

**BESTAANSBEVEILIGING:
'N EKONOMIESE PERSPEKTIEF**

deur

THEO VAN DER MERWE

voorgelê luidens die vereistes
vir die graad

DOCTOR LITTERARUM ET PHILOSOPHIAE

in die vak

EKONOMIE

aan die

UNIVERSITEIT VAN SUID-AFRIKA

PROMOTOR: PROFESSOR S VAN DER BERG

MEDE-PROMOTOR: PROFESSOR PJ MOHR

SEPTEMBER 1996

ABSTRACT

Social security is an important instrument of government to reduce the risks of economic insecurity to individuals and the community. Social security usually consists of social insurance (for example pensions, unemployment insurance and workmen's compensation) and social assistance (for example social pensions, disability grants and maintenance grants). In view of South Africa's low economic growth, high and rising unemployment, widespread poverty, skew distribution of income and the disintegration of the family, social security requires urgent attention. This issue is even more pressing during the political transition since most policy measures and institutions are reconsidered, while pressure on government expenditure increases.

This study commences with a discussion of basic aspects of social security, such as its definition, the rationale for social security in a market economy, the possible influence on economic behaviour, targeting, the financing of social security through a payroll tax and general taxation and the financing of a national pension fund.

One of the sources of information of social security is the experience of other countries in this regard. The second part, which constitutes the core of the study, involves a comparative study of social security. After a general discussion on comparative studies, the origin and development of social security in welfare states (the USA, Britain and the Netherlands) and developing countries (Chile, Mexico, Guatemala, Cuba and Sri Lanka) are studied. African countries and the "miracle" countries of the East also receive brief attention. The main emphasis is on equity and efficiency, and aspects such as affordability, financing, targeting, the extension of coverage, a negative income tax, traditional social security and specific programmes that could be of importance to South Africa.

In the last section the origin and development of and the fiscal scope for social security are discussed. Besides social insurance and assistance, programmes such as in-kind transfers, public works programmes and tax expenditure receive attention. Aspects of social security such as poverty alleviation, means testing, take-up rates, administration and corruption are discussed, while recommendations are made on topics such as a "voluntarily" national pension scheme, employment creation programmes and food stamps.

Key terms:

Social security; social insurance; social assistance; safety net; income maintenance; targeting; pensions; public works programmes; food stamps; payroll tax; economic behaviour; welfare states; developing countries; comparative studies; South Africa

OPSOMMING

Bestaansbeveiliging is 'n belangrike instrument in die hande van die owerheid om die risiko's van ekonomiese onsekerheid vir individue en die gemeenskap te verminder. Bestaansbeveiliging bestaan gewoonlik uit maatskaplike versekering (waaronder pensioene, werkloosheidsversekering en ongevalversekering) en maatskaplike bystand (byvoorbeeld maatskaplike pensioene, ongeskiktheidstoelaes en onderhoudstoelaes). In die lig van Suid-Afrika se lae ekonomiese groei, hoë en stygende werkloosheid, wydverspreide armoede, skewe verdeling van inkome en gesinsverbrotting, verg bestaanbeveiliging dringende aandag. Die aangeleentheid is des te dringender gedurende die politieke oorgangsperiode waartydens die meeste beleidsmaatreëls en instellings in heroorweging geneem word en daar voortdurend druk op die owerheid is om meer van die land se skaars bronne te gebruik.

Ter inleiding word enkele kernaspekte van bestaanbeveiliging bespreek, waaronder die definisie daarvan, die rasionaal vir bestaanbeveiliging in 'n markesekonomie, die moontlike invloed van bestaanbeveiliging op ekonomiese gedrag, die rol van teikenstelling, die finansiering van bestaanbeveiliging deur middel van 'n loonstaatbelasting en algemene belastinge en die finansiering van 'n nasionale pensioenfonds.

Een bron van inligting oor bestaanbeveiliging is die ervaring van ander lande op hierdie terrein. Die tweede gedeelte, wat die kern van dié studie is, behels 'n vergelykende studie van bestaanbeveiliging. Na 'n inleidende bespreking oor vergelykende studies in die algemeen, word die ontstaan en ontwikkeling van bestaanbeveiliging in welvaartstate (die VSA, Brittanje en Nederland) en in ontwikkelende lande (Chili, Mexiko, Guatemala, Kuba en Sri Lanka) bestudeer. Afrikalande en die "mirakel-lande" van die Ooste kry oorsigtelik aandag. Die nadruk in dié gedeelte val veral op billikheid en doeltreffendheid en aspekte soos bekostigbaarheid, finansiering, teikenstelling, uitbreiding van dekking, negatiewe inkomstebelasting, tradisionele bestaanbeveiliging en programme wat vir Suid-Afrika van betekenis kan wees.

In die laaste gedeelte word die ontstaan en ontwikkeling van en die fiskale ruimte vir bestaanbeveiliging in Suid-Afrika bespreek. Benewens maatskaplike versekering en bystand, kry programme soos *in natura* oordragte, openbare werke-programme (werkskeppingsprogramme) en belastinguitgawes aandag. Aspekte van bestaanbeveiliging soos armoedeverligting, die middeletoets, opneemkoerse, administrasie en korrupsie word bespreek en aanbevelings word onder meer gemaak ten opsigte van 'n "vrywillige" nasionale pensioenskema, werkskeppingsprogramme en voedselkoepons.

DANKBETUIGINGS

Die volgende instellings en persone word bedank vir hul bydrae tot hierdie proefskrif:

Die Sentrum vir Wetenskapontwikkeling vir geldelike bystand verleen vir hierdie navorsing. Menings en gevolgtrekkings in hierdie proefskrif is dié van die outeur en nie noodwendig dié van die Sentrum vir Wetenskapontwikkeling nie.

Die Universiteit van Suid-Afrika vir 'n toekenning uit die Buitelandse Doktorale Navorsingsfonds. Dit het 'n besondere reis in 1994 moontlik gemaak, waartydens individue en instansies in die VSA en Europa besoek is wat op die terrein van bestaansbeveiliging spesialiseer.

My promotors wat geduldig deur al my skryfwerk gelees het, met sinvolle voorstelle gekom en my grense versit het.

Willie le Roux vir hulp met figure.

Etricia de Villiers wat met 'n glimlag 'n naald in 'n hooimied kan vind.

Elna van Rensburg vir die finale versorging van tikwerk, die bereidwilligheid om te help, te ondersteun en te bemoedig en wat nie skaam is vir werk nie.

My ouers vir hulle ondersteuning.

Liesbet wat alles maar verdra het.

Christof en Rikus vir hul inspirasie en die tye wat hulle sonder pa moes klaarkom en sy nukke moes verduur.

Martie vir al die geduld, verdraagsaamheid, ondersteuning en liefde.

Aan die Here kom die lof toe ... Psalm 28: 6.

*Bemide
anders as die rykes wil,
bemin ons nie die armoede nie.
Ons, ek en jy,
sal dit uitruk soos 'n verrotte tand
wat tot hiertoe geknaag het aan die hart van die mens.*

Pablo Neruda

(Chileense digter - 'n strofe uit die gedig *La Pobreza*, in Afrikaans
vertaal deur G van der Linde.)

Vir Martie, Christof en Rikus

Inhoudsopgawe

Bladsy

ABSTRACT	ii
OPSOMMING	iii
HOOFSTUK 1 PROBLEEMSTELLING EN UITEENSETTING VAN STUDIE.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Regverdiging vir 'n studie oor bestaansbeveiliging	1
1.2.1 Doeltreffendheidsfunksie	1
1.2.2 Billikheidsfunksie	2
1.2.3 Risikoverminderende aspek	2
1.2.4 Bestaansbeveiliging en skaars bronne	2
1.2.5 Ekonomiese groei en bestaansbeveiliging	3
1.2.6 Bestaansbeveiliging en die moderne staat	3
1.2.7 Bestaansbeveiliging en selfvervulling	4
1.2.8 Bestaansbeveiliging en ideologie	5
1.3 Die oogmerk van hierdie studie	5
1.4 Uiteensetting van die studie	7
DEEL I KERNASPEKTE VAN BESTAANSBEVEILIGING	8
HOOFSTUK 2 DIE DEFINISIE VAN BESTAANSBEVEILIGING	9
2.1 Die konsep bestaansbeveiliging	9
2.2 Definisie	10
2.2.1 Inleiding	10
2.2.2 Owerheidsaksies en bestaansbeveiliging	11
2.2.3 Onderskeid tussen doelstellings en beleidsmaatreëls	14
2.2.4 'n Eng teenoor 'n breë definisie	18
2.2.5 Die regte wat uit bestaansbeveiliging voortspruit	20
2.2.6 Definisies van bestaansbeveiliging vir vergelykende studies	24
2.2.7 Die definisie van bestaansbeveiliging wat in hierdie studie gebruik word	29
HOOFSTUK 3 DIE RASIONAAL VIR BESTAANSBEVEILIGING	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Die rasionaal vir owerheidsinmenging	30
3.2.1 Markmislukkings	31
3.3 Markmislukkings en bestaansbeveiliging	37
3.3.1 Die billikheidsaspek van bestaansbeveiliging	38
3.3.2 Die risikoverminderende aspek van bestaansbeveiliging	40
3.3.3 Die doeltreffendheidsaspek van bestaansbeveiliging	41
3.4 Owerheidsmislukking	51
3.5 Enkele gedagtes rondom die welvaartstaat	54
3.5.1 'n Rasionaal vir die welvaartstaat	55
3.5.2 'n Definisie van die welvaartstaat	56
3.5.3 Verskillende teorieë oor die rol van die owerheid in die ekonomie	59

3.6	Groei of herverdeling?	64
3.7	Samevattende opmerkings	66
HOOFSTUK 4 BESTAANSBEVEILIGING EN EKONOMIESE GEDRAG		68
4.1	Inleiding	68
4.2	Die aanbod van arbeid	69
4.2.1	Ure gewerk	73
4.2.2	Aftrede	74
4.2.3	Werkywer en afhanklikheid van welsyn	75
4.3	Besparing	79
4.3.1	Besparing en ekonomiese groei	79
4.3.2	Motiewe vir besparing en kort-horisonmodelle	80
4.3.3	'n Eenvoudige lewensiklusmodel	81
4.3.4	Die veelvuldige-generasiemodel	84
4.3.5	'n Ten-volle-befondste- teenoor 'n nie-befondste-pensioenskema	86
4.3.6	Objektiwiteit en veranderende persepsies oor "waarheid"	89
4.4	Ander moontlike newe-effekte van bestaansbeveiliging	90
4.4.1	Arbeidskoste en internasionale mededingendheid	90
4.4.2	Die opneem van voordele	92
4.4.3	Invloed op die gesin	93
4.5	Moontlike positiewe gevolge van bestaansbeveiliging	93
4.6	Private voorsiening en owerheidsfinansiering	94
4.7	Koepons en <i>in natura</i> oordragte teenoor kontantoordragte	95
4.8	Wanadministrasie en administratiewe koste	96
4.9	Samevattende opmerkings	96
HOOFSTUK 5 TEIKENSTELLING		99
5.1	Inleiding	99
5.2	Die definisie van teikenstelling	100
5.3	Die voordele van teikenstelling	101
5.4	Die koste van teikenstelling	101
5.4.1	Administratiewe koste	102
5.4.2	Negatiewe aansporings	103
5.4.3	Politiese koste	105
5.5	Identifisering van die teikengroep	107
5.6	Metodes van teikenstelling	111
5.6.1	Individuele waarderingsmeganismes	111
5.6.2	'n "Gemagtigde" middeletoets	113
5.6.3	Self-teikenstellingsmeganismes	115
5.7	Die meting van die doeltreffendheid van teikenstelling	116
5.8	Aansporings vir amptenare	119
5.9	Die rol van teikenstelling	119
5.10	Samevattende opmerkings	120
HOOFSTUK 6 DIE FINANSIERING VAN BESTAANSBEVEILIGING		121
6.1	Inleiding	121
6.2	Belasting en herverdeling	122
6.2.1	Die afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid	122
6.2.2	Herverdeling deur middel van owerheidsinkomste of -uitgawes	123
6.2.3	Belastingvestiging	124

6.2.4	Bronne van finansiering	124
6.3	Die finansiering van maatskaplike versekering	125
6.3.1	Loonstaatbelasting	125
6.3.2	Die finansiering van pensioene.....	130
6.3.3	Werkloosheids- en ongevalleversekering.....	133
6.4	Die finansiering van maatskaplike bystand en kategorieese oordragte	133
6.5	Belastinguitgawes.....	133
6.6	Private finansiering	135
6.7	Negatiewe inkomstebelasting.....	135
6.8	Samevattende opmerkings	139

DEEL II INTERNASIONALE ONDERVINDING 140

HOOFSTUK 7 VERGELYKENDE STUDIES..... 141

7.1	Inleiding	141
7.2	Die voordele van vergelykende studies	141
7.3	Moontlike tekortkominge	144
7.4	Vergelykende studies en die ontwikkelingsvlakke van lande	147
7.4.1	Die klassifikasie van lande volgens ontwikkelingsvlakke.....	147
7.4.2	Die relevansie van ontwikkelingsvlak by vergelykende studies	148
7.5	Samevattende opmerkings	151

HOOFSTUK 8 ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN ENKELE WELVAARTSTATE: GEVALLESTUDIES 152

8.1	Inleiding	152
8.2	Die lande wat by die ondersoek ingesluit word	152
8.2.1	'n Klassifikasie van welvaartstate.....	153
8.2.2	Die lande wat by die ondersoek ingesluit word.....	157
8.3	Ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in welvaartstate	158
8.3.1	Vroeë geskiedenis	159
8.3.2	Meer resente geskiedenis	163
8.4	Die VSA	165
8.4.1	Inleiding	165
8.4.2	Die VSA as sloerder	165
8.4.3	Die aanloop tot die <i>Social Security Act</i>	167
8.4.4	Die houding van die VSA jeens bestaansbeveiliging	170
8.4.5	Die <i>Social Security Act</i> en verder	171
8.4.6	Die voedselkoeponstelsel	175
8.4.7	Werkskeppingsprogramme.....	176
8.4.8	Die VSA en armoedeverligting	178
8.4.9	Slotopmerkings.....	179
8.5	Die Verenigde Koninkryk	180
8.5.1	Inleiding	180
8.5.2	Aanloop tot die Beveridge-verslag	181
8.5.3	Die Beveridge-verslag	183
8.5.4	Kritiek op die Beveridge-verslag	189
8.5.5	Verwikkelinge sedert die Beveridge-verslag tot en met die tagtigerjare	191
8.5.6	Werkskeppingsprogramme.....	193
8.5.7	Slotopmerkings.....	194

8.6	Nederland	195
8.6.1	Inleiding	195
8.6.2	Die aanloop tot bestaansbeveiliging in Nederland	196
8.6.3	Die Tweede Wêreldoorlog en daarna	196
8.6.4	Bestaansbeveiliging en armoede in Nederland	199
8.6.5	Meer onlangse verwickelinge	200
8.6.6	Slotopmerkings	201
8.7	Patrone in die ontwikkeling van bestaansbeveiliging	202
8.8	Samevattende opmerkings	203

HOOFSTUK 9 BEOORDELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN WELVAARTSTATE

206

9.1	Inleiding	206
9.2	Bestaansbeveiliging uit 'n doeltreffendheidsoogpunt	206
9.2.1	Bekostigbaarheid	207
9.2.2	Ekonomiese doeltreffendheid	214
9.3	Bestaansbeveiliging vanuit 'n billikheidsperspektief	219
9.3.1	Herverdeling in die VSA	221
9.3.2	Herverdeling in die Verenigde Koninkryk	225
9.3.3	Herverdeling in Nederland en ander Europese lande	227
9.4	Die finansiering van bestaansbeveiliging	229
9.4.1	Tendense in enkele welvaartstate	229
9.4.2	Die bydraebeginsel	232
9.4.3	Die loonstaatbelasting	232
9.4.4	Bydrae tot die vestiging van finansiële markte	235
9.5	Programme wat in ontwikkelde lande aangetref word	235
9.6	'n Voedselkoeponstelsel: 'n program wat vir Suid-Afrika van betekenis kan wees ...	239
9.6.1	Voor- en nadele	239
9.6.2	Voedselkoepons, voedsel of kontant?	240
9.7	Die eienskappe van bestaansbeveiliging in welvaartstate	241
9.8	Welvaartstaat - Quo Vadis?	242
9.9	Wat kan ontwikkelende lande by ontwikkelde lande leer?	245
9.10	Samevattende opmerkings	246

HOOFSTUK 10 DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN ENKELE ONTWIKKELENDE LANDE: GEVALLESTUDIES

249

10.1	Inleiding	249
10.1.1	Die lande wat by die ondersoek ingesluit word	249
10.1.2	Afrikalande	250
10.1.3	Asiatiese lande	250
10.1.4	Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande	251
10.2	Afrikalande	252
10.2.1	'n Kort opsomming van die ervaring van twee Afrikalande	253
10.2.2	Samevattende opmerkings	254
10.3	Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande	254
10.3.1	'n Klassifikasie van Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande	254
10.3.2	Chili: 'n pioniersland met stratifikasie	258
10.3.3	Mexiko: 'n land met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel	270
10.3.4	Guatemala: 'n land wat bestaansbeveiliging in 'n later stadium ingestel het	277
10.3.5	Kuba: 'n pioniersland met stratifikasie en 'n sentraal beheerde ekonomie ...	280

10.4	Asiatiese lande	285
10.4.1	Sri Lanka: 'n land wat volgens sleutelaanwysers goed geprester het.....	285
10.4.2	Enkele ander Asiatiese lande	292
10.5	Samevattende opmerkings	293

HOOFSTUK 11 BEOORDELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN ONTWIKKELENDE LANDE..... 295

11.1	Inleiding	295
11.2	Bestaansbeveiliging uit 'n doeltreffendheidssoogpunt	295
11.2.1	Beskostigbaarheid.....	295
11.2.2	Ekonomiese doeltreffendheid	300
11.3	Bestaansbeveiliging vanuit 'n billikheidsperspektief.....	311
11.4	Die finansiering van bestaansbeveiliging	316
11.4.1	Die loonstaatbelasting.....	317
11.4.2	Ander belasting	322
11.4.3	Die finansiering van pensioene.....	323
11.5	Bestaansbeveiligingsprogramme wat in ontwikkelende lande aangetref word	325
11.5.1	Tradisionele of informele bestaansbeveiliging	325
11.5.2	Die belangrikheid van die verskillende tipe programme	328
11.5.3	Programme wat op die uitbreiding van dekking gerig is.....	337
11.5.4	Werkskeppingsprogramme.....	341
11.6	Bestaansbeveiliging en hervorming	344
11.7	Samevattende opmerkings	345

DEEL III SUID-AFRIKA EN BESTAANSBEVEILIGING..... 349

HOOFSTUK 12 DIE SOSIALE EN EKONOMIESE OMGEWING EN DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN SUID-AFRIKA..... 350

12.1	Inleiding.....	350
12.2	Die ekonomiese en sosiale omgewing	350
12.2.1	Ekonomiese groei.....	351
12.2.2	Werkloosheid	353
12.2.3	Armoede.....	355
12.2.4	Die inkomeverdeling	357
12.2.5	Gesinsverbrokkeling	358
12.2.6	Die rol van bestaansbeveiliging.....	359
12.2.7	Die fiskale ruimte.....	359
12.3	Ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika.....	369
12.3.1	Voor-koloniale periode en Nederlandse bewind	369
12.3.2	Britse bewind	370
12.3.3	Die Boererepublieke.....	372
12.3.4	Die periode na die Anglo-Boereoorlog	374
12.3.5	Die apartheidsperiode.....	378
12.4	Samevattende opmerkings	381

HOOFSTUK 13 DIE BESTAANSBEVEILIGINGSTELSEL VAN SUID-AFRIKA 383

13.1	Inleiding.....	383
------	----------------	-----

13.2	Die komponente van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel.....	384
	13.2.1 Maatskaplike versekering	384
	13.2.2 Maatskaplike bystand	399
	13.2.3 <i>In natura</i> oordragte.....	409
	13.2.4 Spesiale owerheidsprojekte	412
	13.2.5 Tradisionele bestaansbeveiliging.....	417
	13.2.6 Belastinguitgawes	418
	13.2.7 Maatskaplike dienste	421
13.3	Enkele belangrike aspekte van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel.....	422
	13.3.1 Armoedeverligting.....	422
	13.3.2 Dekking verleen.....	424
	13.3.3 Die opneemkoers	425
	13.3.4 Administrasie en korrupsie	426
	13.3.5 Teikenstelling.....	428
	13.3.6 Afhanklikheid.....	432
	13.3.7 Bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag	432
	13.3.8 Die vlakke van voordele.....	433
	13.3.9 Die koste en finansiering van bestaansbeveiliging	435
	13.3.10 Die rol van verskillende owerheidsvlakke	436
	13.3.11 Bestaansbeveiliging en die HOP	440
	13.3.12 Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn	440
13.4	Geheel-beoordeling en verwagte toekomstige verloop	441
HOOFSTUK 14 OPSOMMING EN AANBEVELINGS		445
14.1	Inleiding	445
14.2	Die rol van vergelykende studies.....	446
14.3	Die definisie van bestaansbeveiliging	446
14.4	Die rol van bestaansbeveiliging.....	447
14.5	Bestaansbeveiliging in Suid-Afrika	448
	14.5.1 Die behoefte	448
	14.5.2 Die fiskale ruimte.....	449
	14.5.3 Maatskaplike versekering	449
	14.5.4 Maatskaplike bystand	449
14.6	Doeltreffendheid en billikheid	450
	14.6.1 Bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag	451
	14.6.2 Bestaansbeveiliging en billikheid	455
14.7	Die rol van teikenstelling	457
	14.7.1 Identifisering van die teikengroep	457
	14.7.2 Die nadele van teikenstelling	458
14.8	Die finansiering van bestaansbeveiliging	458
	14.8.1 Die koste van bestaansbeveiliging.....	458
	14.8.2 Die bronne van inkomste.....	460
14.9	Die rol van verskillende owerheidsvlakke	465
14.10	Die omvang van die dekking wat verleen word	465
14.11	Die vlakke van voordele	467
14.12	Die rol van tradisionele bestaansbeveiliging	467
14.13	Programme wat moontlik vir Suid-Afrika van betekenis kan wees.....	468
	14.13.1 Die tipe programme wat in ander lande aangetref word	468
	14.13.2 Die toepaslikheid van programme	469
	14.13.3 Maatskaplike besteding of bestaansbeveiliging.....	469
	14.13.4 Maatskaplike bystand	470
	14.13.5 Voedselkoeponstelsel.....	472

14.13.6	Werkskeppingsprogramme.....	473
14.13.7	Maatskaplike versekering	475
14.14	Die hervorming van bestaansbeveiliging.....	478
14.15	Die openbare of private roete	479
14.16	Eienskappe van 'n billike en doeltreffende stelsel	480
14.17	Die rigting waarin bestaansbeveiliging waarskynlik in Suid-Afrika kan ontwikkel	482
BIBLIOGRAFIE.....		483

HOOFSTUK 1

Probleemstelling en uiteensetting van studie

Men will not always die quietly. For starvation, which brings to some lethargy and a helpless despair, drives other temperaments to the nervous instability of hysteria and to a mad despair. And these in their distress may overturn the remnants of organization, and submerge civilization itself in their attempts to satisfy desperately the overwhelming needs of the individual.

John Maynard Keynes

1.1 INLEIDING

In hierdie studie val die soeklig op die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging (*social security*) in die ekonomie. Breed gedefinieer verwys bestaansbeveiliging na al die aksies en optrede wat daarop gerig is om die bestaan van individue te beveilig en sluit onder andere ook optrede deur die privaat sektor in. Die rol van die privaat sektor kry nie veel aandag nie, maar die voor- en nadele van owerheidsbetrokkenheid en private betrokkenheid word wel teen mekaar opgeweeg in 'n poging om vas te stel onder watter omstandighede welke sektor bestaansbeveiliging die beste kan hanteer.

1.2 REGVERDIGING VIR 'N STUDIE OOR BESTAANSBEVEILIGING

'n Vraag wat uit die staanspoor beantwoord moet word is waarom 'n studie aan 'n onderwerp soos bestaansbeveiliging wy? Bestaansbeveiliging het veral gedurende die afgelope vyftig jaar tot 'n belangrike studieveld in die owerheidseconomie ontwikkel, hoewel die ekonomie van bestaansbeveiliging volgens McClements (1978: 1) "neither a distinct nor a well developed discipline" is. Die afgelope aantal jare is egter heelwat werk op hierdie terrein gedoen en is daar heelwat vordering gemaak. Die aard en oogmerke van bestaansbeveiliging vereis dikwels 'n interdisiplinêre benadering, wat studie oor hierdie onderwerp kan bemoeilik. Vanuit 'n ekonomiese perspektief is bestaansbeveiliging belangrik aangesien dit 'n definitiewe doeltreffendheids- en billikheidsfunksie het om te vervul.

1.2.1 Doeltreffendheidsfunksie

Wat die doeltreffendheidsfunksie betref, kan bestaansbeveiliging sekere markmislukkings in versekeringsmarkte (a.g.v. van morele hindernis (*moral hazard*) en ongunstige keuse (*adverse selection*)), geld-, kapitaal- en arbeidsmarkte, asook sekere eksternaliteite aanspreek. Bestaansbeveiliging kan met ander woorde doeltreffendheid in die markstelsel bevorder.

1.2.2 Billikheidsfunksie

Bestaansbeveiliging kan ook sekere billikheidsoogmerke verwesenlik. Die heersende siening onder hoofstroom-ekonome is dat owerheidsinmenging nie slegs tot die verbetering van doeltreffendheid beperk moet word nie, maar dat die owerheid ook 'n definitiewe funksie en verpligting het om billikheid te bevorder, meer spesifiek om 'n meer gelyke verdeling van inkomste te bewerkstellig. Bestaansbeveiliging is een van die belangrikste instrumente in die hande van die owerheid om billikheid mee te bevorder en word gewoonlik saam met ander maatskaplike funksies en progressiewe belastings gebruik om herverdelingsoogmerke te verwesenlik.

1.2.3 Risikoverminderende aspek

Suid-Afrika word geteister deur hoë werkloosheidskoerse, armoede en 'n besonder skewe verdeling van inkome. Bestaansbeveiliging kan die risiko's van hierdie gebeurlikhede vir individue en die gemeenskap verminder, aangesien sulke euwels tot grootskaalse onstabiliteit en wetteloosheid kan lei (soos die aanhaling aan die begin van hierdie hoofstuk ook betoog). Bestaansbeveiliging kan ook sommige ander probleme waarmee Suid-Afrika worstel soos hoë fertilitatekoerse, hoë kindersterftes, relatief lae lewensverwagtings, hongersnood, swak lewensomstandighede en gesinsverbrokkeling help verlig. Dit kan meewerk om hierdie sosiale sleutelaanwysers in Suid-Afrika te verbeter.

1.2.4 Bestaansbeveiliging en skaars bronne

Vir ekonome is bestaansbeveiliging ook 'n belangrike onderwerp omdat dit die potensiaal het om baie van die gemeenskap se skaars bronne op te eis indien programme nie behoorlik ontwerp en geteiken word nie. Bestaansbeveiliging is in talle lande reeds 'n belangrike bestedingskomponent van die owerheid. So het besteding aan bestaansbeveiliging in die twaalf lande van die Europese Gemeenskap in 1991 'n gemiddeld van 26 persent van die BBP uitgemaak (*Commission of the European Communities* 1993: 42). In 1986 het totale uitgawes aan bestaansbeveiliging in Chili, 'n middel-inkome land, reeds meer as 13 persent van die BBP uitgemaak (ILO 1992). Bestaansbeveiliging is ook in Suid-Afrika een van die belangrike funksies van die owerheid. In 1995/96 is R15 209 miljoen of ongeveer 9,7 persent van die begroting van die gekonsolideerde nasionale en provinsiale owerhede of 3,0 persent van die BBP aan bestaansbeveiliging gewy (Departement van Finansies 1996: 3.9). Hierdie syfer is kunsmatig laag omdat fondse vir maatskaplike versekering nie deur die skatkis vloei nie.

Die ekonomiese prestasie van Suid-Afrika gedurende die afgelope twee dekades was nie besonder goed nie en het verhoogde druk op bestaansbeveiliging geplaas om vir werkloos en ander

sorgbehoewendes voorsorg te tref. Hoewel bestaansbeveiliging die negatiewe gevolge van 'n afswaai in die ekonomie (hetsy resessie of depressie) op die bestaan van individue kan teenwerk en sodoende stabiliteit bevorder, kan bestaansbeveiliging aan die ander kant tot ekonomiese agteruitgang bydra indien dit al meer ekonomiese bronne opneem en tot verhoogde belastings lei. In 1995/96 maak maatskaplike besteding reeds ongeveer 50 persent (56% indien rentebesteding weggelaat word en 46% indien dit bygereken word (Departement van Finansies 1996: 3.9)) van die begroting van die algemene owerheid uit, aangesien funksies soos onderwys, gesondheid en behuising groot eise aan die skatkis stel om ongelykhede van die verlede reg te stel. Dit beteken dat die ruimte vir die uitbreiding van bestaansbeveiliging beperk is. Verder kan maatskaplike versekering ook opwaartse druk op arbeidskoste plaas wat buitelandse investeerders kan afskrik en kapitaalintensiewe produksie kan aanmoedig.

Bestaansbeveiliging kan ook sekere positiewe en negatiewe aansporings in die ekonomie veroorsaak. In hierdie studie word veral aandag gegee aan die moontlike negatiewe aansporings, soos die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid (bv. ure gewerk, ouderdom van aftrede, werkywer en afhanklikheid van welsyn) en op besparing. Die positiewe aansporings van bestaansbeveiliging is onder meer dat dit sekere markmislukkings aanspreek en individue kan aanmoedig om op 'n sekere wyse op te tree (in hul eie belang en in die belang van die gemeenskap) deur byvoorbeeld vir die oudag voorsorg te tref. Bestaansbeveiliging, paternalisme en vryheid kry ook aandag.

1.2.5 Ekonomiese groei en bestaansbeveiliging

Die bydrae van ekonomiese groei tot sekuriteit is belangrik - ekonomiese groei kan meer fondse vir bestaansbeveiliging beskikbaar stel en terselfdertyd ook die behoefte aan bestaansbeveiliging verminder (bv. vanweë 'n afname in werkloosheid en 'n vermindering van armoede). Ekonomiese groei strek egter nie noodwendig tot die direkte voordeel van almal in die ekonomie nie. Gemarginaliseerde groepe word dikwels uitgesluit van die voordele van ekonomiese groei en dié verskynsel, wat soms as maatskaplike uitsluiting bestempel word, verg ook aandag.

1.2.6 Bestaansbeveiliging en die moderne staat

Bestaansbeveiliging het 'n inherente en belangrike onderdeel van die moderne staat geword en sal, ondanks die probleme waarmee geworstel word, nog vir die afsienbare toekoms 'n belangrike aspek van die postmoderne samelewing wees. Die postmoderne samelewing word onder meer deur die einde van die groot vertellings of *grand narratives* (soos Marxisme, demokratiese oorgang na sosialisme en neo-konserwatisme) gekenmerk (Mishra 1993: 19). Hierdie era staan ook soms as post-Fordisme bekend, vanweë die koalisie tussen buigbare produksie, gedifferensieerde en gesegmenteerde verbruikspatrone, postmodernistiese kulturele vorme en 'n her-

gestruktureerde welvaartstaat (Loader & Burrows 1994: 1). Daar is aanduidings dat ekonomiese mededingendheid in die postmoderne samelewing toenemend prioriteit bo bestaansbeveiliging sal geniet. Nuwe tendense in die arbeidsmark wat veral groter risiko's en onsekerhede vir individue inhou, soos die meer gereelde verwisseling van werk en beroep, wat vanweë tegnologiese en ekonomiese omstandighede al meer op individue afgedwing word, en hoë werkloosheidskoerse beteken dat daar in die afsienbare toekoms nog 'n groot behoefte aan bestaansbeveiliging sal wees. Ontwikkelende lande worstel met probleme soos absolute armoede, 'n relatief hoë blootstelling aan die wispelturigheid van die natuur, grootskaalse werkloosheid, modernisering en verstedeliking, wat 'n definitiewe behoefte aan bestaansbeveiliging in dié lande skep.

1.2.7 Bestaansbeveiliging en selfvervulling

Hoewel doeltreffende bestaansbeveiliging kan verseker dat die basiese materiële behoeftes van die mens bevredig word, beteken dit egter nie dat utopie vir die mens aangebreek het nie. Beveridge (1942: 163), die vader van bestaansbeveiliging in Brittanje, het in sy verslag daarop gewys dat die selfverwesenliking van individue nie deur inkomste-sekuriteit bewerkstellig kan word nie:

income security which is all that can be given by social insurance is so inadequate a provision for human happiness that to put it forward by itself as a sole or principal measure of reconstruction hardly seems worth doing. It should be accompanied by an announced determination to use the powers of the State to whatever extent may prove necessary to ensure for all, not indeed absolute continuity of work, but a reasonable chance of productive employment.

Hoewel die rol van inkomste-sekuriteit nie onderskat moet word nie, is werk, oftewel die "arbeid-adel"-beginsel, vir Beveridge 'n belangrike voorvereiste vir selfvervulling. Die skepping van werkgeleenthede, hetsy deur 'n klimaat vir ekonomiese groei te bevorder of deur die deurvoering van spesiale werkskeppingsprojekte, behoort 'n belangrike doelwit van die owerheid te wees. Die uitgangspunt van Beveridge sluit nou aan by die metafoor wat veral in die volksmond gewild is:

Gee aan 'n man 'n vis en hy is vir 'n uur gelukkig; leer hom om vis te vang en hy is vir altyd gelukkig.

Bestaansbeveiliging kan aan albei hierdie aspekte aandag gee, want die een sluit nie noodwendig die ander uit nie. Daar is tye en omstandighede wanneer dit van lewensbelang is om vir iemand 'n vis te gee, omdat visvang buite die kwessie kan wees. Riviere kon opgedroog het of andersins kon die vis uitgesterf het. Of soos Publilius Syrus (1985: 526) opgemerk het: "He doubly benefits the needy who gives quickly." Die opleidingsaspek waarna die metafoor verwys kan deur spesiale werkskeppings- en opleidingsprojekte gehanteer word (en kan ook deur ander maatskaplike funksies soos onderwys en opleiding bevorder word).

Soos vroeër aangetoon, is die tendens in die hedendaagse wêreld byvoorbeeld juis dat visvang deur landbou, landbou deur werk in 'n fabriek en werk in 'n fabriek op sy beurt weer deur werk

op 'n rekenaar vervang word. Die oorgang van een werkgeleentheid na 'n ander skep groot onsekerheid en bestaansbeveiliging en opleiding is veral tydens die oorgangsfases belangrik. Bestaansbeveiliging kan dus 'n bydrae maak tot 'n gelukkige en produktiewe arbeidsmag. In ontwikkelende lande is daar ook 'n verdere dimensie aan bestaansbeveiliging. Werkgeleenthede in dié lande is dikwels uiters skaars en gevolglik moet 'n groot deel van die bevolking 'n bestaan in die landbousektor maak. Vanweë die afhanklikheid van die natuur word tye van oorvloed dikwels gevolg deur tye van groot hongersnood en kan bestaansbeveiliging die verskil tussen lewe en dood beteken.

1.2.8 Bestaansbeveiliging en ideologie

Bestaansbeveiliging verkeer midde-in 'n ideologiese stryd. Verskillende teorieë of skole in die ekonomie huldig wyd uiteenlopende standpunte oor die rol van die owerheid en bestaansbeveiliging in die ekonomie. Soos vroeër vermeld, het die postmodernistiese era waarin ons leef die einde van die tydperk van die groot vertellings of ideologieë ingelei (Mishra 1993: 19), hoewel dit nog lank kan neem vir almal om dit te besef. Die uitgangspunt van hierdie studie is nie ideologies nie, maar wel dat die ekonomiese stelsel die volle mens (d.w.s. met al sy fasette) moet dien en nie die mens die ekonomiese stelsel nie.

1.3 DIE OOGMERK VAN HIERDIE STUDIE

Die vernaamste oogmerk van hierdie studie is om vas te stel hoe die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel verbeter kan word. Een metode is om dit met dié van ander lande te vergelyk. Op hierdie wyse kan sekere leemtes en sterkpunte van die Suid-Afrikaanse stelsel na vore tree. Vergelykende studies is belangrik, want 'n groot deel van menslike kennis het deur middel van vergelyking tot stand gekom (Deutsch 1987: 5). Enkele van die voordele van vergelykende studies is dat dit 'n beter perspektief op bestaande maatskaplike beleid kan verskaf, nuwe tendense kan identifiseer en 'n wyer reeks beleidsopsies aan beleidmakers beskikbaar kan stel. Wat bestaansbeveiliging betref, kan vergelykende studies byvoorbeeld lig werp op:

- die probleme waarmee ander lande worstel
- die soort programme wat hulle implementeer
- die koste-implikasies van alternatiewe programme
- die finansiering wat gebruik word
- die wyse van teikenstelling
- die risiko's waarteen dekking verleen word
- die maniere waarop dekking uitgebrei kan word.

Dit is egter belangrik om altyd in gedagte te hou dat die bestaansbeveiligingstelsel van elke land op 'n unieke wyse binne die betrokke geskiedkundige, maatskaplike, ekonomiese en politieke

omgewing ontwikkel het. Lande kan dus nie sonder meer die programme van ander lande klakkeloos navolg nie, want programme mag nie vir plaaslike omstandighede geskik wees nie.

Die vertrekpunt van hierdie studie was dat Suid-Afrika nie net by ander ontwikkelende lande nie, maar ook by ontwikkelde lande of die sogenaamde welvaartstate kan leer. Hoewel omstandighede in Suid-Afrika dikwels dramaties kan verskil van die heersende toestande in welvaartstate en laasgenoemde universele en omvattende programme het, is geargumenteer dat veral hul vroeëre ervaring op die gebied van bestaansbeveiliging vir Suid-Afrika van betekenis kan wees. Verder kan ontwikkelende lande ook leer uit die probleme waarmee welvaartstate tans worstel en kan dit in sommige gevalle dien as 'n vroeë waarskuwing vir eersgenoemde lande van wat liefs vermy moet word.

Suid-Afrika kan uiteraard van ander ontwikkelende lande leer, aangesien hierdie lande dikwels met soortgelyke probleme, soos "massa-armoede" worstel. Verder is 'n betreklik klein gedeelte van die werksmag van hierdie lande gewoonlik in die formele sektor werksaam, terwyl die res in die landbou en informele sektore 'n heenkome moet vind of werkloos moet bly. Hierdie lande het ook oor die algemeen hoogs beperkte fiskale bronne vir bestaansbeveiliging beskikbaar. Hierdie omstandighede stem dus grootliks ooreen met dié van Suid-Afrika.

Bestaansbeveiliging is 'n breë onderwerp en sluit talle owerheidsaksies in. Soos vroeër vermeld, vereis dit ook dikwels 'n interdisiplinêre benadering. Om 'n redelik volledige beeld van die beveiliging van die bestaan van individue te verkry, word 'n breë benadering in hierdie studie gevolg, dit wil sê die fokus word nie net op maatskaplike versekering en maatskaplike bystand geplaas nie, maar ook op ander programme wat die beveiliging van die bestaan van individue beïnvloed. Ten einde die omvang van die studie te beperk word weinig aandag aan drie belangrike terreine, te wete behuising, gesondheid en onderwys, gegee.

'n Breë benadering kan 'n redelik omvattende en geheelbeeld van die stelsel gee, maar dit geskied noodwendig ten koste van diepte-ontleding. Hierdie studie dek verskeie onderwerpe wat nie almal in diepte ondersoek word nie. Dit is egter belangrik om 'n geheelbeeld van die bestaande stelsel, met sy tekortkominge en pluspunte, te verkry, veral in die oorgangsperiode waarin Suid-Afrika tans verkeer en waar daar oor soveel dinge opnuut besin moet word. So byvoorbeeld is gelykheid ten opsigte van die voordele en dekking vir die onderskeie bevolkingsgroepe vir die eerste keer in die bestaan van die amptelike bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika 'n belangrike prioriteit.

1.4 UITEENSETTING VAN DIE STUDIE

Hierdie studie is in drie hoofde verdeel. In deel I val die soeklig op belangrike aspekte van bestaansbeveiliging, soos die definisie (hoofstuk 2), die rasionaal vir bestaansbeveiliging (hoofstuk 3), die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag (hoofstuk 4), teikenstelling (hoofstuk 5) en die finansiering van bestaansbeveiliging (hoofstuk 6). Die klem val in hierdie deel veral op die invloed van bestaansbeveiliging op doeltreffendheid en billikheid.

In deel II word gekyk na die ervaring van ander lande op die terrein van bestaansbeveiliging. Dit word ingelei met 'n hoofstuk oor die problematiek rondom vergelykende studies (hoofstuk 7). In hoofstuk 8 word die ervaring van ontwikkelde lande of welvaartstate soos die VSA, Brittanje en Nederland bespreek, terwyl die ervaring van hierdie lande in hoofstuk 9 geëvalueer word. In hoofstuk 10 val die klem op die ervaring van enkele ontwikkelende lande, soos Chili, Mexiko, Guatemala, Kuba en Sri Lanka. Enkele Afrikalande en ander Asiatiese lande (die sogenaamde "mirakel-lande" of "Oosterse tiere") kry ook kortliks aandag.

Wat die keuse van lande betref, was die oogmerk om 'n verteenwoordigende groep lande by die studie te betrek. Anglo-Saksiese en kontinentaal Europese welvaartstate is ingesluit om die verskil in die benadering tussen dié groepe lande uit te lig. In die geval van ontwikkelende lande is ook besluit om sukkelende lande in te sluit. Die keuse het op Sri Lanka en Guatemala geval wat albei as "arm" en onstabiele lande geklassifiseer kan word. Sri Lanka en Guatemala word onderskeidelik deur die Wêreldbank (1996) as lae-inkome en laer-middel-inkome lande geklassifiseer. Guatemala is ingesluit as 'n voorbeeld van 'n Latyns-Amerikaanse land wat bestaansbeveiliging in 'n later stadium ingestel het (Mesa-Lago 1986: 139), terwyl Sri Lanka ingesluit is omdat dié land, wat sosiale sleutelaanwysers betref, besonder goed geprester het (Drèze & Sen 1989: 227). Albei hierdie lande word egter tans deur 'n lae-intensiteits-oorlog geteister en dien nie as modelle vir ander ontwikkelende lande nie. Tog kan lande juis uit die flaters van ander lande leer. Ongelukkig is inligting oor die bestaansbeveiligingstelsels van "arm" lande soos Guatemala en Sri Lanka uiters beperk en moes daar wat hulle ondervinding betref op beperkte bronne gesteun word. Die ervaring van ontwikkelende lande word in hoofstuk 11 geëvalueer.

Deel III fokus op die Suid-Afrikaanse ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging. In hoofstuk 12 word die ekonomiese en sosiale omgewing geskets, asook die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika. Die komponente van die Suid-Afrikaanse stelsel en sekere aspekte daarvan kry in hoofstuk 13 aandag, terwyl hoofstuk 14 'n opsomming gee van die vernaamste bevindinge en die lesse wat Suid-Afrika by ander lande kan leer. Enkele aanbevelings word ook in hierdie hoofstuk gemaak.

DEEL 1

Kernaspekte van bestaansbeveiliging

In deel I val die soeklig op sekere kernaspekte van bestaansbeveiliging. Verskillende definisies van bestaansbeveiliging word in hoofstuk 2 bespreek voordat die definisie geformuleer word wat vir hierdie studie gebruik word. Bestaansbeveiliging word in die meeste lande van die wêreld aangetref en in hoofstuk 3 word gekyk na die rasionaal vir bestaansbeveiliging in die (post-) moderne ekonomie. In hoofstuk 4 val die klem onder meer op die verband tussen bestaansbeveiliging, besparing en die aanbod van arbeid. Die mate waarin teikenstelling billikheid en doeltreffendheid bevorder, die rasionaal vir teikenstelling en die verskillende metodes van teikenstelling word in hoofstuk 5 ondersoek. In hoofstuk 6 word verskillende aspekte van die finansiering van bestaansbeveiliging bespreek.

HOOFSTUK 2

Die definisie van bestaansbeveiliging

"When I use a word," Humpty Dumpty said in rather a scornful tone "it means just what I choose it to mean - neither more nor less."

"The question is," said Alice, "whether you can make words mean so many different things."

"The question is," said Humpty Dumpty, "which is to be master - that's all."

Lewis Carroll, *Alice's Adventures in Wonderland*

The chief danger to our philosophy, apart from laziness and woolliness, is scholasticism, ... which is treating what is vague as if it were precise.

F.P. Ramsey

2.1 DIE KONSEP BESTAANSBEVEILIGING

Volgens Ball (1978: 1) is die konsep *social security* 'n Amerikaanse skepping wat dateer uit die dertigerjare toe Franklin D Roosevelt 'n kabinetskomitee, genaamd *Committee on Economic Security* aangestel het. Dié komitee het met 'n program vorendag gekom wat die *Social Security Act* genoem is. Die konsep *social security* het populêr geword en word vandag algemeen in baie lande gebruik.¹ Die Nederlandstaliges in België en Nederland gebruik egter nie net die konsep *sociale zekerheid* (*Ministerie van Sociale Voorzorg* 1993) nie, maar ook soms die konsep *bestaanszekerheid* (Van der Valk 1986). In Afrikaans het die konsep bestaansbeveiliging reeds ingang gevind en word dit in die *Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal* (HAT) (Odendal et al 1994) aangetref, hoewel die woord nog nie in die *Afrikaanse Woordelys en Spelreëls* (1991) opgeneem is nie.

Daar is oorweeg om konsepte soos maatskaplike sekerheid of sosiale sekerheid in hierdie studie te gebruik in die plek van bestaansbeveiliging, omdat hierdie woorde soveel nader aan *social security* lê. Volgens die *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (Hornby: 1978) beteken die woord *social* (maatskaplik) onder meer "living in groups, not separately" en

1. Soos byvoorbeeld *Soziale Sicherheit*, *Sécurité Sociale* en *Seguridad Social* (Rimlinger 1971: 2). Ander konsepte wat ook soms in die plek van *social security* gebruik word is onder meer *income maintenance*, *social insurance* en *welfare*.

"of people living in communities; of relations between persons and communities." Maatskaplik verwys dus meestal na die onderlinge verhoudinge tussen individue en die maatskappy. Die konsep **maatskaplike sekerheid** kan dus geïnterpreteer word as gemeenskapsbetrokkenheid by die sekerheid van individue, terwyl die konsep **bestaansbeveiliging** breër geïnterpreteer kan word as privaat- en gemeenskapsaksies wat poog om die bestaan van die individu te beveilig of te verseker.² Bestaansbeveiliging is dus 'n meer omvattende begrip wat alle vorme van bestaansbeveiliging kan insluit en in sekere gevalle verkieslik kan wees bo maatskaplike sekerheid, wat byvoorbeeld in 'n land soos die VSA soms eng gedefinieer word om hoofsaaklik na pensioene te verwys (kyk afdeling 8.4).

Daar kan geargumenteer word dat die gebruik van die konsep **bestaansbeveiliging**, as vertaling vir *social security*, verdere verwarring kan veroorsaak. Dit is egter uit die literatuur duidelik dat meningsverskil bestaan oor die betekenis van die konsep *social security* (kyk volgende afdeling) en gevolglik behoort die gebruik van die woord bestaansbeveiliging nie groot probleme op te lewer nie.

Bestaansekerheid is 'n verdere moontlikheid wat oorweeg is. Bestaansekerheid lê egter so na aan **bestaansbeveiliging** dat besluit is om eerder bestaansbeveiliging te gebruik, omdat bestaansbeveiliging reeds redelik wyd ingang gevind het in Afrikaans. Die konsep bestaansbeveiliging sal dus deurgaans in hierdie studie gebruik word.

In hierdie hoofstuk word vervolgens gekyk na verskillende definisies van bestaansbeveiliging alvorens 'n definisie vir hierdie studie geformuleer word.

2.2 DEFINISIE

2.2.1 Inleiding

Daar is nog geen algemeen aanvaarde definisie vir bestaansbeveiliging nie. Verskillende betekenis word aan hierdie konsep geheg. Sekere definisies is baie eng terwyl ander weer baie breed is. Die definisies verskil ook dikwels van land tot land, van instelling tot instelling en van individu tot individu. Bestaansbeveiliging vorm 'n komponent van die maatskaplike beleid van 'n land en volgens Titmuss (1974: 23-30) bestaan daar ook meningsverskil oor die betekenis van die konsep **maatskaplike beleid**. Van die redes wat vir hierdie definisie-probleme aangevoer word, is dat die aantal klassifikasies vir maatskaplike verskynsels so talryk kan wees dat verskille en

2. Privaat optrede soos lewens- en ongeskiktheidsversekering van individue by private instellings vorm streng gesproke deel van bestaansbeveiliging, maar word gewoonlik nie onder bestaansbeveiliging ingedeel nie, omdat bestaansbeveiliging tradisioneel na gemeenskapsbetrokkenheid by die sekerheid van die individu verwys.

ooreenkomste in terme van "place, time, circumstances, quality, magnitude, activity, behaviour or function, coexistence or sequence and so on" beskryf kan word (Rodgers et al 1979: 6). Faktore soos die geskiedkundige verloop en spesifieke kulturele, politieke en sosio-ekonomiese omstandighede in 'n land bepaal dus in 'n groot mate die definisie van bestaansbeveiliging wat in daardie land gebruik word. Hierdie omstandighede laat Rimlinger (1971: 87) dan ook opmerk:

(m)odern social security systems have an internal complexity that, at best, is confusing to the expert and baffling to the layman. The reasons for this seemingly pointless complexity must be sought in the way that social security programs have evolved through time - through a process of reform, accretion, and expansion.³

Aangesien 'n definisie in 'n sekere sin net 'n vorm van klassifikasie is, is dit belangrik dat 'n definisie geformuleer word wat die beste sal voldoen aan die oogmerke van hierdie vergelykende studie van bestaansbeveiliging. Soos Rodgers et al (1979: 6) tereg opmerk: "the characteristics we use as a basis for classification should always be determined by the end sought." In die volgende afdelings word verskeie benaderings tot die definiëring van bestaansbeveiliging onder die soeklig geplaas.

2.2.2 Owerheidsaksies en bestaansbeveiliging

Twee woordeboekdefinisies en 'n tipiese definisie uit 'n owerheidsekonomiehandboek is voldoende om te illustreer dat daar uiteenlopende definisies vir bestaansbeveiliging is. So word bestaansbeveiliging in die *Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal* (HAT) (Odendal et al 1994) gedefinieër as

maatreëls om die bestaan van burgers te verseker teen siekte, werkloosheid, onder andere deur kindertoelaes, assuransie en ouderdomspensioene.

Hierteenoor definieer *The Oxford English Dictionary* (Simpson & Weiner 1989) bestaansbeveiliging as:

a system whereby the state provides financial assistance for those citizens whose income is inadequate or non-existent owing to disability, unemployment, old age, etc.

Hyman (1983: 693) daarenteen definieer bestaansbeveiliging en -versekering as volg:

(g)overnment-provided pensions, unemployment, disability, medical, and other benefits financed by compulsory contributions usually contingent on age, employment, or health status for those who have paid in contributions for certain minimal periods.

Uit die bogenoemde definisie blyk dit egter dat Hyman slegs na die versekeringskomponent verwys. Een interessantheid van hierdie drie definisies is die beperking van bestaansbeveiliging

3. Slegs langer aanhalings sal geblok word.

tot owerheidsaksies in die laasgenoemde twee definisies, terwyl die eersgenoemde definisie bestaansbeveiliging oop laat om aksies deur private instansies in te sluit.

Die beperking van bestaansbeveiliging tot owerheidsaksies is debatteerbaar. Tog word dit deur talle definisies gedoen. So definieer die VSA regeringspublikasie *Social security programs throughout the world* (aangehaal deur Midgley 1984: 82) bestaansbeveiliging byvoorbeeld as "programs established by **government** statutes" (my beklemtoning). Net so het die *International Labour Office* (ILO) in 1942 in een van sy definisies aangetoon dat "to be described as social security, the measures must be provided by the **state**" (aangehaal deur Midgley 1984: 81; my beklemtoning). So 'n benadering kan die afbakening van bestaansbeveiliging vergemaklik, maar dit kan lei tot 'n skewe of verskraalde beeld van die omvang van bestaansbeveiliging in die komplekse wêreld waarin ons leef. Die beperking van bestaansbeveiliging tot owerheidsaksies kan verder die indruk skep dat slegs die owerheid 'n rol op hierdie terrein speel, wat uiteraard nie die geval is nie.⁴ In ontwikkelende lande speel tradisionele of informele bestaansbeveiligingsmeganismes byvoorbeeld steeds 'n groot rol (Leliveld 1994).

In hulle boek *Hunger and public action* waarsku Drèze en Sen (1989: 18-19) dan ook dat owerheidsaksies en openbare aksies nie as sinoniem beskou moet word nie, want

various social and political organizations have typically played a part in actions that go beyond atomistic individual initiatives, and the domain of public action does include many non-state activities.

Hulle gaan voort deur aan te toon dat individuele sekuriteit veral in tradisionele gemeenskappe deur die uitgebreide familie en omliggende gemeenskap aangevul word en dat "(t)he active role of the state in the modern world should not be seen as replacement of what these non-governmental groups and institutions can achieve." Hulle wys daarop dat in 'n definisie van bestaansbeveiliging "it is important to take a broad view of the public means that are relevant to the attainment of this objective" (Drèze & Sen 1989: 16).

Dit kan bevraagteken word of konvensionele definisies van bestaansbeveiliging wat die klem op die rol van die owerheid plaas net so op ontwikkelende lande van toepassing gemaak kan word, aangesien formele bestaansbeveiliging, dit wil sê bestaansbeveiliging soos dit in ontwikkelde lande aangetref word, gewoonlik nie in hierdie lande so 'n groot rol speel nie. Leliveld (1994: 10) argumenteer dat 'n breër beskouing van hierdie konsep vir die doeleindes van ontwikkelende lande nodig is, aangesien konvensionele definisies dikwels op sekere spesifieke aannames oor die gemeenskap berus, wat ooreenstem met omstandighede wat in ontwikkelde lande aangetref word.

4. Dink aan Operasie Honger en *Meals on wheels* wat voedsel aan armlastiges voorsien, om maar slegs twee private inisiatiewe in Suid-Afrika uit te sonder.

Die sosiale en ekonomiese realiteite van ontwikkelende lande kan egter dramatiese verskil van dié in ontwikkelde lande. Volgens Leliveld (1994: 11) kan 'n eng benadering "an incomplete picture of the entire social field" tot gevolg hê. Vir Leliveld (1994: 13) is die aanname oor die "normale" omstandighede in ontwikkelde lande dat die meeste volwassenes werk om in hulle en hul gesinne se behoeftes te voorsien, terwyl armoede weer die "normale" omstandighede vir baie individue in ontwikkelende lande is, omdat hulle kwalik enige inkome kan genereer.

In sy studie is Leliveld (1994) veral geïnteresseerd in bestaansbeveiliging in Swaziland. In 'n poging om vas te stel wat werklik op die terrein van bestaansbeveiliging in dié land gebeur is konvensionele definisies onbevredigend, want hiervolgens is daar bykans geen vorm van bestaansbeveiliging aanwesig nie. Leliveld (1994: 12) is dan ook van mening dat die belangrike rol "that is ascribed to the State in the conventional understanding of social security should be reconsidered when looking at developing countries." Hoewel ander vorme van bestaansbeveiliging nie in hierdie studie geïgnoreer word nie, val die soeklig hoofsaaklik op die rol van die owerheid op hierdie terrein. In afdeling 11.5.1 word aangetoon dat die ekonomiese en sosiale kragte wat in die moderne wêreld aanwesig is, besig is om die rol van tradisionele bestaansbeveiliging te ondermyn. Vir hierdie studie behoort die meer konvensionele definisies van bestaansbeveiliging dus nie 'n probleem te wees nie. In afdeling 2.2.4 word egter wel geargumenteer dat 'n breë definisie van bestaansbeveiliging vir 'n vergelykende studie gebruik moet word om 'n meer omvattende beeld van bestaansbeveiliging in die onderskeie lande te verkry.

Die beperking van bestaansbeveiliging tot owerheidsaksies kan verder verkeerdelik die indruk skep dat dit 'n uitgemaakte saak is watter programme die owerheid moet voorsien. Bestaansbeveiliging is, soos die meeste ondermaanse aangeleenthede, voortdurend aan verandering onderworpe en dit is ook op die rol van die owerheid op hierdie terrein van toepassing. In die meeste lande word die rol van die owerheid voortdurend bevraagteken en hergedefinieer om by veranderende omstandighede aan te pas. Vanuit 'n allokasie- of doeltreffendheidsperspektief is dit belangrik dat voortdurend gevra word welke van die owerheid of die private sektor sekere dienste die doeltreffendste sal lewer, want in die ekonomie is owerheidsmislukking net so 'n realiteit soos markmislukking (kyk hoofstuk 3). Verder kan die komparatiewe voordeel van een sektor (byvoorbeeld die owerheidsektor) ten gunste van 'n ander sektor (die private sektor) in die ekonomie verander. In sommige lande, byvoorbeeld Chili, is sommige bestaansbeveiligingsprogramme dan ook gedeeltelik geprivatiseer (Diamond 1993) - kyk afdeling 10.3.2(d).

2.2.3 Onderskeid tussen doelstellings en beleidsmaatreëls

Volgens Atkinson (1989: 99) kan die konsep bestaansbeveiliging na óf die doelstellings (of oogmerke) van owerheidsbeleid óf 'n stel beleidsmaatreëls verwys.⁵ In hierdie afdeling word eerstens gefokus op definisies wat die doelstelling van bestaansbeveiliging beklemtoon; tweedens word daar gekyk na definisies wat die klem op beleidsmaatreëls plaas; en laastens word gekyk na die wenslikheid om 'n onderskeid tussen doelstellings en beleidsmaatreëls te tref.

(a) *Definisies wat die doelstellings beklemtoon*

Bestaansbeveiliging as owerheidsoptrede word ingestel om sekere doelstellings te verwesenlik. So byvoorbeeld was die doelstellings van Otto von Bismarck, die Duitse kanselier wat gewoonlik as die vader van bestaansbeveiliging beskou word, om stabiliteit te bevorder, die opkoms van die sosiale demokrate teen te werk en op dié wyse die bestaande orde te bestendig.⁶ Die konsepte *social security* en bestaansbeveiliging verwys ook na 'n doelstelling, naamlik die beveiliging of versekering van die individu se bestaan in 'n onsekere wêreld. So stel Edward Bellamy in sy roman, *Looking Backward* (1887), sekuriteit van die wieg tot by die graf in die vooruitsig (aangehaal deur Friedman & Friedman 1980: 93).

Die *Times* van 2 Desember 1942 het in kommentaar oor die Beveridge-verslag (1942) die doelstelling van bestaanbeveiliging as volg opgesom: "to secure to each citizen an income adequate to satisfy a national **minimum standard**" (aangehaal deur Simpson & Weiner 1989; my beklemtoning). McClements (1978: 1) sonder ook die handhawing van die lewenstandaarde van individue of groepe persone uit as 'n belangrike doelstelling van bestaansbeveiliging. Volgens hom is bestaansbeveiliging "chiefly involved with distribution among, and the economic welfare of, persons." 'n Benadering wat lewenstandaard beklemtoon, vereis egter dat die volgende vrae bevredigend beantwoord moet word:

- hoe moet lewenstandaard gemeet word?
- maak die metode wat gebruik word om lewenstandaard te meet voorsiening vir verskille in samestelling en grootte tussen families?
- is lewenstandaard relatief of absoluut? (McClements 1978: 37-67) - kyk afdeling 5.5.

Ook Burgess en Stern (1991: 43) sien die doelstelling van bestaansbeveiliging as "the prevention, by social means, of very low standards of living irrespective of whether these are the result of chronic deprivation or temporary adversity." Lewenstandaard is egter 'n multidimensionele konsep wat volgens Kanbur (1987: 64) verwys na die goedere wat 'n verbruiker verbruik en die aktiwiteite waarby sy betrokke raak of kan raak.

