Beplanning van toekomstige ekonomiese ontwikkeling met besondere verwysing na kapitaalvorming, monetêre beleid en werkgeleentheidskepping

Simon S. Brand

Voorsitter: Ekonomiese Adviesraad van die Eerste Minister, Pretoria

Verwerking van referaat gelewer tydens die simposium 'RSA — Sy mense en hulle toekoms' gereël deur die RGN, Pretoria, Oktober 1979

Planning future economic development with special reference to capital formation, monetary policy and the creation of job opportunities Planning is discussed as centralized control of the rate and the direction of economic growth. Although such total central control does not exist, and is not pursued in South Africa, and the role of the free market mechanism is increasingly recognized, a certain degree of government participation in the country's economy is inevitable, particularly to help to realize the evolving national strategy. Short term objectives of economic policy focus on satisfactory growth in gross domestic product, price stability and external balance, while long term objectives aim at maintaining economic growth, employment opportunity, acceptable distribution of income, geographic spread of economic activities, adequate provision of collective goods and services and protection against external economic threat. Due to increasing unemployment creation of jobs is particularly important as a consideration for investment by both the private and public sectors. Three simulations done for the latest economic development programme for South Africa for the period 1978 – 1987 and the implications of different outcomes are discussed. Even if the most favourable forecast applies, an unacceptably high unemployment rate can still be expected. *S. Afr. J. Bus. Mgmt* 1980, 11: 9 – 15

Beplanning word bespreek as gesentraliseerde beheer van die koers en die rigting van ekonomiese groei. Alhoewel sodanige volkome sentrale beheer nie in Suid-Afrika bestaan of nagestreef word nie en nuwe klem val op die rol van die vrye markmeganisme, is 'n sekere mate van owerheidsdeelneming in die landse ekonomie onvermydelik, veral ook om die ontplooiende nasionale strategie te help verwesenlik. Doelwitte in ekonomiese beleid is op die korttermyn gerig op 'n bevredigende groeikoers in die bruto binnelandse produk, prysstabiliteit en eksterne ewewig, terwyl langtermyn doelstellings klem plaas op handhawing van ekonomiese groeikoers, werkvoorsiening, aanvaarbare verdeling van inkome, geografiese verspreiding van ekonomiese bedrywighede, voorsiening van voldoende kollektiewegoedere en dienste en versekering teen eksterne ekonomiese bedreigings. Weens stygende werkloosheid is veral werkvoorsiening van groot belang by investering deur sowel die private as die openbare sektore. Drie simulاسies wat vir die jongste ekonomiese ontwikkelingsprogram vir Suid-Afrika oor die tydperk 1978 – 1987 en die implikasies van verskillende uitkomstes gedoen is, word bespreek. Maar selfs as die gunstigste vooruitskatting geld, kan 'n onaanvaarbaar hoë werkloosheidskoers nog verwag word.

S.-Afr. Tydskr. Bedryfsl. 1980, 11: 9 – 15

S.S. Brand

Voorsitter: Ekonomiese Adviesraad van die Eerste Minister, Privaatsak X455, Pretoria 0001 Suid-Afrika

Ontvang 29 November 1979

Ekonomiese beplanning in Suid-Afrika

Om 'n misverstand te vermy oor die wyse waarop die ekonomiese stelsel in Suid-Afrika werk, of veronderstel is om te werk, moet dit uit die staanspoor duidelik gemaak word wat verstaan word onder die term 'beplanning'. Soos dit in die titel van hierdie bespreking gebruik word, kan dit, sonder verdere toeligting, maklik begryp word as 'n proses van '(c)entralized control of the ratio of accumulation and the principles guiding the directions of economic growth'.¹ In hierdie sin is beplanning dan 'n instrument ter ondersteuning van 'n stelsel waarin al die besluite oor wat geproduseer word, hoeveel geproduseer word en hoe dit gedoen word, deur 'n sentrale gesag geneem word.

So 'n ekonomiese stelsel bestaan nie in Suid-Afrika nie en vir sover mens 'n betreklik algemeen aanvaarde standpunt oor 'n saak soos hierdie kan identifiseer, is dit ook nie die bedoeling om so 'n stelsel na te streef nie. Trouens, in die afgelope aantal jare is daar in Suid-Afrika nogal 'n sterk verset teen die mate waarin die ekonomiese stelsel die kenmerke van so 'n sentrale-gesagsorde aangeneem het. Daar kan ook 'n opgeskerpte waardering van die rol van die markmeganisme waargeneem word in die benaderings van die regering tot die ekonomiese beleid, sowel in die algemeen as met betrekking tot spesifieke terreine soos die mannekrag-, wisselkoers-, nywerheids-, fiskale en monetêre beleid.

As 'n mens dus gesê het dat Suid-Afrika nie 'n sentraal-beheerde ekonomiese stelsel het, of dit nastreef nie, beteken dit nog glad nie dat hier 'n volmaakte vryemarkstelsel bestaan of nagestreef word nie. Daar bestaan in der waarheid 'n vry uitgebreide owerheidsdeelneming aan, en -ingryping in die werking van die Suid-Afrikaanse ekonomiese stelsel en selfs nadat dit verminder is in die mate wat volgens algemene instemming wenslik is, sal daar nog heelwat sulke deelname en ingryping oorbly. Soos elders, is daar immers in Suid-Afrika oorwegings in verband met die voorsiening van kollektiewe dienste, die bestaan van ekonomiese eksternaliteite en die neiging na ekonomiese magsvorming, wat altyd aanleiding gee tot owerheidsoptrede op die ekonomiese terrein. Die klem wat tans val op die formulering en ontplooiing van 'n nasionale strategie, in die betekenis van die gekoördineerde aanwending van die beskikbare middele om die gekose nasionale doelstellings te verwesenlik, maak dit ook onwaarskynlik dat die mark die uitsluitlike ekonomiese ordeningsmeganisme in Suid-Afrika sal word.

