

AFDELING I

INLEIDING, TEORIE EN EMPIRIESE STUDIES

HOOFSTUK 1

INLEIDING

It has been suggested that there are three views of the deficit:

- (1) *The wolf at the door. If someone doesn't drive him away he will huff and puff and blow the house down.*
- (2) *Termites in the foundation. If they are not exterminated, the house will eventually crumble.*
- (3) *A pussycat. She will do no harm at all.*

(Charles Schultze in Eisner 1997)

1.1 INLEIDING EN DIE DOEL VAN DIE STUDIE

Staatskuld en begrotingstekorte veroorsaak soms groot verwarring. Nie net by beleidmakers en fiskale analiste nie, maar veral ook by die gewone landsburger. Soos in die aanhaling hierbo getoon, bestaan daar ook groot denkverskille wat betref die belangrikheid van sodanige fiskale norme. Die voorstanders van die klassieke en neo-klassieke denkskole byvoorbeeld, stem met die eende siening saam en glo dat enige begrotingstekort (selfs al is dit ook klein), rede tot groot kommer is en daarom teen alle koste vermy moet word. Volgens hierdie sienings sal die owerheid deur sy optrede die private sektor in die ekonomie *verdring* (Rosen 1995: 466).

'n Ander siening is dat begrotingstekorte daartoe aanleiding gee dat waardevolle toekomstige kapitaal *nou op verbruik gespandeer word* en toekomstige generasies daardeur veel armer gemaak word.¹ Dit skakel nou aan by die generasie teorie waarvolgens die koste of *las van staatskuld tussen generasies oorgedra kan word* (Rosen 1995: 463-465). 'n Derde siening is dat begrotingstekorte (en die rol van owerheid) noodsaaklik is vir die effektiewe funksionering van 'n land se ekonomie (Eisner 1997: 27 - 28).

1. Hierdie siening word deur onder meer skrywers soos Barro betwis – sien Rosen (1995: 468) vir 'n bespreking van Barro se siening.

Die skuld vir talle ekonomiese probleme soos inflasie en die ontmoediging van investering deur die private sektor, word dikwels aan die deur van begrotingstekorte gelê (sien onder meer Eisner 1989: 73 - 93). Werklike empiriese bewyse vir al dié aanklagte word selde verskaf en min aandag word aan die "objektiewe" meting en vertolking van die begrotingstekort geskenk.

Die term *begrotingstekort* verskyn ook telkens in nuusberigte, in beleidsdokumente van regerings - gewoonlik met die waarskuwing dat dit uiters ongewens is (Eisner 1997: v). Gedurende die afgelope aantal jare het beleidmakers en -adviseurs ook in Suid-Afrika groot klem op die afskaling van die rol van die owerheid in die ekonomie asook die nastrewing van 'n kleiner begrotingstekort as 'n duidelike beleidsdoelwit gelê (sien GEAR 1996: 7 - 9). Die ontwikkeling in 1997 van 'n Medium Termyn Fiskale Raamwerk in Suid-Afrika het die klem ook weer op die gebruik van die (konvensionele) begrotingstekort geplaas omrede dit as beleidsmikpunt gebruik word. Die vraag kan nou gevra word: is die konvensionele begrotingstekort die regte maatstaf om hier te gebruik? In hierdie studie is gepoog om antwoorde te vind op hierdie vraag.

Die begrotingstekort soos konvensioneel gedefineer, word krities geëvalueer en alternatiewe maatstawwe word ontwikkel om die invloed van fiskale beleid op die ekonomie van Suid-Afrika meer akkuraat te kan meet. Sover bekend is dit die eerste poging in Suid-Afrika om meer omvattende fiskale norme te identifiseer wat 'n duideliker beeld van die stand van fiskale beleid sal gee. 'n Hele aantal is gebaseer op definisies van die tekort wat met sukses deur organisasies soos die IMF en OESO gebruik word.

Die volgende aspekte is in detail bespreek:

- (i) Die bepaling van die rol en betekenis van begrotingstekorte volgens breë ekonomiese denkrigtings.

- (ii) Die bepaling van die invloed van begrotingstekorte op sekere makro-ekonomiese groothede soos verbruik en investering en ook op faktore soos ekonomiese groei, besparings, rentekoerse, inflasie en die betalingsbalans.
- (iii) Die evaluering van die verband tussen staatskuld en begrotingstekorte.
- (iv) Die evaluering van die konvensionele begrotingstekort.
- (v) Die identifisering van alternatiewe norme vir die meting van die begrotingstekort.

Ten slotte moet vermeld word dat heelwat aspekte soos 'n volledige balansstaat vir die owerheid en begrippe soos die netto waarde-beginsel (vir die owerheid) nog nie

volledig in hierdie studie ondersoek is nie. Probleme is ten tye van die studie ondervind om meeste van die owerheidsbates en sekere verpligtinge van die Suid-Afrikaanse owerheid, te kwantifiseer. Omvattende hervormings is in die insameling en verwerking van owerheidsdata nodig alvorens hierdie inligting vir navorsing beskikbaar sal wees. Daar is min klem in die studie geplaas op die berekening van kwasi-fiskale tekorte. Verder het die studie ook slegs in die breë op fiskale maatstawwe soos die binnelandse en buitelandse begrotingstekorte gefokus.

Dit is dus duidelik uit bogaande voorbeelde dat daar nog heelwat ruimte vir verdere navorsing, wat by hierdie studie kan inskakel, bestaan.

1.2 HIPOTESE

Die hipotese in hierdie studie is dat alternatiewe begrotingstekorte empiries ontwikkel moet word omdat die konvensionele definisie nie volledig die impak van fiskale beleid op die makro-ekonomie aantoon nie.

Daar is dus ook gepoog om alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort te ontwikkel wat sinvol deur beleidmakers in Suid-Afrika gebruik kan word gegewe die beperkinge wat betref inligting.

1.3 DEFINISIE VAN DIE KONVENSIONELE BEGROTINGSTEKORT

Daar bestaan 'n aantal verskillende definisies van die konvensionele begrotingstekort wat in die vakliteratuur beskryf word en ook algemeen in die praktyk deur instellings soos die Wêreldbank en die Internasionale Monetêre Fonds gebruik word. Die mees algemeen-aanvaarde maatstaf wat internasionaal gebruik word, definieer die konvensionele begrotingstekort as die hulpbronne wat deur die owerheidsektor in 'n fiskale jaar gebruik en gefinansier moet word nadat die owerheid se inkome en uitgawes van mekaar afgetrek is (Blejer en Cheasty 1993: 5). Die gewone of konvensionele begrotingstekort kan gevolglik gedefinieer word as die verskil tussen totale owerheidsuitgawes en lopende inkome van die owerheid (Tanzi 1993: 13). Dit reflekteer dus die gaping wat deur middel van *netto* lenings, met inbegrip van lenings vanaf die sentrale bank, gesluit moet word.

Die Wêreldbank definieer die konvensionele begrotingstekort as die verskil tussen uitgawe-items soos salarisse en lone van amptenare van die owerheid, besteding aan goedere en dienste insluitend kapitaalgoedere, rente op staatskuld, oordragte en subsidies, en inkomste-items soos belastings, gebruikersheffings, oordragte ontvang, bedryfsurplusse van openbare ondernemings en verkope van bates (Blejer en Cheasty 1990: 2 - 3).

Die Internasionale Monetêre Fonds (IMF) het in 1986 in sy *Manual on Government Finance Statistics* die begrotingstekort as die fiskale saldo wat aan die volgende vergelyking gelyk is, gedefinieer (Diamond en Schiller 1993: 131):

$$\text{Fiskale saldo} = \{(inkome + ontvangstes) - (\text{uitgawes op goedere en dienste} + \text{oordragte}) - (\text{lenings} - \text{terugbetalings})\}.$$

Tanzi, Blejer en Teijeiro (1993: 178 - 179) definieer weer die konvensionele begrotingstekort op 'n kontantbasis as *die verskil tussen totale owerheidsuitgawes (insluitend rentebetalinge op staatskuld, maar uitgesluit enige amortisasiebetalinge ten opsigte van staatskuld) en totale kontantontvangste (insluitend belasting en nie-*

belastinginkome plus skenkings, sonder lenings). Dit lewer egter nie 'n direkte maatstaf van monetêre uitbreiding óf van die druk as gevolg van 'n toenemende vraag na finansiële instrumente op die korttermynmarkte nie. Onder hierdie definisie resorteer twee moontlike finansiële optredes: (i) enige optrede wat slegs verandering in die samestelling van staatskuld behels (dit wil sê staatskuldbeheer en -beleid) en (ii) enige optrede wat die monetisering van staatskuld behels, onder meer ope-marktransaksies, met ander woorde, monetêre beleidsaspekte. Dié definisie van 'n konvensionele begrotingstekort is dus onafhanklik van die looptyd van uitstaande binnelandse staatskuld en die mate van monetisering van skuld vir redes wat met monetêre beleid verband hou. Maar dit lewer ook 'n probleem op: staatskuldbeheer en ope-marktransaksies kan uiteindelik die grootte van die begrotingstekort affekteer.

Volgens Tanzi, Blejer en Teijeiro (1993: 183) is die konvensionele begrotingstekort 'n maatstaf van die owerheidsbydrae tot totale vraag in die ekonomie wat die gebrek aan ewewig in die lopende rekening van die betalingsbalans en die verdringing van die private sektor in die finansiële markte meet.²

'n Volgende definisie van die konvensionele begrotingstekort is volgens Liviatan (1993: 259) 'n meting van die mate waartoe uitgawes vir beleidsdoeleindes, owerheidsontvangstes oorskry, sonder om verpligtinge vir toekomstige betalings te verhoog (sien afdeling 4.2.2.1 vir meer detail).

Heller, Haas en Mansur (1986: 18) beskryf die konvensionele meting van die begrotingstekort as die weerspieëling van die huidige kontantvloeioposisie van die owerheid: dit word verkry deur die kontantwaarde van uitgawes vanaf die kontantwaarde van ontvangste af te trek. Uitgawes sluit wel betalings ten opsigte van rente op staatskuld in, maar *nie* skuldterugbetalings *nie*.

Opsommend kan die konvensionele begrotingstekort beskou word as die hulpbronne wat deur die owerheidsektor in 'n fiskale jaar gebruik en gefinansier moet word nadat

2. Hierdie breër omskrywing van die konvensionele begrotingstekort is ook op 'n kontantbasis (Robinson en Stella 1993: 237 - 238).

die owerheid sy lopende inkome en totale uitgawes van mekaar afgetrek het. Dit sluit gewoonlik rente op staatskuld in, maar nie enige terugbetalings van skuld nie.

1.4 INTERNASIONALE GEBRUIK VAN ALTERNATIEWE TEKORTE

1.4.1 Inleiding

Alternatiewe indikatore om die verskillende interpretasies van fiskale beleid te meet, word toenemend deur 'n groot verskeidenheid van lande en internasionale organisasies soos die IMF³, die Wêreldbank, die OESO en die Europese Unie (EU) gebruik.

Lande se definisies van fiskale saldo's verskil hoofsaaklik as gevolg van konvensie, verwantskappe met ander vlakke van owerheid en hulle begrotingstruktuur (United States General Accounting Office 1996: 25 - 26). Mexiko en die Verenigde Koningryk ontleed die totale openbare sektor se leningsbehoefte; Australië, Kanada en Duitsland fokus op die sentrale of federale owerheidsaktiwiteite; terwyl Japan enger na slegs 'n gedeelte van die sentrale owerheid se saldo kyk.

Om vergelykbaarheid tussen verskillende lande te bevorder, word die mees algemene maatstaf, naamlik die begrotingsaldo van die Algemene Owerheid gebruik, soos ook deur die United Nations se Stelsel van Nasionale Rekening, oftewel die sogenaamde SNA, voorgestel word.

In die volgende paar afdelings word daar kortliks op die gebruike van saldo's soos deur die EU (soos voorgestel deur die Maastricht-verdrag), Nieu-Seeland en Australië, asook die Verenigde State van Amerika (VSA) gefokus.

1.4.2 Die Maastricht-verdrag se vereistes vir die gebruik van fiskale indikatore

Sedert die vroeë jare tagtig het die meeste Europese lande gebuk gegaan onder

3. Die IMF gebruik egter gewoonlik die gewone konvensionele ("overall") saldo, veral wanneer die land ter sprake onderhewig aan 'n IMF-program is.

toenemende fiskale wanbalanse. Begrotingstekorte was baie hoog, wat op sy beurt die standhouendheid van staatskuld in gedrang gebring het (Duperrut 1998: 212).

In 1988 het die Kommissie vir die Europese Ekonomiese Gemeenskap voorgestel dat 'n Europese Monetêre Unie (die sogenaamde EMU) tot stand gebring word. Na verskeie onderhandelinge het dit tot die sogenaamde Maastricht-verdrag in Februarie 1992 gelei (Duperrut 1998: 212 - 213). Hierdie belangrike Verdrag het vyf samevoegingskriteria gestel, waarvan twee op die gebied van fiskale beleid was:

- (1) Die eerste kriteria was die vermyding van “oormatige begrotingstekorte deur die owerheid”, soos beskryf in Artikel 104c van die Verdrag; en
- (2) tweedens is die vereiste dat die standhouendheid of volhoubaarheid van die owerheid se finansiële posisie nie in drang moet kom nie (volgens Artikel 109j).

Die waardes van bogenoemde kriteria (of anders gestel begrotingsreëls) is vervat in die “Protocol on the Excessive Deficit Procedures”⁴. Wat egter vir hierdie studie van belang is, is die gebruik van die Algemene Owerheid in beide berekeninge (van die begrotingsaldo en die staatskuld tot BBP-verhouding).

Die Maastricht-verdrag is ook van belang vir Suid-Afrika - daar is gereelde aanduidings dat die finansiële markte die 3%-waarde vir die begrotingstekort, soos ook in die regering se huidige GEAR-beleid voorgestel is, as 'n wesentlike en aanvaarbare teiken beskou. Internasionale organisasies en finansiële markte oefen druk uit op lande om na die 3%-teiken te strew, as 'n aanduiding van *gesonde fiskale beleid*, alhoewel daar geen rede bestaan dat hierdie limiet optimaal vir 'n individuele land of vir 'n monetêre unie is nie (Duperrut 1998: 230).

1.4.3 Nieu-Seeland en Australië

Wat duidelik merkbaar is van die radikale (en grootliks suksesvolle) fiskale

4. Die waardes is 3,0% en 60,0% van BBP vir die tekorte en die staatskuld tot BBP-verhouding, onderskeidelik.

hervorming in lande soos Nieu-Seeland en Australië, is die grootskaalse hervormings op die gebied van rekenkundige en finansiële stelsels van die owerheid.

Volgens Scott (1996: 63 - 64) word owerheidsdepartemente in Nieu-Seeland jaarliks verplig om die volgende finansiële state op te stel (en beskikbaar te stel):

- (1) 'n staat van finansiële posisie;
- (2) 'n bedryfsrekening;
- (3) 'n staat van kontantvloei;
- (4) 'n staat van doelwitte;
- (5) 'n staat van dienslewering;
- (6) 'n staat van uitstaande verpligtinge;
- (7) 'n staat van gebeurlikheidsverpligtinge;
- (8) 'n staat van enige onbewilligde uitgawes; en
- (9) 'n staat van rekenkundige praktyke.

Verder moet die owerheid se finansiële state, met inbegrepe van die inligting wat vanaf die individuele departemente verkry is, die volgende lys van dokumente bevat:

- (1) 'n staat van verantwoordelikhede en verpligtinge;
- (2) 'n staat van alle lenings;
- (3) 'n staat van ongemagtige uitgawes;
- (4) 'n staat van onvoorsiene en nooduitgawes;
- (5) 'n staat van bewaringsfondse;
- (6) notas tot die finansiële state; en
- (7) 'n verslag van die Ouditkantoor.

Al bogenoemde state word volgens die toevalbeginsel⁵ opgestel en omvat die totale owerheid (Scott 1996: 64).

Nieu-Seeland is duidelik een van die lande wat die verste gevorder het op die gebied

5. Die beginsel is beter in Engels as die "accrual principle" bekend.

van hervorming van die owerheid se finansiële state, en gevolglik ook owerheidstatistieke. Daar bestaan ook wetlike verpligtinge ten opsigte van die publikasie van owerheidsinligting, soos vervat in die “Fiscal Responsibility Act” en die “Public Finance Act”, albei van 1994 (Scott 1996: 66). Die publikasie van die Balansstaat vir die Nieu-Seelandse Owerheid is daarom 'n unieke eienskap van die hervormings (Scott 1996: 67) en maak Nieu-Seeland een van die min lande waar die *netto waarde-konsep* met vrug gebruik word.

In Australië word ook nie net die konvensionele begrotingsaldo gebruik nie. Hierdie gewone saldo word ook aangevul deur die sogenaamde “saldo aangepas vir die waarde van staatsbates”⁶.

