

AFDELING II

EMPIRIESE ONTLEDINGS EN RESULTATE

HOOFSTUK 6

DIE ONTWIKKELING VAN 'N STEL ALTERNATIEWE BEGROTINGSTEKORTE¹ VIR SUID-AFRIKA

I believe the basic reason for the difference in views is that when the budget deficit changes, all other things may not stay equal. The academic economists are focusing on the pure effect of the deficit while practitioners are talking about the effect of the increased deficit and the other economic changes that may be associated with it.

(Martin Feldstein 1995)

6.1 INLEIDING

In die vorige vier hoofstukke is die teoretiese perspektiewe ten opsigte van die begrotingstekort, die verwantskap tussen begrotingstekorte en staatskuld, die gebreke van die konvensionele begrotingstekort en die moontlike alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort in detail bespreek. Klem is in die besprekings op die ontwikkeling van 'n aantal alternatiewe begrotingstekorte gelê. In die volgende afdeling sal begrotingsaldo's wat tans algemeen in Suid-Afrika gebruik word, kortliks uiteengesit word. In afdeling 6.3 wat die kern van die studie is, sal alle moontlike alternatiewe begrotingsaldo's wat moontlik vir Suid-Afrika bereken kan word, uiteengesit word. In hierdie bespreking moet die aanhaling hierbo van Feldstein in die Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium Proceedings (1995: 404) in gedagte gehou word: in die praktyk moet op *meer as slegs die teoretiese aspekte* van 'n probleem gefokus word en bly *alle ander faktore nie altyd konstant nie!*

Om die hoofstuk af te sluit, word daar in die laaste afdeling 'n paar algemene gevolgtrekkings oor die resultate van die verskeidenheid alternatiewe

1. In die literatuur word gewoonlik na die *begrotingsaldo*, dit wil sê, begrotingsurplus of -tekort verwys. In Suid-Afrika is dit egter meer algemeen om die term die begrotingstekort te gebruik.

begrotingstekorte gemaak. In die laaste hoofstuk sal die vernaamste gevolgtrekkings van die studie in meer detail bespreek word.

6.1.1 Benadering gevolg

In hierdie hoofstuk is die volgende benadering gevolg: eerstens word die fiskale indikatore tans in gebruik in Suid-Afrika bespreek; tweedens word die resultate van die berekeninge van 'n aantal moontlike alternatiewe indikatore verdeel in die meer bekende, minder bekende en die omvattende indikatore.

In 'n poging om die bespreking te lei, word waar moontlik, 'n leidende vraag gevra om sodoende 'n probleem wat met die konvensionele begrotingsaldo ondervind word, aan te spreek. Indien moontlik word afleidings van die resultate gemaak per indikator.

6.1.2 Datavereistes vir die studie

Die grootste probleme wat met die empiriese studie ondervind is, is die gebrek aan bruikbare data. Wat moontlik in die teorie blyk te gewees het, het soms onmoontlik in die praktyk geëindig.

In hierdie studie, gegewe Suid-Afrika se fiskale federale bestel, is sover moontlik met die algemene owerheid gewerk in navolging van die algemene konvensie. In die volgende hoofstuk sal gepoog word om die dataprobleme wat in hierdie hoofstuk geïdentifiseer is met praktiese voorstelle vir die toekoms aan te spreek.

6.2 *BEGROTINGSTEKORTE EN ANDER FISKALE INDIKATORE TANS IN GEBRUIK IN SUID-AFRIKA*

6.2.1 Inleiding

'n Aantal fiskale indikatore, waarvan die vernaamste is die konvensionele begrotingsaldo, word alreeds vir 'n geruime tyd in Suid-Afrika deur beleidmakers en

analiste van fiskale beleid gebruik. Alhoewel die staatskuld/BBP-verhouding ook soms gebruik word om, byvoorbeeld, die stand van fiskale beleid te bepaal, bly dit 'n swak maatstaf van die standhouendheid van fiskale beleid (Schoeman 1996: 108). Die konvensionele begrotingstekort word ook tans “aangevul” deur van die primêre en lopende balanse gebruik te maak. Die Departement van Finansies publiseer om dié rede vanaf 1993 inligting oor die konvensionele, die lopende asook die primêre begrotingsaldo's in die Begrotingsoorsig² (meer bekend as die “Budget Review”).

Die Suid-Afrikaanse Reserwebank (SARB) publiseer ook die gewone konvensionele begrotingsaldo per vlak van owerheid vanaf 1972/73, sowel as die kontantvloei-aangesuiwerde begrotingsaldo en die openbare sektor lenings-behoefte. Hierdie sogenaamde openbare sektor leningsbehoefte³ word ook baie algemeen in Suid-Afrika gebruik en is 'n beter maatstaf as die konvensionele begrotingsaldo indien die omvang van die owerheidsdeelname in die ekonomie gemeet wil word.

In die volgende afdelings sal bogenoemde indikatore, insluitend die staatskuld/BBP-verhouding, kortliks vir 'n aantal jare uiteengesit word. Die basiese bron van die data is die SARB en dit is volgens die “Government Finance Statistics” of GFS-metode van die IMF bereken, tensy anders vermeld.

6.2.1.1 *Die vernaamste indikatore tans in gebruik in Suid-Afrika*

(a) Die konvensionele begrotingsaldo

Die mees algemene fiskale indikator wat in Suid-Afrika deur analiste en beleidmakers gebruik word, is die konvensionele begrotingsaldo. In Tabel 6.1 hieronder word inligting vir die geselekteerde jare 1980/81, 1985/86, 1990/91, 1995/96 en 1997/98 (die mees onlangse jaar waarvoor volledige inligting beskikbaar is ten tye van die studie), getoon. Die data word ook per vlak van owerheid: die

2. Die syfers is sedert die jaar 1985/86 beskikbaar.

3. Die indikator is meer algemeen bekend as, die **PSBR** of die “Public Sector Borrowing Requirement”, in Engels. Sien die tabel op bladsy S-78 in die SARB Kwartaalblad vir meer besonderhede.

Nasionale Owerheid⁴, die Gekonsolideerde Sentrale Owerheid, asook die Algemene Owerheid, volgens die definisie van die IMF se GFS Manual⁵, uiteengesit. Waar moontlik, word inligting van die Gekonsolideerde Nasionale en Provinsiale Owerhede ook getoon.

Tabel 6.1: Die konvensionele begrotingsaldo

JAAR	VLAK VAN OWERHEID			
	<i>Nasionale</i>	<i>Gekonsolideerde</i>	<i>Gekonsolideerde</i>	<i>Gekonsolideerde</i>
	<i>Owerheid</i>	<i>Sentrale</i>	<i>Nasionale &</i>	<i>Algemene</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>Owerheid</i>	<i>Provinsiale</i>	<i>Owerheid</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>Owerhede *</i>	<i>(% van BBP)</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	-2,0%	-3,4%	-2,0%	-2,0%
1985/86	-2,9%	-2,9%	-3,3%	-3,0%
1990/91	-4,6%	-4,9%	-3,9%	-4,1%
1995/96	-5,7%	-5,9%	-4,9%	-5,3%
1997/98	-3,5%	-3,8%	-5,4%	-4,9%

Bron: SARB

Notas:

Die *Nasionale Owerheid* is slegs die "Hoofbegroting", dit wil sê die totaal van die inkomstes en uitgawes van die onderskeie staatsdepartemente. Die *gekonsolideerde Sentrale Owerheid* sluit die Nasionale Owerheid en Buitebegrotingsinstellings asook die Bestaansbeveiligingsfondse soos die Werkloosheidsfonds in. Die *gekonsolideerde Algemene Owerheid* bestaan uit die Sentrale Owerheid, en Provinsiale en Plaaslike Owerhede. "Konsolidasie" beteken dat in die sommering van transaksies alle interowerheidsvloeië van fondse uitgeskakel word om sodoende dubbeltelling te vermy.

* Die konsolidasie tussen die Nasionale en Provinsiale Owerhede is volgens 'n eenvoudige metode gedoen deur slegs die afsonderlike tekorte te sommeer. Inligting vir die jare 1995/96 en 1997/98 is vanaf die Departement van Finansies se Begrotingsoorsig 1999 verkry.

Soos gebruiklik word die balanse as persentasie van die Bruto Binnelandse Produk (BBP) uitgedruk. Vir al die balanse is 'n styging vanaf 1990/91 tot 1995/96 met 'n daaropvolgende daling na 1997/98 merkbaar. Dit toon die hernude pogings van die regering om die staatsuitgawes onder beheer te bring en die begrotingsaldoe, in ooreenstemming met aanvaarde fiskale beleid (sien GEAR 1997: 5), te laat daal.

4. Meer algemeen bekend as die "Main Budget" in Engels.

5. Sien Hoofstuk 1 in die GFS Manual (1986) vir 'n volledige uiteensetting van die definisies.

(b) Die lopende begrotingsaldo

Die lopende begrotingsaldo (sien ook Afdeling 5.4.4) is die verskil tussen die lopende inkomste en die lopende uitgawes (vir die verskillende vlakke van die owerheid). Die lopende balans gee ook 'n aanduiding van die owerheid se bydrae tot owerheidsbesparings en ekonomiese groei.

Vir die Nasionale en die gekonsolideerde Sentrale Owerhede is dieselfde tendens as met die konvensionele begrotingsaldo merkbaar, maar in die geval van die Algemene Owerheid neem die (negatiewe) verhouding geleidelik toe tussen 1990/91 en

1997/98. Dit was moontlik te wyte aan stygings in die lopende besteding van die Algemene Owerheid, soos salarisse en lone en rentebetalinge, wat tot ontsparring gelei het. In 1980/81 was die vlak van besparings van die Algemene Owerheid egter op sy hoogste.

Tabel 6.2: Die lopende begrotingsaldo

JAAR	VLAK VAN OWERHEID		
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	-3,5%	1,8%	6,4%
1985/86	-0,3%	-0,9%	2,4%
1990/91	-1,4%	-2,1%	0,9%
1995/96	-4,7%	-6,2%	-2,2%
1997/98	-2,8%	-4,9%	-2,4%

Bron: SARB

(c) Die primêre begrotingsaldo

Die maatstaf gee fiskale analiste en beleidmakers 'n aanduiding van wat die fiskale situasie in Suid-Afrika is. Die primêre begrotingsaldo word ook algemeen gebruik om die standhouendheid van fiskale beleid te meet (sien ook afdeling 6.3.2.5 in die verband). Die tabel hieronder toon die situasie vir 'n aantal geselekteerde jare.

Tabel 6.3: Die primêre begrotingsaldo

JAAR	VLAK VAN OWERHEID			
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Nasionale & Provinsiale Owerhede *</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	-0,4%	-1,6%	-0,4%	0,3%
1985/86	0,5%	0,6%	0,5%	0,9%
1990/91	-0,7%	-0,8%	-0,5%	0,4%
1995/96	0,2%	0,1%	0,4%	1,3%
1997/98	2,9%	2,7%	2,9%	1,8%

Bron: SARB

Notas:

* Die konsolidasie tussen die Nasionale en Provinsiale Owerhede is op 'n eenvoudige metode gedoen deur slegs die afsonderlike tekorte te sommeer. Inligting vir die jare 1995/96 en 1997/98 is vanaf die Departement van Finansies se Begrotingsoorsig 1999 verkry.

Bogenoemde verhouding is positief vir alle vlakke van owerheid vanaf 1995/96 wat op 'n verbetering in die fiskale omstandighede in Suid-Afrika dui. Wat die Sentrale Owerheid betref is dit veral merkbaar dat die balans positief geword het sedert die fiskale jaar 1995/96.

