

HOOFSTUK 4

DIE GEBRUIKSWAARDE VAN DIE KONVENSIONELE BEGROTINGSTEKORT

The fiscal deficit is, under any circumstances, a crude tool for assessing the impact of fiscal policy on the economy.

(Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993)

A deficit may be like an elephant: one always recognizes it when one sees it, even though it may be difficult to measure or describe it in a way that is satisfactory to everybody and for every purpose.

(Tanzi 1993)

4.1 INLEIDING

In die vorige hoofstukke is die teoretiese perspektiewe ten opsigte van die begrotingstekort en staatskuld in detail bespreek. Daar is telkens na die algemene gebruik van die sogenaamde konvensionele begrotingstekort deur beleidmakers verwys, maar sonder om dié gebruik krities te beoordeel. In die gedeeltes wat volg, word die gebruikswaarde van die konvensionele begrotingstekort, asook enige moontlike alternatiewe tot dié tipe begrotingstekort, bespreek.

Afdeling 4.2 handel oor die verskillende metodes om die konvensionele tekort te meet. In afdeling 4.3 word die tekortkominge van die konvensionele tekort in detail bespreek. Die begrotingstekort is hoofsaaklik 'n indikator van die makro-ekonomiese effek van fiskale beleid en reflekteer die mikpunte van fiskale beleid. Daar is ook nie net één tekort nie, maar eerder 'n stel moontlike alternatiewe tekorte. Die keuse van 'n begrotingstekort is daarom hoofsaaklik tot die interpretasie en bestuur van die makro-ekonomie verbind (Blejer en Cheasty 1993: 3). Om die hoofstuk af te sluit, word daar in die laaste afdeling 'n gevolgtrekking oor die verskeidenheid alternatiewe tekorte gemaak.

4.2 *VERSKILLENDE METODES OM DIE KONVENSIENELE BEGROTINGSTEKORT TE MEET*

4.2.1 Inleiding

Gewoonlik word daar in finansiële analise en rekordhouding van transaksies, soos ten opsigte van 'n begrotingstekort, onderskei tussen transaksies wat op 'n kontantbasis of 'n opgeloopte¹ ("accrual") basis plaasvind (United Nations 1988: 53). Die *Government Finance Statistics* gebruik, byvoorbeeld, gewoonlik die kontantmetode, waarvolgens slegs kontantransaksies verreken word. Behalwe vir die sogenaamde kontantbasis- en die opgeloopte basismetode, word 'n metode waar sekere transaksies *bo- óf onder-die-lyn*² geklassifiseer word, ook algemeen gebruik.

Drie belangrike aspekte wat die meting van die begrotingstekort raak, kan volgens Blejer en Cheasty (1990: iv) geïdentifiseer word. Eerstens moet die begrotingstekort vir die openbare sektor van 'n gegewe omvang gedefinieer word. Terwyl die konvensionele begrotingstekort baie nuttig is om die owerheid se finansiële behoeftes te meet, kan ander begrotingspesifikasies nog meer óf beter indikatore vir beleidsanalises bied. Tweedens kan die omvang en samestelling van die openbare sektor 'n belangrike impak op die grootte van die tekort uitoefen. Die derde belangrike aspek is die feit dat die begrotingstekort gewoonlik op 'n jaarbasis gemeet word. Daar bestaan egter geldige ekonomiese argumente om 'n ander tydshorison soos 'n tussentydse huidige waarde-berekening van die tekort te gebruik. Hierdie raming kan byvoorbeeld gebruik word om die standhouendheid van fiskale beleid en die kredietwaardigheid van die owerheid te bepaal en ook te beoordeel.

-
1. Opgeloopte rekeninghouding impliseer die teboekstelling van alle transaksies, selfs dié wat nie tot op datum in kontant gemaak is nie. Verpligtinge soos "bedrae betaalbaar of ontvangbaar" word ook bygereken. Hierdie benadering is versoenbaar met die nasionale rekeninge (United Nations 1988: 53).
 2. 'n Onderskeid tussen items wat die begrotingstekort bepaal, naamlik inkomme- en uitgawetransaksies, kom "bo-die-lyn" terwyl alle transaksies ten opsigte van die finansiering van die begrotingstekort "onder-die-lyn" kom. Dit wil sê 'n beginsel van "*drawing the line*" tussen verskillende transaksies geld hier.

Wat die werklike meting van die konvensionele begrotingstekort betref, bestaan daar basies twee metodes om dit te doen, naamlik die "lyn"-benadering wat die staatskuldmaatstaf en die fiskale beleidsmaatstaf insluit asook die sogenaamde kontant- en opgeloopte metode.

4.2.2 Die "lyn"-benadering

Daar kan in die sogenaamde "lyn"-benadering twee maatstawwe geïdentifiseer word om die onderskeid tussen die inkome- en uitgawe-aspekte en die finansiering van die begrotingstekort te doen, naamlik 'n staatskuld- en 'n fiskale beleidsmaatstaf (Blejer en Cheasty 1990: 4 - 9). In die afdelings wat volg, sal 'n kort beskrywing van elk gelever word.

4.2.2.1 Die staatskuldmaatstaf

Volgens hierdie maatstaf kan alle transaksies wat veronderstel is om die begrotingstekort te beïnvloed, aan die bokant van die lyn geplaas word as dit nie 'n verpligting vir die owerheid skep of vernietig nie. As dit wel plaasvind, kan dié transaksies as positiewe of negatiewe finansiering beskou word.

'n Verskuiwing in die vlak van netto owerheidsbesteding oefen 'n invloed op die totale vraag in die ekonomie uit, maar die terugbetaling van uitstaande skuld verteenwoordig nie noodwendig nuwe inkome vir die houers daarvan nie - en daarom word totale vraag nie beïnvloed nie. As die staatskuldmaatstaf gebruik word om die begrotingstekort te meet, is die tekort gelyk aan die verskil tussen totale staatskuld aan die begin en teen die einde van 'n finansiële jaar.

4.2.2.2 Die fiskale beleidsmaatstaf

Alle transaksies wat die begrotingstekort bepaal én as inkome of uitgawes (nie finansiering) geklassifiseer kan word, word in hierdie kategorie ingedeel as dit fiskale beleid ondersteun, in plaas van om bloot net deel van die owerheidsektor se

likwiditeitsbestuur te vorm. Dit is ook belangrik om in gedagte te hou dat beleidsgemotiveerde transaksies pryse in die res van die ekonomie kan verander.

Hierdie maatstaf kan as onvoldoende beskou word omrede die owerheid finansiële markte nie op dieselfde wyse as ander leners beïnvloed nie. Dit bied gevolglik slegs 'n onduidelike analitiese onderskeid van wat bo- of onder-die-lyn hoort. Daar bestaan egter drie tipes transaksies wat afwykings in die verwagte grootte van die konvensionele begrotingstekort kan veroorsaak;

(a) Die netto lenings-maatstaf

Die owerheid se leningsaktiwiteite aan die privaatsektor behels die bestuur van verpligtinge en behoort volgens die staatskuldmaatstaf, onder-die-lyn te kom. Maar, 'n aansienlike deel van begrotingslenings bestaan wel uit direkte inmenging ten opsigte van kapitaalverskaffing en die owerheid se kredietverleningsprogramme wat vir beleidsdoeleindes onderneem word. Daarom moet, volgens die fiskale beleidsmaatstaf, netto lenings as deel van besteding geklassifiseer word en kom dit dus aan die bokant van die lyn.

Vanuit 'n analitiese oogpunt beskou, is geeneen van die benaderings korrek nie. Begrotingslenings bestaan uit beide lenings en oordragte. Oordragte kan ook as 'n beleidselement beskou word en as deel van die begrotingstekort gereken word.

(b) Die buitelandse oordragte-maatstaf

Volgens die staatskuldmaatstaf kan buitelandse oordragte of ontvangstes as inkomme gereken word. Volgens die beleidsmaatstaf vorm oordragte deel van ander buitelandse finansiering en kom dus onder-die-lyn. In ontwikkelende lande is hierdie komponent belangrik indien dié lande grootskaalse buitelandse oordragte ontvang.

(c) Die diens van die staatskuld-maatstaf

Indien die huidige vlakke van staatskuld nie volhoubaar is nie kan geamortiseerde skuld nie in nuwe staatseffekte herbelê word nie. In sulke gevalle moet die owerheid met beleidsaksies ingryp en kom sodanige transaksies bokant die lyn. Die begrotingstekort in hierdie geval stem dus ooreen met die owerheid se bruto leningsbehoefte.

4.2.2.3 *Gevolgtrekking*

Bogenoemde verskille in die klassifikasie van inkome en uitgawes kan die meting van die begrotingstekort in 'n groot mate beïnvloed. Die owerheid kan selfs syfers/inligting vir eie gewin *verwring* deur bloot van 'n ander klassifikasie gebruik te maak. Sodoende kan die tekort nie meer nuttige inligting oordra nie en kan dit gevolglik nie meer as 'n indikator van fiskale beleid gebruik word nie (Blejer en Cheasty 1990: 9).

4.2.3 Die kontant- en opgeloopte begrotingstekorte

4.2.3.1 *Die meting van die omvang van die owerheid*

In Hoofstuk 2 is aangetoon dat die mees algemene opvatting is dat die owerheid funksies verrig wat nie deur die mark gelewer kan word nie. Die tipe owerheid word dus deur sy funksies geïdentifiseer. Verskeie alternatiewe bestaan om 'n realistiese voorstelling van owerheidsaktiwiteite moontlik te maak: (i) eerstens word die meeste aktiwiteite wat deur ondernemings en finansiële instellings uitgevoer word, in owerheidsrekeninge voorgestel deur subsidies, kapitaaloordragte óf lenings na hierdie eenhede; (ii) enige ander ongewone aktiwiteite word namens die owerheid op 'n agentskapbasis onderneem. Dié aktiwiteite word dan wel aan die owerheid toegeskryf; en (iii) wanneer owerheidsverwante aktiwiteite nie onderskei kan word nie, word openbare sektorbegrippe gebruik (Levin 1993: 106).

Twee algemene metodes kan volgens Levin (1993: 107) gebruik word om die aktiwiteite van die owerheid te meet, naamlik 'n kontantbasismetode óf volgens die omvang van die begrotingstekort.

(a) Die kontantbasismetode

Hierdie metode meet die mees direkte impak van owerheidstransaksies op die ekonomie, in die huidige periode (gewoonlik 'n jaarperiode). Daar is egter ander belangrike aspekte rakende die owerheid wat 'n invloed op privaatsektorgedrag uitoefen. Dit behels onder meer inkome- en uitgawetransaksies van die owerheid en transaksies soos aankoopooreenkomste en belastingontvangstes. Hierdie transaksies kan soms 'n groot invloed op die gedrag van ondernemings in die privaatsektor uitoefen. Daarom kan statistiek rakende elke stadium van betaling, belangrike addisionele inligting oor owerheidsfinansies verskaf. Baie van hierdie stadiums verteenwoordig egter variasies op die toegevoegde basismetode, wat van die kontantbasismetode verskil, hoofsaaklik op grond van die tydsberekening van die aktiwiteite.

'n *Kontantbasis* kan gedefinieer word as die metode waarvolgens transaksies geregistreer word wanneer betalings gemaak word, terwyl volgens die *toegevoegde* metode, transaksies (soos ontvangstes en betalings) geregistreer word wanneer die transaksies gesluit word, ongeag of die betalings gemaak is. Die inligting volgens die toegevoegde metode verskil dus van die kontantmetode vanweë verpligtinge wat nog nie aan voldoen is nie (Levin 1993: 107).

Volgens die kontantbasismetode word die toekomstige effek van huidige beleid nie inag geneem nie. Daarom bied kontantdata nie 'n volledige prentjie van die impak van die owerheid op die ekonomie nie. Die kontantdata kan ook nie die akkumulering van versteekte laste (of verpligtinge) uitwys nie.

(b) Die omvang van die begrotingstekort

Die kontant-begrotingstekort verteenwoordig 'n bepaalde saldo, gegewe 'n spesifieke uiteensetting van transaksies. Hierdie uiteensetting vervul twee doelwitte: (i) dit toon aan of die owerheid sy beleidsdoelwitte met fondse wat in die huidige periode inkom, kan vervul sonder om van fondse uit vorige periodes óf skuld gebruik te maak; en (ii) dit verskaf 'n samevattende maatstaf om die owerheid se impak op die ekonomie te evalueer, met die veronderstelling dat die komponente relatief homogeen reageer (Levin 1993: 109).

Verskeie alternatiewe vir die kontant-begrotingstekort is moontlik - komponente kan onderskei word en gewigte aan hulle toegeken word op grond van hulle invloed op totale vraag in die ekonomie. Die kontant-tekort bied dus 'n beginpunt vir aanpassings aan die tekort. Dit word ook gereeld as 'n prestasiemaatstaf gebruik. Probleme kan egter met die definisie van die kontant-tekort ontstaan as gevolg van die gebruik van lenings.

Lenings word soos uitgawes aan die bokant-van-die-lyn geklassifiseer as 'n koste wanneer dit aangegaan word, terwyl die terugbetalings van lenings die tekort verlaag, soos in die geval van inkomste. Dit is egter belangrik om te onthou dat die kontantbeskouing van die begrotingstekort 'n baie eng siening van die impak van die owerheid op die ekonomie is.

4.2.3.2 *Die kontant-versus die opgeloopte begrotingstekortbenadering*

Die kontant- en opgeloopte begrotingstekorte is 'n ander belangrike konseptuele onderskeid in die meting van die konvensionele begrotingstekort. Aan die een kant is daar die volledige opgeloopte tekort, wat netto gebruik van bronne deur die owerheid verreken. Die tekort wat op 'n nasionale (SNA)-basis bereken word, is die opgeloopte tekort, terwyl die openbare sektor leningsbehoefte op 'n kontantbasis bereken word. In die praktyk lê die meeste lande se tekort tussen dié twee benaderings (Blejer en Cheasty 1990: 9 - 11).

Volgens die IMF word die begrotingstekort van die meeste lande, vir die *sentrale* owerheid op 'n *kontantbasis* opgestel, terwyl die gebruik is vir die *algemene* owerheid om van die *opgeloopte óf nasionale rekeninge*-basis gebruik te maak (Heller, Haas en Mansur 1986: 27). Dit vind plaas omrede data wat op 'n kontantbasis opgestel word soos vir die sentrale owerheid vinniger beskikbaar is.

Die kontantbasisstelsel is die rekenkundige stelsel wat algemeen deur die owerheid vir finansiële kontrole gebruik word en is op 'n betalings-ontvangste-basis geskoei. Dit het ook twee kenmerkende en nuttige eienskappe: (i) dit word baie vinniger opgestel as die opgeloopte stelsel; en (ii) data wat op 'n kontantbasis verkry is, kan met die monetêre groothede versoen word.

Die opgeloopte of nasionale rekeninge-stelsel fokus weer op die meting en analise van werklike besteding en inkomste, nie net finansiële vloei nie. Uitgawes vind plaas wanneer betalings gedoen en dienste gelewer word en inkomste word gedokumenteer wanneer betaling gedoen word. Die grootste voordeel van dié stelsel is dat dit versoenbaar is met ander ekonomiese aktiwiteite. Die opgeloopte/nasionale rekeninge-stelsel kan ook gebruik word om vergelykings tussen lande te doen (Heller, Haas en Mansur 1986: 27 - 29).

Ekonomiese analise van die opgeloopte-basis benadering tot die begrotingstekort word bemoeilik deur 'n tendens by instellings om eerder opgeloopte rekeninghouding op die inhoud van die begrotingsdokument as op die fiskale jaar toe te pas. Sodoende word die tydperk van meting van die owerheidsaktiwiteite soms kunsmatig verleng om voorsiening vir die wetlike tydperk van die begroting voorsiening te maak (Blejer en Cheasty 1990: 10). Versoening tussen die twee benaderings is baie moeilik³.

3. Die rekonsiliasie-item in hierdie geval is *agterstallige betalings*, wat byvoorbeeld voorsiening maak vir sloerings in die begrotingsproses. Indien dié agterstallige betalings nie gemeet kan word nie, tas dit die geldigheid van die begrotingstekort nadelig aan (Blejer en Cheasty 1990: 11).

Die *Government Finance Statistics*-benadering wat deur die IMF gevolg word, stel voor dat owerheidsdata op 'n *kontantbasis* uiteengesit word. Hierdie data is baie bruikbaar, veral in monetêre ontledings (Stella 1993: 225 - 229).

Accrual of opgeloopte boekhouding is baie belangrik vir die berekening van die owerheid se netto waarde. Probleme kan egter ontstaan in gevalle waar owerheidstransaksies nie ten volle verreken word nie. Die kontantmetode kan ook misleidend wees veral ten opsigte van kapitaalbesteding. Waardevermindering word byvoorbeeld ook nie deur die owerheid as 'n uitgawe gereken nie.

Heelwat kritiek word deur skrywers soos Stella (1993: 226) teen die verskillende metodes wat die owerheid en privaatsektor gebruik om tekorte te meet, uitgespreek. Die konvensionele begrotingstekort- en die *operasionele balans*-benadering van ondernemings kan, byvoorbeeld, vergelyk word. 'n Kontantbegrotingstekort is gewoonlik hoër as die tekort wat volgens die opgeloopte metode, soos wat vir ondernemings gebruik word, opgestel word. Kontantmeting sal ook 'n groter/kleiner tekort toon as die bruto kapitaalbesteding groter/kleiner as waardevermindering is.

Redes vir die gebruik van opgeloopte boekhouding is onder meer dat individue besluite neem op grond van verwagte inkome oor hulle leeftyd. 'n Afname in die owerheid se netto waarde beteken toekomstige belastingverpligtinge vir individue, met die verwagting dat inkome sal realiseer. Wanneer dit nie plaasvind nie, is die opgeloopte metode nie die korrekte metode nie. Die algemene praktyk is egter om beide metodes te gebruik (Stella 1993: 225 - 229).

4.2.3.3 *Redes vir die verskille tussen die kontant- en opgeloopte begrotingstekorte*

Daar bestaan 'n aantal redes waarom die ontledings van die begroting wat op die twee alternatiewe metodes gebaseer word verskillende resultate kan toon rakende die stand van fiskale beleid. Eerstens sluit die kontantbasisstelsel verkope van bates as 'n item *bokant-die-lyn* in. Hierdie verkope word uitgelaat in die opgeloopte stelsel.

Tweedens is daar die aspek rakende lenings van die owerheid: op die kontantbasis is lenings 'n uitgawe-item. Die opgeloopte stelsel sluit dit weer uit. Slegs aktiwiteite wat met die lenings gepaard gaan word verreken. Derdens verskil die stelsels in hulle hantering van die tydsaspek. Volgens die opgeloopte stelsel word belastingontvangstes verreken soos dit betaalbaar word, terwyl by die kontantbasisstelsel word dit verwerk wanneer dit ingesamel word (dieselfde reëling geld ook vir uitgawes) (Heller, Haas en Mansur 1986: 28).

Bogenoemde drie redes lei tot die verskille in die begrotingstekort wat volgens die alternatiewe metodes gemeet word. Indien die effek van owerheidsbesteding en -inkomste op makro-groothede gemeet word, behoort die opgeloopte of nasionale rekeninge-stelsel eerder gebruik te word.

Ten slotte kan die opmerking gemaak word dat daar in oefeninge in finansiële evaluering, soos byvoorbeeld die IMF se finansiële programmering, gewoonlik by twee stelselrekeninge begin word. Dit sluit in (i) die konvensionele kontantvloei-van-fondse-rekeninge; die nasionale rekeninge en die konvensionele balansstaat van bates en laste, asook (ii) die omvattende balansstaat óf welvaartsrekeninge, soos deur Buiters (1993: 299 - 300) beskryf word. Hierdie omvattende balansstaat óf welvaartsrekeninge kan gebruik word om veranderinge in netto waarde en permanente inkomme van die owerheid te bepaal.

4.2.3.4 *Gevolgtrekking*

Om meer betekenisvolle maatstawwe rakende die fiskale impak op die ekonomie te verkry, behoort die konvensionele kontantvloei-begrip van die tekort met 'n ontleding van die nasionale rekeninge uitgebrei te word (Blejer en Chu 1988: vii).

4.2.4 **Samevatting**

Die impak van fiskale beleid kan ontleed word met betrekking tot enige moontlike tydsraamwerk. Tog word die begrotingstekort gewoonlik as 'n opsomming van

owerheidstransaksies gedurende 'n enkele begrotingstydperk - gewoonlik 'n jaarperiode – beskou, sonder om aan enige langtermynimplikasies aandag te skenk (Blejer en Cheasty 1990: 2).

Wêreldwyd gebruik die meeste lande 'n afgeleide van die konvensionele begrotingstekort, maar omrede daar nie gestandaardiseerde rekeningkundige reëls vir die owerhede van die lande bestaan nie, is die konvensionele tekort nie altyd goed gedefinieer en vergelykbaar nie. Soos in die voorafgaande afdelings bespreek is, is die twee vernaamste afgeleides van die konvensionele begrotingstekort, die sogenaamde *lyn*-benadering en die kontant- en opgeloopte benadering. Hierdie twee benaderings het, soos hierbo uiteengesit, bepaalde voor- en nadele. 'n Moontlike oplossing om 'n beter verklarende tekort te verkry, sou 'n samevoeging van die twee benaderings kon wees.

Waar moontlik, sal hierdie studie beide benaderings in die meting van die begrotingstekort gebruik. Wat egter uit die bespreking hierbo volg, is die mate waarin die konvensionele tekort nie die volledige prentjie ten opsigte van fiskale beleidsaspekte weerspieël nie. In die afdeling wat volg, sal die tekortkominge van die konvensionele tekort in meer detail bespreek word.

4.3 TEKORTKOMINGE VAN DIE KONVENSIONELE BEGROTINGS- TEKORT

4.3.1 Inleiding

In die voorafgaande afdeling is die metingsaspek van die konvensionele begrotingstekort in breë trekke beskryf. Wat uit hierdie bespreking voortvloei, is dat daar 'n aantal voor- en nadele in die gebruik van die konvensionele meting van die tekort bestaan. Een duidelike voordeel van die konvensionele begrotingstekort is dat kontantmeting hiervan die mees direkte raming van die impak van die owerheid op die ekonomie in 'n gegewe periode kan bied. Dit is ook 'n nuttige indikator om die huidige verpligtinge van die owerheid aan te toon en laat identifikasie van die owerheidsaandeel in die breër monetêre doelwitte toe. 'n Nadeel van die

konvensionele tekort is dat die owerheid nie altyd gedwing kan word om sy uitgawes te beperk tot wat op 'n kontantbasis gefinansier kan word nie. Sloerings in betalings bemoeilik ook die meting en interpretasie van die begrotingstekort (Blejer en Cheasty 1993: 6).