1.4.4 Die Verenigde State van Amerika (VSA)

In die tagtigerjare het verskeie ontwikkelde lande pogings aangewend om hulle hoë begrotingstekorte te verlaag. Die VSA het ook sy tekort van die hoë vlak van 6,3% van BBP in 1983, tot 3,0% in 1994, verlaag. Alhoewel 'n grondwetlike aanpassing om 'n gebalanseerde begroting teen die jaar 2002 te hê, in 1995 met 'n klein meerderheid verwerp is, was die Kongres steeds ernstig oor die voorneme om die tekort te verminder (Corsetti en Roubini 1996: 408) en het die VSA gevolglik in 1998, vir die eerste keer in jare 'n begrotingsurplus van 0,8% gehad.

Die VSA gebruik slegs die federale begrotingsaldo, en die kongres is nie geïntereesd in die saldo's van ander owerheidsvlakke, soos die state en plaaslike owerhede nie.

1.4.5 Gevolgtrekking

Die vraag is nou hoe sodanige internasionale tendense die situasie in Suid-Afrika beïnvloed. Aspekte wat toegelig moet word sluit in: Watter invloed behoort

6. Hierdie inligting is tydens besoek aan die IMF in Augustus 1998 deur mnr. Bill Allan van die “Fiscal Affairs Department” bevestig.

sogenaamde begrotingsreëls, soos in die geval die Maastricht-verdrag, in die toekoms op die Suidelike Afrikaanse Ontwikkelings-gemeenskap uit te oefen? Moet Suid-Afrika sy begrotingsmikpunte vir die Nasionale Owerheid na die Algemene Owerheid verskuif?

Behoort Suid-Afrika, soos Nieu-Seeland, na 'n netto waarde-konsep en die opstel van 'n omvattende balansstaat as deel van wetlike vereistes, soos met die sogenaamde "Fiscal Responsibility Act", te beweeg? En, ten slotte, moet Suid-Afrika soos die VSA, op die federale (óf nasionale) vlak sy fiskale doelwitte stel en die ander vlakke van owerheid wat volgens die Grondwet van 1996 bepaalde magte het, ignoreer?

Wat belangrik is om in gedagte te hou by die beantwoording van bogenoemde vrae, is die huidige vlak van ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika en daarmee saam sekere beperkinge op die beskikbaarheid van die relevante data. Nuwe ontwikkelings op die gebied van owerheidstatistieke by internasionale organisasies soos die IMF, kan ook in dié verband 'n rol speel. In die gedeelte wat nou volg, word databeperkinge in Suid-Afrika wat hierdie studie beïnvloed het, kortliks bespreek.

1.5 DATABEPERKINGE IN SUID-AFRIKA

Sover moontlik is gepoog om data ten opsigte van die totale openbare sektor vir die ondersoek te gebruik. Data is egter soms meer geredelik op nasionale, sentrale of algemene owerheidsvlak beskikbaar. Die data word tans in Suid-Afrika hoofsaaklik volgens die kontantbasis (die sogenaamde GFS-metode) bereken en kan primêr vanaf die Departement van Finansies en die Suid-Afrikaanse Reserwebank verkry word. Die tydperk van ontleding word deur die beskikbaarheid van data bepaal, maar daar is gepoog om die data vanaf 1980 in te samel.

Wat die gebruik van owerheidsinligting in Suid-Afrika egter bemoeilik, is die grondwetlike veranderinge na 1994, wat sekere funksies aan laer vlakke van owerheid soos die provinsies, afwentel. Suid-Afrika het nou 'n provinsiale bestel

waarvolgens oordragte gedoen word na die verskillende provinsies wat die berekening van 'n *verteenwoordigende óf omvattende* fiskale indikator bemoeilik.

Lande soos Nieu-Seeland en Australië het al ver gevorder met hervorming ten opsigte van owerheidsinligting en stel alle rekeninge volgens die “accrual” of toevals-beginsel op. Dit is gevolglik vir hulle makliker om, byvoorbeeld, 'n balansstaat vir die owerheid te bereken. Suid-Afrika het nog baie werk in dié verband nodig. Behalwe vir onder meer Schoeman (1996) is nog min navorsing oor hierdie onderwerp in Suid-Afrika gedoen.

Suid-Afrika het egter sedert 1997, talle ander hervormings op die gebied van owerheidsfinansies van stapel laat loop - soos die Mediumtermyn Begrotings-raamwerk (die sogenaamde MTEF), wat die opstel van begrotings deur die staatsdepartemente meer omvangryk gemaak het. Dit het egter tot 'n magdom addisionele en nuttige inligting gelei wat nou vir die eerste keer in Suid-Afrika vrylik beskikbaar is. Dit is in ooreenstemming met regeringsbeleid van groter deursigtigheid van beleid.

1.6 INTERNASIONALE ERVARINGS EN OPLOSSINGS VIR DIE DATA-PROBLEME

Die Internasionale Monetêre Fonds (IMF) het in 1996, 'n aantal radikale veranderinge ten opsigte van owerheidsfinansies aangekondig (1996: 1 - 3). Die voorstelle is aan die lidlande vir hulle kommentaar gestuur. Na verwagting sal 'n nuwe “Manual on Government Finance Statistics” teen die einde van 2000 bekend gestel word.

Heelwat radikale veranderinge word in die definisies en berekening van die owerheid se finansiële data in die dokument voorgestel.

1.6.1 Vernaamste voorstelle van die IMF rakende veranderinge in owerheidsdata

Een van die vernaamste veranderinge is die beweging vanaf 'n kontantbasis rekeninghouding na die toevalbeginsel, die sogenaamde “accrual accounting” (IMF 1996: 5). Die nuwe voorstelle van die IMF fokus op die breër definisie van die owerheid, naamlik die Algemene Owerheid. Dit is ook in ooreenstemming met die nuutste ontwikkelinge op die gebied van die Nasionale Rekeninge, die SNA 1993, asook die vyfde uitgawe van die Betalingsbalanshandleiding, en die beoogde handleiding vir die hantering van monetêre en finansiële data (IMF 1996: 3).

Die nuwe GFS is ook meer toeganklik gemaak vir alle tipes ekonomieë, met stappe wat gevolg kan word om die volle datastel oor 'n tydperk te kan opbou. Daar word algemeen erken dat internasionale standaarde vir die samestelling van data (en ook owerheidsdata), nodig is vir gesonde fiskale beleidvoering (IMF 1996: 5).

Verdere veranderinge sluit onder meer die volgende in:

- (1) alle transaksies wat finansiële bates en laste insluit word as finansiering geklassifiseer;
- (2) alle gebeurlikheidsbates of -laste word in die berekening van die balansstaat uitgesluit;
- (3) netto lenings aangegaan (selfs ook vir beleidsdoeleindes) word nie meer as uitgawes gereken nie, maar as finansiering; en
- (4) begrotingstekorte (of -surplusse) word slegs op kontantransaksies bereken - alle ander soortgelyke konsepte, die sogenaamde “balanserende items” word direk van die verskil tussen die groepe items in die Balansstaat en die Geïntegreerde Staat van Voorrade en Vloeië afgelei (IMF 1996: 27).

'n Aantal balanserende items wat deur die IMF voorgestel word is onder meer bruto owerheidsbesparing, eie besparings (bruto besparings min oordragte ontvang), netto lenings, die beleidsverwante transaksie-balans, netto waarde, die verandering in netto

waarde, operasionele saldo en die ekonomiese saldo (IMF 1996: 34 – 35).

Die kontantbegrotingsaldo (soos bereken op beleidsverwante transaksies), toon die meeste ooreenstemming met die totale of konvensionele begrotingsaldo wat voorheen deur die IMF gebruik is. Die voorstel vir die opstel van balansstate vir die owerheid geniet ook baie aandag. Die onlangse suksesse in lande soos Nieu-Seeland en Australië met soortgelyke hervormings het ook stukrag aan die voorstelle verleen.

Suid-Afrika het, alhoewel daar ook in die afgelope tyd heelwat verbeterings in die owerheidsinligting plaasgevind het, nog talle probleme om 'n eenvormige stelsel van *owerheids-finansiële datareekse daar te stel. Probleme ontstaan ook soms omrede daar nie duidelikheid is wie van die rolspelers vir die insameling van watter inligting verantwoordelik is nie. Watter soort inligting ingesamel moet word, is soms ook 'n dispuut.*⁷

In hierdie studie sal met die ontwikkeling van 'n aantal alternatiewe fiskale indikatore gepoog word om die inligting tot die beskikking van die beleidmaker en die fiskale analis in Suid-Afrika uit te brei. Waar nodig, sal gebreke in die data geïdentifiseer word sodat daar in die ontwikkeling van nuwe stelsels aandag hieraan gegee kan word.

1.7 BENADERING WAT IN DIE STUDIE GEVOLG IS

Die benadering wat in hierdie studie gevolg is, is sterk deduktief van aard. Op grond van die resultate van die empiriese studie, sal gepoog word om algemene afleidings oor die bruikbaarheid van alternatiewe fiskale indikatore in die Suid-Afrikaanse konteks te maak.

Die studie kan in vier dele verdeel word.

7. Dit was onder meer die rede waarom die Departement van Finansies tesame met die Suid-Afrikaanse Reserwebank in 1999 'n komitee ("Public Finance Statistics Committee") geskep het.

Deel I bevat hoofstukke 1 tot 5 en handel oor die *Inleiding, Teorie en Empiriese Studies*, terwyl Deel II die *Empiriese Ontledings en Resultate* bespreek. Deel III en Deel IV bevat die Bibliografielys en die Bylaes onderskeidelik.

Deel I se hoofstukke handel oor die teoretiese perspektiewe ten opsigte van die begrotingstekort, die verwantskap tussen begrotingstekorte en staatskuld, die gebreke van die konvensionele begrotingstekort, en die moontlike alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort. Heelwat aandag word aan die identifisering van hierdie alternatiewe indikatore geskenk, omdat dit die basis vorm van die daaropvolgende empiriese studie. Hierdie gedeelte handel dus om veel meer as net die definisie van die begrotingstekort maar die breë agtergrond word as belangrik beskou vir voldoende voorafkennis vir die herdefiniëring van die tekort.

In die volgende deel (Deel II) word van hierdie alternatiewe indikatore vir Suid-Afrika bereken en in die laaste hoofstuk word dit met die konvensionele begrotingstekort, wat tans algemeen in Suid-Afrika gebruik word, vergelyk. Die internasionale gebruik van alternatiewe tekorte word ook kortliks bespreek - soos die nuwe ontwikkelinge rakende die Maastricht-verdrag in Europa, fiskale hervormings in Nieu-Seeland en die Verenigde State van Amerika se begrotingstekortverminderingsprogram.

In die laaste hoofstuk word die nuwe internasionale ontwikkelings op die gebied van owerheidstatistiek en die verwagte invloed wat dit op Suid-Afrika se gebruik van die konvensionele en ander tekorte uitoefen, bespreek. Waar moontlik, word aanbevelings vir Suid-Afrika ten opsigte van die alternatiewe begrotingsaldo's gemaak.

1.8 SAMEVATTING

In hierdie studie is die hipotese gestel en getoets: Die gewone of konvensionele begrotingstekort wat huidiglik in Suid-Afrika gebruik word is nie alleen geskik vir

fiskale analise nie en moet aangevul word met alternatiewe definisies van die begrotingstekort. Daar is dus gepoog om antwoorde op die volgende vrae te vind:

- (i) Indien aanvaar word dat die konvensionele tekort nie meer geskik is nie, wat kan daaraan gedoen word? Watter stappe moet geneem word?
- (ii) Wat was die uitkoms van hierdie stappe soos in (i)?
- (iii) Hoe bruikbaar is dit vir Suid-Afrika?

'n Baie algemene oorsig oor beste praktyke toon dat daar talle moontlike plaasvervangers bestaan vir die definisie van die begrotingstekort, maar dat dit nodig is om die plaasvervangers of alternatiewe in die Suid-Afrikaanse konteks te beskou. Talle van die moontlike alternatiewe maatstawwe is nie bruikbaar vir Suid-Afrika nie, bloot omrede daar tans nie die nodige inligting beskikbaar is om die alternatiewe te bereken nie. Wat teoreties moontlik blyk te wees, is nie altyd moontlik in die praktyk nie. Die alternatiewe definisies van die begrotingstekort bied egter aan beleidmakers en analiste van fiskale beleid veel meer inligting wat tot meer effektiewe beleid en ekonomiese analise sal lei.

In die volgende hoofstuk word die rol en betekenis van begrotingstekorte bespreek volgens die verskillende denkskole.

HOOFSTUK 2

DIE ROL EN BETEKENIS VAN BEGROTINGSTEKORTE VOLGENS BREë EKONOMIESE DENKRIGTINGS

A budget deficit is like sin. To most of the public it is morally wrong, very difficult to avoid, not always easy to identify, and susceptible to considerable bias in measurement.

(Eisner 1984)

2.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word verskillende teoretiese perspektiewe ten opsigte van begrotingstekorte saamgevat. Die vernaamste denkskole se standpunte oor fiskale beleid, die rol van die owerheid, staatskuld en veral begrotingstekorte, word uiteengesit, met klem op die Klassieke, die Keynesiaanse, die Ricardiaanse en die Neo-klassieke benaderings. Gegewe die verskillende teoretiese perspektiewe, verskil die sienings oor die belangrikheid en die gebruikswaarde van 'n begrotingstekort as 'n fiskale maatstaf.

Die belangrikste doel van die hoofstuk is gevolglik om die teoretiese grondslag vir die latere empiriese gedeelte te lê.

2.2 DIE VERNAAMSTE TEORETIESE PERSPEKTIEWE TEN OPSIGTE VAN BEGROTINGSTEKORTE EN STAATSKULD

2.2.1 Die Klassieke benadering tot begrotingstekorte en staatskuld

2.2.1.1 Inleiding

Moderne ekonomiese teorie het sy oorsprong te danke aan 'n analise van die markstelsel deur die Klassieke ekonome in die laat agtiende en vroeë negentiende eeue. Die vader van die Klassieke skool was Adam Smith wat met sy boek *The Wealth of Nations* in 1776 sy analise hoofsaaklik op die reële kant van die ekonomie gefokus het en 'n ondergeskikte rol aan geld in sy analyses toegeken het (Gill 1967;

27). Ricardo, J.S. Mill, Marshall, Say en Malthus was navolgers van die denke van Adam Smith. Die tydperk tot die Keynesiaanse revolusie van die dertigerjare van hierdie eeu word algemeen as die era van die Klassieke ekonomiese teorie beskou. Ackley (1978: 84) beskryf egter die Klassieke ekonomie as die teorie wat ontwikkel het vanaf Adam Smith (1776) tot dié van Alfred Marshall (1890). Vir doeleindes van hierdie studie sal die Klassieke periode ook tot en met die koms van Marshall in ongeveer 1890 beskou word. Twee baie belangrike grondbeginsels van beide die Klassieke en die Neo-klassieke benaderings tot ekonomiese teorie is die *Wet van Say* en die *kwantiteitsteorie van geld* (Mohr en Rogers 1987: 336). Hiervolgens is werkloosheid en ander ekonomiese probleme slegs tydelike verskynsels wat deur eksterne invloede veroorsaak word. Die ekonomie sal daarom altyd terugbeweeg na die volle-indiensnamevlak met stabiele pryse, aldus die aanhangers van die Klassieke teorie.

2.2.1.2 *Die Klassieke benadering ten opsigte van die rol van die owerheid, fiskale beleid, begrotingstekorte en staatskuld*

Een van die vernaamste kenmerke van die Klassieke skool was die siening dat die ekonomie beter funksioneer met vrye en private inisiatief as met owerheidsinmenging. Dié siening word as Klassieke liberalisme beskou waar die sosiale etiek bepaal dat die vryheid en onafhanklikheid van 'n individu vooropgestel móét word. Hierdie politieke raamwerk impliseer 'n minimum rol vir die owerheid in die ekonomie, alhoewel sekere kollektiewe dienste soos openbare programme vir werkskepping en verdediging, wel deur die owerheid verskaf mag word. Adam Smith en sy navolgers was ondersteuners van dié Klassieke liberalisme.

Owerheidsinmenging moet dus volgens die Klassieke skool minimaal wees (Bowden 1981: 49; Gill 1967: 12). Volgens Smith (Bowden 1981: 49) sal die natuurlike wette van die markproses, wat die werking van die ekonomiese stelsel reël, deur owerheidsinmenging versteur word. Owerheidsoptrede sal 'n land se welvaart verminder en die ekonomiese welstand van die inwoners verlaag. Die owerheid mag ook nie hulpbronne aanwend op goedere en dienste waarop die inwoners nie self sou

bestee het nie (Gill 1967: 49). In die ontledings van die Klassieke ekonomiese stelsel is die owerheid dus gewoonlik afwesig (Cochrane 1970: 27).