(d) Die staatskuld tot BBP-verhouding

Die tradisionele staatmaker maatstaf vir fiskale analiste, die staatskuld tot BBP-verhouding, word vir die Nasionale Owerheid in Tabel 6.4 uiteengesit. Hoewel die

verhouding vanaf 1990/91 tot 1995/96 skerp gestyg het, het dit nog nie die bekende (en gevreesde) 60 persent vlak bereik nie. Hierdie “gevreesde” vlak verwys na die Maastricht-verdrag waarvolgens lande wat beoog om by die Europese Unie aan te sluit, nie staatskuld tot BBP-verhoudings hoër as 60 persent mag handhaaf nie (Duperrut 1998: 213).

Tabel 6.4: Die staatskuld tot BBP-verhouding

JAAR	Staatskuld tot BBP-verhouding (vir die Nasionale Owerheid)
1980/81	33,0%
1985/86	33,3%
1990/91	38,0%
1995/96	57,1%
1997/98	56,6%

Bron: SARB

Sedert 1995/96 het die staatskuld tot BBP-verhouding geleidelik begin daal weens die beleid van die Suid-Afrikaanse regering om die begrotingstekort oor tyd te verminder (sien GEAR 1996: 7 - 9).

(e) Die Openbare Sektor leningsbehoefte

Die openbare sektor, wat die breedste definisie van die owerheid in Suid-Afrika verteenwoordig (dit is die Algemene Owerheid *plus* die finansiële en nie-finansiële openbare instellings), se leningsbehoefte (vir die finansiering van die gekombineerde tekort) word hieronder uiteengesit. Alhoewel die syfers slegs die situasie in sekere jare weerspieël, toon dit 'n interessante prentjie van owerheidsfinansies in Suid-Afrika. In die jaar 1985/86 was die syfer op sy hoogste vlak. Indien dit met die begrotingsaldo vir die Algemene Owerheid in Tabel 6.1 vergelyk word, toon dit dat die grootste leningsbehoefte vanaf die finansiële en nie-finansiële openbare instellings (soos ESCOM) ontstaan het, en nie vanaf die komponente van die Algemene Owerheid nie.

Tabel 6.5: Die Openbare Sektor leningsbehoefte

JAAR	<i>Openbare Sektor leningsbehoefte</i> (% van <i>BBP</i>)
1980/81	5,4%
1985/86	5,9%
1990/91	4,5%
1995/96	5,5%
1997/98	5,2%

Bron: SARB

6.2.2 Gevolgtrekking

Bogenoemde begrotingsaldo's en ander fiskale indikatore word algemeen in Suid-Afrika gebruik. Indien die indikatore alleen gebruik word, gee hulle net 'n vereenvoudigde beeld van die fiskale situasie in 'n land. Indien hulle gesamentlik gebruik word, is die resultate meer verteenwoordigend van die werklike fiskale posisie maar, soos breedvoerig in Hoofstuk 4 bespreek is, is daar talle ander (en moontlik beter) alternatiewe tot die konvensionele begrotingsaldo's en indikatore wat addisioneel gebruik kan word. In die afdeling wat volg, sal hierdie indikatore, waar moontlik, met beskikbare syfers vir Suid-Afrika bereken word.

6.3 RESULTATE VAN ALTERNATIEWE TEKORTE VIR SUID-AFRIKA

6.3.1 Inleiding

Vir die berekening van alternatiewe tekorte is die beslissende faktor egter die *besikbaarheid van die data*. Alhoewel daar sover moontlik van amptelike bronne in die studie gebruik word, was dit soms nodig om weens 'n gebrek aan data, sekere ramings van datareekse te maak. In die berekenings en ramings, word daar gepoog om dit so eenvoudig en maklik verstaanbaar te maak - sodat daar aan die kriteria

waarvolgens fiskale indikatore beoordeel word, voldoen kan word⁶.

Soos reeds in Hoofstuk 4 genoem is, kan 'n enkele berekening of indikator nie alle aspekte van fiskale beleid aanspreek nie. Fiskale beleidsanalise kan wel *verbeter* word deur van verskeie indikatore gebruik te maak. 'n Kompromie tussen teoretiese suiwerheid en die eenvoudigheid en verstaanbaarheid, behoort ook deurgaans nagestreef te word. As 'n algemene reël kan gesê word dat, indien 'n indikator van die onseker gedrag van individue op beleidsmaatreëls afhanklik is, dit *meer kompleks* sal wees en meer kontroversieël wat betref die interpretasie daarvan.

Geen *enkele* indikator kan egter volledig antwoorde bied op al die probleme wat met fiskale analise ervaar word nie. Derhalwe word daar vir elke tipe analise 'n eie indikator ontwikkel.

In die gedeeltes wat volg sal deurgaans gestreef word om die ontwikkeling van die nuwe alternatiewe indikatore/tekorte aan 'n tipiese kernvraag wat beantwoord moet word, te koppel.

6.3.2 Algemene alternatiewe begrotingsaldo's

Soos telkens vantevore in die studie genoem is, het die konvensionele begrotingstekort verskeie tekortkominge, indien dit vir die ontleding van die rol van fiskale beleid in die ekonomie en as beleidsmikpunt deur beleidmakers gebruik moet word⁷.

In die bespreking wat volg, sal daar op die meer algemene alternatiewe begrotingsaldo's gefokus word. 'n Kernvraag hier is wat is sinvol vir Suid-Afrika na aanleiding van die ondersoek en getoets aan die hand van die teorie soos in die vorige hoofstukke uiteengesit is?

6. Vir meer detail rakende die kriteria vir fiskale indikatore - sien Hoofstuk 4.

7. Sien Afdeling 5.3 vir meer besonderhede.

6.3.2.1 Die omvattende openbare sektorsaldo's

Daar word voorgestel dat die konvensionele begrotingstekort aangevul word deur van die totale openbare sektor se inligting gebruik te maak, soos die openbare sektor se balansstaat en sy leningsbehoefte (die bekende PSBR). In Tabel 6.5 hierbo is die (totale) openbare sektor se leningsbehoefte vir Suid-Afrika vir geselekteerde jare uiteengesit.

In die tabel hieronder word die leningsbehoefte van die verskillende vlakke van Owerheid in Suid-Afrika, naamlik die Nasionale Owerheid, die Sentrale Owerheid, die Algemene Owerheid asook die Openbare Sektor in een tabel gekombineer.

Tabel 6.6: Die leningsbehoefte per vlak van owerheid

JAAR	VLAK VAN OWERHEID			
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>	<i>Openbare Sektor</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	2,0%	3,4%	2,0%	5,4%
1985/86	2,9%	2,9%	3,0%	5,9%
1990/91	4,6%	4,9%	4,1%	4,5%
1995/96	5,7%	5,9%	5,3%	5,5%
1997/98	3,5%	3,8%	4,9%	5,2%

Bron: SARB

In die tabel hierbo is die reeds bekende tendens (styging vanaf 1990/91 tot 1995/96 en die daaropvolgende daling na 1997/98) weereens sigbaar. Die leningsbehoefte toon die lenings wat die spesifieke vlak van owerheid moes aangaan om 'n begrotingstekort vir 'n betrokke jaar te finansier. Indien Tabel 6.6 egter met die voorafgaande tabel vergelyk word, kan meer detail inligting oor die onderskeie komponente van die openbare sektor se leningsbehoefte verkry word.

In 'n volgende afdeling, afdeling 6.3.4, wat op die omvattende fiskale indikatore sal fokus, sal 'n meer volledige bespreking van die balansstate vir Suid-Afrika en die berekening van netto waardes vir die owerheid aangebied word.

6.3.2.2 *Indikatore van die standhouendheid van fiskale beleid*

Standhouendheid van 'n land se fiskale beleid beteken hier beleidsaksies wat direk onder die beheer van die owerheid is, naamlik die bestedingsprogramme en belastinge. Die vraag wat hier gevra kan word, is hoe kan standhouendheid van fiskale beleid in Suid-Afrika gemeet word?

Dit is gevolglik belangrik dat die regte indikator om standhouendheid te meet,

ontwikkel moet word. Dit is ook belangrik dat die indikator die gevolge van maandelike bestedings- en inkomstekeuses deur die owerheid inag moet neem. In Hoofstuk 5 is aangetoon dat indien die verloop van besteding, oordragte, asook die staatskuld as persentasie van BBP gegewe is, die konstante belastingkoers (t^) wat aan die tussentydse begrotingsbeperking (TBB) voldoen, bereken kan word. Die verskil tussen die werklike belastinglas en die berekende t^* gee 'n aanduiding van die fiskale veranderinge in beleid wat nodig is. Hierdie verskil óf gaping ($t^* - t$) kan gevolglik beskou word as 'n indeks van die standhouendheid van fiskale beleid. Tabel 6.7 hieronder toon die berekende waardes vir die primêre belastinggapings vir die verskillende vlakke van owerheid in Suid-Afrika. Die gedetailleerde berekeninge word in Bylae I aangetoon.*

Tabel 6.7: Indikatore vir fiskale standhouendheid / Primêre belastinggapings

JAAR	VLAK VAN OWERHEID		
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>
	(% van <i>BBP</i>)	(% van <i>BBP</i>)	(% van <i>BBP</i>)
1980/81	-3,9%	-2,6%	-4,5%
1985/86	-0,4%	-0,5%	-0,8%
1990/91	1,6%	1,8%	0,6%
1995/96	2,5%	2,6%	1,4%
1997/98	1,4%	1,6%	2,6%

Bron: SARB

Die tabel hierbo toon die primêre belastinggaping vir die verskillende vlakke van die Suid-Afrikaanse owerheid. Dit moet egter in gedagte gehou word dat hierdie indikator baie eenvoudig is en hier slegs geldig is indien belastings verder verhoog kan word. Indien belastings reeds baie hoog is, sal ook na veranderinge in besteding gekyk moet word.

Die gebrek aan standhouendheid van fiskale beleid kan in periodes waar die reële rentekoers op staatskuld groter as die reële groeikoers in die ekonomie is, bepaal word. In Suid-Afrika was die reële rentekoers op staatskuld hoër as die ekonomiese groeikoers vanaf 1990/91 tot 1997/98. In bostaande tabel is die primêre belastinggaping dus ook vir hierdie jare positief. Dit toon dat die begrotingsaldo en dus belastinginkomste, onvoldoende was om die skuldverhouding te stabiliseer. Dit was ook die tydperk waarin die (reële) staatskuld tot BBP-verhouding skerp toegeneem het (vanaf 38,0% in 1990/91 tot 56,5% in 1997/98). Belastinginkomste het in vergelyking daarmee baie stadiger toegeneem, slegs 2,4 persentasiepunte oor die tydperk. Dit was in ooreenstemming met die beleid van die regering om nie die belastingslas te veel te verhoog nie (sien byvoorbeeld GEAR 1997: 5), terwyl die monetêre owerhede terselfertyd streng monetêre beleid (met hoë rentekoerse)

toegepas het.

6.3.2.3 *Indikatore van fiskale impak*

Soos in afdeling 5.3.4 beskryf, het fiskale beleid gewoonlik twee algemene ekonomiese invloede waarvoor fiskale indikatore afgelei kan word: eerstens op die allokasie van hulpbronne deur middel van belastings en tweedens 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 siklies-aangepaste begrotingstekort kan gebruik word.

In hierdie studie is besluit om die benadering van Blanchard en Summers, soos in Steyn en Wickens (1990: 20) uiteengesit is, vir Suid-Afrika te gebruik. Die belangrike vraag wat hier van toepassing is, is wat sal die impak van fiskale beleid op totale vraag in die Suid-Afrikaanse ekonomie wees? Heelwat metingsprobleme kan dus vermy word deur nie na toekomstige waardes soos toekomstige belastings en ander aannames te verwys nie. Die tabelle hieronder toon die berekende waardes vir die indikatore van fiskale impak vir die Nasionale, Sentrale en die Algemene Owerheid.