Wat wel verwag kan word, en realisties nagestreef kan word, is 'n stelsel waarin die individuele ekonomiese besluite in die grootste moontlike mate deur die markmeganisme gereël en gekoördineer sal word, maar waarin die inligting wat deur die markmeganisme deurgegee word en op grond waarvan daardie individuele besluite geneem sal word, deur owerheidsoptredes beïnvloed sal word. J.E. Meade beskryf so 'n stelsel as '... a structure in which there are certain environmental events and certain government controls continually affecting a number of economic variables (inside events) which in turn affect each other as they move through time'.^{2 p.147}

Aanvaar mens nou, enersyds, dat die owerheid sekere nasionale doelstellings nastreef, en andersyds, dat dit op 'n verskeidenheid van maniere die optrede van die individuele besluitnemers in die ekonomie (die verbruikers, produsente, investeerders, werkers, ens.) beïnvloed, dan is daar 'n klaarblyklike behoefte aan 'n meganisme wat so goed as moontlik sal verseker dat die owerheid se beïnvloeding van die individuele ekonomiese besluite die verwesenliking van die nasionale doelstellings in die hand sal werk, of minstens nie sal teenwerk nie. Meade stel dit so.^{2 p.147}

'The problem of optimal control of this system is to devise that movement of the governmental controls through time which, given the expected movement of the outside events and given the interrelationships between the various events, will make the system move through time in what the policy-makers judge to be the socially most desirable way'.

Juis so 'n opvatting van ekonomiese beplanning, of optimale beheer, lê ten grondslag van die nuwe benadering wat gevolg is by die opstelling van die jongste Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir Suid-Afrika.³ In die vorige Ekonomiese Ontwikkelingsprogramme is die klem veral geplaas op die ander funksie wat Meade vir die owerheid sien in die beïnvloeding van die ekonomiese stelsel, naamlik dié van die 'indicative planning'. In hierdie soort beplanning is dit in die eerste plek die bedoeling om die onsekerhede in die mark te verminder deur die daarstelling van '... information systems which reduce uncertainty by passing to producers the knowledge which consumers have about future demand conditions and passing to consumers the knowledge which producers have about future supply conditions'.^{2 p.150} Die 'plan', wat in Suid-Afrika die gestalte van die EOP aangeneem het, neem dus in hierdie funksie die plek van, of dien as 'n aanvulling tot 'n stelsel van termynmarkte waarin toekomsverwagtings van die deelnemers aan die mark verreken word.

Meads wys daarop dat nóg 'n 'indicative plan', nóg 'n stelsel van termynmarkte sekerheid kan gee oor die toekomstige verloop van die eksterne (of omgewings-) gebeurtenisse wat die ekonomiese stelsel beïnvloed. Die ondervinding met die toepassing van 'n stelsel van 'indicative planning' in Suid-Afrika het dit onderstreep dat hierdie soort beplanningstelsel ook nie ver kom met die vermindering van onsekerheid as dit nie vergesel word van 'n duidelike uiteensetting van die beoogde of waarskynlike verloop van die owerheidsoptrede wat 'n invloed op die stelsel uitoefen nie. Hoewel die EOP betreklik uitgebreid in die private sektor as 'n indikatiewe inligtings-

raamwerk gebruik is, soos dit die bedoeling was, is die vertroue daarin mettertyd ondermyn omdat die werklike verloop van die ekonomie in die geheel telkens afgewyk het van die verloop geprojekteer in die EOP. Dit was deels die gevolg van onvoorsienbare verwickelinge in die eksterne gebeurtenisse, maar ook van die feit dat die verloop van die owerheidsoptrede heel dikwels anders was as wat in die EOP veronderstel is.

Hoewel die funksies van 'n 'indicative plan' en dié van 'n 'control plan' in beginsel duidelik van mekaar te onderskei is, is dit vir die sukses van die eersgenoemde noodsaaklik dat dit aangevul word deur die laasgenoemde. Daarom word in die jongste EOP heelwat meer aandag as voorheen geskenk aan die verwantskappe tussen die optredes van die owerheid en die resultate wat die werking van die ekonomiese stelsel voortbring — anders gestel, tussen die doelstellings en die instrumente van die ekonomiese politiek. Die EOP sal ook sy indikatiewe funksie behou en sal hopelik met groter vertroue deur die individuele besluitnemers in die ekonomie gebruik kan word as 'n inligtingsraamwerk oor die moontlike toekomstige verloop van die ekonomie, sowel in die geheel as in sy bestanddele. In hierdie artikel sal die aandag egter veral toegespits wees op die insigte wat die EOP as 'n 'control plan' oplewer, dit wil sê as 'n sistematiese uiteensetting van die verwantskap tussen die owerheid se ekonomiese doelstellings, waaronder die skepping van werkgeleentheid, en sy optredes met betrekking tot kapitaalvorming en monetêre beleid.

