik is.

'n Probleem wat in die onderhawige studie na vore gekom het, is om die besteding van die owerheid te peil, naamlik in hoeverre dit binnelands of buitelands bestee is. 'n Verdere probleem, meer tegnies van aard, wat in die studie opgeduik het, is die gebrek aan maklik bekombare staatsfinansiële inligting, dit wil sê inligting wat in breër kategorieë aangebied word. Gegewens kan wel uit beskikbare verslae bekom word, maar slegs na tydrowende en deeglike analise van gepubliseerde state. Ekonomiese navorsing op die gebied van staatsfinansies in Suid-Afrika kan slegs bevoordeel word indien inligting geredelik beskikbaar is.

Basiese begrippe en prosedures word as vanselfsprekend aanvaar, byvoorbeeld die beheer op owerheidsbesteding en die samestelling van die owerheidsektor.

Gevolgtrekkings en samevattings sal uiteraard hoofsaaklik betrekking hê op Suid-Afrikaanse omstandighede.

In die eerste twee hoofstukke word sekere teoretiese aspekte van die onderwerp bespreek en die grondslag gelê vir die besprekings in die volgende hoofstukke. Die betekenis en werking van begrotingspolitiek (fiskale politiek) word in hoofstuk 1 van nader beskou, terwyl die ekonomiese doelstellings van die regering en die verwesenliking daarvan

deur middel van fiskale politiek in hoofstuk 2 aan die orde kom. Hoofstuk 3 bestaan uit twee dele. In deel I word 'n kort oorsig van die ekonomiese toestande vir 1960 tot 1970 gegee. Deel II bevat 'n kernagtige bespreking van die fiskale maatreëls in hierdie periode. In hoofstuk 4 word die fiskale politiek in sy tegniese samestelling verder met betrekking tot stabilisering van die konjunktuur ontleed, naamlik die inkomste-, uitgawe- en skuldpolitiek. Begrotingspolitieke maatreëls ten opsigte van ekonomiese groei en die verdeling van volksinkomste word in hoofstuk 5 bespreek, terwyl fiskale optrede ten opsigte van betalingsbalansewewig in die volgende hoofstuk onder oë geneem word. Hoofstuk 7 bevat slegs algemene gevolgtrekkings.

Die sentrale probleemstelling in die onderhawige studie is die ondersoek na die gesinchroniseerdheid en doelmatigheid van gekose fiskale instrumente, optredes en houdings van die owerheid in die toepassing van fiskale politiek in gegewe ekonomiese situasies.

Waarom word die periode 1960/61 tot 1970 gekies? Dit was hierdie periode waarin bepaalde gebeure en optredes van fundamentele betekenis was, gebeure wat nog vir 'n lang periode in die toekoms betekenisvol sal bly. Dit is 'n periode van kontrasterende gebeure en optredes. Dit was die aanvang van 'n nuwe era in ons ekonomiese en sosiale geskiedenis toe Suid-Afrika as outonome staatkundige entiteit sy slag moes wys terwyl dit vir hom moeilik gemaak is deur doelgerigte en beplande kwaadwilligheid wat vertrouwe in sy ekonomie moes ondermyn en daarmee sy stut vir staatkundige selfstandigheid in duie moes laat stort.

Die betrokke periode is verdeelbaar in twee tydperke: eerstens, 'n periode van aanmoediging van ekonomiese groei; en tweedens, 'n periode waar die bestendiging van ekonomiese groei noodsaaklik geword het.

Graag wens ek my besondere en opregte dank te betuig aan my leier, prof. W. J. Venter,

sonder wie se medewerking en persoonlike inspirasie hierdie verhandeling nie moontlik sou wees nie.

Ook my hartlike dank aan mnr. J. C. Combrink wat die taalkundige versorging behartig het, en mevv. M. Scott en B. John en mej. S. Cawood wat die tikwerk gedoen het. Die flinke diens van die Biblioteekpersoneel van die P. U. vir C. H. O. word gewaardeer.

Ten besluite, maar beslis nie die minste nie, my innige dank aan my vrou vir haar groot bydrae. Haar opoffering vervul my met diepe en nederige dankbaarheid. Aan haar dra ek dan ook hierdie werk op.

Omdat niks sonder die Allerhoogste vermag kan word nie en Hy ons seënend naby was, gaan ons dank aan God.

AAN HOM AL DIE EER!

## HOOFSTUK 1

### PRINSIPIËLE BESKOUING OMTRENT DIE FISKALE POLITIEK

#### 1. Histories

Die klassieke staatsfinansiële denkbeelde is in 'n groot mate deur die idee van die neutraliteit van openbare finansies en die gedagte dat die staat slegs 'n verbruikshuishouding verteenwoordig, oorheers. Die denkbeelde is veral deur Adam Smith en Jean Baptiste Say ontwikkel en uitgebrei.<sup>1)</sup>

Die leer van die neutraliteit van openbare finansies berus op die vertroue in die ewewigherstellende funksies van die markmeganisme. Net soos die fisiokrate, het Smith ook in die natuurlike orde in die samelewing (laissez faire) geglo. Indien individue toegelaat word om hul eie ekonomiese belange na te streef, sal die gemeenskap se belange in die proses ook bevorder word, „and he is in this, as in many cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention".<sup>2)</sup>

Volgens die stelsel van laissez faire mag die staat nie met private bedrywighede inmeng nie. Indien die ekonomie dus toegelaat word om sy natuurlike gang te gaan, sal die outomatiese ewewigmeganisme 'n optimale peil van behoeftebevrediging en 'n volledige indiensname van alle beskikbare produksiefaktore bewerkstellig.

As gevolg van die opvatting dat die staat slegs 'n verbruikshuishouding verteenwoordig wat produksiefaktore aan produktiewe aanwending onttrek, is staatsfinansiële bedryf-

---

1) Goedhart, C. Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën, Leiden, M. E. Stenfert Kroese N. V., 1958. p. 324.

2) Smith, A. An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations. London, Routledge, 1892. p. 185.

wighede tot die minimum beperk. Die opvatting is veral deur Say gehuldig wat van mening was dat die beste begroting altyd die kleinste begroting is.<sup>1)</sup> In die finansiering van sy minimum pligte moes die staat so optree dat die private ekonomiese proses so min as moontlik gesteur word. Die finansiering van staatsuitgawes d. m. v. lenings is deur die klassieke ekonome verwerp, aangesien 'n beroep van die staat op private spare tot 'n vermindering van 'n land se kapitaalvoorraad sou lei. (Volgens die klassieke gedagtegang lei spare outomaties tot investerings.)<sup>2)</sup>

Hierdie opvatting van die neutraliteit van openbare finansies het tot in die twintigste eeu 'n belangrike invloed op die staatsfinansiële denkbeelde gehad. Dit sentreer om die idee dat alle staatsfinansiële optrede slegs verband hou met die voorsiening in die verbruiksbehoefte van die gemeenskap en dit staan volkome neutraal ten opsigte van die invloed daarvan op ander ekonomiese omstandighede. Die gedagte dat die staat slegs 'n verbruikshuishouding is, is teen die einde van die 19e eeu teengestaan, onder andere deur Adolph Wagner (*Finanzwissenschaft*, 1872), wat die staat as 'n produksiehuishouding, wat gemeenskapsgoedere produseer, beskou het.

Gedurende die laaste drie dekades van die 19e eeu is die ekonomiese teorie van openbare finansies deur die grensnutskool op 'n nuwe grondslag geplaas. Hiervolgens word die waardeteorie in terme van subjektiewe nut geformuleer, terwyl die beginsel van grensnut en grensopbrengs in die prys- en verdelingsteorie toegepas is, en later ook op die gebied van die openbare finansies. As gevolg van hierdie invloed is die beginsel van die kleinste moontlike begroting as die beste begroting deur die beginsel van die afweging van die nuttigheid van private teenoor openbare voorsieninge vervang.

Lenings as finansieringsmiddel is volgens hierdie nuwe gedagtegang nie sonder meer

---

1) Goedhart, op. cit., p. 326.

2) Ibid., p. 262.

verwerp nie, alhoewel hieromtrent geen eenstemmigheid bereik kon word nie. Lenings moes volgens die nuwe idee uit spare gefinansier word, en die aflossing daarvan moes binne die lewensduur van die gefinansierde objek plaasvind. Die finansiering van lenings deur middel van geldskepping is verwerp.

In die klassieke gedagtegang was daar dus geen sprake van die regulering van die ekonomie deur middel van die begroting nie. Die outomatiese ewewigsmeganisme is as 'n voldoende waarborg teen ewewigsversteurings beskou.

Die Groot Depressie (1929 - 1933) het in teorie en praktyk aanleiding gegee tot besinning oor die gebreke van hierdie opvatting omtrent die outomatiese ewewigsmeganisme.

Keynes se "General Theory of Employment, Interest and Money (1936)", het egter 'n verdere vernuwing in die algemene ekonomiese teorie teweeggebring, wat belangrike gevolge vir die leer van openbare finansies gehad het.

Die betekenis van Keynes se werk bestaan daarin dat hy bewys het dat die outomatiese ewewigsmeganisme nie voldoende is om ernstige ewewigsversteurings in 'n ekonomie teen te werk nie.

Keynes se gedagtegang kom op die volgende neer:<sup>1)</sup> Indien die vraag na produksiefaktore (arbeid en spare) wat van die vraag na goedere en dienste afgelei word, kleiner as die aanbod van arbeid en spare is, lei dit tot 'n daling in die vergoeding van die produksiefaktore. Hierdie daling in produksiekoste sal nie noodwendig tot volle besetting van produksiefaktore lei nie; want die vraag na produksiefaktore word nie slegs deur hul vergoeding (koste) bepaal nie, maar in 'n groot mate deur die afsetmoontlikhede van die produkte wat hul produseer. Die afsetmoontlikhede word deur die vraag van die ver-

---

1) Ibid., p. 318.

bruikshuishouding na verbruiksgoedere en die vraag van die produksiehuishouding na kapitaalgoedere bepaal, terwyl die vraag na verbruiks- en produksiegoedere weer deur die beskikbare inkomste bepaal word. Investeringsgeneigdheid word dus eerder deur winsverwagtings as deur die aanbod van spare bepaal. Elke daling in die nasionale inkomste en dus van nasionale besteding (die effektiewe vraag na verbruiks- en produksiegoedere) lei tot 'n vermindering van nasionale produksie en dus van nasionale inkomste. Dit kan dus 'n deflasiënêre proses word wat deur 'n afname in nasionale besteding 'n prysdaling, en dus 'n daling in die peil van indiensname, gekenmerk word.

Netso kan 'n toename in die nasionale besteding met 'n relatief konstante aanbod van arbeids- en produksiegoedere lei tot 'n inflasieproses, wat gekenmerk word deur oorindiensname van arbeid en kapitaal en gevolglike prysstygings. Eweneens het Keynes die idee van volle indiensname by ewewig van produksiefaktore verwerp en bewys dat ewewig bereik kan word by 'n toestand van minder as volle indiensname. In dié verband redeneer hy: Styging van spare bring verlaagde investering, verlaagde produksie, verlaagde indiensname en dus verlaagde per capita-inkomstes.

So het Keynes dan 'n nuwe teoretiese raamwerk verskaf waarin staatsfinansiële bedrywighede aangewend kan word om die ekonomiese aktiwiteit van 'n land te beïnvloed.

## 2. Monetêre en fiskale politiek

In die 19e eeu het slegs die monetêre politiek (destyds nog diskontopolitiek) van die sentrale banke, wat nodig was om die internasionale geldstelsel te handhaaf, die karakter van 'n konjunktuerdempende instrument gehad.

Indien goud die land uitgevloei het as gevolg van 'n ongunstige handelsbalans of as gevolg van die vlug van kapitaal, is die bankkoers verhoog. Dit het tot gevolg gehad dat kapitaal die land weer binnevloei gevolg deur goud. 'n Verhoging van die bankkoers het beteken

dat krediet in die binneland duurder geraak het; die vraag na krediet het verminder, spare is gestimuleer, en kapitaal is van die buiteland aangetrek. Die spelreëls van die goudstandaard is egter oor die algemeen so vertolk dat 'n land sy bankkoers moes verlaag, al was die goudtoevloei te wyte aan kredietuitbreiding in die buiteland. Omgekeerd moes 'n land sy bankkoers verhoog indien die oorsaak van 'n gouduitvloei nie binnelandse kredietuitbreiding was nie, maar faktore in die buiteland. Monetêre politiek het dus gewoonlik nie tot binnelandse monetêre ewewig gelei nie; maar die beleid, wat hoofsaaklik op 'n betalingsbalansewewig gemik was, het meestal tot 'n aanpassing van die binnelandse ekonomie aan internasionale konjunktuurtoestande gelei.

Dit is dus begryplik waarom daar na die Groot Depressie, en as gevolg van Keynes se "General Theory", meer aandag aan fiskale politiek gegee is en waarom hierdie benadering die monetêre politiek tydelik oorheers het.<sup>1)</sup>

Monetêre en fiskale politiek is lank toegepas sonder dat daar 'n behoorlike koördinasie tussen die twee beleide bestaan het. In die afgelope twee dekades is aandag hieraan gegee en verskeie verslae in verband met die finansiële apparaat en die beginsels van 'n doeltreffende ekonomiese beleid het die lig gesien.<sup>2)</sup>

Fiskale beleid is een van 'n aantal instrumente wat 'n regering tot sy beskikking het om sy ekonomiese, politieke en sosiale doelstellings te bereik. Die ander instrumente is:

Monetêre politiek

Handelspolitiek

---

1) Maxwell, J. A. Fiscal policy - Its Techniques and Institutional Setting. New York, Henry Holt & Co., 1955, p. 16.

2) Van der Valk, H. M. H. A. Doeleinden van het Economisch beleid in Canada. De Economist, No. 7/8, Julie/Augustus, 1965, p. 481 e. v.

## Loonpolitiek

### Internasionale ekonomiese politiek

Van hierdie instrumente is die monetêre politiek die nouste aan fiskale politiek verwant. Die verwantskap bestaan daarin dat albei die geldstroom reguleer en dus op indirekte wyse die beskikkingsmag oor goedere en dienste beïnvloed.

Fiskale politiek word onderverdeel in belasting-, uitgawe- en leningspolitiek. Korttermyn-staatskuld kan deur houers daarvan as geld beskou word; daarom is dit duidelik dat daar in hierdie verband 'n nou samewerking tussen die sentrale bank en die tesourie moet wees, anders kan die leningspolitiek die monetêre politiek in sy werking belemmer. In tye van dreigende inflasie byvoorbeeld, wanneer die sentrale bank poog om krediet in te kort, kan 'n grootskaalse aflossing van staatskuld plaasvind. Ervaring in die V. S. A. het dit bewys.<sup>1)</sup> Goedhart stel dit so: „Het beste middel ter vermindering van het meerbedeelde conflict tussen schuldpolitiek en wenselijke monetêre politiek is uiteraard te vinden in een zodanig budgettair en monetair beleid, dat tijdig belangrike inflatoire en deflatoire spanningen worden voorkomen, zodat de schuldpolitiek zich in hoofdzaak kan richten op de lange termijn aanpassing van de schuldenstructuur aan de beleggingsbehoefte”.<sup>2)</sup>

Die fiskale politiek is 'n magtige wapen vir 'n regering om sy ekonomiese doelstellings mee te bereik; daarom moet dit met die uiterste versigtigheid aangewend word. Samuelson merk die volgende hieroor op: „The war years have shown fiscal policy to be a very powerful weapon ... There is no choice then but to attempt to lead fiscal policy along economically sound rather than destructive channels”.<sup>3)</sup> Ten spyte van sy krag=

---

1) Goedhart, op. cit., pp. 277/8.

2) Goedhart, Ibid., p. 279.

3) Samuelson, P. A. An Introductory Analysis. New York, McGraw-Hill Book Co., Inc., 1955, p. 337.

tige en ingrypende aard is dit tog gebiedend indien ekonomiese toestande dit vereis. Gordon merk in hierdie verband ten opsigte van die V. S. A. op: „There is some justification for the view that the American Government has not used fiscal policy as vigorously as it might have in the years since World War II and that, in the last decade, it has relied too heavily on monetary policy. Thus, it has been argued, if the federal government had relied less on restrictive monetary policy and more on larger budgetary surpluses during postwar booms, we might have had less inflation and more rapid growth than actually occurred".<sup>1)</sup>

Ten spyte van meningsverskil oor die relatiewe doeltreffendheid van die fiskale en monetêre politiek as stabiliseringsinstrumente kan dit nie betwyfel word dat fiskale politiek 'n baie belangrike rol het om in enige regering se stabiliseringsprogram te vervul nie.

### 3. Die betekenis van fiskale politiek

*Definition of Fiscal Policy*

#### 3.1 Breë betekenis

Soos reeds genoem, is die outomatiese markmeganisme in die klassieke leer van staatsfinansies as voldoende beskou om volle indiensname van produksiefaktore in 'n ekonomie te bewerkstellig. Daar het dus nie 'n behoefte aan fiskale politiek bestaan nie. Die neutraliteitsbeginsel het ingehou dat in staatsfinansiële bedrywighede so opgetree moet word dat dit die outomatiese markmeganisme nie in sy werking benadeel nie. Die klassieke gedagtegang het egter nie ontken dat staatsfinansiële bedrywighede 'n invloed op die ekonomie uitoefen nie. Dit het wel ontken dat staatsfinansiële bedrywighede totale indiensname kon verhoog.<sup>2)</sup> Weselik het die klassieke skool dus erken dat staatsoptrede

---

1) Gordon, R. A. Business Fluctuations. New York, Harper & Row, 1961, pp. 591/2.

2) Maxwell, op. cit., p. 9.

nie 'n neutrale invloed op 'n ekonomie kan hê nie. Enige uitgawe-, inkomste- en leningsbedrywighede van 'n owerheid het 'n invloed op die peil van indiensname en inkomste. Volgens hierdie breë betekenis kan alle staatsfinansiële bedrywighede as fiskale politiek beskou word.<sup>1)</sup> Poole omskryf dit so: „Anything the government does that effect the level or direction of public spending, the level of tax rates, or the kinds of taxes, the relation of taxing to spending or the management of the debt". „It is clear that when we are interested in what financial policies the government is actual persuing the term fiscal policy ought to be used in this sense".<sup>2)</sup>

### 3.2 Enger betekenis

Volgens Colm<sup>3)</sup> het fiskale politiek 'n kort- en langtermyn-aspek. Die korttermyn-aspek het betrekking op die aanpassing van die staat se inkomste-, uitgawe- en leningsbeleide op so 'n wyse dat skommeling in die private ekonomiese aktiwiteite daardeur grootliks uitgeskakel word. In die langtermyn word hierdie beleide aangewend om ewewigtige volgehoue ekonomiese groei te bewerkstellig. Die fiskale beleid beoog dus langtermyn-ekonomiese ontwikkeling op 'n stabiele grondslag oor beide die kort- en langtermyn.<sup>4)</sup> Dit is die enger betekenis van hierdie beleid.

Volgens hierdie enger betekenis is fiskale politiek dus 'n doelbewuste aanwending van staatsfinansiële bedrywighede as balanserende faktor teenoor private finansiële aktiwiteite. Maxwell<sup>5)</sup> beweer egter dat staatsfinansiële bedrywighede wat nie doelbewus

---

1) Sien Groves, H. M. Financing Government. New York, Henry Holt & Co., 1954. p. 499.

2) Poole, K. E. Public Finance and Economic Welfare. New York, Rinehart, 1956. p. 2.

3) Colm, G. Essays in Public Finance and Fiscal Policy. New York, Oxford University Press, 1955. p. 192.

4) Sien ook Groves, Ibid.

5) Maxwell, op. cit., p. 11.

aangewend word om 'n ekonomie te beïnvloed nie, nie as fiskale politiek beskou kan word nie.

Dit is duidelik dat die breë betekenis wat sommige ekonome aan die fiskale politiek toeken, die enger begrip van doelbewuste manipulasie en beheer tot ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei insluit. Vir die doel van die onderhawige studie is die enger begrip van oorwegende betekenis en sal dit as die eksklusiewe betekenis en taakstelling van hierdie beleidsinstrument aanvaar word.

#### 4. Die struktuur van die fiskale politiek

##### Die elemente van die fiskale politiek en vereistes daarvoor

Die instrumente van die fiskale politiek om die staat se ekonomiese doelstellings te verwesenlik, is die volgende:

Hef van belastings

Openbare bestedings

Aangaan van lenings

Terugbetaling van lenings.

Hierdie elemente van die fiskale politiek het in die ekonomiese literatuur verskillende aksente ontvang. Waar die belangrikheid van belastingheffing oor die algemeen erken is, het die beklemtoning van die betekenis van die openbare bestedings uit die oogpunt van ekonomiese stabilisasie en groei, lank agterweë gebly. Aan elkeen van hierdie elemente van die fiskale politiek is sekere gemeenskaplike veronderstellings verbonde. Voordat die ekonomiese krag van elkeen van hierdie elemente onder oë geneem word, word hierdie praktiese apriori kortliks gestel.

# Technical Requirements

Volgens Prest<sup>1)</sup> moet die instrumente van fiskale politiek drie kenmerke, nl. omvangrykheid, outomatisiteit en tydigheid, besit, om suksesvol as anti-sikliese instrumente te dien. Dit is begryplik dat die fiskale betekenis van 'n staatsbesteding of opname van fondse uit die gemeenskap afhanklik is van die omvang van die besteding of opname uitgedruk in absolute bedrae, bv. 'n 10%-toename van besteding op verdediging sê weinig indien die basiese bedrag nie bekend is nie. Netso kan 'n 10%-styging in inkomstebelastingstariewe veel meer betekenis hê as 'n 40%-styging in doeaneheffing of 50% in aksynsreg op musiekinstrumente. Verder het maatreëls wat outomaties in werking tree met veranderinge in nasionale inkomste, die voordeel van eenvoudigheid en besparing bo maatreëls wat deur administratiewe optrede in werking moet tree. Die feit dat dit outomaties in werking tree, beteken egter nie dat dit meer doeltreffend is as doelbewuste maatreëls deur administratiewe optrede nie. Prest sê hieroor: „the crucial point is whether in fact the two policies would start to work at the same time with the same intensity”.<sup>2)</sup> Outomatiese maatreëls is gewoonlik nie in staat om alleen die nodige veranderinge in nasionale inkomste teweeg te bring nie, en dit moet deur doelbewuste aanpassings by die konjunktuurtoestande aangevul word.

Dit bring ons by die derde vereiste, nl. tydigheid. Dit is duidelik dat hoe noukeuriger fiskale politiek kan sinchroniseer met veranderinge in die volksinkomste wat gestabiliseer moet word, hoe doeltreffender sal fiskale politiek kan wees. Die tydigheidsaspek van fiskale maatreëls word gewoonlik versteur deur die vertraging om die probleem te diagnoseer, die toepassing van administratiewe of politieke prosedures en 'n verlangsaaamde reaksie van die volkshuishouding op die betrokke maatreël.

---

1) Prest, A. R. Public Finance in Theory and Practice. London, Weidenfeld & Nicholson, 1960. pp. 96/7.

2) Idem.

#### 4.1 Belastingheffing

Volgens Dalton<sup>1)</sup> is belastingheffing onafhanklik van 'n quid pro quo-prestasie van die owerheid teenoor die belastingpligtige. Hierdie eienskap saam met die regulerende aard van belastings maak dit 'n besonder doeltreffende instrument in die hande van die owerheid vir die verwesenliking van sosio-ekonomiese doelstellings. Die verwesenliking van hierdie doelstellings is egter afhanklik van die soort belasting wat van toepassing is.

Belastings word gewoonlik onderverdeel as direkte en indirekte belastings: direk omdat sekere tipes aan 'n bepaalde persoon gerig word wat die aanspreeklikheid moet nakom ooreenkomstig sy persoonlike vermoë, en indirek omdat 'n toevallige persoon die belastingaanspreeklikheid moet nakom sonder enige konsiderasie van sy vermoë.

Die feit dat die direkte belastings hoofsaaklik geskik is vir heffing op hoër inkomstegroepe namate hul vermoë groter is, en die indirekte belastings vir heffing op die laer inkomstegroepe, maak hierdie verdeling van belastings besonder geskik vir die gebruik van die belasting as instrument om die volkshuishouding teen groot skommelinge te vrywaar.

Dit is nie altyd nodig dat belastingskoerse verander moet word ten einde 'n stabiliserende invloed te kan uitoefen nie. Daar bestaan 'n positiewe korrelasie tussen die staat se belastingsontvangste en die nasionale inkomste, aangesien belastings hoofsaaklik op inkomste gehef word. 'n Styging van die publiek se inkomstes beteken dat die staat se belastingontvangste ook sal toeneem. Hierdie verskynsel, wat as inge-

---

1) Dalton, H. Principles of Public Finance. London, George Routledge & Sons, Ltd., 1944. p. 26.

boude buigsaamheid (build-in flexibility) bekend staan, oefen dus outomaties 'n stabiliserende invloed op die konjunktuurverloop uit. Die feit dat die persoonlike inkomstebelastingkale progressief is, beteken dat die staat se belastingontvangste ook progressief toeneem. Alhoewel hierdie ingeboude buigsaamheid 'n belangrike bydrae lewer tot die handhawing van ekonomiese stabiliteit, word dit algemeen aanvaar dat dit nie alleen by magte is om ernstige sikliese onstabiliteit teen te werk nie. Maxwell<sup>1)</sup> wys daarop dat die nadeel van ingeboude buigsaamheid kan wees dat dit onbuigsaam is in die sin dat dit slegs vir een soort siklus geskik kan wees en te sterk of te swak vir enige ander besigheidsiklus. Indien dit te sterk is, kan dit 'n oplewing van besigheidsaktiwiteite teenwerk. Doelbewuste belastingskoersaanpassings sal dus nodig wees om ingeboude buigsaamheid aan te vul.

By die doelbewuste manipulasie van belastingskale kry ons te doen met die reeds genoemde verdragings, nl. die vertraging om die probleem te diagnoseer, die tyd wat administratiewe en politieke prosedures neem en die verlangsaamde reaksie van die volkshuishouding op die betrokke maatreël. Die moontlikheid bestaan dan dat die maatreël sy invloed kan begin uitoefen as die ekonomiese toestand reeds aansienlik verander het.

Hierdie tekortkominge veroorsaak dat belastingheffing 'n onbuigsame instrument is. Dit is dan begryplik dat daar die afgelope aantal jare 'n neiging bestaan om belastingkale gedurende die jaar te verander ten einde belastingheffing 'n meer buigsame instrument te maak. Daar bestaan twee benaderinge hieromtrent. Volgens die eerste benadering, die sg. „formulebuigsaamheid”, word vooruitmagtiging aan die fiskus verleen om outomaties veranderinge in die belastingskale in werking te stel wanneer 'n voorgeskrewe verandering in een of ander ekonomiese indeks, bv. die pryspeil, voor-

---

1) Maxwell, op. cit., p. 113.

kom. Die tweede benadering, die sg. „diskresionêre buigsaamheid“, wil dat die betrokke minister gemagtig word om sekere belastings binne vooropgestelde koerse gedurende die jaar te wysig indien die ekonomiese toestand dit vereis. Daar bestaan twee besware teen hierdie voorstelle: korttermynverminderinge in die belastingskale bring eerstens onsekerheid in die sakewêreld, wat nadelig vir ekonomiese groei kan wees; die tweede beswaar is soos Van der Valk<sup>1)</sup> dit uitdruk: „dat deze aanbeveling de realiteit van het politieke proces in een democratische maatschappy negeert“.

#### 4.2 Belastingnorme

N.  
Billikheid, fiskale produktiwiteit, administratiewe doeltreffendheid en eenvoud, en geskiktheid vir sosiale en ekonomiese beheer, is die belangrikste norme wat gewoonlik by die vasstelling van 'n land se belastingstruktuur in gedagte gehou word. Voor die Groot Depressie is onder laasgenoemde kriteria verstaan dat belastings geskik moet wees vir spesifieke doelstellings, soos o. a. die aanmoediging van sekere industrieë en die ontmoediging van ander, die verhoging of verlaging van sekere pryse, en die stimulering of beperking van sekere produksieprosesse. Sedertdien word onder die kriteria ook verstaan dat belastings geskik moet wees vir die bereiking van die land se sosiale en ekonomiese doelstellings. Withers voer in hierdie verband aan: „Since the depression of the thirties, however, tax control has been directed toward more general objectives, relating to the levels at which the economy operates“.<sup>2)</sup> Waar die staat se aandeel in die handhawing van ekonomiese stabiliteit en groei vandag algemeen aanvaar word, is dit dan ook begryplik dat daar vir hierdie belangrike

---

1) Van der Valk, H. M. H. A. Discussies omtrent de doeleinden van het economische beleid in de Verenigde Staten. De Economist, no. 9, 1962, p. 604.

2) Withers, W. Public Finance. New York, American Book Co., 1948. p. 22.

Withers sê verder hieroor: „Income control is in fact rapidly becoming a primary function of taxes as a result of the depression of 1929 and World War II“.

Ibid., p. 23.

taakstelling voorsiening in die belastingstruktuur gemaak moet word, aangesien die basiese doelwit by die aanwending van belastings as instrument van fiskale politiek nie is om veranderings in die belastingstruktuur aan te bring nie, maar om korttermynveranderings in die belastingdruk aan te bring.

Die aangewese elemente van totale vraag wat deur belastings beïnvloed kan word, is private verbruik en spare. 'n Land se belastingstelsel moet sodanig wees dat dit die owerheid in staat stel om hierdie twee groothede afsonderlik te beïnvloed. 'n Belasting op die laer inkomstegroepe sal hoofsaaklik verbruik beperk, terwyl 'n belasting op die hoër inkomstegroepe hoofsaaklik spare sal beïnvloed. Dit is duidelik dat 'n belastingstelsel wat slegs op inkomstebelasting aangewese is om ekonomiese stabiliteit en groei te handhaaf, minder geskik is as 'n stelsel wat ook 'n verbruiksbelasting insluit. 'n Inflasietoestand mag deur oormatige verbruiksbesteding veroorsaak word, en die verdeling van die volksinkomste mag sodanig wees dat die hoër inkomstegroepe die grootste deel van 'n land se belastingopbrengs lewer. In die geval sal 'n verhoogde inkomstebelasting dus hoofsaaklik spare beperk en die toestand eerder vererger. Daarteenoor sal 'n stelsel wat 'n verbruiksbelasting insluit, verbruik kan beperk en terselfdertyd investerings stimuleer.

### 4.3 Die stabiliserende krag van die verskillende belastingtipes

#### 4.3.1 Persoonlike inkomstebelasting

Persoonlike inkomstebelasting oefen 'n invloed uit op die omvang van verbruik, spare, beide die vraag en aanbod van produksiefaktore, die omvang en verdeling van die volksinkomste, en ook op die patroon van verspreiding van belasting.

##### 4.3.1.1 Die omvang van verbruik

Die belasting verander die inkomste wat vir besteding beskikbaar is. Aangesien 'n deel

van 'n persoon se besteebare inkomste verbruik word, en die res gespaar kan word, oefen 'n verandering van die belastingskale 'n invloed op een of albei uit. Soos reeds gestel, is dit belangrik hoedanig die verskillende inkomstegroepe tot die staat se belastingopbrengs bydra. Indien 'n groot deel deur die hoër inkomstegroepe bygedra word, kan verwag word dat verbruik slegs in 'n geringe mate geraak word. Dit is verder ook belangrik hoe die belastingopbrengs deur die owerheid aangewend word. In 'n tyd van oorbesteding, waar belastings hoofsaaklik spare beïnvloed, en waar belastings aangewend word ter finansiering van staatsuitgawes, sal 'n belastingverhoging eerder neig om 'n sterk inflasionistiese uitwerking te hê aangesien 'n groter omvang staatsuitgawes bygevoeg word tot die omvang van verbruiksuitgawes wat nie wesentlik verlaag is deur die belasting nie.

#### 4. 3. 1. 2 Veranderinge in die aanbod van produksiefaktore

##### Arbeid

In verband met arbeid kry ons met die „substitusie-effek” en die „inkomste-effek” te doen, waar eersgenoemde verwys na die feit dat vrye tyd nou meer werd is en dat daar gevolglik minder gewerk sal word; laasgenoemde verwys na die feit dat die belasting die inkomste vir verbruik verminder en dat daar gevolglik harder gewerk moet word ten einde die inkomstes te herstel ooreenkomstig 'n peil waarop dit reeds gestaan het.<sup>1)</sup> Die individuele relatiewe voorkeurskale vir arbeidsinkomste en vrye tyd bepaal die verloop van die aanbodkromme van arbeid en derhalwe ook die invloed van die belasting op die arbeidsaanbod. Te hoë progressiewe skale het die nadeel dat vrye tyd vir arbeid gesubstitueer word, aangesien vrye tyd dan relatief goedkoper is.

---

1) Goedhart, op. cit., p. 119.

## Kapitaal

Die inkomstebelasting absorbeer 'n groot deel van die inkomste wat gespaar sou gewees het. Beskikbare fondse vir lenings word dus beperk. Die hoër belastingkoerse verminder ook die opbrengs van lenings en voorskotte en dit bring 'n daling in produksie en van volksinkomste mee. Die owerheid se kredietbeleid speel in die verband natuurlik 'n belangrike rol.

## Veranderinge in die vraag na produksiefaktore

Afleiding van die individu se koopkrag na dié van die owerheid bring mee dat die private sektor se vraag na produksiefaktore sal daal. Of hierdie afleiding 'n uitbreiding of inkrimping van aktiwiteite sal meebring, sal van die bestedingsgeneigdheid van die owerheid afhang.<sup>1)</sup>

### 4.3.1.3 Volksinkomste

Een van die nadeligste invloede van die belasting is dat dit die peil van volksinkomste kan verminder. Die finale effek sal bepaal word deur die bestedingsgeneigdheid (vgl. die vorige bespreking).

Prakties gesproke kan inkomstebelasting hom ook tot belastingvermyding leen, indien te hoë progressiewe skale van toepassing is. Hierdie vermyding geskied deur die reeds

---

1) Met „bestedingsgeneigdheid van die owerheid" word bedoel die tempo waarteen die owerheid die ingevorderde belastinginkomste sal bestee in vergelyking met 'n soortgelyke tempo onder die private sektor, nog voor belastingheffing. Die owerheid se optrede in hierdie verband sal deur die konjunktuurtoestand van die land bepaal word.

genoemde substitusie-effek, alhoewel die onwettige vorm van vermyding (ontduiking) ook nie uitgesluit is nie.

#### 4. 3. 2 Maatskappybelasting

Maatskappye is vir die grootste gedeelte van die volkshuishouding se kapitaalvorming verantwoordelik. 'n Verandering van maatskappybelasting sal hoofsaaklik sy invloed op investerings laat geld. In die mate wat die hoogte van dividende geraak word, het veranderinge in maatskappybelasting ook 'n uitwerking op besteding. Volgens die Franzsen-kommissie<sup>1)</sup> word dit egter algemeen aanvaar dat dit die bedrag aan teruggespoelde winste, eerder as dividende, is wat deur 'n verandering in maatskappybelasting geraak word.

Die meeste ekonome is dit eens dat die primêre bron van sikliese ekonomiese onstabieliteit geleë is in die huidige investerings.<sup>2)</sup> Die Franzsen-kommissie<sup>3)</sup> wys tereg daarop dat 'n algemene verhoging van die skaal van maatskappybelasting die nadeel het dat dit die opbrengs van bestaande en nuwe investering eenders behandel. Die kommissie verklaar verder hieroor: „Indien daar oorverhitting in die ekonomie is, moet nuwe investering as die eintlike destabiliserende faktor beskou word, terwyl die maksimum benutting van bestaande produksiekapasiteit nie verhinder maar eerder aangemoedig moet word”.<sup>4)</sup>

Uit die voorafgaande bespreking is dit duidelik dat die grootste nadeel wat beide

---

1) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, R. P. 87, 1970, p. 76.

2) Vir 'n bespreking hieroor sien Gordon, R. A. *Investment Behaviour and Business Cycles. Review of Economics and Statistics*, vol. 37, 1955.

3) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 76.

4) Ibid., p. 77.

soorte inkomstebelasting, wat ekonomiese gevolge betref, het, die beperking van private inisiatief ten opsigte van die skepping en uitbreiding van ondernemings is - veral oor die langtermyn.

#### 4. 3. 3 Indirekte belastings<sup>1)</sup>

Nog 'n nadeel van inkomstebelasting wat uit die voorafgaande bespreking duidelik word, is die onvermoë van die belasting om verbruik direk te kan beïnvloed. Dit is duidelik dat inkomstebelasting hoofsaaklik spare beïnvloed.

Dit is dan ook begryplik dat daar in die laaste aantal jare die neiging bestaan om in 'n groter mate van indirekte belasting gebruik te maak; eerstens, omdat dit 'n aansienlike bydrae tot die staatskas kan lewer, maar veral vanweë die belasting se regulerende vermoë - veral op verbruik.

Daar bestaan verskillende soorte kosprysverhogende belastings wat afwisselend in verskillende lande gebruik word; selde word almal gelyktydig in een betrokke land van toepassing gemaak.<sup>2)</sup>

Kosprysverhogende belastings word gewoonlik deur die verkopers van die belaste produk betaal hoewel dit aanvaar word dat die belastingdruk in beginsel verskuif kan word.<sup>3)</sup> Gevolglik ondergaan die relatiewe produktepryse en pryse van produksiefak=

---

1) Hierdie belasting word op produkte (dienste) gehef en word dan ook produktebelasting genoem; maar produkte is bestem vir verbruik en kan dus ook verbruiksbelasting genoem word. Teenswoordig word die term kosprysverhogende belasting gebruik vanweë sy druk op kospryse.

2) Withers onderskei die volgende tipes kosprysverhogende belastings, nl. belasting op (a) spesifieke produkte - d. i. aksyns, (b) die algemene verkoop van produkte - d. i. omset of verkoopsbelasting, (c) die in- of uit- of deurvoer van produkte deur verskillende lande - d. i. doeanebelasting, (d) die gebruik van produkte - d. i. gebruiksbelasting, bv. telefoonhuur, (e) die oordrag van produkte - d. i. oordragbelasting en (f) bestedingsheffings. Withers, op. cit., p. 189.

3) Op die beginsel van belastingdruk en die verskuiwing daarvan word hier nie ingegaan nie.

tore 'n verandering. So kan 'n aksynsheffing op 'n enkele produk gehef, die aanvraag na die belaste produk verskuif in die rigting van substituu produkte.

'n Algemene omsetbelasting beïnvloed alle goedere en dienste. Dit mag 'n verandering bring in die verhouding van gewone bestedings op goedere en dienste en die omvang van spare. Die gebruik van aksynsreg as stabilisasie-instrument word beperk deur die beperktheid van die belastingbasis.

In navolging van die bespreking van inkomstebelasting is dit noodsaaklik om ook kortliks op die ekonomiese gevolge van kosprysverhogende belastings in te gaan ten einde sy stabiliserende krag te analiseer.

#### 4. 3. 3. 1 Invloed op die omvang van verbruik

Kosprysverhogende belastings is hoofsaaklik 'n belasting op verbruik. Waar die verbruiker nou meer moet betaal as gevolg van 'n kosprysverhogende belasting, bestaan daar vir hom verskillende moontlikhede: om die uitgawe op of verbruik van die belaste produk(te) te verminder, om net soveel as voorheen te gebruik en dan op ander onbelaste artikels te besnoei, om sy hele voorkeurskaal te wysig en meer minderwaardige goedere daarby in te sluit, of om die vorige verbruik te handhaaf, maar dan sal hy spare moet verteer of lenings aangaan.

Kosprysverhogende belastings het 'n deflasyonêre invloed. Ceteris paribus sal 'n gegewe bedrag van die opbrengste van kosprysverhogende belastings in die geval van individue se bestedings op goedere en dienste in 'n groter mate verminder as wanneer 'n gelyke bedrag deur middel van inkomstebelasting ingevorder word, omdat die grensverbruiksgeneigdheid van die laer inkomstegroepe groter is as die van die hoër inkomstegroepe en eersgenoemde dus meer van hulle inkomste moet prysgee.

#### 4.3.3.2 Produksiefaktore

Die invloed wat kosprysverhogende belastings op die verdeling van produksiefaktore het, hang af van die invloed van die belastings op die relatiewe pryse van produkte waarop dit gehef word. As die aanvraag van die belaste produk nie perfek onelasties is nie, sal die verbruikers hulle voorkeur ten opsigte van die belaste produk wysig. Dit sal 'n daling in die produksie-omvang van die belaste produk tot gevolg hê. Produksiefaktore beweeg dus weg van die belaste produk na ander nywerhede waarvan die produkte nie of relatief laer belas is.

In die mate waarin verbruik op die peil gehandhaaf word wat voor belastingheffing bestaan het deur intering op spare of die gebruikmaking van lenings, sal die volume individuele spare verminder. Waar winste verminder word a. g. v. die aanvaarding van die belastingdruk, of weens die onvermoë om die belastingdruk te verskuif, sal spare van maatskappye ook saam met individuele spare verminder. Die vermindering van individuele spare wil egter nie sê dat kapitaalvorming verminder nie, aangesien dit nie slegs van spare nie, maar ook van kredietuitbreiding afhanklik kan wees.

Anders as by inkomstebelasting waar arbeidsproduktiwiteit nadelig beïnvloed kan word a. g. v. die substitusie-effek, oefen kosprysverhogende belasting nie sodanige invloed uit nie.

Uit voorgaande bespreking is dit duidelik dat 'n belangrike voordeel van indirekte belasting die feit is dat dit verbruik kan beïnvloed sonder 'n noemenswaardige invloed op spare. Dit bied dus aan die owerheid 'n belangrike instrument om oormatige verbruiksbesteding te bekamp.

'n Beswaar wat dikwels teen die belasting geopper word, is dat dit inflasie kan veroorsaak, aangesien 'n verhoging van die belastingkoerse 'n opwaartse prysspiraal in

inflasionêre periodes kan veroorsaak omdat arbeid aandring op hoër lone as gevolg van die prysstygings.<sup>1)</sup> Die Franzsen-kommissie<sup>2)</sup> wys egter daarop dat hierdie beswaar ook die meeste ander belastingtipes sowel as monetêre beleidsmaatreëls raak. Die kommissie wys verder daarop dat 'n verhoogde indirekte belasting 'n eenmalige uitwerking op kostes het, en dat dit nie met 'n deurlopende proses, wat kenmerkend van 'n inflasiespiraal is, vergelyk kan word nie. Loonvasstellings vind eers na 'n onderhandelings tydperk plaas, wat ook 'n stabiliserende uitwerking kan hê.

##### 5. Openbare besteding as stabiliseringstegniek

Vir die uitvoering van sy pligte ding die owerheid met die private sektor mee om die beskikbare hulpbronne van die land. Hoe die hulpbronne op 'n gegewe tydstip tussen die twee sektore verdeel word, is o. a. afhanklik van die land se ontwikkelingspeil en politieke stelsel. Daar bestaan 'n verwantskap tussen die bestedings van die twee sektore in die sin dat 'n uitbreiding in die private sektor gepaard moet gaan met 'n uitbreiding van die infrastruktuur van die staat. Indien dit nie plaasvind nie, sal knelpunte in die private sektor ontstaan. Verder sal knelpunte in die ekonomie ontstaan as die gesamentlike bestedings van die twee sektore vinniger as die bruto binnelandse produk uitbrei. Die oogmerk van fiskale beleid onder sulke omstandighede is dan om die besteding van die openbare sektor of die private sektor of albei te beperk.

---

1) Sien Groves, H. M. Postwar Taxation and Economic Progress. New York, McGraw-Hill Book Co., Inc., 1946. pp. 287/290.

2) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 71.

Morag kom tot die gevolgtrekking: "The inflationary impact usually ascribed to indirect taxes should therefore be attributed to monetary conditions. If direct taxes were accompanied by increases in MV, they would have very similar effects". - Morag, A. On Taxes and Inflation. New York, Random House, Inc., 1965. p. 35.

Ekonomiese onstabiliteit kan veroorsaak word deur private of openbare besteding. Waar private besteding deur monetêre en fiskale beheermaatreëls bekamp kan word, is openbare besteding nie aan sulke maatreëls onderworpe nie. Dit is daarom gebiedend dat openbare besteding deeglik vir 'n lang periode vooruit beplan moet word, met inagneming van die land se potensiële groeikoers. Indien hierdie groeikoers oorskry word, sal dit die land se produksiefaktore onder druk plaas en ook die private sektor se vermoë om produktiewe investerings te onderneem aan bande lê. Vir die doelmatige aanwending van openbare besteding as fiskale instrument ter verkryging van ewewigtige groei is dit noodsaaklik dat daar sentrale rigtinggewing en koördinasie van bestedinge bestaan. Dit sal verseker dat openbare besteding binne die perke wat deur 'n land se groeikoers toegelaat word, gehandhaaf word.

Die verskil tussen private en openbare besteding is daarin geleë dat eersgenoemde op 'n losse wyse geskied en deur monetêre en fiskale maatreëls gestabiliseer word sodra daar ernstige afwykings in enige rigting plaasvind, terwyl openbare bestedings sentraal beheer, gekoördineer en vooruitbeplan kan word, op 'n wyse wat ekonomiese stabiliteit en groei sal verseker.

## 6. Staatskuld

Die omvang van openbare besteding is afhanklik van die finansiële drakrag van die volkshuishouding. Die belangrikste finansieringsbron van openbare uitgawes is belastinge. Daar bestaan egter 'n boonste perk wat nie oorskry kan word nie, aangesien dit die werkinspanning van die belastingbetaler kan ontmoedig. Die verskil tussen 'n land se totale uitgawes en inkomste, naamlik die begrotingstekort, is derhalwe die bedrag wat deur middel van lenings gefinansier moet word. Soos reeds gestel, plaas die potensiële groeikoers van 'n land perke op die omvang van openbare besteding. Indien hierdie perke oorskry word kan dit groei nadelig beïnvloed, aangesien dit kan lei tot oorspanning in die arbeids- sowel as die kapitaalmark. Indien die vooropgestelde

groeiakoers van bruto openbare investering gehandhaaf word, sal dit uit binnelandse spare gefinansier kan word.

Vir monetêre beleid is dit noodsaaklik dat die begrotingstekort in inflasionêre periodes uit egte besparings gefinansier word. Indien van geldskepping gebruik gemaak word, sal dit regstreeks tot 'n verhoging van die geldvoorraad lei.

Verhandelbaarheid, aflossings- en termynstruktuur is faktore wat 'n rol speel by die handhawing van ekonomiese stabiliteit en groei. Die verhandelbaarheid van staatseffekte is 'n noodsaaklike voorwaarde vir die toepassing van 'n sentrale bank se ope-markbeleid, d. w. s. die koop en verkoop van staatseffekte ten einde die kontantbesit van die bankstelsel te beïnvloed. Vir 'n suksesvolle ope-markbeleid is 'n buigsame rentestruktuur en 'n rentepeil vir staatseffekte wat met die rentepeil in die kapitaalmarkt verband hou, 'n vereiste. Staatseffekte moet 'n aantreklike beleggingsmoontlikheid vir voornemende beleggers bied. Die looptye van verskillende soorte staatsuitgifte is belangrik, aangesien kortlopende staatsuitgifte likiede bates in die hande van bankinstellings verteenwoordig. Hierdie bates kan geredelik en sonder verlies in geld omskep word. Die termynstruktuur van die staatskuld is daarom van groot belang vir die monetêre owerheid. 'n Te groot toename in likiede middele is potensieel inflasionisties en ongewens uit die oogpunt van monetêre beheer, aangesien dit die doeltreffendheid van stabilisasie-maatreëls kan ondermyn. Met die oog op ewewigtige groei behoort die samestelling van die staatskuld gekenmerk te word deur 'n groot deel langtermynskuld. Dit beperk die inflasiepotensiaal wat in staatskuld opgesluit is. Dit beteken egter nie dat die owerheid die looptye van sy skuld so lank moontlik moet hou nie. Verskillende beleggers het verskillende behoeftes met betrekking tot die staatsuitgifte wat hulle wil hou. So konsentreer die banksektor grotendeels op korttermyn-staatseffekte terwyl versekeraars en pensioenfondse se besit hoofsaaklik uit langtermyn-staatskuld bestaan. Die likiditeitsvereistes wat daar vir die verskillende finansiële instellings vasgestel word, speel hier natuurlik 'n belangrike rol. Dit is derhalwe noodsaaklik dat vir hierdie behoeftes voorsiening gemaak moet word. Verder is dit 'n vereiste dat daar 'n aktiewe mark vir staatseffekte bestaan ten einde

die verskillende beleggers in staat te stel om hul beleggingsportefeuljes aan te vul. Goedhart merk in dié verband op dat „het gevaar van gedwonge monetisasie van schuld op grote schaal alleen kan worden beteugeld, wanneer de schuld zo goed moegelijk is geplaatst, d. w. z. so veel moegelijk in „stabile hands" is, het geen inhoudt dat de vorme van die overheidsschuld zo goed moegelijk diene te zyn aangepast aan de uiteenlopende beleggingsbehoefte van die verskillende kategorieën beleggers".<sup>1)</sup>

## 7. Werking van fiskale politiek

Waar die instrumente van die fiskale politiek enigszins breedvoerig beskryf is, is dit vir doeleinde van hierdie ondersoek noodsaaklik om die werking van hierdie instrumente noukeurig na te gaan. Die werking van al vier die instrumente is in die praktyk so volledig geïntegreer dat dit feitlik nie onderskei kan word nie. Juis met die oog op formulering van beleid en dié toets van empiriese feite daaraan (Afd. II), is dit egter nodig om die werking van elke instrument noukeurig te onderskei van die werking van die ander. Hieraan word nou aandag bestee.

### 7.1 Belastingheffing

Met die heffing van belastinge onttrek die staat verbruiksfondse sowel as kapitale fondse, sodat beide verbruik en investering daardeur verminder word. Dit beteken dat belastingheffing nasionale inkomste op tweërlei wyse beïnvloed: In die geval van 'n onttrekking van verbruiksfondse word verbruiksbesteding verminder met die bekende kringloop daarvan, nl. verminderde produksie, verminderde indiensname, verminderde nasionale inkomste en dan opnuut verminderde besteding. Dit is 'n onmiddellike en direkte invloed. Die onttrekking van kapitale fondse het 'n verwyderde

---

1) Goedhart, op. cit., p. 274.

en dus ietwat indirekte invloed, aangesien die aanbod van die voorraad kapitale fondse verminder word. So 'n inkrimping van die beskikbare kapitale fondse sal dus op langtermyn die hoeveelheid investeringe beperk, wat 'n duidelike aanduiding is van die indirektheid van hierdie invloed.

Verder sal die onttrekking van kapitaalfondse 'n invloed op die leningsvoorwaardes van private investerings hê.

## 7.2 Staatsuitgawes

Deur middel van staatsuitgawes stel die staat verbruiks- en kapitale fondse vry. Dit is die teenoorgestelde van belastingheffing. Daarmee word hoofsaaklik verbruiks=fondse vrystel, aangesien die owerheid dit, op basis van die herverdelingsdoelstelling van sy fiskale politiek, eksplisiet rig op ontvangers van inkomste uit die laer groep. Dit bestaan dus in die vorm van oordraguitgawes (betalings sonder quid pro quo), huur van dienste, aankoop van goedere en mengsels hiervan. In die mate wat die staat krediet toestaan, stel dit ook kapitale fondse vry. Sodoende word 'n indirekte invloed uitgeoefen, deurdat die voorraad kapitale fondse vermeerder word en dus ook die leningsvoorwaardes in die kapitaalmark.

## 7.3 Aangaan van lenings

Met die aangaan van lenings onttrek die staat kapitale fondse. Daardeur word 'n teg=niek toegepas wat net die teenoorgestelde is van wat hierbo bespreek is. Verwag sou word dat die aangaan van lenings uitsluitlik kapitale fondse onttrek, maar in sover die onttrekking van kapitale fondse 'n beperking meebring van verbruik, bv. as ge=volg van verpligte spare, behels dit 'n onttrekking van verbruiksfondse.

#### 7.4 Terugbetaling van lenings

Wanneer lenings afgelos word, word hoofsaaklik kapitale fondse vrygestel, aangesien die vrygestelde fondse heelwaarskynlik weer vir die aankoop van sekuriteite aangewend sal word. Die deel van die lenings wat as gevolg van openbare druk verkry is, kan weer vir verbruik aangewend word. Dit hou dus verband met staatsuitgawes.

#### 8. Netto vrystelling of onttrekking van verbruiks- en kapitale fondse

Indien dié deel van staatsuitgawes en aflossing van lenings wat verbruiksfondse verteenwoordig, bymekaar getel word, en die deel van belastings en lenings wat 'n onttrekking van verbruiksfondse verteenwoordig, daarvan afgetrek word, word die netto vrystelling of onttrekking van verbruiksfondse verkry.

Dieselfde prosedure geld die saldo vir vrystelling of opname van kapitaalfondse. Die eersgenoemde is dus 'n instrument vir direkte en onmiddellike staatsoptrede, terwyl laasgenoemde die verwyderde of indirekte optrede voorstel. Saam geneem, vorm dit 'n beslissende manier van toepassing van fiskale tegniek afhangend van die konjunkturele toestand in die ekonomie, bv. in 'n matige inflasie waar die owerheid langtermyn groei wil bestendig, kan die opname van verbruiksfondse vergroot word (belastingheffing, veral op laer inkomstegroepe, aangaan van lenings, spaarheffings), terwyl die vrystelling van kapitale fondse vergroot word (terugbetaling van lenings, verlaging van belastings, veral maatskappybelasting en verkoopreg op kapitaalgoedere, boedelbelasting, eiendomsbelasting ens.). Dit kom dus te staan op 'n direkte beperking en 'n indirekte stimulus ten opsigte van die ekonomie.

Verdere variasies van hierdie instrumente is moontlik, soos o. a. in die geval van vraag-inflasie wat gepaard gaan met 'n kostedranginflasie as gevolg van knelpunte in die ekonomie. In so 'n geval sal die owerheid waarskynlik beide die direkte en indirekte optredes beperkend wil aanwend, d. w. s. beide verbruiks- sowel as kapitale fondse sal opgeneem word.

Dit moet onthou word dat opname en vrystelling van verbruiks- en kapitale fondse 'n positiewe en negatiewe vermenigvuldigerinvloed sal skep, en die omvang hiervan sal afhang van die periode van aanwending van die stimulerende of beperkende maat-reëls.

### 9. Die begroting as fondament van fiskale politiek

In sy jaarlikse begrotingsrede gee die Minister van Finansies 'n oorsig van die finansiële toestand van die land, asook 'n begroting van die staatsfinansies vir die betrokke jaar en 'n begroting vir die volgende boekjaar. Hierna kry die Parlement geleentheid om die finansiële en die afsonderlike begrotingsposte krities te bespreek. Die funksie van die begrotingsprosedures is nie slegs om kontrole oor die afsonderlike uitgaweposte uit te oefen nie, maar ook om staatsfinansiële bedrywighede as geheel te beoordeel. Oor die verband tussen die begrotingsprosedure en fiskale politiek sê Smithies: „The function of the budget process is to make a consistent whole of the entire policy of the government and to achieve balance among the various objectives of policy. Fiscal policy on the other hand, is more directly related to the attainment of economic goals”.

Voor die verskyning van die V. V. O. se „A manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions” was dit gebruikelik om 'n begroting te verdeel in 'n inkomste- en kapitaalrekening. Hierdie onderskeid word meestal slegs gemaak om 'n onderskeid tussen lopende en kapitale uitgawes te tref, en nie met die doel om slegs lopende uitgawes deur inkomste en kapitale uitgawes deur lenings te dek nie. In Suid-Afrika word die begroting verdeel in 'n inkomste- en kapitaal- of leningsrekening. Die kapitaalrekening word belas met items wat blywende bates vir die staat lewer. Daar bestaan nie 'n vaste reël waarvolgens inkomste tussen die twee rekenings verdeel word nie. 'n Voorstel deur die Franzsen-kommissie<sup>1)</sup>

---

1) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 46.

dat die bestaande onderskeid tussen die twee rekenings moet verval, is nog aan parlementêre goedkeuring onderhewig. Daar is al deur verskeie ekonome voorstelle gemaak wat daarop neerkom dat in 'n begroting dieselfde onderskeid tussen die lopende en kapitaalrekening gemaak word as wat volgens gesonde sakepraktyk gemaak word. Volgens hierdie voorstelle sal dit 'n regering se stabiliseringsprogram deur middel van openbare werke vergemaklik.<sup>1)</sup>

Sedert die verskyning van die V. V. O.-handleiding waarna hierbo verwys is, het ledestate van die V. V. O. hulle nasionale begrotings op die voorgestelde ekonomies-funksionele klassifikasiestelsel begin organiseer. In Suid-Afrika het dit gebruik geword om beide die konvensionele en die voorgeskrewe ekonomies-funksionele metodes in praktyk te bring.

Tesame met die administratiewe of konvensionele begroting word gewoonlik ook 'n kontantbegroting voorgelê.<sup>2)</sup> Soos die naam aandui, sluit dit alle transaksies met die publiek in, terwyl alle transaksies tussen staatsorganisasies uitgesluit word. Verder word items soos opgehoopte rente op staatseffekte uitgesluit.

#### 10. Ekonomiese implikasie van 'n sluitende en nie-sluitende begroting

Daar bestaan meningsverskil tussen ekonome oor die wenslikheid van 'n sluitende begroting.<sup>3)</sup> Die meeste ekonome is dit egter eens dat tydelik daarvan afgewyk kan word

---

1) Hansen, A. H. Fiscal Policy and Business Cycles. New York, W. W. Norton, 1941. Hoofstuk 10.

2) Hierdie onderskeid word sedert 1968/9 ook in Suid-Afrika gemaak.

3) In Engels staan dit bekend as „balanced” en „unbalanced budgets”, terwyl in Afrikaans ook gepraat word van balanserende of nie-balanserende begroting; soms word net gepraat van 'n begroting met 'n oorskot of tekort om laasgenoemde aan te toon.



Direkte uitbreidende effek wat groter is as die begrotingstekort

		<u>Verbruiksfondse</u>	
<u>Inkomste</u>		<u>Uitgawes</u>	
Opname		Vrystelling	95
		<u>Kapitale fondse</u>	
Opname	20	Vrystelling	5
Tekort	<u>80</u>		<u>—</u>
	<u>100</u>		<u>100</u>

Die direkte uitbreidende invloed is 95, terwyl die tekort 80 beloop. Die indirekte beperkende invloed beloop 15.

Direkte uitbreidende invloed ten spyte van 'n begrotingsurplus

		<u>Verbruiksfondse</u>	
<u>Inkomste</u>		<u>Uitgawes</u>	
Opname	40	Vrystelling	50
		<u>Kapitale fondse</u>	
Opname	40	Vrystelling	—
	<u>—</u>	Surplus	<u>30</u>
	<u>80</u>		<u>80</u>

Alhoewel hier 'n surplus van 30 is, kry ons 'n direkte uitbreidende invloed van 10.

Dit behoort ook duidelik te wees dat die direkte uitbreidende invloed minder kan wees as die tekort. Daar kan selfs 'n direkte beperkende invloed met 'n sluitende begroting en 'n begrotingstekort wees.

## 11. Die vermenigvuldigerinvloed van die owerheidsbegroting

Die invloed van die begroting vind via die vermenigvuldiger en via die versneller plaas.

Afhangend van die beskikbare kredietfasiliteite (geldskepping) word verbruik in 'n groot mate deur inkomste bepaal. Dus, krediet buite beskouing gelaat, sal verbruik verander soos inkomste verander, alhoewel dit nie moontlik is om die presiese aard van die verhouding vas te stel nie. Dit behoort ook tot een van die verdienstes van J. M. Keynes dat hy aangetoon het dat die verbruiks-, spaar- en investeringsgeneigdheid wissel met die inkomstegroep, terwyl dit bekend is dat die verbruiksgeneigdheid toeneem met toename van pryse. Indien inkomste toeneem, bv. as gevolg van investering of staatsuitgawes, sal verbruik ook toeneem. Alhoewel hierdie toename in verbruik as gevolg van 'n toename in inkomste (algebraïes  $\frac{\Delta C}{\Delta Y}$ ), die verbruiksgeneigdheid, moeilik bepaalbaar is, kan 'n belangrike afleiding gemaak word. Hierdie toename in verbruik skep 'n verdere inkomste, 'n deel waarvan weer verbruik word. Die aanvanklike toename in verbruik het 'n vermenigvuldigerinvloed op inkomste, omdat agtereenvolgende rondes van geïnduseerde (induced) verbruik op die aanvanklike stimulus volg. Die verhouding van die totale toename in inkomste tot die oorspronklike toename in verbruik, word die vermenigvuldiger genoem.

Die vermenigvuldiger, soos dit in die eenvoudige vorm voorkom,<sup>1)</sup> is belangrik omdat dit die aandag op die selfaangedrewe proses vestig. Dit toon hoe 'n aanvanklike toename in verbruik tot addisionele verbruik lei as gevolg van die outomatiese reaksies van verbruikers tot veranderinge in inkomste.

---

1) Sien Somers vir 'n bespreking van die verskillende soorte vermenigvuldigers. - Somers, H. M. Public Finance and National Income. Philadelphia, The Blakiston Co., 1949. pp. 40/64.

## Vrystelling van fondse

Die vermenigvuldiger werk op die gewone wyse met 'n netto vrystelling van verbruiks= fondse. Die aanvanklike vrystelling van verbruiksfondse sal lei tot 'n groter toename in nasionale inkomste as die aanvanklike vrystelling van verbruiksfondse. Indien die grensverbruiksgeneidheid bv.  $\frac{4}{5}$  is, en daar geen geïnduseerde investerings is nie, en die netto vrystelling van verbruiksfondse R10 miljoen is, sal die totale toename in nasionale inkomste R50 miljoen beloop.<sup>1)</sup> Aangesien 'n sluitende begroting verbruiks= fondse (netto) kan vrystel, kan 'n sluitende begroting dus ook 'n vermenigvuldigerin= vloed hê.<sup>2)</sup>

## Opneem van fondse - negatiewe vermenigvuldiger

Indien die ekonomiese invloed van owerheidsonttrekking van verbruiksfondse nagegaan word, moet die vermenigvuldigerinvloed nie uit die gedagte verloor word nie. Die ne= gatiewe vermenigvuldiger tree hier in werking en dit verminder die nasionale inkomste op dieselfde wyse as wat 'n loslating van fondse deur die positiewe vermenigvuldiger die nasionale inkomste vermeerder.

### 12. Kan die owerheid vermenigvuldigerinkomste belas?

Die interessante vraag ontstaan of die owerheid die inkomste wat as gevolg van die werking van die vermenigvuldiger ontstaan, kan belas. In watter mate kan die verme=

---

1) Die vermenigvuldiger kan geskryf word as  $\frac{1}{1-b} \Delta R$ , waar R die netto vrystelling van verbruiksfondse is, en b die vermenigvuldigertal. Ons kry dan  $\frac{1}{\frac{1}{5}} \times 10 = 50$ .

Goedhart, op. cit., p. 342.

2) Haavelmo, T. Multiplier Effects of a Balanced Budget. Econometrica, Vol. 13, Oktober 1945, pp. 311/318.

nigvuldiger veroorsaak dat staatsuitgawes vir hulself betaal? Die probleem word volledig deur Somers<sup>1)</sup> behandel.