Eerstens word die indeks van fiskale impak (IFI), wat die verbruikers se reaksie op 'n verandering in die owerheid se begrotingsaldo meet bespreek, tweedens word die inflasie-aangepaste tekort (IAD) en laastens die aangepaste tekort (AD) bereken – sien weer die formules hieronder soos in Hoofstuk 5, afdeling 5.3.4.2 bespreek is asook Bylae I.

$$IFI = G + brB - b(r + p) \int T_e^{-(r+p)s} ds$$

$$IAD_s^1 = G_s + rB_s - T_s$$

$$AD_s = G_s - rB_s - T_s^*$$

Die data vir die berekening is hoofsaaklik dieselfde as wat vir die berekening van die indikatore vir die meting van standhouendheid gebruik is met die primêre databron, die Kwartaalblad van die SARB.

Tabel 6.8: Indikatore van fiskale impak (vir die Nasionale Owerheid)*

JAAR	<i>Indeks van fiskale impak (IFI) (R m)</i>	<i>Inflasie Aangepaste Tekort (IAD) (% van BBP)</i>	<i>Aangepaste Tekort (AD) (% van BBP)</i>
1980/81	-448	-1,12%	-1,12%
1985/86	-136	-0,46%	-0,45%
1990/91	2 223	0,69%	0,68%
1995/96	18 257	4,56%	4,56%
1997/98	23 963	5,03%	5,03%

Bron: SARB

Notas:

* Eie berekeninge.

Tabel 6.9: Indikatore van fiskale impak (vir die Sentrale Owerheid)*

JAAR	<i>Indeks van fiskale impak (IFI) (R m)</i>	<i>Inflasie Aangepaste Tekort (IAD) (% van BBP)</i>	<i>Aangepaste Tekort (AD) (% van BBP)</i>
1980/81	-434	-1,11%	-1,11%
1985/86	-117	-0,45%	-0,45%
1990/91	2 260	0,69%	0,68%
1995/96	18 342	4,56%	4,61%
1997/98	24 098	5,13%	5,13%

Bron: SARB

Notas:

* Eie berekeninge.

Tabel 6.10: Indikatore van fiskale impak (vir die Algemene Owerheid)*

JAAR	<i>Indeks van fiskale impak (IFI) (R m)</i>	<i>Inflasie Aangepaste Tekort (IAD) (% van BBP)</i>	<i>Aangepaste Tekort (AD) (% van BBP)</i>
1980/81	-415	-1,12%	-1,13%
1985/86	-57	-0,46%	-0,45%
1990/91	2 365	0,68%	0,68%
1995/96	18 501	4,55%	4,61%
1997/98	24 372	5,15%	5,15%

Bron: SARB

Notas:

* Eie berekeninge.

Wat opmerklik is, is dat daar min verskille in die waardes tussen die verskillende vlakke van owerheid is. Die indeks van fiskale impak (IFI) toon groot ooreenstemming as die verskillende vlakke van die owerheid vergelyk word. Tot die fiskale jaar 1990/91 is die indeks relatief klein (en negatief) wat dui op 'n klein impak van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie.

Die waarde van die inflasie-aangepaste tekort (IAD) en die aangepaste tekort (AD) toon ook sterk ooreenkomste en is vir sommige jare selfs dieselfde. Die AD dui op die mate wat verbruikers die toekomstige belastingslas inag neem. Waar verbruikers 'n statiese siening van die belastingslas het, dit wil sê daar word veronderstel dat die toekomstige belastingslas dieselfde as die huidige sal wees, het fiskale beleid 'n groter impak op totale verbruik in die ekonomie.

Volgens Steyn en Wickens (1990: 22) behoort, as 'n algemene reël, veranderinge in die AD kleiner as veranderinge in IAD te wees. Dit dui gewoonlik daarop dat beduidende beleidsveranderinge plaasgevind het. In Suid-Afrika se geval is die waardes van die AD in vergelyking met die IAD dieselfde of ietwat hoër. Daar word

dis nie voorsien dat die belastinglas noemenswaardig sal toeneem nie, wat beteken dat die impak van fiskale beleid op totale verbruik moontlik groter is.

6.3.2.4 *Indikatore om diskresionêre fiskale beleid te meet*

Dit is vir die fiskale analis soms nodig om die netto fiskale impak van diskresionêre fiskale beleid korrek te identifiseer. 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 word⁸.

Die waarde van so 'n indikator wat diskresionêre beleidsverandering meet, word bepaal deur die moontlikheid om dié beleidsgedrewe veranderinge as 'n residu te identifiseer. 'n *Uitset-norm* is ook nodig om die invloed van die ekonomie op die begrotingsaldo, te meet. Twee alternatiewe makro-ekonomiese scenarios kan as 'n moontlike norm gebruik word: (i) die vlak van uitset óf produksie wat bereik sou gewees het indien uitset teen 'n konstante koers oor die sake-siklus gestyg het; en (ii) die vlak wat dit sou bereik het indien werkloosheid op dieselfde vlak as vorige jaar gebly het.

Vir die eerste moontlike norm kan 'n basisjaar gekies word om vergelykings te doen, maar hierdie keuse van 'n geskikte basisjaar is meestal moeilik omrede die identifikasie van 'n "normale" jaar probleme kan oplewer. Daarom kan 'n norm wat nie verbind is tot sekere normatiewe denke nie eerder gebruik word, byvoorbeeld, die konstante styging per jaar in die uitset/produksie.

In die samestelling van 'n indikator om die diskresionêre fiskale beleid te meet, kan die berekening van 'n bewegende veranderlike gebruik word. 'n Okun-koëffisiënt, wat die meting van die verhouding tussen die veranderinge in die

8. Vir meer inligting oor hierdie onderwerp, sien Hoofstuk 5, afdeling 5.3.5.

werkloosheidskoers en die persentasie veranderinge in uitset (of BBP) verteenwoordig, kan gebruik word.

Om die effek van verandering in die makro-ekonomiese omgewing op die begroting in aanmerking te neem, word die begroting in items verdeel wat elk 'n ander sensitiwiteit vir bogenoemde verandering toon:

- (i) Belastinge (wat deur huishoudings en sake-ondernemings betaal word),
- (ii) Nie-belastinginkomste.
- (iii) Kapitaalinkomste.
- (iv) Oordragte.
- (v) Uitgawes (uitgesluit die koste van staatskuld).

Die elasticiteit van elk van bogenoemde items met betrekking tot veranderinge in die ekonomiese groeikoers is bereken soos aangetoon in afdeling 5.3.5. Aangesien die fiskale owerhede nie direkte beheer oor rentekoerse het nie, is veranderinge in die begrotingsaldo as gevolg van staatskuldkoste nie deel van diskresionêre beleid nie. Die primêre begrotingstekort moet dus gebruik word.

Tabel 6.11 hieronder toon die werklike reële BBP, die aangepaste of berekende BBP sowel as die “Gaping” wat die verskil tussen die werklike en die aangepaste BBP aantoon.

Tabel 6.11: Die aangepaste BBP (uitsetnorm)

JAAR	Reële BBP (Y)	Aangepaste BBP (Y*)	Gaping (% van BBP)
1980/81	240 848	227 538	-5,8%
1985/86	253 228	287 189	11,8%
1990/91	275 318	305 915	10,0%
1995/96	289 624	304 796	5,0%
1997/98	302 363	319 502	5,4%

Bron: SARB

Al die berekeninge hierbo genoem, word in Bylae I getoon. Vir 'n bespreking van die formules wat in die berekeninge gebruik is, sien Hoofstuk 5, afdeling 5.3.5 vir meer besonderhede. Die aangepaste BBP (óf Y^*) is vir al die jare in Tabel 6.11 hoër as die werklike BBP wat daarop dui dat, indien die werkloosheidskoers dieselfde sou gebly het, uitset of die BBP hoër sou gewees het.

Die aangepaste begrotingsaldo is hierna bepaal deur totale uitgawes (uitgesluit rente op staatskuld) af te trek van totale (aangepaste) inkomste. Veranderinge in die

sogenaamde aangepaste begrotingsaldo (ABB) kan as maatstaf van die diskresionêre komponent van die begrotingstekort beskou word. In Tabel 6.12 hieronder, word die berekeninge vir die aangepaste begrotingsaldo vir die Nasionale, Sentrale en die Algemene Owerheid getoon.

Tabel 6.12: Indikatore vir diskresionêre veranderinge

JAAR	VLAK VAN OWERHEID					
	Nasionale Owerheid		Sentrale Owerheid		Algemene Owerheid	
	Aangepaste Begrotings- balans (R m)	Verandering in Aange- paste Begrotings- balans (ABB) (% van BBP)	Aangepaste Begrotings- balans (R m)	Verandering in Aange- paste Begrotings- balans (ABB) (% van BBP)	Aangepaste Begrotings- balans (R m)	Verandering in Aange- paste Begrotings- balans (ABB) (% van BBP)
1980/81	-972	0,04%	-925	0,17%	-480	0,16%
1985/86	-538	0,11%	-416	0,02%	-1056	0,10%
1990/91	6337	-0,63%	5592	-0,66%	8065	-0,82%
1995/96	-1405	0,06%	-1820	0,03%	-1460	0,11%
1997/98	6005	0,38%	4658	0,35%	2823	0,23%

Bron: SARB

Die veranderinge in die werklike begrotingsaldo word gewoonlik aan twee faktore toegeskryf – die diskresionêre verandering as gevolg van veranderinge in fiskale beleid en ekonomiese veranderinge as gevolg van veranderinge in ekonomiese bedrywigheid. Wanneer die aangepaste begrotingsaldo (ABB) bereken word, word die invloed van die ekonomiese veranderinge op die begrotingsaldo uitgeskakel. Uit die resultate in die tabel hierbo, kan die ABB van 0,38% vir die Nasionale Owerheid vir 1997/98 só geïnterpreteer word: die begrotingsaldo (surplus in die geval) sou 0,38% hoër gewees het indien slegs die diskresionêre gedeelte 'n invloed op die begrotingsaldo sou gehad het. Die werklike verandering vanaf 1996/97 tot 1997/98

in die konvensionele begrotingsaldo was egter 1,8% (die verskil tussen die tekorte van 5,3% in 1996/97 en 3,5% in 1997/98), wat dus aantoon dat die endogene ekonomiese omstandighede meer verander het as die fiskale beleidsveranderinge. Al die waardes van ABB is baie klein wat daarop dui dat die impak van diskresionêre fiskale beleid nie baie kragtig was nie.

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

Soos voorheen bespreek word talle moontlikhede in die teorie voorgestel om die stand van fiskale beleid in die ekonomie te meet: onder meer die sogenaamde IMF-maatstaf, die OESO-maatstaf, die Volle Indiensname Balansmaatstaf (VIB-maatstaf) en die Europese Gemeenskapsmaatstaf. Die relevante vraag wat hier ter sprake is, is hoe die stand van fiskale beleid in Suid-Afrika gemeet kan word.

Addisioneel tot genoemde norme of indikatore kan die fiskale stand ook deur die meer tradisionele maatstawwe soos die operasionele begrotingsaldo, die openbare sektor se leningsbehoefte en die primêre begrotingsaldo gemeet word. In die tabel hieronder word hierdie maatstawwe vir die breedste definisie van die owerheid in Suid-Afrika, vir 'n aantal geselekteerde jare, getoon. Vir die berekeninge ten opsigte van die VIB-maatstaf - sien Bylae I.