Die doelstellings van die ekonomiese beleid

In die formulering en uitvoering van die ekonomiese beleid op die kort termyn is die doelwitte waarop gemik word gewoonlik 'n bevredigende groeikoers in die reële bruto binnelandse produk, prysstabiliteit en eksterne ewewig. Dit is ook dié doelwitte wat hulle op die kort termyn die geredelikste deur ekonomiese beleidsmaatreëls laat beïnvloed. Oor 'n langer termyn word sekere groothede en verhoudings wat op die kort termyn gegewe is, egter veranderlik en kom dus in aanmerking as doelstellings van die ekonomiese politiek, terwyl sommige van die korttermyn doelwitte na die agtergrond verskuif en in plaas van doelwitte in hulle eie reg te wees, die aard kry van voorwaardes vir die bereiking van die langtermyn doelstellings.

As langer termyn doelstellings vir die toekomstige ekonomiese ontwikkeling van Suid-Afrika kan dus aangemerk word die handhawing van 'n bevredigende ekonomiese groeikoers, die skepping van genoeg werkgeleentheid, 'n aanvaarbare verdeling van inkomes, 'n aanvaarbare geografiese verspreiding van die ekonomiese bedrywighede, 'n genoegsame voorsiening van kollektiewe goedere en dienste en 'n bevredigende versekering teen eksterne ekonomiese bedreigings. Die handhawing van prysstabiliteit en betalingsbalansewewig, wat op die kort termyn op die voorgrond staan, tel dan onder die voorwaardes vir die bereiking van hierdie langer termyn doelstellings.

Die genoemde langer termyn doelstellings is natuurlik nie onafhanklik van mekaar nie en in 'n volledige 'control plan' behoort elkeen afsonderlik, asook die onderlinge verwantskappe tussen hulle, hanteer te word. In die jongste EOP word veral die ekonomiese groeikoers, die

skepping van werkgeleentheid, die voorsiening van kollektiewe dienste en die versekering teen eksterne bedreigings uitdruklik hanteer. In ooreenstemming met die titel van hierdie artikel sal die klem hier veral op die werkverskaffingsdoelstelling geplaas word.

Die belangrikheid van die skepping van werkgeleentheid het in die jongste aantal jare sterk op die voorgrond getree vanweë die drastiese styging in die werkloosheid onder al die bevolkingsgroepe. Oor die tydperk 1970 tot 1977 het die beroepsbevolking na raming teen 'n gemiddelde jaarakoers van 2,3% gegroei. Die gemiddelde groeiakoers in die reële bruto binnelandse produk was oor dieselfde tydperk maar 3,8% per jaar en die werkverskaffing het derhalwe teen gemiddeld slegs 1,5% per jaar toegeneem.

Volgens die ramings in die jongste EOP, gebaseer op die verskil tussen die groeiakoerse van die beroepsbevolking en die werkverskaffing, het die werkloosheidsakoers onder al die bevolkingsgroepe saam, gevolglik gestyg van 3,0% in 1970 na 10,6% in 1977. (Al hierdie ramings het betrekking op die Republiek van Suid-Afrika, Transkei, Bophuthatswana en Venda saam.) By die vertolking van hierdie ramings moet onder meer daarmee rekening gehou word dat die aantal Swart werkers wat van buite die RSA, Transkei, Bophuthatswana en Venda in hierdie vier lande gewerk het, na raming afgeneem het van 500 000 in 1970 na 430 000 in 1977, en dat die betreklik onderontwikkelde omstandighede in sekere Swart state 'n lae beroepsdeelnameakoers onder die Swart bevolking in die hand werk. Sowel die vlak as die toename van die werkloosheidsakoers is dus in hierdie ramings eerder onder- as oorskat. Vir sover die lae beroepsdeelnameakoers onder die swartes enersyds voortspruit uit die gebrekkige stand van die ekonomiese ontwikkeling, en andersyds onbevredigende lae lewenspeile ten gevolg het, moet verwag word dat ekonomiese ontwikkelingsprogramme in die Swart state tot hoër beroepsdeelnameakoerse sal lei. Die behoefte aan die skepping van werkgeleentheid is dus groter as wat deur die werkloosheidstatistiek as sodanig weerspieël word. By die behandeling van die rol van die kapitaalvorming en die monetêre beleid in Suid-Afrika se toekomstige ekonomiese ontwikkeling, sal die implikasies vir die skepping van werkgeleentheid dus deurgaans vooropgestel word.

Kapitaalvorming

Die ekonomie in die geheel

Die handhawing van 'n bevredigende tempo van ekonomiese groei en werkgeleenthedskepping word dus in belangrike mate bepaal deur die omvang en produktiwiteit van die kapitaalvorming waartoe die betrokke volkshuishouding in staat is. Dit hang weer nie net af van die vermoë van die ekonomiese besluitnemers om produktiewe aanwendings vir kapitaal te vind nie, maar ook van die vermoë van die volkshuishouding om self te spaar en spare van elders af aan te trek. Die verhouding tussen die hoeveelheid kapitaal aangewend en die hoeveelheid spare self opgewerk, word weerspieël in die oorskot of tekort op die betalingsbalans in lopende rekening.