In hierdie verband is die soort belasting wat gehef word, belangrik. Dit sal 'n verskil maak of die belasting op inkomste as geheel, slegs op verbruik, of slegs op spare gehef word. Indien aangeneem word dat daar slegs geïnduseerde verbruik en nie geïnduseerde investerings is nie,<sup>2)</sup> en verdragings buite rekening gelaat word, kan belasting wat op inkomste as geheel gehef word en spare en verbruik proporsioneel tref, vermenigvuldigerinkomste soos volg belas: Indien die grensverbruiksgeneigdheid  $\frac{4}{5}$  is, sal hierdie gedeelte (belasting reeds verreken) verbruik word. Indien die belastingstruktuur sodanig is dat 50% in enige toename in inkomste belas word, sal R10 miljoen se staatsuitgawes R8,33 miljoen aan belastingopbrengs lewer en nasionale inkomste met R16,6 miljoen laat toeneem. Die aanvanklike tekort van R10 miljoen sal as gevolg van die belasting op die vermenigvuldigerinkomste na R1,66 miljoen verminder word.<sup>3)</sup> In die geval waar 'n belasting op inkomste as geheel gehef word, kan vermenigvuldigerinkomste dus belas word. In die geval waar 'n belasting slegs op verbruik gehef word, beteken dit dat die belastingopbrengs met presies dieselfde bedrag as die staatsuitgawes toeneem en is hier dus nie sprake van vermenigvuldigerinkomste wat belas kan word nie. In die geval waar belastings slegs op spare gehef word, is dit

---

1) Somers, op. cit., pp. 494/503.

2) Geïnduseerde investerings is afhanklik van die huidige verbruik. Teenoor geïnduseerde investering staan outonome investerings wat bv. as gevolg van innovasie ontstaan met die verwagting dat die toekomstige verbruik die kapitaaluitleg sal regverdig. Net so het geïnduseerde verbruik met die huidige aanbod van goedere te doen. Sien Halm, G. N. Economic Systems. A Comparative Analysis. New York, Holt, 1964. p. 90.

$$3) \text{ Toename in inkome} = 10 \left( \frac{1}{1 - \left( \frac{4}{5} \cdot \frac{1}{2} \right)} \right) = 16,66$$

$$\text{Belastingopbrengs} = \frac{1}{2}(16,66) = 8,33$$

$$\text{Tekort} = 10 - 8,33 = 1,66.$$

ook moontlik om 'n begrotingstekort met die toename in vermenigvuldigerinkomste te belas. Gestel weer dat die verbruiksgeneigdheid  $\frac{4}{5}$  is en dat 50% van die toename in spare belas word: indien die aanvanklike staatsuitgawe R10 miljoen beloop, sal die totale toename in inkomste R50 miljoen wees. <sup>1)</sup> Gedurende die proses sal telkens  $\frac{1}{5}$  van die toename in inkomste gespaar word. Die totale toename in belasbare spare sal ook tienvoudig wees, nl. R10 miljoen. <sup>2)</sup> Die belasbare spare is dus gelyk aan die aanvanklike staatsuitgawe. Die toename van die staat se belastingopbrengs as gevolg van die vermenigvuldigerinkomste bedra dan R5 miljoen, wat die begrotingstekort tot R5 miljoen verminder.

### 13. Geïnduseerde investering

Die netto vrystelling van verbruiksfondse het nie slegs 'n invloed op geïnduseerde verbruik via die vermenigvuldiger nie, maar ook 'n invloed op geïnduseerde investering via die versnellerbeginsel. Die vraag na kapitaalgoedere word van die vraag na goedere wat daarmee geproduseer is, afgelei. Daar bestaan ook 'n afgeleide vraag tussen elke stadium van produksie, en verder tussen twee kapitaalgoedere-industrieë. Daar bestaan dus 'n kousale verband tussen verbruik en investering. Dit wil egter nie sê dat investering slegs van verbruik afhang nie: investering is ook afhanklik van toekomstverwachting in verband met winste, tegnologiese veranderinge en vergoeding van arbeid en kapitaal. <sup>3)</sup>

---

1)  $10\left(\frac{1}{1-b}\right) = 10(50) = 50.$

2)  $10\left(\frac{1}{\frac{1}{5} - \frac{1}{5}}\right) = 10$

3) Sien vir 'n bespreking van die faktore wat investering bepaal, Gordon, op. cit., p. 34.

#### 14. Die versnellerbeginsel<sup>1)</sup>

Volgens hierdie beginsel is die vraag na kapitaalgoedere afgelei van die vraag na verbruiksgoedere op so 'n wyse dat veranderinge in die vraag na kapitaalgoedere deur veranderinge in verbruik bepaal word. Indien die vraag na verbruiksgoedere konstant bly, is geen netto (nuwe) investering in die kapitaalgoedere-industrieë nodig nie. Al wat vereis word, is dat voorsiening vir vervanging en onderhoud van die kapitaalgoedere gemaak word. Indien daar 'n toename in verbruik per periode is, sal 'n netto toename in investering moet plaasvind indien die kapitaal ten volle beset was. Indien die tegniek dieselfde bly, kan die invloed van verbruik op investering met behulp van die volgende syfervoorbeeld verduidelik word. 'n Toename van 10% in die produksie van verbruiksgoedere sal 'n 10% toename in die totale voorraad kapitaalgoedere wat vir die produksie van verbruiksgoedere aangewend word, vereis. Indien die vervangingskoste voorheen 10% van die kapitaalgoederevoorraad beloop het, sal die produksie van kapitaalgoedere nou 20% van die kapitaalgoederevoorraad wees. 'n Toename van 10% in verbruik veroorsaak dus 'n 100% toename in die produksie van kapitaalgoedere.

Die kritiek teen die versnellerbeginsel in hierdie eenvoudige vorm<sup>2)</sup> is onder andere die feit dat die tydsfaktor nie voldoende aandag geniet nie, dat die interverwantskap tussen die versnellerbeginsel en ander aspekte van die ekonomiese teorie, bv. pryse en winste, verwaarloos word en dat daar nie genoeg aandag aan tegnologiese veranderinge gegee word nie. Hoe sterk die versnellerbeginsel ook al mag werk, kan veranderinge in verbruik verandering in investerings voorafgaan, volg of saam met investering beweeg.

---

1) Die volledige Engelse benaming is: „Principle of acceleration and magnification of derived demand”.

2) Sien Somers, op. cit., p. 68 en Gordon, op. cit., pp. 140/144.

Ten spyte van al hierdie tekortkominge en niteenstaande die feit dat dit feitlik onmoontlik is om die invloed te toets, bly die versnellerbeginsel 'n belangrike analitiese instrument om veranderinge in investerings na te gaan wanneer al die toestande wat betrekking het, bekend is of geskat kan word. Dit verskaf 'n handige instrument om die invloed wat die begroting het, na te gaan.

## HOOFSTUK 2

### DOELSTELLINGS EN RESULTATE VAN DIE FISKALE POLITIEK

#### 1. Begroting en begrotingspolitiek (fiskale politiek)

In die vorige hoofstuk is die begrip fiskale politiek reeds aan die orde gestel en 'n enger en 'n breër betekenis daarvan onderskei. Om die betekenis van hierdie begrip duideliker te omlyn sou dit wenslik wees om 'n breedvoerige analise van die doelstellings en implementering van die doelstellings van die fiskale politiek te onderneem, dog vanweë die groot betekenis van die fiskale doelstellings in die opset van hierdie studie, is daarmee gewag om dit in een gemeenskaplike bespreking saam te bundel. Dit kan dus verwag word dat die bespreking in hierdie hoofstuk verdere en duideliker lig sal werp op die betekenis en werkswyse van die fiskale politiek. Sonder om aan die objektiwiteit van die benadering afbreuk te doen kan vooruit verklaar word dat dit beide die breë en die enger betekenis wat reeds afgelei is, onderstreep en dat alles saamgevat kan word in die enkele strewe van ekonomiese groei deur ekonomiese stabiliteit. (Die Franzsen-kommissie<sup>1)</sup> sê: „Fiskale beleid” beteken dat die verskillende elemente in die sentrale begroting, nl. totale uitgawes, totale ontvangstes en die verskil tussen die twee, d. w. s. die begrotingssurplus of -tekort vir die bevordering van stabiele groei aangewend word)

Sikliese onstabiliteit is 'n kenmerk van 'n ekonomie wat op die beginsel van vrye mededinging georganiseer is. Periodes van voorspoed en resessie volg mekaar gedurig op, met die bekende kringloop van stygende indekse van produksie, van indiensname, van nominale inkomstes (lone en winste), van nominale nasionale inkomste en uitein-

---

1) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 66.

delik ook van pryse in 'n „boom“-periode met die teenoorgestelde tendens as dié van die resessie-periode. Die basiese doelstelling van 'n land se stabiliseringsbeleid is om fluktuasies in dié groothede uit te skakel. Soos Gordon dit stel: „We want to keep the economy continuously at the full - employment level, and at the same time we want to avoid marked swings in prices in either direction".<sup>1)</sup> Dit is wat Colm oormerk as die „long run aspect" van die fiskale beleid wat hy tipeer as die gebruik van die korttermynmiddele van belastingheffing, openbare uitgawes en skuldbeleid „for the purpose of promoting self sustained growth of the economy, thereby reducing the instability that causes cyclical fluctuations".<sup>2)</sup> Dit lei Colm daartoe om die instrument van die fiskale politiek kernagtig aan te dui as „a steering mechanism which keep the economy on an even keel...".<sup>3)</sup> Ilersic sê: „The budget is visualised as the regulator of the economy - the budget itself is designed to bring about, or ensure, the maintenance of economic stability".<sup>4)</sup>

In die laaste dekade of twee is baie aandag aan 'n derde doelstelling, naamlik die handhawing van 'n bevredigende groeikoers van die totale produksievolume gegee. Aangesien volle indiensname slegs gehandhaaf kan word by 'n hoë en stabiele groeikoers van nasionale inkomste en produksie, impliseer volle indiensname ook die doelstelling van 'n hoë groeikoers. Indien 'n land se arbeidsmag en arbeidsproduktiwiteit bly toeneem, beteken die handhawing van volle indiensname ook groei in totale produksie. Behalwe volle indiensname, pryspeilstabieleit en 'n hoë groeikoers, is die handhawing van stabiliteit met die buiteland 'n belangrike doelstelling van 'n land se stabiliseringsbeleid.

---

1) Gordon, op. cit. , p. 544.

2) Colm, op. cit. , p. 192.

3) Ibid. , p. 213.

4) Ilersic, A. R. Government Finance and Fiscal Policy in Postwar Britain. London, Staples Press Ltd. , 1955. p. 38.

'n Verdere doelstelling is 'n meer gelyke verdeling van nasionale inkomste. Volgens Smithies<sup>1)</sup> is dit 'n oogmerk op sy eie eerder as 'n middel om totale produksie te verhoog, of om die lewenstandaard van die laer inkomstegroepe te verhoog. Smithies sê verder hieroor: „We can agree that the greater equality of incomes that comes from the elimination of restrictive practises will also increase production and employment. Also greater equality will reduce saving and increase effective consumer demand. But it is quite possible that egalitarian policies may reduce both business and labor incentives and so retard economic development".<sup>2)</sup>

Die doelstellings ontvang nie almal dieselfde klem nie. Die belangrikheid van die verskillende doelstellings wissel met die verandering in ekonomiese toestand en sal dus van land tot land verskil. In Suid-Afrika is ekonomiese groei belangrik vanweë die land se beleid van tuislandontwikkeling. Groei moet sodanig wees om nie slegs vir 'n uitbreiding in die blanke gebiede voorsiening te maak nie, maar ook om die Regering in staat te stel om sy beleid deur te voer. Verder is die doelstellings nie altyd versoenbaar nie. Dit mag byvoorbeeld moeilik wees om volle indiensname, 'n hoë groeikoers en ook pryspeilstabiliteit te verkry. Maatreëls wat daarop gemik is om volle indiensname te verseker en 'n hoë groeikoers te verkry, mag inflasionêre druk veroorsaak. Die ideaal is dus „volle indiensname sonder inflasie",<sup>3)</sup> en op hierdie ideaal moet die fiskale politiek hom dus rig.

## 2. Doelstellings van die fiskale politiek

Vervolgens word kortliks op die belangrikste doelstellings van die fiskale politiek

---

1) Smithies, A. American Economic Association: Readings in Fiscal Policy, selected by a Committee of the American Economic Association. London, Allen & Unwin, 1955. p. 185.

2) Idem.

3) Sien Samuelson, op. cit., hoofstuk 18. Goedhart praat van volle indiensname by monetêre ewewig. Goedhart, op. cit., p. 335.

ingegaan.

## 2.1 Onmiddellike doelstellings

### 2.1.1 Hoë en stabiele peil van indiensname

Volle indiensname het na die Groot Depressie as belangrike doelstelling van die fiskale politiek na vore getree. Soos in Hoofstuk 1 verduidelik, het die Groot Depressie bewys dat die outomatiese markmeganisme nie voldoende is om volle indiensname te verseker nie. Die massawerkloosheid wat die Groot Depressie tot gevolg gehad het, en die geweldige koste wat dit veroorsaak het,<sup>1)</sup> maak dit duidelik waarom so 'n groot rol aan hierdie doelstelling toegeken is. Aangesien die monetêre politiek nie by magte was om volle indiensname te verseker nie, is dit te verstane waarom die taak aan die fiskale politiek toegeken is.

Na die Groot Depressie is verskeie volle indiensname-programme deur ekonome voorgestel wat daarop neergekom het dat regerings dit as hul taak moes beskou om ten alle koste volle indiensname deur fiskale maatreëls te verkry en te handhaaf. Die bekendste van hierdie sogenaamde intervensioniste (interventionists) was Beveridge. Hy was van mening dat: „It must be a function of the State in future to ensure adequate total outlay and by consequence to protect its citizens against mass unemployment, as definitely as it is now the function of the State to defend the citizens against attack abroad and against robbery and violence at home".<sup>2)</sup>

- 
- 1) Samuelson, beraam die koste van die Groot Depressie, die waarde van produksie vermors a. g. v. werkloosheid van arbeiders en masjiene, op 300 biljoen vooroorlogse dollar, en meer as 'n  $\frac{1}{2}$  triljoen na-oorlogse dollar. ~ Samuelson, op. cit., pp. 224/5.
  - 2) Beveridge, W. H. Full Employment in a Free Society. New York, Norton & Co. Inc., 1945. p. 18.

Volle indiensname word vandag nog as 'n belangrike doelstelling beskou, maar nie as die enigste doelstelling nie. As gevolg van die ondervinding sedertdien, en die geloof by ekonome dat dit nie meer sal voorkom nie,<sup>1)</sup> word meer aandag aan die ander doelstellings gegee.

Die begrip volle indiensname is moeilik om te definieer. Verskeie pogings is al aangewend om dit te omskryf. Volgens Lerner<sup>2)</sup> word volle indiensname bereik sodra inflasie begin. Keynes het alreeds in sy „General Theory” (Hoofstuk 21) daarop gewys dat inflasie op 'n peil laer as volle indiensname kan ontstaan. Volgens Beveridge se bekende definisie beteken volle indiensname „having always more vacant jobs than employed men”.<sup>3)</sup> Halm<sup>4)</sup> wys daarop dat arbeiders volgens hierdie definisie 'n verkopersmark geniet wat neig om inflasionisties te wees.

Dit dui alles daarop dat dit nie altyd moontlik of selfs wenslik is om 100%-volle indiensname as oogmerk te stel nie. Dit word algemeen aanvaar dat 'n klein persentasie werkloosheid om tegniese redes onvermydelik is. Tinbergen<sup>5)</sup> wys daarop dat dié soort werkloosheid nie ernstig hoef te wees nie, behalwe as dit telkens op dieselfde mense druk.

- 
- 1) In sy voorwoord tot „Prosperity and Depression” - verklaar Haberler: „I do not say that the business cycle is dead. I do say that deep and long depressions are a thing of the past”. - Haberler, G. Prosperity and Depression; a Theoretical Analysis of Cyclical Movements. London, Allen & Unwin, 1964.
  - 2) Lerner, A. P. The Economics of Control; principles of welfare economics. New York, MacMillan, 1949. p. 18.
  - 3) Beveridge, Ibid., p. 18.
  - 4) Halm, op. cit., p. 95.
  - 5) Tinbergen, J. Economic Policy - Principles and Design. Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1956. p. 16.

Uit die voorgaande is dit duidelik waarom dit moeilik is om 'n juiste definisie van volle indiensname te gee. In 'n verslag oor die probleem van ekonomiese onstabiliteit in vrede tyd gee 'n komitee van die American Economic Association die volgende omskrywing van volle indiensname: „Full employment means that qualified people who seek jobs at prevailing wage rates can find them in productive activities without considerable delay. It means full-time jobs for people who want to work full time. It does not mean that people like housewives and students are under pressure to take jobs when they do not want jobs, or that workers are under pressure to put in undesired overtime. It does not mean that unemployment is ever zero. People are unemployed for a time while changing jobs".<sup>1)</sup>

Volle indiensname word dus altyd gedefinieer in terme van 'n werkloosheidpersentasie, wat van land tot land sal verskil.<sup>2)</sup>

### 2.1.2 Handhawing van 'n hoë mate van pryspeilstabyliteit

Die belangrikheid van pryspeilstabyliteit word besef indien na die nadelige gevolge van vinnige pryspeilveranderinge gekyk word. Vinnig stygende pryse kan persone wat 'n vaste inkomste het, persone wat finansiële bates soos spaarrekeninge en staatseffekte het, en persone wie se salarisse stadiger as pryse toeneem, nadelig raak. Vinnige prysstygings kan tot spekulasie en ernstige ontwrigtinge lei, wat uiteindelik die

---

1) Komitee van die American Economic Association: The Problem of Economic Instability, American Economic Review, September 1950, p. 506.

2) Volgens die E. O. P. vir 1964/9 kan 'n werkloosheidspersentasie van 5,4% vir 'n veelrassige bevolkingstruktuur soos S. A. as laag beskou word. Volgens die ontwikkelingsprogram word 2% werkloosheid in lande met 'n homogene bevolking as volle indiensname beskou. - Republiek van Suid-Afrika. Departement van Beplanning. Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek van Suid-Afrika. Pretoria, Staatsdrukker, 1964, p. 47.

„boom" in 'n resessie laat verander. Vinnig stygende pryse maak besigheidsbeplanning uiters moeilik as gevolg van die onsekerheid oor toekomstige koste en inkomste. Verwagtings van verdere prysstygings kan veroorsaak dat produksiefaktore van produktiewe na spekulatiewe aanwending verskuif. Ernstiger nog: dit kan 'n land se mededingingsposisie in die internasionale handel benadeel.

Daarteenoor is vinnig dalende pryse ewe nadelig. Vinnige prysdalings kan besigheidsverwagtings nadelig beïnvloed en tot 'n afname van produksie en stygende werkloosheid lei.

Prysstabiliteit, daarenteen, kan al hierdie ontwrigtinge verhoed. Dit skep 'n atmosfeer van vertroue wat bevorderlik is vir behoorlike beplanning van beide verbruik en investering. So 'n toestand is verder bevorderlik vir groei en volle indiensname en vir die handhawing van die betalingsbalansewewig.

Alhoewel daar eenstemmigheid bestaan oor die wenslikheid van vermyding van vinnige veranderinge in die pryspeil, is daar meningsverskil oor die langtermynneigings van die pryspeil. Ekonomie is verdeel oor die vraag of daar 'n klein prysstyging, klein prysdaling of 'n stabiele pryspeil gehandhaaf moet word.

Die pryspeil kan aan die hand van Fisher se formule  $PT = MV$ , of  $PMV/T$ , verduidelik word. Die pryspeil ( $P$ ) word bepaal deur die geldhoeveelheid ( $M$ ) en die omloopsnelheid daarvan ( $V$ ) in verhouding tot die totale volume verkoopstransaksies. Alhoewel die formule 'n noodsaaklike gelykheid uitdruk, is dit nuttig om die verband tussen die groothede te verduidelik. Monetêre ewewig bestaan waar  $MV$  (die geldsy) gelyk is aan  $PT$  (die goederesy). 'n Toename in  $MV$ , waar die hoeveelheid goedere nie uitgebrei kan word nie, beteken 'n styging in die pryspeil, m. a. w. 'n inflasionêre toestand. Omgekeerd sal 'n afname in  $MV$  tot 'n deflasionêre toestand lei. Gordon<sup>1)</sup> is

---

1) Gordon, op. cit., p. 548.

van mening dat: „the long-run objective should be a constant price level, although this has become a difficult goal to achieve since World War II. This means that MV must rise secularly as total output grows. It means also that, with increasing labor productivity, money wage rates should rise with the secular increase in output per man-hour”.

Alhoewel dit die ideaal is om 'n konstante pryspeil te handhaaf, is dit feitlik onmoontlik en word daar algemeen aanvaar dat 'n matige inflasiekoers die onvermydelike prys is wat vir ekonomiese ontwikkeling betaal moet word. Johnson sê in die verband: „a moderate degree of inflation - specifically inflation at an annual percentage rate that can be counted on the fingers of one or at most two hands - is likely to be an inevitable concomitant of a development policy that seeks efficiently to mobilize an economy's resources for economic growth”.<sup>1)</sup> Johnson sê verder hieroor: „Thus one might expect that whereas 'tolerable' price stability in an advanced economy is frequently defined as a rate of inflation of no more than one or two per cent a year, the tolerable degree of stability for an underdeveloped economy might be in the range of four to six per cent annual rate of price increase”.<sup>2)</sup>

Volgens die komitee van die „American Economic Association” beteken pryspeilstabiliteit „the absence of any marked trend or sharp, short-term movement in the general level of prices”.<sup>3)</sup> Pryspeilstabiliteit beteken dat sowel korttermyn- as ernstige sekulêre skommeling in die pryspeil uitgeskakel moet word. Terselfdertyd moet individuele pryse toegelaat word om vry te beweeg. Met ander woorde, pryse van kommoditeite moet vry wees om as gevolg van veranderinge in die verbruiksvraag en kos-

---

1) Johnson, H. G. Essays in Monetary Economics. London, Allen & Unwin, 1967. pp. 281/2.

2) Ibid. , p. 284.

3) Komitee van die A. E. A. , op. cit. , p. 506.

tetoestande te fluktueer.

Pryspeilstabiliteit word in terme van sowel groothandels- as kleinhandelspryse gedefinieer. Dit beteken dat nie een van die twee, gemeet volgens geskikte indekse, toegelaat moet word om buite vooraf vasgestelde grense te wissel nie. Hierdie grense sal wyer vir groothandels- as vir kleinhandelspryse vasgestel moet word, aangesien eersgenoemde meer gevoelig vir prysveranderingsinvloede is as laasgenoemde.

### 2.1.3 Handhawing van die hoogs moontlike ekonomiese groeikoers

Ekonomiese groei is 'n koers van positiewe verandering. Ekonomiese groei<sup>1)</sup> verwys gewoonlik na die koers van verandering in reële inkomste of produksie gedurende 'n sekere tydperk. Die mees algemene maatstaf vir ekonomiese groei is die koers van verandering in die reële bruto binnelandse produk. Dit kan egter ook in terme van die koers van verandering in reële per kapita-inkomste, of die koers van verandering in produksie per man-uur gemeet word. Die groeikoers is 'n mikpunt wat vir 'n spesifieke tydperk daargestel word. Dit is egter moontlik om verskillende mikpunte, afhange van die tydperk, te bepaal. So mag 'n groeikoers van 5% vir 'n periode van 25 jaar gestel word en 'n hoër groeikoers van bv. 6% vir 'n spesifieke 5-jaarperiode, indien die bestaande produksiefaktore dit toelaat.

Die vooropgestelde groeikoers is afhanklik van die groeikoers van die potensiële BBP (bruto binnelandse produk) wat gedefinieer kan word as daardie peil van BBP wat nodig is om volle indiensname met redelike stabiliteit van die gemiddelde pryspeil te

---

1) Ekonomiese groei en ekonomiese ontwikkeling word gewoonlik sinoniem gebruik. Kindleberger verduidelik die onderskeid soos volg: „economic growth means more output, and economic development implies both more output and changes in the technical and institutional arrangements by which it is produced". - Kindleberger, C. P. Economic Development. New York, McGraw-Hill, 1958. p. 3.

handhaaf. Die gewenste groeikoers kan dus gedefinieer word as die koers wat nodig is om die groeipotensiaal van die BBP te handhaaf. Indien die werklike BBP minder as die potensiële BBP is, ontstaan daar 'n deflasiënêre gaping, wat beteken dat die werklike groei van die BBP onvoldoende is om volle indiensname te verseker.

Daar is verskeie redes waarom dit belangrik is om 'n hoë en stabiele groeikoers te handhaaf. Dit is nodig dat die totale produksievolume vinniger as die bevolking moet toeneem indien die oogmerk is om 'n toename in lewenstandaard te verseker. Ekonomiese groei (investerings) is tweedens noodsaaklik om indiensname aan 'n groeiende bevolking te verskaf en derdens om verouderde en verslete kapitale toerusting te vervang.

#### 2.1.4 'n Gelyker verspreiding van volksinkomste

Net soos die outomatiese ewewigsmeganisme nie alleen in staat is om volle indiensname te verseker nie, en deur staatsoptrede aangevul moet word, word die resultaat van die ekonomiese proses ook op die punt van die verdeling van volksinkomste nie aanvaar nie. 'n Ongelyke verdeling kom tot stand, wat tot ongelyke welvaart lei.

Uit die ekonomiese oogpunt bestaan daar verskeie redes waarom 'n ewerediger verspreiding van volksinkomste wenslik is. Withers sê: „Equalization has been recommended on a number of bases and in varying degrees. Some favour it to equalize the sacrifices involved in paying taxes and to maximize utilities or satisfactions from consuming income. Others urge it on broad grounds of social justice. Still other favor it to offset the economic disadvantages resulting from monopoly and to restore equality of opportunity. Some also advocate it because they believe that a more equal distribution of income is needed to maintain purchasing power, prevent oversaving, and achieve full employment".<sup>1)</sup> In hierdie bespreking word nie ingegaan op al hierdie as=

---

1) Withers, op. cit., p. 474.

pekte nie, maar slegs kortliks verwys na die invloed van die verdeling van inkomste op ekonomiese groei.

Hoe die volksinkomste op enige tydstip tussen spare en verbruik verdeel word, sal van die verdeling van die volksinkomste tussen die verskillende inkomstegroepe afhang. Volgens Keynes: „The fundamental psychological law, upon which we are entitled to depend with great confidence both a priori from our knowledge of human nature and from the detailed facts of experience, is that men are disposed, as a rule and on the average, to increase their consumption as their income increases, but not as much as the increase in their income".<sup>1)</sup> Met ander woorde, 'n persoon spaar meer van sy inkomste as hy ryker word en minder as hy armer raak. Anders gestel: die laer inkomstegroepe besit 'n relatief hoër verbruiksgeneigdheid en die hoë inkomstegroepe 'n relatief laer verbruiksgeneigdheid. Vir die ekonomie as geheel sal die verbruiksgeneigdheid hoofsaaklik van die ontwikkeling van die nasionale inkomste afhanklik wees. Hoe groter (of kleiner) die verbruiksgeneigdheid is, hoe minder (of meer) sal gespaar en hoe meer (of minder) sal verbruik word.

Hieruit volg dat hoe meer ongelyk die verdeling van die volksinkomste is, hoe hoër sal die spaarkoers wees. 'n Hoë spaarkoers maak 'n hoë investeringskoers moontlik. Investerings verhoog die produktiwiteit van die ekonomie en die nasionale inkomste. Kapitaalsvorming is egter nie slegs van spare nie, maar ook van die geskatte afsetmoontlikhede van die produkte, met ander woorde van die effektiewe vraag daarna, afhanklik. Keynes<sup>2)</sup> het reeds daarop gewys dat die groei van kapitaalsvorming, voordat volle indiensname bereik word, nie slegs van 'n lae verbruiksgeneigdheid afhang nie, maar eerder daardeur vertraag kan word. 'n Hoë verbruiksgeneigdheid is 'n aanmoe-

---

1) Keynes, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money.  
London, MacMillan & Co. Ltd., 1960. p. 96.

2) Ibid., pp. 372/3.

diging om te investeer; verbruik lei naamlik tot geïnduseerde (induced) investerings. Dit is daarom moontlik dat 'n ongelyke inkomsteverdeling tot spare wat nie geïnvesteer word nie, kan lei, met die gevolglike vermindering van nasionale inkomste. Taylor sê: „When consumption ceases to increase the savings of the large income receivers turn to hoards, and stagnation sets in”.<sup>1)</sup> In so 'n geval sal 'n ewerediger verspreiding van volksinkomste, met die gevolglike toename in verbruik en vermindering van spare, help om 'n hoër peil van nasionale inkomste te handhaaf. Keynes merk in die verband op: „measures for the redistribution of incomes in a way likely to raise the propensity to consume may prove positively favourable to the growth of capital”.<sup>2)</sup> Dit is egter nie korrek om te beweer dat 'n ewerediger verspreiding van volksinkomste altyd wenslik is uit die oogpunt van ekonomiese groei nie. Sodra 'n volle besetting van produksiefaktore bereik word, is 'n lae verbruiksgeneigdheid belangrik.

Alhoewel daar nie veralgemeen kan word oor die wenslikheid al dan nie van 'n gelykverdeling van volksinkomste nie, bestaan daar eenstemmigheid in die opsig dat uiterstes van armoede en rykdom vermy behoort te word. Dit is vandag 'n belangrike taakstelling van 'n owerheid om toe te sien dat die inkomste van die laagste inkomstegroepe voldoende is om in die minimum bestaansbehoefte te voorsien. Hockley sê hieroor: „a democratic society, in no very exact fashion, judges the relative needs of its members and deems that some minimum needs must be met for all - that some redistribution of command over goods and services shall take place”.<sup>3)</sup>

Net soos uiterstes van armoede uit 'n ekonomiese en sosiale oogpunt ongewens is,

---

1) Taylor, P. E. The Economics of Public Finance. New York, MacMillan, 1952, p. 501.

2) Keynes, op. cit., p. 373.

3) Hockley, G. C. Monetary Policy and Public Finance. London, Routledge & Kegan Paul, 1970. p. 76.

is uitermatige welvaart ook ongewens. Dit is in die eerste plek ongewens aangesien dit persone in staat stel om 'n merkbare invloed op 'n ekonomie uit te oefen. Die gevaar bestaan in die tweede plek daarin dat dit kan lei tot, soos Keynes dit stel: „the reckless pursuit of personal power and authority and other forms of self-aggrandisement”.<sup>1)</sup> Waar ongelykheid van inkomste uit die oogpunt van ekonomiese groei wenslik mag wees, bestaan daar geen regverdiging vir uiters hoë welvaart-akkumulاسie nie. Keynes sê in hierdie verband: „For my own part, I believe that there is social and psychological justification for significant inequalities of incomes and wealth, but not for such large disparities as exist to-day”.<sup>2)</sup>

Die doelstelling van 'n meer eweredige verdeling van die volksinkomste sal versigtig bepaal moet word, en dit sal nie vir 'n regering wenslik wees om verder te gaan as die punt waar die sosiale voordele en die sosiale nadele van 'n bepaalde graad van gelykheid teen mekaar opweeg nie. Dit beteken dat die owerheid nie so ver moet gaan dat die ekonomiese stimulus tot spare, investering en private inisiatief benadeel word nie.<sup>3)</sup> 'n Buigbare stelsel wat aanpas by veranderde sosiale en ekonomiese behoeftes, mag meer waardevol wees as die blote doelstelling van 'n ewerediger verspreiding van inkomstes.

#### 2.1.5 Handhawing van stabiliteit met die buiteland

Geen land is ekonomies volkome selfvoorsienend nie. Alle lande is in 'n mindere of meerdere mate van die buiteland afhanklik. 'n Land se transaksies ten opsigte van die

---

1) Keynes, op. cit., p. 374.

2) Idem.

3) Withers sê hieroor: „Public finance can achieve equalization through high progressive tax rates and large social welfare expenditures. But it may be preferable to emphasize expenditures. Since taxes reduce incentives to produce and invest, expenditures may be a safer method of adding to the low income groups”. Dit kan egter slegs gedoen word indien die owerheid 'n begrotingstekort aangaan. - Withers, op. cit., p. 476.

res van die wêreld kom tot uitdrukking in sy betalingsbalans. Die resultaat van alle transaksies na en van die buiteland word weerspieël deur 'n verandering in die land se goud- en buitelandse valuta-reserwes, wat ook dien as buffer teen sikliese skommelinge. Betalingsbalansewewig, met ander woorde dat 'n land se goedere-, dienste- en kapitaaltransaksies met die buiteland sodanig moet wees dat geen netto verandering in die goud- en buitelandse valuta-reserwes plaasvind nie, is 'n ideaal waarna elke land streef. So 'n toestand is in die praktyk onmoontlik, aangesien dit deur faktore, binnelands sowel as buitelands, bepaal word waaroor 'n land nie beheer het nie.

Skerp korttermynveranderinge in die goud- en buitelandse valuta-reserwes bring veranderinge in die likiditeitsposisie van die bank- sowel as die nie-banksektor mee. Sulke vinnige veranderinge in die binnelandse likiditeitsposisie is 'n belemmering vir die handhawing van ekonomiese stabiliteit deur monetêre en fiskale politiek.

Binnelandse sikliese onstabiliteit is 'n belangrike oorsaak van korttermynbetalingsbalansvraagstukke. 'n Inflasionêre periode, wat gekenmerk word deur stygende pryse en verhoogde invoere, benadeel 'n land se posisie teenoor die buiteland op tweërlei wyse, nl. eerstens as gevolg van die verhoogde invoere en tweedens vanweë verminderde uitvoere as gevolg van die verhoogde pryse, wat binnelandse goedere en dienste relatief duurder maak as buitelandse goedere en dienste. Verminderde uitvoere vind ook plaas as gevolg van die feit dat goedere wat normaalweg vir uitvoere beskikbaar sou wees, binnelands verbruik word. Verder kan die uitvoer van goedere benadeel word deur eksterne faktore op die wêreldmark.

Die betalingsbalansvraagstuk het egter ook 'n langtermynaspek. 'n Betalingsbalansbeleid behoort nie slegs op die uitkakeling van korttermynonewewigtighede ingestel te word nie, maar ook op die regstelling van die langtermynneiging, alhoewel die uitkakeling van korttermynonstabiliteit bevorderlik vir ekonomiese groei is en dus die langtermynneiging verbeter.

Daar is reeds op gewys dat ekonomiese groei 'n belangrike doelstelling in Suid-Afrika is, onder andere vanweë die Republiek se beleid van tuislandontwikkeling. Nywerheidsontwikkeling moet sodanig wees dat die Regering in staat gestel kan word om die beleid deur te voer. Hierbenewens is die vestiging van nywerhede naby tuislande, met ander woorde desentralisasie van nywerhede, 'n aanvaarde beleid van die Republiek. Hiervoor sal Suid-Afrika nog lank van die buiteland vir kapitaaltoerusting afhanklik wees, met ander woorde invoere sal eerder 'n stygende as dalende tendens toon. 'n Verdere aspek wat hiermee verband hou, is die moontlik stadiger toename in die fisiese volume van die netto goudproduksie onder die huidige omstandighede, met die moontlikheid dat dit oor 'n paar jaar kan daal. Die verdienste uit goudverkope vergoed grootliks vir tekorte van ander sektore teenoor die buiteland. Dit dui alles daarop dat aanmoediging van die uitvoer van ander goedere en die verskaffing van die nodige dienste gebiedend is om vir die noodsaaklike invoere te betaal.

Die aanmoediging van die uitvoer van goedere en die voorsiening van dienste vorm dus 'n belangrike middel om die langtermynneiging te verbeter. Aansporing van uitvoere kan op verskillende wyses geskied. Dit kan indirek geskied deur uitvoerders van die Staat se volgehoue steun te verseker. Dit behoort duidelik te wees dat uitvoerbevorderingsmaatreëls om hierdie rede nie anti-siklies toegepas kan word nie. Direkte fiskale maatreëls behels 'n aftrekking van markontwikkelingskoste van 'n onderneming se belasbare inkomste en die vrystelling van goedere wat vir uitvoerdoeleindes aangewend word van doeaneregte en verkoopsbelasting.

Sikliese betalingsbalansonewewigtighede kan eerstens teengewerk word deur handhawing van binnelandse ekonomiese stabiliteit wat die genoemde nadelige invloed van korttermynveranderinge in invoere, uitvoere en die goud- en buitelandse valutareserwes sal voorkom. Tweedens kan fiskale politiek invoere beperk deur doeaneregte, maar die gebondenheid aan internasionale verpligtings moet steeds in gedagte gehou word, veral dié onder die A. O. T. H. <sup>1)</sup>

---

1) Die A. O. T. H. is in 1947 gestig met die doel om invoerregele en ander handelsversperings in 'n groot mate uit te skakel. Die reëlings kan egter elke 3 jaar, na kenniskening vooraf, met onderlinge instemming verander word.

## 2.1.6 Ander doelstellings

Die doelstellings wat hierbo bespreek is, is nie die enigste doelstellings nie, alhoewel dit algemeen as die belangrikste beskou word. Ander doelstellings sluit die aanmoediging van mededinging, 'n beter benutting van 'n land se natuurlike hulpbronne en meer gelyke geleenthede in.<sup>1)</sup> Om hierdie doelstellings te bereik, is die staat verplig om hom in 'n mindere of meerdere mate met individuele ekonomiese optrede te bemoei. Tinbergen<sup>2)</sup> vestig die aandag op hierdie aspek in sy bespreking van die ekonomiese doelstellings. Hy noem as doelstelling: „As much personal freedom as compatible with other aims”.<sup>3)</sup>

## 2.2 Uiteindelike doelstelling

Al die doelstellings van fiskale politiek kan saamgevat word in die enkele strewe van stabiele en volgehoue ekonomiese groei, nl. om volle indiensname sonder inflasie of deflasie te verkry.

Uit die bespreking tot dusver het geblyk dat die klem van fiskale politiek oor die korttermyn enigsins anders gemotiveer is as oor die langtermyn. Colm sê in hierdie verband: „In the short run it (fiscal policy) is the adaptation of government expenditure, revenue and debt policies to the task of offsetting fluctuations in private activities. In the long run aspect it involves the use of the same policies for the purpose of promoting self-sustained growth of the economy, thereby reducing the instability that causes cyclical fluctuations”.<sup>4)</sup> Dit veronderstel dat die langtermynstabiliteit berus op die kortter-

---

1) Chung, P. Money, Banking, and Income: Theory and Policy. Pennsylvania, International Textbook Co., 1970. p. 486.

2) Tinbergen, op. cit., p. 16.

3) Idem.

4) Colm, op. cit., p. 192.

myn- anti-sikliese optrede van die owerheid, bekend as „compensatory fiscal policy". Hierdeur oefen die owerheid oor die korttermyn deflasionêre invloed uit in 'n periode van inflasie en die teenoorgestelde invloed in 'n periode van deflasie. Dit veronderstel dat die owerheid nie die passiewe weg van outomatiese stabilisering sal kan volg nie, maar doelbewus belastingtariewe opwaarts moet aanpas in inflasie en sy bestedingsprogramme moet beperk, met die teenoorgestelde optrede in 'n periode van inflasie.

'n Begroting moet op 'n langtermyn- sowel as op 'n korttermynbasis beplan word om maksimum doeltreffendheid te verseker. Sosiale en politieke doelstellings wat 'n hoë voorkeur geniet, soos verdediging, ander normale vredestrydse pligte en sosiale welvaart, moet deeglik vooruit beplan word. Binne die raamwerk van die langtermynplan kan die begroting dan aangepas word om sikliese fluktuasies te verminder.

### 2.2.1 Inflasionêre en deflasionêre gapings

Daar is reeds herhaalde kere gewag gemaak van die feit dat die outomatiese ewewigsmeganisme nie alleen by magte is om 'n volle indiensname-ewewig te verseker nie. Die doelstelling van fiskale politiek is dus om hierdie „gapings" wat deur die prysmeganisme gelaat word, te vul.

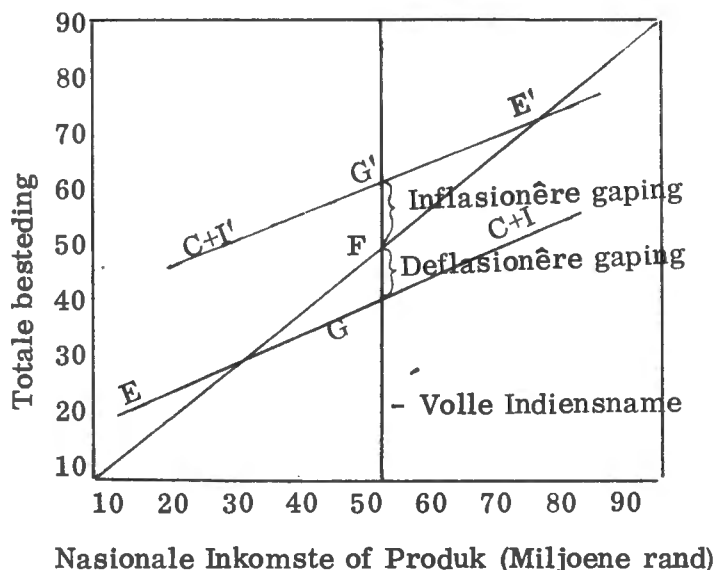
In die historiese oorsig is daarop gewys dat die ewewigsmeganisme nie in staat is om 'n ewewig tussen spare en investerings te bewerkstellig nie, aangesien investerings nie slegs van die rentekoers afhang nie, maar eerder van die vraag na die produkte. Samuelson sê: „High consumption and high investment then go hand in hand rather than being competing".<sup>1)</sup> Volle indiensname-ewewig word nie bereik by 'n sodanige rentekoers wat 'n ewewigtussen spare en investeringsteweegbring nie, maar by 'n sodanige

---

1) Samuelson, op. cit., p. 236.

nasionale besteding waar investeringsmoontlikhede in ooreenstemming met volle in- diensname-spare is. Dit kan aan die hand van die onderstaande skets geïllustreer word.

Inflasionêre en deflasionêre gapings



Tensy volle indiensname-spare alles geïnvesteer kan word, is dit nie moontlik om volle indiensname-ewewig te verkry nie. In die skets word volle indiensname-ewewig by punt F bereik. Volle indiensname-spare is gelyk aan investerings. Indien nasionale inkomste C-I is, bestaan daar 'n deflasionêre gaping, die afstand tussen G en F, met ander woorde R10 miljoen. Die nasionale inkomste sal egter nie slegs neig om met R10 miljoente daal nie, maar met 'n groter bedrag as gevolg van die vermenigvuldiger. Indien die verbruiksgeneigdheid  $\frac{2}{3}$  is, sal die totale daling in die nasionale inkomste R30 miljoen wees, en sal die nuwe onderindiensname-ewewig by E bereik word.

Indien die nasionale besteding C-I' is, sal investerings neig om meer te wees as wat volle indiensname-spare is, met ander woorde die vraag na goedere sal meer wees as die aanbod daarvan. Gevolglik sal pryse begin styg. Op die skets word die infla=

sionêre gaping deur die afstand FG' aangedui. Aangesien die produksiefaktore alreeds ten volle beset is, kan produksie nie meer uitbrei nie. Alhoewel die inflasionêre gaping die teenoorgestelde van die deflasionêre gaping is, is die invloed op indiensname en produksie anders. Waar die deflasionêre gaping produksie laat verminder tot punt E, kan produksie as gevolg van 'n inflasionêre gaping nie tot E' verhoog word nie. Die oormatige koopkrag kan slegs tot prysstygings en 'n inflasionêre spiraal lei.

Die stabilisasie-doelstelling kan ook soos volg verduidelik word:

Nasionale inkomste  $((C + I + R + L) + \text{of } -B) = F$ , die produksiekapasiteit van die ekonomie by of naby volle indiensname, waar,

C = Private verbruiksuitgawes.

I = Private investerings.

R = Openbare uitgawes wat deur gewone inkomste gefinansier is.

L = Openbare uitgawes wat deur lenings gefinansier word.

B = Die internasionale handelsbalans.

F = Die produksiekapasiteit in die volkshuishouding.

Indien F groter as E (die werklike nasionale inkomste) is, ontstaan werkloosheid.

Indien E groter as F is, ontstaan 'n toestand van prysinflasie.

Fiskale politiek kan die gapings uitskakel deur een of meer van die elemente te beïnvloed. Trouens, die elemente van nasionale inkomste is so nou verwant dat 'n beïnvloeding van die een ook die beïnvloeding van die ander beteken.

'n Verhoging van staatsuitgawes (R) kan slegs plaasvind deur 'n vermindering van C of I of albei. Verhoogde staatsuitgawes wat uit lenings gefinansier word (L), sal C en I verhoog indien die lenings deur kredietskepping gefinansier word. Verhoogde inkomste

lei tot hoër verbruik, en hoër verbruik induseer weer verhoogde investerings. 'n Toename in C en I sal verhoogde belastings tot gevolg hê. Waar die staat 'n deel van sy inkomste gebruik om sy skuld by bankinstellings af te los, sal dit 'n deflasionêre invloed uitoefen. Aflossing van staatskuld aan die nie-banksektor kan 'n toename in C en I tot gevolg hê.

### Die uitskakeling van die in- en deflasionêre gapings

Die sentrale doelstelling van 'n land se konjunktuurbeleid is die handhawing van 'n sodanige peil van nasionale besteding wat volle indiensname sonder inflasie of deflasie verseker, waar onder volle indiensname verstaan word dat daar slegs die normale friksionele werkloosheid bestaan sodat daar nie oorspanning op die arbeidsmark plaasvind nie.

Vir die uitskakeling van die inflasionêre en deflasionêre gapings het die owerheid 'n keuse tussen monetêre politiek, fiskale politiek en regstreekse maatreëls soos loon- en pryskontrole. Laasgenoemde maatreëls sal egter slegs in tye van oorlog of ernstige inflasionêre of deflasionêre toestande aangewend word waar die ander maatreëls onvoldoende blyk te wees.

Dit is belangrik dat maatreëls direk op die neutralisering van die oorsake van inflasie of deflasie ingestel moet word en nie op die kompensering van 'n bepaalde sektor deur 'n ander nie. So 'n neutraliserende beleid impliseer eerstens dat indien die oorsaak 'n oormatige vraag na bankkrediet is, monetêre politiek voorkeur moet geniet. Fiskale politiek moet in so 'n geval eers as 'n tweede verdedigingslinie aangewend word. Tweedens impliseer dit 'n keuse tussen die beleidinstrumente van fiskale politiek. Indien die sturingsoorsaak in private besteding geleë is, is die verandering van belastingdruk die aangewese maatreël. Indien owerheidsbesteding vir 'n in- of deflasionêre gaping verantwoordelik is, behoort 'n verlaging of verhoging van owerheidsbesteding voorkeur te geniet.

Vir die suksesvolle uitkakeling van die gapings is dit verder noodsaaklik dat so spoedig moontlik opgetree moet word. Hiervoor is eerstens nodig dat 'n land oor betroubare en op-datum- ekonomiese data beskik ten einde die versteurings betyds te ontdek en te diagnoseer. Hierbenewens is dit nodig dat stabilisasiemaatreëls oor die nodige buigsaamheid beskik sodat betyds opgetree kan word. Buigsaamheid het weer implikasies vir 'n keuse van maatreëls.

Deur die uitkakeling van die in- en deflasiënêre gapings word ekonomiese groei bevorder. Prest sê in die verband: „Although our knowledge of the way in which the cycle interacts with the trend is far from complete, it does seem fairly reasonable to argue that the smoothing out of deviations from trend is of itself likely to raise the rate of growth”.<sup>1)</sup> Dit beteken egter nie dat owerheidsmaatreëls hoofsaaklik op die handhawing van 'n sekere peil van nasionale inkomste ingestel moet word nie, en dat groei outomaties daardeur bevorder sal word nie. Die uitkakeling van die gapings moet op so 'n wyse geskied dat ekonomiese groei bevorder word. Fiskale maatreëls besit juis die eienskap dat dit nasionale besteding kan verander en terselfdertyd groei bevorder.

Die verandering van belastings en owerheidsbesteding as korttermynbeleidinstrumente het wye ekonomiese implikasies. Dit lei tot 'n herverdeling van die volksinkomste en 'n herverdeling van die produksiefaktore tussen verskillende aanwendingsmoontlikhede. Verder het dit 'n invloed op die vermoë en begeerte tot werk, spare en investerings. Na hierdie aspekte word weer in paragrawe 4 en 5 verwys.

### 2.2.2 Die inflasiënêre gaping en die dekking daarvan deur fiskale politiek

Die inflasiënêre gaping ontstaan wanneer die totale vraag na goedere en dienste die

---

1) Prest, op. cit., p. 106.

aanbod daarvan oortref. Die gaping kan uitgeskakel word deur die beperking van private verbruik en investerings, owerheidsbesteding, of albei. Soos vermeld, sal die optrede sover as moontlik direk op die oorsaak ingestel word. Waar die oorsaak van 'n inflasionêre toestand in byvoorbeeld oormatige owerheidsbesteding geleë is, moet dit verminder word.

'n Inflasionêre periode word gekenmerk deur oormatige verbruiksbesteding en 'n neiging tot vermindering van spare, aangesien die publiek onder die besef van die dalende koopkrag van hul geld raak. Die aanmoediging van spare behoort dus 'n belangrike deel van enige stabilisasieprogram uit te maak.

Aangesien daar in 'n inflasionêre toestand volle indiensname van arbeid bestaan, kan die produksie nie oor die korttermyn uitgebrei word nie, behalwe deur langer werksure. Dit is egter belangrik dat 'n verhoging van belastings nie sodanig moet wees dat dit die begeerte tot werk benadeel nie.

Die belastingtipes wat 'n owerheid tot sy beskikking het om die die inflasionêre gaping uit te skakel, is indirekte belastings, persoonlike inkomstebelasting en maatskappybelasting. Al hierdie belastingtipes besit die vermoë om besteding in 'n mate outomaties teen te werk.

'n Verhoging van verbruiksbelastings, indien dit 'n wye verskeidenheid goedere dek en tussen begrotingsdatums gewysig kan word, kan as 'n belangrike stabilisasiemaatregel beskou word. Soos uit die bespreking van die stabiliserende krag van die verskillende belastingtipes geblyk het, sal 'n verhoging van indirekte belastings verbruik direk beperk. Dit sal lei tot 'n afname in verbruik en inkomste en eventueel 'n afname in investerings. Benewens dat dit oormatige verbruik direk kan verminder, besit dit die voordeel dat dit nie nadelig op arbeidsinspanning inwerk nie, tensy dit uitermate hoog is. Indien dit slegs op 'n beperkte aantal goedere gehef word, sal dit slegs 'n beperkte stabilisasievermoë besit, aangesien dit in 'n ernstig inflasionêre periode noodwendig

tot uitermate hoë koerse sal lei wat arbeidsproduktiwiteit nadelig sal beïnvloed sonder om verbruik noemenswaardig te beperk. Dit sal verder tot 'n hoë mate van herverdeling van produksiefaktore tussen verskillende bedryfstakke lei. Produksiefaktore sal vloei van belaste na minder belaste of belastingvrye bedryfstakke. Dit is egter nie te sê dat dit uit 'n sosiale welvaartsoogpunt ongewens is nie. Dit is duidelik dat indien 'n regering oor indirekte belastings beskik wat alle verbruiks= goedere, behalwe noodsaaklike lewensmiddele, dek, dit die nadeel van 'n herverde= ling van produksiefaktore sal uitskakel, en verder die voordeel besit dat dit verbruik doeltreffender sal beperk en terselfdertyd groter fiskale produktiwiteit besit.

Persoonlike inkomstebelasting beïnvloed sowel verbruik as spare, afhangende van die verdeling van 'n land se nasionale inkomste. Waar 'n baie ongelyke verdeling bestaan, sal 'n verhoging van die belasting hoofsaaklik spare verminder. Dit sal dus eerder 'n indirek beperkende invloed as 'n direk beperkende invloed op verbruik hê. Toekom= stige spare word beperk en dus ook toekomstige investeringsmoontlikhede. Waar 'n hoë investeringskoers 'n belangrike doelstelling van 'n land is, is dit belangrik om hierdie aspek nie uit die oog te verloor nie, veral waar 'n land nog nie oor genoegsame verbruiksbelastings beskik nie en in 'n groot mate op 'n verhoging van persoonlike in= komstebelasting moet steun vir die vermindering van die inflasionêre gaping. Dit is gebiedend dat hierdie indirek beperkende invloed op investerings deur ander maatreëls geneutraliseer word, hetsy by wyse van 'n voorkeurbehandeling by belastingheffing of by die deurstroming van die owerheidsinkomste. Hierbenewens is dit belangrik dat die boonste perk van die belastingsheffing nie oorskry word nie, want dan sal dit arbeidsproduktiwiteit nadelig raak.

Maatskappye is hoofsaaklik vir 'n land se kapitaalvorming verantwoordelik. 'n Verho= ging van maatskappybelasting sal dus hoofsaaklik investerings beïnvloed. Soos reeds vermeld, is huidige investerings 'n verneme oorsaak van sikliese onstabiliteit. 'n Algemene verhoging van maatskappybelasting beteken dat bestaande en huidige inves=

terings eenders behandel word. Vanweë die belangrikheid van 'n hoë investeringskoers vir 'n ontwikkelende land en vanweë die mate van onsekerheid wat korttermynveranderinge van maatskappybelasting by ondernemings skep, kan 'n algemene verhoging van maatskappybelasting nie as 'n geskikte korttermynstabilisasiemiddel beskou word nie. Indien ekonomiese toestande dit vereis, moet maatskappybelasting sodanig geskied dat dit hoofsaaklik huidige investerings raak.

Die beperkende invloed wat belastingheffing op 'n inflasionêre toestand het, sal afhang van die tempo waarteen die owerheid die ingevorderde belastinginkomste weer terug in die ekonomie laat deurstrom, met ander woorde van die bestedingsgeneigdheid van die owerheid in verhouding tot dié van die private sektor, nog voor belastingheffing. Om 'n beperkende invloed te kan uitoefen is dit nodig dat die deurstroming van die koopkragstroom teen 'n stadiger tempo geskied. In 'n inflasionêre periode mag dit dus nodig wees om die verkreeë fondse tydelik op te pot, of om dit aan te wend vir betalings aan die buiteland, bv. rentebetalinge of aflossing van buitelandse skuld.

In die algemeen kan owerheidsbestedings verdeel word in uitgawes op goedere en dienste en oordragbetalings. Die twee tipes owerheidsbesteding sal nasionale inkomste verskillend beïnvloed.<sup>1)</sup> 'n Vermindering van openbare uitgawes op goedere en dienste, met belastinge onveranderd, sal die nasionale inkomste met die waarde van die goedere en dienste wat minder deur die owerheid aangekoop word, plus nog die vermindering as gevolg van die negatiewe vermenigvuldigerbedrag op private verbruik en investerings verminder. 'n Vermindering van oordragbetalings sal die nasionale besteding slegs met die negatiewe vermenigvuldigerbedrag laat afneem. 'n Verhoging van belastinge, met die openbare besteding onveranderd, sal die nasionale inkomste op dieselfde wyse as oordraguitbetalings beïnvloed. Dit volg dus dat 'n vermindering van openbare beste-

---

1) Sien Smithies, op. cit., pp. 187/8 en Prest, op. cit., p. 92.

ding op goedere die nasionale inkomste met meer as 'n gelyke vermindering van oordraguitbetalings of 'n verhoging van belastings sal laat afneem. Aldrie het egter dieselfde invloed op private verbruik en investering.

### Finansiering of defisiet.

Dit is belangrik dat 'n begrotingstekort op 'n nie-inflasionistiese wyse gefinansier word. Dit beteken dat lenings in 'n inflasionêre periode uit besparings en nie deur middel van geldskepping gefinansier word nie, aangesien laasgenoemde metode die oortollige likiditeit sal verhoog. Aangesien 'n inflasionêre gaping gekenmerk word deur 'n neiging om meer te investeer as wat volle indiensnamespare toelaat, en aangesien 'n neiging tot oormatige verbruik bestaan, sal dit 'n moeilike taak aan die owerheid stel om vrywillige spare te verkry. Dit is daarom noodsaaklik dat staatsekuriteite 'n aanloklike beleggingsmoontlikheid vir die publiek bied.<sup>1)</sup> Die probleem kan in 'n groot mate vergemaklik word indien die regering toegelaat word om groter bedrae as die begrotingstekort te leen indien ekonomiese toestande dit toelaat, ten einde finansiële stabiliteit te bevorder. Dit is egter nodig dat sulke bedrae tydelik bevries word.<sup>2)</sup>

'n Ander wyse waarop fondse ter finansiering van 'n begrotingstekort verkry kan word, is gedwonge spare. Dit kan by wyse van 'n verpligte leningsheffing geskied, wat in Suid-Afrika asook in verskeie ander lande in gebruik is.<sup>3)</sup> Aangesien dit 'n verpligte heffing is, beteken dit dat dit beide verbruik en spare tref. Net soos in die geval van

---

1) Sien die bespreking van staatskuld as instrument van fiskale politiek.

2) In Suid-Afrika besit die Regering die mag sedert 1964. Geen maksimum is neergelê nie, maar die opbrengs van sodanige lenings moet in 'n spesiale stabilisasie-rekening by die Reserwebank gestort word. Sien in hierdie verband:

De Swardt, C. J. & Steenkamp, G. 'n Ontleding van die Suid-Afrikaanse staatskuld. Suid-Afrikaanse Reserwebank. Kwartaalblad, Sept. 1969, pp. 41/55.

3) Volgens die Franzsen-kommissie is dit by geleentheid reeds in 18 ander lande gebruik. - Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 51.

persoonlike inkomstebelasting, moet die beperkende invloed wat dit kan veroorsaak, nie uit die gedagte verloor word nie. Wesentlik is dit dus 'n vorm van direkte belasting. Die verskil lê egter daarin dat dit weer terugbetaal moet word. Dit is gebiedend dat die terugbetaling daarvan op so 'n wyse geskied dat dit nie met 'n periode van oormatige likiditeit saamval nie.

### 2. 2. 3 Die deflasionêre gaping en die dekking daarvan deur fiskale politiek

'n Deflasionêre gaping ontstaan waar die totale besteding op goedere en dienste minder is as die aanbod daarvan. Spare is meer as wat geïnvesteer kan word. 'n Deflasionêre toestand kan verminder word deur 'n verlaging van belastinge, 'n toename in owerheidsbesteding, of albei.

Waar 'n inflasionêre periode deur 'n neiging tot vermindering van spare gekenmerk word, word 'n deflasionêre toestand deur 'n toename van spare gekenmerk. Die aktivering van ledige spare behoort dus 'n belangrike deel van maatreëls ter bestryding van 'n deflasionêre gaping uit te maak.

'n Afname in verbruik, investeringe en gevolglik nasionale inkomste, is 'n kenmerk van 'n deflasionêre toestand. Die gaping kan dus verminder word deur verbruik, investeringe, of albei te stimuleer.

Waar kosprysverhogende belastinge 'n wye reeks goedere raak, en tussen begrotingsdatums gewysig kan word, bied dit die owerheid 'n belangrike beleidsmaatregel om verbruik direk aan te moedig.

'n Verlaging van persoonlike inkomstebelasting sal 'n toename in verbruik en spare tot gevolg hê. In die mate wat dit verbruik verhoog, sal dit 'n direk uitbreidende invloed op die ekonomie hê, en verder 'n indirek uitbreidende effek as gevolg van die verhoging van spare wat vir investeringe beskikbaar is.

'n Verlaging van maatskappybelasting sal 'n toename in investerings oor die langer termyn hê. Daar is reeds op gewys dat 'n korttermynverandering tot onsekerheid aanleiding gee, en dus nadelig vir ekonomiese groei is. Indien ondernemers onder die besef verkeer dat 'n verlaging van dié belasting slegs tydelik is, sal dit hul nie aanmoedig om investerings uit te brei nie.

Waar dit in die geval van 'n inflasionêre gaping nodig is dat die owerheid die ingevorderde belastinginkomste teen 'n laer tempo in die ekonomie laat deurstream, is dit nodig dat die koopkragstroom teen 'n hoër tempo moet deurstream.

In die geval van 'n ernstige deflasionêre toestand kan 'n toename in owerheidsbestedings as 'n belangrike stabilisasie-instrument beskou word, aangesien dit nie slegs 'n vermenigvuldigerinvloed op private verbruik en investerings het nie, maar ook die effektiewe vraag na goedere direk verhoog.

Daar kan geredeneer word dat owerheidslenings deur middel van kredietskepping gefinansier word in tye van 'n ernstige deflasie ten einde die grootste moontlike inflasionêre invloed te kan uitoefen. 'n Deflasionêre periode word egter deur 'n neiging tot oppotting gekenmerk. In navolging van die beleid van die neutralisering van die oorsake is dit allereers die taak van die owerheid om die ledige spare te aktiveer. Die gevaar van die finansiering van die begrotingstekort deur middel van geldskepping bestaan daarin dat indien daar nog ongebruikte spare is, dit op 'n tydstip aangewend sal word wat 'n oplewing tot groot hoogtes kan opvoer. Dit is daarom belangrik dat alvorens die regering tot kredietskepping oorgaan, dit ledige spare moet aktiveer.

### 3. Die funksionele finansieringsbenadering<sup>1)</sup>

Alhoewel dié begrip gebruik kan word om enige graad van fiskale politiek aan te dui, word dit gewoonlik gebruik om die fiskale politiek aan te dui wat die uitskakeling van die in- en deflasionêre gapings, met ander woorde die handhawing van 'n sekere peil van nasionale inkomste, as enigste doelstelling verabsoluteer. Hierdie benaderingswyse kan as die teenoorgestelde van die tradisionele teorie van staatsfinansies, waarvolgens die staat belastings kon hef slegs om sy minimum pligte te kan verrig met so min invloed as moontlik op die ekonomie, beskou word.

Waar 'n regering gedurende 'n ernstige depressie van mening is dat dit die aangewese maatreël is om sy bestedings te verhoog, sal die finansiering daarvan volgens dié teorie by wyse van kredietskepping deur die owerheid self geskied. Dit sal die owerheid in staat stel om direk sy doel van 'n toename in ekonomiese aktiwiteite te bereik, sonder die nadelige invloed wat ander finansieringsmetodes op die uitbreiding het. Finansiering van staatsuitgawes deur middel van spare sal volgens hierdie benadering uitbreiding vertraag. Dit is volgens hierdie benadering nie belangrik dat die begroting hoef te belanseer nie.

'n Inflasionêre gaping kan uitgeskakel word deur die heffing van sodanige belastings as wat nodig geag word daarvoor. Aangesien daar volgens hierdie benadering nie staatskuld bestaan nie, hoef dit dus nie vir die aflossing daarvan aangewend te word nie, maar moet dit bevries word of algeheel aan sirkulasie onttrek word.

Die aangaan en terugbetalings van lenings deur die owerheid word volgens dié benade=

---

1) Die teorie van „Functional Finance" word gewoonlik aan die naam van A. P. Lerner, wat die teorie begin het, gekoppel. Sien Lerner, op. cit., hoofstuk 24.

ring slegs gebruik om die rentekoers te beïnvloed. Waar die owerheid die rentekoers wil verlaag om investerings te stimuleer, sal dit geld vryelik teen 'n lae rentekoers uitleen en daardeur die algemene rentekoers afwaarts forseer. Omgekeerd, sal die owerheid geld vryelik leen waar rentekoerse verhoog moet word om investerings te ontmoedig.

Alhoewel dit die bedoeling van die beleid is om die ekonomie in sy huidige markvorm te handhaaf, en nie dat die openbare sektor die private sektor moet oorheers nie, sal 'n beleid van „merely ... tax when it wishes to decrease consumption, and reduce taxes (or increase bonuses) whenever it wishes to increase consumption"<sup>1)</sup> sonder inagneming van die ekonomiese gevolge van staatsfinansiële bedrywighede op die private sektor, noodwendig tot 'n ontmoediging van private inisiatief en 'n oorheersing van die private deur die openbare sektor lei.