Volgens Blejer en Cheasty (1993: vii) bestaan daar 'n gebrek aan 'n eenvoudige fiskale konsep om fiskale beleid te ontleed. 'n Primêre doel van fiskale beleid is om owerheidsfinansieringsbehoefte in balans met die privaatsektor se vraag na investering en ewewig op die betalingsbalans te beskou. Die korrekte meting van die owerheidsektor se netto gebruik van bronne is daarom 'n belangrike voorvereiste vir makro-analise (Blejer en Cheasty 1993: 3). Die begrotingstekortmaatstaf is primêr 'n indikator van die makro-ekonomiese stand van fiskale beleid – resultate gemeet teenoor beleidsmikpunte. Daar is nie net één begrotingstekort nie, maar eerder 'n stel alternatiewe, elkeen met sy voor- en nadele. Die keuse van 'n maatstaf is onlosmaaklik tot die begrip en bestuur van die makro-ekonomie verbind (Blejer en Cheasty 1993: 3). Steyn en Wickens (1990: 2 - 3) ondersteun hierdie aspek en beklemtoon dat fiskale analise 'n aantal maatstawwe benodig wat elk op 'n spesifieke aspek van fiskale beleid gerig is.

Die Organisasie van Ekonomiese Samewerking en Ontwikkeling (OESO) het vier kenmerkende eienskappe van fiskale beleid wat belangrik vir ontledings kan wees, geïdentifiseer, naamlik: (i) die diskresionêre element van fiskale beleid; (ii) die standhoudendheid van fiskale beleid; (iii) die impak van fiskale beleid op die totale vraag in die ekonomie; en (iv) die allokasie-gevolge van fiskale beleid (Steyn en Wickens 1990: 3). Die ideaal is dat 'n bepaalde maatstaf aan 'n wye verskeidenheid eise van die ekonomiese teorie moet kan voldoen. Maar, die maatstaf moet óók eenvoudig en maklik verstaanbaar wees. Drie kritiese vereistes waaraan die maatstaf moet voldoen is onder meer (i) dit moet so eenvoudig moontlik saamgestel word om maklik te kan implementeer; (ii) positiewe eerder as normatiewe ekonomiese beginsels moet gevolg word; en (iii) as data van verskillende lande vergelyk word, moet 'n maatstaf breedweg op dieselfde beginsels en definisies gebaseer word (Steyn en Wickens 1990: 3).

Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 2 - 3) het twee faktore geïdentifiseer wat tot 'n verskuiwing in fiskale beleid en die gebruik van fiskale maatstawwe vanaf korttermyn-vraagbestuur⁴ na 'n meer mediumtermynbenadering in die tagtigerjare, gelei het. Eerstens was daar die mislukking van fiskale beleid om totale vraag in die ekonomie reg te beheer. Owerhede kon nie met hierdie benadering probleme met betrekking tot stagflasië oplos nie. Staatskuld het ook skerp gestyg. Tweedens bestaan daar 'n behoefte om die ekonomie se doeltreffendheid te laat toeneem deur verwrings wat met belastingstelsels en owerheidsinmenging geassosieer word, te verwyder. Die konvensionele begrotingstekort is nie voldoende hiervoor nie, en daarom is maatstawwe nodig om 'n daling in die grootte van die owerheid teweeg te bring deur middel van 'n besnoeiing van uitgawes en privatisering te bevorder.

Opsommend kan die tekortkominge in die konvensionele begrotingstekort as, byvoorbeeld, 'n maatstaf van oormaat vraag in die ekonomie, uiteengesit word deur drie belangrike beperkinge te identifiseer: (i) verskille in die impak op vraag met betrekking tot die verskillende inkomste- en uitgawekategorieë; (ii) die endogeniteit van belastinginkomste; en (iii) die impak van verskillende bronne van tekortfinansiering op die ekonomie (Tanzi 1993: 13 - 16).

In die volgende afdeling sal probleme wat met die gebruik van die konvensionele begrotingstekort as 'n maatstaf van fiskale beleid ondervind word, en wat kortliks hierbo uitgelig en in breë trekke beskryf is, in meer detail bespreek word. Omrede die konvensionele tekort algemeen gebruik word, is die talle probleme wat hiermee ondervind word belangrik, veral vir beleidmakers, ook hier in Suid-Afrika.

4. Die voorstanders van die rasionele verwagtinge-skool spreek ook baie kritiek teen totale vraagbestuur uit terwyl fiskale beleid volgens verbruiksteorieë groter invloed op huidige as verwagte inkomelakke het (Chouraqui, Hagemann en Sartor 1990: 3). Hoe langer die tydhorison waarop die lewensiklus-verbruikers hulle besluite baseer, hoe minder is dit moontlik dat korttermynbeleid ten opsigte van vraagbestuur effektief sal wees.

4.3.2 Probleme met die konvensionele begrotingstekort

4.3.2.1 *Inflasie en die konvensionele begrotingstekort*

Inflasie kan inkomstes en uitgawes van die owerheid op verskillende maniere affekteer en gewoonlik beïnvloed dit ook die grootte van die begrotingstekort. Gegewe hierdie stelling, is dit egter moeilik om die outomatiese verwantskap tussen uitgawes en inflasie te veralgemeen, maar 'n verwantskap kan wel tussen die nominale rente op staatskuld en die betaling van staatskuld gevind word (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 175). Hier sal stygings in die inflasiekoers tot toenames in nominale rente op staatskuld lei⁵. Stygings in verwagte inflasie kan tot 'n vinnige toename in rente op staatskuld bydra wanneer staatskuld 'n groot deel van die BBP uitmaak.

Drie alternatiewe reaksies wat op 'n skerp styging in nominale rente-inkomste volg, is ook deur bogenoemde skrywers bespreek: (i) Veronderstel dat die aanname van 'n rasonale individu hier geld. Hy besef die toename in nominale rente-ontvangstes is slegs vergoeding vir die erosie van die reële waarde van sy kapitaal. Sy gedrag as 'n verbruiker verander dus gevolglik nie → hy spaar eerder die addisionele rente-ontvangstes as wat hy sy private verbruiksbesteding verhoog. (ii) Veronderstel dat 'n individu nie tussen reële rente op staatskuld en monetêre korreksies kan onderskei nie, ongeag die verwagte inflasiekoers. Die individu neem aan dat sy inkome gestyg het. Die konvensionele meting van die begrotingstekort sal veronderstel dat hierdie monetêre korreksies as inkome hanteer word, terwyl amortisasiebetalinge van staatskuld nie as inkome gereken word deur die ontvangers daarvan nie - dit verhoog dus nie die begrotingstekort en affekteer ook nie die totale vraag in die ekonomie nie. Die konvensionele maatstaf van die begrotingstekort is dus baie sensitief ten opsigte van inflasie wanneer staatskuld groot is. Soos wat verwagte inflasie styg, bied die konvensionele tekort 'n al hoe meer skewe of verkeerde meting van wat nodig is om ekonomiese stabiliteit te bereik. Die fiskale aanpassing wat benodig word, word dus

5. Hierdie toename in rente op staatskuld kan deur middel van die Fisher-effek (sien Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 176) verduidelik word:
 (nominale rentekoers → reële rentekoers + verwagte inflasiekoers)

gevolglik onderskat. Dit is egter in die praktyk baie moeilik om 'n alternatief tot die vorige twee benaderings voor te stel (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 177 - 178).

Tanzi, Blejer en Teijeiro (1993: 193 - 196) identifiseer drie probleme met die konvensionele begrotingstekort rakende inflasie: (i) Dit is baie moeilik om die betekenis en implikasies van die begrotingstekort te bepaal; (ii) dit is ook moeilik om fiskale optrede oor tyd te beoordeel as inflasie verander; en (iii) dit is ook ten slotte moeilik om 'n vergelyking tussen verskillende lande te doen. Daarom kan die begrotingstekort soms baie nuttig wees, maar soos die inflasiekoers styg, is dit nodig om die konvensionele tekort uit te brei indien dit as 'n fiskale maatstaf gebruik wil word. Dit is derhalwe moeilik om die begrotingstekort te evalueer ten tye van hoë en volgehoue inflasie. Veranderinge in staatskuldbestuur kan byvoorbeeld ook die grootte van die begrotingstekort verander. Tydens tydperke van hoë inflasie, oorskakel die konvensionele tekort die omvang van die fiskale aanpassing wat nodig is (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 196).

Daar is egter omstandighede waar die konvensionele begrotingstekort nie deur inflasie geaffekteer word nie. Dit is wanneer staatskuld onder meer geïndekseer is óf wanneer staatskuld in 'n buitelandse geldeenheid bereken word. Wanneer inflasie styg en die wisselkoers depresieer, sal 'n toename in buitelandse skuld plaasvind. Die teenwoordigheid van inflasie, binnelandse skuld in byvoorbeeld korttermyn-instrumente en die aandeel van die konvensionele tekort tot die BBP kan as 'n funksie van (i) die inflasiekoers; (ii) die omvang van binnelandse staatskuld; en (iii) binnelandse en buitelandse samestelling van totale staatskuld verreken word. Terwyl alle nominale rente op staatskuld as uitgawes gereken word en bydra tot die begrotingstekort, word amortisasiebetalinge ten opsigte van staatskuld nie as uitgawes gereken nie en dra dit ook nie tot 'n styging in die tekort by nie (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 181). Rente op staatskuld word beïnvloed, tot die mate wat (vaste) rentekoerse toegepas word op inflasie- (óf wisselkoers-) aangepaste terugbetalinge. Dit veroorsaak 'n styging in rente op staatskuld slegs in verhouding tot binnelandse inflasie terwyl die begrotingstekort onveranderd in vergelyking met die BBP bly.

In bostaande bespreking is sekere aspekte van die invloed van inflasie op die meting van die begrotingstekort bespreek. Wat uit dié bespreking voortvloei, is dat slegs in toestande waar inflasie afwesig is, die konvensionele tekort vir beleidmakers 'n aanduiding gee van die netto impak van begrotingsaktiwiteite op die totale vraag in die ekonomie en die finansiële markte. Dit gee dan ook slegs in dié geval 'n aanduiding van die omvang van addisionele inkomstebronne wat vanaf die privaatsektor verkry moet word.

Amortisasiebetalinge word gewoonlik nie by die begrotingstekort ingereken nie - hier kan veronderstel word dat die houer van die staatseffekte as verbruikers en finansiële investeerders nie hulle gedrag sal verander nie. Maar in 'n inflasionêre omgewing bied rente op staatskuld vergoeding vir die erodering in die reële waarde van hulle kapitaal. Die vraag wat nou ontstaan is: moet die gedeelte van rente op staatskuld (wat deur inflasie veroorsaak word) soos enige ander begrotingstekort-bepalende uitgawe óf soos amortisasiebetalinge hanteer word? Die antwoord sal afhang van die manier waarop individue van die monetêre korreksies gebruik maak. Indien dit nie as inkome beskou word nie, word dit soos amortisasiebetalinge hanteer (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 184).

Die konvensionele begrotingstekort is geneig om die totale vraag-impak van die tekort op die ekonomie te oorskakel wat nog meer ondersteuning gee aan die argument om die begrotingstekort vir inflasie aan te pas. Tanzi, Blejer en Teijeiro (1993: 185) definieer die konvensionele begrotingstekort as volg:

$$D_G = F_G + \sigma M^S + \sigma B^S \quad (1)$$

Waar:

$$\begin{aligned} F_G &= \text{buitelandse lenings;} \\ \sigma B^S &= \text{netto styging in binnelandse lenings;} \text{ en} \\ \sigma M^S &= \text{nominale styging in geldvoorraad } M^S. \end{aligned}$$

$$\text{en} \quad D_G = G + I - T \quad (2)$$

Waar:

- G = nominale totale owerheidsuitgawes (insluitend die reële komponent van rentebetalinge);
- I = monetêre aanpassings/toename in staatskuld; en
- T = nominale belasting- en ander nie-belasting-inkomste.

Die teenwoordigheid van inflasie verswak die verwantskappe tussen veranderinge in die konvensionele tekort en veranderinge in die lopende rekening van die betalingsbalans. Empiriese resultate toon dat in lande met 'n hoë inflasiekoers en 'n groot konvensionele tekort, min korrelasie tussen die grootte van die begrotingstekort en die grootte van betalingsbalans bestaan. Korrelasie is egter groter by lande waar lae inflasie voorkom (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 187).

Die vraag ontstaan of die rente op staatskuld wat monetêre korreksies verteenwoordig in die meting van die begrotingstekort ingesluit moet word om 'n beter raming van die impak van fiskale beleid op die ekonomie te verskaf? Die antwoord hierop sal grootliks afhang van die moontlikheid of die monetêre korreksie geherfinansier kan word onder dieselfde aannames wat hierbo gegeld het.

As die houer van staatskuld nie sy optrede as verbruiker deur monetêre korreksies laat beïnvloed nie, ly hy *nie* aan 'n geldillusie *nie*. Die inflasionêre komponent van rente op staatskuld sal private verbruiksbesteding asook die betalingsbalans nie nadelig raak nie. 'n Hoë konvensionele begrotingstekort wat hoofsaaklik as gevolg van die effek van inflasie op die nominale rente op staatskuldbetalings ontstaan het, het geen direkte effek op die skuldhouer as verbruiker nie, maar kan wel 'n invloed op die houer as investeerder uitoefen (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 187 - 188). Daar is wel kanale waar inflasie die reële vraag na staatseffekte kan laat daal: (i) die geldillusie veronderstel dat skuldhouers hul verbruiksbesteding sal laat toeneem; (ii) die verhoogde risiko wat hoër nominale staatskuld en inflasie verteenwoordig; en (iii) as gevolg van belastingredes.

Verkope van staatseffekte veroorsaak hoër reële rentekoerse. In dié geval moet die rente op staatskuld as gevolg van inflasie nie uit die berekening van die begrotingstekort gelaat word nie. Verhoging van die risiko rakende die nominale staatskuld kan verduidelik word op grond van die relatiewe styging van die gewig van staatskuld in vergelyking met die ander bronne van inkomstes en finansiering. Twee addisionele faktore wat rakende die stabiliteit van die reële vraag na staatskuld inag geneem moet word, is eerstens die totale vertroue in ekonomiese beleidvoering en tweedens finansiële innovasie (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 190 - 191).

Die potensiële invloed van die volume van die nominale staatskuld op die algemene ekonomiese toestand het 'n belangrike impak op die besluit of rente op staatskuld in- of uitgesluit moet word in die meting van die tekort. Wanneer die inflasiekoers toeneem, is die owerheid verplig om die effektiewe reële opbrengs op sy verpligtinge te laat toeneem en sodoende word die *monetêre effek* van staatskuld verhoog. Die gevolgtrekking kan dus gemaak word dat rente op staatskuld *nie* uit die begrotingstekortberekeninge uitgelaat kan word *nie*.

4.3.2.2 *Die omvang en meting van die openbare sektor*

In die meeste lande het die teenwoordigheid en optrede van openbare ondernemings 'n belangrike fiskale impak op die ekonomie. Hierdie impak kan wees *indirek*, deur die invloed van die totale finansiële gedrag van die openbare ondernemings op owerheidsfinansies, óf *direk*, deur die spesifieke beleid wat hulle uitvoer (Stella 1993: 207). Die grootte van openbare ondernemings kan 'n belangrike rede tot stabilisasieprobleme wees en kan tot inflasie- en betalingsbalansprobleme bydra. Verskillende metings van die omvang van openbare ondernemings kan gedoen word. Die implikasies van die gedrag van openbare ondernemings op die totale vraag in die ekonomie en aanpassings gedurende 'n stabilisasieprogram is volgens Stella (1993: 207) van kardinale belang. Daar bestaan egter geen algemene definisie om 'n onderskeid tussen die owerheid, openbare ondernemings en die privaatsektor te maak

nie. Een onderskeidende eienskap wat wél openbare ondernemings van firmas in die privaatsektor skei, is die *fiskale impak*-eienskap.

Die *Manual on Government Finance Statistics* onderskei tussen nie-finansiële openbare ondernemings en die algemene owerheid op grond van die aard van die aktiwiteite (soos goedere en dienste)⁶. Die vraag is of aktiwiteite wat binne die algemene owerheidsraamwerk lê in die analitiese meting van fiskale optrede ingesluit behoort te word? Stella (1993: 209) meen dat die verskil tussen die owerheid en openbare ondernemings, van die aard van goedere en dienste en ook van die onderskeidende aard van belastingontvangstes en ontvangstes uit heffings en verkope, afhang.

Daar kan twee redes vir bogenoemde onderskeid verskaf word. Eerstens kan, volgens 'n sogenaamde gedragsdimensie-aspek, beweer word dat *eienaarskap* deur die owerheid 'n besliste voorvereiste is. Stella (1993: 210 - 213) beweer egter dat die teendeel waar is: *optrede* deur die owerheid is dié belangrike faktor. Daar bestaan in die praktyk soms belangrike aansporings wat kan veroorsaak dat private en openbare ondernemings in hulle optrede kan verskil. Die owerheid as 'n aandeelhouer in openbare ondernemings het egter 'n direkte invloed op dié ondernemings se optrede.

Tweedens is die uiteindelijke impak van winste op die skatkis, wat deur die private en openbare ondernemings gerealiseer word, ook 'n belangrike onderskeidende faktor. Die owerheid as aandeelhouer in openbare ondernemings het direkte belang by die verkryging van winste in die ondernemings. Daarom kan die owerheid, byvoorbeeld, sy invloed gebruik deur lenings of subsidies toe te staan ter ondersteuning van hierdie tipe ondernemings.

'n Belangrike aspek wat 'n groot invloed het op die omvang en meting van die openbare sektor, asook op die meting van die begrotingstekort, is lenings buite die owerheidsektor. Om die omvang van owerheidsbeleid deur middel van lenings te meet, moet die waarde van lenings eerstens in twee komponente verdeel word: (i) 'n

6. Sien verdere detail in Stella (1993: 208 - 209).

werklike leningskomponent; en (ii) skenkings. Daar kan volgens Liviatan (1993: 260 - 262) drie tipes lenings geïdentifiseer word: (i) direkte lenings; (ii) indirekte lenings; en (iii) konsessionêre lenings deur finansiële instellings wat deur *buitebegrotingsfondse* gefinansieer word.

Volgens die *GFS Manual* is lenings deur die owerheid deel van die aktiwiteite van finansiële instellings en verskyn dit nie in owerheidsrekening nie. Hierdie metode van die *GFS Manual* het twee nadele omrede dit totale direkte en indirekte lenings insluit en ook die werklike leningsgedeelte, wat niks met owerheidsbeleid te make het nie, by die begrotingstekort insluit. Dit verwaarloos ook 'n baie belangrike aspek van owerheidsaktiwiteite, naamlik owerheidsinmenging in die kapitaalmark. Heelwat inmenging vind veral in ontwikkelende lande plaas deur middel van die sogenaamde spesiale openbare finansiële instellings (SOFI's). Daar is gewoonlik drie redes waarom die owerheid van SOFI's gebruik sal maak: (i) die institusionele aspek - instellings soos die Wêreldbank sal eerder met SOFI's as direk met die owerheid skakel; (ii) die ekonomiese aspek - dit verwys veral na toestande wat in die kapitaalmarkte geld; en (iii) politieke redes - dit verwys na die owerheid se behoefte om die begroting só op te stel dat dit deur alle politieke partye sowel as binne- en buitelandse leners aanvaar sal word (Liviatan 1993: 264 - 265).

Gegewe bostaande bespreking is dit duidelik dat dit in die praktyk moeilik is om die omvang van die owerheid vir doeleindes van die meting van die begrotingstekort duidelik te definieer. Die meting van die begrotingstekort is belangrik as gevolg van die beleidsimplikasies wat dit inhou (Blejer en Cheasty 1993: 51 - 52). Die tekort kan verskillende sienings weerspieël en vereis dus verskillende tipes fiskale beleid. Die definisie van die owerheid óf openbare sektor en die invloed van hierdie sektor op die ekonomie, het belangrike gevolge vir die ontwerp óf implementering asook die monitering van 'n makro-ekonomiese beleidspakket.

4.3.2.3 *Begrotingsbeleid en monetêre groei: die monetisering van die begrotingstekort*

Om 'n begrotingstekort te finansier, kan die owerheid deur middel van geldskepping en/of gepaardgaande moontlike verdringing van die private sektor in die kapitaalmark, 'n invloed op die inflasiekoers uitoefen. Indien daar gepoog word om die tekort so korrek as moontlik te meet, behoort die konvensionele tekort vir inflasieversteurings en wisselkoersappresiasies *aangepas te word*⁷.

Hierdie aanpassings verskil van die konvensionele begrotingstekort ten opsigte van veral die volgende: (i) 'n daling in die reële opbrengs van staatseffekte as gevolg van die effek van inflasie moet vanaf die konvensionele meting van die tekort afgetrek word; en (ii) in 'n groeiende ekonomie kan die reële waarde van owerheidsbates en -laste teen 'n natuurlike koers styg terwyl die bate-uitset- óf skulduitsetverhouding konstant bly (Buiten 1993: 319).

'n Groot konvensionele begrotingstekort, selfs 'n sikliese aangepaste tekort wat verband hou met 'n klein inflasie-aangepaste tekort, kan dus *huidige* hoë inflasie reflekteer. Nominale rentebetaling op staatskuld behoort vir die effek van inflasie, wisselkoersappresiasie en reële groei, *aangepas te word*, aldus Buiten (1993: 321).

4.3.2.4 *Verkope van openbare sektorbates en kunsmatige veranderinge in die bruto leningsbehoefte van die openbare sektor*

Gewoonlik verskyn die verkope van bates van die openbare sektor nie in die SNA-bepaalde finansiële openbare sektorsurplus nie, maar verskyn dit wel in die berekening van die bruto leningsbehoefte van die openbare sektor. Daar kan geargumenteer word dat nasionalisering - die verkoop van staatsbates - voordelig is omrede dit effektiwiteit in die ekonomie sal bevorder. Die totale nasionale netto waarde word verander deur dié transaksies (die oordrag van eienaarskap) indien die effektiwiteit waarmee bronne bestuur word, verskil tussen die openbare en private

7. Sien verdere detail ten opsigte van hierdie aanpassing in Buiten (1993: 318 - 321).

sektore. As die openbare sektor sy bates verkoop, verloor hy egter alle toekomstige vloei van inkome uit dié bron (Buiten 1993: 338).

4.3.2.5 *Die gebeurlikheidsverpligtinge van die owerheid*

'n Basiese onderskeid kan tussen die owerheid se gebeurlikheids- en nie-gebeurlikheidsverpligtinge, soos byvoorbeeld rentedraende skuld, gemaak word. Die onderskeid is hoofsaaklik dat nominale verpligtinge en die terugbetalingsdatum van laasgenoemde op die datum van uitreiking vasgestel word terwyl gebeurlikheidsverpligtinge afhanklik van 'n gegewe gebeurtenis is⁸.

Aktuariële konsepte is gewoonlik nie relevant vir die analise van fiskale beleid nie, maar die volgende aspekte kan wel in gedagte gehou word: dat 'n gebeurlikheidsprogram aktuarieël gebalanseer is indien die waarde van uitbetalings aan alle huidige en toekomstige deelnemers gelyk is aan die verwagte huidige waarde van enige reserwefonds (Towe 1993: 367). As 'n program sodanig aktuarieël gebalanseer is, sal dit nie nodig wees om belastinginkomste te gebruik om verpligtinge na te kom nie. Die strenger kriteria wat gebruik word om te meet of die owerheid se fondse volledig befonds is, word *aktuariële regverdigheid* genoem (Towe 1993: 368).