5. Let daarop dat Atkinson ook bestaansbeveiliging tot owerheidsaksies beperk.

6. Die geskiedkundige verloop van bestaansbeveiliging in die ontwikkelde lande kry in hoofstuk 8 meer aandag.

Atkinson (1987: 779) beklemtoon ook die doelstellings van bestaansbeveiliging in sy bydrae tot die *Handbook of Public Economics*, deur konsepte soos die handhawing van inkomste en maatskaplike versekering in die plek van bestaansbeveiliging te gebruik. Hy wys ook daarop dat armoedeverligting een van die oorspronklike doelstellings van inkomste-ondersteuning in Brittanje was (Atkinson 1987: 785). Vir Drèze en Sen (1989: 15) is die idee van bestaansbeveiliging "that of using social means to prevent deprivation and vulnerability." 'n Benadering wat armoedeverligting/ontbering en kwesbaarheid beklemtoon, vereis dat die volgende vrae beantwoord word:

- hoe word armoede/ontbering en kwesbaarheid gemeet?
- moet daar op relatiewe of absolute armoede gefokus word?

Vir Achenbaum (1987: 1) is die doelstelling van bestaansbeveiliging om sekerheid vir almal te bewerkstellig. Volgens hom het hierdie oogmerk nie veel oor die jare verander nie en is dit

to alleviate the financial miseries that threaten everyone in a modern society - from family tragedies that might reduce a wage earner's income to the economic uncertainties that accompany old age.

Hemming (1984: 6) sien die primêre oogmerk van bestaansbeveiliging as: "to relieve and ultimately eliminate poverty." Die doelstelling van bestaansbeveiliging is vir die International Labour Office (ILO) (1984: 19) egter heelwat wyer as net armoedeverligting:

(i)ts fundamental purpose is to give individuals and families the confidence that their level of living and quality of life will not, in so far as is possible, be greatly eroded by any social or economic eventuality. This involves not just meeting needs as and when they arise but also preventing risks from arising in the first place, and helping individuals and families to make the best possible adjustment when faced with disabilities and disadvantages which have not been or could not be prevented.

Hierdie omskrywing van die doelwitte van bestaansbeveiliging is 'n mondvul. Dit mag dalk meer realisties wees vir ontwikkelde lande as wat dit vir ontwikkelende lande die geval is. Dit plaas die onus op die staat om bykans volle verantwoordelikheid vir onvoorsiene krisse in die lewens van individue te aanvaar. Die koste-implikasies van so 'n benadering kan selfs vir ontwikkelde lande onoorkombare probleme skep.⁸ Vir Atkinson en Hills (1991: 82) is die doelstelling van bestaansbeveiliging nie net om herverdeling en armoedeverligting te bewerkstellig nie, maar ook om doeltreffendheid in die ekonomie te bevorder deurdat dit sekere markmislukkings kan aanspreek. Bestaansbeveiliging gaan dus nie net om die daarstelling van 'n nasionale maatskaplike veiligheidsnet wat verhoed dat burgers in die grootste ellende lewe nie, maar ook

7. Hierdie aangeleenthede kry in hoofstuk 5 verder aandag.

8. Die vloede in Nederland in 1995 is 'n voorbeeld. Die regering het tot groot ontsteltenis van die boere hulle slegs gedeeltelik vergoed vir die skade wat hul gely het.

om ekonomiese doeltreffendheid te bevorder (Barr 1987: 421-22). Hierdie aangeleentheid kry in hoofstuk 3 verder aandag.

Daar word hier volstaan met die definisie van Drèze en Sen (1989: 16) wat ook die doelstellings van bestaansbeveiliging beklemtoon en as volg lui: "(w)e see 'social security' essentially as an *objective* pursued through *public means* rather than as a narrowly defined set of particular strategies." Die verskeidenheid doelstellings van bestaansbeveiliging is dus onder meer:

- armoedeverligting
- die handhawing van lewenstandaarde
- die bevordering van doeltreffendheid in die ekonomie
- die bevordering van stabiliteit.

(b) Definisies wat die beleidsmaatreëls beklemtoon

Definisies wat die klem plaas op die beleidsmaatreëls wat deur owerhede geïmplementeer word, is talryk. So gebruik Mesa-Lago (1991: 1), in navolging van die ILO, 'n breë definisie wat op die beleidmaatreëls van die owerheid fokus. Hiervolgens bestaan bestaansbeveiliging uit:

- *maatskaplike versekering* (dit sluit programme in soos bv. ouderdomspensioene, ongeskiktheidspensioene en pensioene vir oorlogsveterane, sorg vir beseerde werknemers en werkloosheidsversekering)
- *gesinstoelaes en maatskaplike bystand* (soos bv. pensioene vir individue met 'n lae inkomste wat nie op maatskaplike versekeringsvoordele geregtig is nie en voedselkoepons (*food stamps*))
- *nasionale gesondheidsprogramme*.

Die maatskaplike versekeringskomponent van bestaansbeveiliging word gewoonlik uit bydraes deur werknemers en subsidies deur die werkgewers en die staat gefinansier, terwyl die maatskaplike bystandskomponent gewoonlik uit algemene belastinginkomste gefinansier word en onderhewig is aan 'n middeletoets⁹ (Midgley 1984: 81).

Dixon (1986: 4) sluit hierby aan en wys daarop dat die meeste lande se bestaansbeveiligingstrategieë, ondanks die diversiteit daarvan, onder die volgende hoofde ingedeel kan word: *maatskaplike versekering, maatskaplike bystand, maatskaplike toelaes, voorsorgfondse en maatreëls wat ten laste van werkgewers lê*. Volgens Dixon (1986: 4) is dit onmoontlik om 'n

9. In 'n poging om te verseker dat die voordele van 'n program slegs diegene bereik wat dit werklik nodig het, byvoorbeeld die armste van die armes, word teikenstelling gebruik. Een metode van teikenstelling is die middeletoets. Hiervolgens word elke individu wat aansoek doen om voordele eers aan byvoorbeeld 'n inkomste- of batetoets onderwerp om vas te stel of sy kwalifiseer. Teikenstelling word in hoofstuk 5 in meer besonderhede bespreek.

definisie vir elkeen van hierdie strategieë te verskaf vanweë al die hebbelikhede wat deur lande geïmplementeer is.

Kotlikoff (1989: 231) definieer bestaansbeveiliging in terme van **funksies**, wat in die praktyk nou aansluit by die benadering wat op beleidsmaatreëls fokus. Volgens hom het bestaansbeveiliging hoofsaaklik te make met die finansiering van die tydperk van aftrede, die verskaffing van voordele vir persone wat ongeskik is vir werk, asook die verskaffing van versekering, want "in some countries ... [it is] the public's primary source of disability and life insurance."

(c) Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande definisies blyk dit dat dit moeilik kan wees om 'n duidelike skeidslyn tussen die doelstellings en beleidsmaatreëls van bestaansbeveiliging te trek. Ongeskiktheidsversekering verwys na 'n beleidsmaatreël, maar terselfdertyd tog ook na die doelwit om individue teen ongeskiktheid te verseker. Dieselfde geld ook vir maatskaplike versekering. Dit lyk nie na 'n baie sinvolle oefening om óf beleidsmaatreëls óf die doelstellings van bestaansbeveiliging vir die doeleindes van die definisie te beklemtoon nie, want doelstellings en beleidsmaatreëls is uiteindelik kante van dieselfde munt. Verder is beleidsmaatreëls sonder duidelik geformuleerde doelstellings nie van veel waarde nie. Die omgekeerde is egter ook waar.

'n Onderskeid tussen die doelstellings en die beleidsmaatreëls van bestaansbeveiliging kan egter meer lig werp op die aard en tipe bestaansbeveiligingsprogramme van lande en kan dus vir 'n vergelykende studie van waarde wees. Vanuit 'n evalueringsoogpunt kan so 'n onderskeid van belang wees, want so kan vasgestel word of die beleidsmaatreëls in ooreenstemming met die doelstellings van beleid is. In die definisie wat in hierdie studie gebruik word, kry die doelstellings en beleidsmaatreëls aandag.

In ontwikkelde lande is die neiging om die definisie veral om die tipe beleidsmaatreëls te bou, terwyl die klem in ontwikkelende lande weer meer op die doelstellings van owerheidsbeleid geplaas word. Een rede hiervoor is dat ontwikkelende lande gewoonlik met grootskaalse ellende tē kampe het en dat natuurrampe in hierdie omstandighede hele gemeenskappe kan uitwis, want hierdie gemeenskappe is dikwels heeltemal van bestaansboerdery afhanklik, terwyl ontwikkelde lande eerder besig is met fyn instelling (*fine tuning*) van die ekonomie (Atkinson & Hills 1991: 103). Die verskille in die ekonomiese prestasie, geskiedkundige, politieke, kulturele en sosio-ekonomiese omgewing van ontwikkelde en ontwikkelende lande maak dit bykans onvermydelik dat groot definisieverskille aangetref sal word.

2.2.4 'n Eng teenoor 'n breë definisie

Definisies van bestaansbeveiliging wissel van relatief eng tot baie breed. Selfs in *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (1987: 413-414) word 'n vae en eng definisie van bestaansbeveiliging verskaf. Bestaansbeveiliging word volgens funksies gedefinieer en bestaan volgens hierdie definisie hoofsaaklik uit voordele wat aan bejaardes betaal word en in 'n mindere mate uit die voorsiening van versekering. Net so gebruik Barr (1987: 430) 'n eng definisie wat bestaansbeveiliging beperk tot "all publicly provided cash benefits." Volgens Atkinson (1989: 99) is kontantoordragprogramme gewoonlik ten gunste van byvoorbeeld bejaardes, individue wat ongeskik vir werk verklaar is, siek persone, swanger vrouens, beseerde werkers, werkloses en gesinne. 'n Eng benadering verklap Amerikaanse invloede wat bestaansbeveiliging soms slegs tot pensioene wil beperk.

Mesa-Lago (1985: 3) tref ook 'n onderskeid tussen maatskaplike versekering (*social insurance*) en bestaansbeveiliging. Volgens hom is maatskaplike versekering 'n eng konsep, want dit verwys na aksies wat slegs beperkte dekking bied vir die arbeidsmag wat salarisse ontvang en vir sommige van hul afhanklikes. Verder word dit deur bydraes van werkers en werknemers gefinansier. Hierteenoor is bestaansbeveiliging 'n breër begrip - dit dek oor die algemeen die hele bevolking teen sosiale risiko's en die basis vir finansiering is ook wyd (gewoonlik 'n loonstaatbelasting en algemene belasting). Hy wys egter daarop dat dit nie altyd in die praktyk maklik is om die twee begrippe te skei nie.

In 1943 het lord Beveridge, die vader van bestaansbeveiliging in Brittanje, tydens 'n toespraak voor die Nasionale Persklub in Washington, D.C., bestaansbeveiliging baie wyd gedefinieer as "a job when you can work and an income when you can't" (Ball 1978: 3). Atkinson & Hills (1991: 83) gebruik ook 'n omvattende definisie van bestaansbeveiliging, hoewel dit nie so wyd is soos dié van Beveridge nie. Hierdie definisie beklemtoon ook die tipe beleidsmaatreëls. Volgens hulle bestaan bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande hoofsaaklik uit drie elemente: *maatskaplike bystand* wat ontwerp is om armoedeverligting te bring, *maatskaplike versekering* wat gemoeid is met die voorsiening van sekuriteit en die verspreiding van inkomste oor die lewensiklus en laastens *kategorieese oordragte* wat gemik is op individue wat lede is van 'n spesifieke kategorie (Atkinson 1987: 811) en gevolglik herverdeling tussen verskillende groepe in die samelewing bevorder.

In aansluiting met die breë benadering van Atkinson en Hills beveel Drèze en Sen (1991: 3) aan dat daar ook tussen twee aspekte van bestaansbeveiliging 'n onderskeid getref moet word, naamlik beskerming en bevordering. Die **beskermingsaspek** verwys oor die algemeen na aksies wat daarop gerig is om 'n daling in lewenstandaarde te verhoed, of, meer spesifiek, om minimum

lewenstandaarde te handhaaf in tye wat individue deur sekere krisisse soos byvoorbeeld werkloosheid getref word. Dit gaan hier oor sekuriteit en die verpreiding van inkome oor die lewensiklus om veral die effek van makro-ekonomiese skommelings te verlig en kom dus ooreen met maatskaplike versekering. Die **bevorderingsaspek** is daarop gerig om strukturele probleme aan te spreek en armoede te verlig en kom ooreen met maatskaplike bystand. In hierdie geval is die oogmerk om behoeftiges van 'n minimum bestaanspeil te verseker. 'n Verdere aspek, die **herverdelingsaspek** van bestaansbeveiliging, kan ook uitgelig word. Dit verwys na oordragte wat die herverdeling van inkome tussen groepe bewerkstellig en sluit nou aan by die bevorderingsaspek (Atkinson & Hills 1991: 84). Hierdie klassifikasie kan veral lig werp op die komplekse aard en die doelstellings van bestaansbeveiligingsprogramme in baie lande. Hoewel bogenoemde drie aspekte elk 'n afsonderlike doelwit het, is dit in baie gevalle so dat die bereiking van hierdie doelstellings nie in afsondering van mekaar kan geskied nie (Drèze & Sen 1991: 4). Veral die bevorderings- en herverdelingsaspekte sal moeilik van mekaar geskei kan word.

Daar is ook 'n neiging by sekere navorsers wat bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande bestudeer om formele definisies van bestaansbeveiliging te verwerp en eerder 'n gedefinieerde veld van probleme as vertrekpunt te neem (soos of individue kos het wanneer hulle honger is, 'n dak oor die kop het, versorg word as hulle siek is, gehelp word wanneer hulle jonk of oud is, of geld het om hulself te versorg as hulle dit nie self kan verdien nie) (Von Benda-Beckmann 1988, aangehaal deur Leliveld 1994: 14). In 'n baie algemene sin verwys bestaansbeveiliging dus na pogings deur individue, groepe individue of organisasies om hierdie onsekerhede te hanteer (Leliveld 1994: 14). Hiervolgens kan bestaansbeveiliging dus letterlik enige aksie insluit wat daarop gerig is om die bestaan van die individu te beveilig. Von Benda-Beckman (1988, aangehaal deur Leliveld 1994: 15) wys ook daarop dat bestaansbeveiliging na vier verskillende sosiale verskynsels kan verwys:

- ideologie, filosofie, waardes en beleidsprogramme - wat impliseer dat dit bykans onmoontlik is dat daar in 'n gemeenskap net een idee oor bestaansbeveiliging kan wees
- die ekonomiese en sosiale posisie van individue - hiervolgens is bestaansbeveiliging relevant ongeag die rykdom of armoede van individue
- menslike interaksie waarvolgens goedere en dienste oorgedra word na bestaansbeveiliging - om 'n huis te bou is byvoorbeeld nie noodwendig 'n vorm van bestaansbeveiliging nie, maar wanneer huise vir armes gebou word vorm dit wel deel van bestaansbeveiliging
- sosiale verhoudings en instellings - in sommige samelewings kan spesifieke instellings tot stand kom om armlastiges te ondersteun, terwyl dit weer in ander samelewings nie die geval is nie.

Hoewel so 'n benadering 'n meer volledige beeld van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande sou gee, is dit 'n uitermate breë en omvattende benadering wat moeilik in 'n vergelykende studie

gebruik kan word, want dit impliseer 'n omvattende ondersoek na alle aksies wat op een of ander manier tot die bestaansbeveiliging van individue kan bydra. In 'n studie waar die soeklig hoofsaaklik op die rol van die owerheid val, is so 'n omvattende benadering nie wenslik nie.

Veldkamp (1978, aangehaal deur Nelissen 1994: 5) gebruik ook 'n baie breë definisie van bestaansbeveiliging wat by dié van Von Benda-Beckman aansluit. Hiervolgens is bestaansbeveiliging die "totality of institutions and provisions which aim to guarantee a certain level of subsistence." Die vorme wat bestaansbeveiliging aanneem is onder meer:

- deur inkome sover moontlik te vervang in gevalle waar daar 'n verlies aan inkome ondervind word
- deur direkte of indirekte vergoeding of kompensasie aan te bied in gevalle waar verpligtinge nie nagekom kan word nie
- om die oorsake vir onvoldoende inkome sover moontlik te verwyder.

Volgens hierdie definisie word alle maatreëls wat inkome waarborg, inkome vervang, of komplementêr is tot inkome as bestaansbeveiliging beskou. Die implikasie van hierdie definisie is onder meer dat behuisingstoelaes, beurse en volle indiensnemingsbeleid, bo en behalwe die meer tradisionele maatskaplike versekering en maatskaplike bystand, ook as elemente van bestaansbeveiliging beskou word (Nelissen 1994: 5). Die insluiting van eersgenoemde elemente maak die definisie van bestaansbeveiliging egter te breed en lomp, want dit sal byvoorbeeld beteken dat die makro-ekonomiese beleid van lande as deel van bestaansbeveiliging bestudeer moet word, wat die omvang van die studieveld beduidend sal uitbrei. Niemand kan egter ontken dat makro-ekonomiese beleid wel 'n groot invloed op die bestaansbeveiliging van individue kan uitoefen nie, maar vanweë praktiese oorwegings sal so 'n breë definisie nie in hierdie studie gebruik word nie.

Vir die doeleindes van hierdie studie word 'n breër definisie egter bo 'n eng definisie verkies, omdat:

- Suid-Afrika as 'n ontwikkelende land aan die bevorderings-, beskermings- en herverdelingsaspekte aandag moet gee
- 'n eng definisie 'n skewe beeld van die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging in 'n land kan skep.

2.2.5 Die regte wat uit bestaansbeveiliging voortspruit

Volgens Kaim-Caudle (1973: 9), wat grootliks steun op kriteria wat deur die ILO (1972: 2) neergelê is, verwys bestaansbeveiliging na die

rights of individuals to provisions which have the object of (a) granting curative or preventive medical care; (b) maintaining income in case of involuntary loss of

earnings or of an important part of earnings[;] or (c) granting supplementary incomes to persons having family responsibilities (my beklemtoning).

Hierdie definisie sluit nie net maatskaplike versekering en maatskaplike bystand in nie, maar bevat ook 'n interessante verwysing na die **regte** van individue tot sekere voorsienings wat voortspruit uit bestaansbeveiliging. Volgens Esping-Andersen (1990: 3) "(t)he extension of social rights has always been regarded as the essence of social policy." Sulke regte is soms net tot 'n sekere selektiewe groep beperk, of, afhangende van die tipe programme, kan die totale bevolking op hierdie regte aanspraak maak. Programme wat onder maatskaplike versekering ingedeel word beperk regte gewoonlik tot deelnemers, terwyl programme wat onder maatskaplike bystand ingedeel word regte gewoonlik na die totale bevolking uitbrei.

Sen (1981) het heelwat aandag gegee aan die regte wat voortspruit uit bestaansbeveiliging in sy werk oor *entitlements* (regte), armoede en hongersnood. Dit is verder gevoer deur Drèze en Sen (1989 & 1990) in hul werk oor hongersnood. Die *Tweetalige woordeboek - Bilingual Dictionary* (Bosman et al 1984) vertaal *entitlement* onbevredigend as geregtigheid. "Geregtig maak tot/op" is waarskynlik 'n beter keuse, want volgens die *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (Hornby: 1978) beteken *entitlements* onder andere "give a right (to)." Om die vertaling so bondig as moontlik te hou sal *entitlements* hier as regte vertaal word.

Volgens Sen (1981) is daar verskeie regsverhoudings (*entitlement relations*) wat 'n individu geregtig maak op private eienaarskap. In 'n markeconomie kom die vernaamste hiervan deur handel, produksie, eie arbeid, erflatings en ander oordragte tot stand (Sen 1981: 2). In 'n markstelsel kan 'n persoon die goedere wat hy besit vir 'n ander bondel goedere verruil: Sen (1981: 3) noem dit ruilregte (*exchange entitlements*). Faktore wat 'n persoon se ruilregte beïnvloed is onder andere:

- indiensneming en die loonkoers
- die verkoop van nie-arbeidsbates
- produksie deur eie arbeid
- die koste van ander bronne
- bestaansbeveiligingsvoordele en belastinge (Sen 1981: 4).

Ruilregte kan egter deur byvoorbeeld werkloosheid gekortwiek word, terwyl bestaansbeveiliging in die vorm van verpligte werkloosheidsversekering hierdie ruilregte weer kan herstel. Sou die individu 'n werkgeleentheid verkry, word die voordele wat uit bestaansbeveiligingsregte spruit opgeskort (Sen 1981: 6-7) en word die individu weer geregtig op die voordele wat indiensneming bied. Hongersnood is volgens Sen (1981: 7) in ontwikkelde lande grootliks aan bande gelê deur die "guaranteed minimum values of exchange entitlements owing to the social security system."

Volgens hierdie benadering beskik individue oor sekere regte, wat hulle ten minste op sekere bondels verbruiksgoedere geregtig maak. Hierdie regte kom tot stand deur die individu se ekonomiese poging en die ruilregte waarvoor hy beskik (Drèze en Sen 1989: 9-10) en word deur die wet afgedwing. Sekere omstandighede, soos byvoorbeeld ernstige siekte, 'n depressie wat tot groot werkloosheid lei en droogtes wat tot hongersnood lei, om net enkeles te noem, kan die regte van die individu ernstig aantas. Hierdie probleem noem Sen (1990: 34) die verkrygingsprobleem (*acquisition problem*), want dit verwys na die probleem "of establishing command over commodities." Esping-Andersen (1990: 3) wys daarop dat sosiale regte in die lig van hul vermoë om te "de-kommodifiseer" beskou moet word. Die uitstaande kriterium vir sosiale regte is dus vir hom die mate waartoe hierdie regte individue toelaat om hul lewenstandaard onafhanklik van suiwer markkragte vas te stel. Dit is in hierdie opsig dat sosiale regte die status van burgers as "kommoditeite" verminder (Esping-Andersen 1990: 3).

In beskrywende taal skets Drèze en Sen (1991: 3) die lot van die mensdom (veral dié in die Derdewêreld) en wys daarop dat:

the 'chiefest enemy'¹⁰ that the majority of humanity face is the almost total absence of security in their fragile and precarious existence. The lives of billions of people are not merely nasty, brutish, and short, they are also full of uncertain horrors. An epidemic can wipe out a community, a famine can decimate a nation, unemployment can plunge masses into extreme deprivations, and insecurity in general plagues a large part of mankind with savage persistence.

Hierdie toedrag van sake is volgens Drèze en Sen (1991: 3) daarvoor verantwoordelik dat daar so 'n groot behoefte aan bestaansbeveiliging is.

Krisisse wat genoemde afmetings aanneem dompel individue in 'n oorlewingstryd en openbare optrede mag die enigste manier wees om te verseker dat individue oorleef. In ontwikkelende lande word gewoonlik veral op tradisionele bestaansbeveiliging staatgemaak, dit wil sê optrede deur die uitgebreide familie en gemeenskap (kyk afdeling 11.5.1). Die owerheid sal egter tydens 'n ernstige droogte moet optree, aangesien hierdie tipe krisisse gewoonlik die uitgebreide familie en plaaslike gemeenskap ewe swaar tref. Bestaansbeveiligingsprogramme wat onder maatskaplike bystand en kategorieese oordragte ingedeel word, kan veral geskik wees om verligting te bring. Bestaansbeveiliging is dus daarop gemik om tydens moeilike omstandighede persone se regte tot 'n sekere minimum mandjie van verbruiksgoedere te verseker.

Mishra (1990: 19) som die maatskaplike regte wat gewoonlik uit burgerskap in ontwikkelde lande voortspruit as volg op:

- die reg op werk

10. 'n Aanhaling uit *Macbeth* van William Shakespeare.

- die reg op maatskaplike beskerming ten tye van tydelike of permanente werkloosheid
- gelyke toegang tot 'n verskeidenheid van lewensbelangrike dienste (veral onderwys en mediese sorg).

Bogenoemde regte skep groter geleenthede vir die individu en fasiliteer ook die deelname aan die markeconomie (Mishra 1990: 19).

Soms kan hierdie regte selfs in die grondwet verskans word. Ook in Suid-Afrika het hierdie gedagte neerslag gevind. So spel die *Freedom Charter* wat in 1955 by Kliptown deur die *Congress of the People*¹¹ aangeneem is ook sekere regte uit, soos byvoorbeeld dat:

- niemand honger moet ly nie
- alle mense behoorlike behuising moet geniet
- gratis mediese dienste beskikbaar gestel word
- werk en sekuriteit verskaf word (Hugo & Kotzé 1978: 199).

Van hierdie regte kom weer in die *Konsep Handves van Menseregte* van 9 Oktober 1995 ter sprake. Daar word onder andere voorsiening gemaak dat:

- alle behoeftiges op redelike en gepaste staatsbystand tot voldoende behuising geregtig is
- almal die reg tot gesondheidsorg het en dat die staat redelike en progressiewe maatreëls moet deurvoer om hierdie funksie te verbeter en aan almal beskikbaar te stel
- almal wat nie in staat is om vir hulself te sorg nie, die reg het om redelike en gepaste maatskaplike bystand van die staat te ontvang
- almal die reg het tot skoon water en voldoende voedsel en dat die staat redelike en gepaste maatreëls moet instel om dit beskikbaar te stel (Konsep Handves van Menseregte 1995).

In 'n benadering wat die klem plaas op die regte van individue is dit egter belangrik om nie te vergeet dat die burgers van 'n land nie net op regte kan aanspraak maak nie, maar ook sekere verpligtinge het. Verpligtinge kan die vorm aanneem van byvoorbeeld betalings vir dienste, bydraes tot 'n werkloosheidsversekeringsfonds of gewone belastingbetalings. Dit is uiteraard vir individue wat in 'n oorlewingstryd gewikkel is, byvoorbeeld vanweë gebrekkige of geen inkomste, moeilik of onmoontlik om aan sulke finansiële verpligtinge te voldoen. Dit is wel moontlik dat hierdie verpligtinge deur diens aan die gemeenskap nagekom kan word.

11. Die kongres is deur die *African National Congress*, *South African Coloured Peoples' Organisation* en die *Congress of Democrats* ('n blanke organisasie) byeengeroep (Hugo & Kotzé 1978: 197). Die regte wat in die *Freedom Charter* vervat word, is vandag nog vir die ANC en die PAC belangrike aangeleenthede.

2.2.6 Definisies van bestaansbeveiliging vir vergelykende studies

In afdeling 2.2.1 is reeds gewys op die verskille in die definisies van bestaansbeveiliging tussen lande. Dit is onder meer te wyte aan die unieke pad wat elke land op kulturele, politieke en sosio-ekonomiese gebied geloop het. Titmuss (1970: 260) sê die volgende oor definisie en taal:

(w)hat impresses (and sometimes depresses) me are not just the difficulties of language-communication per se but the particular difficulties presented by the subtleties of national social security vocabularies.

Volgens Midgley (1984: 79) kan die verskille in die betekenis van die konsep bestaansbeveiliging tussen verskillende lande ook toegeskryf word aan

historical differences in the development of these services as well as different administrative procedures, statutory provisions, and organizational arrangements in different countries.

Dit word beaam deur Chu en Hemming (1991: 132) wat daarop wys dat bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande tot stand gekom het

in line with varying needs, and consequently differ in major respects across countries, and over time in a given country.

Voorts is elke land se bestaansbeveiligingstelsel onderworpe aan voortdurende verandering namate die behoeftes en omstandighede verander.

Die volgende voorbeelde illustreer die uiteenlopende aard van programme wat verskillende lande as deel van bestaansbeveiliging beskou:

- toelaes aan vrouens wat deur hul mans verlaat is (in Nieu-Seeland)
- toelaes om te vergoed vir die verlies aan inkomste tydens militêre diensplig (in Israel en Switserland)
- betaalde jaarlikse verlof van werkers (in België)
- teater en ander ontspanningsaktiwiteite (in Mexiko) (ILO 1979: 2).

Hierdie unieke elemente van bestaansbeveiliging bemoelik dan ook vergelykende studies, want dit beteken dat 'n definisie gevind moet word wat vergelyking moontlik maak en wat algemeen en breed genoeg is dat dit 'n redelike akkurate beeld van bestaansbeveiliging in lande weergee.

'n Breë definisie kan meehelp om 'n meer volledige prentjie van bestaansbeveiliging te vorm, terwyl 'n te breë definisie weer onbruikbaar sal wees, want dit sal beteken dat **alle** aksies wat bestaansbeveiliging raak, ingesluit moet word (kyk afdeling 2.2.4). Hebbelikhede soos dié wat in die vorige paragraaf genoem is, sal egter kwalik deur die definisie wat vir hierdie vergelykende studie gekies word, ondervang kan word. Sulke tipe programme maak egter gewoonlik 'n onbeduidende gedeelte van lande se besteding aan bestaansbeveiliging uit. Verder kan daar

geargumenteer word dat hierdie programme in elk geval nie onder bestaansbeveiliging tuis hoort nie. Al maak die gekose definisie nie daarvoor voorsiening nie, beteken dit ook nie dat hierdie programme noodwendig geïgnoreer hoef te word nie. 'n Eng definisie, daarenteen, kan 'n verwronge beeld skep van die omvang van bestaansbeveiliging in 'n land, omdat belangrike aksies deur so 'n definisie uitgesluit kan word (kyk afdeling 2.2.4).

In 'n deeglike ontleding van die probleme rondom definisies van bestaansbeveiliging in vergelykende studies, toon Midgley (1984: 80) aan dat die definisies vir bestaansbeveiliging wat in hierdie studies gebruik word gewoonlik nie heeltemal bevredigend is nie, want hulle

do not overcome the complex methodological problems which complicate the study of social security in different countries. Consequently, many comparative studies tend to be general rather than methodologically rigorous in their approach and usually adopt a loose rather than precise definition of social security.

Dit is uiters moeilik om hierdie tipe probleme in vergelykende studies te ontduik. Selfs Midgley (1984: 84) gebruik uiteindelik 'n konvensionele definisie wanneer hy bestaansbeveiliging definieer as bestaande uit die volgende vier belangrike statutêre voorsienings: "...social assistance, social insurance, employer liability schemes, and social allowances or demogrant¹² schemes." Midgley gaan voort deur 'n uitgebreide beskrywing van elkeen van hierdie vier komponente van sy definisie te verskaf.

In navolging van Popper se metodologiese nominalisme, beklemtoon Rodgers et al (1979: 6) die belangrikheid van konstruktiewe beskrywings¹³ vir die doeleindes van vergelykende studies. Die voordele van so 'n benadering is vir Rodgers et al (1979: 6) eerstens dat daar nie gewag moet word totdat "precise definitions, satisfying all the logical criteria" geformuleer is nie en tweedens dat werkdefinisies laat vaar kan word sodra iemand met 'n beter definisie vorendag kom. Die voordeel van hierdie benadering is dat dit uit die staanspoor erken dat die definisie wat gebruik

12. Maatskaplike dividend (*demogrant schemes*) verwys gewoonlik na 'n kontanttoekenning waarop alle burgers van 'n land geregtig is. Hierdie voordeel word gewoonlik deur middel van die belastingstelsel van hoër-inkomstegroepe verhaal. Die konsep "demogrant" is afgelei van "demographically-based grant" wat deur senator George McGovern in die sewentigerjare vir die VSA bepleit is (Collard 1980: 192).

13. Die nominaliste lees 'n definisie van regs na links. Dit is in teenstelling met die essensialiste wat, in navolging van Plato, 'n definisie van links na regs lees. Dit kan verduidelik word met behulp van die volgende voorbeeld: die stelling "'n lammetjie is 'n klein skapie" (in hierdie geval is "lammetjie" die gedefinieerde term en "klein skapie" die definiëringsformule) is vir die nominaliste 'n antwoord op die vraag "wat word 'n klein skapie genoem?" eerder as "wat is 'n lammetjie?" (Popper 1983: 88). 'n Definisie soos dit normaalweg gebruik word in die moderne wetenskappe, moet volgens Popper van agter na voor of van regs na links gelees word, want dan begin dit met die definiëringsformule en vra dan vir 'n kort etiket (*label*) (Popper 1983: 92). Nie net kritiseer Popper die gewaande presiesheid van definisies nie, maar ook die wydverspreide dogma dat definisies noodsaaklik of essensieel vir die logiese artikulasie van gedagtes en selfs vir helder denke is. Essensieël definisies verskaf dus nie vir Popper 'n betroubare basis van vertrek vir die ondersoek van ons wêreld nie (Miller 1983: 15). Dit beteken egter nie dat definisies geen waarde het nie, maar waarsku dat die waarde van definisies nie oorskakel moet word nie.

word sekere gebreke het, maar dat die definisie wat gekies is, tog nougeset in die studie gebruik sal word.

Die ILO doen baie werk op die terrein van bestaansbeveiliging en onderneem vergelykende studies waarin die fokus op bestaansbeveiliging in 'n groot groep lande val en verder versamel en publiseer die ILO ook data oor bestaansbeveiliging in die meeste lande.¹⁴ Die uiteenlopende definisies van bestaansbeveiliging het die ILO genoop om sekere kriteria neer te lê waarvolgens bepaal word wat as bestaansbeveiligingsprogramme beskou moet word. Die drie kriteria wat gebruik word, is:

- (i) the **objective** of the system must be to grant curative or preventive **medical care**, or to **maintain income** in case of involuntary loss of earnings or of an important part of earnings, or to grant **supplementary incomes** to persons having family responsibilities;
- (ii) the system must have been set up by **legislation** which attribute specified individuals rights to, or imposes specified obligations on, a public, semi-public or autonomous body;
- (iii) the system should be administered by a public, semi-public or autonomous body.

It should be noted, however, that any schemes of employment injury compensation should be included in the inquiry, even if they do not meet criterion (iii) above, because the liability for the compensation of employment injuries is imposed directly on the employer (ILO 1979: 1; my beklemtoning).

Die ILO kriteria plaas die fokus op die doelstellings en beleidsmaatreëls van bestaansbeveiliging, naamlik maatskaplike versekering, maatskaplike bystand en kategoriese oordragte. Die kriteria van die ILO is egter beperkend, veral die vereiste van kriterium (ii) dat programme deur wetgewing tot stand moet kom. Programme wat deur private instellings van stapel gestuur is en wat deel van 'n land se bestaansbeveiligingstelsel uitmaak, word dus deur hierdie benadering uitgesluit.

Die ILO se Bestaansbeveiligingskonvensie van 1952 oor minimum standarde het nege vertakkings van bestaansbeveiliging geïdentifiseer:

- (1) mediese sorg
- (2) siektevoordele
- (3) werkloosheidsvoordele
- (4) voordele vir bejaardes
- (5) werkbesseringsvoordele
- (6) gesinsvoordele
- (7) kraamvoordele

14. Een publikasie van die ILO, genaamd *The cost of social security*, wat op bestaansbeveiliging-statistiek in 'n groot groep lande fokus, word op 'n redelike gereelde grondslag met tussenposes van 'n paar jaar gepubliseer.

- (8) voordele vir gestremdes
- (9) voordele vir oorlewendes (ILO 1979: 1-2).

Kaim-Caudle (1973: 8-9) gebruik die ILO definisie van bestaansbeveiliging as vertrekpunt in sy vergelykende studie oor maatskaplike beleid en bestaansbeveiliging. Hy kom dan ook met 'n omvattende definisie vorendag deur 'n taamlik gedetailleerde oorsig te gee van die "maatskaplike verdeling van welsyn." Hiervolgens bestaan bestaansbeveiliging uit **statutêre en nie-statutêre toekennings wat deur openbare, semi-openbare of outonome liggame, die fiskale owerheid en werkgewers verskaf word.** Sy benadering is dus breër as dié van die ILO, want hy laat ruimte vir nie-statutêre toekennings.

(i) Statutêre toekennings

Volgens Kaim-Caudle (1973: 8-11) bestaan statutêre toekennings deur **openbare, semi-openbare en outonome liggame** uit:

- die sogenaamde **maatskaplike dividend** (*demogrant*) wat universeel toegeken word sonder 'n middele- of inkometoets, met of sonder voorwaardes vir bydraes, byvoorbeeld toelaes vir kinders in die meeste lande,
- **maatskaplike bystand** wat onderhewig aan 'n middele- of inkometoets verskaf word, byvoorbeeld ouderdomspensioene in sommige lande,
- **maatskaplike versekering** wat:
 - voorsien word onderhewig aan verpligte versekeringsbydraes, byvoorbeeld werkloosheidsversekering in Suid-Afrika, of
 - voorsien word onderhewig aan vrywillige bydraes, byvoorbeeld siekte en werkloosheidsvoordele vir getroude vroue in Brittanje.

Statutêre toekennings deur die **fiskale owerheid** bestaan volgens Kaim-Caudle (1973: 10) uit belastingtoelaes en -konsessies wat:

- universeel is, byvoorbeeld belastingkortings en -aftrekkings vir bejaardes in Suid-Afrika,
- beperk is tot individue wat aan goedgekeurde skemas deelneem, byvoorbeeld belastingaftrekkings vir bydraes tot annuïteite in Suid-Afrika.

Kaim-Caudle se insluiting van belastingtoelaes en -konsessies is belangrik, want in baie lande verteenwoordig belastinguitgawes (*tax expenditure*) 'n beduidende gedeelte van besteding aan bestaansbeveiliging deur die owerheid. In benaderings wat slegs op owerheidsbestedingsprogramme fokus, word belastinguitgawes gewoonlik geïgnoreer en dit kan 'n skewe beeld van die werklike omvang van bestaansbeveiligingsprogramme in 'n land skep.¹⁵

15. Een van die nadele van belastinguitgawes is dat dit gewoonlik slegs hoër-inkomstegroepe bevoordeel. Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 13.2.6 meer aandag.

Statutêre verpligtinge op **werkgewers** bestaan volgens Kaim-Caudle (1973: 10-11) uit:

- dié wat verpligtend is vir alle werkgewers, byvoorbeeld betaling tydens siekte in Suid-Afrika,
- dié wat opsioneel of slegs vir gekeurde lede is, byvoorbeeld sekere beroepspensioene in Brittanje.

(ii) **Nie-statutêre toekennings**

Vrywillige of kontraktuele nie-statutêre toekennings bestaan volgens Kaim-Caudle (1973: 11) uit toekennings deur **werkgewers** wat:

- alle werknemers toeval, byvoorbeeld bydraes tot mediese fondse,
- slegs sekere posvlakke toeval, byvoorbeeld spesiale pensioenskemas vir senior personeel.

Vrywillige of kontraktuele nie-statutêre toekennings bestaan volgens Kaim-Caudle (1973: 11) ook uit toekennings deur **vrywillige organisasies**, byvoorbeeld voordele (soos pensioene en mediese skemas) waarop individue geregtig is wat lede van vakbonde is.

Kaim-Caudle (1973: 11) is van mening dat hierdie 'n logiese benadering of stelsel is, ondanks sekere probleme wat dit oplewer. Pensioene aan staatsamptenare is 'n voorbeeld van 'n probleemgeval, omdat dit onder meer as een hoof ingedeel kan word.¹⁶ Verder wys hy ook daarop dat die bruto uitgawes van sommige programme onder twee hoofde verdeel behoort te word.¹⁷ Ondanks hierdie enkele probleme is dié benadering meer omvattend en bevredigend as dié van die ILO.

In haar studie oor vergelykende maatskaplike beleid verdeel Madison (1980: 16) maatskaplike welsyn (*social welfare*) in twee komponente, naamlik bestaansbeveiliging en persoonlike maatskaplike dienste¹⁸ (*personal social services*). Die belangrikste verskil tussen hierdie twee komponente is volgens haar dat bestaansbeveiliging uit kontantoordragte bestaan, terwyl persoonlike maatskaplike dienste uit nie-kontantoordragte bestaan. Madison (1980: 16) beperk

16. Pensioene van staatsamptenare wat onder statuut voorsien word moet streng gesproke onder statutêre toekennings deur werkgewers ingedeel word, maar kom op ekonomiese en maatskaplike gronde baie ooreen met nie-statutêre voorsienings deur werkgewers aan alle werknemers (Kaim-Caudle 1973: 11).

17. Hier word belastingtoegewings aan werknemers en werkgewers uitgesonder wat onder verskeie hoofde ingedeel kan word (Kaim-Caudle 1973: 11).

18. Persoonlike maatskaplike dienste verwys na:

organized noncash programs concerned with prevention of social problems and with the developmental, rehabilitative, and access needs of people, such as day care, child welfare services, community-based and institutional services for the aged, and referral services designed to direct people to the community resources which they seek and/or need. To varying degrees personal social services involve professional staff, often with diverse skills obtained from dissimilar educational and training backgrounds (*Madison 1980: 16*).

bestaansbeveiliging tot aksies deur die owerheidsektor en beklemtoon die beskermings- (*income maintenance* of maatskaplike versekering) en bevorderings- (*income support* of maatskaplike bystand) aspekte van bestaansbeveiliging. Bestaansbeveiliging is dus

transfer programs which provide cash income, include programs of social insurance (compulsory programs that are usually job related and financed at least in part by contributions), public assistance, and family allowances (Madison 1980: 16).

Die beperking van bestaansbeveiliging tot slegs kontantoordragte reflekteer 'n enger benadering, want dit laat byvoorbeeld nie ruimte vir belastinguitgawes nie.

Hoewel hierdie benadering van Madison 'n belangrike aspek van maatskaplike beleid beklemtoon, word persoonlike maatskaplike dienste deur die meeste definisies van bestaansbeveiliging wel ingesluit. Madison gaan verder en sluit ook mediese sorg uit. Hierdie eng en unieke benadering ten opsigte van die definisie vir bestaansbeveiliging word nie in hierdie studie nagevolg nie, aangesien dit vergelykende studie bemoeilik eerder as vergemaklik.

2.2.7 Die definisie van bestaansbeveiliging wat in hierdie studie gebruik word

Die definisie van bestaansbeveiliging wat in hierdie vergelykende studie gebruik word is 'n breë definisie wat sowel die beskermings- as bevorderingsaspekte van bestaansbeveiliging insluit. Vir die doeleindes van hierdie studie word bestaansbeveiliging gedefinieer as: *statutêre en nie-statutêre toekennings deur die owerheid en/of ander openbare instellings met as doelwit om die lewenstandaarde van individue op sekere minimum vlakke te handhaaf. Dit bestaan uit beleidsmaatreëls wat onder die hoofde maatskaplike versekering, maatskaplike bystand en kategorieë oordragte ingedeel kan word.*

HOOFSTUK 3

Die rasionaal vir bestaansbeveiliging

Everybody's against poverty to some extent, just like everybody's against sin, but to differing degrees.

Wilfred Beckerman

3.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word eerstens aandag gegee aan algemene argumente vir owerheidsinmenging in die ekonomie, tweedens word gefokus op redes waarom owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging nodig mag wees, derdens word gekyk na owerheidsmislukking en laastens val die soeklig op enkele aspekte van die welvaartstaat.¹ In hoofstuk 2 (veral in afdeling 2.2.2) is aangetoon dat bestaansbeveiliging deur die owerheid sowel as private instellings verskaf word. Dit is ongelukkig nie moontlik om definitiewe lyne te trek waar die rol van die owerheid moet begin en eindig nie. Markmislukkings kan egter 'n aanduiding gee van die terreine waar die owerheid betrokke behoort te raak.

3.2 DIE RASIONAAL VIR OWERHEIDSINMENGING

Volgens die model van vrywillige ruil in 'n mededingende mark sal so 'n ekonomie 'n doeltreffende allokasie van bronne bewerkstellig indien:

- dit nie moontlik is om insette te heralokeer om 'n hoër uitset van een produk tot stand te bring sonder om die uitset van 'n ander produk te verminder nie
- totale produksie nie heralokeer kan word om 'n hoër welvaartsvlak vir een verbruiker tot stand te bring sonder om die welvaart van 'n ander verbruiker te verminder nie (Hemming 1991: 19).

Hierdie toestand staan as Pareto-optimaliteit bekend en verteenwoordig 'n situasie waar dit onmoontlik is om een persoon se posisie te verbeter sonder om 'n ander persoon te benadeel. Pareto-optimaliteit word gedefinieer in terme van 'n stel grensvoorwaardes, waarvolgens die grenskoers van substitusie:

1. Die konsep **welvaartstaat** word eerder gebruik as **welsynstaat**, want die **welvaartstaat** kan geïnterpreteer word as 'n staat wat die welvaart van alle burgers wil bevorder, terwyl negatiewe konnotasies dikwels aan die konsep **welsynstaat** geheg word, as synde 'n staat wat slegs daarop uit is om aalmoese aan sekere burgers uit te deel.

- tussen enige twee goedere dieselfde behoort te wees vir alle verbruikers van dié goedere
- tussen enige twee faktore in produksie dieselfde behoort te wees vir alle goedere waarvoor die twee faktore as insette gebruik word
- tussen enige twee goedere vir enige verbruiker dieselfde behoort te wees as die grenskoers van transformasie tussen die twee goedere in produksie (Brown & Jackson 1990: 18-19).

Allokasie-doeltreffendheid sal egter slegs geld indien ten minste aan die volgende vereistes voldoen word:

- Daar moet markte vir alle goedere en dienste wees. Indien markpryse nie tot stand kom nie, of indien ekonomiese akteurs nie oor dieselfde inligting beskik nie, kan dit gebeur dat sommige goedere en dienste nie verskaf word nie.
- Daar mag nie eksternaliteite wees nie, dit wil sê pryse moet alle koste en voordele reflekteer wat met produksie en verbruik verband hou.
- Daar moet dalende skaalopbrengs wees - onbeperkte skaalvoordele lei tot beperkte mededinging en 'n ekonomie wat deur 'n paar maatskappye gedomineer word.
- Die gemeenskap moet die oorspronklike verdeling van produksiefaktore, asook die finale verdeling van inkome en welvaart, aanvaarbaar vind (Hemming 1991: 19-20).

Indien die ekonomie nie aan bogenoemde vereistes voldoen nie, is daar sprake van markmislukkings. Die vernaamste markmislukkings word in die volgende afdeling kortliks bespreek.

3.2.1 Markmislukkings

(a) *Openbare goedere*

Openbare goedere word gekenmerk deur nie-uitsluitbaarheid en nie-mededingendheid (Brown & Jackson 1990: 34). Anders as wat met privaat goedere die geval is, kan verbruikers nie uitgesluit word van die voordele van openbare goedere nie, omdat eiendomsreg van hierdie goedere nie maklik aan 'n spesifieke individu toegeken kan word nie (Hemming 1991: 20). Dit staan bekend as **nie-uitsluitbaarheid** en kan **meelopergedrag** (*free riding*) aanmoedig. Meelopergedrag beteken dat individue nie noodwendig hulle voorkeure vir 'n owerheidsgoed sal openbaar nie, in die hoop dat ander verbruikers die koste sal dra. Hulle weet dat hulle nie maklik van die voordele van so 'n produk of diens uitgesluit kan word nie. Indien die owerheid die koste van so 'n produk aan die ware voorkeure van verbruikers probeer verbind, sal die produk of diens ondervoorsien word (Hemming 1991: 20).

Nie-mededingendheid verwys na die eienskap van 'n owerheidsgoed waarvolgens meer as een verbruiker die voordele van 'n produk of diens kan geniet sonder dat die beskikbaarheid daarvan vir ander verbruikers verminder. Nie-mededingendheid impliseer dat die grenskoste van 'n

addisionele verbruiker (nie van 'n addisionele eenheid van produksie nie) nul is (Barr 1987: 83). Hierdie twee eienskappe van owerheidsgoedere veroorsaak dat die privaat sektor nie sommer dié goedere en dienste sal verskaf nie, of dit nie doeltreffend sal doen nie. Dit beteken egter nie noodwendig dat die owerheidsektor hierdie goedere moet produseer nie. Die privaat sektor kan onder sekere omstandighede hierdie goedere verskaf, of andersins kan die owerheid vir die finansiering daarvan verantwoordelik gehou word, terwyl die produksie aan die privaat sektor oorgelaat word. Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 4.6 verder aandag.

(b) Eksternaliteite

Die markpryse van sekere goedere en dienste reflekteer nie altyd die totale koste en voordele wat aan die produksie en verbruik daarvan verbonde is nie. Sekere koste en voordele speel oor na ander deelnemers in die ekonomie. So word die koste van besoedeling byvoorbeeld selde tydens produksie in aanmerking geneem. Hierdie verskynsel word gewoonlik 'n **negatiewe eksternaliteit** genoem. Dit beteken dat die betrokke goedere se pryse nie die sosiale koste reflekteer nie en gevolglik word meer van die goedere geproduseer as wat die sosiale optimum vereis (Hemming 1991: 21). Private en sosiale koste bepaal dus wat die sosiale optimumvlak van produksie is (Rosen 1992: 95). Die owerheid kan onder meer regulering of 'n Pigou-belasting gebruik om die sosiale koste vir die produsent te internaliseer.

In die geval van **positiewe eksternaliteite** neem die produsent/verbruiker nie die sosiale voordele van ekonomiese aktiwiteite in aanmerking nie en gevolglik word minder as die sosiale optimum geproduseer. Die owerheid kan subsidies gebruik om die gewenste vlak van produksie te bereik (Rosen 1992: 112). Waar eksternaliteite voorkom, is owerheidsinmenging egter nie altyd nodig nie. Indien eiendomsreg toegeken is en 'n beperkte groep individue in 'n sekere gebied deur eksternaliteite geraak word, kan hierdie probleem deur die betrokke individue self opgelos word, aangesien die transaksiekoste relatief laag is. Hierdie verskynsel staan as die **Coase-teorema** bekend (Brown & Jackson 1990: 41). Eksternaliteite wat groot groepe mense oor 'n uitgestrekte gebied raak, kan egter owerheidsinmenging vereis, omdat die transaksiekoste in sulke gevalle aansienlik hoër kan wees.

(c) Onvolmaakte mededinging

Soms is daar onvoldoende mededinging en in uiterste gevalle mag daar slegs een aanbieder van 'n produk (of diens) wees. So 'n aanbieder word 'n **monopolie** genoem. 'n **Natuurlike monopolie** verwys na gevalle waar een firma as gevolg van skaalvoordele goedkoper in die totale vraag na 'n goed in 'n sekere streek kan voorsien as wat met meer as een onafhanklike firma die geval is (Barr 1987: 84). By die sosiale optimumvlak van produksie, dit wil sê waar die prys gelyk is aan

die grenskoste, is die grenskoste in hierdie geval laer as die gemiddelde koste, aangesien die grenskoste voortdurend daal. Dit beteken dat die firma minder as die optimumvlak van produksie sal produseer, omdat verliese by die optimumvlak gely word.

Die owerheid kan 'n monopolistiese situasies op verskeie maniere hanteer. Een moontlike oplossing is om niks te doen nie en te vertrou dat enige groot winste van die monopolis mededingers na dié mark sal lok. 'n Monopolis wat oor die nodige bronne beskik, kan nuwe toetreders egter deur middel van 'n prysoorlog uit die mark weer. 'n Tweede moontlikheid is om prysbeheer in te stel en sodoende te sorg dat die pryse van die goedere nie onrealisties hoog is nie, sodat firmas nie abnormale wins maak nie. Indien pryse egter te laag vasgestel word, kan dit tot tekorte lei. 'n Derde moontlikheid is om belasting te gebruik om die oorskotwinst van die monopolis weg te belas, maar dit sal nie die allokasie van bronne meer doeltreffend maak nie. 'n Ander moontlikheid is dat die owerheid 'n uitvoerbare mededingingsbeleid moet hê. In die geval van 'n natuurlike monopolis is dit egter nie vir ander firmas sinvol om die mark te betree nie. Hier kan private produksie met owerheidsregulering 'n oplossing wees, of die owerheid kan die firma subsidieer, of die owerheid kan besluit om self die produksie oor te neem.

(d) *Inkome-ongelykheid*

'n Markstelsel lei tot 'n ongelyke verdeling van inkome, omdat alle individue nie oor dieselfde geleenthede, talente en vermoëns beskik nie. 'n Vrye-markstelsel kan 'n Pareto-doeltreffende allokasie van bronne bewerkstellig wat met verskillende verdelings van faktor-besit gepaard gaan, wat uiteraard 'n skewe verdeling van inkome tot stand bring (Hemming 1991: 22). Vanuit 'n billikheidsperspektief kan 'n skewe verdeling van inkome egter vir die gemeenskap onaanvaarbaar wees. Streng gesproke laat die Pareto-beginsel nie ruimte vir die verbetering van armes se posisie deur middel van herverdeling nie, ongeag die voordele wat dit mag inhou, want dit benadeel gewoonlik ten minste een ryke (Heald 1983: 123). Later in hierdie afdeling sal egter geargumenteer word dat herverdeling wel 'n Pareto-verbetering kan bewerkstellig. Die Pareto-kriterium kan met 'n sosiale welvaartsfunksie gekombineer word om 'n insiggewende ontleding oor herverdeling en doeltreffendheid te doen. Die sosiale welvaartsfunksie verteenwoordig die siening van die gemeenskap oor herverdeling (Heald 1983: 124) en toon dat die gemeenskap bereid kan wees om 'n sekere mate van doeltreffendheid op te offer vir 'n meer billike verdeling van bronne. Die owerheid poog gewoonlik om die sosiale welvaart van die gemeenskap te maksimeer deur doeltreffendheids- en billikheidsoorwegings te kombineer. Volgens Browning en Johnson (1984: 175)

(i)ncome redistribution is not a socially costless endeavor because the policies required to accomplish it generally produce misallocations of resources.

Daar is hier dus van 'n afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid sprake (Hemming 1991: 23).

Die owerheid, wat in 'n demokratiese bestel die wense van burgers moet respekteer, is die aangewese agent om hierdie herverdeling te bewerkstellig, aangesien nie alle burgers vrywilliglik 'n bydrae tot herverdeling sal maak nie. Die owerheid kan sy unieke afdwingbare magte, byvoorbeeld belasting en owerheidsbesteding, gebruik om 'n meer aanvaarbare verdeling van inkomste te bewerkstellig. Volgens Voltaire

the art of government consists in taking as much money as possible from one class of citizens to give to the other (aangehaal deur Rosen 1995: 152).

Volgens die Neo-klassieke benadering tot die welvaartseconomie is enkelbedragbelasting en oordragte die mees doeltreffende vorms van herverdeling (Burgess & Stern 1991: 53). 'n Enkelbedragbelasting, byvoorbeeld 'n kopbelasting, kan nie afgewentel word nie. Verder is die belastinglas by so 'n belasting ook nie 'n funksie van die ekonomiese gedrag van individue nie (Rosen 1992: 603). 'n Enkelbedragbelasting op sigself is egter nie geskik vir herverdeling nie, want belasting wat gerig is op die herverdeling van bronne moet met die inkomste of bates van individue verband hou. Progressiewe belasting het egter die potensiaal om die ekonomiese gedrag van individue te beïnvloed² en 'n oormatige belastinglas te veroorsaak. 'n Oormatige belastinglas verwys na 'n welvaartsverlies bo en behalwe die belasting wat deur die owerheid geïen word of soos Auerbach (1985: 67) dit stel: "(t)he deadweight loss from a tax system is that amount that is lost in excess of what the government collects" en beteken dat daar nie in die rigting van Pareto-optimaliteit beweeg word nie.

Die armes kan hulle politieke mag gebruik om 'n gedwonge herverdeling te bewerkstellig of die heersersklas kan self tot die besef kom dat dit in hulle eie belang is om herverdeling toe te pas (Barr 1987: 86-88). Volgens Rimlinger (1971: 213) het Roosevelt, die vader van die *New Deal* in Amerika, instinktief besef dat bestaansbeveiliging, veral die maatskaplike versekeringskomponent, eendag die rykes teen die eise van die armes sal beskerm. Volgens Foxley et al (1979: 12) kan die owerheid benewens bestaansbeveiliging ook van die owerheidsbegroting en loonbeleid gebruik maak om 'n herverdeling van bronne te bewerkstellig. Teenoor hierdie meer tradisionele maatreëls kan ook meer radikale maatreëls soos verandering in die eienaarskap van die middele van produksie of direkte veranderings in die produksiestruktuur gebruik word om 'n herverdeling van bronne te bewerkstellig (Foxley et al 1979: 12).

2. Hochman en Rodgers (1969: 556) kom egter tot die gevolgtrekking dat progressiewe belasting "for explicit redistributive purposes, may be fully consistent with the Pareto criterion under quite reasonable conceptual assumptions."

Magtige belangegroepes (byvoorbeeld die burokrate en sakesektor) kan egter die herverdeling van inkomme deur middel van bestaansbeveiliging tot hulle eie voordeel kaap. In België staan hierdie verskynsel bekend as die *Matteus-effek*, want dié situasie stem ooreen met wat in Matteus 25: 29 gesê word:

(a)an elkeen wat het, sal meer gegee word, en hy sal oorvloed hê; maar van hom wat nie het nie, sal ook die bietjie wat hy het, weggevat word (Bybel: 1983).

In 1970 het Stigler ook sy "Director's Law" geformuleer, wat in hoofsaak lui dat die middel- en hoër-inkomstegroepes veral deur owerheidsbestedingsprogramme bevoordeel word (Brown & Jackson 1990: 190).

Mesa-Lago (1978, 1986) het in verskeie van sy studies aangetoon dat magtige belangegroepes soos burokrate dikwels die grootste voordele uit bestaansbeveiliging in Latyns-Amerikaanse lande trek (kyk afdeling 11.3). Belangrike herverdelingsaksies het volgens Burgess en Stern (1991: 54) ook meestal voorgekom in lande waar 'n groot politieke omwenteling plaasgevind het. 'n Voorbeeld van so 'n geval is Chili (1970-1973), waar 'n demokraties verkose Marxistiese bewind onder leiding van Salvadore Allende tussen 1970 en 1973 die bewind gevoer het. (In hoofstuk 10 word meer aandag aan die Chileense ervaring gegee.)

Vrywillige herverdeling kom egter ook voor (Barr 1987: 86). Soos vroeër aangetoon, word die herverdeling van inkomme gewoonlik as strydig met die Pareto-beginsel beskou, omdat sommige individue se posisies ten koste van ander verbeter word. Daar kan egter geargumenteer word dat die herverdeling van inkomme of bates 'n **Pareto-verbetering** kan bewerkstellig, indien die nut van individue nie net van hul eie inkomste afhang nie, maar ook van dié van lae-inkomstegroepes (Rosen 1992: 166). Volgens Harsanyi (1955, aangehaal deur Atkinson 1987: 792) kan herverdeling vir individue aanneemlik wees op grond van subjektiewe voorkeure, want herverdeling kan die individu op een of ander manier beter daaraan toe maak, of op grond van etiese voorkeure, want herverdeling kom ooreen met die individu se siening van wat 'n goeie gemeenskap is. In 'n studie oor 'n Pareto-optimale herverdeling kom Hochman en Rodgers (1969: 556) tot die gevolgtrekking dat indien nut interafhanklik is, "Pareto optimality may not only be consistent with redistribution, but may require it."

Individue mag byvoorbeeld altruïsties wees en werklik omgee vir die welstand van hul medemens. In hierdie geval is die verlies aan inkomste wat herverdeling veroorsaak vir individue minder as die voordele wat hulle uit die verbetering van die lot van armes put. In so 'n geval word die welvaart van armes en rykes dus deur herverdeling verhoog. Dit is dalk een van die verklarings vir die groot aantal private welsynsorganisasies wat reg oor die wêreld aangetref word. Hierdie benadering berus op die aanname dat individuele welstand onderling afhanklik is

(Atkinson 1987: 792). Volgens Mesa-Lago (1978: 6) is altruïsme of humanistiese oorwegings juis een van die verklarings vir die ontwikkeling van bestaansbeveiliging. Volgens Friedman en Friedman (1982: 191) mag individue bereid wees om tot die verligting van armoede by te dra, solank almal egter wel 'n bydrae maak. Indien almal bydra, mag individue bereid wees om meer te gee as wat andersins die geval sou wees. Vir Ahmad (1991: 122) beteken hierdie opmerking van Friedman en Friedman dat owerheidsinmenging (bv. deur inkome-ondersteuning) die potensiaal het om die posisie van alle individue te verbeter.