#### 4. Struktuuraspekte

Die indirekte wyse waarop openbare bestedings gefinansier word, stel die owerheid in staat om 'n ewerediger verdeling van volksinkomste te verkry, deur die hoë inkomstegroepe meer as die laer inkomstegroepe te belas by wyse van 'n progressiewe inkomstebelasting, boedelbelasting, suksessie- en skenkingsregte, en 'n vermoënsbelasting. Die herverdelende invloed van hierdie belastings kan deur 'n algemene omsetbelasting of 'n toegevoegdewaardebelasting teengewerk word, aangesien dit weens die regressiewe aard daarvan meer van die laer inkomstegroepe as van die hoër inkomstegroepe sal wegneem. Waar 'n hoë graad van progressiwiteit bestaan, sal die verbruiksbelastings die invloed op 'n herverdeling van inkomste in 'n mate neutraliseer. Daarenteen is 'n aksynsbelasting wat op luukshede of minder noodsaaklike goedere gehef word, progressief, aangesien dit hoofsaaklik deur die hoë inkomstegroepe gebruik

---

1) Lerner, op. cit. , p. 313.

word. Dit sal dus neig om 'n meer gelyke verdeling tot stand te bring.

Vir die beoordeling van die mate van herverdeling van volksinkomste wat deur fiskale optrede teweeggebring word, moet ook na die besteding van die belastingopbrengs gekyk word. Waar owerheidsdienste op goedere en dienste waarskynlik op dieselfde wyse verdeel is tussen die verskillende inkomstegroepe as wat die geval is met die inkomste uit die produksieproses, sal oordragbetalings hoofsaaklik die laer inkomstegroepe begunstig. Dit geld veral pensioenbetalings aan oues van dae, ongeskiktes en oudgediendes, en uitbetalings ten opsigte van werkloosheidskadeloosstelling.<sup>1)</sup> Hierbenewens deel almal gelyk in kollektiewe dienste, wat ook die bevoordeling van die lae groepe beteken. Veral op die gebied van die onderwys sal dit oor die langtermyn tot 'n meer gelyke verdeling van volksinkomste kan lei.

Die mate waarin fiskale politiek daarin slaag om meer gelyke inkomstes te verseker, sal van die graad van progressiwiteit van die belastingstelsel afhang, asook van die openbare besteding.

## 5. Die uitwerking van persoonlike en faktoraspekte op ekonomiese groei

### 5.1 Begeerte tot werk, spare en investerings as gevolg van belastingheffing en bestedings

Die invloed van belastings op die begeerte tot werk en spare word nie soseer deur die belastingheffing op 'n gegewe oomblik bepaal nie, maar eerder deur die verwagting ten opsigte van die voortsetting van die belasting. Indien die belasting slegs 'n tydelike maatreël is, sal dit nie 'n noemenswaardige invloed op die werk- en spaarneiging uitoefen nie. Waar die belasting van 'n permanente aard is, sal die invloed op werk en spare, en dus op investering, van die persoonlike reaksies op die belastingheffing asook van die aard van die belasting afhang.

---

1) Sien o. a. Smithies, op. cit., p. 189.

Persoonlike reaksies sal afhang van 'n persoon se elastisiteit t. o. v. beskikbare inkomste in verhouding tot inspanning en opoffering om inkomste te verkry. 'n Persoon met 'n redelike onelastiese vraag na inkomste sal neig om harder te werk as gevolg van 'n verhoging van die belastingdruk, terwyl 'n persoon met 'n elastiese vraag na inkomste dieselfde of 'n laer werkstempo as voorheen sal handhaaf.

Alhoewel dit meestal aanvaar word dat die persoonlike vraagelastisiteit t. o. v. inkomste groot is, is daar gevalle aan te wys waar dit anders kan wees. 'n Persoon met 'n verantwoordelikebesef om etlike afhanklikes te onderhou, of wat vir 'n bepaalde doel spaar, sal harder werk ten einde die doelstelling te bereik. Verder sal 'n neiging om 'n sekere sosiale status te handhaaf, of 'n neiging tot magsuitoefening in die sakelewe, groter inspanning tot gevolg hê. Dalton sê van die laasgenoemde geval: „The placing of obstacles, such as increased taxation, in the way of their desire to go on accumulating seems only to exhilarate such men”.<sup>1)</sup>

Daar is belastings wat geen invloed op die individuele begeerte tot arbeid en spare sal uitoefen nie, wat die vraagelastisiteit t. o. v. inkomste ook al mag wees. 'n Voorbeeld hiervan is belastings op toevallige inkomste, aangesien sowel die inkomste as die belasting onverwags van aard is, en so 'n belasting slegs dien om die onverwagte inkomste te verminder.

In die geval van 'n groot vraagelastisiteit t. o. v. inkomste sal 'n inkomstebelasting die begeerte tot werk en spare in 'n groter mate verminder as verbruiksbelastings. In laasgenoemde geval sal dit die begeerte in 'n geringe mate verminder in soverre dit die koopkrag van inkomste wat van 'n gegewe hoeveelheid inspanning verkry word, verminder. Wat inkomstebelasting betref, sal dit direk besteebare inkomste, met ander woorde die bedrag wat vir verbruik en die bedrag wat vir spare beskikbaar is, vermin-

---

1) Dalton, op. cit., p. 108.

der. 'n Hoë progressiewe inkomstebelasting sal ongetwyfeld in die geval van 'n hoë vraagelastisiteit t. o. v. inkomste, 'n nadelige invloed op die arbeids- en spaaraanbod uitoefen.

Wat 'n klein vraagelastisiteit t. o. v. inkomste betref, sal verbruiks- en inkomstebelasting neig om die begeerte tot arbeid en spare, en dus investerings, te stimuleer.

Daar bestaan geen direkte verband tussen voordele uit toekomstige oordragbetalings en die begeerte tot werk en spare nie. In soverre as wat toekomstige ontvangstes bekend is, is dit egter waarskynlik dat dit die begeerte tot werk sal demp, aangesien die vraag na inkomste oor die algemeen elasties is. Wat 'n voorwaardelike skenking betref, bv. slegs in tyd van siekte, dit sal nie neig om die begeerte tot werk te verminder nie, maar selfs neig om dit te verhoog.

## 5.2 Vermoë tot werk, spare en investerings as gevolg van belastings en bestedings

Indien 'n belasting 'n persoon se fisiese en geestelike potensialiteite verminder, sal dit sy vermoë tot arbeid verminder. Dit is dus nie wenslik om belastings (direk of indirek) op die lae inkomstegroepe te hef nie, aangesien dit nie slegs die huidige geslag se vermoë om te werk belemmer nie, maar ook die toekomstige geslagte s'n. Dit is om hierdie rede wenslik dat inkomste en verbruik vir die lae inkomstegroepe tot die peil wat vir hul bestaansminimum noodsaaklik is, van belastingheffing vrygestel word. Wat verbruiksgoedere betref, behoort nie slegs streng noodsaaklikhede vrygestel te word nie, maar ook ander goedere wat deur tradisie as noodsaaklikhede beskou word, en waarvan die vraag so sterk onelasties is dat belasting dáárop geen belangrike uitwerking sal hê nie, maar wel op die vraag na werklike noodsaaklikhede.

Deur middel van openbare besteding kan die owerheid persoonlike produktiwiteit verhoog en dus ook die persoonlike vermoë tot arbeid. Deur middel van byvoorbeeld gra-

tis onderwys mag die owerheid die vermoë tot werk van die toekomstige geslagte vermeerder. Sulke indirekte skenkings mag groter produktiwiteit skep as direkte toelaes wat vir minder voordelige doeleindes bestee mag word.

### 5.3 Herverdeling van produksiefaktore as gevolg van belastings en bestedings

Volgens die tradisionele opvatting sou 'n herverdeling van produksiefaktore as gevolg van belastingheffing aanleiding tot verminderde produktiwiteit van die produksiefaktore aanleiding gee, en daarom is altyd voorkeur aan dié belastings gegee wat 'n minimum invloed op die herverdeling van bronne uitoefen. Alhoewel dit nog 'n oorweging by belastingheffing is om die indiensnamepatroon van produksiefaktore sover moontlik te handhaaf, is dit nie noodwendig dat die herverdeling daarvan hul produktiwiteit sal verminder nie. Dit sal daarvan afhang of 'n optimum posisie voor belastingheffing bestaan het, en hoedanig die toestand na belastingheffing verkry kan word.

Belastingheffing veroorsaak dat produksiefaktore verskuif word van belaste na minder belaste of vrygestelde bedryfstakke. Dit kan as 'n metode van belastingvermyding beskou word wat voortvloei uit die rasonale dryfveer tot maksimilisatie van wins deur optimum produksie. 'n Verskuiwing sal egter nie altyd maklik kan plaasvind nie, aangesien arbeid en kapitaal neig om in hul besondere werkkringe gespesialiseerd te maak.

Die herverdeling van produksiefaktore tussen verskillende bedryfstakke sal van die vraag- sowel as die aanbodelastisiteit van die belaste produk(te) afhang. Die moontlikheid is dus groot dat belastingheffing tot 'n verskuiwing van produksiefaktore aanleiding sal gee. 'n Herverdeling tussen verskillende aanwendingsmoontlikhede is egter nie altyd ongewens nie. Dit mag juis uit die oogpunt van die verwesenliking van 'n land se sosiale en ekonomiese doelstellings gewens wees om in 'n sekere mate deur middel van belastingheffing 'n verskuiwing te bewerkstellig. Dit mag verder noodsaaklik wees om vir die verwesenliking van spesifieke doelstellings, soos onder andere die

aanmoediging van uitvoere of die vervaardiging van invoervervangende goedere tot verbetering van 'n land se betalingsbalansposisie, sodanige bedrywe deur belastingheffing te begunstig. Dit geld ook die deurstroming van openbare fondse.

Net soos belastingheffing nooit neutraal ten opsigte van die verdeling van produksiefaktore kan staan nie, sal owerheidsbesteding ook tot 'n verskuiwing lei.

Hoe moeilik dit ook al in die praktyk uitvoerbaar is, sal 'n verskuiwing van bronne tussen aanwendingsmoontlikhede altyd uit die oogpunt van sosiale welvaart geregtig wees solank as wat die voordeel van sodanige verskuiwing meer is as die sosiale koste daarvan. Dit geld 'n verskuiwing t. o. v. private én openbare aanwendingsmoontlikhede.

TABEL 1  
VERLOOP VAN EKONOMIESE AANWYSERS IN SUID-AFRIKA 1959-1970<sup>1)</sup>

\* Voorlopieg

1) Bylae tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Maart 1971, Junie 1971 en September 1971.

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*	1969*	1970*
<b>1. Bruto Volksprodukt:</b>												
markpryse (R miljoene)	4993	5274	5546	5912	6555	7209	7879	8555	9459	10152	11339	12404
reële pryse (R miljoene)	5369	5551	5735	6054	6547	6986	7448	7799	8391	8712	9325	9797
(a) Landbou	589	601	664	682	753	711	760	834	1047	963	1005	1036
(b) Mynbou	630	684	710	742	790	882	947	1024	1050	1114	1202	1203
(c) Vervoer, opberging en kommunikasie	469	506	512	554	613	677	710	756	861	910	993	1072
(d) Fabriekswese	942	1023	1111	1191	1363	1542	1745	1875	2010	2143	2390	2657
(e) Groot- en Kleinhandel, Verversings en Akk	684	696	708	777	869	962	1055	1116	1241	1378	1509	1623
(f) Finansiering, versekering, vaste eiendom (Netto)	431	459	486	513	560	621	683	751	827	946	1093	1247
<b>2. Bruto binnelandse besteding (R miljoene)</b>	4601	4983	5049	5358	6152	7002	7895	8264	9332	9755	11200	12811
(a) Privaat	3213	3381	3493	3680	3974	4463	4857	5267	5685	6252	6889	7649
(i) Duursaam	292	315	285	302	362	462	479	523	574	654	785	878
(ii) Semi-duursaam	577	603	612	644	709	800	872	939	1007	1110	1237	1402
(iii) Nie-duursaam	1426	1489	1565	1635	1733	1913	2103	2272	2448	2643	2830	3099
(iv) Dienste	918	974	1031	1099	1170	1288	1403	1533	1656	1845	2037	2270
(b) Owerheid	456	485	525	619	690	779	868	978	1041	1146	1301	1455
(c) Bruto binnelandse investering	1009	1150	1147	1118	1513	1758	2198	2104	2691	2339	2945	3642
(i) Bruto Vaste investering	1042	1061	1068	1072	1302	1611	1977	2084*	2219	2316	2620	3061
Privaat	599	624	618	614	747	962	1122	1173	1242	1255	1413	1647
Algemene owerheid	359	370	382	378	438	525	699	717	739	805	937	1079
Openbare Korporasies	84	67	68	80	117	124	156	194	238	256	270	335
(ii) Voorraadbelegging	-33	89	79	46	211	147	221	20	472	23	325	581
<b>3. Bruto binnelandse besparing (R miljoene)</b>	1177	1187	1362	1435	1679	1710	1902	2103	2510	2414	2700	2799
(a) Persoonlike besparing	381	289	505	579	569	407	571	719	865	661	674	729
(b) Maatskappy besparing	171	194	168	205	217	342	316	335	301	333	462	382
(c) Surplus van Owerheid	173	222	177	108	306	313	296	258	474	475	537	554
<b>4. Pryse (Indeks)</b>												
(a) Verbruikers	94.0	95.5	97.6	98.9	100	102.6	106.7	110.6	114.4	116.7	120.5	125.4
(b) Groothandel	94.7	96.4	98.4	98.9	100	102.3	106.0	110.4	113.3	114.7	117.7	121.6
<b>5. Algemene Ekonomiese Aanwysers</b>												
(a) Fisiese volume: fabrieksproduksie (Indeks)			82.3	87.9	100	115.2	124.2	133.5	141.9	148.0	163.2	171.6
(i) Duursame (Indeks)			79.1	84.9	100	117.5	130.5	134.6	138.3	140.6	155.2	164.4
(ii) Nie-duursame (Indeks)			84.9	90.4	100	113.3	119.0	132.6	144.8	154.1	169.7	177.5
(b) Fisiese volume: mynproduksie (Indeks)	79.7	85.0	89.3	95.3	100	107.6	112.7	121.3	122.0	127.8	133.2	143.4
(c) Konstruksie: Waarde van bouplanne goedgekeur (Indeks)	78.3	82.0	59.1	61.1	100	147.3	168.9	147.7	182.7	207.7	250.8	324.4
(d) Handel												
(i) Aantal nuwe motors verkoop (Indeks)	78.2	89.0	68.7	73.7	100	129.8	115.8	125.9	126.0	137.1	161.1	182.7
(ii) Waarde van Kleinhandelsverkope (Indeks)	81.2	84.2	85.8	90.9	100	113.5	121.9	129.3	136.4	144.6	161.5	176.7
(e) Indiensname: (Aantal)												
Geregistreerde werkloos (Blankes, Kleurling, Asië)	26585	25738	30381	29160	19876	14917	11653	13533	13891	13668	10893	8489
(f) Spoorweginkomste (Indeks)	76.2	83.0	83.3	90.0	100	109.2	116.1	118.9	130.8	139.7	147.2	155.8
(g) Waarde van transaksies in Vaste eiendom (Indeks)	63.5	70.9	58.7	68.5	100	147.1	132.5	132.5	159.6	193.6	294.1	325.2
(h) Bankdebiteringe (Indeks)	61.5	68.4	70.5	81.7	100	114.4	122.4	130.4	148.8	179.4	220.2	229.0
<b>6. Betalingsbalans (R miljoene)</b>												
(a) Goedere-uitvoer, (v. a. b.)	879	881	923	948	1024	1074	1067	1216	1323	1513	1484	1413
(b) Goedere-invoer (v. a. b.)	995	1124	1017	1041	1283	1578	1799	1645	1942	1885	2149	2578
(c) Netto Goudproduksie	503	530	576	632	688	736	775	769	775	769	847	837
(d) Saldo op lopende rekening	168	37	215	317	166	-48	-296	-1	-181	75	-262	-788
(e) Kapitaalbewegings												
(i) Privaatsektor												
Langtermyn	-61	-144	-40	-93	-132	-45	78	99	138	286	161	256
Korttermyn	3	-12	-21	11	32	-26	31	51	-2	43	-7	84
(ii) Sentrale regering en banksektor												
Langtermyn	17	11	-7	-22	-10	-4	26	-27	-43	54	17	99
Korttermyn	-23	-8	-22	3	25	19	59	8	-36	16	-23	-1
(iii) Totale kapitaalbeweging (invloei +)	-61	-180	-129	-88	-80	-41	255	141	162	459	197	501
(f) Totale verandering in goud en valuta reserwes	107	-143	86	229	86	-89	-38	140	-27	534	-58	-263

## HOOFSTUK 3

### PERSPEKTIEF TEN OPSIGTE VAN EKONOMIESE TOESTANDE EN FISKALE MAATREËLS IN DIE PERIODE 1960 - 1970

Hierdie hoofstuk word in twee dele saamgestel, t.w. deel I: algemene ekonomiese toestande wat in die periode onder beskouing bestaan het en deel II: die fiskale maatreëls wat in dieselfde tydperk toegepas is.

#### DEEL I

#### OORSIG VAN EKONOMIESE TOESTANDE

##### 1. Inleiding

Weens die feit dat die fiskale optrede van die owerheid noodwendig verband moet hou met en direk ingestem is op die ekonomiese omstandighede wat bestaan het ten tyde van die begroting, is dit noodsaaklik om hierdie ekonomiese omstandighede vir die periode van die ondersoek onder oë te neem. Dit verklaar nie alleen die fiskale politiek waarop die begroting in 'n spesifieke jaar berus nie, maar voorsien ook die breë agtergrond waarteen die fiskale optredes soos in die begroting beliggaam, krities beoordeel kan word.

Die beskrywing van die ekonomiese omstandighede vir die onderhawige periode moet noodwendig in 'n studie soos hierdie beknop weergegee word. Daarom sal gepoog word om die beskrywing te laat geskied aan die hand van die vyf basiese aanwysers, naamlik bruto binnelandse produk, bruto binnelandse besteding en besparing, pryse en die betalingsbalansposisie van elke jaar. Hierdie aspekte word statisties omvangryk gedek in tabel 1. Hierdie tabel bevat meer besonderhede as die genoemde aanwysers, dog is in die tabel opgeneem omdat dit die insig omtrent die wyse van verloop van die ekonomiese omstandighede in 'n duideliker

lig kan stel.

Die doel is nie om die gegewens van tabel 1 omvattend en in besonderhede in behandeling te neem nie maar om hoofsaaklik te konsentreer op die neigings<sup>1)</sup> wat daardeur geopenbaar word. Die bespreking in hierdie hoofstuk beoog slegs om 'n nuwe lig te werp op 'n materie wat aanvaar word om grootliks vanself te spreek.

Die grafiese voorstellings in hierdie hoofstuk word beskou 'n volledige weergawe van die neigings van die genoemde ekonomiese aanwysers te wees. Daarom sal die bespreking in die volgende bladsye van hierdie hoofstuk hoofsaaklik gerig wees op 'n nadere toelichting van die "trend"-matige verloop van die ekonomiese aanwysers gedurende die onderhawige periode. Op basis van hierdie "neigings" in die Suid-Afrikaanse ekonomie sal die sinvolheid van die owerheid se fiskale maatreëls en optredes in die volgende hoofstukke beoordeel word.

## 2. Die bruto binnelandse produk

Die mees algemeen aanvaarde maatstaf vir ekonomiese groei in 'n land is die koers van verandering in die reële bruto binnelandse produk.<sup>2)</sup> Die bruto binnelandse produk is die mees omvattende begrip in die nasionale rekeninge en verteenwoordig die waarde van alle finale goedere en dienste wat binne die geografiese gebied van 'n land gedurende 'n sekere tyd, gewoonlik 'n jaar, geproduseer en gelewer word. Volgens die Ekonomiese Ontwikkelingsprogram van Suid-Afrika, die eerste waarvan in Desember 1964 vir die periode 1964 tot 1969 deur die Departement van Beplanning opgestel is, is die hoogs moontlike groeikoers waartoe

---

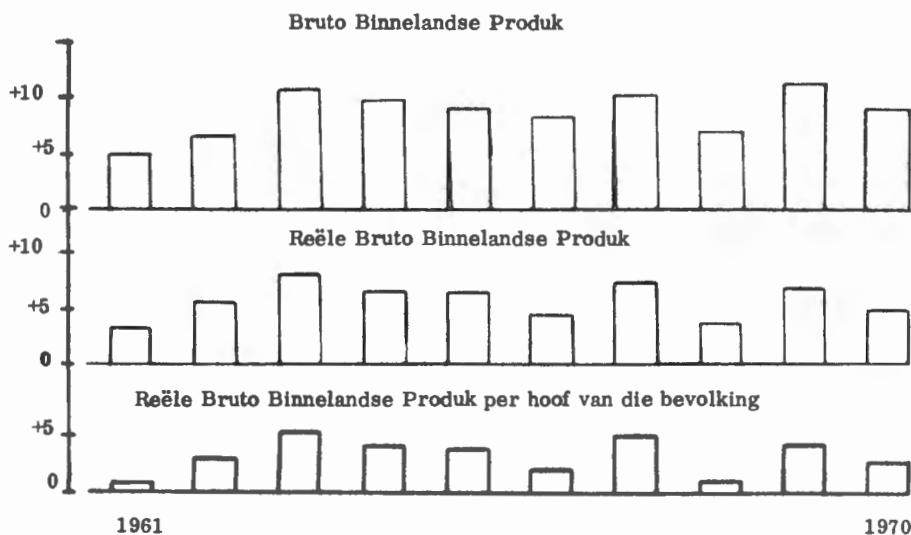
1) "Trend", neiging of tendens word in hierdie studie as sinoniem aanvaar. Bakker beskou die "trend" as "de tendens, die in tal van ekonomiese reeksen valt waar te nemen, wanneer men de ontwikkeling over een periode van meerdere tientallen van jaren beschouwt," Die klem sal hier val op die "algemene voortschrijdende beweging" hoewel die periode enigsins korter is as Bakker se "meerdere tientallen van jaren". ———Bakker, O. Statistiek; een inleiding tot de statistische methode en haar toepassingen, deel I, Leiden, Purmerend, J. Muusses, 1934. p. 252.

2) Sien Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.3.

die Republiek se ekonomie in staat is, 5½% per jaar.<sup>1)</sup> Volgens die E.O.P. sal 'n vinniger groeikoers as 5½% lei tot inflasie, tot knelpunte in die geskoolde mannekragposisie, tot langtermynkapitaal-, asook tot betalingsbalansprobleme. Daarenteen sal 'n laer koers van toename in die bruto binnelandse produk weer onvoldoende wees om vir die groeiende bevolking werkgeleentheid te verskaf. Ekonomies groei word basies geassosieer met die uitbreiding van die land se produksiekapasiteit en aanbod van goedere en dienste eerder as die vraag daarna. Die belangrikste spesifieke element in die groeiproses is die volume investerings in 'n volkshuishouding.

Soos uit grafiek 1 blyk, het die bruto binnelandse produk teen markprys vanaf 1960 tot 1970 teen 'n gemiddelde jaarlikse koers van 8,9% toegeneem.

GRAFIEK 1  
 JAARLIKSE PERSENTASIEVERANDERINGS IN DIE BRUTO BINNELANDSE  
 PRODUK, 1961 - 1970



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

1) Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.1

Indien prysstygings uitgesluit word, het die reële bruto binnelandse produk gemiddeld met ongeveer 5,9% toegeneem, terwyl die reële bruto binnelandse produk per hoof van die bevolking 'n toename van gemiddeld 3,3% getoon het. Gedurende 1965 tot 1970 was die reële bruto binnelandse produk se toename 5,7%, terwyl die toename vir 1969 tot 1970 nog laer was, naamlik 5,2%.

Gedurende 1965 tot 1970 het die toename van die reële bruto binnelandse produk per kapita 3,3% beloop, terwyl dit 2,8% vir 1969 tot 1970 was. Die grafiek toon verder dat die groeikoers aan die begin van die periode aan die afneem was. Die grondoorsaak hiervan was die onsekerheid in ekonomiese toestande en 'n afname in vertroue as gevolg van die politieke gebeurtenisse op die vasteland van Afrika as geheel en die onluste gedurende Maart 1960 in sekere Suid-Afrikaanse Bantoedorpsgebiede in besonder. 'n Verdere rede was die onverwagte uittrede van Suid-Afrika uit die Statebond en die verwagting dat dit tot hernieude onluste aanleiding sou gee.

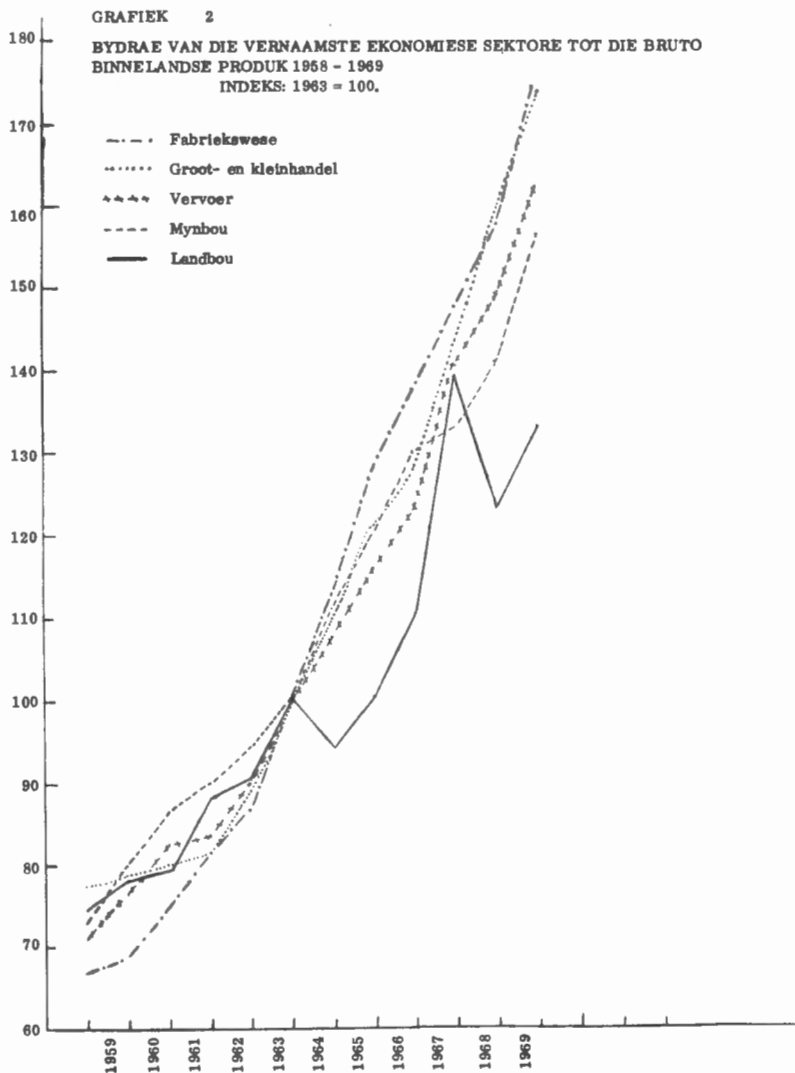
Vanaf 1962 het die groeikoers vinnig begin toeneem, en gedurende 1963 het die reële bruto binnelandse produk met nie minder nie as 8,1% toegeneem. Hierdie vinnige toename tot 1963 het met 'n inflasiekoers van minder as 3% plaasgevind. Die hoë koers van toename was egter slegs moontlik aangesien alle produksiefaktore nog nie ten volle beset was nie. Vanaf 1964 het die toename van die bruto binnelandse produk, behalwe in 1965, met 'n inflasiekoers van gemiddeld 3,8% gegaan. Gedurende 1969 het dit selfs 4,7% beloop.<sup>1)</sup>

---

1) Die verskil tussen die koers van toename van die reële bruto binnelandse produk en die bruto binnelandse produk teen markpryse, kan egter ook aan spesiale faktore toegeskryf word, soos die instelling van die verkoopreg in Maart 1969, aansienlik salaris- en loonaanpassings in die openbare sektor, en die premie op die goudverkope. Sommige van hierdie faktore, soos die premie op die goudverkope en die salaris- en loonaanpassings in die openbare sektor, word egter nie in die verbruiksprysindeks weerspieël nie, sodat laasgenoemde 'n kleiner inflasiekoers aandui. Soos uit die verdere bespreking sal blyk, openbaar die infalsiekoers van meer as 3% vanaf 1964 hom ook in die verbruiksprysindeks.

Hierdie gegewens bevestig die bevindings van die Ekonomiese Ontwikkelingsprogramme dat 'n hoër groeikoers as 5½% per jaar tot inflasie aanleiding kan gee.

Wat die bydrae van die verskillende sektore tot die bruto binnelandse produk betref, blyk dit dat al die sektore, behalwe landbou, 'n bestendige bydrae tot die bruto volksproduk gelewer het. Grafiek 2 toon dat in die landbousektor groot skommeling van jaar tot jaar voorgekom het. As gevolg van ongunstige weeromstandighede het die landbousektor gedurende 1964 en 1968 'n kleiner bydrae tot die bruto volksproduk gelewer as in ander jare. Gedurende 1967 het gunstige weeromstandighede weer meegehelp dat die landbou 'n groot rol kon speel in die aansienlike toename van 7,6% in die reële bruto binnelandse produk van daardie jaar.



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

Die fabriekswese, die sektor wat nog altyd die grootste bydrae tot die bruto binnelandse produk gelewer het, het sy bydrae van 1960 tot 1970 verhoog. Die grafiek toon egter dat, na 'n vinnige toename gedurende 1964 tot 1965, die fabriekswese vanaf 1966 tot 1968 weer stadiger toegeneem het maar versnel het gedurende 1969.

Die bruto binnelandse produk bestaan uit private verbruik, investering, lopende owerheidsbesteding, voorraadinvestering en die verskil tussen uitvoer en invoer. Die bruto binnelandse besteding, wat uit die eerste vier komponente bestaan, word in paragraaf 3 verder ontleed. In paragraaf 7 word die vyfde bestanddeel, naamlik die verskil tussen uitvoere en invoere, verder toegelig terwyl voorraadinvesteringe wat gedurende die tydperk onder bespreking geen belangrike rol gespeel het nie, behalwe in 1965 en 1967, met die afname van die totale binnelandse vraag, in hierdie studie nie verder aandag sal geniet nie.

### 3. Bruto binnelandse besteding

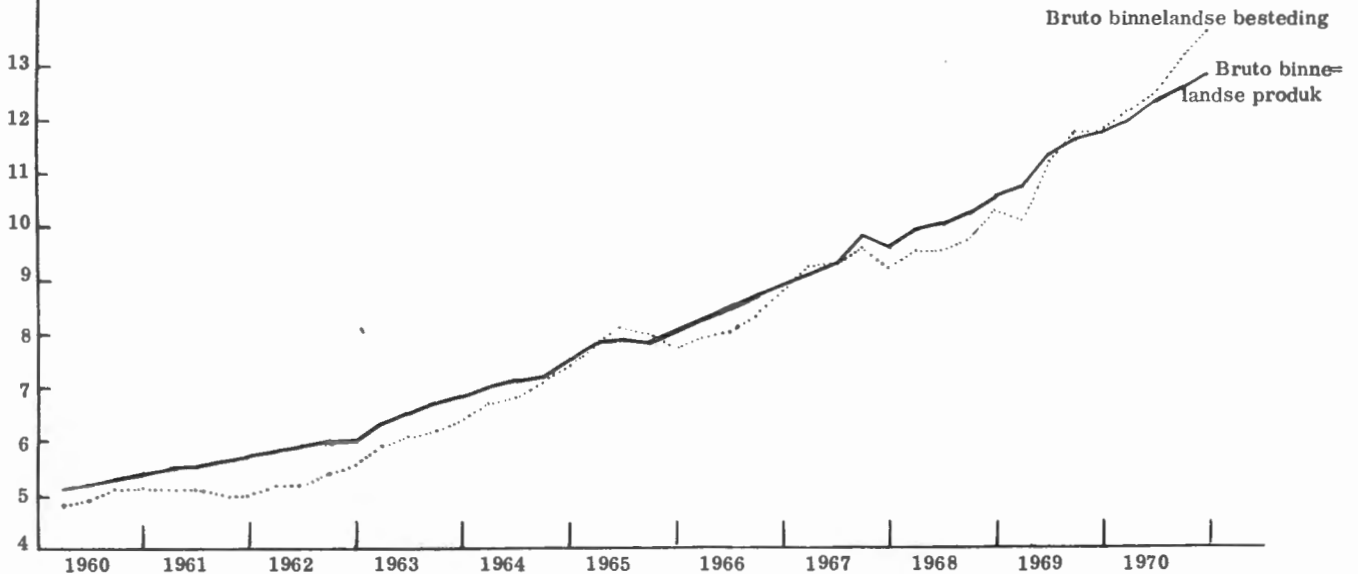
#### 3.1 Ontwikkelingstendens

Uit Grafiek 3, wat die bruto binnelandse produk in vergelyking met die bruto binnelandse besteding aantoon, blyk dit dat laasgenoemde groter skommeling getoon het as eersgenoemde, soos die volgende bespreking sal aantoon.

Nadat dit vanaf die laaste kwartaal van 1960 feitlik konstant gebly het, het dit gedurende die derde kwartaal van 1961 gedaal, gedurende die laaste kwartaal van daardie jaar gelyk verloop en weer vanaf 1962 begin styg. Die grafiek toon aan dat die styging sedert 1962 vinniger as die van die bruto binnelandse produk was, terwyl dit teen ongeveer die middel van 1965 die bruto binnelandse produk vir die eerste keer oortref het. Die vinniger toename van die totale binnelandse vraag bo die totale

BRUTO BINNELANDSE PRODUK EN BRUTO BINNELANDSE BESTEDING TEEN MARKPRYSE  
1960 - 1970 NA UITSKAKELING VAN SEISOENSINVLOED

(Kwartaalsyfers teen 'n jaarlikse koers - R000 miljoene)



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

binnelandse aanbod van goedere en dienste het, ten spyte van 'n vinnige styging in invoer, tot vraaginflasie vanaf ongeveer die helfte van 1964 gelei. Hierdie inflasionêre druk het feitlik vir die res van die periode bly voortbestaan behalwe in die laaste helfte van 1965, die laaste kwartaal van 1967 en die eerste kwartaal van 1969, en dit vorm die kern van die stabiliteitsprobleem wat deur die fiskale politiek in die periode wat deur hierdie studie gedek word, aangedurf moes word. Vanaf die tweede kwartaal van 1969 het die Bruto binnelandse besteding skerp begin styg en die binnelandse aanbod van goedere en dienste voortdurend oortref.

Dit is opvallend dat die bruto binnelandse besteding, in teenstelling met die latere gang daarvan, gedurende 1960-1961 traag was om toe te neem sodat die Minister hom geroepe gevoel het om die besteding aanhoudend en doelbewus te stimuleer selfs nadat die oplewing 'n gevaarmerk bereik het. Wat is die rede vir hierdie aanvanklike traagheid?

Dit moet gewyt word aan 'n trae neiging tot kapitaalbesteding deur die privaatsektor. Die rede vir die traagheid van die kapitaalbesteding kan weer herlei word na die traagheid van verbruik, maar in hierdie geval lê die oorsaak waarskynlik buite die ekonomiese sfeer, naamlik in die politieke onrus wat gedurende 1960 en 1961 in die land bestaan het sowel as in die verwagting dat die moontlike uittrede van Suid-Afrika uit die Britse Gemenebes en die omskakeling na 'n Republikeinse staatsvorm met nuwe onluste gepaard kon gaan.

### 3.2 Volksrekeningkundige samehang

Dit wil voorkom of die aanhoudend stygende verloop van die bruto binnelandse besteding (wat eintlik persoonlike verbruik en investering voorstel) uit 'n konjunktoreel-stabiliserende oogpunt die belangrikste doelwit van begrotingspolitiek in die periode van hierdie studie behoort te gevorm het. Om egter konjunktoreel-stabiliserend te begroot kan die Minister hom nie laat lei deur totaliteitsbegrippe en verskynsels soos die totaalbegrip bruto binnelandse besteding nie. 'n Verdere analise van die bruto binnelandse besteding en die komponente daarvan blyk gebiedend noodsaaklik te wees.

Voordat die komponente van bruto binnelandse besteding onder nadere analise geneem word, volg 'n aanduiding van die tegniese samehang van die totaalbegrip.

In grafiek 4 word die komponente volgens volksrekeningkundige praktyk aangedui as privaatverbruiksbesteding, owerheidsverbruikbesteding en bruto binnelandse vaste investering. Hierdie bruto binnelandse vaste investering geniet verdere analise in grafiek 5 deur die komponente private vaste investering, openbare owerhede se vaste investering asook die van openbare kor=

porasies. Ook privaatverbruiksbesteding moet vir die doel van hierdie studie aan verdere ondersoek onderwerp word en kom daarom aan die orde in grafiek 7, terwyl slegs twee van die elemente van privaatverbruiksbesteding wat besonder konjunktuur-gevoelig blyk te wees, naamlik duursame en semiduursame verbruiksgoedere, vir analise aan die orde gestel word in grafieke 8 en 9 onderskeidelik.

Privaat-vaste investering volgens grafiek 5 word verder ontleed in grafiek 6 by wyse van beskouing van sy komponente, naamlik woongeboue, masjinerie en toerusting.

### 3.3 Analise van die onderskeie tendense

#### 3.3.1 Bruto binnelandse besteding

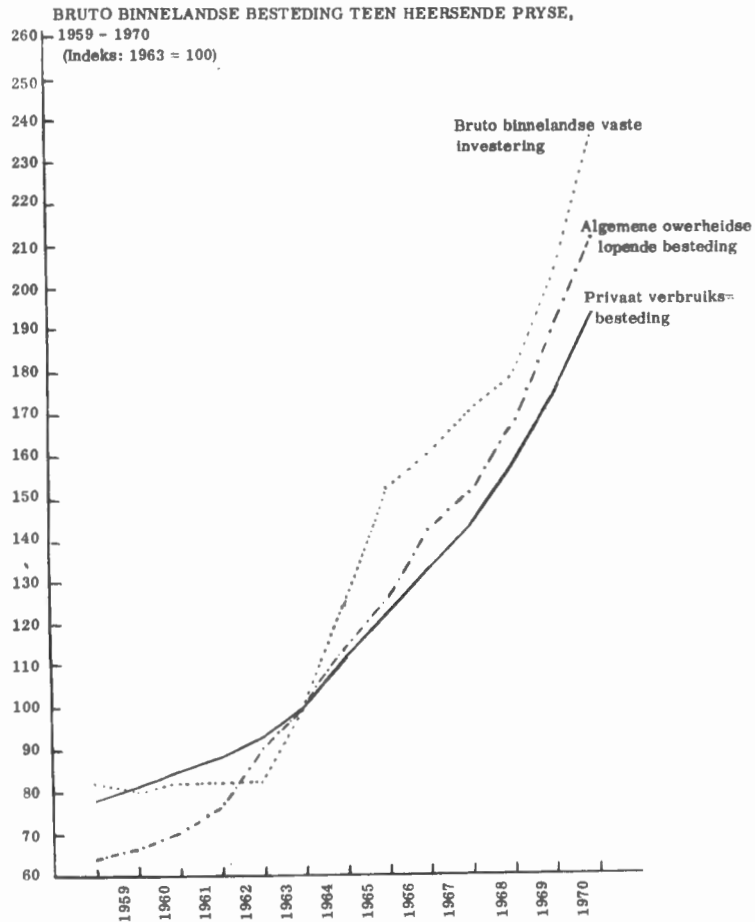
Die tendense van die veranderlikes wat in grafiek 4 opgeneem is, blyk stygend te wees vir die volle periode van ondersoek behalwe bruto binnelandse vaste investering wat voor 1963 naastenby horisontaal en na 1963 teen 'n wisselende tempo net stygend verloop het. Hierdie wisseling in tempo blyk veral in die afnemende styging van vaste investering tussen 1966 en 1968 tot die rede waarvan in latere bespreking teruggekeer sal word.

Ewe belangrik as bruto vaste investering is die element privaatverbruiksbesteding wat deurgaans skerp gestyg het en telkens deur die Minister onder positiewe druk tot verdere stygings geplaas is ("Die huidige ekonomiese herlewing is be=moedigend, maar het waarskynlik nog nie ver genoeg gegaan nie - my gevolgtrekking is dus dat 'n stimulering van verbruik tog wenslik is").<sup>1)</sup> Ten spyte van privaatverbruik se skynbaar

---

1) Hansard, 20 Maart 1963, Kol. 3232.

GRAFIEK . 4



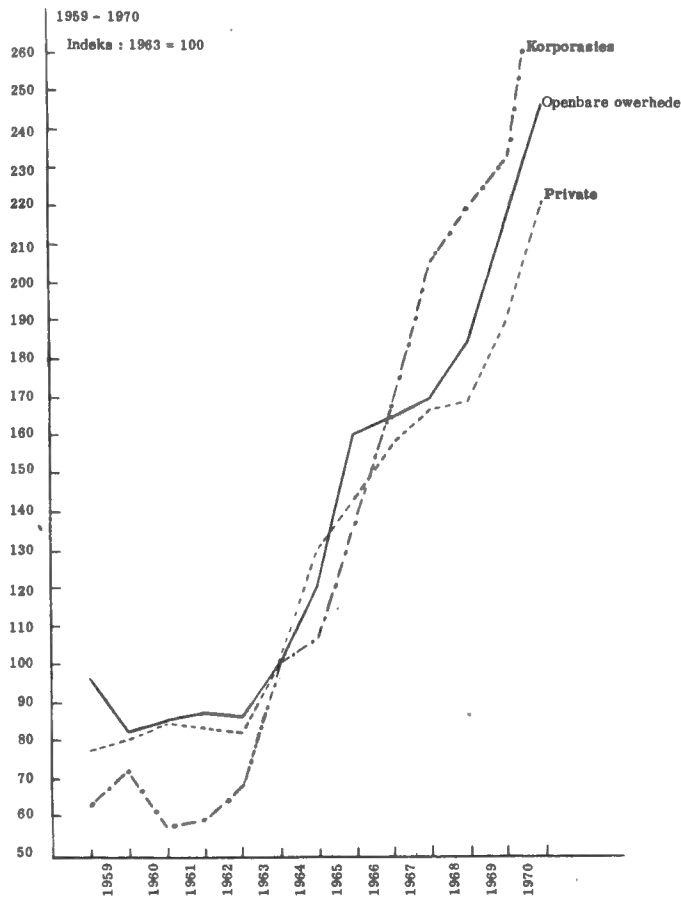
Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

onverstoorde stygende verloop vertoon sy samestellende elemente 'n belangrike mate van skommeling sodat dit net soos bruto vaste investering nadere ondersoek noodsaaklik maak.

### 3.3.2 Bruto binnelandse vaste investering

Die elemente van hierdie grootheid vertoon 'n skommelende verloop in die periode voor 1963 sodat bruto vaste investering in geheel (grafiek 4) feitlik konstant gebly het. Die skommelende verloop voor 1963 van die elemente van grafiek 5 (veral die dalende neiging van privaat-vaste investering) is waarskynlik te wyte aan die politiek omstandighede rondom 1960 (waarna voorheen verwys is), die bestryding waarvan deur die Minister by wyse van stimulering van privaatverbruik aangepak is. Die stadige toename van openbare investerings moet teruggevoer word na die geleidelike afloop van die kapitaalprogram van die Spoorweë.

## BRUTO BINNELANDSE VASTE INVESTERING VOLGENS TIPE ORGANISASIE,

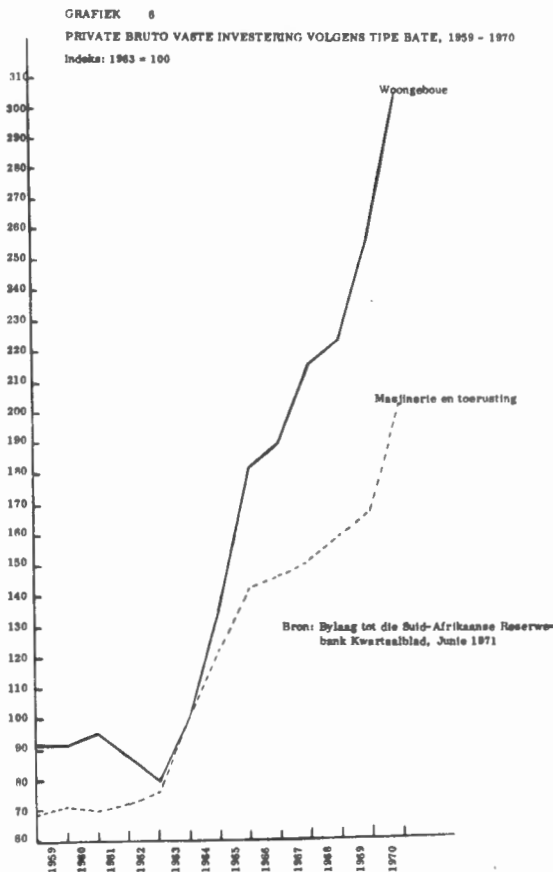


Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank, Kwartaalblad, Junie 1971

Sedert 1963 vertoon aldie veranderlikes van grafiek 5 'n meteoriese toename met die uitsondering van kapitaalbesteding deur openbare owerhede en die privaatsektor in die periode 1966 tot 1968. Die langsame groei in investering gedurende hierdie jare moet dus aan hierdie twee elemente toegeskryf word. Dit verklaar die dalende neiging in hierdie periode waarna in paragraaf 3.3.1 verwys is. Die afname in die totale bruto binnelandse vaste investering gedurende 1966 tot 1968 (grafiek 4) moet volgens grafiek 5 gedurende 1966 op die openbare owerheid, gedurende 1967 ook op die privaatsektor en gedurende 1968 op die privaatsektor tuisgebring word. Sedert 1966 het die openbare owerheid se investeringsneiging indrukwekkend herstel terwyl privaatse investering 'n konstante negatiewe gaping ten opsigte van die owerheidsneiging gehandhaaf het. Daarom word die privaatinvestering in grafiek 6 aan verdere ondersoek onderwerp.

### 3.3.3 Bruto vaste investering deur die privaatsektor

Grafiek 6 analiseer slegs twee van die samestellende elemente van privaat-vaste investering waarvan investering in masjinerie en toerusting (die fabrieksektor) eintlik die voorwerp van bespiegeling vorm. Woongeboue is hierby gevoeg ten einde die kontras aan te toon tussen investering in produksiepotensiaal en dus van ekonomiese groei andersyds en van verskansing teen gelderosie in inflasietyd andersyds. Dit wil dus voorkom of



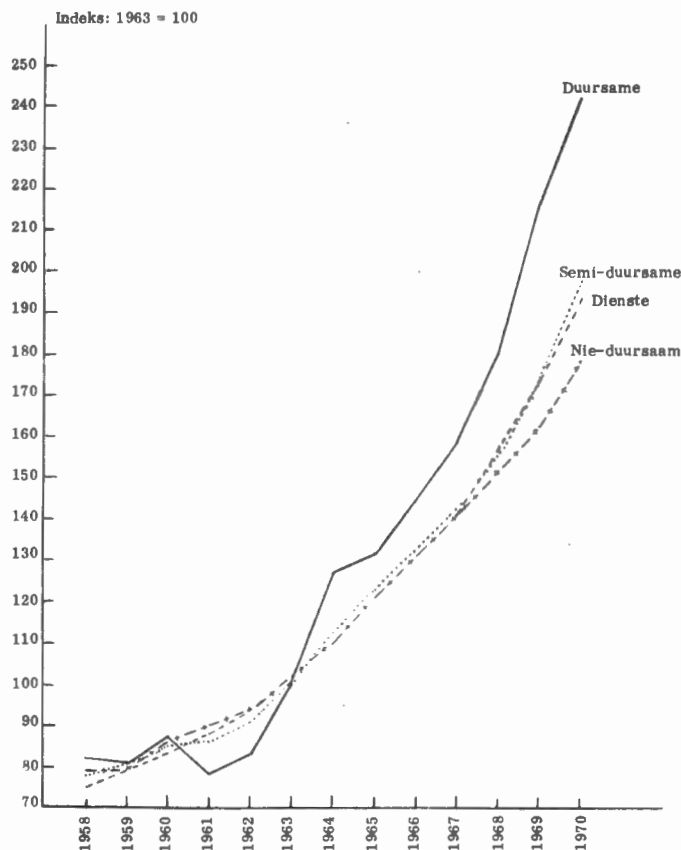
die privaatsektor verkies het om verskansend spekulatief te investeer eerder as op 'n basis van ekonomiese oorwegings. Opvallend is die afnemende toename van investering in masjinerie en toerusting in die periode 1966 tot 1969, waar die dekade onder beskouing eintlik gekenmerk staan as 'n periode van buitengewone hoë verbruiksbesteding (vraaginflasie).

### 3.3.4 Privaatverbruiksbesteding

Hier moet die betoog onderbreek word om terug te keer na grafiek 4 waar die element privaatverbruiksbesteding reeds volgens paragraaf 3.3.1 beskryf is as 'n egalig snel stygende grootheid met dieperliggende woelinge. Hierdie woelinge word aan die orde gestel in grafiek 7.

GRAFIEK 7

PRIVAAT VERBRUIKSBESTEDING INGEDEEL VOLGENS DIENSTE EN DUURSAAMHEID (Heersende pryse), 1958 - 1970



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, 1971.

Van die vier elemente van privaatverbruiksbesteding openbaar duursame verbruiksgoedere 'n hiper-konjunktoreel-sensitiewe verloop. Met die ekonomiese afswaai van Maart tot Augustus 1961, gepaard met die instel van invoerbeheer, spreek die af=

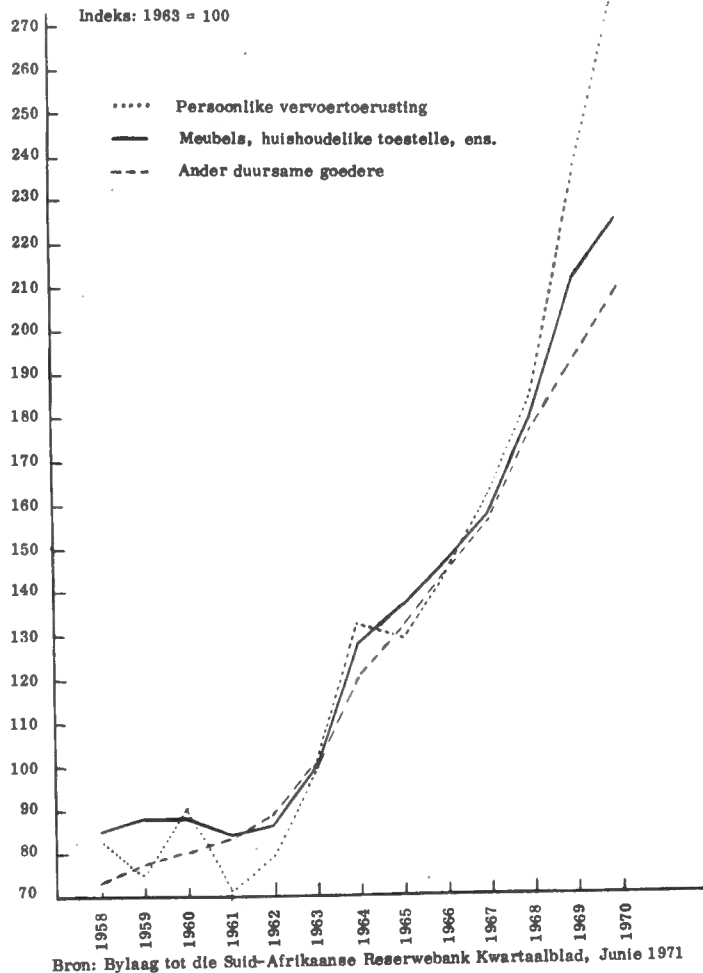
swaai van hierdie element sy eie taal. Die algemene ekonomiese opswaai sedert begin 1962 word eweneens deur hierdie element in sy verloop weerspieël. Die konjunktorele afswaai van Mei tot Desember 1965, gepaard met invoerbeheer, word in die betrokke jaar eweneens deur die duursame verbruiksbesteding geopenbaar. Opvallend is dit dat die derde konjunktorele afswaai van Junie tot Desember 1967 egter nie deur hierdie elemente weergegee word nie. Die rede is klaarblyklik dat in hierdie periode van afswaai invoerbeheer nie verskerp is nie ten einde 'n inflasioneëre uitlaatklep te hê.

Al drie die oorblywende elemente van privaatverbruiksbesteding het tot 1967 gelykmatig stygend verloop waarna dienste en semiduursame goedere, maar veral laasgenoemde, die weg begin volg het van die duursame verbruiksgoedere. Op grond van hierdie feite omtrent duursame en semiduursame verbruiksgoedere word die studie verbreed om hierdie elemente onder skerper fokus te bring.

### 3.3.5 Duursame verbruiksbesteding

Grafiek 8 wat die drie elemente van duursame verbruiksbesteding grafies aantoon, vestig veral die aandag op die element persoonlike vervoertoerusting (veral motors) wat dieselfde (ietwat meer geaksentueerde) konjunktorele verloop van die totaalitem, duursame verbruiksbesteding (grafiek 7) weerspieël. Die gevolgtrekking volg dus logies dat persoonlike vervoertoerusting die hoofbepalende element vorm van duursame verbruiksbesteding, wat hoewel konjunktoreel gevoelig, tog 'n groot mate van onelastisiteit van die vraag relatief tot pryswysiginge openbaar en as sodanig 'n geskikte belastingobjek vorm.

## DUURSAME VERBRUIKSBESTEDING (heersende pryse), 1959 - 1970

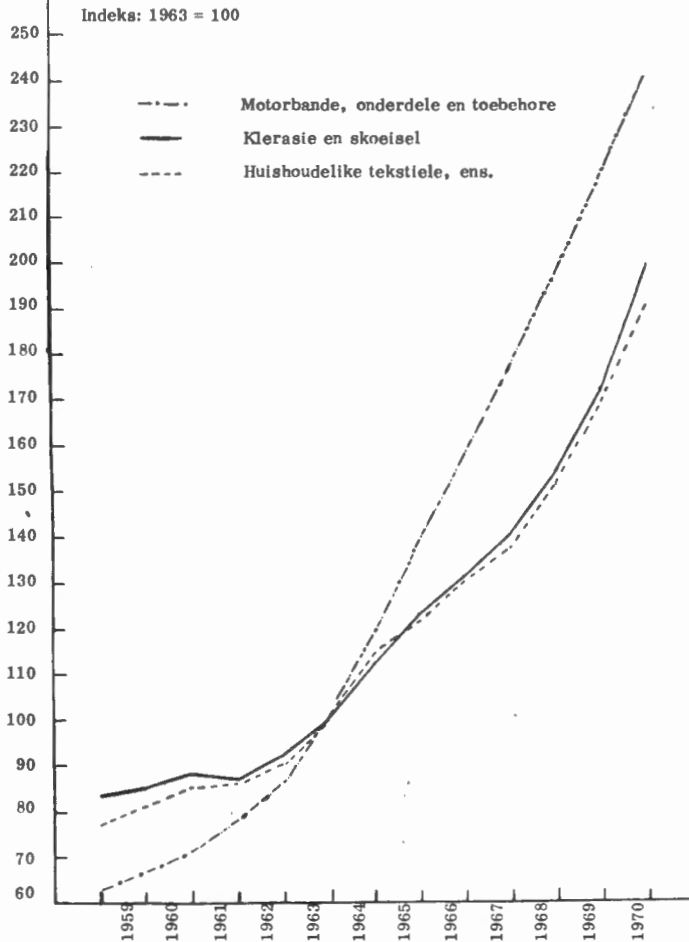


Nie ver agter persoonlike vervoertoerusting nie, hoewel minder konjunktoreel gevoelig, beweeg die indeks van meubels en huishoudelike toerusting.

### 3.3.6 Semiduursame verbruiksbesteding

Om die skynbaar logiese verband met duursame verbruikstoerusting onder die soeklig te plaas, gee grafiek 9 besonderhede van semiduursame verbruiks goedere. Die verwagte hoë positiewe korrelasie van motorbande en onderdele blyk onmiskenbaar, hoewel die konjunktorele nie hier waarneembaar is nie. Die konstante snelle styging van al die indekse van grafiek 9 word weergegee deur die totaalposisie van persoonlike verbruiksbesteding in grafiek 4.

## SEMI-DUURSAME VERBRUIKSBESTEDING (heersende pryse), 1959 - 1970



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

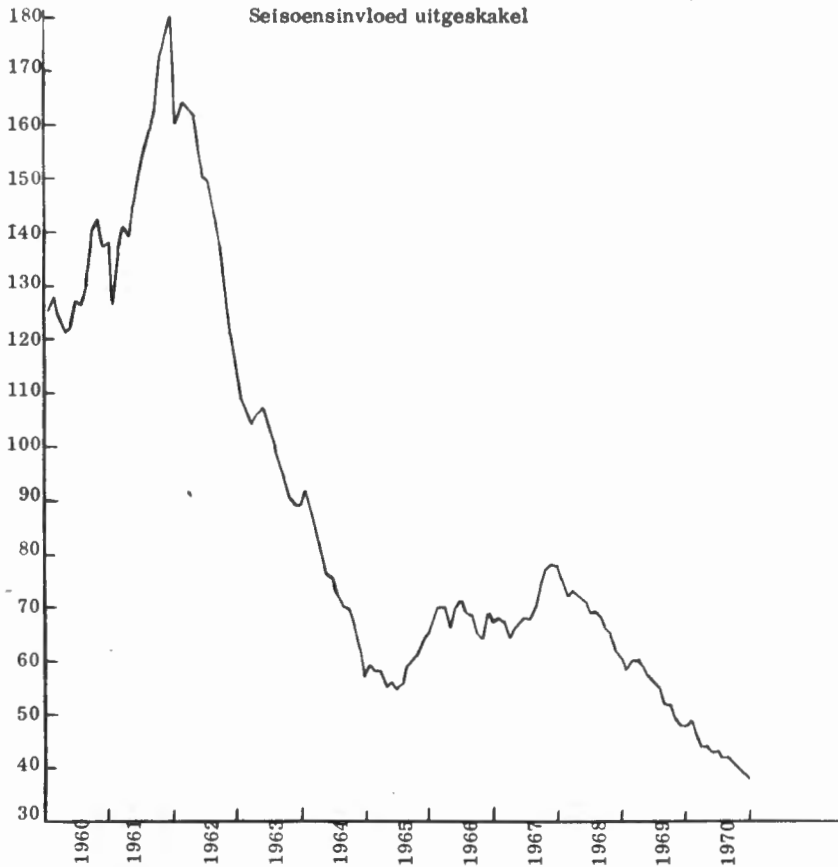
#### 4. Arbeidstoestande

Daar was egter nie net sprake van vraaginflasie gedurende die tydperk sedert 1964 nie, maar ook koste-inflasie was 'n wesentlike gevaar gedurende die grootste deel van die periode. Volgens die Jaarlikse Ekonomiese verslag van die Suid-Afrikaanse Reserwebank het die aantal werklose Blankes, Kleurlinge en Asiate van 11,325 in Junie 1964 reeds minder as 1% van die werksmag waaruit die groepe bestaan, uitgemaak.<sup>1)</sup> Grafiek 10 lig die fenomenale afname wat in die aantal werklose Blankes, Kleurlinge en Asiate sedert die ekonomiese oplewing sedert die begin van 1962 plaasgevind het, duidelik toe. Gedurende 1966 tot 1968, met die stadiger toename in investeringsaktiwiteite, het die aantal werkloses

1) Suid-Afrikaanse Reserwebank. Jaarlikse Ekonomiese verslag, 1964. p. 16.

GRAFIEK 10

GEREGISTREERDE WERKLOSE BLANKES, KLEURLINGE EN ASIATE, 1960 - 1970  
Seisoensinvloed uitgeskakel



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, September 1971

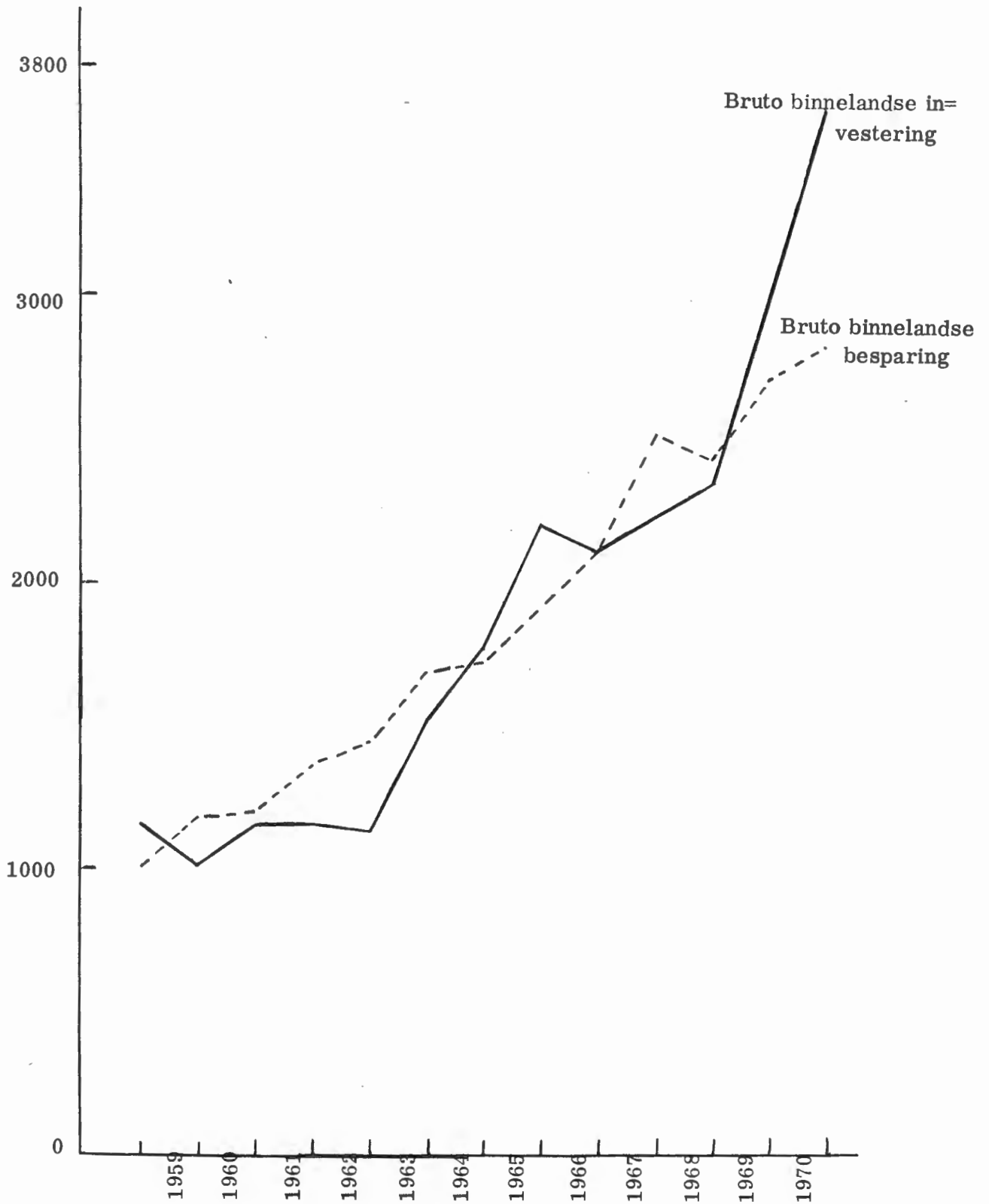
naastenby rondom dieselfde peil geskommel. Gedurende die laaste kwartaal van 1967, met die stadige toename in investering, het werkloosheid, soos te verwagte, effens toegeneem. Daarna het werkloosheid weer skerp afgeneem vir die res van die periode. Dit is duidelik uit die grafiek dat werkloosheid van 1964 tot 1970 slegs 'n geringe persentasie uitgemaak het. Vir alle praktiese doeleindes het daar vanaf 1964 volle indiensname bestaan; trouens, van ongeveer 1968 het "oor-volle indiensname" bestaan.<sup>1)</sup>

Die stramheid van arbeidstoestande, wat sedert 1968 geheers het kan ook beoordeel word volgens 'n opname van die mannekragposisie, soos aan die einde van April 1969, deur die Departement van Arbeid. Volgens hierdie opname was die Blanke-arbeidsposisie

1) Sien Hoofstuk 2 - paragraaf 2.1.1

GRAFIEK 11

BRUTO BINNELANDSE BESPARING EN BRUTO BINNELANDSE INVESTERING,  
1959 - 1970 (R miljoene)



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

besonder kritiek in die geval van ambagsmanne en vakleerlinge, met vakatures in verhouding tot die aantal poste van 7,6% vir alle ambagte en 11,6% en 8,8% onderskeidelik vir die bou- en elektriese ambagte. Vir ander werkers as ambagsmanne en vakleerlinge was die arbeidstekort in die geval van Blankes besonder kritiek in die sektor vervoer, aflewering en kommunikasie ten opsigte waarvan 'n tekort van 10,4% aangeteken is. Personeeltekorte van tussen 6% en 7% is ook waargeneem in diens- tebedrywe, professionele, semi-professionele en tegniese werk- geleenthede.<sup>1)</sup>

Gedurende die grootste gedeelte van die periode onder bespreking het daar dus inflasionistiese druk bestaan in sekere bedryfstakke, soos die bou-, yster-en-staal-, algemene ingenieurs- en motorbedrywe.