Hierdie beperkte rol van die owerheid wat Smith en die ander Klassieke ekonome (en hulle voorgangers, die Fisokrate) voorsien het, was in kontras met die sienings van die Merkantiliste. Die Merkantiliste was ten gunste van 'n rol vir die owerheid in die ekonomie om die ekonomie te stuur in die rigting van 'n verhoging van nasionale welvaart en die verkryging van mag (Bowden 1981: 33).

In die Klassieke teorie word daar gewoonlik tussen kapitale en lopende uitgawes in 'n owerheidsbegroting onderskei. Kapitaalluitgawes kan wel deur skuld gefinansier word en lenings is daarom aanvaarbaar omrede die kostes en voordele van kapitaal deur toekomstige generasies gedeel kan word. Lopende uitgawes kan weer deur belastinge gefinansier word (Rock in Rock (red.) 1991: 19 - 20).

Adam Smith skryf die voorkoms van staatskuld aan drie invloede toe: (1) die begeerte van politici om te bestee; (2) die ongewildheid van belastinge; en (3) die gewilligheid van kapitaliste om lenings aan te gaan (Fink en High 1987: xiv). Smith lewer skerp kritiek teen staatskuld, want volgens hom lei staatskuld tot hoër belastinge en inflasie wat diegene wat oorbestee beloon en dié wat spaar, straf. Staatskuld verswak ook die produktiewe kapasiteit van 'n land en sal selfs welvarende lande vernietig. Karl Marx, soos Smith, kritiseer ook die gebruik van staatskuld, maar die basis van sy kritiek is geleë in sy sienings oor die uitbuiting van arbeid (Fink en High 1987: xiv).

Klassieke ekonome het gevolglik geglo dat fiskale beleid oneffektief is. 'n Begrotingstekort kan egter met 'n uitbreidende geldvoorraad gepaard gaan. Fiskale beleid behels gewoonlik veranderinge in owerheidsbesteding en/of in die vlak van belastinge. Dit beteken 'n verandering in die direkte vraag na goedere en dienste van die owerheid óf 'n direkte impak op private vraag na goedere en dienste. Indien die owerheid meer bestee (soos om werk vir werkloses te skep), sal die hoër besteding deur hoër belastinge gefinansier moet word en sal private besteding deur die hoër

belasting verminder word (tot dieselfde mate as die verhoging in owerheidsbesteding). Fiskale beleid het dus geen waarde as 'n stabilisasie-instrument nie (Ackley 1978: 149 - 150). Maar indien verhoogde owerheidsbesteding deur middel van geldskepping gefinansier word, sal daar 'n toename in die vraag na goedere en dienste wees. Dit sou beteken dat owerheidsfinansies as 'n *instrument van monetêre beleid* gebruik word. Klassieke ekonome beskou monetêre beleid as 'n belangriker en kragtiger owerheidsbeleidsinstrument wat stabiele pryse en volle indiensname kan verseker.

Verder behels die *Klassieke benadering* dat daar *geen* rol vir kompenserende fiskale beleid is nie. Die beginsel van gebalanseerde begrotings behoort te geld. Begrotingstekorte en staatskuld is hiervolgens gevaarlike en onbruikbare instrumente. Die Klassieke benadering veronderstel ook dat oordragte van die las van staatskuld tussen generasies outomaties plaasvind. Volgens die sogenaamde *gesofistikeerde Klassieke benadering* (Cooper 1988: 288 - 289), soos deur Buchanan voorgestel word, word die las van staatskuld altyd oorgedra ongeag van die invloed wat dit op die keuse tussen investering en verbruik het. Die las word ook gedefinieer in terme van die vryheid van keuse - die keuse tussen belasting en staatskuld. Toekomstige generasies het ten opsigte hiervan geen vryheid nie en die huidige generasie kan hulle dus *uitbuit*. Opsommend kan dus gesê word dat die las van staatskuld ten alle tye oorgedra word. Daarom is Buchanan 'n voorstander van die beginsel van 'n gebalanseerde begroting en huldig hy die standpunt van 'n billike en regverdige behandeling oor alle generasies.

2.2.1.3 'n Gebalanseerde Begroting

'n Tradisionele benadering om die begrotingstekort te evalueer wat deur die Klassieke ondersteun word, is die benadering van 'n gebalanseerde begroting. 'n Gebalanseerde begroting beteken hoofsaaklik die gelykstelling van inkomste en uitgawes oor 'n tydperk. Tradisioneel was dit die basis van 'n gesonde fiskale beleid aangesien dit onverantwoordelike owerheidsbesteding aan bande lê en bydra tot sakevertroue. Lenings kon egter nog onder bepaalde omstandighede aangeaan word.

Dit mag plaasvind indien lenings as 'n metode om inkomste te verkry, gebruik word sodat 'n styging in belastings afgestel of uitgestel kan word. Lenings is steeds slegs vir buitengewone uitgawes en is ook slegs tydelik van aard.

2.2.1.4 *Gevolgtrekking*

'n Begrotingstekort kan op drie maniere gefinansier word, naamlik deur 'n verhoging in belastings, lenings of deur geldskepping. Indien belastings verhoog word, sal die verhoging in owerheidsbesteding geneutraliseer word deur 'n ooreenstemmende afname in private besteding. Finansiering deur lenings veroorsaak 'n styging in rentekoerse wat tot 'n daling in private investering en verbruik kan lei. Sodoende kan die private sektor deur die owerheid verdring word. Indien die begrotingstekort deur middel van geldskepping gefinansier word, sal die gevolglike toename in die geldvoorraad nie private verbruik beïnvloed nie (Edgmand 1983: 438).

Soos voorheen genoem, was die Klassieke ekonome teen enige owerheidsinmenging in die ekonomie gekant en het hulle ook geglo dat fiskale beleid oneffektief is. Gevolglik was hulle geheel en al teen die gebruik van tekortfinansiering gekant.

2.2.2 **Die Neo-klassieke benadering tot begrotingstekorte en staatskuld**

2.2.2.1 *Inleiding*

Teen die begin van die 1840s het veral Duitse ekonome die Klassieke aannames toenemend verwerp (Cochrane 1970: 59). Tussen die jaar 1870 tot ongeveer die Eerste Wêreldoorlog, het 'n nuwe skool ekonome bekend as die Neo-klassiekes op die voorgrond getree. Lede van die Skool het sekere Klassieke teorieë herkonstrueer om veranderinge wat sedert die begin van die vroeë negentiende eeu plaasgevind het, in berekening te neem (Hennings en Samuels 1990: 3). Die leiers van die skool was Jevons (in Brittanje), Menger (Oostenryk) en Walras (Frankryk). Navolgers was onder andere Marshall, Von Böhm-Bawerk, Pareto, Clark en Fisher.

jaar-tot-jaar verandering fokus.

2.2.2.3 *Die invloed van begrotingstekorte en staatskuld op die ekonomie volgens die Neo-klassieke skool*

(a) Inleiding

Neo-klassieke ekonome het verskillende sienings oor begrotingstekorte en staatskuld en die invloed daarvan op die ekonomie. In die gedeeltes wat volg, sal kortliks na van dié vernaamste sienings verwys word.

Volgens die Neo-klassieke benadering is die ekonomie in ewewig teen 'n natuurlike werkloosheidskoers. Beleid, insluitende fiskale beleid, is gewoonlik oneffektief. 'n Belangrike afweging bestaan volgens die Neo-klassieke siening tussen huidige en toekomstige verbruik. Staatskuld (óf 'n begrotingstekort) beteken dat belasting nie nou gehê word nie, maar tot later uitgestel word (Gramlich in Rock (red.) 1991: 173). Die Neo-klassieke siening kan in vier kerngedagtes soos deur Gramlich (Rock (red.) 1991: 174) voorgestel is, uiteengesit word: (1) begrotingstekorte verlaag nasionale besparing; (2) die verlaging in nasionale besparing verminder investering en netto uitvoere; (3) hierdie verlaging van investering en netto uitvoere lei tot 'n vermindering in toekomstige lewenstandaarde; en (4) die verlaging in nasionale besparings is ongewens.

'n Standaard Neo-klassieke model van ekonomiese teorie rakende begrotingstekorte (Bernheim 1989: 57) beskik onder meer oor drie belangrike kenmerke. Eerstens word individuele verbruik geoptimaliseer waar die leen en uitleen van fondse teen markverwante rentekoerse kan plaasvind. Tweedens het individue ook beperkte lewens en elke individuele verbruiker vorm deel van 'n generasie van verbruikers. Opeenvolgende generasies oorvleuel mekaar ook. Derdens word volmaakte mededinging in alle tydperke veronderstel. Herverdeling tussen generasies vind plaas wanneer fiskale beleid daartoe lei dat huidige generasies bevoordeel word ten koste van toekomstige generasies. 'n Begrotingstekort kan in hierdie raamwerk as 'n herverdeling van bronne oor generasies beskou word (Kotlikoff 1984: 549).

In Rosen (1992: 452 - 453) se bespreking van 'n *Neo-klassieke model* beklemtoon hy dat wanneer die owerheid met 'n projek begin, fondse uit die private sektor onttrek word. Staatskuld laat toekomstige generasies met 'n laer kapitaalvoorraad - hulle is dus minder produktief en het ook 'n laer inkome. Dié verdringing van private investering lei tot hoër rentekoerse. Hierdie standpunt is egter moeilik om empiries te bewys, maar word teoreties redelik algemeen aanvaar (Rosen 1992: 453).

Teen hierdie agtergrond moet die invloed van begrotingstekorte op die ekonomie van nader beskou word.

(b) Begrotingstekorte en investerings- en verbruiksteorieë

Volgens die Neo-klassieke siening beplan verbruikers hulle verbruik oor hulle lewensiklus. Begrotingstekorte verhoog totale verbruik oor die leeftyd van huidige verbruikers deur middel van die verskuiwing van belasting na 'n volgende generasie van verbruikers (Bernheim 1989: 55). Gegewe 'n algemene ewewigsbenadering lei dié hoër verbruik tot laer besparings. Rentekoerse moet dus toeneem om kapitaalmarkte in ewewig te bring. Dié hoër rentekoerse lei tot die verdringing van private investering in die ekonomie (Kotlikoff 1984: 549 - 550; Bernheim 1989: 55 - 56).

Bogenoemde siening sou kon veronderstel dat begrotingstekorte wel 'n invloed op private verbruik en investering het. 'n Kontrasterende opinie word deur Tanner (1979: 317 - 318) uitgespreek in sy bespreking van *oorvleuelende-generasies-model*. Hiervolgens sal elke individuele verbruiker sy erflating só beplan dat die nut van elke individu nie net afhang van sy eie verbruik nie, maar ook van dié van sy onmiddellike erfgename. Huidige belastingbetalers sal nie ten koste van hulle erfgename verbruik nie, hulle sal eerder hul besparings verhoog sodat hulle erflatings onaangetas bly, ongeag die grootte van 'n begrotingstekort. Die gevolgtrekking is duidelik: 'n begrotingstekort stimuleer nie totale vraag (óf private verbruik) in die ekonomie nie. Fiskale beleid is dus volgens die Neo-klassieke siening nie so 'n effektiewe

beleidsinstrument nie (Tanner 1979: 319).

(c) Begrotingstekorte, ekonomiese groei en besparing

Gegewe die skaarsheid van hulpbronne, sal enige oordrag (positief óf negatief) aan 'n ouer generasie deur ander persone (soos 'n jonger of toekomstige generasie) betaal moet word. Begrotingstekorte herverdeel dus hulpbronne vanaf jonger na ouer generasies. Herverdeling tussen generasies is slegs een van 'n aantal moontlike fiskale optredes wat die owerheid kan volg, maar dit is ook die basis vir sommige ontledings van tekortfinansiering (Kotlikoff 1984: 553 - 555).

'n Lewensiklusmodel kan 'n aanduiding van die impak van besparings tussen generasies bied. Dit kan ook 'n verklaring bied vir die gedrag van huishoudings wat poog om optimale keuses te maak ten opsigte van besparings en die hoeveelheid werk oor hulle leeftyd. Hierdie besluite word beperk deur die hoeveelheid inkome wat hulle verdien. (Hulle kan nie meer verbruik as wat hulle verdien nie). Daar word veronderstel dat huishoudings nie oordragte maak of van ander generasies ontvang nie. Elke generasie sorg net vir homself en verbruik ook alle oordragte wat hy ontvang.

Volgens die lewensiklusmodel neem die marginale geneigdheid om te verbruik toe met ouderdom. Die verbruiksbesteding van ouer generasies is gevolglik hoër as dié van jonger generasies. Totale private verbruik is hoër terwyl totale besparings afneem. Indien 'n begrotingstekort dan sou beteken dat oordragte na ouer generasies plaasvind, sal verbruik toeneem en besparings in die ekonomie afneem (Kotlikoff 1988: 791).

2.2.2.4 *Gevolgtrekking*

Volgens die Neo-klassieke benadering speel begrotingstekorte 'n belangrike, 'n minder belangrike of selfs geen rol as 'n maatstaf van fiskale beleid in die ekonomie nie.

Dit blyk dat die begrotingstekort wat algemeen gebruik word volgens die Neo-klassieke benadering nie 'n goed gedefinieerde maatstaf is nie. Die begrotingstekort is slegs 'n arbitrêre rekenkundige konstruksie waar die waardes afhang van die metode van klassifikasie van die owerheidsuitgawes en -ontvangstes. In 'n Neo-klassieke model kan die owerheid enige standhouende fiskale beleid uitvoer terwyl hy gelyktydig sy boekhouding só bedryf dat dit enige surplus of tekort of selfs 'n gebalanseerde begroting kan reflekteer. **Bogenoemde benadering gaan nou saam met die basiese Neo-klassieke benadering dat fiskale beleid oor die algemeen 'n oneffektiewe beleidsmaatreël is.**

2.2.3 Die Keynesiaanse benadering tot begrotingstekorte en staatskuld

2.2.3.1 Inleiding

Die Keynesiaanse benadering tot ekonomiese denke het ontwikkel na John Maynard Keynes in 1936 *The General Theory of Employment, Interest and Money* gepubliseer het. Hy was een van die eerste ekonome wat die mislukking van die Klassieke teorie om die volgehoue werkloosheid van die 1930s te verklaar, geïdentifiseer het en om beleidsvoorskrifte aan te bied wat dié situasie kon oplos. Sy werk het 'n groot impak op ekonomiese denke gehad en het tot die sogenaamde Keynesiaanse Rewolusie in die makro-ekonomie gelei (Ackley, 1978: 158). Volgens Keynes is daar geen outomatiese neiging in die ekonomie wat sal verseker dat totale produksie by die volle-indiensnemingsvlak is nie. Dié gevolgtrekking het gelei tot die idee dat dit die verantwoordelikheid van die owerheid is om die totale vraag te verhoog ten einde volle-indiensneming te bereik.

Soos Fink en High (1987: xv) dit stel: ... *In urging the government to run up the deficit, even if the expenditure is for something useless, Keynes breaks with the writings of Smith and Marx.* Die Keynesiane glo ook dat beide fiskale en monetêre beleid nodig is om volle indiensname te verseker. Staatskuld kan wel gebruik word om hierdie doelwit te bereik (Rock in Rock (red.) 1991: 19 - 20). 'n Konvensionele Keynesiaanse siening sou ook beteken dat, gegewe 'n sekere vlak van

owerheidsbesteding, staatskuldgefinansierde belastingverlaging, totale vraag in die ekonomie sal stimuleer (Dalamagas 1993: 45).

Volgens Buchanan in Fink en High (1987: 102 - 107) is die toenemende styging in staatskuld en die begrotingstekort aan 'n verval van morele waardes toe te skryf. Hierdie siening is veral deur Keynes gepropageer (Buchanan in Fink en High 1987: 104 - 105). Sy idees het tot die vernietiging van Klassieke waardes ten opsigte van skuld gelei. Die onderskeid tussen *gebruik* (binne perke verbruik soos om net onmiddellike behoeftes te bevredig) van bestaande kapitaalvoorraad en ander bates van 'n land én die *totale opgebruik* (totale verbruik) daarvan, het tydens die Keynesiaanse rewolusie verdwyn.

Met die ontwikkeling van demokrasie kan sekere politieke besluite ook tot 'n moontlike verhoging in staatskuld lei - almal wil net die voordele geniet sonder om daarvoor te betaal (Fink en High 1987: 105). Soos Buchanan dit stel: ... *The human animal, in modern political structures, has chosen to eat up the capital stock of his nation* (Fink en High 1987: 105).

Volgens Buchanan (Ibid: 106) is die beste oplossing vir dié sogenaamde vernietiging van fiskale moraliteit, gekose begrotingsbeperkinge soos om fiskale reëls ten opsigte van die begrotingstekort op te stel. Rationele beperkinge, soos 'n gebalanseerde begroting, kan as plaasvervangers vir morele waardes dien. Norme vir fiskale optrede kan gevolglik tot 'n nuwe morele stelsel lei (Fink en High 1987: 103).