Dit is onprakties om konvensionele begrotingstekortmaatstawwe te laat vaar ten gunste van omvattende indikatore wat die fiskale impak van gebeurlikheidsverpligtinge insluit. Maar, indekse van die owerheid se gebeurlikheidsverpligtinge is soms wél belangrik. Om die korrekte langtermyn fiskale begrotingsramings te maak, is dit noodsaaklik om 'n omvattende indikator te gebruik. Die ontwerp van fiskale beleid sal dus afhang van 'n maatstaf wat belasting- en subsidie-elemente in sulke programme insluit.

Moontlike toepassings van bogenoemde is onder meer die gebruik van die aktuariële balans en markwaarde óf subsidiemaatstawwe. Rakende die *aktuariële balans*, is die

8. Vir verdere detail sien Towe (1993: 365 - 366).

owerheid se netto gebeurlikheidsverpligtinge nou verbind met netto welvaart. 'n Aktuariële gebalanseerde gebeurlikheidsprogram mag die risiko loop van negatiewe kontantvloei in die toekoms, wat enige reserwes sal verminder. Hulp vanaf begrotingskant mag dan nodig wees om die reserwes weer op te bou (Towe 1993: 373 - 381).

Met betrekking tot die *markwaarde óf subsidiemaatstawwe* kan die aktuariële balans van 'n program ontoereikend wees om die subsidie of oordrag aan huidige deelnemers van die gebeurlikheidsprogramme te bepaal en om die korttermyn fiskale impak daarvan te meet. Daar kan ook vier soortgelyke teoretiese indekse, wat ooreenstem met die konsep van 'n ekonomiese begrotingstekort, geïdentifiseer word naamlik, 'n aktuariële billikheidsindeks; markwaarde-maatstawwe; 'n opsie-op-pryse benadering; en die sogenaamde welvaartsmaatstawwe⁹.

Die debat rakende die effektiwiteit van die konvensionele kontantvloei-meting van die begrotingstekort ignoreer die feit dat 'n toenemende belangrike instrument van fiskale beleid, naamlik die gebeurlikheidsverpligtinge nie huidige kontantvloei behels nie, maar eerder 'n verpligting rakende moontlike toekomstige kontantvloei. Konvensionele begrotings-metodologieë verreken dié gebeurlikheidsverpligtinge nie wanneer dit aangegaan word nie, maar *wanneer die werklike uitgawes bestee* word.

Die konvensionele gedefinieerde tekort kan die owerheid se huidige fiskale impak verkeerdelik meet en beperk gevolglik die analitiese bruikbaarheid daarvan. Die uitreiking van gebeurlikheidsverpligtinge het ernstige toekomstige kontantvloei-implikasies en deur middel van konvensionele rekenkundige metodes sal owerhede nie in staat wees om die totale fiskale posisie te monitor en te beheer nie (Towe 1993: 363 - 364).

9. Hierdie konsepte word volledig in Towe (1993: 376 - 381) behandel.

4.3.2.6 *Die hantering van agterstallige betalings*

Die teenwoordigheid van agterstallige betalings skep probleme soos die onderraming van uitgawes sowel as van die leningsbehoefte en ook die grootte van die begrotingstekort. Daar bestaan egter ook 'n aantal probleme met die data met betrekking tot agterstallige betalings. Die data behoort omsigtig hanteer te word en in die berekeninge behoort die veranderinge in agterstallige bedrae as 'n respos gebruik te word (Diamond en Schiller 1993: 114 - 116).

'n Algemene definisie van agterstallige bedrae is dat dit gelyk aan die totale uitstaande verpligtinge van die owerheid is (Diamond en Schiller 1993: 117). Verskillende kriteria kan gebruik word om agterstallige betalings te klassifiseer soos onder meer (i) volgens die tipe van ekonomiese betaling; (ii) volgens die skuldeiser; en (iii) volgens binnelandse en buitelandse eise.

Die makro-ekonomiese effek van agterstallige betalings is onder meer die invloed op die allokasie en verspreiding van bronne binne die ekonomie, beide deur die invloed daarvan op faktorpryse en inkome. Dit hang ook van twee faktore af wat die gedrag van agente in die ekonomie beïnvloed: (i) die mate waartoe agterstallige betalings verwag word; en (ii) die mate waartoe krediteure op die finansiële markte beperk kan word om die effek van die agterstallige betalings te neutraliseer. Nog 'n belangrike allokasie-invloed is die feit dat agterstallige betalings 'n alternatiewe vorm van finansiering verteenwoordig. Die opbou van agterstallige betalings oor tyd laat die owerheid toe om sy rol in die ekonomie uit te brei. Hierdie effek kan egter geneutraliseer word as die res van die ekonomie ook betalings soos belastings verskuldig, terughou. Wat die verspreiding betref, kan die owerheid betalings na sommige sektore makliker terughou (Diamond en Schiller 1993: 135 - 136).

Daar is verskeie moontlike alternatiewe, gegewe die omstandighede, om die aspek van agterstallige betalings in fiskale programme aan te spreek. Een moontlikheid is onder meer om tussen binnelandse en buitelandse agterstallige betalings te onderskei. Daar kan twee oorsake vir die voorkoms van binnelandse agterstallige betalings

geïdentifiseer word. Eerstens bestaan die moontlikheid van 'n strukturele oorsaak soos die wanbalans in die begroting as gevolg van ooroptimistiese inkomsteramings. Tweedens kan agterstallige betalings ook as gevolg van 'n fout in die Inkomste Diens ontstaan. Buitelandse agterstallige betalings soos betalings ten opsigte van die terugbetaling van skuld, kan gewoonlik makliker gemonitor word.

Enige vertraging van betalings hou voordele vir die owerheid in. Maar, die herhaalde voorkoms hiervan kan wel nadelig wees. Die effek van agterstallige betalings op die begrotingstekort is hoofsaaklik dat dit die *grootte* van die tekort beïnvloed. Die invloed op die effektiwiteit van die res van die ekonomie kan vererger word as verskaffers addisionele krediet moet verleen om die probleem rakende vertraging te oorbrug. Dit is belangrik om 'n styging in die totale vraag in die ekonomie en krediet aan die korrekte en verantwoordelike sektor toe te skryf.

Die opbou van agterstallige betalings kan, oor tyd, die begrotingstekort verlaag. Die waargenome tekort kan selfs konstant bly terwyl werklike besteding toeneem. Hierdie distorsie moet in die formulering van fiskale aanpassingsprogramme erken word. Die impak van fiskale beleid op die gaping tussen binnelandse inkomme en uitgawes plaas klem op die agterstallige eerder as die kontantdefinisie van die begrotingstekort.

Ten slotte kan die twee probleme ten opsigte van agterstallige betalings weereens geïdentifiseer word: die praktiese rekeningkundige probleme en die omvattende politieke en administratiewe poging wat nodig is om dit te verlaag. Volgens Diamond en Schiller (1993: 144 - 145) behoort agterstallige betalings daarom eerder vermy te word.

4.3.2.7 *Samevoeging van sentrale banktekorte en die begrotingstekort*

Dit is soms noodsaaklik om die tekort van die sentrale bank, soos wat dit veral in ontwikkelende lande voorkom, in die berekening van die begrotingstekort te verreken. Die oorsprong van 'n sentrale bank se tekort en makro-ekonomiese

invloede is baie dieselfde as dié van die begrotingstekort. Die vraag kan ontstaan hoe dit hanteer moet word? 'n Onderskeid kan getref word tussen die sentrale bank se *suiwer monetêre* en *kwasi-fiskale* aktiwiteite. Die kwasi-fiskale aktiwiteite behoort in die meting van enige invloed van fiskale beleid ingesluit te word. Alhoewel die sentrale bank gewoonlik onafhanklik van die owerheid optree, behoort die verliese van die sentrale bank daarom in die meting van die begrotingstekort ingereken te word. Die resultate van 'n samevoeging sou beteken dat die begrotingstekort elemente van beide *kontant-* en *nie-kontant-* aspekte bevat (Robinson en Stella 1993: 238). Die onderskeid tussen die verantwoordelikhede van die tesourie en die sentrale bank is in baie lande nie so maklik waarneembaar nie. Die sentrale bank voer sogenaamde kwasi-fiskale aktiwiteite uit wat nie noodwendig met monetêre beleid verband hou nie. Dié aktiwiteite, soos staatskuldbestuur, toestaan van subsidies en spesiale krediet namens die owerheid, is gewoonlik omvangryk en wyduiteenlopend van aard (Blejer en Cheasty 1990: 30 - 34). Hierdie aktiwiteite is baie dieselfde as begrotingsaksies en behoort daarom ingesluit te word.

Talle probleme bestaan egter om die sentrale bank se suiwer monetêre beleids- en ander kwasi-fiskale aktiwiteite van mekaar te skei. Verskille in rekeningkundige (kontant- *versus* opgeloopte metodes) bemoeilik dit ook. Twee belangrike afwykings kan geïdentifiseer word: (i) afwykings vanaf kwasi-fiskale aktiwiteite wat die samestelling van die sentrale bank se balansstaat verander; en (ii) sentrale bank wat verliese maak wat deur 'n gelykstaande daling in die bank se netto waarde gedek word¹⁰. Of die sentrale bank verliese maak al dan nie, die surplus of verlies behoort in 'n openbare sektortekort ingesluit te word.

Ideaal gesproke behoort kwasi-fiskale inkomme en uitgawes van die sentrale bank in owerheidsrekeninge ingesluit te word. Sentrale bankrekeninge behoort slegs monetêre aktiwiteite te weerspieël. Hierdie kwasi-fiskale aktiwiteite moet dus by die konvensionele meting van die begrotingstekort ingesluit word - só 'n begrotingstekort

10. Vir verdere detail met betrekking tot die twee afwykings - sien Blejer en Cheasty (1990: 31 - 32).

kan as 'n supplementêre indikator dien om die impak van die sentrale bank se kwasi-fiskale aktiwiteite op die totale openbare sektor te toon.

4.3.2.8 *Tussentydse ("intertemporal") tekortkominge van die konvensionele begrotingstekort*

Onlangse verwikkelinge in die wêreld ekonomie beklemtoon weereens dat die owerheid skaars hulpbronne het, soos in die geval van private verbruikers, wat beperk word deur die grootte van sy permanente inkome (die teenwoordigheid van 'n skuld krisis in talle lande beklemtoon dit). Die owerheid kan nie onbeperk vanaf toekomstige generasies leen nie. Die owerheid beskik dus ook, soos private verbruikers, oor 'n *tussentydse begrotingsbeperking*.

Daar word ook deur Blejer en Cheasty (1993: 279 - 283) beklemtoon dat veranderinge in pryse en waardasies die owerheid se verbruik kan affekteer. Die konvensionele begrotingstekort sluit geen voorsiening ten opsigte van veranderinge in waardasie as gevolg van veranderinge in die bates en laste van die owerheid in nie. Dit kan, byvoorbeeld, selfs die teken van die begrotingsaldo verander.

Die konvensionele begrotingstekortmaatstawwe sluit gewoonlik ontvangstes uit privatisering en verkope van owerheidsbates as 'n inkome-item in. Dit veroorsaak 'n probleem vir die begrotingstekort: het die owerheid bates deur die begroting aangekoop óf was dit nog altyd deel van die owerheid se batestruktuur? Indien bates verkoop word, het die owerheid die kontant in plaas van die bates en is daarom finansieël nie in 'n beter of slegter posisie nie. Inkomstes wat verpligtinge vir die toekoms skep of uitgawes wat likwidasië van vorige laste verteenwoordig, het egter wel 'n effek op die konvensionele begrotingstekort.

Aan die inkomstekant van die begroting beskou: die konvensionele begrotingstekort sluit die netto posisie van sosiale sekerheidsprogramme in - dit kan die owerheid se vermoë om te betaal, oorskat. Net so kan die grootte van die tekort oorskat word met betalings van skuld (gewaarborgde staatskuld). Die probleem met die meting van die

konvensionele begrotingstekort is dus dat skuldbetalings die tekort laat styg. Daarteenoor is die konvensionele tekort 'n ooptimistiese indikator van die owerheid se langtermynvermoë om dit te betaal omdat dit nie die verwagte koste van gebeurlikheidsverpligtinge inreken nie. Daarom is 'n langer termyn raamwerk nodig (Blejer en Cheasty 1993: 283). Sommige tekortkominge in tradisionele maatstawwe van die begrotingstekort word duideliker sigbaar wanneer owerheidsgedrag in 'n tussentydse raamwerk eerder as 'n jaarlikse (óf tydige) raamwerk beoordeel word en die aandag word ook vanaf korttermyn vraagbeheer na die standhouendheid van fiskale beleid verplaas.

4.4 SAMEVATTING

In die vorige afdeling is die probleme wat met die gebruik van die konvensionele begrotingstekort as fiskale maatstaf bestaan, in meer detail bespreek. Daar is onder andere klem gelê op die inflasie-impak op die meting van die begrotingstekort, die meting van die korrekte omvang van die openbare sektor, begrotingsbeleid en monetêre aksies, die probleme met agterstallige betalings, die samevoeging van die sentrale bank se tekort en die begrotingstekort, asook die tussentydse tekortkominge met die konvensionele tekort.

Die konvensionele begrotingstekort is hoofsaaklik 'n indikator van die stand van fiskale beleid en is bekend as die sogenaamde *korrekte begrotingstekortmaatstaf*. Daar bestaan egter nie net één begrotingstekort nie, maar eerder 'n stel alternatiewe tekorte (Blejer en Cheasty 1993: 3) wat gebruik kan word om elkeen van bogenoemde probleme wat met die konvensionele begrotingstekort ondervind word, te oorbrug. In die volgende afdeling sal enkele van die moontlike alternatiewe begrotingstekortmaatstawwe kortliks geïdentifiseer word.

Die konvensionele begrotingstekort bly egter oor die algemeen die belangrikste fiskale indikator in die ontwerp en monitering van die meeste IMF-programme. Die operasionele tekort, die leningsbehoefte van die openbare sektor, die primêre tekort,

die sikliese aangepaste tekort asook die strukturele begrotingstekort word ook algemeen in die praktyk gebruik (Ize 1993: 52).

Die IMF gebruik gewoonlik die tradisionele indikatore soos die konvensionele tekort, die primêre tekort en die lopende tekort wanneer hulle 'n land se fiskale situasie ontleed, veral tydens hulle Konsultasie IV-besoeke¹¹.

Die IMF gebruik ook 'n ander kwantitatiewe indikator om die direkte uitbreidende óf beperkende impuls wat fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie uitoefen, te bepaal. Die metode om dié indikator te bereken, behels die aanpassing van die werklike fiskale balans vir tydelike sikliese invloede om 'n meer akkurate meting van die stand van fiskale beleid te verkry¹². Dit is ook meer algemeen as die sikliese aangepaste tekort bekend.

'n Enkele indikator kan nie alle aspekte van fiskale beleid aanspreek nie. Fiskale beleidsanalise kan verbeter word deur van verskeie indikatore - wat elkeen op 'n spesifieke aspek fokus, gebruik te maak soos (i) die diskresionêre element van fiskale beleid; (ii) die standhoudendheid van fiskale beleid; (iii) die totale vraag in die ekonomie; en (iv) allokasiegevolge van fiskale beleid.

Volgens Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 3 - 4) behoort 'n fiskale indikator wye aanvaarbaarheid te geniet. 'n Kompromie tussen teoriese suiwerheid en eenvoudigheid en verstaanbaarheid, behoort ook deurgaans nagestreef te word. Die kriteria waarvolgens fiskale indikatore beoordeel word, is onder meer die volgende: (i) die indikator moet so eenvoudig as moontlik wees; (ii) die indikator behoort op positiewe eerder as normatiewe ekonomiese beginsels gegrond wees; en (iii) wanneer vergelykings tussen lande getref word, moet die indikatore op dieselfde definisies en konsepte gebaseer word. As 'n algemene reël kan bepaal word dat,

-
11. Hierdie inligting is tydens besoek aan die IMF in Washington, D.C. gedurende Augustus 1998 en met gespreke met me. Adrienne Cheasty, mnre. Bill Alan en Paul Cotterell, bevestig.
 12. Hierdie indikator word verkry deur die werklike begrotingstekort met die tekort wat bereken word as die toename in owerheidsbesteding proporsieël tot veranderinge in die potensiële BBP, vergelyk word (Heller, Haas en Mansur 1986: 1).

indien die sensitiviteit van 'n indikator van die onsekere gedrag van individue op beleidsveranderinge toeneem, die indikator meer kompleks en kontroversieel sal wees (Chouraqui, Hagemann en Sartor 1990: 3).

Fiskale indikatore behoort aan die hand van die volgende vier vrae beoordeel te word.

- (1) Watter gedeelte van die veranderinge in die fiskale situasie van die owerheid is as gevolg van veranderinge in die ekonomiese omgewing en watter deel is as gevolg van beleidsveranderinge?
- (2) Kan die huidige koers van fiskale beleid volgehou word, of sal die owerheid aanpassings ten opsigte van belastinge óf besteding moet doen?
- (3) Wat is die invloed van fiskale beleid op ekonomiese aktiwiteit, deur middel van die invloed op relatiewe pryse soos die prys van arbeid en kapitaal?
- (4) Wat is die impak van fiskale beleid deur begrotingstekort- en staatskuldfinansiering?

Dit is duidelik uit die bespreking dat die talle leemtes wat die konvensionele begrotingstekort het, ruimte laat vir die ontwikkeling van alternatiewe begrotingstekorte wat met vrug deur die beleidmaker en analis gebruik kan word. Soos beklemtoon is, word talle alternatiewe maatstawwe ook reeds met vrug gebruik. Daar kan 'n groot aantal alternatiewe geïdentifiseer word wat hieronder gelys word. Dit is egter belangrik om te onthou dat, alhoewel die lys omvattend is, dit nie noodwendig volledig is nie.

Ize (1993: 76 - 77) stel voor dat die volgende aantal fiskale indikatore as alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort gebruik kan word:

- (1) *Fiskale stand*: die operasionele begrotingstekort, die leningsbehoefte van die openbare sektor, die primêre tekort;
- (2) *Fiskale standhouendheid*: kan beoordeel word op grond van die minimum groeikoers wat nodig is vir 'n konstante staatskuld/BBP-verhouding;

- (3) *Fiskale kwesbaarheid*: in dié geval is dit moeilik om 'n indikator voor te stel. Die vlak van staatskuld kan egter as 'n moontlike opsie oorweeg word; en
- (4) *Fiskale voorwaardelikheid*: probleme kan voorkom om die gewigte van die fiskale mikpunte vas te stel. Die keuse en gebruik van prestasiekriteria moet in dié geval so na as moontlik aan bekende indikatore wees.

Die begrotingstekorte of fiskale maatstawwe wat as alternatief tot die konvensionele begrotingstekort in die volgende hoofstuk bespreek sal word, is onder meer as volg:

- (1) Die operasionele tekort;
- (2) Die reële begrotingstekort;
- (3) Die ekonomiese tekort;
- (4) Die omvattende openbare sektortekort;
- (5) Maatstawwe om die standhouendheid van fiskale beleid te meet;
- (6) Die lopende rekening-tekort;
- (7) Die samevoeging van sentrale banktekorte en die konvensionele begrotingstekort;
- (8) Die fiskale impakmaatstawwe;
- (9) Die begrotingstekort as indikator van die fiskale posisie van die owerheid;
- (10) Die meting van diskresionêre fiskale beleid;
- (11) Die meting van die voorwaardelikheid van fiskale beleid;
- (12) Die sikliese aangepaste tekort;
- (13) Die geweegde begrotingstekort; en
- (14) Opsommende indikatore van fiskale beleid.

HOOFSTUK 5

ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE

Although, until recently, only a few concepts of deficits such as the current account deficit and overall deficit existed, research suggests that there are now at least 16 concepts of the deficit.

(Premchand, 1993)

5.1 INLEIDING

In die voorafgaande hoofstukke is die teoretiese perspektiewe ten opsigte van die begrotingstekort en staatskuld, sowel as die gebruikswaarde van die sogenaamde konvensionele begrotingstekort in meer detail bespreek. Daar is telkens na die groot verskeidenheid van alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort verwys, maar sonder om elkeen van dié alternatiewe tekorte volledig te omskryf. In die gedeeltes wat nou volg, word al die moontlike identifiseerbare alternatiewe tekorte bespreek. In afdeling 5.2.1 word die nodige agtergrond vir die bespreking geskets met die klem op faktore soos die ontwerp van bruikbare fiskale indikatore. Een van die belangrike vrae wat hier gevra word, is hoe moet 'n bruikbare indikator lyk? Dié afdeling poog om meer duidelikheid hieroor te verskaf.

Afdelings 5.3 tot 5.5 bevat 'n detail bespreking van onlangse studies en bevindinge oor 'n verskeidenheid van alternatiewe tekorte. Afdeling 5.3 handel oor enkele meer algemene begrotingstekorte, terwyl afdeling 5.4 die minder bekende alternatiewe bespreek. In die hoofokus van die hoofstuk, afdeling 5.5, word die omvattende alternatiewe begrotingstekorte bespreek. Soos voorheen beklemtoon, is 'n begrotingstekort hoofsaaklik 'n indikator van die effek van fiskale beleid wat deur die fiskale owerhede gebruik word om die resultate van beleid te meet. Die keuse van 'n begrotingstekort is daarom hoofsaaklik gerig op die interpretasie en bestuur van fiskale beleid (Blejer en Cheasty 1993: 3). Daar is nie 'n enkele maatstaf vir die meting van die tekort wat as ideaal beskou kan word nie - 'n stel alternatiewe

begrotingstekorte is gewoonlik meer gepas. Om die hoofstuk af te sluit, word daar in die laaste afdeling 'n seleksie gemaak van alternatiewe tekorte wat in die volgende hoofstuk vir Suid-Afrika bereken word.

5.1.1 Benadering gevolg

Na 'n bespreking van onlangse studies en bevindinge oor alternatiewe begrotingstekorte word in die res van hierdie hoofstuk deurgaans die volgende drie stappe gevolg: eerstens word die probleme met die konvensionele tekort soos geïdentifiseer in Hoofstuk 4, kortliks vermeld; tweedens word 'n alternatiewe geïdentifiseer wat die gemelde probleem kan oplos en laastens word die alternatiewe berekening van die begrotingstekort gedoen.

Vyftien alternatiewe berekenings word in die studie bespreek. In 'n poging om die groot aantal alternatiewe te onderskei, is die volgende uiteensetting gebruik: (1) enkele algemene alternatiewe tekorte soos die siklies-aangepaste tekort, reeds algemeen bekend aan ontleders; (2) minder algemene alternatiewe tekorte soos die ekonomiese tekort en 'n indikator om fiskale voorwaardelikheid te meet; en (3) omvattende alternatiewe begrotingstekorte wat die geweegde begrotingstekort insluit. Die mees omvattende maatstaf van die effek van begrotings op die ekonomie is 'n makro-ekonometriese model. In die lig van 'n gebrek aan relevante data is laasgenoemde egter moeilik.