#### 5. Bruto binnelandse besparing

Nog 'n toestand wat gedurende 1964 na vore getree het, en 'n vingerwysing was na die inflasionêre gaping wat besig was om te ontwikkel, was die feit dat die bruto binnelandse investering gedurende 1964 die bruto binnelandse besparing begin oortref het. In Hoofstuk 2, paragraaf 2.2.1, is verduidelik dat indien die totale besteding sodanig is dat by volle indiensname die investeringsneiging meer as die beskikbare spare is, dit slegs tot prysstygings, d.w.s. inflasie kan lei. Volgens grafiek 11 was die totale binnelandse spaarfondse gedurende 1960 tot 1962, dit wil sê die periode toe ekonomiese bedrywighede stadig toegeneem het, meer as wat vir investering benodig was. Vanaf 1963 het bruto binnelandse investering vinniger as die bruto binnelandse besparing toegeneem, en gedurende 1964 die laasgenoemde oortref. Hierdie posisie is 'n duidelike openbaring van die in-

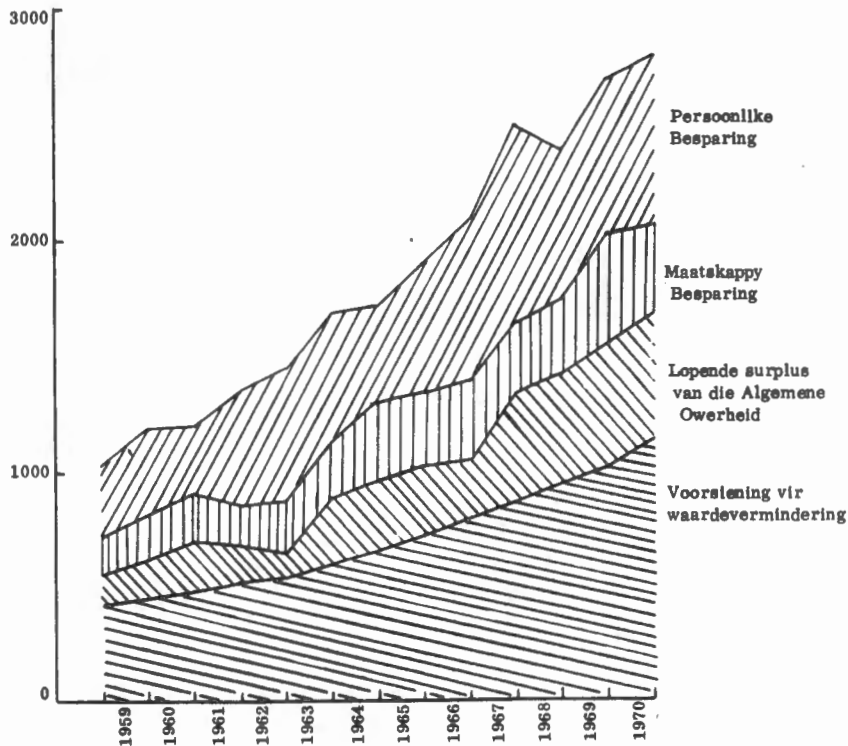
---

1) Suid-Afrikaanse Reserwebank. Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1970 p. 17.

flasionêre gaping wat gedurende 1964 ontwikkel het. Volle indiensname het in daardie stadium bestaan, sodat produksie nie noemenswaardig verhoog kon word nie, en die vinnige styging in binnelandse besteding kon dus slegs tot prysstygings lei. Met die afname van investering en die toename van besparing in 1966 is 'n posisie van ewewig tussen binnelandse besparing en investering aan die einde van daardie jaar bereik.

Hierdie posisie van die kapitaalmark het in die volgende twee jaar omgekeer deurdat besparing sneller as investering toeneem het. Die mees dramatiese toename van investering het in 1969 plaasgevind toe dit begin het om die spaarvolume, wat ook in daardie stadium vorige hoogtepunte oortref het, ver te oorskadu. Die dramatiese verhoogde investeringsvolume moes dus knelpunte, en dus koste-inflasie tot gevolg hê, te meer aangesien, soos grafiek 10 aantoon, geskoolde arbeidskragte steeds minder beskikbaar was. Alle voorwaardes vir koste-inflasie was hier teenwoordig.

Indien na die samestellende dele van bruto binnelandse besparing, naamlik persoonlike besparing, maatskappybesparing, lopende surplus van die algemene owerheid en voorsiening vir waardevermindering, gekyk word, blyk dit dat eersgenoemde groot skommeling gedurende die periode getoon het. Bruto binnelandse besparing word in grafiek 12 verder ontleed. Gedurende die periode van stadige toename in private verbruiksbesteding het persoonlike besparing vinnig toegeneem. Veral gedurende 1961 was daar 'n opvallende styging van ongeveer 75% in vergelyking met die vorige jaar. Met die vinnige toename in die private verbruik gedurende 1963 en 1964, maar veral gedurende 1964, het persoonlike besparing afgeneem. Die afname in persoonlike besparing blyk ook die rede te wees waarom bruto binnelandse besparing gedurende hierdie tydperk afgeneem het. Net so was



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

die afname in persoonlike besparing vanaf 1968 die rede vir die afname in bruto binnelandse besparing gedurende daardie jaar. Gedurende hierdie drie jaar het persoonlike besparing 9,5%, 8,8% en 8,6% respektiewelik, van die persoonlike beskikbare inkomste gevorm. Gedurende 1961, 1962 en 1963 het dit 12,4%, 13,4% en 12,4% respektiewelik bedra.

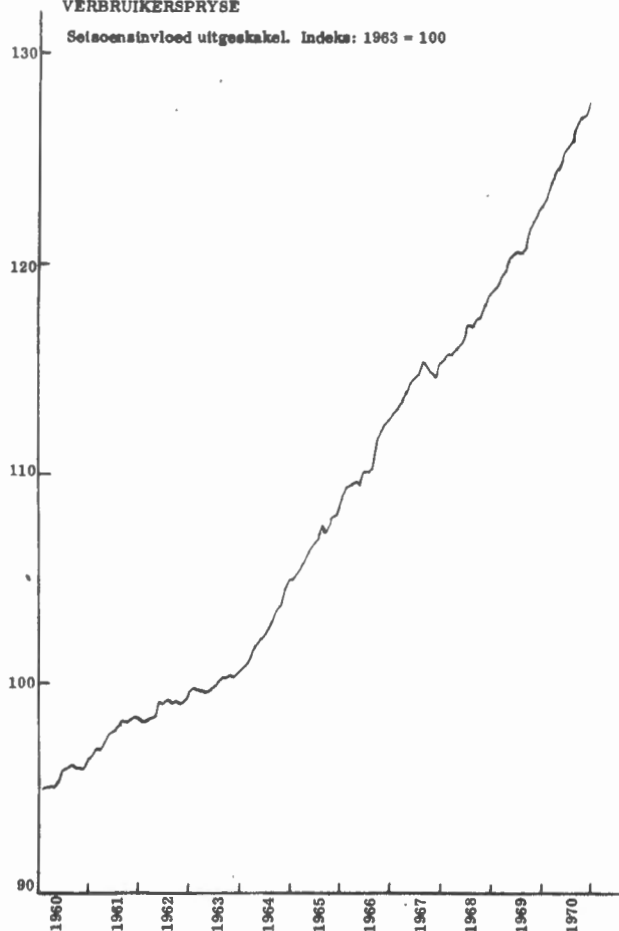
## 6. Pryse

Uit die bespreking van die verskillende aanwysers sover is al verskeie kere gewag gemaak van die feit dat sedert 1964 aanhoudende prysstygings plaasgevind het. In hierdie paragraaf word die prysstygings verder ontled. Grafiek 13 dui hierdie neigings aan.

Gedurende 1960 tot 1963 het die indeks van verbruikerspryse gering toegeneem met gemiddeld 1,5 per jaar. Soos reeds in die bespreking tot dusver genoem is, was die redes vir hierdie klein prysstygings die feit dat die toename in aanbod van totale

## VERBRUIKERSPRYSE

Seisoensinvloed uitgeskakel. Indeks: 1963 = 100



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, September 1971

goedere en dienste kon tred hou met die toename in totale besteding. Die toename in die aanbod was weer moontlik aangesien daar in daardie stadium nog onbesette produksiekragte beskikbaar was. Die vinnige toename in bruto binnelandse besteding sedert 1964, en die feit dat daar in daardie stadium al knelpunte in sekere bedryfstakke bestaan het, het tot vinnige prysstygings aanleiding gegee. So het die verbruikersprysindeks, byvoorbeeld, van 100,5 in Desember 1963 tot 104,9 in Desember 1964 toegeneem, en met 'n verdere 3,5 tot 108,4 in Desember 1965. Die prysstygings het tot in die eerste helfte van 1967 voortgeduur. Gedurende die laaste deel van 1967, toe bruto binnelandse besteding 'n skerp afname getoon het, het daar nie noemenswaardige prysstygings plaasgevind nie soos die onderstaande weergawe van verbruikersprysindekse aantoon.

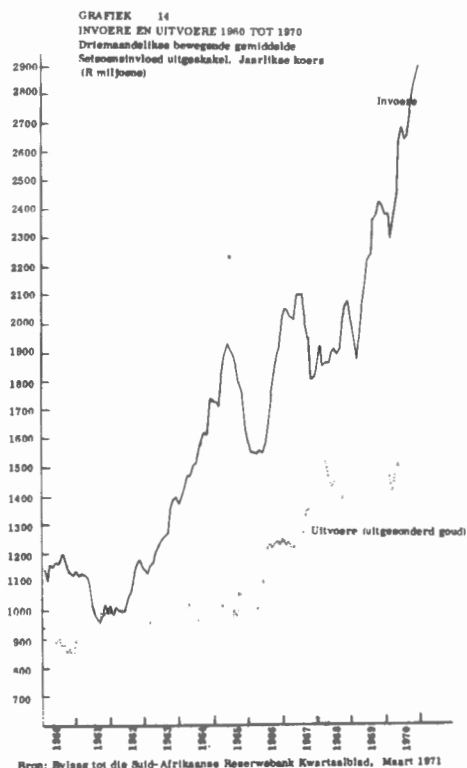
Desember 1966 ... 112,6 , Augustus 1967 ... 115,3 en  
 Desember 1967 ... 115,2.

Grafiek 13 dui die geïndekseerde verloop van verbruikerspryse oor die volle periode aan. Gedurende 1968 het die pryse nie noemenswaardig gestyg nie (ongeveer 2%) aangesien die bruto binnelandse produk vir die jaar as geheel die bruto binnelandse besteding oortref het. Die besonder skerp styging in binnelandse vraag gedurende 1969 en 1970 het weer tot hernieude prysstygings gelei. Gedurende 1969 het die verbruikersprysindeks met 3,8 toegeneem en gedurende 1970 met nie minder nie as 4,9.

Waar die verbruikersprysindeks tot 1963 met gemiddeld slegs 1,5 toegeneem het, was die gemiddelde styging per jaar vanaf 1964 tot 1970 nie minder nie as 3,6. Sedert 1964 tot 1970 het die koopkrag van die rand dus met 25,4% gedaal.

## 7. Internasionale ekonomiese betrekkinge

Grafiek 14 en 15 kom aan die orde by hierdie bespreking. Ten opsigte van die internasionale vloei van goedere en dienste spreek grafiek 14 'n duidelike taal. Enkele uitstaande kenmerke



van grafiek 14 verdien spesiale konsiderasie. Rondom die ont= wrigte ekonomies-staatkundige omstandighede van 1960 tree naamlik 'n ongunstige handelsbalans na vore wat in die kort bestek van ongeveer 1½ jaar omskep is in 'n feitlik ongekeerd gunstige interna= sionale posisie.<sup>1)</sup>

Sedert die tweede helfte van 1962 tree 'n steeds groeiende internasionale handelstekort te voorskyn wat binne enkele jare, by uitstek in 1965 (sien ook lopende rekening van betalingsbalans in grafiek 15), 'n formidabele omvang aangeneem het wat eweneens uniek in ons ekonomiese geskiedenis was. Hierdie posisie is in 1967 herhaal dog in effens minder formidabele vorm. Sedert 1967 het die uiteenlopende determinante van hierdie ongun= stige internasionale handelsgaping sodanig meteories voortgesnel dat die indruk nie vermy kan word dat hierdie posisie buite beheer ontwikkel het nie - die tekort op die lopende rekening van die betalingsbalans was in 1970 die hoogste wat ooit in ons geskiedenis as 'n lopende verpligting teenoor die buiteland voor= gekom het.

'n Besondere aanmerking is hier ter sake, naamlik die feit dat uitvoere, hoewel skommelend in sy opwaartse gang, aan die einde van die dekade onder behandeling veel hoër te staan gekom het as op enige ander tyd gedurende die periode. Hoewel uitvoere waarskynlik deur produktiwiteitstoename veral in sy sekondêre sektor 'n verdere toename kon gewys het, is die land in hier= die opsig belangrik beperk weens sy beperkte aanbod van geskool= de arbeid. Die kern van die handelsbalans-onewewigtigheid moet dus grootliks aan die onbeteuelde toename in invoer toe= geskryf word.

Die vraag dring na vore waarom invoere toegelaat is om in hier= die periode meteories te ontwikkel? 'n Snel groeiende ekono=

---

1) 'n Ongunstige handelsbalansverhouding is die algemene verskynsel in Suid-Afrika.

mie met kapitale behoeftes rakende produksiemasjinerie en toerusting, het 'n natuurlike neiging om druk op die betalingsbalans uit te oefen. In die periode onder beskouing was hierdie oorweging wel aktueel maar nie deurslaggewend nie. Dit was naamlik die beleid om 'n oormatige monetêre vraag in die binneland by wyse van 'n verslapping van invoerbeheer stoom te laat afblaas na die buiteland. In 1964 het die Minister in hierdie verband verklaar: "Dit behoort dus moontlik te wees om voldoende voorrade in te voer om enige tekorte aan ingevoerde goedere die hoof te bied, en om sodoende enige inflasionistiese druk aan bande te lê."<sup>1)</sup>

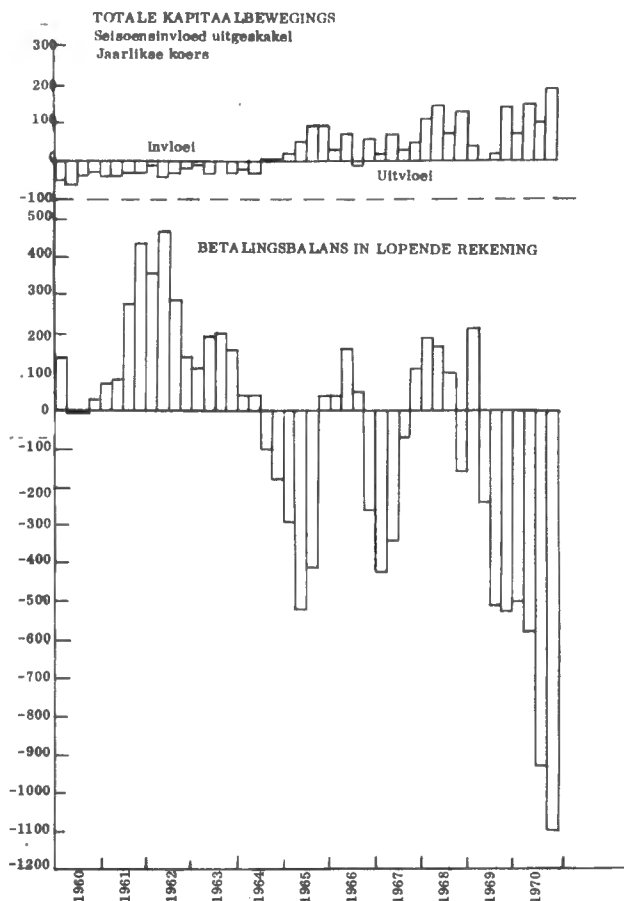
Dit is gedoen oor die hele periode van die sestigerdekade (onder beskouing) wat primêr inflasionêr ingestel was. Gedurende 1965 tot Julie 1966 was invoerbeheer wel in swang en dit was verantwoordelik vir die terugkeer van die spits van daardie jaar tot die daaropvolgende laagtepunt.

Hierdie benadering van die inflasievraagstuk is waarskynlik uit 'n verkeerde hoek gedoen. In plaas van die probleem vanuit sy kern, naamlik oormatige verbruiksvraag te benader, is die kern aksiomaties erken en ten beste daarby aangepas. Die verbruiksvraag het voortdurend op gepaste fiskale optrede gewag.

Hierdie uikers ongunstige verloop van die handelsgaping soos in grafiek 14 weerspieël, moes noodwendig sy invloed laat geld op die lopende rekening van die betalingsbalans waarvan die weergawe in grafiek 15 die somber verhaal van grafiek 14 verbeeld, terwyl hierdie ongunstige invloed op die betalingsbalans op sy beurt noodwendig weer moes deurwerk na die goud- en buitelandse

---

1) Hansard, 16 Maart 1964, Kol 3136.



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank kwartaalblad, Maart 1971

valutareserwes waarvan 'n weergawe in grafiek 16 gegee word. Na die aanvanklike afname in hierdie reserwes, klaarblyklik weens die politieke omstandighede van die begin sestigerjare, het dit teen 1963 reeds weer 'n hoogtepunt bereik maar weens vergrote invoere sedertdien skerp afwaarts geneig. Die laagtepunt waartoe dit afgeneem het, het die owerheid genoodsaak om weer van invoerbeheer gebruik te maak; die opheffing van invoerbeheer het die vorige stygende tendens van invoere herstel wat weer eens 'n swaar druk op die goud- en valutareserwes geplaas het. Alle dalings van goud- en valutareserwes sedert 1969 kan uitsluitlik by vergrote invoere tuisgebring word.

Tot die stand van goud- en valutareserwes het nie slegs internasionale goederebewegings nie maar ook kapitaalbewegings bygedra. Vanaf die begin van die sestigerjare tot 1964 het kapitaal die land uitgevloei maar sedertdien is die proses (vgl. grafiek 15) omgekeer in 'n konstante toevloei van buitelandse kapitaal wat enersyds vir die hoogtepunte van goud- en valutareserwes verant-

woordelik was, maar andersyds binnelandse ekonomiese stabiliteits= probleme tot gevolg gehad het deurdat dit die reeds oormatige likiditeit telkens tot hoër hoogtes opgevoer het. Die Minister het in 1967 na hierdie verskynsel in die volgende woorde verwys:

"Bloot vanuit die standpunt van die goud- en valutareserwes beskou, was hierdie kentering in die betalingsbalans (weens 'n toevloei van R128 miljoen private buitelandse kapitaal) 'n gewenste verskynsel. Maar vanuit die oogpunt van bestryding van inflasie was dit bepaald 'n kompliserende faktor ---".<sup>1)</sup> Die hoër renteopbrengs op beleggings in Suid-Afrika het natuurlik as magnetiserende faktor vir buitelandse beleggingskapitaal gedien.

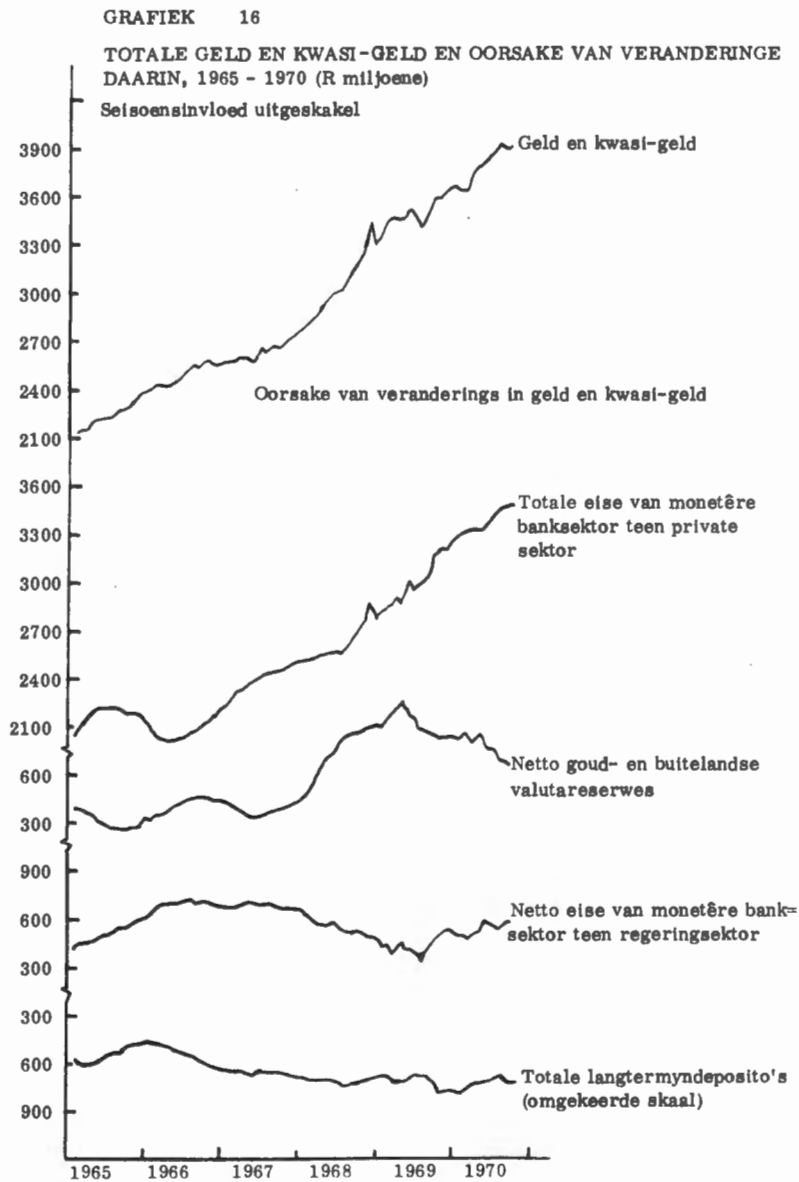
#### 8. Monetêre en banktoestand en monetêre maatreëls

Uit die bespreking hierbo is dit duidelik dat veranderinge in die binnelandse ekonomiese toestande 'n belangrike invloed op die betalingsbalans uitgeoefen het. Die veranderinge in die goud- en valutareserwes het weer die binnelandse monetêre toneel beïnvloed. 'n Toename in die goud- en valutareserwes verhoog die likiditeit van die land, terwyl 'n afname die likiditeit verminder. Die totale hoeveelheid geld- en kwasi-geld word egter nie slegs deur 'n verandering in goud- en valutareserwes beïnvloed nie, maar ook deur veranderinge in kredietskepping deur die banksektor. Totale binnelandse vraag bestaan nie slegs uit die gedeelte van die inkomste uit die produksieproses wat verbruik of geïnvesteer word nie, maar ook uit die deel wat afkomstig is van kredietskepping deur die banksektor. Deur middel van geldskepping of geldvernietiging word bruto binnelandse besteding direk verhoog of verlaag. Die doelstelling van monetêre beleidsmaatreëls is om die toename van die totale monetêre vraag

---

1) Afgerolde begroting 1967, p.p. 14/15

geneutraliseer deur kredietuitbreiding deur die banksektor. Om die oormatige likiditeit teen te werk het die monetêre owerheid die bankkoers van 4½% na 5% verhoog op 5 Maart 1965. Verder is die verhoudings van die likiede bates wat deur handelsbanke teenoor hul kort- en middeltermynverpligtings teenoor die publiek aangehou moes word, in drie stappe verhoog tot die maksimum van 40% en 30% onderskeidelik wat deur die wet toegelaat word. Op 29 Oktober 1965 is 'n direkte plafon op kredietverlening deur monetêre bankinstellings ingestel.



Soos uit grafiek 16 blyk, het kredietskepping aan die privaatsektor gedurende 1965 begin afneem, maar die eise van die monetêre banksektor het bly toeneem. Vanaf 1966 het kredietverskaffing aan die regeringsektor nie verder toegeneem nie, terwyl die eise van die monetêre banksektor daarteenoor vinnig begin toeneem het. Goud- en valutareserwes het begin styg. Die gevolg van al hierdie handelinge was dat die totale geldvoorraad vinnig toegeneem het.

Monetêre stappe om die toename in likiditeit te beperk het ingesluit 'n verlenging in Februarie 1966 van die toepassing van kredietplafon-reëlings, die verhoging van die bankkoers op 8 Julie 1966 en 'n verdere verhoging van die kredietplafon op 8 Desember 1966. Die toename in die totale geld- en kwasi-geldposisie gedurende 1967 was geheel en al te wyte aan kredietverlening deur die monetêre banksektor aan die privaatsektor. Behalwe dat die direkte plafon op krediet onbepaald verleng is, is gedurende 1967 nie verdere monetêre politieke stappe gedoen nie.

Soos grafiek 16 aantoon, het die vinnige styging van die goud- en valutareserwes en 'n vinnige toename in kredietverskaffing aan die privaatsektor tot gevolg gehad dat die totale geld- en kwasi-geldposisie gedurende 1968 vinnig toegeneem het. Monetêre politieke stappe gedurende hierdie jaar het ingesluit 'n opdrag van die Reserwebank aan die einde van April dat alle monetêre bankinstellings vanaf die einde van Mei nie slegs die gewone minimum reserwesaldo gelyk aan 8% van hul korttermynverpligtings by hom moes hou nie, maar ook 'n verdere saldo gelyk aan 12% van die toename in hierdie verpligtings. Boonop moes 20% van enige sodanige toename by die Nasionale Finansiële Korporasie geplaas word.

Ten spyte van hierdie maatreëls het die toenemende likiditeit geneig om rentekoerse op die geldmark te verminder. As amp=telike erkenning vir hierdie neiging is die bankkoers gedurende Augustus 1968 verlaag. Soos uit grafiek 16 gesien kan word, het die totale geld- en kwasi-geldposisie gedurende 1969 en 1970 teen 'n vinnige koers bly toeneem. Gedurende die laaste gedeelte van 1969 en gedurende 1970 het die goud- en valutareserwes gedaal en 'n stabiliserende invloed op die ekonomie uitgeoefen. 'n Skerp styging in kredietverlening deur die banksektor aan die privaatsektor, was grotendeels vir hierdie styging verantwoordelik, hoewel 'n toename in kredietskepping aan die regeringsektor ook daartoe bygedra het.

Gedurende 1969 was monetêre maatreëls beperkend van aard, maar gedurende die laaste gedeelte van 1969 en 1970 is die bestaande maatreëls effens verslap, soos uit die bespreking verder sal blyk. Die rede hiervoor was dat die oorskot van likiede bates van bankinstellings betreklik laag gebly het.

Vanaf 1969 het die monetêre owerhede 'n ander benadering ten opsigte van kredietbeheermaatreëls begin volg. Daar is gevoel dat die direkte beperking van krediet (die sg. "kredietplafonmetode") deur meer indirekte metodes vervang moes word, en gevolglik is vanaf Februarie oorgegaan om die reserwe- en likiedebatevereistes te verhoog.

Die verhouding van likiede bates wat handelsbanke teen hul korttermynverpligtings teenoor die publiek moes hou, is van 40% na 45% verhoog. Terselfdertyd is die likiede batevereistes vir ander bankinstellings, met uitsondering van die diskontohuise, van 34%, 24% en 5% na onderskeidelik 40%, 27% en 5% van hulle kort-, middel-, en langtermynverpligtings teenoor die publiek verhoog. Laasgenoemde koerse is van ongeveer 21 April 1969 verder tot 45%, 30%, en 5% onderskeidelik verhoog, sodat dieselfde likiede

batevereistes vanaf hierdie datum op alle bankinstellings, behalwe diskontohuise, van toepassing was. Gedurende Mei 1969 het die Reserwebank 'n verdere verhoging van die minimum likiede-batevereistes op die korttermynverpligtings van alle bankinstellings vereis, naamlik 48%.

Monetêre maatreëls het ingesluit 'n verhoging van die kredietplafon vanaf 1 September 1969 vanaf 100% na 110%, en vanaf 1 Januarie 1970 na 115% van die syfer wat voorskotte en diskonteringe van handelsbanke, aksepbanke en monetêre huurkoop- en algemene banke in Maart 1965 was. As gevolg van 'n afname in die oorskot likiede bates gedurende Februarie 1970 is die likiede-batevereistes vir alle bankinstellings vanaf ongeveer 21 Februarie 1970 vanaf 48% na 45% ten opsigte van hul korttermynverpligtings verlaag. Verdere verhoging van die kredietplafon na 118% van die totaal soos op 31 Maart 1965 bestaan het, is op 25 Mei 1970 deur die Reserwebank aangekondig. Hierdie verslapping van monetêre maatreëls het 'n toename in die kredietverlening tot gevolg gehad.

Teenoor hierdie "ruim" monetêre en kredietbeleid val die afwesigheid van 'n behoudende en beperkende fiskale politiek sterk op.

## DEEL II

### OORSIG VAN BEGROTINGSMAATREËLS

Aangesien die begrotingspolitieke maatreëls in die bespreking en beoordeling daarvan in hierdie verhandeling tegniese gerig sal wees op die uitgawepolitiek, inkomstepolitiek en skuldpolitiek van die owerheid, skyn 'n kort geheelbeeld van die fiskale optredes oor die aangeduide periode geprojekteer teen die ekonomiese agtergrond, hier gewens te wees.

#### 9. 1961/62-Begroting

Die periode onder beskouing (1961 tot 1970), is onmiddellik voorafgegaan deur 'n ekonomiese opswaai van ekonomiese aktiwiteite. Hierdie toename in ekonomiese aktiwiteite was nog steeds aan die gang toe die politieke woelinge van Maart 1960 daaraan 'n skielike einde gebring het. Fiskale stimuli wat in die 1960-begroting gerig was op 'n oplewing in die ekonomie, het sy doel nie getref nie en die beoogde oplewing in 'n resessie omskep. Gevolglik was die Minister van Finansies logies onder druk om in sy 1961-begroting verdere toegewings aan te kondig. Dit het geskied in die vorm van verlaagde inkomste- en maatskappybelastingtariewe wat moes dien as 'n ekonomiese stabiliseringsmiddel.<sup>1)</sup> Die doel van die begroting was duidelik om momentum aan verbruik te gee en mede deur beleggingstoelaes 'n hoë investeringskoers op dreef te bring.

Die skerp positiewe reaksie van die ekonomie op hierdie aanmoedigings openbaar die inherente lewenskragtigheid en groei-potensiaal van die ekonomie terwyl dit wil voorkom of die ekonomiese laagtepunt van 1960/61 tog nie so fundamenteel was as wat gevrees is nie. Die ekonomiese laagtepunt is byvoor-

---

1) Hansard, 15 Maart 1961 kol. 3081

beeld gekenmerk deur 'n toename in die bruto binnelandse produk. Die afwaartse neiging van ekonomiese aanwysers het sedert Julie 1961 begin draai.

#### 10. 1962/63-Begroting

Aangesien hierdie intrede van ekonomiese herstel begin het na die begrotingsrede op 21 Maart 1962, is dit begryplik dat die Minister eerder op verdere stimuli as beperkings van die ekonomie gesteld sou wees. Hoewel die voorheen bestaande afslag van 10% t.o.v. inkomstebelasting en 5% t.o.v. maatskappybelasting deur die Minister opgeskort is, het dit gepaard gegaan met die waarborg dat die ad=disionele opbrengs nie alles uit sirkulasie onttrek sou word nie. "Ons magte (is) goed geplaas en op hulle stukke," verklaar die Minister, "en het geen duim gewyk voor die skokaanvalle van die afgelope jaar nie."<sup>1)</sup> Die tweede helfte van 1961 het dus reeds in 'n opwaartse rigting gewys wat, met enkele kort afswaaie, sou duur vanaf September 1961 tot April 1965.

Die begrotingsvoordragte voor die Parlement in 1963 tot en met 1965 sou dus plaasvind in 'n klimaat van sterk ekonomiese oplewing en groei. Tog was die beskouings van die Minister in verband met die ekonomie eerder in 'n pessimistiese toon en was die resultaat verdere toegewings en inspuittings in die ekonomie met gevolglike sterk positiewe vermenigvuldigers, terwyl weinig gedoen is om die rem aan te skroef, en nog minder om die ekonomie in trurat te plaas.

#### 11. 1963/64-Begroting

Feitlik alle ekonomiese indekse het volgehoue stygings open=baar, maar die 1963-begroting het die toevoerkleppe na die kragontwikkelingsmagasyn verder oopgemaak. Hoewel die volks=produk sy "hoogste styging vir etlike jare" ondervind het, naamlik 7%, fisiese volume van fabrieksproduksie 5,9%, verbruik

---

1) Hansard, 21 Maart 1962 kol. 3056.

5,7% en bouplanne goedgekeur 50%, wonder die Minister tog of "die groeikoers in alle opsigte bevredigend is en of fiskale maatreëls nie toegepas moet word om die optimum groei in die verskillende sektore te bewerkstellig nie."<sup>1)</sup> Gevolglik openbaar tabel 16 'n verdere skerp toename in uitgawes op beide die Inkomste- en die Leningsrekening, terwyl vergunnings gedoen is aan goudmyne en 'n afslag op inkomstebelasting op individue in berekening gestel is met die oog op 'n sielkundige en finansiële stimulus op verbruik.

Vanuit watter hoek ook al beoordeel, is hierdie sterk dosisse "finansiële bemesting" wat die Minister die ekonomiese tuin van Suid-Afrika toegedien het, in 'n toestand van 'n sterk graad van verhitting, moeilik verdedigbaar. Teenoor die hoë vermenigvuldiger-invloede wat opgewek is, staan slegs die verlenging van beleggingstoelaes aan die nywerheid as 'n metode om die oormatige beklemtoning van verbruik enigszins te neutraliseer. Hoewel tot 1963 wel pogings aangewend is om die druk van likiditeit te verlig, veral toe die oorskot op die betalingsbalans in die tweede helfte van 1963 vergroot het, was hierdie maatreëls hoofsaaklik van 'n monetêre aard. Die indruk word gekry dat die owerheid die kragtiger wapen van die fiskale politiek liefs positief-ekspansionisties wou inspan en remmende kragte op hierdie kragtige stimulus tot die monetêre terrein wou beperk. Die monetêre remme was geensins gerig op 'n beperking van die uitbreiding van belegging en verbruik nie - belegging moes volgehou bly groei om herlewing van ekonomiese bedrywigheid aan te moedig, 'n beleid waarmee te lank aangehou is, deurdat prosesse aangewakker is wat moeilik later weer onder bedwang gebring kon word.

Soos reeds gestel, het die ekonomie sedert 1962 geleidelik

---

1) Hansard, 20 Maart 1963 kol. 3231

momentum in sy groeitempo opgebou. Die toename van ongeveer 8½% in die reële bruto binnelandse produk gedurende sowel 1963 as 1964 was die resultaat van die komponente van bruto binnelandse besteding (wat so besonder sterk beklemtoon is in al die begrotingsredes sedert 1961) sowel as 'n toename van uitvoer. Selfs teen die einde van 1963 het die owerheid dit steeds nodig geag om die herstel van ekonomiese bedrywigheede aan te moedig deur die stimulering van investering, verbruiksbesteding en uitvoer. Dit is nie slegs teweeggebring deur ekspansionistiese fiskale maatreëls nie, maar ook deur sterk monetêre optredes.<sup>1)</sup> Die feit dat verbruik as stimuleringsmeganisme so sterk beklemtoon geword is, het 'n kumulatiewe druk op invoere meegebring tot laat in die jaar 1965. Vanweë die groot toename in binnelandse verbruik was 'm direkte afname in die goedere-uitvoer onvermydelik. Die groot netto oorskot van R454 miljoen (siesoensaangesuiwerde jaarkoers) op die lopende rekening van die betalingsbalans in Junie 1962 het sodanig afgeneem dat dit in die tweede kwartaal van 1964 slegs R34 miljoen bedra het. Onder die besef van die skerp styging van binnelandse likiditeit het die owerheid sy leningsaktiwiteite op die binnelandse geldmark verskerp en handelsbanke toegelaat om beperkte bedrae in die buiteland te belê. Die surplusvraag is deur 'n skerp toename in invoere opgevang. Sedert Junie 1964 het oormatige kredietskepping die binnelandse verbruikspeil verder laat oplaai. Produksiefaktore was in hierdie stadium prakties ten volle beset<sup>2)</sup> - koste-inflasie het sy kop gewys deur verhoogde rentekoerse (weens die opname van likiditeit deur owerheidslenings) en verhoogde salarisbetalings, veral aan geskoolde arbeid.

---

1) Sien paragraaf 8 van hierdie hoofstuk

2) Departement van Inligting. S.A. completes another record year. South African Digest, 21 Augustus, 1964. p.3.

## 12. 1964/65-Begroting

Hierdie jaar (1964) kan aanvaar word as die jaar waarin die tans nog heersende inflasietoestand begin het om sy tande aggressief te vertoon. Tog het die Minister geen belangrike disinflasionistiese maatreëls in sy 1964-begrotingsrede aangekondig nie. Hoewel die Minister hom graag in die rol van 'n hengelaar wou sien, het hy sy nette op droeë grond uitgerol.

Die makeer-die-pas-houding wat uit hierdie begroting spreek, laat veel eerder dink aan die rol van soldaat wat die Minister twee jaar tevore in sy begrotingsrede vervul het. Die amptelike beleid ten opsigte van bestryding van inflasie was dat dit ewe nadelig is vir ekonomiese ontwikkeling om "te-veel-te-gou" te doen as om "te-min-te-laat" te doen.<sup>1)</sup> Die belangrikste fiskale maatreëls het ingesluit: behoud van die vorige jaar se heringestelde korting van 5% op persoonlike inkomstebelasting, terwyl addisionele toelaes aan burgerlike en militêre pensioenarisse bewillig is, sekere belastingaanpassings gedoen is in die vorm van 'n verlaging van hereregte op vaste eiendomstransaksies tot met R15,000 en marginale tariewe op persoonlike inkomstebelasting deur hierdie begroting gladgestyk is.<sup>2)</sup>

Per saldo beoordeel was hierdie eerder 'n inflasionêre as 'n deflasionêre begroting.<sup>3)</sup> Die enigste werklike disinflasie-

---

1) S.A. Reserwebank: Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1964, p. 37

2) Dit wil sê vermindering in die belastingskaal van inkomstegroepe bo R4600, maar met 'n geleidelike styging namate R6000 genader word sodat dit by R6000 weer by die bestaande skale aansluit - 'n uitskakeling van 'n "belastingbult" tussen R4600 en R6000.

3) Barclays-Handelsoorsig verwys hierna soos volg: "Dit blyk duidelik uit die Minister se volledige voorstelle oor Inkomste- en Leningsrekenings dat die Regering meer geld in omloop sal bring gedurende die boekjaar 1964/65 as wat hy sal onttrek. Die begroting besit dus 'n inflasionêre grondtoon - -."  
— Barclays Bank D.C.O. Die Begroting - klem op bestendigheid.  
Barclays-Handelsoorsig, April 1964, p. 10

nêre optrede is die feit dat belastingtariewe nie verlaag is nie maar konstant gehandhaaf is. Wel bewus van die inflasiegevaar, terwyl niks gedoen moes word om ekonomiese uitbreiding te belemmer nie, het die Minister tog 'n klemverskuiwing in die ekonomiese beleid van stimulering van groei na die handhawing van stabiliteit in die volkshuishouding voorgestel.<sup>1)</sup> Hierdie klemverskuiwing is egter nie verder gevoer as die voorstel daarvan nie. Die Barclays-Handelsoorsig, April 1964, som die strewe na langtermyn-ekonomiese bestendigheid kernagtig op as dit verklaar: "- (die Minister) se Begroting het beslis nie die gevaar van algemene inflasie in die Suid-Afrikaanse ekonomie onder die heersende omstandighede verminder nie - dit ly min twyfel dat sy begroting sal verseker dat ekonomiese bedrywigheid in die land gedurende die komende twaalf maande in die hoogste rat gehandhaaf word, maar die tyd kan miskien wys dat hierdie voortgesette hoë groeitempo in 'n mate die opoffering van die verwesenliking van langtermynstabiliteit beteken."<sup>2)</sup> Hierdie profesie het geblyk korrek en versienende te wees.

Van owerheidsweë is die opwaartse stuwings van handels- en bankkrediet aanvaar as 'n natuurlike begeleidende verskynsel van die voortgesette oplewing in algemene ekonomiese bedrywigheid en gevolglik is dit nie as verontrustend beskou nie. Inteendeel, verslappings in invoerbeheer en 'n soepeler toepassing van administratiewe prosedures om 'n groter hoeveelheid buitelandse verbruiksgoedere beskikbaar te stel, was as 'n weg vooropgestel om druk op binnelandse pryspeile te matig. As gevolg hiervan is die noodsaak van beperkende monetêre en fiskale maatreëls minder ernstig aan gevoel.

---

1) Hansard - 1964, kol. 3135.

2) Barclays-Handelsoorsig, Ibid.

### 13. 1965/66-Begroting

Soos verwag kon word weens die neutrale begroting en die bykomende stimulerende faktore, het die periode sedert die 1964-begroting tot met die volgende begroting, grootliks ten opsigte van inflasionêre druk gewen. Teen die tweede kwartaal van 1964 het verbruiksbesteding 'n nuwe rekordpeil bereik gerugsteun deur 'n ewe snelle styging in lopende owerheidsbesteding en vaste belegging deur beide die privaat- en openbare sektore. 'n Duidelike rooilig was waar te neem wat gemaan het tot versigtiger optrede. Duidelike tekens van oorspanning en knelpunte was sigbaar. Waar binnelandse pryspeile aansienlike afmetings aangeneem het, was die interim - optredes gemik op 'n aansienlike toeskietlikheid ten opsigte van invoere van biede verbruiks- en kapitaalgoedere, sodanig dat die vorige klein oorskot van R34 miljoen op die lopende rekening van die betalingsbalans gedaal het tot 'n formidabele tekort van R521 miljoen<sup>1)</sup> in die tweede kwartaal van 1965. Hierdie baie ingrypende wysiging in die saldoposisie van die betalingsbalans moes ietwat skokkend voorgekom het te oordeel aan 'n reeks monetêre maatreëls wat sedert Junie 1964 tot Julie 1965 aangekondig is.<sup>2)</sup> Enigsins alarmerend het die Minister tot die ontdekking geraak dat die Suid-Afrikaanse arsenaal van fiskale instrumente ontoereikend is en het hy veral die koopbelasting (verkoopreg) aangeprys as 'n nuttige wapen teen verbruik wat nou as oormatig aangedui is. Selfs met die gevaar van inflasie kan nie gedobbel word nie, het die Minister gemaan en onder andere verwys na vraaginflasie wat sedert Junie 1964 sy verskyning gemaak het. Die klem moes nou verskuif word van aanmoediging van verbruik na aanmoediging van besparing, 'n betuelling van die monetêre vraag en 'n besef van knelpunte betreffende geskoolde arbeid. Die begroting in

---

1) Vergelyk grafiek 15.

2) Verwys na paragraaf 8 van hierdie hoofstuk.

Maart 1965 is as beperkend bedoel hoewel tabel 16 'n volgehoue styging van uitgawes op die Inkomste- sowel as die Leningsrekening voorstel. 'n Leningsheffing van 5% is op persoonlike inkomstebelasting en op maatskappybelasting ingestel. Van hierdie leningsheffing is alle persone wat minder as R95 belasting betaal direk uitgesluit sodat dit op 'n nog kleiner aantal belastingbetalers van toepassing gemaak is as dié wat normaalweg belasting betaal.<sup>1)</sup> Hierbenewens is toegewings gedoen aan belasting op die gesamentlike inkomste van man en vrou en op seëlregte, terwyl diverse verhoogde pensioene bewillig is. Vir die aanmoediging van besparing is 'n nuwe reeks belastingvrye Tesourieobligasies aangekondig.

Waar die Minister dus ernstig gewaarsku het teen die gevare van verhoogde verbruikbesteding en vraginflasie, is in effek die makeer-die-pashouding van die vorige begroting voortgesit, terwyl die netto resultaat van die begrotingsvoorstelle eerder pro-as anti-inflasionêr was. In Oktober 1965 is invoerbeheer egter verskerp weens die daling van die goud- en buitelandse valutareserwes.<sup>2)</sup>

Dit blyk onvermydelik dat die dekade onder beskouing as 'n twee-fase-periode gesien moet word waarvan die eerste fase met die 1965-begroting ten einde geloop het. In 'n crescendo-toon is van inflasie gewag gemaak in hierdie eerste fase, maar behalwe minder indrukwekkende monetêre optredes, is weinig gedoen om dit te bekamp en veel om dit momentum te gee. In die 1966 - rede het die Minister self gekonstateer dat die monetêre maatreëls waarop peil getrek is as 'n inflasiebestrydingstegniek, tot dan onvoldoende geblyk te gewees het en dat

---

1) Sien Franzsen-Kommissie. Derde Verslag, op cit., p. 52.

2) Grafiek 15.

vir die eerste keer oorgegaan sou word tot gebruikmaking van fiskale optredes vir stabiliseringsdoeleindes.<sup>1)</sup>

By die aanvang van die tweede fase is groot verwagtings opgewek deur die Minister se gedetermineerde houding om deur fisikaal-politieke maatreëls inflasie 'n doodhou toe te dien.<sup>2)</sup> Tog blyk dit dat die maatreëls, selfs die met fiskale inslag, steeds weifelend toegepas is tot 1969 met die instelling van verkoopreg,<sup>3)</sup> sodat die volle krag van die fiskale masjien prakties nog latent gebly het in hierdie tweede fase.

#### 14. 1966/67-Begroting

Die periode tussen die Augustus 1966-begroting en die Maart 1967-begroting word getipeer nie slegs deur 'n uiters snelle voortstuwing van beide private en lopende owerheidsbesteding nie,<sup>4)</sup> maar deur 'n aanmerklike verlangsaming van die toename-tempo van die Bruto Binnelandse Produk, met die gevolg dat die binnelandse vraag die binnelandse aanbod oortref het en aanmerklike prysstygings in sy spoor gevolg het.<sup>5)</sup> As dit nie was vir die toe geldende invoerbepelings van Oktober 1965 nie, sou swaar druk op die handels- en betalingsbalans noodwendig moes volg. Feit is egter dat 'n netto invloei van buitelandse kapitaal nie slegs die druk op die betalingsbalans verlig het nie maar die reeds oormatige binnelandse likiditeit wat as voedingsaar vir 'n oorspanne binnelandse vraag gedien het, verder uitgebrei het. Ernstige knelpunte in binnelandse produksie het hul in die vorm van tekorte van geskoolde arbeid begin voordoen. Vir die eerste keer het 'n aggressiewe inflasie hom as 'n onbeteuelbare monster begin voordoen, sodat

---

1) Hansard - 17 Augustus 1966, kol. 932.

2) "Inflasie kan vernietig word - dit moet vernietig word. Die Regering is vasbeslote op hierdie punt - -, "Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 950.

3) Hoewel in hierdie jaar belastingtoegewing gedoen is deur die afskaaf van die sogenoemde "belastingbult" by direkte belasting.

4) Grafiek 4.

5) Grafiek 13.

die owerheid genoodsaak was om weer eens monetêre maatreëls te tref,<sup>1)</sup> en in Julie en Desember 1966 agtereenvolgens invoerbeheer te verslap.

In hierdie klimaat kry die Minister op 17 Augustus 1966 geleentheid om sy slag met die fiskale wapen te wys. Nie slegs kan die prysgewing van beheer op invoer as 'n tweede beste maatreël vir die beteueling van verbruik beskou word nie, maar dit is in die begroting opgevolg deur salarisse en bonusse in die Staatsdiens tot die omvang van R30 miljoen te verhoog, wat nog 'n dosis sout by die pekelbredie was. Oor positiewe stappe kon inderdaad ook gejuig word, hoewel dit te sydelings en uit 'n besparingsoogpunt te vrywillig geskied het. Die positiewe stappe was: Verhoging van leningsheffing op individue met 5% en van basiese belastingkoerse op ander as goud- en diamantmaatskappye vanaf 30% na 33½% met 'n toeslag op goud- en diamantmaatskappye. Nader aan die bron van die versteuring, naamlik oormatige verbruik, staan verhogings in die aksynsreg op bier, spiritualieë, mineraalwater, kafferkoringmout, sigarette en tabak, motors en motorbrandstof. Die dis is egter te ryk gelaat.

#### 15. 1967/68-Begroting

In die ses maande wat tussen die 1966- en 1967-begrotings verloop het, het weinig konjunkturele veranderings ingetree. Feitlik is dr. Dönges slegs deur dr. Diederichs as Minister van Finansies opgevolg om in sy Maart 1967-begrotingsrede 'n "werk en spaar"-oproep tot die volk te rig in 'n atmosfeer van voortwoekerende inflasie,<sup>2)</sup> waarvan hy die oorsake aangedui het as invloed van buitelandse kapitaal, sake-optimisme, styging van uitvoere en, laastens, die verskeie gevalle van verskerpte invoerbeheer. Hierdie beskouing omtrent beheer op invoer moet as ongelukkig aanvaar word, omdat dit 'n poging

---

1) Verhoging van bankkoerse Julie 1966 en verskeie aanpassings van maksima in bankkrediet vanaf Oktober 1965 - sien paragraaf 8 van hierdie hoofstuk.

2) Sien grafiek 1 en 13.

is om die temperatuur te reël deur die termometer te verstel. Dit word ook bewys deur die omkeer van die lopende rekening van die Betalingsbalans van 'n gunstige na 'n ongunstige posisie nadat invoerbeheer in Mei 1967 in ooreenstemming met die Minister se sienswyse verslap is. Die begrotingsdoelstelling is by hierdie geleentheid definitief nie slegs daarop toegespits om inflasie te stuit nie maar dit in trurat te sit. Om dit te bereik sou owerheidsuitgawes so laag moontlik gehou word (nieteenstaande 'n verhoging in salarisse van poskantoorpersoneel in hierdie fiskale jaar) en tewens op nie-inflasionistiese wyse gefinansier word. Origens sou stabiliteit nagestreef word deur aanmoediging van besparing ('n reeks nuwe obligasies wat R60 miljoen moes lewer) en die bevordering van produktiwiteit, onder andere deur die stiging van die Produktiwiteits-Advieskomitee (R50,000 is bewillig). Om erns by die nastreef van hierdie doelstellings te plaas is 'n reeks belastingsverhogings aangekondig wat ingesluit het: 10% toeslag op basiese koerse, van toepassing op ander maatskappye as goud- en diamantmaatskappye, wat slegs 'n verdere leningsheffing van 5% ondergaan het. Wat individue betref, is die bestaande heffing van 5% verhoog na 15% slegs vir individue wat R100 en meer belasting betaal, wat dus 'n belangrike strukturele reëling is i.v.m. laer en hoër inkomste-ontvangers. Laer inkomste-ontvangers met 'n betreklik hoër bestedingsgeneigdheid as hoër inkomste-ontvangers is dus toegelaat om hul hoë bestedingsgeneigdheid onbelemmer te beoefen, iets wat enigsins paradoksaal voorkom as 'n mens die leuse werk en spaar onthou en ook die hoofdoel van die begroting, naamlik, om geld en kwasi-geld minder volop in verhouding tot die bruto nasionale produk te maak,<sup>1)</sup> iets wat 'n duidelike optrede teen oormatige verbruiksbesteding impliseer.<sup>2)</sup>

---

1) Afgerolde begrotingsrede, Maart 1967, p. 20

2) Dit is opvallend dat die Minister in hierdie begrotingsrede (sy eerste as Minister van Finansies) sorgvuldig verbruik as drukfaktor tot inflasionêre toestande vermy, maar dit per implikasie laat blyk.

Eweneens gerig op 'n beperking van likiditeit en dus verbruiks= besteding is 'n oordrag uit die Leningsrekening na die Stabilisa= sierekening van R83,3 miljoen in ooreenstemming met die groter leningsbevoegdhele wat die Regering toegesê is deur die wysiging van die Algemene Leningswet in 1964. Alle oordragte na die Stabilisasierekening word bevries en dit beteken dus 'n afname in sirkulerende likiditeit.<sup>1)</sup> Origens is 'n belasting op buitelandse beleggers ingestel en verhogings aangekondig ten opsigte van belasting op bantoebier, motorkarre, buitelandse aandeelhouers en lisensieregte van maatskappye. Teenoor hier= die ietwat verskerpte fiskale maatreëls, staan fiskale toe= gifte ten opsigte van belastingpligtiges wat universiteit= studente onderhou, boedelbelasting, aftrekkings vir mediese koste en kindertoelaes, verhoogde maatskaplike pensioene en 'n toegif ten opsigte van die middeletoets vir pensioenarisse en werkende vroue van liggaamlik gestremdes. In teenstelling met die argumentasie in Maart 1969 met die instelling van die verkoopreg, het die Minister by hierdie geleentheid nie gevoel vir die instel van indirekte belastings nie omdat dit koste verhogend sou beïnvloed.

Die monetêre en fiskale maatreëls van die owerheid moes waar= skynlik 'n beperkende uitwerking op die ekonomie gehad het, soos geopenbaar deur 'n afwaartse beweging van die meeste eko= nomiese tydreekses, wat sou voortduur tot Desember 1967.<sup>2)</sup> Vanaf die begin van 1968 sou hernieude en volgehoue oplewing

- 
- 1) Sien Suid-Afrikaanse Reserwebank, Kwartaalblad, September 1969, p. 55 en Verslag van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal vir die boekjaar 1967/68, deel II RP. 55/1968, p. 127,
  - 2) Aangedui deur die meeste van die ekonomiese aanwysers wat in tabel 1 opgeneem en in diverse grafieke voorgestel is. Dit geld in besonder vir die daling in die Bruto Binnelandse Produk en die bruto binnelandse investering vanaf die vierde kwartaal 1967.

hom in hierdie tydreeks kenbaar maak dog met die Bruto Binnelandse Produk nog in oorskot bo die bruto binnelandse besteding. Die toevloei van buitelandse kapitaal saam met 'n toename van bankkrediet, het likiditeit oormatig binnelands opgebou. Dit was die oorsaak vir 'n ongeëwenaarde peil van hoogkonjunktuurtoestande op die eiendoms- en aandelemarkte aan die einde van 1968 en die begin van 1969.

#### 16. 1968/69-Begröting

Hoewel die Minister in sy 1968-rede kon verklaar dat die monetêre en fiskale beleid van die vorige jaar bemoedigende resultate gelewer en die ekonomie verblydend gereageer het, was oeroptimisme nog aanwesig; was die geldvoorraad in verhouding tot die beskikbare goederevoorraad nog onrusbarend hoog, terwyl die uitbreiding van die goederevoorraad steeds meer gekortwiek is deur die tekort aan geskoolde arbeid. Onder die omstandighede was die verdere toevlug tot verslapping van invoerbeheer in Oktober 1968 waarskynlik die enigste maar minder gewenste uitweg. Inflasie, die veelkoppige hydra het steeds onvermurfbaar sy draketande vertoon. Ministerieël is aangekondig dat die waaksaamheid teen hierdie vyand nie verslap mag word nie, hoewel dit 'n jaar was waarin verhoogde besoldiging aan spoorwegpersoneel en verbeterde diensvoorwaardes in die Staatsdiens aangekondig is.

Die dodelike houe in die verdere stryd teen die veelkoppige hydra het gevolg deur die verhogings van seëlregte en belastings op ongefortifiseerde wynsoorte en handelseffekte, terwyl vooreen ingestelde leningsheffings behou is. Ongelukkig moes die Minister ook verlagings en toegewings aankondig waaraan 'n hydra hom gewoonlik verlustig: dit was t.o.v. bantoebier, basisolies, boedelbelasting en werkende getroude vroue.

Origens moes onder die druk van omstandighede die uitgawes op beide Inkomste- en Leningsrekenings (sien tabel 16) sterk toeneem. Die boosaardige aard van die inflasionistiese spiraal skep onvermydelik hierdie soort anomalie. Op die Leningsrekening het hierdie uitgawes onder andere gedwonge items behels soos spoorwegontwikkeling (R159 miljoen); behuisingsfonds (R9,6 miljoen); die Poskantoor (R35,5 miljoen); bystand aan boere (R3,4 miljoen, plus R10 miljoen op Inkomsterekening); die Oranjerivierprojek (R30 miljoen), en op Inkomsterekening R252,7 miljoen. Hoewel al hierdie bestedinge nie noodwendig in die binneland tereggekome het nie, was dit tog saam met die toevloei van buitelandse kapitaal die oorsaak vir toegenome likiditeit in die land as geheel. Die Jaarlikse Ekonomiese Verslag vir hierdie jaar <sup>1)</sup> verwys na 'n "algemene monetêre klimaat wat potensieel bevorderlik vir inflasie was". Dit was die aanleiding tot voortgesette toepassing van die bestaan= de disinflasionistiese monetêre en fiskale maatreëls. Vir die jaar 1968 as geheel wil dit voorkom of 'n aantal gunstige ontwikkelings op ekonomiese gebied vorm begin kry het, soos onder andere die toename van die Bruto Binnelandse Produk in reële terme met 6%, wat vir 'n groot mate te danke was aan die kontribusietoename van 23% deur die landbou. Teenoor die stuging van die Bruto Binnelandse Produk kan ook 'n stadiger koers van toename van die bruto binnelandse besteding gekonsta= teer word. Wat die lopende rekening van die betalingsbalans betref, was 'n gunstige ontwikkeling deur voortgesette toename van uitvoer en daling van invoer in vergelyking met heersende toestande die vorige jaar, merkbaar.

Fiskaal-polities betekenisvol is die aankondiging hierdie jaar van 'n Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre beleid

---

1) Suid-Afrikaanse Reserwebank. Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1968, p. 5.

met opdrag tot ondersoek van die verband tussen belastings en ver= wante aangeleenthede met die oog op die handhawing van ekonomiese stabiliteit en groei. Dog van meer onmiddellike betekenis is ter voortsetting van 'n dergelike prosedure die vorige jaar, die oordrag van R258,2 miljoen na die Stabilisasierekening<sup>1)</sup> gelas sodat hierdie rekening in hierdie stadium reeds R341,2 miljoen gesteriliseerde binnelandse koopkrag verteenwoordig het, wat as 'n belangrike disinflasionistiese maatregel aanvaar kan word.

## 17. 1969/70-Begroting

Beide konjunktoreel en fisikaal is 1969 'n merkwaardige jaar: sedert 1967 was dit die eerste keer dat die bruto binnelandse besteding die bruto volksproduk oortref het, naamlik vanaf die middel van die derde kwartaal tot die einde van die vierde kwartaal toe dit naastenby in ewewig was met die bruto binne= landse produk om dan tot aan die einde van 1970 'n volgehoue styging bo dié produksiepeil te handhaaf.<sup>2)</sup> Behalwe 'n skerp inhaal van die binnelandse produksievolume deur die bruto binnelandse besteding gedurende die eerste kwartale van 1969<sup>3)</sup>, was die gemiddelde verloop van hierdie twee ekonomiese aanwysers dié jaar naastenby gelyk. Die styging in binnelandse pryspeile kan gewyt word aan knelpuntinflasie en opwaartse aanpassings weens die instelling van verkoopreg.

Die jaar 1969 is verder merkwaardig weens die buitengewone aktiwiteit op die aandelemark. Nie alleen het dit een van die mees intensiewe golwe van aandespekulasie in ons ekonomiese geskiedenis meegebring nie, maar dit het die kapitaalmark heeltewel oorheers en groot invloed ook ver buite die finan=

---

1) Verslag van Kontroleur en Ouditeur-Generaal oor die boekjaar 1968/69, deel II, RP, 59/1959, p. 131

2) Tabel 1 en Grafiek 3.

3) Grafiek 3.

siële sfeer laat geld.<sup>1)</sup> Dit was die resultaat van 'n algemeen spekulatiewe gees en 'n toegenome styging in die posisie van geld en kwasi-geld.

Uit 'n fiskale oogpunt was die jaar 1969 nie slegs merkwaardig nie, maar om dieselfde redes as die wat dit merkwaardig maak, was dit ook histories in die belastinghervormingsmaatreëls wat 'n implementering weergee van die belangrikste fiskale aanbevelings van die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre Beleid. Die 1969/70-Begrotingsvoorstelle is dan ook op hierdie aanbevelings gebou.

Ooreenkomstig sy opdrag was die Kommissie-voorstelle tot belastinghervorming, soos deur die Begroting toegepas, gemik op die verhoging van produktiwiteit en produktiewe inspanning van die landse arbeidsmag en entrepreneurskap, terwyl beoog is om enige faktore wat ekonomiese vooruitgang sou strem uit die weg te ruim. Uit hierdie oogpunt was dit die doel van die Kommissie om die aandeel van die indirekte tot die direkte belasting in die staatsfinansiële struktuur uit te brei. Gevolglik is 'n selektiewe verkoopreg op die vervaardiger/invoerstadium vir die eerste keer in ons geskiedenis van toepassing gemaak, met 'n verwagte opbrengs van R100 miljoen, terwyl 'n dienooreenkomstige verligting van marginale inkomstebelastingtariewe vir inkomstegroepe van R5000 en hoër van toepassing gemaak is. Die totale belastingaanspreeklikheid van individue is afgerond deur 'n verlaging van leningsheffing vanaf 15% na 5%, met toeslag van 5% vir alle individue wat R100 en meer inkomstebelasting betaal. Hierdie toegewing ten opsigte van inkomstebelasting was beraam om R87,4 miljoen minder uit sirkulasie te onttrek teenoor die beraamde opbrengs

---

1) Suid-Afrikaanse Reserwebank. Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1969. p. 32.

van R100 miljoen wat deur middel van verkoopreg onttrek sou word; dus R13 miljoen meer sou uit sirkulasie onttrek word deur die veranderde struktuur van die Suid-Afrikaanse belastingstelsel wat as 'n sterk inflasionistiese maatreël beskryf kan word, hoewel hierteenoor gestel kan word dat die verligting van inkomstebelasting op 'n direkte wyse 'n sterk stimulerende maatreël voorstel en die instel van die verkoopreg 'n sterk disinflasionistiese maatreël verteenwoordig, dog op 'n indirekte wyse.