Tabel 6.13: Indikatore om fiskale stand te meet

JAAR	<i>Volle- indiensname saldomaatstaf (VIB) (Algemene Owerheid) (% van BBP)</i>	<i>Operasionele begrotingsaldo (Algemene Owerheid) (% van BBP)</i>	<i>Algemene Owerheid se Leningsbehoefte (% van BBP)</i>	<i>Primêre begrotingsaldo (Algemene Owerheid) (% van BBP)</i>
1980/81	-8,2%	8,9%	2,0%	0,3%
1985/86	-9,1%	8,7%	3,0%	0,9%
1990/91	-8,5%	4,7%	4,1%	0,4%
1995/96	-8,9%	5,1%	5,3%	1,3%
1997/98	-8,0%	5,1%	4,9%	1,8%

Bron: SARB

Notas:

Die leningsbehoefte en die primêre begrotingsaldo is onderskeidelik in Tabelle 6.6 en 6.3 uiteengesit. Die operasionele balans word in afdeling 6.3.3.2 bespreek.

Dit is duidelik uit bostaande tabel dat bogenoemde indikatore min in gemeen het. Die VIB-maatstaf het selfs 'n ander teken as die res van die groep indikatore wat daarop dui dat die ekonomie daardie hoë vlakke van begrotingstekorte sou kon verduur, indien die ekonomie by volle-indiensnamevlakke was. Die primêre begrotingsaldo is klein, maar positief wat op 'n gesonde fiskale stand kan dui. Die operasionele balans en die leningshoeft van die Algemene Owerheid toon vanaf 1990/91 dieselfde tendens.

6.3.2.6 'n Siklies-aangepaste indikator

Ondanks sommige probleme, soos in Hoofstuk 5 reeds bespreek is, bestaan daar wel 'n aantal nuttige gebruike vir die siklies-aangepaste begrotingstekort (óf die SAI), naamlik:

(a) die SAI as 'n indeks van diskresionêre veranderinge in fiskale beleid;

- (b) die SAI as 'n indeks van standhouendheid;
- (c) die SAI as 'n indeks van die impak van fiskale beleid op die ekonomie (is dit beperkend of uitbreidend van aard); en
- (d) die SAI as 'n normatiewe indeks.

Die SAI sluit 'n sikliese korreksie in om die nie-sikliese óf diskresionêre fiskale veranderinge te onderskei van die impak van die outomatiese fiskale stabiliseerders soos werkloosheidsversekering en persoonlike inkomstebelasting. Kritiek teen die SAI behels onder meer dat dié maatstaf *nie "alles" vertel 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. Dit moet egter in gedagte gehou word dat daar geen volmaakte maatstaf vir die meting van die invloed van fiskale beleid op totale vraag in die ekonomie bestaan nie.

Die vraag is nou of die siklies-aangepaste indikator wel vir Suid-Afrika ontwikkel kan word en wat die nut van sodanige indikator in die ontleding van fiskale beleid kan wees. In 'n poging om antwoorde op hierdie vrae te verskaf, is siklies-aangepaste indikatore vir die Nasionale, Sentrale en Algemene Owerheid vir Suid-Afrika vir geselekteerde jare ontwikkel en word dit in die tabel hieronder uiteengesit.

Tabel 6.14: 'n Siklies-aangepaste indikator (SAI)

JAAR	<i>Siklies-aangepaste indikator (Nasionale Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Siklies-aangepaste indikator (Sentrale Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Siklies-aangepaste indikator (Algemene Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>
1980/81	-1,5%	-1,4%	-0,8%
1985/86	-0,4%	0,3%	-0,8%
1990/91	2,2%	2,0%	2,8%
1995/96	-0,3%	-0,4%	-0,3%
1997/98	1,0%	0,8%	0,5%

Bron: SARB

Indien voorsiening gemaak word vir sikliese variasies, sou die begrotingstekort sedert 1980/81 heelwat laer gewees het soos aangetoon in Tabel 6.14 hierbo.

Nog 'n variasie ten opsigte van die sikliese aangepaste indikator is die siklies-neutrale indikator, waar slegs die inkomste aangepas word om voorsiening vir sikliese veranderinge te maak. Tabel 6.15 toon die resultate hiervan.

Tabel 6.15: 'n Siklies-neutrale indikator

JAAR	<i>Siklies-neutrale indikator</i> <i>(Nasionale Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Siklies-neutrale indikator</i> <i>(Sentrale Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Siklies-neutrale indikator</i> <i>(Algemene Owerheid)</i> <i>(% van BBP)</i>
1980/81	7,8%	9,2%	9,0%
1985/86	7,0%	7,3%	7,6%
1990/91	6,6%	6,8%	6,7%
1995/96	8,5%	8,8%	8,4%
1997/98	6,0%	6,5%	7,5%

Bron: SARB

Die resultate hierbo toon dat, indien die inkomste hoër was as gevolg van voorsiening vir sikliese variasies, die begrotingstekort van die afgelope tyd sou omgeswaai het tot 'n stewige begrotingsurplus. Dit beteken dat in plaas van die tekort van -3,5% in 1997/98, soos in Tabel 6.1, die Nasionale Owerheid in Suid-Afrika 'n begrotingsurplus van 6,0% van BBP sou gehad het.

6.3.2.7 *Gevolgtrekking*

In die voorafgaande afdelings is voorbeelde van die meer algemene alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort bespreek en bereken. Dit is egter duidelik dat dit baie moeilik sou wees om 'n enkele alternatief as die beste voor te stel. Elkeen van

die alternatiewe het bepaalde voor- en nadele en beperkings ten opsigte van die data bemoeilik ook die berekening van sommige. Die gebruik van hierdie alternatiewe, aanvullend tot die gebruik van die gewone begrotingstekort, is egter baie moontlik.

6.3.3 Minder algemene alternatiewe begrotingsaldo's

6.3.3.1 *Inleiding*

Die voorafgaande bespreking het gefokus op die bekende (én meer algemene) gebruik van alternatiewe metings van die begrotingstekort.

Soos in Hoofstuk 5 afdeling 5.4 verduidelik, is daar ook verskeie ander moontlike

(én minder bekende) alternatiewe begrotingstekorte wat deur skrywers soos Abbott (1995); Towe (1993); Tanzi (1993) en Stella en Robinson (1993) voorgestel word, om as bruikbare maatstawwe te dien. In die afdelings wat volg, sal 'n aantal van hierdie indikatore bereken word.

6.3.3.2 *'n Operasionele en reële begrotingsaldo's*

Om van die probleme met die meting van die begrotingstekort ten tye van hoë inflasie te vermy, kan 'n operasionele (en reële) begrotingsaldo bereken word. 'n Operasionele begrotingsaldo kan gedefinieer word as die konvensionele balans min die gedeelte van die skuldterugbetaling wat vergoed vir die invloed van inflasie óf andersins kan dit aan die primêre begrotingsaldo plus die reële komponent van rentebetaling van staatskuld gelyk gestel word. Dit wil sê, hoe moet die begrotingsaldo ten tye van hoë inflasie gemeet word?

Bogenoemde definisie van 'n operasionele begrotingsaldo kan saam met die konvensionele balans waardevolle inligting aan beleidmakers bied ten tye van hoë inflasie. Indien byvoorbeeld 'n groot begrotingstekort kommer sou wek, kan dit egter ook met die omvang van die operasionele begrotingsaldo vergelyk word. 'n Kleiner operasionele begrotingsaldo behoort waargeneem te word ten tye van hoë inflasie.

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

Tabelle 6.16 en 6.17 hieronder toon die operasionele asook die reële begrotingsaldo's vir die verskillende vlakke van die owerheid vir Suid-Afrika, vir geselekteerde jare.

Tabel 6.16: 'n Operasionele begrotingsaldo

JAAR	VLAK VAN OWERHEID		
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	5,9%	4,9%	8,9%
1985/86	7,3%	7,5%	8,7%
1990/91	3,2%	3,1%	4,7%
1995/96	3,6%	3,5%	5,1%
1997/98	6,1%	5,9%	5,1%

Bron: SARB

Uit die tabel hierbo is dit duidelik dat die operasionele begrotingsaldo vir Suid-Afrika heelwat verskil van die konvensionele tekort – eerstens is die balans positief, dit wil sê 'n surplus, en tweedens toon dit ook 'n ander verloop as die konvensionele balans. Dit dui daarop dat gegewe die waargenome inflasie in Suid-Afrika, fiskale beleid beperkend was vanaf 1980/81 tot 1997/98.

Tabel 6.17: 'n Reële begrotingsaldo

JAAR	VLAK VAN OWERHEID		
	<i>Nasionale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Sentrale Owerheid</i>	<i>Gekonsolideerde Algemene Owerheid</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1980/81	-2,5%	-0,9%	-0,5%
1985/86	-0,5%	-1,5%	-1,5%
1990/91	-1,4%	-5,0%	-4,2%
1995/96	2,4%	-10,1%	-9,1%
1997/98	0,6%	-7,5%	-9,8%

Bron: SARB

Daar is besluit om twee verskillende metodes in die berekening van die reële tekort te gebruik omrede die staatskuldsyfers net op nasionale vlak beskikbaar is. Die Nasionale Owerheid in Suid-Afrika is die owerheidsvlak waar staatskuld vir beleidsdoeleindes aangegaan word.

Die reële begrotingsaldo in Tabel 6.17 is gevolglik op die volgende manier bereken:

- (i) vir die Nasionale Owerheid: is die verandering in die reële staatskuld tot BBP-verhouding gebruik; en
- (ii) vir die Sentrale en Algemene Owerhede: die verandering in die vlak van die leningsbehoefte van die betrokke vlak van owerheid is gebruik.

Die indikatore vir die Sentrale en Algemene Owerhede toon hoofsaaklik dieselfde verloop – breedweg in ooreenstemming met die verloop van die konvensionele begrotingstekort. Die indikator vir die Nasionale Owerheid toon egter 'n opmerklieke verskil indien dit met die konvensionele begrotingsaldo vergelyk word wat interpretasie van hierdie indikator bemoeilik. Die reële begrotingsaldo behoort dus met sorg deur die analis gebruik te word.

6.3.3.3 'n Indikator om fiskale voorwaardelikheid te meet

In die ontwikkeling van fiskale mikpunte deur die owerheid kan sekere gestelde mikpunte inag geneem word. Hierdie mikpunte kan onder meer behels dat 'n fiskale mikpunt 'n geweegde tekort kan wees, waar die gewigte deur, byvoorbeeld, 'n organisasie soos die IMF, óf selfs die regering van 'n betrokke land bepaal kan word.

Die fiskale mikpunte kan ontwerp word om as aansporing vir die aanpassings in fiskale beleid te dien. Verskillende indikatore kan gebruik word vir die meting (of uitkoms van fiskale beleidsaksies) en mikpuntstelling.

'n Ander metode sou kon wees om, in plaas van 'n mikpunt vir die begrotingsaldo te stel, eerder bepaalde mikpunte vir inkomste en uitgawes te stel. In Suid-Afrika se geval, kan die "Growth, Employment and Redistribution" (GEAR)-strategiemikpunte, wat breedweg dui op die verlaging in die begrotingstekort, tesame met 'n konstante belastingdrukverhouding as voorbeeld, gebruik word.

In Tabel 6.18 hieronder, is 'n stel gewigte bereken ten opsigte van die funksionele uitgawes vir die gekonsolideerde Nasionale en Provinsiale Owerhede asook die Algemene Owerheid. Die herberekende begrotingsaldo neem die GEAR-mikpunte, soos groter besteding op byvoorbeeld sosiale dienste, in aanmerking. Die gewigte is soos volg bereken:

Gewig	Betekenis
0	Dieselfde waarde as die laagste waarde oor die periode;
1	Laer as die gemiddeld;
2	Gelyk aan die gemiddeld; en
3	Hoër as die gemiddeld.

Elke funksie van die owerheid is nou vervolgens beoordeel en 'n gewig is toegeken. Meer detail inligting oor hierdie metode is in Bylae I vervat.