5.2 ONLANGSE STUDIES EN BEVINDINGE OOR ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE

5.2.1 Inleiding

Sedert die begin van die tagtigerjare was daar in die vakliteratuur en ook by verskeie internasionale organisasies soos die IMF, OESO en die Wêreldbank, 'n oplewing in die ontwikkeling en gebruik van verskeie alternatiewe begrotingstekorte. Soos in die

vorige hoofstuk bespreek, kan die volgende vier aspekte van fiskale beleid as redes vir dié toenemende gebruik van die sogenaamde fiskale indikatore¹ aangebied word: (i) veranderinge in fiskale beleid → watter gedeelte is die gevolg van veranderinge in die ekonomiese omgewing en watter gedeelte is as gevolg van veranderinge in beleid? (ii) die standhouendheid van beleid → kan die huidige koers van fiskale beleid volgehou word sonder 'n *ontploffing* in die staatskuldverhouding? (iii) die invloed op die verhouding van staatskuld tot totale vraag in die ekonomie → teen gegewe inkome, rente- en wisselkoerse, wat is die invloed van fiskale beleid op totale vraag? (iv) distorsies of verwringings in die ekonomie → watter *verwringingseffek* oefen fiskale beleid uit op investering, besparings en indiensname, gegewe die belastings- en aansporingstruktuur in die ekonomie.

Bogenoemde vrae kan beskou word asof dit vanaf *maklik* tot *moelik* gelys is: die eerste vraag behoort nie enige konseptuele probleme op te lewer nie. Al wat nodig is, is 'n stel elastisiteite en die keuse van 'n vergelykbare maatstaf. Die tweede vraag behoort ook min probleme op te lewer: 'n konseptuele raamwerk kan moontlik uit rekeningkundige identiteite bestaan. Dit vereis egter ook 'n vooruitskatting van die verskillende komponente van die begroting. Die derde en vierde vrae behels 'n kombinasie van konseptuele aspekte en die gebruik van vooruitskattings. Die keuse van 'n geskikte indikator kan bepaal word deur die keuse tussen teorieë en die tydsduur van die vooruitskatting. 'n Geskikte indikator behoort daarom so eenvoudig as moontlik te wees en verkieslik ook so min as moontlik van vooruitskattings gebruik te maak - 'n klein aantal indikatore behoort genoeg te wees om al bogenoemde funksies te verrig (Blanchard 1990: 11).

Volgens Gramlich (1990: 5 - 7) is die volgende drie faktore belangrik in die ontwerp van alternatiewe fiskale indikatore, naamlik die meting van die doelwitte van fiskale beleid, die ontwerp en die praktiese bruikbaarheid van die ontwikkeling van 'n stel alternatiewe norme of indikatore. Hierdie drie faktore word vervolgens kortliks bespreek:

1. Die terme *fiskale indikatore* en *alternatiewe begrotingstekorte* het in dié geval dieselfde betekenis.

5.2.1.1 Die doelwitte van fiskale beleid

(i) *Die beïnvloeding van totale vraag in die ekonomie:* volgens die mees tradisionele benadering behels fiskale beleid oor die korttermyn dat fiskale veranderinge tot ooreenonderstimulasie van die ekonomie lei. Oor die mediumtermyn het die klem na die impak van fiskale veranderinge op nasionale besparing in die ekonomie verskuif. Daar is verskil in opinie wat betref die tipiese Keynesiaanse verklaring van die verband tussen die reaksie van verbruikers op die verandering in fiskale beleid en hoe dit prysvlakke beïnvloed. Sommige van die belangrikste alternatiewe teorieë is onder meer die Ricardiaanse Gelykstellings-hipotese (REH) van Barro (soos breedvoerig in Hoofstuk 2, afdeling 2.2.8 bespreek is) waarvolgens toekomstgerigte verbruikers bewus is van die feit dat enige fiskale veranderinge toekomstige veranderinge in belastings behels en hulle dus eie verbruik aanpas om die fiskale invloed teë te werk (Barro 1988: 5 – 7). Volgens hierdie teorie is daar geen korttermyn-impak van fiskale beleid op die totale vraag in die ekonomie, rentekoerse, pryse en ook geen mediumtermyn-impak op totale besparings nie. 'n Moontlike gevolgtrekking hieruit is dat die ontwikkeling van 'n indikator ten opsigte van fiskale beleid onbelangrik is.

Volgens die Monetaristiese teorie, sal rentekoerse styg vanweë die fiskale impuls (byvoorbeeld die verhoging in owerheidsbesteding) en totale vraag sodoende onveranderd te laat (sien Hoofstuk 2, afdeling 2.2.5). Fiskale uitbreiding sal dus tot 'n daling in totale besparings oor die mediumtermyn te lei. Die teorie van Mundell en Fleming rakende 'n oop ekonomie, impliseer ook dat 'n ekspansionistiese fiskale beleid buitelandse kapitaalinvloei sal stimuleer, sal lei tot die appresiasie van die wisselkoers en 'n daling in netto uitvoere, om sodoende totale vraag in die ekonomie onveranderd te laat. Fiskale uitbreidings behoort tot 'n daling in nasionale besparings oor die mediumtermyn te lei. Die gevolgtrekking wat hieruit gemaak kan word, is dat dit noodsaaklik is om 'n mediumtermyn indikator (wat fiskale beleid se invloed op totale besparing meet), saam te stel.

Die prysbuigbaarheidsteorie van Lucas, Sargent en Wallace (sien Hoofstuk 2, afdeling 2.2.7) veronderstel dat fiskale uitbreidings tot stygende pryse lei en die reële hoeveelheid geld in die ekonomie sal moet daal om sodoende uitset konstant te hou. Investerings word verdring sodat besparing oor die mediumtermyn sal daal. Dus is 'n mediumtermyn fiskale indikator ook volgens hierdie benadering van nut.

Drie van die bogenoemde teorieë veronderstel dus dat fiskale beleid 'n belangrike determinant van die besparingskoers kan wees. Dit wil sê, indikatore om die impak van fiskale beleid op die totale vraag in die ekonomie te meet, is gevolglik baie belangrik (Gramlich 1990: 7).

(ii) Die stabilisering van staatskuld: 'n verandering in fiskale beleid beïnvloed besparing → daarom is die grootte en stabiliteit van die staatskuld belangrik. 'n Geleidelike styging in die vlak van die staatskuld, relatief tot die BBP, vind plaas indien rentekoerse hoër is as die groeikoers in die BBP (sien Afdeling 2.4). Daarom behoort 'n fiskale indikator die staatskuldvlakke en die langtermyn rentebetalinge op staatskuld te omvat.

(iii) Mikroekonomiese doeltreffendheid: fiskale beleid se impak op totale aanbod in die ekonomie behels onder meer die gebruik van hoër of laer belastingkoersvlakke, wat die patroon van ekonomiese aktiwiteit kan versteur en die totale volume van produksie wat teen elke prys gelewer kan word, beïnvloed. Die indikator wat gebruik word behoort dus ook hierdie invloed te meet.

5.2.1.2 *Probleme by die ontwerp van fiskale indikatore*

Volgens Gramlich (1990: 7 - 8) bestaan daar ernstige probleme om die werklike omvang van fiskale beleid te meet. Die vraag kan byvoorbeeld ontstaan of fiskale beleid beter deur bestedings- en belastingbeleid of deur huishoudings se verwagtinge van toekomstige fiskale beleid gereflekteer word?

Om bogenoemde vraag te beantwoord, is dit egter belangrik om in gedagte te hou dat fiskale beleid enige tyd aangepas kan word - dit bemoeilik dus die korrekte vooruitskatting van toekomstige beleid.

Dit is ook belangrik om te besef dat daar 'n probleem met verwagtinge bestaan wat moontlik ook alle indikatore van die impak van fiskale beleid kan beïnvloed. Die belangrikheid van beleidsvooruitskattings op indikatore behoort daarom ook orals in aanmerking geneem te word.

5.2.1.3 *Die praktiese bruikbaarheid van fiskale indikatore*

In die ontwikkeling van 'n stel fiskale indikatore, kan eerstens gevra word hoeveel indikatore werklik nodig is? Volgens Gramlich (1990: 8 - 10) behoort die aantal indikatore aan die aantal behoeftes of vereistes van die gebruiker gelyk gestel te word. Maar, hierdie aspek kan verwarrend wees. Die benadering wat in hierdie studie gevolg word is om die aantal indikatore te beperk.

Dit mag moontlik wees om indikatore met óf sonder vooruitskattings saam te stel. Indikatore kan egter nooit die gevolge van hedendaagse ontwikkelinge in die ekonomie ten volle verreken nie. Dit sal ook nooit volledige beskrywings van die impak van fiskale beleid kan wees nie. Daarom behoort een indikator nooit in isolasie gebruik word nie.

In die res van hierdie afdeling sal die fokus verskuif na 'n volledige bespreking van die alternatiewe begrotingstekorte wat in die vakliteratuur geïdentifiseer is. Daar sal ook, waar moontlik, klem op die gebruik en praktiese toepaslikheid van die verskillende tekorte gelê word sodat daar in 'n volgende afdeling van hierdie hoofstuk 'n keuse tussen die verskillende begrotingstekorte vir doeleindes van dié studie gemaak kan word.

5.3 ENKELE ALGEMENE ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE

5.3.1 Inleiding

Soos in meer detail in die vorige hoofstuk bepreek is, het die konvensionele begrotingstekort talle tekortkominge indien dit vir die ontleding van die rol van fiskale beleid in die ekonomie gebruik sou word. Die konvensionele begrotingstekort het die volgende algemene tekortkominge: die konvensionele tekort neem nie die samestelling van die begroting in ag nie; die wisselwerking tussen belastings en die res van die ekonomie word nie beskou nie; en die feit dat 'n oormaat vraag (as gevolg van die teenwoordigheid van 'n begrotingstekort) van die grootte van die tekort asook die finansieringsmetode afhang, word nie in aanmerking geneem nie. Verder kan die gevolgtrekking gemaak word dat die konvensionele begrotingstekort ook te eng gedefinieer word en word veranderinge in die reële waarde van die openbare bates en laste uitgelaat.

Bogenoemde probleme ten opsigte van die konvensionele begrotingstekort is slegs enkele voorbeelde van die meer algemene tekortkominge in die konvensionele meting van die begrotingstekort. In die gedeeltes wat volg, sal hierdie probleme aangespreek word met die ontwikkeling van sekere alternatiewe metings van die begrotingstekort.

5.3.2 Die omvattende openbare sektortekort

Volgens Buiters in Mackenzie (1993: 27) fouteer die konvensionele begrotingstekort in reële terme, omrede dit veranderinge in die netto waarde as gevolg van reële veranderinge in openbare bates uitsluit. Dit sluit dus die impak van inflasie uit, terwyl waardevermindering in bates, wisselkoersveranderinge, veranderinge in relatiewe pryse en die huidige waarde van toekomstige belastingbetalings ook nie in ag geneem word nie. Buiters stel as oplossing tot hierdie probleme voor dat omvattende balansstate met behulp van 'n makro-model opgestel moet word om dié veranderinge in netto waarde te kan bereken. Soos reeds bespreek is, kan die netto

waarde-konsep met vrug gebruik word om die standhouendheid van fiskale beleid te meet (sien Afdeling 4.3). Mackenzie (1993: 28) bevraagteken egter hierdie benadering en vra of dié metode die konvensionele begrotingstekort en 'n inflasie- en sikliese aangepaste konvensionele begrotingstekort sal kan vervang? Hierdie omvattende maatstaf benodig ook talle aannames. Sommige van die veranderinge in netto waarde kan egter wel gebruik word om die maatstaf rakende die konvensionele begrotingstekort te verbeter².

Sommige ontleders stel voor dat veranderinge in die huidige waarde van onbefondsde verpligtinge van die sosiale sekuriteitstelsel in die konvensionele maatstaf ingesluit behoort te word. 'n Vraag kan ontstaan of hierdie veranderinge ekonomiese gedrag sal beïnvloed? Volgens Mackenzie (1993: 31) behoort veranderinge in die netto waarde *slegs* wanneer die totale vraag in die ekonomie beïnvloed word, ingesluit te word. Dit is egter baie moeilik om hierdie veranderinge in netto waarde korrek en objektief te meet.

Liviatan (1993: 269 - 275) ondersteun die siening van Buiters, soos hierbo bespreek is en beklemtoon verder die siening dat, om 'n ekonomies-betekenisvolle begrotingstekort op te stel, alle maatstawwe wat die owerheid gebruik om ekonomiese, sosiale en politieke doelwitte te bereik, *bokant-die-lyn*³ aangeteken moet word. Alle bedrae wat geleen word (binnelands sowel as buitelands) om fiskale beleid te finansier, kom egter *onder-die lyn*. SFI-lenings wat gebruik word om 'n spesifieke owerheidsbeleid aan te moedig, moet óók *onder-die lyn* getoon word (Liviatan 1993: 269). Slegs die skenkingsgedeelte van SFI's se netto lenings moet *bokant-die-lyn* ingesluit word. Dit is egter belangrik om te onthou dat veranderinge in die owerheid se organisasiestruktuur die konvensionele begrotingstekort kan verander, selfs al het die fiskale stand nie verander nie.

2. Sien voorbeelde van hierdie aspek in Mackenzie (1993: 28 - 29).

3. Vir 'n volledige bespreking rakende die begrippe *bo-die-lyn* en *onder-die-lyn* sien Hoofstuk 4.

5.3.3 Indikatore van die standhouendheid van fiskale beleid

Vervolgens word daar nou gefokus op die identifisering van voorwaardes wat sal verseker dat die owerheid se fiskale beleid volgehou sal kan word. Kan die huidige beleid voortgesit word óf is maatreëls om die owerheid se skuld las te verminder, nodig? Standhouendheid van fiskale beleid beteken in hierdie geval beleidsaksies wat direk onder die beheer van die owerheid is, naamlik die bestedingsprogramme en belastings. Dit is dus belangrik dat 'n indikator ook die gevolge van die moontlike bestedings- en inkomstekeuses wat die owerheid doen, inag moet neem. Dit is veral krities indien fiskale beleid bepaalde langtermyn gevolge het (Steyn en Wickens 1990: 10 - 11). Die volgende indikatore word voorgestel vir die meting van:

(i) *Tussentydse begrotingsbeperking*: aanwysers kan van die sentrale regering se tussentydse begrotingsbeperking (TBB)⁴ afgelei word. Hiervolgens moet die huidige waarde (HW) van belastings gelyk wees aan die huidige waarde van besteding. Twee redes kan hiervoor geïdentifiseer word, naamlik (i) TBB toon die verhouding tussen koste om bestaande skuld te diens en die grootte van toekomstige primêre surplusse wat benodig word om hierdie rentebetelings te finansier; en (ii) hierdie beperking beklemtoon die relatiewe belangrikheid van korttermyn *versus* langtermyn wanbalanse in staatsfinansies (Steyn en Wickens 1990: 11 - 13).

'n Dinamiese begrotingsbeperking kan gelyk gestel word aan (Blanchard 1990: 12 - 15):

$$dB/ds = G + H - T + rB \quad (1)$$

$$= D + rB \quad (2)$$

waar:

G = besteding op goedere en dienste;

H = oordragte;

T = belastings;

B = reële staatskuld;

4. Hierdie aspek is ook breedvoerig in Hoofstuk 4 bespreek.

D	=	primêre tekort (G + H - T);
r	=	reële rentekoers; en
s	=	tyd.

Dit wil sê, veranderinge in die vlak van staatskuld is gelyk aan die primêre begrotingstekort (sien ook Afdeling 3.2) plus die reële rentekoers op bestaande skuld (Steyn en Wickens 1990: 11 - 12). Die veranderlikes kan nou ook in terme van die BBP uitgedruk word:

$$db/ds = g + h - t + (r - \theta)b \quad (3)$$

$$= d + (r - \theta)b \quad (4)$$

waar:

d	=	die primêre tekort/BBP;
r	=	die reële rentekoers;
b	=	die reële staatskuld/BBP;
θ	=	die reële groeikoers in die BBP;
t	=	belastings/BBP;
g	=	besteding aan goedere en dienste/BBP; en
h	=	oordragte/BBP.

Uit die funksie by (4) is dit duidelik dat as die reële rentekoers laer as die reële groeikoers in die BBP is, is daar geen standhouendheidsprobleem nie.

(ii) *Die standhouendheid van fiskale beleid:* Indien veronderstel word dat die verloop van besteding, oordragte, asook die staatskuld as persentasie van BBP gegewe is, kan die konstante belastingkoers (t^*) wat aan die TBB voldoen, bepaal word. Die verskil tussen die werklike belastinglas en t^* gee dan die maatstaf van veranderinge wat in beleid sal moet plaasvind⁵. 'n Belastinggaping ($t^* - t$) is dus gevolglik 'n goeie indeks van standhouendheid. Waar t egter reeds hoog is, sal 'n positiewe belastinggaping dui

5. Net so kan maatstawwe ten opsigte van besteding en oordragte bepaal word (Steyn en Wickens 1990: 13 - 15).

op 'n moontlike krisis en dat besteding verminder sal moet word. Die vraag wat ontstaan is egter hoeveel die belastingkoers verhoog moet word om sodoende standhouendheid te bereik? Volgens Steyn en Wickens (1990: 14) kan die volgende vergelyking gebruik word om hierdie vraag te beantwoord:

$$dt^*/ds = (r - \theta)(t^* - t) \quad (5)$$

waar:

- r = die reële rentekoers;
- θ = die reële groeikoers in BBP;
- t^* = die vereiste belastingkoers; en
- t = die werklike belastingkoers.

Indien $(r - \theta) = 2\%$ en $(t^* - t) = 5\%$ dan sal 'n wagtyd van 10 jaar om die aanpassing te doen veroorsaak dat t^* met 1% styg.

So hierbo vermeld, is fiskale beleid standhouend indien die verhouding van reële skuld tot BBP, b , nie vinniger groei as waarmee die reële rentekoers die reële groeikoers oorskry nie. Dit sal beteken dat die huidige waarde van die primêre surplusse, verdiskonteer teen 'n koers $(r - \theta)$, gelyk is aan die aanvanklike skuld tot BBP-verhouding en dat die tussentydse begrotingsbeperking (TBB) geld:

$$\int_0^n d e^{-(r-\theta)s} ds = -b_0 \quad (5a)$$

met die integraal vanaf 0 tot

Drie ander indekse om standhouendheid te bepaal, kan ook saamgestel word: eerstens kan t_n^* gedefinieer word as 'n belastingkoers wat sodanig is dat b in n jaar dieselfde as b_0 is. Dus, t_n^* word gedefinieer as:

$$t_n^* = (r - \theta) \{ (1 - \text{eksp} - (r - \theta)n)^{-1} [(g + h) \text{eksp} - (r - \theta)s ds] + b_0 \} \quad (6)$$

Soos n na ∞ beweeg, sal t_n^* na t^* beweeg; en t_n^* is ongeveer gelyk aan die gemiddelde waarde van $(g + h)$ oor die volgende n jaar, plus die netto effek van reële rentekoers en groeikoers in BBP, vermenigvuldig met die aanvanklike skuld:

$$t^* = (\text{gemiddelde van } (g + h) \text{ oor die volgende } n \text{ jaar}) + (r - \theta)b_0 \quad (7)$$

Die eenvoudigste van die drie bogenoemde indekse word die primêre belastinggaping genoem (Steyn en Wickens 1990: 15);

$$\text{Primêre belastinggaping} = (t_1^* - t_w) \quad (8)$$

waar:

$$t_1^* = (g + h) + b(r - \theta) \text{ en} \quad (9)$$

$$t_w = \text{die werklike belastingkoers.}$$

Twee verdere aanwysers wat uit bogenoemde formule afgelei kan word, is naamlik een met 'n relatief klein waarde en een met 'n relatief groter waarde vir tyd (n).

$$\text{Korttermyn belastinggaping} = (t_3^* - t_w) \quad (10)$$

waar:

$$t_3^* = (\text{gemiddelde van } (g + h) \text{ oor die huidige en die volgende 2 jaar}) + (r - \theta)b_0 \quad (11)$$

Die korttermyn belastinggaping is dus die verskil tussen die verhouding van huidige inkomstes en daardie vlak wat nodig is om die owerheid se skuld tot BBP-verhouding op 'n stabiele pad te hou, gegewe huidige en verwagte besteding (uitgesluit rentebetelings) oor die volgende twee jaar (Steyn en Wickens 1990: 15 – 16).

'n Mediumtermyn belastinggaping kan op dieselfde wyse as bogenoemde korttermyn gaping bereken word, maar die termyn hier betrokke kan byvoorbeeld aan

'n vyfjaarperiode gelyk gestel (Steyn en Wickens 1990: 16). Bogenoemde maatstawwe ignoreer egter 'n scenario van meer as 'n vyfjaarperiode.

Om bogenoemde maatstawwe te bereken, is sekere datavereistes soos projeksies van besteding en oordragte oor die verskillende periodes, sowel as aannames oor die moontlike vlakke van die reële rentekoerse en die reële groeikoers in die ekonomie, nodig. 'n Ander belangrike inset is die verskil tussen die reële rentekoers en die BBP-groeikoers. In hierdie studie is 'n driejaar-bewegende gemiddelde gebruik.

Belastinggapings word ook bereken op verwagte vlakke van bogenoemde koerse.

Die vlak van staatskuld kan tot 'n onderraming van potensiële voorraadinvloei van staatskuld lei. Hoë verhoudings van die staatskuld tot BBP, verhoog die gewig van rente in besteding en verlaag só die buigzaamheid van fiskale beleid.

Sommige lande het reeds probleme met 'n hoë belastinglas - hulle kan dus net besteding verlaag. Die koste van die verhoging in belasting vir die ekonomie neem nie proporsieël met die stygings in die marginale belastingkoers toe nie. Een metode om die belangrikheid hiervan te meet, is om die beraamde belastinggapings deur die volgende verhouding te deel (Chouraqi, Hagemann en Sartor (1990: 14 - 15):

$$\text{Verhouding} = (1 - \text{totale belastingontvangstes/BBP}) \quad (12)$$

In hierdie metode word 'n gegewe belastinggaping gekoppel aan een minus die totale inkomstes of belastingontvangstes as 'n persentasie van BBP. Dit wil sê, 'n land met 'n groot gedeelte van die BBP wat deur belasting opgeneem word, het min ruimte vir beleidsveranderinge ten opsigte van belasting beskikbaar.

5.3.4 Indikatore om die fiskale impak te meet

5.3.4.1 Inleiding

Fiskale beleid het volgens Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 15 - 19) gewoonlik twee algemene ekonomiese invloede óf impakte waarvoor maatstawwe benodig word: (i) op die allokasie van bronne deur middel van belastings; en (ii) op die samestelling en vlak van totale vraag in die ekonomie, veral verbruiksbesteding oor tyd, en die welvaart van verskillende generasies.