Omdat Suid-Afrika nog in ekonomiese opsig 'n ontwikkelende land is, met 'n groot onontginde ekonomiese potensiaal, is dit 'n kapitaalvoerland. Dit wil sê dat die produktiewe aanwendingsmoontlikhede vir kapitaal in

Suid-Afrika normaalweg die vermoë van die land om self spare op te wek, oorskry. Die normale toestand, altans wanneer die ekonomie ongeveer teen sy volle potensieel funksioneer, is dus dat die lopende rekening van die betalingsbalans 'n tekort toon wat gebalanseer word deur 'n netto invloeiing van buitelandse kapitaal.

Gedurende die sestigerjare het die Suid-Afrikaanse ekonomie van hierdie normale patroon afgewyk. Die spaargeneigdheid van die ekonomie het, na aanpassing vir konjunktuurinvloede, gedurende hierdie jare 'n stygende lyn gevolg. Daarbenewens is die beskikbare investeringsfondse so effektief aangewend dat 'n gemiddelde jaarlikse groeiakoers van sowat 6% in die reële BBP gehandhaaf kon word sonder dat daar in die geheel 'n wesenlike behoefte aan 'n netto invloeiing van buitelandse kapitaal ontstaan het. Die netto invloeiing wat daar wel was, het dit derhalwe moontlik gemaak om die land se buitelandse reserwes aanmerklik te vergroot.

Teen die einde van die sestigerjare het die stygende lyn van die konjunkturaangepaste spaargeneigdheid tot sy einde gekom. Die geringe daling in die gemiddelde spaargeneigdheid, van 23,1% oor die tydperk 1962 tot 1969 na 22,2% oor die tydperk 1970 tot 1977, kan aan die neergaande neiging in die konjunktuur toegeskryf word. In ag genome die hoë vlak wat dit reeds bereik het, is dit egter onwaarskynlik dat dit op die langer termyn veel verder kan styg.

In teenstelling tot die land se spaarvermoë het die kapitaalbehoefte van die Suid-Afrikaanse ekonomie in die jare sewentig aanmerklik toegeneem. Die bruto binnelandse vaste investering het in persentasie van die BBP gestyg van 21,6% oor die tydperk 1962 tot 1969 na 26,5% oor die tydperk 1970 tot 1977 en die land se behoefte aan 'n netto invloeiing van buitelandse kapitaal het gevolglik sterk toegeneem. Hierdie verwikkeling het vir 'n groot deel saamgeval met, eerstens, die algemene internasionale kapitaalskaarste wat deur die ru-oliekrisis van 1973 en daarna veroorsaak is, en tweedens, vanweë sowel politieke as ekonomiese redes, 'n agteruitgang in die aantreklikheid van die Suid-Afrikaanse ekonomie vir buitelandse beleggers.

Die hoër kapitaalbehoefte is dus veral weerspieël in 'n afname in die land se bruto buitelandse reserwes en 'n toename in die buitelandse korttermynlaste as gevolg van lenings wat aangegaan moes word om die betalingsbalans te ondersteun.

Die openbare sektor

Die hoër investeringsgeneigdheid van die Suid-Afrikaanse ekonomie in die jare sewentig, wat ook weerspieël is in 'n styging in die gemiddelde kapitaal-opbrengsverhouding van 2,33 in die jare sestig na 2,59 in die jare sewentig, kan wel vir 'n deel toegeskryf word aan die resessietoestand wat 'n groot deel van die tydperk gekenmerk het en gepaard gegaan het met aansienlike mate van onderbesette produksiekapasiteit. Vir 'n groot deel kan dit egter teruggevoer word na die skerp toename van die vaste investering in die openbare sektor, wat van 9,6% van die BBP in die jare sestig na 13,2% in die jare sewentig gestyg het. Hierdie neiging is veroorsaak deur 'n uitbreidingsgolf in die investering in die ekonomiese infrastruktuur, wat noodsaaklik was om voorsiening te maak vir die toekomstige vraag na infrastruktuurdienste,

asook in sekere regstreeks produktiewe bedryfstakke ten opsigte waarvan Suid-Afrika sensitief is vir buitelandse druk en derhalwe groter selfstandigheid nastreef.

Hoewel daar dus in die breek goeie regverdiging bestaan vir die uitbreidings in die openbare sektor se kapitaalvorming gedurende hierdie tydperk, is die regstreekse produktiwiteit van hierdie soort investeringe, in terme van sowel inkome- as werkgeleentheidskepping, in die algemeen laer as in die besondere sakektor. Een van die voorwaardes vir die verhoging van die ekonomiese groeikoers, asook van die tempo van werkgeleentheidskepping wat met enige bepaalde ekonomiese groeikoers gepaard gaan, is dus dat daar in die volgende aantal jare 'n verskuiwing in die investeringspatroon sal plaasvind van die openbare na die private sektor. Met die oog hierop is dit reeds in die Begrotingsrede van Maart 1979 as doelwit gestel om die aandeel van die openbare sektor in die bruto binnelandse vaste investering, wat in die jare sewentig gestyg het na oor die 50%, teen die middel van die jare tagtig af te bring na sowat 40%. Soos later in hierdie artikel aangedui sal word, is hierdie doelwit verwerk in die verloop van die openbare sektor se vaste investering wat vir die doeleindes van die jongste EOP aanvaar is.