Tabel 6.18: 'n GEAR-aangepaste indikator om fiskale voorwaardelikheid te meet ¹

JAAR	<i>Aangepaste begrotingsaldo (Nasionale en Provinsiale Owerhede) (% van BBP)</i>	<i>Aangepaste begrotingsaldo (Algemene Owerheid) (% van BBP)</i>
1982/83	-	4,2%
1985/86	-	4,6%
1990/91	3,2%	5,6%
1995/96	5,8%	7,3%
1997/98	4,2%	-
1998/99	4,4%	-

Bronne: SARB en die Departement van Finansies

Nota:

1) Die begrotingsaldae se absolute waardes word getoon.

Volgens Tabel 6.18 behoort die begrotingsaldo vir die gekonsolideerde Nasionale en Provinsiale Owerhede in 1990/91 (voor die implementering van die GEAR-beleid) 3,2% te gewees het, in vergelyking met die konvensionele balans van 3,9%, soos in die nuutste Begrotingsoorsig van die Departement van Finansies. Vir die jaar 1997/98 was die aangepaste begrotingsaldo 4,2%, in vergelyking met die 5,4% in die Begrotingsoorsig.

6.3.3.4 *Gevolgtrekking*

Die afdelings hierbo het slegs kortliks sommige van die minder bekende alternatiewe begrotingsaldo's bereken. Databeperkinge het verhoed dat alle moontlike alternatiewe indikatore bereken kon word. Soos voorheen vermeld is, behoort die indikatore versigtig gebruik te word, en nooit in isolasie nie. Dit bied egter 'n alternatiewe norm waarmee die stand van fiskale beleid beoordeel kan word.

6.3.4 Omvattende alternatiewe begrotingsaldo's

6.3.4.1 *Inleiding*

In afdeling 6.3.3 hierbo is 'n paar minder bekende alternatiewe metings van die begrotingsaldo kortliks uiteengesit. Daar kan egter ook 'n paar *omvattende* alternatiewe begrotingsaldoe geïdentifiseer word. Omvattende indikatore behels die meting van verskeie aspekte, óf selfs verskeie doelwitte, van fiskale beleid. 'n Relevante vraag hier sou wees hoe 'n omvattende indikator vir Suid-Afrika bepaal kan word wat verskeie doelwitte van fiskale beleid inag kan neem,

In die gedeeltes wat nou volg, sal twee omvattende alternatiewe begrotingsaldo's kortliks bespreek word. Dit behels die benadering van Gramlich (1990: 13 - 16) en die sogenaamde geweegde begrotingsaldo.

Dit word gevolg deur een van die mees omvattende indikatore, naamlik die sogenaamde omvattende balansstaat van die owerheid. Daar is nog selde in Suid-Afrika, behalwe onder meer deur Schoeman (1996), gepoog om 'n meer omvattende balansstaat vir die owerheid te bereken. In afdelings 6.3.4.4 tot 6.3.4.7, sal dié balansstaat vir 'n paar jaar bereken word, sowel as sekere berekeninge wat daaruit vloeï: die verandering in netto waarde van die owerheid, die sentrale bank-begrotingsaldo en die ekonomiese begrotingsaldo.

6.3.4.2 *Die Gramlich voorstelle*

Soos in Hoofstuk 5, afdeling 5.5.2, volledig bespreek is, kan daar indikatore ontwikkel word om by die spesifieke doelwitte van fiskale beleid aan te pas. Blanchard in Gramlich (1990: 13 - 16) maak verskeie voorstelle, onder meer 'n *skuldstabiliseringsindikator*. Hier word veronderstel dat die verhouding tussen die toename in die staatskuld en die primêre begrotingstekort konstant is. Uit die formule kan die vloieverhouding wat die voorraadverhouding stabiliseer, nou bereken word.

In hierdie studie kon die voorstelle van Gramlich egter nie bereken word nie - 'n spesiaal-ontwerpte makro-ekonometriese model (met spesifieke mikro-ekonomiese insette) word daarvoor benodig, maar dit val buite die bestek van hierdie studie.

6.3.4.3 Geweegde begrotingsaldo's

In afdeling 6.3.3.3 is getoon hoe, met behulp van 'n stel gewigte, aangepaste begrotingsaldo's bereken kan word. Dit is ook moontlik om daardie metode uit te brei en ander stelle gewigte te gebruik om aangepaste balanse te bereken.

Een van die ander moontlike metodes is om 'n benadering soos dié van Diamond (1990: 5 - 10) te gebruik, waar hy groter klem lê op kapitaalbesteding en die rol wat dit op owerheidsbesparing speel.

Die tabel hieronder toon die berekende waardes, vir die gekonsolideerde Nasionale en Provinsiale Owerhede, waar die gewigte (volgens die ekonomiese klassifikasie) aangepas is om groter klem op kapitaalbesteding *versus* lopende besteding te plaas.

Tabel 6.19: 'n Aangepaste / Geweegde indikator

JAAR	<i>Aangepaste begrotingsaldo (Klem op lopende besteding)</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Aangepaste begrotingsaldo (Klem op kapitaalbesteding)</i> <i>(% van BBP)</i>
1992/93	-9,8%	-9,5%
1995/96	-6,1%	-5,8%
1997/98	-4,5%	-4,2%
1998/99	-4,8%	-4,5%

Bronne: SARB en die Departement van Finansies

Die waardes hierbo toon dat die besteding op kapitaalgoedere laer aangepaste begrotingstekorte tot gevolg het, maar dit is baie subjektief omdat die keuse van gewigte afhang van die analis en/of beleidmaker. Dit wyk egter af van die

konvensionele benadering dat alle owerheidstransaksies dieselfde gewig in die berekening van die begrotingsaldo dra.

6.3.4.4 *Die omvattende balansstaat van die owerheid*

Soos reeds in Hoofstuk 5 bespreek is, stel talle skrywers oor die onderwerp van alternatiewe begrotingstekorte voor dat 'n omvattende balansstaat van die owerheid, waardevolle addisionele inligting, tot die konvensionele begrotingstekort kan verskaf. Buiten in Mackenzie (1993: 27) stel voor dat omvattende balansstate met behulp van 'n makro-model opgestel moet word om veranderinge in netto waarde te kan bereken. Hierdie omvattende maatstaf benodig egter baie aannames. Hierdie berekeninge van die veranderinge in netto waarde kan egter wel gebruik word om die maatstaf vir die berekening van die konvensionele begrotingstekort te verbeter (sien ook afdeling 5.4.7 vir meer detail).

Soos voorheen aangetoon, word alle balansstate van die owerheid op twee basisse gegrond: die eerste een het sy oorsprong in die owerheid se finansiële data en die tweede in die nasionale rekeninghouding.

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 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.

In die twee tabelle wat hieronder volg, is gepoog om 'n raming van die balansstaat van die Nasionale Owerheid vir die jare 1993/94 tot 1997/98 te maak. Die primêre bron van die data is finansiële data van die owerheid, naamlik die *Staat van Laste en Finansiële Verwante Bates van die Nasionale Owerheid* wat die Departement van Finansies vir genoemde jare gepubliseer het. Inligting ten opsigte van bates soos grond en geboue is vanaf die Departement van Openbare Werke verkry. Daar is ook

gepoog om 'n raming van die waarde vir die huidige waarde van onbefondsde verpligtinge van die sosiale sekerheidstelsel, dit wil sê moontlike pensioenbetalings, te maak (sien Tabel 6.21).

Uit hierdie balansstaat is die volgende indikatore afgelei:

(a) Verandering in die netto waarde van die owerheid

Volgens Blejer en Cheasty (1993: 284) beïnvloed veranderinge in die openbare sektor se netto waarde nie die huidige jaar se leningsbehoefte en sy fiskale posisie nie. Netto waarde van die owerheid word gewoonlik in sy 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.

Tabel 6.20: 'n Staat van Bates en Laste van die Nasionale Owerheid soos op 31 Maart:

	1994	1995	1996	1997	1998
	R '000	R '000	R '000	R '000	R '000
Laste:					
<i>Langtermynlaste:</i>	180 458 320	213 189 242	245 324 799	273 969 715	298 521 100
Effekte, obligasies en ander lenings					
- Binnelands	174 853 600	204 057 927	236 293 297	262 162 617	285 399 900
- Buitelands	5 220 800	8 747 395	8 690 239	11 508 493	12 928 200
Geslote pensioenfonds	383 920	383 920	34 1 263	298 605	193 000
<i>Ander laste:</i>					
Voorsienings	6 685 200	17 713 868	13 570 038	16 431 023	14 244 400
<i>Korttermynlaste:</i>	29 587 100	32 323 123	38 832 982	34 471 931	34 567 900
Effekte, obligasies en ander lenings					
- Binnelands	23 754 700	26 073 313	30 945 891	33 026 201	33 420 600
- Buitelands	173 900	35 925	2 199 237	68 322	1 478 900
Krediteure	5 658 500	6 213 885	5 687 854	1 377 408	-331 600
Totale laste:	216 730 620	263 226 233	297 727 819	324 872 669	347 333 400
Finansieel verwante bates:					
Beleggings	75 802 000	74 642 220	80 960 332	103 556 800	112 743 900
Lenings	1 930 900	1 317 325	1 173 358	1 188 809	1 281 100
Debiteure	8 726 200	9 838 348	11 404 720	11 578 400	15 205 300
Saldo's voorhande	4 437 600	9 324 236	14 113 215	4 685 856	6 088 700

	1994	1995	1996	1997	1998
	R '000	R '000	R '000	R '000	R '000
Nie-finansieel verwante bates:					
Grond	6 364 546	6 364 546	6 364 546	6 364 546	6 364 546
Verbeterings (geboue)	2 136 869	2 136 869	2 136 869	2 136 869	2 136 869
Totale bates:	99 398 115	103 623 544	116 153 040	129 511 280	143 820 415
NETTO WAARDE	-117 332 505	-159 602 689	-181 574 779	-195 361 389	-203 512 985
<i>Verandering in netto waarde</i>		-42 270 184	-21 972 090	-13 786 610	-8 151 596

Bronne: Die Departemente van Finansies en Openbare Werke

Tabel 6.21: Buite Balansstaatitems van die Nasionale Owerheid soos op 31 Maart:

	1994	1995	1996	1997	1998
	R '000	R '000	R '000	R '000	R '000
Kapitaalverpligtinge:	6 738 400	3 993 616	3 660 600	3 864 200	2 678 600
<i>Voorwaardelike aanspreeklikhede:</i>	<i>123 542 494</i>	<i>129 757 823</i>	<i>135 850 300</i>	<i>38 728 200</i>	<i>143 235 200</i>
- Gekwantifiseer	123 525 400	129 737 325	135 850 300	38 728 200	143 235 200
- Nie-gekwantifiseer (huidige waarde):	17 094	20 498	22 283	23 430	24 530
- Maatskaplike programme	17 094	20 498	22 283	23 430	24 530
TOTAAL	130 280 894	133 751 439	139 510 900	42 592 400	145 913 800

Bron: Die Departement van Finansies

Tabel 6.22 toon die berekende waardes van die netto waarde van die Nasionale Owerheid vir die jare 1993/94 tot 1997/98.

Tabel 6.22: Netto waardes vir die Nasionale Owerheid

JAAR	Netto waarde <i>(% van BBP)</i>	Verandering in netto waarde <i>(% van BBP)</i>
1993/94	-29,6%	.
1994/95	-35,9%	-9,5%
1995/96	-36,5%	-4,4%
1996/97	-35,1%	-2,5%
1997/98	-33,5%	-1,3%

Bron: Die Departement van Finansies

Alhoewel die netto waarde vir die tydperk onder bespreking vir al die jare negatief is, word dit meer gunstig vanaf 1995/96, in ooreenstemming met die stadiger styging in die laste van die owerheid, soos 'n daling in lenings om die begrotingstekort te finansier. Die nie-finansieel verwante bates is heel moontlik ook onderraam, omdat geen ramings ten opsigte van minerale regte en toekomstige belastingprogramme beskikbaar is nie. Die waardes van die ander bates soos grond en geboue is ook moontlik te laag, omdat geen waardasies teen markwaarde tans vanaf die Departement van Openbare Werke beskikbaar is nie.