Maatstawwe om die impak van fiskale beleid te bepaal, kan direk afgelei word óf weergawes van die sikliese aangepaste begrotingstekort kan gebruik word - laasgenoemde word lank reeds gebruik om die veranderde impak van die begroting op die ekonomie te meet (Chand 1993: 85). Heelwat kritiek is egter teen laasgenoemde uitgespreek, alhoewel die direk-afgeleide indikator (óf 'n weergawe daarvan) as uiters bruikbaar beskou word om die rigting van fiskale impak aan te dui.

'n *Fiskale impak-indikator* word byvoorbeeld deur die IMF in sy *World Economic Outlook* gebruik om die effek van (uitbreidende, beperkende óf neutrale) begrotingsbeleid op die totale vraag in die ekonomie te bepaal⁶. Heelwat vrae kan egter ontstaan oor die rasionaal vir die gebruik van hierdie indikator⁷. 'n Eenvoudige IS-model kan ook in dié geval gebruik word om die effek van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie te bepaal (Chand 1993: 88 - 92). 'n Belangrike vraag is dus hoe bruikbaar die indikator van fiskale beleid is. Talle punte van kritiek kan teen dié indikator uitgespreek word: Blanchard stel byvoorbeeld voor dat die inflasie-aangepaste begrotingstekort eerder as maatstaf van fiskale impak gebruik moet word.

Volgens Steyn en Wickens (1990: 18 - 23) moet eerder gekyk word na die impak van fiskale beleid op die verbruiker. Hiervolgens het fiskale beleid 'n impak op die totale

6. Word ook die strukturele begrotingstekort genoem. Dit is die konvensionele tekort *minus* die gedeelte wat die sikliese invloed van die tekort op uitset meet.

7. Sien verdere detail in Chand (1993: 88).

vraag in die ekonomie en óók op totale besparing: eerstens 'n direkte effek deur owerheidsbesteding en tweedens 'n meer indirekte effek deur middel van die invloed van die owerheid se finansiering van uitgawes (met belasting en staatskuld).

'n Kritieke element in die samestelling van 'n indeks om die impak van fiskale beleid op totale vraag te meet, is die wyse waarop verbruikers reageer op veranderinge in die owerheid se begrotingsaldo. Huishoudings versprei gewoonlik hulle verbruik op grond van verwagtinge oor hulle toekomstige inkome. Hoe meer likied verbruikers is, hoe meer gelykmatig is dié verspreiding. Dié stelling is in direkte kontras met die Keynesiaanse paradigma wat veronderstel dat verbruikers op veranderinge in hul huidige besteebare inkome reageer. Dit veronderstel dat die impak van die verandering in fiskale beleid sal afhang van die tydelike of permanente aard van die verandering. Dit wil sê, 'n gepaste analitiese raamwerk vereis 'n fokus op inkome wat oor 'n lang periode versprei word asook 'n opeenvolging van beleidsbesluite.

Daar kan twee benaderings geïdentifiseer word wat meer klem lê op die langer termyn gevolge van fiskale beleid. Eerstens is daar *die gedeeltelike generasiebenadering* waarvolgens die owerheid se beleid ten opsigte van die begrotingstekort in drie kerngedagtes verduidelik kan word. (a) Daar word aanvaar dat individue se leeftyd beperk is en oor verskillende generasies strek. (b) Individue se verbruiksbesluite is gebaseer op die optimalisering van tussentydse belang. Verbruikers beplan dus hul verbruik oor hulle leeftyd. (c) Individue maak van uitleen- en leningsgeleenthede in die kapitaalmarkte gebruik. Die begrotingstekort herverdeel belastings vanaf huidige na toekomstige belastingbetalers via skuldgefinansierde stygings in besteding. Totale verbruik is dus hoër as wat dit andersins die geval sou wees. 'n Toestand van permanente begrotingstekorte kom dus voor waar 'n land se kapitaalvoorraad en reële inkome van toekomstige generasies, verlaag word (Chouraqui, Hagemann en Sartor 1990: 15 - 19).

Tweedens is daar die *Ricardiaanse benadering* waarvolgens 'n individu se beplanningshorison oneindig is as gevolg van die dinamiese skakeling van generasies deur 'n stelsel van erflatings (Chouraqui, Hagemann en Sartor 1990: 16). Omrede die

begrotingstekort belastings uitstel, sal huishoudings se besparing toeneem indien besteding deur middel van tekorte gefinansier word. Die owerheid se beleid raak dus nie totale vraag nie omrede verbruikers optree asof die finansiering van die gegewe stroom van besteding het geen invloed op verbruik het nie (Blanchard 1990: 15 - 20). Die owerheid se direkte besteding bly egter belangrik, want die samestelling van totale vraag in die ekonomie kan verander. Daarom is dit belangrik om 'n maatstaf te ontwikkel wat die impak van fiskale beleid op totale verbruik en besparings kan meet.

5.3.4.2 *Die ontwikkeling van indikatore vir die meting van fiskale impak*

Volgens Blanchard en Summers in Steyn en Wickens (1990: 19 - 21) kan die impak van fiskale beleid, soos gereflekteer in die begrotingstekort, soos volg voorgestel word:

Afgelei van die totale verbruikfunksie kan die volgende indeks bereken word vir die meting van fiskale impak (IFI):

$$IFI = G + brB - b(r + p) \int_0^{\infty} T e^{-(r+p)s} ds \quad (13)$$

met 'n integraal van $0 \rightarrow \infty$ waar p die siening van verbruikers verteenwoordig wat betref prysstygings en

G	=	owerheidsbesteding aan goedere en dienste;
B	=	voorraad uitstaande staatskuld;
T	=	belastings;
b	=	marginale inkomeverbruiksgeneigdheid;
r	=	reële rentekoers (rente op staatskuld);
p	=	inflasie; en
s	=	tyd.

Uit die funksie is dit duidelik dat verbruikersverwagtinge wat betref die toekomstige belastinglas 'n groot invloed het op die meting van fiskale impak.

Indien p staties is, is toekomstige belastings gelyk aan huidige belastings en kan 'n inflasie-aangepaste begrotingstekort bereken word. 'n Indeks van fiskale impak (IFI^1) word in hierdie geval soos volg bereken:

$$IFI^1 = G_s + b(rB_s - T_s) \quad (14)$$

waar die teenhanger van dié indeks deur die inflasie-aangepaste tekort (IAD^1) voorgestel kan word:

$$IAD_s^1 = G_s + rB_s - T_s \quad (15)$$

waar:

- G = besteding aan goedere en dienste;
- B = voorraad van uitstaande staatskuld;
- b = marginale verbruiksgeneigdheid;
- r = reële rentekoers (rente op staatskuld); en
- s = tyd.

Bogenoemde veranderlikes is almal reël en word as persentasie van die reële BBP uitgedruk.

'n Aangepaste begrotingstekort kan ook bereken word indien aanvaar word dat huishoudings 'n langtermynsiening ten opsigte van pryse het (Steyn en Wickens 1990: 21 - 22). Hierdie teenhanger word nou bereken wat die moontlike verandering in die belastinglas in aanmerking neem. Hierdie aangepaste begrotingstekort (AD)-aanwyser word as volg bereken (in reële terme, as persentasie van die BBP):

$$AD_s = G_s - rB_s - T_s \quad (16)$$

waar:

T_s^* = die gemiddelde jaarlikse waarde van belastings oor die huidige en die volgende twee jaar.

Hierdie aanwyser is belangrik waar die huidige belastingvlak as onvoldoende beskou word om uitgawes te finansier, gegewe die staatskuldkoste.

Die aangepaste tekort (AD) toon dat verbruikers die toekomstige belastingslas in aanmerking neem, wat tot gevolg het dat fiskale beleid 'n swakker impak het op huidige totale verbruik. Indien verbruikers 'n statiese siening het, dit wil sê hulle aanvaar dat die toekomstige en huidige belastingslas dieselfde is, het fiskale beleid 'n sterker en meer direkte impak op totale vraag. Wanneer die aangepaste tekort (AD) en die inflasie-aangepaste tekort (IAD) met mekaar vergelyk word en AD laer as IAD is, toon dit dat 'n hoër potensiële belastingslas voorsien word (Steyn en Wickens 1990: 22).

Die verandering in die inflasie-aangepaste begrotingstekort (IAD) en die aangepaste tekort (AD) kan in dieselfde rigting wees, maar die omvang daarvan mag egter verskil. As 'n algemene reël vertoon AD kleiner veranderinge as IAD. Dit mag dalk daarop wys dat daar beduidende beleidsveranderinge plaasgevind het. Gekoördineerde beleid tussen die monetêre en fiskale owerhede kan met betrekking tot hierdie aanwysers op 'n meer vaste grondslag geskied (Steyn en Wickens 1990: 26).

5.3.4.3 *Gevolgtrekking*

Die indekse wat hierbo bespreek word, toon dat huidige besteding, huidige en toekomstige belastings, asook staatskuld, baie belangrike indikatore is van fiskale beleid. Veral van belang is die *reaksie* van verbruikers op belastings en staatskuld. 'n Gepaste indikator behoort ook vir verskillende beplanningshorisone voorsiening te maak. Uit die ramings van die indikatore wat Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 17 - 19) maak, kan die volgende gevolgtrekkings gemaak word: (i) Die indekse en

begrotingsmaatstawwe vertoon ongeveer dieselfde patrone oor tyd - indien die indekse styg, styg die begrotingstekort ook en omgekeerd. Die impak van begrotingsaksies kan oorskat word as slegs huidige fiskale beleid ontleed word. (ii) Die verskil tussen beide fiskale impak indekse en die tekort, is die herhaalde groter bewegings in laasgenoemde as eersgenoemde, veral ten opsigte van die toekomsgerigte IFI. Die gebruik óf keuse van gewigte is uiters belangrik ten opsigte van die potensiele impak van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie. (iii) Die werklike inflasie-gekorreleerde tekort en die tekort aangepas vir toekomstige belastings, gee ook dieselfde kwalitatiewe resultate. Die aangepaste tekort vertoon egter 'n kleiner variasie as die werklike begrotingstekort waar groot beleidskuiwe in die begroting voorkom.

5.3.5 Indikatore om diskresionêre fiskale beleid te meet

5.3.5.1 *Inleiding*

'n Afwyking van fiskale mikpunte as gevolg van eksogene skokke kan verskil en het ander implikasies as afwykings wat deur die nie-nakoming van beleidsmikpunte veroorsaak word (Ize 1993: 54 - 55). Die netto fiskale impak van diskresionêre fiskale beleid moet dus geïdentifiseer word. Om dit te kan meet, moet daar eerstens bepaal word watter deel van die begrotingstekort as gevolg van 'n verandering in ekonomiese bedrywigheid en watter deel as gevolg van beleidsveranderinge was. Daar bestaan verskeie redes waarom 'n indikator wat diskresionêre beleidsveranderinge meet, as nuttig beskou kan word. Só 'n indikator⁸ kan die rigting van fiskale beleid aandui; dit kan as 'n leidende aanwyser ten opsigte van toekomstige fiskale beleid beskou word en dit kan dien om die toetsing van beleid op veranderinge in die ekonomiese omgewing te meet.

Volgens Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 5 - 10) bestaan daar drie stappe om so 'n indikator saam te stel: (i) eerstens moet 'n keuse gemaak word wat betref die

8. Hierdie indikator wat diskresionêre beleidsveranderinge meet, kan ook 'n siklies-aangepaste begrotingstekort genoem word (Chouraqui, Hagemann en Sartor 1990: 5).

ekonomiese scenarios waarteen die impak van veranderinge in ekonomiese groei op begrotingsbesluite gemeet word; (ii) daarna moet die elasticiteite van inkome en besteding deur die owerheid bereken word om sodoende 'n aangepaste begrotingsaldo te bepaal; en (iii) die verandering in die aangepaste begrotingsaldo moet teenoor die werklike saldo van die vorige jaar bereken word om só die diskresionêre element in fiskale beleid te bepaal.

5.3.5.2 *Die berekening van die indikator*

Die bruikbaarheid van 'n indikator wat diskresionêre beleidsverandering meet, word bepaal deur die moontlikheid om dié beleidsgedrewe veranderinge as 'n residu te toon. Hierdie residu-benadering kan egter die ware aard van die diskresionêre aksie oor- óf onderskat. Die interpretasie daarvan moet daarom versigtig wees. Volgens bogenoemde uiteensetting is dit ook duidelik dat 'n *uitset-norm*⁹ nodig is om die outomatiese invloed van die ekonomie op die begrotingsaldo, te meet. Twee alternatiewe makro-ekonomiese scenarios kan as 'n moontlike norm gebruik word: (i) die groei wat bereik sou gewees het gegewe die normale styging oor die sake-siklus; en (ii) die vlak wat dit sou bereik het indien werkloosheid op dieselfde vlak as die vorige jaar gestel word (Steyn en Wickens 1990: 4 - 5).

Vir die eerste moontlike norm moet die sake-siklusse bepaal word en 'n konstante groeikoers vir elke siklus bereken word. 'n Ander alternatief is om 'n basisjaar te kies en dan vergelykings te doen (hierdie keuse van 'n geskikte basisjaar kan soms moeilik wees). Daarom kan 'n norm wat nie verbind is tot sekere subjektiewe oordeel nie eerder gebruik word, byvoorbeeld, die vorige jaar se ekonomiese groei.

In die samestelling van 'n indikator om die diskresionêre fiskale beleid te meet, kan die berekening van 'n bewegende uitsetnorm (gewoonlik die BBP) gebruik word. Dit impliseer dat daar eerstens bepaal moet word wat die reële groei in die ekonomie sou

9. Die uitsetnorm kan ook 'n arbitrêre stel syfers vir inflasie, reële rentekoerse en werkloosheid wees (Blanchard 1990: 11).

gewees het indien die werkloosheidskoers in 'n spesifieke jaar vergelyk word met dié van die vorige jaar. 'n Okun-koëffisiënt, wat 'n meting van die verhouding tussen die veranderinge in die werkloosheidskoers en die persentasie veranderinge in die BBP (uitset) verteenwoordig, kan gebruik word:

$$\Delta Y_s / Y_s = \beta(U_{s-1} - U_s) + e_s \quad (17)$$

waar:

$$\begin{aligned} Y &= \text{reële BBP;} \\ U &= \text{werkloosheidskoers;} \\ \beta &= \text{'n Okun-koëffisiënt;} \\ e_s &= \text{fouteterm; en} \\ s &= \text{tyd.} \end{aligned}$$

'n Uitsetnorm kan volgens Steyn en Wickens (1990: 6 - 7) gelyk aan die volgende vergelyking gestel word:

$$Y^*_s = Y_w[1 + \beta(U_{s-1} - U_s)] \quad (18)$$

waar:

$$\begin{aligned} Y^* &= \text{die aangepaste vlak van die BBP;} \\ Y_w &= \text{die werklike vlak van die BBP; en} \\ \beta &= \text{die elasticiteit van die aangepaste BBP met betrekking tot} \\ &\quad \text{verandering in die werkloosheidskoers (die Okun-koëffisiënt).} \end{aligned}$$

Om die effek van verandering in die makro-ekonomiese omgewing op die begroting in aanmerking te neem, word die begroting in items (B_i) (sien vergelyking 19) wat elk 'n ander sensitiwiteit vir bogenoemde verandering toon, verdeel: (i) direkte belasting (wat deur huishoudings betaal word); (ii) direkte belasting (wat deur sake-ondernemings betaal word); (iii) indirekte belasting; (iv) ander inkomstes; (v) die koste van staatskuld; en (vi) ander besteding. Sensitiwiteit van elk van bogenoemde items met betrekking tot veranderinge in ekonomiese aktiwiteit word deur die

elastisiteit (ϵ_i) van item i ten opsigte van veranderinge in BBP gemeet. Die aangepaste waarde van elke item B_i by tydstip s kan deur die volgende formule gegee word (Steyn en Wickens 1990: 8):

$$B_{i,s}^* = B_{i,s} (1 + \epsilon_i (GAP_s)) \quad (19)$$

waar:

B_i^* = die aangepaste waarde is; en

B_i = verskillende bronne van direkte belasting of staatskuld en ander besteding.

$$GAP_s = (Y_s^* - Y_s) / Y_s^* \quad (20)$$

met:

Y_s^* = die aangepaste BBP; en

Y_s = die werklike BBP.

Aangesien die fiskale owerhede nie direkte beheer oor rentekoerse het nie, kan nou veronderstel word dat veranderinge in die begrotingsaldo as gevolg van staatskuldkoste nie deel van diskresionêre beleid vorm nie. Die primêre begrotingstekort moet dus gebruik word. Die aangepaste begrotingsaldo (ABB) word hierna bepaal deur totale (aangepaste) inkomste min totale uitgawes (uitgesluit rente op staatskuld).

Veranderinge in hierdie sogenaamde aangepaste begrotingsaldo (ABB) kan as 'n maatstaf van die diskresionêre komponent van die begrotingstekort¹⁰ beskou word. 'n Verandering in ABB as persentasie van die BBP (b_s^*) kan só uiteengesit word:

$$b_s^* = [(\Sigma B_{i,s}^* / Y_s) - (\Sigma B_{i,s-1} / Y_{s-1})] * 100 \quad (21)$$

10. 'n Positiewe teken kan op 'n groter surplus óf laer tekort dui (Steyn en Wickens 1990: 9).

waar:

- $B^*_{i,s}$ = ABB;
 $B_{i,s-1}$ = die werklike begrotingsaldo van die vorige jaar; en
 Y = die werklike vlak van die BBP.

Hierdie verandering in ABB óf indikator van diskresionêre verandering veronderstel dus dat die waarde hiervan gelyk is aan die waarde van die primêre tekort (of surplus) wat waargeneem sou gewees het indien die werkloosheid op dieselfde vlak as die vorige jaar sou gebly het, min die waarde van die primêre tekort in die vorige jaar, beide in verhouding tot die BBP van die betrokke jaar. Sodoende kan die veranderinge wat as gevolg van diskresionêre beleidsveranderinge teweeg gebring is, as 'n residu geïdentifiseer word.

5.3.5.3 *Gevolgtrekking*

Hierdie indikator vir diskresionêre beleidsveranderinge kan met vrug gebruik word indien die rigting van fiskale beleid aangedui moet word en ook as 'n leidende aanwyser vir toekomstige fiskale beleid. Die toetsing van die impak van fiskale beleid op die ekonomie word ook gemeet.

Die interpretasie van die diskresionêre begrotingstekort behoort egter volgens Chouraqui, Hagemann en Sartor (1990: 10) met omsigtigheid plaas te vind. Indien dit as 'n maatstaf van ander faktore soos standhoudendheid gebruik word, kan die aanname gemaak word dat bewegings in uitset deur eenvormige bewegings om 'n tendens gekenmerk word. Die standhoudendheid van fiskale beleid kan ook gedefinieer word asof sikliese bewegings in die begrotingstekort mekaar oor die verloop van die sakesiklus uitkanselleer sodat die absolute vlak van staatskuld onveranderd bly. Met 'n verhoging in ekonomiese groei behoort die staatskuld tot BBP-verhouding te daal. Maar ander faktore kan ook die verhouding beïnvloed en dit oor tyd laat verander. Die diskresionêre indikator kan ook nie as 'n maatstaf vir projeksies gebruik word nie en dit neem óók nie die dinamiese aard van die begrotingsbeperking in ag nie.

Die gebruik van hierdie indikator bloot vir die meting van die impak van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie, kan ook misleidend wees. Die gebruik van die indikator ignoreer ook die bydrae van outomatiese stabiliseerders (of anders gestel, nie-diskresionêre beleidsveranderinge soos werkloosheidsverskeringsbydraes) tot die totale vraag en neem nie die potensiële verskille as gevolg van veranderinge in besteding versus veranderinge ten opsigte van belasting in ag nie.

5.3.6 'n Indikator om die netto waarde van staatsbates te meet

5.3.6.1 Inleiding

Volgens Blejer en Cheasty (1993: 283 - 284) kan verskeie tekortkominge in die konvensionele meting van die begrotingstekort geïdentifiseer word, onder meer dat veranderinge in die openbare sektor se netto waarde nie die huidige jaar se leningsbehoefte beïnvloed nie. Al is daar verskeie effekte van dié veranderinge, is die saamgestelde invloed daarvan op die totale vraag in die ekonomie moeilik om te meet omrede hierdie balansstaataspekte gewoonlik nie in 'n makro-ekonometriese model verreken word nie. Dit is dus nodig dat die konvensionele tekort aangepas moet word om as 'n indikator van die langtermyn standhouendheid van fiskale beleid - dit wil sê die owerheid se fiskale posisie - te kan dien.

'n Alternatiewe definisie vir dié tekort kan wees dat dit ekwivalent aan ontsparing óf die daling in die netto waarde van die owerheid in enige jaar is (Blejer en Cheasty 1993: 284).

Die netto waarde van die owerheid word gewoonlik in die balansstaat gespesifiseer en 'n totale omvattende begrotingstekort wat die netto waarde van die owerheid in aanmerking neem, behoort in enige periode aan die verskille in die balansstate aan die begin en einde van 'n periode gelyk te wees.

5.3.6.2 *Balansstate van die owerheid en die waardasie van owerheidsbates*

Alle balansstate van die owerheid word volgens Blejer en Cheasty (1993: 284 - 285) op twee basisse gegrond: die eerste een het sy oorsprong in die owerheid se finansiële data en die tweede een in die nasionale rekeninghouding. Eersgenoemde kan verkry word vanaf studies wat die jaarlikse vloeitekorte met veranderinge in uitstaande staatskuld versoen. Laasgenoemde word op 'n SNA-basis gegrond en behoort versoenbaar met ander sektore in die ekonomie te wees. Groot metingsprobleme word egter hiermee ondervind, daarom is tydreekses van hierdie data in die praktyk uiters skaars. SNA-balansstate verskaf waardevolle ramings van die owerheid se permanente inkome, maar sluit slegs 'n gedeelte van die owerheid se bates en laste in → daarom is dit nie 'n goeie indikator van die standhouendheid van fiskale beleid nie.

Die samestelling van 'n *ideale balansstaat* vir die owerheid is moeilik, maar indien dit aangepak en voltooi kan word, bied dit 'n belangrike ontleding van die owerheid se fiskale posisie. Bates in só 'n balansstaat behoort finansiële bates, reële kapitaal, grond- en minerale regte asook 'n huidige waardasie van toekomstige belastingprogramme in te sluit. Laste moet weereens staatskuld, geldvoorraad en die huidige waarde van sosiale welsynprogramme insluit. Die owerheid se netto waarde verteenwoordig gevolglik die balanserende item in hierdie ontleding.

Heelwat probleme word met bogenoemde siening ondervind, veral ten opsigte van waardasie- en prysbepalings. Nieteenstaande is heelwat pogings al aangewend om dié netto waarde van die owerheid te bepaal¹¹.

'n Begrotingstekort sal 'n nadelige invloed op die ekonomie uitoefen omrede dit tot 'n toename in staatskuld lei en ook die standhouendheid van die owerheid se uitgawes teen huidige vlakke van belastinginkome erodeer. Veranderinge in die netto waarde van die owerheid as gevolg van veranderinge in die waardes van finansiële bates kan

11. Sien verdere detail in Blejer en Cheasty (1993: 286).

bereken word uit die verskil tussen die reële en nominale waardes van netto finansiële bates van een balansstaat na 'n ander.