Dit is belangrik om daarop te let dat so 'n aanpassing in die vlak van die openbare sektor se kapitaalbesteding, en die verwante verlaging in die uitbreidingskoers van die lopende owerheidsbesteding waarvoor ook in die EOP voorsiening gemaak word, nie slegs van die bestedingskant beskou kan word nie. Dit het ook besliste implikasies vir die ontvangstekant van die owerheidsfinansies. Die finansiering van die hoër vlak van die openbare besteding, wat in persentasie van die bruto binnelandse besteding gaan styg het van sowat 20% in 1950 na 30% in 1978, moes noodwendig 'n groter belastingdruk en 'n groter aanspraak deur die openbare sektor op die beskikbare spare maak.

Die gemiddelde belastingdruk, gemeet aan die persentasie wat die totale belastingopbrengs in die netto nasionale inkome uitmaak, het gestyg van 21,3% oor die tydperk 1961 tot 1970 na 25,3% oor die tydperk 1971 tot 1977. Nieteenstaande het die lopende oorskotte van die openbare owerhede in persentasie van hulle vaste investering, wat in die jare sestig gewoonlik oor die 40% beloop het en in 1963 selfs 70% was, in die jare sewentig na onder die 40% gedaal en in 1977 'n laagtepunt van 22,6% bereik. Tot betreklik onlangs het die selffinansieringsvermoë van die openbare korporasies 'n soortgelyke verloop getoon. 'n Al groter deel van die openbare sektor se finansieringsbehoefte moes dus in die binne- en buitelandse kapitaalmarkte gevind word in regstreekse mededinging met die private sektor, of deur krediet by die monetêre banksektor op te neem.

Dit lê voor die hand dat indien die vlak van die openbare sektor se besteding verlaag sou word, 'n ooreenstemmende aanpassing sal moet plaasvind in die finansieringsaansprake van die openbare sektor. Word die totale belastingdruk en die aanspraak van die openbare sektor op die beskikbare spare nie tegelykertyd verlig nie, dan sal sowel die gewilligheid as die vermoë van die private sektor om die bestedingsmomentum by die openbare sektor oor te neem, ernstig aan bande gelê wees. In die EOP moes dus ook hiervoor voorsiening gemaak word

deur gepaste veronderstellings oor die betrokke owerheidsoptredes.

Die ondernemingsektor

Die investerings- en finansieringsneigings in die openbare sektor het dus 'n belangrike rol gespeel in die neiging tot kapitaalverdieping en groter afhanklikheid van eksterne finansiering wat die Suid-Afrikaanse ekonomie gedurende die grootste deel van die jare sewentig gekenmerk het. Dit was egter nie uitsluitlik daarvoor verantwoordelik nie. Hoewel die reële private vaste investering oor die tydperk 1970 tot 1977 maar teen 'n gemiddelde jaarcoers van 0,7% gestyg het, vergeleke met 7,7% oor die tydperk 1960 tot 1969, het die kapitaal-arbeidsverhouding in die ondernemingsektor in die eersgenoemde tydperk met 5,1% per jaar gestyg, teenoor 2,7% per jaar in die laasgenoemde tydperk. Oor dieselfde twee tydperke was die jaarlikse styging in die kapitaal-produksieverhouding 2,7 en -0,6%, onderskeidelik. Uitgesonder die sektor elektrisiteit, gas en water asook sekere dienste, het hierdie neigings hulle in vrywel al die bedrywe van die ondernemingsektor voorgedoen. Terselfdertyd het die ondernemingsektor se vermoë om uit eie middele sy uitbreidings te finansier, agteruitgegaan. In die jare sestig (1960 - 1969) het die maatskappybesparing 18,4% van die bruto vaste investering van hierdie sektor beloop, maar in die jare sewentig (1970 - 1977) het hierdie persentasie gedaal na 16,4%.

Die verlaging van die belastingdruk wat, soos reeds genoem, in die komende jare nodig sal wees in ooreenstemming met die verlaging in die vlak van die openbare sektor se kapitaalvorming, (en in die geval van die staatsake-ondernemings en openbare korporasies die realistieser tarief- en prysbeleid wat in die afgelope paar jaar in werking gestel is), sal ongetwyfeld 'n groter interne finansieringsvermoë in die ondernemingsektor in die hand werk. Uit die genoemde neigings tot kapitaalverdieping wat in die ondernemingsektor plaasgevind het, blyk egter dat daar ook in die besonder gelet sal moet word op owerheidsoptredes wat die keuse van die individuele ekonomiese besluitnemers tussen minder en meer kapitaalintensiewe produksierigtings, en tussen minder en meer kapitaalintensiewe produksiemetodes binne elke sektor van die ekonomie, beïnvloed.

Een soort owerheidsoptrede wat hierdie keuses beïnvloed, is dié wat verband hou met die benutting van die arbeid. Die aanpassings in loonvlakke wat veral sedert 1973 plaasgevind het met die oog op die vermindering van die inkomeverstelle tussen werkers van die verskillende bevolkingsgroepe, het ongetwyfeld daartoe bygedra dat die arbeidskoste per produksie-eenheid gestyg het. Dit tel dus onder die faktore wat die keuse van minder arbeidsintensiewe produksierigtings en -metodes begunstig het. In ag genome die groter dringendheid wat die skepping van werkgeleentheid gaan aanneem het, is dit dus ongetwyfeld noodsaaklik dat die loonbeleid in die toekoms groter ag sal slaan op die verband tussen die arbeidsproduktiwiteit en -vergoeding. Vir die vermindering van inkomeverstelle sal daar dus sterker gesteun moet word op die vertikale beweeglikheid van werkers van al die bevolkingsgroepe en minder op arbitrêre loonverhogings op die laer vlakke. Vir sover die moontlikheid hiervan deur owerheidsoptredes bepaal word, behoort die aanvaar-

ding deur die regering van die betrokke aanbevelings van die Rieker- en Wiehahnkommissies so 'n klemverskuiwing in die hand te werk.