(b) Die sentrale bank-begrotingsaldo

Die alternatiewe begrotingsaldo wat die rekeninge van die sentrale bank by die rekeninge van die sentrale owerheid insluit, kan ook voorgestel word. Die gemeenskaplike maatstaf waaraan die sentrale bank aktiwiteite egter moet voldoen, is die feit dat dit *kwasi-fiskale aktiwiteite* van die sentrale bank moet wees. Indien die sentrale bank heelwat kwasi-fiskale aksies uitvoer, is die konvensionele

begrotingsaldo 'n onbetroubare maatstaf. 'n *Gemengde* begrotingsaldo kan nou bereken word wanneer die konsep van netto waarde met die konvensionele konsep vermeng word.

Tabel 6.23: 'n Gemengde begrotingsaldo

JAAR	<i>Netto waarde</i> (% van <i>BBP</i>)	<i>Gemengde begrotingsaldo</i> (<i>Insluitend netto waardes</i>) (% van <i>BBP</i>)
1993/94	-29,6%	-39,3%
1994/95	-35,9%	-41,5%
1995/96	-36,5%	-42,2%
1996/97	-35,1%	-40,5%
1997/98	-33,5%	-37,0%

Bron: Die Departement van Finansies

Die vlak van die gemengde begrotingsaldo is baie hoog - maar wat hier van belang is, is die verandering van jaar-tot-jaar. Wat interessant is, is die feit dat dit verskil met die verandering in die konvensionele tekort, wat sedert 1993/94 'n dalende tendens toon. Dit wil dus voorkom of die veranderinge in die netto waarde van die owerheid, 'n groter bydrae tot die veranderinge gemeet in die gemengde begrotingsaldo gemaak het - die owerheid het dus meer verpligtinge as bloot vir die finansiering van die tekort oor die periode aangegaan.

(c) **Ekonomiese en Permanente begrotingsaldo's**

Twee redelik onbekende alternatiewe indikatore is die ekonomiese begrotingsaldo en die permanente begrotingsaldo. Beide indikatore maak gebruik van die inligting vervat in die balansstaat van die owerheid.

Die ekonomiese balans kan bereken word deur sosiale sekerheidsbetalings deur die owerheid as 'n finansieringsitem eerder as 'n uitgawe te gebruik – dit beteken dat

uitgawes dienooreenkomstig sal afneem met 'n gevolglike kleiner begrotingstekort.

Die permanente begrotingsaldo word op sy beurt bereken deur die huidige waarde van alle owerheidsverpligtinge (gemiddeld per lid van die bevolking) minus die huidige waarde van alle owerheidsbates (gemiddeld per lid van die bevolking) te gebruik.

Tabel 6.24: Ekonomiese en Permanente begrotingsaldo's

JAAR	<i>Permanente begrotingsaldo</i>	<i>Ekonomiese begrotingsaldo</i>
	<i>(% van BBP)</i>	<i>(% van BBP)</i>
1993/94	-18,6%	-5,9%
1994/95	-22,0%	-1,6%
1995/96	-22,0%	-0,8%
1996/97	-20,8%	-2,0%
1997/98	-19,5%	-0,8%

Bronne: Die Departement van Finansies en Statistiek SA.

Indien die waardes vir die ekonomiese tekort in Tabel 6.24 hierbo vergelyk word met die konvensionele tekort soos in Tabel 6.1, kan waargeneem word dat dit inderdaad kleiner is. Wat die permanente tekort betref, die waardes kan met dié in Tabel 6.23 vergelyk word wat ook daarop dui dat dit heelwat kleiner is. Die permanente vlak van verpligtinge van 'n gemiddelde lid van die bevolking is gevolglik tussen 18,0 en 22,0 % van die BBP gedurende die periode 1993/94 tot 1997/98.

6.4 SAMEVATTING

In die gedeeltes hierbo is die resultate van die empiriese gedeelte van hierdie studie, naamlik, die berekening van alternatiewe begrotingsaldo's weergegee. Daar is 22 alternatiewe begrotingsaldo's met die beskikbare data bereken - weliswaar met gemengde sukses.

Die praktiese bruikbaarheid van bogenoemde alternatiewe sal deur die fiskale ontleder of beleidmaker bepaal word. Wat belangrik is om in gedagte te hou, is die probleme wat met die data ondervind is. Suid-Afrika het 'n groot verskeidenheid fiskale data, maar daar bestaan nog groot leemtes, veral op die gebied van die waardasie van owerheidsbates en laste. Suid-Afrika se huidige grondwetlike bestel, met die groot mate van provinsiale onafhanklikheid, bemoeilik ook die ontleding van fiskale beleid en die invloed daarvan op die ekonomie.

Afdelings 6.2 en 6.3 van hierdie hoofstuk het 'n volledige uiteensetting van die groot verskeidenheid van alternatiewe begrotingstekorte gebied. Klem is in dié hoofstuk veral op die minder algemene en die meer omvattende alternatiewe begrotingstekorte gelê.

In Tabel 5.1, aan die einde van vorige hoofstuk, is 30 verskillende begrotingsaldo's of fiskale indikatore geïdentifiseer. Van die 30 indikatore, is 27 in totaal bereken in die studie - die ander indikatore is weggelaat omrede dit nie toepaslik vir die Suid-Afrikaanse situasie is nie.

In die volgende hoofstuk sal hierdie resultate van die alternatiewe balanse met die gepubliseerde konvensionele balanse, soos deur die Suid-Afrikaanse Reserwebank (SARB) en die Departement van Finansies gepubliseer word, vergelyk word. Dit sal ook met die internasionale gebruik van alternatiewe balanse vergelyk word.

HOOFSTUK 7

BELANGRIKSTE GEVOLGTREKKINGS WAT BETREF NORME OM DIE STAND VAN FISKALE BELEID IN SUID-AFRIKA TE MEET

No issue in economic policy has generated more debate over the past decade than the effects of government budget deficits. Politicians of various ideologies argue that deficit reduction is critical to the future of the United States and other major economies. Although the economics profession is more divided over the issue, many economists share the view that deficits are harmful, and perhaps even disastrous.

(Laurence Ball & N. Gregory Mankiw 1995)

7.1 INLEIDING

Omdat die (konvensionele) begrotingstekort as een van die belangrikste norme (óf indikatore) vir die bepaling van die stand van fiskale beleid beskou word en daarom aan intense kritiek en kommentaar blootgestel word (sien die aanhaling hierbo as voorbeeld), behoort dit met groot omsigtigheid geïnterpreteer word. Tensy dit gedoen word, kan die omvang van die begrotingstekort tot misleidende gevolgtrekkings ten opsigte van die stand van fiskale beleid en selfs tot verkeerde beleidsvoorskrifte lei.

Soos in die inleidende teoretiese hoofstukke¹ van hierdie studie aangetoon is, word die rol en belangrikheid van die begrotingstekort verskillend deur die teoretiese denkskole beskou. Volgens die drie vernaamste benaderings naamlik die Keynesiaanse siening, die Ricardiaanse benadering en die Neo-klassieke benadering, wissel die beskouing oor die gebruik van begrotingstekorte as fiskale beleidsnorm vanaf uiters belangrik en noodsaaklik tot een van apatie en minder belangrik. Daar is ook uiteenlopende sienings oor die rol van die owerheid en fiskale beleid. In dié groep is die Post-Keynesiane die grootste voorstanders van die toepassing van fiskale

1. Sien veral Hoofstuk 2 vir meer detail oor die teorieë.

beleid en die gepaardgaande begrotingstekorte as 'n doeltreffende maatreël. Die sienings van ander minder bekende skole sluit in die Oostenrykse Skool (ten gunste van 'n gebalanseerde begroting), die Radikale Skool en die Populistiese benadering (groot voorstanders vir inmenging van die owerheid in die ekonomie), en ten slotte, die Openbare Keuse-skool (“Public Choice School”) wat ten gunste van minimum owerheidsinmenging en minstens 'n gebalanseerde begroting is.

In die voorafgaande gedeelte van hierdie studie is die teoretiese perspektiewe ten opsigte van die begrotingstekort, die verwantskap tussen begrotingstekorte en staatskuld, die gebreke van die konvensionele begrotingstekort, moontlike alternatiewe tot die konvensionele begrotingstekort en die empiriese studie rakende die berekening van alternatiewe indikatore in detail bespreek. In hierdie hoofstuk word die resultate van die empiriese studie saamgevat en algemene gevolgtrekkings oor die bruikbaarheid van alternatiewe indikatore vir Suid-Afrika gemaak.

In die studie is gepoog om antwoorde te vind op die volgende vrae:

- (i) Watter boodskap sein die konvensionele begrotingstekort aan beleidmakers en fiskale analiste?
- (ii) Hoe *bruikbaar* is die konvensionele begrotingstekort?
- (iii) Bestaan daar (werkbare) alternatiewe tot die konvensionele tekort? Kan sodanige alternatiewe met vrug vir Suid-Afrika bereken en gebruik word?

In talle ander studies² het die skrywers gewoonlik slegs op een aspek gefokus, soos die invloed van inflasie op die meting van die begrotingstekort (die sikliese aangepaste tekort), of die verwydering van die invloed van vorige tekorte op die huidige tekort (die sogenaamde primêre tekort). In hierdie studie is gepoog om soveel moontlik alternatiewe begrotingsindikatore vir Suid-Afrika te bereken gegewe die beperkte beskikbare data.

2. Sien onder andere die empiriese studies in Blejer en Cheasty (1993).

Die empiriese studie is gedoen deur owerheidsdata vir die verskillende vlakke van die owerheid (Sentrale, Nasionale en Provinsiale asook die Algemene Owerheid) op 'n fiskale jaarbasis te versamel en dan, op grond van die verskillende formules, soos dit in die voorafgaande hoofstukke uiteengesit is, die verskillende begrotingsindikatore te bereken. Talle probleme is egter met die beskikbaarheid van data ondervind en uit 'n moontlike 30 indikatore was dit net moontlik om 'n analise te doen van 22 daarvan (sien Tabel 5.1) - hoofsaaklik weens databeperkinge. Die hoofokus van die studie was 'n vergelyking van die konvensionele begrotingstekort met die alternatiewe indikatore. Daar is ook gepoog om die nuttigste alternatiewe begrotingsindikator(e) vir gebruik in Suid-Afrika te identifiseer en, waar moontlik, aanbevelings ten opsigte van die toekomstige gebruik en die nodige veranderinge in huidige berekeninge en die publikasie van fiskale data te maak.

Vir die studie om relevant en bruikbaar te wees en gegewe die beperkinge in terme van data, is gepoog om die resultate te verwerk sodat dit met vrug deur fiskale analiste en beleidmakers gebruik kan word. Eerstens is al die moontlike alternatiewe fiskale indikatore wat bereken is, met die konvensionele begrotingsaldo in Suid-Afrika vergelyk. Daar is ook kortliks verwys na die verskille tussen die Departement van Finansies en die SARB se gepubliseerde begrotingsaldo's vanweë die feit dat die inligting van die twee instansies in Suid-Afrika algemeen as die primêre bron van fiskale data beskou word. Die nuwe voorgestelde ontwikkelinge op die gebied van owerheidsdata en die moontlike impak wat dit op die meting van die begrotingstekort in die toekoms kan inhou, is ook hierna bespreek.