Russo in Blejer en Cheasty (1993: 287) lewer kritiek op hierdie siening: tensy die owerheid belastings verhoog om sy skuld terug te betaal, sal staatskuld teen gesigswaarde verdiskonteer word. Waardevermindering as gevolg van veranderinge in markwaarde word nie verreken nie. Russo (Blejer en Cheasty 1993: 288) argumenteer dat dié veranderinge irrelevant vir die standhouendheid van die begrotingstekort is.

Spesifieke probleme met die waardasie van bates soos grond, minerale regte en bates waarvan die waarde oor tyd verminder, kan ondervind word. Die kapitaalvoorraad word byvoorbeeld bereken deur die jaarlikse kapitaalformasie saam te voeg; daarom is dit sensitief vir sommige kapitaaltipes se waardevermindering. Die geldigheid van enige waardeverminderingkema hang af van die mate van korrekte vergelyking met ekonomiese waardevermindering. Verdere probleme ten opsigte van die waardasies van grond en minerale regte kan ook geïdentifiseer word.

Eisner (Towe 1993: 371) redeneer dat veranderinge in die waarde van eise ten opsigte van gebeurlikheidsvoorsiening met veranderinge in belastings aangepas kan word. As dié gebeurlikheidsvoorsiening dus in die begrotingstekort ingesluit word, sal die meting van die fiskale posisie nie korrek wees nie. Volgens die Ricardiaanse benadering kan dié siening tot alle potensiële dalings in die owerheid se netto waarde veralgemeen word en vervang die huidige waarde van die belastingprogram die netto waarde as die balanserende item in 'n omvattende balansstaat. 'n Individue se bestedings- en besparingsgedrag kan op langtermynramings van huishoudings se netto welvaart gebaseer word. Die owerheid se netto waarde-posisie beïnvloed egter weer huishoudings se netto waarde (Towe 1993: 372). Indien die Ricardiaanse benadering egter nie geld nie, selfs as die owerheid 'n negatiewe netto waarde het, is die owerheid nie insolvent nie. Die owerheid kan byvoorbeeld net sy belastingprogram aanpas om uit dié penarie te kom! Kotlikoff erken weer 'n interverwantskap tussen die impak van fiskale beleid en welvaart en stel sy *Fiskale*

Balans Reël voor: toekomstige generasies moet in dieselfde posisie as vorige generasies, ongeag die invloed van fiskale beleid, wees (Blejer en Cheasty 1993: 293).

5.3.6.3 *Gevolgtrekking*

Heelwat kritiek is teen die gebruik van 'n netto waarde-konsep vir die owerheid in die meting van die fiskale posisie van die owerheid uitgespreek. Daar is onder meer genoem dat die maatstaf nie breed genoeg is om aspekte soos die vermoë van die owerheid om belastings te hef, te verreken nie. Dit is ook baie moeilik om die konsep in die praktyk te bereken en toe te pas (Towe 1993: 372 - 373). Dit bly egter 'n nuttige indikator, maar behoort nie in isolasie beskou te word nie.

5.3.7 **Indikatore om die stand van fiskale beleid te meet**

5.3.7.1 *Inleiding*

Volgens Heller, Haas en Mansur (1986: 2 - 9) bestaan daar twee basiese benaderings wat betref die onvermoë van die konvensionele begrotingstekort om die invloed van 'n verandering in die werklike begrotingstekort op die ekonomie te meet. Eerstens kan 'n maatstaf bereken word wat die invloed van fiskale beleid op die totale vraag in die ekonomie meet, ongeag die bron van die verandering in fiskale beleid. Sodoende word enige verandering in die werklike begroting wat nie tydelik is nie as 'n fiskale beleidseffek gemeet. Hierdie maatstaf meet die invloed van beide diskresionêre beleidsveranderinge en die outomatiese fiskale stabiliseerders. Eerstens kan die proses begin word deur 'n sikliese aanpassing in die begrotingstekort te maak. 'n Aanpassing vir die effek van inflasie moet ook gemaak word. Die tweede benadering behels die klassifikasie van begrotingsitems as eksogeen en endogeen. Slegs die eksogene (diskresionêre) veranderinge in fiskale beleid word gemeet. Die invloed

van outomatiese stabiliseerders word nie hierby ingesluit nie. Sodoende word gepoog om alle endogene¹² invloede op die begroting te korrigeer.

Laasgenoemde benadering onderskei tussen veranderinge in die totale vraag in die ekonomie as gevolg van huidige diskresionêre begrotingsbesluite en veranderinge wat die gevolg is van vorige beleid wat outomatiese fiskale stabiliseerders tot stand gebring het.

5.3.7.2 Die ontwikkeling van indikatore

(a) 'n IMF-maatstaf: Heller, Haas en Mansur (1986: 3 - 5) identifiseer 'n IMF-maatstaf wat veral in Duitsland gebruik word, waarvolgens besteding siklies-neutraal is indien dit proporsioneel met 'n nominale styging in potensiële groei toeneem. Indien dit egter meer as proporsioneel toeneem, word dit as ekspansionisties beskou. 'n Siklies-neutrale begroting word bereken deur eenheidselastisiteite van besteding en inkomste te bereken met betrekking tot potensiële en werklike uitset. Die volgende vergelykings vir die begrotingstekort (B) kan hier gebruik word:

$$B = (T - G) \quad \text{en} \quad (22)$$

$$B = (t_0 Y^p - g_0 Y^p) - [t_0(Y^p - Y)] - FIS \quad (23)$$

waar:

- t_0 = T_0/Y_0 , die belastingverhouding in die basisjaar₀;
- g_0 = G_0/Y_0 , die bestedingsverhouding in die basisjaar;
- Y = die werklike uitset teen nominale pryse;
- Y^p = die potensiële uitset teen nominale pryse;
- T = belastings;
- G = besteding; en

12. Dit sluit veranderinge in inkomste en pryse van goedere en dienste, rentekoerse en die wisselkoerse in (Heller, Haas en Mansur 1986: 2).

FIS = die maatstaf van fiskale stand.

Enige begrotingstekort wat groter as die siklies-neutrale begrotingstekort is, is ekspansionisties in verhouding tot die fiskale stand in die basisjaar. Die keuse van die basisjaar kan volgens Heller, Haas en Mansur (1986: 3) op grond van die periode waar werklike en potensiële uitset ongeveer dieselfde is, gemaak word.

Die begrotingstekort kan gewoonlik in drie komponente verdeel word: die basisjaarsurplus; die sikliese komponent; en die fiskale stand (FIS). Twee van die komponente, naamlik die basisjaarsurplus (B^n) en die sikliese komponent kan gekombineer word om 'n siklies-neutrale begroting (B) te vorm:

$$\begin{aligned} B &= (t_0 Y^p - g_0 Y^p) - FIS \\ &= B^n - FIS \end{aligned} \quad (24)$$

'n Absolute maatstaf van die fiskale impuls (FI) kan nou bepaal word:

$$\begin{aligned} FI &= \Delta FIS \\ &= (\Delta G - g_0 \Delta Y^p) - (\Delta T - t_0 \Delta Y) \\ &= -\Delta B - g_0 \Delta Y^p + t_0 \Delta Y \end{aligned} \quad (25)$$

Die fiskale impuls kan ook tot die BBP bereken word deur middel van twee alternatiewe metodes: bereken eerstens $FI/Y = \Delta FIS/Y$ óf andersins neem die eerste afgeleide van die verhouding van fiskale stand tot BBP $= \Delta(FIS/Y)$. Hierdie tweede metode word gewoonlik deur die IMF gebruik. Sodoende word die fiskale posisie ontleed om te bepaal of dit meer/minder ekspansionisties óf beperkend in 'n gegewe periode geword het. As die absolute vlak van die fiskale stand, in verhouding tot die BBP, onveranderd bly oor twee periodes, is dit nie aan enige addisionele impuls as gevolg van fiskale beleid toe te skryf nie. Indien die rigting van fiskale beleid meer uitbreidend relatief tot die vorige jaar raak, het die maatstaf rakende die fiskale impuls, 'n positiewe teken (Heller, Haas en Mansur 1986: 4).

- ΔG_p = die verandering in besteding as gevolg van 'n verandering in beleid;
 ΔY^p = die verandering in die potensiële uitsetvlak;
 ΔT_p = die verandering in belastingontvangstes as gevolg van 'n beleidsverandering;
 γ = die bestedingselastisiteit met betrekking tot Y^p ; en
 ε = die belastingelastisiteit met betrekking tot Y^p .

In die praktyk word FI^1 bereken deur die effek van ingeboude stabiliseerders vanaf die werklike begroting te gebruik:

$$FI^1 = \Delta G - \Delta T - m(Y^p - Y) \quad (27)$$

waar:

- m = die marginale belastingkoers met betrekking tot die afwyking tussen die werklike en potensiële vlakke van uitset.

OESO neem ook inflasie en die invloed daarvan in ag, maar ander verskille bestaan ten opsigte van die fiskale impuls-maatstawwe tussen die IMF- en OESO-metodologieë. Daar is byvoorbeeld verskille in die ramings van die gaping tussen die werklike en potensiële uitset, soos verskille in die ramings van die begrotingsaldo vir huidige en toekomstige jare en ook verskille ten opsigte van die elasticiteite van die siklies-neutrale inkomste en uitgawes, tot veranderinge in werklike en potensiële uitset, onderskeidelik (Heller, Haas en Mansur 1986: 6).

(c) *Die Volle Indiensname Saldomaatstaf (VIB-maatstaf)*: In kontras met die vorige twee benaderings, evalueer die VIB-maatstaf beide uitgawes en inkomste teen 'n veronderstelde hoë indiensnamevlak van uitset en meet dit die stand van fiskale beleid teen dié uitsetvlak. Dit fokus meer op die vlak van die siklies-gecorrigeerde begrotingstekort as op die verandering in die tekort. Volgens Heller, Haas en Mansur (1986: 6 - 9) moet die inkomste- en bestedingbasisse eerstens bereken word, waarna die elasticiteite beraam en toegepas word om 'n hoë indiensname begrotingsaldo te

Daar bestaan verskeie voordele by die berekening van die fiskale impuls: **eerstens** kan dit as 'n eerste stap in die analise van fiskale beleid beskou word. Dit verskaf ook 'n aanduiding van die omvang van die oorspronklike stimulus op totale vraag in die ekonomie wat uit die netto effek van fiskale beleid in 'n gegewe periode volg. Die fiskale impuls-indikator is ontwerp om die omvang van die verandering in die begrotingsrigting aan te dui. Die belangrikste voordeel is egter die eenvoud van die berekening. Talle probleme bestaan egter ten opsigte van die data: die elasticiteit van belastinginkomste met betrekking tot uitset is gewoonlik nie gelyk aan een in die meeste lande nie en varieer ook met betrekking tot inflasie - dieselfde geld ook vir besteding. Deur die fiskale impuls as 'n residu te bereken, word veranderinge in fiskale beleid en die invloed van outomatiese stabiliseerders en strukturele veranderinge in die ekonomie ingesluit. Die metode veronderstel gelyke toenames in besteding en belasting wat geen addisionele stimulus op totale vraag veroorsaak nie. Die metode pas die begroting slegs vir afwykings in uitset vanaf die potensiële vlak aan, maar maak geen aanpassings vir, byvoorbeeld, veranderinge in pryse en wisselkoerse nie (Heller, Haas en Mansur 1986: 5).

(b) 'n OESO-maatstaf: Hierdie maatstaf is baie nou verwant aan bogenoemde IMF-maatstaf. Dit beklemtoon volgens Heller, Haas en Mansur (1986: 5 - 6) die verskille tussen die werklike en potensiële uitset en is onderhewig aan baie van dieselfde beperkinge as die IMF-maatstaf. Daar is twee belangrike verskille in die praktyk: die elasticiteite van die siklies-neutrale besteding en inkomste met betrekking tot die reële uitset word nie in die OESO-metode beperk nie. Tweedens gebruik die OESO-metode verhoudings van besteding en inkomste tot potensiële en werklike uitset in die vorige periode in die berekening van die maatstaf, eerder as basisperiode waardes. Die verandering in die diskresionêre of siklies-gekorreerde gedeelte van die begroting is die OESO-maatstaf van fiskale impuls (FI^1), wat soos volg gedefinieer kan word:

$$FI^1 = \Delta G_p - \Delta T_p + [\gamma(G_{t-1}/Y_{t-1}) - \varepsilon(T_{t-1}/Y_{t-1})] \Delta Y^p \quad (26)$$

waar:

lewer. Die VIB-benadering is spesifiek ontwerp om die effek van diskresionêre beleid te meet - dit is dus 'n funksie van eksogene veranderlikes:

$$\Delta VIB = [dT(Y^*, \tau)/d\tau] d\tau - dG \quad (28)$$

waar:

Y^* = die volle indiensnamevlak van uitset;
 τ = die eksogene belastinginstrumente soos 'n verhoging in persoonlike belastingkoerse;

G = owerheidsbesteding;

en waar:

$dT/d\tau$ geëvalueer word teen $Y = Y^*$.

Hierdie uiteensetting van VIB is baie nou verwant aan die norm vir die meting van die fiskale impuls. Hierdie maatstaf word egter hoofsaaklik op die potensiële of volle indiensname-inkomevlak gebaseer. Dit impliseer dat heelwat data nodig is om die VIB-maatstaf te bereken.

(d) *Die Europese Gemeenskapmaatstaf:* Hierdie opsommende metode gebruik die komponente van verandering in die begrotingsaldo wat voorsiening vir sikliese variasies maak. Werklike jaar-tot-jaar veranderinge in die begrotingsaldo word aan 'n verskeidenheid van faktore toegeskryf, wat in die Europese Gemeenskap-beleidsanalise gebruik word. Die werklike verandering in die begrotingsaldo (ΔB) kan soos volg uitgedruk word (Heller, Haas en Mansur 1986: 9):

$$\Delta B_t = \Delta A_t + \Delta INP_t + \Delta R_t \quad (29)$$

waar:

ΔA = die invloed op die tekort as gevolg van veranderinge in die vlak van ekonomiese aktiwiteit;
 ΔINP = die invloed van veranderinge in netto rentebetalinge vanaf die owerheid na binnelandse en buitelandse sektore; en

ΔR = die komponent van die fiskale beleidsverandering wat met die fiskale impuls indikator (van die IMF) ooreenstem.

Bogenoemde benadering behels dat alle veranderlikes as eerste afgeleides beskou word. Veranderlikes word bereken deur die huidige jaar se syfers met vorige jaar s'n te vergelyk. Wat betref die veranderlike ΔA , kan die potensiële en werklike BBP gebruik word - die verskil kan gebruik word om ΔA te bereken¹³.

Beide die fiskale impuls en strukturele saldomaatstawwe is sensitief vir die potensiële groeikoers in die BBP. Die gaping tussen die potensiële en werklike uitset kan direk in die berekening van die siklies-neutrale saldo gebruik word.

5.3.7.3 *Gevolgtrekking*

Daar kan talle probleme geïdentifiseer word wat betref die meting van die potensiële uitset. Die benadering wat hier gevolg is impliseer, byvoorbeeld, 'n veranderlike wat meer sensitief vir projeksies oor 'n mediumtermyn scenario is, soos beïnvloed deur fiskale beleid. Daar moet dus geëvalueer word wat 'n *redelike groeipad* vir die siklies-neutrale besteding is. Aanpassings in die doelwitjaar het belangrike implikasies vir die gevolglike groeipad en die raming van die potensiële groeikoers kan verkry word deur 'n lyn deur die volle-kapasiteit basisjaar en 'n verdere punt te pas. Dit kan tot baie lae ramings van die potensiële uitsetgroei lei, indien daar in die verlede baie lae groei voorgekom het. Dit kan ook tot 'n sydigheid in die raming van die fiskale impuls lei wat weer die siening oor fiskale beleid kan versteur.

13. Sien verdere detail in Heller, Haas en Mansur (1986: 9).

5.3.8 'n Siklies-aangepaste begrotingstekort

5.3.8.1 *Inleiding*

Vir 'n aantal jare het OESO 'n sikliese aangepaste veranderlike (SAI) as 'n indikator van fiskale beleid gebruik (Gramlich 1990: 10). As gevolg van probleme met die gebruik hiervan fokus die organisasie egter nou slegs op die veranderinge eerder as die absolute vlak van die SAI (Blanchard 1990: 5). Hierdie probleme behels onder meer die onderliggende aannames omtrent die aard van die sakesiklus - daar word gevolglik geïmpliseer dat daar gereelde fluktuasies om 'n stadig-bewegende tendens is. Dié aanname word egter al hoe meer bevraagteken¹⁴. Die SAI word ook vir te veel redes gebruik - die oorspronklike doel vir die ontwikkeling van die indikator was om 'n aanduiding van die omvang van die begrotingstekort te gee indien die ekonomie by volle indiensnamevlak is. Die SAI word ook as 'n indeks van diskresionêre veranderinge in fiskale beleid gebruik. Maar die SAI word ook vir talle ander redes gebruik, byvoorbeeld, as 'n normatiewe indeks, waar 'n konstante SAI nodig is vir korttermynstabilisasie, langer termynstabilisasie, óf beide. Die SAI was nie oorspronklik vir hierdie doeleindes ontwerp nie en kan gevolglik foutiewe antwoorde verskaf.

5.3.8.2 *Gebruike van die siklies-aangepaste begrotingstekort*

Daar bestaan volgens Blanchard (1990: 5 - 10) wel 'n aantal nuttige gebruike vir die siklies-aangepaste begrotingstekort (óf die SAI):

(a) *Die SAI as 'n indeks van diskresionêre veranderinge in fiskale beleid:* SAI kan gebruik word om te bepaal watter gedeelte van die veranderinge in die fiskale posisie die gevolg is van veranderinge in die ekonomiese omgewing en watter gedeelte die gevolg is van veranderinge in beleid? Die SAI bied egter nie 'n volledige antwoord nie. Die gebruik van 'n sikliese tendens impliseer 'n subjektiewe oordeel oor

14. Vir 'n uiteensetting van empiriese bewyse teen die aanname - sien Blanchard (1990: 5).

handel soms net oor die finale effek. Dertens word die invloed van fiskale beleid op die totale vraag en totale besparing soms afsonderlik bespreek asof dit verskillende aspekte is. Indien die bespreking van fiskale beleid slegs tot die *impak-effek* beperk word, veral ten opsigte van inkome, is die twee begrippe teenoorgesteldes van dieselfde muntstuk en vereis dit nie aparte ontledings nie.

Die volgende vraag is wat die invloed (die *impak-effek*) is van fiskale beleid op totale vraag bo en behalwe die verwingingseffek? In hierdie geval is die SAI onbruikbaar as 'n maatstaf van fiskale impak. Die SAI - as die verskil tussen veranderinge in

belastinge en veranderinge in vraag - is in hierdie geval nie 'n voldoende maatstaf nie. Verbruiksbesteding hang ook nie net van huidige inkome af nie. Die waarde van

bates en verwagtinge is ook belangrik. Daar is ook geen rede om te aanvaar dat afwykings van die mediaansiklus die beste norm is nie. Die kompleksiteit van die interaksie tussen verwagtinge en fiskale programme het gelei tot die aanvaarding van die idee dat begrotingstekortmaatstawwe nie vir die meting van die impak van fiskale beleid gebruik kan word nie. Enige indeks van fiskale impak sal dus van die aannames oor die toekoms en verwagtinge van verbruikers afhang.

(d) *Die SAI as 'n normatiewe indeks:* die SAI, vir inflasie aangepas en gelyk aan nul om 'n gebalanseerde begroting voor te stel, kan soms as 'n doelwit voorgestel word. Geen regverdiging bestaan egter om te veronderstel dat die vlak van nasionale besparings van die privaatsektor optimaal is sodat owerheidsbesparings gelyk aan nul moet wees nie. Daar bestaan ook geen rede om te verwag dat outomatiese stabiliseerders optimaal sal funksioneer nie (Blanchard 1990: 10).

5.3.8.3 *Gevolgtrekking*

Soos hierbo bespreek, sluit die SAI 'n sikliese korreksie in om die nie-sikliese óf diskresionêre fiskale veranderinge te onderskei van die impak van die outomatiese fiskale stabiliseerders. Heelwat kritiek is teen die gebruik van die SAI uitgespreek, maar volgens Gramlich (1990: 10 - 12) is heelwat van die kritiek onverdiend. Die kritiek teen die SAI behels onder meer dat dié maatstaf *nie "alles" vertel nie*. Maar,

geeneen van die moontlike maatstawwe kan "alles" bied nie. Die SAI en sekere direkte inligting oor die vlak en groei in totale vraag in die ekonomie kan moontlik saam gebruik word. Dit is egter nie nodig dat daar 'n optimale waarde vir die SAI moet bestaan nie (Gramlich 1990: 10 - 12).

Sommige aspekte van kritiek teen die SAI is wel geregverdig, maar volgens Gramlich (1990: 12) weet die kritici nie hoe om die SAI te gebruik nie. Aspekte soos die kritiek rakende verwagtinge en die doel van die sikliese korreksie om die invloed van outomatiese fiskale stabiliseerders te elimineer, is belangrik. Verdere belangrike

aspekte sluit in die feit dat die analis moontlik nie weet hoe om vir die siklusse voorsiening te maak nie en dat endogene makro-ekonomiese veranderlikes nie vir veranderinge in reële rentekoerse en inflasie aangepas word nie. Dit moet egter in gedagte gehou word dat daar geen perfekte maatstaf vir die meting van die invloed van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie bestaan nie.

5.3.9 Samevatting

In die voorafgaande afdelings is enkele voorbeelde van die meer algemene tekortkominge én moontlike metings van die begrotingstekort in detail bespreek. Van die verskillende konsepte wat bespreek is, blyk nuttige indikatore te wees, maar dit is belangrik om weereens te beklemtoon dat die indikatore nie in isolasie beskou moet word nie. Sommige van die indikatore soos die *netto waarde*-konsep is ook baie moeilik om in die praktyk te bereken en toe te pas (Towe 1993: 372 - 373).

Die gebruik van hierdie alternatiewe indikatore (óf begrotingstekorte) supplementêr tot die konvensionele begrotingstekort, kan ook as 'n bruikbare moontlikheid voorgestel word om die impak van fiskale beleid te meet.

5.4 ENKELE MINDER ALGEMENE ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE

5.4.1 Inleiding

Oor die afgelope paar jaar is daar ook verskeie ander moontlike (én minder bekende) alternatiewe begrotingstekorte bereken deur onder andere Abbott (1995); Towe (1993); Tanzi (1993) en Stella en Robinson (1993). In die volgende gedeelte sal ses van hierdie tekorte kortliks bespreek word.

5.4.2 Operasionele en reële begrotingstekorte

Talle probleme kan met die meting van die begrotingstekort ten tye van hoë inflasie bestaan¹⁵. Na erkenning van probleme ten opsigte van inflasie in die meting van die konvensionele begrotingstekort, kan operasionele en reële tekorte as moontlike alternatiewe voorgestel word. 'n Operasionele tekort (Tanzi, Blejer en Teijeiro 1993: 192 - 193) kan gedefinieer word as die konvensionele tekort min die gedeelte van die skuldterugbetaling wat vergoed vir die invloed van inflasie óf andersins kan dit aan die primêre tekort plus die reële komponent van rentebetaling van staatskuld gelyk gestel word.