2.2.3.2 *Die Keynesiaanse benadering ten opsigte van die rol van die owerheid en fiskale beleid*

Volgens die Keynesiaanse benadering is die owerheid in staat om die totale vraag in die ekonomie te verhoog. Dit kan op twee maniere gedoen word: deur hoër verbruiksbesteding en investering deur die owerheid óf deur die verlaging van belastinge (Ackley 1978: 192). Een van die implikasies van dié teorie is dat begrotings nie op die kort termyn gebalanseer hoef te word nie. 'n Fiskale beleid wat

tot 'n stabiele totale vraag lei, sal inflasie asook werkloosheid oor die sakesiklus verminder en tot netto voordele vir die gemeenskap oor die langer termyn lei (Chrystal en Thornton 1988: 51 - 52). 'n Begrotingstekort is slegs 'n tydelike hulpmiddel en is gevolglik in kontras met die ortodokse of Klassieke siening dat geen tekort op die begroting, selfs oor die kort termyn, aanvaarbaar is nie (Heyns 1991: 386).

2.2.3.3 *Die invloed van begrotingstekorte en staatskuld op die ekonomie*

(a) Inleiding

Die sogenaamde Keynesiaanse rewolusie het 'n belangrike verandering in die tradisionele standpunte oor begrotingstekorte en fiskale beleid teweeggebring. In teenstelling met 'n meer langtermyn siening van die begroting, soos deur die Klassieke ekonome beklemtoon is, het die Keynesiaanse teorie die klem laat val op korttermyn implikasies soos die interaksie tussen begrotingstekorte en die totale vraag na goedere en dienste (Heyns 1991: 386 - 387). Tye van resessie wat met onderindiensname gepaard gaan, regverdig 'n tekort op die begroting om besteding te stimuleer en investering aan te moedig (Greenwald 1983: 194).

Hierdie siening van die ekonomie, wat baie steun geniet het in veral die twee dekades na 1945, het tot 'n nuwe beginsel in owerheidsfinansies gelei: dat begrotings nie gebalanseer hoef te word nie. Die Klassieke norm van gebalanseerde begrotings is vervang deur die Keynesiaanse norm van *ongebalanseerde begrotings* (Heyns 1991: 387). Begrotingstekorte was nie langer gesien as onverantwoordelike beleidvoering nie, maar eerder as noodsaaklike fiskale optrede. Die Keynesiane neem as 'n vertrekpunt die aanname dat 'n gebalanseerde begroting 'n spesifieke nut het. 'n Begrotingstekort is hiervolgens altyd uitbreidend van aard (Bernheim 1989: 62). Opsommend kan dus gesê word dat die klem in ekonomiese beleidvoering vanaf gebalanseerde begrotings na die balansering van die ekonomie geskuif het.

Volgens Eltis (1993: 360) was Keynes bereid om begrotingstekorte in resessietye te aanvaar, maar het van sy navolgers verder gegaan en enige begrotingstekort, ongeag

die grootte daarvan en sonder om die stand van die ekonomie inag te neem, aanvaar. Keynesiaanse teorie ondersteun ook nie fiskale laksheid en makro-ekonomiese populisme nie. 'n Begrotingstekort is slegs 'n sikliese stabiliserende hulpmiddel gedurende resessietye (Pereira en Dall 'Acqua 1991: 29 - 33). Daar word wel klem gelê op die belangrikheid van fiskale beleid en die rol van begrotingstekorte as komponente van totale vraag, maar die noodsaaklikheid van die gebruik van 'n kapitaalbegroting was ook deur Keynes beklemtoon. Gegewe die dissipline van 'n kapitaalbegroting word owerheidsontsparings nie altyd ontmoedig nie (Kregel 1991: 31).

Die siening wat Cooper (1988: 285 - 288) bespreek, behels die benadering van Lerner of die sogenaamde *funksionele finansiering-benadering*. Volgens hierdie benadering kan staatskuld nie 'n las wees nie, tensy private kapitaalvorming nadelig deur die skuld geraak word. Lerner fokus in hierdie Keynesiaanse perspektief op die verskille in die ekonomiese gevolge van binnelandse en buitelandse staatskuld. Sy benadering, wat as 'n neo-konvensionele siening beskou kan word, is teen die beginsel van 'n gebalanseerde begroting gekant. Lerner brei die konvensionele siening uit om dit aan te pas vir 'n situasie waar volle indiensname nie geld nie. Die las van staatskuld, veral van binnelandse skuld, kan *nie* oorgedra word nie. Volgens Lerner (Rosen 1992: 450) is daar geen las vir toekomstige generasies nie. Lede van toekomstige generasies skuld dit aan mekaar. Dié generasie is as 'n geheel ook nie in 'n slegter posisie nie omrede private verbruiksbesteding op dieselfde vlak is as voorheen.

Vervolgens word die invloed van begrotingstekorte op bepaalde ekonomiese groothede en faktore in meer detail bespreek.

(b) Begrotingstekorte en investerings- en verbruiksteorieë

Begrotingstekorte behoort volgens Bernheim (1989: 56) en Joines (1993: 729) in die Keynesiaanse tradisie 'n groot invloed op private verbruiksbesteding te hê omrede 'n groot gedeelte van die verbruikers gewoonlik kortsigtig of aan likwiditeitsbeperkings

onderhewig is. Hulle beskik oor 'n hoë geneigdheid om huidige bestebare inkome te verbruik. Indien die owerheid dus op 'n begrotingstekort (moontlik veroorsaak deur 'n tydelike verlaging in belasting) as fiskale optrede sou besluit, behoort private verbruiksbesteding baie hierdeur geraak te word (Bernheim 1989: 69). Gegewe hierdie verskynsel, speel private verbruiksbesteding 'n sentrale rol in die Keynesiaanse vermenigvuldigeranalise (Tanner 1979: 317).

In die mees eenvoudige weergawe van 'n Keynesiaanse model sal 'n verhoging van byvoorbeeld R_1 in die begrotingstekort totale produksie verhoog met die hoeveelheid gelykstaande aan die inverse van die marginale geneigdheid van besparings. In die standaard IS-LM-analise sal die hoër inkome die vraag na geld verhoog. Indien die aanbod van geld konstant bly, (dit wil sê die begrotingstekort deur langtermynlenings gefinansier word), sal rentekoerse styg. Die hoër rentekoerse kan private investering verdring. Volgelinge van Keynes soos Eisner (Bernheim 1989: 60), verskil egter oor die moontlikheid van die verdringing van private investering: Eisner argumenteer byvoorbeeld dat die verhoging in totale vraag die winsgewendheid van private investerings kan verhoog en sodoende tot hoër investering kan lei, ongeag die rentekoersvlakke. Dit wil sê, begrotingstekorte kan besparings (weens hoër rentekoersvlakke) en investering verhoog ondanks die hoër rentekoerse. Renshaw (1988: 445) ondersteun 'n soortgelyke standpunt deur te beweer dat die positiewe effek van 'n verhoging in die begrotingstekort, die negatiewe effek van die moontlike verlaging in investering sal uitkanselleer. Die owerheid word in hierdie geval nie geheel en al deur die private sektor verdring nie.

Dit is egter belangrik om die endogeniteit van 'n begrotingstekort in die ekonomie in gedagte te hou. Dit beteken in breë trekke dat 'n begrotingstekort ook as gevolg van veranderinge in totale vraag (dit is veranderinge in verbruiksbesteding én investering) kan ontstaan (Ackley 1978: 210). Dit kan die gebruik van die tekort as 'n maatstaf van fiskale beleid bemoeilik omrede die analis nie seker kan wees of die verandering in die tekort bloot as gevolg van die invloed van fiskale beleid is nie. Die verandering in die tekort mag dalk ook as gevolg van die verandering van die totale vraag deur ander faktore in die ekonomie wees (Ackley 1978: 210).

(c) Begrotingstekorte, ekonomiese groei en besparing

Volgens die Keynesiaanse teorie kan begrotingstekorte die verskil tussen die werklike en potensiële uitset en die gepaardgaande werkloosheid uitwis. Indien begrotingstekorte tot hoër kapitaalvorming lei, kan hoër werklike en potensiële ekonomiese groei verkry word. As begrotingstekorte die resultaat van 'n verlaging in belasting is en verbruikers sou besluit om nie al hierdie ekstra inkome te verbruik nie, kan besparings hierdeur aangemoedig word.

Bogenoemde standpunt word ook deur Bernheim (1989: 60) ondersteun en hy wys daarop dat 'n toename in die begrotingstekort tot 'n toename in totale produksie mag lei wat ongeveer gelyk is aan die grensbesparingsgeneigdheid. Indien verbruikers egter sou besluit om die verlaging in belasting te verbruik, behoort totale besparing in die ekonomie te daal (Joines 1993: 716).

(d) Begrotingstekorte en inflasie

'n Punt van kritiek teen die Keynesiaanse IS-LM-analise is dat dit nie gebruik kan word om inflasie in die stelsel te verklaar nie. Om hierdie probleem op te los, het die Keynesiane die IS-LM-analise uitgebrei deur die Phillipskromme in hulle ontleding in te bring. Sodoende kon die verwantskap tussen inflasie en werkloosheid verklaar word (Greenwald 1983: 265).

Hiervolgens is daar 'n afweging tussen inflasie en werkloosheid. 'n Begrotingstekort wat tot 'n verlaging in werkloosheid lei, sal dan tot 'n permanente styging in inflasie lei. Die koste hiervan kan deur middel van die helling van die Phillipskromme bepaal word (Chrystal en Thornton 1988: 53 - 54).

Heelwat kritiek is teen die Phillipskromme uitgespreek. Die voorkoms van stagflasie vanaf die sewentigerjare bots lynreg met die teorie van 'n afweging tussen inflasie en werkloosheid (Bowden 1981: 117). Die blote bestaan van 'n stabiele Phillipskromme

oor die lang termyn word ook betwyfel. Die klem wat op geldlone gelê word, kan ook as 'n leemte beskou word. Kritici beweer dat reële lone in loononderhandelinge van toepassing is. Enige afweging tussen geldlone en werkloosheid vind daarom slegs oor die kort termyn plaas (Mohr en Rogers 1987: 341).

Die bestaan van 'n positiewe verwantskap tussen die begrotingstekort en inflasie word ook onder meer deur Eisner (1993: 104) bevraagteken. Hy beweer dat daar eerder 'n negatiewe verwantskap tussen die begrotingstekort en inflasie bestaan.

(e) Begrotingstekorte, rentekoerse en die betalingsbalans

Die uitwerking van begrotingstekorte op die betalingsbalans hang hoofsaaklik af van die oopheid van die betrokke ekonomie. In 'n geslote ekonomie kan hoër rentekoerse² as gevolg van 'n begrotingstekort tot laer private investering lei. Hierdie verdringing van die private sektor kan oor die lang termyn nadelige gevolge soos 'n laer kapitaalvoorraad, laer welvaart en tot 'n vermindering in lewenstandaard lei (Joines 1993: 717). In afdeling (b) is ook daarop gewys dat begrotingstekorte private investering kan verhoog, ongeag die hoër rentekoersvlakke.

In 'n klein en oop ekonomie, in vergelyking met die res van die wêreld, behoort 'n begrotingstekort min of geen invloed op rentekoerse te hê nie. Die rede hiervoor is hoofsaaklik omrede investeerders in die buiteland kan leen indien binnelandse rentekoerse te hoog is (Bernheim 1989: 68). 'n Invloei van buitelandse kapitaal kan plaasvind wat weer tot 'n appresiasie van die wisselkoers met 'n gevolglike tekort op die betalingsbalans sal lei (Joines 1993: 717, 733). Wat belangrik is om in gedagte te hou, is die rede vir hierdie tekort op die betalingsbalans: hoër owerheidsbesteding en -investering wat weer 'n positiewe invloed op ekonomiese groei het (Renshaw 1988: 443).

2. 'n Positiewe verwantskap tussen begrotingstekorte en 'n styging in rentekoerse is deur verskeie skrywers uitgewys. Sien onder andere Tatom (1985: 5), Bernheim (1989: 60 - 61) en Barth *et al.* (1984: 79).

2.2.3.4 *Gevolgtrekking*

Opsommend kan gesê word dat die Keynesiane fiskale beleid aanvanklik as baie kragtig beskou het. Dit verklaar ook die groot klem wat op die gebruik van die begrotingstekort geplaas is. Die voorstanders van die Keynesiaanse teorie was egter as gevolg van stagflasië en aanbodskokke verplig gewees om hulle vroeë sienings oor fiskale beleid aan te pas. So is daar besef dat verhoogde owerheidsbesteding tot talle nadelige effekte soos inflasië en 'n tekort op die betalingsbalans kan lei. Daar word ook deesdae aanvaar dat owerheidsbesteding binne bepaalde perke gehou moet word en dat die begrotingstekort nie te groot mag wees nie. Die grootte van die owerheid speel ook in dié verband 'n belangrike rol. Daar word nietemin nog steeds aanvaar dat die begrotingstekort 'n baie belangrike en kragtige instrument vir die stimulering van die ekonomie kan wees.

2.2.4 Die Post-Keynesiaanse siening ten opsigte van begrotingstekorte en staatskuld

2.2.4.1 *Inleiding*

Oor die afgelope jare het 'n nuwe denkrigting, naamlik die Post-Keynesianisme, al hoe meer op die voorgrond getree. Alhoewel dit 'n eie denkrigting is, steun dit swaar op die voorafgaande teorie.

Die Post-Keynesiane verwerp Keynes se beginsel van effektiewe vraag en bestempel dit as *Klassiek*. Hulle stel egter 'n alternatiewe ontleding van totale vraag en aanbod voor. Dié analise van effektiewe vraag weerlê beide die Wet van Say en die kwantiteitsteorie, en gevolglik ook die neutraliteit van geld (Mohr en Rogers 1987: 345, 347). Sommige Post-Keynesiane beweer ook dat die rentekoers as 'n onafhanklike of eksogene veranderlike behandel moet word en verwerp sodoende die Klassieke, Neo-klassieke en Monetaristiese ontledings.

2.2.4.2 *Die Post-Keynesiaanse benadering ten opsigte van die rol van die owerheid, fiskale beleid, begrotingstekorte en staatskuld*

'n Kenmerkende eienskap van die Post-Keynesiane is hulle klem op die gebruik van fiskale beleidsmaatreëls wat op investering in infrastruktuur gemik is (Mohr en Rogers 1987: 349). Die begroting behoort volgens hulle nie gebalanseerd te wees nie (Bowden 1981: 106 - 107).

Vanaf die laat sewentigerjare en vroeë tagtigerjare was daar wêreldwyd 'n belangrike klemverskuiwing te bespeur, hoofsaaklik as gevolg van die beperkinge waaraan fiskale beleid onderhewig is (Heyns 1991: 388). Soos deur Chouragui, Hageman en Sartor in Heyns (1991: 388 - 389) uitgewys is, het verskeie faktore hiertoe aanleiding gegee. Van die vernaamste faktore was onder meer die besef dat fiskale en monetêre beleid oneffektief was om inflasie, werkloosheid en stagflasie te bekamp; dat owerheidsinmenging en hoë belastings negatief op die ekonomie inwerk en dat groot strukturele begrotingstekorte om totale vraag te handhaaf, nie oor die lang termyn houdbaar is nie.

Bogenoemde faktore het aanleiding gegee tot die formulering van fiskale beleid wat toenemend op medium- en langtermynimplikasies van begrotings gefokus het (Heyns 1991: 389). Hierdie implikasies sluit in die groei van die staatskuld, rente op staatskuld, en die impak van belastings en owerheidsinmenging op investering, besparing, produktiwiteit en ekonomiese groei. Alhoewel daar nie 'n terugkeer na die Klassieke denke van 'n gebalanseerde begroting is nie, word daar wel klem op fiskale en finansiële dissipline oor die lang termyn geplaas.

Die owerheid het wel volgens die Post-Keynesiane 'n rol in die ekonomie, maar hierdie rol is meer op struktuurkwesties as stabilisasie-aspekte gerig.

2.2.4.3 *Gevolgtrekking*

Opsommend kan genoem word dat die Post-Keynesiane wel die gebruik van

begrotingstekorte ondersteun. Hulle bly nog steeds groot voorstanders van die gebruik van fiskale eerder as monetêre beleidsmaatreëls. Hulle wys egter op die gevaar van groot strukturele begrotingstekorte oor die langtermyn: dit is nie houdbaar nie weens stygende staatskuld en rentebetalinge (Heynes 1991: 389).

2.2.5 Die Monetaristiese siening ten opsigte van begrotingstekorte en staatskuld

2.2.5.1 Inleiding

'n Eenvoudige en bondige definisie vir Monetarisme kon wees dat dit 'n moderne weergawe van Klassieke makro-ekonomiese teorie is (Ackley 1978: 400). Met die diskreditering van die Keynesiaanse denke en die toenemende probleem wat inflasie ingehou het, het Monetarisme op die voorgrond getree, veral in die Verenigde State van Amerika. Die oorsprong hiervan kan veral in die werke van Milton Friedman gevind word (Mohr en Rogers 1987: 342), maar met verloop van tyd het verskeie ander ekonome ook die idees begin ondersteun en dit nog verder uitgebrei. Een samebindende faktor wat alle Monetariste in gemeen het, is die wantroue wat hulle in die Keynesiaanse teorie met betrekking tot die wenslikheid van fiskale beleid het.