7.2 'n ANALISE VAN DIE KONVENSIONELE TEKORT IN SUID-AFRIKA

7.2.1 Algemeen

Die konvensionele begrotingstekort, asook die primêre en lopende begrotingsaldo's, word tans algemeen in Suid-Afrika gebruik. Die primêre bronne van inligting is die Ministerie van Finansies³ en die Suid-Afrikaanse Resewebank (SARB). Die SARB verkry inligting hoofsaaklik vanaf Finansies, maar vul dit aan met inligting vanaf die

3. Sluit Departemente van Finansies en Staatsbesteding en die SA Inkomstediens (SARS) in.

banksektor, asook steekproewe (veral ten opsigte van die laer vlakke van owerheid, soos die provinsies en plaaslike owerhede). Hierdie inligting word aan die IMF voorsien, wat dit publiseer in algemeen gebruikte bronne soos die “Government Finance Statistics” (GFS) en die “International Finance Statistics” (IFS).

In April 1996, na die Mexikaanse finansiële krisis, is die “Special Data Dissemination Standards” (SDDS) deur die IMF daargestel om die kwaliteit en tydigheid van internasionale finansiële data wêreldwyd te verbeter. In Augustus van dié jaar onderneem die owerheid van Suid-Afrika om data aan die standaard te laat voldoen (lande het tot die einde van 1998 tyd gehad om sekere hervormings aan te bring om die voorneme te laat realiseer). Suid-Afrika was ook een van die eerste 24 lande om inligting betyds vir die IMF se Jaarvergadering in September 1996, vir die inligtingstelsel gereed te hê. Owerheidsinligting vorm 'n belangrike deel van hierdie inligtingstelsel⁴. Hernude fokus is sodoende weer op die gebruik en kwaliteit van owerheidsdata geplaas. Hierdie studie, wat in breë trekke ook gesien kan word as 'n poging om die kwaliteit en bruikbaarheid van fiskale inligting te verbeter, skakel dus nou hierby aan.

7.2.2 'n Vergelyking van die gepubliseerde begrotingstekorte van die SARB en die Departement van Finansies

Soos in Hoofstuk 6 genoem is, publiseer die Departement van Finansies sedert 1993 die konvensionele, die lopende asook die primêre begrotingsaldo's in die Begrotingsoorsig. Die SARB publiseer ook die gewone konvensionele begrotingsaldo per vlak van owerheid vir die jare vanaf 1972/73, sowel as die kontantvloei-aangesuiwerde begrotingsaldo en die openbare sektor leningsbehoefte.

In die tabel hieronder word die konvensionele begrotingstekort en die kontantvloei-aangesuiwerde begrotingsaldo van die SARB vir geselekteerde jare aangedui. Let op dat die twee verskil as gevolg van die aansuiwering wat die SARB maak ten opsigte van die uitstaande oordragte om dit suiwer volgens die GFS-metode te bereken. Dit

4. Dié inligting is ook op die Internet by die volgende adres beskikbaar: www.dsbb.imf.org.

is interessant dat vir alle jare buiten 1997/98, die waarde van die kontant-aangesuiwerde saldo van die SARB laer was as die gewone konvensionele begrotingsaldo. Die rede hiervoor is dat in April 1998, 'n bedrag van R1,3 miljard na die provinsies oorgedra is, wat die SARB, volgens die kontantvloei-benadering, as uitgawes in 1997/98 toegereken het.

Tabel 7.1: Die konvensionele begrotingsaldo en die kontant-aangesuiwerde saldo van die SARB (vir die Nasionale Owerheid)

JAAR	<i>Konvensionele begrotingsaldo</i> <i>(% van BBP)</i>	<i>Kontant-aangesuiwerde saldo</i> <i>(% van BBP)</i>
1980/81	-2,0%	-0,7%
1985/86	-2,9%	-2,8%
1990/91	-4,6%	-2,8%
1995/96	-5,7%	-5,4%
1997/98	-3,5%	-4,0%

Bron: SARB

Vir fiskale beleidmakers en analiste in Suid-Afrika sou dit moeilik gewees het om bloot 'n keuse tussen hierdie twee algemeen-gebruikte indikatore te maak en beklemtoon dit net weer die feit dat alternatiewe indikatore wat aanvullend tot die konvensionele tekort beskou kan word, raadsaam sou wees.

7.2.3 'n Vergelyking van die konvensionele begrotingsaldo van Suid-Afrika met alternatiewe fiskale indikatore

In hierdie afdeling word die konvensionele begrotingstekort in Suid-Afrika met alternatiewe indikatore vergelyk. Klem word op die bruikbaarheid van die indikatore gelê, asook die vraag of dit die konvensionele begrotingstekort in Suid-Afrika kan vervang.

In Tabelle 7.2 en 7.3 hieronder word die konvensionele begrotingsaldo (oftewel - begrotingstekort in Suid-Afrika) met die moontlike alternatiewe fiskale indikatore vir die Nasionale Owerheid vergelyk.

Vervolgens word elkeen van die verskillende indikatore kortliks bespreek:

1) *Die lopende saldo* is ietwat laer as die konvensionele saldo in Suid-Afrika wat daarop dui dat 'n gedeelte van die konvensionele saldo (eerder tekort) ook weens besteding op kapitaalgoedere en -dienste ontstaan. Die lopende saldo dui ook owerheidsbesparing in die ekonomie aan.

2) *Die primêre saldo* is gelyk aan die konvensionele saldo sonder rentebetelings - dit gee 'n aanduiding van fiskale standhouendheid. Die waarde het toegeneem tussen 1995/96 en 1997/98 wat daarop dui dat standhouende fiskale beleid oor daardie periode gevoer is.

3) *Die staatskuld tot BBP-verhouding* is 'n uiters bruikbare indikator omrede dit internasionaal met die sogenaamde 60%- "Maastricht Treaty" waarde vergelyk word. Dit toon 'n dalende tendens sedert 1995/96 wat direk gekoppel kan word aan die beleid van die regering in Suid-Afrika om die begrotingstekort te verlaag.

4) *Die leningsbehoefte* is direk gekoppel aan die konvensionele saldo omrede Suid-Afrika selde buitelandse skenkings ontvang. Die tekort moet dus ten volle deur lenings gefinansier word.

5-6) *Die primêre belastinggapings* kan ook gebruik word om die standhouendheid van fiskale beleid oor die mediumtermyn (of korttermyn) te toets. Die positiewe waardes dui daarop dat fiskale beleid nie oor die mediumtermyn standhouend is nie tensy beleidsveranderinge plaasvind.

7-8) *Die indikatore vir die meet van fiskale impak* dui aan wat die impak van fiskale beleid op die ekonomie in Suid-Afrika is - dit wil sê die impak of invloed op die

ekonomie was gelyk aan 4,6% van die BBP vir die jaar 1995/96.

9) *Die indikator vir die meet van diskresionêre fiskale beleid* was gelyk aan 0,4% van die BBP in 1997/98. Die owerheid het dus volgens hierdie indikator min ruimte vir diskresionêre beleid en fiskale beleid was dus nie kragtig nie.

10) *Die volle-indiensname saldomaatstaf* meet wat die saldo moes gewees het indien die ekonomie teen volle-indiensname gefunksioneer het - weens gebrek aan relevante data was dit moeilik om 'n waarde en/of interpretasie vir Suid-Afrika te verkry.

11) *Die operasionele saldo* toon die effek van fiskale beleid ten tye van hoë inflasie – aangesien Suid-Afrika tans nie hoë inflasie ervaar nie, is die indikator nie baie bruikbaar in Suid-Afrika nie.

12-13) *Die siklies-aangepaste en siklies-neutrale indikatore* gee breedweg 'n aanduiding van die effek van fiskale beleid wanneer die invloed van sikliese skommeling van die sake-siklus op die ekonomie in die meting van die saldo uitgeskakel is. Die groot surplusse ten opsigte van die siklies-neutrale indikator (waar die effek slegs aan die inkomstekant in die meting van die begrotingsaldo uitgeskakel is) dui aan dat daar surplusse kon gewees het indien beter belastingbeleid gevoer was.

14) *Die reële saldo* toon die saldo sonder inflasie – dit is meer bruikbaar in lande met hoë inflasie.

15) *Die GEAR-aangepaste indikator* toon aan wat die saldo sou gewees het indien sekere voorwaardes (soos GEAR-beleid) gegeld het. Dit kan baie bruikbaar wees in die ontleding van beleid ten opsigte van afwykings van gestelde doelwitte. Dit is egter baie subjektief omrede die analis die waardes van die gewigte op grond van sy/haar interpretasie van beleid bereken.

16-17) *Die geweegde saldo's* toon die saldo's met die klem op lopende of

kapitaalbesteding. Soos in nommer 15 is die berekening baie subjektief omrede die gewigte deur die analis self bereken word.

18-19) Die netto waarde of die verandering in netto waarde is afleidings wat uit die berekende balansstaat van die owerheid gemaak word. In Suid-Afrika word tans nog probleme met die berekening van 'n volwaardige balansstaat ondervind, vanweë gebrekkige inligting rakende bates en sekere verpligtinge van die owerheid.

20-22) Die gemengde, permanente en die ekonomiese saldo's is ook afleidings of verdere berekeninge wat uit die balansstaat-gedagte voortvloei. Soos hierbo in nommers 18 en 19 genoem is, word daar tans probleme met die meting hiervan in Suid-Afrika ondervind.

Tabel 7.2 hieronder toon dus die waardes van die verskillende berekende fiskale indikatore vir die Nasionale Owerheid vir die jare 1995/96 en 1997/98. Dit is duidelik dat 'n groot interval van waardes vir die indikatore deur die studie verkry is wat algemene afleidings oor die sinvolheid en bruikbaarheid daarvan bemoeilik. Gevolglik is besluit om verskillende kriteria te gebruik om die nuttigheid of bruikbaarheid van die onderskeie fiskale indikatore te bepaal. In Tabel 7.3 wat hieronder volg, is die volgende drie kategorieë gebruik om die gebruikswaarde van die onderskeie fiskale indikatore in Suid-Afrika te bepaal:

<i>Kategorie</i>	<i>Kommentaar</i>
Uiters bruikbaar en bruikbaar	Kan/behoort met vrug gebruik te word;
Bruikbaar (met sorg)	Kan met beperkinge gebruik word; en
Bruikbaar (maar navorsing is nodig)	Nie sonder verdere ontwikkelinge gebruik nie.

Vir meer inligting oor die indeling van die fiskale indikatore in die verskillende kategorieë, sien ook Tabel 7.3.

7.2.4 Gevolgtrekking

Dit is duidelik uit die tabel hieronder dat die meeste alternatiewe indikatore bruikbaar is, soms selfs *uiters bruikbaar*. Alhoewel die tabel slegs vir die Nasionale Owerheid voorsiening maak, kan soortgelyke afleidings vir die ander vlakke van die owerheid gemaak word.

Dit kan gevolglik met redelike sekerheid afgelei word dat die ontwikkeling van alternatiewe indikatore tot meer effektiewe fiskale beleidvoering en fiskale analise in Suid-Afrika kan bydra. Die keuse van alternatiewe hang egter af van die doel waarvoor die indikator gebruik word.

Tabel 7.2: 'n Vergelyking tussen verskillende alternatiewe fiskale indikatore vir geselekteerde jare (vir die Nasionale Owerheid)

	Fiskale indikator (as % van BBP)	1995/96	1997/98
	<i>Konvensionele begrotingsaldo</i>	-5,7	-3,5
1	Lopende saldo	-4,7	-2,8
2	Primêre saldo	0,2	2,9
3	Staatskuld tot BBP-verhouding	57,1	56,6
4	Leningsbehoefte	5,7	3,5
5-6	Primêre belastinggapings (Kort- en mediumtermyn)	2,5	1,4
7-8	Indikatore vir die meet van fiskale impak (AD) (of IAD)	4,6	5,0
9	Indikatore vir die meet van diskresionêre veranderinge (ABB)	0,1	0,4
10	Volle-indiensname saldomaatstaaf	-8,9	-8,0
11	Operasionele saldo	3,6	6,1
12	Siklies-aangepaste indikator	-0,3	1,0
13	Siklies-neutrale indikator	8,5	6,0
14	Reële saldo	2,4	0,6
15	GEAR-aangepaste indikator	-4,2	-4,4
16	Gewegde saldo (Klem op lopende besteding)	-4,5	-4,8
17	Gewegde saldo (Klem op kapitaalbesteding)	-4,2	-4,5
18	Netto waarde van die owerheid	-36,5	-33,5
19	Verandering in netto waarde	-2,5	-1,3
20	Gemengde saldo	-42,2	-37,0
21	Permanente saldo	-22,0	-19,5
22	Ekonomiese saldo	-0,8	-0,8

Bron: Sien Hoofstuk 6.