Die instel van verkoopreg het nie slegs die fiskale wapenrusting handig uitgebrei nie, maar dit was ook direk ingestem op die oorsaak van die voortdurende neiging tot vraaginflasie. Met die instel van die verkoopreg kan dus nie fout gevind word nie, behalwe met die feit dat dit eers in so 'n laat stadium van toepassing gemaak is. Indien dit reeds in 1965, na die groot oplewing in binnelandse vraag in 1964, ingestel was, kon die leningsheffing as stabiliseringsinstrument minder pertinent gebruik gewees het en verbruik waarskynlik op 'n peil gehou gewees het waar binnelandse produksiepeil minder druk op geskoolde arbeid uitgeoefen het.

Ander fiskale maatreëls ten opsigte van individue het ingesluit konsessies en toegewings ten opsigte van die volgende: soos die vorige jaar ten opsigte van geneeskunde en tandartse beslis is, is nou ook ten opsigte van ingenieurs en natuurwetenskaplikes beslis, naamlik dat die koste van nagraadse opleiding vir belastingdoeleindes aftrekbaar is; 'n vaste aftrekking is nou van toepassing gemaak ten opsigte van aftrekkings vir alle mediese kostes; die vrystellingperk van belasting is vir bejaardes verhoog, terwyl 'n toegif gedoen is ten opsigte van die inkomste van werkende getroude vroue. Saam met die afskaaf van die belastingbult (R87,4 miljoen) sou hierdie toegifte die Staat

R94 miljoen kos.

Wat maatskappybelasting betref, is die status quo in wese gehandhaaf deurdat die 3½% leningsheffing wat van toepassing was, ingelyf is as 'n deel van die basiese koers, sodat hierdie koers nou op 40% te staan gekom het. Waar dit voorheen 'n terugbetaalbare heffing was verval die aanspreeklikheid van die regering om dit weens hierdie konsolidasie terug te betaal. Soos in hoofstuk 11 <sup>1)</sup> betoog het sodanige verhoogde belastingaanspreeklikheid op maatskappye die effek om investerings te rem of op te skort, blykbaar ook deur die psigologiese invloed wat dit uitoefen. Sou die owerheid beperking van investering ten doel gehad het met die waarskynlike oogmerk om druk op geskoolde arbeid te verlig, en daarby verbruik te beperk deur die instel van verkoopreg, is die enigste fiskaal-politieke alternatief wat uit die owerheid se optrede afgelei kan word die oppotting van lopende inkomste in die vorm van persoonlike spare. Al was oppotting ook nie die bewuste doelstelling van die owerheid nie, was dit 'n natuurlike uitvloeisel van die fiskale struktuur wat tot stand gekom het. Volgens tabel 1 <sup>2)</sup> het die bruto binnelandse besparing vir 1969 en 1970 skerp toegeneem hoewel dit volgens grafiek 11 nog nie voldoende was nie vir 'n nog skerper toegenome investeringsvolume wat uit die buiteland aangevul moes word in die netto toevloei van buitelandse kapitaal en deur gebruik te maak van goud- en buitelandse valutareserwes.

Verdere fiskale maatreëls volgens die 1969/70-Begroting behels 'n verhoging in die belastingkoers op verhandelbare effekte van ½% na 1% van die koopprys, betaalbaar deur beide koper en verkoper van aandele — dieselfde geld ook seëlreg op verhandelbare effekte; origins is die aksynsreg op sekere bier=

---

1) Hoofstuk 11 paragraaf 2.2.2

2) Item 3.

soorte volgens 'n wisselende skaal verhoog, terwyl dit vir andere verlaag is; belasting op onuitgekeerde winste is van privaat=maatskappye ook na openbare maatskappye uitgebrei.

Hoewel hierdie begroting waarskynlik as 'n "makeer die pas"-begroting beplan is, wil dit tog voorkom asof dit belangrike ekonomiese dryfvere in hom geherberg het. Nie slegs is die mededingende posisie van die Staatsdiensdiensvoorwaardes teenoor die privaatsektor verbeter nie, maar die regering was onder druk om 'n groot toename in besteding op kapitaalwerke te be=willig wat nie langer uitgestel kon word nie, onder andere, Openbare Werke, R6,00 miljoen; Landboukrediet en Grondbesit, R5,00 miljoen; Waterwese, R9,8 miljoen; Gemeenskapsbou, R5,00 miljoen; Bantoe-administrasie, R10,8 miljoen; Yskor, R10,00 miljoen; Grensgebiedontwikkeling, R13,7 miljoen; Bantoe-onder=wys, R13,00 miljoen;<sup>1)</sup> ensovoorts. Origens is subsidies aan die provinsies verhoog en bonusse aan pensioenarisse uitgebrei. Dit het meegebring dat die totale ontvangste (uitgesonderd lenings) op die Inkomste- en Leningsrekening op die nuwe belas=tinggrondslag op R1842,2 miljoen<sup>2)</sup> geraam is, wat 'n styging van sowat 11% bo die werklike ontvangste in 1968 verteenwoordig. Die totale uitgawes is begroot op R2299,6 miljoen<sup>3)</sup> wat 16% meer is as die werklike uitgawes van 1968. Hoewel die Skatkis=tekort beraam is op 'n rekordhoogte van R457 miljoen<sup>4)</sup>, het dit gepaard gegaan met 'n onderneming deur die Minsiter dat die finansiering daarvan nie op 'n inflasionistiese wyse sou plaas=vind nie.

## 18. 1970/71-Begroting

Waar relatief gunstige omstandighede vir die vorige jaar ge=boekstaaf kon word, insluitend die Minister se voorneme om die

---

1) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3320.

2) Tabel 16.

3) Tabel 16.

4) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3335.

tekort op die Skatkisrekening nie inflasionêr te finansier nie, is die prentjie wat die Minsiter in sy 1970-Begroting voorgestel het, geheel anders: verbruik styg te vinnig en besparings te stadig; uitvoere daal en invoere styg, met 'n gevolglike tekort op die lopende rekening van die betalingsbalans; die landbou is deur droogte geteister; grysmarkbedrywighede doen hul voor in die monetêre en banksektore terwyl die opwaartse druk op rentekoerse die vloei van fondse verwing het. Vir 'n land soos Suid-Afrika was die opwaartse neiging van pryse ongehoord, en helaas, strydig met sy voorneme, moes die regering tog van die banksektor (en dus inflasionisties) leen terwyl inflasie 'n wesentlike probleem gebly het. Hierdie spanninge en onewewigtighede was egter die gevolg van 'n lewenskragtige en snelgroeiende ekonomie wat voortdurende aanpassings noodsaaklik gemaak het. Hierdie aanpassings en verstellings sou volgens die Minister in die volgende vyf doelstellings van die begroting die ekonomie op 'n gelykvaart in die nuwe jaar stuur, naamlik

- 1) herstel van die ewewigtigheid ten opsigte van vaste investering en veral om dit na die privaat vervaardigingsnywerheid te kanaliseer;
- 2) om die onewewigtigheid van die lopende rekening van die betalingsbalans te verminder deur 'n aanmoediging van uitvoere (waarom nie beperking van invoere?);
- 2) om die opwaartse druk op rentekoerse en distorsies in die kapitaalmark te verlig;
- 4) om die boerdery te hulp te kom;
- 5) om inflasie te beteuel deur beperking van verbruik, aanmoediging van besparing, verbeterde geleenthede vir opleiding van geskoolde arbeid en om die groeiende tekort op die skatkisrekening op nie-inflasionistiese wyse te finansier.

Om hierdie fiskaal-ekonomiese doelstellings te verwesenlik het die

Minister relatief weinig maatreëls getref; die belastingmaatreëls wel ingestel, kan in 'n neutedop saamgevat word as geen verligting van belastings nie, dog wel verhogings van doeane en aksynsreg op vliegtuigkeroseen, aksynsreg op motors, 'n uitbreiding enersyds en 'n verhoging andersyds van die vorige jaar ingestelde verkoopreg, terwyl die leningsheffing op individue met 5% tot 10% verhoog is, en op maatskappye heringestel is tot 'n omvang van 2½%.

Soos in die vooruitsig gestel in die doelstellings, is spaar=kanale opgeknep deur die instel van 'n nuwe spaarskema deur middel van die uitgifte van tesourie-obligasies, terwyl uitvoer aangemoedig moes word deur verhoogde toelae ten opsigte van mark=ontwikkelingskoste in die buiteland en 15% van die koste van nuwe masjinerie en 10% van die koste van nuwe fabrieksgeboue as af=trekkings vir belastingdoeleindes toe te laat.

Met die oog op die verligting van die tekort aan geskoolde arbeid is toegewings aangekondig met betrekking tot skenkings aan universiteite en ander inrigtings vir naskoolse onderwys, terwyl hoër finansiële steun vir dergelike inrigtings bewillig is.

Tegelyk met die begroting het die Suid-Afrikaanse Reserwebank aangekondig dat rentekoersbeheer ten opsigte van banke en bouverenigings opgehef word; daarby sou die regering rentesubsidies op stedelike woonhuise wat aan sekere vereistes voldoen, sowel as op boerderyeenhede betaal.

## 19. Nabeskouing

Waar bostaande oorsig van beraamde fiskale optredes bedoel is as 'n beeld van die begrotingspolitiek wat in die periode van

bespreking toegepas is, blyk hierdie "beeld" enigsins vaag vanweë die verskeidenheid van maatreëls en die feit dat dieselfde tegniek soms in die een en soms in 'n ander rigting aangewend is. Om hierdie vaagheid van die beeld enigsins verder op te klaar sal in die volgende hoofstuk gespesialiseerde aandag gefokus word op die inkomstepolitiek, uitgawepolitiek en die finansiering van die tekort op die Skatkisrekening wat in die onderhawige periode steeds in omvang toegeneem het. Sporadiese verwysings na hierdie aspekte in die bostaande ontleding sal in die gespesialiseerde behandeling breër uitgewerk word.

In die bespreking hierbo was die doel om die begrotingspolitiek enigsins konjunktoreel toe te lig. Aan die hand van D.J. Smit en B.E. van der Walt<sup>1)</sup> se konjunktuurontleding wat die grootste deel van die periode in hierdie verhandeling dek (sien ook grafiek 3) kan die volgende konjunktorele draaipunte onderskei word wat vir verdere verwysing hier opgesom word (benaderd aangepas op die basis van fiskale jare).

---

1) Smit, D.J. & Van der Walt, B.D.: Konjunkturgolwe in Suid-Afrika gedurende die naoorlogse tydperk, 1946 tot 1968, opgeneem in Suid-Afrikaanse Reserwebank. Kwartaalblad, September, 1970 pp. 47-74.

<u>Fiskale jaar</u>	<u>Datum</u>	<u>Konjunktuur</u>
1961/62	Maart 1961 - Augustus 1961	<u>Afswaai</u>
	September 1961 - Februarie 1962	Opswaai
1962/63	Maart 1962 - Februarie 1963	Opswaai
1963/64	Maart 1963 - Februarie 1964	Opswaai
1964/65	Maart 1964 - Februarie 1965	Opswaai
1965/66	Maart 1965 - April 1965	Opswaai
	Mei 1965 - Desember 1965	<u>Afswaai</u>
	Januarie 1966 - Februarie 1966	Opswaai
1966/67	Maart 1966 - Februarie 1967	Opswaai
1967/68	Maart 1967 - Mei 1967	Opswaai
	Junie 1967 - Desember 1967	<u>Afswaai</u>
	Januarie 1968 - Februarie 1968	Opswaai
1968/69	Maart 1968 - Februarie 1969	Opswaai
1969/70	Maart 1969 - Februarie 1970	Opswaai
1970/71	Maart 1970 - Februarie 1971	Opswaai

Dit blyk dus dat die hele periode onder beskouing gekenmerk is deur inflasionêre opswaaie wat slegs vir drie relatief kort periodes<sup>1)</sup> onderbreek is deur afswaaie. Ook hierdie afswaaie is gekenmerk deur stygende klein- en groothandelspryse<sup>2)</sup>, dog die tempo van toename was ietwat langamer. Dit vorm die dekor vir die fiskale opset 1961 tot 1970.

---

1) Agtien maande in totaal.

2) Tabel 1, item 4.

## HOOFSTUK 4

### SUID-AFRIKAANSE BEGROTINGSPOLITIEK MET BETREKKING TOT DIE STABILISERING VAN DIE EKONOMIE

#### 1. Ter geleide

##### 1.1 Perspektief op hoofstukke 4, 5 en 6

Met sekere teoretiese aspekte aangesny in hoofstukke 1 en 2 en 'n weergawe van empiriese feite betreffende die ekonomiese omstandighede sowel as 'n sinoptiese beeld van fiskale maatreëls in hoofstuk 3, is dit wenslik om die fiskale maatreëls nou gespesialiseerd en krities te ondersoek.

Dit wil voorkom of hierdie nadere fokus op staatsfinansiële optrede in die periode 1961 tot 1970 meer vrugbaar kan geskied deur dit in verband te bring met die begrotingspolitieke doelstellings wat reeds in hoofstuk 2<sup>1)</sup> weergegee is. Dit sal gedoen word in hierdie en die volgende twee hoofstukke waar agtereenvolgens onder behandeling geneem sal word die stabiliserings-effek van owerheids-fiskale maatreëls op die ekonomie; aspekte van hierdie maatreëls wat betrekking het op ekonomiese groei en die verdeling van die volksinkomste; en laastens, die effek van begrotingspolitieke optrede op die handhawing van stabiele verhoudinge met die buiteland.

##### 1.2 Onderskeiding van begrotingspolitieke doelstellings

Die onderskeiding van die begrotingspolitieke doelstellinge soos in hoofstuk 2 weergegee, en die ondersoek daarvan in praktiese

---

1) Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.6.

fiskale politiek soos hier in vooruitsig gestel, is nie net gedug nie maar haas ook 'n onmoontlike taak. Aspekte wat, byvoorbeeld, betrekking het op konjunkturale stabiliteit in die ekonomie, kan ook ewe sterk invloed uitoefen op die doelstelling om ekonomiese groei te stimuleer, terwyl feitlik alle maatreëls wat gerig is op bestendiging van ewewigstoestande van die Handels- en Betalingsbalans ipso facto in berekening gebring kan word vir doelstellings i.v.m. ekonomiese groei. Uiteindelik kan alle begrotingspolitieke doelstellings, benewens die sosio-staatkundige, byvoorbeeld die beveiliging van die nasionale bestaan, herlei word tot ekonomiese groei.<sup>1)</sup> In sover die begroting as instrument van die ekonomiese politiek fungeer, is sy hoofdoelstelling stabiele, ewewigtige ekonomiese groei.

### 1.3 Basis van staatsfinansiële optredes

By die kritiese beoordeling van die betekenis van fiskale optredes van die owerheid deur middel van die begroting, dien in gedagte gehou te word dat die begrotingsvoorstelle in 'n spesifieke jaar gebaseer is op die ekonomiese omstandighede van die vorige jaar maar bedoel is om invloed uit te oefen op die ekonomiese omstandighede van die komende begrotingsjaar.<sup>2)</sup> Die korrektheid van Staatsfinansiële voorstelle berus dus, eerstens, op die mate van korrekte

- 
- 1) In sy Begrotingsrede op 21 Maart 1962 het dr. T.E. Dönges dit as volg kernagtig saamgevat: "die uitgawe van die regering en die belastings en ander inkomste wat geïm moet word, moet ooreweeg word aan die hand van hul invloed op die ekonomie en kan inderdaad so aangepas word dat hul die vooruitgang van die ekonomie op daadwerklike wyse bevorder". - Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3050.
  - 2) In dieselfde Begrotingsrede van 21 Maart 1962 het dr. T.E. Dönges in hierdie verband verklaar: "Soos in die krygskuns, moet daar soms by finansiële diagnose en vooruitskatting van die bekende gebruik gemaak word om die onbekende te peil", - Hansard, 21 Maart 1962, Kol. 3051.

interpretasie van die heersende ekonomiese toestande die vorige jaar, en tweedens, op sy beoordeling van die graad van benodigde fiskale optrede om 'n bestending of korreksie in die ekonomiese toestande in die komende finansiële jaar teweeg te bring. Dit is moontlik dat die Minister die ekonomiese toestande van die vorige jaar korrek opgesom het, maar fouteer deur die sterkte van sy fiskale instrumente onder 'n bepaalde praktiese en sielkundige opset óf te oorskot óf te onderskat, wat albei 'n afwykende tendens kan vererger, dit wil sê, 'n voortsetting, 'n intensivering of 'n omkering van die tendens kan veroorsaak.

Dit kan nuttig wees om te weet of 'n verkeerde optrede te wyte is aan 'n wanvertolking van feitelike omstandighede of aan 'n verkeerde skatting van die krag van 'n gegewe fiskale instrument wat voortdurend kan varieer onder bepaalde praktiese en sielkundige omstandighede, dog sodanige onderskeiding sal nooit presies vasgestel kan word nie. Daarom sal in hierdie monografie uitgegaan word van die omstandighede van die vorige jaar, sowel as die effek wat die fiskale optredes vir die volgende fiskale jaar sou hê. Vanweë wisselvallighede van menslike reaksies en dus die omvang van positiewe en negatiewe vermenigvuldigerinvloede wat staatsfinansiële optrede mag meebring, kan kritiek wat geopper word nooit as fundamenteel en sonder meer veroordelend aanvaar word nie.

#### 1.4 Vervlegtheid van invloede van fiskale en monetêre optredes van die owerheid

'n Komplikasie doen hom voor deurdat die invloed deur fiskale optredes nie geïsoleer kan word van die invloed deur monetêre en ander ekonomies-politieke optredes nie. Gevolglik kan die ekonomiese invloed van fiskale maaatreëls nie suiwer getoets word nie.

Hierdie skeiding van ekonomiese invloede van een ekonomies-politieke instrument van dié van 'n ander bly 'n onoorbrugbare beperking en word in hierdie studie erken en as onvermydelik aanvaar.

Hoewel dit bekend is dat die owerheid in die onderhawige periode verkies het om sy ekonomies-politieke oogmerke met groter klem op monetêre optrede te realiseer, kan in hierdie monografie nouliks meer as 'n terloopse verwysing na monetêre optredes gedoen word,<sup>1)</sup> vanweë die omvangrykheid van die fiskale maatreëls wat hier in die brandpunt van behandeling gestel word. Tog is die invloed van monetêre optredes verdiskonteer in die ekonomiese omstandighede wat as maatstaf van doeltreffendheid van fiskale optredes aanvaar word. Hierdie noue samehang tussen invloede van fiskale en monetêre optredes bevestig die noue verband wat in die literatuur tussen die fiskale en monetêre beleide beklemtoon word.<sup>2)</sup>

#### 1.5 Benadering van hoofstuk 4

Die ontleding van stabiliserende invloede van begrotingsmaatreëls op die nasionale ekonomie in die periode 1961 tot 1970 wat in hierdie hoofstuk aan die orde gestel word, geskied aan die hand van die begrotingstegniese samestelling, naamlik die inkomstebeleid (belasting en ander heffings), die uitgawebeleid en die saldo op Skatkisrekening (in hierdie periode 'n aanhoudende tekort) en die hantering van die saldo.

---

1) Hoofstuk 3, paragraaf 8.

2) Verwysing na hierdie samehang is opgeneem in hoofstuk 1, paragraaf 2.

## 2. Betekenis van Ekonomiese Stabilisering in die lig van fiskale doelstellings

Die doelstellings van fiskale politiek soos bespreek in Hoofstuk 2, wat betrekking het op stabilisering, is prysstabiliteit en indiensname. Hierdie twee doelstellings kan egter nie los gemaak word van ekonomiese groei nie. Die algemene maatstaf vir ekonomiese groei is die graad van toename van die bruto binnelandse produk. Die Bruto Binnelandse Produk bestaan egter uit vier elemente, naamlik private verbruiksbesteding en investering, owerheidsbesteding en die verskil tussen uitvoere en invoere; dus  $y = c + i + g + (x - m)$ . Die ideale toestand bestaan dus as  $c + i + g + (x - m)$  sodanig toeneem dat volle indiensname van produksiefaktore gehandhaaf kan word. 'n Te vinnige toename van die Bruto Binnelandse Produk sal dus meebring dat knelpunte ten opsigte van, onder andere, geskoolde arbeid mag ontstaan, dus "oorvolle indiensname", en daardeur inflasie, sowel as druk op die betalingsbalans.

Sodra inflasie te voorskyn tree, kom een van die fiskale doelstellings, naamlik prysstabiliteit in die gedrang. Dus moet 'n te snelle toename van die Bruto Binnelandse Produk deur fiskale politiek bestry word.

Daarteenoor sal 'n te stadige toename van die Bruto Binnelandse Produk weer lei tot onderbesetting van produksiefaktore, dus tot werkloosheid en prysdalings. Deur 'n te stadige styging van die Bruto Binnelandse Produk kom albei stabiliserende doelstellings (volle indiensname en stabiele pryse) weer eens in gedrang; daarom moet 'n te langsame groei van die Bruto Binnelandse Produk ook deur die fiskale politiek bestry word.

Die stabiliserende doelstelling van die fiskale politiek behels dus die regulering van die elemente van die Bruto Binnelandse Produk op sodanige wyse dat 'n taakstellingskoers wat volle indiensname van produksiefaktore impliseer, bereik kan word. Waar die Bruto Binnelandse Produk te snel toeneem, sal die ekonomiese politiek (fiskale politiek) een of meer van die elemente van die Bruto Binnelandse Produk moet beperk; waar die groei van die Bruto Binnelandse Produk egter te langzaam is, sal dit die elemente moet stimuleer. Waar  $G$  en  $(X-M)$  as elemente van outonome owerheidsopptrede aanvaar kan word, is die stabiliseringsfunksie van die fiskale politiek gerig op die regulering van  $C$  en  $I$  wat die elemente vorm van die bruto binnelandse besteding.

### 3. Inkomstepolitiek

#### 3.1 Integrasie met uitgawepolitiek

Hoewel die owerheid ook oor ander bronne van inkomste as net belastings beskik, staan die inkomstepolitiek as onderdeel van die fiskale politiek in verband met die tipes belasting en die relatiewe gewig van elk in die totale belastingstruktuur.

Hierdie inkomstepolitiek van die Skatkis het in die verlede veel meer aandag geniet uit die oogpunt van uitgawe van die belastingbetaler, dit wil sê die klem is veel meer geplaas op die druk van die belasting en opoffering van die individu as op die feit dat die opoffering van die individu aan die Skatkis fondse voorsien wat in gewysigde vorm die individu ten goede kom.

Die inkomstepolitiek van die owerheid kan op sigself anti-siklies, dit wil sê stabiliserend aangewend word deur verlaging van belastingkoerse in die laagkonjunktuur en 'n verhoging daarvan in die

hoogkonjunktuur, maar dit geld eintlik slegs vir diepergaande konjunkturale skommeling. Teoretici aanvaar, soos in Hoofstuk 1 aangedui, dat in matige konjunktursiklusse die sogenaamde "ingeboude buigzaamheid"<sup>1)</sup> outomatiese ewewig herstel deurdat dieselfde belastingkoers met styging van inkomstes meer en met daling van inkomstes minder oplewer. Dit kan egter aanvaar word dat die anti-sikliese begrotingspolitiek van die owerheid nie beoog om die belasting as stabilisasie-instrument outonoom daarvoor te gebruik nie, maar dit in verband met die uitgawepolitiek in te span, dit wil sê, met inagneming van die feit dat belastingheffing negatiewe en uitgawes positiewe vermenigvuldigerinvloede in die volkshuishouding skep, sal die anti-sikliese begrotingspolitiek meebring dat met volle indiensname in 'n volkshuishouding ewe veel uit die volkshuishouding onttrek word (deur middel van belastings) as wat daarin vrygestel was (deur middel van owerheidsbestedings). In geval van onderbesetting van produksiefaktore sal die netto vrystellende invloed<sup>2)</sup> groter moet wees as die netto beperkende invloed; met 'n inflasionistiese druk op die produksiefaktore<sup>3)</sup> sal die vrystellende invloed minder moet wees as die beperkende invloed.

Die voorstelling wat hier van die anti-sikliese begrotingspolitiek gegee is, is slegs 'n benadering uit 'n ietwat vreemde hoek van

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 4.1.

2) In die woord "invloed" is die idee van die positiewe of negatiewe vermenigvuldiger implisiet opgeneem.

3) Hierdie inflasionistiese druk op produksiefaktore mag onder bepaalde omstandighede, byvoorbeeld 'n aktiewe immigrasie-beleid soos in Suid-Afrika toegepas, wel wenslik wees, solank die druk volledig "matig" en beheerbaar is.

die konvensionele politiek dat in die hoogkonjunktuur begrotingsoorskotte gekweek moet word wat in die laagkonjunktuur weer losgelaat moet word.

Hoewel daar ook diegene is wat van oordeel is dat oorskotte in die hoogkonjunktuur juis nie nodig is nie vanweë die lae bestedingspeil van die owerheid, en in die laagkonjunktuur wel nodig is ten einde die oppottingsneiging wat die eintlike oorsaak van die laagkonjunktuur is, teen te gaan, word in hierdie studie die konvensionele uitgangspunt wat eerste gestel is, aanvaar. En in verband daarmee moet beklemtoon word dat 'n gesinchroniseerde samehang tussen inkomste- en uitgawepolitiek 'n noodwendigheid is.

### 3.2 Tipes belastings en hul konjunkturgevoeligheid

Uit die bogenoemde bespreking mag die verkeerde gevolgtrekking afgelei word dat belastings algemeen 'n doeltreffende stabilisator van ekonomiese toestande is selfs al word dit altyd in samehang met die uitgawepolitiek gebruik. By 'n beoordeling van die eenskappe van elke tipe belasting, blyk spoedig dat weinig belastings ideale stabiliseringsinstrumente is. Hoewel die stabiliserende krag van verskillende belastingtipes in Hoofstuk 1<sup>1)</sup> volledig onder die loep geneem is, kan die bewering dat weinig belastingtipes werklik ideale stabiliseringsinstrumente verteenwoordig, kortliks gemotiveer word.

Wat die inkomstebelasting betref, het die Franzsen-Kommissie dit in geen onduidelike taal nie beklemtoon dat die inkomstebelasting,

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 4.3.

en spesifiek die Suid-Afrikaanse inkomstebelasting, op 'n besonder eng basis berus, naamlik slegs 8% van die totale bevolking. 67% van die totale inkomstebelastingopbrengs word deur slegs 6% van die bevolking gedra sodat 94% van die bevolking slegs 33% van die opbrengs bydra.<sup>1)</sup> Behalwe die feit dat, soos in Hoofstuk 1<sup>2)</sup> betoog, die direkte belastings (persoonlik- en maatskappy=inkomstebelasting) inisiatief aan bande lê (veral investeringsinisiatief),<sup>3)</sup> kom in die Suid-Afrikaanse omstandigheid dié deel by dat enige manipulering van inkomstebelastingkoerse net gevolg meebring vir 8% van die bevolking en dan ook slegs ten opsigte van een aspek van ekonomiese beslissing, naamlik beperking of uitbreiding van spaar/investeringsaktiwiteit, terwyl verbruik grootliks onaangeraak gelaat word. In aansluiting by die Franzsen-Kommissie se bevindings moet dus gekonkludeer word dat: "Indien inkomstebelasting as 'n stabilisasie instrument gebruik moet word, sou verandering daarin 'n maksimum trefkrag op verbruik en 'n minimum beperking van werksinspanning moet meebring".<sup>4)</sup> In belangrike opsigte moet die persoonlike inkomstebelasting dus as 'n konjunktuur- nie-sensitiewe fiskale instrument aanvaar word.

- 
- 1) In die meeste ekonomies hoog ontwikkelde lande betaal die 6% hoogste inkomste-ontvangers ongeveer 33% van die totale inkomstebelastingopbrengs. Teenoor die 8% van ons bevolking wat inkomstebelasting betaal, is die ekwivalent in hoogs ontwikkelde lande gewoonlik 30%. - Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, R.P. 24/1969, p.4.
  - 2) Hoofstuk 1, paragrawe 4.3.1 en 4.3.2.
  - 3) 'n Taamlik algemene beskouing in ekonomiese literatuur maar veral skerp gestel deur M.J.H. Smeets. Bevorderen hoge belastingen de bedrijvigheid? De belastingen in Nederland, I, Politieke en Sociale Studiën, XIII, 1924.
  - 4) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.74.

Ietwat anders is dit gesteld wat die maatskappybelasting betref omdat alle winsproduserende maatskappye aan 'n regressiewe vas=teskaalbelasting onderhewig is hoewel dit weer eens slegs die spaar/investeringsaktiwiteit is wat hierdeur beïnvloed word – verbruik word intakt gelaat en daardeur 'n belangrike stabilise=ringsfaktor. Maatskappybelasting kan egter nie vir inflasiebe=stryding oor die hoof gesien word nie omdat dit deur 'n vermin=dering van investeringsaktiwiteit die druk op produksiefaktore kan verminder.

Omdat aksynsheffing wesentlik bedoel is om diskriminerend te wees selfs ten opsigte van produkte wat noue substitute is, is dit 'n minder geskikte middel vir verwesenliking van die doelstelling van ekonomiese stabiliteit. Prakties kan weinig produkte belas word (eng basis) terwyl uitwykingsmoontlikhede altyd gevind kan word in geval van diskriminerende tariewe op noue substitute. Dit verwring binnelandse vraag-en-aanbodskedules en daarmee die indiensnamepatroon van produksiefaktore, en met die aanname van volledig mededingende produksiefaktormarkte moet die versteuring van die indiensnamepatroon aanleiding gee tot 'n infra-optimale verbinding van produksiefaktore met 'n gevaardgaande afname in produktiwiteit, wat juis in 'n inflasieperiode noodlottig kan wees.

Wat hier ten opsigte van aksynsreg aangemerkt is, geld mutatis mutandis vir die tans bestaande verkoopreg, omdat laasgenoemde ook wesentlik selektief (dus, diskriminerend) van toepassing is, wat dit weinig anders maak as 'n relatief met aksyns breër gefundeerde heffing. Hoe breër die basis word, hoe meer die geskiktheid van 'n indirekte heffing as ekonomiese stabilisator. Hoe breër sodanige basis, hoe nader word outomaties na die algemene omsetbelasting beweeg, wat teoreties bedoel is om alle produkte ewe swaar (en dus nie-diskriminerend) te belas. Uit die

oogpunt van die handhawing van onderlinge konkurrensieverhoudinge van produkte en van ekonomiese stabiliteit, is die enigste nadeel van die algemene omsetbelasting die feit dat produkte vir voorsiening van eerste lewensbehoefte noodwendig daarvan uitgesluit moet word vir die handhawing van 'n minimum lewenspeil. Origns sou die algemene omsetbelasting hom leen tot die beste vorm van indirekte belasting vir die versekering van ekonomiese stabiliteit. Ten einde opstapeling (pyramiding) van belastingdruk te vermy, mag die waardetoegevoegbelasting superieur wees aan die algemene omsetbelasting, maar dit gaan mank aan die administratiewe ingewikkeldhede waarvan die Franzsen-Kommissie gewag gemaak het.<sup>1)</sup>

By die beoordeling van die verkoopreg as fiskale instrument in Suid-Afrika moet egter in gedagte gehou word dat dit primêr as ekonomiese stabilisator bedoel is en dat die (negatiewe) ekonomiese effekte van versteuring van konkurrensieverhoudinge hier 'n ondergeskikte (indien van enige) oorweging was. Reeds in sy eerste verslag het die Franzsen-Kommissie bevind: "Die fiskus beskik op die oomblik nie oor 'n volledige stel instrumente om ekonomiese stabiliteit te bevorder nie",<sup>2)</sup> terwyl die Minister reeds in die 1961-begrotingsrede verwys het na die behoefte "om die belastingstelsel 'n doeltreffende ekonomiese stabiliseerder te maak".<sup>3)</sup>

---

1) Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, op. cit., p.46.

2) Ibid., p.35. My kursivering.

3) Hansard, 15 Maart 1961 kol. 3081. My kursivering.

Gelykluidend is in die 1965-begrotingsrede verwys na die onvolledigheid van die reeks fiskale instrumente in Suid-Afrika om die koers van die ekonomie te beïnvloed, terwyl direk na die verkoopreg verwys is "as 'n nuttige wapen (wat) teen oormatige verbruik aangewend kan word".<sup>1)</sup> In sy derde verslag is die Franzsen-Kommissie nie slegs van oordeel dat "indirekte belastings as hoofinstrument van 'n fiskale stabilisasiebeleid gebruik (moet) word",<sup>2)</sup> nie, maar dat die nuutingestelde verkoopreg in hoofsaak as "hoofbeleidsinstrument" van die fiskus sal dien.<sup>3)</sup> Verwysing word egter nie gemaak na die wyse waarop die verkoopreg stabiliteitsideale ten opsigte van ekonomiese groei kan realiseer nie, maar met die 1969-begrotingsrede, waardeur die instelling van verkoopreg as nuwe fiskale instrument plaasgevind het, is in vooruitsig gestel dat dit R 100 miljoen uit sirkulasie sal onttrek. Daarom kan sy stabiliseringsvermoë gesoek word in sy skynbaar groot krag om oortollige likiditeit uit die koopkragsmagasyn te dreineer en nie in sy meer sinvolle rangskikking van produksiefaktore waardeur nasionale produktiwiteit verhoog kan word nie.

Wat die doeanereg as fiskale instrument betref, kan slegs gekonstateer word dat dit histories vir weinig ander doeleindes aangewend is as om binnelandse fiskale heffinge (meestal aksyns) te neutraliseer,<sup>4)</sup> sodat volstaan kan word met die Franzsen-Kommissie

---

1) Hansard, 24 Maart 1965, kol. 3450.

2) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.71.

3) Ibid., p.72.

4) Soos in hoofstuk 6 paragraaf 3.3 aangedui sal word, word doeaneheffings vanweë die A.O.T.H.-verpligtinge hoofsaaklik vir die landbou en mynbou as beskermingsheffing aangewend.

TABEL 2

BELASTINGINVORDERINGS VAN DIE SENTRALE REGERING - 1960/61 tot 1970/71<sup>1)</sup> (R miljoene)

	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Inkomstebelasting: Persone	103,0	103,3	100,5	158,2	177,4	179,8	246,9	276,4	305,8	275,7	321,1
Maatskappye	121,3	125,2	148,2	171,4	219,2	268,3	276,9	340,2	377,6	496,3	540,2
Goudmyne	59,0	67,8	84,2	87,1	89,1	92,7	92,8	89,6	84,9	93,9	85,3
Ander myne	15,7	16,7	17,3	17,5	18,8	17,6	21,7	30,8	43,2	52,0	56,3
Diamantmyne	3,2	3,9	4,3	2,8	3,0	2,1	4,5	9,5	12,7	17,4	9,3
Belasting op onuitgekeerde winste	,5	,9	,6	,6	,7	,8	1,0	2,0	1,5	2,4	2,5
Belasting op buitelandse aandeelhouders	11,0	9,8	10,3	11,8	12,8	13,8	16,4	27,1	32,1	32,4	35,7
Belasting op geskenke	,1	,2	,2	,2	,4	,4	,5	,5	,6	,9	,7
Bantoebelasting	5,5	6,1	6,1	7,6	7,0	7,8	8,8	9,9	9,8	9,7	14,5
S. A. Bantoetrust	3,7	4,2	4,4	3,7	4,0	5,1	6,1	7,2	8,0	6,4	5,8
Boedelbelasting	8,0	7,6	9,0	12,7	13,6	14,3	19,8	19,8	20,6	27,7	26,4
Rentebelasting op buitelanders	-	-	-	-	-	-	-	1,6	2,6	3,3	4,2
<b>Totaal Direkte belastings</b>	<b>331,0</b>	<b>345,7</b>	<b>385,1</b>	<b>473,6</b>	<b>546,0</b>	<b>602,7</b>	<b>695,4</b>	<b>814,6</b>	<b>899,2</b>	<b>1018,1</b>	<b>1102,0</b>
Doeane	91,1	81,5	91,3	99,8	108,9	114,0	118,2	124,0	140,6	178,0	201,0
Aksyns	123,0	114,4	138,9	157,9	185,1	181,0	222,7	262,1	276,1	312,3	347,9
Verkoopreg	-	-	-	-	-	-	-	-	,2	94,6	135,9
Nasionale padfonds	22,0	26,7	27,6	28,9	32,6	40,1	45,4	44,6	47,1	53,3	59,0
Hereregte	11,3	9,6	12,5	18,9	21,1	15,4	18,7	22,7	31,9	48,0	47,6
Seëlregte en gelde	13,1	12,7	14,1	17,1	20,8	19,9	20,4	23,1	32,6	52,8	46,9
Lisensies	4,1	4,4	4,5	5,0	5,3	5,4	5,6	6,5	7,1	7,9	8,4
Mynlisensies en mynpagregte	,4	,4	,4	,4	,3	,4	,4	,4	,4	,3	,4
Bantoepas- en kamponggelde	,1	,1	,1	,1	,1	,2	,1	,1	,1	,1	,1
Boetes en verbeurings	2,4	2,5	2,3	2,5	2,8	3,2	3,8	4,3	4,9	5,2	5,8
Kinematograaf Filmbelasting	,6	,8	,9	,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7
Belasting op handelseffekte	1,6	1,4	2,5	3,6	4,1	2,7	3,4	4,8	12,2	28,9	11,8
Uitvoerreg op diamante	2,2	2,2	2,3	2,4	2,8	2,9	2,7	7,2	7,5	8,9	5,6
Bantovervoerdienste	1,1	,9	,7	1,0	1,3	1,5	2,0	2,4	2,2	1,8	2,0
Bantoebiervorsingsfonds	-	-	-	-	,1	,2	,2	,2	,3	,2	,2
<b>Totaal Indirekte belastings</b>	<b>273,0</b>	<b>257,6</b>	<b>298,1</b>	<b>338,5</b>	<b>386,3</b>	<b>388,1</b>	<b>444,9</b>	<b>503,7</b>	<b>564,6</b>	<b>793,8</b>	<b>874,3</b>
<b>Totaal belastings</b>	<b>604,0</b>	<b>603,3</b>	<b>683,2</b>	<b>812,1</b>	<b>932,3</b>	<b>990,8</b>	<b>1140,3</b>	<b>1318,3</b>	<b>1463,8</b>	<b>1811,9</b>	<b>1976,3</b>

1) Verwerk uit die Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal.

se bevinding dat dit, vanweë Suid-Afrika se internasionale verpligtinge, slegs in 'n "beperkte mate" as stabilisasie-instrument aangewend kan word,<sup>1)</sup> waarskynlik slegs deur die invloed daarvan op die handels- en betalingsbalans.

Boedelbelasting is, vanweë sy sporadiese en onsekere aard, nie 'n doeltreffende stabiliseringsmeganisme vir 'n volkshuishouding nie.

Skenkingsregte kan vir alle praktiese oorwegings vir die onderhawige periode buite beskouing gelaat word omdat dit slegs by die enkele geleentheid van die 1966-begrotingsrede vir maatskappye herroep is.

Belasting op buitelandse aandeelhouers is positief destabiliserend, dit wil sê dit moet negatief siklies gehef word om stabiliserend te kan wees.

### 3.3 Tendense van belastinginkomste

#### 3.3.1 Beskikbare belastingtipes

Met die stabilisasievermoë van verskillende belastingtipes in die voorgaande paragrawe afgehandel, kan oorgegaan word tot die beskouing van die verskillende belastingtipes wat werklik ter beskikking van die owerheid was om sy stabilisasiedoeleindes mee te bereik. Tabel 2 word enersyds met die doel van hierdie oorsig

---

1) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 71.

oor die beskikbare belastingtipes hier aangebied, maar andersyds vanweë die tendense wat deur die opbrengs van elke belastingtipe aangedui word en wat in navolgende paragrawe onder bespreking geneem sal word.

Tabel 2 gee 'n aanduiding van die samestelling van alle tipes inkomstebelasting maar ook van alle tipes direkte en indirekte belasting. Die direkte belasting sluit 'n verskeidenheid in wat as omvattend getipeer kan word, sodat uit hierdie oorweging alleen die Franzsen-Kommissie se bevinding geregverdig is, nl. dat die swaartepunt van die belastingstelsel neig om van indirekte na direkte belasting te verskuif en van direkte belastings op maatskappye na direkte belastings op individue.<sup>1)</sup> Van wesentlike belang vir die huidige studie, sowel op basis van aanpassing van tariewe in hierdie periode as op die omvang van belastingopbrengste, is die persoonlike inkomstebelasting en maatskappybelasting.

Wat die indirekte belastings betref, is die behoefte aan 'n sterker fiskale toerusting reeds in die vroeë vyftigerjare in begrotingsredes gestel<sup>2)</sup> en telkens in latere redes herhaal, soos in paragraaf 3.2 aangetoon. Aan hierdie versugting is eers voldoen deur die aankondiging van die instelling van verkoopreg in die Begrotingsrede in 1969.

- 
- 1) Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, op. cit., p.6 en Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.88.  
Die aandeel van direkte belastings word as 58% aangedui vir die periode 1963-65, terwyl dit in hoogs ontwikkelde lande wissel van 50-66%.
  - 2) Franzsen, D.G. Economic Growth and Stability in a Developing Economy. Pretoria, Van Schaik, 1960, p.73 en Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.72.

Soos in paragraaf 3.2 betoog, is van hierdie lang lys indirekte belastings van tabel 2, slegs aksyns en verkoopreg (lg. sedert 1969) uit 'n konjunkturale stabilisasie-oogpunt belangrik; dit betref sowel die aanpassing van tariewe in die onderhawige periode as die omvang van staatsinkomste wat dit gelewer het.

### 3.3.2 Begrote owerheidsinkomste en afwykings daarvan

Tabel 16 bevat besonderhede van begrote inkomste en uitgawes oor die periode wat in hierdie studie onder beskouing is. Hieruit blyk, soos verwag kan word op grond van stygende uitgawes, dat die inkomste van die owerheid in 'n konstant stygende lyn begroot is. Waar hierdie aspek in 'n paragraaf hierna weer te berde gebring sal word, is die interessante vraag wat hier uit die oogpunt van begrotingstegniese doelmatigheid aan die orde kom, of die begrote (verwagte) inkomste in die praktyk gerealiseer is, met ander woorde, voldoen die begroting aan die beplanningsrigtinggewende opset wat in verband daarmee aanvaar word?

Verwysing wat gemaak is na die Witskrifte wat oor die betrokke periode as addenda tot die Begrotingsredes gepubliseer is, het in sekere gevalle redelik groot afwykings aan die lig gebring. Die resultaat van hierdie vergelyking van begrote met werklike inkomste is in onderstaande tabel opgeneem.

Tabel 3

Persentasie-afwykings tussen werklike inkomste en begrote inkomste van die Sentrale Regering

(R miljoene) 1961/62 tot 1970/71<sup>1)</sup>

	Begroot	Werklik	Afwyking
	R'm	R m	%
1961/62	761,6	788,4	+ 3,5
1962/63	832,7	879,8	+ 5,7
1963/64	880,3	1028,6	+ 16,8
1964/65	1020,8	1168,0	+ 14,4
1965/66	1256,3	1279,8	+ 1,9
1966/67	1382,6	1411,4	+ 2,1
1967/68	1558,0	1624,6	+ 4,3
1968/69	1669,5	1653,3	- 1,0
1969/70	1842,4	2071,8	+ 12,5
1970/71	2182,0	2273,0	+ 4,2

Opvallend is die feit dat die werklike inkomste die verwagte inkomste toenemend oortref het vanaf 1961/62 tot 1964/65 wat, met verwysing na tabel 16 as die suiwer inflasionistiese periode aanvaar kan word. Analise van die redes wat die Ministers in hul begrotingsredes vir hierdie afwykings aanbied, bring aan die

---

1) Begrotingsredes en Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal.

lig dat dit oor die algemeen verband hou met 'n misrekening van die snelheid van die groeikoers van die ekonomie. Vanaf die 1961-begrotingsrede word misrekening ten opsigte van die inkomstebe=lasting op individue en maatskappye (en soms enkele ander heffings) as rede vir afwykings voorgehou, terwyl die Minister in die 1961-rede die skuld op die onheilsprofete geplaas het wat hom daartoe gelei het om die veerkragtigheid van die ekonomie te onderskat.<sup>1)</sup>

Die onderskatting van die ekonomie word nader aangedui in die 1965-rede waar die Minister verklaar het: "Die voortsetting — teen die algemene verwagting in — van die snelle groei van die ekonomie, en veral die groot styging van winste — het meegebring dat staatsinkomste vir die lopende boekjaar hoër sal wees as ons oorspronklike beraming".<sup>2)</sup>

Afgesien van hierdie rede, hoedanig moet sodanige afwyking van werklike inkomste beoordeel word uitgaande van die standpunt van die begroting as beplande rigtingwyser vir stabiele ekon=omiese ontwikkeling? Van Waasdijk<sup>3)</sup> aanvaar 'n speling van 4% as 'n normale afwyking van begrotingsramings ten einde 'n begro=ting nog aan sy doel te laat beantwoord. Met hierdie maatstaf as uitgangspunt het die begrotingsramings van owerheidsinkomste vir 40% van die onderhawige periode die 4%-kerf oorskry. Dit geld vir die fiskale jare 1962/63, 1963/64, 1964/65 en vir 1969/70.

---

1) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3062.

2) Hansard, 24 Maart 1965, kol. 3459.

3) Van Waasdijk, T. Public Expenditure in South Africa. Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1964, p.303.

### 3.3.3 Toename van belastinginkomste

In die afdeling oor die uitgawebeleid van die owerheid wat na hierdie behandeling van inkomste aan die orde gestel sal word, sal aangetoon word dat owerheidsuitgawes ooreenkomstig wêreldneigings in hierdie verband stelselmatig toegeneem het, hoewel teen enigsins wisselende tempo. Dit kan dus logieserwys verwag word dat beraamde owerheidsinkomste ook oor die periode onder behandeling moes toeneem. Vanweë die feitlik volgehoue styging van die nasionale inkomste oor hierdie periode kan ook verwag word dat owerheidsinkomste sou toeneem, selfs al sou die tariewe nie ooreenkomstig anti-sikliese begrotingspolitiek kwantitatief uitgebrei gewees het nie, met ander woorde, bloot op basis van die ingeboude stabiliseringsmeganisme sou owerheidsinkomste moes toeneem.<sup>1)</sup> Dit kan waargeneem word in die volgehoue styging van alle belastingopbrengste wat in tabel 2 aangetoon word, terwyl belastingtariewe van alle betrokke belastingtipes nie in die onderhawige periode elke jaar verhoog is nie.

Dit is egter aan die hand van die oorsig oor fiskale maatreëls in hoofstuk 3, bekend dat tariewe of toeslae van sekere belastingtipes wel in hierdie periode opwaarts aangepas is om tred te hou met die stygende neiging van die bruto nasionale produk.

Die gegewens van tabel 2 is grafies verwerk in grafiek 17.

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 4.1.

Die gegewens van tabel 2 spreek vir hulself. Die volgende aspekte in verband daarmee verdien besondere beklemtoning:

- 1) Met weinige uitsonderings het alle belastingontvangste oor die betrokke periode gestyg; die grootste aantal stygings het in die jare 1967 tot 1969 voorgekom.
- 2) Maatskappybelasting het die grootste graad van konstantheid van opbrengstoename ondervind; dit illustreer die feit dat die owerheid vir sy inkomste swaar op maatskappye (ander as myne) "aangeleun" het.
- 3) Persoonlike inkomstebelastinginkomste vertoon 'n radikale styging van 57,4% in die 1963/64-fiskale jaar (wat verband hou met die instelling van die L.B.S. op 1 Maart 1963), terwyl dit in die vorige jaar 'n daling van 2,8% ondervind het (wat verband hou met 'n "belastingvakansie" vanaf Julie 1962 tot Februarie 1963). In 1964/65 was die styging 12,1%; in 1965/66, 1,4%; 1966/67, 37,2%; 1967/68, 11,9%; 1968/69, 10,4%, terwyl die fiskale jaar 1969/70 weer 'n afname openbaar van 9,8% (wat verband hou met die afskaf van die "belastingbult" en die oorskakeling na 'n minder direkte wyse van belastingvordering).
- 4) Wat mynmaatskappye betref, is die grootste toename in belastingbydrae gelewer deur diamant- en ander mynmaatskappye (veral sedert 1967), terwyl goudmynmaatskappye selfs in 1968 en 1969, met 'n relatiewe daling van opbrengste teenoor die onmiddellik voorafgaande jare, begunstig is.
- 5) Die totale inkomstebelasting (persone, maatskappye en mynmaatskappye) het skerp toegeneem oor die periode onder beskouing, enersyds vanweë tariefaanpassings en andersyds vanweë groei van die bruto nasionale produk.
- 6) Boedelbelastinginkomste het sedert 1962/63 skerp gestyg en vorm die enigste belastingtipe waarvan die opbrengs ongeveer 800% toegeneem het.

7) Die enigste skerp toename in inkomste uit Bantoebelasting het in die fiskale jaar 1970/71 voorgekom vanweë die hervorming wat in die 1969-Begrotingsrede aangekondig is. Dit het naamlik 'n daling in die hoofbelasting van R3,50 na R2,50 en die instel van 'n L.B.S. behels.

8) Wat die indirekte belasting betref, is 'n skerp appèl tot bydrae gerig tot doeane en aksyns (waarby ingereken kan word verkoopreg sedert 1969) asook tot seëlregte.

9) Wat totale belasting betref, het toenames van opbrengste as volg geskied nadat 'n daling geregistreer is in die 1961/62 fiskale jaar:

1962/63	:	13,3%
1963/64	:	18,9% (weens instel van L.B.S.-stelsel)
1964/65	:	14,8%
1965/66	:	6,2%
1966/67	:	15,1%
1967/68	:	15,6%
1968/69	:	11,0% (instel van verkoopreg)
1969/70	:	23,8% (volle drag van verkoopreg)
1970/71	:	8,8%

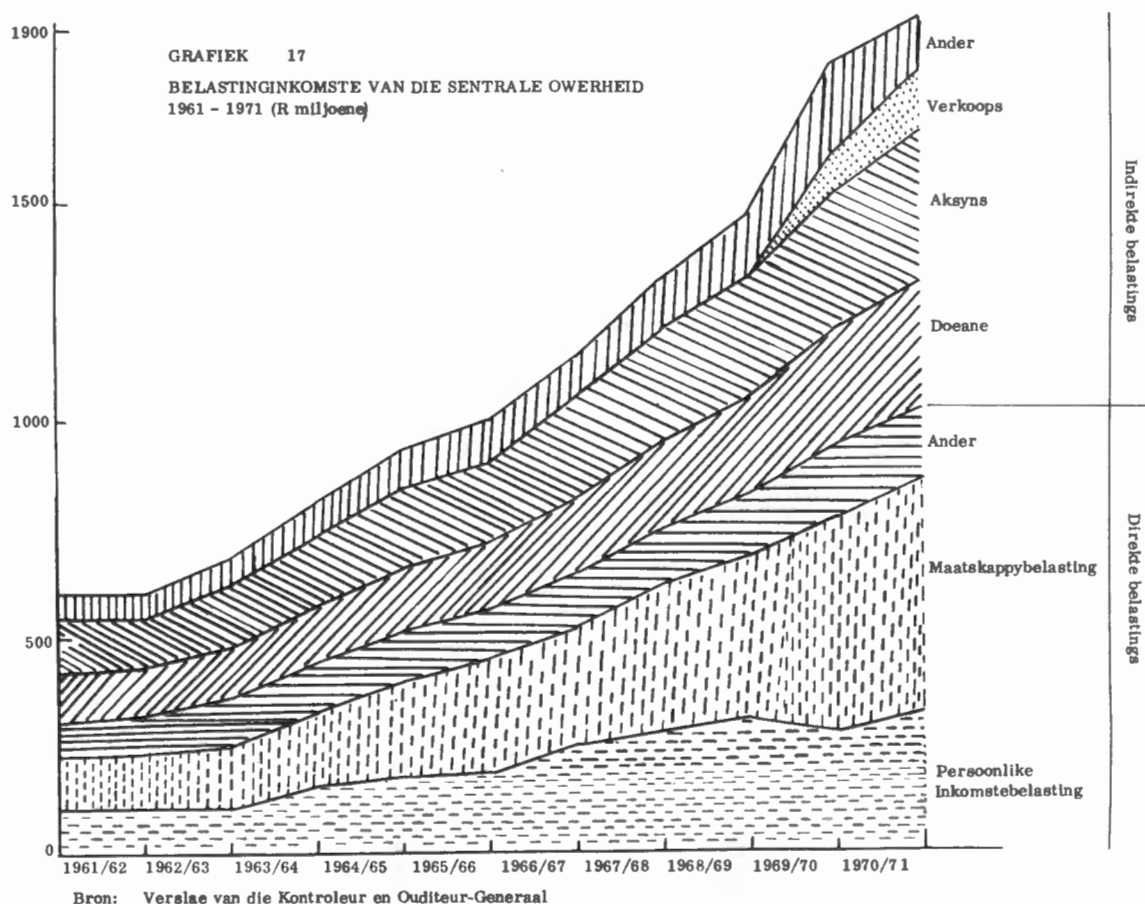
Dit blyk dat die mees radikale stygings voorgekom het met tegniese herreëlings in die totale belastingopset soos die instel van L.B.S. vir blanke persone op 1 Maart 1963 en die opname van verkoopreg as belastingtegniek op 26 Maart 1969.

10) Ook wat totale belasting betref, is die verhouding tussen direkte en indirekte belasting in hierdie periode aangepas ooreenkomstig suggesties hieromtrent deur die Franzsen-Kommissie.<sup>1)</sup>

---

1) Die Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, op. cit., paragraaf 26, p.6 en Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3324.

Vir die 1960/61-fiskale jaar was die verhouding van direkte totale belastingopbrengs 54,7%, terwyl dit opgeloopt het tot 61,8% vir die 1967/68-fiskale jaar. In die fiskale jaar 1968/69 is die belastinghervormingsmaatreëls van die Franzsen-Kommissie geïmplementeer wat bereken was op 'n vermindering van die land se afhanklikheid van direkte (veral persoonlike) belasting vir staatsinkomste. Die resultaat hiervan was 'n afname in die aandeel van direkte tot totale belastinginkomste van 61,8% tot slegs 55,9%. In die 1969/70-fiskale jaar het hierdie omskakeling 'n werklike daling van die opbrengs van persoonlike inkomstebelasting meegebring, terwyl die totale opbrengs van doeane, aksyns en verkoopreg in hierdie belastingjaar toegeneem het na R585 miljoen waar dit die vorige jaar R416 miljoen en gedurende 1967/68 slegs R386 miljoen beloop het. Die neiging tot toenemende gebruik van die direkte belasting is dus beslis teruggedraak.



Grafiek 17 poog om die tendense tot toename van opbrengste van verskillende belastingtipes soos hierbo aangedui, nader te omlyn. In verband met die grafiek verdien die volgende aspekte egter besondere beklemtoning:

- 1) die maatskappybelasting vorm die belastingtipe met die grootste volgehoue toename van opbrengs;
- 2) die poging tot uitskakeling van die "belastingbult" in 1969 en die meer eweredige bydrae van direkte en indirekte belastings tot staatsinkomste word geopenbaar in die skerp stygende lyn van doeane, aksyns en veral die nuutingestelde verkoopreg, terwyl die persoonlike inkomstebelasting 'n dalende koers inslaan tot 1970;
- 3) die relatiewe aandeel van elke belastingtipe tot totale belastinginkomste bewys die feit dat die persoonlike inkomstebelasting en die maatskappybelasting die vernaamste direkte en doeane, aksyns en verkoopreg die vernaamste indirekte belastingtegnieke van die sentrale owerheid is.

#### 3.3.4 Belastingverhouding

Na die oorsig in die voorgaande paragraaf omtrent die volgehoue toename van die opbrengs van die meeste belastingtipes dring die vraag na vore hoedanig hierdie vergrote belastinginkomste wat deur die gemeenskap aan die owerheid betaal is, die gemeenskap in die algemeen ekonomies beknel het. In die literatuur word algemeen aanvaar dat die druk (incidence) van belasting nie identifiseerbaar is met die tariewe van belasting nie omdat aanvaar kan word dat 'n hoër belastingskuld in die hoogkonjunktuur psigologies selfs ligter mag druk as 'n relatiewe laer skuld in die laagkonjunktuur. Die plek wat belastings in die ekonomiese lewe van 'n bepaalde gemeenskap inneem, kan van die verhouding

tussen die groottotaal van alle belastings gevorder en die nasionale inkomste afgelei word.<sup>1)</sup> In tabel 4 word hierdie sogenaamde totale belastingverhouding weergegee, in hierdie geval slegs die belastings wat deur die sentrale owerheid gehanteer word.<sup>2)</sup>

Tabel 4

Belastinginkomste van die Sentrale Regering as 'n persentasie van die bruto nasionale produk<sup>3)</sup>

	<u>1960 - 1970</u>										
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Direkte belastings	6,6	6,6	6,8	7,5	7,9	8,0	8,4	8,9	9,2	9,3	9,2
Indirekte belastings	5,4	4,9	5,3	5,4	5,6	5,1	5,4	5,5	5,8	7,3	7,3
Totale belastings	12,0	11,5	12,1	12,9	13,5	13,1	13,8	14,4	15,0	16,6	16,5

- 1) Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, op. cit., paragraaf 7. p.2.
- 2) Hierdie monografie is uitsluitlik gerig op die stabiliserings-effek van die fiskale politiek wat uiteraard hoofsaaklik deur die sentrale owerheid gevoer word; die laer publiekregtelike liggame sal waarskynlik weinig meer as groot kapitale bestedings anti-siklies aanwend.
- 3) Verwerk uit gegewens van die Suid-Afrikaanse Reserwebank se Kwartaalblaai en Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal. Inkomste op die basis van fiskale jare moes in verband gebring word met die bruto nasionale produk op die basis van kalenderjare; gevolglik is die inkomste telkens bereken in verhouding met die vorige jaar se nasionale produk.

Dit blyk dat ten spyte van 'n styging van die bruto nasionale produk die verhouding van beide direkte en indirekte belasting daarmee toegeneem het, en daarom ook die verhouding van die totale belastingopbrengs oorgedra aan die regering. Bloot kwantitatief het die druk van belasting wel toegeneem van 12% in 1960 tot 16,5% in 1970. Psigologies hoef hierdie toename nie noodwendig 'n hoër "druk" te beteken nie.

Die tabel toon aan dat die toename van direkte belastingverhouding wel sneller plaasgevind het sodat die gaping tussen direkte en indirekte belastings steeds groter geword het — waar dit in 1960 slegs 1,2% beloop het, het dit uitgebrei tot 2,4% in 1968, dog deur die instel van verkoopreg in 1969 is dit gerektifiseer tot 'n verskil van 2,0% in 1970, wat nogtans hoër is as die verskil van 1960.

Aan die hand van die vereistes wat Prest vir 'n fiskale politiek as beleidsinstrument neerlê<sup>1)</sup>, blyk uit die tabel dat die sentrale owerheid relatief weinig beheer oor die ontwikkeling van die bruto nasionale produk deur middel van die fiskale politiek het — as beleidsinstrument met die oog op die bevordering van ekonomiese stabiliteit gaan die Suid-Afrikaanse fiskale politiek mank aan die gebrek aan die vereiste van omvangrykheid.<sup>2)</sup>

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 4.

2) Die Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., paragrawe 353-357, kom tot 'n gelykluidende gevolgtrekking ten opsigte van gebrek aan buigzaamheid en omvangrykheid van die Suid-Afrikaanse fiskale politiek as beleidsinstrument.

### 3.4 Belastingtariewe en konjunktuur

#### 3.4.1 Konjunkturale agtergrond en keuse van belastingtipes

In Hoofstuk 3<sup>1)</sup> is bevind dat die periode in hierdie studie onder bespreking, gekenmerk word deur 'n basies stygende konjunktuur, onderbreek deur drie kort periodes van ekonomiese afswaai, naamlik gedurende Maart tot Augustus 1961, Mei tot Desember 1965 en Junie tot Desember 1967. Dit vorm die konjunkturale agtergrond waarteen die aanpassing van belastingtariewe in hierdie afdeling beoordeel moet word.

Uit die redelik groot verskeidenheid belastingtipes waarvan die tariewe in hierdie periode in een of ander rigting gewysig is, sal noodwendig 'n keuse gedoen moet word vir nadere ondersoek in hierdie afdeling. Aangesien dit in hierdie hoofstuk gaan om 'n studie van die bydrae van belastingtegnieke tot die bevordering van konjunkturale stabiliteit, sal aan die hand van die bespreking van die konjunkturale sensitiwiteit van belastingtipes in paragraaf 3.2 en die omvang van belastingopbrengste volgens tabel 2, dit hier gaan om 'n bespreking van die tariewe van die persoonlike inkomstebelasting, maatskappybelasting en leningsheffing op beide individue (meestal die hoër inkomste-ontvangende individue) en maatskappye. Origens sal aandag ook gefokus word op doeane en aksyns en wat die jongste tyd betref, verkoopreg, wat gepaard gegaan het met 'n redelike mate van struktuurwysiging in die Suid-Afrikaanse belastingwese.

---

1) Hoofstuk 3, paragraaf 19.

### 3.4.2 Persoonlike inkomstebelasting

In hierdie verband sal ook noodwendig beperkings neergelê moet word ten opsigte van die omvang van die onderwerp. Hoewel die wysiging in die toepaslike belastingkoerse op getroude pare, waar albei werk, wesentlike gevolge in die totale belastingaanspreeklikheid bring, word aanvaar dat dit met ander motiewe as die stabilisering van die konjunktuur geskied het. Dieselfde geld ten opsigte van wysiging in die bedrae van kinderkortings en aftrekkings vir koste en die reëling van belastingaanspreeklikhede vir bejaardes.

Met die inkomstebelasting onthef van die aangeduide beperkings, blyk dit dat hierdie belastingtipe vir die tydperk onder beskouing hoofsaaklik aangepas is op die basis van toeslag en afslag op basiese koerse en dat vir die volle dekade basiese koerse vir bepaalde inkomsteontvangers binne die progressiewe skaal slegs twee keer afwaarts aangepas is, naamlik deur die 1964/65-begrotingsrede toe koersskale vir die getroude inkomstegroep tussen R4600 en R6000 verlig geword is en weer eens deur die belastinghervormingsmaatreëls deur die 1969-begrotingsrede toe die "belastingbult" tussen die inkomstegroep R5000 - R14000 vanweë hul skerp progressiewe aard "uitgestryk" is deur 'n verlaging van toepaslike koerse op hierdie groep en die instelling van die neutraliserende verkoopreg.

Uit 'n stabiliseringsoogpunt is die merkwaardige van hierdie afwaartse aanpassing van inkomstebelastingkoerse die feit dat dit plaasgevind het in periodes van sterk konjunktorele opswaai in die ekonomie toe die credo was: eerder stabiliteit as groei!

en kapitaalwerke om hierdie rede verlangsaam moes word. Nie slegs is 'n omvangryke koopkrag in 1964 in die ekonomie onbeteuel gelaat nie, maar in beide gevalle is sterk optimistiese verwagtings in die ekonomie losgelaat, wat in daardie stadium nouliks as ekonomies stabiliserend gekwalifiseer kan word.