Godsdienstige oorwegings moet ook nie geïgnoreer word nie. In die Bybel word heelwat aandag gegee aan armoede en hoe gelowiges teenoor armes moet optree. So staan daar byvoorbeeld in Spreuke 14: 31 onder meer "wie hom oor 'n arm mens ontferm, eer God." In die Nuwe Testament word nog groter klem geplaas op die rol van Christene om armes by te staan. So staan daar byvoorbeeld in Matteus 25: 35-36:

Ek was honger, en julle het My iets gegee om te eet; Ek was dors, en julle het My iets gegee om te drink; Ek was 'n vreemdeling, en julle het My gehuisves; Ek was sonder klere, en julle het vir My klere gegee; siek, en julle het My verpleeg; in die tronk en julle het My besoek (Bybel: 1983)

en in 2 Korintiërs 8: 13-15:

(e)k bedoel nie dat julle gebrek moet ly om ander te kan help nie; maar sodat daar ewewig sal wees, moet julle wat nou oorvloed het, dié help wat gebrek ly. Dan, as hulle weer oorvloed het en julle gebrek ly, kan hulle julle weer help. So kom daar ewewig. Daar staan ook geskrywe:

'Dié met baie, het nie te veel gehad nie,
en dié met 'n bietjie, nie te min nie' (Bybel: 1983).

Volgens Dolgoff en Feldstein (1984: 35) het die ontwikkeling van die Christendom 'n diepgaande invloed op die ontwikkeling van maatskaplike welsyn gehad. Ook ander godsdienste het spesifieke opdragte oor hoe daar teenoor armes opgetree moet word. Anders as die georganiseerde institusionele vorme van versorging in die Christendom, speel die versorgingsfunksie en welsyn nie 'n sentrale of dominante rol in die Boeddhisme of Hindoeïsme nie. Boeddhisme beklemtoon die morele verpligting van die familie in die versorging van diegene in nood, deur morele deugde, wat met handeling soos gee en deel (*dana*), meegevoel (*karuna*) en liefdevolle goedhartigheid (*metta*), geassosieer word. Sorg vir minderbevoorregtes word dus volgehou deur kulturele en sosiale faktore wat onafhanklik van die Boeddhistiese en Hindoeïstiese "kerk" staan (Jayasuriya et al 1985: 280-281). (In hoofstuk 10 (afdeling 10.4.1) word getoon hoe hierdie benadering bestaansbeveiliging in Sri Lanka beïnvloed het.) In die Islam word die grondleerstelling van *zakât* aangetref, wat in 'n land soos Gambia byvoorbeeld tot 'n geormerkte heffing op rykdom gelei het en soms aan 'n Moskee gegee word (Ahmad 1991: 111). Soos vroeër aangetoon, kan die ryk heersersklas weens veiligheids- en stabiliteitsoorwegings ook ten

gunste van herverdeling wees. Die voordele van herverdeling kan in sulke gevalle die nut van individue verhoog en dus 'n Pareto-verbetering impliseer.

Ter afsluiting is dit egter belangrik om daarop te wys dat almal nie ewe entoesiasies oor die herverdeling van inkome of bronne is nie. Murray (1984: 202), wat baie agterdogtig is oor herverdeling, kan as voorbeeld geneem word:

I may ask that the government be **right** - right in deciding that, in some cosmic scheme of things, my resources are 'large enough' and the recipient's are 'too small.' Second, I may ask that the transfer be succesful, and therein lies a problem.

(e) Is markmislukkings genoegsame rede vir owerheidsinmenging?

Markmislukkings word gewoonlik gebruik om owerheidsinmenging in die ekonomie te regverdig, maar dit is nie noodwendig in alle gevalle voldoende rede vir owerheidsinmenging nie. Vanuit 'n doeltreffendheidsperspektief is owerheidsinmenging slegs geregverdig indien die koste van owerheidsinmenging minder is as die koste van die markmislukking wat dit probeer regstel. Die owerheid kan egter ook misluk (kyk afdeling 3.4).

Soos aangetoon in afdeling 3.2.1(d), geskied owerheidsinmenging egter dikwels ook vanweë billikheidsoorwegings, met ander woorde om 'n meer aanvaarbare verdeling van inkome en ander bronne in die ekonomie te bewerkstellig. Billikheid vereis soms ondoeltreffendhede, soos byvoorbeeld 'n progressiewe inkomstebelasting, wat die aanbod van arbeid nadelig kan raak en dus 'n oormatige belastinglas kan veroorsaak. Die voordele van herverdeling moet in hierdie geval verkieslik groter wees as die ondoeltreffendhede wat dit kan veroorsaak. Die meting van die voor- en nadele van herverdeling impliseer egter subjektiwiteit, want die gevolgtrekking sal grootliks afhang van die voor- en afkeure van die persoon wat die ondersoek doen (kyk hoofstuk 4).

3.3 MARKMISLUKKINGS EN BESTAANSBEVEILIGING

Uit die bespreking van die verskillende definisies van bestaansbeveiliging in hoofstuk 2 het dit geblyk dat armoedeverligting, herverdeling, stabiliteit en die handhawing van ten minste 'n minimum bestaanspeil van die redes is waarom owerhede bestaansbeveiliging implementeer. Soos aangetoon in afdeling 3.2.1, kan owerheidsinmenging soms ook op doeltreffendheidsgronde geregverdig word, wanneer markmislukkings in die ekonomie aangetref word. In hierdie afdeling word mislukkings in die versekerings-, kapitaal- en arbeidsmarkte, asook eksternaliteite kortliks bespreek. Dit word as die **doeltreffendheidsaspek** van bestaansbeveiliging bestempel. Die afdeling word egter ingelei deur 'n kort bespreking van die **billikheidsaspek** van

bestaansbeveiliging. Daar word ook aandag gegee aan ander redes vir owerheidsinmenging (bv. paternalisme), die risikoverminderende aspek van bestaansbeveiliging en die rol van bestaansbeveiliging in makro-ekonomiese stabiliteit.

3.3.1 Die billikheidsaspek van bestaansbeveiliging

Die billikheidsaspek van bestaansbeveiliging verwys na die rol van bestaansbeveiliging om die skewe verdeling van inkome en die risiko's wat deur die markstelsel veroorsaak word (kyk afdeling 3.2.1(d)), aan te spreek. Bestaansbeveiliging is een van die belangrike herverdelings-instrumente tot die beskikking van die owerheid en daarom is herverdeling ook een van die belangrike doelstellings van bestaansbeveiliging (kyk afdeling 2.2.3). Volgens Piachaud (1980: 68)

(i)ncome taxation and social security are both instruments - in some respects the most important instruments - used by government to establish a more equitable distribution of incomes.

Bestaansbeveiliging maak deel uit van die herverdeling wat gewoonlik deur middel van owerheidsbesteding geskied. Titmuss (1974: 88) wys daarop dat alle bestaansbeveiligingsprogramme in die teorie en praktyk sekere herverdelingseffekte het. Dikwels hou die voordele wat bestaansbeveiliging bied nie direkte verband met die bydraes (byvoorbeeld belasting) wat individue betaal nie, wat 'n herverdeling van inkome impliseer. Sou die voordele van elke individu gegrond wees op haar aktuariële bydraes, sou herverdeling deur middel van bestaansbeveiliging (en veral maatskaplike versekering) nie moontlik wees nie (Kotlikoff 1989: 232). Wolff (1993: 154) het byvoorbeeld bevind dat die bestaansbeveiligingsvoordele-formule wat in die VSA gebruik word, herverdeling sterk begunstig, omdat dit hoër vlakke van voordele relatief tot geakkumuleerde bydraes aan lae-inkome gesinne betaal.

Billikheid of die vermindering van ongelykheid as doelwit van bestaansbeveiliging (of die welvaartstaat) moet volgens (Barr & Whynes 1993: 5) aan die volgende twee beginsels voldoen:

- *vertikale billikheid* - ongelykes moet nie gelyk behandel word nie en beteken dat herverdeling ten gunste van individue/gesinne met lae inkomste moet geskied
- *horisontale billikheid* - gelykes moet gelyk behandel word en verskille in voordele moet slegs relevante faktore (soos o.a. ouderdom en gesinsgrootte) en nie irrelevante faktore (bv. ras) in berekening neem nie.³

Bestaansbeveiliging word veral gebruik vir oordragte binne en tussen generasies (Diamond 1977: 278-79). **Binne-generasie** oordragte geskied gewoonlik vanaf hoër-inkomstegroepe na lae-

3. Die Suid-Afrikaanse stelsel het in die verlede nie aan die laaste vereiste voldoen nie (kyk afdeling 12.3).

inkomstegroepe. Maatskaplike bystandsprogramme wat op armoedeverligting gemik is, soos byvoorbeeld ouderdomspensioene, onderhoudstoelaes en voedselkoepons, is voorbeelde van sulke oordragte wat herverdeling bewerkstellig. Hierdie programme word ook gewoonlik uit algemene belastinginkomste gefinansier, wat dikwels 'n progressiewe komponent het. Oordragte kan ook *via* maatskaplike versekering geskied vanaf bevoorregte individue na persone wat as gevolg van omstandighede in een of ander ellende verkeer. Voorbeelde hiervan is werkloosheidsversekering, ongeskiktheidsversekering en siektevoordele. In laasgenoemde geval is daar nie noodwendig sprake van herverdeling van ryk na arm nie, maar eerder van "gelukkiges" na "ongelukkiges".

Tussen-generasie oordragte verwys veral na pensioene in 'n nie-befondste-staatspensioenskema, waarvolgens pensioenbydraes van huidige werknemers as pensioen vir die vorige geslag oorbetaal word (kyk afdelings 4.3.5). Indien daar nie groot demografiese veranderings in 'n land voorkom nie en die pensioenfonds reeds wasdom bereik het, vind daar gewoon oordragte van een geslag na 'n ander geslag plaas, want toekomstige geslagte sal weer die huidige werknemers se pensioene betaal. Herverdeling is egter veral ter sprake wanneer die pensioenskema relatief jonk is, want dit beteken dat huidige pensioenarisse geen of 'n baie klein bydrae tot die pensioenfonds gemaak het en huidige werknemers hul pensioene moet finansier (Cullinan 1991: 207). Volgens Cullinan (1991: 207) het dit byvoorbeeld die gemiddelde pensioenaris in die VSA in 1987 9,8 jaar geneem om die bydrae van sy werkgever en sy eie bydrae tot die pensioenskema in die vorm van pensioen te ontvang, in vergelyking met net 1,6 jaar in 1960, toe die stelsel nog jonk was.

In 'n gemeenskap met 'n nie-befondste-pensioenskema wat veroudering ondervind is daar ook van herverdeling sprake. Veroudering beteken dat 'n kleiner wordende persentasie werknemers die groter wordende persentasie pensioenarisse se pensioene moet finansier. Veral ontwikkelde lande verkeer in hierdie penarie. Dit kan hanteer word deur belastings te verhoog of die voordele van pensioenskemas te verminder. In 'n studie oor die demografiese implikasies vir bestaansbeveiliging in die voormalige Wes-Duitsland, Brittanje, Japan en die VSA is bevind dat aanpassings vir demografiese veranderings op die werkende bevolking vestig (Halter & Hemming 1987: 499). Hierdie herverdelingsaksies mag egter in stryd wees met billikheidsbeginsels.

Moderne bestaansbeveiligingstelsels dien volgens Falkingham et al (1993: 1) onderskeidelik twee gekoppelde doelwitte, want:

(o)n the one hand, they are an updated Robin Hood mechanism for transferring resources raised through taxation of the better-off to other with low incomes - what one can term **interpersonal** redistribution. On the other, they are also about transferring resources from one part of the same individuals' lifetimes, when incomes are low - **intrapersonal** redistribution.

Interpersoonlik verdeling stem dus grootliks ooreen met binne-generasie oordragte wat vroeër bespreek is, terwyl binne-persoonlike verdeling weer meer fokus op die verspreiding van inkomste oor die lewensiklus van die individu.

3.3.2 Die risikoverminderende aspek van bestaansbeveiliging

Bestaansbeveiliging het egter nie net 'n herverdelingseffek nie, maar ook 'n risikoverminderende effek, want nie net verminder dit vir individue en hulle gesinne die risiko's van werkloosheid, siekte, armoede, ensomeer, nie, maar ook die risiko's wat maatskaplike euwels soos werkloosheid en armoede vir die gemeenskap kan inhou. Besley (1995: 115) wys daarop dat die inwoners van ontwikkelende lande in vergelyking met dié van ontwikkelde lande veral aan groot risiko's blootgestel is, want

(b)eyond the obvious risks - for example, poor sanitation creates a greater risk of contracting infectious diseases - the relative importance of agricultural activity in the economy also tends to make incomes more uncertain for large groups in the population.

Geleentheid om hierdie risiko's deur middel van versekering en krediet deur die mark te hanteer is volgens Besley (1995: 115) nie na behore ontwikkel in ontwikkelende lande nie en veral nie in landelike gebiede nie (kyk afdelings 3.3.3(a) en (b)).

Grootskaalse werkloosheid en armoede kan die bestaande orde en stabiliteit in 'n gemeenskap bedreig, want individue wat arm en werkloos is kan hulle tot misdaad wend en kan meer vatbaar vir revolusionêre gedagtes wees, omdat hulle so min het om te verloor. Of dit egter in die praktyk sal realiseer hang onder meer af van die verwagtinge wat gekoester word, die mate waarin verstedeliking plaasgevind het, die opvoedingspeile en die mate waarin mobilisasie kan plaasvind. Bismarck (kyk afdeling 8.3.1) het bestaansbeveiliging in Duitsland juis geïnisieer om die bestaande politieke orde te probeer handhaaf.

Net so het John Maynard Keynes, met sy bydrae tot die ekonomiese teorie, wat veral aan die owerheid 'n belangrike rol in die verwesenliking van makro-ekonomiese stabiliteit toegeken het (kyk afdelings 3.3.3(f) en 8.3.1), die oorlewing van kapitalisme verseker - 'n stelsel wat hy volgens sy biograaf Robert Skidelsky (1992: xv) nie bewonder het nie. Daar kan ook geargumenteer word dat bestaansbeveiliging 'n rol gespeel het om te verhoed dat die kapitalistiese stelsel, in weerwil van die voorspellings van Marx, nie tot niet gegaan het nie, al was die "Marxist model of how capitalism worked ... extraordinarily prophetic" (Heilbroner 1983: 127), soos onder meer blyk uit die voorspellings van Marx oor die konjunkturgolf en die ontwikkeling van reusagtige besigheidsondernemings wat hy in die vooruitsig gestel het (Heilbroner 1983: 126). Desondanks het die kapitalistiese stelsel in gewysigde vorm die meeste kommunistiese

stelsels oorleef. Die redes waarom Marx se voorspellings met betrekking tot revolusie nie gerealiseer het nie, val nie binne die bestek van hierdie studie nie. Die rol van die moderne welvaartstaat in dié verband mag egter nie geïgnoreer word nie. Sommige Marxiste was dan ook om hierdie rede nie baie ingenome met bestaansbeveiliging nie (kyk afdeling 3.5.3).

Daar is volgens Spicker (1993: 98-99) 'n noue verbintenis tussen bestaansbeveiliging en armoedeverligting

(a) Although not all social security provision has been developed in response to the problems of poverty ... the response to poverty has been a significant element, which has permeated not only the benefits specifically designed to address poverty and low incomes ... but also many of the arrangements made for pensions, unemployment benefits and single parents.

Die programme wat onder maatskaplike bystand ingedeel word, het gewoonlik die oogmerk om individue van 'n minimum bestaanspeil te verseker en is gewoonlik veral op die verligting van armoede gerig. Hoewel maatskaplike versekering nie armoedeverligting as direkte oogmerk het nie, is die oogmerk van hierdie programme om te verseker dat individue nie in armoede verval tydens gebeurlikhede soos werkloosheid of siekte nie. Spicker (1993: 116) wys egter daarop dat "(s)ocial security [is] not 'about' the relief of poverty", want die gesin en nie armoedeverligting nie is byvoorbeeld in 'n land soos Frankryk die vernaamste oogmerk. Die noue assosiasie van bestaansbeveiliging met armoedeverligting is te wyte aan die hardnekkigheid van armoede en gevolglik verbloem dit dikwels die ander oogmerke (Spicker 1993: 116).

3.3.3 Die doeltreffendheidsaspek van bestaansbeveiliging

Volgens Barr (1987: 421) word die welvaartstaat (kyk afdeling 3.5) nie net deur herverdelingsdoelwitte geregverdig nie, maar ook "because it does things which private markets for technical reasons either would not do at all, or would do inefficiently." Vervolgens word gekyk na enkele van die markmislukkings wat owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging uit 'n doeltreffendheidsoogpunt mag regverdig.

(a) *Versekeringsmarkte*

Alle mense het in 'n wisselende mate 'n behoefte om risiko's te vermy. Versekeringsmarkte bied aan individue die geleentheid om hulself te verseker teen sekere groot ontwigtings, byvoorbeeld siekte, dood en ongeskiktheid. Een van die voordele van versekeringsmarkte is dat die risiko van hierdie gebeure oor 'n groot groep individue versprei word en die koste van versekering deur middel van kruissubsidiëring verminder word. Een probleem vir die versekeraar is die afwesigheid van volmaakte inligting. Die waarskynlikheid van gebeure moet bekend of berekenbaar wees alvorens die versekeraar bereid sal wees om versekering te verskaf. In

sommige gevalle kan die versekerde oor meer inligting as die versekeraar beskik (Barr 1987: 115), byvoorbeeld oor 'n moontlike latente siekte of 'n gevaarlike stokperdjie wat beoefen word. Sekere versekeringsmarkte kan as gevolg van morele hindernis (*moral hazard*) en ongunstige keuse (*adverse selection*) nie tot stand kom nie (Burgess & Stern 1991: 50).

Morele hindernis verwys na die verskynsel dat individue deur eie toedoen 'n sekere ellende (bv. werkloosheid) oor hulself kan bring. Barr (1987: 117) wys egter daarop dat "(m)oral hazard ... causes no inefficiency where the costs to the individual of manipulating the probability are higher than his expected gain." Die voorbeeld wat hy gebruik is die hoë koste van selfmoord in verhouding tot die voordele van lewensversekering. Indien die koste vir die versekerde egter laag is, kan die omgekeerde gebeur. Morele hindernis kom dus voor wanneer die "insured can affect the liabilities of the insurer without the latter knowing" (Hemming 1991: 21).

Ongunstige keuse vind plaas wanneer lae-risikogevalle weier om versekering teen 'n aktuarieel regverdigte prys te koop (Hemming 1991: 22). Dit het tot gevolg dat veral hoë-risikogevalle versekering sal uitneem, want juis mense wat kwesbaar is vir 'n sekere ellende, soos byvoorbeeld siekte, kan besluit om versekering uit te neem, terwyl lae risikogevalle minder entoesiasies kan wees om versekering te koop. Indien verskillende premies vir die verskillende risikogevalle bereken word, is die kans goed dat polisse wat vir lae risikogevalle ontwerp is deur hoë risikogevalle gekoop sal word, wat negatiewe eksternaliteite gebaseer op inligting tot gevolg kan hê (Spence 1978, aangehaal deur Ahmad 1991: 122). Ongunstige keuse is een van die redes waarom ouer persone nie sonder meer mediese versekering kan koop nie, want soos die prys styg, so sal diegene wat bereid is om dit te koop al meer seker wees dat hulle hierdie versekering wel nodig gaan kry (Akerlof 1970: 492, aangehaal deur Ahmad 1991: 122). Dit kan daartoe lei dat versekeraars hulle van die mark onttrek, omdat die risiko onaanvaarbaar hoog word. Sou die versekeraar oor die nodige inligting beskik, met ander woorde weet wat versekerdes dink, sou morele hindernis en ongunstige keuse nie kon plaasvind nie (Barr 1987: 118), want versekeraars sou bewus wees van aansoekers se bedekte motiewe. **Gedrag** is die probleem by ongunstige keuse, terwyl **motiewe wat risiko-uitkoms manipuleer** weer by morele hindernis die probleem is. Hierdie twee probleme is van die belangrikste redes waarom private instellings byvoorbeeld nie bereid is om versekering teen werkloosheid en armoede te verskaf nie.

'n Verdere probleem wat veral hoë-risiko gevalle raak, ontstaan indien versekeraars wel oor sekere inligting, byvoorbeeld die mediese agtergrond van aansoekers, beskik. Versekeraars kan die premies van hierdie individue beduidend verhoog en mense so ontmoedig om versekering uit te neem, of hulle kan selfs versekering aan hierdie individue weier. Indien die owerheid nie ingryp nie, sal sulke individue dus sonder versekering moet klaarkom. Dit sal egter baie duur wees as die owerheid slegs verantwoordelik gehou word vir die versekering van hoë-risikogevalle. Lae-risikogevalle moet ook betrek word om kostes te verlaag.

Die owerheid kan hierdie probleem deur middel van bestaansbeveiligingsprogramme hanteer, want risiko's en kostes kan sodoende oor die totale ekonomies bedrywige bevolking of tussen generasies versprei word. Dit is gewoonlik nie vir private instellings moontlik om dieselfde te doen nie (Kotlikoff 1989: 240). Die owerheid kan alle werkers byvoorbeeld verseker teen 'n ernstige resessie of depressie deur verpligte lidmaatskap van 'n werkloosheidsversekeringsfonds deur middel van wetgewing af te dwing. Ongunstige keuse sal in hierdie omstandighede nie 'n probleem wees nie, terwyl morele hindernis steeds kan voorkom. 'n Beperking op die voordele en die tydperk waarvoor byvoorbeeld werkloosheidsversekering uitbetaal word, kan hierdie probleem egter in 'n mate beperk. In afdeling 11.5.1 word gekyk na enkele voorbeelde waar tradisionele bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande die probleem van risiko self hanteer.

(b) Geld- en kapitaalmarkte

Geld- en kapitaalmarkte kan individue tydens 'n groot ontwrigting (bv. ernstige siekte) van hulp wees deur die beskikbaarstelling van lenings wat kan verhoed dat die lewenstandaard van individue dramaties daal. Finansiële instellings is egter geneig om slegs fondse aan individue beskikbaar te stel indien die totale verwagte bronne waarvoor die individu oor haar lewensiklus sal beskik 'n hoër lewenstandaard tydens die tydperk van ontwrigting regverdig (Burgess & Stern 1991: 49). Baie mense sal dus nie kwalifiseer om fondse op die kapitaalmarkte te bekom nie, omdat hulle nie die nodige bewyse of die nodige sekuriteit aan finansiële instellings kan lewer nie. Hulle huidige bates of verwagte toekomstige inkomste mag van so 'n aard wees dat finansiële instellings nie bereid sal wees om die risiko te loop om aan hulle te leen nie. Finansiële instellings kan ook 'n perk plaas op die krediet wat teen die huidige markprys (rentekoers) aan 'n individu verskaf sal word. Verder kan finansiële instellings ook as gevolg van die hoër risiko van sommige individue 'n hoër rentekoers as die huidige markkoers vereis. Dit is dan ook gewoonlik die lot van die lae-inkomegroepe.

In Suid-Afrika vind lae-inkomegroepe dit byvoorbeeld baie moeilik om huislenings van finansiële instellings te bekom. Die risiko's verbonde aan so 'n lening is vir die meeste finansiële instellings onaanvaarbaar hoog, veral in die lig van die betalingsboikotte wat Suid-Afrika reeds ondervind het. Die owerheid kan dus ingryp en byvoorbeeld lenings waarborg en selfs oorgaan tot die uitleen van fondse, hoewel dit 'n groot administratiewe koste en ondoeltreffendheid kan beteken. In afdeling 11.5.1 word onder meer gekyk na voorbeelde van samewerking tussen die formele en informele sektore in ontwikkelende lande om sonder owerheidsinmenging hierdie probleem te hanteer.

(c) Arbeidsmarkte

Vir gewone werkers is die verkoop van arbeid die vernaamste wyse waarop noodsaaklike bronne of eiensregte bekom word. Volgens Sen (1981: 3) is dit vir talle individue die enigste manier waarop ruilregte bekom kan word (kyk afdeling 2.2.5). In sommige omstandighede, byvoorbeeld tydens 'n resessie of depressie, kan dit vir 'n individu onmoontlik raak om sy of haar arbeid te verkoop en baie werkers verloor ook gewoonlik in sulke tye hulle werk, terwyl ander arbeiders weer vanweë strukturele werkloosheid permanent sonder werk sit. Veral lae-inkomegroepe word in hierdie omstandighede swaar getref. Verder is die landbousektor, wat in ontwikkelende lande 'n belangrike werkgever is, ook aan seisoenale fluktuasies onderworpe wat arbeiders nadelig kan raak (Burgess & Stern 1991: 51). In ontwikkelende lande is die werkloosheidsprobleem ook gewoonlik heelwat groter as in ontwikkelde lande, omdat die formele sektor gewoonlik relatief klein is en 'n groot deel van die arbeidsmag verder ongeskool of laag geskool is, wat hulle indiensnemingsmoontlikhede verder kan verskraal.

Openbare werkskeppingsprogramme kan 'n moontlike oplossing vir strukturele en sikliese werkloosheid wees en het al op die kort tot langer termyn in sommige lande vrugte afgewerp (Burgess & Stern 1991: 51), maar was ook dikwels onsuksesvol. In die afgelope dekade het Suid-Afrika ook spesiale werkskeppingsprogramme geïmplementeer wat in 'n mindere of meerdere mate suksesvol was (Abedian & Standish 1986, Barker 1986, Ontwikkelingsbank van Suider Afrika 1987). Hierdie tipe programme kry in dele II en III verder aandag.

(d) Eksternaliteite

Volgens Burgess en Stern (1991: 52) is eksternaliteite 'n verdere rede vir owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging, want sommige eksternaliteite kan veral die bestaan van lae-inkomegroepe bedreig. Hulle sonder veral besoedeling van die omgewing en verskille in die relatiewe inkomste van individue uit as moontlike eksternaliteite wat owerheidsinmenging regverdig. Nywerhede kan byvoorbeeld die waterbronne van bestaansboerderye besoedel wat honderde kilometers van die nywerheidsgebied geleë is, wat kan beteken dat die owerheid in sulke omstandighede maatskaplike bystand moet verleen. Negatiewe eksternaliteite van hierdie aard en omvang sal as gevolg van die hoë transaksiekoste en die afwesigheid van eiendomsregte nie in ooreenstemming met die Coase-teorema (kyk afdeling 3.2.1(b)) aan die betrokke individue oorgelaat kan word om self 'n oplossing te vind nie. Die owerhede van die betrokke gemeenskappe sal dus hierdie probleem moet hanteer. Die voorbeeld wat Burgess en Stern (1991: 52) gebruik toon dat sekere eksternaliteite wel 'n uiters negatiewe impak op die bestaan van lae-inkomegroepe kan uitoefen, wat uiteindelik druk op die bestaansbeveiligingstelsel van 'n land kan plaas.

Bestaansbeveiliging kan ook voordele vir omgewingsbewaring inhou. Omgewingsbewaring is moeilik om toe te pas wanneer groot groepe individue onder die minimum bestaanspeil lewe, want omgewingsbewaringspraktyke kan hulle van noodsaaklike basiese lewensmiddele ontnem. Hulle kan byvoorbeeld verbied word om bome af te kap of wild in sekere gebiede te jag, wat hul bestaan kan bedreig indien daar nie alternatiewe lewensbronne beskikbaar is nie. 'n Interessante voorbeeld het in 1995 in die Hermanusgebied voorgekom. Perlemonduikers het tot gewelddadige aksies oorgegaan toe pogings aangewend is om hul te verhinder om perlemon by 'n natuurreserveaat te verwyder (Botha 1995: 28-30). Bestaansbeveiligingsprogramme kan meehelp om sulke diefstal te verminder en selfs te verhoed.

Die tweede aspek waaraan Burgess en Stern (1991: 53) raak, is baie meer esoteries en meer omstrede. Die vertrekpunt is dat die relatiewe inkomste van 'n individu 'n belangrike invloed op sy welvaart het. Sou een individu se posisie onveranderd bly, terwyl ander persone se posisies verbeter, kan sy relatiewe posisie as agteruitgang vertolk word en mag die owerheid dit nodig vind om in te gryp. Hierdie aangeleentheid kan veral vir ontwikkelde lande belangrik wees, maar is waarskynlik minder belangrik in ontwikkelende lande wat met groot armoede worstel.

Titmuss (1979: 156) wys ook daarop dat tegnologiese en wetenskaplike veranderinge sekere sosiale kostes vir individue kan inhou wat nie deur die mark gehanteer word nie. Hy argumenteer dat

(t)he social as well as the economic damages wrought by these changes are often borne by those who do not immediately benefit, and they may create new needs for more than one generation (Titmuss 1979: 156).

Van die voorbeelde wat Titmuss (1979: 156) uitlig is:

- Die invloed van outomatisasie op indiensneming, op verworwe vaardighede (en die mate waarin dit ontoepaslik raak) en op die stabiliteit van die gesin.
- Die impak van nuwe wetenskaplike middels soos Thalidomide⁴ wat 'n leeftyd van persoonlike afhanklikheid tot gevolg gehad het.
- Die sosiale, sielkundige en ekonomiese gevolge op diegene wat deur verhoogde toelatingsvereistes by opvoedkundige inrigtings af- en goedgekeur word.

Titmuss vra ook die relevante vraag of die gemeenskap enige benul het van die sielkundige gevolge van voortdurende sosiale verwerping en uitsluiting. Hy wys verder daarop dat

economic growth tends continuously to build ever higher these gateways to life and freedom of choice, and to widen the area over which credentialism rules; the crowd outside finds it harder to clamber over, squeeze through, or look over the top.

4. 'n Kalmeermiddel wat aan swanger vrouens toegedien is en misvormde babas tot gevolg gehad het.

Die owerheid kan deur middel van die bestaansbeveiligingstelsel poog om die negatiewe eksterne gevolge op individue te versag of selfs uit te skakel. Die ervaring van ontwikkelde lande op die terrein van maatskaplike uitsluiting is egter nie besonder bemoedigend nie (kyk afdeling 9.3).

(e) Ander redes vir owerheidsinmenging

Daar bestaan ook redes vir owerheidsinmenging wat buite die standaardraamwerk van welvaartseconomie val. Een hiervan is gegrond op twyfel of individue werklik die beste beoordelaars van hulle eie belang is. Hierdie beskouing is teenstrydig met die aannames van die Neo-klassieke benadering tot die welvaartseconomie en kan as **paternalisties** beskou word. Paternalisme stel die voorkeure van verbruikers in sekere gevalle ondergeskik aan die voorkeure van die owerheid, as verteenwoordiger van die gemeenskap, en is 'n benadering wat sommige ekonome ongemaklik maak (Hemming 1991: 22). Friedman en Friedman (1982: 188) se mening hieroor is dan ook dat:

(t)hose of us who believe in freedom must believe also in the freedom of individuals to make their own mistakes. If a man knowingly prefers to live for today, to use his resources for current enjoyment, deliberately choosing a penurious old age, by what right do we prevent him from doing so? We may argue with him, seek to persuade him that he is wrong, but are we entitled to use coercion to prevent him from doing what he chooses to do? Is there not always the possibility that he is right and that we are wrong? Humility is the distinguishing virtue of the believer in freedom; arrogance, of the paternalist.

Friedman en Friedman (1982: 187) stel paternalisme ook gelyk aan diktatuur, hoewel hulle dit verligte of welwillende despotisme noem. Friedman en Friedman sien die konsep **vryheid** dus grootlik vir hulle lewens- en wêreldbeskouing toe. Ongelukkig kan die konsep vryheid misbruik word, aangesien dit 'n komplekse begrip met fyn nuanses is. 'n Breedvoerige bespreking van hierdie konsep val buite die bestek van hierdie studie. Enkele gedagtes rondom die konsep "vryheid" word egter kortliks uitgelig om te illustreer met watter omsigtigheid hierdie konsep hanteer moet word.

Soos Heald (1983: 58) tereg opmerk: "(f)ew people, irrespective of their views, would deny being in favour of freedom." Berlin (1969: 122-134) het twee alternatiewe konsepte van vryheid ontwikkel, te wete negatiewe en positiewe vryheid. Negatiewe vryheid verwys na vryheid van (*freedom from*), terwyl positiewe vryheid verwys na vryheid tot (*freedom to*) (Heald 1983: 60 & 64). **Negatiewe vryheid** beteken dus *vryheid van inmenging deur ander persone* (Berlin 1969: 123). "Persone" kan ook die staat insluit. Vir Heald (1983: 60) is 'n eenvoudige verdeling tussen die staat as dié bron van dwang en die mark as dié bron van vryheid onaanvaarbaar. Die mark beperk ook vryhede, want ander persone se besittings kan nie deur enigeen geniet word

nie.⁵ Die vryheid van private eienaarskap gee aan individue die reg om goedere en dienste wat hulle besit te koop en te verkoop. Hierdie vryheid om te gebruik of die reg om te beskik, wat veral omvattend en 'n werklikheid onder kapitalisme is, veroorsaak verskeie onvryhede, want nie-eienaars word van gebruik en die reg om te beskik uitgesluit. Alle eienaarskapreëls moet noodwendig vryhede en onvryhede tot gevolg hê (Heald 1983: 60).

Die gedagte dat private eienaarskap deel uitmaak van ekonomiese vryheid kan alleen gered word deur die definisie van Berlin te wysig tot *vryheid van "ongeregverdigde" inmenging deur ander persone* (Heald 1983: 60-61). Hierdie wysiging verander die definisie van 'n "empiriese" na 'n "normatiewe" definisie en die verskille en implikasies van "empiriese" en "normatiewe" definisies is:

(o)n an empirical definition, whether an individual is free or unfree is settled with reference to explicit empirical criteria. Differences in values will lead to the advocacy of different empirical definitions, not to disagreements about whether any given set of criteria is met, an assessment independent of any judgement about the desirability or justifiability of the condition itself. In contrast, values are present, explicitly or implicitly, in a normative definition of freedom. If freedom is defined normatively in a way which requires **non-interference with the individual's right to property, any policy of redistribution must accordingly infringe upon his freedom**. What has happened, however, is that the shift to this particular normative definition has transformed the debate, moving it away from the original concern with freedom itself towards a new focus upon the status and justification of these property rights ... **Almost any claim can be made in the name of freedom provided that a "suitable" normative definition is adopted** (Heald 1983: 61; my beklemtoning).

Uit die voorafgaande aanhaling blyk dit dus dat veral 'n "normatiewe" definisie van vryheid vir misbruik oop is. Die vraag kan egter gevra word of die afwysing van 'n normatiewe definisie nie self normatief is nie. Of anders gestel, kan gevra word of 'n nie-normatiewe vertrekpunt werklik bestaan.

Indien ekonomiese vryheid beperk word tot die reg van 'n individu om die goedere wat hy besit te koop en te verkoop, gee kapitalisme wel hierdie vryheid. Word ekonomiese vryheid egter breed gedefinieer, word kapitalisme wat uit 'n komplekse stelsel van vryhede en onvryhede bestaan, net een voorbeeld daarvan (Heald 1983: 61). Berlin (1969: 122) wys daarop dat ekonomiese ontbering ook die vryheid van die individu kan belemmer:

(i)t is argued, very plausibly, that if a man is too poor to afford something on which there is no legal ban - a loaf of bread, a journey round the world, recourse to the law courts - he is as little free to have it as he would be if it were forbidden him by law.

5. Dit hang egter van die staat (of eiendomsreg) in 'n land af.

Waar Friedman en Friedman kapitalisme bykans as die bron van negatiewe vryheid beskou, aanvaar Berlin volgens Macpherson (1973, aangehaal deur Heald 1983: 62) dat dit op grond van sekere sosiale verduidelikings wel vryheid mag beperk.

Positiewe vryheid kan verduidelik word aan die hand van die metafoor van selfbeheersing (*self mastery*), wat verwys na die individu se begeerte om sy eie meester te wees (Heald 1983: 64). Of soos Berlin (1969: 131) dit stel:

I wish my life and decisions to depend on myself, not on external forces of whatever kind. I wish to be the instrument of my own, not of other men's, acts of will. I wish to be a subject, not an object; to be moved by reasons, by conscious purposes, which are my own, not by causes which affect me, as it were, from outside.

In hierdie geval lê die stryd om vryheid grootliks binne die individu self en kan dit as 'n stryd tussen die rede of hoër natuur en die irrasionele of laer natuur van die individu gesien word (Heald 1983: 64). Van die kritiek wat voorstanders van negatiewe vryheid teen positiewe vryheid het, berus op die vrees dat "rasionele vryheid", wat op die rede van die mens gebaseer is, die gevaar loop om deur "afdwingbare rasonale vryheid" vervang te word, want dan word self-dissipline deur 'n eksterne dissipline vervang: "freedom is then 'enforced' upon the individual: the antithesis of freedom and authority disappears as freedom comes to mean submission to rational authority" (Heald 1983: 65). Die rede vir hierdie vrees is dat sommige regimes, wat die vereistes van negatiewe vryheid vertrap het, wel voorstanders van die konsep van positiewe vryheid was (Heald 1983: 64). In hierdie omstandighede is die verdeling nie meer binne die individu self nie, maar tussen die individu en 'n wyer maatskaplike entiteit, soos byvoorbeeld 'n stam, ras, die kerk of staat (Heald 1983: 65).

Dit wil voorkom asof Friedman en Friedman veral bekommerd is oor "afdwingbare rasonale vryheid." Of bestaansbeveiliging werklik hierdie tirannieke invloed op individue uitoefen, kan egter bevraagteken word. 'n Vraag wat by 'n mens opkom, is of Friedman en Friedman se beklemtoning van vryheid op die terrein van bestaansbeveiliging, gegewe die herverdelingsrol van bestaansbeveiliging, nie net 'n dekmantel is om 'n bevoorregte groep se posisie in die gemeenskap te probeer beskerm nie. Verder kan hulle standpunt geïnterpreteer word as 'n refleksie van die tydsgees van veral die tweede helfte van die twintigste eeu, wat veral vanaf die VSA oor die res van die wêreld spoel: dat die nastrewing van selfsugtige eiebelang die grootste menslike deug is. Hierdie uitgangspunt word ook in 'n mate deur die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel en die kritiek daarop gereflekteer (kyk afdeling 8.4). Vertoon dit werklik "nederigheid" of grootmoedigheid om mense die vryheid te gun om op hul oudag te kreppeer? Hoe gaan onderskei word tussen bejaardes wat armoede verkies het en diegene wat deur ongelukkige omstandighede buite hul beheer tot armoede gedwing is?

Friedman en Friedman se siening dat alle individue oor die vermoë beskik om inligting sinvol te gebruik tydens besluitneming wat langtermyn-implikasies kan inhou, kom verder naïef voor. Die ekonomie is vol voorbeelde waar "kenners" en *bona fide* kenners swak besluite geneem het, omdat volmaakte inligting en kennis nie vir die mens beskore is nie. Kan dit dan van 'n leek verwag word om gebrekkige inligting sinvol te gebruik? Volgens Diamond (1977: 281) is een van die redes waarom individue nie voldoende voorsorg vir hul oudag tref nie, dan ook "the difficulty in obtaining suitable information for informed judgement on the need for savings for retirement." Volgens die kort-horisonmodel tree individue ook minder rasioneel op as wat die voorstanders van die Neo-klassieke teorie graag wil glo en is die beplanningsperiode aansienlik korter as waarvoor die lewensiklusmodel voorsiening maak (kyk afdeling 4.2). Sulke gedrag kan deur die owerheid vertolk word as onbevoegdheid aan die kant van die betrokke individue om in hulle beste belang op te tree (Burgess & Stern 1991: 55). Gebrekkige inligting kan as 'n vorm van markmislukking gesien word wat owerheidsinmenging kan vereis. Beckerman (1979: 268) wys ook daarop dat:

it should be remembered that one of the reasons why state pensions were introduced at an early stage in the evolution of most countries' national insurance programmes was the failure - usually on account of inability rather than lack of normal prudence and foresight - of most people with low incomes during their working lives, not to mention some with higher incomes, to make adequate provision for their old age (my beklemtoning).

Dit is 'n belangrike punt wat Beckerman hier maak dat sommige mense nie oor die materiële vermoë beskik om vir hul oudag voorsiening te maak nie en dat paternalistiese oorwegings nie die enigste rede vir owerheidsinmenging op hierdie terrein is nie.

In die lig van die voorafgaande beredenering en die markmislukkings wat reeds bespreek is, kan die owerheid dus besluit om individue deur wetgewing te verplig om aan 'n pensioenfonds te behoort, sodat hulle nie in die toekoms 'n las vir die staat word nie, want die meeste gemeenskappe is daarteen gekant dat bejaardes in haglike omstandighede leef, al is dit ook uit eie keuse. Gegewe gebrekkige inligting, is dit waarskynlik vir jonger mense bitter moeilik om die implikasies van armoede tydens bejaardheid te begryp, of soos Samuelson (1975: 543) dit stel:

(p)eople live miserably in old age because they do not realize when young what are the consequences of their private savings habits. So by democratic fiat, they paternalistically impose on themselves a within-life pattern of consumption that favors old age at the expense of young.

'n Verpligte pensioenstelsel kan ook meelopergedrag teenwerk, want sommige individue mag besluit om nie huidige verbruik vir toekomstige verbruik uit te stel nie, omdat hulle weet dat die gemeenskap hulle nie van honger sal laat omkom nie (Cullinan 1991: 197). Daar kan egter

geargumenteer word dat sulke optrede rasioneel sou wees indien die staat ruim ouderdomspensioene betaal. Dit is dan ook een van die redes wat aangevoer word waarom maatskaplike ouderdomspensioene nie te aanloklik moet wees nie. So 'n benadering kan egter *bona fide* behoefliges, dit wil sê individue wat nie deur eie toedoen arm is nie, benadeel.

Verdere redes vir owerheidsinmenging is volgens Burgess en Stern (1991: 55-59):

- die handhawing van lewenstandaarde (kyk afdeling 5.5)
- die feit dat lidmaatskap tot 'n gemeenskap nie net pligte nie maar ook regte impliseer en dat openbare druk die owerheid kan beweeg om op hierdie terrein betrokke te raak (kyk afdeling 2.2.5).

Demokratiese regerings behoort veral sensitief te wees vir die behoeftes van hul kieserskorps indien hulle aan bewind wil bly. Interessant in dié verband is die volgende opmerking van Morris (1985: 25) oor die ontwikkeling van maatskaplike beleid:

the evolution of social policy occurs through the tension between pressures exerted on governments to act beyond the confines of social norms and the restraining influence of the norms to precipitate movement.

Hoewel hier geargumenteer word dat die owerheid wel by bestaansbeveiliging betrokke moet wees, is reeds in afdeling 2.2.2 getoon dat bestaansbeveiliging nie net deur die owerheid voorsien word nie. Privaat instellings en die uitgebreide familie (tradisionele bestaansbeveiliging) speel in baie lande 'n groot rol op hierdie terrein. Burgess en Stern (1991: 63) wys ook daarop dat die begrotingsbeperking van die owerheid en die beperkte moontlikhede wat self-finansieringskemas bied, "suggest that there will be a high pay-off from making full use of alternative channels of influence." Hulle bepleit dat die rol van die familie en gemeenskapsdeelname aan bestaansbeveiliging nie misken moet word nie. Hierdie funksie moet dus nie sonder meer deur die owerheid oorgeneem word nie, hoewel tradisionele bestaansbeveiliging wel sekere tekortkominge het (kyk afdeling 11.5.1). Bestaansbeveiliging is dus nie uitsluitlik die verantwoordelikheid van die owerheid nie.

(f) Bestaansbeveiliging en makro-ekonomiese stabiliteit

In hierdie afdeling word kortliks gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op makro-ekonomiese stabiliteit. Fiskale beleid word dikwels aangewend om stabiliteit in die ekonomie te bevorder en dit was onder meer wat Keynes in sy *General Theory* (1936) bepleit het. Diskresionêre fiskale beleid verwys na doelbewuste pogings van die owerheid (d.m.v. owerheidsinkomste en -uitgawes) om byvoorbeeld volle indieneming⁶ te bereik. Daar is egter ook

6. Volle indiensneming is tans nie meer so 'n belangrike prioriteit as in die verlede nie (kyk afdeling 9.8).

owerheidsprogramme wat ingeboude buigbaarheid (*built-in flexibility*) of outomatiese stabilisasie vertoon (Musgrave & Musgrave 1989: 524). Hierdie programme sal outomaties op die konjunktuur reageer en skommelings teenwerk en is nie aan dieselfde sloerings as diskresionêre fiskale beleid onderhewig nie (kyk voetnoot 6).

Bestaansbeveiliging is een van die programme tot die beskikking van die owerheid om makro-ekonomiese stabiliteit te bevorder. 'n Program soos werkloosheidsversekering voldoen aan die eienskappe van 'n outomatiese stabiliseerder,⁷ aangesien individue wat in die formele sektor werksaam was en tot werkloosheidsversekering bygedra het, tydens werkloosheid vir voordele kwalifiseer. Gedurende 'n afswaai in die ekonomie neem werkloosheid gewoonlik toe en kan werkloosheidsversekering outomaties inkome in die hande van werkloos terugplaas.

Die owerheid kan ook van werkskeppingsprogramme gebruik maak om die gevolge van 'n resessie te verminder ('n aangeleentheid wat in deel II en III verder aandag kry), maar hierdie programme gaan gewoonlik met sloerings gepaard. As gevolg van sloerings kan 'n werkskeppingsprogram wat op sikliese werkloosheid gerig word, teenproduktief wees, aangesien dit so lank kan neem om dit van die grond te kry dat dit met die opswaai in die ekonomie kan saamval en uiteindelik met die privaat sektor vir arbeid kan meeding.

In hoofstukke 8 en 9 word geargumenteer dat die outomatiese stabilisasie van bestaansbeveiliging een van die redes is waarom daar kort-kort van 'n "bestaansbeveiligingskrisis" sprake is. Tydens 'n afswaai in die ekonomie behoort besteding aan bestaansbeveiliging per definisie toe te neem, terwyl owerheidsinkomste gewoonlik weer afneem. Die druk wat bestaansbeveiliging op die skatkis plaas neem dus toe, met die gevolg dat die fokus in die pers en in die politieke arena toenemend op die "probleem" van bestaansbeveiliging val. Dit is egter nie die enigste rede vir die fiskale druk wat bestaansbeveiliging veroorsaak nie (kyk afdelings 9.2.1 en 11.2.1).

3.4 OWERHEIDSMISLUKKING

Net soos die mark soms misluk, kan die owerheid ook misluk. Die owerheid is nie aan die dissipline van mededinging soos die private sektor blootgestel nie en gevolglik kan dit

7. Pearce (1985: 22) definieer outomatiese stabiliseerders as: "(r)elationships which reduce the amplitude of cyclical fluctuation in the economy without any direct action by government, firms or individuals. One of the major benefits of automatic stabilizers is that their inside lag is zero." Die binne-sloering (*inside lag*) bestaan gewoonlik uit drie komponente, te wete die herkennings-, besluitnemings- en aksie-sloering (Pearce 1985: 212), terwyl die buite-sloering (*outside lag*) verwys na die vertraging tussen die implementering van makro-ekonomiese beleid en totdat die volledige gevolge van hierdie beleid in die ekonomie voelbaar is (Pearce 1985: 327).

ondoeltreffendheid aan die hand werk. Owerheidsvoorsiening van goedere en dienste word deur baie persone as minder X-doeltreffend as private voorsiening gesien. X-ondoeltreffendheid verwys na die situasie waar meer insette gebruik word as wat werklik nodig is om 'n sekere vlak van uitset te produseer (Heald 1983: 88). Leibenstein (1966: 392) het die konsep X-doeltreffendheid ontwikkel, omdat hy van mening was dat mikro-ekonomie ten koste van ander doeltreffendhede slegs op allokasie-doeltreffendheid fokus. Een van die gevolgtrekkings van Leibenstein (1966: 413) was dat mense en organisasies gewoonlik nie so hard en effektief opereer as wat hulle kan nie.

O'Dowd (1978: 360-362) verwys onder andere na die inherente onmoontlikhede wat dikwels in owerheidsbeleid opgesluit lê. Hiervolgens kan een positiewe owerheidsaksie tot onvoorsiene negatiewe gevolge op ander terreine lei. Verder kan dit ook gebeur dat een doelwit van die owerheid dikwels teenstrydig met ander doelwitte is, byvoorbeeld 'n strewe na volle indiensneming kan inflasionêre gevolge hê en omgekeerd.

In 'n demokratiese bestel moet die burgers van 'n land toesien dat effektiewe en doeltreffende regering plaasvind. 'n Goeie regering sal daarna streef om na die belange van al sy burgers om te sien. Arrow (1963) het in sy sosiale-keuse-reëls aangetoon aan watter etiese reëls voldoen moet word om te verseker dat individuele ordening van voorkeure na 'n sosiale ordening omgeskakel sal word (Brown & Jackson 1990: 94). Ongelukkig is daar talle gebreke in demokratiese kiesstelsels wat volgens die meerderheidsreël funksioneer, soos:

- die probleme van agendamaniplering, waarvolgens die volgorde van aangeleenthede waarvoor gestem word, gemanipuleer kan word om 'n sekere uitkoms te verseker
- die stemparadoks, waarvolgens die gemeenskap se keuse nie konsekwent is nie (Rosen 1995: 122)
- die kringloopverskynsel, wat besluite met jare kan vertraag, aangesien meerderhede voortdurend verskuif - 'n stabiele openbare keuse ewewig bestaan dus nie (Brown & Jackson 1990: 98-99).
- die belange van minderhede kan oor die hoof gesien word, of alternatiewelik kan minderheidsregte verskans word, wat weer die regte van die meerderheid aantast.

Demokratiese kiesstelsels skep dus geleentheid vir ondoeltreffendheid, want kiesersvoorkeure kom nie altyd tot hul reg nie en verder kan dit ook die posisie van burgers verswak in hul rol om toe te sien dat doeltreffende regering wel plaasvind. Ondanks die tekortkominge van demokratiese regerings, bly dit egter die beste van die slegte regeringsvorme tot die beskikking van die mens.

Die sogenaamde "ysterdriehoek" is 'n verdere voorbeeld van owerheidsmislukking (Rosen 1995: 139). Politici, burokrate en belangegroepes stel dikwels hul eie belange bo die algemene belang.

Politici wil so lank as moontlik die mag behou en doen dus alles in hul vermoë om die steun van kiesers te behou of te verkry en gebruik soms makro-ekonomiese stabilisasiebeleid om dit te vermag. O'Dowd (1978: 363) wys daarop dat politici dikwels die Keynesiaanse ekonomiese-benadering misbruik, want hiervolgens moet lande, afhangende van die konjunktuur, soms tekorte en ander kere weer surplusse op die begroting toon. In die praktyk het die meeste politici egter tekort-finansiering beklemtoon.

Burokrate, daarenteen, kan weer streef na status, hoër salarisse, bevorderingsgeleenthede, ensameer en probeer om departementele begrotings te maksimeer. Volgens Niskanen (1968) kan dit daartoe lei dat begrotings beduidend hoër vlakke as die sosiale optimum bereik (Brown & Jackson 1990: 199-205). O'Dowd (1978: 365) wys ook daarop dat "it is almost impossible to dismantle an institution once it has been established in the government service" ('n aangeleentheid wat in dele II en III verder aandag kry), as gevolg van die werksekerheid van staatsamptenare en die hiërargiese stelsel waarvolgens die status van senior personeel bepaal word deur die aantal persone wat vir hulle werk. Hy verwys ook na die Wet van Parkinson, waarvolgens 'n hiërargiese organisasie personeel sal vermeerder ongeag die hoeveelheid werk wat verrig moet word (O'Dowd 1978: 366).

Belangegroepes of drukgroepes organiseer hulself en kry dit dikwels reg om buite verhouding baie voordele vir hulself te beding. Teoreties gesproke moet die owerheid slegs in die ekonomie inmeng wanneer die nadele van markmislukkings groter is as die ondoeltreffendhede of koste wat die owerheidssektor teweegbring. Die voordele van herverdeling mag egter deur die gemeenskap hoër geag word as die koste of ondoeltreffendhede wat dit meebring. Sawhill (1995: 11) het die volgende te sê oor die huidige Amerikaanse preokkupasie met owerheidsmislukking:

(t)he too-easy political assumption that most of government is wasteful and inefficient - much in vogue now - is a case in point.⁸ Analysts know, even if politicians pretend not to, that this is simply not true.

Hoewel owerheidsmislukking soos markmislukkings 'n universele verskynsel is, is daar 'n verdere dimensie aan owerheidsmislukking in ontwikkelende lande. Ontwikkelende lande worstel gewoonlik met staatsamptenare wat nie oor die nodige opleiding en vaardighede beskik nie, wat daartoe kan lei dat die goeie bedoelinge van owerhede heeltemal gedwarsboom kan word. Dit kan die owerheid en die burokrasie in 'n legitimiteitskrisis dompel. Hierdie omstandighede kan 'n besonder negatiewe uitwerking op die psige van die gemeenskap hê. Hirschman (1985: 291-292) wys daarop dat in verskeie Latyns-Amerikaanse lande

8. Sawhill (1995: 11) is van mening dat navorsing 'n konserwatiewe mag sal wees wanneer die ideologiese klimaat in 'n liberale rigting beweeg en omgekeerd. Sawhill (1995: 12) is van mening dat wanneer navorsing en waardes bots, waardes altyd sal wen.

the state has so thoroughly demonstrated its total ineptness in the discharge of economic functions that the idea of entrusting it with some sort of general staff functions in the direction of the national economy seems utterly ludicrous to them. Their 'ideological vision' is similar to that of Adam Smith, who, as Schumpeter said, felt nothing but 'disgust ... at the inefficiency of the English bureaucracy and at the corruption of the politicians.'... Long experience with official corruption and incompetence has led to an attitude of distrust and contempt toward the state and a bureaucracy which has no civil service tradition and where all major as well as most minor appointments are political.

Daar kan geargumenteer word dat ontwikkelende lande, net soos Brittanje destyds, noodwendig deur 'n fase van ondoeltreffendheid moet beweeg. Die gevaar is egter dat die owerheid alle geloofwaardigheid in die oë van die breë gemeenskap en die internasionale sakegemeenskap kan inboet. Burgeroorloë en anargie was volgens Hirschman (1985: 293) 'n bydraende faktor tot die wantroue in die staat wat in sommige Latyns-Amerikaanse lande heers. Suid-Afrika sal veral in hierdie fase van heropbou en ontwikkeling versigtig te werk moet gaan om nie in dieselfde slaggate te trap nie. Die owerheid kan 'n beter verdeling van bronne nastreef, maar moet versigtig omgaan met die gedagte om self rykdom te wil skep, of in die woorde van Alberdi, 'n Latyns-Amerikaanse ekonoom van die vorige eeu:

there is no better or safer way to impoverish a country than to entrust its government with the task to enrich it (aangehaal deur Hirschman 1985: 293).

3.5 ENKELE GEDAGTES RONDOM DIE WELVAARTSTAAT

In hierdie afdeling word enkele aspekte rakende die welvaartstaat⁹ kortliks bespreek, want die goed ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsels van ontwikkelde lande is een van die belangrike kenmerke van die welvaartstaat soos ons dit vandag ken. Die ervaring van enkele welvaartstate op die terrein van bestaansbeveiliging kry ook in hoofstukke 8 en 9 aandag. Die konsep welvaartstaat word gebruik omdat dit reeds so wyd inslag gevind het, hoewel Bagguley (1994: 78) die gebruikers van hierdie konsep daarvan beskuldig dat hulle konseptuele gevangenes van die Beveridge-droom is (kyk afdeling 8.5). Enkele aspekte van die welvaartstaat word reeds hier bespreek, sodat meer aandag gegee kan word aan enkele teorieë oor die rol van die owerheid in die ekonomie.

Die toenemende koste van sekere programme van die welvaartstaat, soos byvoorbeeld bestaansbeveiliging, is een van die redes waarom soms gepraat word van die krisis van welvaartstate. Volgens Flora en Heidenheimer (1981: 31) is die verskil tussen die industriële welvaartstate en

9. Die welvaartstaat metafoor is deur die Duitsers geïnisieer en is die *Wohlfahrtsstaat* genoem. Hierdie konsep is later deur die Britte oorgeneem as *welfare state* en ook gedurende die Tweede Wêreldoorlog deur hulle gepopulariseer (Flora & Heidenheimer 1981: 19).

hulle voorgangers juis dat die koste van sekuriteit wat voorheen geïnternaliseer was (as koste vir die gesin) nou ekstern gehanteer word (as 'n sosiale koste vir die ekonomie). Owerheidsbesteding aan bestaansbeveiliging maak in baie lande 'n beduidende persentasie van die BBP uit en die persentasie neig om voortdurend te styg. So het owerheidsbesteding aan bestaansbeveiliging in Brittanje vanaf minder as 5 persent van die BBP in die 1949/50 finansiële jaar tot meer as 12 persent in die 1992/93 finansiële jaar toegeneem¹⁰ (*Department of Social Security* 1993: 6). In lande soos Swede en Nederland het die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging in die 1986 finansiële jaar onderskeidelik ongeveer 28 en 31 persent van die BBP uitgemaak, terwyl die ooreenstemmende syfer vir die Bondsrepubliek Duitsland net meer as 23 persent was (kyk tabel 9.1). Hierdie tendens is een van die redes vir die debat wat oor die welvaartstaat gevoer word. In afdeling 3.5.1 val die fokus op die rasionaal, in afdeling 3.5.2 op die definisie van die welvaartstaat en in afdeling 3.5.3 kry die belangrikste denkrigtings oor die rol van die owerheid in die ekonomie kortliks aandag.

3.5.1 'n Rasionaal vir die welvaartstaat

Die beveiliging van die bestaan van individue is een van die belangrikste kenmerke van die welvaartstaat. Die term **welvaartstaat** is 'n emosie-belaaide begrip wat gewoonlik sterk reaksie ontlok, want weinig staan neutraal teenoor hierdie gedagte. Vir party mense roep dit byvoorbeeld beelde van 'n totalitêre regime op, terwyl ander dit as utopie beskou. Die basiese eienskappe van die welvaartstaat is volgens Van Ophem en Schellart (1993: 27)

the attempt to reconcile what is sometimes called conflicting aims: to give the population some minimum of social security within the framework of a market economy with private means of production and some form of parliamentary democracy.

Volgens Gintis en Bowles (1982: 341) is die rasionaal vir die welvaartstaat net na die einde van die Tweede Wêreldoorlog deur 'n kombinasie van Keynesiaanse en "menslike kapitaal" argumente verskaf. (In afdeling 8.3 word egter getoon dat die wortels van die welvaartstaat verder terug in die verlede gevind kan word.) In die Keynesiaanse-model word ekonomiese groei deur die effektiewe totale vraag beperk. Owerheidsherverdelingsaksies het volgens hierdie benadering die potensiaal om ekonomiese groei te bevorder, omdat dit addisionele koopkrag in die hande van gesinne plaas wat 'n hoë grensverbruiksgeneigdheid het (Gintis & Bowles 1982: 341). Die menslike kapitaalteorie toon dat herverdeling deur middel van gesondheid en onderwys

10. Die syfers wat die ILO (1992) in hul publikasie *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986* vir Brittanje publiseer, is aansienlik hoër as hierdie syfers van die *Department of Social Security* (kyk tabel 9.1). Definisieverskille kan vir hierdie verskynsel aangevoer word.

die kwaliteit van die arbeidsmag, en dus ook die groeipotensiaal van die ekonomie, kan verbeter (Gintis & Bowles 1982: 341).

Volgens Flora en Heidenheimer (1981: 31) is die moderne welvaartstaat 'n produk van kapitalisme. Hulle wys verder daarop:

(i)f the earning and learning capacities of capitalism are entering a phase of stagnation, then the limits of welfare state development may become apparent through a series of crises (Flora & Heidenheimer 1981: 31).

Klein (1993: 7) sluit hierby aan en verwys na Neo-Marxistiese benaderings wat hy "O'Goffe se verhaal" noem. Volgens O'Goffe is die probleme waarmee die welvaartstaat die afgelope aantal jare worstel te wyte aan die inherente aard van kapitalistiese state wat 'n kontradiksie insluit. Die probleme van die welvaartstaat is inherent in die stelsel as gevolg van

the in-built, inescapable conflict between the needs of legitimation, consumption and the demands of capital accumulation. To maintain political legitimacy, the capitalist state had to spend on welfare services and programmes; to maintain the machinery of capitalism, however, it had to promote capital accumulation and ensure profits. And all this was in addition to freeing enough resources for consumption. The development of the welfare state threatened the process of capital accumulation (Klein 1993: 7-8).

Volgens die Neo-Marxiste het die Keynesiaanse welvaartstaat die illusie geskep dat hierdie doelwitte met mekaar versoenbaar is en dat dit 'n voorspoediger wêreld sal skep. Die meer onlangse ervaring het egter bewys dat hierdie pessimisme oor die voortbestaan van die welvaartstaat grootliks ongegrond was en

(t)he welfare state, on balance, turns out to have discomfited those who were writing its obituary (Ringen 1987, aangehaal deur Klein 1993: 11).