Tabel 7.3: Opsommende tabel van die resultate van die studie vir die Nasionale Owerheid

(Die konvensionele begrotingstekort *versus* ander alternatiewe fiskale indikatore)

	Fiskale Indikator	Alternatiewe indikator in vergelyking met die konvensionele begrotingstekort (KT)					Interpretasie	Gebruikswaarde in SA en Redes vir Aanbeveling
		Heelwat laer (<2%)	Laer	Dieselfde	Hoër	Heelwat hoër (>2%)		
1	Lopende saldo		X				Tendens dieselfde as KT	Bruikbaar - veral as die rol van die owerheidsbesparings in die ekonomie gemeet word
2	Primêre saldo	X					Positief vanaf 1995/96 – standhoudende FB	Uiters bruikbaar – beter aanduiding van fiskale standhouendheid as KT
3	Staatskuld tot BBP-verhouding					X	Stygende tendens is vanaf 1995/96 omgekeer	Uiters bruikbaar – word internasionaal met die 60%-“Maastricht Treaty” –norm vergelyk
4	Leningsbehoefte			X			Direk gekorreleer met KT	Bruikbaar – dieselfde nut as KT
5-6	Primêre belastinggapings	X					Beter aanduiding of FB standhouend is	Uiters bruikbaar – Gaping is positief dus is FB nie standhouend nie
7-8	Indikatore vir meet van fiskale impak (IAD en AD)	X					Beter aanduiding van impak van FB op die ekonomie	Uiters bruikbaar - indien $\Delta AD < \Delta IAD$ dui dit op beleidsveranderinge

	Fiskale Indikator	Alternatiewe indikator in vergelyking met die konvensionele begrotingstekort (KT)					Interpretasie	Gebruikswaarde in SA en Redes vir Aanbeveling
		Heelwat laer (<2%)	Laer	Dieselfde	Hoër	Heelwat hoër (>2%)		
9	Indikator; meet van diskresionêre veranderinge (ABB)	X					Waardes lê rondom nul – FB was nie kragtig nie	Uiters bruikbaar – belangrik indien die effek van FB-maatreëls bepaal moet word vir toekomstige gebruik
10	Volle-indiensname saldomaatstaf					X	Waardes heelwat hoër	Soms bruikbaar – moeilike interpretasie – toon grootte van tekort teen VI
11	Operasionele saldo	X					Tendens verskillend tot KT – meet stand van FB	Moeilik om afleidings te maak – kan bruikbaar wees – toon effek van FB ten tye van hoë inflasie
12	Siklies-aangepaste indikator	X					Kan vir verskeie redes gebruik word – sien Hoofstuk 6	Uiters bruikbaar
13	Siklies-neutrale indikator	X					Toon groot surplusse – indien beter fiskale beleidvoering tov belastings om sikliese variasies uit te skakel, toegepas is	Uiters bruikbaar – kan op vorige suksesse of foute in FB-voering wys
14	Reële saldo		X				Toon saldo sonder inflasie – meer toepaslik in hoë-inflasielande	Bruikbaar – maar onder omstandighede van hoë inflasie
15	GEAR-aangepaste indikator				X		Meet sekere voorwaardes vir FB	Bruikbaar – toon afwykings van resultate met beleid van die regering

	Fiskale Indikator	Alternatiewe indikator in vergelyking met die konvensionele begrotingstekort (KT)					Interpretasie	Gebruikswaarde in SA en Redes vir Aanbeveling
		Heelwat laer (<2%)	Laer	Dieselfde	Hoër	Heelwat hoër (>2%)		
16	Geweegde saldo (klem op lopende besteding)				X		Lopende besteding is hoër – dui op ontsparring deur die owerheid	Bruikbaar – egter baie subjektief want dit hang af van die gewigte wat toegeken word
17	Geweegde saldo (klem op kapitaalbesteding)				Effens hoër		Besteding op kapitaal goedere lei tot effens hoër tekorte (wel laer as bogenoemde)	Bruikbaar – egter baie subjektief want dit hang af van die gewigte wat toegeken word
18	Netto waarde van die owerheid						Moeilik om te interpreteer , want bates is dalk onderraam	Meer navorsing is nodig voor hierdie indikator te volle bruikbaar kan wees
19	Verandering in netto waarde		X				Dieselfde as no. 18	Dieselfde as no. 18
20	Gemengde saldo						Dieselfde as no. 18	Dieselfde as no. 18
21	Permanente saldo						Dieselfde as no. 18	Dieselfde as no. 18
22	Ekonomiese saldo	X					Slegs 'n klassifikasie -verskil	Bruikbaar

Waar:

FB = Fiskale Beleid; ABB = Aangepaste Begrotingsaldo (sien **Hoofstuk 5**);
 KT = Konvensionele Begrotingstekort; GEAR = “Growth, Employment and **Redistribution** Strategy”;
 IAD = Inflasie Aangepaste Tekort; AD = Aangepaste Tekort (sien **Hoofstuk 6**).

7.3. *RESULTATE EN GEVOLGTREKKING VAN DIE STUDIE*

Om in 'n paar sinne die resultate van hierdie studie saam te vat, is 'n haas onmoontlike taak - te veel uiteenlopende waarnemings kan van die resultate van die studie gedoen word.

Van die belangrikste is die waarneming dat daar baie ruimte vir die opgradering van fiskale data in Suid-Afrika is. Soos reeds voorheen genoem was die gebrek aan bruikbare en betroubare data 'n groot kopseer in die studie en moes baie inligting self bereken word wat natuurlik 'n groot mate van subjektiwiteit aan die resultate koppel. Dit is daarom verblydend dat verneem word dat die Kantoor van die Rekenmeester-Generaal in die Departement van Staatsbesteding nou daadwerklike pogings aanwend met hulle projek genoem "Vunlindlela" om een bron van owerheids-finansiële data daar te stel wat alle gebruikers van owerheidsdata kan gebruik.

Daar word voorgestel dat soveel as moontlik inligting aan beleidmakers en analiste beskikbaar gestel behoort te word. Inligtingstelsels behoort eerder verder uitgebrei as verklein te word. Suid-Afrika sal oor 'n jaar of twee, wanneer die nuwe GFS-Handleiding van die IMF beskikbaar gestel word, in daardie rigting moet beweeg, om tred te hou met internasionale verwickelinge. Dit mag egter 'n aantal jare duur om die hervormings ten volle te implementeer, en in die oorgangsfase word voorgestel word dat die Departement van Finansies en die SARB met vrug die volgende indikatore, soos ontwikkel in hierdie studie gebruik:

I. Uiteers bruikbare en bruikbare indikatore:

- (1) Die lopende saldo (reeds in gebruik);
- (2) Die primêre saldo (reeds in gebruik);
- (3) Die staatskuld tot BBP-verhouding (reeds in gebruik);
- (4) Die leningsbehoefte (reeds in gebruik);
- (5) Die primêre belastinggapings (indien verdere verhoging in belasting voorgestel word in die toekoms);

- (6) Die indikatore vir die meet van die fiskale impak;
- (7) Die indikatore vir die meet van diskresionêre veranderinge;
- (8) Die sikliese aangepaste indikator;
- (9) Die sikliese neutrale indikator;

II. Bruikbare indikatore (wat met sorg gebruik kan word):

- (10) Die reële en operasionele saldo's;
- (11) Die GEAR-aangepaste en ander geweegde saldo's;

III. Indikatore – bruikbaar, maar verdere navorsing is nodig:

- (12) Die omvattende balansstaat vir die owerheid en die netto waarde-konsep, asook ander verwante indikatore.

Indikatore (1) tot (9) hierbo sal die Mediumtermyn Fiskale Raamwerk (óf die MTEF) van die owerheid beïnvloed indien dit, addisioneel tot die konvensionele begrotingstekort, gebruik word. Dit sal egter 'n meer volledige prentjie van fiskale beleid en die uitkoms van toekomstige beleidsveranderinge vir die beleidmaker en analis aantoon.

7.4 MOONTLIKE VERDERE NAVORSING

Hierdie studie kan verder uitgebrei word deur:

- (i) Die alternatiewe begrotingsindikatore wat in hierdie studie ontwikkel is te toets teen die agtergrond van die Medium Termyn Begrotingsraamwerk van die owerheid.
- (ii) Meer navorsing moet ook gedoen word ten opsigte van die ontwikkeling van strukturele begrotingsindikatore (skakel aan by die siklies-aangepaste en ander indikatore om die impak van fiskale beleid te meet wat in die studie bereken is).
- (iii) Meer navorsing behoort ten opsigte van die omvattende balansstaat vir die owerheid en die ontwikkeling van die verskillende netto waarde-konsepte (en

ander verwante indikatore) wat daarmee verband hou, gedoen te word. Suid-Afrika het egter eers nodig om die stelsel van owerheidsinligting radikaal te hervorm. Die volgende stappe word aanbeveel: (a) die GFS-aanbevelings van die IMF behoort geïmplementeer te word (dit is die beweging vanaf kontant-na die “accrual”-metode van rekeninghouding; (b) alle vlakke van owerheid moet een gesamentlike inligtingstelsel gebruik; en (c) die publikasie van die data moet verbeter (beide die kwaliteit en tydigheid daarvan).

Die slotsom waartoe daar in hierdie studie gekom is, is dat meer as net die konvensionele begrotingstekort gebruik behoort te word om fiskale analise in Suid-Afrika te doen. In die eerste hoofstuk van hierdie studie is die hipotese gestel dat alternatiewe begrotingstekorte empiries ontwikkel moet word omdat die konvensionele definisie nie 'n goeie aanduiding gee van die impak van fiskale beleid op die Suid-Afrikaanse ekonomie nie. Daar is in hierdie doel geslaag en die groot aantal alternatiewe indikatore wat hier ontwikkel is behoort bereken en beskikbaar gestel te word. Die volgende stappe word aanbeveel:

Stap 1: Die fokus behoort te wees op die begrotingsaldo van die Algemene Owerheid en nie die Nasionale (en Provinsiale) Owerhede nie – veral wat betref die ontwikkeling van die MTEF en ander owerheidsbeleidsdoelwitte (soos algemeen deur die Europese Unie gebruik word). Dit kan mettertyd uitgebrei word om die breër Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap in te sluit.

Stap 2: Ontwikkel 'n 5-jaar program (gegewe die sukses van die “Vunlindlela”-projek van die Ministerie van Finansies) om volledig na die IMF se voorgestelde GFS-basis van rekeninghouding vir alle vlakke van die owerheid te beweeg. Dit behoort die volle gebruik van die “accrual”-metode in te sluit. Indien nodig, behoort tegniese bystand van internasionale organisasies soos die IMF, die Wêreldbank of die Europese Unie vir die bespoediging van hierdie veranderinge verkry te word.

Stap 3: Die alternatiewe indikatore wat in hierdie studie vir Suid-Afrika ontwikkel is behoort verder uitgebrei te word en met beter kwaliteit data ondersteun word. Die

openbaarmaking van die inligting is van groot belang.