Die loonpolitiek as sodanig word egter slegs in beperkte mate deur die owerheid beheer. Daar is wel 'n hele reeks van owerheidsmaatreëls wat die aanwending van arbeid administratief reël en wat gesamentlik die uitwerking het om die nie-loongedeelte van die arbeidskoste te verhoog. Hierdie soort maatreëls is pas grondig deur die Riekerkommissie ondersoek. In die EOP is van die veronderstelling uitgegaan dat die aanvaarding en toepassing van die aanbevelings van daardie kommissie onder meer die uitwerking sal hê om die nie-loonkoste wat met die aanwending van arbeid verband hou, te verlaag.

Die relatiewe aantreklikheid van die arbeid as 'n produksiefaktor word ook beïnvloed deur owerheidsopgetredes op die fiskale en monetêre terreine. Die uitwerking van hierdie soort opgetredes op die vermoë van die ekonomie om werkgeleentheid te skep, word tans ondersoek deur die Werkgroep oor 'n Nywerheidsstrategie vir Suid-Afrika. Omdat die monetêre beleid vir die aandag uitgesonder is in die titel van hierdie artikel, sal in daardie verband ook kortliks oorweeg word hoe die werkgeleentheidsdoelwit deur monetêre maatreëls beïnvloed word.

Die monetêre beleid

Sonder om toe te tree tot die hedendaagse ideëstryd oor die rol van die geld in die werking van die ekonomiese stelsel, kan daar verskillende maniere onderskei word waarop die monetêre beleid 'n invloed uitoefen op die verwesenliking van die verskillende doelstellings van die ekonomiese politiek. Namate die monetêre beleid ruimer geldskepping ten gevolg het, soos van 1972 tot 1976 in Suid-Afrika gebeur het as gevolg van die wyse waarop die owerheidsbesteding gefinansier is, beïnvloed dit byvoorbeeld die skepping van werkgeleentheid op twee maniere. Deur die rentekoerse laag te hou, begunstig dit die keuse van kapitaalintensiewer produksierigtings en -metodes, veral as daar terselfdertyd faktore is wat die koste van die arbeid verhoog. In 'n oop ekonomie soos Suid-Afrika s'n het 'n betreklik lae vlak van rentekoerse ook die implikasie dat dit die gebruik van buitelandse finansieringsbronne ontmoedig. Gepaard met die tekort op die lopende rekening van die betalingsbalans wat gewoonlik tydens 'n stygende konjunktuur aangeteken word, lê dit 'n betalingsbalansperk op die uitbreidingsfases van die ekonomie. Vir sover dit die gemiddelde langtermynegroei-koers van die ekonomie verlaag, belemmer dit ook die werkverskaffingsvermoë van die ekonomie.

In die besondere omstandighede wat in ongeveer die eerste helfte van die jare sewentig in Suid-Afrika ondervind is, het ook ander aspekte van die monetêre beleid in die spel gekom. Gegewe die toenemende aanspraak van die openbare sektor op die beskikbare spare, waarop vroeër in hierdie artikel gewys is, sou dit verwag kon word dat die rentekoerse skerp sou gestyg het. Omdat die openbare sektor sy deel van die binnelandse spare tot groot hoogte bekom het deur middel van die sogenaamde gevange mark, in die vorm van statutêr voorgeskrewe leningsheffings op persone en maatskappye, asook by wyse van belastingvoordele op sekere openbare beleggingsinstrumente, is die vlak van rentekoerse egter laer gehou

as wat dit andersins sou gewees het. Hierdie neiging is versterk deur maatreëls wat daarop gemik is om 'n betreklik gunstige rentekoersbedeling te verseker vir bepaalde groepe leners, soos die huisbewoners en die boere asook die nyweraars wat hulle in sekere ontwikkelingsgebiede gevestig het. Ook langs hierdie weë is die proses van kapitaalverdieping wat vroeër beskryf is, in die hand gewerk.

Vanweë die klaarblyklik belangrike invloed van die monetêre beleid op die bereiking van die doelstellings van die ekonomiese politiek, moes daar in die EOP ook uitdruklike veronderstellinge gemaak word oor die verloop van die owerheidsopgetredes op die monetêre gebied.

Samevatting

In hierdie artikel is 'n poging aangewend om in 'n kort bestek aan te dui hoe verskillende owerheidsopgetredes, in besonder dié wat betrekking het op die omvang en rigting van die vaste kapitaalvorming, die verwesenliking kan beïnvloed van die owerheid se ekonomiese doelstellings, in besonder dié ten opsigte van die skepping van werkgeleentheid. Binne die raamwerk van die nuwe benadering van 'control planning' wat in die eerste afdeling van die artikel beskryf is, is daar in die jongste EOP gepoog om die verloop van die betrokke owerheidsopgetredes wat versoenbaar sal wees met verskillende uitkomst te ten opsigte van die belangrikste ekonomiese doelstellings aan te dui.