Volgens Klein (1993: 11) kon die Westerse lande die kontradiksie hanteer, want hierdie gemeenskappe beskik oor die politieke vermoë om hierdie uitdagings te hanteer.

3.5.2 'n Definisie van die welvaartstaat

Volgens Barr en Whynes (1993: 2) weerstaan die konsep welvaartstaat 'n presiese definisie. Hulle haal Richard Titmuss (1968) aan wat gesê het:

I am no more enamored today of the indefinable abstraction 'The Welfare State' than I was some twenty years ago when ... the term acquired an international as well as a national popularity.

Vir Pen (1971: 366) verwys die welvaartstaat na herverdeling en poog dit om sekere minimum vlakke van inkomste te verseker. Volgens Esping-Andersen (1990: 18) is 'n algemene leerboek-

definisie van die welvaartstaat "that it involves state responsibility for securing some basic modicum of welfare for its citizens." Vir Flora (1986: xv)

(s)ecurity and equality are the welfare state's central objectives, i.e. the attempt to stabilize the life chance of, in principle, the entire population and to make their distribution more equal.

Briggs (1961) kom met 'n meer omvattende formulering vorendag wat in wese ooreenstem met dié van Flora. Sy definieer die welvaartstaat as:

a state in which **organized power** is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a **minimum income** irrespective of the market value of their work or their property; second, by **narrowing** the extent of **insecurity** by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies' (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the **best standards available** in relation to a certain agreed range of social services (Briggs 1961: 228; my beklemtoning).

Volgens Briggs is die volgende eienskappe of doelwitte veral kenmerkend van 'n welvaartstaat:

- om 'n minimum inkomste te verseker
- om die omvang van onsekerheid te verminder
- om die beste beskikbare standaard van sekere maatskaplike dienste te verskaf.

Die kern van die welvaartstaat is vir Esping-Andersen (1990: 21) in navolging van TH Marshall (1950), dat "social citizenship constitutes the core idea of a welfare state." Hierdie konsep moet egter volgens Esping-Andersen uitgebrei word om ten minste die toekenning van sosiale regte in te sluit en

(i)f social rights are given the legal and practical status of property rights, if they are inviolable, and if they are granted on the basis of citizenship rather than performance, they will entail a de-commodification of the status of individuals *vis-à-vis* the market. But the concept of social citizenship also involves social stratification: one's status as a citizen will compete with, or even replace, one's class position.

Een van die eienskappe van 'n welvaartstaat is dus volgens Esping-Andersen dat burgers nie bloot as kommoditeite behandel word nie, gevolglik word hulle waarde nie slegs deur markkragte bepaal nie. 'n Verdere eienskap van hierdie stelsel is dat sommige burgers nie "groter" burgerskap as ander geniet nie. Gelykheid van individue voor die staat is dus 'n belangrike eienskap van die welvaartstaat, hoewel dit dikwels nie in die praktyk uitgeleef word nie.

Wilensky et al (1987: 381) sien die essensie van die welvaartstaat as

government-protected minimum standards of income, nutrition, health and safety, education, and housing assured to every citizen as a political right.

Vir Wilensky et al vorm **bestaansbeveiliging** die kern van hierdie programme en bestaan dit uit maatskaplike versekering teen die basiese risiko's van die industriële lewe soos werkbeterings, siekte, werkloosheid, ongeskiktheid, die verlies aan inkomste as gevolg van siekte, ouderdom of veranderings in die gesinsamestelling, wat uiteraard ook 'n rol vir maatskaplike bystand impliseer. Alber et al (1987: 460) gebruik ook die definisie van Wilensky. Hulle wys egter daarop dat weinig van die sogenaamde welvaartstate¹¹ aan al die vereistes van hierdie definisie voldoen. In aansluiting hiermee verwys die welvaartstaat vir Gough (1989: 277) ook na "the responsibility of the state for the well-being of all individuals on the basis of citizen rights."

Mishra (1990: 18) kom met 'n omvattende definisie vorendag en sien die onderliggende beginsel van die welvaartaat as "that governments both could and should assume responsibility for maintaining a decent minimum standard of life for all citizens." Dit vereis volgens Mishra 'n drie-ledige aanslag op behoefte en afhanklikheid. In die eerste plek vereis dit die regulering van die markeconomie op so 'n wyse dat hoë en stabiele vlakke van indiensneming gehandhaaf word. In die tweede plek vereis dit die voorsiening van 'n verskeidenheid van universele maatskaplike dienste, soos veral onderwys, inkomste sekuriteit, mediese sorg, behuising en verskeie persoonlike maatskaplike dienste om in die behoeftes van burgers in 'n komplekse en veranderende gemeenskap te voldoen. Universaliteit van maatskaplike dienste is volgens Mishra (1990: 18-19) 'n belangrike beginsel, want dit beteken dat owerheidsdienste vir alle burgers beskikbaar moet wees en nie net vir lae-inkomegroepe nie. Laastens moet daar 'n veiligheidsnet van maatskaplike bystandsdienste wees wat op 'n inkomste- of middeletoets gebaseer is, sodat behoeftiges ondersteun kan word en die gevolge van armoede verlig kan word (Mishra 1990: 19). Hierdie omvattende definisie van die welvaartstaat toon watter belangrike rol aan die owerheid toegeken word, om veral na die materiële behoeftes van burgers om te sien.

Neo-konserwatiste (of Libertyne (kyk volgende afdeling)), is gekant teen so 'n omvattende rol vir die owerheid, onder meer omdat die owerheid na hulle mening nie baie suksesvol was om volle indiensneming te bereik nie. Mishra (1990: 48) argumenteer egter dat lande, byvoorbeeld Swede en Oostenryk, vir wie volle indiensneming 'n belangrike prioriteit (*institutionalized commitment*) is, besondere sukses op hierdie terrein behaal het. Libertyne is verder ook van mening dat die individu 'n groter verantwoordelikheid vir haar sekuriteit moet neem. Hulle glo ook dat owerheidsinmenging tot sekere mislukkings lei (kyk afdeling 3.4) en dat dit die vryheid van die individu bedreig (kyk afdeling 3.3.3(e)). Hierdie debat word nie hier verder gevoer nie. Dat die

11. Hiermee word bedoel die tradisionele Europese welvaartstate, wat lande soos België, Duitsland, Frankryk, Nederland en Swede insluit.

elemente waarna Mishra (1990) verwys in die meeste ontwikkelde lande (en soms ook ontwikkelende lande) van die wêreld voorkom, maak die welvaartstaat 'n realiteit waarmee rekening gehou moet word. Die toekomsvooruitsigte van die welvaartstaat kry in afdeling 9.8 verder aandag.

Uit die voorafgaande beskrywings van die welvaartstaat is dit duidelik dat groot klem op die rol van die owerheid in die beveiliging van die bestaan van die individu geplaas word en dat bestaansbeveiligingsprogramme 'n belangrike instrument in die hande van die owerheid is om hierdie oogmerke te verwesenlik. Die volgende uitspraak van Mouton (1975: 159) beaam dan ook die belangrike funksie wat bestaansbeveiliging in dié verband moet vervul:

social security is today one of the most effective and most important instruments available to modern society in its efforts to free man from his anxiety in the face of social risks and the hazards of life.

3.5.3 Verskillende teorieë oor die rol van die owerheid in die ekonomie

Nie almal deel egter in Mouton se optimisme oor owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging nie. Verskeie teorieë oor die rol van die owerheid in die ekonomie word aangetref. Barr (1987: 43-44) identifiseer drie teorieë, te wete die libertynse, die kollektivistiese en die liberale. Die gebruik van die konsep "liberaal" kan egter verwarring veroorsaak, want verskeie betekenis word aan hierdie begrip geheg. Vir Esping-Andersen (1990: 42) is die algemene aannames van liberalisme dat

the market is emancipatory, the best possible shell for self-reliance and industriousness. If not interfered with, its self-regulatory mechanisms will ensure that all who want to work will be employed, and thus be able to secure their own welfare. Private life may be wrought with insecurity, danger, and pitfalls; and poverty or helplessness is in principle not unlikely to occur. Yet, this is not a fault of the system, but solely a consequence of an individual's lack of foresight and thrift.

Hierdie siening van die betekenis van liberalisme stem in 'n groot mate ooreen met die gewone politieke interpretasie van hierdie konsep. Liberaal, in die politieke sin geïnterpreteer, verwys gewoonlik na 'n benadering wat die rol van die owerheid in die lewe van individue sover moontlik wil beperk en sluit nou aan by die betekenis wat aan "libertyns" geheg word (Kotzé & Van Wyk 1980: 101). Liberaal kan volgens Amerikaanse gebruik egter ook groter owerheidsinmenging in die ekonomie beteken. So verwys Friedman byvoorbeeld na *New Deal liberalism* (Mishra 1984: 27).

Die verwarring oor die term liberaal kan onder meer toegeskryf word aan die ommekeer in die betekenis wat tussen die negentiende en twintigste eeu plaasgevind het, want liberalisme het

vroeër veral beteken dat individuele vryheid teen die mag van die owerheid beskerm moes word, terwyl dit later ook geassosieer is met 'n bereidwilligheid om die staat as 'n voertuig te gebruik om individuele welvaart te bevorder (Heald 1983: 59). Heald (1983: 59) toon hoe daar met hierdie konsep gespeel word en die verwarring wat dit kan veroorsaak:

(t)he adjective 'liberal', both when self-ascribed and ascribed by others, is applied to those who embrace mutually exclusive positions. Many of those who would in the everyday language of political debate now be described as conservatives regard themselves as liberals. In turn, they would deny the adjective 'liberal' to many who embrace this description in the political arena.

Om verwarring te voorkom, sal die konsep "hoofstroomteorie" (d.w.s. ten gunste van owerheidsinmenging) eerder as "liberale teorie" in hierdie studie gebruik word. Vervolgens word elk van die teorieë kortliks bespreek.

(a) *Die libertyne*

Die libertyne, soos Hayek en Friedman, is veral bekommerd oor die bedreiging wat owerheidsinmenging in die ekonomie vir die vryheid van die individu kan inhou. Hierdie "vryheid" het reeds in afdeling 3.3.3(e) meer aandag gekry. Hulle is veral bekommerd dat ongebreidelde owerheidsinmenging die liberale demokratiese stelsel met sy kapitalistiese ekonomie in sy diepste wese kan aantast. Volgens Mishra (1993: 23) gaan dit vir die libertyne of neo-konserwatiewes oor 'n teenrevolusie teen sosialisme: "to liberate the masses from the tyranny of the state." Een van die vrese van die libertyne is dalk ook dat die welvaartstaat in plaas van "equal happiness for all" eerder "equal misery for all" sal skep (Coetzee 1994: 36). Volgens Pen (aangehaal deur Schultz 1993: 5), is die oogmerk van die welvaartstaat egter juis om "a middle path between service without freedom and freedom without service" te vind.

Verder is daar ook die onderliggende gedagte dat die owerheidsektor nie so doeltreffend as die private sektor is nie, omdat dit nie aan die dissipline van mededinging onderwerp is nie. Daar is ook die vrees dat burokrate, politici en belangegroepes hierdie programme tot hul eie voordeel kan uitbuit (kyk afdeling 3.4). Die moontlike verwrings of ondoeltreffendhede wat bestaansbeveiliging in die ekonomie kan veroorsaak, word deur hierdie kritici van bestaansbeveiliging uitgelig. Die invloed van bestaansbeveiliging op die werkspoging (inspanning) en besparingsgeneigdheid van individue geniet veral aandag (kyk hoofstuk 4).

Charles Murray (1984), 'n omstrede kritikus van die maatskaplike beleid in die VSA, gaan sover as om te beweer dat Amerikaanse maatskaplike beleid en veral bestaansbeveiliging heeltemal teenproduktief is, omdat mense uiteindelik slegter daaraan toe is as wat hulle was voordat dié beleid geïmplementeer is. Teenstanders van die welvaartstaat is ook bekommerd oor die

verdringingseffek (*crowding out*). Twyfel oor die resultate van bestaansbeveiliging het Friedman en Friedman (1980: 96) mismoedig laat opmerk "(t)he objectives have been noble; the results, disappointing." Hierdie kritiek kan nie geïgnoreer word nie, want dit bevraagteken bestaansbeveiliging in sy diepste wese. Dié kritiek sal in die volgende hoofstukke aandag kry. Mishra (1984: 1) wys egter daarop dat "no practical politician could seriously advocate a policy of dismantling the welfare state and returning such basic services as health, education and pensions to market and voluntary auspices."

Selvs groot voorstanders van die vrye markstelsel erken egter ook dat die owerheid 'n rol moet speel om armoede en ontbering te verlig. Hayek (1976: 87) wys byvoorbeeld daarop dat daar geen rede bestaan

why in a free society government should not assure to all protection against severe deprivation in the form of an assured minimum income or a floor below which no one need descend.

Friedman en Friedman (1980) se kritiek op bestaansbeveiliging is ook nie altyd gemik op die beginsels wat ter sprake is nie, maar soms op die praktiese implikasies daarvan. Hulle is ook van mening dat die owerheid op die terrein van armoedeverligting moet inmeng om "a floor under the standard of life of every person in the community" te plaas (Friedman & Friedman 1982: 191). Hulle bepleit dan ook dat 'n **negatiewe inkomstebelasting** (kyk afdeling 6.7) die bestaande welsynsprogramme moet vervang (Friedman & Friedman 1980: 119-24). Kortliks kom 'n negatiewe inkomstebelasting daarop neer dat alle burgers vir 'n kontantoordrag (maatskaplike dividend) in aanmerking kom, wat ten minste 'n minimum bestaanspeil sal verseker (kyk afdeling 2.2.6).

(b) Die kollektiviste

Die kollektiviste sluit onder meer die Marxiste en Fabiaanse sosialiste¹² in (Barr 1987: 44). Marx het ruimte gelaat vir bestaansbeveiliging en 'n redelik eenvoudige stelsel gevisualiseer waarvolgens "a fund for people unable to work" tot stand gebring word (aangehaal in Dixon 1986: 27). Soos aangetoon in afdeling 3.5.1, is die welvaartstaat volgens sommige Marxiste 'n anomalie in 'n moderne kapitalistiese ekonomie, want terwyl die

welfare state is founded in a liberal-democratic manner on claims on resources being related to citizenship, capitalism recognises claims on resources based on the ownership of property (Atkinson 1987: 832).

12. Die "Fabian society" is in 1884 gestig en is vernoem na die Romeinse generaal Quintus Fabius Maximus wat 'n voorstander van *festina lente* (haas langzaam) was. Die Fabiaanse sosialiste het in evolusionêre eerder as revolusionêre verandering geglo (Jones 1993: 85).

Dit veroorsaak voortdurende konflik in die kapitalistiese welvaartstaat tussen "the regime of citizen rights and the regime of property rights" (Gintis & Bowles 1982: 341).

Sommige Marxiste het bestaansbeveiliging egter uit en uit as 'n euwel beskou. Simplisties gestel, kom hul argumente daarop neer dat bestaansbeveiliging die arbeiders omkoop en die lewe van die kapitalistiese stelsel kunsmatig verleng. Daar is egter 'n paradoks in hierdie siening, want die arbeidersbeweging in Europa het regstreeks tot die totstandkoming van bestaansbeveiliging bygedra (Brown & Jackson 1990: 59) - kyk afdeling 8.3.1. Verder het die meeste voormalige en huidige kommunistiese lande, soos byvoorbeeld Kuba (kyk afdeling 10.3.5), ook een of ander vorm van bestaansbeveiliging geïmplementeer (Mesa-Lago 1985: 321). In afdeling 3.3.2 is egter wel geargumenteer dat bestaansbeveiliging dalk een van die redes was waarom kommunisme nie verder oor die wêreld versprei het nie.

(c) *Die hoofstroomteorieë*

Die derde groep teorieë is die hoofstroomteorieë (of wat Barr (1987: 43-44) dan die liberale teorieë ten gunste van owerheidsinmenging noem). Voorstanders van hierdie teorieë is onder meer van mening dat herverdeling aandag moet kry. Hulle wys daarop dat die markstelsel nie op die kort- tot mediumtermyn die probleem van armoede na behore sal kan aanspreek nie. 'n Verdere rede waarom die bestaansbeveiligingsroete bo geen inmenging verkies word, is dat die verbetering in die lewenstandaarde van die ryk volkshuishoudings na hulle mening meestal die gevolg van owerheidsinmenging was. So kan die verbetering in die lewensverwagtinge van individue volgens Drèze & Sen (1991: 12) in byvoorbeeld Brittanje en Japan onder meer aan groot owerheidsprogramme in hierdie lande toegeskryf word. Markmislukkinge (kyk afdelings 3.2.1 en 3.3) is vir die voorstanders van die hoofstroomgedagte ook 'n bewys dat owerheidsinmenging vanweë doeltreffendheidsoorwegings noodsaaklik is. Die bogenoemde redes is gewoonlik vir die voorstanders van owerheidsinmenging genoegsame bewys dat daar 'n rol vir die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging is.

(d) *Slotsom*

Volgens Mishra (1993: 19) is een van die kenmerke van die postmoderne wêreld die "exhaustion of social utopias". Groot vertellings of *grand narratives*, dit wil sê "overarching theories or philosophies which promise human emancipation or seek to provide a universal grounding for truth", soos die Marxisme, die sosiale demokrasie of demokratiese oorgang na sosialisme¹³ en

13. Hoewel sosiale demokrate van die grootste verdedigers van die welvaartstaat is, is die neiging om 'n pragmatiese benadering te volg en is idees oor die oorgang van kapitalisme na sosialisme grootliks laat vaar: "transition to socialism is nowhere on the agenda; strengthening the capitalist market economy is everywhere on the agenda" (Mishra 1993: 22).

neo-konserwatisme,¹⁴ het die afgelope dekades ernstige gebreke getoon. Hierdie klassifikasie van Mishra neig om growwe veralgemenings te bevat, want dit maak nie voorsiening vir subtiele verskille wat onderling tussen die voorstanders van hierdie groot vertellings voorkom nie. Dit maak egter nie sy ontleding minder geldig nie.

Die ineenstorting van kommunisme in die Weste en die krisis waarin die Keynesiaanse welvaartstaat verkeer, is volgens Mishra (1993: 19) onder meer bewys daarvan dat die uur van die groot vertellings verby is. Volgens Mishra (1993: 19) is die voorspellings en verwagtinge van die bogenoemde groot vertellings deur die geskiedenis weerlê¹⁵ en:

the visions of a pure capitalist society without welfare state and of a socialist society beyond welfare capitalism have both proved illusory. Paradoxically the welfare state, based on the pragmatics of a society that combines a market economy and a democratic polity, remains in place with a measure of stability and autonomy, even while these grand narratives lose credibility as guides to the course of history and to the future of the welfare state.

Dit beteken dat suiwer ideologiese oorwegings in ons "nuwe" wêreld al minder geld en dat met die realiteit van 'n gemengde ekonomie of welvaartskapitalisme, soos Mishra (1993: 19) dit noem, saamgeleef moet word.

Die postmoderne wêreld word volgens Mishra (1993: 30-32) deur die einde van volle indiensneming, die verbrokkeling van die tripartiet wat uit die owerheid, arbeid en die besigheidsektor bestaan, en die wegbeweeg van klassepolitiek na plurale politiek gekenmerk. Die implikasies van die postmoderne era vir die welvaartstaat is volgens Mishra (1993: 35) dat die:

Dionysian spirit of innovation, change and material progress embodied in the market economy has emerged as pre-eminent in the postmodern world.

Dit is egter belangrik dat die (ekonomiese) stelsel die mens dien en nie die mens die (ekonomiese) stelsel nie, want die gevaar bestaan in 'n kapitalistiese stelsel sonder bestaansbeveiliging dat die mens bloot net as 'n kommoditeit beskou kan word. Bestaansbeveiliging verskaf sekere regte wat mense kan "de-kommodifiseer" (Esping-Andersen 1990: 3) - kyk afdeling 2.2.5. Die vooruitsigte van die welvaartstaat kry in afdeling 9.8 verder aandag.

14. Milton Friedman is volgens Mishra (1993: 22) een van die segsmanne van die neo-konserwatiewes. Die utopie van hierdie regses wat kapitalisme nastreef sonder die welvaartstaat bly volgens Mishra (1993: 23) steeds 'n fantasie.

15. Die ineenstorting van die *grand narratives* beteken egter nie dat die normatiewe en analitiese elemente onderliggend aan die verskillende perspektiewe hul relevansie verloor het nie (Mishra 1993: 34).

3.6 GROEI OF HERVERDELING?

Ten slotte val die fokus in hierdie hoofstuk kortliks op twee maniere waarop die sekuriteit van inwoners in 'n land bevorder kan word, te wete groeigeleide-sekuriteit en ondersteuningsgeleide-sekuriteit. Volgens die benadering van **groeigeleide-sekuriteit** word nadruk gelê op ekonomiese groei en die positiewe invloed wat dit op private en owerheidsinkome sal hê (Drèze & Sen 1991: 22). Niemand kan die belangrikheid van ekonomiese groei vir die vooruitgang van 'n gemeenskap ontken nie of soos Ravallion (1990: 1) dit stel: "(u)nder the right conditions, economic growth can be a powerful weapon against absolute poverty." Die voorstanders van groeigeleide-sekuriteit beklemtoon egter dikwels die rol van die deursyferingseffek (*trickle down effect*). Hiervolgens is ekonomiese groei die beste versekering dat die lot van die armes sal verbeter, want ekonomiese groei kan werkgeleenthede skep en sodoende armes uit die kringloop van armoede ruk. Hierdie beskouing verrai egter 'n simplistiese siening oor die kompleksiteite wat rondom armoede gesetel is en soos Leliveld (1994: 2) tereg opmerk, "experiences showed verly little sign of trickle down, and growth did not lead to redistribution." Ravallion (1990: 1) sluit hierby aan en wys daarop dat

initial conditions for poverty alleviation through growth are often less than ideal, and further growth is often less than equitable. It may thus take a long time to bring the poorest up to adequate consumption levels. Governments will rightly be unhappy with this, and may want to intervene directly to increase the pace of poverty alleviation.

Selfs die magtige VSA met sy hoë ekonomiese groeikoerse kon dit tot dusver nie regkry om uit armoede te groei nie en die moontlikhede vir die toekoms lyk ook skraal (Sawhill 1988). Titmuss (1979: 162) kom ook tot die gevolgtrekking dat die VSA en Brittanje die vermoë van ekonomiese groei oorskat het om die probleme van armoede op te los.

Voorstanders van hierdie benadering is gewoonlik ook van mening dat herverdeling die armes op die langtermyn sal skaad, want die ekonomiese "koek" sal net al kleiner word. Die doeltreffendheid van ekonomiese groei om armoede op die kort tot langer termyn te verlig, word egter deur ander bevraagteken. Volgens Kanbur (1987: 70) sal dit meer as twintig jaar neem vir 'n persoon wat die gemiddelde inkomste verdien van 'n arme wat halfpad onderkant die armoedelyn¹⁶ lê, om die armoedelyn oor te steek indien 'n land se gemiddelde reële *per capita* inkome met 3 persent per jaar toeneem. Een van Kanbur se aannames is dat die groei in die reële *per capita* inkome nie die relatiewe verdeling van inkome verander nie. Dit kan dus baie langer neem om die armoedelyn oor te steek indien hierdie aanname laat vaar word en die groei in inkome grootliks op die hoër-inkomstegroepe gekonsentreer is. Aan die ander kant is dit wel

16. Die armoedelyn is 'n teoretiese konsep wat die bevolking in armes en nie-armes verdeel. 'n Arm persoon se lewenstandaard val onder die minimum aanvaarbare vlak en dus onderkant die armoedelyn.

moontlik dat individue die armoedelyn vinniger kan oorsteek indien werkgeleenthede vinnig toeneem. Dit is egter nie tans die geval in Suid-Afrika nie (kyk afdeling 12.2.2).

Volgens die benadering van **ondersteuningsgeleide-sekuriteit** moet wye owerheidsondersteuning verskaf word op terreine van werkverskaffing, die verdeling van inkome, gesondheidsorg, ensovoorts, sonder om vir ekonomiese groei te wag (Drèze & Sen 1991: 22). Owerheidsondersteuning is egter nie 'n waarborg dat die rug van armoede gebreek sal word nie. Selfs die VSA wat in die sestigerjare 'n "war on poverty" verklaar het, erken vandag dat "income poverty has declined only modestly since the mid-1960s and has actually increased in relative terms" (Sawhill 1988: 1113), hoewel 'n relatiewe definisie 'n redelik liberale maatstaf van armoede is (kyk afdeling 5.5).

Direkte owerheidsinmenging om armoedeverligting te bewerkstellig kan op die korttermyn ten koste van ander beleidsdoelwitte geskied en die tussen-periode afruiling van armoedeverligting tussen nou en later beïnvloed. So kan direkte inmenging groei benadeel, wat die bronne verminder wat vir toekomstige armoedeverligting beskikbaar gestel sal word. Dit hoef egter nie noodwendig die geval te wees nie, aangesien suksesvolle armoedeverligting die toekomstige produktiwiteit van armes beduidend kan verhoog. Hierdie produktiwiteitsverhoging kan die negatiewe gevolge van armoedeverligting oortref en beklemtoon die belangrikheid van **doeltreffende** armoedeverligting (Ravallion 1990: 1).

'n Keuse van die een benadering ten koste van die ander benadering is dalk te ekstreem. 'n Pragmatiese benadering tot die probleem van groei of herverdeling is waarskynlik die beste. Dit beteken dat groeigeleide-sekuriteit en ondersteuningsgeleide-sekuriteit nie teen mekaar afgespeel moet word nie, maar eerder as kante van dieselfde munt gesien moet word. Groeigeleide-sekuriteit beteken nie dat daar geen ruimte vir owerheidsinmenging in die ekonomie is nie; intendeel, lande soos Singapoer en Suid-Korea, wat besondere groei getoon het gedurende die afgelope dekades, het almal konstruktiewe betrokkenheid van die owerheid in die ekonomie beleef (Drèze & Sen 1991: 24). Net so behoort ondersteuningsgeleide-sekuriteit genoegsame ruimte vir die markmeganisme te laat. In die praktyk word 'n kombinasie van groeigeleide-sekuriteit en ondersteuningsgeleide-sekuriteit deur die meeste lande toegepas en is daar tans weinig voorbeelde van lande wat slegs een van dié suiwer vorme navolg.

'n Interessante benadering wat aansluit by die voorafgaande bespreking is deur Gerard Mackenroth in 'n voordrag by 'n byeenkoms van die *Verein für Sozialpolitik* in 1952 vir die voormalige Bondsrepubliek van Duitsland bepleit, toe hy die ontwikkeling van bestaans-beveiliging of maatskaplike regte direk aan ekonomiese groei gekoppel het:

no matter how social expenditures are financed, whether through general taxation or earmarked contributions, with or without the accumulation of funds, the amounts allocated to social security in the real sense must come out of current gross national product ... there are three ways in which the amounts allocated to social security can be increased:

- (1) through the redistribution of the aggregate amounts available for consumption;
- (2) through the reduction of aggregate investment; or
- (3) through an increase in the national product (Rimlinger 1971: 155-156).

Volgens Rimlinger (1971: 155-156) glo Mackenroth ten regte dat nie veel bereik kan word deur inkomsteherverdeling wat vir verbruik geallokeer is nie en verder beskou hy ook 'n vermindering in die investeringskoers as ongewens. Die enigste oorblywende roete wat 'n mate van vryheid impliseer, is gevolglik om die nasionale produk te verhoog (Rimlinger 1971: 155-156).

Hierdie benadering van Mackenroth, wat bestaansbeveiliging en herverdeling aan ekonomiese groei koppel, is meer aanneemlik as benaderings wat geneig is om óf groei óf herverdeling te beklemtoon. Idealistiese strewes ten opsigte van bestaansbeveiliging kan lelik skipbreuk ly indien die ekonomie nie na wense presteer nie (kyk bv. Kuba in afdeling 10.3.5). Verder kan bestaansbeveiligingsprogramme wat stabiliteit in 'n gemeenskap moet bevorder, grootskaalse onstabiliteit veroorsaak indien dramatiese afwaartse aanpassings gemaak moet word, omdat die ekonomie dit nie kan bekostig nie. Dit is dus belangrik dat vooraf deeglik vasgestel word of die voordele van bestaansbeveiligingsprogramme realisties is alvorens dit geïmplementeer word, sodat daarmee volgehou kan word.

3.7 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk is aangedui dat 'n mededingende mark, gegewe sekere aannames, 'n doeltreffende allokasie van bronne sal bewerkstellig. Hierdie allokasie van bronne kan egter met 'n baie skewe verdeling van inkomme gepaard gaan. Hierdie verdeling saam met ander markmislukkings maak dit vir die owerheid nodig om in die ekonomie in te meng, want die gemeenskap mag ten gunste van 'n meer billike verdeling van inkomme wees. Billikheid geskied egter dikwels ten koste van doeltreffendheid, want pogings om billikheid te bevorder (bv. d.m.v. progressiewe belastings), kan die ekonomiese gedrag van individue nadelig beïnvloed. Daar is dus van 'n afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid sprake.

Daar is verder geargumenteer dat die rasionaal vir owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging op billikheids- en doeltreffendheidsgronde geregverdig kan word. Die billikheidsaspek verwys na die rol van bestaansbeveiliging om sekere herverdelingsoogmerke binne en tussen generasies te verwesenlik. Die doeltreffendheidsaspek verwys na die rol van bestaansbeveiliging om sekere markmislukkings, byvoorbeeld dié in versekeringsmarkte, geld- en

kapitaalmarkte, arbeidsmarkte, asook eksternaliteite aan te spreek. Bestaansbeveiliging kan ook sekere risiko's vir individue en die gemeenskap verminder. Paternalistiese oorwegings vir owerheidsinmenging op hierdie terrein het ook aandag gekry. Die verband tussen bestaansbeveiliging en individuele vryheid is ook bespreek. Verder is aangedui dat die owerheidsektor net soos die mark ook kan misluk.

Enkele aspekte van die welvaartstaat het ook onder die soeklig gekom. Drie teorieë oor die rol van bestaansbeveiliging in die ekonomie, te wete die libertynse, kollektivistiese en die hoofstroomteorieë is kortliks bespreek. Daar is getoon dat die era van ideologieë (groot vertellings) nou grootliks iets van die verlede is. Die hoofstuk is afgesluit deur groeigeleide-sekuriteit teenoor ondersteuningsgeleide-sekuriteit op te weeg. Daar is tot die slotsom gekom dat 'n pragmatiese benadering, dit wil sê 'n kombinasie van hierdie twee benaderings, dalk die beste is, aangesien die meeste lande van die wêreld hierdie twee benaderings kombineer.

HOOFSTUK 4

Bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag

The political problem of mankind is to combine three things: Economic Efficiency, Social Justice, and Individual Liberty.

John Maynard Keynes, *Essays in Persuasion*

4.1 INLEIDING

Die doelwit van hierdie hoofstuk is om die kenmerke van 'n "goeie" bestaansbeveiligingstelsel te identifiseer. Dit word aan die hand van billikheids- en doeltreffendheidskriteria gedoen. In hoofstuk 3 is reeds van die doeltreffendheids- en billikheidsaspekte van bestaansbeveiliging melding gemaak. In hierdie hoofstuk word hierdie twee begrippe verder bespreek en kry die afruiling tussen doeltreffendheid en billikheid ook weer aandag. Die soeklig word veral op **ekonomiese doeltreffendheid** geplaas. Daar word gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid (werkywer, afwesigheid van die werk en vervroegde aftrede), besparing, arbeidskoste, internasionale mededingendheid, outomatisasie, die opneem van voordele, die invloed van bestaansbeveiliging op die gesin, moontlike positiewe gevolge van bestaansbeveiliging, private voorsiening en owerheidsfinansiering, koepons en *in natura* oordragte in vergelyking tot kontantoordragte, wanadministrasie en administratiewe koste, almal onderwerpe wat reeds wye aandag in die literatuur geniet.

Sedert die implementering van sekere bestaansbeveiligingsprogramme in Duitsland onder die leierskap van Bismarck (kyk afdeling 8.3) was daar uiteenlopende menings oor die invloed van dié programme op ekonomiese groei en indiensneming (Wilson 1985: 247). In hoofstuk 3 is reeds aangetoon dat die teenstanders van bestaansbeveiliging onder meer die negatiewe invloed van bestaansbeveiliging op die ekonomiese gedrag van individue vir kritiek uitlig. Volgens hierdie kritici gee bestaansbeveiliging die verkeerde seine of aansporings (insentiewe) aan individue deur en word ondoeltreffendheid aangemoedig.

Verskillende modelle is ontwikkel wat die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag probeer bepaal. Hierdie modelle kom tot uiteenlopende gevolgtrekkings. Dit wil voorkom asof navorsers geneig is om die model te kies wat die beste ooreenkom met hul vooropgestelde idees

en dus die "regte" resultate sal oplewer. Hierdie toedrag van sake laat Aaron (1982: 28) dan ook opmerk

that a person determined to find a respected theoretical argument to support a preconception can find one, and that a person without preconceptions will find a bewildering diversity of answers in economic theory about whether social security is more likely to raise or to lower consumption or labor supply.

4.2 DIE AANBOD VAN ARBEID

Atkinson (1993d: 20) wys daarop dat besluite oor werk deur talle oorwegings beïnvloed word en dat van die belangrikste faktore nie ekonomies van aard is nie. Van die redes waarom individue werk is volgens hom:

- dat werk in eie reg vervullend is
- dat dit sosiale aansien verskaf
- dat dit sosiale integrasie vergemaklik
- dat die koste van werkloosheid hoër mag wees as die verlies aan verdienste (Atkinson 1993d: 20).

In hierdie afdeling val die soeklig egter op ekonomiese redes, en meer spesifiek, die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid.

Oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid word reeds lank heftig gedebatteer. Talle ekonome is oortuig dat bestaansbeveiliging 'n negatiewe invloed op die aanbod van arbeid uitoefen, want individue kan in die versoeking kom om minder te werk. Op die een of ander wyse beïnvloed owerheidsopptrede in die ekonomie dikwels die ekonomiese gedrag van individue en kan dit 'n oormatige las of verlies veroorsaak, 'n onderwerp wat veral in die belastingteorie aandag kry. Bestaansbeveiligingsprogramme, soos pensioene, ongeskiktheidsvoordele en werkloosheidsversekering, kan die aanbod van arbeid beïnvloed, omdat dit individue kan aanmoedig om minder te werk, hul werksku kan maak of hul selfs kan aanmoedig om heeltemal aan die arbeidsmark te onttrek.

Die **standaardontleding**¹ wat gebruik word om die invloed van belasting op die aanbod van arbeid te probeer bepaal, word hier as vertrekpunt geneem, omdat dit die beginsels uitlig wat ter sprake is wanneer owerheidsopptrede nie neutraal is nie. Volgens hierdie ontleding het individue 'n keuse oor die wyse waarop hulle hul tyd wil benut. 'n Werknemer kan dus self besluit hoeveel tyd aan werk en vrye tyd bestee sal word. Atkinson (1993d: 23) wys egter daarop dat individue

1. Dit word hier die standaardontleding genoem, omdat dit gewoonlik in een of ander vorm in die meeste boeke oor die owerheidseconomie gebruik word om die invloed van belasting op die aanbod van arbeid te ontlee.

nie noodwendig altyd 'n keuse het nie, want werkgeleenthede mag onbekombaar wees. Sou werknemers egter wel 'n keuse hê, word die nut van 'n addisionele uur vrye tyd opgeweeg teenoor die nut van 'n addisionele uur gewerk (d.w.s. die bykomstige bestebare inkomste) (Atkinson 1993d: 23). Sou 'n individu verkies om meer ure te werk, behoort sy of haar inkomste hoër te wees as dié van individue wat meer vrye tyd verkies (McClements 1978: 69). Die individu besluit self watter kombinasie van werk en vrye tyd welvaart sal maksimeer. Grafies beskou sal die punt waar die individu se begrotingslyn die hoogste onsydigheidskromme raak so 'n posisie verteenwoordig.

Owerheidsoptrede kan egter die individu se keuse tussen werk en vrye tyd beïnvloed. Sou die owerheid besluit om belasting op die inkomste van individue te hef, is owerheidsoptrede by implikasie nie neutraal nie, want vrye tyd word nie ook belas nie. Die relatiewe prys van werk en vrye tyd word dus nou versteur. Grafies beskou, verander die helling van die begrotingslyn en skuif dié lyn ook na links in die rigting van die oorsprong. 'n Enkelbedragbelasting (kyk afdeling 3.2.1(d)) sou in hierdie geval neutraal gewees het. 'n Belasting op inkomste sal volgens hierdie model individue se werkspoging beïnvloed. Die individu kan byvoorbeeld besluit om minder te werk, sodat meer tyd aan ontspanning (vrye tyd) bestee kan word, want belasting verminder die inkomste wat per uur verdien word en gevolglik verminder dit ook die geleentheidskoste van vrye tyd. Dit word die **substitusie-effek** genoem, want werk word deur ontspanning vervang. Alternatiewelik kan die individu besluit om meer tyd aan werk te wy en vrye tyd te verminder in 'n poging om sy of haar inkomste (lewenstandaard) op 'n sekere vlak te handhaaf. Dit word die **inkome-effek** genoem. Hierdie twee effekte werk hier in teenoorgestelde rigtings en daarom is dit moeilik om *a priori* vas te stel wat die netto effek van belasting op die werkspoging van individue sal wees, want dit word deur die smaak of voorkeure van individue bepaal. Net so kan die voordele van bestaansbeveiliging die welvaart van 'n individu verhoog en sal dit, afhangende van die voorkeure van die individu soos gereflekteer deur die inkome- en substitusie-effekte, die werkspoging verhoog of verminder.

Die standaardontleding neem nie tyd in berekening nie. Alle besluite word in een periode geneem en het nie enige gevolge vir die toekoms nie. Hierteenoor neem die **lewensiklusmodel** wel tyd in aanmerking en maksimeer 'n individu 'n leeftyd se nutsfunksie (Atkinson 1993d: 32). Hierdie model word redelik algemeen gebruik om die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid te probeer verklaar. Dit is belangrik om daarop te let dat bestaansbeveiliging in hierdie model gewoonlik eng gedefinieer word en slegs na 'n nasionale staatspensioenskema² verwys. Die lewensiklusmodel berus op die lewensiklus-hipotese van verbruik. Volgens die

2. 'n Nasionale staatspensioenskema is 'n pensioenskema wat deur die owerheid tot stand gebring is en burgers volgens wet verplig om deel te neem.

lebensiklusmodel word die ekonomiese optrede van individue, met inbegrip van aanbod van arbeid en besparing, deur hulle verwagte rykdom, inkomste en opbrengs op besparing oor hulle leeftyd bepaal (Aaron 1982: 12). Een van die aannames van hierdie model is dat individue nie verwag om erflatings te ontvang nie en ook verkies om nie erflatings na te laat nie (Ando & Modigliani 1963: 56). Individue verkies dus om hul inkomste en rykdom oor hulle verwagte lebensiklus te verbruik (Aaron 1982: 12). Volgens hierdie model besef individue dat daar 'n relatief voorspelbare patroon van inkomste tydens die volwasse lewe is en dat dit wenslik is om 'n verbruiksplan vir die leeftyd tot stand te bring om voorsiening te maak vir verwagte toenames en afnames in inkomste (Cullinan 1991: 194).

In die lebensiklusmodel is besluite oor die aanbod van arbeid dus meer kompleks as in die standaardontleding en is huidige besluite 'n funksie van alle verwagte toekomstige verdienste, asook die rentekoers. Die gevolge van 'n belasting op inkomste hang volgens dié model van die fase in die lebensiklus af waarin 'n individu verkeer (Atkinson 1993d: 32). Die individu moet besluite baseer op die *verwagte* toekomstige waarde van belasting en voordele (asook verwagtinge oor lone en pryse). Die verwagting dat belasting en bydrae-koerse vir bestaansbeveiliging in die toekoms sal toeneem, kan individue aanmoedig om harder te werk (selfs indien die inkome-effek geïgnoreer word) (Atkinson 1993d: 33).

Sou die voordele wat bestaansbeveiliging bied gelyk wees aan die belasting wat individue betaal, sal bestaansbeveiliging volgens hierdie model nie die aanbod van arbeid beïnvloed nie, want die individue se reële posisie word nie daardeur beïnvloed nie (Aaron 1982: 14). Indien die voordele van bestaansbeveiliging groter is as die belasting wat betaal word,³ kan dit verbruik, die aanbod van arbeid en besparing beïnvloed. In hierdie geval sien individue bestaansbeveiliging as 'n netto bate (Danziger et al 1981: 983). Die werknemer kan die verbeterde voordele van bestaansbeveiliging as 'n salarisverhoging of toename in rykdom ervaar, wat as 'n aansporing kan dien om meer te werk (inkome-effek), maar terselfdertyd kan 'n toename in inkome vrye tyd meer aantreklik maak en derhalwe nadelige gevolge vir die aanbod van arbeid inhou (substitusie-effek) (Aaron 1982: 15).

Die lebensiklusmodel vat volgens Atkinson (1993d: 33) enkele belangrike aangeleenthede vas, soos dat die beplanning vir aftrede gewoonlik 'n leeftydsgedimensie het en verder dat 'n leeftydsperspektief ook besluite oor investering in menslike kapitaal kan beïnvloed. Individue neem die huidige verdiskonterde waarde van verdienste oor die leeftyd in berekening wanneer hulle oor tersiêre opleiding besluit. Hoë grenskoerse van persoonlike inkomstebelasting kan

3. Dit hang van die aard van befondsing af en is ook veral van toepassing op lande wat 'n relatief jong staatspensioenskema het. Individue se bydraes tot dié fonds is dus minder as die voordele wat hulle ontvang.

individue byvoorbeeld ontmoedig om sulke opleiding te ondergaan, omdat die huidige verdiskonterde waarde van verdienste hoër kan wees vir diegene wat nie verdere opleiding ondergaan het nie (Atkinson 1993d: 33-34). In weerwil van die intellektuele aantreklikheid van hierdie model, kan dit volgens Aaron (1982: 19) nie ondubbelsinnige gevolgtrekkings oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid maak nie.

'n **Kort-horisonmodel** word ook soms gebruik om die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid te verklaar. Die uitgangspunt van die kort-horisonmodel is dat mense irrasioneel optree en vir korter termynne vooruit beplan as waarvoor die lewensiklusmodel voorsiening maak. Een van die tekortkominge van kort-horisonmodelle is egter dat hulle nie kan verduidelik waarom individue 'n sekere beplanningstermyn bo 'n ander verkies nie. Dit is wel moontlik dat mense rasioneel optree, maar vir aansienlik korter periodes vooruit beplan as waarvoor die lewensiklusmodel voorsiening maak. Redes vir sulke gedrag kan wees dat mense nie oor voldoende inligting beskik nie, beskikbare inligting duur is, of omdat hulle van mening is dat dit te kompleks is om vir die verre toekoms te beplan (Aaron 1982: 24).

In sy ekstreme vorm, wanneer individue vir slegs een beplanningsperiode (gewoonlik een jaar) vooruitbeplan, word bestaansbeveiliging volgens 'n kort-horisonmodel as 'n "belastingoordrag" beskou (Aaron 1982: 25). Volgens hierdie beskouing behoort bestaansbeveiliging die aanbod van arbeid te verminder, omdat die netto loon verminder word deur belastingverhogings om bestaansbeveiliging te finansier en individue nie toekomstige voordele in berekening neem nie. Bestaansbeveiliging mag egter die aanbod van arbeid van persone wat voordele ontvang verhoog, omdat dit hul inkomste verhoog, maar soos vroeër aangetoon kan dit vrye tyd meer aantreklik maak en gevolglik die aanbod van arbeid laat afneem. In 'n minder ekstreme vorm, wanneer individue vir langer as 'n jaar maar minder as 'n volle leeftyd vooruitbeplan, kan jonger werknemers bestaansbeveiliging steeds as 'n belasting ervaar, terwyl ouer werknemers wat reeds vir aftrede begin beplan, meer onder die indruk kom van die regte wat uit bestaansbeveiliging voortspruit (Aaron 1982: 26).

Individue reageer ook nie noodwendig dieselfde op die aansporings wat bestaansbeveiliging veroorsaak nie, want hulle kom gewoonlik uit verskillende sosio-ekonomiese agtergronde en hulle opvoedingspeile kan ook baie varieer. Mans in die ouderdomsgroep 20 tot 60 jaar het tradisioneel 'n noue verbintenis met die arbeidsmark, onder meer vanweë sosiale druk en die stigma wat gewoonlik aan werkloosheid kleef.⁴ Hierteenoor kan veral vroue, jonger persone en bejaardes makliker op aansporings in die mark reageer en die aanbod van hul arbeid wysig

4. In gemeenskappe soos Suid-Afrika, waar werkloosheid op relatief hoë vlakke is, behoort stigma nie so 'n belangrike rol te speel nie. Dit verminder egter nie die sielkundige impak van werkloosheid op die individu se sin van eie waarde nie. Indien stigma egter 'n rol speel, kan dit die sielkundige impak verder vererger.

(McClements 1978: 72). Volgens Keeley (1981: 53) kan bestaansbeveiliging veral 'n invloed op die aanbod van arbeid uitoefen, wanneer die voordele nie op 'n aktuarieel regverdigde wyse toegeken word nie. Dit beteken dat die voordele wat individue ontvang nie noodwendig gelyk is aan hul bydraes tot bestaansbeveiliging nie. In die volgende twee onderafdelings word gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op die aantal ure gewerk en die ouderdom van aftrede.

4.2.1 Ure gewerk

Bestaansbeveiligingsprogramme bied sekere voordele of regte aan individue, gewoonlik in die vorm van kontant. Om in aanmerking te kom vir voordele, moet individue gewoonlik 'n bydrae tot bestaansbeveiligingsfondse gemaak het of aan die vereistes van byvoorbeeld 'n middeletoets voldoen. Sou individue wat geregtig is op voordele byvoorbeeld 'n deeltydse werk aanvaar, kan dit gebeur dat hul bestaansbeveiligingsvoordele verminder word met 'n gedeelte of die totale addisionele inkomste wat hul verdien. In baie gevalle word elke rand wat 'n persoon bykomstig verdien, afgetrek van die bestaansbeveiligingsvoordele wat sy ontvang. Die implikasie hiervan is dat enige addisionele rand inkomste wat verdien word, onderhewig is aan 'n grenskoers van belasting van 100 persent. Sulke hoë belastingkoerse kan as 'n disinsentief dien vir persone wat die arbeidsmark wil betree en word soms die armoede-strik (*poverty trap*) genoem (Atkinson 1987: 817). Onder hierdie omstandighede is dit vir individue beter om nie te werk nie (Besley & Kanbur 1990: 9). Of so 'n persoon werk of tuis bly is vir haar om 't ewe, haar inkomste bly onveranderd. Eers wanneer die inkomste wat uit werk verdien word die vlakke van bestaansbeveiligingsvoordele oorskry, begin dit vir 'n persoon werklik sin maak om te werk.

Volgens die standaardontleding, of statiese model van die aanbod van arbeid, sal oordragprogramme (bestaansbeveiliging) definitief die aantal ure gewerk van lae-inkomegroepe wat vir voordele kwalifiseer, verminder. 'n Oordragprogram verskaf 'n "waarborg" of betaling aan gesinne waar die hoof van die gesin byvoorbeeld werkloos is en terselfdertyd word 'n belastingkoers of voordeelverminderingkoers (*benefit reduction rate*) op werk gehef (Moffitt 1992: 15). Aangesien die meeste oordragprogramme voordele in die vorm van inkomste bied sonder dat werk vereis word en voordele verminder word sodra die inkomste toeneem, kan dit die welvaart van die individu beïnvloed, of grafies beskou sal dit die posisie en helling van die ontvanger se begrotingslyn verander. Die "waarborg" veroorsaak in hierdie geval 'n inkomteffek, terwyl die voordeelverminderingkoers 'n inkomte- en 'n substitusie-effek veroorsaak (Danziger et al 1981: 979). Indien vrye tyd 'n normale goed is, sal 'n oordrag met 'n positiewe "waarborg" en 'n belastingkoers (voordeelverminderingkoers) inkomte- en substitusie-effekte tot gevolg hê wat die aanbod van arbeid ondubbelsinnig sal verminder (Danziger et al 1981: 979). Volgens Moffitt (1992: 15) werk die inkomte- en substitusie-effekte van die "waarborg" en die

voordeelvermindingskoers in hierdie geval in dieselfde rigting en gevolglik moet die aanbod van arbeid noodwendig daal.

Navorsing in die VSA het volgens Danziger et al (1981: 983-988) getoon dat sekere bestaans-beveiligingsprogramme⁵ wel as disinsentief vir werk dien. Daar is egter navorsing wat tot die teenoorgestelde gevolgtrekking kom en die huidige stand van sake maak dit nie moontlik om 'n definitiewe uitspraak oor die invloed van bestaansbeveiliging op werkpoging te gee nie. Die meeste lande (ook Suid-Afrika, kyk afdeling 13.3.5) het reeds die effektiewe grenskoers van belasting verminder (of is in die proses om dit te doen) ten einde individue aan te moedig om wel die arbeidsmark te betree. 'n Stelsel wat persone ontmoedig om tot die arbeidsmark toe te tree stuur die verkeerde seine aan individue en is ondoeltreffend, behalwe miskien in gevalle waar daar besondere hoë vlakke van werkloosheid is. Verder verhoog dit ook die druk op die skatkis en moet bykomstige belasting byvoorbeeld gehef word om sulke programme te finansier, wat weer verdere ondoeltreffendhede in die ekonomie kan aanhelp. Volgens Murray (1984: 163) kan 'n vermindering in die grenskoers van belasting van individue wat voordele ontvang hulle nie net aanmoedig om wel die arbeidsmark te betree nie, maar kan dit ook persone wat nie tans bestaans-beveiliging ontvang nie wel aanmoedig om vir voordele aansoek te doen. Die rede hiervoor is dat die netto effek van so 'n verlaging in die grenskoers van belasting die waarde van voordele verhoog, wat hierdie persone kan aanmoedig om minder te werk sodat hulle vir voordele kan kwalifiseer.

4.2.2 Aftrede

Dit wil voorkom asof mans in die VSA geneig is om die arbeidsmark op 'n al vroeër ouderdom te verlaat. Die deelname aan die arbeidsmark van mans in die ouderdomsgroep 44 jaar tot 65 jaar was byvoorbeeld in die VSA tot in die sestigerjare redelik stabiel. Sedertdien is 'n afname ondervind, veral vanweë die onttrekking uit die arbeidsmark van mans wat in die ouderdomsgroep 55 tot 64 jaar val (Aaron 1982: 32). Hierteenoor het die deelname van vroue aan die arbeidsmark vir alle ouderdomsgroepe toegeneem, behalwe vir die groep 65 jaar en ouer, wat konstant gebly het (Aaron 1982: 33). In talle lande is daar 'n nasionale pensioenstelsel en word individue deur middel van wetgewing verplig om daaraan te behoort. Hierdie staatspensioene kan dus een van die redes vir vervroegde aftrede wees, aangesien individue tot hul dood van 'n minimum pensioen verseker is. Verder veroorsaak bestaansbeveiligingsvoordele na aftrede 'n inkome-effek wat werk in hierdie jare ontmoedig (Danziger et al 1981: 983). Danziger et al (1981: 966) argumenteer dat bestaansbeveiliging vir die helfte van die getal vroeë aftredes in die VSA verantwoordelik is.

5. Dit is die belangrike *Aid to families with dependent children* (AFDC) program in die VSA, wat baie aandag in die literatuur geniet (kyk afdeling 8.4.5).

Hierdie bevinding kan egter bevraagteken word, omdat veranderlikes wat die aanbod van arbeid van bejaardes beïnvloed, soos gesondheid, plaaslike markomstandighede en die rykdom wat individue versamel het, moeilik meetbaar is. Hierdie inligting mag ook glad nie beskikbaar wees nie (Rosen 1992: 218).

Ander moontlike redes vir vervroegde aftrede in die VSA is die groei in private pensioenfondse en die toenemende welvarendheid van ouer Amerikaners wat vrye tyd meer aantreklik maak (Cullinan 1991: 206). Pensioenvoordele van staatspensioene hou ook dikwels nie verband met die inkome geskiedenis van die individu nie (Raffelhüschen 1993: 106-7) en kan dus ook as aansporing vir vervroegde aftrede dien. Verder kan individue se bydraes tot hierdie fondse aansienlik minder wees as die voordele wat hulle ontvang. Dit geld veral vir 'n relatief jong nie-befondste-skema (kyk afdeling 6.3.2), wat beteken dat toekomstige geslagte die grootste gedeelte van die pensioene van die eerste geslag pensioenarisse moet betaal.

Atkinson (1987: 834-847) kyk na verskeie tipes ondersoeke, onder andere internasionale vergelykings, tydreeksontledings, dwarsnitontledings en paneelstudies oor die invloed van bestaansbeveiliging op die ouderdom van aftrede en probeer verklaar waarom hierdie studies tot uiteenlopende gevolgtrekkings kom. Die vernaamste rede is volgens Atkinson (1987: 843-847) die uiteenlopende modelspesifikasies, die wyse waarop voordele en belasting hanteer word en die keuse van steekproewe. Killingsworth (1983: 418) merk ook op dat

deriving unambiguous predictions about the impact of Social Security on leisure or labor supply at specific ages ... is no simple task.

Hoewel dit nie uit die huidige beskikbare gegewens moontlik is om finaal uitsluitel te gee oor die invloed van bestaansbeveiliging op die ouderdom van aftrede nie, kan die moontlikheid van so 'n invloed nie geïgnoreer word nie.

Daar is egter ander redes waarom werkers nie meer op die "gewone" ouderdom aftree nie. Een rede is dat werkers sedert die sewentigerjare dikwels nie uit vrye wil vroeër aftree nie, maar vanweë faktore buite hul beheer, soos werkloosheid, siekte en oorbodigheid (*redundancy*), wat toenemend vir ouer werkers geld wat nog nie aftree-ouderdom bereik het nie (Phillipson 1994: 139-140).

4.2.3 Werkywer en afhanklikheid van welsyn

Die gevaar bestaan ook dat bestaansbeveiliging 'n afhanklikheid van die staat kan kweek. Individue kan besluit om liever nie te werk nie en van oordragte te lewe. In Welvaartstate (kyk hoofstukke 8 en 9) is daar 'n neiging dat individue wat maatskaplike bystand ontvang vir lang periodes daarvan afhanklik is en dit is:

this longterm dependence that has been attacked by the political right for its alleged pauperisation of lower income groups and even, indeed, the creation of an 'underclass' (*Commission of the European Communities* 1992b: 51).

Die plattelandse rehabilitasie- en behuisingskema in die dertigerjare in Suid-Afrika wat daarop gerig was om werkgeleenthede en behuising aan armblankes te verskaf, het volgens Winckler (1969: 49) reeds probleme met afhanklikheid ondervind. Dit was dan ook

een van die redes waarom die Regering daarna in sy volkswelsynbeleid baie versigtig was om nie 'n gees van afhanklikheid by diegene te skep wat van staatsweë gehelp word nie en om ook nie by die gemeenskap die idee te laat posvat dat die Staat verplig is om hulp te verleen nie [en] dat die skema bygedra het tot 'n gevoel van afhanklikheid wat destyds alreeds by die plattelandse bevolking deur die Carnegie-kommissie waargeneem is. Mense het dit as die plig van die Staat begin beskou om sy burgers te help, en eie inisiatief is gevolglik gesmoor. Daar het ook in toenemende mate gevalle van oneerlikheid voorgekom deurdat persone verkeerde gegewens in hulle aansoek verstrek het om sodoende vir hulp in aanmerking te kom. Omdat die hulp gratis gegee is, is dit dikwels nie waardeer nie (Winckler 1969: 47 en 49).

In die populêre pers (bv. *Time*, *Newsweek* en *The Economist*) verskyn daar deesdae gereeld berigte oor die negatiewe gevolge van bestaansbeveiliging op werkywer en die afhanklikheid wat dit kweek, terwyl die voordele van programme weinig, indien enige dekking geniet.⁶ Een so 'n voorbeeld is 'n berig in die *Time* (28 Oktober 1991: 34-35) wat oor die invloed van die omvattende bestaansbeveiligingstelsel in Nederland (kyk afdeling 8.6) op werkywer en afhanklikheid handel. Hiervolgens is een uit elke ses werkers in Nederland byvoorbeeld ongeskik verklaar vir werk, verder neem Hollanders gemiddeld 22 dae siekverlof, ongeveer dubbel soveel as hul Amerikaanse en Britse eweknieë. Vir elke 100 werkers in Nederland ontvang 86 persone staatspensioene. Verder bestaan die neiging in Nederland dat maatskappye surpluswerkers en werkers wat hulle nie meer in diens wil hê nie bystaan om as ongeskik verklaar te word, sodat hulle bestaansbeveiligingsvoordele kan ontvang. Die bestaansbeveiligingstelsel word dus in hierdie geval die stortingsterrein vir die kapitalistiese stelsel. Hierdie omstandighede het Professor Dirk Wolfson, hoof van die Maatskaplike en Ekonomiese Raad in Nederland, moedeloos laat opmerk: "(d)id the system corrupt the people or did the people corrupt the system?" (*Time*, 28 Oktober 1991: 35).

Die openbare persepsie in die VSA is dat welsynsafhanklikheid beduidend toegeneem het. Dit is egter nie verrassend nie, gesien in die lig van die berigte wat in die populêre pers verskyn. Die toenemende ongemak oor die negatiewe gevolge wat bestaansbeveiliging kan inhou, noop Murray (1984: 227) om in sy gewilde boek, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* die

6. Een moontlike verklaring vir hierdie verskynsel is dat die sieninge van die nuwe regses of neo-konserwatiste groter veld wen. Dit is veral die geval in die VSA, waar die welvaartstaat nie eers sover ontwikkel het as in ander ontwikkelde lande nie (kyk hoofstuk 8).

"scrapping (of) the entire federal welfare and income-support structure for working-aged persons" as die oplossing vir die Amerikaanse welsynsprobleme voor te hou. Volgens Murray beïnvloed die Amerikaanse stelsel veral swartmense nadelig, deur 'n te groot afhanklikheid te kweek en nie omdat dit minder voordele vir hierdie groep bied as vir blankes nie. Hierdie tendens word onder meer gereflekteer in statistiek oor armoede, werkloosheid, opvoedingspeile, misdaad en die verbroekeling van die gesin. Murray is van mening dat 'n drastiese stap soos die skraping van welsyn die beste aansporing vir mense sal bied om na die arbeidsmark terug te keer. Hy erken dat so 'n stap sommige individue in 'n onhoudbare posisie kan plaas en stel gevolglik voor dat 'n verbeterde werkloosheidsversekeringstelsel weer ingestel moet word, omdat werkloosheidsversekering na sy mening die minste verwringsings veroorsaak (Murray 1984: 230). Sommige van Murray se argumente het egter 'n rassistiese geur en verder is sekere van sy stellings aanvegbaar.⁷

Studies oor die AFDC-program (kyk afdeling 8.4.5) in die VSA het getoon dat veral die volgende faktore 'n bydrae tot relatief lang periodes van afhanklikheid van bestaansbeveiliging aan die hand kan werk:

- bejaardheid
- tienerswangerskappe
- groot gesinne met 'n vrou aan die hoof
- inkomste in voorafgaande periodes verdien
- die verwagte inkomste van die gesinshoof (Albert 1988: 110-111).

Daar is volgens Albert (1988: 110-111) nie eenstemmigheid oor die rol wat ongeskiktheid, onderwys en ras op die afhanklikheid van bestaansbeveiliging speel nie. Die bogenoemde lys van faktore dui daarop dat daar omstandighede bestaan waarvoor individue nie noodwendig altyd beheer het nie en langer periodes van afhanklikheid kan veroorsaak.