Verdere aanpassings van die persoonlike inkomstebelasting het in die onderhawige periode plaasgevind by wyse van verskillende toeslae en afslae op die basiese progressiewe skaal. Dit onderstreep die nadeel dat 'n eenvormige persentasionele toeslag (of afslag) nie verband hou met die graad van progressie nie, dit wil sê, dit verminder die graad van progressiwiteit. Die toeslag (of afslag) geskied dus vir beide lae en hoë inkomsteontvangers teen dieselfde tarief en verkry daardeur 'n regressiewe voorkoms wat veronderstel dat die toeslag die lae inkomsteontvangers progressief swaarder tref en die vermindering van die toeslag die hoë inkomsteontvangers progressief meer bevoordeel. Dit is te betwyfel of hierdie nadeel opweeg teen die voordele van buigsaamheid en administratiewe eenvoud wat die Franzsen-Kommissie vir hierdie praktyk aanvoer,<sup>1)</sup> veral met betrekking tot die toepassing daarvan in die periode hier onder bespreking.

Die dekade 1960-70 het begin met 'n afslag van 5% op persoonlike inkomstebelastingskale. Met hierdie afslag as uitgangspunt is die volgende toeslae (en afslae) in die nuwe dekade vasgestel.

---

1) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, pp. 75-76.

Tabel 5

Toeslae en afslae op inkomstebelastingskale, 1960-70<sup>1)</sup>

	<u>Toeslag</u>	<u>Afslag</u>	<u>Toepaslike toeslag</u>	<u>Toepaslike afslag</u>
	%	%	%	%
Aanvanklike Afslag	-	-	-	5
Begrotingsrede 1961/62	-	5	-	10
" 1962/63	-	(-) 10	-	Geen
" 1963/64	-	5	-	5
" 1964/65	-	-	-	5
" 1965/66	-	-	-	5
" 1966/67	-	(-) 5	-	Geen
" 1967/68	-	-	-	
" 1968/69	-	-	-	
" 1969/70	5	-	5	
" 1970/71	-	-	5	

'n Mate van "ingeboude" progressiwiteit is met die toeslag van 5% in die 1969/70-begrotingsrede in hierdie toeslagstelsel tuisgebring deurdat die toeslag slegs van toepassing sou wees op alle persone wat R100 en meer belasting aan die sentrale owerheid betaal.<sup>2)</sup>

---

1) Verwerk uit die betrokke begrotingsredes.

2) Die beginsel hiervan kan nouliks as "nuut" aangemerkt word (soos die Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.76 weer) omdat dit reeds ten opsigte van die leningsheffing in 1965 toegepas is vir persone wat R95 en meer belasting aan die sentrale owerheid betaal. Weliswaar is hierdie "ou" beginsel in 1969/70 vir die eerste keer ten opsigte van inkomstebelasting-tarieue toegepas.

Drie aanmerkings is relevant ten opsigte van tabel 5, naamlik eerstens, uit 'n konjunktoreel tegniese oogpunt wek dit verbasing dat hierdie verligting van inkomstebelasting-"tariewe" plaasgevind het in 'n periode van volgehoue ekonomiese opswaai vanaf 1963/64 toe die Minister beveel het: eerder stabiliteit as groei. In 1965 het die rooilig geflits: vraaginflasie - die totale mone-têre vraag moet beperk word. In 1966 het die Minister gewaarsku: oormatige likiditeit weens inflasionêre finansiering van staatsuitgawes en toevloei van buitelandse kapitaal: Suid-Afrika het 'n stadium van prysinflasie betree. Tog bly die inkomstebelastingsskaal bestendig sak. In 1967: oormatige likiditeit - geen disinflasionêre neigings nie. In 1968: die stryd teen inflasie gaan voort. 1969: belastinghervorming deur vermindering van sekere basiese tariewe. 1970: verbruik styg te vinnig. Tweedens, die styging in die opbrengs van die persoonlike inkomstebelasting soos deur tabel 2 aangedui, was dus eerder die gevolg van die ingeboude stabiliseringsmeganisme as van verhoogde tariewe.

Derdens, die konjunktoreel stabiliserende uitwerking van die regering se inkomstebelastingpolitiek moet in verband gesien word met die leningsheffingsprogram van die owerheid wat in die volgende paragraaf in sy toepasbaarheid op individue aan die orde kom.

#### 3.4.3 Leningsheffing van toepassing op individue

Leningsheffing as 'n vorm van gedwonge spare moet aanvaar word as 'n addisionele belastingheffing wat gelees moet word in verband met die (konstante) basiese tariewe en die toeslae en wysiginge daarvan wat in die periode 1960-70 op persoonlike inkomstebelastings

tingtariewe van toepassing was.<sup>1)</sup>

Die volgende aanpassing van leningsheffing is in hierdie periode gemaak.

Tabel 6

Leningsheffingskale op individue 1960-70<sup>2)</sup>

<u>Begrotingsrede</u>	<u>Aanpassing</u>	<u>Toepasbare tarief</u>
	%	%
1960-61	0	0
1962-63	0	0
1963-64	0	0
1964-65	0	0
1965-66	+5	5
1966-67	0	5
1967-68	+10	15
1968-69	0	15
1969-70	-10	5
1970-71	+5	10

---

1) Die Minister het dit in die 1967-begrotingsrede sodanig gestel. Afgerolde begroting, 1967, p.74 .

2) Verwerk uit die betrokke begrotingsredes. Van toepassing op basiese inkomstebelastingtariewe voor berekening van toeslag.

Twee aanmerkings is by hierdie tabel relevant:

eerstens, hierdie leningsheffing is fundamenteel regressief (afgesien van die feit dat dit terugbetaalbaar is) omdat alle inkomstegroepe aan dieselfde persentuele opslag onderhewig is. Slegs in die 1965/66- en 1970/71-begrotingsredes is progressiwiteit opgeneem deurdat dit slegs van toepassing gemaak is op persone wat in eersgenoemde jaar meer as R95 en in laasgenoemde jaar meer as R100 belasting aan die owerheid betaal het. Dit spreek vanself dat die impak van die heffing op verbruik hierdeur geminimiseer en op spare en investering hierdeur gemaksimaliseer geword is. Die progressiwiteit moet egter as 'n positiewe ontwikkeling aanvaar word.

Tweedens, tabel 6 in vergelyking met tabel 5 openbaar die feit wat voorheen gekonstateer is, naamlik dat die owerheid die leningsheffing as 'n plaasvervanger van inkomstebelasting in die tydperk onder beskouing aanvaar het. Ru-weg kan gestel word dat die leningsheffing verhoog is in dieselfde mate as waarin die koers van die toeslag op inkomstebelasting verminder het, sodat tussen die inkomstebelasting en die leningsheffing wel 'n mate van stabiliserende opset waar te neem val. Feit bly egter dat die owerheid leningsheffing as 'n metode om sy begroting in ewewig te trek kan gebruik (budgetêre doelstelling), maar as 'n metode om veral die skerp opwaartse fase van die konjunktuur (inflasie) daarmee te beheer (regulerende doelstelling) bly dit ongeskik aan die pertinente en onomwonde aanpassing van basiese belastingkoerse. Die rede hiervoor is die feit dat saam met die verhoging van belastingkoerse 'n hoeveelheid koopkrag onttrek word, wat 'n deurlopende sielkundige uitwerking het. Die leningsheffing onttrek wel die koopkrag maar laat die psigologiese ingesteldheid onveranderd. Bowendien is dit vir die leningsbetaler

nie absurd om te redeneer nie: ek spaar deur die owerheid. Wat oorbly na betaling van leningsheffing is vir "lewenskoste" bedoel. So beredeneer, mag leningsheffing selfs verbruik stimuleer.

#### 3.4.4 Maatskappybelasting

Maatskappye vorm die fiskale "swartskaaap" van Suid-Afrika.<sup>1)</sup> Tabel 2 en grafiek 17 het reeds uitmuntend bewys hoe snel die bydrae van hierdie belastingtipe tot die totale inkomste toegenem het. In 1961/62 was die toename 3,2%; in 1962/63 18,4%; 1963/64 15,6%; 1964/65 27,9%; 1965/66 22,4%; 1966/67 3,2%; 1968/69 11%; 1969/70 31,4% en 1970/71 8,9%. Hierdie verhoogde opbrengs van die maatskappybelasting is egter, anders as by die persoonlike inkomstebelasting, nie net aan die ingeboude stabiliseringsmeganisme en aanpassings deur middel van toeslae (en verminderings daarvan) toe te skryf nie, maar hoofsaaklik aan direkte aanpassings van basiese maatskappybelastingsskale, wat sedert 1966/67 tot aan die einde van die periode van ondersoek 10% gestyg het, nl. van 30% tot 40%. Tabel 7 gee 'n opsomming van die aanpassings wat aan die toepasbare tarief van maatskappybelasting aangebring is deur middel van sowel toeslag en vermindering daarvan op die basiese koers as 'n direkte aanpassing van die koers (sedert 1966/67).

---

1) Mooi verhoging in hul winsposisie (begroting 1965), konstantheid van hul koerse vir aantal jare (begroting 1966), breedgeskouverdheid en bevoordeling deur inflasietoestande (begroting 1967), vorm die motivering waarom hul teen heelwat hoër koerse as in ander lande belas word (Franzsen-Kommissie, Eerste Verslag, op. cit., paragraaf 13, p.3.

Tabel 7

Aanpassings van toepasbare tarief van Maatskappybelasting  
1960/61 tot 1970/71<sup>1)</sup>

<u>Begroting</u>	<u>Toeslag/afslag</u>		<u>Toepasbare tarief</u>
	<u>%</u>	<u>Tariefaanpassing</u>	<u>%</u>
1960/61	0	0	30
1961/62	-3	-	29½
1962/63	+3	-	30
1963/64	-	-	30
1964/65	-	-	30
1965/66	+5	-	31½
1966/67	-5	-	30
		+3 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>	33 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>
1967/68	+10	-	36 <sup>2</sup> / <sub>3</sub>
1968/69	-	-	36 <sup>2</sup> / <sub>3</sub>
1969/70	-	+3 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>	40
1970/71	-	-	40

1) Verwerk aan die hand van gegewens van begrotingsredes in die betrokke fiskale jare. Dit blyk dat die Franzen-Kommissie-Verslag deel III, foutief verwys na die 3% afslag wat in 1960/61 sou voorgekom het, (paragraaf 310, p.77) terwyl dit eweneens foutief verwys na die toeslag van 5% wat in die 1964/65-fiskale jaar sou voorgekom het en wat in die 1965/66-fiskale jaar opgeskort is. Verder was die aanpassing van 1966/67 nie soos deur die Verslag in dieselfde paragraaf beweer word by wyse van 'n toeslag op die basiese tarief nie, maar by wyse van 'n direkte tariefaanpassing. Die Minister het gesê: "—Ek stel dus voor dat die basiese koers na 33<sup>1</sup>/<sub>3</sub>% verhoog word vanaf die 1966/67-belastingjaar vir maatskappye", Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 946.

dit blyk nou dat die maatskappybelastingkoers wel in 'n mate anti-siklies aangepas is indien in gedagte gehou word dat die groot konjunkturale opswaai in 1964 sterk momentum gewen het. Hoewel die toepasbare koersaanpassing eintlik eers van 1966/67 doelgerig geskied het, openbaar dit tog 'n besef van die ekonomiese krag van die fiskale instrumente wat wel beskikbaar was.

In hierdie verband dring 'n anomalie na vore, naamlik die hoofsaaklike gerigtheid van die maatskappybelasting teen spare en investering, terwyl dit verbruik, wat die eintlike oorsaak van die konjunkturale onstabiliteit in die studieperiode was, onaangeraak laat. Wel het die verhoogde koers van maatskappybelasting die inflasie verlig deur investeringe te beperk en daardeur die druk op die produksiefaktore, veral geskoolde arbeid, te versag (beperking van die "cost-pull" inflasie), maar die eintlike kern, naamlik die "koste-druk"-inflasie was geleë in die oormatige monetêre vraag ("demand-pull" inflasie) waaraan fiskaliteit weinig voor 1969 gedoen is. Sou die maatskappybelasting dus konjunktoreelstabiliserend gerig gewees het, was die leemte in hierdie politiek die feit dat die persoonlike belasting, veral die belasting op die heel laer inkomstegroep, nie voldoende daarmee gesinchroniseer was nie. Die klem is, met ander woorde, in onvoldoende mate op die bekamping van persoonlike verbruik ("demand-pull inflation") geplaas en in 'n te hoë mate op die afrem van investering ("cost-push inflation").

'n Aspek wat vir 'n volledige beoordeling van die tariefposisie (vgl. tabel 7) in aanmerking geneem behoort te word, is die investeringstoelae vir fabriekswese en die hotelbedryf (behalwe die dergelike toelae vir grensnywerheids- en Bantoe-tuisland-ontwikkeling), wat vir die volle periode tot einde 1966 betaal en sedert die boekjaar 1970 hervat is. Dit bring mee dat die toe-

slae vir 1962/63 en 1965/66 geheel of gedeeltelik deur die beleggingsstoelae geneutraliseer is met die doel om die tanende belangstelling in investering in masjinerie en toerusting soos deur grafiek 6 (relatief tot investering in woongeboue) aangetoon is, aan te moedig. Dat die beleggingsstoelae sowel as die verhoogde skaal van maatskappybelasting in hul onderskeie doeleindes geslaag het, word sprekend weergegee deur die toename in investering in masjinerie en toerusting volgens grafiek 6. Solank die investeringstoelaag betaal is, styg investering fenomenaal tot begin 1966 (toe dit gediskontinueer is). Van 1966 tot 1969 geld slegs die invloed van die verhoogde belastingkoers, terwyl die voortsetting in die fenomenale styging van investering sedert 1970 dui op die hervatting van die investeringstoelae — 'n handige hulpmiddel dus waar maatskappye in inflasietyd deur skerp belastingkoerse afgerem word. Die belastingkoers is duidelik meer permanent beperkend en die investeringstoelaag meer tydelik stimulerend van aard.

#### 3.4.5 Leningsheffing op maatskappye

Soos voorheen ten opsigte van die leningsheffing op individue beweert, geld die leningsheffing by maatskappye ook as 'n vorm van addisionele belasting, sodat tabel 8 in verband met tabel 7 in oënskou geneem behoort te word.

Enkele aanmerkings is tersake by tabel 8, veral in sy samehang met tabel 7, nl. eerstens, die enkele leningsheffing voor 1966 is in sy uitwerking teengewerk deur die beleggingsstoelaag vir fabriek en hotelle wat in 1966 verval het, sodat die enigste leningsheffing wat fabriek en hotelle moes absorbeer sonder

Tabel 8

Leningsheffing op maatskappye

1960 - 1970<sup>1)</sup>

Begroting	Aanpassing %	Toepasbare Tarief	
		% van belasting	% van inkomste
1960-61	-	0	0
1961-62	-	0	0
1962-63	-	0	0
1963-64	-	0	0
1964-65	-	0	0
1965-66	+5	5	1½
1966-67	-	5	1 <sup>2</sup> /3
1967-68	+5	10	3 <sup>1</sup> /3
1968-69	-	10	3 <sup>1</sup> /3
1969-70	-10	0	0
1970-71	+2½	2½	1

enige ander hulpverlening, dié was wat sedert 1966/67 van toepassing was.

Tweedens, 1969/70 is die oënskynlike "skoon jaar", toe maatskappye volgens tabel 8 nie aan leningsheffing onderhewig was nie; feit is

1) Verwerk uit begrotingsredes 1961 tot 1970.

egter dat die leningsheffing in hierdie jaar in die basiese koers gekonsolideer is, wat hierdie basiese koers na 40% opgestoot het en die druk daardeur konstant gehou het.

Derdens, druk van belasting saam met leningsheffing het geleidelik op maatskappye opgebou; in die tydperk van lae basiese belastingkoerse was geen leningsheffing van toepassing nie, maar vir sekere maatskappye het beleggingstoelae gegeld. Sedert 1966/67, met die verhoging van basiese koerse, het ook toenemende leningsheffing gevolg met die beëindiging van die beleggingstoelae.

Vierdens, sedert 1970/71 geld beide verhoogde basiese koerse en matige leningsheffing met beleggingstoelae heringestel vir hotelle en fabriekke ten einde die verswakte investeringskoers in masjinerie en toerusting (vergelyk grafiek 6) te herstel. Hierdie gekombineerde druk van belasting en leningsheffing is die hoogste wat ooit toegepas is, soos deur tabel 9 aangetoon.

Tabel 9

Samevatting van totale toepasbare tarief op maatskappye  
1960 - 1970<sup>1)</sup>

Begroting	Basiese koers %	Leningsheffing %	Totale toepas= bare tarief %
1960-61	30	0	30
1961-62	29½	0	29½
1962-63	30	0	30
1963-64	30	0	30
1964-65	30	0	30
1965-66	31½	1½	33
1966-67	30		
	33 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>	1 <sup>2</sup> / <sub>3</sub>	35
1967-68	36 <sup>2</sup> / <sub>3</sub>	3 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>	40
1968-69	36 <sup>2</sup> / <sub>3</sub>	3 <sup>1</sup> / <sub>3</sub>	40
1969-70	40	0	40
1970-71	40	1	41

3.4.6 Indirekte belastings

Op grond van die dominante posisie van doeane, aksyns en sedert 1969 ook verkoopreg se bydrae tot die totale belastinginkomste

1) Saamgestel uit tabelle 7 en 8.

van die staat, sal die aandag in hierdie ontleding van die fiskale politiek as stabiliserende tegniek vir die ekonomie op hierdie drie belastingtipes toegespits word. Grafiek 17 bewys hierdie dominante posisie ten opsigte van die relatiewe bydrae van elke tipe belasting tot die totale belastinginkomste.<sup>1)</sup>

Volgens tabel 2 was die opbrengstoename van doeane en aksynsreg gesamentlik soos volg: 1961/62: 'n daling van 8,5% en sedertdien slegs stygings, nl. 1962/63 17,5%; 1963/64 17,5%; 1964/65 14,1%; 1965/66 0,3%; 1966/67 15,3%; 1967/68 13,3%; 1968/69 8,0%; 1969/70 40,3%, en 1970/71 17,1%.

Die baie lae opbrengssyfer van 1965/66 moet gewyt word aan die ekonomiese afswaai van Mei tot Desember 1965. Soos in tabel 10 aangetoon sal word, is die 15,3%-verhoging die volgende jaar te wyte aan 'n unieke opwaartse aanpassing van feitlik alle indirekte belastingskoerse. Die groot toename in opbrengs in die boekjaar 1969/70 moet sonder twyfel aan die instelling van verkoopreg toegeskryf word.

Die gebrek wat ten opsigte van die indirekte belasting in die periode van studie voortdurend gevoel is, was die feit dat die beskikbare belastingtipes nog te beperk was om die breë laag van die bevolking so doeltreffend te kan bereik dat dit as 'n

---

1) Die groep "ander" indirekte belasting het in die periode onder beskouing gestyg vanaf een-sesde tot een-kwart van die totale indirekte belastingopbrengs, dog dit vorm nogtans vir die onderwerp van hierdie studie 'n negeerbare klein bydrae.

stabiliserende tegniek aanvaar kan word. Daarom het die Minister in 1965 'n verlangende blik gewerp na die verkoopsbelasting "wat vandag in baie lande voorkom en wat in sekere omstandighede as 'n nuttige wapen teen oormatige verbruik aangewend kan word",<sup>1)</sup> terwyl hy in die vooruitsig gestel het dat ons in die toekoms waarskynlik ons bestaande instrumente sal moet aanvul. Die geskikte geleentheid om hierdie ideaal in praktyk te bring, het aangebreek by die belastinghervormingvoorstelle van die 1969-begrotingsrede toe direkte belasting enersyds verlig en indirekte belasting andersyds verswaar geword is deur die invoer van ons tans bestaande verkoopreg. Hoewel teenoor die Minister se begerigheid om die verkoopreg in te voer slegs een bedenking geopper kan word, naamlik dat dit waarskynlik eerder ingevoer moes gewees het, verrys een onverklaarbare anomalie wat geleë is in die Minister se motivering tot invoer van verkoopreg relatief tot die bestaan van die ander belastingtipes.

Dit behels die volgende:

Nieteenstaande die Minister herhaaldelik kommer gelug het ten opsigte van die moontlike kosteverhogende invloed wat 'n verhoging van indirekte belastings mag meebring (begrotingsredes 1962 en 1963 ten opsigte van petrol en dieselolie en ten opsigte van alle indirekte belastings in 1965 en 1967)<sup>2)</sup>, het hy dit in 1966/67 t.o.v. petrol en dieselolie weer eens verhoog, terwyl sy vorige argumentasie daarteen tog nog geldend was. Op dieselfde basis beoordeel, was die verhoging van doeane en aksyns op 'n

---

1) Hansard, 24 Maart 1965, kol. 3450-3451.

2) Die beweerde vrees vir inflasionêre invloede van indirekte belastings loop reeds 'n lang pad: in die 1952/53-begrotingsrede is reeds gesê: "— it is bound to have an adverse effect on the cost of living which already bears heavily on certain sections of the community", aangehaal Franzsen, op. cit., p. 73,

lang reeks artikels in die 1966/67-begrotings nie geregverdig nie en allermens die instelling van verkoopreg in 1969, wat be-  
raam is om in een boekjaar R100 miljoen te onttrek en uiteinde-  
lik op R94 miljoen te staan gekom het.

Soos in hoofstuk 1<sup>1)</sup> aan die hand van die Franzsen-Kommissie-  
verslag en A. Morag<sup>2)</sup> betoog is, is die vrees vir die inflasio-  
nêre effek van indirekte belastings ongegrond, omdat die heffing  
van hierdie tipe belastings noodwendig die onttrekking van 'n  
omvangryke hoeveelheid koopkrag veronderstel (afgesien van die  
feit dat verhoogde pryse as gevolg van belastingheffing en kon-  
stante geldinkomstes 'n daling van die verbruiksvraag meebring).  
Indien die monetêre beleid hiermee positief gesinchroniseer is,  
sal die onttrekking van koopkrag nie inflasionêre nie maar de-  
flasionêre gevolge hê. Die deflasionêre effek sal slegs tot  
niet gemaak word indien die owerheid die vergaderde koopkrag  
weer in sirkulasie terugplaas. Die inflasionêre effek van in-  
direkte belasting berus dus uitsluitlik in die hande van die  
owerheid, en omdat dit die geval is, hoef die owerheid geen vrees  
vir sy eie optrede te koester nie indien dit gerig is op die be-  
vordering van die beste belang van die gemeenskap.

Dit blyk dat belastingkoerse in die periode van studie aangepas  
is, meestal opwaarts. Tabel 10 dra bewys hiervan. Omdat dit  
onmoontlik is om, soos vir ander belastingtipes, 'n eenvormige  
koers vir die groot verskeidenheid verbruiksartikels wat aan

---

1) Hoofstuk 1 paragraaf 4.3.3.2

2) Wat deur etlike ander voorbeelde uit die literatuur vermenig-  
vuldig kan word.

belasting onderhewig is, neer te lê, is tabel 10 saamgestel op basis van die opbrengswysiging wat elke koerswysiging vir elke tipe produk meegebring het.

Dit blyk dat hierdie indirekte belastings oor die aangeduide periode 'n sterk mate van wisseling in hul aanpassing van tariewe beleef het, totdat die instel van verkoopreg in 1969/70 'n belangrike struktuurwysiging in die Suid-Afrikaanse belastingopset gebring het. Die redes hiervoor moet teruggevoer word na die heersende ekonomiese toestande wat in Hoofstuk 3 onder behandeling geneem is.

Die indekse van grafiek 7 openbaar die "klimaat" waarbinne die Minister sy koersaanpassings vir die indirekte belastings moes doen. Teen 'n enigszins wisselende tempo was die indeks in verbruik van duursame goedere steeds stygend, terwyl die indekse vir semi-duursame, nie-duursame goedere en dienste minder skerp maar meer bestendig gegroei het. In die periode onder beskouing was dit verbruik en by uitstek die verloop van hierdie indekse wat in verhouding met die Bruto Binnelandse Produk gestabiliseer moes word. Die metode om dit te kon doen was die gebruik van die tegniek van die indirekte belasting.

Grafiek 8 gee 'n ontleding van die item duursame verbruiksbesteding, wat hoofsaaklik bestaan uit persoonlike vervoertoerusting (veral motors) meubels en huishoudelike (hoofsaaklik elektriese) toebehore. Dit bied regverdiging vir die verhoogde doeanes en aksynsheffing op motors in 1961/62 en agtereenvolgens in 1966/67 en 1967/68. Tog wil dit voorkom of die vraag na motors sodanig onelasties was dat verdere verhoging van hierdie belasting 'n welkome bydrae ter bestryding van persoonlike verbruiksbesteding

Tabel 10

Veranderings in die begrote opbrengs van indirekte belastings 1961-1970<sup>1)</sup> (R miljoene)

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Doeanereg op nie-essensiële goedere	2,0	1,7				1,2				
<u>Doeane en aksyns op:</u>										
Motors	2,0					3,4	6,0			
Drank		14,3	-0,8			13,0		0,05	-0,3	
Petrol en Diesel		5,4	-5,1			4,2				
Mineraalwater						1,8				
Kafferkring= mout						1,7				
Sigarette en tabak						8,1				
Bantoebier								2,0		
Basisolies								0,1		
Keroseen										
<b>Verkoopreg</b>									100,0	10,0
<b>TOTAAL</b>	<b>4,0</b>	<b>21,4</b>	<b>-13,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>33,4</b>	<b>6,0</b>	<b>2,15</b>	<b>99,7</b>	<b>10,0</b>

1) Saamgestel uit Begrotingsredes 1961/62 tot 1970/71.

kon gelewer het. Meubels het eers aan belasting onderhewig geraak deur verkoopreg daarop van toepassing te maak in 1969, en hoewel die indeks die invloed daarvan openbaar, kan hierdie invloed nouliks as indrukwekkend beskou word. "Ander duursame goedere" vertoon 'n indrukwekkende stygende verloop, wat dit in 'n groot mate vir belastingdoeleindes geskik maak, maar in absolute bedrae vorm dit slegs sowat een agtste van persoonlike vervoertoe= rusting en derhalwe is dit vir belastingdoeleindes minder aantrek= lik, veral indien stabiliseringsmotiewe van die ekonomie daarop betrekking het.

Grafiek 9 gee 'n ontleding van semi-duursame goedere soos motor= bande en -onderdele, klerasie en skoeisel en ook huishoudelike linne. Soos aan die hand van die stygende indeks van motors verwag kon word, moes die indeks van die komplement daarvan, naam= lik motorbande en -onderdele, skerp toeneem, wat dit inderdaad vir belastingdoeleindes sterk kwalifiseer. Tog was geeneen hiervan aan indirekte belasting onderhewig nie behalwe huishoudelike linne wat in 1969 aan verkoopreg onderhewig gestel is.

Beskouing van tabel 10 bring die belangrike aspek na vore dat die omvang van die aanpassings wel 'n belangrike bydrae tot die beteue= ling van verbruik kan lewer, maar die effek daarvan sou beslis groter gewees het indien dieselfde belastingopbrengs deur 'n groter ver= skeidenheid bronne voorsien kon gewees het. Die eng basis van in= direkte belasting moet noodwendig konsekwensies meebring het ten opsigte van gelewerde produktiwiteit. Dit is wel so dat indirekte belasting 'n geringer las meebring ten opsigte van 'n afname van werk en investering, maar indien die koers buitengewoon hoog word

en op so 'n hoë vlak vir lang periodes gehandhaaf bly, moet dit werksinspanning en investering op die duur nadelig tref.

Die eng basis van indirekte belasting in die periode onder studie het dit vir hierdie kategorie van belastings.moeilik gemaak om 'n belangrike stabiliserende faktor in die Suid-Afrikaanse ekonomie te wees.

#### 4. ....UITGAWEBELEID

##### 4.1 Algemeen

In 'n teoretiese bespreking in Hoofstuk 1<sup>1)</sup> is die aandag daarop gevestig dat ekonomiese onstabiliteit nie slegs deur private besteding veroorsaak word nie, maar ook deur staatsbesteding. Dit is daarom noodsaaklik dat staatsuitgawes deeglik vooruit beplan en sentraal gekoördineer en beheer word ter verwesenliking van ekonomies-politieke mikpunte. Dit is nodig dat toegesien sal word dat staatsbesteding binne die perke gehou word wat daarvoor in 'n land se ekonomiese ontwikkelingsplan gestel word.

In Hoofstuk 1<sup>2)</sup> is melding gemaak van die korttermyn- en langtermynaspek van begrotingspolitiek. Die langtermynaspek behels die langtermyn doelstellings van 'n regering, wat van land tot land verskil en wat ook nou verbonde is aan die stadium van ontwikkeling van 'n land. In Suid-Afrika is die langtermyn doelstellings, soos dit verskeie kere deur die betrokke Minister in die begrotingsredes gestel is, sekuriteit teen sowel aanvalle van buite as teen binne-landse wanorde, die verskaffing van die nodige infrastruktuur vir die beoogde graad van ekonomiese ontwikkeling, 'n ewerediger verspreiding van volksinkomste, en die ontwikkeling van die Bantoegebiede. Hierdie doelstellings impliseer die behaal van die hoogs moontlike groei in die Suid-Afrikaanse ekonomie, "waarop ons vermoë om vyandlike optrede sowel as boikotte af te weer, berus".<sup>3)</sup> Dr. G. de Kock

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 3,5

2) Hoofstuk 1, paragraaf 2.

3) Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 950.

het die handhaaf van 'n hoë groeikoers in die Suid-Afrikaanse ekonomie onlangs soos volg gemotiveer: "South Africa needs a high rate of real growth in order to provide adequate employment opportunities to its rapidly growing total population".<sup>1)</sup>

'n Volkshuishouding wat op private onderneming gebaseer is, is egter dikwels onderhewig aan korttermyn-ekonomiese onstabiliteit, sodat dit nodig is om die langtermynplan van die Regering te verlangsam of te versnel na gelang van die ekonomiese toestand. Dit is belangrik dat staatsbesteding ter bereiking van die doelstellings op sodanige wyse moet geskied dat dit nie tot die ekonomiese onstabiliteit bydra nie. Verder is die uitskakeling van sikliese onstabiliteit deur middel van die Staat se uitgawe- en inkomstebeleid bevorderlik vir ekonomiese groei en die bereiking van die Regering se genoemde doelstellings.<sup>2)</sup>

#### 4.2 Uitgawebeleid as stabilisasie-instrument

Die gebruik van staatsuitgawes as stabilisasie-instrument beteken dat die langtermynplan van die Regering somtyds tydelik gewysig moet word ten einde sikliese onstabiliteit wat deur die private sektor veroorsaak is, teen te werk. Die aangewese staatsuitgawe hiervoor is openbare werke. Die teorie van openbare werke as

- 
- 1) Dr. G. de Kock in 'n ongepubliseerde voordrag voor studente van die Universiteit van die Witwatersrand, 27 April 1972, onder titel: The Reserve Bank and economic growth.
  - 2) Sien Hoofstuk 2, paragraaf 2.2.1 in verband met die verhouding tussen ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei.

stabilisasie-instrument hou in dat "in months of high private investment activity the public authorities should throttle back their own capital expenditure, not only to avoid excessive strain on physical resources but also to build up a reserve of investment projects which could be put in hand when private capital formation falls off".<sup>1)</sup>

Die naoorlogse oorsese sowel as Suid-Afrikaanse ondervinding het egter getoon dat vinnige ekonomiese groei die algemene neiging is. Dit beteken dat die uitstel van kapitaalprojekte ten einde inflasie te help beteuel, tot gevolg het dat projekte ophoop, wat naderhand so dringend raak dat dit hoegenaamd nie langer uitgestel kan word nie. Van Waasdijk<sup>2)</sup> kom tot die gevolgtrekking dat baie lande as gevolg van hierdie probleem hulle al hoe meer wend tot die langtermynbeplanning van hul uitgawes met die oog op die bereiking van langtermyn- (strukturele) doelstellings. Indien die kapitaalbesteding van die Staat egter vir enige tydspanne op die verwesenliking van langtermyn doelstellings ingestel word, bestaan die gevaar dat staatsuitgawes "may acquire a momentum of its own, irrespective of what is happening in the private sector".<sup>3)</sup>

In so 'n geval sal staatsbesteding 'n oorsaak van 'n inflasietoestand wees. Dit is dan duidelik dat die kapitaalbestedingsprogram van die Staat die investerings in die private sektor in

---

1) Van Waasdijk, op. cit., p. 285.

2) Ibid.

3) Franzsen, op. cit., p.85.

gedagte sal moet hou. Staatsuitgawes sal so gevarieer moet word dat dit 'n kontra-sikliese uitwerking op die ekonomie uitoefen. In die praktyk is dit egter nie maklik om sulke wysigings in die kapitaalbestedings van die Staat teweeg te bring nie, as gevolg van die begrotingsprosedure. Uitgawebeleid voldoen dus minder goed aan die tydigheidsvereiste van fiskale instrumente.<sup>1)</sup> Hierdie faktore beteken egter nie dat uitgawebeleid nie gebruik behoort te word nie.

#### 4.3 Uitgawebeleid en inkomstebeleid<sup>2)</sup>

Fiskale politiek hou nie slegs in dat uitgawes van die Staat so gewysig word dat dit 'n kontra-sikliese uitwerking op die ekonomie het nie, maar dit hou ook in dat Inkomstepolitiek eweneens ingespan moet word om private verbruik en investerings te stabiliseer. In tye van hoogkonjunktuur is dit verder noodsaaklik om teenoor die positiewe vermenigvuldigerinvloed wat deur die owerheid geskep word in die lewering van sy noodsaaklike dienste, 'n nog skerper negatiewe vermenigvuldigereffek te skep deur die Staat se inkomstebeleid.

#### 4.4 Gedwonge aard van owerheidsbestedinge

'n Kenmerk van die aard van Staatsbesteding gedurende 1960 tot 1970 was dat daar deurgaans 'n ondertoon van gedwongenheid te bespeur was. Enersyds het belangrike politieke en sosiale doelstellings groot druk op die Staat om meer te bestee uitgeoefen, terwyl

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 3.1.

2) Verwys paragraaf 3.1

die inflasionêre druk andersyds gedurende die grootste gedeelte van die periode onder bespreking sterk druk op die Staat uitgeoefen het om sy uitgawes te verhoog. Weliswaar is hierdie twee faktore nie losstaande van mekaar nie. In verband met die genoemde faktore is dit opvallend dat die Minister van Finansies in die eerste gedeelte baie klem op die sosio-politieke doelstellingen en die aanmoediging van groei gegee het. Staatsuitgawes ter bereiking van die sosio-politieke doelstellingen van verdediging en die ontwikkeling van Bantoetuisland het deurgaans hoog gebly.

Reeds in die begrotingsrede wat op 15 Maart 1961 gelewer is, het dit duidelik geword dat die Regering van plan was om sy uitgawes ten opsigte van verdediging en die ontwikkeling van Bantoe=tuislande drasties te verhoog. As gevolg van die politieke gebeure gedurende 1960 is dit te verstane dat verdediging 'n groot voorrang as ekonomiese projek sou ontvang. "'n Gesonde ekonomie vereis vertroue, en vertroue vereis dat die veiligheid van die Staat gehandhaaf word. Die tyd het dus aangebreek dat ons ernstige aandag moet gee aan die modernisering en uitbreiding van ons wapentuig om te verseker dat die slagvaardigheid van ons Weermag tred hou met die ontwikkeling van die krygstaktiek".<sup>1)</sup> In die 1962-begrotingsrede het die Minister van Finansies as motivering verder hieroor gesê: "Die Republiek word klaarblyklik van verskeie fronte bestook. Trouens, hy verduur spervuur ..... Hierdie feite dien as waarskuwings dat ons ons verdediging moet opknep, nie slegs teen aanvalle van buite nie, maar ook teen binnelandse wetteloosheid en ondermyning".<sup>2)</sup> Verdediging het dus deurgaans 'n belangrike

---

1) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3063.

2) Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3050.

doelstelling gevorm en was, soos later sal blyk, in 'n groot mate verantwoordelik vir die toename in uitgawes op die Inkomsterekening.

Net so het die ontwikkeling van Bantoetuislande gedurende die hele periode sterk klem ontvang. Reeds in sy 1962- begrotingsrede het die Minister hieroor opgemerk: "Die versnelde ontwikkeling van die Bantoetuislande is 'n verdere sosio-politieke verpligting wat ons nie durf versaak nie, eerstens, omdat dit ons morele plig is om die ekonomiese en politieke ontwikkeling van die Bantoe in hul eie gebiede te bevorder, en tweedens — maar slegs tweedens — omdat ons daardeur diegene wat nie deur vooroordeel verblind is nie, kan oortuig dat ons beleid van afsonderlike ontwikkeling geen bedrog is nie ....."<sup>1)</sup>

Uit die ontleding van die ekonomiese toestande in Hoofstuk 3 blyk dit dat die ekonomiese oplewing wat in 1959 begin het, nie gedurende 1960 voortgeduur het nie, as gevolg van die politieke gebeure in Maart 1960. Kenmerke van die ekonomie wat uit hierdie eksogene faktore voortgespruit het, was trae private investerings en verbruiksbesteding en 'n groot uitvloei van kapitaal, wat die eksterne waarde van die Rand in gevaar gestel het. Daarby het die owerheid se kapitaalbestedings ook 'n afname getoon, hoofsaaklik as gevolg van 'n afname in die kapitaalprogram van die Spoorweë. Dit is kortliks die agtergrond waarteen die aankondiging van groot kapitaalprojekte en verdedigingsuitgawes gedurende die volgende jaar of twee gesien moet word. Reeds in die 1961-

---

1) Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3050.

begrotingsrede is melding gemaak van die verdere ontwikkeling van die groot kapitale projekte wat reeds deur die Staat aangevoer was, soos die ontwikkeling van die Bantoegebiede en die grensgebiede. Gedurende daardie jaar was dit ook reeds bekend dat die vier Staatskorporasies, naamlik Yskor, Evkom, Foskor en Sasol spoedig met hulle ontwikkelingsprogramme sou begin, die koste waarvan altesaam meer as R1000 miljoen sou beloop. In sy 1961-begrotingsrede het die betrokke Minister melding gemaak van die feit dat daar vanaf 1948 tot 1960 reeds meer as R225 miljoen bestee is om toestande in stedelike Bantoegebiede te verbeter. Die Minister was verder van mening dat die tyd ryp was vir 'n sneller ontwikkeling van die Bantoegebiede.

Verder was daar in die 1962-begrotingsrede ook reeds sprake van die Oranjerivierprojek, toe R2 miljoen begroot is as eerste paaiement van hierdie projek wat na beraming R240 miljoen sou kos en oor baie jare sou strek.

Hierdie kapitaalprojekte, wat op dreef gekom het op 'n tydstip toe private investerings ook snel toegeneem het, het geblyk 'n belangrike oorsaak te wees van die inflasionêre druk wat sedert 1964 in Suid-Afrika geheers het. Hierdie inflasionêre druk het benewens 'n algemene verhoging van Staatsdienskostes ook groter eise aan staatsbesteding gestel in die vorm van verhoogde uitgawes op infra-struktuur en oordragbetalings.

Dit beteken nie dat die Regering nie pogings aangewend het om staatsuitgawes in toom te hou nie. Weliswaar het daar gedurende

die periode onder bespreking, soos later sal blyk, nie voldoende sentrale rigtinggewing en beheer bestaan nie, wat bygedra het tot die groot toename in staatsbesteding.<sup>1)</sup> Reeds in die 1963-begroting was daar 'n waarskuwingsteken (hoewel byna nie waarneembaar nie) teen te vinnige toename van staatsbesteding. "Die Minister van Finansies moet beswaar maak as sy kollegas 'n oormaat van groei-projekte wil aanpak wat die beskikbare middele sal ooreis".<sup>2)</sup> As gevolg van die knelpunte wat reeds gedurende 1963 waarneembaar was in sekere bedryfstakke, veral die konstruksiebedryf, het die rooi waarskuwingslig in die 1964-begroting helderder geword. "Die publieke sektor kan ook 'n bydrae lewer om die drukte in die konstruksiebedryf te verlig deur kapitaalwerke, waar moontlik, uit te stel, of minstens oor 'n langer tydperk te versprei."<sup>3)</sup> Die betrokke Minister het voorts daarop gewys dat dit nie so maklik is om projekte uit te stel of te verlangsaam nie, aangesien baie van die projekte noodsaaklik is om ekonomiese uitbreiding in die private sektor te onderskraag, terwyl ander projekte soos skole en hospitale om sosiale en ekonomiese oorwegings nie lank vertraag kon word nie. "Maar vir sover dit moontlik is, is dit die plig van die Regering, die Provinsiale Administrasies en die Plaaslike owerhede, om onder die heersende toestande 'n dempende hand op hul konstruksieprogramme te plaas".<sup>4)</sup>

Die jaar 1964 is gekenmerk deur die bereiking van volle besetting van die land se produksiekragte asook toenemende prysstygings,

---

1) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.25.

2) Hansard, 20 Maart 1963, kol. 3227.

3) Hansard, 16 Maart, 1964, kol. 3136.

4) Ibid.

dit wil sê inflasie. In die 1965-begrotingsrede<sup>1)</sup> het die waarskuwingslig weer eens opgeflikker toe die vorige vermaning feitlik woordeliks herhaal is, maar met die byvoeging dat die Tesourie sou probeer toesien dat die kapitaaluitgawes van die Openbare Sektor waar moontlik besnoei, uitgestel of uitgerek sou word. Weliswaar is die aangevraagde uitgawes op Leningsrekening met R93,4 miljoen besnoei en selfs die Oranjerivierprojek is in sekere opsigte uitgerek sodat die verwagte uitgawe daarop vir die 1965/66-fiskale jaar met 25% verminder is.

In die begroting van 17 Augustus 1966 het die Minister van Finansies se waarskuwing selfs 'n ernstiger toon aangeneem. "Ek wil die Raad verseker dat dit geen maklike taak is om uitgawes te besnoei op kapitaaldienste wat van groot belang vir die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die land is nie, maar onder huidige ekonomiese toestande moet selfs hoogs nodige werke vir latere jare oorstaan".<sup>2)</sup> Die Minister van Finansies het daarvan melding gemaak dat, as 'n verdere poging om staatsuitgawes te bestry, die verskillende staatsdepartemente ooreengekom het om deur middel van streng besuinigingsmaatreëls 'n verdere globale vermindering van ongeveer een persent in die uitgawe op die Inkomsterekening teweeg te bring.

Dit blyk dus dat die inflasionistiese toestand wat vir feitlik die hele periode sedert 1964 geheers het, groot finansiële eise

---

1) Hansard, 24 Maart, 1965, kol. 3457.

2) Hansard, 17 Augustus, 1966, kol. 934.

aan die Staat gestel het. Volgens die 1967-begrotingsrede is besonder groot bedrae deur die verskillende Departemente vir kapitaalwerke aangevra. Hierdie aangevraagde bedrae is met R68 miljoen besnoei, en in sy motivering het die Minister gesê: "Onder huidige omstandighede is dit egter nie genoeg dat 'n diens essensieel moet wees nie; hy moet ook so dringend noodsaaklik wees dat hy nie sonder ernstige nadeel vir die land uitgestel kan word nie".<sup>1)</sup>

In sy 1968-begrotingsrede<sup>2)</sup> het die Minister van Finansies die aandag daarop gevestig dat die openbare sektor sy behoefte aan fondse vir uitbreiding van dienste en geriewe van die infrastruktuur nie bevredig het nie, maar dat die uitstel van 'n aantal vername projekte hul dringendheid nie verminder het nie, dog dit eerder verhoog het. In die 1969/70-begroting is weer eens groot bedrae vir basiese kapitaalwerke deur Departemente aangevra — R91miljoen meer was as met die vorige jaar se begroting. Hieroor het die Minister gesê: "Hierdie betreklike hoë vermeerdering is hoofsaaklik toe te skryf aan die agterstand in basiese kapitaalwerke wat oor die afgelope paar jaar opgebou het toe die Staatsuitgawes streng beperk was — 'n agterstand wat in sommige gevalle so ernstig geword het dat verdere uitstel eenvoudig onmoontlik geword het".<sup>3)</sup>

Uit die bogenoemde bespreking en enkele aanhalings is dit duidelik dat daar verskeie stappe deur die Regering aangewend is om die

---

1) Afgerolde begroting 1967, p.45.

2) Afgerolde begroting 1968, p.12.

3) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3320.

skerp toename in Staatsuitgawes in toom te hou. Hierdie groot toename in staatsbesteding is nie slegs veroorsaak deur die feit dat die aangekondigde kapitaalprojekte in die begin van die ses-tigerjare gedurende die helfte van daardie dekade op dreef begin kom het nie, maar ook deur die inflasionêre druk.

Die beperking van staatsuitgawes was dus gedurende die periode onder bespreking 'n moeilike taak. In die 1967-begrotingsrede het die Minister na die praktiese probleem van beperking van staatsuitgawes verwys. "'n Baie groot gedeelte van die Staat se uitgawe bestaan uit rente op Staatskuld, siviele en maatskaplike pensioene, subsidies aan die Provinsies, en ander statutêre of kontraktuele betalings wat net nie verminder kan word nie. Nog 'n belangrike gedeelte is ten opsigte van verdediging en binnelandse veiligheid wat om goeie redes nie veel besnoei kan word nie. 'n Verdere gedeelte is vir salarisse en lone, en ondanks ernstige pogings om die uitbreiding van Staatspersoneel te beperk, kan 'n toename hier ook nie vermy word nie. Laastens is daar kapitaalbesteding op essensiële en dringende werke wat noodsaaklik is, indien die ekonomie nie ontwrig gaan word nie. Selfs sulke werke word, waar moontlik, uitgestel of oor 'n langer tydperk versprei. Dikwels egter is kontrakte reeds lankal aangegaan en kan weinig ter vermindering van die uitgawe gedoen word".<sup>1)</sup>

As gevolg van die salaris- en loonsverhogings in die private sektor was die owerheidsektor verplig om verskeie verbeterings in die diensvoorwaardes van staatsamptenare toe te staan. Die Minister het in sy 1969-begrotingsrede hieroor gesê: "Soos verlede jaar moet ek beklemtoon dat hierdie vergunnings slegs bedoel

---

1) Afgerolde Begroting .1967, p.26.

is om die Staatsdiens in 'n redelik mededingende posisie teenoor die private sektor te plaas ten opsigte van die werwing en behoud van 'n essensiële kern van bekwame amptenare. Hierdie stappe is nodig omdat die salarisse en ander voorwaardes wat die private sektor aanbied, reeds soveel beter is, ....."<sup>1)</sup> Die , bogenoemde aanhaling illustreer die probleme verbonde aan die bekamping van staatsuitgawes as instrument om sikliese onstabili=teit wat deur private investerings veroorsaak is, teen te werk.

Uit die bespreking sover blyk dit dat gedurende die periode onder beskouing daar deurgaans druk op die Staat uitgeoefen is om sy uitgawes te besnoei. Hierdie gedwongenheid spruit nie slegs uit die sosio-politieke doelstellings nie, maar is ook die gevolg van die druk wat die inflasionêre toestand self uitgeoefen het. Ten spyte van die gedwongenheid ten opsigte van die verwesenliking van sosio-politieke doelstellings, beteken dit nie dat daar nie uitgawes was wat oor 'n langer termyn versprei kon word nie. Verder sou baie van die uitgawes wat as gevolg van die inflasie=toestand ontstaan het, vermy kon word indien die binnelandse vraag in 'n groter mate deur inkomstepolitiek gestabiliseer is.

#### 4.5 Uitgawes van die Sentrale Regering

##### 4.5.1 Tegniese samestelling

Kragtens die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet no. 32 van 1961, moet alle fondse wat ontvang word deur die sentrale

---

1) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3319.

Regering (met uitsondering van die Suid-Afrikaanse Spoorweë, en vanaf 1 April 1968 ook die Poskantoor)<sup>1)</sup> gestort word in, en alle Parlementêre bewilligings bestry word uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds. Die Gekonsolideerde Inkomstefonds bestaan uit vier rekenings, naamlik die Inkomsterekening, die Leningsrekening, die Bantoe-onderwysrekening en die Suidwes-Afrikarekening. Die Bantoe-onderwysrekening het in 1955 tot stand gekom terwyl die Suidwes-Afrikarekening op 1 April 1969 ingestel is. Op 1 April 1968 is finansiële outonomie aan die Poskantoor verleen, en sedertdien word sy inkomste nie meer in die Gekonsolideerde Inkomstefonds gestort nie, maar wel in die Poskantoorfonds. Poskantooruitgawes word uit laasgenoemde fonds bestry, maar die leningsbehoefte van die Poskantoor word nog uit die Leningsrekening voorsien.

Hierdie studie handel oor die bestedinge van die Sentrale Regering soos wat dit in die jaarlikse hoofbegroting tot uiting kom, die bestedinge van die Suid-Afrikaanse Spoorweë en die Poskantoor uitgesonderd. 'n Groot gedeelte van die uitbetalings op die Leningsrekening spruit egter uit die funksie van die sentrale owerheid as finansiële tussenganger vir die Suid-Afrikaanse Spoorweë, die provinsiale administrasies, die Nasionale behuisingsfonds, die Poskantoor en verskeie openbare korporasies. Van hierdie instansies is die Suid-Afrikaanse Spoorweë, die Provinsiale Administrasies en die Poskantoor die belangrikste. Gedurende die 1970/71-fiskale jaar, byvoorbeeld, is respektiewelik R149,9 miljoen,

---

1) Indien voortaan van die Sentrale Regering gepraat word, sal dit die betekenis wees.

R82,3 en R47 miljoen aan hierdie instellings betaal by wyse van lenings. Van die totale uitgawes van R699,4 miljoen was R279,2 dus ten opsigte van lenings aan hierdie drie instansies. Die kapitale besteding van hierdie instansies is egter gewoonlik meer as die bedrag wat by die Tesourie geleen word, aangesien hulle bestedings ook uit reserwes en ander eie fondse gefinansier word. Die Tesourie het dus wel 'n mate van beheer oor die omvang van die deel van hierdie instansie se kapitaalbesteding wat uit lenings gefinansier word.

#### 4.5.2 Beperkings op uitgawes as stabilisasie-instrument

Voordat oorgegaan word om staatsuitgawes as stabilisasie-instrument gedurende 1961 tot 1970 in oënskou te neem, is dit nodig om eers 'n paar algemene opmerkings in verband met staatsuitgawes as fiskale instrument te maak.

Omvangrykheid en buigsaamheid is vereistes vir 'n fiskale stabilisasie-instrument.<sup>1)</sup> Uitgawes van die Sentrale Regering, uitgedruk as 'n persentasie van die bruto nasionale produk, gee 'n aanduiding hoedanig die uitgawes voldoen aan die vereiste van omvangrykheid. Gedurende 1960 het die lopende uitgawes van die Sentrale Regering ongeveer 13%, en die kapitale besteding ongeveer 4% van die bruto nasionale produk bedra. In 1970 was die persentasies ongeveer 16% en 6% respektiewelik. Aangesien dit algemeen aanvaar word dat kapitale uitgawes hulle beter as lopende uitgawes

---

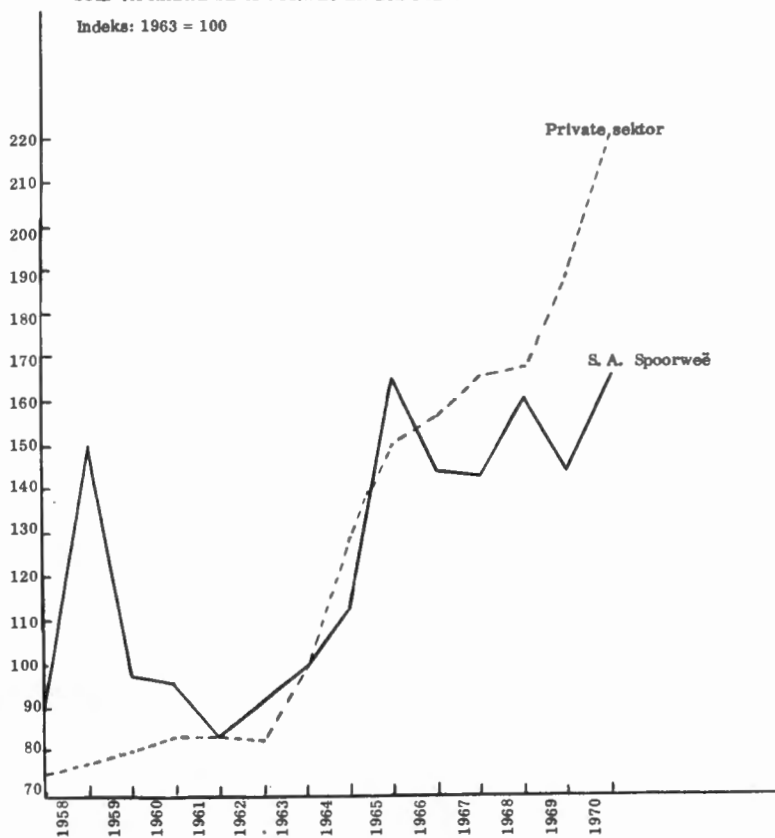
1) Verwys hoofstuk 1, paragraaf 3.1.

leen as stabilisasie-instrument, kan staatsuitgawes nie as so 'n groot potensiële "masse de manoeuvre" beskou word nie. Soos dit reeds uit die bespreking in verband met die gedwonge aard van staatsuitgawes geblyk het, is daar verskeie faktore wat daartoe bydra dat staatsuitgawes 'n onbuigsame fiskale instrument is. 'n Verdere faktor wat in gedagte gehou moet word is die feit dat, soos hierbo aangetoon, 'n groot deel van die uitgawes uit bedrae bestaan wat aan instellings oorbetal word wat onafhanklik of gedeeltelik afhanklik van die Sentrale Regering is. Die gevolg is dat sulke instansies doelstellings in hulle bestedinge mag nastreef wat bots met die Sentrale Regering se doelstelling om stabiele ekonomiese groei te verkry. 'n Voorbeeld hiervan is die kapitaalbesteding van die Spoorweë.

GRAFIEK 18

BRUTO BINNELANDSE VASTE INVESTERING VAN DIE SUID-AFRIKAANSE SPOORWEË EN DIE PRIVATE SEKTOR

Indeks: 1963 = 100



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Junie 1971

Grafiek 18, wat die kapitaalbesteding van die Spoorweë in vergelyking met private investering aandui, spreek duidelik. Dit is opvallend dat die kapitaalbesteding van die Spoorweë 'n sterk pro-sikliese uitwerking vir feitlik die hele periode onder bespreking gehad het.

Nog 'n belangrike faktor wat in gedagte gehou moet word, is die feit dat die ekonomiese invloed van die begrote uitgawes nie slegs bepaal word deur die beoogde vermeerdering of vermindering van die vloei van fondse nie, maar veral deur die bedoeling van die owerheid wat uit die begroting blyk. Die aankondiging van groot kapitaalprojekte wat oor baie jare sal strek, mag in die eerste jaar 'n veel groter invloed uitoefen as ander normale uitgawes van dieselfde omvang. Die ekonomiese invloed mag dus groter wees as die werklike vrystelling van fondse. Waar die 1961/62- en die 1962/63-begrotings andersins nie veel gedoen het om die weifelende ekonomie te stimuleer nie, het die aankondiging van 'n vinnige toename in die verdedigingsprogram en 'n reeks groot kapitaalprojekte wat oor baie jare sou strek, ongetwyfeld daartoe bygedra dat besigheidverwagtings sodanig gestimuleer is dat die ekonomie weer op dreef kon kom. Weliswaar is hierdie oplewing aangehelp deur die beskikbaarheid van bankkrediet teen lae rente. Daarteenoor kan dit ook gebeur dat die invloed van 'n groot toename van uitgawes in die begroting sodanig mag wees dat dit private investerings kan ontmoedig as gevolg van die vrees vir sterk mededinging van die owerheid om die beskikbare produksiekragte.

Tabel 11

Begrote en werkelijke uitgawes van die Sentrale Regering op Inkomsterekening

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Begrotingsyfer	715,7	795,1	849,5	1019,5	1126,9	1263,7	1387,3	1533,0	1655,1	1885,4
% toename teenoor vorige jaar	-	11,1	6,8	20,0	10,5	12,1	9,8	10,5	8,0	13,9
Werklike uitgawe	725,3	811,8	867,3	1014,7	1083,3	1252,1	1421,2	1447,2	1711,9	1921,0
% toename teenoor vorige jaar	10,2	11,9	6,8	17,0	6,8	15,6	13,5	1,8	18,3	12,2
Afwykings tussen werklike en be- grotingsyfers	+9,6	+16,7	+17,8	-4,8	-43,6	-11,6	+33,9	-85,8	+56,8	+35,6
% afwyking	+1,3	+ 2,1	+ 2,1	- ,5	- 3,9	- 1,0	+ 2,4	- 5,6	+ 3,4	+ 1,9

Bron: Begrotingsredes en Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal.

#### 4.6 Uitgawes op die Inkomsterekening

##### 4.6.1 Totale begrote en werklike uitgawes

Die totale begrote en werklike uitgawes word in tabel 11 aangedui.

Uit die tabel blyk dit dat daar vir feitlik die hele periode vir groot toenames in die uitgawes op die Inkomsterekening begroot is. Uit Hoofstuk 3 het die geblyk dat die totale binne-landse aanbod van goedere en dienste toegeneem het, behalwe in twee kort periodes gedurende 1965 en 1967. Uit die gegewens in Hoofstuk 3 het dit verder duidelik geword dat nie slegs private verbruiksbesteding en investerings vir hierdie toename verantwoordelik was nie, maar ook die verbruiksbesteding deur die algemene owerheid en die kapitaalbesteding deur die openbare owerhede. Die tabel toon egter dat die toename ook plaasgevind het in die uitgawes waarvoor in die jaarlikse hoofbegroting beraam is. Waar private verbruiksbesteding gedurende 1962 tot 1970 met gemiddeld 9,1% toegeneem het, het die begrote lopende besteding van die Sentrale Regering met gemiddeld 11,4% toegeneem. Die tabel toon verder dat die werklike uitgawes met 11,5% toegeneem het. Dit blyk dus dat daar nie so 'n groot verskil tussen werklike en begrote syfers was nie. Soos in die bespreking van die Inkomstebeleid gestel, kan afwykings van tot 4% as normale afwykings by begrotings beskou word.

##### 4.6.2 Hoofuitgawe-items

Tabel 12 toon enkele van die uitgaweposte aan wat gedurende die periode van bespreking hoofsaaklik verantwoordelik was vir die

Tabel 12

Enkele uitgawes op Inkomsterekening 1959/60 tot 1970/71 en persentasie-toenames teenoor die vorige jaar

	1959/60		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64		1964/65		1965/66		1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename
Verdediging	38,6		45,8	18,7	71,9	57,0	124,7	73,4	115,3	- 7,5	189,2	64,1	179,0	-5,4	212,1	18,5	241,7	14,0	236,5	-2,2	258,4	9,3	251,6	- 2,6
Volkswelsyn & Pensioene	71,8		75,4	5,0	79,1	4,9	76,0	-3,9	79,6	4,7	87,9	10,4	91,5	4,1	105,0	14,8	129,2	23,0	126,4	-2,7	142,8	13,0	149,7	4,8
Staatskuld	37,9		39,9	5,3	42,3	6,0	41,5	1,9	47,5	14,5	53,3	12,2	60,6	13,7	72,8	20,1	102,2	40,4	132,6	29,7	159,3	20,1	159,9	,4
Provinsiale administrasies	117,2		131,5	12,2	138,1	5,0	150,9	9,3	157,3	4,2	156,2	-,7	163,7	4,8	178,5	9,0	195,0	9,2	238,7	22,7	328,5	37,6	375,7	14,4
Bantoe-administrasie en -ontwikkeling	16,3		21,7	33,1	33,4	53,9	26,7	-20,1	19,3	-27,7	22,4	16,1	29,8	33,1	30,9	3,7	31,9	3,2	37,6	17,9	46,0	12,2	84,8	84,3

Bron: Verslae van die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal.

vinnige toename in die uitgawes op die Inkomsterekening. In die bespreking van die gedwonge aard van staatsuitgawes is daar reeds gewys op die praktiese probleme wat verbonde is aan die beperking van sekere uitgawes. 'n Groot deel van die uitgawes in 'n inflasionêre periode is ten opsigte van salarisse en lone en verhoogde pensioene, wat nie maklik is om te beperk nie. Gedurende die periode onder bespreking is verdedigingsuitgawes die item wat die grootste toename getoon het en wat grootliks verantwoordelik was vir die toename van staatsuitgawes. Vanaf 1960/61 tot 1970/71 het verdediging teen 'n gemiddelde koers van nie minder nie as 21,6% toegeneem en in absolute bedrae tussen 1962/63 tot 1970/71 tot 'n totaal van nie minder nie as R1808,5 miljoen toegeneem. Tabel 12 toon dat verdedigingsuitgawes besonder skerp toegeneem het gedurende die periode waarin daar inflasionêre druk in die ekonomie bestaan het. Dit is dus duidelik dat verdediging 'n belangrike politieke doelstelling van die Regering gevorm het. In sy begrotingsrede op 16 Maart 1964 het die Minister in die verband gesê: "Staatsuitgawes moet in die grootste mate moontlik in bedwang gehou word — hoewel oorwegings van landsbeveiliging in hierdie kader voorrang moet geniet".<sup>1)</sup> Van Waasdijk sê ook in verband met die moontlikheid om verdedigingsuitgawes anti-siklies aan te wend: "Far from offering scope for anti-cyclical change, defence expenditure plays havoc with budgets and may have unpredictable disruptive or stimulating effects on the economy".<sup>2)</sup>

---

1) Hansard, 16 Maart 1964, kol. 3137.

2) Van Waasdijk, op. cit., p.247.

Staatskuld het vanaf 1967/68 tot 1969/70 vinnig toegeneem, wat hoofsaaklik toegeskryf kan word aan die gebruik deur die Tesou=rie van sy leningsmagte om meer te leen as wat nodig is vir die finansiering van die tekort ten einde oormatige likiditeit te verminder.<sup>1)</sup> "Die stryd teen inflasie is nie pynloos nie, ook nie vir die belastingbetaler nie".<sup>2)</sup>

Tabel 12 toon verder dat uitgawes ten opsigte van Volkswelsyn en Pensioene ook vinnig toegeneem het. Diegene wat van 'n vaste inkomste in die vorm van pensioenbetalings afhanklik is, is gedurende die periode onder bespreking, veral vanaf 1965, swaar getref deur stygende koste met die gevolg dat daar verskeie verhogings deur die Regering toegestaan moes word. In die 1965/66-begrotingsrede het die Minister soos volg na hierdie aspek verwys: "Daar is 'n ander groep, naamlik die ouderdomspensioen=trekkers, wat hoewel hulle buite die trefwydte van die gewone fiskale instrumente staan, hoofsaaklik van die Staat afhanklik is vir die middele om die hoër voedselprijs te betaal. Hulle kan nie uit die oog verloor word nie by die vasstelling van die begroting van uitgawes, selfs indien sodanige uitgawe 'n matige invloed op inflasionêre druk mag hê".<sup>3)</sup> Die aandag moet egter daarop gevestig word dat 'n groot deel van die verhoging van uitgawes aangegaan is as gevolg van die inflasie. Anders gestel, 'n groot deel van die toename in die staatsuitgawes kan

---

1) In die bespreking van die skuldbeleid van die regering word weer hierna verwys.

2) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3315.

3) Hansard, 24 Maart 1965, kol. 3458.

beskou word as betalings ten opsigte van koste van inflasie. Dit beteken verder dat dit kostes is wat vermy kon word indien stabiele groei verkry kon word.

Uit die bespreking blyk dit dus dat uitgawes op die Inkomste-rekening nie as 'n goeie korttermyn-stabilisasie-instrument aanvaar kan word nie. Dit beteken egter nie dat daar nie 'n poging aangewend moet word om lopende staatsuitgawes gedurende 'n inflasionêre periode te beperk nie. Dit is gebiedend dat dit sover dit enigsins moontlik is, beperk móét word. Dit is dus duidelik dat van die twee groepe uitgawes — lopende en kapitale uitgawes — dit die laasgenoemde is wat hom die beste leen tot 'n beleid van anti-sikliese begrotingspolitiek.

#### 4.7 Uitgawes op die Leningsrekening

Uitgawebeleid as instrument van fiskale politiek vereis dat die kapitaalbesteding van die sentrale regering sodanig moet uitbrei dat dit 'n stabiliserende uitwerking op private investerings het. In tye van vinnige toename in private investerings is dit nodig om staatsbestedinge te beperk, terwyl in tye van geringe ekonomiese aktiwiteite dit nodig is om die kapitaalbesteding van die owerheid uit te brei.<sup>1)</sup>

##### 4.7.1 Begrote en werklike uitgawes

Tabel 13 toon die begrote uitgawes op die Leningsrekening, die werklike uitgawes, die jaarlikse persentasie-toenames, en die

---

1) Verwys na direkte en indirekte vrystellende en beperkende invloede van sluitende en nie-sluitende begrotings in hoofstuk 1.

Tabel 13

Die begrote en werklike uitgawes van die Sentrale Regering op Leningsrekening, 1961/62 tot 1970

R miljoen	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Begrotingsyfer	230,2	231,0	298,8	338,0	467,0	478,2	533,8	565,5	644,5	718,2
Toename teenoor vorige jaar		,03	29,4	13,1	38,2	2,4	11,6	5,9	14,0	11,4
Werklike uitgawe	193,6	211,7	282,7	387,2	446,4	505,1	535,5	529,3	656,4	699,4
Toename teenoor vorige jaar	,5	9,3	32,8	37,0	15,3	13,1	6,0	-1,2	24,0	6,6
Afwyking tussen werklike begroting										
Bedrag:	-36,6	-19,3	-16,1	+49,2	-20,6	+26,9	+1,7	-36,2	+11,9	-18,8
Persentasie	-15,9	- 8,36	- 5,4	+14,6	- 4,4	+ 5,6	+ ,03	- 6,4	+ 1,8	- 2,6

Private vaste investerings 1961 tot 1970

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Bedrag:	618	614	747	962	1122	1173	1242	1255	1413	1647
% toename teenoor vorige jaar	-1,0	-,7	21,7	28,8	16,6	4,5	5,9	1,0	12,6	16,6

Bron: Begrotingsredes en Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-Generaal.

verskille tussen die begrote en werklike uitgawes. In die tweede deel van die tabel word die private kapitaalbesteding en die persentasie-toename vir die kalenderjare 1961 tot 1970 aangetoon. Die gegewens ten opsigte van private kapitaalbesteding kom reeds in Hoofstuk 3 na vore waar die neigings daarvan in grafiek 4 aangedui is. Tot 1962 het private vaste investerings afgeneem. Hoewel daar in die 1961/62- en 1962/63-begrotings vir feitlik geen toename in die kapitaalbesteding begroot is nie, het die aankondiging van groot kapitaalprogramme, soos reeds gesê, ongetwyfeld bygedra tot die aanmoediging van vertroue. Uit tabel 13 is dit verder duidelik dat, hoewel daar soos in paragraaf 4.4 beskryf, verskeie pogings aangewend is om die kapitaalbesteding van die Regering te beperk, daar tog vir feitlik die hele periode onder bespreking pro-siklies begroot is. Van 1963/64 tot 1970/71 is daar vir 'n gemiddelde jaarlikse toename teenoor die vorige jaar se begrotingsyfer van 15,8% begroot, vergeleke met 'n gemiddelde jaarlikse toename van 13,5% in die geval van private investerings.

Hoewel die ekonomiese invloed van 'n begroting nie slegs deur die beoogde loslating of onttrekking van fondse bepaal word nie, is dit nodig dat die gerealiseerde bedrae nie ver sal afwyk van die begrote bedrae nie, aangesien dit afbreuk sal doen aan die doel van so 'n fiskale instrument. Anders as in die geval van uitgawes op die Inkomsterekening, toon tabel 13 dat in die geval van uitgawes op die Leningsrekening, daar aansienlike afwykings was. Trouens, die persentasie-afwykings was slegs drie keer minder as 4%. Gedurende 1961/62 was dit byvoorbeeld R36,6 miljoen of 15,9% minder as waarvoor begroot was, terwyl dit in 1964/65 R49,2 miljoen of

Tabel 14

Enkele uitgawes op die Leningsrekening

	1959/60		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64		1964/65		1965/66		1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename	Bedrag	% toename
Provinsiale administrasies	24,0		29,5	22,9	29,6	,3	33,7	13,9	33,8	,3	35,0	3,6	38,2	9,1	41,0	7,3	51,5	25,6	55,5	7,8	62,8	13,2	83,3	32,6
Bantoe-administrasie en -ontwikkeling	-2,7		1,5	-44,5	,5	-66,7	10,5	210,0	25,6	143,8	33,6	31,3	43,8	30,4	48,9	11,6	52,5	7,4	48,7	-7,2	59,1	21,4	66,7	12,9
Waterwese	10,7		11,3	5,6	12,7	12,4	14,7	15,7	19,7	34,0	26,9	36,5	43,9	63,2	41,8	-4,8	48,7	16,5	62,3	27,9	80,8	29,7	90,7	12,3
Publieke werke	10,2		12,9	26,5	13,3	3,1	13,4	,8	19,6	46,3	19,3	-1,5	22,6	17,1	32,2	42,5	30,0	-6,8	34,7	11,6	40,7	17,3	52,9	30,0
S.A. Spoorweë	131,7		71,9	-45,4	59,2	-17,7	70,0	18,2	69,8	-,3	118,5	69,8	120,0	1,3	127,8	6,5	141,1	10,4	158,9	12,6	147,4	-7,2	149,9	1,7

Bron: Verslae van die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal.

14,6% meer as die begrotingsyfer was. In albei gevalle was die uitwerking van die gerealiseerde uitgawes selfs meer pro-siklies as wat beoog was. Soos aan die begin gesê, kan hierdie groot afwykings toegeskryf word aan die feit dat 'n groot deel van die uitgawes op Leningsrekening nie deur die Sentrale Regering bestee word nie, maar deur regeringsinstansies wat ander doelstellings nastreef as die Regering. Die Spoorweë, waarna reeds verwys is, en die Provinsiale administrasies is voorbeelde hiervan.

#### 4.7.2 Hoofuitgawe-items

Tabel 14 toon dat, benewens die genoemde uitgaweposte, die kapitale uitgawes van die Departemente Bantoe-administrasie en -ontwikkeling, Waterwese en Publieke Werke ook gedurende 1959/60 tot 1970 skerp toegeneem het. Die kapitale besteding van die Departement Bantoe-administrasie en -ontwikkeling het met 'n gemiddelde jaarlikse koers van nie minder nie as 51,3% vanaf 1962/63 toegeneem, wat weer eens die belangrikheid van die doelstelling van ontwikkeling van die Bantoegebiede bevestig. Soos voorheen gestel, bestaan die gevaar van staatsuitgawes wat op die langtermyn ingestel word, dat dit 'n eie momentum ontwikkel wat moeilik in die korttermyn verander kan word. Die aangekondigde ontwikkeling van die Bantoegebiede het op dreef gekom op 'n tydstip waar private investerings ook snel toegeneem het.

Tabel 14 toon verder dat die uitgawes van die Departemente Waterwese en Publieke Werke ook wel toegeneem het en dus ook verantwoordelik was vir die snelle toename van die kapitale uitgawes van

die Sentrale Regering. Die grootste toenames van besteding deur die Departement Waterwese was ten opsigte van die Oranjerivierontwikkelingsprojek. Van 1964/65 tot 1970/71 was die kapitale uitgawes ten opsigte van hierdie projek R166,2 miljoen vergeleke met R395,1 miljoen as totale uitgawes van die Departement Waterwese gedurende hierdie periode. Die totale uitgawes (lopend en kapitaal) ten opsigte van die Oranjerivierprojek, wat van ongeveer 1964 af op dreef gekom het, was aan die einde van die 1970/71-fiskale jaar R185,0 miljoen.<sup>1)</sup> Hoewel hierdie projek, soos reeds genoem, gedurende hierdie periode verlangsaam is, blyk dit tog dat die uitgawes nogtans teen 'n vinnige koers toegeneem het, wat ongetwyfeld bygedra het tot die inflasietoestand.

#### 4.8 Koördinasie van bestedings deur die Openbare Sektor

Tot dusver is slegs aandag gegee aan die bestedinge van die Sentrale Regeringsektor en aan daardie gedeelte van die besteding van die ander instellings wat uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds gefinansier word.

Die openbare sektor bestaan uit drie breë groepe liggame, naamlik

1. die Sentrale Regeringsektor, waarby inbegrepe is meer as 40 staatsdepartemente; 'n groot aantal statutêr-ingestelde rekeninge en liggame soos die Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad, die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde, die Raad op Atoomkrag, die Nasionale Vervoerkommissie, die Suid-Afrikaanse Bantoetrustfonds, ensovoorts; asook staatsondernemings soos die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens, die Departement van

---

1) Verslag van die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal vir die boekjaar 1970/71, Deel II, R.P. 64/1971, P.436.

Pos- en Telegraafwese, die Staatsmotorvervoer en -garages, die Staatsdrukker, Staatslughawens, die Suid-Afrikaanse Munt, ensovoorts;

2. die provinsiale administrasies, plaaslike owerhede en afsonderlike volksowerhede soos die Transkeise Regering en ander gebiedsowerhede, en
3. openbare korporasies, dit wil sê instellings wat deur wetgewing in die lewe geroep is en wat onder die toesig van die regering val maar wat tog outonoom sake doen. Die openbare korporasies sluit onder andere EVKOM, N.O.K., SASOL, FOSKOR en YSKOR in.

Die winsmotief is die dryfkrag van 'n ekonomie wat op vrye onderneming gebaseer is. Die openbare sektor word nie deur die winsmotief gelei nie, en daarom is dit noodsaaklik dat daar 'n sekere mate van beplanning en koördinasie t.o.v. sy aktiwiteite bestaan. Tabel 15 toon dat die bestedinge van die openbare sektor ongeveer 'n kwart van die bruto binnelandse produk uitmaak, en dit is duidelik dat veranderinge in die bestedinge 'n aanmerklike invloed op die ekonomie kan uitoefen.

Tabel 15 toon dat die totale bestedings deur die openbare sektor gedurende 1960 tot 1969 as 'n persentasie van die bruto binnelandse produk gestyg het van 17,9% tot 23,5%. Hoewel die besteding van die openbare korporasies die grootste relatiewe styging getoon het, naamlik 19%, is dit die totale uitgawes van die Sentrale Regeringsektor wat die grootste absolute toename getoon het. Die gemiddelde jaarlikse groeikoers van die besteding vir die periode was 12,3% vergeleke met 8,6% van die bruto binnelandse produk. Dit bevestig die indruk, wat reeds in Hoofstuk 3 na

Tabel 15

Besteding deur die openbare sektor as 'n deel van die totale bruto binnelandse produk<sup>1)</sup>

	R miljoene		% van bruto binnelandse produk		Gemiddelde jaarlikse groeiakoers
	1960	1969	1960	1969	1960-1969
Sentrale Regerings= sektor	404	1,302	7,5	11,2	13,9
Provinsiale Admini= strasies	301	737	5,6	6,3	10,5
Plaaslike owerhede	193	395	3,6	3,4	8,8
Openbare korpora= sies	63	302	1,2	2,6	19,0
<b>Totaal</b>	<b>961</b>	<b>2,736</b>	<b>17,9</b>	<b>23,5</b>	<b>12,3</b>

vore gekom het, naamlik dat die inflasionêre druk nie slegs deur die private bestedinge veroorsaak is nie, maar ook deur staats= besteding.

Dit is dus duidelik dat deeglike vooruitbeplanning, koördinasie en beheer van openbare besteding 'n vereiste is vir stabiele ewe= wigte ekonomiese groei in die volkshuishouding. 'n Te vinnige toename in private en/of openbare besteding sal tot knelpunte ten

1) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.21.

opsigte van geskoolde arbeid en spaarfondse lei met gevolglike kostestygings.<sup>1)</sup>

Op die kwessie van hoedanig daar in die Suid-Afrikaanse openbare sektor vooruitbeplanning, koördinasie en beheer bestaan en op welke wyse dit verkry kan word, word nie in hierdie studie ingegaan nie. Die Franzsen-Kommissie het in dié verband tot die gevolgtrekking gekom dat: "'n groter mate van sentrale rigtinggewing en koördinasie van die besteding van alle liggame in die openbare sektor nodig is ten einde die fiskale instrument meer doeltreffend te kan gebruik vir die bevordering van ewewigtige ekonomiese groei".<sup>2)</sup>

#### 4.9 Samevatting

Net soos met die ander instrumente van die ekonomiese politiek, is die doelstelling van die uitgawebeleid van die owerheid om stabiele en ewewigtige groei te handhaaf.

- 
- 1) Volgens die E.O.P. vir 1968/73, is 'n 8% toename in die reële bruto vaste kapitaalbesteding van die openbare sektor nodig ten einde die taakstellings- ekonomiese groeikoers in die ekonomie te handhaaf. Indien prysstygings in berekening gebring word, sal die toelaatbare toename in die kapitaalbesteding van die owerheid ongeveer 10% beloop. Sedert 1962 was die toename egter gemiddeld 15,4% per jaar. ----Franzsen Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.35.
  - 2) Franzsen-Kommissie, Derde Verslag, op. cit., p.32.

Uit die bespreking blyk dit egter dat daar verskeie beperkings op staatsuitgawes as stabilisasie-instrumente bestaan het. Nie slegs is daar deurgaans druk op die Regering uitgeoefen om sy uitgawes ten opsigte van belangrike sosio-politieke doelstellings te verhoog nie, maar die inflasionêre druk, wat feitlik deurgaans bestaan het, het ook druk tot verhoging van uitgawes meegebring.

Dit is verder uit die bespreking duidelik dat daar gedurende die periode nie genoegsame beheer van die Sentrale Regering op ander staatsliggame uitgeoefen is nie, wat 'n belangrike voorvereiste vir staatsuitgawes as stabilisasie-instrument is.

## 5. Die finansiering van die begrotingstekort

### 5.1 Die begrotingstekort

Waar uitgawe- en belastingbeleid van die owerheid hierbo van nader beskou is, word die skuldbeleid van die owerheid vervolgens met betrekking tot die invloed daarvan op finansiële stabiliteit ondersoek.

Die inkomste- en uitgawetransaksies van die Sentrale Regering word tot op hede in twee rekeninge, naamlik die Inkomste- en Leningsrekening, ingedeel.<sup>1)</sup> Indien hierdie twee rekeninge saamgevoeg word, sal die verskil tussen die totale inkomste en die uitgawes in enige jaar die begrotingsaldo aantoon. Soos uit die volgende bespreking duidelik sal word, het die Sentrale Regering se rekeninge vir die periode onder bespreking deurgaans 'n tekort

---

1) Sien Hoofstuk 1, paragraaf 5.

getoon. Die bedrag wat jaarliks op die Leningsrekening bewillig word, bestaan nie slegs uit die fondse wat vir die finansiering van die kapitaaluitgawes van die Sentrale Regering bestem is nie, maar ook uit kapitaaluitgawes van regeringsondernemings, die provinsiale administrasies en verskillende buitebegrotingsfondse en -liggame wat nie direkte toegang tot die finansiële markte het nie. Hierdie rol wat die Sentrale Regering as finansiële tussenganger vervul, oefen 'n groot invloed op die omvang van sy begrotingstekort uit.<sup>1)</sup>

Die vinnige toename van die staatsuitgawes en die relatief stadiger toename van staatsinkomste gedurende 1961 tot 1970 word duidelik weerspieël in die besondere groot toename in die begrotingstekort van die Sentrale Regering. Tabel 16 toon die begrotingstekorte en die finansiering daarvan. Die tekort tussen die totale uitgawes en inkomstes het van R184,3 miljoen in 1961/62 tot R421,6 miljoen in 1970/71 aangegroei. Die begrotingstekort het veral gedurende 1963/64, 1964/65 en 1968/69 besonder skerp toegeneem vergeleke met die vorige jare toe dit met nie minder nie as R74,6 miljoen, R68,7 miljoen en R66,2 miljoen onderskeidelik toegeneem het.

---

1) Die rol van finansiële tussenganger mag die indruk wek dat die owerhede lenings aangaan vir spesifieke ondergeskikte openbare liggame soos byvoorbeeld die Spoorweë, sodat die inkomste slegs deur die Skatkis beweeg ten behoeve van hierdie liggame. Feit is egter dat die rol van finansiële tussenganger daarin geleë is dat geeneen van die ondergeskikte openbare liggame leningsbevoegdhede vir watter doel ook al besit nie. Al hul leningsbehoefte word dus deur die Skatkis gekanaliseer.

Net soos van die druk wat 'n te vinnige koers van toename in staatsbesteding op die land se arbeidsmag (veral geskoolde arbeid) uitoefen, oefen 'n groot begrotingstekort ook druk op die land se beskikbare kapitaalfondse uit. Soos blyk uit grafiek 11 in Hoofstuk 3 het daar vir die grootste gedeelte vanaf 1964 tot 1970 'n groot tekort aan binnelandse spaarfondse bestaan. Gevolglik is die mededinging tussen die Staat en die private sektor om die beskikbare spaarfondse gedurende hierdie periode verskerp.<sup>1)</sup>

Soos in Hoofstuk 1, verduidelik, is dit nodig om die begrotingssaldo verder te ontleed ten opsigte van sy direkte en indirekte uitbreidende invloed op die volkshuishouding. Die aandag is daarop gevestig dat die invloed van die begroting bepaal sal word deur die netto opneem of onttrekking van verbruiks- en kapitaalfondse. 'n Netto opneem/vrystelling van verbruiksfondse sal 'n aanduiding gee van die direkte beperkende/uitbreidende effek van die begrotingsaldo, terwyl die netto opneem/vrystelling van kapitaalfondse indirekte beperkende/uitbreidende invloed aandui. As gevolg van die ingewikkeldheid om die verskillende komponente van staatuitgawes en -inkomste tussen verbruiks- en kapitaalfondse te klassifiseer, asook die binne- of buitelandse oorsprong en bestemming van hierdie fondse te bepaal, word in die onderhawige studie nie 'n poging aangewend om begrotingsaldo op grond van sy netto beperkende of uitbreidende invloed te analiseer nie hoewel dit 'n volle studie regverdig.

---

1) Sien ook Hoofstuk 1, paragraaf 3.6.

## 5.2 Finansiering van die begrotingstekort

Soos in Hoofstuk 1<sup>1)</sup> aangetoon, is dit uit die oogpunt van ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei gebiedend dat die begrotingstekort gedurende 'n inflasionêre periode deur belastings en egte besparings gefinansier word. Indien die begrotingstekort deur middel van buitelandse lenings, bankkrediet of deur die aanwending van die regering se surplusfondse gefinansier word, sal dit die totale monetêre vraag verhoog.

Uit tabel 16 is dit duidelik dat daar behalwe in 1965/66 en 1966/67 begroot is om die begrotingstekort deels deur middel van buitelandse lenings te finansier. Veral gedurende 1964/65 en 1968/69 tot 1970/71 is daar begroot om die volgende groot bedrae in die buiteland te leen ten einde die begrotingstekort te help finansier: R94,3 miljoen, R46,4 miljoen, R50,1 miljoen en R95,5 miljoen onderskeidelik. Dit kon verwag word dat hierdie finansiering moes bydra om deur middel van die invloed daarvan op die goud- en buitelandse valutareserwes die totale geld- en kwasi-geldposisie en daardeur ook die inflasionêre druk te verhoog. Hierdie beoogde gebruikmaking van buitelandse fondse was weer nodig as gevolg van die skaarste aan binnelandse kapitaalfondse, wat op sy beurt weer veroorsaak is deur die groot toename in kapitaalbehoefte van die privaat- sowel as die openbare sektore. In die kontantbegrotings<sup>2)</sup>, soos in tabel 16 aangetoon, vorm die verandering in die regeringsdeposito's by die Reserwebank die sluitpos in die staat se rekeninge.

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 3,6.

2) Verwys vir 'n bespreking in hierdie verband na Hoofstuk 1, paragraaf 9.

TABEL 16

SAMEVATTENDE KONTANTBEGROTINGS - 1961/62 tot 1970/71<sup>1)</sup> (R miljoene)

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
<b>Uitgawes</b>										
Inkomsterekening	715,7	795,1	849,5	1 019,5	1 126,9	1 263,7	1 387,3	1 533,0	1 655,1	1 885,4
Leningsrekening	230,2	231,0	298,8	338,0	467,0	478,2	533,8	565,5	644,5	718,2
Totale uitgawes	945,9	1 026,1	1 148,3	1 357,5	1 593,9	1 741,9	1 921,1	2 098,5	2 299,6	2 603,6
<b>Ontvangste</b>										
Totale tekort (uitgesonderd lenings)	184,3	193,4	268,0	336,7	337,6	359,3	362,8	429,0	457,2	421,6
<b>Aflossings</b>										
Binnelands	117,5	52,2	77,3	135,5	156,8	234,3	264,6	194,5	363,3	472,2
Buitelands	60,0	33,2	28,6	25,5	31,2	66,0	52,3	38,1	38,9	67,3
Totale leningsbehoefes	361,8	278,8	373,9	497,7	525,6	659,6	679,7	661,6	859,4	961,1
<b>Finansiering</b>										
Buitelandse lenings (Hernuwings en nuwes)	58,1	66,8	48,6	119,8	30,6	61,1	80,4	84,5	89,0	162,8
Binnelandse omsettings	127,0	-	40,7	15,0	141,7	219,8	253,4	167,2	341,7	437,3
<b>Nuwe binnelandse lenings</b>										
Staatskuldkommissarisse	100,0	100,0	150,0	170,0	135,0	140,0	160,0	225,0	250,0	200,0
Ander	25,0	63,0	15,0	60,0	70,0	159,1	60,0	55,5	90,1	80,0
Nie-bemerkbare skuld (insluitende leningsheffing)	14,0	26,0	35,0	45,0	38,3	46,0	133,0	134,5	91,4	89,5
Verandering in kontantsaldo (toename -, afname +)	+37,7	+23,0	+84,6	+87,9	+110,0	+33,6	-7,1	-5,1	-2,8	-8,5
	361,8	278,8	373,9	497,7	525,6	659,6	679,7	661,6	859,4	961,1

1) Verwerk uit gegewens verkry in die Begrotingsredes van 1961/62 tot 1970/71.

Die tabel openbaar baie duidelik twee beleide ten opsigte van die finansiering van die begrotingstekort (sluitpos). Tot 1965/66 is gebruik gemaak van regeringsdeposito's om die begrotingstekorte te finansier (die item "verandering in kontantsaldo" word oor al hierdie jare met 'n plus gekwalifiseer, dit wil sê gebruikmaking van regeringsdeposito's); hierdie regeringsdeposito's beteken prakties die batige saldo van die Tesourie by die Reserwebank, wat dus meebring dat die regering vir die betrokke periode uit eie fondse sy begrotingstekorte gedra het. Vir die jaar 1965/66 het hierdie finansieringsmetode 'n hoogtepunt bereik deur die R110 miljoen wat deur die Reserwebank op dië wyse aangewend is.

Van 1967/68 af het daar egter 'n verandering in die beleid ingetree vir die res van die periode (die item "verandering in kontantsaldo" word sedert 1967/68 met 'n minus gekwalifiseer), dit wil sê die regering het nou meer geleen as wat hy streng vir sy behoeftes nodig gehad het, sodat die minusbedrae by die Reserwebank as deposito's gestort kon word. Hierdie beheer van die kontantsaldo sedert 1967/68 hou verband met die sterilisering van surplusfondse in die sogenaamde Stabilisasierekening by die Reserwebank. Na hierdie aspek word weer in 'n latere paragraaf terug gekom.

### 5.3 Die gerealiseerde begrotingsaldo

Waar die aandag sover gerig was op die begroting as sodanig, kom die spontane vraag na vore: hoedanig kan die begroting in werklikheid gerealiseer word? Tabel 17 bied lig ten opsigte van hierdie

TABEL 17

SKATKISREKENING (Werklike Syfers)<sup>1)</sup>

R miljoene

Tydperk	Totale netto ontvangste uitge=sonderd lenings	Totale netto uitreikings uitge=sonderd lenings	Totale oorskot of tekort uitge=sonderd lenings	Finansiering								
				Verandering in netto skuldposisie teenoor								
				Buitelandse sektor	Private nie-banksektor		Staatskuld=kommissarisse	Betaal=meester=generaal en bestaans=beveiligings fondse	Monetêre banksektor		Totaal	Totale finansiering
Lenings=heffings	Ander staat=skuld bewyse	Verandering in besit aan staat=skuldbewyse	Verandering in skatki=saldo									
Jaar ge-eindig 31 Maart												
1954	546,1	634,0	-87,9	-	12,7	-	22,7	-19,5	38,4	2,7	41,1	87,9
1955	565,2	638,8	-73,7	-	12,5	-	102,1	-8,8	-14,3	-24,5	-38,9	73,7
1956	600,8	651,7	-50,9	23,1	0,5	-26,4	84,7	-0,7	-18,7	-11,5	-30,3	50,9
1957	632,0	742,7	-110,7	-7,5	-0,2	41,5	30,0	4,6	22,3	20,0	42,3	110,7
1958	657,0	793,7	-136,7	40,4	18,4	-29,9	64,4	-3,8	47,5	-0,1	47,4	136,7
1959	681,4	852,7	-171,2	22,2	9,1	12,7	38,9	1,3	74,1	13,0	87,1	171,2
1960	753,4	869,1	-115,8	-9,8	6,4	115,6	123,1	-	-70,9	-48,6	-119,5	115,8
1961	799,6	869,9	-70,2	22,2	0,8	-25,5	97,6	-	-27,1	2,3	-24,8	70,2
1962	812,6	933,5	-121,0	-24,5	-0,6	18,4	93,5	-	21,9	12,2	34,1	121,0
1963	899,7	1 032,9	-133,2	-8,0	-17,5	45,2	70,4	-	61,3	-18,1	43,2	133,2
1964	1 045,2	1 158,0	-112,7	-23,5	-19,5	7,4	211,1	-	-19,2	-43,7	-62,9	112,7
1965	1 183,6	1 452,3	-268,7	5,5	-19,7	-58,8	244,8	-	90,3	6,7	96,9	268,7
1966	1 303,3	1 580,2	-276,9	-11,0	13,3	51,7	16,4	-6,2	115,3	97,4	212,7	276,9
1967	1 434,8	1 775,4	-340,6	-15,3	25,3	141,5	165,3	-0,5	60,7	-36,4	24,3	340,6
1968	1 655,4	1 986,1	-330,8	-47,8	75,8	180,9	121,0	-	119,7	-118,8	0,9	330,8
1969	1 684,7	2 072,7	-388,0	19,8	87,0	212,5	232,3	-	121,0	-284,6	-163,6	388,0
1970	2 141,8	2 533,5	-391,8	51,2	22,9	37,0	290,0	-	-64,6	55,5	-9,1	391,8
1971	2 319,1	2 742,7	-423,6	122,2	50,6	-5,0	125,7	33,0	-83,1	180,2	97,1	423,6

1) Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank  
Kwartaalblad, Des. 1971 - Tabel 15.

vraag en word hierna aan die orde gestel.

Tabel 17 dui die Skatkisrekening aan, terwyl hierdie bespreking hoofsaaklik op die skatkistekort en die finansiering daarvan gerig sal wees.

Vooraf is die blootlegging van die verband tussen die Skatkisrekening en die gekonsolideerde Inkomstefonds egter noodsaaklik. Ingevolge die grondwet van die Republiek van Suid-Afrika moet alle fondse wat deur die Sentrale Regering ontvang word, op die Gekonsolideerde Inkomstefonds gestort word en alle Parlementêre bewilligings moet daaruit bestry word. In rekeningkundige terme is die Gekonsolideerde Inkomstefonds die bankrekening van die regering en die Skatkisrekening die boekhouding daarvan. Aangesien die verskil tussen die Gekonsolideerde Inkomstefonds en die Skatkisrekening betreklik onbeduidend is, kan die transaksies wat in die Skatkisrekening aangeteken word, as verteenwoordigend van die finansiële bedrywighede van die Sentrale Regering beskou word.<sup>1)</sup>

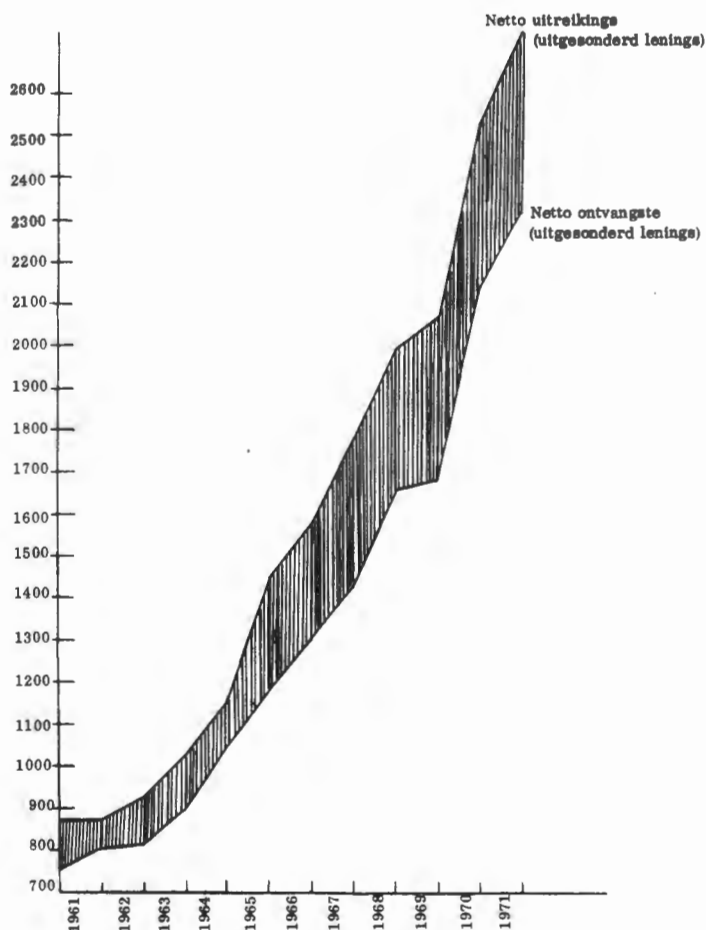
Soos reeds uit die bespreking van die uitgawe- en inkomstebeleid geblyk het, het daar groot verskille tussen die begrote en werklike syfers voorgekom, soos deur 'n vergelyking van tabelle 16 en 17 bevestig word. Dit is opvallend dat hierdie afwykings t.o.v. die begrote en gerealiseerde tekort veral tussen 1961/62 en 1966/67 voorgekom het.

---

1) Sien Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank. Kwartaalblad, Desember 1971, P.13.

Die werklike begrotingstekort wat in kolom 4 van tabel 17 aange= dui word, word in grafiek 19 aanskoulik voorgestel en gee 'n duidelike aanduiding van die groot mate waarin die sentrale re= gering 'n beroep op die kapitaalmark moes doen om sy begroting te finansier. Tabel 17 deel die uiteindelijke voorsieners van fondse aan die Skatkis op sodanige analitiese wyse in dat samestellings duidelik aan die lig kom. Grafiek 20, wat die finansiering van die begrotingstekort soos in tabel 17 kolomme 6 tot en met 13 uiteengesit, voorstel, bevestig die praktiese politiek waarna hierbo verwys is, naamlik dat die begrotingstekort tot met 1965/ 66 op 'n sterk inflasionistiese wyse gefinansier is en sedert 1967/68 op 'n nie-inflasionistiese wyse.

GRAFIEK 19  
SKATKISREKENING (R miljoen)



Bron: Bylaag tot die Suid-Afrikaanse Reserwebank Kwartaalblad, Desember 1971  
Jaar geëindig 31 Maart

tot die Staatskuldkommissarisse, weer eens wend tot buitelandse en dus inflasionistiese kredietverlening. Hierdie hernieude benarde posisie van Staatsfinansiering het in die boekjaar 1970/71 verder versleg deurdat die Staatskuldkommissarisse ook begin skraps raak het ten opsigte van die leningsbehoefte van die owerheid en deurdat hul plek gesamentlik ingeneem is deur die monetêre banksektor en buitelandse bronne. Daarmee was die owerheid kniediep terug in sy voorheen gevolgde finansieringsmetode (sien grafiek 20). Weens die feit dat die owerheid se groot leningsprogram hier nie anti-siklies met die privaat investeringsprogram verbind was nie, was die gebruik van inflasionistiese kapitaal onvermydelik.

Saamgevat uit die oogpunt van die finansiering van die tekort op die Skatkisrekening, blyk dit dat die fiskale jaar 1968/69 die gesondste posisie openbaar in vergelyking met die res van die periode hier onder bespreking — die hooffinansieringsbronne was die private niebanksektor en die Staatskuldkommissarisse in so 'n mate dat 'n groot terugbetaling gedoen kon word ten opsigte van staatsverpligtinge teenoor die monetêre banksektor.

#### 5.4 Privaat-nie-banksektor

Aan die hand van die bespreking in die voorgaande paragraaf het die ekonomiese betekenis van die privaat-nie-banksektor duidelik geblyk en verdien dit om hierdie rede verdere aandag.

Hierdie bron van owerheidsfinansiering word gewoonlik verdeel in "ander staatskuldbewyse", dit is vrywillige spaarvorming deur die privaat-sektor enersyds, en Leningsheffing andersyds, wat gedwonge spaarvorming veronderstel.

#### 5.4.1 Vrywillige spare

Hierdie bron van finansiering van Skatkistekorte behoort die natuurlike bron te wees, dog dit voldoen nie altyd aan die verwagting wat daarvan gekoester word nie. Die redes mag wees òf te hoë persoonlike verbruik, òf 'n hoë privaatinvesteringskoers, òf swak leningsvoorwaardes deur die Staat aangebied. In die periode hier onder beskouing (1960-1970), was aldrie hierdie faktore ter sake. Dit is herhaaldelik beklemtoon in voorgaande besprekings dat privaatverbruiksbesteding aansienlik toegeneem het oor die hele periode (sien grafiek 4); eweneens het die privaatinvesteringskoers self skerp toegeneem (hoofsaaklik vanaf 1963 met 1967 en 1968 as uitsonderings toe dit teen 'n stadiger tempo toegeneem het; sien grafiek 5). Die feit dat tot 1965/66 die privaat-nie-banksektor relatief weinig tot staatskapitaalbehoefes bygedra het, moet toegeskryf word daaraan dat die leningsvoorwaardes van die owerheid nie met die voorwaardes in die privaatsektor tred gehou het nie. Gevolglik is die leningsterme van die staat by geleentheid van die 1965/66-begroting verbeter deur die instel van 'n nuwe reeks belastingvrye Tesourie-obligasies, asook die verhoging van die rentekoers op die Posspaarbankrekening en Spaarbanksertifikate. In die 1966/67-begroting is die fasiliteite vir besparing verder uitgebrei en het die Minister tegelykertyd gemaak: "Een van die beste maniere om die huidige inflasionistiese neigings teen te gaan is om besparing aan te moedig".<sup>1)</sup>

---

1) Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 935.

Die reaksie op die regering se spaarbevorderingsmaatreëls was inderdaad indrukwekkend, hoewel privaatinvesteringsaktiwiteite oor die volgende drie jaar verlangsaam het. Toe die owerheid egter die volgende twee jaar, insluitend 1969/70, weer eens moeilik leningsbehoefte vir die privaatsektor kon voorsien, was die Minister se diagnose: "dat die onderskeie besparingskanale wat deur die Staat beskikbaar gestel word 'n mate van opknapping nodig het, sowel om besparing in die algemeen te stimuleer en om te verseker dat die Staat sy billike aandeel van ons volk se besparing ontvang".<sup>1)</sup> Hierdie afname in privaatfondse vir staatsbehoefte moet waarskynlik toegeskryf word aan die toegenome kapitaalbesteding in die privaatsektor vir 1969 en 1970.

#### 5.4.2 Gedwonge spare

Leningsheffing, as 'n metode van stabilisering van die ekonomie, was reeds die voorwerp van bespreking in paragrawe 3.4.3 (op individue) en 3.4.5 (op maatskappye). Dat dit ook as finansieringsmiddel van die begrotingstekort besien moet word, is die doelstelling van hierdie kort bespreking.

Dit is 'n redelik algemeen erkende beginsel dat die owerheid die gemeenskap mag dwing om te spaar indien die owerheid dit in die beste belang van die gemeenskap ag, veral waar die gemeenskap in gebreke bly om dit self te doen. Die metode om 'n stelsel van gedwonge spare toe te pas, is beslis 'n leningsheffingsmetode

---

1) Hansard, 12 Augustus 1970, kol. 1572.

waaraan drie gevare (oftewel voorbehoude) verbonde is, naamlik eerstens, die argumentasie dat die owerheid vir die gemeenskap spaar en laasgenoemde dus nie noodwendig hoef te spaar nie; tweedens, die feit dat die leningsheffing gewoonlik aan 'n vaste looptyd gebind word. Dit maak sy stabiliseringswaarde t.o.v. die ekonomie spekulatief, dit wil sê dit mag nie saamval met 'n tyd waarin die loslaat van koopkrag uit 'n konjunkturale oogpunt as wenslik geag word nie. Dit kan aanvaar word die geval te gewees het met die terugbetaling van leningsheffings in 1963/64 en 1964/65, (R19,5 miljoen en R19,7 miljoen respektiewelik); derdens, die Leningsheffing, as 'n plaasvervanger van belasting, kry die betekenis van 'n regressiewe toelaag wat nie rekening hou met die betaalvermoë van belastingpligtiges nie.

#### 5.5 Leningsmag vir stabilisasiedoeleindes

Die leningsbedrywighede van die Regering is nie slegs daarop gemik om fondse vir die finansiering van die begrotingstekort te verkry nie, maar is gedurende die periode onder bespreking ook as 'n stabilisasie-instrument gebruik.<sup>1)</sup> Gedurende 1964 is die Regering se leningsmagte uitgebrei ingevolge waarvan onbeperkte mag aan die Tesourie verleen is om vir stabilisasiedoeleindes te leen. Die opbrengs moes in 'n spesiale Stabilisasierekening by die Reserwebank gesteriliseer word. Die doel van so 'n optrede is om toestande in die finansiële markte te stabiliseer en om 'n daling in rentekoerse te voorkom, wat teenstrydig met die

---

1) Sien Hoofstuk 2, paragraaf 2.2.2.

doelstellings van ekonomiese beleid kan wees wanneer inflasionistiese druk in die ekonomie aanwesig is. Deur beleggingsgeleenthede te voorsien, streef die Regering daarna om rentekoerse op 'n peil te handhaaf wat in die heersende omstandighede as gepas beskou kan word. Hierdie maatreël is gedurende die belastingjare 1966/67 tot 1968/69 in 'n groot mate gebruik.

Die sterilisasiebedrywighede van die Regering het egter tot gevolg dat die rentelas op die staatskuld verhoog word vir sover die gesteriliseerde fondse nie winsgewend belê mag word nie. Die 1969/70-begroting het, byvoorbeeld, 'n vermeerdering van R38 miljoen getoon slegs as 'n voorsiening vir rente, wat 'n weerspieëling was van die groot bedrae wat deur die Staat geleen en gesteriliseer is ten einde die oortollige likiditeit te absorbeer.<sup>1)</sup>

---

1) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3315.

## HOOFSTUK 5

### SUID-AFRIKAANSE BEGROTINGSPOLITIEK MET BETREKKING TOT EKONOMIESE GROEI

#### 1. Ekonomiese groei as fiskale doelstelling

In hoofstuk 2 is die vyf doelstellings van fiskale politiek eksplisiet aangedui.

Twee van hierdie doelstellings is vir ontleding na hoofstuk 4 verwys,<sup>1)</sup> 'n verdere twee daarvan, naamlik hoogs moontlike groeikoers en die verdeling van inkomste word in hierdie hoofstuk aan die orde gestel, terwyl die laaste doelstelling, naamlik stabiliteit in ekonomiese verhoudinge met die buiteland, gereserveer word vir bespreking in hoofstuk 6.

Ten spyte van die onderskeidende bespreking van die diverse fiskale doelstellings is dit reeds duidelik gestel dat al hierdie doelstellings oorkoepel en saamgevat word in die één doelstelling: ekonomiese groei (vgl. onder meer die tweede paragraaf van hoofstuk 4). Uiteraard geld hierdie oorkoepelende betekenis van die doelstelling van ekonomiese groei in 'n nog sterker mate in hierdie hoofstuk. Gesigspunte wat vantevore genoem is, gaan hier nader betrag word.<sup>2)</sup>

#### 2. Verband van ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei

Vooraf moet 'n enkele komplikasie in verband met die onderwerp onder oë gesien word, naamlik die beweerde teenstrydigheid tussen ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei. Volgens die argumentasie wat veral in die jongste tyd in Suid-Afrika op die

---

1) Sien paragraaf 2.

2) Verwys na die volledige behandeling van samehang van doelstellings oor beide kort- en langtermyn in hoofstuk 2, paragraaf 2. 2.

voorggrond getree het, moet 'n keuse noodwendig gedoen word tussen òf ekonomiese stabiliteit òf ekonomiese groei; die twee is nie tegelykertyd moontlik nie.

Die onhoudbaarheid van hierdie argumentasie is egter reeds aangetoon in die verwyssing na die innige samehang van ekonomies-fiskale doelstellings op verskeie plekke in hierdie verhandeling, soos in paragraaf 1 hierbo saamgevat. Ekonomiese groei is hoegenaamd nie moontlik sonder ekonomiese stabiliteit nie. Op insiggewende wyse het dr. G. de Kock hierdie onbetwisbare waarheid in die volgende woorde saamgevat: "Economic stability is not the antithesis of economic growth. Far from clashing with rapid economic growth, relative economic stability is in the long run conducive to, if an essential condition for, the attainment of the maximum growth rate of which a country is capable, given the resources at its disposal".<sup>1)</sup>

Op dergelike toon, maar meer insiggewend ten opsigte van beleidstoepassing, is die uitspraak van die Minister in die 1964-begrotingsrede toe hy verklaar het: „Groei en stabiliteit is die twee vernaamste ekonomiese oogmerke van begrotingsbeleid. Die versigtige Minister van Finansies sal geeneen van hierdie twee oogmerke verwaarloos nie, maar na gelang ekonomiese toestande verander, mag hy dit gerade vind om die een of die ander sterker te beklemtoon".<sup>2)</sup>

### 3. Inflasie en ekonomiese groei

Die ingrypende aard van die inflasieverskynsel moet ook ingrypende gevolge inhou vir enige ekonomie wat daaraan onderhewig is.<sup>3)</sup> Dit was ook die geval met die Suid-Afri-

---

1) De Kock, op. cit.

2) Hansard, 16 Maart 1964, kol. 3130.

3) In die voordrag van dr. De Kock (Voetnoot hierbo) word op 'n onomsigtige wyse die ekonomiese gevare volledig uiteengesit.

kaanse ekonomie vir die periode wat deur hierdie ondersoek gedek word. Die vernaamste aspekte daarvan word hieronder aangedui.

### 3.1 Herverdeling van volksinkomste

'n Inflasionêre toestand lei gewoonlik tot 'n outomatiese herverdeling van die volksinkomste ten koste van die inkomsteontvangende groepe, veral staatspensioenarisse, wat meebring dat die Staat verplig is om die lot van hierdie persone te verlig. Uit die bespreking van die uitgawebeleid van die Regering het geblyk dat die Staat verplig was om sy pensioenvoorwaardes te verbeter. Hierdie verhoogde uitbetalings kan as een van die kostes van inflasie vir die volkshuishouding aangewys word.

### 3.2 Betalingsbalans

Gedurende die periode onder bespreking het die inflasietoestand 'n verreikende invloed op die betalingsbalans uitgeoefen. Soos uit hoofstuk 3 blyk, het daar 'n gaping tussen invoere en uitvoere ontwikkel, wat ten spyte van fiskale maatreëls om uitvoere aan te moedig, vinnig vergroot het, en die noodsaaklikheid van 'n devaluasie groter gemaak het.

### 3.3 Spekulatiebedrywighede

Soos te verwagte het die hoë likiditeit en winsverwagtings ook gepaard gegaan met spekulatiebedrywighede. In die 1969-begrotingsrede het die Minister hieroor opgemerk: „Verreweg die grootste uitwerking van die verhoogde likiditeit was egter in die finansiële sektor te bespeur, naamlik in die groot bedrywigheid op die Effektebeurs en in die eiendomsmark en die aansienlike styging van aandele- en grondpryse. Die buitengewone groot bedrag van R310 miljoen is gedurende 1968 deur uitgifte van gewone aandele deur genoteerde maatskappye opgeneem”.<sup>1)</sup>

---

1) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3311.

### 3.4 Wanverhouding in privaat investeringe

Daar het gedurende hierdie periode 'n wanverhouding in die private investeringe plaasgevind, <sup>1)</sup> naamlik 'n heelwat vinniger toename in investeringe in woongeboue as in masjinerie en toerusting, soos in hoofstuk 3, paragraaf 3.3.3 aangetoon is.

### 3.5 Koste van inflasie

Gedurende hierdie periode is verskeie monetêre en fiskale maatreëls getref om die inflasietoestand die hoof te bied, waarvan sommige nie sonder addisionele koste vir die ekonomie gepaard gegaan het nie. In die bespreking van die uitgawebeleid is reeds verwys na die groot styging van die rente op die staatskuld as gevolg van die Tesouriese leningsbedrywighede ten einde oormatige likiditeit te verminder. Dit moet as kostes van inflasie beskou word.

Ook die verhoging van die algemene rentestand in die land moet in hierdie lig gesien word.

## 4. Ekonomiese stabiliteit en ekonomiese groei as beleidsdoelstellings in die periode van 1960 tot 1970

Hoewel aspekte van hierdie bespreking feitlik almal in een of ander stadium reeds onder beskouing was, word hier aandag gegee aan die verandering van beleidsaksentuering wat sedert 1966 ingetree het.

In paragraaf 13 van hoofstuk 3 is verwys na die neiging tot sterk toegenome groei van die bruto binnelandse produk, wat 'n uitvloeisel was van doelbewuste aanmoediging

---

1) Hoofstuk 3, paragraaf 3.

bruik om die onlangse maatreëls aan te vul-".<sup>1)</sup> Tog is hoofsaaklik op verhoogde indirekte belastingtariewe gekonsentreer as 'n vorm van fiskale aanpassing in daardie jaar, sodat die betrokke begroting nie soseer op sy belastingpolitiek as stabilisator beoordeel moet word nie, maar op sy totaalinvloed, wat onder andere insluit uitskaking van inflasionistiese finansieringsmetodes. Die monetêre beleid het egter deurgaans 'n belangrike rol bly speel asof die Minister 'n houding van gereserveerdheid ten opsigte van die toepassing van fiskale politiek ingeneem het, hoewel die eerste doel van begrotingspolitiek die stabilisering van die ekonomie gebly het. Die begrotingsjaar 1969 het wel verkoopreg op die toneel gebring, maar daarby inkomstebelastingtariewe vir die middelinkomstegroepe verminder sodat die stabiliseringsdoelstelling hierdeur beperk geword is.

## 5. Knelpunte ten opsigte van ekonomiese groei

### 5.1 Spare

Spare van die gemeenskap is kousaal verbonde aan ekonomiese groei en vorm die natuurlike teenhanger van verbruik. Waar persoonlike verbruik in hierdie periode skerp gestyg het, was 'n vermindering in persoonlike besparing waar te neem as 'n persentasie van persoonlike beskikbare inkomste.<sup>2)</sup> Teen so 'n daling van spare weens te snelle verbruik waarsku die Franzsen-kommissie: „Indien die owerheid nie bereid is om op hierdie terrein sterk in te gryp nie, sal hy genoeg moet neem met 'n laer groeiakoers indien hy oorverhitting en toenemende prysinflasie wil beteuel".<sup>3)</sup> Met die skynbare besef van hierdie gevaar het die Minister wel gepoog om op verskeie maniere verbruik te beperk, waarskynlik sonder sukses behalwe in 'n mate deur die gebruik van verkoopreg. Daarteenoor het die Minister gepoog om die regering se

---

1) Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 932.

2) Hoofstuk 3, Paragraaf 5.

3) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 7.

deur investering en verbruik. Selfs toe verbruik in 1963 gevaarlike afmetings begin aanneem het, was die Minister van mening dat 'n agterstand nog ingehaal moet word alvorens toenemende verbruik tot vraaginflasie kan lei.<sup>1)</sup>

Teen 1964 het groei sodanig toegeneem dat volle indiensname van produksiefaktore prakties bereik is, sodat verdere groei noodwendig knelpunte ten opsigte van arbeid en kapitaal, en daardeur koste-inflasie moes meebring. Dat die ekonomie selfs volgens ministeriële insig reeds voldoende momentum opgebou het, het die Minister gelei tot die verklaring "die klem van ekonomiese en fiskale beleid (moet) nou effens verskuif, en wel weg van die stimulering van groei na die behoud van stabiliteit".<sup>2)</sup>

Dit was die amptelike stellingname.

Hiermee sou die eerste fase van die dekade 1960 tot 1970 ten einde geloop het, indien die voorgestelde beleid uitgevoer was. Die praktyk van "pump-priming" wat nou reeds sedert 1961 aan die gang was, is met die Minister se beleidsverklaring geensins onderbreek nie. Die sterkste ontmoediging van verbruik in die 1965/66-begroting was die instelling van matige leningsheffings op beide individue en maatskappye, hoewel die Minister selfs hier moes waarsku dat met inflasie nie gedobbel mag word nie. Die 1965/66-begroting was dus in wese "neutraal", sodat voorheen bestaande groeifaktore onverstoord hul gang gegaan het.

Die begrotingsrede 1966/67 moet as die eintlike ommekeer in begrotingsbeleid soos deur die Minister in 1964 in vooruitsig gestel, aanvaar word. Die Minister het nou verklaar: „Tot dusver het fiskale maatreëls 'n minder belangrike rol gespeel om inflasie te bestry -. Hierdie is die eerste geleentheid wat ons het om fiskale maatreëls te ge-

---

1) Hansard, 20 Maart 1963, kol. 3232.

2) Hansard, 16 Maart 1964, kol. 3135.

spaarfasiliteite van tyd tot tyd aan te pas en meer aantreklik te maak, onder andere ook deur die aanpassing van rentekoerse. Die wekroep tot besparing het egter nie altyd geskied met die direkte doel om daardeur ekonomiese groei te stimuleer nie, maar ook om likiditeit te verminder en daardeur ekonomiese stabiliteit.

'n Belangrike metode vir die aanmoediging van besparing is om die sogenaamde „kontraktuele besparing“ aan te moedig, dit wil sê die kanalisering van beleggingskapitaal na versekeringsmaatskappye, bougenootskappe, pensioenfondse ensovoorts. Hierdie aanmoediging het in die periode onder studie verskeie kere voorgekom, byvoorbeeld in die 1966/67-begroting<sup>1)</sup> deur die verhoging van belastingkorting op versekeringspremies van 7% tot 8% en die maksimum korting van R25 tot R30. Deur dieselfde begroting is maksimum aftrekking van bydraes tot pensioenfondse van R600 tot R1 000 verhoog en van bydraes tot uitredingsannuïteitsfondse van R1 200 tot R2 000.

## 5.2 Geskoolde arbeid

Die koste-inflasie wat gedurende die grootste gedeelte van die tydperk 1964 tot 1970 geheers het, was nou verwant aan die arbeidstekort in hierdie periode.<sup>2)</sup> Die maksimum groeikoers van die Suid-Afrikaanse ekonomie word in 'n groot mate deur die beskikbaarheid van geskoolde arbeid bepaal. Die bestryding van koste-inflasie kan op twee wyses deur die fiskale politiek geskied. In die korttermyn kan dit geskied deur toe te sien dat die totale vraag nie te snel toeneem nie, terwyl dit in die langtermyn verlig kan word deur die voorsiening van verbeterde geriewe vir hoër onderwys, deur immigrasie aan te moedig en deur die aanmoediging van verhoging van produktiwiteit. Om produktiwiteit te bevorder ingeval van „oor-volle indiensname“, is egter

---

1) Hansard, 17 Augustus 1966, P. 941.

2) Hansard, 12 Augustus 1970, kol. 1562.

nie 'n maklike taak nie, aangesien oorvolle indiensname 'n persoon in staat stel om 'n hoër vergoeding te beding sonder om sy produktiwiteit te verhoog.

Hoewel op die korttermyn nie veel gedoen kan word (afgesien van die stabilisering van die totale binnelandse vraag) om die arbeidsposisie te verlig nie, kan dit tog in 'n mate gedoen word deur maatreëls wat 'n besparing van arbeid teweeg sal bring, of deur persone aan te moedig om langer te werk. 'n Voorbeeld van die eerste geval is die bespreking van administratiewe sleurwerk wat die Minister blykbaar op die oog gehad het toe hy kwitansies ten opsigte van lone, salarisse, pensioene en in die algemeen van 'n sekere minimum bedrag van seëlreg vrygestel het, soos aangekondig in die 1965/66-begroting.<sup>1)</sup> In die 1967-begroting is die seëlreg op gewone kwitansies heeltemal afgeskaf.

Met die doel om persone aan te moedig om langer aan te hou werk, en om sodoende hulle aansoeke om ouderdomspensioen uit te stel, is in die 1965-begrotingsrede<sup>2)</sup> melding gemaak van 'n aangevulde pensioenskema wat vanaf 1 Oktober 1966 in werking gestel sou word. Volgens die skema is 'n persoon wat meer as 1 jaar later as die wetlik voorgeskrewe ouderdom aftree, op 'n hoër pensioen geregtig.

Getroude vroue speel 'n belangrike rol as voorsieners van addisionele arbeid. Ten einde te verhoed dat getroude vroue ontmoedig word om te werk, is die belasting wat op die gesamentlike inkomste van man en vrou gehef word, sedert 1965/66-belastingjaar<sup>3)</sup> bereken op die belastingskaal wat van toepassing is op die bedrag gelyk aan die grootste van die twee inkomstes plus die helfte van die kleiner inkomste. In die 1968-begroting<sup>4)</sup> is aangekondig dat die belasting op egpare waar die vroue ook werk, dié

---

1) Hansard, 24 Maart 1965, Kol. 3467.

2) Hansard, 24 Maart 1965, Kol. 3465.

3) Hansard, 24 Maart 1965, Kol. 3467.

4) Afgerolde Begrotingsrede, 1968, P. 39.

sou wees wat toepaslik is op 'n inkomste wat gelyk is aan die grootste van die twee inkomstes plus twee vyfdes (in plaas van die helfte) van die kleinste, plus ook (waar die gesamentlike inkomste R8 000 oortref) die verskil (in plaas van twee keer die verskil) tussen die gesamentlike inkomste en R8 000. In die 1969-begrotingsrede is nog verdere verligting in dié verband gegee in die vorm van R500 wat buite rekening gelaat kon word by die bepaling van die egpaar se belasbare inkomste.

## 6. Fiskale aanmoediging tot ekonomiese groei

### 6.1 Opleiding van geskoolde arbeid

Ten einde maatskappye aan te moedig om skenkings aan universiteite te maak, is sodanige skenkings aan universiteite vir laboratoriumtoerusting, tegniese leesstof en basiese navorsing in die departemente van suiwer wetenskap en tegnologie, tot 'n maksimum van 1% van hul belasbare inkomste vrygestel van belasting sedert die 1961/62 fiskale jaar.<sup>1)</sup> In die 1962-begroting<sup>2)</sup> is hierdie vergunning tot 30 Junie 1963 verleng, terwyl dit in die 1963/64-begroting<sup>3)</sup> vir 'n verdere 5 jaar, dit wil sê tot 30 Junie 1968 verleng is. In die 1964/65-begroting<sup>4)</sup> is die belastingtoegewing ook tot donasies aan die Nasionale Lenings- en Beursfonds uitgebrei. Nog 'n toegewing is in die 1967/68-begrotingsrede<sup>5)</sup> gemaak, deurdat die vergunnings ten behoeve van tegnologiese opleiding en die Nasionale Lenings- en Beursfonds saamgevoeg is, sodat donasies deur maatskappye vir een of albei die bogenoemde gevalle tot hoogstens 2% van hul belasbare inkomste aftrekbaar sou wees. As gevolg van die aanbeveling van die Franzsen-kommissie dat konsessies ten opsigte van skenkings aan universiteite aanmerklik uitgebrei behoort te word, het die Minister hierdie aanbevelings aanvaar,

---

1) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3075.

2) Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3067.

3) Hansard, 20 Maart 1963, kol. 3243.

4) Hansard, 16 Maart 1964, kol. 3146.

5) Afgerolde Begrotingsrede, 1967, P. 59.

„met die oog op die tekort aan opgeleide personeel en die lewensbelangrikheid van hoër onderwys vir die toekoms van ons land-".<sup>1)</sup> Gevolglik is die doeleindes waarvoor skenkings ingevolge hierdie toegewing gemaak word, uitgebrei om opleiding en navorsing in sowel die geesteswetenskappe as die natuurwetenskappe in te sluit en om die verkryging van laboratoriumtoerusting en vaste eiendom en die oprigting van geboue vir algemene erkende doeleindes van 'n universiteit te stimuleer. Maatskappye wat vir hierdie doeleindes skenkings doen, se toelaatbare aftrekkings is van 2% tot 5% van hul belasbare inkomste verhoog. Daarby is die konsessies ook na individuele persone uitgebrei tot 'n maksimum van R500 per jaar of 2% van die belasbare inkomste, watter bedrag ook al die grootste mag wees. Hierdie vergunnings het nie slegs ten opsigte van universiteite gegeld nie, maar ook vir kolleges vir gevorderde tegniese onderwys en skenkings aan die Nasionale Lenings- en Beursfonds.

## 6. 2 Tegnologiese vooruitgang

Die belasting wat hierbo bespreek is, hoewel bedoel vir die opleiding van geskoolde arbeid, het ook implikasies meegebring vir vooruitgang op tegnologiese gebied. Belastingtoegewings is opgeneem in die belastingstelsel om ondernemings aan te moedig om van die jongste tegnieke gebruik te maak, byvoorbeeld betalings aan buitelanders vir die verskaffing van tegniese kennis (know-how), en tantieme ten opsigte van buitelandse patente is tot 70% van die kostes daarvan vrygestel van belasting.<sup>2)</sup>

'n Verdere aanmoediging om van die jongste tegnieke gebruik te maak is die vergunning aan persone sedert die 1966/67-fiskale jaar om die koste van patentregte, ontwerpe, kopieregte, handelsmerke of soortgelyke regte wat gekoop of ontwikkel is, van hul belasbare inkomste af te trek, versprei oor die tydperk van die regte of 25 jaar, watter

---

1) Hansard, 12 Augustus 1970, kol. 1573.

2) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3075.

die kortste mag wees.<sup>1)</sup> Verdere fiskale aansporings sluit onder andere skenkings aan sekere ander navorsingsinstansies in. In die 1968-begroting<sup>2)</sup> is daar, byvoorbeeld, R1 miljoen aan die Wolraad vir navorsing in verband met wol geskenk, en in die 1969-begroting<sup>3)</sup> is 'n verdere R1,5 miljoen hiervoor bewillig.

### 6.3 Investering

Belastingtoegewings kan as 'n doeltreffende maatreël gebruik word om investerings te reguleer, en is verskeie kere in die periode onder bespreking gebruik om kapitaalvorming te beïnvloed. In Suid-Afrika is die vernaamste soorte belastingvergunninge aanvangs-, beleggings- en uitvoerderstoelaes. In hierdie paragraaf word eersgenoemde twee in oënskou geneem, terwyl na die laasgenoemde in Hoofstuk 6 verwys sal word.

Onder 'n aanvangstoelaag word verstaan dat bo en behalwe die normale waardeverminderingkoers waarteen 'n nuwe bate afgeskryf sou kon word, nog 'n addisionele persentasie van die koste van die bate in die eerste bedryfsjaar afgeskryf mag word. Hierdie bedrag wat in die eerste jaar afgeskryf word, is dus 'n vervroegde afskrywing van waardevermindering van latere jare, en kan beskou word as 'n „lening" wat die owerheid aan die kapitaalbesteder toestaan. Hierdie „lening" sal egter later „terugbetaal" moet word in die vorm van 'n hoër belastingverpligting omdat 'n groter deel van die oorspronklike koste aan die begin afgeskryf is, en daar dus kleiner bedrae vir waardevermindering sal oorbly wat vir belastingdoeleindes as deel van bedryfskoste van die bruto ontvangste afgetrek kan word.<sup>4)</sup>

---

1) Hansard, 17 Augustus 1966, kol. 941.

2) Afgerolde Begrotingsrede, p. 20.

3) Hansard, 26 Maart 1969, kol. 3316.

4) Steyn, D. H. Inleiding tot die Suid-Afrikaanse Staatsfinansies. Pretoria, J. L. van Schaik, 1961, p. 168.

Die beleggingstoelaag ten opsigte van nuwe bates kan as 'n kragtiger aansporingsmiddel tot nuwe nywerheidsbelegging as die aanvangtoelae beskou word omdat dit 'n werklike kwytskelding van belasting meebring. Ondernemings word in die geval van beleggings=toelae toegelaat om 'n gegewe persentasie van die koste van 'n nuwe bate van hul belasbare inkomste af te trek voordat normale waardevermindering bereken word. Dit kan dus as 'n soort subsidie ten opsigte van die aanskaf van nuwe bates beskou word omdat daar meer as 100% van die kapitale bates se oorspronklike koste afgeskryf mag word.<sup>1)</sup>

Gedurende die periode onder bespreking is slegs by geleentheid van die 1961/62-begroting van die aanvangstoelaag as regulerende maatreël ten opsigte van investering gebruik gemaak en wel deur die vermindering daarvan van 20% tot 15%.<sup>2)</sup> Met die geringe investeringsbedrywighede in die fabrieksektor gedurende 1960/61 is daar vir die eerste keer in die 1960/61-fiskale jaar van die beleggingstoelaag gebruik gemaak om investering te stimuleer.<sup>3)</sup> Sedert dié begrotingsdatum kon nyweraars van hul belasbare inkomste 'n bedrag gelykstaande aan 15% van die koste van toerusting en masjinerie en 10% van die koste van nuwe fabrieksgeboue of verbeterings aan nuwe of ou geboue aftrek. In die 1961/62-begroting is die beleggingstoelaag van 15% tot 20% van die koste van nuwe nywerheidstoerusting en -masjinerie, wat na 15 Maart 1961 in gebruik geneem sou word, verhoog. Hierdie beleggingstoelae is telkens verleng totdat dit in die 1966/67-begroting afgeskaf is, behalwe in die geval van masjinerie en toerusting wat voor 17 Augustus 1966 (begrotingsdatum) bestel is, in watter geval die helfte van die voorheen bestaande koers van toepassing gelaat is ten einde die skok van die skielike beëindiging van die toelaag te versag.