Vir die doeleindes van die verskillende simulaties van die toekomstige verloop van die Suid-Afrikaanse ekonomie wat aldus uitgevoer is, moes daar in die eerste plek veronderstellinge gemaak word oor die verloop van sekere eksterne (of omgewings-) faktore wat die ekonomie sal beïnvloed. Hieronder tel die omstandighede in die ekonomie van Suid-Afrika se belangrikste handelsvennote, die prys van goud en van ru-olie en die toename in die beroepsbevolking oor die tydperk 1978 tot 1987 waarvoor die simulaties uitgevoer is.

Die simulaties toon eerstens, dat indien die lopende owerheidsbesteding en die bruto vaste investering van die openbare sektor, uitgedruk in konstante pryse, beperk kan word tot jaarlikse groei-koerse van 3,5 en 1,5%, onderskeidelik, 'n ewewig in die lopende rekening van die betalingsbalans by 'n nulsaldo bereik en gehandhaaf kan word. Anders gestel, sal met so 'n beperking van die openbare besteding die binnelandse spare en investering in ewewig kom, sonder dat daar oor die simulasietydperk in die geheel 'n behoefte sal wees aan 'n netto invloeiing van buitelandse kapitaal.

Tensy so 'n beperking van die openbare besteding gepaard gaan met 'n verligting van die belastingdruk, sal die ewewig tussen die binnelandse spare en investering egter gevind word by 'n groei-koers van gemiddeld slegs 3,6% per jaar in die reële BBP. Met so 'n lae ekonomiese groei-koers sal die werkverskaffing teen slegs 1,3% per jaar uitbrei. Die werkloosheidskoers sal gevolglik toeneem van 10,6% in 1977 na feitlik 22% in 1987. Die simulasie dui ten slotte daarop dat hierdie verloop van sake gepaard kan gaan met 'n gemiddelde jaarlikse styging van 6,6% in die BBP-deflator, en dat die nominale geldvoorraad teen sowat 10,8% per jaar sal moet groei om so 'n reële groei-koers en inflasiekoers te akkommodeer.

Die aangewese beleidsaanpassing wat gemaak kan word om te verbeter op die klaarblyklike onaanvaarbare uitkoms van hierdie eerste simulاسie, sou 'n verlaging in die belastingdruk in ooreenstemming met die verlaging in die vlak van die openbare besteding wees. In 'n tweede simulاسie is derhalwe ondersoek ingestel na die moontlike uitwerking van belastingtoegewings van sodanige omvang dat die owerheid steeds 'n bevredigende deel van sy kapitaalbesteding uit sy eie lopende oorskot sal kan finansier. Omdat aanvaar is dat die onlangse instelling van die algemene verkoopbelasting 'n permanente klemverskuiwing na indirekte belasting as 'n inkomstebron verteenwoordig, is die veronderstelde belastingtoegewings beperk tot direkte belastingen op maatskappye en individue.

Saam met die belastingtoegewings is in die tweede simulاسie ook voorsiening gemaak vir verskerpte uitvoerbevooringsmaatreëls ten einde 'n hoër groeikoers van die uitvoer na te streef as wat volgens die ondervinding van die verlede vereenselwig kan word met die veronderstelde ekonomiese omstandighede van Suid-Afrika se belangrikste handelsvennote, asook vir 'n buigsamer wisselkoersbeleid as waarvoor in die eerste simulاسie voorsiening gemaak is.

Die uitslag van die tweede simulاسie dui daarop dat die genoemde beleidsaanpassing die ekonomiese groeikoers kan laat styg na 4,5%. Dit behoort gepaard te gaan met 'n gemiddelde jaarlikse toename van 2,1% in die werkverskaffing, maar die werkloosheidskoers sal nog toeneem van 10,6% in 1977 na 15% in 1987. Volgens die simulاسie sou hierdie gunstiger werkverskaffingsresultaat bereik kan word sonder 'n aanmerklike verswakking in die saldo op die lopende rekening van die betalingsbalans, maar dit sal wel gepaard gaan met 'n verhoging van die inflasiekoers van 6,6 na 7,6% per jaar. Soos by die eerste simulاسie verg hierdie uitslag 'n konserwatiewe, maar akkommoderende monetêre beleid vir sover dit die toename van die nominale geldvoorraad aangaan.

In 'n derde simulاسie is van die veronderstelling uitgegaan dat dit moontlik sal wees om deur 'n nog intensiewer aansporing van die uitvoer, selfs 'n hoër uitvoergroeikoers te bereik as in die tweede simulاسie. Hierdeur styg die ekonomiese groeikoers verder na 5% en die groeikoers van die werkverskaffing na 2,5% per jaar, sodat die werkloosheidskoers slegs effens styg na 11,5% in 1987. Nòg die lopende rekening van die betalingsbalans, nòg die inflasiekoers word hierdeur ongunstig beïnvloed en die implikasies vir die monetêre beleid bly soos in die tweede simulاسie aangedui.

Die nabootsings in die EOP van die moontlike toekomstige verloop van Suid-Afrika se ekonomiese ontwikkeling dui dus daarop dat 'n beleid van strenge beperking van die openbare besteding, 'n ooreenstemmende verligting in die belastingdruk, 'n verskerpte uitvoerpoging en 'n konserwatiewe, maar akkommoderende monetêre beleid belangrike elemente kan wees in 'n ekonomiese ontwikkelings-'plan' vir Suid-Afrika wat daarop gemik is om groter inkomsegroei en werkgeleentheidskeping teweeg te bring as wat in die jongste verlede gedoen kon word. Die resultate van so 'n 'plan' met betrekking tot die lopende rekening van die betalingsbalans en die inflasiekoers vergelyk ook gunstig met die onlangse verloop van sake.