As 'n uitvloeisel van klassieke ekonomiese teorie, beklemtoon Monetarisme die kwantiteitsteorie en het veral Friedman baie oor hierdie aspek geskryf. Hy het, byvoorbeeld, die kwantiteitsteorie uitgebrei as 'n teorie van die vraag na geld, die rol van monetêre beleid bespreek en 'n poging aangewend om 'n teoretiese raamwerk vir monetêre ontleding, baseer op 'n gewysigde IS-LM-model, te ontwikkel (Mohr en Rogers 1987: 342).

Monetarisme word op 'n paar baie belangrike aannames gebaseer: eerstens word veronderstel dat die omloopsnelheid van geld konstant is; dat daar verskillende kanale bestaan waardeur geld sy invloed oor nominale nasionale inkome (PY) kan laat geld; lone en pryse word veronderstel om buigsaam te wees (*inflasie is hoofsaaklik 'n monetêre verskynsel*); die ekonomie is inherent stabiel; verwagtinge is baie belangrik in die ekonomiese stelsel en laastens is enige vorm van

owerheidsopptrede destabiliserend en kontraproduktief (Ackley 1978: 401 - 403).

2.2.5.2 *Die Monetaristiese benadering ten opsigte van die rol van die owerheid, fiskale beleid, begrotingstekorte en staatskuld*

Getrou aan hulle Klassieke opvatting is Monetariste baie wantrouig oor enige rol wat die owerheid in die ekonomie kan speel. Owerheidsinmenging in die ekonomie moet hiervolgens minimaal wees (Bowden 1981: 112 - 114). Optrede deur die owerheid sou tot die verdringing van die private sektor lei wat weer talle nadelige gevolge sou kon veroorsaak (Blinder en Solow 1973: 319). Daar is dus geen rol vir fiskale beleid³ om byvoorbeeld totale vraag in die ekonomie te stimuleer nie en dit mag in elk geval net saam met monetêre beleid toegepas word indien dit enige effek sou hê (Ackley 1978: 404).

Monetariste glo dat daar 'n langtermynverwantskap tussen die geldvoorraad en pryse bestaan en dat inflasie deur oormatige monetêre uitbreiding veroorsaak word. Gevolglik is die belangrikste beleidsimplikasie van Monetarisme dat die rol van monetêre beleid, of nog meer eksplisiet: die groei in die geldvoorraad, konstant gehou moet word vir die bekamping van inflasie (Ackley 1978: 405). Hierdie skool glo verder dat monetêre beleid slegs 'n korttermyninvloed op indiensneming en totale vraag kan hê en dat dit dus hoofsaaklik vir inflasiebekamping gebruik kan word.

'n Onderskeid tussen die Neo-klassieke denkskool en Monetariste kan getref word in die mate waartoe hulle "effense" geloof in die invloed van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie verskil. Monetariste glo dat fiskale beleid glad nie totale vraag kan beïnvloed nie (Blinder en Solow 1973: 335).

Soos voorheen genoem, vrees die Monetariste dat die private sektor deur die optrede van die owerheid verdring sal word. Blinder en Solow (1973: 320 - 324) wys daarop dat verdringing van private besteding op verskillende maniere kan plaasvind.

3. Die vlak van owerheidsbesteding mag egter soms belangrik wees (sien Friedman in Joines 1993: 714).

Eerstens kan die owerheid in produksie-aktiwiteite betrokke raak wat andersins deur die private sektor gelewer kon gewees het. Indien 'n begrotingstekort nie met geldskepping gepaard gaan nie moet die owerheid met die private sektor meeding vir finansiële instrumente in die markte. Dit veroorsaak 'n opwaartse druk op rentekoerse wat weer tot laer private besteding lei.

Welvaartseffekte is 'n volgende aspek ten opsigte van die verdringing van private besteding. Dit kan só verduidelik word: enige begrotingstekort vereis 'n soort finansiële instrument soos staatseffekte wat deur die private sektor gekoop kan word en dit kan tot 'n verhoging in persoonlike welvaart lei. Dit veroorsaak weer op sy beurt 'n verhoging in die vraag na geld teen elke vlak van inkome en rentekoerse, en in 'n IS-LM-analise laat dit die LM-kurwe na links skuif (Blinder en Solow 1973: 322). Hiervolgens sal begrotingstekorte wat tot hoër welvaart gelei het, 'n deflasionistiese invloed op nasionale inkome hê. Die fiskale beleidsvermenigvuldiger sal ook oor die lang termyn negatief wees. Friedman het in Blinder en Solow (1973: 323) aangedui dat hierdie welvaartseffekte moontlik die vernaamste aspek is wat die Monetariste en Keynesiane van mekaar kan onderskei.

2.2.5.3 *Gevolgtrekking*

Opsommend kan gesê word dat die vernaamste kenmerk van Monetarisme die ongeloof in die werking van fiskale beleid is. Fiskale beleid is hiervolgens geheel en al kragteloos en die effek van die owerheidsvermenigvuldiger is (indien die finansiering deur middel van die uitreiking van effekte geskied) minimaal (Blinder en Solow 1973: 321). Monetariste glo dat die enigste rol van fiskale beleid is om die optimale mengsel tussen private en owerheidsbesteding te vind. Ten slotte, ontken Monetariste dus dat die gebruik van begrotingstekorte enige positiewe rol kan speel in die stabilisasie van die besigheidsiklus.

2.2.6 Die Aanbodkantbenadering tot begrotingstekorte en staatskuld

2.2.6.1 Inleiding

Gedurende die 1970s en die vroeë 1980s het nog 'n belangrike ontwikkeling in ekonomiese denke, naamlik die Aanbodkantbenadering op die voorgrond getree. Breedweg verteenwoordig die Aanbodkantbenadering 'n terugkeer na die Klassieke teorie van Adam Smith en Jean Baptiste Say. Volgens die Aanbodkantteorie is owerheidsinmenging in die ekonomie, deur middel van stabilisasiemaatreëls, die grootste bron van ekonomiese onstabieleit. Alhoewel *laissez-faire* nie bepleit word nie, fokus hierdie teorie op die vervanging van die vraagbestuur van die Keynesiane met owerheidsbeleid wat op die aanbodkant van die ekonomie gerig is (Greenwald 1983: 340 - 341).

Daar is twee afsonderlike aanbodkantgroepe, naamlik die meer tradisionele hoofstroomgroep, met onder meer Martin Feldstein en Michael Boskin, en die radikale groep met Arthur Laffer en George Gilder (Mohr en Rogers 1987: 350). Die meeste Aanbodkantekonome lê egter groot klem op die aansporingseffek van belasting en die mate waartoe dit die gedrag van die ekonomie kan bepaal.

Net soos die Keynesiaanse ekonomiese teorie groot ondersteuning geniet het toe dit 'n polities-aantreklike beleid vir werkloosheid aangebied het, het die aanbodkantekonome steun in die laat 1970s en vroeë 1980s geniet omrede dit ook 'n polities-aanvaarbare oplossing vir inflasie verskaf het (Greenwald 1983: 340 - 341). Aanbodkantekonome veronderstel dat 'n stimulering van produksie deur middel van die verlaging in belasting, inflasie sal verlaag. 'n Belastingverlaging behoort hiervolgens, die aansporing om te werk, te verhoog. Ook stimuleer dit aanbod meer as vraag en sal sodoende inflasionêre druk verlaag terwyl dit tot 'n hoër ekonomiese groeikoers lei.

Arthur Laffer is een van die bekendste aanbodkantekonome. In die gedeelte wat volg, word sy bekende Lafferkromme verder bespreek:

Hierdie kromme, wat 'n omgekeerde U-vormige formaat het, bring die belastinginkomste in verband met die belastingkoers⁴. Soos uit die kromme afgelei kan word, is daar gewoonlik twee verskillende belastingkoerse wat 'n bepaalde vlak van belastinginkomste kan lewer. Byvoorbeeld, 'n nul belastingkoers sowel as 'n 100%-belastingkoers sal geen inkomste inbring nie, laasgenoemde sal eerder alle belasbare aktiwiteite tot stilstand bring. Niemand sal meer wil werk nie en die inkome sal dan ook nul wees.

Laffer het geglo dat belastingkoerse in die Verenigde State van Amerika teen die einde van die sewentigerjare baie hoog was, verby die hoogste punt (piek) van die kromme. Hy het toe aangetoon dat laer belastingkoerse ekonomiese aktiwiteit sou stimuleer - wat weer op sy beurt hoër inkomste sou genereer. Belastingverlagings sal die totale belastinginkomste verhoog (Greenwald 1983: 198 - 199; Mohr en Rogers 1987: 352).

2.2.6.2 *Die Aanbodkantbenadering ten opsigte van die rol van die owerheid, fiskale beleid, begrotingstekorte en staatskuld*

Sommige radikale Aanbodkantekonome was oortuig dat die owerheidsektor te groot was en dat owerheidsbesteding verminder moet word deur te sorg dat die politici minder belastinginkomste het om te bestee (Mohr en Rogers 1987: 350). Die meer gematigde Aanbodkantekonome, soos Feldstein, is meer getrou aan hulle *Klassieke* of hoofstroom-benadering tot ekonomiese teorie. Hulle het hul ontledings gefokus op die uitwerking van belasting en begrotingstekorte op besparing, investering en die reële rentekoers. Hierdie ontledings is in direkte kontras met die Post-Keynesiaanse siening dat die rentekoers nie deur besparing en investering bepaal kan word nie (Mohr en Rogers 1987: 351).

Die Aanbodkantekonome kan in sommige opsigte as 'n uitvloeisel van die Monetarisme beskou word en net soos die Monetariste, glo die meeste

4. Sien 'n voorbeeld van die Laffer-kromme en 'n verduideliking daarvan in Mohr en Rogers (1987: 351 - 352).

Aanbodkantekonome dat die begrotingstekort nie 'n direkte invloed op inflasie het nie (Greenwald 1983: 341). Die grootte van die begrotingstekort is ook nie belangrik nie, maar die metode van finansiering wel. In Joines (1993: 714) word selfs verder gegaan en noem hy dat onder andere Laffer, die vlak van owerheidsbesteding belangriker as die voorkoms van 'n begrotingstekort ag. Volgens Wray (1989: 991) behoort 'n belastingverlaging positief op persoonlike besparing sowel as investering in te werk. Dié stimulerende invloed op persoonlike besparing behoort maklik 'n begrotingstekort, wat as gevolg van die verlaging in belastings ontstaan het, te kan finansier.

2.2.6.3 *Gevolgtrekking*

Volgens die Aanbodkantbenadering behoort die rol van die owerheid in die ekonomie verminder te word. Daar word voorgestel dat marginale belastingkoerse verminder moet word om sodoende aansporing om te werk, investeer en te spaar, te verhoog. Terselfdertyd moet die owerheid sy uitgawes inkort. Hierdie verlaging in belastings en owerheidsuitgawes behoort tot 'n kleiner begrotingstekort te lei. Volgens hierdie benadering behoort die klem nie te wees op die voorkoms en grootte van begrotingstekorte nie maar eerder op die finansiering asook die invloed daarvan op die inflasiekoers.

2.2.7 **Die Rationele Verwagtinge-skool se siening ten opsigte van begrotingstekorte en staatskuld**

2.2.7.1 *Inleiding*

Die rasionele verwagtinge-teorie het in die sestigerjare ontstaan. Leidende figure in hierdie skool van denke sluit in John Muth, Lucas, Wallace, Sargent en Barro. Die basis van hulle teorie word só in Bowden (1981: 122) opgesom:

... When economic decision-makers (consumers, businesses, etc.) expect the government to initiate a certain economic stabilization policy, then these decision-makers will take action to protect

themselves - to "maximize their own positions" in the light of the "rationally expected" effects of the government policy. As they do this, they will make it impossible for the government's stabilization policy to work.

2.2.7.2 *Die Rationele Verwagtinge-skool se benadering ten opsigte van die rol van die owerheid, fiskale beleid, staatskuld en begrotingstekorte*

Volgens Bowden (1981: 122) is die teorie van Rationele Verwagtinge op die volgende gebaseer:

Eerstens moet aanvaar word dat besluitnemers nie sal aanhou om dieselfde foute te begaan nie. Indien die owerheid byvoorbeeld sou besluit om die ekonomie te stabiliseer sal besluitnemers, wat die invloed van soortgelyke beleidsaksies ervaar het, daarop reageer. Indien hulle *rasioneel verwag* dat owerheidsoptrede hulle sal benadeel, tree hulle proaktief op en is die beleidsaksie gevolglik oneffektief.

Die owerheid kan dus nie enige tipe stabilisasiebeleid volg nie (Bowden 1981: 123; Feldstein 1982: 2). Slegs 'n stadige en konstante uitbreiding in die groeikoers van die geldvoorraad is toelaatbaar. Dan kan die besluitnemers in hierdie stabiele ekonomiese omgewing, met die versekering dat die owerheid nie meer intens in die ekonomie sal inmeng nie, korrekte besluite neem (Bowden 1981: 123 - 124). Uit bogenoemde stellings is die ooreenkoms tussen die Rationele Verwagtinge-denkskool en die Monetaristiese benadering duidelik. Albei benaderings ondersteun die Klassieke gedagte van geen of baie min owerheidsinmenging in die ekonomie.

2.2.7.3 *Gevolgtrekking*

Alhoewel baie kritiek teen die teorie van Rationele Verwagtinge uitgespreek is (sien Bowden 1981: 127), het dit wel een positiewe gevolg gehad: die teorie het die belangrikheid van verwagtinge in die ekonomiese besluitnemingsproses beklemtoon en 'n nuwe insig oor die vorming van verwagtinge gebied. Daar is egter konsensus

tussen die meeste ekonome vandag dat verwagtinge, as 'n faktor wat die funksionering van die ekonomie kan beïnvloed, wel 'n belangrike rol in ekonomiese beleidvoering kan speel.

2.2.8 Die Ricardiaanse benadering tot begrotingstekorte en staatskuld

2.2.8.1 Inleiding

'n Baie belangrike ontwikkeling wat oor die afgelope tyd aandag geniet het in die vakliteratuur, is die *Ricardian Equivalence*-Hipotese (REH), óf anders gestel: die Ricardiaanse Gelykstellingshipotese⁵.

Die Ricardiaanse Gelykstellingshipotese (of REH) kan breedweg só gedefinieer word: vir 'n gegewe vlak van owerheidsbesteding, kan staatskuld as 'n perfekte plaasvervanger vir belastings gebruik word, sonder dat private rykdom en verbruik geaffekteer word (Dalamagas 1992: 59; Leiderman en Blejer 1988: 1; Barro 1988: 6). Volgens Evans (1991) kan die REH aanvaar word indien huishoudings begrotingstekorte gelyk aan toekomstige belasting-verpligtinge stel. Indien REH wel aanvaar word, hou dit belangrike implikasies vir die uitwerking van fiskale beleid op die ekonomie in. As REH geld, sal 'n belastingverlaging wat byvoorbeeld deur middel van die uitreiking van staatseffekte gefinansier word, geen invloed op totale vraag uitoefen nie. Totale produksie, rentekoerse en die inflasiekoers sal ook onveranderd gelaat word (Evans 1991: 626).

'n Interessante aspek wat bogenoemde effek opsom, is die sogenaamde Wet van Say ten opsigte van begrotingstekorte (Bernheim 1989: 63): die vraag na staatseffekte sal altyd toeneem om vir lenings deur die owerheid voorsiening te maak. Dus in direkte kontras met die Keynesiaanse siening sal begrotingstekorte nie totale vraag stimuleer nie, dus het tekorte geen reële invloed nie (Bernheim in Fisher 1987: 263).

5. Die *Ricardian Equivalence* is na David Ricardo vernoem (Evans 1991: 626). Die term is die eerste keer deur Buchanan in 1976 gebruik (Barro 1988: 6).

Volgens die Ricardiaanse Gelykstellingshipotese vervang 'n belastingverlaging bloot die huidige belasting met toekomstige belasting met dieselfde waarde. Staatskuld en belastingfinansiering is dus ekwivalent aan mekaar. Daarom is 'n belastingverlaging onbelangrik (Dalamagas 1993: 45). Indien die hoofstroombenadering geld, bevind verbruikers hulle in 'n situasie waar 'n staatskuldillusie⁶ heers. Hulle neem kollektiewe besluite - soos in 'n demokratiese bestel - en dit lei tot hoër besteding (Dalamagas 1993: 47). Maar sou individue begryp dat 'n belastingverlaging impliseer dat belastinginsameling bloot na toekomstige periodes verskuif word, is die staatskuldillusie afwesig en kan aanvaar word dat die Ricardiaanse teorie geld (Dalamagas 1993: 46).