Welsynsdeelnemingsmodelle word soms gebruik om die tendense in die deelname aan bestaansbeveiligingprogramme en die omset in die deelname van individue te probeer verklaar. Die keuse-tot-welsynsdeelname-model neem aan dat individue op grond van die nut van deelname of nie-deelname oor die wenslikheid van deelname sal besluit (Moffitt 1992: 19). Volgens een studie in die VSA bly 10 persent van nuwe deelnemers aan die AFDC-program vir ten minste 10 jaar van die voordele van hierdie program afhanklik (Moffitt 1992: 24). Die resultate van hierdie tipe modelle hang onder meer af van die wyse waarop deelname gemeet word (een ontvangste van

7. Ongelukkig tref Murray op 'n rassegrondslag onderskeid tussen armes in die VSA. Een tekort in die benadering van Murray (1984) is dat hy te min aandag aan "wit" armoede in die VSA gee, want soos hy tereg opmerk, is die aantal wit armes meer as swart armes. Die vraag ontstaan of die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel nie ook dieselfde verwringsings of negatiewe implikasies by wittes veroorsaak as dié wat Murray in sulke beskrywende taal vir swartmense skets nie.

'n voordeel per jaar word byvoorbeeld as deelname vir 'n volle jaar gemeet), van die spesifieke vereistes en aard van programme, en natuurlik ook van die aard van die betrokke model.

In bogenoemde benadering word welsynsafhanklikheid gemeet aan die hand van die lengte van die periode waarvoor individue voordele ontvang, dit wil sê hoe langer die periode, hoe groter is die welsynsafhanklikheid. Dit is die mees algemene manier om welsynsafhanklikheid te meet. Die nadeel van hierdie benadering is volgens Gottschalk en Moffitt (1994: 38) egter dat dit nie hertoetredet tot die welsynsrol (of register) in aanmerking neem nie, want

reentry rates are high, it is essential to move to a measure of dependence that captures the effect of multiple spells of welfare receipt.

In 'n omgewing van hoë toetredet, hoë uittredet en hoë hertoetredet tot die welsynstelsel is dit volgens Gottschalk en Moffitt (1994: 58) beter om die afhanklikheid van welsyn van 'n individue te meet aan die hand van die maatstaf "total time on welfare in a fixed time interval." Hierdie benadering tref egter nie onderskeid tussen 'n paar lang periodes van welsynsontvangste of baie kort periodes van welsynsontvangste nie. Hierdie onderskeid mag belangrik wees, want lang periodes van afhanklikheid kan 'n agteruitgang in die vaardighede van individue beteken, terwyl individue wat oor meer menslike kapitaal (of vaardighede) beskik weer vir talle kort periodes van welsyn afhanklik kan wees, omdat hulle van werk verwissel. Laasgenoemde individue behoort 'n hoër verdienste te hê en gevolglik stel Gottschalk en Moffitt (1994: 38) voor dat die gedeelte van totale inkomste wat van bestaansbeveiliging verkry word oor 'n sekere vasgestelde periode as maatstaf vir welsynsafhanklikheid geneem moet word. Volgens hierdie maatstawwe het welsynsafhanklikheid vir die totale bevolking in die VSA nie veel toegeneem nie. Dit het egter beduidend toegeneem vir jong vroue. Hierdie toename is egter volgens Gottschalk en Moffitt (1994: 42) nie te wyte aan langer periodes van afhanklikheid van welsyn nie, maar eerder as gevolg van 'n afname in die ouderdom waarop die welsynstelsel betree word.

Heelwat navorsing is gedoen oor die invloed van **werkloosheidsversekering** op die aanbod van arbeid. Die groot vraag is of werkloosheidsversekering individue ontmoedig om hard te werk en veroorsaak dat hulle nie ywerig werk soek nie (Burgess & Stern 1991: 70). Volgens Danziger et al (1981: 989) kan werkloosheidsversekering in die VSA, waar voordele gewoonlik meer as 50 persent van die werknemer se vorige verdienste uitmaak en opgeskort word sodra hy of sy weer werk kry, drie potensiële gevolge op die aanbod van arbeid hê:

- die voorkoms van werkloosheid mag toeneem indien werknemers wat 'n werk verlaat vir voordele kwalifiseer, of indien werknemers as gevolg van werkloosheidsversekering tydelike werkgeleenthede of werkgeleenthede wat onderworpe is aan sikliese skommelings aanvaar
- die duur van werkloosheid kan langer wees as gevolg van die inkomme- en substitusie-effekte van werkloosheidsversekering

- die gevolge van die "regte" wat uit werkloosheidsversekering voortspruit kan sommige individue aanmoedig om die arbeidsmark te betree ten einde vir hierdie voordele te kwalifiseer, of om meer ure te werk sodat hulle toekomstige regte of voordele beter sal wees (Danziger et al 1981: 991).

Volgens verskeie studies kan werkloosheidsversekering wel 'n disinsentief wees, maar ongeveer net soveel studies kom weer tot die teenoorgestelde gevolgtrekking. Atkinson (1987: 865) wys dan ook daarop dat "considerable scope (exists) for the conclusions drawn to be influenced by prior beliefs."

Afhanklikheid van welvaart is egter nie noodwendig die gevolg van die bestaansbeveiligingstelsel nie. Dit kan byvoorbeeld te wyte wees aan strukturele veranderings in die ekonomie of omdat individue reeds vir etlike geslagte in armoede verstriek is. Verder kan grootskaalse werkloosheid individue ook verhinder om die voordele van bestaansbeveiliging op te sê.

Die meeste teenstanders van bestaansbeveiliging glo dat bestaansbeveiliging mense "sleg" en lui maak, maar soos aangetoon, is dit moeilik bewysbaar. Voorstanders van bestaansbeveiliging erken ook dat ondeurdagte programme negatiewe implikasies vir die ekonomie kan inhou. Uit 'n doeltreffendheidsoogpunt is dit belangrik dat die bestaansbeveiligingstelsels die nodige aansporings sal verskaf om individue binne die arbeidsmark te hou of daarheen terug te lok. Hierdie punt is egter minder geldig indien daar groot werkloosheid is. 'n Doeltreffende werkloosheidsversekeringstelsel kan byvoorbeeld 'n beperking op die voordele of op die looptyd van voordele plaas. Dit mag egter die billikheid van die stelsel in gedrang bring.

4.3 **BESPARING**

Persoonlike besparing verwys na dié gedeelte van besteebare inkome wat nie aan goedere en dienste bestee word nie. Huidige verbruik word dus vir toekomstige verbruik opgeoffer. Sommige ekonome is besorg oor die moontlike negatiewe implikasies wat bestaansbeveiliging op besparing kan hê. Alvorens verder gekyk word na die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op besparing, word enkele opmerkings oor die invloed van besparing op die ekonomie eers gemaak.

4.3.1 **Besparing en ekonomiese groei**

Besparing word soms as die dryfkrag van ekonomiese groei gesien. 'n Daling in die besparingsgeneigdheid van individue behoort volgens hierdie siening 'n negatiewe invloed op ekonomiese groei te hê. Daar moet egter nie uit die oog verloor word nie dat persoonlike

besparing slegs 'n komponent van totale besparing is. Atkinson (1987: 869) merk dan ook tereg op dat:

any reduction in personal savings does not necessarily imply a fall in capital stock.

Mohr (1991: 2) wys ook daarop dat:

low saving is not the cause of low economic growth. It is a symptom. **Low investment is a cause**" (my beklemtoning).

Hy wys ook verder daarop dat investering deur ander faktore as besparing bepaal word. Volgens die Smith-komitee (1995: 59)

saving accompanies growth and results from it. It does not cause growth. That role is reserved for investment and exports.

Dit beteken egter nie dat besparing nie vir die ekonomie belangrik is nie, want 'n afname in besparing kan onder meer die betalingsbalans nadelig raak, wat uiteindelik negatiewe gevolge vir ekonomiese groei kan inhou. Of soos die Smith-komitee (1995: 59) dit stel:

the higher the level of domestic saving, the higher the level of domestic investment that can be sustained without depleting the reserves or resorting to foreign borrowing.

Teoreties gesproke, kan verhoogde besparing, *ceteris paribus*, verbruik verminder, wat totale vraag kan laat afneem en die ekonomie kan afkoel. Terselfdertyd kan verhoogde besparing tot 'n afname in rentekoerse lei, wat tot verhoogde investering kan lei, mits rentekoerse die bepalende faktor vir investering is. Vervolgens word gekyk na die motiewe vir besparing en verskillende modelle wat die besparingsgedrag van individue probeer verklaar.

4.3.2 Motiewe vir besparing en kort-horisonmodelle

Talle redes kan aangevoer word waarom individue spaar. Individue kan spaar om 'n lewendroom te verwesenlik, soos byvoorbeeld 'n oorsese reis of 'n droom motor. Individue kan ook spaar om 'n voorsorgfonds tot stand te bring om te vergoed vir moontlike terugslae in die lewe, soos die verlies aan toekomstige inkome as gevolg van siekte, werkloosheid, ongeskiktheid en aftrede, of die begeerte om 'n groot boedel na te laat (McClements 1978: 79). Indien bestaansbeveiliging vervroegde aftrede aanmoedig (kyk afdeling 4.2.2), kan dit die behoefte aan besparing vergroot, want individue het 'n korter loopbaan waarin besparing gegeneer kan word (Danziger et al 1981: 999). Bestaansbeveiligingsprogramme wat poog om 'n minimum bestaanspeil vir individue te verseker, kan egter individue se besparingsgeneigdheid verminder, want dit is dan nie meer noodsaaklik om byvoorbeeld self voorsorg vir sekere gebeurlikhede soos aftrede/siekte/ongeskiktheid te tref nie.

Volgens die **kort-horisonmodelle** is dit egter onwaarskynlik dat individue so ver vooruit sal beplan, want volgens dié modelle beplan individue net vir kort periodes. Dit is egter wel moontlik dat mense 'n langer beplanningshorison het, maar die toekoms so sterk verdiskonteer dat dit weinig invloed op hul huidige optrede het. Onder hierdie omstandighede behoort individue se verbruik hoog te wees en besparing negatief, omdat hulle alle beskikbare krediet tot op die limiet sal gebruik (Aaron 1982: 24). Soos individue ouer word en aftrede 'n groter realiteit, kan besparing egter vinnig toeneem.

4.3.3 'n Eenvoudige lewensiklusmodel

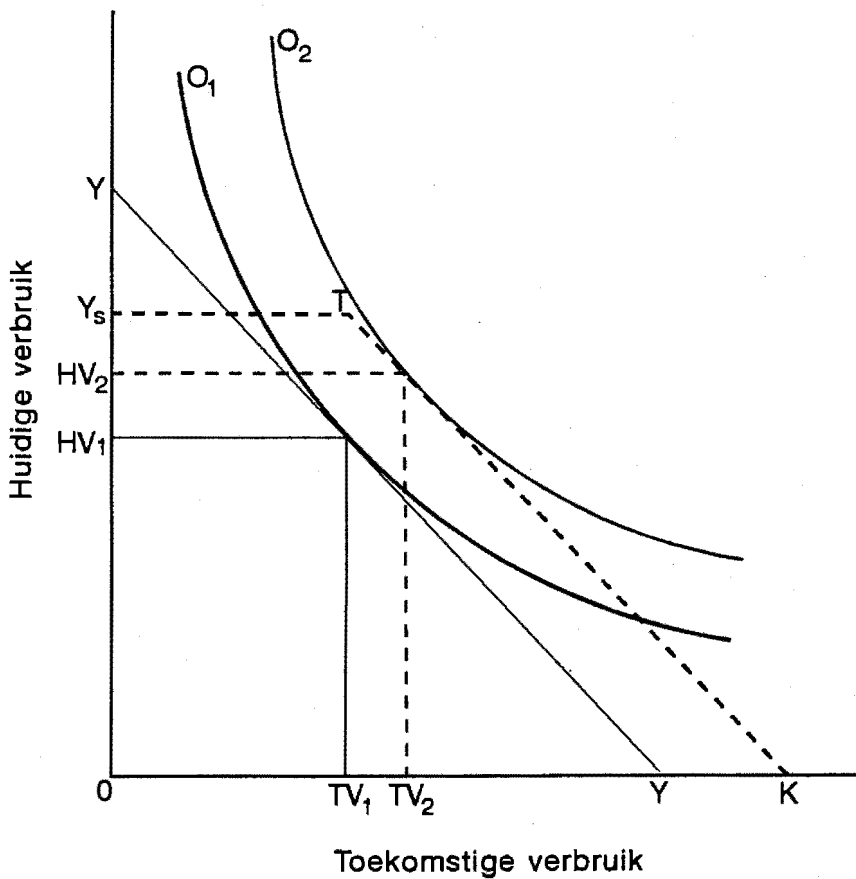
Vervolgens word 'n eenvoudige lewensiklusmodel (kyk afdeling 4.2) bespreek wat Feldstein (1974) in navolging van Modigliani en Brumberg (1954) en Ando en Modigliani (1963) gebruik het om die invloed van bestaansbeveiliging op besparing te toon.⁸ Soos vroeër aangetoon (afdeling 4.2), is twee van die aannames van hierdie model dat individue nie erflatings beplan nie en dat 'n redelik stabiele totale verbruiksfunksie van die individuele verbruiksfunksies afgelei kan word. Volgens hierdie model het jong sowel as bejaarde verbruikers 'n hoër verbruiksgeneigdheid as middeljarige verbruikers. Gewoonlik is verbruikers netto leners in die vroeë jare van hulle volwasse lewe, omdat hulle vir investering in menslike kapitaal en huiseienaarskap moet betaal (Cullinan 1991: 194). In hul middeljare is verbruikers gewoonlik netto bespaarders wanneer hulle huisverbande afbetaal en voorsiening maak vir aftrede. Die verbruiksgeneigdheid van bejaardes is volgens hierdie model weer hoog, want die aanname word gemaak dat bejaardes ontspaar omdat hul nie 'n eflating beoog nie (Pearce 1985: 252). Hoewel daar aanduidings is dat bejaardes nie geneig is om na aftrede te ontspaar nie (Felderer 1993: 10), dui ander studies (Bernheim 1987 en Hurd 1987, aangehaal deur Cullinan 1991: 195) daarop dat bejaardes na etlike jare van aftrede verloop het, noodgedwonge begin ontspaar.

Vervolgens word die moontlike gevolge van bestaansbeveiliging met behulp van 'n grafiese voorstelling van die lewensiklusmodel bespreek. Die benadering van McClements (1978) word gevolg. Volgens die lewensiklusmodel het 'n individu 'n keuse tussen kombinasies van huidige en toekomstige verbruik (kyk figuur 4.1). Figuur 4.1 maak vir twee periodes voorsiening, waarvolgens die lewensiklus verdeel word in 'n verdienste-verbruiks-besparings-periode en 'n nie-verdienste-verbruiks-ontsparings-periode. Die individue (huishouding) werk in die eerste periode, terwyl hulle in die tweede periode "onvrywillig" werkloos is as gevolg van byvoorbeeld 'n verlies aan werk, siekte, ongeskiktheid of verpligte aftrede. Om die ontleding eenvoudig te hou, word aangeneem dat die tweede periode begin nadat 'n vaste tydperk verloop het. In die afwesigheid van bestaansbeveiliging weet individue dat hulle in die geval van sekere

8. 'n Meer komplekse lewensiklusmodel word deur Kotlikoff (1989: 235-237) bespreek.

gebeurlikhede van besparing sal moet leef. Individue (huishoudings) moet dus in die eerste periode besluit hoe hulle inkomste tussen verbruik en besparing gaan verdeel. In figuur 4.1 word huidige verbruik op die vertikale-as en toekomstige verbruik op die horisontale-as gemeet. Die voorkeure van die individu, soos gereflekteer deur haar onsydigheidskromme, asook die posisie van haar begrotingslyn sal die kombinasie van huidige en toekomstige verbruik bepaal wat verkies word. Die beste posisie is waar die onsydigheidskromme (O_1) die begrotingslyn (YY) raak. By hierdie punt is huidige verbruik gelyk aan OHV_1 , terwyl besparing gelyk is aan inkomste (OY) minus verbruik (OHV_1) (McClements 1978: 80).

FIGUUR 4.1



Bestaansbeveiliging kan veroorsaak dat die begrotingslyn (YY) verander na Y_5TK . Verdienste verminder vanaf OY tot OY_5 , vanweë verpligte bydraes tot bestaansbeveiliging of ander direkte belastings. Toekomstige verbruik verander ook danksy 'n parallelle verskuiwing in die begrotingslyn. In figuur 4.1 is die verskuiwing na regs, want 'n toename in toekomstige verbruik word veronderstel, wat beteken dat die huishouding oor die leeftyd 'n netto oordrag vanaf

bestaansbeveiliging ontvang (d.w.s. dit verteenwoordig 'n lae-inkome huishouding). Indien aangeneem word dat die voorkeure van die verbruiker nie deur bestaansbeveiliging beïnvloed word nie, verhoog huidige verbruik vanaf OHV_1 na OHV_2 , asook toekomstige verbruik vanaf TV_1 na TV_2 , wat 'n hoër lewenstandaard oor die leeftyd impliseer. In figuur 4.1 word 'n daling in besparing ondervind van OY minus OHV_1 na OY_s minus OHV_2 . Dit hoef egter nie noodwendig altyd die geval te wees nie⁹ (McClements 1978: 80) en sal van die voorkeure van die verbruiker afhang.

Indien 'n hoë prioriteit aan toekomstige verbruik gegee word, kan besparing onveranderd bly en selfs toeneem, wat beteken dat bestaansbeveiligingsbydraes deur middel van 'n afname in huidige verbruik gefinansier word. Vir laer-inkomegroepe wat relatief min spaar en 'n netto oordrag van leeftyd-inkomste uit bestaansbeveiligingsbronne ontvang, behoort besparing af te neem, want private versekering word deur bestaansbeveiligingsoordragte vervang. Die relatief hoë inkomste-ervangingsvlakke van bestaansbeveiliging vir laer-inkomegroepe sal die begrotingslyn na regs laat skuif. Indien hoë prioriteit aan toekomstige verbruik gegee word, sal die afname in besparing min wees en sal die bydraes tot bestaansbeveiliging uit huidige verbruik gefinansier word (McClements 1978: 81).

Die besparing van hoër-inkomegroepe is gewoonlik hoog in vergelyking met dié van ander huishoudings. Die plafon wat dikwels op bestaansbeveiligingsbydraes van toepassing is, beteken dat dit 'n klein gedeelte van die verdienste van hoër-inkomegroepe uitmaak, hoewel progressiewe belastings ook gebruik kan word om bestaansbeveiliging te finansier, wat uiteraard groter implikasies vir hierdie groep sal inhou. Progressiewe belasting plus die relatief lae inkomste-ervangingsvlakke van bestaansbeveiliging tydens die tweede periode vir hoër-inkomegroepe behoort besparing te laat afneem, aangesien 'n netto oordrag ten gunste van lae-inkomegroepe gemaak word. Die begrotingslyn het in hierdie geval 'n kort horisontale gedeelte en skuif na links, wat 'n oordrag weg van hierdie groep impliseer. Indien toekomstige verbruik egter vir hoër-inkomegroep 'n prioriteit is, sal 'n beperkte afname in besparing ondervind word, omdat bestaansbeveiliging ook deur 'n vermindering in huidige verbruik gefinansier sal word (McClements 1978: 82). Dit is egter 'n ope vraag of herverdeling deur middel van maatskaplike versekering moet geskied. Hierdie aangeleentheid kry in deel II verder aandag.

Volgens die lewensiklusmodel behoort die implementering van bestaansbeveiliging of 'n verhoging van bestaansbeveiligingsvoordele dus tot 'n daling in persoonlike besparing te lei. Oor die omvang van dié afname is daar egter onsekerheid, want dit word bepaal deur die voorkeur

9. 'n Huishouding aan die onderpunt van die inkomeverdeling kan byvoorbeeld geen besparing genereer nie en bydraes tot bestaansbeveiliging sal dus heeltemal uit huidige verbruik gefinansier moet word (McClements 1978: 80).

van individue vir toekomstige verbruik en die verdeling van die voordele van bestaansbeveiliging tussen nie-bespaarders en bespaarders. Gegewe die herverdelingsaspek van bestaansbeveiliging en die konsentrasie van besparing in die hande van hoër-inkomegroepe, behoort die afname in totale besparing egter minder te wees as die totale ontvangste van die bestaansbeveiligingssektor (McClements 1978: 82).

Feldstein (1974: 916) het die lewensiklusmodel gebruik toe hy tot sy omstrede gevolgtrekking gekom het dat bestaansbeveiliging 'n beduidende afname in persoonlike besparing in die VSA veroorsaak het. Hy voer aan dat hierdie afname van persoonlike besparing ook tot 'n beduidende afname van die kapitaalvoorraad en dus ook van die nasionale inkome van die VSA gelei het (Feldstein 1974: 922). Hierdie gevolgtrekking kan egter bevraagteken word, want Feldstein maak die aanname dat 'n daling in persoonlike besparing noodwendig tot 'n daling in die kapitaalvoorraad van 'n land moet lei. Soos vroeër vermeld, moet die staatskuld en owerheids-investering egter ook in berekening geneem word (Atkinson 1987: 869). Die veranderings in totale besparing is belangrik - nie net die veranderings in persoonlike besparing nie.

Vroeër is daar redelik algemeen aanvaar dat besparing vir aftrede, met ander woorde lewensiklusoorwegings, die hoofbron van opgehoopde rykdom is en dat erflatings minder belangrik is. Hierdie siening is egter in 'n studie van Kotlikoff en Summers (1981) omvergewerp. Hulle kom tot die gevolgtrekking dat tussen-generasie oordragte of erflatings die grootste bron van rykdom is (Kessler & Masson 1988: 1). Volgens hierdie studie is besparing vir lewensiklusoorwegings slegs vir ongeveer 20 persent van bestaande rykdom verantwoordelik en word die res deur erflatings opgemaak (Kessler & Masson 1988: 1). Daar is egter meningsverskil hieroor. Sommige ekonome (Modigliani 1988, Ando & Kennickell 1985, aangehaal deur Kessler & Masson 1988: 2) kom tot presies die teenoorgestelde gevolgtrekking.

4.3.4 Die veelvuldige-generasie-model

Die veelvuldige-generasie-model (*multigeneration model*) probeer verklaar waarom tussen-generasie oordragte, soos byvoorbeeld erflatings en geskenke, in die ekonomie voorkom. Volgens hierdie model behoort bestaansbeveiliging (weer eens staatspensioene) as 'n aansporing te dien vir bejaardes om groter erflatings aan die nageslag te laat, terwyl dit ook die las van "geskenke" of bystand op die kinders van bejaardes verminder (Aaron 1982: 22-23), want in die afwesigheid van bestaansbeveiliging het kinders vroeër gewoonlik die verantwoordelikheid gehad om 'n bydrae tot hul bejaarde ouers se versorging te maak, wat ook 'n faset van tradisionele bestaansbeveiliging is (kyk afdeling 11.5.1).

Volgens die veelvuldige-generasiemodel put individue 'n mate van bevrediging uit die verbruik wat hulle erfgename uit erflatings verkry en gevolglik probeer hulle om die grensnut van die laaste rand wat bestee word, gelyk te stel aan die grensnut van die laaste rand wat vir erflatings opsygesit word. Indien 'n persoon dus meer bevrediging daaruit put om 'n rand na te laat as om dit te verbruik, sal dié rand eerder gespaar word. Hoewel erflatings volgens hierdie model dus wel 'n motief vir besparing is, word lewensiklusmotiewe, soos byvoorbeeld aftrede, tog ook as rede vir besparing voorgelê (Aaron 1982: 21).

Solank die voordele van bestaansbeveiliging gelyk is aan die belasting wat individue vir bestaansbeveiliging betaal, voorspel hierdie model dat bestaansbeveiliging geen ekonomiese gevolge sal hê nie. Indien die voordele van bestaansbeveiliging groter is as die belasting wat betaal word, voorspel die veelvuldige-generasiemodel dat erflatings dienoooreenkomstig verhoog sal word, omdat die huidige geslag beseft dat toekomstige geslagte vir hierdie voordeel sal moet betaal, terwyl die omgekeerde ook geld (Aaron 1982: 22). Indien voordele groter as die bydraes vir bestaansbeveiliging is, kan dit ook die las van "negatiewe" erflatings (geskenke) op kinders, en dus ook die effektiewe las van bestaansbeveiligingsbelastinge wat kinders moet betaal, verder verlig (Aaron 1982: 21-22). Hierdie model kom dus tot die gevolgtrekking dat bestaansbeveiliging nie veel invloed op die besparing van individue behoort te hê nie. Volgens Aaron (1982: 23) kan die prentjie egter verander indien ander motiewe vir erflatings in berekening geneem word. Dit sluit in:

- die strewe van 'n individu om sy mag en invloed na sy dood steeds te laat geld
- pogings om erfgename met 'n belofte van 'n erflating aan 'n persoon te bind
- pogings om positiewe gesindhede by mense te skep.

Sulke oorwegings, eerder as die vreugde of nut wat die verbruik van erfgename aan die erflater gee, kan redes vir erflatings wees (Aaron 1982: 21).

Barro (1974: 1095) ontwikkel die veelvuldige-generasiemodel verder, in wat hy die **oorvleuelende-generasiemodel** (*model with overlapping generations*) noem. Volgens hierdie model koester elke generasie of geslag 'n altruïstiese gevoel teenoor toekomstige geslagte. Selfs al strek hierdie gevoel net tot by die volgende geslag, het hierdie geslag weer dieselfde gevoel vir die volgende geslag, ensovoorts. Dit het tot gevolg dat die huidige geslag optree asof hulle vir ewig sal lewe, wat daartoe lei dat huishoudings hulle eie oneindige nutsfunksie van verbruik en dié van hul nageslag sal maksimeer (Kotlikoff 1989: 235). Volgens hierdie model beïnvloed marginale veranderinge in bestaansbeveiliging en die belastinge wat dit finansier die grootte van erflatings en nie die patroon van verbruik nie (Barro 1974: 1107). Bestaansbeveiliging sal volgens hierdie model ook nie besparing verminder nie (Kotlikoff 1989: 234).

Dit blyk dat die teorie nie klinkklare antwoorde vir die invloed van bestaansbeveiliging op besparing verskaf nie, of soos Danziger et al (1981: 982) dit stel:

economic theory provides no clear prediction on the direction of the private savings response to transfer programs. While theoretical considerations guide empirical research on behavioural responses, the uncertainty can only be resolved by examining the empirical evidence.

Verskeie empiriese studies kom egter ook tot uiteenlopende gevolgtrekkings oor die invloed van bestaansbeveiliging op besparing. In 'n evaluering van die beskikbare studies kom Danziger et al (1981: 1006) tot die gevolgtrekking dat bestaansbeveiliging besparing met 0 tot 20 persent verminder het in vergelyking met die vlak wat dit sonder bestaansbeveiliging was, hoewel hulle toegee dat die mees waarskynlike raming nader aan die onderpunt van die verspreiding lê. Vervolgens kom die wyse waarop nasionale pensioene gefinansier word en die invloed daarvan op besparing onder die soeklig.

4.3.5 'n Ten-volle-befondste- teenoor 'n nie-befondste-pensioenskema

Om 'n meer volledige beeld van die invloed van bestaansbeveiliging op besparing te kry, moet die invloed van 'n ten-volle-befondste- teenoor 'n nie-befondste-pensioenskema ook in berekening geneem word. In afdeling 3.3.3(e) is aangetoon dat owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging op paternalistiese oorwegings kan berus. Die uitgangspunt is dat sommige individue nie voldoende voorsorg vir hul oudag sal tref nie, met die gevolg dat hulle verplig word om bydraes tot 'n nasionale pensioenfonds te maak, wat hulle besparings sal verhoog (Diamond 1977: 282). Of bydraes tot bestaansbeveiligingsprogramme werklik besparing sal verhoog, hang egter grootliks af van die tipe pensioenskema wat die owerheid implementeer. In hoofsaak word die volgende drie kontrasterende nasionale pensioenskemas aangetref: 'n ten-volle-befondste-, 'n gedeeltelik-befondste- en 'n nie-befondste-skema. In wese is die verskil tussen 'n ten-volle-befondste- en nie-befondste-pensioenskema die benaderingswyse tot reserwefonds. In 'n ten-volle-befondste-skema word 'n reserwefonds opgebou wat aan aktuariële beginsels moet voldoen, terwyl 'n nie-befondste-skema gewoonlik nie noemenswaardige reserwes opbou nie, want huidige uitbetalings word deur middel van huidige bydraes gefinansier. 'n Gedeeltelik-befondste-pensioenskema lê tussen hierdie twee benaderings en, soos die naam aandui, beskik hierdie skema slegs oor 'n beperkte reserwefonds. Die surplus (of tekort) in bestaansbeveiligingsrekeninge oefen uiteraard 'n invloed op die totale besparing in die ekonomie uit. Die surplus (of tekort) sal onder meer afhang van die geskiedkundige verloop van die stelsel, soos die tipe programme wat geïmplementeer is, die wyse van finansiering, die wasdom van die stelsel en die administratiewe koste. Die surplus/tekort sal egter ook deur eksogene faktore soos die sosio-ekonomiese struktuur beïnvloed word (Orellano 1985: 220).

'n **Ten-volle-befondste-pensioenskema** kom grootliks ooreen met 'n private pensioenskema, behalwe dat individue nie noodwendig dieselfde aktuariële voordele sal ontvang as in 'n private

pensioenskema nie, omdat owerhede hierdie pensioenskemas dikwels ook gebruik om sekere herverdelingsdoelwitte te bereik. Volgens hierdie pensioenskema sal die belasting of bydraes van die huidige ekonomies bedrywige bevolking vir hulle in 'n "trustfonds" bewaar word, waaruit hulle dan in die toekoms pensioen sal ontvang. Die rentekoers wat op opgehoopte bydraes betaal word, sal die vlak van voordele bepaal (Wallich 1983: 6). 'n Ten-volle-befondste-pensioenskema, wat aktuarieel regverdig is (d.w.s. waarvan die verdiskonteerde teenswoordige waardes van bydraes gelyk aan die teenswoordige waardes van toekomstige voordele is), behoort nie enige invloed op totale besparing in die ekonomie te hê nie, aangesien private besparing of 'n gedeelte daarvan vanaf die privaat sektor na die staatspensioenskema verplaas word. Soos Samuelson (1975: 539) tereg opmerk: "(i)ndeed, 'fully-funded social security,' in this model [lewensiklusmodel] always drives out an equivalent amount of 'private saving,' only the total mattering." 'n Ten-volle-befondste-pensioenskema behoort egter geen invloed op besparing te hê nie, solank die belasting wat betaal word om die program te finansier nie die besparingskoers vir aftrede oorskry wat in die afwesigheid van die program gemaak sou word nie (Cullinan 1991: 204).

Die **nie-befondste-** of sogenaamde "pay-as-you-go" pensioenskema gebruik die bydraes van huidige werknemers en werkgewers om die voordele van die vorige generasie of afgetredenes te betaal (Wallich 1983: 7). 'n Nie-befondste-skema behoort besparing te laat afneem, selfs al is dit 'n aktuarieel regverdige stelsel. Die befondsing sal nie 'n invloed op verbruikspatrone hê nie, mits die belastingkoers vir bestaansbeveiliging nie die persoonlike besparingskoers oortref nie (m.a.w. belasting vir bestaansbeveiliging vervang hoogstens besparing). Die pensioene van huidige pensioenarisse word deur die bydraes of belasting van huidige werknemers gefinansier en gevolglik word huidige verbruiksvlakke gehandhaaf, terwyl die "besparing" van huidige werknemers aan pensioenarisse betaal word (Cullinan 1991: 204).

'n Belasting op die werkende bevolking verminder hulle besteebare inkome en behoort dus ook 'n invloed op hulle verbruik en besparing uit te oefen. Indien aangeneem word dat pensioenarisse 'n hoër verbruiksgeneigdheid as jonger gesinne het, omdat hul inkome laer is, sal 'n nie-befondste-skema dus tot 'n toename in verbruik en 'n daling in besparing lei (Cullinan 1991: 204). In 'n nie-befondste-pensioenskema word die inkomste van die pensioenfonds bykans onmiddellik uitbetaal aan pensioenarisse sonder dat 'n noemenswaardige reserwefonds opgebou word. So 'n benadering kan verdere negatiewe implikasies vir besparing en investering inhou, wat die ekonomie nadelig kan raak (Ferrara 1980: 7). Hoewel hierdie tipe fondse gewoonlik 'n gebeurlikheidsreserwe het, is die bedrag ter sprake gewoonlik onbeduidend en kan slegs 'n gedeeltelik- of ten-volle-befondste-skema 'n bydrae tot totale besparing maak.

Volgens Orellano (1985: 220) kan veral nuwe ten-volle-befondste-pensioenfondse groot surplusse genereer. Hy is van mening dat hierdie surplusse 'n netto toename in totale besparing sal verteenwoordig, wat sal voortduur totdat dié fondse volle wasdom bereik het. Die bereiking van wasdom hang grootliks van die aftree-ouderdom af, want hoe hoër hierdie ouderdom, hoe laer die aantal passiewe persone of afhanklikes per aktiewe bevolking en hoe groter is die surplus wat die stelsel sal genereer (Orellano 1985: 220). Orellano ignoreer egter die moontlikheid dat hierdie besparing dalk net 'n verplasing van private besparing vir aftrede is. 'n Nuwe nie-befondste-pensioenskema kan in ontwikkelende lande, wat gewoonlik oor 'n relatief jong bevolking beskik, afhange van die vlakke van bydraes en voordele, ook in die beginstadium 'n bydrae tot besparing maak, want die aantal bydraers behoort in hierdie stadium aansienlik meer te wees as die aantal pensioenarisse.

Nie-befondste-pensioenskemas kan volgens die lewensiklusmodel die langtermyn kapitaalvoorraad in die ekonomie met 20 tot 30 persent verminder (Kotlikoff 1989: 235). Individuele belastingbetalers word ook nadelig geraak deur 'n nie-befondste-pensioenskema, omdat hulle nie rente op hul bydraes ontvang nie en die voordele wat hulle toeval in 'n skema wat reeds wasdom bereik het, minder is as die bydraes wat hulle oor hul leeftyd tot die stelsel gemaak het (Ferrara 1980: 7). 'n Nie-befondste-pensioenskema kan investering bevorder indien die staat reserwefondse gebruik om investering te finansier. Indien die fondse egter gebruik word om lopende uitgawes te finansier, sal dit uiteraard geen regstreekse bydrae tot investering maak nie (Orellano 1985: 220). Een van die gevare van 'n nasionale pensioenskema is dat die owerheid hierdie fondse na willekeur kan aanwend. In afdeling 4.3.1 en in dele II en III val die soeklig verder op hierdie pensioenskemas.

Die voorafgaande bespreking toon die dubbelsinnighede oor die invloed van bestaansbeveiliging op besparing. Kotlikoff (1989: 234) merk dan ook op dat die "impact of social security on savings is quite sensitive to one's theoretical model of saving." Die vraag of bestaansbeveiliging addisionele besparing genereer of totale besparing laat afneem, kan nog nie met sekerheid beantwoord word nie. Die invloed op besparing sal grootliks afhang van die wyse waarop surplusse bestuur word en die wyse waarop die bestaande stelsel ander besparingsgedrag beïnvloed (Wallich 1983: 3). Soos vroeër aangedui, kan ook bevraagteken word of besparing werklik so belangrik vir ekonomiese groei is as wat dikwels aanvaar word. Investering, eerder as besparing, is die vernaamste dryfkrag van ekonomiese groei. Dit kan beteken dat die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese groei oorbeklemtoon word.

4.3.6 Objektiviteit en veranderende persepsies oor "waarheid"

Die bespreking oor die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid (afdeling 4.2) en besparing (afdeling 4.3), toon dat navorsers geneig is om die modelle te kies wat hulle subjektiewe mening die beste sal onderskraag. Titmuss (1979: 155) het reeds in 1966 by die *American National Conference on Social Welfare in Chicago* gewaarsku dat "(e)conomic models, for all their appearance of neutrality, may also be value-judgment models." Atkinson en Hills (1991: 86) sluit hierby aan en wys daarop dat die gevolgtrekkings van hierdie modelle:

are, however, all too often conflicting, even when authors use the same kind of data, since findings appear often to be highly sensitive to the specification of the behavioural model, to the way in which taxes and benefits are introduced, to the treatment of unobserved variables, and to the choice of sample.

In hierdie omgewing en omstandighede is dit dus bitter moeilik (indien nie onmoontlik nie) om uitsluitel te gee oor 'n belangrike onderwerp soos bestaansbeveiliging en die invloed op ekonomiese gedrag.

Na aanleiding van die gevolgtrekkings van die voorafgaande afdelings en die onsekerheid oor wat die "waarheid" is, is dit belangrik dat die volgende opmerking van Popper (1983: 90) oor die wetenskap nie uit die oog verloor word nie. Die gevolgtrekkings van die voorafgaande afdelings en hierdie afdeling is dalk net minder positief as dié van Popper:

although in science we do our best to find the truth, we are conscious of the fact that we can never be sure whether we have got it. We have learnt from the past, from many disappointments, that we must not expect finality. And we have learnt not to be disappointed any longer if our scientific theories are overthrown; for we can, in most cases, determine with great confidence which of any two theories is the better one. We can therefore know that we are making progress; and it is this knowledge that to most of us atones for the loss of the illusion of finality and certainty. In other words, we know that our scientific theories must always remain hypotheses, but that, in many important cases, we can find out whether or not a new hypothesis is superior to an old one (Popper 1983: 90).

Popper is positief dat ons gewoonlik wel redelik maklik die beter een van twee wetenskaplike teorieë kan identifiseer. Sy uitgangspunt is egter dat wetenskaplikes "objektief" is en nie deur ander bagasie, soos byvoorbeeld ideologie, verblind word nie. Hierdie standpunt is egter teenstrydig met wat dikwels in die praktyk gebeur, soos die voorafgaande afdelings ook toon.

Volgens Popper ontglip die "waarheid" ons egter voortdurend en sodra ons 'n "waarheid" geïdentifiseer het, kan ons nie heeltemal seker wees dat dit wel dié "waarheid" is nie. Die selfversekerdheid van die verlede oor wat die "waarheid" is, is dus nou met onsekerheid vervang. "Waarheid" word nou met skeptisisme bejeen en daar is onsekerheid of dit nog hoegenaamd bereik kan word, wat die *zeitgeist* weerspieël waarin ons lewe en waarin die wetenskap beoefen

word. Soos Lawson (1989: xi) tereg opmerk "if we are certain of anything, it is that we are certain of nothing."

Die "waarheid" word tans volgens Lawson (1989: xi) in huidige geskryfte hoofsaaklik vanuit twee filosofiese vertrekpunte of "tendense" aangeval, wat losweg saamgegroeper kan word onder die benamings van relativisme en postmodernisme. Die benadering van hierdie twee "skole" tot "waarheid" kan as volg verduidelik word:

(w)hile relativism can be described as the view that truth is paradigm-dependent, post-modernism might be described as the view that meaning is undecidable and therefore truth unattainable (Lawson 1989: xii).

Die gevolgtrekkings van die voorafgaande afdelings is dan ook juis dat die bevindinge of "waarheid" oor die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag afhang van die paradigma waarin navorsers verkies om te werk (of miskien is dit selfs die paradigma wat die navorser kies). Die aanslag op "waarheid" kan sommige individue tereg onrustig stem, want die implikasie is dat alle vastigheid verdwyn. Die volle implikasies van die ondermyning van alle "waarheid" op die mens val egter buite die bestek van hierdie studie. Die voordeel van die ontgogeling met "waarheid" mag aan die ander kant nie ontken word nie, want die implikasie is dat die "waarheid" wat ideologieë (ook in die ekonomie) met soveel selfversekerdheid verkondig in die toekoms (hopelik) vir goed iets van die verlede sal wees.

4.4 ANDER MOONTLIKE NEWE-EFFEKTE VAN BESTAANSBEVEILIGING

4.4.1 Arbeidskoste en internasionale mededingendheid

Benewens die moontlike invloed op die aanbod van arbeid en besparing kan die bydraes wat werkgewers tot die finansiering van bestaansbeveiliging moet maak die arbeidskoste verhoog en gevolglik die internasionale mededingendheid van 'n land benadeel. Verder kan verhoogde arbeidskoste ook tot outomatisasie of kapitaalintensiewe produksie lei (Wilson 1985: 248). Kapitaalintensiewe produksie kan negatiewe implikasies vir werkloosheid inhou. Veral ontwikkelde lande met hul gevorderde bestaansbeveiligingsprogramme worstel met hierdie probleem.

In 'n studie wat kyk na internasionale arbeidskoste in vervaardiging vir die periode 1960 tot 1988 in Europa, die VSA, Japan en Kanada en data gebruik van die Sweedse Werkgewerskonfederasie, kom Ray (1990: 67) tot die gevolgtrekking dat die uurlikse verdienste,¹⁰ wat 'n aanduiding is van

10. Die uurlikse verdienste sluit die bruto loon vir die tyd wat gewerk word, oortyd en bonusse in. Verder word betaling vir jaarlikse verlof, openbare vakansiedae en ander betaalde afwesigheid van werk ingesluit in die mate dat die ooreenkomstige dae of ure in berekening geneem is om die verdienste per uur te bereken (Ray 1990: 67).

die arbeidskoste in die onderskeie lande, vir die jare 1986 tot 1988 in Frankryk, Oostenryk en Ierland min of meer vergelykbaar was met dié van die Verenigde Koninkryk. In Italië, Griekeland en Portugal was dit laer, terwyl dit in die ander lande hoër was. Ray tref 'n onderskeid tussen uurlikse verdienste en sosiale koste¹¹ in 'n poging om vas te stel wat die invloed van die maatskaplike stelsel (waaronder bestaansbeveiliging) op arbeidskoste is. Sosiale koste verskil beduidend tussen die verskillende lande. Sosiale koste uitgedruk as persentasie van uurlikse verdienste was die laagste in Japan (ongeveer 19%), gevolg deur Denemarke (22%), Kanada (30%), die VSA (37%) en die Verenigde Koninkryk (40%). Die sosiale koste was die hoogste in Oostenryk (93%), gevolg deur Frankryk (87%), die Bondsrepubliek Duitsland (85%) en België (81%). Indien uurlikse verdienste en sosiale koste gekombineer word om totale arbeidskoste¹² te verkry, lê Portugal in die laagste posisie, gevolg deur Griekeland, Ierland en die Verenigde Koninkryk. Noorweë lê in die boonste posisie, gevolg deur die Bondsrepubliek Duitsland, Swede en Finland (Ray 1990: 68). Ray kom tot die gevolgtrekking dat sosiale koste in Europa en Amerika sedert 1960 'n ononderbroke toename getoon het, in teenstelling met Japan, waar dit bykans nie verander het nie. Dit wil dus voorkom asof die welvaartstate (kyk hoofstukke 8 en 9) met betrekking tot arbeidskoste minder goed geprester het as byvoorbeeld 'n land soos Japan. Verder het "liberale" welvaartstate¹³ (soos die VSA en Kanada) op dié gebied beter presteer as "konserwatiewe" welvaartstate¹³ (soos die Bondsrepubliek Duitsland) en die "sosiaal-demokratiese" welvaartstate (soos Nederland).¹³

Hierdie onderwerp kry ook relatief gereeld dekking in die populêre pers. So het die volgende interessanthe in 'n artikel van *Newsweek* (22 Maart 1993: 14-17) oor die Franse welsynstelsel verskyn. Dit kan help om te illustreer hoe rojal sommige van die voordele van welvaartstate kan wees, hoewel dit ook moontlik is dat dit vir effek oordryf word. Franse werkers kry byvoorbeeld 'n minimum van vyf weke verlof per jaar, mag op sestigjarige ouderdom aftree, en ontvang maandeliks 'n tjeke van die regering indien hulle afhanklike kinders het. Sommige werkgewers betaal ook aan werknemers 'n dertiende tjeke vir Kersfees en 'n veertiende tjeke vir vakansie. Werkloos ontvang bykans 60 persent van hul salaris vir 'n periode van vyf jaar. Die stelsel betaal selfs vir 'n kuur by 'n badplaas. 'n Werker wat 'n minimum loon in Frankryk ontvang, kan 'n werkgewer in 1993 bykans \$20 000 per jaar gekos het. Vir dieselfde prys kon 9 Marokkane, 25 Thailanders, 35 Chinese, 65 Russe of 70 Vietnamese in diens geneem word. Net in die suksesvolle Franse klerebedryf is 50 000 werkgeleenthede tussen 1991 en 1993 verloor en

-
11. Sosiale koste word bereken as die verskil tussen totale uurlikse arbeidskoste (in die volgende voetnoot verduidelik) en uurlikse verdienste (soos in die vorige voetnoot verduidelik) (Ray 1990: 67).
 12. Totale arbeidskoste bestaan uit uurlike verdienste, betaling vir tyd wat nie gewerk word nie (soos vakansie en openbare vakansiedae), *in natura* betalings en ander kontantbetalings, werkgewers se bydraes tot bestaansbeveiliging, beroepsopleiding en welsynskoste, belasting van 'n maatskaplike aard en alle ander ongeklassifiseerde arbeidskoste (Ray 1990: 67).
 13. Vir 'n verduideliking van hierdie terminologie, kyk afdeling 8.2.1.

word vermag dat 'n verdere 200 000 poste tot niet sal gaan. Veranderinge aan die Franse stelsel het aan die einde van 1995 uitgeloopt op ontwortelende stakings. Hierdie ruim voordele en die koste daarvan is een van die redes waarom maatskappye in ontwikkelde lande dit tans oorweeg om hulle produksie na ontwikkelende lande met lae arbeidskoste te verskuif. In die betrokke ontwikkelde lande kan dit negatiewe gevolge vir werkloosheid en die skatkis inhou, want dit kan beteken dat al meer individue van die bestaansbeveiligingstelsel afhanklik word.

Dit is verder ook moeilik en duur om werkers af te dank. Werkers wat afgedank word of in die pad gestee word, moet byvoorbeeld in Italië ten minste vier tot vyf maande se salaris ontvang. Verder moet werkgewers werkers ook twaalf tot agtien maande se salaris betaal indien hulle werkers sonder 'n "geregverdigde motief" afgedank word (*Newsweek*, 22 Maart 1993: 17).

In 'n studie oor faktore wat Duitse buitelandse investeringsbesluite beïnvloed, kom Beyfuss en Kitterer (1990: 44) tot die gevolgtrekking dat arbeidskoste een van die ses belangrikste faktore (uit 'n totaal van twintig) is wat Duitse ondernemers in aanmerking neem wanneer hulle besluit oor waar buitelandse beleggings gemaak moet word. Dit beteken dat lande dit nie kan bekostig dat hul arbeidskoste beduidend hoër is as dié van hul vernaamste mededingers vir buitelandse beleggings nie. Dit het uiteraard ook implikasies vir die tipe bestaansbeveiligingstelsel wat deur hierdie lande geïmplementeer kan word.

4.4.2 Die opneem van voordele

In lande met 'n gevestigde bestaansbeveiligingstelsel gebeur dit redelik dikwels dat individue wat op voordele geregtig is dit nie opneem nie. Die opneemkoers in dié lande is dus laag (kyk afdeling 13.3.3). Verskeie redes kan vir hierdie tendens aangevoer word, onder meer:

- Individue kan bloot onbewus wees daarvan dat hulle op voordele geregtig is.
- Die stigma wat in sommige gemeenskappe aan bestaansbeveiliging kleef kan individue ontmoedig om vir voordele aansoek te doen. Die konsep eksterne stigma kan gebruik word om te verwys na die aantal persone wat vanweë die bestaansbeveiligingstelsel te wete sal kom dat 'n persoon hulpbehoewend is (Atkinson 1987: 865), want dit verhoog die kans dat mense op hom of haar kan neersien. Net so kan van interne stigma gepraat word indien die opneem van voordele die selfbeeld van 'n individu skaad.
- Individue kan byvoorbeeld kontantoordragte bo *in natura* oordragte verkies (Atkinson 1987: 866) en gevolglik besluit om nie *in natura* voordele op te neem nie.
- Die transaksiekoste van bestaansbeveiliging kan baie hoog wees (Atkinson 1987: 866).

In ontwikkelende lande met hulle eiesoortige probleme behoort stigma nie so 'n groot probleem te wees nie en gevolglik sal daar nie hier meer aandag aan hierdie onderwerp gegee word nie. Opneemkoerse in Suid-Afrika kry in afdeling 13.3.3 verder aandag.

4.4.3 Invloed op die gesin

Sommige bestaansbeveiligingsprogramme kan ook 'n negatiewe uitwerking op die gesin hê. Voordele vir ongehude moeders kan vrouens aanmoedig om nie te trou nie. Net so kan voordele vir enkelopende ouers ook 'n aansporing vir egskeidings wees. Die invloed van bestaansbeveiliging op die gesin is dan ook een van die punte van kritiek van Murray (1984) op die Amerikaanse stelsel. Enkelhuishoudings met vroue aan die hoof is veral vir armoede kwesbaar. In die VSA is die tendens dan ook dat al meer vroue, veral in swart gesinne, aan die hoof van huishoudings staan (Moffitt 1992: 29). Volgens Moffitt (1992: 29) dui die beskikbare getuienis egter daarop dat die welsynstelsel nie vir hierdie neiging verantwoordelik is nie. Die gesin is egter in die meeste lande die bousteen van die maatskappy en bestaansbeveiliging en ander owerheidsaksies moet nie hierdie stabiliserende faktor ondermyn nie. Volgens Moffitt (1992: 27) is hierdie besef ook besig om by ekonome pos te vat en is daar "growing recognition by economists of the intrinsic importance of family-structure issues to the study of the welfare system." Gesinsverbokkeling en die invloed van onderhoudstoelaes op gesinne in Suid-Afrika kry onderskeidelik in afdelings 12.2.5 en 13.2.2(j) aandag.

4.5 MOONTLIKE POSITIEWE GEVOLGE VAN BESTAANSBEVEILIGING

In die voorafgaande gedeelte is grootliks gekonsentreer op die moontlike negatiewe gevolge van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid, besparing en enkele ander faktore. Daar moet egter nie uit die oog verloor word nie dat bestaansbeveiliging ook positiewe gevolge vir die ekonomie kan inhou. Dit kan 'n stabiele politieke omgewing skep waarin ekonomiese groei kan gedy, aangesien dit risiko's vir die individu en gemeenskap verminder (kyk afdeling 3.3.2). 'n Goed ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel verseker gewoonlik ten minste 'n minimum bestaanspeil vir die burgers van 'n land en kan individue ontmoedig om misdaad as 'n uitweg te kies. Verder kan bestaansbeveiliging ook die produktiwiteit van werknemers verhoog, omdat hulle nie bekommerd hoef te wees oor die versorging vir hulle oudag, of tydens siekte en werkloosheid nie. Ondernemers geniet dikwels nie verpligte dekking nie omdat hulle selfgeëmplojeer is. In gevalle waar ondernemers wel dekking geniet, kan dit ondernemerskap aanmoedig, aangesien dit individue van ten minste 'n minimum vlak van sekuriteit verseker as hulle dalk sou bankrotspeel. Die owerheid sien in so 'n omgewing om na die fisieke, finansiële en emosionele behoeftes van sy burgers (Wilson 1985: 247). So 'n omgewing kan ekonomiese groei begunstig, want politieke stabiliteit en hoër produktiwiteit het gewoonlik 'n positiewe invloed op die ekonomiese vertoning van 'n land. Verder kan bestaansbeveiliging meewerk om makro-ekonomiese stabiliteit te bevorder (kyk afdeling 3.3.3(f)).

4.6 PRIVATE VOORSIENING EN OWERHEIDSFINANSIERING

'n Verdere punt wat aandag moet geniet, is of die owerheid bestaansbeveiligingsprogramme self moet voorsien of net moet finansier. Voorstanders van bestaansbeveiliging loop dikwels die gevaar om die bestaande welsynsprogramme as die enigste denkbare manier te sien waarop bestaansbeveiligingsdoelwitte bereik kan word en "visualize the complete absence of social security as the alternative against which current programs are judged" (Wilson 1985: 248). So 'n siening is veels te eng. Vanuit 'n doeltreffendheidsoogpunt mag dit goed wees om eerder 'n nulbasisbenadering te volg, waarvolgens owerheidsprogramme voortdurend opnuut geëvalueer moet word om vas te stel of dit steeds voldoen aan die vereistes van die oorspronklike doelwitte. Ook die doelwitte moet op 'n gereelde grondslag hersien word, om te verseker dat dit met veranderende omstandighede tred hou.

'n Aangeleentheid wat in die owerheidseconomie redelik aandag geniet, is die vraag of die voorsiening van sekere owerheidsprogramme nie liever in die hande van die privaat sektor gelaat moet word nie. Een van die argumente ten gunste van privatisering is juis die vermeende bevordering van doeltreffendheid wat dit kan bewerkstellig. 'n Verdere moontlikheid is privaat voorsiening en owerheidsfinansiering van bestaanbeveiliging. Teenstanders van bestaansbeveiliging het gewoonlik 'n groot geloof in die vermoë van die mark om soortgelyke voordele teen laer koste (d.w.s. meer doeltreffend) te verskaf. Die *Institute of Economic Affairs* (IEA) in Brittanje het hom byvoorbeeld op grond van doeltreffendheidsargumente teen owerheidsvoorsiening uitgespreek (Heald 1983: 89). Een van die aanbevelings van die IEA is dat owerheidsvoorsiening vervang moet word deur private voorsiening, omdat die owerheidssektor inherent minder X-doeltreffend as die private sektor is¹⁴ (Heald 1983: 92).

Teenstanders van bestaansbeveiliging is egter geneig om die versekeringsfunksie van bestaansbeveiliging ten koste van die maatskaplike en politieke funksies te beklemtoon (Wilson 1985: 248). Laasgenoemde twee funksies en markmislukkings (kyk afdeling 3.3) maak owerheidsbetrokkenheid op hierdie terrein onvermydelik, hoewel die privaat sektor in 'n groter mate betrek kan word indien dit doeltreffendheid sal bevorder. 'n Interessante voorbeeld van die gedeeltelike privatisering van bestaansbeveiliging word in Chili aangetref (kyk afdeling 10.3.2).

14. Hierdie aangeleentheid het reeds in afdeling 3.4 aandag gekry.

4.7 KOEPONS EN *IN NATURA* OORDRAGTE TEENOOR KONTANTOORDRAGTE

Die IEA (kyk vorige afdeling) het ook ander aanbevelings gemaak wat vir bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag tersaaklik is:

- dienste moet nie gratis verskaf word nie
- die geleentheid vir keuse moet herstel word deur eerder van koepons (bv. vir onderwys) as "gewone" *in natura* oordragte gebruik te maak
- die herverdeling van inkome moet deur middel van kontantoorde in plaas van *in natura* oordragte geskied (Heald 1983: 90).

Die eerste aanbeveling sal in hoofstuk 6 aandag kry, wat oor die finansiering van bestaansbeveiliging handel. Die laaste twee aanbevelings sal in die oorblywende gedeelte van hierdie afdeling gesamentlik gehanteer word.

Daar is meningsverskil of die owerheid kontantoorde of *in natura* oordragte moet gebruik om herverdeling te bewerkstellig. Soos die naam aandui, gee 'n kontantoorde kontant in die hande van die begunstigdes, terwyl 'n *in natura* oorde spesifieke goedere en dienste aan begunstigdes lewer. Atkinson (1987: 813) wys daarop dat

(t)he provision of support in kind, that is tied to the purchase of particular commodities and assumed not [to] be resaleable, runs counter to the typical liberal economist's recommendation that redistribution take the form of money income.

Een belangrike argument in die guns van kontantoorde is dat individue self kan besluit watter mandjie van goedere en dienste hulle nut sal maksimeer. Hulle word dus toegelaat om hulle inkomste na goeie dinge te bestee, wat ooreenstem met die aanname dat individue die beste beoordelaars van hulle eie belang is. Kontantoorde maak dit dus moontlik dat individue gewoonlik 'n hoër welvaartsvlak sal bereik as wat byvoorbeeld met *in natura* oordragte die geval is. Dit hang egter van die voorkeure van die verbruiker af, aangesien sekere *in natura* oordragte, grafies gesproke, die verbruiker op dieselfde onsydigheidskromme laat.

Soos vroeër getoon (kyk afdelings 3.3.3(e), 4.2 en 4.3), kan dit vanweë gebrekkige inligting en kennis, asook die tydshorison van beplanning, bevraagteken word of verbruikers altyd in hulle beste belang sal optree. Individue mag besluit om die kontantvoordele van bestaansbeveiliging eerder op drank en dobbel of ander onwenslikhede (uit die gemeenskap se oogpunt) te verkwis. 'n Verdere vraag is of die gemeenskap byvoorbeeld die kalorie-inname van individue kan verhoog deur slegs van kontantoorde gebruik te maak. *In natura* oordragte mag in so 'n geval nodig wees.

Voorbeelde van *in natura* oordragte is byvoorbeeld onderwys, gesondheidsdienste en voedingsprogramme. Die owerheid besluit dus watter goedere en dienste die (behoefte) verbruiker sal

ontvang en daar is dus nie 'n geleentheid om keuses te maak nie. Een moontlike nadeel van *in natura* oordragte is dat die skadu-waarde van die goedere vir die ontvanger minder kan wees as die koste vir die voorsiener (Case & Deaton 1996: 2). 'n Koeponstelsel is 'n voorbeeld van 'n *in natura* program wat tog ook 'n geleentheid vir beperkte keuses laat. 'n Koeponstelsel lê dus iewers tussen 'n kontantoordrag en die "gewone" *in natura* oordragprogramme. Volgens 'n koeponstelsel kry individue wat vir voordele kwalifiseer koepons wat hulle soos geld kan aanwend om 'n eie keuse van sekere vooraf gespesifiseerde goedere en dienste mee aan te koop. Individue kan koepons byvoorbeeld gebruik om die skool van hul keuse by te woon of die dokter van hulle keuse te besoek. 'n Koeponstelsel kan dus doeltreffendheid relatief tot *in natura* oordragte verhoog, omdat dit aan verbruikers 'n mate van vryheid gee om self te besluit hoe hulle hul nut, gegewe sekere beperkings, wil maksimeer. 'n Voedselkoeponstelsel relatief tot kontant bied egter nie dieselfde voordeel nie. Van die nadele van 'n koeponstelsel is dat dit 'n uitgebreide boekhoustelsel vereis en dus hoë administratiewe koste tot gevolg kan hê. Verder vereis dit ook 'n infrastruktuur vir die verspreiding van koepons. Voedselkoepons kry in dele II en III verder aandag.

4.8 WANADMINISTRASIE EN ADMINISTRATIEWE KOSTE

Die ideale wat beleidmakers vir bestaansbeveiliging koester, word nie altyd gedeel deur die instellings wat vir die implementering van bestaansbeveiliging verantwoordelik is nie; gevolglik is daar ruim geleentheid vir korrupsie en wanallokasie van bronne deur administrateurs wat hulle eie belange bo dié van die teikengroep stel (Burgess & Stern 1991: 66). Die wyse waarop bestaansbeveiliging geadministreer word, kan dus 'n beduidende invloed op die doeltreffendheid en die koste van die stelsel hê (Atkinson & Hills 1991: 89). Die koste van bestaansbeveiliging kan in drie kategorieë ingedeel word: administratiewe koste, oordragte aan nie-armes (d.w.s. lekkasies) en effektiewe oordragte aan die armes (Besley & Kanbur 1990: 6). Dit is uiteraard belangrik dat effektiewe oordragte aan armes die grootste komponent van die beskikbare bronne uitmaak en dat bronne nie op administratiewe koste en lekkasies vermors word nie, wat vereis dat die teikengroep behoorlik geïdentifiseer sal word. Die metode van teikenstelling wat gebruik word, kan egter die administratiewe koste van bestaansbeveiliging beduidend verhoog. In hoofstuk 5 val die soeklig op teikenstelling.

4.9 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

Die deurlopende tema van hierdie hoofstuk is dat 'n goeie bestaansbeveiligingstelsel aan billikheids- en doeltreffendheidsvereistes moet voldoen. Verder is ook getoon dat billikheids- en doeltreffendheidsoogmerke dikwels in konflik verkeer en dat 'n afruiling voortdurend ter sprake is. In die afdelings wat handel oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid

en besparing is doeltreffendheidsaspekte veral beklemtoon. Dit wil voorkom asof navorsers wat die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag probeer bepaal, geneig is om dié modelle te kies wat hul subjektiewe mening die beste sal onderskryf. Dit is een van die redes vir die uiteenlopende gevolgtrekkings waartoe navorsers oor hierdie onderwerp gekom het.