---

1) Idem.

2) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3072 - Die aanvangstoelaag is dus nie sedert 1959 op 20% gehandhaaf soos in die Franzsen-kommissie, Derde Verslag, paragraaf 329 beweer word nie.

3) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3072.

Soos in paragraaf 3 van hierdie hoofstuk gestel, het daar gedurende die periode van studie 'n wanverhouding in vaste investering ontstaan. As gevolg van die inflasionêre druk het investerings in woongeboue toegeneem, terwyl investerings in die fabriekswese stadiger toegeneem het. Ten einde hierdie wanverhouding reg te stel, is 'n beleggingstoelaag weer ingestel, wat 15% in die geval van masjinerie en toerusting en 10% in die geval van geboue beloop het.

#### 6.4 Desentralisasie van nywerhede

Nywerheidsdesentralisasie is 'n tradisioneel belangrike spesifieke doelstelling van die Suid-Afrikaanse Regering, en gedurende die periode onder bespreking is baie aandag daaraan gegee.

Uit die bespreking van die uitgawebeleid van die Regering het dit reeds duidelik geword dat die ontwikkeling van tuislande en grensgebiede 'n belangrike spesifieke doelstelling vorm en dat groot bedrae bestee is om hierdie gebiede te ontwikkel. Afgesien hiervan is fiskale aansporing gedurende hierdie periode aan ondernemings gegee om hulle in sogenoemde "ekonomiese ontwikkelingsgebiede" te vestig. Die maatreël wat hiervoor aangewend is, is die beleggingstoelaag. Soos onthou sal word is die beleggingstoelaag ten opsigte van die fabrieksektor en die hotelbedryf gedurende die 1961/62-begroting verhoog. Ten opsigte van investerings in ekonomiese ontwikkelingsgebiede is die beleggingstoelaag met 'n groter persentasie verhoog. Die Minister het gesê: „Ten slotte wil ek graag 'n spesiale aansporing voorstel vir nuwe nywerhede in die grensgebiede of in die Bantoegebiede waar sodanige aansporings nodig is. Ek stel dus voor dat hoër beleggingstoelaes tot 'n maksimum van 30 persent vir masjinerie en 20 persent vir geboue, aan sulke nywerhede toegestaan word.....".<sup>1)</sup>

---

1) Hansard, 15 Maart 1961, kol. 3073.

Die kwessie van nywerheidsdesentralisasie is ook deur die Franzsen-kommissie<sup>1)</sup> in oënskou geneem en tot die gevolgtrekking is gekom dat 'n belastingvakansie as positiewe aansporing in die bestaande fiskale aansporingsprogram ingesluit moet word.

## 6.5 Infra-struktuurdienste

'n Belangrike voorvereiste vir ekonomiese groei is die verskaffing van die nodige infra-struktuurdienste. Gedurende die periode onder bespreking het hierdie noodsaaklike dienste hul volle aandag ontvang ten einde tred te hou met die snelle koers van ekonomiese groei. Die afsonderlike infra-struktuurdienste wat ontwikkel en uitgebrei is, is reeds volledig by die behandeling van die uitgawebeleid in hoofstuk 4 bespreek.

## 7. Herverdelingspolitiek en ekonomiese groei

### 7.1 Strukturele herverdeling van inkomste

'n Meer gelyke verspreiding van volksinkomste vorm 'n belangrike doelstelling in die meeste lande, en soos in Hoofstuk 2<sup>2)</sup> verduidelik, geskied dit by wyse van 'n progressiewe inkomstebelasting en boedelbelasting, asook by wyse van direkte oorbedragbetalings. Dit ly geen twyfel dat die Suid-Afrikaanse staatsfinansiële stelsel as geheel gesien oor die periode van ondersoek 'n herverdelende invloed gehad het nie. Soos hierbo gestel, het 'n inflasietoestand tot gevolg dat daar 'n outomatiese wanverdeling van volksinkomste kan plaasvind ten gunste van die ontvangers van winste wat gewoonlik onder die hoër inkomstegroepe ressorteer. Hierdie outomatiese wanverdeling het die invloed dat die herverdelende doelstelling van die belastingstelsel teengewerk word. Gedurende die periode onder bespreking was die Regering verplig om sy oordragbetalings

---

1) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 130.

2) Hoofstuk 2, paragraaf 4.

aan die heellaagbesoldigdes te verhoog.<sup>1)</sup> In Hoofstuk 2<sup>2)</sup> is die aandag daarop gevestig dat die owerheid in sy herverdelingsbeleid egter nie so ver moet gaan dat die ekonomiese stimulus tot spare, investerings of private inisiatief benadeel sal word nie.

## 7.2 Wysiging in belastingstruktuur

'n Groot deel van die 1969-begrotingsrede is gewy aan die verandering van die belastingstruktuur wat plaasgevind het na aanleiding van die Franzsen-kommissie se ondersoek met betrekking tot die verband tussen belastings en aanverwante aangeentehede met die oog op die handhawing van ekonomiese stabiliteit en groei.

Daar het oor die jare sekere kenmerke in die Suid-Afrikaanse belastingstelsel na vore gekom wat slegs reggestel kon word deur 'n hervorming van die hele stelsel.

Een van die kenmerke is die eng basis van die stelsel. Soos voorheen reeds opgemerk het die Kommissie bevind dat direkte belasting op individue slegs deur 8% van die totale bevolking betaal word, terwyl slegs 6% van die bevolking twee derdes van die belasting betaal. 'n Ander kenmerk was die hoë skale van inkomstebelasting op individue, veral in die middel- en hoër inkomstegroepe. Die belastingkoers het skerp toegeneem vir die inkomste bo R5 000. Soos in Hoofstuk 2<sup>3)</sup> verduidelik, het die laer inkomste=

---

1) In sy 1967-begrotingsrede het die Minister hierna verwys: „Maatskaplike pensioene - dit wil sê ouderdomspensioene, pensioene vir blindes, ongeskiktheidstoelaes, onderhoudstoelaes en oudstryderspensioene word aan 139 000 blanke en 427 000 nie-blanke bevoordeeldes betaal, en die totale voorsiening beloop R91,9 miljoen vergeleke met R51,2 miljoen slegs tien jaar gelede”. - Afgerolde 1967-begroting, p. 37.

2) Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.4.

3) Ibid.

groepe 'n hoë verbruiksgeneigdheid, terwyl dit by die hoër inkomstegroepe nie die geval is nie. Die hoër inkomstegroepe is dus hoofsaaklik vir 'n land se spare verantwoordelik.

Uit die bespreking van die inkomstebeleid van die Regering, het dit duidelik geword dat die fiskale owerheid, hoofsaaklik aangewese was op 'n verhoging van inkomstebelasting vir die bekamping van te hoë verbruiksbesteding. Dit is duidelik dat die owerheid nie 'n doeltreffende instrument gehad het om verbruik te beteuel nie, en dat in plaas van verbruik besparing hoofsaaklik verminder is.

In die bespreking tot dusver is reeds verskeie kere gewag gemaak van die knelpunte ten opsigte van kapitale fondse. 'n Verhoging van persoonlike inkomstebelasting het hierdie knelpunte vererger.

In Hoofstuk 1<sup>1)</sup> is die belangrikste nadeel wat teen persoonlike inkomstebelasting aangemerks is, die beperking wat dit op private inisiatief het. Dit is duidelik dat die hoë inkomstebelastingskale wat gedurende hierdie periode geheers het, ongetwyfeld hul invloed op private inisiatief moes laat voel het.

Nog 'n kenmerk wat uit die Kommissie se ondersoek geblyk het, was dat direkte belasting 58% van die belastinginkomste aan die Staat gelewer het, teenoor 42% van indirekte belastings. Soos in Hoofstuk 1<sup>2)</sup> gestel, is indirekte belastings hoofsaaklik 'n belasting op verbruik, wat in teenstelling met direkte belasting nie private inisiatief benadeel nie, tensy dit uitermate hoog is.

Die verandering wat in die belastingstruktuur voorgestel is, was gevolglik, eerstens,

---

1) Hoofstuk 1, paragraaf 3.4.2.

2) Hoofstuk 1, paragraaf 3.4.3.

'n verlaging van die koers en die progressie van direkte belasting op individue, en tweedens, 'n verbreding van die basis van indirekte belasting deur die instelling van 'n selektiewe verkoopreg.

Die bedoeling van die verandering was dus die aanmoediging van spare en om te voorkom dat te hoë marginale inkomstebelastingkoerse inisiatief en werkinspanning ontmoedig. Verder het die instelling van 'n selektiewe verkoopreg 'n instrument in die wapen-toerusting van fiskale politiek geplaas om verbruik in 'n groter mate te reguleer.

Hierdie wysiging kom dus prakties daarop neer dat die belastingstelsel as geheel so gewysig is dat die herverdelende invloed op volksinkomste verminder is om daardeur die beperkende invloed op spare sowel as op private inisiatief te verminder en sodoende ekonomiese stabiliteit en groei te bevorder.

#### 8. Nabeskouing

Die gedagte wat onwillekeurig na vore kom by die nabeskouing van hierdie hoofstuk, is dat beplanning noodsaaklik is ten einde stabiele ewewigtige groei te verkry.

Dit geld vir alle aspekte wat hierbo aangeraak is. Daar kan nie byvoorbeeld ten opsigte van spare 'n laissez faire-houding aangeneem word nie. Beplanning is noodsaaklik ten einde te verseker dat die volume spare voldoende is om 'n stabiele en hoë investeringskoers moontlik te maak. Beplanning is noodsaaklik om die beste gebruik van die bestaande geskoolde arbeid te maak en om hierdie arbeidsmag veral onder Suid-Afrikaanse omstandighede sodanig uit te brei dat die totale produktiwiteit van alle aktiewe produksiefaktore gemaksimaliseer sal word. Om te verseker dat van die jongste tegnologiese kennis gebruik gemaak word, is beplanning eweneens noodsaaklik. Deeglike beplanning geld ook ten opsigte van investerings en desentralisasie van nywerhede. Dit is verder gebiedend dat die belastingstruktuur so beplan word dat dit nie nadelig inwerk op werkinspanning en inisiatief nie.

Indien daar egter te veel beplanning in 'n ekonomie wat op vrye onderneming gebaseer is, bestaan, kan ekonomiese groei daardeur benadeel word vanweë die beperking van private ondernemingsgees. Dit is gebiedend dat die owerheid in sy bestedinge ten opsigte van die nodige infra-struktuurdienste dit so beplan dat stabiele en ewewigtige groei bevorder word. In die beïnvloeding van die ekonomie, beide deur middel van bestedinge en belastingheffinge, moet die owerheid so optree dat 'n gunstige klimaat vir ekonomiese groei daargestel word.

## HOOFSTUK 6

### EMPIRIESE ONDERSOEK TEN OPSIGTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE BEGROTING MET BETREKKING TOT DIE BETALINGSBALANS

#### 1. Neigings van en invloede op die betalingsbalans

Soos in Hoofstuk 2<sup>1)</sup> verduidelik, oefen die binnelandse ekonomiese toestand 'n groot invloed op die betalingsbalans van 'n land uit, en sal die stabilisering van die interne ekonomie baie daartoe bydra om ook betalingsbalansewewig te verkry. Die eerste taak van fiskale politiek (sowel as die van monetêre politiek) is dus om toe te sien dat binnelandse ekonomiese stabiliteit gehandhaaf word. In Suid-Afrika, soos in enige ontwikkelende land, skiet uitvoere nog te kort om vir die land se invoere te betaal, sodat ekonomies-politieke maatreëls ook 'n langtermynaspek het, naamlik die aanmoediging van uitvoere.

Die Franzsen-kommissie<sup>2)</sup> vestig die aandag op die feit dat aanmoediging van uitvoere vir Suid-Afrika noodsaaklik is aangesien in die meeste lande die owerhede in toenemende mate spesiale maatreëls ter bevordering van uitvoer tref, sodat Suid-Afrika genoodsaak is om soortgelyke vergunnings ten behoeve van sy uitvoer te doen ten einde sy mededingingsvermoë op wêreldmarkte te handhaaf en te versterk. Daarby het Suid-Afrikaanse uitvoerders nog die verdere agterstand dat hulle geografies ver van die belangrikste wêreldmarkte geleë is en om hierdie rede ondersteun behoort te word. Ook is Suid-Afrika se ekonomiese toekoms van die fabriekswese afhanklik, aangesien die goudmynbedryf 'n verdwynende bate is. So 'n belangrike sektor van die toekomstige ekonomie verdien dus besondere ondersteuning.

---

1) Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.5.

2) Franzsen-kommissie, Derde Verslag, op. cit., p. 110.

Die verskillende fiskale stappe om uitvoere aan te moedig word in paragraaf 3.2.1 bespreek.

'n Gevolg van die hoë invoergeneigdheid in Suid-Afrika, as ontwikkelende land, is dat 'n vinnige styging in die nasionale inkomste gewoonlik met 'n skerp toename in invoere gepaard gaan. Soos in Hoofstuk 3 uiteengesit is, het daar vanaf 1962 'n ekonomiese oplewing in Suid-Afrika begin wat daartoe aanleiding gegee het dat, afgesien van 'n paar kort periodes, 'n neiging tot verhoogde invoere bestaan het.<sup>1)</sup> Soos aangetoon, het van ongeveer die helfte van 1964 inflasionêre druk in die volkshuishouding ontstaan wat die hoë invoergeneigdheid nog verder verhoog het. Die feit dat die owerheid vir die grootste van die periode van die middel van 1964 nie daarin kon slaag om die binnelandse ekonomie te stabiliseer nie, het daartoe gelei dat invoere vinniger as gewoonlik toegeneem het. Daarby het die inflasie wat gedurende hierdie periode geheers het, bygedra tot die stadige toename in uitvoere, aangesien moontlike uitvoere hoofsaaklik vir die bevrediging van binnelandse vraag aangewend is. Die vinnig stygende binnelandse vraag gedurende die grootste gedeelte van die periode onder bespreking het dus bygedra om die gaping tussen goedere-invoer en goedere-uitvoer waarna reeds in Hoofstuk 3 verwys is, te vergroot. Gedurende 1961 tot 1970 was die gemiddelde handelstekort teen konstante 1963-pryse R450 miljoen per jaar, terwyl dit vir die laaste 5 jaar, dit wil sê 1966 tot 1970, meer as R550 miljoen beloop het.

Uit die bespreking in Hoofstuk 3 het dit duidelik geword dat daar gedurende 1961 tot 1970 groot sikliese skommelings in die betalingsbalans plaasgevind het, wat grotendeels deur invoere en kapitaalbewegings veroorsaak is. Betalingsbalansbeleid was dus in 'n groot mate op die uitskakeling van sikliese onstabielheid ingestel.

---

1) 'n Grafiese voorstelling van die invoere en uitvoere is in grafiek 14 aangebied.

## 2. Maatreëls ten opsigte van korttermyn-internasionale stabiliteit

### 2.1 Noue samehang van ekonomies-politieke instrumente

Daar hoef geen twyfel meer te bestaan omtrent die wenslikheid van 'n doeltreffende koördinasie tussen die owerheid se fiskale monetêre en internasionale handelsbeleide nie. Dr. G. de Kock het na hierdie samehang in die volgende woorde verwys: „In 'n land soos Suid-Afrika, wat na verhouding baie handel met die res van die wêreld dryf en invoerbeheer as instrument van ekonomiese beleid gebruik, is goeie koördinasie tussen monetêre en fiskale beleid op sigself ook nog nie 'n voldoende waarborg van sukses in die stryd teen inflasie nie. Daar moet tegelykertyd koördinasie tussen monetêre en fiskale beleid enersyds en invoerbeheerbeleid andersyds wees”.<sup>1)</sup> Oor die sukses van hierdie gewenste skakeling van beleide spreek hy hom in die volgende terme uit: "Hierdie koördinasie tussen monetêre, fiskale en invoerbeheerbeleid het waarskynlik reeds meer sukses in die stryd teen inflasie behaal as wat in die algemeen besef word".<sup>2)</sup>

Hoedanig hierdie drie beleidsinstrumente in die periode onder bespreking in hul onderlinge verwantskap ingespan is, word hiermee kortliks aangetoon.

### 2.2 Fiskale politiek (doeaneregte)

Doeaneregte is in die periode onder bespreking verskeie kere gewysig, soos uit tabel 10 in hoofstuk 4 blyk. Die belangrikste items waarop die wysigings in die invoerreg van toepassing was, was motors, drank, petrol en diesel, sigarette en tabak, en 'n

---

1) De Kock, G. : „Die belangrikheid van koördinasie tussen monetêre, fiskale en invoerbeheerbeleid in die bestryding van inflasie". Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie, Junie 1967, p. 118.

2) Ibid. , p. 125.

verskeidenheid nie-essensiële goedere. Die wysiginge in aksynsbelasting waarna in Hoofstuk 4, paragraaf 3.4.6 verwys is, is aangebring ten einde die ekonomie te stabiliseer. Saam met hierdie wysiginge is doeaneregte telkens verander, sodat 'n verandering van "doeaneregte en aksynsregte" spreekwoordelik geword het. Die hoofogmerke van die veranderinge van die invoerregte was dus slegs om die mededingingsverhouding van binnelandse en buitelandse goedere te handhaaf na telkense aanpassing van aksynsregte.

### 2.3 Handelspolitiek (invoerbeheer)

Ingevolge artikel XII van die A. O. T. H. kan invoerbeheer gebruik word om 'n land se tydelike betalingsbalansprobleme te help oorbrug. Gedurende die periode onder bespreking is van hierdie vorm van direkte beheer gebruik gemaak. Gedurende 1961, toe die land betalingsbalansprobleme ondervind het, is invoerbeheer verskerp as aanvullende maatreël tot die valutabeheermaatreëls. As gevolg van die verbetering in die betalingsbalans is die invoerbeheermaatreëls egter geleidelik gedurende 1962 verslap. Die gevolglike skerp toename in die binnelandse vraag het 'invoere in so 'n mate laat toeneem dat die goud- en valuta-reserwes tot so 'n lae peil gedaal het dat invoerbeheer weer verskerp moes word. Met die verbetering in die betalingsbalans vanaf die laaste gedeelte van 1965, is weer oorgegaan tot 'n verslapping van invoerbeheer. Daarna, tot voor 1969, is invoerbeheer telkens verslap as maatreël teen inflasie. So is invoerbeheer verder gedurende Desember 1966 en in drie stappe gedurende 1967 verslap. Aan die einde van 1969 het Suid-Afrika onder die A. O. T. H. tydelik afgesien van sy reg om invoerbeheer vir betalingsbalansdoeleindes aan te wend.<sup>1)</sup>

---

1) Sedert November 1971 was die Regering na noukeurige oorweging van die betalingsbalansposisie weer genoodsaak om hom ópnuut te beroep op Art. XII van die A. O. T. H. en om Suid-Afrika se invoerbepelings weer te verskerp as 'n middel om die ernstige en standhoudende daling in die land se goud en ander vreemde bates teen te gaan: Sien Suid-Afrikaanse Reserwebank. Kwartaalblad, September 1972, p. 23.

## 2.4 Monetêre politiek (valutabeheer)

Aan die begin van die periode het die betalingsbalans onder druk verkeer as gevolg van groot bedrae kapitaal wat die land uitgevloei het weens die politieke gebeure van daardie tyd. Die aangewese instrument om hierdie kapitaaluitvloei te beheer, was valutabeheer en gevolglik is dit gedurende Mei 1961 verskerp. Met die verbetering van die betalingsbalans gedurende 1962, is dit weer geleidelik verslap.

Weens die hoë rentabiliteit van beleggings in Suid-Afrika was ons ekonomie vir die res van die periode onderhewig aan somtyds ontwrigtende toevloei van buitelandse kapitaal,<sup>1)</sup> en gevolglik was die toepassing van valutabeheer as ekonomies politieke instrument nie verder nodig nie.

## 3. Maatreëls ten opsigte van langtermynstabiliteit

### 3.1 Verwantskap met korttermynstabiliteit

Korttermynstabiliteit moet uiteraard deurwerk na die langtermyn, sodat die maatreëls vir korttermynstabiliteit in 'n bepaalde sin ook as langtermynmaatreëls beskou kan word. Tog bestaan 'n aantal stabiliseringsmaatreëls wat spesifiek ingestel is op die verkryging van langtermynstabiliteit. - Die invloed word noodwendig eers oor die langtermyn onderskei, en kan dus nie tot die korttermyn herlei word nie. Hierdie langtermynmaatreëls word nou nader bespreek.

### 3.2 Aanmoediging van uitvoere

#### 3.2.1 Fabrieksgoedere

Die feit dat die regering sy belangstelling in die vooruitgang van die Suid-Afrikaanse

---

1) Sien Hoofstuk 3, paragraaf 7.

nywerheidswese nie net by woorde wou laat nie, kom veral in die 1962/63-begrotingsrede sterk aan die lig. Daarin beklemtoon die Minister die feit dat Suid-Afrikaanse nywerheidsprodukte beide wat kwaliteit en pryse betref mededingend op wêreldmarkte kan optree, dog dat "dit ons fabrikante en handelaars aan die ondervinding en kennis ontbreek om tot wêreldmarkte deur te dring - die bemarkingstegniek ontbreek".<sup>1)</sup>

Om in hierdie tegniese behoefte te voorsien sou die regering R500 000 bewillig.

Behalwe hierdie bewilliging deur die regering, was die toekenning van 'n uitvoerbewilliging (uitvoerderstoelaag genoem) die eintlike metode waardeur die owerheid uitvoere in die periode 1960 - 1970 gestimuleer het. Daarmee is met die 1962/63-begroting 'n begin gemaak toe die Minister verklaar het dat die hoogs konkurrerende wêreldmarkte van die tyd alle moontlike aansporing aan uitvoerders regverdig; hy het gevolglik aanbeveel dat 'n spesiale inkomstebelastingtoelaag aan uitvoerders wat hul uitvoeromset verhoog, beskikbaar gestel word, wat daarop neerkom dat hul uitgawe (uitgesonderd kapitaaluitgawe) wat aangegaan is in verband met die ontwikkeling van hul uitvoermarkte, aftrekbaar sou wees vir doeleindes van belasting.<sup>2)</sup> In die 1963/64-begroting is die toegewings aan uitvoerders sodanig uitgebrei dat alle uitvoerders, of hulle nou daarin slaag om hulle uitvoer te verhoog of nie, toegelaat is om 125% van die veroorloofde uitgawes wat by die ontwikkeling van uitvoermarkte aangegaan word, van hulle belasbare inkomste af te trek.

Gedurende die volgende aantal jare is die praktyk van hierdie toelaag nie slegs voortgesit nie, maar verder uitgebrei totdat dit in 1967 sodanig uitgebrei is dat die voorheen bestaande gebruik om uitvoermark-ontwikkelingskoste wat deur koöperasies namens sy lede betaal is en vir belastingdoeleindes nie aftrekbaar was nie, wel af-

---

1) Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3063.

2) Hansard, 21 Maart 1962, kol. 3066.

trekbaar te maak. In dieselfde begroting (1967/68) is die ou praktyk (aftrekking van markontwikkelingskoste) verder verhoog op die volgende basis: waar die waarde van uitvoere gedurende die aanslagjaar met tussen 10% en 25% toegeneem het teenoor die vorige jaar, het die toelaatbare aftrekking 150% beloop; indien die toename 25% of meer was, sou die toelaatbare aftrekking 162½% beloop. Hierdie besonder ruim aanmoedigingskema is in 1968 en weer in 1970 verder uitgebrei: in 1968 tot 162½% en 175% vir die kategorieë 10% tot 25% en 25% en hoër van die toename in uitvoeromset; in 1970 het die onderskeie toelaatbare aftrekkings vir die aangeduide kategorieë 175% en 200% beloop.

### 3. 2. 2 Goud

Daar is veral twee gevalle waar die invloed van inflasie maklik gevoel word, naamlik die goudmynbedryf en die uitvoerhandel. In die geval van die goudmynbedryf is dit van die allergrootste belang dat inflasie beteuel sal word, aangesien dit besonder gevoelig vir kostestygings is. As gevolg van die besondere rol wat die goudmynbedryf in die Suid-Afrikaanse volkshuishouding speel, het hulp aan goudmyne 'n belangrike spesifieke doelstelling van begrotingspolitiek gedurende die periode 1961 tot 1970 gevorm. Reeds in sy 1963-begroting<sup>1)</sup> het die Minister van Finansies die aandag op die kwesbaarheid van die goudmynbedryf gevestig en daarop gewys dat inflasie veral twee soorte goudmyne nadelig tref, naamlik, eerstens, daardie soort wat teen 'n verlies of geringe wins werk, en tweedens daardie soort wat laergraadse erts besit wat nie lonend verwerk kan word nie. As gevolg van die belangrike rol wat die goudmynbedryf in ekonomiese ontwikkeling en in die land se betalingsbalans speel, is daar van 1960 tot 1970 verskeie fiskale maatreëls getref om die goudmyne te beskerm.

---

1) Hansard, 20 Maart 1963, kol. 3232.

In die 1963-begrotingsrede<sup>1)</sup> het die Minister gesê dat geen algemene verlaging van belasting op goudmyne oorweeg kan word nie, maar hy het tog drie vergunnings aangekondig om die uitbreiding en ontwikkeling van die bedryf te stimuleer, naamlik, eerstens, prospekteermaatskappye (asook finansiële maatskappye) is toegelaat om voortaan hulle uitgawe aan prospektering of verkenningswerk onmiddellik van hulle belasbare inkomste af te trek, in plaas van om soos voorheen te wag dat die betrokke gebied winste oplewer of anders totdat die verdere ontwikkeling van die gebied stopgesit word; tweedens, die voorregte van "nuwe" goudmyne (dit is goudmyne wat na 28. 2. 1946 begin is), naamlik, dat kapitaaluitgawe van belasbare inkomste afgetrek mag word soos en wanneer dit aangegaan is, is tot alle diep goudmyne uitgebrei - dit sou myne in staat stel om dieper te delf; derdens, die kapitaaltoelae wat op alle diep goudmyne van toepassing was, naamlik 5% van ongedelgde kapitaaluitgawe, is tot alle nuwe goudmyne uitgebrei, dit wil sê tot alle myne wat na die begrotingsdatum tot stand sou kom.

Vir die 1964/65-belastingjaar is R600 000 bewillig vir hulp aan marginale goudmyne vir die uitpomp van water uit gesluite myne plus R3 miljoen vir lenings. In breë trekke was die plan om aan goedgekeurde myne lenings toe te staan om hul bedryfsverliese op 'n basis van 10% van hul inkomste, te dek, asook om goedgekeurde kapitaaluitgawes te bestry. Hierdie lenings sou terugbetaalbaar wees uit winste soos en wanneer dit eendag weer beskikbaar word, en sou afgeskryf word wanneer die betrokke myne hulle mynbedrywighe<sup>r</sup>de moet staak. Verder is die kapitaaltoelaag op alle nuwe goudmyne, wat die vorige jaar op 5% gestel is, tot 6% op ongedelgde kapitaaluitgawe uitgebrei. In die 1967-begrotingsrede is hierdie kapitaaltoelaag verder tot 8% verhoog. Daarby is die belastingformule gewysig na  $Y = 60 - \frac{480}{X}$ , wat beteken dat sulke myne nie inkomstebelasting betaal voordat hulle verhouding van winste tot herwinning 8%

---

1) Hansard, 20 Maart 1963, kol. 3241.

oortref nie. Al hierdie vergunnings was bedoel om die lewensduur van goudmyne te verleng.

In die 1968/69-begroting is die leningshulpskema aan marginale goudmyne gewysig, maar die regstreekse bystand in verband met die pomp van water van aangrensende myne is behou. Oor die algemeen was die nuwe skema bedoel vir myne wat sonder bystand waarskynlik binne 8 jaar sou moes sluit, maar wat met staatsbystand 'n betekenisvolle potensiële vermeerdering van hul lewensduur en van hul totale goud- of uraanproduksie sou kon toon.

'n Myn wat vir die regering se hulpskema in aanmerking sou kom, kon, onderhewig aan sekere voorwaardes, ook in aanmerking kom vir belastingvermindering of selfs vir 'n subsidie gegrond op 'n bepaalde formule. Hierdie formule is sodanig saamgestel dat enige verbetering in die finansiële posisie van 'n mynmaatskappy, outomaties die staatsbystand by die verbeterde finansiële posisie sou aanpas.

Hierdie hulpskema aan die goudmynbedryf sou, volgens raming, op sowat R82 miljoen oor die volgende 8 jaar te staan kom, dog dit sou myne in staat stel om 'n addisionele opbrengs van R332 miljoen teen die destyds bestaande goudprys te lewer.

#### 4. Terugblik

Hierdie hoofstuk in retrospeksie lei tot die slotsom dat die ekonomiese ewewig van die nasionale volkshuishouding noodsaaklik is en dat een van die politieke instrumente wat hiertoe nie uit die oog verloor mag word nie, die reëling van internasionale handelsverhoudinge is. Hierdie politiek moet egter versigtig toegepas word anders kan buitelandse ekonomiese onewewigtighede, veral inflasieneigings, op die binnelandse ekonomie oorgeplant word. Dit onderstreep duidelik die belangrikheid van die taak van die owerheid selfs in die privaat geleide ekonomie. Nie alleen moet die binnelandse

nywerheidspotensiaal ontwikkel word, eerstens deur die beskerming van jong nywerhede, en tweedens deur die nodige mate van beplanning tot ewewigtige verspreiding en indiensname van produksiefaktore nie, maar in besonder moet, wat Suid-Afrika betref, gesorg word vir die verlenging van die lewensduur van die goudmynbedryf. Die goudmynbedryf dien histories as ons skokbreker in 'n feitlik voortdurend ongunstige handelsbalans.

Die maatreëls in die periode wat hier onder bespreking is, was beperk in aantal, maar tog ingrypend van aard.

## HOOFSTUK 7

### GEVOLGTREKKINGS

Na die voorgaande analise kan die belangrikste gevolgtrekkings nou geformuleer word. Die betrokke periode is grotendeels gekenmerk deur sterk inflasionêre neigings en die meeste gevolgtrekkings ten opsigte van die toepassing van fiskale politiek staan noodwendig in een of ander verband daarmee.

#### 1. Sosio-ekonomiese invloede

Die dekade 1961 tot 1971 staan in die teken van die outonomisering van Suid-Afrika as 'n aparte staatkundige entiteit. In die lig hiervan het die Regering buitengewone stimuli aan die ekonomie voorsien in die vorm van verdedigingsuitgawes en sekere kapitaalprojekte in die besef dat die Suid-Afrikaanse ekonomie 'n sekere strategiese waarborg teen buitelandse aggressie kan voorsien. Die Sharpeville/Langa-gebeure, en Suid-Afrika se uittrede uit die Britse Statebond het sy offers geverg, nie slegs deur 'n aanvanklike aftakeling van die tempo van ons ekonomiese groei nie, maar deur 'n aanhoudende verhoging van die koste van verdediging. Waar 'n groot deel van die verdedigingsuitgawes binnelands bestee moes word, het dit 'n vaste (en feitlik nie-manipuleerbare) faktor geword om likiditeit binnelands te verhoog en daardeur inflasie te stimuleer. Die toekomstige afweging van die militêre belange in die Atlantiese en Indiese seegebiede, toenemende staatkundige spanning in die wêreld en veral in Afrika, en spesifiek in Suider-Afrika - en die flagrante buitelandse steun aan staatkundige infantilisme, bied geen belangrike vooruitsigte dat die inflasionistiese druk op die Suid-Afrikaanse ekonomie in die nabye toekoms gaan verminder nie.

In die lig van bogenoemde woelinge was die owerheid steeds bedag op die gevaar van 'n terugsak van ekonomiese aktiwiteite en vandaar sy anti-inflasionistiese optredes. Die aard van die owerheidsoprede was voortdurend mild en nooit radikaal-ingrypend nie en gevolglik meer van 'n monetêre as 'n pertinent fiskale aard. Die owerheid kan

geblameer word dat hy, bewus van „'n veelkoppige hydra", nie die maatreëls getref het wat so 'n "monsteragtige" situasie vereis nie.

Dit is ironies dat die nugter oogmerke van die owerheid om die ekonomie te stabiliseer, juis deur sy matige optrede, veral fisikaal, benadeel geword is. Die ekonomie van Suid-Afrika bly steeds die eerste verdedigingsvesting in 'n aggressiewe volkerespatroon; daarom verdien dit slegs die fermste optrede.

## 2. Aanmoediging van investering

Die beoogde uitskakeling van die belastingbult deur die hervorming van die belastingstelsel in 1969 was bereken om inisiatief en spare aan te moedig terwyl verbruik deur verkoopreg beperk sou word. Die doelstelling om verbruik te beperk is waarskynlik slegs gedeeltelik bereik, sodat die voortsetting van verbruik geïnduseerde investering geskep het, wat saam met natuurlike investering uit spare 'n investeringsvolume tot stand gebring het wat besonder swaar op geskoolde arbeid gedruk het, waardeur die knelpunt van inflasie net hewiger gemaak is.

## 3. Verbruik as stabiliseringsobjek

### 3.1 Verbruik as primêre faktor

Verbruik het 'n groot rol gespeel in die ekonomiese ontwikkeling van die periode onder studie: eers moes dit aangemoedig word om die ekonomie te stimuleer - met snelle gevolge; daarna moes dit beperk word om die ekonomie te rem - met minder geslaagde gevolge. Verbruikblyk dus 'n basiese element te wees in die stabilisering van die ekonomie: Saam met elemente soos binnelandse investering kan dit gemanipuleer word om ewewigtige groei te verseker, byvoorbeeld direkte reëuitbreiding deur beperking van persoonlike verbruik, kan gepaard gaan met 'n indirekte stimulering van investering ten einde 'n balans tussen die twee te bereik sonder dat winsverwagtinge van die produsent in die proses benadeel word.

### 3.2 Die potensiële verbruiksvraag

Verbruik sal in Suid-Afrika vir 'n onbepaalde tyd styg vanweë die opkoms van die onderontwikkelde volkere en die per capita inkomstes van die Bantoe-groepe in stedelike gebiede. As gevolg hiervan sal spore toenemend investeer moet word in kapitaalgoedere, maar die verbruiksgeneigdheid sal waarskynlik steeds die investeringsgeneigdheid oorheers. Daarom sal inflasionêre tendense in Suid-Afrika nie net van die aanbodkant (vergroete aanbod deur investerings) bestry moet word nie, maar veral van die vraagkant.

Wat die vraagkant betref, sou 'n verhoging van direkte belasting weinig invloed kan meebring (wel van die aanbodkant, deur 'n verlaging van direkte belastingtariewe), vanweë die ongelyke nasionale inkomstepatroon. Gevolglik sal die klem in fiskale optrede op indirekte belastings moet val, wat veral gerig behoort te wees op die regulerende groei van verbruik by die laer inkomste- en onderontwikkelde bevolkingsgroepe.

Die ontwikkeling in die verbruikspatroon van tans onderontwikkelde bevolkingsgemeenskappe behoort fundamenteel gerig te wees op die voorsiening van basiese behoeftes en daarna op die graad van toename in persoonlike arbeidproduktiwiteit - dit wil sê, die onderontwikkelde gemeenskappe moet nie in 'n luukse verbruikspatroon betrek word op sterkte van ander produktiwiteit as hul eie nie.

In die beheer van die verbruikspatroon van onderontwikkelde bevolkingsgemeenskappe sal die fiskale struktuur hom uitnemend geskik betoon deur eerstens gebruik te maak van diskriminerende verkoopreg (aksyns) wat sekere gedefinieerde luukshede diskriminerend swaarder belas maar, tweedens, die weg te open vir 'n algemene omsetbelasting.

### 3.3 Binnelandse likiditeit en verbruiksvraag

Ewig is nodig tussen die binnelandse likiditeit en die binnelandse verbruiksvoorraad. Inflasionistiese vraagtoestand behoort nie bestry te word deur 'n vermeerdering van die verbruiksvoorraad deur middel van invoere nie, maar deur die vermindering van die binnelandse likiditeit. Produktemededinging kan nie vergroot word onder vraag-inflasionistiese toestande nie, vanweë die groot diskrepansie tussen vraag en aanbod. Mededinging word eers betekenisvol indien vraag en aanbod kwantitatief in nouer verband met mekaar staan.

### 3.4 Die bestryding van vraag deur middel van persoonlike inkomste- en maatskappybelasting

Ter bekamping van die oormatige binnelandse vraag in die periode onder studie, is persoonlike inkomstebelasting en maatskappybelasting verhoog, maar klem is veral op maatskappybelasting geplaas. Dit beteken dat inisiatief gepenaliseer is, terwyl dit nie gepenaliseer moes word nie. Die element van vraag wat beperk moes word, was verbruik. As gevolg van die nasionale inkomstespreidingspatroon het die verhoging van inkomstebelasting slegs beperk en daardeur ook ekonomiese groei. Vir die beperking van verbruik is die verhoging van die verkoopreg die aangewese instrument van belastingbeleid, hoewel dit destyds nie bestaan het nie. Die tydige instelling van die verkoopreg kon die skerp styging van maatskappybelastingtariewe voorkom het.

Die vermindering van toeslag wat gedurende die periode van studie as metode gebruik is vir die aanpassing van inkomstebelasting en maatskappybelastingtariewe, was 'n eenvormige persentuele aanpassing en daarom regressief in sy uitwerking op die verskillende inkomstegroepe.

### 3.5 Verkoopreg

Die selektiewe verkoopreg wat sedert 1969 geskep is as tegniek vir die verbreding van die belastingbasis en dus vir die beperking van verbruik, is wesentlik 'n uitbreiding van die beginsel van aksynsreg, wat juis hoofsaaklik daarop gerig is om produkte diskriminerend te beïnvloed. Hoewel die Minister gestreef het na die uitbreiding van sy fiskale wapentuig en gemeen het om dit in die vorm van verkoopreg te vind, is die aantal fiskale maatreëls t. o. v. die tans bestaande verkoopreg nie uitgebrei nie maar is slegs die basis van die aksynsreg aanmerklik verbreed.

Solank verkoopreg selektief en dus diskriminerend toegepas word, sal dit, net soos die aksynsreg, onderlinge mededingingsverhoudinge, veral van verwante goedere versteur. Gevolglik bring dit 'n verwringing van die indiensnamepatroon van produksiefaktore wat 'n nie-optimale verbinding daarvan impliseer. Daar moet aanvaar word dat ten spyte van verhoogde nasionale inkomste, die nasionale welvaart nie optimaal sal wees nie.

Hierdie argumentasie open die weg vir 'n meer algemene omsetbelasting wat bedoel is om mededingingsverhoudinge ongeveer intakt te laat, sodat verhoogde nasionale inkomste 'n suiwerder weergawe sal gee van die posisie van nasionale welvaart.

### 3.6 Invoerbeheer en vraagstabilisasie

Toeskietlikheid ten opsigte van invoerbeheer as 'n "veiligheidsklep" om inflasionistiese stoom te laat ontsnap, is uit oorwegings van ekonomiese politiek 'n minder gewenste optrede, omdat, eerstens, dit buitelandse inflasie na die binnelandse ekonomie gelei; tweedens, dit druk op binnelandse pryspeile verplaas na die oorspanning op die handels- en betalingsbalans en daardeur op goud- en buitelandse valutareserwes; en derdens, dit vergroot binnelandse mededinging en dus investeringsrisiko veral vir jong en grensgebiedondernemings.

Invoerbeheer as 'n metode vir die bekamping van vraaginflasie hanteer die simptome en verwyder nie die oorsaak van die kwaad nie. Vraaginflasie vereis optrede teen vraaginflasie.

### 3.7 Koste-effek van doeane- en aksynsreg

Die Minister het in twee begrotingsredes (20 Maart 1963 en 25 Maart 1965) die doeane- en aksynsreg beoordeel as kosteverhogende fiskale tegnieke en om die rede die verhoging van bepaalde aksynsregte weerhou. Nieteenstaande hierdie uitgangspunt is sedertdien nie slegs aksyns- en doeanereg verhoog nie maar die beginsel daarvan in 1969 verder uitgebrei om ook verkoopreg in te sluit. Aangesien hierdie fiskale tegnieke bedoel is om koopkrag uit sirkulasie te onttrek, moet dit as deflasionêr in hul werking aanvaar word. Die deflasionêre effek daarvan word slegs opgehef indien die regering die ontvangte koopkrag terugplaas in sirkulasie en die tempo waarteen dit geskied korreleer of hoër is as die tempo van besteding deur die privaatsektor. Indien die tempo van besteding deur die owerheid laer is as dié van die privaatsektor, werk hierdie tegnieke deflasionêr.

Die voorbehoud hierby is egter dat die mate van likiditeit deur die monetêre beleid konstant gehou sal word.

## 4. Benadering ten opsigte van inflasie

### 4.1 Verband van inkomste- en uitgawebeleid

Dit is gebiedend dat die owerheid se uitgawepolitiek met die oog op ekonomiese stabiliteit sover moontlik anti-siklies geïmplementeer word; in die geval waar bestedinge onmoontlik vertraag kan word, soos wat die geval in hierdie periode van studie was ten opsigte van verdediging, infra-struktuurdienste, ontwikkeling van Bantoegebiede en die Oranjerivierprojek, sal die owerheid sy uitgawepolitiek in noue verband met sy inkomstepolitiek gebruik. Dit vorm die sogenaamde anti-sikliese begrotingspolitiek.

Dit veronderstel dat in 'n ten volle ontwikkelde ekonomie (mature economy) met volledige besetting van produksiefaktore, die owerheid in dieselfde mate as wat dit 'n positiewe vermenigvuldiger skep deur die aangaan van uitgawes, 'n gelykskakelende negatiewe vermenigvuldiger sal moet skep deur die opneem van fondse deur belastingheffing. In sodanige ten volle ontwikkelde ekonomie sal onderbesteding van produksiefaktore noodwendig meebring dat die positiewe vermenigvuldiger (deur uitgawes) groter sal wees as die negatiewe vermenigvuldiger (belastings). In 'n ontwikkelende ekonomie met 'n groot groeipotensiaal waar die groeitempo deur knelpunte gekortwiek word, sal in aansluiting by Johnson,<sup>1)</sup> 'n matige inflasiekoers wenslik wees, dit wil sê die positiewe vermenigvuldiger sal vir relatief lang periodes op 'n sterker niveau gehandhaaf word as die negatiewe vermenigvuldiger. Waar die Suid-Afrikaanse ekonomie onder hierdie kategorie ressorteer, is 'n matige inflasiekoers nie net om hierdie rede wenslik nie, maar ook weens die beleid van aktiewe aanmoediging van immigrasie. Voornemende immigrante laat hul in hul voorneme om te immigrer primêr lei deur die beskikbare werkgeleenthede. Die oorskryding van werkgeleenthede (vraag na arbeid) in verhouding tot die aanbod van arbeid, dien as 'n magneet om arbeiders te lok.

Hierdie verwysing geld veral onder Suid-Afrikaanse toestande vir geskoolde arbeid waar "natuurlike" inflasie eintlik as "knelpunt"-inflasie aangemerkt kan word. Dit is die tipe inflasie wat in die Suid-Afrikaanse ekonomie waarskynlik vir 'n lang periode sal bly bestaan. Dit verdien simpatieke benadering en hantering, hoewel die volle inpak daarvan nie net op die owerheid tuisgebring kan word nie. "Onnatuurlike" inflasie is vraaginflasie wat deur die owerheid te alle tye kragdadig beheer moet word. Feit is egter dat die "matige" inflasiekoers juis deur medium van vraaginflasie sal moet verkry word. In hierdie opsig geld dus vir die owerheid die bekende spreuk:

---

1) Hoofstuk 2, paragraaf 2.1.2.

doen die een sonder om die ander na te laat, met ander woorde, gebruik inflasie om ekonomiese groei te bevorder en nie te belemmer nie - laat inflasie sy eie knelpunte oplos!

#### 4.2 Strategie vir inflasiebestryding

Dit is noodsaaklik dat inflasionêre neigings vanaf die begin daarvan oordeelkundig beperk word, aangesien inflasie die neiging het om mettertyd 'n eie momentum op te bou. Ten einde ekonomiese groei ewewigtig te laat plaasvind, is dit gewens om dit altyd positief te benader deur stimuli aan bepaalde sektore van die ekonomie te verleen. Sodra inflasie omvangryke afmetings aangeneem het, word dit vir die owerheid noodsaaklik om sekere groeielemente negatief te benader deur dit aanmerklik te beperk. So 'n remproses dien as 'n skok vir die ekonomie, waarvan dit meestal moeilik herstel. Die kern van inflasiebestryding lê dus in die onmiddellike aanpak daarvan, en die bestryding moet sodanig gevoer word dat die aanbod uitgebrei en die verbruiksvraag beheer word.

### 5. Arbeid

#### 5.1 Geskoolde en ongeskoolde arbeid

Arbeid as produksiefaktor word meestal as 'n homogene faktor aanvaar. Veral onder Suid-Afrikaanse ekonomiese omstandighede sal dit waarskynlik gewens wees om arbeid in sy optimale verbinding met die ander produksiefaktore onder te verdeel in geskoolde en ongeskoolde arbeid. Met die bestaande onbeperkte ander produksiefaktore en ongeskoolde arbeid sal die ekonomiese groeikoers in Suid-Afrika bepaal word deur die beskikbaarheid van geskoolde arbeid en die moontlikheid van substitusie daarvan met tegnologiese hulpmiddele. Die ekonomiese groeikoers kan dus nie willekeurig bepaal word nie.

## 5. 2 Geskoolde arbeid as ekonomiese knelpunt

In 'n snelgroeïende land soos Suid-Afrika sal geskoolde arbeid altyd 'n knelpunt in ekonomiese ontwikkeling wees. Die fokuspunt van toekomstige inflasiebestryding sal dus hoofsaaklik ingestel moet wees op die uitkakeling (miskien hoogstens 'n versagting) van hierdie knelpunt. Uit hoofde van hierdie histories bewese feit sal 'n mate van koste-inflasie in die Suid-Afrikaanse produksiepatroon waarskynlik altyd onvermydelik wees. Indien hierdie knelpunt nie deur tegnologiese ontwikkeling of toegenome arbeidsproduktiwiteit bekamp kan word nie, sal dit 'n beperkende invloed op uitvoere uitoefen en daardeur druk op die betalingsbalans en dáárdeur op goud- en buitelandse valutareserwes.

Namate die beperktheid van geskoolde arbeid as produksiefaktor uitbrei, sal die afwesigheid van mededinging op hierdie faktormark toenemend probleme ten opsigte van produktiwiteit oplewer.

## 6. Leningsheffing versus belasting

Dit is duidelik dat leningsheffing in die periode van studie aanvaar geword is as plaasvervanger van belastingheffing, wat uit die oogpunt van die sielkundige invloed wat dit het 'n minder gunstige substituuat vir belasting vorm. Dit is nie vergesog dat die belastingpligtige kan aanvaar dat die leningsheffing deur die owerheid die eintlike en finale deel van persoonlike besparing vorm, sodat die deel van sy inkomste wat oorbly, vir persoonlike verbruik beskikbaar is. Uitgaande van hierdie opvatting sal die terugbetaling van 'n leningsheffing aanvaar word as verbruiksfondse en onverwyld as sodanig aangewend word. Leningsheffing op grond van die besef dat dit 'n tydelike terughouding van fondse voorstel, bring minder persoonlike weerstand en verskil daarom aanmerklik van 'n finale afdrag van koopkrag soos deur die belastingheffing meegebring.

## 7. Samewerking in die openbare sektor

Die konjunkturale laagtepunt rondom 1960 en 1961 kan nie net aan politieke omstandighede en die gevolglike afname in sakeverwagtinge toegeskryf word nie, aangesien die Spoorweë veral in hierdie tyd, maar ook vir die res van die periode onder beskouing, pro-siklies investeer het. Hierdie feit vestig die aandag op 'n doeltreffende skakeling tussen die ekonomiese doelstellings van die sentrale owerheid en investerings en ander bestedingsaktiwiteite van laer openbare liggame soos die Provinsiale Administrasies, Plaaslike Besture, Utiliteits- en ander Staatskorporasies. Die sentrale regering behoort ter verwesenliking van sy anti-sikliese doelstellings meer te doen as om net 'n morele invloed op hierdie liggame uit te oefen.

## 8. Handelsbalans

Die styging van die ongunstige saldo van die handelsbalans in die periode onder beskouing is 'n aaneenlopende voorspel tot die latere devaluasie van die Rand. Die vergroting van die ongunstige handelsgaping is weer veroorsaak deur die skynbare onwilligheid om die oormatige verbruiksvraag binne die grense van matigheid terug te dwing. Hierdie groter wordende vraag het nie invoere gestimuleer nie, maar potensiële uitvoere binnelands geabsorbeer. Die latere devaluasie van die Rand wat tot hierdie oorsaak terug gevoer kan word, setel dus in die skynbare onwilligheid om verbruik na sy aanvanklike oplewing aan die begin van die sestigerjare binne perke te hou, met ander woorde die fiskale tegniek is grootliks ter syde gestel in die pogings ter bereiking van ekonomiese stabiliteit nieteenstaande die besef van die gedugtheid van die vraagstuk. Toe verkoopkrag in 1969 as fiskale tegniek aanvaar geword is, het inflasie reeds 'n stadium bereik waar dit op homself geteer het. Hierdie vraagstuk is vererger deur die regering se inflasionistiese finansieringsmetodes.

## 9. Fiskale en monetêre beleid

Die noue verband tussen monetêre en fiskale politiek in die handhawing van ekonomiese stabiliteit en veral t. o. v. die bestryding van inflasie, word as gemeenplaas aanvaar. Ewe gemeenplasing word aanvaar dat die monetêre politiek die fiskale politiek moet voorafgaan: wat eersgenoemde nie kan nie, moet deur laasgenoemde bygebring word.

Hierdie volgorde van monetêre en fiskale politiek is ook in Suid-Afrika gevolg vir die periode onder beskouing; tot April 1969 was leningsheffing en die gebruik van die toeslagafslagmetode by inkomstebelasting eintlik die verste waartoe die fiskale politiek beweeg het; sedert 1969 het manipulasie van verkoopregkoerse 'n bykomende fiskale middel geword om anti-sikliese invloede te skep.

Aan die hand van die bevinding van Gordon (sien Hoofstuk 1) dat Amerika met 'n voorkeur aan fiskale bo monetêre politiek 'n laer graad van inflasie en 'n hoër graad van groei sou beleef het, is daar geen rede waarom hierdie bevinding nie ook vir Suid-Afrika kan geld nie (Franzsen-kommissie, Derde Verslag, paragraaf 40).

Die blote feit dat fiskale optredes radikale gevolge mag meebring, is nie voldoende oorweging waarom die fiskale politiek aan die monetêre politiek ondergeskik gestel moet word nie. Die argument omtrent die radikaliteit van fiskale optrede berus op die foutiewe uitgangspunt van starre koerse en 'n beperkte aantal fiskale tegnieke. Tariewe kan aan die hand van die vraagelastisiteit van bepaalde kommoditeite aangepas word. Waar die fiskale politiek 'n groter graad van sekerheid bied in sy uitwerking, hoef hierdie uitwerking nie noodwendig ontwrigtend, stremmend of selfs vernietigend te wees nie.

## 10. Tegniese stramtheid van die fiskale stelsel

Die leemte in die fiskale tegniek as konjunktorele stabiliseerder is die feit dat dit slegs

eenmalig en wel gedurende sessies van die Parlement toegelaat word om by veranderde ekonomiese toestande aan te pas of op sodanige toestande invloed uit te oefen. Verwysing na hierdie onbuigsaamheid van die fiskale stelsel is deur die Minister in sy 1967-begrotingsrede gedoen met 'n voorstel tot vindikasi van tussentydse optredes by die eersvolgende sitting daarna. 'n Deurbraak hieromtrent is gedoen met die instel van verkoopreg in 1969, hoewel die buigsaamheid slegs na benede moontlik is.

#### 11. Belasting op buitelandse aandeelhouders

Dit word algemeen aanvaar dat met die oog op ekonomiese stabiliteit, belastingtariewe in die hoogkonjunktuur verhoog en in die laagkonjunktuur verlaag moet word. Hierdie stelling geld egter nie vir die belasting op dividendopbrengste van buitelandse aandeelhouders nie, omdat so 'n optrede pro- en nie anti-siklies sou uitwerk nie.

#### 12. Die rol van die owerheid

Waar die regering in hierdie studie so sterk in die sentrum van die ondersoek te staan gekom het, dring die indruk onwillekeurig na vore dat die owerheid in alle ekonomiese handeling benewens die geykte vier, eintlik as 'n vyfde produksiefaktor aanvaar moet word.

Aan hierdie indruk word gewig verleen deur die feit dat in alle produksiebeslissings noodwendig groot belang geheg word aan die infra-struktuurdienste wat die owerheid voorsien en in 'n selfs groter mate aan die wyse van optrede van die owerheid, die ekonomiese klimaat wat dit skep en die stabiliteit en gedetermineerdheid waarmee beleid toegepas word. Owerheidsoptrede bring dus 'n groot mate van psigologiese oriëntasie by diegene wat ekonomiese beslissings moet neem en in herhaalde verwysings het die Minister aangetoon hoedanig optrede by hierdie psigologiese oriëntasie aangeskakel het.

Psigologiese oriëntasie sluit onder ander winsverwagtinge in en winsverwagtinge gaan gepaard met 'n bepaalde graad van sekerheid ten opsigte van ekonomiese toestande. Daarom is dit minder wenslik dat die Minister telkens verwys na die feit dat 'n bepaalde stand van belastings nog nie verlaag of verhoog kan word nie, omdat dit die indruk skep dat die huidige toestand slegs tydelik geld.

Die sekerheidsoorweging by investering word veral geopenbaar deur die hoë graad van sensitiwiteit van internasionale kapitaalbewegings. Die grootskaalse vlug van kapitaal uit Suid-Afrika in die begin sestigerjare moet aan hierdie oorsaak toegeskryf word. Die herstel van sekerheid deur besliste politieke en ekonomiese optrede deur die owerheid het die proses van uitvloeiende kapitaal laat omkeer.

Hierdie belangrike rol van die owerheid geld nie net in die sentraal geleide ekonomie nie, maar veral in die privaat geleide ekonomie omdat dit in laasgenoemde geval juis die weg moet open vir inisiatief deur die privaat ekonomiese subjek.

### 13. Die begroting as fiskale tegniek

In 'n studie met 'n onderwerp soos hier van toepassing, is 'n verwysing na die begroting as fiskale tegniek die kulminasiepunt van die verkree slotsom. Hieroor moet getuig word dat dit in die fiskale sfeer (doelbewuste uitsluiting van monetêre, handels- en direkte beheeroptredes) die begroting die kontakmeganisme vorm tussen regeringsbelasting en die gemeenskap in sy wye betekenis. Die begroting vorm die eenrigtingkanaal waardeur ekonomiese beslissings van die owerheid aan die gehele ekonomie oorgedra moet word. Wat die inhoud van die kanaal is wat sodanig getransporteer word, is dikwels 'n hoogs omstrede aangeleentheid omdat dit op persoonlike oordele berus. Wat ook al die oordeel oor die inhoud mag wees, die Minister tipeer die begroting in die moderne wêreld "as 'n belangrike instrument van die ekonomiese beleid - wat aangewend behoort te word om handhaafbare ekonomiese groei in die heersende ekonomiese toestande te bevorder en wat van tyd tot tyd aangepas moet word om hierdie doel effektiewer te dien", (Begrotingsrede Maart 1970).

## BIBLIOGRAFIE

### 1. Boeke

- BAKKER, O. Statistiek, een inleiding tot de statistische methode en haar toepassingen, deel I. Leiden, Purmerend, J. Muusses, 1934.
- BEVERIDGE, W. H. Full Employment in a Free Society. New York, Norton, 1945.
- CHUNG, P. Money, Banking, and Income: Theory and Policy. Scranton, Pennsylvania, International Textbook Co., 1970.
- COLM, G. Essays in Public Finance and Fiscal Policy. New York, Oxford University Press, 1955.
- DALTON, H. Principles of Public Finance. London, George Routledge & Sons, 1944.
- FRANZSEN, D. G. Economic Growth and Stability in a Developing Economy. Pretoria, Van Schaik, 1960.
- GOEDHART, C. Hoofdpijnen van de leer der Openbare Financiën. Capita selecta der Economie. Leiden, Stenfort Kroese, 1958.
- GORDON, R. A. Business Fluctuations. 2de druk. New York, Harper & Row, 1961.
- GROVES, H. M. Financing Government. 4de druk. New York, Holt, 1954.
- Postwar Taxation and Economic Progress. New York, McGraw-Hill, 1946.
- HABERLER, G. Prosperity and Depression; a theoretical analysis of cyclical movements. London, Allen & Unwin, 1964.
- HALM, G. N. Economic Systems. A Comparative Analysis. New York, Holt, 1964.
- HANSEN, A. H. Fiscal Policy and Business Cycles. New York, W. W. Norton, 1941.
- HOCKLEY, G. C. Monetary Policy and Public Finance. London, Routledge & Kegan Paul, 1970.

- ILERSIC, A. R. Government Finance and Fiscal Policy in Postwar Britain.  
London, Staples Press, 1955.
- JOHNSON, H. G. Essays in Monetary Economics. London, Allen & Unwin, 1967.
- KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London,  
MacMillan, 1960.
- KINDLEBERGER, C. P. Economic Development. Economics handbook series.  
New York, McGraw-Hill, 1958.
- LERNER, A. P. The Economics of Control; principals of welfare economics.  
New York, MacMillan, 1949.
- MAXWELL, J. A. Fiscal Policy - Its Techniques and Institutional Setting.  
New York, Holt, 1955.
- MORAG, A. On Taxes and Inflation. New York, Random House, 1965.
- POOLE, K. E. Public Finance and Economic Welfare. New York, Rinehart, 1956.
- PREST, A. R. Public Finance in Theory and Practice. London, Weidenfeld and Ni=  
colson, 1960.
- SAMUELSON, P. A. Economics An Introductory Analysis. Derde druk. New York,  
McGraw-Hill, 1955.
- SMITH, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.  
London, Routledge, 1892.
- SMITHIES, A. American Economic Association. Readings in fiscal policy,  
selected by a committee of the American Economic Association.  
London, Allen & Unwin, 1955.
- SOMERS, H. M. Public Finance and National Income. Philadelphia,  
The Blakiston Company, 1949.
- STEYN, D. H. , red. Inleiding tot die Suid-Afrikaanse staatsfinansies. Pretoria,  
Van Schaik, 1961.

TAYLOR, P. E. The Economics of Public Finance. New York, MacMillan, 1952.

TINBERGEN, J. Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam,  
North-Holland Publishing Company, 1956.

VAN WAASDIJK, T. Public Expenditure in South Africa. Johannesburg, Witwaters=  
rand University Press, 1964.

WITHERS, W. Public Finance. New York, American Book Company, 1948.

## 2. Artikels

BARCLAYS BANK D. C. O. Die begroting - Klem op bestendigheid.

Barclays - Handelsoorsig, April 1964.

DE KOCK, G. Die belangrikheid van Koördinasie tussen monetêre, fiskale en  
invoerbeheerbeleid in die bestryding van inflasie. Die Suid-Afrikaanse  
Tydskrif vir Ekonomie, Vol. 35, no. 2, Junie 1967.

DEPARTEMENT VAN INLIGTING. S. A. complete another record year.

South African Digest, 21 Augustus 1964.

DE SWARDT, C. J. & Steenkamp, G. 'n Ontleding van die Suid-Afrikaanse staatskuld.

Suid-Afrikaanse Reserwebank. Kwartaalblad, September 1969.

GORDON, R. A. Investment Behaviour and Business Cycles. Review of Economics  
and Statistics, Vol. 37, 1955.

HAAVELMO, T. Multiplier Effects of a Balanced Budget. Econometrica,

Vol. 13, Oktober 1945.

KOMITEE VAN DIE A. E. A. The Problem of Economic Instability. American

Economic Review, Vol. XL, September 1950.

SMEETS, M. J. H. Bevorderen hoge belastingen de bedrijvigheid? De Belastingen in

Nederland, I, Politieke en Sociale Studiën, XIII, 1924.

SMIT, D. J. & VAN DER WALT, B. D. Konjunkturgolwe in Suid-Afrika gedurende die na-oorlogse tydperk, 1946 tot 1968. Suid-Afrikaanse Reserwebank, Kwartaalblad, September 1970.

VAN DER VALK, H. M. H. A. Doeleinden van het ekonomisch beleid in Canada. De Economist, Jaargang 113, No. 7/8, Julie/Augustus 1965.

---

Discussies omtrent de doeleinden van het ekonomische beleid in de Verenigde Staten. De Economist, Jaargang 110, No. 9, 1962.

3. Verslae van die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Kwartaalblad, Maart 1970.

Kwartaalblad, Desember 1970.

Kwartaalblad, September 1972.

Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1964.

Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1968.

Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1969.

Jaarlikse Ekonomiese Verslag, 1970.

Bylaag tot die Kwartaalblad, Maart 1971.

Bylaag tot die Kwartaalblad, Junie 1971.

Bylaag tot die Kwartaalblad, September 1971.

Bylaag tot die Kwartaalblad, Desember 1971.

4. Verslae - Republiek van Suid-Afrika

DEPARTEMENT VAN BEPLANNING. Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek van Suid-Afrika, 1964 - 1969. Pretoria, Staatsdrukker, 1964.

DIE KOMMISSIE VAN ONDERSOEK na die Fiskale en Monetêre beleid in Suid-Afrika. Eerste Verslag. R. P. 24/1969. Pretoria, Staatsdrukker, November 1968.

DIE KOMMISSIE VAN ONDERSOEK na die Fiskale en Monetêre beleid in Suid-Afrika. Derde Verslag. R. P. 87/1970. Pretoria, Staatsdrukker, November 1970.

## VERSLAE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL

Deel I van die verslae vir die boekjare oor die Appropriasierekenings en Diverse rekenings (met uitsondering van die Spoorweë en Hawens)  
1960/61 - U. G. - S61/18; 1961/62 - R. P. S62/25; 1962/63 - R. P. S63/2949; 1963/64 - R. P. S64/1031; 1964/65 - R. P. S66/291; 1965/66 - R. P. S66/385; 1966/67 - R. P. S66/34; 1967/68 - R. P. S68/149; 1968/69 - R. P. S69/64; 1969/70 - R. P. S70/5; 1970/71 - R. P. S71/86.

## VERSLAE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL

Deel II van die verslae vir die boekjare oor die Appropriasierekenings en Diverse Rekenings (met uitsondering van die Spoorweë en Hawens).  
1959/60 - U. G. 65/1960; 1960/61 - R. P. 9/1961; 1961/62 - R. P. 52/1962; 1962/63 - R. P. 58/1963; 1963/64 - R. P. 58/1964; 1964/65 - R. P. 56/1965; 1965/66 - R. P. 47/1966; 1966/67 - R. P. 61/1967; 1967/68 - R. P. 55/1968; 1968/69 - R. P. 59/1969; 1969/70 - R. P. 51/1970; 1970/71 - R. P. 64/1971.

### 5. Debate van die Volksraad (Hansard)

15 Maart 1961; 21 Maart 1962; 20 Maart 1963; 16 Maart 1964;  
24 Maart 1965; 17 Augustus 1966; 26 Maart 1969; 12 Augustus 1970.  
Afgerolde Begrotingsrede, 1967 en 1968.

### 6. Ongepubliseerde voordrag

DE KOCK, G. The Reserve Bank and Economic Growth. Voordrag voor handelstudente van die Universiteit van die Witwatersrand, 27 April 1972.