Hierdie ontkenning van die bestaan van 'n verruiling tussen staatskuld en belasting impliseer dat die ondersteuners van die Ricardiaanse teorie aanvaar dat verbruikers lenings as uitgestelde belasting herken. Die verbruikers sal hulle gedrag sodanig aanpas en meer spaar sodat die ekspansionistiese effek van 'n begrotingstekort oneffektief is (Mendelson 1993: 2 - 3). Staatskuld is dus nie 'n las nie, want die skuld en rentebetaling word aan *onself geskuld*. Dit sal later deur middel van belasting verhaal word. Daarom is stygings of dalings in staatskuld nie werklik belangrik nie (Eisner en Pieper in Fink en High 1987: 87).

Ten slotte, volgens die Ricardiaanse teorie, dra staatskuld ook nie by tot 'n verhoging in huishoudings se netto waarde nie en verhoog dit ook nie private verbruiksbesteding nie. 'n Mikro-benadering tot staatskuld impliseer dat bates en laste mekaar oor tyd en generasies uitkanselleer sodat veranderinge in die vlak van staatskuld nie huishoudings se netto waarde en besteding beïnvloed nie (Dornbusch en Draghi 1990: 3).

2.2.8.2 Teoretiese agtergrond

Talle skrywers soos Dalamagas (1992: 59), Denicolò en Matteuzzi (1990: 341) en

6. Staatskuldillusie beteken dat die werklike koste van owerheidsbesteding nie deur die verbruikers verreken word nie.

Leiderman en Blejer (1988: 3 - 6) het die aannames waarop die REH gegrond is, uiteengesit. Van die vernaamste aannames word vervolgens bespreek:

Bernheim (in Fisher 1987: 264 - 265) asook Leiderman en Blejer (1988: 6) het, om die invloed van toenemende belastings en begrotingstekorte gelyk aan mekaar te stel, die volgende aannames aanvaar: eerstens dat opeenvolgende generasies deur middel van onselfsugtige oordragte verbind moet wees aan mekaar; tweedens dat kapitaalmarkte volmaak moet wees óf op bepaalde wyses sal misluk; derdens dat die uitstel van belasting nie bronne tussen generasies sal herverdeel nie; vierdens dat belastings nooit distorsies sal veroorsaak nie; en vyfens dat die gebruik van begrotingstekorte nie welvaart tot stand sal bring nie. Verder sal verbruikers altyd rasioneel en nie kortsigtig wees nie; en laastens sal die beskikbaarheid van tekortfinansiering as 'n fiskale instrument nie politieke prosesse in 'n land verander nie.

Volgens Evans (1991) sal die REH geld indien, huishoudings hulle nut maksimiseer, volmaakte insig oor toekomstige belastings het, volmaakte kapitaalmarkte bestaan en huishoudings direk voorsiening maak vir die behoeftes van hul nageslagte. Hierdie aannames is oor die algemeen baie beperkend en heelwat kritiek, soos wat later volg, word hierteen uitgespreek.

Barth, Iden en Russek (1984: 81) het die standaard lewensiklusmodel op twee belangrike wyses aangepas naamlik, om die aannames ten opsigte van verbruikersgedrag en die owerheid se begrotingsbeperking te verander. Eerstens is aanvaar dat elke generasie nie net nut uit eie verbruik verkry nie, maar ook uit die voorsiening vir die nageslag. Die nutkurwes van opeenvolgende generasies word dus só met mekaar verbind. Tweedens word aanvaar dat die huidige waarde van owerheidsbesteding gelyk is aan die huidige waarde van belastings. Dit plaas weer 'n beperking op die groei in staatskuld.

Kritiek teen die aannames van die REH behels onder meer die oorvereenvoudigde en simplistiese aard daarvan (sien onder andere Joines (1993), Dalamagas (1992) en

Bernheim in Fisher (1987)). Van die vernaamste aspekte word vervolgens bespreek:

Gegewe die aanname van oorvleuelende generasies, kan ook veronderstel word dat sommige ouers geen erflating aan hulle kinders maak nie (Bernheim in Fisher 1987: 265 - 269). Indien individue in 'n netwerk van oorvleuelende generasies verbind is, behoort die verbruik van elke individu van totale welvaart in die ekonomie af te hang en sal 'n toename in totale welvaart dan tussen die totale bevolking verdeel moet word. Só sal 'n erflating dan, byvoorbeeld, tussen 'n aantal persone verdeel moet word en is oordragte tussen generasies minimaal.

'n Tweede moontlike rede vir die verwerping van die REH is die onvolmaaktheid van die kapitaalmark. Huishoudings mag dit moeilik vind om lenings te bekom en lenings deur die owerheid sal in dié geval 'n verdringingseffek op die ekonomie uitoefen (Bernheim in Fisher 1987: 269).

Kritici van die REH meen dat huidige verbruikers bevoordeel word en dat hulle hul verbruik dienooreenkomstig behoort te verhoog (Joines 1993: 719). Feldstein (1982: 3) kritiseer ook die Ricardiaanse siening van fiskale beleid en sê dat, indien die ekonomiese groeikoers hoër as die rentekoers is, die owerheid vir 'n onbepaalde tydperk begrotingstekorte behoort te kan hanteer. Geen toekomstige generasie hoef dus die uitgestelde belasting te betaal nie (sien Bernheim in Fisher 1987: 272).

Nog 'n belangrike aspek wat die REH en belasting raak, is die onsekerheid oor individue se toekomstige belastingverpligtinge en die tydsberekening daaraan verbonde (Barro 1988: 15 - 20). 'n Begrotingstekort behoort die tydsberekening van belasting te verander wat weer 'n invloed op individue se aansporing om te werk in verskillende tydperiodes sal hê. Dit beteken dat veranderinge in die omvang van begrotingstekorte nie neutraal is soos wat deur die ondersteuners van die REH beweër word nie (Barro 1988: 17).

'n Algemene argument teen die REH is dat dit afhang van volle indiensname en gevolglik sal die REH nie in Keynesiaanse modelle van die makro-ekonomie geld

nie (Barro 1989: 47 - 48). In die standaard Keynesiaanse analise behoort 'n begrotingstekort individue se persepsie van welvaart te verhoog, sodoende sal totale vraag en indiensname in die ekonomie styg en behoort individue se welvaart werklik toe te neem. 'n *Vreemde* eienskap van dié standaard Keynesiaanse analise is dat *enige verskynsel* wat individue se persepsie oor hulle welvaart verhoog, dit uiteindelik wel sal verhoog.

Leiderman en Blejer (1988) het 'n paar uitbreidings tot die tradisionele siening van die REH voorgestel. Die vernaamste aspekte was die volgende:

(1) *Die REH in 'n monetêre beginsel*: Dit kan aangetoon word dat veranderinge in die verhouding van staatskuld tot belastings geen invloed op privaatsektorgedrag sal uitoefen nie. Hierdie veranderinge veroorsaak ook nie veranderinge in die aanbod van geld nie (Leiderman en Blejer 1988: 6 - 7).

(2) *Die REH in 'n oop ekonomie*: veronderstel 'n oop ekonomie met 'n gegewe reële rentekoers in die buitelandse kapitaalmarkte. Besluitnemers kan vrylik leen of uitleen teen hierdie rentekoers. 'n Belastingverlaging wat met 'n verhoging in buitelandse staatskuld gepaard gaan, sal geen effek op die privaatsektorverbruik en welvaart uitoefen nie (Leiderman en Blejer 1988: 8 - 9). Die verhoging in die owerheid se buitelandse skuld sal ten volle deur die privaatsektor opgeneem word - dit wil sê binnelandse en buitelandse staatskuld word op dieselfde wyse deur die privaatsektor hanteer.

(3) *Die REH en ekonomiese groei*: Volgens Leiderman en Blejer (1988: 10) kan dieselfde aannames wat ten opsigte van die REH geld, nog steeds van toepassing in 'n groeiende ekonomie wees. 'n Belangrike vraag sou egter wees of die owerheid sal kan voortgaan om 'n permanente begrotingstekort met die uitreiking van staatseffekte te kan finansier. McCallum toon aan in Leiderman en Blejer (1988: 10) dat die antwoord op hierdie vraag afhang van die definisie van die begrotingstekort. Indien die definisie rentebetaling insluit, sal die tekort permanent deur middel van die uitreiking van effekte gefinansier kan word.

2.2.8.3 Die invloed van begrotingstekorte op die ekonomie volgens die REH

(a) Inleiding

Soos reeds in die voorafgaande gedeelte genoem, het begrotingstekorte volgens die Ricardiaanse benadering of die REH, geen invloed op totale vraag in die ekonomie óf enige ander ekonomiese groothede en faktore nie (sien onder andere Evans 1991: 626). Kommer oor 'n groot begrotingstekort is daarom oordrewe omrede daar min bewyse bestaan dat die ekonomie nadelig deur die tekort of belastings en lenings geraak word (Joines 1993: 715). Fiskale beleid is egter wel belangrik, meer as die voorkoms of omvang van 'n begrotingstekort (Joines 1993: 719). In die gedeeltes wat volg, sal hierdie stellings meer breedvoerig bespreek word.

(b) Begrotingstekorte en investerings- en verbruiksteorieë

Volgens die REH behoort begrotingstekorte geen invloed op private verbruik uit te oefen nie. 'n Begrotingstekort wat as gevolg van 'n belastingverlaging ontstaan het, verskuif slegs belastingverpligtinge na 'n volgende generasie. Generasies word deur middel van oordragte aan mekaar verbind. Daarom behoort private verbruik nie deur 'n tekort geraak word nie (Bernheim 1989: 56). Hierdie siening is in direkte kontras met die Keynesiaanse idee van begrotingstekorte en die stimulerende effek wat dit op private verbruiksbesteding het.

Gegewe die belangrikheid van private verbruik in die teorie van die REH, is daar in talle studies op die effek van die begrotingstekort op private verbruik gekonsentreer. Daar kan kortliks na die volgende verwys word:

In die studie van Dalamagas (1992) ontwikkel hy 'n model waar hy onder meer van Euler-vergelykings⁷ gebruik maak om die verwantskap tussen private verbruik en die

7. Vernoem na Leonard Euler (1707 - 83), 'n Switserse wiskundige. Gegewe $y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$, waar die regterkant van die vergelyking homogeen van aard tot die graad k is, veronderstel die *Euler's Theorem* dat:

$$ky = (\delta y / \delta x_1) \cdot x_1 + (\delta y / \delta x_2) \cdot x_2 + \dots + (\delta y / \delta x_n) \cdot x_n \quad (\text{Sien James en Throsby 1973: 166-167}).$$

verhouding tussen belastinginkome en veranderinge in staatskuld te toets. Die verbruiker wil sy toekomstige nut maksimiseer gegewe sy huidige en toekomstige belastingverpligtinge. Die resultate van die ondersoek hang volgens Dalamagas (1992: 65 - 66) in 'n groot mate van die skuldsituasie in lande af.

Poterba en Summers (in Fisher 1987: 268) veronderstel dat verbruikers lang tydshorisonne het en dat die marginale geneigdheid om te verbruik uit 'n toename in welvaart baie klein is. Die effek van 'n begrotingstekort op verbruik is gevolglik minimaal. Joines (1993) ondersteun hierdie argument omrede verbruikers volgens hom nie meer sal verbruik ten tye van 'n begrotingstekort nie (as gevolg van 'n verlaging in belasting), omdat hulle rasideel is in hulle optrede en eerder die hele belastingverlaging sal bespaar om toekomstige verpligtinge na te kom (Joines 1993: 718).

Leiderman en Blejer (1988) toets die REH deur 'n regressie-analise van private verbruik op die begrotingstekort en ander relevante veranderlikes te doen. Die REH word aanvaar, maar slegs onder sekere omstandighede (sien Leiderman en Blejer 1988: 21).

Volgens Feldstein (1982: 4) hang die effektiwiteit van fiskale beleid af van die manier waarop die verbruiker 'n huidige fiskale verandering tot sy toekomstige belastingverpligtinge verbind en die wyse waarop hierdie verwagte verpligtinge sy huidige gedrag beïnvloed. Die reaksie van private verbruikers tot enige belastingverandering kan as 'n tweestappes beskou word: Eerstens ontleed 'n huishouding sy toekomstige belastingverpligting en tweedens pas die huishouding sy huidige verbruik aan om sy verwagte nut oor sy leeftyd te maksimiseer. Feldstein toets hierdie argumente, maar sy resultate verwerp egter die REH (Feldstein 1982: 12 - 16).

Sienings oor die effek van 'n begrotingstekort op private verbruik hang ook van die lengte van verbruikers se beplanningshorisonne af (Bernheim 1989: 63). Verbruik is volgens Tatom (1985: 10) 'n funksie van permanente inkome. Hierdie permanente

inkome hipotese bevat ook 'n begrotingsbeperking: die huidige waarde van die verhouding van huidige en toekomstige besteding moet aan die verhouding van huidige en toekomstige belastings gelyk wees. Dit impliseer dat die metode van finansiering irrelevant is. Soms is die owerheidsbesteding slegs 'n substituuat vir private verbruiksbesteding. Daarom kan 'n styging in owerheidbesteding private besteding verdring met geen netto effek op totale vraag in die ekonomie nie (Tatom 1985: 10 - 11).

Opsommend kan die gevolgtrekking gemaak word dat die ondersteuners van die REH veronderstel dat begrotingstekorte geen wesentlike invloed op veral private verbruiksbesteding het nie.

(c) Begrotingstekorte, ekonomiese groei, besparing en rentekoerse

Volgens die REH behoort begrotingstekorte ook nie enige effek op besparings uit te oefen nie. Soos in Joines (1993: 713) bespreek is, word die ekonomie baie min beïnvloed deur 'n begrotingstekort, ongeag of dit deur middel van belastings of lenings gefinansier word⁸.

Indien 'n belastingverlaging nie permanent is nie, behoort huidige generasies se verbruik toe te neem. Toekomstige generasies sal dus hoër belastings moet betaal met 'n gevolglike kleiner kapitaalvoorraad weens die dempende effek van die hoër belastings op investering. Indien generasies met mekaar verbind is, sal die huidige generasies meer moet spaar om voorsiening te maak vir hoër belastings wat later gehef sal word. Verdringing vind nie plaas nie en rentekoerse bly dus ook onveranderd (Barth, Iden en Russek 1984: 80 - 81).

Bernheim (1989: 70) ondersteun bogenoemde standpunt ten opsigte van die minimale of geen invloed van begrotingstekorte op rentekoerse. Volgens Joines

8. Daar word in Denicolò en Matteuzzi (1990: 343 - 344) geargumenteer dat Ricardo wel 'n onderskeid tussen die effek van belastings versus die gebruik van lenings om die tekort te finansier, getref het. Hiervolgens sou belastings nie totale besparings raak nie, maar lenings sou dit wel negatief beïnvloed.

(1993: 718) word totale besparings nie deur begrotingstekorte geraak nie. Daar is ook geen druk op rentekoerse of 'n afname in private investering nie omrede private besparings tot dieselfde mate styg as wat die owerheid lenings aangaan (óf owerheidsontsparings). Enige bewegings in rentekoersvlakke kan eerder verklaar word deur 'n verskerping of verslapping in monetêre beleid (Joines 1993: 733).

Volgens Poterba en Summers (1987: 369) sal die voorkoms van staatskuld nie totale vraag in die ekonomie beïnvloed nie. Staatskuld verteenwoordig volgens hulle nie netto welvaart nie omrede die besitters van staatseffekte wel oor 'n bate beskik, maar die effekte verteenwoordig terselfdertyd ook 'n verpligting vir die belastingbetalers wat uiteindelik sal moet betaal. Hierdie bates en laste kanselleer mekaar uit.

Begrotingstekorte het volgens die REH, ongeag hoe dit gefinansier word, geen invloed op die ekonomie, besparings en rentekoerse nie.

(d) Begrotingstekorte, inflasie en die betalingsbalans

Indien die voorafgaande gedeeltes in gedagte gehou word, kan moontlik ook aanvaar word dat begrotingstekorte volgens die REH geen invloed op die inflasiekoers sal uitoefen nie (Joines 1993: 736).

Die REH impliseer dat begrotingstekorte *nie* aan stygings in reële rentekoerse, pryse of 'n tekort op die betalingsbalans gekoppel kan word nie (Chrystal en Thornton 1988: 56). Volgens die skrywers is 'n begrotingstekort slegs 'n *herverdeling van inkome* met geen effek op inflasie of die betalingsbalans nie.

... the path of money influences private sector behaviour but the specific channel through which money is injected into the economy (changes in taxes or open-market operations with government bonds) is of no independent importance for real economic variables such as consumption.

(Lucas in Dalamagas 1992: 63).