Bestaansbeveiliging bring sekere voordele en kostes vir individue mee en kan, afhangende van hoe dit ontwerp word,¹⁵ die ekonomiese gedrag van individue op een of ander wyse beïnvloed. Studies oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing kom egter met dubbelsinnige antwoorde vorendag. Die lewensiklus- en kort-horisonmodelle kom tot die gevolgtrekking dat bestaansbeveiliging wel die aanbod van arbeid kan beïnvloed, maar die mate waarin dit sal gebeur, hang van die voor- en afkeure van verbruikers af. Bestaansbeveiliging kan die aantal ure gewerk van laer-inkomstegroepe wat voordele ontvang nadelig raak, omdat enige inkomste wat hierdie groepe verdien gewoonlik van bestaansbeveiligingsvoordele afgetrek word en dus dikwels teen 'n hoë grenskoers belas word. Onder hierdie omstandighede kan laer-inkomstegroepe in 'n armoedestrik beland, omdat dit nie vir hulle enige ekonomiese sin maak om te werk nie.

In ontwikkelde lande is daar 'n neiging dat individue al hoe vroeër aftree. Een rede hiervoor kan nie-befondste-staatspensioenskemas wees. Individue is onder hierdie stelsels verseker van 'n minimum pensioen vir die res van hul lewe. Verder veroorsaak die voordele van bestaansbeveiliging 'n inkome-effek wat die aanbod van arbeid in hierdie jare kan ontmoedig. Die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op werkywer en die afhanklikheidsindroom wat bestaansbeveiliging kan skep, is ook ondersoek. Hoewel dit moeilik is om te bewys dat bestaansbeveiliging wel negatiewe gevolge kan hê, moet dié moontlikheid nie geïgnoreer word nie. Dit is belangrik dat bestaansbeveiliging so ontwerp word dat dit die regte aansporings aan individue sal verskaf.

Sommige ekonome is bekommerd oor die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op besparing, want 'n afname in persoonlike besparing kan dalk negatiewe implikasies vir ekonomiese groei inhou. Die invloed van bestaansbeveiliging op **totale** besparing is egter meer relevant. Die invloed van bestaansbeveiliging op besparing hang grootliks af van die model wat gebruik word. Lewensiklus- en veelvuldige-generasiemodelle toon egter dat bestaansbeveiliging wel 'n invloed op besparing kan uitoefen, maar gee nie uitsluitel oor die omvang van hierdie invloed nie. Voorts sal 'n afname in totale besparing nie noodwendig tot 'n afname in investering en laer ekonomiese groei lei nie.

15. 'n Kopbelasting plus kategorieese voordele behoort geen gedragseffek te hê nie.

'n Ten-volle-befondste-staatspensioenskema behoort nie besparing te beïnvloed nie, maar 'n nie-befondste-pensioenskema sal na alle waarskynlikheid tot 'n afname in besparing lei, omdat huidige pensioene volgens hierdie skema uit die bydraes van werkers gefinansier word. In die afwesigheid van 'n staatspensioenskema sou die bydraes van werkers besparing verhoog het (mits werkers wel voorsiening vir hul oudag maak), want privaat pensioenfondse volg volgens wetlike voorskrif 'n ten-volle-befondste-benadering. Onder 'n nie-befondste-skema word werkers se bydraes bykans onmiddellik uitbetaal aan pensioenarisse, wat volgens die lewensiklusmodel moontlik 'n hoër verbruiksgeneigdheid as werkers het. So 'n skema hou dus negatiewe gevolge vir persoonlike besparing in.

Die omvangryke literatuur oor die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing gee egter 'n aanduiding van die aktualiteit van hierdie onderwerpe. Dit wil voorkom asof hierdie terrein die slagveld is waar die voorstanders en teenstanders van bestaansbeveiliging finaal wil bewys dat bestaansbeveiliging "goed" of "sleg" is. Soos Aaron (1982: 28) tereg opmerk, kan die bestaande modelle en empiriese bevindinge oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing vir navorsers wat streef na "objektiwiteit", in 'n moeras van teenstrydighede laat beland. Hoewel daar nie onweerlegbare bewyse is dat bestaansbeveiliging wel die aanbod van arbeid en besparing beïnvloed nie, sal dit roekeloos wees om aan te neem dat bestaansbeveiliging geen invloed op die aanbod van arbeid en besparing kan hê nie. Dit is dus belangrik dat die moontlike invloede van hierdie programme op ekonomiese gedrag sover moontlik in berekening geneem word wanneer nuwe programme beplan word, of, soos Ahmad (1991: 106) dit stel: "governments of developing countries, in designing such programs, need to bear in mind the likely incentive effect." Verder is dit ook belangrik dat bestaande programme voortdurend ondersoek moet word, sodat negatiewe invloede vroegtydig geïdentifiseer en reggestel kan word.

In hierdie hoofstuk is daar ook gelet op die negatiewe gevolge van ruim bestaansbeveiligingsvoordele en die implikasies daarvan op arbeidskoste en internasionale mededingendheid. Bestaansbeveiliging kan ook kapitaalintensiewe produksie aanmoedig, wat negatiewe gevolge vir werkloosheid kan hê. Die private sektor kan by die lewering van bestaansbeveiliging betrek word, mits dit die doeltreffende lewering van programme bevorder en koste-besparend is. Deelname deur die private sektor mag ook nie die billikheid van die stelsel benadeel nie. Vanweë markmislukkings en die maatskaplike en politieke funksie van die owerheid om die sosiale welvaart te maksimeer, is owerheidsbetrokkenheid op hierdie terrein egter onvermydelik.

HOOFSTUK 5

Teikenstelling

Safety nets are supposed to catch anyone who might fall (those designed to save only the most valuable or good-looking members of the troupe would be both impractical and repugnant), and to catch them before they fall below some particular level.

R. Burgess en N. Stern (1991: 45)

5.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk kom teikenstelling onder die soeklig. Daar is reeds in afdeling 3.4.1 aangetoon dat een van die belangrike doelwitte van bestaansbeveiliging is om billikheid in die ekonomiese stelsel te bevorder. Billikheid en doeltreffendheid moet egter albei nagestreef word, hoewel daar dikwels sprake van 'n afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid is (kyk afdeling 3.2.1(d)). Rimlinger (1971: 5) herhaal die ou bekende feit dat

(n)o society can afford simply to give away cash benefits or to render unlimited services. Some system of control must be established.

Een vorm van beheer is om toe te sien dat voordele slegs betaal word aan individue wat werklik in nood verkeer, dit wil sê die teikengroep, teen 'n bedrag wat aan 'n minimum vereiste voldoen (Rimlinger 1971: 5). So 'n benadering vereis dus dat die teikengroep geïdentifiseer moet word. Teikenstelling het oor die jare ontwikkel as 'n middel om hierdie doelwit te bereik.

In afdeling 3.2.1(d) is daarop gewys dat die voordele van bestaansbeveiliging soms hoër-inkomstegroepe toeval. Daar is in sommige lande selfs sprake van "in-klas monopolisering" (*middle class capture*) van voordele (Ahmad 1991: 108). Le Grand en Winter (1987: 399-430) toon byvoorbeeld aan hoe die middelklas in Brittanje hul politieke invloed gebruik om bestaansbeveiligingsvoordele na hul eie sakke te kanaliseer. Indien dit ten koste van lae-inkomstegroepe geskied, druis dit teen die gees van bestaansbeveiliging in, want dit is teenstrydig met billikheidsoogmerke. Onder sekere omstandighede kan 'n stelsel wat universele voordele aan die totale bevolking verskaf, byvoorbeeld 'n maatskaplike dividend (kyk afdeling 2.2.6(b)), groter voordele inhou as 'n stelsel wat slegs op 'n sekere groep gerig of toegespits is. So 'n universele stelsel kan minder negatiewe aansporings veroorsaak en het gewoonlik ook laer administratiewe koste. Een nadeel van so 'n stelsel is dat dit aansienlik meer kan kos as 'n goed geteikende

stelsel en dikwels uitloop op die opskorting van die stelsel vanweë fiskale oorwegings (kyk afdeling 13.2.3). Doeltreffende teikenstelling het egter ook koste-implikasies (kyk afdeling 5.4).

Die huidige opwelling in die entoesiasme oor teikenstelling het ook 'n politieke dimensie. Bestaansbeveiligingsprogramme stel groot eise aan die begrotings van lande en teikenstelling word gesien as 'n metode om die koste van programme aan bande te lê, of soos Glewwe (1992: 298) dit stel: "the objective of targeting transfers to the poor is to reduce poverty given a fixed amount of transfer funds." Daar moet egter gewaak word dat teikenstelling nie as dié oplossing vir owerheidsbestedingsprobleme gesien word nie. In hierdie verband merk Besley en Kanbur (1990: 2) op dat:

targeting has become a panacea in the area of poverty alleviation, whence it is suggested that policy makers can have their cake and eat it too - improving targeting means that more poverty alleviation could be achieved with less expenditure! Alas, the real world is not quite so straightforward.

'n Billike en doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel vereis egter dat die voordele van bestaansbeveiliging verkieslik slegs na persone sal gaan wat daarop geregtig is. Teikenstelling is 'n belangrike instrument in die hande van die owerheid om die billikheid en doeltreffendheid van bestaansbeveiliging te bevorder. Ahmad (1991: 108) is van mening dat "(t)he essential test of a social security system is how well it pays benefits to the intended target group."

In die volgende onderafdelings word op enkele aspekte van teikenstelling gefokus, soos die definisie, die voordele, die administratiewe koste, disinsentiewe en politieke koste. Verder kry die identifisering van die teikengroep, verskillende metodes van teikenstelling en die meting van die doeltreffendheid van teikenstelling ook aandag.

5.2 DIE DEFINISIE VAN TEIKENSTELLING

Teikenstelling verwys na die metode waarvolgens individue wat vir bestaansbeveiligingsvoordele kwalifiseer, asook die wat nie daarvoor kwalifiseer nie, geïdentifiseer word (Grosh 1994: 7). Verder verwys dit ook na die probleem om die voordele tot by die teikengroep te bring. Weisbrod (1969) het twee elemente van doeltreffende teikenstelling geïdentifiseer, te wete

the accuracy of a programme in assisting **only** those in the target group and the comprehensiveness of the programme in assisting **all** of the target group (aangehaal deur Atkinson 1987: 824).

Eersgenoemde verwys na **vertikale doeltreffendheid**,¹ want slegs die teikengroep word deur 'n program gedek, terwyl laasgenoemde na **horisontale doeltreffendheid** verwys, aangesien elke lid van die teikengroep die voordele ontvang waarop hulle geregtig is (Ahmad 1991: 108). Indien heeltemal voldoen word aan die vereistes van vertikale en horisontale doeltreffendheid is **volmaakte teikenstelling** bereik (Ahmad & Hemming 1991: 133), hoewel dit nie maklik in die praktyk sal realiseer nie.

Volgens Ahmad en Hemming (1991: 133) is daar egter konflik tussen vertikale en horisontale doeltreffendheid. Pogings om sekuur te teiken kan tot uitsluitingsfoute lei, dit wil sê persone wat geregtig is op voordele word uitgesluit, omdat die stelsel veral wil verseker dat nie-lede van die teikengroep nie voordele moet ontvang nie. Pogings om die dekking na die hele teikengroep uit te brei kan weer tot insluitingsfoute lei, dit wil sê individue mag voordele ontvang waarop hulle nie geregtig is nie. Die uitsluitingsfout verminder die effektiwiteit van programme om armoede-verligting te bring en tas dus die billikheidsbeginsel aan, terwyl die insluitingsfout weer tot 'n toename in koste lei (Ahmad & Hemming 1991: 134). In hierdie geval is die afruiling dus tussen effektiwiteit (of bekostigbaarheid) en billikheid.

5.3 DIE VOORDELE VAN TEIKENSTELLING

Volgens Grosh (1994: 7) is die een voordeel van teikenstelling dat dit in 'n groot mate kan meehelp om te verseker dat beskikbare bronne aangewend word tot die voordeel van persone wat dit die meeste nodig het (gewoonlik armes). Hierdie eienskap van teikenstelling bevorder dus billikheid, aangesien bestaansbeveiliging gewoonlik 'n herverdeling van bronne bewerkstellig. Teikenstelling kan dus meehelp om te verseker dat voordele nie die hele bevolking toeval nie, wat weer besparings vir die owerheid kan beteken en die doeltreffende aanwending van fondse kan bevorder. Verder kan laer besteding aan bestaansbeveiliging tot laer belastings lei, wat die oormatige belastinglas en dus ondoeltreffendheid in die ekonomie kan verminder (Grosh 1994: 8).

5.4 DIE KOSTE VAN TEIKENSTELLING

Kanbur et al (1994: 191) wys daarop dat fyn teikenstelling nie sonder koste is nie. Die koste verbonde aan teikenstelling kan in drie breë kategorieë ingedeel word: administratiewe koste, invloed op aansporings en politieke koste (Grosh 1994: 8). In die res van die bespreking oor

1. In ooreenstemming met die literatuur word die begrip doeltreffendheid ook hier gebruik. Dit is egter belangrik om daarop te let dat doeltreffendheid hier die sukses van teikenstelling aan die hand van billikheidskriteria meet, wat nie verwar moet word met die tradisionele ekonomiese of allokasie-doeltreffendheid soos dit in hoofstukke 3 en 4 bespreek is nie.

teikenstelling sal heelwat aandag gewy word aan die studie van Grosh (1994) oor hierdie onderwerp.

5.4.1 Administratiewe koste

Teikenstelling vereis 'n meganisme om tussen armes, op wie die voordele gerig is, en nie-armes te onderskei, sodat nie-armes sover moontlik uitgesluit kan word. Daar is egter 'n koste verbonde aan so 'n meganisme. Om te verseker dat slegs die teikengroep voordele ontvang, mag dit byvoorbeeld nodig wees om elke individu se finansiële posisie noukeurig na te gaan. Dit kan beteken dat inligting oor die seisoenale en *in natura* inkomste, huishoudingsamestelling, plaaslike pryse, die waarde van bates, en so meer, ingewin moet word en ook deur beamptes geverifieër moet word. In die praktyk word dikwels slegs die inkomste van individue in aanmerking geneem om te bepaal wie vir die voordele van programme kwalifiseer en die ander bronne van inkomste soos seisoenale en *in natura* inkomste, asook bates soos eiendom, word dikwels geïgnoreer (Grosh 1994: 8). So 'n benadering is teenstrydig met billikheidsoorwegings. Verder kan dit die vertikale doeltreffendheid van teikenstelling benadeel, want dit kan veroorsaak dat individue ingesluit word wat streng gesproke nie werklik op voordele geregtig is nie. Indien faktore soos byvoorbeeld huishoudingsamestelling geïgnoreer word, kan dit veroorsaak dat daar geen onderskeid tussen klein en groot huishoudings gemaak word nie, met die gevolg dat die *per capita* voordele verskil, wat billikheid benadeel.

Grosh (1994: 9) wys verder daarop dat die administratiewe koste van teikenstelling verband moet hou met die voordele van programme. In afdeling 4.8 is aangetoon dat die koste van 'n bestaansbeveiligingsprogram administratiewe koste (met inbegrip van teikenstelling), lekkasies aan nie-armes en voordele wat armes toeval, insluit (Besley & Kanbur 1990: 6). Hoe groter die verhouding van administratiewe koste tot totale koste, hoe ondoeltreffer raak die program. Teikenstelling maak nie veel sin indien die koste van teikenstelling hoër is as die voordele wat individue uiteindelik ontvang nie.

Hoe noukeuriger geteiken word, hoe hoër word die administratiewe koste gewoonlik, want soveel meer inligting word benodig. Volgens Kanbur (1987: 72) is die administratiewe koste van skemas wat slegs 'n beperkte mate van teikenstelling nastreef alreeds in die praktyk uitermatig hoog. Hy wys ook verder daarop dat enige stelsel wat burokrate gebruik om lae-inkome individue te identifiseer, vir korrupsie en manipulasie oop is. Een reaksie op die hoë administratiewe koste van teikenstelling is volgens Kanbur et al (1994: 191) om goedere te subsidieer wat grootliks deur armes verbruik word of om ander waarneembare indikatore soos ouderdom, geslag, streek of landbouprodukte te gebruik, wat 'n korrelasie met behoefte of

armoede toon. Hierdie metodes van teikenstelling wat met 'n laer administratiewe koste gepaard kan gaan, word onder meer in afdeling 5.6.2 bespreek.

5.4.2 Negatiewe aansporings

Teikenstelling kan ook die ekonomiese gedrag van individue beïnvloed, omdat dit sekere aansporings verskaf (kyk hoofstuk 4). Die invloed van hierdie aansporings op individue sal onder meer afhang van hoe sekuur geteiken word, die omvang van die voordele en die eienskappe van die program (Grosh 1994: 9). Volgens Kanbur et al (1994: 191) kry die invloed van fyn teikenstelling op aansporings nie altyd genoegsame aandag nie. Dit kan beteken dat die algemeen aanvaarde reël dat *meer bestee moet word aan die groep wat in die grootste armoede verkeer*, aangepas moet word om verskillende elasticiteite in die aanbod van arbeid in berekening te neem (Kanbur et al 1994: 192). Drie negatiewe insentiewe van teikenstelling, naamlik die invloed op die aanbod van arbeid, die invloed op die hervestiging van individue en die onproduktiewe gebruik van tyd en bronne, kry hier aandag.

(a) *Die aanbod van arbeid*

Die aanbod van arbeid kan beïnvloed word indien programme volgens die inkomste van individue geteiken word (kyk afdeling 4.2.1). Kanbur et al (1994: 200) wys daarop dat dit eenvoudig is om inkomste gebaseerde teikenstelling te doen indien dit geen invloed op aansporings sou hê nie. Al wat onder sulke omstandighede gedoen moet word, is om die armoedelyn te bereken en aan almal wat 'n inkomste verdien wat onder dié lyn lê, die nodige oordragte te voorsien, sodat hulle inkomste bo die armoedelyn uitgelig word (Kanbur et al 1994: 200). Ongelukkig is dit in die praktyk nie so eenvoudig nie, want daar is aanduidings dat teikenstelling wel die aanbod van arbeid kan beïnvloed. So kan 'n program wat byvoorbeeld voordele ter waarde van R50 bied en gerig word op individue wat R250 en minder verdien, as 'n aansporing dien vir individue wat tussen R250 en R299 verdien om minder te werk, want deur minder te werk kan hulle 'n hoër inkomste en meer vrye tyd verkry. Die ekonomie kan hierdie produksie verloor indien daar geen werkloosheid is nie. Terselfdertyd kan die aantal persone wat voordele ontvang ook toeneem, wat negatiewe gevolge vir die skatkis sal inhou (Grosh 1994: 9). Dié probleem kan vererger word indien die bedrag van die voordeel 'n funksie van die individu se inkomste is (Grosh 1994: 10). Indien die armoedelyn (kyk voetnoot 16, hoofstuk 3) byvoorbeeld R300 is en die oogmerk van die bestaansbeveiligingsprogramme is om individue tot op hierdie vlak te bring, sal dit nie lonend wees vir iemand wat minder as R300 verdien om te werk nie, want enige inkomste onder hierdie vlak sal aan 'n 100 persent grenskoers van belasting onderhewig wees. Soos getoon in afdeling 4.2.1, kan hierdie situasie 'n armoedestrik veroorsaak, aangesien daar dan weinig aanmoediging vir individue is om hulle bruto inkomste te verhoog (Atkinson 1993: 54). As

gevolg van die negatiewe aansporings is 'n 100 persent grenskoers van belasting op armes onaanvaarbaar en

(t)he questions of precisely how high or low those rates should be, and how they should vary with income, then become considerably more complex (Kanbur et al 1994: 201).

Teikenstelling en die armoedestrik in Suid-Afrika kry in afdeling 13.3.5 aandag.

In hulle studie kom Kanbur et al (1994: 208) tot die gevolgtrekking dat inkome en besteding as kritiese maatstawwe van armoede tekort skiet, want dit ignoreer die werkpoging wat individue insit om 'n sekere inkome te verdien. Hulle ondersoek metodes waarvolgens die werkpoging, of die vrye tyd wat verbeur word om hierdie inkomste te verdien, gewaardeer moet word. Indien die markloon gebruik word, het dit tot gevolg dat die werkpogings van minder vaardige individue laer gewaardeer word, omdat hulle lone laer is. Kanbur et al (1994: 209) wys daarop dat baie armes harde hande-arbeid verrig om hulle skrale inkomste te verdien en dat dit erkenning moet kry. Dit word gewoonlik as onwenslik beskou dat 'n goed gesubsidieer word wat die aanbod van arbeid sal verminder. Word daar egter 'n hoë waarde aan die ongerief van 'n werksopoging toegeken, kan dit daartoe lei dat komplementêre goedere tot vrye tyd gesubsidieer moet word eerder as om belas te word (Kanbur et al 1994: 209). Hierdie benadering is 'n sprekende voorbeeld van die fyn-instelling waarmee ontwikkelde lande besig is, wat heeltemal in kontras is met die omvangryke probleme waarmee ontwikkelende lande worstel.

Indien die voordele van bestaansbeveiliging aan sekere voorwaardes betreffende die gesin en arbeidsmarkstatus gekoppel word, kan individue hul gedrag verander, byvoorbeeld deur egskeiding of deur op te hou werk, om vir voordele te kwalifiseer (Atkinson 1993: 54). Hierdie probleem kan vermy word indien teikenstelling eerder gedoen word volgens ander eienskappe, byvoorbeeld geslag of ouderdom, wat nie maklik verander kan word nie (Grosh 1994: 10). Die keuse oor watter eienskappe van huishoudings vir teikenstelling gebruik word, moet dus met groot omsigtigheid gehanteer word, as gevolg van die negatiewe aansporings wat dit kan veroorsaak.

(b) Hervestiging van individue

Hervestiging van individue kan veral voorkom waar geografiese teikenstelling gebruik word (kyk afdeling 5.6.2). Individue kan van streke trek wat nie vir bestaansbeveiligingsvoordele kwalifiseer nie, ná streke waar alle inwoners hierdie voordele ontvang, omdat armoede in hierdie streek endemies is en as 'n teikengebied vir bestaansbeveiliging geïdentifiseer is. Individue sal die voordele van programme egter teenoor die koste van hervestiging opweeg alvorens hulle migreer (Grosh 1994: 10). Volgens Moffitt (1992: 34) kom verskeie studies tot die gevolg-

trekking dat bestaansbeveiliging wel 'n invloed op die residensiële vestiging en geografiese mobiliteit van individue het. Die afwenteling van die bestaansbeveiligingsfunksie na streeksvlak kan ook hervestiging tot gevolg hê, omdat die verskillende streke verskillende benaderings ten opsigte van bestaansbeveiliging kan volg. Hierdie aangeleentheid kry in dele II en III verder aandag.

(c) Onproduktiewe gedrag

Teikenstelling kan ook onproduktiewe gedrag aanmoedig. So kan programme wat op die voedingstatus van kinders gerig word, daartoe lei dat moeders kinders doelbewus ondervoed. Teikenstelling kan egter ook positiewe aansporings veroorsaak. So kan voedselkoepons wat slegs aan persone gegee word wat klinieke besoek, daartoe lei dat baie meer babas na hierdie sentrums gebring word (Grosh 1994: 11). In Suid-Afrika kan die middeletoets byvoorbeeld veroorsaak dat bejaardes hulle bates aan hulle kinders gee, sodat hulle vir voordele kan kwalifiseer (kyk afdeling 13.3.5).

5.4.3 Politieke koste

Die owerheid kan in die versoeking kom om die voordele van bestaansbeveiliging aan te wend om die guns van sekere belangegroepes of kiesers te wen. Dit is egter ook moontlik dat belangegroepes druk op die owerheid kan plaas om voordele na hulle te kanaliseer. Politieke faktore kan dus 'n invloed op teikenstelling hê. 'n Belangrike vraag hier is

whether the political system can be opened just enough so that the needs of the poor can be met by government without, at the same time, being exploited by every other group to the detriment of the poor (McKenzie & Tullock 1989: 291).

In hierdie afdeling word eerstens gekyk na die skakeling tussen teikenstelling, politieke mag en die gevolge wat dit kan inhou vir die bronne wat vir bestaansbeveiligingsprogramme beskikbaar gestel word. Tweedens val die soeklig op die rol van amptenare wat vir die lewering van programme verantwoordelik is (Grosh 1994: 12).

Die mediaankieserbenadering² probeer verklaar waarom sekere beleidsmaatreëls deur die politieke proses aanvaar word, terwyl ander weer verwerp word. Volgens dié benadering speel die mediaankieser, dit wil sê die middelste kieser indien alle kiesers in 'n ry geplaas word van byvoorbeeld arm tot ryk, in 'n twee-party demokratiese stelsel 'n belangrike rol en sal bepaal watter beleidsmaatreëls deur politici geïmplementeer word, want dié kieser beslis watter politieke

2. Veral bekend is die gebruik van die mediaankieserbenadering deur Meltzer en Richard (1981 & 1983) om 'n rasionele teorie oor die grootte van die owerheid te formuleer.

party aan bewind sal kom (Black 1948, aangehaal deur Rosen 1992: 125). So het 'n studie van Orr (1976: 359-363) die mediaankieserbenadering gebruik om herverdeling op plaaslike owerheidsvlak in die VSA te probeer verduidelik. Volgens dié benadering hang die vlak van oordragte onder meer af van die inkomevlakke van belastingbetalers, die verhouding van die aantal ontvangers van voordele tot die aantal belastingbetalers, die absolute getal bevoorreedes en belastingbetalersvoorkeure. Die mediaankieserbenadering vind sy beslag in die openbare-keuse-benadering, wat die invloed van politici, belangegroepe en burokrate op owerheids-besteding beklemtoon (Atkinson 1987: 829).

Die politieke ondersteuning wat programme geniet, hang grootliks af van die voordele wat dit vir individue inhou. Die armste individue (wat meestal buitelanders of "outsiders" van die stelsel is, d.w.s. onbelangrik en sonder invloed) het gewoonlik die minste invloed op die politieke proses, omdat dit vir hulle moeilik is om hulself te organiseer en hulle gewoonlik in ontwikkelde lande 'n minderheid is en dus nie polities en ekonomies opgewasse is teen die bevoorregtes wat salarisse en lone ontvang nie (Besley & Kanbur 1990: 10). Gevolglik is dit moeilik om voldoende politieke ondersteuning te monster vir programme wat net armes bevoordeel en het dit dikwels tot gevolg dat slegs klein bedrae vir hierdie doel bewillig word³ (Grosh 1994: 12). Programme wat die middelklas (bevoorregtes of "insiders") bevoordeel sal makliker politieke ondersteuning en dus ook 'n groter begroting kry, want

people are more willing to contribute to a fund from which they derive benefit than to a fund going exclusively to the poor. The poor gain more from universal than from income-tested benefits (ILO 1984: 23, aangehaal deur Atkinson 1993: 6).

'n Universele of ongerigte skema beteken gewoonlik dat voordele of oordragte aan alle inwoners toegestaan word (Besley & Kanbur 1990: 4). 'n Voorbeeld van hierdie tipe stelsel is voedselsubsidies. Universele skemas kan armoedeverligting bewerkstellig, maar gewoonlik teen 'n hoë koste vir die staat (Mateus 1983: 9). So 'n benadering is teenstrydig met die vertikale doeltreffendheidstrewa van teikenstelling, maar kan volgens bogenoemde aanhaling uiteindelik daartoe lei dat hulp aan armes verhoog word. Doeltreffende teikenstelling kan dus onder sulke politieke omstandighede die armes benadeel (Grosh 1994: 12). In dié geval kan 'n universele program soos verbruiksubsidies dalk die enigste manier wees om armes te ondersteun. In Sri Lanka (kyk afdeling 10.4.1) is spesifieke programme wat die bevoorregtes uitsluit byvoorbeeld deur inflasie geërodeer, omdat voldoende politieke ondersteuning vir aanpassings in besteding aan

3. Die tyd sal leer of die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) in Suid-Afrika hierdie lot sal vryspring. In Suid-Afrika, net soos in ander ontwikkelende lande, vorm die armes die meerderheid van die kiesers en daarom sal dit moeilik wees om hulle te negeer. Mesa-Lago (1978) wys egter dat goed georganiseerde belangegroepe in Latyns-Amerikaanse lande, onder soortgelyke omstandighede as dié wat tans in Suid-Afrika heers, dit wel reggekry het om 'n beduidende gedeelte van bestaansbeveiligingsvoordele na hulself te kanaliseer.

hierdie programme nie gemobiliseer kon word nie (Besley & Kanbur 1990: 11). 'n Voordeel van 'n universele skema is dat die administratiewe koste gewoonlik relatief laag is.

Die amptenare of burokrate wat met die lewering van programme gemoeid is, kan hul ook beywer vir die voortsetting of uitbreiding van programme. Sulke programme beteken dikwels werkgeleenthede en ander voordele vir hulle (Grosh 1994: 13). Onder hierdie omstandighede gaan dit in die politieke proses dus nie slegs oor die belange van die teikengroep nie, maar ook oor die individue wat vir die lewering van programme verantwoordelik is. 'n Verdere moontlikheid is dat die teikengroep druk op die leweransiers kan uitoefen om meer van die goedere te lewer as wat werklik nodig is (Grosh 1994: 14). Uit hierdie bespreking blyk dit dat bestaansbeveiliging en teikenstelling maklik in 'n politieke speelbal kan ontaard.

5.5 IDENTIFISERING VAN DIE TEIKENGROEP

In hierdie afdeling kry enkele van die probleme om die teikengroep te identifiseer aandag. In afdeling 2.2.3 is die doelstellings van bestaansbeveiliging bespreek en is die volgende onder meer geïdentifiseer:

- bevordering van politieke en ekonomiese stabiliteit
- beveiliging van die individu se bestaan
- bevordering van ekonomiese doeltreffendheid
- handhawing van lewenstandaarde of 'n minimum bestaanspeil
- verligting van armoede en die vermindering van ontbering en kwesbaarheid
- herverdeling van bronne.

Die meeste van hierdie doelwitte hou op die een of ander wyse met armoedeverligting verband, hoewel armoedeverligting (veral in ontwikkelde lande) volgens Atkinson (1993: 2) gewoonlik slegs een van die uitdruklike oogmerke van bestaansbeveiliging is. In ontwikkelende lande is armoede egter in baie gevalle nog endemies en gevolglik is armoedeverligting, of die vernouing van die armoedegaping,⁴ steeds 'n baie belangrike doelwit van bestaansbeveiliging.

Om te bepaal wie die teikengroep is, moet 'n geskikte maatstaf vir armoede gevind word. Volgens Besley en Kanbur (1990: 3):

(a)ny discussion on targeting for poverty alleviation presupposes agreement on what is meant by poverty i.e. agreement on (i) a measure of the "standard of living", (ii) a "poverty line" which distinguishes the poor from the non-poor and (iii) a "poverty index" which aggregates together information on the standard of living of the poor.

4. Die armoedegaping kan gedefinieer word as die verskil tussen die armoedelyn en die inkomste van arm persone.

Elkeen van dié punte is egter kontroversiële onderwerpe waaroor ekonome skerp verskil (Besley & Kanbur 1990: 3). Die ekonomiese teorie van armoede het nog ruimte vir verbetering, of soos Schultz (Castañeda 1992: vii) opmerk, "(t)he study of economics of poverty continues to be exceedingly nebulous. It lacks an analytical foundation." In hierdie afdeling sal dié teoretiese en ander kompleksiteite rondom die teorie oor armoede nie in diepte bespreek word nie. Daar sal slegs kortliks gekyk word na absolute en relatiewe definisies van armoede.

Een van die baanbrekers op die gebied van die definiëring van armoede is Rowntree (1899, aangehaal deur Baldwin & Falkingham 1994: 1-2) (kyk afdeling 8.5.3) wat die belangrikheid van "primêre armoede" beklemtoon het. Dié konsep verwys daarna dat die inkome van gesinne onvoldoende kan wees "to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency" (Atkinson 1983: 224-225). Hier word dus verwys na die absolute vlak van armoede. **Absolute armoede** word gewoonlik gemeet aan die hand van 'n minimum bestaanspeil (Ahmad & Hemming 1991: 130). Hiervolgens is almal met 'n inkomste laer as die minimum bestaanspeil of armoedelyn arm en behoort hulle oor die langer termyn nie op hierdie inkomstevlak te oorleef nie. Dit is egter nie altyd maklik om die minimum bestaanspeil vas te stel nie. In Suid-Afrika word daar byvoorbeeld geargumenteer dat die minimum bestaanspeil wat deur die Buro vir Marknavorsing aan Unisa bereken word te hoog is as so 'n maatstaf, aangesien individue met 'n laer inkomste tog oorleef (kyk afdeling 13.2.2(a)).

Die definisies van armoede kan egter na gelang van die omstandighede van land tot land en streek tot streek verskil. Volgens Atkinson (1983: 224) is dit

misleading to suggest that poverty may be seen simply in terms of an absolute standard that can be applied to all countries and at all times, independent of the social structure and level of development. The poverty line may depend on social conventions and the contemporary living standard of a particular society, and in this way somebody in the United States may be adjudged poor even though he has a higher income than the average person in India.

Atkinson verwys hier onder meer na relatiewe armoede. **Relatiewe armoede** fokus op 'n persoon se posisie in die inkomeverdeling (Brown & Jackson 1990: 458). Volgens hierdie benadering is dit byvoorbeeld moontlik om die onderste 10 persent van huishoudings in die inkomeverdeling as arm te klassifiseer. Dit beteken dat huishoudings as arm beskou kan word selfs indien hulle inkomste bokant die minimum bestaanspeil val, aangesien hulle

fall below what is regarded by the society in which they live as the minimum level of command over goods and service needed in order to be a fully integrated member of that society (Beckerman 1984: 6).

Volgens hierdie definisie sal armoede slegs uitgewis word wanneer almal dieselfde inkomste ontvang. Indien dit nie moontlik is nie, sal die armes altyd by ons wees, soos Uys Krige (1980:

29-39) in sy kortverhaal *La Miseria*⁵ geïllustreer het. 'n Relatiewe definisie van armoede is meer geskik vir ontwikkelde lande, aangesien 'n beduidende gedeelte van die bevolking van ontwikkelende lande dikwels in haglike omstandighede en veragtering lewe.

Dit is egter nie altyd maklik om die teikengroep (in dié geval armes) te identifiseer nie. Een van die eerste stappe in teikenstelling is om die teikengroep te definieer. Verskeie metodes kan gebruik word. Individue kan op grond van eienskappe of sleutelaanwysers, soos enkelouerskap, ouderdom (bejaardes, babas en peuters), inkomste en lewenstandaarde geïdentifiseer word. Die handhawing van sekere lewenstandaarde of 'n minimum bestaanspeil is reeds vroeër as 'n doelwit van bestaansbeveiliging geïdentifiseer. 'n Definisie van lewenstandaarde is:

the material well-being of the household or family unit as perceived by it and by society as a whole rather than personal happiness *per se* (Brandt, aangehaal deur McClements 1978: 37).

Hierdie benadering neig in die rigting van 'n relatiewe definisie, wat minder geskik is vir ontwikkelende lande. Daar kan verder geargumenteer word dat so 'n definisie te vaag is om werklik bruikbaar te wees en dat inkomste dalk 'n beter maatstaf is, omdat dit meer tasbaar is (McClements 1978: 37). Die gebruik van inkomste kan teikenstelling egter kompliseer, omdat dit moeilik is om die inkomste van individue te bepaal. Verder is daar 'n aansporing om 'n wanvoorstelling van inkomste te maak, want deur dit te doen kan individue vir meer oordragte in aanmerking kom (Glewwe 1992: 320). McClements (1978: 37-50) toon egter dat inkomste 'n goeie aanduiding van die ekonomiese welsyn van homogene huishoudings is indien markpryse konstant bly, maar dit geld nie in gevalle waar pryse verander nie, want die pryse van noodsaaklikhede kan vinniger styg as dié van luukse goedere (McClements 1978: 51). Net so kan die veranderende omstandighede van huishoudings (byvoorbeeld die aantal kinders) ook tot gevolg hê dat die inkomste van die huishouding nie 'n goeie maatstaf vir lewenstandaard is nie (Seneca & Taussig 1971: 253). Titmuss (1979: 119) sluit hierby aan en wys daarop

that there are no standard families with standard or uniform requirements and resources; not only does family (or household or 'needs unit') composition, its requirements and resources vary greatly in modern society but the majority are in a constant state of flux and change.

5. *La Miseria* (ellende of armoede) was 'n ou en baie arm Spaanse vrou met 'n lemoenboom as enigste waardevolle besitting. Tot die ontsteltenis van *La Miseria* het die stout kinders van haar buurt gereeld haar lemoene gesteel. Eendag help sy 'n bedelaar wat toe niemand minder as Jesus in vermomming is nie. Weens haar goedhartigheid staan Hy aan haar een wens toe. Haar wens was dat almal wat aan haar geliefde boom raak daaraan moet vassit todat sy aan hulle raak. Hierdie wens is toegestaan en op hierdie wyse het *La Miseria* die kinders in haar buurt afgeskrik. Op 'n dag bring die Dood besoek aan *La Miseria* en versoek sy hom om as 'n laaste vergunning vir haar 'n lemoen te pluk. Die dood sit toe natuurlik aan die boom vas en sedertdien is armoede altyd met die mens.

Daar is ook ander redes waarom inkomste nie as 'n geskikte maatstaf beskou word nie. Volgens die lewensiklusmodel (kyk afdelings 4.2 en 4.3) is 'n lae jaarlikse inkomste nie noodwendig 'n gepaste aanduiding van die ekonomiese welstand van individue nie. Studente se inkomste is byvoorbeeld gewoonlik laag, terwyl hulle inkomste oor hul lewensiklus beskou weer gewoonlik relatief hoog is. Bates (rykdom) moet volgens die lewensiklusmodel saam met inkomste in berekening geneem word wanneer die ekonomiese welstand van 'n individu bepaal word (Cullinan 1991: 195). Die middeletoets, wat die ekonomiese welstand van individue probeer bepaal, kry in die volgende afdeling aandag.

Drie ander metodes waarvolgens die welstand van individue gemeet kan word, is deur middel van begrotingstudies, begrotingsaandeel en ontberingsindekse (McClements 1978: 52-53). Die **begrotingstudie-metode** word gedoen met behulp van opnames van 'n werkersklasfamilie se uitgawes aan noodsaaklikhede soos behuising, voedsel, brandstof en klere, terwyl voorsiening ook vir 'n sekere mate van vermorsing en die aankoop van ander goedere gemaak word (McClements 1978: 52). Diegene wie se verdienste onder die minimum vlak val, word dan as arm geklassifiseer. Die Buro vir Marknavorsing van Unisa en die Instituut vir Beplanningsnavorsing van die UPE gebruik hierdie metode om die minimum bestaanspeil van individue in stedelike (en soms landelike gebiede) in die verskillende streke van Suid-Afrika te bereken. Soos vroeër vermeld, is een probleem van die minimum bestaanspeil van die Buro vir Marknavorsing dat duisende mense dit in Suid-Afrika regkry om onderkant dié bestaanspeil te oorleef, wat daarop dui dat hierdie maatstaf te ruim kan wees (kyk afdeling 13.2.2.(a)).

Die **begrotingsaandeel-metode** beklemtoon die rol van voedsel in die begroting van individue. Die aandeel van inkomme wat aan voedsel bestee word, is volgens hierdie benadering 'n goeie aanduiding van armoede⁶ (McClements 1978: 53), want armes bestee gewoonlik 'n baie groter persentasie van hul inkomme aan voedsel as hoër-inkomstegroepe. Die **ontberings-indeksmetode** is veral gewild by persone wat armoede as 'n relatiewe konsep beskou en verwys na die verskynsel dat "luxuries become comforts, comforts become necessities" (McClements 1978: 53). Volgens hierdie benadering is die lewenskoste nie die koste van 'n sekere kombinasie van goedere en dienste nie, maar die koste van deelname aan die sosiale bestel (McClements 1978: 53), of anders gestel, die koste daaraan verbonde om 'n "volwaardige" lid van 'n gemeenskap te wees. Indien alle "volwaardige" lede 'n motor besit, moet armes ook 'n motor besit om "volwaardige" lede van die gemeenskap te word. Hierdie benadering is ook meer geskik vir omstandighede in ontwikkelde lande.

6. Sommige navorsers (bv. Seneca & Taussig 1971) argumenteer dat ander noodsaaklikhede soos voedsel, behuising, klerasie en vervoer ook in berekening geneem moet word.

Die minimum bestaanspeil of begrotingstudie-metode kan met vrug in ontwikkelende lande gebruik word, hoewel dit die gebruik van 'n relatief duur middeletoets impliseer. As gevolg van die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op die ekonomiese gedrag van individue sal die minimum bestaanspeil wat gebruik word om armes te identifiseer so na as moontlik aan die werklike minimum bestaanspeil moet wees, dit wil sê dit moet die peil aantoon wat net bokant die vlak lê waarop mense sal kreppeer. Die begrotingsaandeel- en begrotingstudie-metodes gaan gewoonlik met hoë administratiewe koste gepaard, want elke individu se inkomste of verbruikspatrone sal afsonderlik ondersoek moet word. Soos vroeër aangetoon, is armoedeverligting egter nie die enigste doelwit van bestaansbeveiliging nie. Ander maatstawwe vir teikenstelling kan in sulke gevalle geïdentifiseer word.

5.6 METODES VAN TEIKENSTELLING

In hierdie afdeling word kortliks na enkele metodes van teikenstelling gekyk. Drie kategorieë van teikenstelling word bespreek: individuele waarderingsmeganismes, teikenstelling volgens ander eienskappe deur middel van 'n "gemagtigde" middeletoets, en self-teikenstellingmeganismes (*self-targeting mechanisms*) (Grosh 1994). In deel II sal gekyk word na die ervaring van ander lande op die terrein van teikenstelling.

5.6.1 Individuele waarderingsmeganismes

Individuele waarderingsmeganismes (d.w.s. meganismes wat die omstandighede van die individu probeer waardeer) wat vir teikenstelling gebruik word, word dikwels as onprakties afgemaak, vanweë die koste en organisatoriese, administratiewe en logistiese vernuf wat dit vereis (Grosh 1994: 59). Hierdie meganismes mag egter in sekere gevalle die doeltreffendste manier van teikenstelling wees. Verskeie metodes van individuele teikenstelling word aangetref. Vervolgens word na die middeletoets en evaluering deur maatskaplike werkers gekyk.

(a) *Die middeletoets*

Die middeletoets word redelik algemeen gebruik, ook in Suid-Afrika (kyk afdeling 13.3.5), om die teikengroep te identifiseer. Die middeletoets vereis dat 'n opgawe van die inkomste en bates van individue gemaak word, sodat vasgestel kan word of individue oor 'n minimum vlak van inkomste en bates beskik al dan nie. Is dit nie die geval nie, kwalifiseer individue vir die voordele van maatskaplike bystandsprogramme. 'n "Ware" middeletoets berus volgens Grosh (1994: 60) slegs op inkomste en rykdom (bates). Die middeletoets lewer egter talle probleme op. Nie net moet inligting oor elke huishouding ingewin word nie, maar is daar ook probleme om inkomste te definieer. Alle inkomste, ook dié wat in die informele sektor verdien word, behoort

in berekening geneem te word. Die data moet ook aangepas word vir seisoenale fluktuasies of onreëlmatighede in die vloeï van inkomste en vir plaaslike prysskommelings. Verder is daar ook vir individue 'n aansporing om te lieg, omdat dit moeilik is om die inligting wat hulle verskaf, te verifieer. Die middeletoets is veral geskik vir ontwikkelde lande, waar inligting gewoonlik meer geredelik beskikbaar is, omdat die meeste inwoners salarisse ontvang en by die belastinggaarder geregistreer is (Grosh 1994: 60).

Titmuss (1979: 120) wys daarop dat 'n middeletoets fundamentele aangeleenthede rakende morele waardes en billikheid aanraak wat nie geïgnoreer moet word nie, soos byvoorbeeld:

- Moet 'n man en vrou wat saamwoon finansiële bo getroudes bevoordeel word?
- Behoort mans wat nie werk nie beter af te wees as mans wat wel werk?
- Moet diegene met inkomste waarvoor hulle nie self gewerk het nie bevoordeel word bo individue wat self 'n verdienste genereer?
- Moet diegene wat spaar benadeel word in vergelyking met dié wat nie spaar nie?
- Moet vrouens aangemoedig word om te werk of gestraf word indien hulle wel werk?
- Moet gesinne aangemoedig of ontmoedig word om bejaardes tuis te versorg?
- Moet middeletoetse kapitale bates, huiseienaarskap, diskresionêre trusts, versekeringspolisse, voordele, belastingvrye enkelbedrae, aandelopsies en soortgelyke aangeleenthede ignoreer?

Die bogenoemde vrae illustreer in watter mate die middeletoets die maatskaplike karakter kan aantast en billikheid kan ondermyn indien dit nie met omsigtigheid hanteer word nie.

(b) *Evaluering deur maatskaplike werkers*

'n Ander metode is om maatskaplike werkers te gebruik om onderhoude te voer met individue wat vir sekere voordele in aanmerking wil kom. Op grond van hierdie onderhoud word dan besluit of individue vir voordele kwalifiseer al dan nie. Die subjektiewe evaluering van die maatskaplike werker en nie 'n vooraf bepaalde formule nie bepaal dus of individue op voordele geregtig is, of soos Burman en Barratt (1993: 47) die benadering in Suid-Afrika verduidelik:

(t)he social worker visits the family, reports on the home circumstances, and may make recommendations about whether or not a grant should be awarded in a particular case, and why. The social worker may even feel that ultimately a particular family is better off without a grant.

Inligting oor die indiensnemingstatus, beroep, opvoeding en geslag van die hoof van die huis (en somtyds sy of haar inkomste), die ouderdom, geslag en beroep van ander gesinslede word gewoonlik ingesamel. Die inligting wat versamel word, stem grootliks ooreen met dié van die middeletoets. Die een groot verskil is egter die subjektiewe aard van hierdie benadering. Subjektiwiteit hoef egter nie noodwendig negatief te wees nie, want maatskaplike werkers kan

dalk tot 'n meer gepaste slotsom kom as 'n objektiewe middeletoets. Dit is egter ook moontlik dat verskillende maatskaplike werkers verskillende beslissings kan vel, wat die stelsel onregverdig maak en 'n negatiewe beeld aan die stelsel kan besorg (Grosh 1994: 74). Evaluering deur maatskaplike werkers wat hul eie diskresie gebruik, skep boonop ruimte vir korrupsie (bv. deur omkopery).

5.6.2 'n "Gemagtigde" middeletoets

'n "Gemagtigde" (*proxy*) middeletoets verwys na die gebruik van ander kriteria as die inkomste van huishoudings om vas te stel wie vir voordele kwalifiseer. Een rede waarom hierdie benadering gevolg word, is die hoë koste verbonde aan die middeletoets, want dit is

(o)ne way of overcoming these costs, particularly in developing countries, ... to differentiate the population by easily observable indicators that are correlated with the unobservable characteristic of interest (Kanbur et al 1994: 206).

Sleutelaanwysers soos byvoorbeeld die geslag van die hoof van die huishouding of die voedingstatus word gebruik om te bepaal wie vir voordele kwalifiseer. Verder kan sleutelaanwysers ook as 'n aanduiding dien van die vlakke waarop voordele gelewer moet word. Die eienskappe wat gekies word, moet egter opgeweeg word teen die akkuraatheid waarmee dit inkomste of armoede voorspel. Hierdie eienskappe moet dus korreleer met lae inkomste, want soos vroeër getoon, is dit moeilik om inkomste te meet en verifieer. 'n Voordeel van dié benadering is dat dit minder disinsentiewe vir werk behoort te veroorsaak (Grosh 1994: 78-79), omdat inkomste nie die enigste maatstaf vir deelname aan programme is nie. In afdeling 5.4.3 is verwys na die tendens in ontwikkelende lande om sekere goedere te subsidieer wat grootliks deur armes verbruik word (Kanbur et al 1994: 191).

Hierbo is aangetoon dat die **geslag van die hoof van die huishouding** soms gebruik word om die teikengroep te identifiseer. Die rede hiervoor is dat huishoudings met 'n vrou aan die hoof gewoonlik oor 'n laer inkomste beskik as huishoudings met 'n man aan die hoof (Grosh 1994: 83), en hierdie huishoudings is gevolglik van die kwesbaarste in die samelewing. Hierdie benadering het egter sekere beperkings:

- Die korrelasie tussen armoede en huishoudings met 'n vrou aan die hoof is nie altyd sterk nie.
- Soms word probleme ondervind om vas te stel wie die hoof van 'n huisgesin is en of sy enkellopend is.
- Dit impliseer dat arm huishoudings met 'n man aan die hoof nie op voordele geregtig is nie (Grosh 1994: 84-85).
- Dit kan ook 'n negatiewe invloed op die gesinstruktuur hê, deurdat dit egskeding en saamwoon kan aanmoedig.

Ouderdom is 'n verdere voorbeeld van teikenstelling volgens sleutelaanwysers, want op hierdie wyse kan dié individue wat in die mees kwesbare fases van die lewensiklus verkeer, byvoorbeeld babas en bejaardes, bereik word (Pfeffermann & Griffin 1989: 6). 'n Ander voorbeeld is teikenstelling volgens **grondbesit**. Hiervolgens kan mense wat nie grond besit nie byvoorbeeld vir kontantoordragte of voedselhulp in aanmerking kom (Ravallion & Sen 1994: 1), want mense sonder grond is gewoonlik arm. In Suidelike Asië bestaan daar byvoorbeeld 'n negatiewe korrelasie tussen grondbesit en armoede. Gemeenskaplike grondbesit maak hierdie kriterium egter minder geskik. Volgens Ravallion (1990: 20) het teikenstelling volgens grondbesit in Bangladesj egter nie bemoedigende resultate opgelewer nie en hy kom tot die gevolgtrekking dat

(o)ne clearly cannot expect to eliminate poverty in this way, even with the most generous assumptions about what sort of income distributions across land-holding classes are politically feasible. Indeed, even with complete control over the distribution of income across 10 landholding classes in Bangladesh, the maximum reduction in the aggregate severity of poverty which is attainable this way is no more than one could obtain by an untargeted lump-sum gain to all households equivalent to about one tenth of GDP (Ravallion 1989, aangehaal deur Ravallion 1990: 20).

Daar is egter ook ander faktore aanwesig wat die impak op armoedeverligting van teikenstelling volgens grondbesit kan benadeel, soos aansporingsbeperkinge (waarvolgens grondbesitters hulle gedrag verander om voordele te bekom) en politieke beperkinge (waarvolgens grondbesitters die beleid deur middel van politieke middele ondermyn) (Ravallion & Sen 1994: 22).

Voedingstatus of -risiko hoef nie net gebruik te word om voedselprogramme te teiken nie, maar ook vir ander programme, omdat dit 'n objektiewe aanwyser is wat sterk met armoede korreleer (Grosh 1994: 85). Hierdie benadering het egter die volgende tekortkominge:

- Dit maak nie sin om te wag totdat kinders ondervoed is alvorens hulp verleen word nie.
- Die groei en ontwikkeling van alle kinders word gewoonlik nie gemonitor nie, veral nie dié in agtergeblewe gebiede nie (Grosh 1994: 85).

Geografiese teikenstelling maak dit moontlik om voordele aan alle persone in een of ander gebied te verskaf (Grosh 1994: 95). So is die een gemeenskaplike eienskap van armoede in Latyns-Amerikaanse lande dat dit in landelike gebiede gekonsentreer is (Pfeffermann & Griffin 1989: 4). Volgens Ravallion (1990: 19) is dit algemeen dat daar beduidende verskille in die lewenstandaarde tussen verskillende streke in ontwikkelende lande is en agtergeblewe gebiede kan gewoonlik maklik geïdentifiseer word. Die plek waar individue woon kan dus 'n nuttige aanwyser van armoede wees (Ravallion 1990: 19). Dit is ook in Suid-Afrika die geval.

Geografiese teikenstelling vereis dus dat 'n groep/gebied geëvalueer word in plaas daarvan dat persone individueel ondersoek word (Grosh 1994: 95). Die vernaamste voordeel van geografiese teikenstelling is die eenvoud daarvan (Grosh 1994: 96). Verder is hierdie tipe teikenstelling ook nie duur nie. Geografiese teikenstelling kan byvoorbeeld volgens provinsiale, munisipale, dorps-, voorstads- of skoolgrense gedoen word (Grosh 1994: 98-103). Volgens 'n studie van Bakker en Grosh (aangehaal deur Grosh 1994: 96) moet geografiese teikenstelling liefers in die hande van laer owerheidsvlakke gelaat word, want hulle is gewoonlik meer op hoogte van die behoeftes van spesifieke gebiede. 'n Voorbeeld van geografiese teikenstelling is rantsoenwinkels wat in Indië, Pakistan en Brasilië in sekere streke gebruik word (Mateus 1983: 13). Van die probleme wat met geografiese teikenstelling ondervind word, is:

- dat dit onakkuraat is, want arm mense kom ook in ryker gebiede voor en omgekeerd
- dat dit deur politici gemanipuleer kan word - politici mag teen programme stem wat buite hul kiesafdelings of ondersteuningsgroep val (Grosh 95-96)
- dat dit, soos vroeër vermeld, geografiese mobiliteit kan aanmoedig, omdat dit individue kan aanspoor om na gebiede te beweeg waar bestaansbeveiligingsvoordele gelewer word.

Spesifieke programme kan ook vir teikenstelling gebruik word. Veral programme met sekere eienskappe wat laer-inkomstegroepe bevoordeel, soos primêre gesondheidsorg en primêre onderwys, is vir hierdie benadering geskik. Studies in Colombië het getoon dat die implisiete subsidies in maatskaplike dienste soos primêre gesondheidsorg en primêre onderwys veral suksesvol is om die herverdeling van bronne in die ekonomie te bewerkstellig (McGreevey 1990: 12). Teikenstelling deur middel van die **subsidiëring van sekere kommoditeite** wat veral deur armes verbruik word, sluit hierby aan en is 'n gewilde opsie in ontwikkelende lande. So het Suid-Afrika tot in die helfte van die tagtigerjare byvoorbeeld 'n brood- en mielieprysubsidie gehad (kyk afdeling 13.2.3).

5.6.3 Self-teikenstellingsmeganismes

Self-teikenstelling is 'n verdere opsie vir die owerheid. Hiervolgens besluit individue self oor deelname, gewoonlik op die basis van hul sensitiwiteit vir die koste daarvan of die aantreklikheid van die goedere en dienste wat aangebied word (Pfeffermann & Griffin 1989: 7). Formele teikenstelling is dus in hierdie geval nie nodig nie, want nie-armes kan self besluit om vanweë die stigma wat aan programme kleef, die tyd wat dit byvoorbeeld neem om in rye te staan en die tipe produk wat ter sprake is (bv. minderwaardige goedere), nie die voordele van programme op te neem nie (Grosh 1994: 111). Armes kan dit egter nie bekostig om vir bogenoemde redes nie aan programme deel te neem nie en gevolglik vind self-teikenstelling plaas. Self-teikenstelling kan byvoorbeeld bestaan uit:

subsidizing "inferior goods", i.e. goods that have a negative or very low income elasticity, and that can figure high in the budget of the poor (Mateus 1983: 13-14).

Spesiale werkskeppingsprogramme is 'n verdere voorbeeld waar self-teikenstelling suksesvol toegepas kan word deur 'n lae loon te betaal. Deelname deur individue sal van hulle **reserweloonkoers** afhang. Slegs diegene van wie die reserweloonkoers laer is as die loon wat aangebied word behoort aan sulke programme deel te neem (Ravallion 1990: 12). Dit is egter nie *a priori* moontlik om vas te stel of sulke programme wel armes sal bereik nie, want sommige armes mag onwillig wees om deel te neem vanweë die stigma wat aan programme kan kleef, terwyl ander weer as gevolg van fisiese gebreke nie kan deelneem nie (Ravallion 1990: 13). Volgens Ravallion (1990: 44) kan aansporings in die bestaansbeveiligingstelsel ingebou word om deelname deur armes aan te moedig en deelname deur nie-armes te ontmoedig. Een so 'n aansporing is 'n werk-vereiste waarvolgens individue sekere werk moet verrig om vir voordele te kwalifiseer (kyk afdeling 8.4.7). Op die wyse kan self-teikenstelling aangemoedig word en kan teikenstelling deur ander aanwysers aangevul of heeltemal vervang word (Ravallion 1990: 44).

5.7 DIE METING VAN DIE DOELTREFFENDHEID VAN TEIKENSTELLING

Die doeltreffendheid van teikenstelling kan met behulp van die armoedegaping gemeet word. Eenvoudig gestel is die armoedegaping die verskil tussen die armoedelyn (minimum bestaanspeil) en die inkomste van individue wie se inkomste onder hierdie lyn lê. Die mate waarin bestaansbeveiligingsprogramme die armoedegaping vernou, is 'n aanduiding van die sukses van teikenstelling (Beckerman 1979: 263-267). Een van die voordele van hierdie benadering bo die gewone benadering wat slegs die koppe van armes tel, is volgens Beckerman (1979: 204) dat dit sal toon wanneer oordragte vanaf individue onder die armoedelyn na individue bokant die armoedelyn gemaak word.

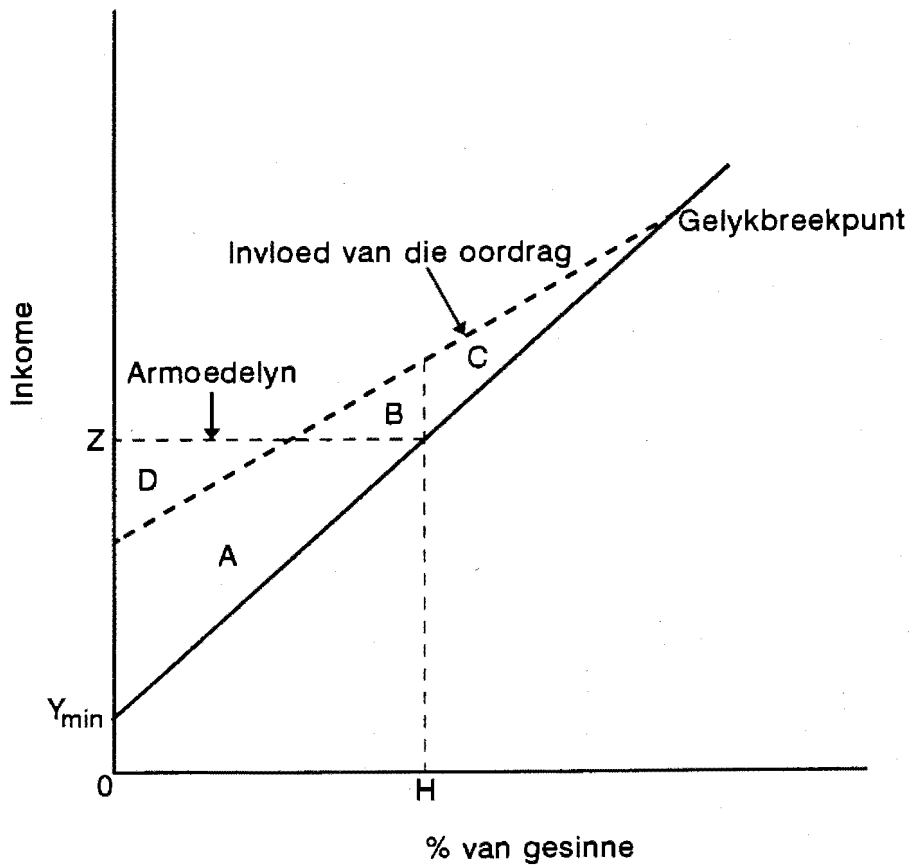
Twee benaderings word gebruik om die doeltreffendheid van armoedevermindering te meet. Een benadering beklemtoon vertikale doeltreffendheid, terwyl die ander weer horisontale doeltreffendheid beklemtoon.⁷ Die twee benaderings om die doeltreffendheid van armoedeverligting te meet word met behulp van figuur 5.1 bespreek. Alle gesinne word volgens toenemende inkomste op die horisontale-as gerangskik, terwyl die vertikale-as inkomste aantoon. Die soliede lyn toon die inkomste wat met elke persentasie van die bevolking ooreenstem, dit beteken dat vir elke persentasie van die bevolking die hoogste inkomste afgelees kan word. Die laagste inkomste is gelykstaande aan y_{\min} ⁸ (Atkinson 1993: 7). In figuur 5.1 verteenwoordig z die armoedelyn, sodat die verskil tussen die soliede lyn en z die individuele armoedegaping van elke

7. Soos vroeër aangetoon is (kyk afdeling 5.2), meet vertikale doeltreffendheid of die **regte persone** (behoeftiges) bereik word, terwyl horisontale doeltreffendheid meet of **alle persone** (behoeftiges) bereik word.