Dié definisie van 'n operasionele begrotingstekort kan saam met die konvensionele tekort waardevolle inligting aan beleidmakers bied ten tye van hoë inflasie. Tradisioneel ontleed analiste egter eerder die nominale tekort óf andersins die bruto leningsbehoefte van die openbare sektor. Beide benaderings is onvolledig, omrede hulle nie die verwrings as gevolg van veranderinge in pryse, inag neem nie (Abbott 1995: 296). Om dié rede is dit beter om na die reële tekort te kyk indien 'n betroubare idee oor die stand van fiskale beleid gevorm wil word.

15. Sien Hoofstuk 4 vir 'n volledige uiteensetting van dié probleme.

Stygings in die vlak van staatskuld, na die aanpassing vir inflasie, kan as 'n maatstaf van bogenoemde reële tekort beskou word. Dit sou impliseer dat geen verandering in die vlak van staatskuld, gelyk is aan 'n gebalanseerde begroting. 'n Afname in die vlak van staatskuld impliseer 'n reële begrotingsurplus¹⁶.

Dit kan ook aan die hand van die vergelykings soos in afdeling 5.3.4 bespreek is, verduidelik word.

$$d(H + eF).dt = PB + iH + ieF + seF \quad (30)$$

Bogenoemde vergelyking kan soos volg gedefleer word.

$$\{d(H + eF).dt\}/P = \{B + (i - z).H/P + (i - z + s).eF/P\} \quad (31)$$

waar:

$$z = \text{die inflasiekoers is.}$$

Die verandering in die reële begrotingstekort is gelyk aan die som van die primêre deel van die begrotingstekort, met die prysvlak gedefleer, sowel as die reële koste om die uitstaande totale staatskuld te diens.

5.4.3 'n Ekonomiese tekort

Volgens Kotlikoff in Mackenzie (1993: 31) word private verbruiksbesteding oor enige periode deur die leeftyd-inkome óf welvaart bepaal. As sosiale sekerheidsbydraes 'n toekomstige inkomestroom (soos pensioenbetalings) met 'n gelyke huidige waarde oplewer, sal welvaart nie huidiglik deur die betaling van die bydraes verlaag word nie (Ibid: 33).

16. Enige veranderinge in wisselkoerse moet ook inag geneem word.

As gevolg hiervan sal sosiale sekerheidsprogramme sekere voordele in die toekoms bied en sal verbruikers die betaling van sosiale sekerheidsbydraes as 'n inkomste beskou eerder as 'n verpligte belasting. In dié geval word die owerheid se fiskale stand in terme van 'n ekonomiese tekort met ontvangstes van sosiale sekerheidsbetalings as 'n finansieringsitem en 'n gedeelte van die voordele onder die lyn as terugbetalings van lenings gedefinieer. Ander terugbetalings word geherklassifiseer as rentebetalings.

Die mate waartoe besteding op sosiale sekerheid dieselfde fiskale impak as enige ander finansiële instrument kan hê, hang af van die mate waarmee hierdie eise 'n belasting of subsidie verteenwoordig.

Die ekonomiese tekort kan dus ook as 'n uitbreiding beskou word van die *lopende betaalstelsel (LBS)*, wat fiskale beleid reflekteer wat tot 'n ekonomiese tekort aanleiding gegee het. Private verbruiksbesteding behoort hier toe te neem terwyl die bronne beskikbaar vir kapitaalvorming sal daal. Indien die uitgawes op sosiale sekerheid toeneem, sal die ouer generasie voordeel trek uit dié toename in welvaart. Jonger generasies *betaal* dus vir hierdie verhoging. In totaal sal private verbruiksbesteding styg en investering daal (Rosen 1995: 466).

Veranderinge in die ekonomiese tekort kan selfs ontstaan deur owerheidsopptrede wat niks met fiskale beleid te doen het nie¹⁷.

5.4.4 'n Lopende begrotingstekort

Volgens Tanzi (1993: 16) kan 'n lopende begrotingstekort gedefinieer word as die verskil tussen lopende owerheidsinkomste en lopende owerheidsuitgawes. Hierdie verskil meet die owerheid se bydrae tot besparings en ekonomiese groei.

17. Sien detail rakende hierdie argument in afdeling 2.2.8 van Hoofstuk 2.

Hierdie maatstaf is baie gewild by ontleders sowel as beleidmakers omrede dit die owerheid se bydrae tot ekonomiese groei deur middel van sy effek op totale investering meet, die sogenaamde en ou-bekende Harrod-Domar benadering (Tanzi 1993: 16 – 17). Maar, dié siening hou egter ook bepaalde nadele in. Ongeag of die owerheid op lopende besteding óf op investering spandeer, die korttermyn effek van besteding op die betalingsbalans onewewig bly dieselfde. Oor die korttermyn behoort investering deur die owerheid 'n groter negatiewe impak op die betalingsbalans uit te oefen as enige ander besteding vanweë die moontlike styging in invoere (Tanzi 1993: 16). Sommige kategorieë van lopende besteding soos onderwys of gesondheid kan belangrike gevolge vir ekonomiese groei oor die langtermyn hê. Groot klem moet ook op lopende besteding vir die instandhouding van infrastruktuur gelê word. Die

onderskeid tussen lopende en kapitaalbesteding is egter nie altyd duidelik nie omrede die definisies hiervan ook vaag is.

Die vernaamste kritiek teen die lopende begrotingstekort bly egter die feit dat dit geen verduideliking gee vir die impak van fiskale beleid op die betalingsbalans en ekonomiese groei nie.

5.4.5 Die sentrale bank-tekorte

Nog 'n alternatiewe beskouing van die begrotingstekort, is om die rekeninge van die aktiwiteite van die sentrale bank met die rekeninge van die sentrale owerheid te rekonsilieer (Stella en Robinson 1993: 247 - 256). Drie moontlikhede is hier ter sprake:

- (i) *Aktiwiteite wat die wins- en verliesrekening raak:* die netto bedryfsurplus van die sentrale bank val die owerheid toe en veroorsaak 'n daling in die begrotingstekort. Die netto resultate van dié aktiwiteite is reeds in die konvensionele tekort ingesluit.

Geen verwringing ontstaan indien die sentrale bank gewone bankdienste of kwasi-fiskale aktiwiteite uitvoer nie, sodat die volle impak daarvan op die sentrale bank se wins- en verliesrekening in die betrokke jaar getoon word.

Indien die sentrale bank se netto waarde egter styg sal die begrotingstekort daal. Om die tekort te interpreteer, is dit nodig dat reserwes korrek verreken word. Verliese van die sentrale bank moet in owerheidsrekeninge ingesluit word wat weer tot 'n styging in die tekort sal lei (Stella en Robinson 1993: 246 - 249);

- (ii) *Aktiwiteite wat die sentrale bank se balansstaat raak:* Die begrotingstekort moet alle koste van die kwasi-fiskale aktiwiteite wat deur die bank onderneem word as gevolg van die impak daarvan op die netto waarde, ten volle verreken. Hierdie benadering bots egter met die konvensionele definisie van die begrotingstekort. Laasgenoemde reflekteer die finansieringsbehoefte van die owerheid eerder as die verandering in sy netto waarde¹⁸.
- (iii) *Spesiale aktiwiteite - direkte lenings aan die owerheid:* indien lenings teen laer-as-normale-rentekoerse plaasvind, sal die begrotingstekort onderraam word. Hierdie rente is ook ekwivalent aan die gewone rente op staatskuld. In die geval van byvoorbeeld *wisselkoerswaarborges van die sentrale bank* is dit baie moeilik om die fiskale impak daarvan te bereken. Verliese behoort by die tekort ingereken te word. Toekomstige verliese kan as deel van die koste van skuldherkedulering gereken word. Daarom behoort dit ook deel van die begrotingstekort te vorm. 'n Ander voorbeeld is die *implikasies van verskillende rekenhoudingskonvensies in die boeke van die owerheid en sentrale bank:* die konvensionele tekort word op 'n kontantbasis opgestel. Dit is beide bruikbaar en prakties vir die owerheid en is ook te rym met tekortfinansiering. Maar, die konvensionele tekort is nie volledig op 'n kontantbasis gebaseer nie. Openbare instellings, insluitend die sentrale bank, baseer hulle betalings/ontvangstes op die basis van hul rekeningkundige

18 . Sien verdere detail in Stella en Robinson (1993: 249 - 251).

surplus/tekort wat nie op 'n kontantbasis is nie. Die sentrale bank se rekeningkundige stelsel word op 'n toegevoegde basis bereken. Dit is sodoende makliker om die netto waarde te bereken. Indien die sentrale bank slegs monetêre beleidsaksies uitvoer en winsgewend is, sal die netto resultate outomaties in die tekort ingesluit word. Indien kwasi-fiskale aksies uitgevoer word, is 'n konvensionele begrotingstekort 'n onbetroubare maatstaf.

'n *Gemengde* begrotingstekort kan bereken word wanneer die begrip netto waarde met die konvensionele tekort vermeng word. Dit het waarde as 'n *supplementêre*

maatstaf wat poog om die impak van die sentrale bank se kwasi-fiskale aktiwiteite op die ekonomie te meet.

5.4.6 'n Indikator om fiskale voorwaardelikheid te meet

In die ontwikkeling van effektiewe fiskale mikpunte moet sekere voorwaardes inag geneem word (Ize 1993: 70 - 72). Hierdie voorwaardes behels onder meer dat die fiskale mikpunt 'n geweegde totaal van inkomste minus uitgawes moet wees, waar die gewigte deur, byvoorbeeld, 'n organisasie soos die IMF bepaal word¹⁹. Verder moet die fiskale mikpunte só ontwerp word dat voldoende aanpassingsinsentiewe bepaal kan word - eerder as om slegs 'n bepaalde dimensie van fiskale impak te probeer meet. Verskillende indikatore kan dus gebruik word vir die meting en mikpuntstelling.

'n Volgende metode kan moontlik wees om, in plaas van 'n mikpunt vir die begrotingstekort te stel, eerder bepaalde mikpunte vir inkomste en uitgawes te stel.

5.4.7 'n Indikator om die owerheid se kredietwaardigheid te meet

Bogenoemde tekortkominge het een eienskap in gemeen: hulle beïnvloed gewoonlik nie die huidige jaar se leningsbehoefte nie. Die gevolg daarvan lei soms tot groot

19. Sien voorbeelde van die hantering van dié gewigte in Ize (1993: 71).

debat, maar die gekombineerde invloed daarvan op totale vraag in 'n betrokke jaar is uiters moeilik om te bepaal (Blejer en Cheasty 1990: 40 - 41). Die begrotingstekort word dus hoofsaaklik as 'n indikator van die langtermyn standhouendheid van owerheidsbeleid gebruik.

Indien aanvaar word dat owerheidsverbruik deur belastings en lenings gefinansier word, is die begrotingstekort gelyk aan die owerheid se ontsparing in enige jaar (daling in sy netto waarde) (Blejer en Cheasty 1990: 41). Die netto waarde van die owerheid word gespesifiseer in sy balansstaat en die totale begrotingstekort is gelyk

aan die verskil in die balansstaat aan die begin en einde van die periode.

5.4.7.1 *Bestaande balansstate van die owerheid*

Die owerheid se balansstate kan volgens Blejer en Cheasty (1990: 41 - 42) op twee basisse gebaseer wees: owerheids-finansiële data en nasionale rekeninge data.

Die *finansiële balansstate* word op die owerheid se netto finansiële bateposisie gegrond en kan van inligting uit studies wat die jaarlikse vloeitekorte met veranderinge in uitstaande staatskuld rekonsilieer, geëkstrapoleer word. Die belangrikste metodologiese aspek hier is die hantering van veranderinge in die waardasies van die owerheid se bates en laste.

Balansstate op 'n SNA-basis poog om die owerheid aan die ander sektore in die ekonomie in die sogenaamde inkom- en welvaartsrekeninge gelyk te stel - met die oogmerk om die sektorale verspreiding van die komponente van welvaart te bepaal. Opeenvolgende tydreekse van SNA-balansstate bestaan egter selde.

5.4.7.2 *'n Ideale balansstaat vir die owerheid*

Owerheidsbates sluit gewoonlik die volgende in: finansiële bates, werklike kapitaal, aandele, grond- en mineraleregte, die huidige waarde van toekomstige belastingprogramme en die veronderstelde huidige waarde van geldskepping. Laste

sluit onder meer in: staatskuld, die huidige waarde van sosiale sekerheids- en ander programme. Dit wil sê die netto waarde is die balanseringsitem tussen hierdie bates en laste (Blejer en Cheasty 1990: 42 - 43).

Om bogenoemde bates en laste te bepaal, is moeilik en soms selfs kontroversieël. Baie navorsingswerk is egter al in dié verband gedoen²⁰. Van die pogings, soos deur Blejer en Cheasty (1990: 43) bespreek, is onder meer die volgende:

- (1) *Die waardasie van finansiële bates:* die begrotingstekort word as skadelik beskou, want dit verhoog die staatskuld en erodeer die standhouendheid van die owerheid se bestedingspad teen die huidige vlakke van belastinginkomste. Maar Eisner wys daarop dat inflasie die reële waarde van staatskuld erodeer sodat die owerheid verhogings in beide die netto waarde en in die begrotingstekort kan hê. 'n Styging in rentekoerse erodeer ook die markwaarde van vorige vaste rentedraende skuld (Blejer en Cheasty 1990: 43).

Om die verandering in netto waarde as gevolg van veranderinge in die waardes van netto finansiële bates te bepaal, moet daar gewoonlik twee aanpassings gemaak word: (i) die verskil tussen reële en nominale waardes van netto finansiële voorrade moet bereken word; en (ii) die verskil tussen die gesigswaarde en markwaarde moet ook in berekening gebring word. Alhoewel hierdie aanpassings algemeen gemaak word, kritiseer Russo hierdie pari- tot markwaarde veranderinge. Volgens hom word staatskuld altyd teen gesigswaarde geamortiseer. Veranderinge in markwaarde is volgens hom irrelevant in die standhouendheid van die tekort (Blejer en Cheasty 1990: 44).

- (2) *Die waardasie van reële bates:* Met betrekking tot reële kapitaal en waardevermindering word die kapitaalvoorraad bereken deur die jaarlikse kapitaalformasie te akkumuleer. Dit is egter baie gevoelig vir die afskrywing

20 . Blejer en Cheasty (1990) bespreek hierdie aspek meer volledig op p.43. Sien ook die Suid-Afrikaanse situasie in Schoeman (1996).

van waardevermindering (óf die aanname oor die koers van netto investering van die owerheid). Waardevermindering se korrektheid hang af van die mate waarin dit ekonomiese waardevermindering naboots. Die pryse van owerheidsektorgrond kan ook wesentlik van dié van privaatgrond verskil. Die insluiting van mineraleregte is selfs belangriker as die insluiting van grond, omdat die verkope hiervan deur die owerheid as 'n belangrike manier gesien word om sy korttermyn finansiële posisie te verbeter. Twee metingsprobleme veroorsaak dat rekenhouding ten opsigte van uitputbare bronne moeilik is wat betref die owerheid se kapitaalvoorraad: (i) voorrade van reserwes wat nog nie ontdek is nie, moet herbereken word wanneer ontdekkings gemaak word; en (ii) die insluiting van 'n raming vir mineraleregte by die ramings van die waardasie van grond, is problematies.

- (3) *Die waardasie van regte, gebeurlikheidsverpligtinge en waarborge.* Die hantering van sosiale sekerheidsverpligtinge in fiskale rekeninge het baie bespreking in die vakliteratuur uitgelok (Blejer en Cheasty 1993: 45). 'n Beperkte benadering veronderstel dat huidige deelnemers sal aanhou om hulle bydraes te betaal om sodoende te verseker dat hulle wel later hul voordele sal ontvang. 'n Minder beperkende benadering tot waardasie definieer die begrotingstekort in 'n gebeurlikheidsprogram as die verskil tussen die verwagte huidige waarde van uitbetalings van elke deelnemer aan die program oor die lewensduur van die program en die verwagte netto huidige waarde van hulle betalings. Die aktuariële balans vereis dat die verwagte huidige waarde van betalings aan *alle* huidige en toekomstige deelnemers gelyk aan die totale verwagte bydraes moet wees. As eersgenoemde groter as laasgenoemde is, het die program 'n negatiewe netto waarde (Blejer en Cheasty 1990: 48 - 49). Die berekening van programtekorte onder enige van bogenoemde kriteria, vereis 'n raming van waarskynlikhede. Die waarde van sosiale voordele kan byvoorbeeld, bereken word en by die owerheidsrekeninge gevoeg word. Dit is egter onmoontlik om dié impak van sosiale voordeel op ander elemente van die owerheid se balansstaat te bepaal.

- (4) *Die waardasie van die huidige waarde van die belastingprogram.* Veranderinge in gebeurlikheidseise sal deur veranderinge in belastings opgemaak moet word. Die insluiting van hierdie eise in die begrotingstekort kan 'n misleidende maatstaf van die fiskale stand verskaf. Indien die Ricardiaanse Gelykstellingshipotese (REH) as korrek aanvaar word, kan hierdie benadering egter veralgemeen word ten opsigte van *alle* potensieële dalings in die netto waarde van die owerheid. Die huidige waarde van 'n belastingprogram word dan vervang bloot deur die netto waarde as balanseringsitem in 'n omvattende balansstaat te gebruik. As die REH nie geld nie, het die owerheid die mag om die langtermyn netto waarde te beheer deur middel van veranderinge in belasting- en bestedingswetgewing. Die standhouendheid van fiskale beleid hang van die impak van fiskale beleid op die totale welvaart in die ekonomie af. Kotlikoff (Blejer en Cheasty 1990: 49 - 51) definieer die *Fiskale Balans*-reël soos volg: die begrotingstekort kan gedefinieer word as owerheidsverbruiksbesteding wat groter as die somtotaal van belastings en rente is.

5.4.7.3 *Gevolgtrekking*

Dit is moeilik om te bepaal of die netto waarde-berekeninge van die begrotingstekort beter as die tradisionele vloeimaatstawwe is. Dit korrigeer egter heelwat ooglopende foute en kan as aanvullend beskou word tot die konvensionele begrotingstekort maatstaf. Maar, dit is egter 'n baie breë maatstaf - dit kan daarom nie vir langtermyn beleidsformulering gebruik word nie (Blejer en Cheasty 1990: 51).

5.4.8 **Samevatting**

Daar bestaan talle ander minder bekende alternatiewe metings van die begrotingstekort. Volgens Mackenzie (1993: 21) word die onaangepaste saldo van die owerheidssektors finansies as 'n onbetroubare indikator van die stand van fiskale beleid beskou as gevolg van die endogeniteit van die vlak van ekonomiese aktiwiteit.

Om hierdie probleem uit te skakel, is die IMF se siklies-aangepaste begrotingstekort ontwikkel. 'n Verdere tekortkoming is dat inflasie, wat die owerheid se netto finansiële verpligtinge erodeer, nie in die berekening van die gewone konvensionele begrotingstekort inag geneem word nie.

'n Goeie maatstaf wat alle faktore van fiskale beleid inag neem, behoort alle veranderinge in die openbare sektor se netto waarde te verreken. Ramings van die veranderinge in die netto waarde soos eiendomsreg of mineraleregte behoort daarom ook ingesluit te word (Mackenzie 1993: 22).

Kotlikoff in Mackenzie (1993: 22) kritiseer selfs 'n benadering om van omvattende openbare sektor-rekeninghouding gebruik te maak. Hy stel as alternatiewe 'n *ekonomiese tekort* voor²¹. Dit is nie 'n konsep wat deur 'n enkele syfer of indeks opgesom kan word nie. 'n Ekonomiese tekort sal toeneem indien bronne vanaf jonger na ouer generasies oorgeplaas word. Dit behoort tot 'n styging in private verbruiksbesteding te lei wat weer die toename in kapitaalvorming negatief sal beïnvloed, omrede ouer generasies se marginale geneigdheid om te verbruik hoër is.

5.5 ANDER MEER OMVATTENDE ALTERNATIEWE BEGROTINGS- TEKORTE

5.5.1 Inleiding

In bostaande afdeling 5.4 is 'n aantal minder bekende alternatiewe metings van die begrotingstekort bespreek. Daar bestaan egter ook 'n aantal meer *omvattende of breër* alternatiewe begrotingstekorte wat met vrug deur ontleders gebruik kan word. Met omvattende indikatore word bedoel die meting van meer as een aspek van fiskale beleid.

21 . Sien afdeling 5.4.3 vir 'n detail bespreking van hierdie konsep.

In die gedeeltes wat volg, word twee omvattende alternatiewe begrotingstekorte in meer detail bespreek. Eerstens word die interessante benadering van Gramlich (1990: 13 - 16) behandel, waarna op die sogenaamde geweege begrotingstekort gefokus sal word. Verskeie redes vir gebruik van hierdie geweege begrotingstekort deur fiskale ontleders, sal daarna geïdentifiseer word.

5.5.2 Gramlich se voorstelle

Volgens Blanchard in Gramlich (1990: 13 - 16) moet indikatore ontwikkel word om

by die spesifieke doelwitte van fiskale beleid aan te pas. Hy stel ook voor dat die diskresionêre impak van veranderinge in fiskale beleid gemeet word deur die waarde te bepaal van die primêre surplus/tekort wat sou moes geld, indien die werkloosheidskoers onveranderd bly van een jaar na 'n volgende een. Hierdie indikator vereis dus sikliese aanpassings as gevolg van veranderinge in die werkloosheidskoers.

Blanchard meen ook dat dit nie nodig is om 'n vooruitskatting te maak van die langtermintendens van ekonomiese groei nie. Die rente op staatskuld kan as 'n diskresionêre item uit die indikator weggelaat word.

Hierdie indikator is dus gelyk aan die inflasie-aangepaste werklike begrotingstekort, as persentasie van die BBP. Indien dit met die indeks van diskresionêre beleidsveranderinge vergelyk word, toon dit vier verskille: (i) die begrotingstekort word as 'n voorraad en nie as 'n vloei uitgedruk nie; (ii) die reële rente op staatskuld word nou ingesluit, maar nie die verskil tussen reële en nominale renteskuld nie; (iii) die maatstaf is nie siklies aangepas nie - die impak van outomatiese stabiliseerders word dus behou; en (iv) in sommige weergawes word belastingvooruitskattings in plaas van werklike belastings gebruik.

Blanchard stel ook 'n indikator voor waarmee die vlak waarop skuld sal stabiliseer gemeet word. Drie voordele van hierdie benadering is stabiliteit, realisme en

eenvoud. Volgens Blanchard in Gramlich (1990: 14 - 16) kan die funksie soos volg voorgestel word:

$$dB = G + H - T + rB \quad (32)$$

waar:

dB = verandering in die begrotingstekort;

G = besteding;

H = oordragte;

r = reële rentekoers;

T = belastings; en

B = staatskuld.