Die uitslag van selfs die gunstigste van die drie simulاسies is nog ontstellend vir sover dit die werkloosheidskoers betref. By die beoordeling van hierdie uitslag moet egter daarmee rekening gehou word dat die ekonometrie model waarop die EOP gebaseer is, nog nie volledig die uitwerking in ag kan neem van aanpassings in al die faktore wat die ondernemerskeuse tussen minder of meer arbeidsintensiewe produksierigtings en -prosesse beïnvloed nie. Aanpassings in die owerheid se manekragbenuttingsmaatreëls wat die effektiewe nie-loonkoste van die arbeid verlaag, en aanpassings in die owerheid se finansieringsbeleid wat daartoe mag lei dat die markrentekoerse die werklike koste van die kapitaal getrouer weerspieël, soos in vroeëre afdelings van hierdie artikel bespreek, kan byvoorbeeld daartoe meewerk dat 'n gegewe ekonomiese groeikoers vergesel sal word van 'n hoër tempo van werkverskaffing. Deur die breë beleidsaanpassings waarvoor in die EOP-simulاسies voorsiening gemaak is, aan te vul met sulke minder kwantifiseerbare, maar nie noodwendig minder belangrike beleidsaanpassings nie, kan 'n gunstiger werkverskaffingsresultaat as wat deur die simulاسies aangedui word, heel waarskynlik bereik word.

Die moontlikheid moet egter nie buite rekening gelaat word nie dat, selfs nadat al hierdie beleidsaanpassings gedoen is, daar steeds 'n onaanvaarbare hoë werkloosheidskoers sal wees. Om hierdie rede sal daar ook ondersoek ingestel moet word na gepaste maniere om so 'n oorblywende kern van werkloosheid op die langer duur bevredigend te hanteer.

Summary

Planning is discussed as a process of centralized control of the ratio of accumulation and of principles guiding the direction of economic growth; as a tool supporting a system in which all decisions relating to production are taken by a central authority.

Such a system neither exists, nor is envisaged in South Africa, and both in the public and the private sectors new attention is being paid to the role of the market mechanism in the economy in general, and in specific areas such as manpower, exchange rate, industry and fiscal and monetary policy. Even though the degree of government participation in the economy is being reduced, a considerable degree of such participation will continue, as in other countries, relating to matters such as provision of collective services, external economic influences, formation of economic power, and the implementation of the evolving national strategy.

What can be expected, however, is a system allowing individual economic decisions to be determined as far as is possible by the market mechanism, while the information in this market on which individual decisions are based, is influenced by government actions. This government influence and market mechanism should guide individual economic decisions towards the achievement of national objectives. This 'control planning' approach was the base of the latest Economic Development Programme (EDP) for South Africa, moving away from the 'indicative planning' on which previous EDPs were based. The 'indicative plan', aimed at reducing uncertainty, should be complemented by a 'control plan', which allows for changes in external circumstances and pays

more attention to the interaction between government actions and economic results. In this article, emphasis is on the insights provided by the EDP as 'control plan', particularly regarding employment opportunity, capital formation and monetary policy.

Short term objectives of economic policy focus on satisfactory growth in real gross national product, price stability and external balance; while certain ratios that are given in the short term, become variable in the long term and can become economic objectives, for example maintenance of a satisfactory economic growth rate, creation of enough job opportunities, an acceptable division of wealth, acceptable geographic spread of economic activities, provision of adequate collective goods and services, and protection against external economic threat.

Due to increasing unemployment among all population groups, creation of job opportunities has become a high priority for both the private and the public sectors, and this will play an important role in future economic development, capital formation and monetary policy. It is expected that economic development programmes for the emerging Black states will lead to higher employment rates in these areas.

Satisfactory economic growth and creation of employment opportunities depend on the degree and the productivity of capital formation, and on local and overseas savings attracted. As (economically) a developing country, South Africa is an importer of capital. In the 1960s ade-

quate investment funds allowed a 6% GDP growth rate without strain on foreign reserves, but in the 1970s decreased savings and increased capital needs, aggravated by economic and political factors and the international capital shortage caused by the oil crisis since 1973, have placed strain on foreign reserves and have made South Africa less attractive to foreign investors.

A reduction in tax pressure and in government investment which draws on available savings is essential to promote both the willingness and the ability of the public to make capital investments. Fiscal and monetary policies should also be aimed at promoting the relative attractiveness of labour as a production factor so as to encourage investment in more labour-intensive ways of production.

Three simulations done for the latest EDP for South Africa for the period 1978 to 1987 and the implications of different outcomes are discussed. Even if the most favourable forecast applies, an unacceptably high unemployment rate can still be expected.

Verwysings

- 1 NONE, Alex & NUTI, D.M. (eds) *Socialist economies: Selected readings*. Penguin Books: London, 1972, p.9.
- 2 MEADE, J.E. *The controlled economy*. George Allen & Unwin: London, 1971.
- 3 KANTOOR VAN DIE EKONOMIESE RAADGEWER VAN DIE EERSTE MINISTER. *Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek van Suid-Afrika*. Staatsdrukker: Pretoria, 1979.