8. Die aanname word gemaak dat die verdeling sodanig is dat die soliede lyn 'n reguit lyn is (Atkinson 1993: 8).

gesin met 'n inkomste laer as die armoedelyn toon, terwyl die hele area (D plus A) die totale armoedegaping verteenwoordig.

FIGUUR 5.1



In figuur 5.1 verteenwoordig die soliede lyn die situasie voor oordragte en die gespikkelde lyn die kumulatiewe verdeling na oordragte (Atkinson 1993: 8). Alle gesinne tot by die gelykbreekpunt is ná oordragte beter daaraan toe.⁹ Die vermindering in die armoedegaping is A. Die armoede-verminderingdoeltreffendheid van die oordragte word deur Beckerman (1979) gemeet as die area A uitgedruk as persentasie van die totale oordragte (d.w.s. $A + B + C$). Doeltreffendheid skiet tekort in die mate wat oordragte nie-armes toeval (area C) en "oormatige" oordragte armes toeval (area B, d.w.s. oordragte wat armes bokant die armoedelyn uitlig). Hierdie benadering beklemtoon vertikale doeltreffendheid, want dit probeer bepaal in watter mate die voordele van bestaansbeveiliging wel die teikengroep bereik. Volgens 'n berekening van Beckerman (1979) waarin hy hierdie metode vir totale besteding aan bestaansbeveiliging vir vier

9. Die finansiering van die oordragte word egter hier buite rekening gelaat.

lande in die jare sewentig gebruik het, was die koerse vir Australië 56 persent, Brittanje 49 persent, Noorweë 44 persent en België 8 persent (Atkinson 1993: 9).

'n Program wat goed vaar met betrekking tot armoede-vermindering kan egter steeds met hoë vlakke van armoede gepaard gaan, want hierdie kriterium fokus hoofsaaklik op die doeltreffende aanwending van bronne en is meer besorg of daar lekkasies na hoër-inkomstegroepe plaasvind, as wat dit op die uitskakeling van armoede gerig is. Dit is om hierdie rede dat Weisbrod (1969) die konsep horisontale doeltreffendheid ontwikkel het (Atkinson 1993: 9). Weisbrod (1969: 125) definieer horisontale doeltreffendheid as "the ratio of benefits going to the target group to the total benefits 'needed' by that group" (my beklemtoning). Volgens hierdie benadering word die gedeelte van oordragte wat die armoedegaping verklein as persentasie van die totale armoedegaping uitgedruk, dit wil sê A as persentasie van A + D (kyk figuur 5.1). Volgens 'n berekening van Beckerman (aangehaal deur Atkinson 1993: 10), wat hierdie metode gebruik het vir dieselfde lande wat in die vorige paragraaf genoem is, was die koerse 74 persent vir Australië, 92 persent vir Noorweë, 96 persent vir Brittanje en 99 persent vir België. Soos Atkinson (1993: 10) tereg opmerk:

(t)his gives a rather different picture, in part because of differences in the total level of spending, from the measures of vertical efficiency ... where Australia scored best and Belgium worst.

Interessant van hierdie benaderings is dat dit ook 'n aanduiding gee van die tipe bestaans-beveiligingstelsel en die omvang van armoede in lande. So maak oordragte aan armes in België wat individue tot by die armoedelyn neem, slegs 8 persent van die totale oordragte uit, terwyl dit volgens die horisontale doeltreffendheidsmaatstaf armoede met 99 persent verminder, wat daarop dui dat 'n groot deel van die voordele van bestaansbeveiliging in België hoër-inkomstegroepe toeval (d.w.s. C in figuur 5.1 is groot). 'n Ander moontlikheid is dat sommige armes hoog bo die armoedelyn uitgelig word (d.w.s. B in figuur 5.1 is groot). Dit moet egter nie uit die oog verloor word nie dat daar nie 'n volmaakte metode van teikenstelling is nie. In afdeling 5.2 is aangedui dat vertikale en horisontale doeltreffendheid gewoonlik teenoor mekaar afgeruil moet word. Die beklemtoning van eersgenoemde kan tot uitsluitingsfoute lei, terwyl die beklemtoning van laasgenoemde weer insluitingsfoute tot gevolg kan hê.

Opneemkoerse of deelnemingskoerse aan programme is 'n verdere maatstaf om die sukses van programme te meet, want die trefwydte van programme mag uitstekend wees, terwyl die deelnemingskoerse onaanvaarbaar laag is (Grosh 1994: 19). 'n Metode wat prioritisering moontlik maak en op meting geskoei is, poog om die trefwydte (*incidence*) van verskillende programme met mekaar te vergelyk, sodat die doeltreffendste program vanuit 'n teikenstellings-oogpunt gekies kan word (Grosh 1994: 17). Al die bogenoemde benaderings veronderstel egter

dat die owerheid oor voldoende inligting beskik of dit kan bekom om die betrokke ontledings te kan doen.

Dit is ook belangrik om daarop te let dat teikenstelling net een faset van 'n doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel is, want doeltreffende teikenstelling beteken nie noodwendig dat programme aan hul doelwitte voldoen nie (Grosh 1994: 7). Soos aangedui in afdeling 2.2.3, is armoedeverligting slegs een van die doelwitte van bestaansbeveiliging. 'n Voedingsprogram vir kinders kan byvoorbeeld die regte kinders identifiseer, maar hulle van te duur voedsel of te min kalorieë voorsien, wat uiteraard ook ondoeltreffend is (Grosh 1994: 7). Ondanks die gebreke van teikenstelling bly dit 'n metode waarvolgens die koste van programme verminder kan word en vertikale en horisontale doeltreffendheid bevorder kan word.

5.8 AANSPORINGS VIR AMPTENARE

Soms word sekere aansporings gebruik om amptenare aan te moedig om die stelsel te verbeter. Hulle kan byvoorbeeld verhogings of bonusse kry indien die koste van programme verlaag word of op sekere vlakke gehandhaaf word, of andersins kan die beloning gerig word op die mate waarin die teikengroep bereik word. Word eersgenoemde gebruik, bestaan die gevaar dat amptenare doelbewus die voordele van die teikengroep kan weerhou, sodat geld bespaar kan word, wat uiteraard heeltemal teen die gees van bestaansbeveiliging en teikenstelling is (Ahmad 1991: 124). Word amptenare beloon indien die teikengroep bereik word, bestaan die gevaar weer dat amptenare individue by programme sal betrek wat nie op voordele geregtig is nie, sodat die syfers goed kan vertoon. Inligting gebaseer op ewekansige steekproewe kan egter albei hierdie probleme aanspreek, want dit kan 'n goeie aanduiding van die sukses van programme gee. Aansporings vir amptenare moet met omsigtigheid gekies word, sodat dit nie teenproduktief is nie.

5.9 DIE ROL VAN TEIKENSTELLING

Hoewel teikenstelling doeltreffendheid en billikheid in die bestaansbeveiligingstelsel kan bevorder, moet daarteen gewaak word dat die voordele van teikenstelling oorbeklemtoon word. So waarsku die Wêreldbank (1990: 4) "experience since the 1970s shows ... that reaching the poor with targeted programs can be difficult." Atkinson (1993: 2) wys ook daarop dat hoewel teikenstelling tans polities in die mode is, omdat dit beskou word as die antwoord vir owerheidsbestedingsprobleme met betrekking tot bestaansbeveiliging, dit met omsigtigheid hanteer moet word. Besley en Kanbur (1990: 2) waarsku dan ook dat teikenstelling nie as die oplossing vir owerheidsbestedingsprobleme gesien moet word nie. Die opvatting dat verbeterde teikenstelling tot groter armoedeverligting en laer owerheidsbesteding sal lei, is waarskynlik nie

baie realisties nie. Burgess en Stern (1991: 64) waarsku ook dat 'n oormatige beklemtoning van teikenstelling gevaarlik kan wees, want "(i)t may divert our attention from the need to reach all those in need." Desnieteenstaande bly teikenstelling 'n nuttige instrument om te verseker dat die voordele hoofsaaklik die teikengroep bereik en kan dit verhoed dat die fiskale implikasies van bestaansbeveiligingsprogramme hand uit ruk.

5.10 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk het dit hoofsaaklik gegaan oor die rol van teikenstelling om die billikheid van die bestaansbeveiligingstelsel te bevorder. 'n Billike en doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel vereis dat die voordele van bestaansbeveiliging slegs (of hoofsaaklik) moet gaan na die persone wat volgens objektiewe kriteria daarop geregtig is. Teikenstelling kan meehelp om hierdie doelwit te bereik. Verskeie metodes van teikenstelling het in hierdie hoofstuk aandag gekry, soos die middeletoets, "gemagtigde" middeletoets en self-teikenstellingsmeganismes.

Die populariteit van teikenstelling in die politieke arena kan veral toegeskryf word aan die potensiaal van doeltreffende teikenstelling om die koste van bestaansbeveiliging te verminder. Deur teikenstelling word daar gepoog om te verseker dat voordele slegs die teikengroep bereik (vertikale doeltreffendheid) en dat almal in teikengroep voordele ontvang (horisontale doeltreffendheid). Volmaakte teikenstelling, as so iets moontlik is, is egter baie duur, onder meer vanweë die hoë administratiewe koste wat dit sal vereis. Verder word vertikale doeltreffendheid en horisontale doeltreffendheid in die praktyk ook gewoonlik teen mekaar afgeruil, want vertikale doeltreffendheid vereis dat **slegs** die teikengroep bereik word, wat daartoe kan lei dat sommige lede van die teikengroep uitgesluit word, terwyl horisontale doeltreffendheid vereis dat **die hele** teikengroep bereik word, wat weer daartoe kan lei dat nie-lede van die teikengroep ingesluit kan word. Verder het die meting van die doeltreffendheid van teikenstelling ook aandag gekry.

Behalwe vir die hoë administratiewe koste, kan teikenstelling ook die aanbod van arbeid nadelig beïnvloed (omdat die middeletoets dikwels 'n hoë grenskoers van belasting impliseer). Verder het teikenstelling ook politieke implikasies, want politici en sterk belangegroepes kan dit vir eie belang misbruik. Teikenstelling is dus nie, soos wat dikwels voorgelou word, die eenvoudige antwoord vir alle bestaansbeveiligingsprobleme nie. Tog kan dit meehelp om te verseker dat voordele veral tot die teikengroep beperk word en kan dit die fiskale druk van bestaansbeveiliging verminder.

HOOFSTUK 6

Die finansiering van bestaansbeveiliging

'It was as true', said Mr. Barkis, '... as taxes is. And nothing's truer than them.'

Charles Dickens, *David Copperfield*

6.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk kom die finansiering van bestaansbeveiliging ter sprake. Reeds in 1975 merk Mouton (1975: 71) op dat die finansiering van bestaansbeveiliging in Afrika (waar programme uiters beperk is) en ander lande onder druk verkeer, omdat die uitbreiding en verbetering van skemas al meer middele opeis, selfs in lande waar bestaansbeveiligingswetgewing reeds vir 'n geruime tyd nie noemenswaardig verander het nie. Hierdie situasie het oor die afgelope twee dekades in talle lande vererger, sodat daar selfs soms van 'n bestaansbeveiligingskrisis gepraat word (Thullen 1985: 149). Oor bestaansbeveiliging in Latyns-Amerikaanse lande merk Mesa-Lago (1986: 135) op dat "(i)n many countries the cost of social security is excessive compared with their economic capacity."

In baie lande is bestaansbeveiliging besig om al groter eise aan die skatkis te stel, onder meer as gevolg van rojale voordele en demografiese veranderings, terwyl die finansieringsbronne ook onder druk verkeer vanweë swakke ekonomiese vertonings, veral sedert die oliekrisis van 1973, wat minder ruimte vir groei in owerheidsbesteding gelaat het. In afdeling 3.3.3(f) is egter getoon dat 'n afswaai in die ekonomie noodwendig verhoogde besteding aan bestaansbeveiliging beteken, vanweë outomatiese stabilisasie en 'n groter behoefte aan ondersteuning deur bestaansbeveiliging. Veral ontwikkelende lande het relatief min finansieringsruimte vir bestaansbeveiliging as gevolg van die beperkinge van hul belastinginstrumente en die groot eise wat ander owerheidsuitgawes aan owerheidsinkomste stel (Burgess & Stern 1991: 62).

In hierdie hoofstuk kry die volgende sake aandag: die finansiering van maatskaplike versekering (wat die loonstaatbelasting en die finansiering van pensioene insluit), die finansiering van werkloosheidsversekering, die finansiering van maatskaplike bystand en kategorieese oordragte, belastinguitgawes, private finansiering en negatiewe inkomstebelasting. In deel II, waar die

soeklig val op die ervaring van ontwikkelde en ontwikkelende lande, word egter verder aandag aan die finansiering van bestaansbeveiliging gegee.

6.2 BELASTING EN HERVERDELING

6.2.1 Die afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid

'n Goeie belastingstelsel behoort onder andere aan billikheids- en doeltreffendheidsvereistes te voldoen. Die billikheidsbeginsel vereis dat individue belasting moet betaal volgens hul vermoë om te betaal (Musgrave 1985: 18-21). Die vermoë-om-te-betaal kriterium is dan ook die rasionaal vir progressiewe inkomstebelasting, want hoër-inkomstegroepe het uiteraard 'n groter vermoë om belasting te betaal as laer-inkomstegroepe. Die doeltreffendheidsbeginsel vereis dat die oormatige belastinglas (kyk afdeling 3.2.1(d)) van belasting tot 'n minimum beperk word. Doeltreffendheid vereis ook dat die belastingadministrasie nie 'n uitermatige las op belastingbetalers moet plaas nie, of soos Adam Smith dit in sy *An inquiry into the wealth of nations* (1776, vol II: 311, aangehaal deur Musgrave 1985: 25) stel:

every tax ought to be contrived as to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state.

Soos aangedui in afdeling 3.2.1(d), is enkelbedragbelasting en oordragte volgens die Neo-klasieke benadering die mees doeltreffende vorm van herverdeling. Indien inkome en rykdom belas word om herverdeling te bewerkstellig, kan daar egter nie aan die vereistes van hierdie benadering voldoen word nie. Gevolglik word daar gewoonlik van 'n afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid gepraat (Burgess & Stern 1991: 53). Hoë progressiewe inkomstebelasting-skale wat ontwerp is om billikheid te bevorder, kan tot 'n oormatige belastinglas lei indien dit die aanbod van arbeid negatief beïnvloed. Individue kan byvoorbeeld besluit om werk deur vrye tyd te vervang, hoewel dit nie noodwendig die geval sal wees nie (kyk afdeling 4.2). Browning en Johnson (1984: 175) wys daarop dat:

(i)ncome redistribution is not a socially costless endeavour because the policies required to accomplish it generally produce misallocations of resources.

Billikheids- en doeltreffendheidsvereistes moet dus in aanmerking geneem en waar nodig teen mekaar afgeruil word wanneer 'n geskikte metode vir die finansiering van bestaansbeveiliging ondersoek word.

6.2.2 Herverdeling deur middel van owerheidsinkomste of -uitgawes

Die ervaring die afgelope aantal jare in veral ontwikkelende lande dui daarop dat belasting dikwels nie die aangewese roete is om herverdeling of vertikale billikheid te bevorder nie. Rykes beskik gewoonlik oor die vermoë om hierdie belasting te vermy of te ontwyk. In ontwikkelende lande is die administrasie van die belastingstelsel dikwels gebrekkig en is die belastingbasis ook gewoonlik baie beperk. In sulke omstandighede kan dit beter wees om eerder die belastingbasis te verbreed en herverdelingsoogmerke deur middel van oordragte en ander owerheidsbestedingsprogramme te bewerkstellig - wat as 'n verdere argument kan dien waarom bestaans-beveiligingsprogramme belangrik is. So het die Wêreldbank (1988: 104) reeds bevind dat:

(e)fforts at fine-tuning the tax structure to achieve income redistribution objectives, however, are not likely to be successful in practise. Poverty alleviation can better be served through coordination with other policies, especially on the spending side of the budget.

Khalilzadeh-Shirazi en Shah (1991: xvii) wys ook daarop dat die herverdelingsrol van die belastingstelsel in ontwikkelende lande geleidelik minder beklemtoon word, vanweë die feit dat belastingontduiking so 'n hardnekkige probleem is. Hulle gaan voort en wys daarop dat

(v)ertical equity is increasingly being perceived as an elusive goal and therefore assigned a lower order of priority in tax reform. In pursuit of revenue enhancement, many countries are relying less on narrowly based trade taxes and are emphasizing broadly based consumption (hybrid value added) taxes (Khalilzadeh-Shirazi & Shah 1991: xvii).

Dit beteken egter nie noodwendig dat armes belas moet word nie. Volgens Bird (1992: 49) is die belastingroete ook nie die aangewese roete om billikeidsoogmerke te verwesenlik nie, want

(t)axation cannot make the poor richer. Even the complete removal of all taxes on the poorest members of society would not make them much better off, simply because of the small absolute amounts of income and tax involved.

Steenekamp (1994: 387) wys daarop dat belastinginkome (wat bestaan uit indirekte belastingsoos BTW, die brandstofheffing en aksynsbelasting) uit hierdie bron in die 1993/94 finansiële jaar in Suid-Afrika slegs sowat 1 persent van die hersiene totale begrote inkomste van die staat beloop het en dat dit ongeveer 10 persent van die inkome van armes uitgemaak het (Steenekamp 1994: 387). Indien armes van belasting vrygestel sou word behoort dit dus nie vir die skatkis groot implikasies te hê nie, terwyl die bestebare inkome van armes met ongeveer 10 persent kan toeneem.

Pogings van die owerheid om te verseker dat armes 'n minimum bestaanspeil bereik en handhaaf, kan dit dus onwenslik maak dat armes belas word, want belasting kan hierdie oogmerk ondergrawe. Daar kan ook geargumenteer word dat dit nie veel sin het om met die een hand te gee en met die ander te neem nie. Sou so 'n stap egter doeltreffendheid bevorder en die belastingbasis verbreed, terwyl owerheidsprogramme verseker dat armes 'n minimum bestaanspeil bereik, mag belasting op armes dalk nie so onaanneemlik wees nie. Dit vereis egter dat owerheidsprogramme wel doeltreffend is en die teikengroep bereik. Bird (1992: 50) wys daarop dat "(s)cepticism has grown as to the effectiveness of public expenditure policy in reaching the very poor." Die ervaring van ontwikkelende lande (kyk hoofstukke 8 en 9) toon juis dat bestaansbeveiligingsprogramme in ontwikkelende lande dikwels nie die teikengroep (die armste van die armes) bereik nie, terwyl hoër-inkomstegroepe vanweë hulle ekonomiese en politieke mag geneig is om voordele na hulself te allokeer. Indien armoedeverligting belangrik is maak dit dus nie sin om armes te belas nie. Die Wêreldbank (1991: 26) wys daarop dat die belastingstelsel so ontwerp kan word dat armes nie belas word nie. Die BTW teen nulkoerse in Suid-Afrika kan as 'n voorbeeld dien. Die uitsluiting van armes veroorsaak egter dikwels ander verwingings (kyk afdelings 13.2.3 en 13.2.6).

6.2.3 Belastingvestiging

Vanuit 'n billikheidsperspektief is dit ook belangrik dat die vestiging van belasting in aanmerking geneem moet word. Belastingvestiging verwys na die verskynsel dat die punt waar die owerheid belasting hef, die statutêre trefpunt, van die "finale" punt of ekonomiese trefpunt kan verskil (Musgrave 1985: 28). Hierdie verskynsel staan as belastingafwenteling bekend. Dit kan byvoorbeeld gebeur dat verbruikers (wat uiteraard ook laer-inkomstegroepe insluit) uiteindelik 'n belasting betaal wat op produsente gehef is, want produsente kan, afhangende van die prys-elasticiteite van vraag en aanbod, so 'n belasting in geheel of gedeeltelik deur middel van hoër pryse of laer lone na verbruikers of werknemers afwentel.

6.2.4 Bronne van finansiering

Die definisie van bestaansbeveiliging wat vir hierdie studie gebruik word (kyk afdeling 2.2.7) sluit beleidsmaatreëls soos maatskaplike versekering, maatskaplike bystand en kategorieese oordragte in. Die wyse waarop hierdie komponente van bestaansbeveiliging befonds word verskil gewoonlik, aangesien maatskaplike versekering gewoonlik deur middel van bydraes deur werkgewers en werknemers gefinansier word, terwyl maatskaplike bystand en kategorieese oordragte gewoonlik deur middel van algemene belastinginkomste gefinansier word. Dit is dan ook volgens Musgrave (1985: 190) die wyse waarop bestaansbeveiliging in die meeste Latyns-Amerikaanse lande befonds word. In die volgende afdelings val die soeklig op die finansiering

van maatskaplike versekering (veral die loonstaatbelasting, die finansiering van pensioene en die finansiering van werkloosheids- en ongevalversekering), maatskaplike bystand en kategorieese oordragte, belastinguitgawes en die negatiewe inkomstebelasting. Hierdie benadering word gevolg om die bespreking te vergemaklik, want hierdie vorme van finansiering is dikwels nie wedersyds uitsluitbaar nie.

6.3 DIE FINANSIERING VAN MAATSKAPLIKE VERSEKERING

Soos aangetoon in afdeling 2.2.4, bestaan maatskaplike versekering uit programme soos ouderdomspensioene, ongeschiktheidspensioene en pensioene vir oorlogsveterane, asook ongevalle- en werkloosheidsversekering (Mesa-Lago 1991: 1). Die finansiering van maatskaplike versekering geskied gewoonlik deur middel van heffings of belastinge wat op die inkomste van werknemers gehef word. Ook werkgewers word gewoonlik verplig om 'n persentasie van die loonstaat (werknemers se lone) aan bestaansbeveiliging oor te betaal. Hierdie las word gewoonlik gelykop tussen werknemers en werkgewers verdeel en staan as die loonstaatbelasting (*payroll tax*) bekend. Die ervaring van sommige Latyns-Amerikaanse lande (kyk hoofstukke 10 en 11) toon egter dat party lande die las nie meer verdeel nie, maar dit na óf werknemers óf werkgewers verskuif het. Daar is selfs gevalle waar die las na die staat verskuif het. Vervolgens kry veral die loonstaatbelasting en die finansiering van pensioene aandag.

6.3.1 Loonstaatbelasting

'n Loonstaatbelasting is 'n *ad valorem* belasting wat gewoonlik op die nominale salaris van individue gehef word en gedeeltelik deur die versekerde en sy werkgewer betaal word. In sommige gevalle is daar selfs 'n bydrae deur die staat (Mesa-Lago 1986: 141). Afhangende van die persentasie van die loonbydrae en die verdeling van inkomste volgens bron, betaal versekerde individue in Latyns-Amerikaanse lande volgens Mesa-Lago (1986: 141-142) minder as 'n derde van die bestaansbeveiligingsrekening. In hierdie geval kyk Mesa-Lago na die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging en tref hy nie 'n onderskeid tussen maatskaplike versekering en bystand nie. Dit maak nogal 'n verskil, aangesien laasgenoemde veral op behoeftiges gerig is en hulle nie oor die vermoë beskik om beduidende bydraes te maak nie.

Indien die belasting 'n vaste persentasie van nominale inkome uitmaak, is dit 'n proporsionele belasting. In verskeie Latyns-Amerikaanse lande word 'n eenvormige koers (*flat rate*) gebruik (Uthoff 1995: 49). Dit is moontlik om progressiwiteit in die stelsel in te bou deur die bydrae te laat toeneem soos inkomste toeneem, maar nie een van die lande wat by hierdie vergelykende studie ingesluit is doen dit nie. Intendeel, die meeste lande plaas 'n perk op die inkomste waarop die loonstaatbelasting betaal word (wat dit nog meer regressief maak). Die ervaring van

ontwikkelde en ontwikkelende lande toon dat verskeie lande die programme wat onder maatskaplike versekering ressorteer gebruik om herverdelingsoogmerke te verwesenlik. Veral die nasionale staatspensioenfondse word dikwels hiervoor aangewend (kyk deel II). 'n Bydrae deur die staat kan, afhangende van die wyse waarop dit gefinansier word, regressiwiteit in die stelsel in die hand werk (Mesa-Lago 1986: 142). Dit kan gebeur indien die staat 'n regressiewe belasting soos 'n algemene en eenvormige BTW gebruik om bestaansbeveiliging te finansier, want dit beteken dat lae-inkomegroepe ook help betaal aan bestaansbeveiliging. Aan die ander kant kan die staat ook progressiewe inkomstebelasting gebruik om bestaansbeveiliging te finansier. Hoewel daar in afdeling 6.2 egter geargumenteer is dat herverdelingsoogmerke in ontwikkelende lande nie soseer deur middel van die belastingbeleid bereik word nie, maar eerder deur die uitgawebeleid van die owerheid, beteken dit nie dat regressiewe belastings gehê moet word nie.

Dit beteken dat die invloed van 'n loonstaatbelasting op billikheid relevant is en dat die owerheid behoort te weet hoe 'n loonstaatbelasting doeltreffendheid en billikheid kan beïnvloed. Die invloed van 'n loonstaatbelasting op billikheid word deur die vestiging daarvan bepaal. Dit is egter inherent moeilik om presies vas te stel wie uiteindelik die las van hierdie belasting sal dra. Die partiële en algemene ewewigsbenaderings kom byvoorbeeld tot verskillende gevolgtrekkings.

Volgens MacKenzie (1988: 503-4) is 'n loonstaatbelasting tradisioneel as 'n billike manier beskou om bestaansbeveiliging te finansier, want:

it relates an individual's cost of participation in social security to the benefits he will receive in a manner analogous to the relationship between the value of premiums in a private pension plan and average benefits.

MacKenzie beklemtoon hier die voordeelbeginsel, aangesien die voordele wat individue sal ontvang met hul bydraes (belasting) verband hou. Maatskaplike versekering gaan juis daarvoor om aan werkers versekering of voordele teen sekere gebeurlikhede te verskaf indien hulle bydraes tot die stelsel gemaak het. Die voordeelbeginsel is ook gewoonlik die rasionaal vir gebruikersheffings. In afdeling 4.7 is ook verwys na 'n aanbeveling van die *Institute of Economic Affairs* (IEA) in Brittanje dat dienste nie gratis verskaf moet word nie. By implikasie beteken dit dat die voordeelbeginsel moet geld. Om aan te toon dat die voordeelbeginsel ook leemtes het, word gebruikersheffings kortliks bespreek.

Baie ekonome beskou gebruikerheffings instinkmatig as 'n aanvaarbare en doeltreffende wyse van finansiering, omdat diegene wat die voordele van owerheidsgoedere en -dienste ontvang, ook vir die betaling daarvan verantwoordelik gehou word. Gebruikersheffings is egter nie noodwendig altyd 'n doeltreffende benadering nie. Heald (1983: 99-101) gebruik die verbruikersurplusbenadering wat deur Dupuit (1844) ontwikkel is om aan te toon dat pryse nie in alle omstandig-

hede 'n doeltreffende allokasie tot gevolg het nie. Verandering of demping van pryse kan in sekere omstandighede allokasie-doeltreffendheid bevorder.¹ Ook vanuit 'n billikheids- of herverdelingsoogpunt is 'n oorbeklemtoning van die voordeelbeginsel nie wenslik nie. Volgens MacKenzie (1988: 504) berus die voordeelbeginsel ook op die voorveronderstelling dat die las van die belasting wel op die versekerde sal val.

Die belastingvestiging van 'n loonstaatbelasting hang onder meer af van die prys-elasticiteite van die aanbod van en die vraag na produksiefaktore, asook van die prys-elasticiteite op die goederemarkte. Indien die binnelandse vraag na vervaardigde goedere onelasties is, wat beteken dat verbruik nie veel deur die pryse van produkte beïnvloed word nie, kan die loonstaatbelasting gedeeltelik na die verbruikers van vervaardigde goedere afgewentel word (McGreevey 1990: 10). Musgrove (1985: 190) wys ook daarop dat in gevalle waar slegs 'n klein gedeelte van die bevolking op die voordele van bestaansbeveiliging geregtig is, die stelsel nog meer onbillik sal wees indien die belasting deur hoër pryse na ander groepe afgewentel word. Armes kan dus die belasting betaal wat in hoër pryse versteek is (McGreevey 1990: 10).

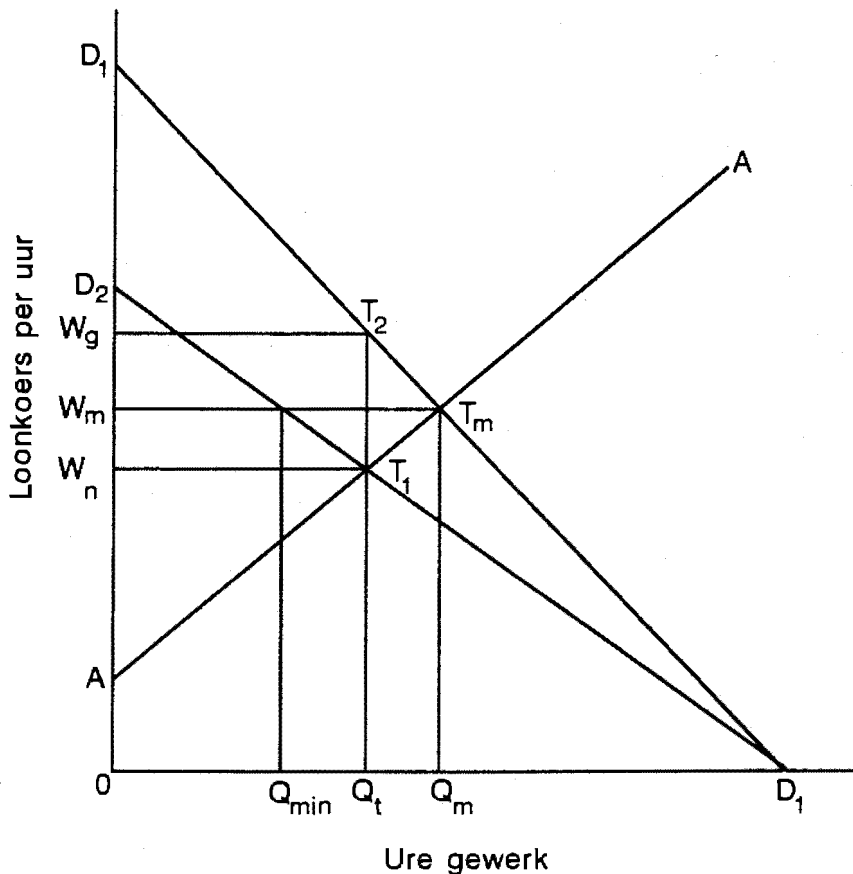
In die algemeen kan 'n loonstaatbelasting hoër pryse, laer reële lone of 'n laer opbrengs vir kapitaal beteken. Eersgenoemde twee beteken dat arbeid uiteindelik die las van die belasting sal dra (Musgrove 1985: 190). Belastingvestiging sal ook afhang van die werker se siening van 'n loonstaatbelasting - of dit as 'n suiwer belasting of as betaling vir 'n toekomstige voordeel beskou word (Musgrove 1985: 191). Dit is ook belangrik om daarop te let dat die afwenteling van 'n loonstaatbelasting van die politieke en ekonomiese mag van die versekerde groep afhang. Sterk vakbonde kan byvoorbeeld loonverhogings afdwing wat, afhangende van die prys-elasticiteite van vraag en aanbod, deur óf werkgewers óf verbruikers gedra sal word.

McGreevey (1990: 37) gebruik 'n parsieële ewewigsbenadering (kyk figuur 6.1) om aan te toon dat die belastinglas van 'n loonstaatbelasting in "normale" omstandighede bykans eweredig deur werkgewers en werknemers gedra sal word. In figuur 6.1 kom die markewewigspunt (T_m) tot stand waar die aanbod van arbeid (kromme AA), wat deur die voorkeure van werkers vir werk en vrye tyd bepaal word, en die vraag na arbeid (in die afwesigheid van belasting kromme D_1D_1), wat 'n funksie van die marginale produk van arbeid is, sny. Die ewewigsloon is W_m en die

1. Tolpaaie is 'n goeie voorbeeld van 'n gebruikersheffing en word deur Dupuit gebruik om te illustreer hoe gebruikersheffings ondoeltreffendheid kan bevorder. Volgens sy ontleding bevorder 'n tolpad ondoeltreffendheid, omdat dit die verbruikerssurplus verminder. Gebruikerheffings het tot gevolg dat die winsmaksimerende vlak van gebruik laer as die sosiale optimum sal wees. Afskaffing van die tol sal daartoe lei dat nie net die sosiale optimumvlak van verbruik bereik word nie, maar ook dat die verbruikerssurplus toeneem. Verder sal dit ook 'n reële besparing bewerkstellig, omdat die operasionele koste van die tolpad sal wegval. Ook ander kostes, soos tydverkwisting en die gebruik van ompaaie, sal wegval. Volgens Heald (1983: 101) is dit ook van toepassing op ander "public facilities which exhibit zero or very low marginal operating cost once the decision to provide the facility has been taken."

aantal ure gewerk gelykstaande aan Q_m . 'n Loonstaatbelasting is gewoonlik 'n *ad valorem* belasting en dus 'n sekere persentasie van die loon. Die heffing van 'n loonstaatbelasting het dus tot gevolg dat die vraag na arbeid afswaai (kromme D_2D_1). Die nuwe ewewigspunt is nou T_1 . Dit verteenwoordig 'n bruto loon van W_g en 'n netto loon van W_n per uur en die ure gewerk is gelykstaande aan Q_t (McGreevey 1990: 37). Werkgewers betaal die voorbelaste loon W_g , bestaansbeveiliging eis die gedeelte T_2T_1 (of $W_g W_n$) op, terwyl die loon wat die werknemer ontvang gelykstaande aan W_n is. Die werknemer grond sy besluite oor werk al dan nie op W_n en nie op W_g nie (McGreevey 1990: 38).

FIGUUR 6.1



Indien die aanbod van arbeid met betrekking tot die loon relatief onelasties is, kan aangeneem word dat die las van die loonstaatbelasting primêr op arbeid sal val. In figuur 6.1 is dit duidelik dat die belastinglas min of meer gelyk verdeel word tussen die werkgever en die werknemer. Nadat die belasting gehef is, betaal werkgewers 'n hoër loon W_g en werknemers ontvang 'n laer loon W_n . Solank as wat die belasting op arbeid gehef word, maak dit nie saak wie die statutêre

las van die belasting dra nie en sal die verdeling van die belastinglas met dié in figuur 6.1 ooreenstem. 'n Gedeelte van die las kan wel na verbruikers en kapitaal afgewentel word. Dit sal egter van die elasticiteite in hierdie markte afhang. In figuur 6.1 toon $W_n O Q_1 T_1$ die gedeelte van die lone wat werkers huis toe neem, terwyl $W_g W_n T_1 T_2$ die inkomste toon wat die bestaans-beveiligingstelsel toeval. Die driehoek $T_1 T_m T_2$ toon die oormatige las van die loonstaatbelasting aan. Die oormatige las spruit onder meer voort uit die feit dat 'n loonstaatbelasting 'n selektiewe belasting is, want slegs een produksiefaktor word belas. Afhangende van die mate waarin werkers die inkomste wat na die bestaansbeveiligingstelsel gaan in die vorm van voordele terugkry, behoort dit nie vir hulle 'n las te verteenwoordig nie. Indien die administratiewe koste van bestaansbeveiliging egter hoog is, of indien die bestaansbeveiligingstelsel aan werkers goedere en dienste lewer wat hulle nie wil hê nie, verteenwoordig dit egter wel 'n las vir werknemers (McGreevey 1990: 38).

McGreevey (1990: 38) wys egter daarop dat die volgende omstandighede in ontwikkelende lande 'n invloed op die ontleding kan hê:

- 'n Minimum loon op of bokant W_m , die markopruimingspunt, sal veroorsaak dat geen oormatige belastinglas tot stand kom nie, maar indiensneming sal egter dramaties tot Q_{min} afneem. In so 'n geval sal die werkgewer die volle las van die belasting dra, maar laer indiensneming kan ook as deel van die las beskou word.
- Die aanbod van arbeid kan meer prys-elasies wees indien laaggeskoolde werkers byvoorbeeld werkgeleenthede in die tradisionele of informele sektore kan vind. In hierdie geval behoort die werkgewer die grootste gedeelte van die las te dra.
- Indien werkers (vakbonde) en firmas oor monopolie magte beskik (vanweë markstruktuur, wetgewing, verkryging van lisensies, tariefbeskerming, ens.), kan 'n groot deel van die belasting na verbruikers afgewentel word (McGreevey 1990: 38-39).

Die gevolgtrekking van hierdie parsieële ewewigsbenadering is dus dat arbeid in 'n suiwer mededingende wêreld die grootste gedeelte van die loonstaatbelasting sal betaal indien die aanbod van arbeid onelasies is. In so 'n wêreld maak dit nie saak of die statutêre las op werkgewers of werknemers val nie; wat saak maak is dat dié belasting 'n funksie van lone is (McGreevey 1990: 39). Volgens 'n algemene ewewigsbenadering behoort die las van 'n algemene loonstaatbelasting, afhangende van die elasticiteit van substitusie tussen arbeid en kapitaal, ook op arbeid te val (Rosen 1992: 296-298).

'n Voordeel van 'n loonstaatbelasting is dat dit finansiële dissipline in die stelsel kan bevorder, want ongedisiplineerde uitbreiding van bestaansbeveiliging sal weerstand ontlok, omdat die belastinglas direk op die skouers van bydraers val (MacKenzie 1988: 506). Dit is egter slegs waar indien die belasting wel op bydraers vestig. 'n Tweede voordeel van 'n loonstaatbelasting is die administratiewe eenvoud daarvan (MacKenzie 1988: 504).

'n Nadeel van 'n loonstaatbelasting is dat dit arbeidskoste kan verhoog indien die belasting nie op werkers vestig nie (MacKenzie 1988: 504). Dit kan uiteraard negatiewe implikasies vir indiensneming inhou. Gegewe die behoefte aan werkgeleenthede in ontwikkelende lande, is die argument dikwels dat 'n belastingstelsel wat indiensnemingsgeoriënteerd is, nie 'n loonstaatbelasting moet insluit nie (Prest 1971, aangehaal deur Bird 1992: 15). Volgens Bird (1992: 26) is die loonstaatbelasting in ontwikkelende lande noodwendig 'n selektiewe belasting, want dit raak net sekere werkers in sekere nywerhede. Onder hierdie omstandighede:

so far as the effects of the payroll ... tax on employment are concerned, it makes little difference who ultimately pays the tax - workers, consumers, or capitalists. The result will unambiguously be to discourage the taxed modern sector relative to the untaxed traditional, labor-intensive part of the economy (Bird 1992: 16).

'n Loonstaatbelasting kan dus as gevolg van hierdie sektorale effek indiensneming in die formele sektor ontmoedig, terwyl dit indiensneming in die informele sektor aanmoedig, want al meer werkers sal 'n heenkome in die informele sektor soek.

'n Loonstaatbelasting kan ook die vervaardigingssektor aanspoor om na kapitaalintensiewe produksie te beweeg. Die loonstaatbelasting kan werkgewers en werknemers ook aanmoedig om die belasting deur middel van informele markte te vermy en verder kan dit ook pogings tot gevolg hê om mededinging (binnelands en buitelands) te probeer beperk, sodat die loonstaatbelasting na verbruikers afgewentel kan word. Hierdie effekte, plus die oormatige belastinglas en die reeds hoë belastingkoerse in sommige Latyns-Amerikaanse lande, kan volgens McGreevey (1990: 39) tot gevolg hê dat die belastinginkomste kan verhoog indien belastingkoerse verlaag sou word. Indien die las van 'n loonstaatbelasting nie op die werkers val nie, is daar volgens MacKenzie (1988: 505) geen rede waarom bestaansbeveiliging nie eerder deur middel van algemene belastinggefinansier moet word nie.

6.3.2 Die finansiering van pensioene

'n Loonstaatbelasting dien gewoonlik as bron van inkomste vir nasionale of staatspensioenskemas. Sterk nadruk word in die literatuur geplaas op die finansieringswyse van staatspensioene, want dit is op hierdie terrein dat talle lande tans groot probleme ondervind. Daar is reeds in afdeling 4.3.5 aangetoon dat owerhede gewoonlik 'n keuse tussen 'n ten-volle-befondste-, 'n gedeeltelik-befondste- en 'n nie-befondste-pensioenskema het.

'n Nasionale pensioenskema vereis 'n lang periode, vyftig of meer jaar, voordat dit wasdom bereik. Veral 'n nie-befondste-skema kan finansiële druk ondervind (kyk afdelings 4.3.1, 9.2.1 en 11.2.1) vanweë byvoorbeeld demografiese veranderings en ruim voordele. Hierdie druk kan

verlig word deur óf 'n bydraekoers wat beduidend hoër is as die werklike koste van die beloofde voordele vir finansiering te gebruik, óf die owerheid kan veral in die beginjare 'n groot subsidie betaal, wat deur middel van algemene belasting gefinansier word. Nie een van hierdie moontlikhede is egter maklik polities uitvoerbaar nie en gevolglik verkeer die stelsel meestal onder groot finansiële druk (Dilnot et al 1984: 13).

Volgens die maatskaplike versekeringsparadoks van Aaron (1966, aangehaal deur Raffelhüschen 1993: 105) word 'n ten-volle-befondste-pensioenskema bo 'n nie-befondste-skema verkies, want die finansiële posisie van laasgenoemde word deur die groeikoers van die bevolking (groeï in die bevolking beteken dat die aantal bydraers toeneem) en reële lone ('n toename in reële lone beteken dat individue as gevolg van vaste bydraekoerse groter bydraes maak) beïnvloed, terwyl 'n ten-volle-befondste-pensioenskema nie net deur hierdie twee faktore beïnvloed word nie, maar ook deur die opbrengskoers (gewoonlik 'n markverwante rente-opbrengs) wat die reserwefonds uit beleggings verdien. Die interne opbrengskoers van 'n ten-volle-befondste-pensioenskema, wat dus ook die opbrengskoers van beleggings insluit, is dus hoër as die ooreenstemmende koers vir 'n nie-befondste-skema (Raffelhüschen 1993: 105).

Soos aangetoon in afdeling 4.3.5, is een gevaar van 'n ten-volle-befondste-pensioenskema dat die owerheid in die versoeking kan kom om hierdie reserwes aan te wend om owerheidsbesteding te finansier en lae rente daarop te betaal. Op hierdie wyse word die reserwes dus geërodeer. 'n Ander gevaar is dat owerhede hierdie opgehoopte fondse verkeerdelik as groot surplusse of meevallers kan sien en die voordele van huidige pensioenarisse kan verhoog sonder dat die aktuariële implikasies hiervan in berekening geneem word. Die aanvanklike groot surplusse of opgehoopte fondse is juis 'n noodsaaklike vereiste as die pensioenskema toekomstige verpligtinge wil nakom. Verskeie lande het dus met 'n ten-volle-befondste-pensioenskema begin en later noodgedwonge na 'n nie-befondste-skema oorgeskakel, wat tans finansiële druk op die stelsel uitoefen (kyk deel II).

Met die inwerkingstelling van 'n nie-befondste-pensioenskema word die eerste geslag pensioenarisse ook gewoonlik bo toekomstige geslagte bevoordeel, want die bydraes tot die skema van hierdie geslag behoort aansienlik minder te wees as dié van toekomstige geslagte en verder behoort die voordele wat hulle ontvang ook beduidend hoër te wees as hul bydraes. Toekomstige geslagte moet dus vir hierdie "gratis ete" betaal (Raffelhüschen 1993: 106).

Hoewel Suid-Afrika nie tans oor 'n nasionale staatspensioenskema beskik waaraan alle werkers moet behoort nie (kyk afdeling 13.2.1(c)), is dit 'n terrein waaraan die owerheid in die toekoms na alle waarskynlikheid meer aandag sal moet gee. In hoofstukke 13 en 14 word hierdie saak weer aangeroer.

(a) Die verskil tussen private en staatspensioenskemas

In hierdie afdeling word daar op die onderskeid tussen 'n private pensioenfonds en 'n verpligte of staatspensioenskema gefokus. Eersgenoemde kom gewoonlik nie deur middel van wetgewing tot stand nie, maar word meestal wel deur wetgewing gereguleer. Die finansiering van 'n pensioenskema vind binne 'n sogenaamde gemeenskap van risiko's plaas op die basis van 'n "ewewigsvergelyking" (*equation of equilibrium*) tussen die bestaande middele op 'n sekere tydstip plus die verwagte waarde van toekomstige premies aan die een kant en die verwagte waarde van toekomstige voordele aan die ander kant. In 'n private pensioenfonds kom die ewewigsvergelyking tot stand in 'n geslote gemeenskap van risiko's wat uit die oorspronklike deelnemers bestaan, terwyl die staatspensioenskema vir 'n onbepaalde tydperk loop en uit huidige deelnemers en dié van toekomstige geslagte bestaan. In laasgenoemde geval word dan na 'n oop gemeenskap van risiko's verwys. In beginsel gebruik die meeste private pensioenfondse 'n ten-volle-befondste-benadering (dit word gewoonlik deur wetgewing afgedwing). Die ewewigsvergelyking in die oop gemeenskap van risiko's kan 'n meer buigbare metode van finansiering vereis, wat aangepas kan word by die spesifieke omstandighede wat in 'n land heers, asook die tipe pensioenskema wat geïmplementeer word (Thullen 1985: 150-151).

(b) Verdere nadele van 'n nie-befondste-pensioenskema

In afdeling 4.3.5 is die moontlike invloed van 'n ten-volle-befondste- en nie-befondste-pensioenskemas op besparing reeds bespreek. 'n Nie-befondste-pensioenskema kan net in 'n stabiele ekonomiese en demografiese omgewing goed werk. Lande met hoë inflasiekoerse vind dit byvoorbeeld moeilik om voordele en bydraes op bevredigende vlakke te hou. Sodra die demografie van 'n land verander, kan daar ook 'n toename in die afhanklikheidsverhouding van pensioenarisse tot die werkende bevolking wees, wat te wyte kan wees aan 'n toename in die lewensverwagting van individue, dalende geboortekoerse en die wasdom wat die stelsel reeds bereik het (Mackenzie 1988: 505). Hierdie omstandighede heers deesdae algemeen in ontwikkelde lande en volgens projeksies van Halter en Hemming (1987: 479) sal belastings vir die finansiering van bestaansbeveiliging in 2025 op aansienlik hoër vlakke as dié van 1980 moet wees indien die huidige vlakke van voordele gehandhaaf wil word. Sommige lande oorweeg dit dan ook om die ouderdom van aftrede te verhoog of die vlakke van pensioene te verlaag. Vir ontwikkelende lande met hulle relatiewe hoë geboortekoerse en jong bevolkings behoort die afhanklikheidskoerse van bejaardes nie in die afsienbare toekoms 'n besondere probleem te wees nie. In hierdie lande kan hoë werkloosheidskoerse egter die stelsel benadeel. In deel II sal meer aandag aan hierdie onderwerp gegee word.

6.3.3 Werkloosheids- en ongevalleversekering

Werkloosheids- en ongevalleversekering is in die meeste lande 'n belangrike onderdeel van maatskaplike versekering en word gewoonlik ook deur middel van 'n loonstaatbelasting gefinansier. Hierdie fondse is gewoonlik geormerk en vloei dikwels direk na 'n owerheidsinstelling of fonds wat die funksie van werkloosheids- of ongevalleversekering vervul. Dit word soms van die owerheid verwag om op 'n gereelde basis bydraes tot hierdie fondse te maak. Indien hierdie fondse onder finansiële druk kom, vanweë byvoorbeeld hoë werkloosheidskoerse, kan dit ook van die owerheid verwag word om addisionele bystand te verskaf. Die bydraes van die owerheid kom gewoonlik uit algemene belastinginkome. In afdelings 13.2.1(a) en (b) val die soeklig op die Suid-Afrikaanse stelsel.

6.4 DIE FINANSIERING VAN MAATSKAPLIKE BYSTAND EN KATEGORIESE OORDRAGTE

In hoofstuk 2 is aangetoon dat maatskaplike bystand en kategoriese oordragte gewoonlik deur middel van algemene belasting (d.w.s. belastings soos inkomstebelasting, verkoopsbelasting, belasting op toegevoegde waarde en aksynsbelasting) gefinansier word. Die belastingvestiging van hierdie belastings is belangrik, want dit bepaal die billikheid van die bestaande stelsel, maar sal nie hier verder bespreek word nie. Piachaud (1980: 68) wys daarop dat inkomstebelasting en bestaansbeveiliging onlosmaaklik inmekaar vervleg is, omdat "(m)uch of social security is paid for out of income tax and income tax is paid on much of social security receipts." Aangesien inkomstebelasting gewoonlik progressief is, kan dit meehelp om die herverdelings- of billikheids-oogmerke van die owerheid te bevorder, indien hierdie bronne aangewend word om programme soos maatskaplike bystand te finansier, wat veral laer-inkomstegroepe bevoordeel. In afdeling 6.2 is getoon dat ontwikkelende lande in die rigting van breë basis belastings beweeg, omdat die belastingstelsels van dié lande nie baie suksesvol is om herverdelingsoogmerke te verwesenlik nie. Maatskaplike dienste en maatskaplike bystand kan hierdie oogmerke bevorder, mits teikenstelling suksesvol is.

6.5 BELASTINGUITGAWES

Soos aangetoon in afdeling 2.2.6, moet nie net op owerheidsbesteding aan bestaansbeveiliging gefokus word nie, maar moet belastinguitgawes ook in aanmerking geneem word om die volle omvang van owerheidsbetrokkenheid op hierdie terrein te bepaal, aangesien belastinguitgawes as indirekte subsidies beskou kan word. Dit is baie belangrik dat 'n simmetriese benadering gevolg word wanneer die billikheid en doeltreffendheid van die bestaansbeveiligingstelsel ondersoek

word, dit wil sê inkomste (belasting) en uitgawes moet in aanmerking geneem word, want op dié wyse word 'n meer volledige beeld van die stelsel verkry.

Owerhede staan dikwels belastingkortings en -aftrekkings aan individue toe as aansporings om hul ekonomiese gedrag te beïnvloed, sodat hulle sal optree op 'n wyse wat die owerheid as heilsaam beskou. So word die bydraes tot pensioenfondse dikwels as 'n belastingaftrekking toegelaat, omdat lidmaatskap van 'n pensioenfonds kan verhoed dat individue op hul oudag sorgbehoewend is en van staatsondersteuning afhanklik is. Verder kry kwesbare groepe soos bejaardes ook dikwels op hierdie wyse bystand. Volgens Willis en Hardwick (1978, aangehaal deur Dilnot & Johnson 1993: 44) is 'n

tax expenditure ... an exemption or relief which is not part of the essential structure of the tax in question but has been introduced into the tax code for some extraneous reason - e.g. in order to ease the burden for a particular class of taxpayers, or to provide an incentive to apply income in a particular way, or perhaps to simplify administration.

Een verdere moontlike rede vir die gewildheid van belastinguitgawes is dat dit minder sigbaar is as owerheidsuitgawes en dus nie aan dieselfde dissipline onderwerp word nie, maar uiteindelik het dit egter presies dieselfde implikasies vir die owerheid as eksplisiete uitgawes, omdat dit ook die beskikbare bronne verminder. Volgens Dilnot en Johnson (1993: 44) is belastinguitgawes as 'n benadering eenvoudig, maar kan hierdie konsep ernstige probleme skep. Die waardebeplanning van 'n belastinguitgawe mag onder sekere omstandighede vereis dat 'n konsep belastingstelsel sonder belastinguitgawes ontwerp word, sodat vasgestel kan word hoe die belastingstelsel daar behoort uit te sien in die afwesigheid van belastinguitgawes en dit is 'n "problem when estimating tax expenditures on pension schemes where there is no obvious bench-mark of comparison" (Dilnot & Johnson 1993: 44).

'n Verdere probleem rakende belastinguitgawes is dat die owerheid dit gewoonlik nie jaarliks in dieselfde mate as owerheidsuitgawes onder die vergrootglas plaas nie. In die jaarlikse begroting wat die Minister van Finansies in die Parlement ter tafel lê, trek die uitgawes vir die nuwe finansiële jaar, asook die voorgestelde belastingwysigings, veral aandag en kry dit gewoonlik in die media wye dekking, terwyl belastinguitgawes weer grootliks ongesiens verbygaan, omdat hierdie uitgawes gewoonlik reeds lank tevore ingestel is en stilweg voortgaan.

Belastingaftrekkings en -kortings kan van 'n billikeidsperspektief nie aanvaarbaar wees nie, want dit bevoordeel gewoonlik diegene wat belasting betaal en dus oor 'n inkomste beskik en nie dié wat werkloos of werklik arm is nie.

In sommige ontwikkelende lande (veral Franssprekende Afrikalande) word die belastingstelsel ook gebruik as aansporing om geboortekoerse te verminder. Belastingaftrekkings word hiervolgens net vir 'n beperkte aantal afhanklikes vir inkomstebelastingdoeleindes toegestaan (Bird 1992: 73). Die voordele van so 'n stelsel op bevolkingsgroeikoerse behoort beperk te wees tot belastingbetalers en dus die hoër-inkomstegroepe wat gewoonlik reeds minder kinders het. Volgens Bird (1992: 73) maak kinders in ontwikkelende lande deel uit van investering vir die oudag en

(t)he development of a public social security system may thus reduce the incentive to have children much more than limiting income tax deductions - a fact that should be remembered in the face of the usual condemnation of social security financing on employment grounds (Bird 1992: 73-74).

In deel II en afdeling 13.2.6 word meer aandag aan belastinguitgawes gegee.

6.6 PRIVATE FINANSIERING

'n Verdere moontlikheid vir die finansiering van bestaansbeveiliging is om die private sektor te betrek. Volgens die ILO (1984: 91-92) is daar verskeie maniere waarop die private sektor by die finansiering van bestaansbeveiliging betrek kan word, met inbegrip van die volgende:

- Onder sekere omstandighede kan private versekeringsaksies deur die owerheid gesubsidieer word.
- Werkgewers kan deur middel van wetgewing verplig word om sekere voordele, byvoorbeeld betaalde siekverlof, aan hulle werknemers te betaal.
- Werkgewers kan deur wetgewing verplig word om versekering teen sekere gebeurlikhede, byvoorbeeld ongelukke, by versekeraars van hulle eie keuse uit te neem.
- Belastingaansporings kan aan werkgewers en werknemers verskaf word, byvoorbeeld deur belastingaftrekkings en -kortings toe te staan ten opsigte van bydraes tot voorsorgfondse. (Kyk afdeling 6.5 vir voorbehoude oor belastingaansporings.)

6.7 NEGATIEWE INKOMSTEBELASTING

'n Negatiewe inkomstebelasting (NIT) kan onder owerheidsbestedingsprogramme, of soos wat hier die geval is onder die finansiering van bestaansbeveiliging bespreek word, hoewel 'n NIT tegnies nie oor finansiering gaan nie, maar eerder oor 'n program wat *via* die belastingstelsel alle behoeftiges kan bereik terwyl dit ook doeltreffendheid bevorder. Die rede waarom 'n NIT hier bespreek word, is omdat die belastingstelsel 'n integrale deel van die werking van hierdie program uitmaak. Hierdie voorbeeld beklemtoon opnuut weer dat bestaansbeveiliging deur middel van owerheidsbesteding én deur middel van belastingbesteding kan geskied.

Reeds in 1918 het Mabel en Dennis Milner 'n staatsbonus bepleit wat met 'n **maatskaplike dividend** ooreenkom (Atkinson 1993b: 18) - kyk afdeling 2.2.6. In 1943 het lady Juliet Rhys Williams met 'n voorstel gekom dat 'n maatskaplike dividend in Brittanje geïmplementeer moet word. Haar voorstel is egter heeltemal oorskadu deur die Beveridge-verslag, wat 'n groot maatskaplike omwenteling in Brittanje teweeggebring het (Collard 1980: 192). In 1962 het Friedman en Friedman voorgestel dat die bestaande bestaansbeveiligingsprogramme in die VSA met 'n negatiewe inkomstebelasting (NIT) vervang word. Die argument is dat so 'n belasting die armes help omdat hul arm is en nie omdat hulle aan een of ander groep behoort nie. Of in hulle eie woorde:

(t)he program, that is, should be designed to help people as people[,] not as members of particular occupational groups or age groups or wage-rate groups or labor organizations or industries (Friedman & Friedman 1982: 191).

Volgens Friedman en Friedman (1980: 119-124) kan 'n NIT die negatiewe aansporings van die huidige bestaansbeveiligingsprogramme teenwerk en kan dit individue aanmoedig om produktief te wees. Hulle erken egter ruitelik dat die NIT waarskynlik 'n utopiese droom is, omdat gevestigde belange die *status quo* bo 'n NIT verkies.

Die NIT kom ooreen met die maatskaplike dividend of "demogrant" skemas (Midgley 1984: 84) (kyk afdeling 2.2.6), of 'n inkomstebelastingkrediet (Atkinson 1987: 804), terwyl Titmuss (1979: 154) dit 'n omgekeerde belastingtoelae (*tax allowance in reverse*) noem. Volgens die **maatskaplike dividend** is elke burger geregtig op 'n universele kontantbedrag wat as 'n inkomsteaanvulling moet dien (Collard 1980: 191), hoewel hierdie bedrag in die hande van hoër-inkomstegroepes belasbaar sal wees. Belastinguitgawes sal dus volgens hierdie benadering in kontantuitgawes omskep word (Atkinson 1987: 782). 'n **Inkomstebelasting-kredietstelsel**, wat groot ooreenkomste met 'n NIT toon, is in die vroeë sewentigerjare deur die Konserwatiewe regering vir Brittanje oorweeg (Sandford 1980: 203). Hiervolgens sou 'n stelsel van belastingkrediete die meeste bestaansbeveiligingstoelae vervang. Almal wat vir belastingkrediete in aanmerking kom, sou teen 'n basiese koers belas word. As die belasting die waarde van die krediete oorskry, sou die betrokke individue belasting moes betaal, maar sou die krediete meer wees as die belasting wat betaal moes word, sou hulle 'n kontantbedrag ontvang (Sandford 1980: 205). Na hierdie tipe programme word ook soms verwys as **geïntegreerde belastingvoordeleskemas** (Ahmad & Hemming 1991: 133).

Die soeklig val hier veral op 'n NIT as verteenwoordigend van die ander benaderings wat in die voorafgaande gedeelte bespreek is, omdat die NIT reeds wye dekking in die literatuur gekry het. 'n NIT werk soos volg: 'n Sekere bedrag inkomste word in die meeste inkomstebelastingstelsels gewoonlik van belasting vrygestel en sodra individue se inkomste hierdie bedrag oorskry, begin hulle belasting betaal. Individue wat minder as hierdie bedrag verdien, kry onder 'n NIT 'n

inkomste-aanvulling om te verseker dat hulle wel hierdie minimum inkomste ontvang. 'n Negatiewe inkomstebelasting word dus aan 'n positiewe inkomstebelasting gekoppel (Friedman & Friedman 1980: 120). Volgens Spiegelman en Yaeger (1980: 463) verskaf 'n NIT "a minimum guaranteed income to eligible families and reduces or taxes this grant at a specified rate for each dollar of other income received by the family." Die wyse waarop hierdie voordeel "belas" word, is belangrik, want word die voordeel met 'n rand verminder vir elke rand inkomste wat individue verdien, kan dit ook bydra om individue in 'n armoedestrik te laat beland, want die grenskoers van belasting in so 'n geval, net soos wat dikwels by die middeletoets die geval is (kyk afdelings 4.2.1 en 5.4.2(a)), is dan gelyk aan 100 persent.

'n NIT sal volgens Friedman en Friedman 'n minimum inkomste vir alle huishoudings verseker ongeag die redes vir hul nood, "while doing as little harm as possible to their character, their independence, or their incentive to better their own condition" (Friedman & Friedman 1980: 120). Verder is die voordele van 'n NIT volgens Friedman en Friedman (1980: 121) dat dit:

- elke gesin van 'n minimum inkomste verseker
- 'n groot burokrasie onnodig maak
- individuele verantwoordelikheid bevorder
- as aansporing dien vir individue om te werk en genoeg te verdien om belasting te begin betaal (Friedman & Friedman 1980: 121).