Plosser (in Fisher 1987: 311) aanvaar dat begrotingstekorte volgens die REH geen effek op rentekoerse (én pryse) behoort uit te oefen nie. Daar is ook geen sprake van geldskepping indien die REH aanvaar word nie (Leiderman en Blejer 1988: 6). Tatom (1985: 10 - 11) ondersteun ook die argument dat begrotingstekorte geen invloed het op die prysvlak nie.

Volgens die konvensionele Keynesiaanse siening behoort begrotingstekorte in 'n oop ekonomie te lei tot stygende wisselkoerse wat weer 'n invloed van private buitelandse kapitaal sou veroorsaak. Wat die invloed van begrotingstekorte, volgens die REH, op die betalingsbalans en wisselkoerse betref, is daar volgens Joines (1993: 718 - 720) geen bewyse van sodanige effek nie.

2.2.8.4 *Gevolgtrekking*

Daar bestaan verskille wat betref die invloed van begrotingstekorte op die ekonomie. Terwyl sommige skole meen dat begrotingstekorte 'n sterk invloed op vraag sal uitoefen en dus die ekonomie sal stimuleer, is daar ander wat die teenoorgestelde beweer. In hierdie studie is nie gepoog om 'n standpunt in te neem wat betref die toepasbaarheid van die REH nie. Die konsensusargument is egter dat fiskale beleid nie onbelangrik is nie.

Ten slotte kan die volgende opmerking van Joines (1993: 715) in gedagte gehou word:

... Concern about deficits, like deficits themselves, is greatly overstated. There is little evidence that the economy is affected by whether the government pays for its spending with borrowed funds rather than current taxes.

2.3 DIE BENADERINGS VAN ENKELE ANDER DENKSKOLE MET BETREKKING TOT BEGROTINGSTEKORTE EN STAATSKULD

2.3.1 Inleiding

In die voorafgaande gedeeltes is die vernaamste denkskole se benaderings tot begrotingstekorte bespreek. Volledigheidshalwe is dit egter nodig dat die volgende denkrigtings se benaderings ook bespreek word, naamlik die Oostenrykse skool, die Radikale skool, die Publieke-keuse-skool en die Populistiese benadering.

2.3.2 Die Oostenrykse skool

Wat vandag as die Oostenrykse skool bekend staan, het in 1871 ontstaan met die publikasie van 'n boek getitel: *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* deur Carl Menger (Von Mises 1984:9). Enkele ander bekende ondersteuners van die denkskool is Böhm-Bawerk, von Wieser, von Mises en Hayek. Die teoretiese grondslag van die skool vloei uit die Neo-klassieke algemene ewewigsteorie. Hulle glo dat die ekonomie nie op grond van globale groothede ontleed kan word nie, maar slegs op die basis van die motiewe van individue (Greenwald 1983: 14).

Die skool het bekendheid verwerf vir hulle siening ten opsigte van 'n gebalanseerde begroting sonder enige inmenging deur die sentrale bank (Von Mises 1984: 18). Hulle is dus gekant teen enige inmenging deur die owerheid (neo-klassiek) en is skepties oor die effektiwiteit van fiskale beleid.

2.3.3 Die Radikale skool

Dié skool word gekenmerk deur politieke teenstand teen kapitalisme en ontevredenheid ten opsigte van die huidige hoofstroombenadering in die ekonomie. Die denkrigting het sedert die 1970's veral in die Verenigde State van Amerika 'n mate van steun gekry (Greenwald 1983: 287).

Ondersteuners van die Radikale skool bepleit groter inmenging deur die owerheid in

die ekonomie. Om dié rede is fiskale beleid baie belangrik en kan hulle as voorstanders van begrotingstekorte bekou word (Bowden 1981: 133 - 134, 214 - 215).

2.3.4 Die Publieke-keuse-skool (“Public Choice”)

Hierdie skool het in die 1980's in die Verenigde State van Amerika ontstaan. Voorstanders van hierdie skool soos Buchanan, Rowley en Tollison, ondersteun die idee dat die kieserspubliek self oor sekere sake, byvoorbeeld, die grootte en voorkoms van begrotingstekorte moet kan stem.

Buchanan, Rowley en Tollison (red.) (1987) stel hulle standpunt as volg:

... is dedicated to those future generations, as yet unborn, who may profit if our counsel is taken seriously and if the principle of budget balance is restored by the democracies.

Volgens Buchanan, Rowley en Tollison (red.) (1987: 9 - 10) is die publiek (dit wil sê die kiesers) meesal ten gunste van 'n gebalanseerde begroting en 'n stabiele vermindering in staatskuld oor tyd. Begrotingstekorte ontstaan nie omdat belastingbetalers en kiesers geloof in gebalanseerde begrotings verloor het nie, maar eerder as gevolg van die gebrek aan dissipline in die begrotingsproses (Buchanan, Rowley en Tollison (red.) 1987: 10).

2.3.5 Die Populistiese benadering

Hierdie benadering tot ekonomiese teorie kan gedefinieer word as: ... *overly expansionist policies focusing on growth and income distribution, with little concern about the risks of inflation, budget deficit, and external constraints* (Pereira en Dall'Acqua 1991: 30). Dié benadering word ook as 'n soort Keynesianisme beskou waar groot klem op effektiewe vraag gelê word. Populistiese idees is veral in die Latyns-Amerikaanse lande toegepas, maar met min sukses (sien Mohr 1994: 10 - 17).

Wat die voorkoms van 'n begrotingstekort betref, word groot klem op fiskale beleid geplaas en die moontlike negatiewe effek van 'n groot begrotingstekort word heeltemal geignoreer (Pereira en Dall' Acqua 1991: 33; Mohr 1994: 3, 4, 12, 16, 25). Populistiese beleidvoering gaan gewoonlik hand-aan-hand met 'n groot en stygende begrotingstekort.

2.4 SAMEVATTING

Afdelings 2.2 en 2.3 het oor die teoretiese perspektiewe ten opsigte van begrotingstekorte en staatskuld gehandel. Drie benaderings, naamlik die Neoklassieke, die Keynesiaanse en die Ricardiaanse (óf REH) sienings kan as die vernaamstes beskou word en is gevolglik in meer detail bespreek. Daar is ook kortliks na die rol van die owerheid, fiskale beleid, begrotingstekorte en staatskuld verwys. Elke skool lê egter op ander aspekte klem. Wat egter duidelik is, is dat daar nie één verteenwoordigende siening oor begrotingstekorte is nie.

HOOFSTUK 3

DIE VERWANTSKAP TUSSEN STAATSKULD EN BEGROTINGSTEKORTE

In this world nothing can be said to be certain, except death and taxes.

(B. Franklin, 1789)

Blessed are the young, for they shall inherit the national debt.

(Herbert Hoover)

3.1 INLEIDING

Baie lande gaan vir 'n geruime tyd al gebuk onder 'n groot staatskulddlas. Sommige lande weier selfs om die skuld terug te betaal of dit te herskeduleer. Hierdie optrede kan egter toekomstige lenings verhoed (Tullock in Rock (red.) 1991: 192 - 194). Tullock bied vier redes vir die skielike groei in staatskuld reg oor die wêreld: eerstens as gevolg van demokrasie; tweedens as gevolg van die *nagevolge* van die toepassing van Keynesiaanse beleidsmaatreëls; en in die derde plek as gevolg van die sogenaamde *Colin Clarke*-rede. Laasgenoemde bepaal dat, indien owerheidsuitgawes hoër as 25,0 persent van die BBP styg, inflasie sal toeneem wat weer die staatskulddrempel laat daal. Tullock in Rock (red.) (1991: 202) pas hierdie idee effens aan deur te beweer dat daar 'n skulddrempel bestaan waarna belastingbetalers nie meer wil betaal nie en daar as gevolg van politieke druk, 'n begrotingstekort ontstaan. Volgens Tullock groei staatskuld ook vinniger as gevolg van 'n sogenaamde *finansiële besmettingsteorie* ("*financial contamination*"). Dit beteken dat een land maklik ander lande se voorbeeld ten opsigte van staatskuld kan volg. Hierdie redes kan moontlik bydra tot die groter voorkoms van staatskuld en belangstelling wat dié onderwerp geniet.

In die vorige hoofstuk is die verskillende denkrigtings oor die invloed van die begrotingstekort in meer detail bespreek. Daar is ook na staatskuld verwys, maar ten einde die teoretiese grondslag ten opsigte van staatskuld en die las van staatskuld te

evalueer, is dit nodig om sekere definisies kortliks te verduidelik. Rock (red.) (1991: 8, 20 - 21) bied die volgende definisie vir staatskuld:¹ dit is die totale bedrag rakende begrotingstekorte wat die owerheid oor die jare opgehoop het. Blinder in Rock (red.) (1991: 210) definieer weer die las van staatskuld as die moontlike nadelige gevolge van die owerheidsbesluit om uitgawes met lenings in plaas van belastings te finansier.

In die gedeelte wat volg, word die verskillende teoretiese perspektiewe ten opsigte van die verwantskap tussen die begrotingstekort en staatskuld bespreek. Daar word ook na die verskille in die voorraad- en vloeibegrippe rakende staatskuld verwys en die sogenaamde “tweeling’-tekorte word ook kortliks bespreek. Om die hoofstuk af te sluit, word in die laaste afdeling sekere gevolgtrekkings gemaak.

3.2 ENKELE TEORETIESE PERSPEKTIEWE TEN OPSIGTE VAN DIE VERWANTSKAP TUSSEN STAATSKULD EN BEGROTINGSTEKORTE

3.2.1 Inleiding

In die voorafgaande hoofstuk is verskeie kere na die rol van staatskuld en die invloed wat begrotingstekorte op staatskuld uitoefen verwys (sien veral afdelings 2.2 en 2.3). Dit is daarom belangrik om te beseef dat daar nie na die begrotingstekort verwys kan word sonder om in dieselfde mate ook klem op staatskuld te lê nie. In die gedeeltes wat volg, sal die verband tussen die tekort en staatskuld weereens kortliks bespreek word.

3.2.2 Die verwantskap tussen die begrotingstekort en staatskuld

3.2.2.1 Inleiding

Die verwantskap tussen die begrotingstekort en staatskuld, oftewel die volhoubaarheid van fiskale beleid kan, gemeet word met behulp van fiskale *calculus*².

1. Rosen bied ook 'n soortgelyke definisie (sien Rosen 1992: 444).

2. Die term verwys na die komplekse, dog grootliks meganistiese verhouding tussen die jaarlikse begrotingstekorte en die veranderinge in staatskuld (Heyns 1993b: 72).

Hierdie berekening word gewoonlik gedoen in terme van primêre begrotingstekorte (die totale begrotingstekort min rentebetaling), die rentekoers op uitstaande staatskuld, die groeikoers in die ekonomie en staatskuld as 'n verhouding van BBP (sien veral Heyns 1993b: 72 en Heyns 1993a: 5). In die gedeelte wat volg, sal die fiskale *calculus* in meer detail aan die hand van die verduideliking in Heyns (1993b: 72 - 78) bespreek word. Moontlike kritiek teen die gebruik van die metode sal ook teen die einde van die afdeling gegee word.

3.2.2.2 *Fiskale calculus*

Indien 'n owerheid in 'n bepaalde jaar 'n begrotingstekort toon, dra dit by tot die huidige volume uitstaande staatskuld en moet rente op hierdie skuld in die daaropvolgende jaar betaal word. Hierdie rente vorm deel van owerheidsbesteding in die volgende jaar en tensy daar hoër belastinginkome is óf uitgawes besnoei word, sal die begrotingstekort toeneem.

Die presiese en komplekse wyse waarop die wisselwerking tussen die begrotingstekort en staatskuld, albei uitgedruk as 'n verhouding tot die BBP, verkry word, hang van die groei in die nominale BBP en die rentekoers op die uitstaande staatskuld af (Heyns 1993b: 72). Een belangrike aspek van fiskale *calculus* is die berekening van die omstandighede waarin die verhouding staatskuld tot BBP ongebreideld sal toeneem.

In 'n enkelvoudige vergelyking is daar 'n konstante verhouding tussen die begrotingstekort/BBP-verhouding en die staatskuld/BBP-verhouding.

$$\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t = b(1 + y)/y \quad (1)$$

waar:

y = die nominale groeikoers van BBP;

b = die konstante algehele begrotingstekort as 'n verhouding tot BBP; en

$\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t$ = die ewewigskuldverhouding.

Die voorwaarde vir die stabiliteit van bostaande vergelyking is dat die uitstaande staatskuld teen dieselfde koers as nominale inkome moet styg. Dit sal gebeur as die begrotingstekort/BBP-verhouding gelyk is aan die afname in die skuldverhouding wat deur die toename in BBP veroorsaak word, wanneer:

$$b = (\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0) y/(1 + y) \quad (2)$$

waar:

$$(\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0) = \text{die aanvanklike skuldverhouding.}$$

Indien die begrotingstekort tot bokant hierdie vlak styg, sal die skuldverhouding groter word en op 'n hoër vlak stabiliseer.

Wanneer rente betaal word en die rentebetelings nie deur veranderinge in groei of belastings teengewerk word nie, sal die staatskuld eksponensieël toeneem. Die verskil tussen *stabiele* en *onstabiele* groei in die staatskuld is dus geleë in die mate waarin die groeikoers in die nominale (of reële) BBP, laer, dieselfde of hoër is as die nominale (of reële) rentekoers op staatskuld (Heyns 1993b: 73).

Die verband tussen die ekonomiese groeikoers en die rentekoers word in die volgende paar vergelykings opgesom (volgens Bispham in Heyns 1993b: 74 - 77). Die staatskuld/BBP-verhouding word hier soos volg uiteengesit:

Vir alle $r \neq y$:

$$\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t = (q(1 + y)/(r - y))((1 + r)/(1 + y))^{t-1} + \text{Skuld}_0/\text{BBP}_0 ((1 + r)/(1 + y))^t \quad (3)$$

Maar vir $r = y$:

$$\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t = tq + \text{Skuld}_0/\text{BBP}_0 \quad (4)$$

waar:

q	=	die konstante primêre begrotingstekort (algehele tekort min rente), uitgedruk as 'n verhouding tot BBP;
y	=	die jaarlikse groeikoers van nominale BBP;
r	=	die rentekoers;
$Skuld_0/BBP_0$	=	die aanvanklike skuldverhouding;
$Skuld_t/BBP_t$	=	die finale skuldverhouding; en
t	=	die aantal periodes.

Die ontwikkeling van die skuld/BBP-verhouding wanneer $t \rightarrow \infty$ sal dus afhang van die verhouding tussen y en r . Drie situasies kan onderskei word:

(1) Wanneer $r = y$:

$$Skuld_t/BBP_t = tq + Skuld_0/BBP_0 \rightarrow \infty \text{ soos } t \rightarrow \infty$$

Die rigting van die ontploffende groei sal egter van die teken van q afhang. Indien die owerheid 'n tekort toon, sal die skuldverhouding onbepaald styg. Indien daar egter 'n primêre surplus is, sal die skuldverhouding kleiner word.

(2) Wanneer $r < y$:

$$\text{dan is } (1+r)/(1+y) < 1$$

$$\text{Dus sal } ((1+r)/(1+y))^t \rightarrow 0 \text{ soos } t \rightarrow \infty$$

$$\text{en } Skuld_t/BBP_t \rightarrow q(1+y)/(y-r) \text{ soos } t \rightarrow \infty.$$

Die skuldverhouding sal hier nie onbepaald styg nie, maar op die volgende plafon stabiliseer:

$$q(1+y)/(y-r) \quad (5)$$

Dit bevestig, dat alhoewel die verskil tussen die nominale en reële BBP en rentekoerse nie relevant is ten opsigte van die onderskeid tussen *ontploffende* en *nie-*

ontploffende situasies nie, die groeikoers in inkome wel bydra om die vlak van die ewewigskuld/BBP-verhouding te bepaal. Die algehele begrotingstekort sal nie in 'n konstante verhouding tot BBP bly nie, maar 'n nuwe ewewigvlak bereik, waar dit gelyk sal wees aan die totaal van die primêre begrotingstekort plus rente op die skuld. Die algehele tekort/BBP-verhouding (b_t) sal die volgende plafon nader:

$$b_t = q + rq(1 + y)/(y - r) \quad (6)$$

(3) Wanneer $r > y$;

dan is $(1 + r)/(1 + y) > 1$

Dus sal $\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t \rightarrow \infty$ soos $t \rightarrow \infty$.