Indien bogenoemde veranderlikes deur die BBP gedeel word, kan die veranderlikes as volg voorgestel word:

$$db = g + h - t + (r - y)b \quad (33)$$

waar:

y = die BBP-groeikoers is.

Deur db gelyk te stel aan nul, kan die ewewig bepaal word by t^* waar t^* gelyk is aan die skuldstabiliseringsbelastingkoers t^{*22} . OESO se reaksie hierop is dat die veronderstelde belastinggapings gelyk is aan die primêre begrotingstekort. Beide besteding en belastings kan aangepas word om die gapings gelyk aan nul te maak. Mediumtermyn fiskale beleid poog om totale besparing te beheer, as 'n doelwit van skuldstabilisering. Die beheer van die staatskuld tot BBP-verhouding beïnvloed egter slegs die groeikoers van rente op staatskuld relatief tot BBP: dit beïnvloed egter nie die vlak van staatskuld of die begrotingstekort nie.

22. Die gapings tussen t en t^* is dus 'n maatstaf van skuldstandhouendheid. Die gapings kan ook oor verskillende tydshorisonne bereken word (Gramlich 1990: 13 - 16).

Bogenoemde sienings fokus slegs op die makro-ekonomie en die impak van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie. Maar, owerheidsbeleid het volgens Gramlich óók 'n betekenisvolle impak op die mikro-ekonomie en totale aanbod in die ekonomie. In die bepaling van belastings- en oordragkoerse, beïnvloed veranderinge in die begroting mikro-ekonomiese doeltreffendheid. 'n Probleem met hierdie benadering is egter om maatstawwe hiervoor te ontwikkel. Hoe kan die impak van, byvoorbeeld, owerheidsregulasies op die ekonomie gekwantifiseer word? 'n Ander probleem sluit in: hoe moet die oormatige las van belastings in die arbeids-, kapitaal- of kommoditeitsmarkte gemeet word?²³ Gramlich maak hier die gevolgtrekking dat dit baie moeilik is om só 'n indikator saam te stel.

Gramlich poog dus om die sikliese aangepaste begrotingstekort met 'n stel indikatore wat elkeen verskillende aspekte meet, te vervang. Die maklikste hiervan is die skuldstabiliseringsgaping. Hierdie maatstaf word hoofsaaklik op vaste verhoudings gebaseer en die enigste onsekerheid behels die lengte van die tydshorison omdat die gaping vir verskillende tydshorisonne bereken kan word.

5.5.3 'n Geweegde begrotingstekort

5.5.3.1 *Inleiding*

Alhoewel die begrotingstekort in 'n verskeidenheid van weergawes voorkom, het alle weergawes één eienskap in gemeen: elke owerheidstransaksie dra dieselfde gewig in die berekening van die tekort.

Bogenoemde stelling impliseer dat alle bronne en gebruike dus ewe belangrik is om die impak van die owerheid te bepaal. Alternatiewe metings van die begrotingstekort is onlangs ontwikkel, wat eintlik net uitbreidings van die konvensionele tekort weerspieël, waar transaksies nie gelyk geag word nie, maar eerder volgens hulle belangrikheid in die totale *fiskale impak* (en invloed op 'n bepaalde makro-ekonomiese veranderlike) geweeg word.

23 . Sien verdere detail in Gramlich (1990: 15 - 16).

Gewigte moet dus gekoppel word aan elke tipe transaksie. 'n Meer komplekse benadering is om strukturele ekonomiese modelle²⁴ te bou waarmee die invloed van die begroting beraam kan word. Byna alle makro-ekonomiese modelle sluit 'n geweegde begrotingstekort in, óf direk deur 'n vergelyking wat die tekort bepaal, óf deur middel van 'n spesifikasie van die impak van owerheidsektorfinansiering op die ekonomie - deur inkomste- en bestedingsvergelykings.

In die gedeelte wat volg, sal die verskillende analitiese tekorte wat deur Blejer en Cheasty (1990: 13 - 24) geïdentifiseer is, kortliks bespreek word:

(i) *'n Lopende begrotingstekort en die impak van die owerheid op besparing*
Volgens definisie meet die konvensionele begrotingstekort die verskil tussen owerheidsinvestering en -besparings. Die lopende tekort ken 'n gewig gelykstaande aan nul toe aan investeringsuitgawes en kapitaalinkomste soos die verkoop van bates. Die lopende tekort is dus die verskil tussen nie-kapitaalinkomste en -uitgawes²⁵. In die 1960's is algemeen aanvaar dat lopende uitgawes ten volle deur belastings gefinansier moet word, terwyl investering deur middel van skuld gefinansier kan word²⁶.

Die lopende tekort is soms moeilik berekenbaar as gevolg van (i) data is meestal op 'n kontantbasis eerder as 'n vloeibasis beskikbaar; (ii) die rekenkundige berekening van investering is baie eng; en (iii) die verhouding tussen lopende en kapitaalbesteding kan maklik gemanipuleer word (Blejer en Cheasty 1993: 17).

24 . Mackenzie in Blejer en Cheasty (1993: 36) maak 'n belangrike gevolgtrekking in hierdie verband: enige maatstaf van die stand van fiskale beleid is *spesifiek* aan *een spesifieke model* van die ekonomie gekoppel.

25 . Sien ook aanhaling in Blejer en Cheasty (1990: 13) in hierdie verband.

26 . Die tekort op die lopende rekening verskaf 'n maatstaf in watter mate van streng fiskale dissipline afgewyk word.

As gevolg van bogenoemde redes word die lopende begrotingstekort selde gebruik. Die begrotingstekortmaatstaf sluit ook tydelike invloede op die kapitaalrekening uit om sodoende 'n beter idee van permanente pogings tot aanpassings te gee. Die volgende probleme om die lopende tekort vir hierdie redes te gebruik, kan ook geïdentifiseer word: (i) strukturele beleid behels dikwels die effek van die sogenaamde J-kurwe wat tot 'n daling in owerheidsbesparing oor die kort termyn lei met 'n moontlike verbetering oor die mediumtermyn; en (ii) dit is moeilik om die wanbalans wat deur strukturele aanpassingsprogramme veroorsaak word te onderskei van die versteuring in die ewewig deur ander eksogene skokke veroorsaak.

(ii) *Die impak van die owerheid op totale vraag in die ekonomie*

Die konvensionele begrotingstekort kan, soos voorheen aangetoon, as 'n swak maatstaf van die owerheid se bydrae tot totale vraag beskou word (Blejer en Cheasty 1990: 14 - 15). Hierdie ontoereikendheid is duidelik sigbaar in die Keynesiaanse gebalanseerde begrotingvermenigvuldiger - die eenvoudigste geval van 'n geweegde fiskale balans.

'n Maatstaf van die totale impak van die begroting op totale vraag kan afgelei word deur die komponente daarvan op grond van die uitbreiding en beperking op totale inkome en dus koopkrag te weeg. Die totale vraag-gebaseerde begrotingstekort fokus op die skeiding van uitputbare besteding en oordragte. Dit is belangrik om hier die finale gebruiker van die begrotingsbronne te identifiseer²⁷. Totale vraag sal beïnvloed word indien verskillende groepe verskillende geneigdhede om te bestee, het. Drie inkomegroepe kan hier geïdentifiseer word: salaristrekkers en die ontvangers van rente en oordragte. Die insluiting van oordragte in die owerheid se bydrae kan egter totale vraag oorskakel omrede daar soms sloerings in die besteding van die owerheid voorkom.

27 . In die geval van oordragte word koopkrag slegs van een deel van die privaatsektor na 'n ander verskuif.

(iii) *'n Binnelandse begrotingstekort*

In 'n oop ekonomie kan die volle impak van die owerheidstransaksies nie net binnelands gemeet word nie. Enige gegewe konvensionele begrotingstekort kan 'n spektrum van bydraes tot binnelandse vraag insluit. Om die effek van die owerheidsinvloed op totale vraag in 'n oop ekonomie te isoleer, moet 'n *binnelandse* tekort bereken word. Hierdie tekort word bereken deur nulgewigte aan begrotingselemente wat direk die binnelandse ekonomie beïnvloed, toe te ken.

Die berekening van bogenoemde konsep is uiters belangrik indien die owerheid groot handels- en kapitaalvloeie na/van die res van die wêreld het.

Die totale begrotingstekort is in só 'n geval 'n besondere misleidende indikator van fiskale stand (Blejer en Cheasty 1990: 16).

(iv) *'n Likwiditeitsaldo*

Morgan in Blejer en Cheasty (1990: 16) beklemtoon dat die binnelandse begrotingstekort die direkte invloed van die begroting op geldskepping bepaal. Die relevante tekort, indien die impak op totale vraag gemeet word, moet bepaal word ten opsigte van die metode waarop begrotingsaktiwiteite gefinansier word, eerder as die gewone belastings- en bestedingsbeleid, en word die likwiditeits-begrotingsaldo genoem. Dit meet die aandeel van owerheidsverpligtinge wat deur binnelandse krediet gefinansier word. Chelliah definieer dit as 'n maatstaf van die impak van die owerheid op *hoë-impak* geld (Blejer en Cheasty 1990: 17).

(v) *Die verwydering van die invloed van buitengewone fluktuasies in ekonomiese aktiwiteite op die begroting*

Indien die begroting totale vraag beïnvloed, sal totale vraag ook weer op sy beurt die begroting beïnvloed. Die begrotingstekort word deur die sake-siklus beïnvloed en diskresionêre beleidsveranderinge sal verskil, gegewe die stadium waarin die sake-siklus is. Gewigte gelyk aan nul word aan sikliese elemente van inkomste en besteding toegeken. 'n Sogenaamde sikliese

begrotingstekort kan nou bereken word²⁸. Maar, 'n siklies-aangepaste tekort het die nadeel dat dit nie gelyk is aan 'n permanente tekort in die ekonomie nie. Tanzi poog om hierdie probleem op te los deur 'n *kerntekort* te bereken - wat sikliese en eenmalige skokke van die werklike begrotingstekort verwyder (Blejer en Cheasty 1990: 19).

5.5.3.2 'n Ekonometriese modelbenadering versus 'n standaardbenadering

In bostaande afdeling is 'n paar moontlike alternatiewe benaderings tot die meting van die begrotingstekort bespreek, wat eintlik net uitbreidings van die konvensionele tekort weerspieël, waar transaksies volgens die belangrikheid van hul invloed op bepaalde makro-ekonomiese veranderlikes, geweeg word. Hierdie afdeling fokus op twee verdere moontlike benaderings tot geweegde begrotingstekorte (óf 'n geweegde begrotingsaldo (WBB)).

Daar bestaan verskeie standpunte en metodes wat betref die berekening van 'n geweegde begrotingstekort, volgens 'n ekonometriese modelbenadering soos dié van Borpujari en Ter-Minassian (1973: 807 - 815) en 'n meer standaardbenadering van Diamond (1990: 8 - 14). In die studie van Borpujari en Ter-Minassian (1973: 802 - 806) word die eenvoudige begrotingsaldo (óf jaar-tot-jaar veranderinge) as vertrekpunt geneem. Maar, soos voorheen beklemtoon is, het hierdie benadering die nadeel dat dit veronderstel dat alle begrotingsitems (in absolute terme) dieselfde impak op totale vraag in die ekonomie het. 'n Verdere beperking in die gebruik van dié metode is dat dit die impak van die begroting op totale vraag weerspieël, eerder as op die afsonderlike binnelandse en buitelandse komponente wat vir die fiskale ontleder van meer nut sou gewees het.

In Borpujari en Ter-Minassian se alternatiewe metode word afsonderlike maatstawwe vir die invloed van die begroting (óf sy veranderinge) op die BBP en die

28 . Sien afdeling 5.3.8 vir 'n meer volledige beskrywing van hierdie konsep.

betalingsbalans só bereken: twee stelle gewigte word aan die onderskeie begrotingsitems (of hulle veranderinge) toegeken → die een stel gewigte reflekteer hul eerste rondte²⁹-impak op BBP en die tweede stel hul direkte impak op die betalingsbalans³⁰.

'n Alternatiewe benadering wat ook deur die skrywers geïdentifiseer is, is die ontwikkeling van gewigte vir begrotingsitems wat hoofsaaklik uit subjektiewe of "ingeligte" oordeel bepaal word. Hier word ramings gemaak van die impak van fiskale beleidsinstrumente, soos verreken deur verskillende ekonometriese modelle. In só 'n metode bestaan daar egter geen eenvormigheid in die berekening van die gewigte nie. Hierdie beperking word deur Borpujari en Ter-Minassian (1973: 806) as 'n belangrike rede vir die ontwikkeling van 'n alternatiewe metode³¹ aangevoer. Die vermoë van dié metode om breedweg die ekspansionistiese of beperkende aard van 'n gegewe begroting te evalueer, is die vernaamste voordeel van die benadering - veral wanneer 'n volwaardige makro-ekonometriese model nie beskikbaar is nie.

Die metode van Diamond (1990: 1) behels kortliks die meting van 'n maatstaf van owerheidsbesparings as 'n indikator van die groeipotensiaal van die ekonomie in die proses van fiskale aanpassing. In dié benadering word die belangrikheid van kapitaaluitgawes vir ekonomiese groei implisiet veronderstel. In die proses van fiskale aanpassing kan sekere bepaalde doelwitte vir owerheidsbesteding gestel word, maar die samestelling daarvan (lopend *versus* kapitaal) wat daartoe mag bydra dat ekonomiese groei negatief beïnvloed word, word soms geïgnoreer. Diamond beklemtoon die noodsaaklikheid om die gewone konvensionele begrotingstekort aan te vul met 'n indikator wat die kwaliteit van fiskale aanpassing volgens ekonomiese groei meet.

29 . Verskeie redes vir die gebruik van slegs eerste rondte-effekte, eerder as vermenigvuldiger-effekte, word deur die skrywers verskaf (1973: 805 - 806).

30 . Hierdie metode kan verder uitgebrei word om die invloed van die begroting op ander makro-ekonomiese veranderlikes soos investering, verbruik en die handelsbalans te bereken (Borpujari en Ter-Minassian 1973: 804).

31 . Sien veral die ontwikkeling van 'n model en die gebruik van gewigte per begrotingsitem soos deur Borpujari en Ter-Minassian (1973: 807 - 815) bespreek is.

In die ontwikkeling van hierdie alternatiewe geweegde begrotingstekort van Diamond (1990: 10 - 14) word 'n stel gewigte (uitgawes per funksie en ook volgens ekonomiese klassifikasie) bereken. Drie probleme moet egter eers uitgeskakel word alvorens resultate verkry word: (i) 'n beginselraamwerk waar uitgawes geklassifiseer word volgens tipes wat ekonomiese groei beïnvloed, moet eers bepaal word; (ii) 'n stel gewigte waar die belangrikheid van elke uitgawe geïdentifiseer word, moet nou bereken word; en (iii) daar moet aan die datavereistes voldoen word indien die indikator operasioneel moet wees. As daar gepoog word om die metode suksesvol toe te pas, moet dit 'n verbetering op huidige metodes en indikatore wees.

5.5.3.3 *Enkele slotopmerkings*

In die voorafgaande afdelings is verskeie moontlikhede vir die ontwikkeling en gebruik van alternatiewe metings van die begrotingstekort bespreek, waar alle owerheidstransaksies nie gelyk geag word nie, maar eerder volgens hulle belangrikheid in die totale *fiskale impak* (en hul invloed op 'n bepaalde makro-ekonomiese veranderlike) geweeg word. 'n Geweegde begrotingstekort kan as 'n onbeperkte stel gewigte beskou word. Die kwaliteit daarvan word bepaal deur die moontlikheid om gewigte af te lei wat werklik sinvol onderskei tussen die impakte van verskillende bestedingskomponente. Daar word ook van meer komplekse metodes gebruik waar strukturele ekonometriese modelle geraam word en waar van afgeleide vermenigvuldigers gebruik gemaak word. Klem is ook op die maklike metodes van Borpujari en Ter-Minassian asook dié van Diamond gelê, waar die praktiese uitvoerbaarheid van die uiterse belang is in die berekening en gebruik van 'n begrotingstekort.

Die finale besluit of bogenoemde metodes deur die fiskale ontleder of beleidmaker gebruik gaan word, sal hoofsaaklik op die praktiese uitvoerbaarheid daarvan berus.

5.6 *SAMEVATTING*

Afdelings 5.3 tot 5.5 van hierdie hoofstuk behels 'n uiteensetting van die groot verskeidenheid alternatiewe begrotingstekorte. Die alternatiewe begrotingstekorte is daarop gemik om die talle probleme wat die konvensionele tekort het (soos in die vorige hoofstuk beklemtoon is), aan te spreek. In afdeling 5.5 word 'n aantal omvattende alternatiewe tot die begrotingstekort bespreek. Volgens Gramlich (1990: 13 - 16) moet 'n stel indikatore, wat elkeen verskillende aspekte meet, gebruik word.

Die verskillende benaderings tot die begrotingstekort word in tabel 5.1 hieronder opgesom. In die volgende hoofstuk word gepoog om hierdie alternatiewe begrotingstekorte vir Suid-Afrika te bereken.

TABEL 5.1: LYS VAN MOONTLIKE ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE

	<i>Fiskale indikator</i>	<i>Definisie</i>	<i>Besprek in Afdeling:</i>
1.	Konvensionele begrotingstekort/fiskale saldo - kontanttekort (GFS) óf opgeloopte tekort (SNA) Totale begrotingsaldo	= alle kontantontvangstes - alle kontantuitgawes óf tekort bereken volgens die opgeloopte (toeval-) beginsel = owerheidsbesteding - owerheidsinkomste + skenkings	Hfst. 4 Hfst. 4
2.	Totale begrotingsaldo sonder skenkings	= totale begrotingsaldo - skenkings	Afgelei uit nr. 1
3.	Buitelandse saldo	= owerheidsbesteding (buitelands) - inkomste uit buitelandse bronne	Afgelei uit nr. 1
4.	Binnelandse saldo	= totale saldo - buitelandse saldo	Afgelei uit nr. 1 en 3
5.	Operasionele tekort/saldo	= totale saldo - inflasionêre gedeelte van rentebetalinge (of primêre tekort + reële rentebetalinge)	Afd. 5.4.2
6.	Primêre tekort/fiskale saldo	= totale saldo - rentebetalinge	Afgelei uit nr. 1
7.	Lopende tekort/surplus van owerheid	= lopende inkomste - lopende besteding	Afgelei uit nr. 1
8.	Gekonsolideerde tekort vir openbare sektor van 'n bepaalde omvang	= (a) met res van die openbare sektor = (b) met kwasi-fiskale rekeninge van die sentrale bank	Afd. 5.3.2 en 5.4.5
9.	Siklies-neutrale saldo	= owerheidsbesteding - siklies-aangepaste owerheidsinkomste	Afd. 5.3.5 en 5.3.8
10.	Sikliese invloed van die begroting (siklies-aangepaste tekort)	= totale saldo - siklies-neutrale saldo	Afgelei uit nr. 9
11.	Basisjaarsaldo	= normatiewe jaarsaldo	Afgelei uit nr. 1
12.	Strukturele begrotingsaldo	= sikliese invloed van begroting + basisjaarsaldo	Afgelei uit nr. 10 en 11
13.	Volle-indiensname saldo	= volle-indiensname owerheidsbesteding - volle-indiensname owerheidsinkomste	Afd. 5.3.5 en no. 10
14.	Likwiditeitsaldo	= totale saldo - netto binnelandse nie-banklenings - netto buitelandse lenings	Afgelei uit nr. 1 en 3
15.	Permanente saldo	= huidige waarde van alle bronne van owerheidsbates (bates, belastings, ens.) - huidige waarde van alle owerheidsverpligtinge	Afgelei uit ramings van bates en laste
16.	Veranderinge in openbare sektor se netto waarde	= verskil in begin en einde van periode in openbare sektor se saldostaat	Afd. 5.3.6 en 5.4.7
17.	Generasie-saldo	= huidige waarde van belastings van 'n gemiddelde lid van sy generasie vir die res van sy lewe - huidige waarde van alle oordragte wat hy sal ontvang	Afgelei uit ramings van huidige waardes van belastings en oordragte
18.	Begrotingstekort en die tydsaspek	= veranderinge in pryse en waardasie van bates (gebruik nominale en reële verdiskonteringskoerse)	Afgelei uit waardes verdiskonteer teen aanvaarbare koerse

19.	Begrotingstekort aangepas vir inflasie/reële tekort	= gelyk aan die verandering in reële staatskuld	Afd. 5.4.2
20.	Begrotingstekort aangepas om te meet vir: * fiskale stand * fiskale standhouendheid * fiskale kwesbaarheid * fiskale voorwaardelikheid * fiskale posisie * fiskale impak * diskresionêre FB	= operasionele tekort, PSBR, primêre tekort = primêre belastinggaping = SS/BBP-verhouding = gewigte van fiskale mikpunte vas te stel (soos met GEAR) = ontsparring/daling in netto waarde = impak van FB op allokasie van bronne en samestelling van totale vraag in ekonomie = netto fiskale impak bepaal word	Ramings (Tensy anders vermeld) Afd. 5.4.6 Afd. 5.3.4 Sien no. 10
21.	Begrotingstekort en agterstallige betalings	= onderskei tussen binnelandse en uitelandse betalings	Afgelei uit nr. 1, 3 en 4
22.	Begrotingstekort en gebeurlikheidsverpligtinge	= verteenwoordig toekomstige kontantvloei	Raming
23.	Openbare sektor leningsbehoefte (kontant – GFS) (PSBR)	= dekking van hele openbare sektor	Sien ook nr. 20
24.	Omvattende balansstaat of welvaartsrekeninge	= word gebruik om veranderinge in netto waarde en permanente inkome van owerheid te bepaal	Sien ook nr. 16
25.	Begrotingstekort en verkope van openbare sektor bates (privatisering)	= verskyn slegs in berekening van PSBR	Afgelei uit nr. 23
26.	Ekonomiese tekort	= reken ontvangstes van sosiale sekerheidsprogramme as finansieringsitem in	Afgelei uit nr. 1
27.	Geweegde tekort	= stel van gewigte word gebruik - twee hoofbenaderings	Raming – gebruik gewigte
28.	Belastingdrukverhouding	= totale belasting/BBP-verhouding	Afgelei uit nr. 1
29.	Gemengde begrotingstekort	= mengsel van konvensionele tekort en netto waarde beginsel	Afgelei uit nr. 1 en 16
30.	Staatskuld/BBP-verhouding Reële staatskuld per capita Reële staatskuld per EBB	= totale staatskuld (SS)/BBP = totale SS (aangepas vir inflasie)/ populasie = totale SS (aangepas vir inflasie)/ EBB	Hfst. 3

Waar:

SS	=	Staatskuld;	FB	=	Fiskale Beleid ;	BBP	=	Bruto binnelandse produk;
PSBR	=	“Public Sector Borrowing Requirement”	GEAR	=	“Growth, Employment and Redistribution Strategy”;			
EBB	=	Ekonomiese Bedrywige Bevolking; en	GFS	=	“ Government Finance Statistics ”.			