Die rigting van die *ontploffing* in skuld sal egter bepaal word deur die tekens en relatiewe grootte van $\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0$ en q . Vergelyking 3 kan nou soos volg herskryf word:

$$\begin{aligned} \text{Skuld}_t/\text{BBP}_t = & (q(1 + y)/(r - y))((1 + r)/(1 + y))^t - q(1 + y)/(r - y) \\ & + \text{Skuld}_0/\text{BBP}_0 ((1 + r)/(1 + y))^t \end{aligned} \quad (7)$$

Met $\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0$ en q albei positief sal $\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t$ onbepaald kan toeneem. As q egter negatief is, sal die twee parameters in vergelyking 7 in teenoorgestelde rigtings neig. $\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t$ sal óf onbepaald styg óf daal afhangende of $q |1 + y| / |r - y|$ kleiner of groter as $|\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0|$ is. Dit is slegs wanneer die absolute waardes van die twee terme presies dieselfde is dat $\text{Skuld}_t/\text{BBP}_t$ konstant sal bly. Die ordegraad van hierdie terme bepaal dus ook die sogenaamde *primêre surplusdrempel* waarby die skuld/BBP-verhouding sal stabiliseer. Hierdie primêre surplus word soos volg gedefinieer:

$$q = (\text{Skuld}_0/\text{BBP}_0) (r - y)/(1 + y) \quad (8)$$

Uit bostaande volg dit dat die voorwaardes vir stabiliteit in die skuld/BBP-verhouding in terme van twee belangrike veranderlikes uitgedruk kan word: (1) die primêre fiskale balans en (2) die verskil tussen die nominale BBP-groeikoers en die rentekoers op uitstaande skuld. Om dit te illustreer, toon Tabel 3.1 die effek van verskillende kombinasies van die waardes van die twee veranderlikes op die waarde van die skuld/BBP-verhouding (Heyns 1993b: 76).

Tabel 3.1: Die skuld/BBP-verhouding: voorwaardes vir stabiliteit

Primêre fiskale balans

	Surplus (-)	0	Tekort (+)
$y - r = +$	-	-	?
$y - r = 0$	-	0	+
$y - r = -$?	+	+

Die mees eenvoudigste geval kom voor wanneer die primêre fiskale balans en die $(y-r)$ differensiaal albei gelyk is aan nul. Die skuldverhouding sal konstant bly op sy huidige vlak. 'n Konstante primêre tekort sal die skuldverhouding *ontploffend* verhoog terwyl 'n primêre surplus met die $(y-r)$ differensiaal gelyk aan nul, tot 'n afname in totale skuld sal lei.

Wanneer die $(y-r)$ differensiaal positief is en met 'n konstante begrotingstekort gekombineer word, hoef die skuldverhouding nie te styg nie. Die werklike skuldverhouding sal neig om te styg of te daal afhangende of dit laer of hoër as dié ewewigsverhouding is. Die werklike skuldverhouding styg of daal afhangende of dit

kleiner of groter as die langtermyn ewewigsverhouding is. Hierdie stygings of dalings sal voortduur tot die plafon bereik word.

'n Negatiewe ($y-r$) differensiaal gee aanleiding tot 'n onbeperkte styging in die skuldverhouding solank as die primêre begroting gebalanseerd is óf 'n tekort toon. Sogenaamde mespunt gevalle kan ontstaan as 'n primêre surplus en 'n rentekoers hoër as die BBP-groei koers voorkom. In dié situasie sal die skuld/BBP-verhouding onbeperk toeneem as die primêre surplus onder 'n bepaalde drempelvlak is. Indien die surplus bokant dié drempelvlak is, sal die skuld voortdurend afneem.

3.2.2.3 *Gevolgtrekking*

In bostaande verduidelikings word daar deurgaans aanvaar dat daar 'n direkte een-tot-een verhouding tussen die begrotingstekort en totale staatskuld is. Maar daar moet ook op 'n kwalifikasie gelet word: begrotingstekorte mag slegs een van verskeie faktore wees wat bydra tot jaarlikse veranderinge in die vlak van staatskuld (Heyns 1993b: 78). Ander faktore kan onder meer insluit wisselkoersveranderinge, indien daar byvoorbeeld van buitelandse skuld gebruik gemaak word. Daarom kan fiskale *calculus* nie onvoorwaardelik gebruik word nie. Die grootte van die begrotingstekort is daarom nie sonder meer 'n aanduiding van die grootte van uitstaande staatskuld nie. Indien ander inkomstebronne beskikbaar is, is die grootte van die tekort ook nie noodwendig 'n aanduiding van die omvang van die owerheid nie (Cooper 1988: 271).

3.2.3 **Staatskuld versus belastings**

3.2.3.1 *Teoretiese agtergrond*

Ondersteuners van die gedagte van geen of min owerheidsinmenging in die ekonomie (neo-klassiek), verwys gereeld na die sogenaamde *las* van staatskuld (sien die vorige hoofstuk asook Rock (red.) 1991: 37 - 40). Maar wat word regtig met dié *las* van staatskuld bedoel? Volgens Rock (red.) (1991: 210) sou 'n skuld*las* beteken dat daar nadelige gevolge is indien die owerheid sou besluit om owerheidsbesteding deur middel van die aangaan van staatskuld met byvoorbeeld die uitreiking van

effekte, eerder as belastings, te finansier. Soos Barro dit in Rock (red.) (1991: 210) stel: ... *using debt is like deferring the tax payment to the future - when the interest and principle come due*. Indien staatseffekte uitgereik word in die plek van 'n verhoging in belasting, is dit bloot 'n verruiling van belastingpligtigheid oor tyd.

'n Belangrike vraag sou egter hiermee ontstaan: Verander dit individue se ekonomiese gedrag? Volgens Barro in Rock (red.) (1991: 210 - 211) lê die antwoord in die beskouing van generasies. Indien die owerheid vandag staatskuld aangaan, sal toekomstige generasies daarvoor in die vorm van belastings moet betaal. Individue mag dan besluit om te spaar vir hierdie toekomstige verpligtinge en dit dan aan hulle kinders in die vorm van 'n erflating nalaat. Sodoende word private besparing bloot 'n substituut vir owerheidsbesparing. Hierdie standpunt vorm 'n belangrike deel van die *Ricardiaanse Gelykstellingshipotese* (REH)³. Daarom is die metode van finansiering van die begrotingstekort, soos deur middel van belastings of staatskuld, onbelangrik (Joines 1993: 718).

Die noodsaaklikheid om 'n keuse tussen staatskuld en lenings te maak en die moontlikheid om investering te beïnvloed, het ook nie vir die vroeë Keynesiane, indien hulle indiensname en prysstabiliteit wou nastreef, bestaan nie. Hierdie sogenaamde *beginsel van funksionele finansiering* van Lerner, waarna ook in die vorige hoofstuk verwys is, is in 1943 bekend gestel (Cavaco-Silva 1977: 19 - 20). Die beginsel berus op die veronderstelling dat monetêre beleid oneffektief is om totale vraag in die ekonomie te beheer⁴.

Bostaande argumente is in direkte kontras met die hoofstroombenadering tot begrotingstekorte. Hiervolgens sal die finansiering van 'n begrotingstekort deur middel van staatskuld onder meer private investering verdring en ook tot lae owerheidsbesparing met gevolglike nadelige gevolge vir indiensname en inflasie lei

3. Vergelyk ook Chrystal en Thornton (1988: 55 - 56).

4. Hierdie benadering is later weer deur die ondersteuners van die Klassieke idees verwerp. Hulle het aanvaar dat 'n verskuiwing van finansiering deur middel van belastings na finansiering met behulp van staatskuld, verbruik sal stimuleer en investering en ekonomiese groei sal benadeel (Cavaco-Silva 1977: 20).

(Eltis 1993: 358). Toekomstige generasies mag ook nadelig geraak word soos Pigou dit in Cavaco-Silva (1977: 16) stel: ... *Finance by loans does hit capital and, through this, the economic fortunes of future generations somewhat more hardly than finance by taxes.*

Volgens Cavaco-Silva (1977: 2) opereer die owerheid onder 'n begrotingsbeperking wat impliseer dat totale owerheidsbesteding in enige gegewe periode gelyk aan die totale vloei van finansiering uit *alle* bronne moet wees. Dit kan só in die volgende vergelyking voorgestel word:

$$\sigma G = \sigma T + \sigma D + \sigma H \quad (9)$$

waar:

σ	=	verandering in;
G	=	owerheidsbesteding;
T	=	inkomste uit belastings;
D	=	privaatsektorlenings aan die owerheid; en
H	=	geldskepping.

Dié begrotingsbeperking impliseer dat enige verandering in finansiering nie in isolasie bestudeer kan word nie (Cavaco-Silva 1977: 2). 'n Verandering in die bedrag wat byvoorbeeld deur die owerheid geleen word, sal 'n ooreenstemmende verandering in besteding, belasting of geldskepping veroorsaak.

Volgens (Cavaco-Silva 1977: 13) is daar veral drie faktore wat die omvang van 'n verhoging in lenings om 'n verlaging in belastings te finansier, bepaal: (1) die huidige belastingverlaging; (2) die staatskuld- en die toekomstige belastingimplikasies; en (3) die verandering in monetêre beleid wat nodig is om die huidige vlak van indiensname en pryse in die ekonomie te handhaaf.

Die keuse tussen belasting of staatskuld volgens Rosen (1992: 455 - 458) word op grond van die volgende vyf moontlikhede gemaak.

Eerstens kan daar gevra word wie die voordele van die owerheidsbesteding ontvang. Persone wat die voordele ontvang moet ook daarvoor betaal. Tweedens, weens die feit dat daar tegnologiese vooruitgang mag wees, sal die nageslag meer welvarend word en bestaan daar regverdiging daarin dat hulle deur huidige generasies met skuld belas mag word.

Die strewe na doeltreffendheid is 'n derde belangrike aspek. Volgens Rosen (1992: 455) is dit belangrik om te beseef dat enige verhoging in owerheidsbesteding uiteindelik deur 'n verhoging in belastings gefinansier sal moet word. Die keuse tussen belastings en staatskuld is slegs 'n keuse in die tydsberekening om die belastings te hef en in hierdie verband speel die doeltreffendheid van besteding 'n belangrike rol. Rosen (1992: 456) meen dat staatskuldfinansiering, wat 'n aantal klein belastingkoerse tot gevolg het, beter is as gewone finansiering deur belasting.

In 'n standaard Keynesiaanse model word die keuse tussen belasting en staatskuld deur die vlak van werkloosheid bepaal. Indien die benadering van Lerner óf van funksionele finansiering gevolg word, sal die ekonomie in tye van hoë werkloosheid deur 'n begrotingstekort gestimuleer word (Rosen 1992: 463 - 464).

Laastens kan die keuse tussen belastings en staatskuld op morele en politieke oorwegings gemaak word. Hiervolgens is die begrotingstekort 'n swakheid - 'n gebrek aan selfbeheersing - oftewel immoreel! (Rosen 1992: 458). Hierdie opinie is egter 'n *normatiewe* benadering wat berus op 'n *positiewe* en onbewese aanname dat die las van staatskuld oor generasies verskuif kan word. 'n Sterker argument teen die gebruik van tekortfinansiering kan egter polities van aard wees. Daar kan in die politieke proses 'n neiging ontstaan om die voordele van owerheidsbesteding te oorskat en die koste daarvan te onderskat. 'n Gebalanseerde begroting kan daarom vir dié rede 'n definitiewe dissipline in die politieke prosesse inbring (Rosen 1992: 458).

3.2.4 Samevatting

In die voorafgaande afdelings is die verwantskap tussen die begrotingstekort en staatskuld asook die verband tussen staatskuld en belastings bespreek. Alhoewel daar verskeie kere na sekere teoretiese gedagtes oor staatskuld verwys is en staatskuld ook in die vorige hoofstuk as 'n baie belangrike veranderlike in die teoretiese besprekings in verband met begrotingstekorte geïdentifiseer is, is sekere aspekte soos die voorraad- en vloeibegrippe ten opsigte van staatskuld asook die interessante aspekte rakende *tweeling*-tekorte nog nie apart hanteer nie. In die volgende gedeeltes sal hierdie onderwerpe in meer detail bespreek word.

3.3 VOORRAAD- EN VLOEIBEGRIPPE TEN OPSIGTE VAN STAATSKULD

In die ontleding van 'n begrotingstekort en staatskuld is dit baie belangrik om te besef hoe dié begrippe by mekaar en by die nasionale inkome en produksierekening inpas. Staatskuld word gewoonlik in beide voorraad- en vloeibegrippe uitgedruk: (1) Die voorraadbegrip⁵: staatskuld word as netto waarde deur die private sektor beskou. Dit verlaag egter toekomstige lewenstandaarde omrede die skuld terugbetaal moet word in die toekoms; (2) Die vloeibegrip: Met die voorkoms van 'n begrotingstekort wat tot staatskuldfinansiering lei, kan nasionale besparing verlaag word en kan dit ook tot 'n verlaging in toekomstige lewenstandaarde lei (Gramlich in Rock (red.) 1991: 173). Hierdie begrip word gewoonlik meer algemeen aanvaar.

Die data in verband met staatskuld moet egter versigtig gebruik word. Die vergelykbaarheid van die data is ook baie belangrik⁶. As 'n voorbeeld kan genoem word dat owerheidsbesteding, belastings en lenings almal determinante is van beide

5. Dié begrip kan só verduidelik word: met die berekening van netto waarde word die verskil tussen bates en laste op die owerheid se balansstaat weerspieël. Netto addisionele vloei word tot die voorraad (netto waarde) gevoeg en deur middel van inkome- en produksierekening gemeet (Rock in Rock (red.) 1991: 21 - 22).

6. Baie probleme kan met die gebruik van data ontstaan indien daar nie met vergelykbare syfers en begrippe gewerk word nie. Die onderskeid tussen nasionale rekeninge (SNA)-data en owerheidstatistieke (GFS) is van kardinale belang (sien Heyns 1993a: 8 vir meer detail).

totale en private verbruiksbesteding en investering en ook deel vorm van die nasionale rekeninge. Daarom behoort die klem te val op die vloei-begrip van staatskuld⁷.

3.4 “TWEELING”-TEKORTE

Nog 'n interessante teoretiese aspek van staatskuld en die begrotingstekort, is die debat wat fokus op kredietwaardigheid, besparings en investering en die sogenaamde *tweeling*-tekorte. Die term *tweeling*-tekorte dui op die sterk verband en ooreenkoms wat moontlik tussen die begrotingstekort en die tekort op die betalingsbalans mag bestaan. Dit kan ook die mate waarin die twee reekse in dieselfde rigting beweeg, aandui. Indien 'n land se besparings baie laag is en buitelandse lenings, om die begrotingstekort te finansier, aangegaan moet word, kan die begrotingstekort (wat die besparings, wat investering moet ondersteun, absorbeer) 'n betalingsbalanstekort veroorsaak (Heilbroner en Bernstein 1989: 116 - 117). Volgens Friedman in Rock (red.) (1991: 158 - 160) kan die begrotingstekort en die tekort op die betalingsbalans albei tot hoër staatskuld lei.

Heilbroner en Bernstein (1989: 121) kritiseer die gebruik van die begrip *tweeling*-tekorte. Volgens hulle word die twee tekorte verkeerd gemeet en ook verkeerd geïnterpreteer. Eerstens sal 'n daling in die begrotingstekort nie die geneigdheid om in te voer verander nie. Die tekort op die betalingsbalans word deur 'n eie stel kragte soos veranderinge op wêreldmarkte bepaal. Die rigting van die kousaliteit tussen die begrotingstekort en die betalingsbalanstekort mag dalk ook eerder vanaf die tekort op die betalingsbalans ná die begrotingstekort wees (Heilbroner en Bernstein 1989: 123).

7. Volgens Rosen (1992: 444) kan staatskuld en die begrotingstekort onderskeidelik as 'n voorraadbegrip en 'n vloei-begrip gedefinieer word.

3.5 *DIE STAATSKULDVERHOUDING AS FISKALE MAATSTAF*

Volgens Friedman in Rock (red.) (1991: 169) is die staatskuldverhouding die beste maatstaf van 'n land se fiskale posisie. Die daling of styging in staatskuld, in verhouding tot die BBP (óf nasionale inkome), is hiervolgens 'n goeie aanduiding van die verbetering of verswakking in 'n land se ekonomiese en fiskale posisie. Makin, Ornstein en Zlowe (1990: 5) stel 'n alternatief tot die staatskuldverhouding voor. Hiervolgens kan reële staatskuld per capita as 'n nuttige en goeie maatstaf gebruik word. Wat ook verskeie kere beklemtoon word, is die noodsaaklikheid dat die gewone konvensionele begrotingstekort as 'n fiskale maatstaf verander en uitgebrei moet word omrede dit verskeie gebreke het en ook aangesien dit so algemeen deur fiskale ontleders gebruik word.⁸

3.6 *SAMEVATTING*

In hierdie hoofstuk is die verskillende benaderings met betrekking tot die omvang en groei van staatskuld bespreek. Daar is verwys na verskeie aspekte ten opsigte van staatskuld soos die verwantskap tussen die begrotingstekort en staatskuld, voorraad- en vloeibegrippe en die sogenaamde *tweeling*-tekorte.

Die volgende hoofstuk bespreek die konvensionele begrotingstekort en die probleme wat met die gebruik hiervan as 'n fiskale maatstaf ondervind word.

8. Sien onder meer Makin, Ornstein en Zlowe (1990: 7 - 8) en Eisner en Pieper in Fink en High (1987: 87 - 101) vir meer inligting.