Dit is egter nie uit Friedman en Friedman se bespreking presies duidelik hoe 'n NIT die laasgenoemde punt kan verwesenlik nie. Na alle waarskynlikheid sal die afwesigheid van morele hindernis en die armoedestrik dit vermag. Vir Collard (1980: 191) is die verdere voordele van 'n NIT of maatskaplike dividend wat 'n minimum bestaanspeil verseker, dat dit:

- nie 'n middeletoets vereis nie en dus nie selektief nie, maar universeel is
- armoedeverligting verseker
- geen aansporing aan werkers verskaf om die arbeidsmark te verlaat nie.

Laasgenoemde hang egter af van die koers waarteen voordele verminder word indien individue inkomste uit ander bronne verdien.

'n Punt van kritiek teen 'n NIT is dat die voorstanders daarvan geneig is om te glo dat dit armoedeverligting volkome doeltreffend sal maak. In ontwikkelde lande is een van die probleme van bestaansbeveiliging egter juis dat armes sonder 'n heenkome nie vir voordele in aanmerking kom nie - een van die vereistes is gewoonlik dat individue 'n vaste adres moet kan opgee. 'n NIT of maatskaplike dividend sal hierdie mense ook moeilik bereik. In hierdie verband het Titmuss (1970: 259) ook op die gevaar gewys dat 'n negatiewe inkomstebelasting as 'n "finale oplossing" vir die probleme van bestaansbeveiliging voorgehou kan word. Die Achilleshiel van hierdie stelsels is die hoë koste daarvan, want om te verseker dat armoede uitgeskakel word, sal die maatskaplike dividend of NIT volgens berekenings so hoog as 40 persent van die gemiddelde

verdiens in Brittanje vasgestel moet word (Collard 1980: 192). In dié geval word weer 'n relatiewe definisie van armoede gebruik.

Titmuss (1979: 154) wys daarop dat die onderliggende gedagte by die voorstanders van 'n NIT is dat die staat 'n **minimum** inkomsteherverdeling deur middel van die fiskale stelsel moet bewerkstellig. Dit kan daartoe lei dat die owerheid geleidelik al minder by die direkte voorsiening van *in natura* owerheidsdienste, soos onderwys, behuising en mediese sorg, betrokke kan raak. Volgens Titmuss (1979: 154-155) lui die argument gewoonlik dat sodra armes van 'n bietjie meer koopkrag voorsien word, hulle ander behoeftes as verbruiksgoedere hanteer kan word, wat deur die private mark voorsien kan word. Hy wys daarop dat een onderliggende fundamentele aanname van hierdie benadering is dat

the pattern of income and wealth differentials, which determine each individual's command over resources through time, will continue - and by implication should continue - in the future (Titmuss 1979: 155).

Volgens Titmuss (1979: 155) word aanvaar dat die absolute standarde van almal sal toeneem, wat beteken dat die \$3 000 gesin na x aantal jare en in reële terme die \$6 000 gesin sal word en die \$100 000 gesin die \$200 000 gesin. Dit beteken dat die onsigbare toekenning van bronne in die mark sonder enige inmenging van die owerheid 'n gelyke proporsionele toename in die lewenstandaarde vir alle gesinne en individue sal bewerkstellig. Die implikasie van 'n NIT is volgens Titmuss (1979: 155) dat

(p)overty, as defined by the values and standards of 1966, will virtually disappear; meanwhile, the absolute difference in income and wealth will widen greatly.

'n NIT sal volgens Titmuss dus absolute armoede kan hokslaan, maar dit sal nie 'n meer gelyke verdeling van inkomste in die ekonomie bewerkstellig nie.

Piachaud (1980) kritiseer Friedman ook en beskuldig hom van "a narrow conception of redistribution and the alleviation of poverty." Hy voer ook verder aan dat daar geen rede bestaan om te glo dat 'n NIT wat op 'n jaarlikse raming van inkomste berus, voldoende sal wees om korttermynarmoede aan te spreek nie. Friedman verdoem die paternalisme van bestaande stelsels, maar ignoreer die feit dat 'n NIT nie die owerheid van waarde-oordele vrystel nie (Piachaud 1980: 82). Atkinson (1969: 157-169) het onder meer die volgende voorbehoude oor 'n NIT:

- Dit kan nie spesiale gevalle na behore hanteer nie.
- Hoewel dit in so 'n stelsel beter sal wees om te werk as om nie te werk nie, sal die hoë grenskoers van belasting wat so 'n stelsel vereis 'n disinsentief wees om te werk, aangesien dit op die marges is dat disinsentiewe werklik saak maak.

'n NIT kan volgens Piachaud (1980: 83) 'n waardevolle toevoeging tot bestaande herverdelingsmeganismes wees, maar kan nie die bestaande basiese bestaansbeveiligingsprogramme vervang nie. Verder is 'n NIT, ondanks die talle aantreklikhede daarvan, nog nie deur ontwikkelde lande geïmplementeer nie, met die uitsondering van die VSA waar in sekere streke met 'n NIT geëksperimenteer is (Moffitt 1992: 16). Die bevindinge oor die invloed van hierdie NIT-eksperimente op die aanbod van arbeid dui daarop dat hierdie stelsel dalk nie so ideaal is as wat deur die voorstanders daarvan voorgelou word nie. Hierdie NIT-eksperimente word in afdeling 9.2.2(b) bespreek. Die koste-implikasies van 'n NIT maak dit vir ontwikkelende lande onaantreklik, indien nie onmoontlik nie, om te implementeer. Verder vereis 'n NIT ook 'n goeie administratiewe onderbou, wat in die meeste ontwikkelende lande nie bestaan nie.

6.8 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

Die groot fiskale eise van bestaansbeveiliging in verskeie lande (kyk afdeling 6.1 en tabelle 9.1 en 11.1), is een van die redes waarom daar dikwels van 'n bestaansbeveiligingskrisis gepraat word. Besteding aan bestaansbeveiliging behoort egter weens die aard van hierdie programme toe te neem tydens 'n afswaai in die ekonomie, as gevolg van outomatiese stabilisasie en ander bystand wat in sulke tye gelewer word. Verder plaas rojale voordele, demografiese veranderings en swak ekonomiese vertonings owerheidsbesteding in baie lande onder druk. Bestaansbeveiliging word gewoonlik deur middel van 'n loonstaatbelasting (maatskaplike versekering) of algemene belastings (maatskaplike bystand) gefinansier. Die oormatige belastinglas van hierdie belastings moet vanuit 'n doeltreffendheidsperspektief sover moontlik beperk word, terwyl die vestiging van hierdie belastings vanuit 'n billikheidsperspektief in berekening geneem moet word. Indien herverdeling die oogmerk is, maak dit byvoorbeeld weinig sin as armes deur middel van prysverhogings die loonstaatbelasting betaal. Die ervaring in ontwikkelende lande dui daarop dat owerheidsuitgawes eerder as die belastingstelsel gebruik moet word om herverdelingsoogmerke te bereik.

Wat die finansiering van pensioene betref, word 'n ten-volle-befondste-pensioenskema bo 'n nie-befondste-pensioenskema verkies, want 'n nie-befondste-skema bied 'n laer opbrengskoers vir bydraers as 'n ten-volle-befondste-skema, omdat dit gewoonlik oor weinig of geen opgehoopte fondse beskik nie. Verder bevoordeel 'n nie-befondste-skema gewoonlik die eerste geslag, terwyl latere geslagte daarvoor moet betaal. 'n Nie-befondste-pensioenskema is ook veral kwesbaar vir demografiese veranderings. Dit is belangrik dat belastinguitgawes aan bestaansbeveiliging nie oor die hoof gesien word wanneer bestaansbeveiliging ondersoek word nie, want dit verteenwoordig ook 'n definitiewe koste vir die skatkis. Die NIT is ook bespreek en daar is aangetoon dat hierdie benadering sekere voor- en nadele inhou. Veral die hoë koste en administratiewe implikasies van 'n maatskaplike dividend en 'n NIT maak dit vir ontwikkelende lande onaantreklik.

DEEL II

Internasionale ondervinding

In deel I het sekere kernaspekte van bestaansbeveiliging aandag gekry. Eerstens is die definisie van bestaansbeveiliging bespreek. Daar is aangedui dat 'n breë definisie vir bestaansbeveiliging vir die doeleindes van 'n vergelykende studie gebruik moet word. Dit is gevolg deur 'n bespreking van die rasionaal vir bestaansbeveiliging en die billikheids- en doeltreffendheidsaspekte van bestaansbeveiliging. Veral die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag het aandag gekry en daar is tot die slotsom gekom dat geen klinkklare bewyse oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing nog gevind is nie. Ondanks die dubbelsinnige antwoorde oor die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag, moet hierdie moontlikhede nie geïgnoreer word nie. Dit is gevolg deur 'n bespreking van teikenstelling en die invloed daarvan op billikheid. 'n Billike bestaansbeveiligingsstelsel vereis dat die voordele verkieslik die hele teikengroep, maar slegs die teikengroep, moet bereik. Laastens het die finansiering van bestaansbeveiliging aandag gekry. Die finansiering van bestaansbeveiliging kan doeltreffendheids- en billikheidsimplikasies hê en verder kan dit ook die arbeidskoste verhoog.

In deel II kry die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in verskeie lande aandag en val die soeklig veral op die ervaring van hierdie lande met betrekking tot doeltreffendheid, billikheid, finansiering en programme wat vir Suid-Afrika van betekenis kan wees. In hoofstuk 7 word eers gekyk na die redes vir en die voor- en nadele van vergelykende studies. In hoofstuk 8 kom die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele ontwikkelde lande aan die beurt, terwyl bestaansbeveiliging in hierdie lande in hoofstuk 9 beoordeel word. In hoofstuk 10 kom die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele ontwikkelende lande onder die soeklig, terwyl hierdie lande se ervaring in hoofstuk 11 geëvalueer word.

HOOFSTUK 7

Vergelykende studies

A large part of human learning has always occurred through comparison.

K.W. Deutsch (1987: 5)

Comparative research can aid in the specification of the conditions under which one country can learn from another.

A.B. Antal, M. Dierkes & H.N. Weiler (1987: 14)

7.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word enkele belangrike aangeleenthede rakende vergelykende studies, veral internasionale vergelykings, kortliks bespreek. Die klem val veral op die voordele en die tekortkominge van hierdie tipe studies. Verder word die nuttigheid al dan nie van vergelykings tussen lande wat op verskillende ontwikkelingsvlakke lê ook bespreek.

7.2 DIE VOORDELE VAN VERGELYKENDE STUDIES

Soos die eersgenoemde aanhaling toon, is vergelyking 'n belangrike bron van menslike kennis. Deur middel van vergelyking kan die mens en gemeenskap vasstel of huidige handeling of beleid swakker, dieselfde of beter resultate oplewer as die benaderings wat ander individue of lande volg. Volgens Deutsch (1987: 5) word state, koninkryke en prinsdomme al vir ongeveer 2500 jaar met mekaar vergelyk,¹ maar vanweë die relatiewe laat ontwikkeling van die moderne nasiestate in Europa en die Amerikas (vanaf die sestiende eeu (Brittanje) tot die negentiende eeu (Duitsland)), het die vergelyking van verskillende nasiestate as 'n fokus van navorsing in die sosiale wetenskappe relatief laat ontwikkel. Filosofe soos Kant, Hegel en Marx het egter wel gevallestudies gebruik om by teorieë uit te kom en deur die eeue is vergelykende studies op 'n grootse wyse (*grand manner*) gedoen, dit wil sê breë vergelykende opnames is gedoen wat tot wye veralgemenings gelei het (Deutsch 1987: 6-7). Volgens Przeworski (1987: 35) is daar egter konsensus dat vergelykende navorsing nie soseer net uit vergelyking moet bestaan nie, maar ook uit verduideliking. Die algemene doelwit van

1. Herodotus, die Griekse historikus wat vandag beskou word as die vader van geskiedskrywing, en Plato het reeds sekere vergelykings tussen die verskillende Griekse stadstate getref (Deutsch 1987: 6).

cross-national research is to understand which characteristics of the particular cultures, societies, economies or political systems affect patterns of behaviour within them (Przeworski 1987: 35).

Antal et al (1987: 14) identifiseer onder meer die volgende twee doelwitte van vergelykende studies:

- om veralgemenings en konsepte te ontwikkel van wat waar is vir alle gemeenskappe en van wat waar is vir een gemeenskap op 'n sekere tyd en plek
- om 'n bydrae te maak tot die ontwikkeling van 'n relevante basis van kennis vir binne-landse en buitelandse beleid.

Madison (1980: 12) haal vir Rys (1966) aan en wys daarop dat:

(a)t a practical level, comparative studies make possible the detection of trends and the placing of a given system in clearer perspective, thereby contributing to a better understanding of the social policies of particular countries. Nations can draw upon the experience of others if methods of dealing with certain problems 'prove "exportable."

Vir Titmuss (1970: 260) is die voordeel van vergelykende studies op die terrein van bestaans-beveiliging dat die uitruil van idees voordelig kan wees. Hy wys egter daarop dat

(t)he fundamental purpose of social security research and the ideas that may flow from research is not to tell other people how to do things differently but, much more modestly, to offer policy-makers a wider range of culturally adaptable possibilities and to help them to make better informed choices.

Internasionale vergelykings is vir Papadimitriou (1994: 5) grotendeels waardevolle intellektuele oefeninge, aangesien dit die geleentheid bied om lesse te leer, veral wanneer die evaluering van openbare beleid ter sprake kom.

Mouton (1975: 159-160) is van mening dat vergelykende studies moet poog:

to discern some of the broad lines of future developments, bearing in mind present trends, the underlying factors which can also affect future prospects, and the possible solutions to problems.

Dit blyk uit bogenoemde aanhalings dat die voordele van vergelykende studies veral daarin lê dat dit:

- die identifisering van nuwe tendense moontlik maak
- 'n beter perspektief op die bestaande maatskaplike beleid in 'n land kan gee
- nasies van mekaar kan laat leer
- die evaluering van openbare beleid moontlik maak

- 'n wyer reeks van beleidsopsies aan beleidmakers beskikbaar kan stel, sodat beter ingeligte besluitneming bevorder kan word
- wys dat die ervaring van een land nie klakkeloos in 'n ander land herhaal kan word nie.

Antal et al (1987: 14) identifiseer ook die volgende verdere voordele van vergelykende studies:

- dit kan belangrike gapings vul in kennis oor hoe ander lande soortgelyke probleme hanteer
- dit kan die agtergrond en gevolge van alternatiewe strategieë vir gemeenskaplike probleme aandui
- dit kan help om vas te stel watter aspekte van 'n situasie aan unieke omstandighede en watter aan algemene omstandighede toegeskryf kan word
- dit kan aantoon watter veranderlikes deur beleidmakers beheer kan word en watter nie
- dit kan die voorwaardes of omstandighede spesifiseer wat moet geld alvorens een land van 'n ander land kan leer
- dit kan meehelp om die strukturele, institusionele en kulturele beperkings van openbare beleid te spesifiseer.

Verskeie studies, onder andere dié deur Kaim-Caudle (1973), Rodgers et al (1979), Madison (1980), Midgley (1984) en Dierkes et al (1987) het al probeer aandui hoe internasionale of vergelykende studies in die sosiale wetenskappe aangepak moet word. In die meeste van bogenoemde gevalle word spesifiek na bestaansbeveiliging verwys. Volgens Heidenheimer et al (1990: 1-2) is die oogmerke met sistematiese vergelykende studies om:

- riglyne te vind waarvolgens beleid verbeter kan word - lande volg dikwels uiteenlopende benaderings om dieselfde probleme te hanteer en gevolglik verteenwoordig dit 'n natuurlike eksperiment.
- beter begrip te kry van hoe owerheidsinstellings en politieke prosesse werk om spesifieke probleme die hoof te bied.

Heidenheimer et al (1990: 3) definieer die veld van vergelykende openbare beleid as "the study of how, why, and to what effect different governments pursue particular courses of action or inaction."

Die gewildheid van vergelykende studies kan onder meer toegeskryf word aan die toenemende onderlinge afhanklikheid van lande, veral tydens en na die Tweede Wêreldoorlog (Antal et al 1987: 13). Probleme, beleid en belangrike aangeleenthede spoel oor grense heen en die beleid wat een land volg kan 'n ander land of lande beduidend beïnvloed (Antal et al 1987: 15). Verder begin navorsers op die gebied van maatskaplike welsyn (*social welfare*) volgens Madison (1980: 11) die beperkinge van die eie nasionale verwysingsraamwerk besef en dra dit by tot die gewildheid van vergelykende studies. Volgens Lisle (1987: 475) is daar 'n behoefte by sosiale wetenskaplikes aan vergelykende studies (*cross-national studies*), want dit is meestal die naaste

wat sosiale wetenskaplikes aan die laboratorium-eksperimente van die natuurwetenskaplikes kan kom. Madison (1980: 11) haal Shanas et al (1968) aan en wys daarop dat:

at the theoretical level, comparative studies are among the better instruments for establishing general laws about social life - for searching out the theoretically relevant similarities. Clear of irrelevant specifics such laws transcend cultural and national settings and reveal whether what is found 'to be true in one society is a phenomenon that occurs under a given set of circumstances in all societies or whether it is relevant for that society only.'

Lisle (1987: 475-476) beklemtoon dat dit belangrik is dat die historiese verloop in vergelykende studies aandag moet kry. 'n "Stilfoto" van die huidige situasie op die terrein van bestaansbeveiliging kan baie verbeter word deur historiese "terugflitse" wat 'n rolprent-effek kan hê en dus 'n omvattender en duideliker beeld van byvoorbeeld bestaansbeveiliging in 'n land kan gee. Mohr (1993: 21) wys ook daarop dat slegs van ander lande geleer kan word indien hulle ervaring binne die historiese, maatskaplike en politieke konteks bestudeer word.

7.3 MOONTLIKE TEKORTKOMINGE

Ongelukkig is daar ook probleme verbonde aan vergelykende studies en is hierdie benadering nie so eenvoudig soos wat dalk met die eerste oogopslag mag lyk nie. Die voorafgaande bespreking mag die indruk skep dat al groot vordering gemaak is op die gebied van vergelykende studies, maar die vernaamste indruk van Wilensky et al (1987: 382) oor vergelykende studies op die terrein van bestaansbeveiliging is dat dit tot dusver weinig kumulatiewe kennis tot stand gebring het. Hoewel hierdie benadering dus nog in sy kinderskoene staan, kan dit nietemin nuttig wees.

Volgens Lisle (1987: 476-494) staar wetenskaplikes op hierdie terrein drie belangrike dilemmas in die gesig. Die eerste dilemma is dat 'n **multi-dissiplinêre** benadering in baie gevalle die beste manier is om 'n probleem te hanteer. Deutsch (1987: 7) wys ook daarop dat die meeste internasionale vergelykings gewoonlik interdissiplinêr is. Dit kan beteken dat 'n span wetenskaplikes by 'n vergelykende studie betrek moet word, wat vanweë praktiese en finansiële oorwegings nie altyd moontlik is nie. Antal et al (1987: 16) wys egter daarop dat 'n belangrike eienskap van die wetenskaplike kant (teenoor die beleidskant) van vergelykende studies is dat dit grootliks mono-dissiplinêr van aard is.

Die tweede dilemma verwys na die dilemma van **teoretiese onderbou en empiriese data**. Die teoretiese onderbou kan dalk veral geskik wees vir 'n spesifieke kultuur of regime, terwyl empiriese data dalk onbetroubaar, dubbelsinnig en onvergelykbaar is.

Die derde dilemma verwys na die sogenaamde "**dubbele kultuurgaping**", want daar bestaan nie net 'n gaping tussen die wetenskap en ideologie in die eie kulturele omgewing nie, maar ook

tussen kulture wat baie in gemeen het en byvoorbeeld 'n gemeenskaplike taal deel. Dink maar aan die verskille tussen die Brittanje en die VSA, al deel albei Engels as amptelike taal. Die verskille is in sekere opsigte so groot dat hulle selfs al per geleentheid beskryf is as "two nations divided by a common language."² In Suid-Afrika en Nederland se geval is daar ook weer die verskille tussen Nederlandsprekers en Afrikaanssprekendes. De Oliveira (1994: 1) wys daarop dat die lande in 'n spesifieke gebied (byvoorbeeld Latyns-Amerikaanse lande wat byna almal Spaans as amptelike taal het) "can have such different social, economic and cultural characteristics that any comparison becomes purely illustrative." Die bogenoemde voorbeelde kan ook 'n aanduiding gee van die kultuurverskille tussen lande wat *nie* 'n gemeenskaplike taal deel nie. Lisle (1987: 493) kom tot die gevolgtrekking dat elke sosiaal-wetenskaplike die mensdom en gemeenskap uit sy eie afsonderlike nasionale agtergrond bestudeer met

a filter corresponding to a particular colour in the spectrum, from infra-red to ultra-violet and all shades in between. Through a synthesis it is hoped that a ray of light can be reconstructed.

'n Verdere probleem is die uiteenlopende kriteria wat gebruik word om lande wat in vergelykende studies gebruik word te identifiseer (Madison 1980: 69-84). Soms is die beskikbaarheid van inligting die oorheersende kriterium, of in ander gevalle die taalvermoëns van die navorser. Soms word die ontwikkelingsvlakke van lande weer beklemtoon. Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 7.4 verdere aandag.

Daar is reeds in afdeling 2.2.2 daarop gewys dat bestaansbeveiliging nie tot owerheidsaksies beperk moet word nie. In aansluiting hierby wys Alber et al (1987: 461) daarop dat die grense tussen owerheids- en nie-owerheidsfunksies op hierdie terrein so vaag kan raak dat dit vergelykende navorsing kan bemoeilik indien slegs op owerheidsprogramme gekonsentreer word. Verder maak dit ook nie vir hulle teoretiese sin om hierdie onderskeid te tref nie. Gedeeltelike vergelykings van welsynsprogramme kan volgens Rein en Rainwater (1981, aangehaal deur Przeworski 1987: 35) baie misleidend wees, want owerheidsbesteding aan welsyn vorm slegs 'n gedeelte van die sosiale welsynspoging. Ongelukkig is inligting oor die bedrywighede van die private sektor op die terrein van bestaansbeveiliging in baie gevalle nie geredelik beskikbaar nie. Verskeie instansies, byvoorbeeld die ILO, publiseer egter op 'n betreklik gereelde basis syfers oor owerheidsbetrokkenheid op die terrein van bestaansbeveiliging.

2. 'n Interessante verskil tussen die VSA en die VK is die wyse waarop die geesteswetenskappe in die twee lande ontwikkel het. In die VK het positivisme 'n belangrike rol gespeel. Empirisme is steeds een van die belangrike eienskappe van die geesteswetenskappe in die VK, terwyl minder empiriese navorsing in sommige dissiplines, ekonomie uitgesluit, in die geesteswetenskappe in die VSA gedoen word. Verder is die sosiaal-wetenskaplikes in die VK (dink maar aan Beveridge om net een te noem) oor die algemeen baie meer polities betrokke as dié in die VSA (Lisle 1987: 491-492).

Die navorser wat vergelykende studies onderneem moet versigtig wees om nie in die slaggate van "going native" of "going naive" te trap nie (Alber et al 1987: 468-469). "Going native" verwys na die gevaar dat ondersoekte tot spesifieke nasionale en algemene aspekte beperk kan word, eerder as om algemene verduidelikings te verskaf, wat tog per slot van sake die doelwit van die sosiale wetenskappe is. "Going naive" verwys na die gevaar van growwe vergelykings (*sweeping comparisons*), wat veral voorkom in vergelykende studies wat te ambisieus probeer wees en te veel lande of programme by die ondersoek wil insluit.

Vergelykende studies as wetenskaplike metode beweeg meer in 'n grys gebied waar die grense nie skerp afgebaken is nie. Wanneer op hierdie terrein beweeg word, moet versigtig te werk gegaan word, want soos Heidenheimer et al (1990: 2) tereg opmerk:

comparative policy analysis occupies a middle ground between "pure research" of a theoretical nature and "applied science" directed toward the nuts and bolts of detailed problem solving.

Vir Antal et al (1987: 15) kan internasionale vergelykende navorsing ook as 'n "hybrid between academic inquiry and policy making information" gesien word. Volgens Antal et al (1987: 21) word vergelykende studies veral gekritiseer op grond daarvan dat die soeke na beleidsrelevansie ten koste van teoretiese nougesetheid geskied. Hulle wys verder daarop dat navorsingsprojekte gereeld implisiete teorieë en aannames bevat en dat dit belangrik is om die teoretiese en epistemologiese onderbou in individuele gevalle te ontdek, sodat vasgestel kan word in watter mate hierdie onderbou die gevolgtrekkings van die navorsing beïnvloed het.

Die metodologiese probleme wat met vergelykende navorsing ondervind word, is volgens Przeworski (1987: 32) eiesoortig nie soseer omdat dit vergelykende navorsing is nie, maar omdat dit met 'n klein aantal relatief geïntegreerde stelsels werk. Die rede hiervoor is dataprobleme, maar in beginsel kan 'n groot aantal stelsels gebruik word. Hy waarsku ook dat daar gewaak moet word teen intuïsie wat van sommige van die natuurwetenskappe afgelei is, want die sosiale realiteit verander voortdurend en in die huidige era het dit besonder vinnig verander.

Die oogmerk van hierdie studie is nie soseer om algemene wette oor die maatskaplike lewe neer te lê nie, maar om vas te stel of dit wat in ander lande op die terrein van bestaansbeveiliging gebeur vir Suid-Afrika van betekenis kan wees, want

comparative research can fill important gaps in knowledge about how countries deal with similar situations, about the background and effects of alternative strategies for solving common problems (or avoiding their emergence in the first place) (Antal et al 1987: 14; my beklemtoning).

7.4 VERGELYKENDE STUDIES EN DIE ONTWIKKELINGSVLAKKE VAN LANDE

In 'n vergelykende studie is die kardinale vraag watter lande by die ondersoek ingesluit moet word. 'n Verdere vraag is of lande wat op verskillende ontwikkelingsvlakke verkeer wel iets by mekaar kan leer. Is die ervaring van lande soos Chili, Duitsland as 'n pioniersland en Duitsland tans, die ervaring van Zimbabwe en dié van die VSA vir Suid-Afrika relevant of van dieselfde betekenis? En indien dit wel van betekenis is, watter gewig moet aan die onderskeie lande se ervaring geheg word? Kan 'n ontwikkelende land iets by ontwikkelde lande leer, of is die verskilte so groot dat die ervaring van hierdie lande nie vir 'n ontwikkelende land ter sake is nie? In afdeling 7.4.1 word kortliks gekyk na die klassifikasie van lande volgens hulle ontwikkelingsvlakke en in afdeling 7.4.2 word die fokus geplaas op die relevansie van die ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging van lande wat op verskillende ontwikkelingsvlakke verkeer en word die voorafgaande vrae ook beantwoord.

7.4.1 Die klassifikasie van lande volgens ontwikkelingsvlakke

Lande word gewoonlik aan die hand van sekere kriteria in breë ontwikkelingskategorieë ingedeel. So klassifiseer die Wêreldbank lande aan die hand van hul *per capita* BNP in die volgende groepe: lae-inkome (\$725 of minder in 1994 (51 ekonomieë)), middel-inkome (\$726 tot \$8 955 (57 ekonomieë)) en hoë-inkome (\$8 956 of meer (25 ekonomieë)) (Wêreldbank 1996: 181). Volgens hierdie klassifikasie van die Wêreldbank maak Suid-Afrika deel uit van die hoër-middel-inkome lande, 'n onderafdeling van die middel-inkome lande. Ander lande wat in die hoër-middel-inkome kategorie val, is onder andere Mauritius, Brasilië, Maleisië, Hongarye, Mexiko, Griekeland en Korea. Die wye verskeidenheid van lande wat in hierdie kategorie ingedeel word, dui daarop dat die *per capita* BNP dalk nie 'n voldoende maatstaf is om lande vir 'n bepaalde vergelykende studie te identifiseer nie.

Die Wêreldbank beklemtoon in sy klassifikasie grootliks die ekonomiese vertoning van lande, soos gemeet deur die BNP gedeel deur die aantal inwoners van 'n land. Hierteenoor gebruik die Ontwikkelingsprogram van die Verenigde Nasies (VN) 'n menslike ontwikkelingsindeks (*human development index*) wat ook sosiale aanwysers bevat. Hierdie indeks kombineer maatstawwe vir lewensverwagting, geletterdheid en die *per capita* BNP (Gillis et al 1992: 81) om lande in groepe van hoë, medium en lae menslike ontwikkeling in te deel. In 1990 het Suid-Afrika volgens hierdie klassifikasie die 85ste posisie bekleed uit 'n totaal van 173 lande en is dié land ingedeel onder lande wat 'n medium vlak van menslike ontwikkeling bereik het (*United Nations Development Programme: 1993*). Volgens hierdie klassifikasie word drie van die sewe ander hoër-middel-inkome lande waarna in die voorafgaande paragraaf verwys is, deur die ontwikkelingsindeks as lande met 'n medium menslike ontwikkeling geklassifiseer, te wete

Mauritius, Brasilië en Maleisië, terwyl Portugal, Mexiko, Hongarye en Griekeland onder lande met 'n hoë menslike ontwikkeling ingedeel word (*United Nations Development Programme: 1993*). Hierdie verskille in die klassifikasie van lande toon dat die *per capita* BNP waarskynlik nie die enigste kriterium vir klassifikasie behoort te wees nie. Verder dien dit ook as 'n voorbeeld van die probleme verbonde aan vergelykende studies wanneer besluit word watter lande by sulke studies betrek moet word. Uit die voorafgaande bespreking blyk dit dat dit nie 'n eenvoudige taak is om soortgelyke lande te identifiseer nie, want dit sal grootliks afhang van die kriteria wat gebruik word, soos blyk uit die verskillende groepe lande wat deur die Wêreldbank en die VN saam geklasifiseer word.

7.4.2 Die relevansie van ontwikkelingsvlak by vergelykende studies

(a) *Verskille tussen lande op dieselfde ontwikkelingsvlak*

In die voorafgaande gedeeltes van hierdie hoofstuk is reeds aangedui dat daar groot verskille is tussen lande, selfs al verkeer hulle in dieselfde ekonomiese ontwikkelingsfase, want lande het gewoonlik histories, politiek, kultureel en maatskaplik volgens hul eie unieke omstandighede en behoeftes ontwikkel. Hierdie feit word onderstreep deur die ervaring van lande soos die VSA, Brittanje en Australië wat byvoorbeeld 'n belangrike gemene deler soos taal (Engels) het, deur die Wêreldbank as hoë-inkome-ekonomieë geklassifiseer is en onder die eerste tien lande in die menslike ontwikkelingsindeks van die VN val. Word bestaansbeveiliging as 'n voorbeeld geneem, is daar egter redelike groot verskille in die benadering wat hierdie lande volg vanweë hulle eiesoortige omstandighede (kyk hoofstuk 8), of soos Esping-Andersen (1990: 1) dit stel "(i)n the league of advanced capitalist democracies, states clearly vary considerably with regard to their accent on welfare." Verskille in die historiese, politieke, kulturele en maatskaplike omgewing van lande beteken egter nie dat hulle nie by mekaar kan leer nie. Intendeel, net soos wat met individue die geval is, is lande ook voortdurend besig om by mekaar te leer.³ Wat formele bestaansbeveiliging betref, was Europa en by name Duitsland, die leier op dié terrein en het ander lande spoedig begin om die Duitse voorbeeld na te volg en vir plaaslike omstandighede aan te pas (kyk hoofstuk 8).

(b) *Probleme rondom die identifisering van soortgelyke lande*

Dit is belangrik om daarop te let dat dit nie so eenvoudig is om soortgelyke lande te identifiseer nie, soos die verskille in die klassifikasie van die VN en Wêreldbank ook toon (kyk afdeling

3. Lande monitor dan ook byvoorbeeld voortdurend wat in ander lande op ekonomiese en tegnologiese gebied gebeur, want hulle kan dit nie bekostig om op hierdie terreine by hul vernaamste mededingers agter te raak nie.

7.4.1). Indien veral op die *per capita* BNP staatgemaak word om lande vir 'n vergelykende studie te identifiseer, kan dit ook probleme oplewer. Volgens hierdie klassifikasie moet Suid-Afrika homself eerder met ander lande in die hoër-middel-inkome kategorie vergelyk. Soos getoon, is die *per capita* BNP nie altyd 'n besondere akkurate aanduiding van die interne omgewing van 'n land nie. Die *per capita* BNP van Suid-Afrika kan juis 'n verdraaide beeld van dié land skep vanweë die uitsonderlike skewe verdeling van inkome wat hier aangetref word. Volgens die Gini-koëffisient van 0,68 in 1991 het Suid-Afrika een van die "worst distribution(s) of income for any country for which national household data is available"⁴ (Whiteford & McGrath 1994: 73). Die inkomeverdeling van Suid-Afrika kry in afdeling 12.2.4 verder aandag. Daar kan geargumenteer word dat Suid-Afrika weens die eienskappe van sy interne omgewing (bv. die grootskaalse armoede (kyk afdeling 12.2.3)) eerder in 'n laer kategorie tuishoort. In die volgende twee afdelings word gekyk na die relevansie van ontwikkelde en ontwikkelende lande vir 'n vergelykende studie vir Suid-Afrika.

(c) Die relevansie van vergelykings met ontwikkelde lande

'n Vraag wat nou beantwoord moet word, is of lande wat in verskillende ontwikkelingsfases verkeer wel by mekaar kan en behoort te leer en veral of ontwikkelende lande hoegenaamd iets by ontwikkelde lande kan leer, want behalwe vir die verskille wat reeds in die voorafgaande gedeelte uitgewys is, verkeer hierdie lande in 'n totaal ander fase van ekonomiese ontwikkeling. Dit wil dan ook soms voorkom asof ontwikkelde lande, in vergelyking met die komplekse probleme van ontwikkelende lande, slegs met fyn instelling besig is (Atkinson & Hills 1991: 103). "Massa-armoede", wat verwys na lande waar almal behalwe 'n klein minderheid van die bevolking arm is (Galbraith 1980), is maar net een van die verskille wat tussen ontwikkelde en ontwikkelende lande aangetref word, hoewel "massa-armoede" in die negentiende eeu nie 'n onbekende verskynsel in hedendaagse ontwikkelde lande was nie.

Atkinson en Hills (1991: 103) kom tot die gevolgtrekking dat 'n vergelyking tussen ontwikkelde en ontwikkelende lande nie sinvol is nie, want

(t)he level of development has an important influence both on the nature of the problem and on the instruments available for its solution, so that the experience of countries such as Britain, France, and the US is far removed from that of developing countries.

Ondanks hierdie mening moet egter nie uit die oog verloor word nie dat ontwikkelde lande ook op 'n sekere tydperk of tydstip in hul geskiedenis hulle in min of meer dieselfde ontwikkelings-

4. Dit is egter so dat die Gini-koëffisient nie vir alle lande beskikbaar is nie en dat hierdie groep juis lande kan insluit wat selfs 'n skewer verdeling as Suid-Afrika het.

fase as die huidige ontwikkelende lande bevind het en dat veral hul vroeë ervaring op hierdie terrein vir ontwikkelende lande leersaam en relevant kan wees. Volgens Fuchs (1985, aangehaal deur van der Berg 1992: 8) het geen ontwikkelende land tot dusver bestaansbeveiligingsmaatreëls geïmplementeer wat in nywerheidslande onbekend is nie, wat daarop kan dui dat die historiese ontwikkeling van bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande vir ontwikkelende lande veral van betekenis kan wees. Van der Berg (1992: 8) wys egter daarop dat die geskiedenis van die meeste ontwikkelende lande beduidend verskil van dié van Europese lande en dat:

(i)n these differences lies the root cause for many deviations from the European pattern of development of social security - not in the type of social security programmes, but in their timing and in the pattern of interrelationship between such programmes.

Uit die voorafgaande bespreking blyk dit dat die tipe programme wat ontwikkelde lande geïmplementeer het tog van groot belang is vir ontwikkelde lande, hoewel die tydstip vir die implementering daarvan en die onderlinge samehang van programme beduidend kan verskil van die patrone in ontwikkelde lande, omdat dit moet aanpas by plaaslike omstandighede.

Ontwikkelde lande het reeds 'n relatief lang geskiedenis en wye ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging opgedoen en gevolglik kan die huidige probleme waarmee hulle worstel vir ontwikkelende lande as vroeë waarskuwing of rigtingwyser dien. Die voordele of gevare van 'n sekere benadering tot bestaansbeveiliging of spesifieke programme kan dus vroegtydig uitgewys word. So byvoorbeeld kan die voor- en nadele van 'n ten-volle-befondste-pensioenskema teenoor 'n nie-befondste-pensioenskema reeds opgeweeg word op grond van die ervaring van ontwikkelde lande. Wallich (1983: 2) wys dan ook daarop dat

(d)eveloping countries planning to introduce some type of social insurance, or those with young systems, can learn a great deal by studying the developments which have typically led social security in developed countries to take on their by and large common shape. The developing countries also need to recognize the many pitfalls which have been encountered along the way, including the role of political processes and pressure groups in the evolution of social security, the financing pitfalls, and the tensions introduced by the redistributive aspects of most systems.

'n Vergelykende studie tussen ontwikkelde en ontwikkelende lande kan dus as 'n nuttige oefening beskou word indien dit verhoed dat ontwikkelende lande in dieselfde slaggate as ontwikkelde lande trap. Dit is egter ook so dat die programme wat uiteindelik in ontwikkelende lande geïmplementeer word, vanweë die unieke omstandighede wat in hierdie lande geld, beduidend kan verskil van dié wat tans in ontwikkelde lande aangetref word (Ahmad 1991: 106). Die gevolgtrekking is dus dat ontwikkelende lande wel in hierdie opsig by ontwikkelde lande kan leer. Dit is egter te betwyfel of die omgekeerde ook sal geld, want die groot verskille en lang

geskiedenis van bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande maak dit hoogs onwaarskynlik dat dié lande veel baat sou vind by 'n vergelykende studie met ontwikkelende lande.

(d) Die relevansie van vergelykings met ontwikkelende lande

Dat ontwikkelende lande by uitnemendheid geskik is vir 'n vergelykende studie vir Suid-Afrika kan nie maklik ontken word nie. Die ooreenkomste op politieke, ekonomiese en maatskaplike terrein en die hantering van probleme soos armoede, werkloosheid, 'n skewe verdeling van inkome, volgehoue ekonomiese groei, ontwikkeling en inflasie waarmee die meeste van hierdie lande worstel, maak 'n vergelykende studie veral waardevol. Verder is die meeste van hierdie lande vir relatief lang periodes deur koloniale moondhede geregeer en het hulle gewoonlik 'n ontwrigtende onafhanklikheidsstryd deurgegaan. Ondanks hierdie ooreenkomste is daar egter ook verskille tussen hierdie lande, soos blyk uit die Wêreldbank-klassifikasie, wat hierdie lande in drie kategorieë indeel, naamlik lae-inkome, lae-middel-inkome en hoë-middel-inkome lande.

7.5 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

Vir 'n land soos Suid-Afrika kan 'n vergelykende studie op die terrein van bestaansbeveiliging belangrike insigte bied, selfs al is dit bloot net om te identifiseer watter strategieë liefers vermy moet word. Die voor- en nadele van vergelykende studies is kortliks bespreek en hoewel hierdie benadering nog met verskeie probleme en leemtes worstel, kan dit onder meer meehelp om nuwe tendense te identifiseer. Verder skep dit die geleentheid vir lande om by mekaar te leer en kan dit die aantal beleidsopsies vir beleidmakers vermeerder, want bestaansbeveiliging het in die meeste lande in lyn met veranderende behoeftes ontwikkel en gevolglik word daar belangrike verskille aangetref in die benaderings wat lande volg.

Daar is ook geargumenteer dat ontwikkelende lande by ontwikkelende lande en ontwikkelde lande kan leer. Wat laasgenoemde betref is veral die vroeë ervaring van hierdie lande relevant, hoewel ontwikkelende lande ook kan leer uit die probleme waarmee ontwikkelde lande tans worstel. Op hierdie wyse kan byvoorbeeld vroegtydig vasgestel word wat die voor- en nadele van die implementering van sekere beleidsopsies sal wees.

HOOFSTUK 8

Ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele welvaartstate: gevallestudies

Security was attained in the earlier days through the interdependence of members of families upon each other, and the families within a small community upon each other. The complexities of great communities and of organized industry make less real these simple means of security. Therefore we are compelled to employ the active interest of the nation as a whole, through government, in order to encourage a greater security for each individual who composes it.

Franklin D. Roosevelt

Fight poverty the American way - get a job!

Graffiti

8.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk val die klem hoofsaaklik op die vroeëre ervaring van 'n paar welvaartstate of ontwikkelde lande op die terrein van bestaansbeveiliging. Soos aangetoon in afdeling 7.4, kan ontwikkelende lande wel by die ervaring van ontwikkelde lande leer. Die gedagte is egter nie dat die bestaansbeveiligingsinstellings van lande soos Brittanje en die VSA as 'n bloudruk moet dien vir ontwikkelende lande soos Suid-Afrika wat totaal ander omstandighede beleef nie. Daar word eerstens gekyk na 'n klassifikasie van welvaartstate en die lande wat by hierdie vergelykende studie ingesluit word. Tweedens kom die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele van hierdie lande onder die soeklig.

8.2 DIE LANDE WAT BY DIE ONDERSOEK INGESLUIT WORD

Die Wêreldbank (1996) klassifiseer 25 lande as nywerheidslande met mark-ekonomieë. Hierdie lande staan gewoonlik as die ontwikkelde lande van die wêreld bekend. Die meeste van die Wes-Europese lande val in hierdie kategorie, met die uitsondering van lande soos Portugal en Griekeland. Ander lande wat in hierdie kategorie val is onder andere die VSA, Kanada, Japan, Israel, Australië en Nieu-Seeland. Die meeste van die sogenaamde welvaartstate val ook in hierdie kategorie (kyk afdeling 3.5.2 vir definisies van die welvaartstaat), hoewel al die lande in hierdie groep, byvoorbeeld Hongkong en Singapoer, nie as welvaartstate geklassifiseer kan word nie.

Die oogmerk is om drie van hierdie lande te selekteer wat as voorbeelde kan dien van welvaartstate se hantering van bestaansbeveiliging. Alvorens die ontwikkelde lande bespreek word wat by hierdie vergelykende studie ingesluit word, word eers na 'n klassifikasie van welvaartstate gekyk.

8.2.1 'n Klassifikasie van welvaartstate

'n Klassifikasie van welvaartstate is nie 'n eenvoudige aangeleentheid nie en Flora (1986: xiv) waarsku dat "the European welfare states display a gamut of *institutional variation* which make generalized statements about the European welfare state often meaningless." Welvaartstate word gewoonlik volgens uitstaande kenmerke in verskillende kategorieë ingedeel. Verder vereis 'n klassifikasie ook dat die uitstaande kenmerke beklemtoon word, terwyl variasies in die bestaansbeveiligingsprogramme van 'n land dikwels afgeskeep word en die kompleksiteit van nasionale stelsels grootliks geïgnoreer word (Flora 1986: xxi). Flora (1986: xix) verdeel welvaartstate in twee groepe. Die een groep bestaan uit die Skandinawiese en Britse welvaartstate met hulle relatief sterk elemente van sosiale burgerskap en eenvormige en geïntegreerde instellings, terwyl die ander groep uit die kontinentale welvaartstate bestaan met hulle baie meer gefragmenteerde instellings en kleiner burgerskap komponent. Flora (1986: xx) erken egter dat sy onderskeid taamlik kru is.

In hierdie afdeling word veral aandag gegee aan die klassifikasie van welvaartstate deur Esping-Andersen (1990), wat besondere werk op hierdie terrein gedoen het. Esping-Andersen (1990: 19) kritiseer die gebruik om welvaartstate op grond van owerheidsbesteding te klassifiseer, want volgens hierdie benadering word alle besteding as gelykwaardig beskou, wat dikwels nie die geval is nie. So strek 'n groot gedeelte van die besteding van 'n land soos Oostenryk tot voordeel van bevoorregte staatsamptenare, terwyl sekere ander lande weer groot bedrae aan "belastinguitgawes" wy (kyk afdeling 6.5), wat uiteraard nie in besteding gereflekteer word nie (Esping-Andersen 1990: 19).

Die volgende kriteria kan gebruik word om te bepaal of lande welvaartstate is of nie:

- die struktuur van die staat - volgens Therborn (1983, aangehaal deur Esping-Andersen 1990: 2) behoort 'n werklike welvaartstaat die meerderheid van sy daaglikse roetine-aktiwiteite op die welsynsbehoefte van huishoudings te rig¹
- die gehalte van die welvaartstaat, dit wil sê of voordele geteiken of universeel is, die voorwaardes vir regte, die kwaliteit van voordele en dienste, asook die mate waarin

1. Indien roetine-aktiwiteite volgens besteding en personeel as kriterium gebruik word, het nie een van die huidige welvaartstate voor 1970 aan hierdie vereiste voldoen nie (Esping-Andersen 1990: 20).

indiensneming en die werkende lewe van individue deur die uitbreiding van burgerlike regte omvat word (Esping-Andersen 1990: 20).

Titmuss (1958, aangehaal deur Flora 1986: xxi) onderskei tussen drie soorte modelle van maatskaplike beleid. Die eerste word die **residuele-welsynsmodel** genoem. Hiervolgens kom maatskaplike welsynsinstellings tot stand slegs nadat die private mark en die familie as die "natuurlike" kanale vir die vervulling van sosiale behoeftes ineengestort het (Flora 1986: xxi). Volgens Esping-Andersen (1990: 20) verwys dit na state wat hulle verantwoordelikheid tot marginale en "verdienselike" sosiale groepe beperk. Die tweede model is die **nywerheidsprestasie-werkverrigtingsmodel**, waarvolgens sosiale welsynsinstellings 'n toevoegsel tot die ekonomie is en waar daar na die sosiale behoeftes op die grondslag van meriete, werkverrigting en produktiwiteit omgesien word. Die laaste model is die **institusionele-herverdelingsmodel**, waarvolgens sosiale welsynsinstellings 'n integrale deel van die gemeenskap is en universele dienste buite die mark om verskaf wat op die beginsel van behoefte gegrond is (Flora 1986: xxi).

Flora (1986: xxi) kritiseer hierdie klassifikasie op grond daarvan dat die:

'stateness' (underlying the distinction of model A versus B and C) and 'institutional fragmentation' (differentiating models B and C) are not conceived as two clearly independent dimensions of variation. Thus, we can find relatively unified but limited welfare states on the one side and highly developed but fragmented welfare states on the other, with strongly differing developmental problems and opportunities.

'n Verdere punt van kritiek vir Flora (1986: xxi) is dat die residuele welsynsmodel gedefinieer word op grond van die prioriteit wat aan die familie en mark gegee word. Dit het tot gevolg dat die groot verskeidenheid van intermediêre strukture, soos nie-openbare of semi-openbare gesubsidieerde vorme van welsyn, grootliks agterweë gelaat word.

Esping-Andersen (1990: 3) verdeel welvaartstate in drie soorte regimes,² naamlik liberaal,³ konserwatief en "sosiaal-demokraties". Volgens Bagguley (1994: 78-79) is hierdie groepering in 'n sekere sin onhistories, aangesien dit lande of statistiese bondels van lande in sekere soorte regimes wil klassifiseer. Die rede waarom dit gedoen word is volgens Bagguley dat Esping-Andersen die rol van institusionele en politieke tradisies in die vorming van hedendaagse

-
2. Esping-Andersen gebruik hier doelbewus die term regime, want dit gee vir hom 'n aanduiding van die komplekse netwerk van, of die verweefdheid tussen, wetlike en organisatoriese eienskappe in die verhouding tussen die staat en die ekonomie.
 3. In hierdie geval word die konsep liberaal wel gebruik, omdat dit meer ooreenstem met die politieke betekenis van die woord, wat beteken dat die filosofiese uitgangspunt is dat die rol van die owerheid in die ekonomie sover moontlik beperk moet word (kyk afdeling 3.5.3).

welvaartstate wil beklemtoon. Een nadeel van hierdie benadering is egter dat daar nie vir beweging van een soort regime na 'n ander voorsiening gemaak word nie (Bagguley 1994: 79). Bagguley (1994: 78) erken egter dat die benadering van Esping-Andersen tot 'n verbreding van verskeie kontemporêre teorieë oor die welvaartstaat lei. Ondanks die kritiek van Bagguley, sal die klassifikasie van Esping-Andersen hier gebruik word, aangesien dit interessante insigte verskaf oor die verskillende soorte welvaartstate en die faktore wat hulle gevorm het. Vervolgens word kortliks na hierdie drie groepe welvaartstate gekyk.

(a) Die "liberale" welvaartstaat

In die "liberale" welvaartstaat is maatskaplike bystand, wat aan 'n middeletoets onderhewig is, oorheersend en is daar gewoonlik beperkte universele oordragte of beperkte maatskaplike versekeringsplanne. Die voordele van hierdie stelsel is gewoonlik op lae-inkomegroepe gerig. In hierdie model is die ontwikkeling van maatskaplike hervorming ook aan bande gelê deur die norme van die tradisionele en liberale werk-etiek of soos Esping-Andersen (1990: 26) dit stel: "it is one where the limits of welfare equal the marginal propensity to opt for welfare instead of work". Die reëls wat bepaal wie vir regte kwalifiseer is gevolglik streng en gaan gewoonlik met stigma gepaard. Verder is die voordele gewoonlik ook beperk. Hierdie tipe regime het tot gevolg dat:

- die gevolge van de-kommodifisering, wat verwys na pogings om te verhoed dat burgers bloot net as kommoditeite behandel word (kyk afdelings 2.2.5 en 3.5.2), geminimaliseer word
- sosiale regte beperk word
- stratifikasie aangemoedig word, wat 'n vermenging is van 'n relatiewe gelykheid in die armoede van die ontvangers van staatswelsyn, terwyl die meerderheid van die bevolking voordele deur die mark verkry.

Tipiese voorbeelde van lande wat as "liberale" welvaartstate geklassifiseer word is die VSA, Kanada en Australië (Esping-Andersen 1990: 26-27).

(b) Die "konserwatiewe" welvaartstaat

In die "konserwatiewe" welvaartstaat is die historiese korporatiewe nalatenskap aangepas om vir die nuwe "post-industriële" klassestruktuur voorsiening te maak. Die historiese korporatiewe welvaartstaat het volgens Esping-Andersen (1990: 25) veral twee doelwitte ten opsigte van stratifikasie nagestreef:

(t)he first was to consolidate divisions among wage-earners by legislating distinct programs for different class and status groups, each with its own conspicuously unique set of rights and privileges which was designed to accentuate the individual's

appropriate station in life. The second objective was to tie the loyalties of the individual directly to the monarchy or the central state authority.⁴

In hierdie "konserwatiewe" welvaartstate het die klem nie op markdoeltreffendheid geval nie en was kommodifisering (kyk afdelings 2.2.5 en 3.5.2) nooit baie prominent nie. Gevolglik was die uitbreiding van sosiale regte nooit 'n ernstige strydpunt in hierdie lande nie. In hierdie regimes was die behoud van status en die handhawing van verskille van oorheersende belang, wat daartoe gelei het dat regte aan status en klas gekoppel is. In hierdie omgewing het die staat sonder skroom inisiatiewe van die private sektor oorgeneem, met die gevolg dat private versekering en beroepsbyvoordele in dié lande 'n marginale rol speel. Die staat se beklemtoning van status-verskille was egter vanuit 'n billikheidsoogpunt teenproduktief. Die kerk het ook gewoonlik 'n belangrike rol in hierdie state gespeel, wat meegebring het dat die bestaansbeveiligingstelsel veral tradisionele gesinswaardes bevorder het. Lande soos Oostenryk, Frankryk, Duitsland en Italië is tipiese voorbeelde van "konserwatiewe" welvaartstate (Esping-Andersen 1990: 27).

(c) Die "sosiaal-demokratiese" welvaartstate

In die "sosiaal-demokratiese" welvaartstate is die beginsels van universalisme en de-kommodifisering deur middel van sosiale regte na die nuwe middelklasse uitgebrei. Eerder as om 'n dualisme tussen die staat en die mark asook die werkersklas en die middelklas te verdra, het die sosiaal-demokrate 'n gelykheid van die hoogste orde nagestreef en nie 'n gelykheid in die voorsiening van minimum behoeftes soos elders nie. Dit het beteken dat dienste en voordele opgegradeer is tot op vlakke wat die nuwe kieskeurige middelklasse sou tevrede stel en gevolglik het werkers dieselfde regte as hoër-inkomstegroepe ontvang (Esping-Andersen 1990: 27-28).

In "sosiaal-demokratiese" welvaartstate word daar nie gewag totdat die gesin se kapasiteit vir ondersteuning heeltemal uitgeput is nie, maar word vroegtydig en voorkomend opgetree deur die gemeenskap mede-verantwoordelik te maak vir die koste van die gesin (Esping-Andersen 1990: 28). So 'n benadering mag vir ontwikkelende lande met hoë fertiliteitskoerse onaantreklik wees, want dit verminder die dempende invloed van koste op fertiliteit en bied dus geen aansporing om die grootte van die gesin te beperk nie. Verder kan die koste van sulke programme baie hoog wees.

Volgens Esping-Andersen (1990: 28) is een van die uitstaande kenmerke van die "sosiaal-demokratiese" regime die ineengewefdheid van welsyn en werk. Hierdie stelsel is tot volle indiensneming verbind én van die bereiking daarvan afhanklik. Aan die een kant geniet die reg

4. Dit was onder ander een van die oogmerke van Bismarck toe hy bestaansbeveiliging in Duitsland ingefaseer het (kyk afdeling 8.3).

op werk gelyke status met die reg op die beskerming van inkomste, terwyl die hoë koste van solidariteit, universele voordele en de-kommodifisering aan die ander kant veroorsaak dat sosiale probleme geminimaliseer en inkomste gemaksimeer moet word. Dit word die beste verwesenlik indien mense werk en 'n relatief klein getal van sosiale oordragte afhanklik is (Esping-Andersen 1990: 28). Skandinawiese lande en Nederland is voorbeelde van hierdie stelsel.

8.2.2 Die lande wat by die ondersoek ingesluit word

In hierdie vergelykende studie word nie na 'n land in elk van bogenoemde kategorieë gekyk nie. Die VSA, as 'n "liberale" welvaartstaat, word ingesluit, omdat hierdie land vir so baie mense en lande as 'n bron van inspirasie dien en as 'n suksesverhaal beskou word. Kritiek kan egter uitgespreek word oor die invloed van die VSA op die res van die wêreld, want op talle terreine, nie net dié van bestaansbeveiliging nie, is die voorbeeld van die VSA nie vir almal ewe bewonderenswaardig nie.⁵ Die ekonomiese suksesse van die VSA kan egter nie ontken word nie. Die VSA, as "liberale" welvaartstaat, word ook ingesluit omdat dié land as 'n sloerder op die terrein van bestaansbeveiliging beskou kan word en omdat armoede in hierdie land, net soos in Suid-Afrika, 'n rassegrondslag het.

Die Verenigde Koninkryk (VK) lê na alle waarskynlikheid iewers tussen die drie welvaartstate in die klassifikasie van Esping-Andersen en miskien veral tussen die "liberale" en "sosiaal-demokratiese" welvaartstate. Die VK word ingesluit omdat daar in die veertigerjare van hierdie eeu na aanleiding van die Beveridge-verslag baie in hierdie land gebeur het wat bestaansbeveiliging in ander lande beïnvloed het. Weens Suid-Afrika se koloniale verlede het die VK ook tradisioneel 'n groot invloed op denkrigtings en die owerheid in Suid-Afrika uitgeoefen.

Skandinawiese lande, as dié voorbeelde van "sosiaal-demokratiese" lande, word nie by hierdie vergelykende studie ingesluit nie, weens hulle besondere eiesoortige omstandighede en omdat hulle so ver van die verwysingsraamwerk van Suid-Afrikaners verwyder is. Daar is eerder besluit om Nederland in te sluit. Die bestaansbeveiligingstelsel van dié land toon redelike groot ooreenkomste met Skandinawiese lande en lê nader aan die "sosiaal-demokratiese" welvaartstate as aan enige van die ander twee kategorieë. Nederland word ook ingesluit omdat dié land se bestaansbeveiligingstelsel 'n redelike goeie weerspieëling is van wat op die Europese kontinent gebeur het. Verder is daar ook historiese bande tussen Nederland en Suid-Afrika. In hierdie hoofstuk val die soeklig dus hoofsaaklik op die ervaring van die VK, Nederland en die VSA op

5. 'n Voorbeeld is die kulturele vervlakking wat die Amerikaanse massa-kultuur onder meer deur middel van televisie (resepmatige *soap operas*), die filmbedryf (*blockbusters*) en godsdiens (*show biz*) oor die wêreld in miljoene huise indra en inheemse kulture oorspoel. Dit is een rede waarom Frankryk byvoorbeeld tans 'n daadwerklike poging op tou sit om hul eie kultuurgoedere teen hierdie vloed te probeer beskerm.

die terrein van bestaansbeveiliging. Benewens die bogenoemde redes is inligting oor hierdie lande redelik vrylik in Engels en Nederlands beskikbaar. Waar dit nodig geag word, word daar egter ook na die bestaansbeveiligingsprogramme van ander Europese welvaartstate verwys.

'n Gedetailleerde beskrywing van elke land se bestaansbeveiligingstelsel val buite die bestek van hierdie studie. Die doelwit is bloot om belangrike aspekte en tendense in bestaansbeveiliging te identifiseer wat vir Suid-Afrika van belang kan wees. Die klem val veral op die lande se vroeë ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging, want hierdie fase mag vir ontwikkelende lande van betekenis wees, of soos Wallich (1983: 1-2) dit stel, "there appears to be a typical pattern along which social security systems have evolved in the developed countries" en gevolglik kan dit vir ontwikkelende lande nuttig wees om van hierdie patrone kennis te neem. Enkele van die huidige probleme van hierdie lande kry ook aandag, aangesien dit as vroeë waarskuwing vir ontwikkelende lande kan dien. Verder word die fokus hoofsaaklik op die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging geplaas.

8.3 ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN WELVAARTSTATE

Die doelwit van hierdie afdeling is om vas te stel hoe bestaansbeveiliging in welvaartstate ontwikkel het en waarom bestaansbeveiliging die bestaande vorm aangeneem het. Dit vereis dat daar gekyk word na die geskiedkundige verloop van bestaansbeveiliging in wat vandag as die ontwikkelde lande bekend staan. Daar word vanweë ruimte-bepערkinge egter slegs oorsigtelik gekyk na die geskiedkundige ontwikkeling van bestaansbeveiliging.

Die verlede van bestaansbeveiliging is belangrik, want die toekoms word meestal uit die verlede gebeitel in 'n proses wat as "ontwrigtende inkrementalisme" (*disjointed incrementalism*) bekend staan, want beleidmakers is op enige tydstip gewoonlik geneig om klein kosmetiese beleidsveranderinge aan te bring (Dixon 1986: 7). Om te verstaan waarom bestaansbeveiliging in lande 'n sekere vorm aangeneem het, is dit dus belangrik dat die geskiedkundige ontwikkeling bestudeer word. Die bestaansbeveiligingstelsel in lande het in lyn met veranderende omstandighede en behoeftes ontwikkel en gevolglik verskil dit in belangrike opsigte tussen lande en ook oor tyd in 'n gegewe land (Chu & Hemming 1991: 132). Die Europese benadering verskil byvoorbeeld beduidend van dié van die VSA. Hoewel daar ook verskille is in die benadering wat Europese lande volg, is dié verskille oor die algemeen minder skerp. Daar is ook 'n definitiewe neiging dat lande mekaar navolg en programme van ander lande wysig om by plaaslike omstandighede en behoeftes aan te pas.

8.3.1 Vroeë geskiedenis

Die geskiedenis van owerheidsbetrokkenheid op die terrein van armoedeverligting strek ver terug, hoewel hierdie betrokkenheid nie vergelykbaar is met wat vandag gewoonlik in ontwikkelde lande onder bestaansbeveiliging verstaan word nie. Karel die Grote het byvoorbeeld reeds in 779 sekere maatreëls in die verband afgekondig (*Ministerie van Sosiale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 1).

Volgens Rimlinger (1971) kan die voorgeskiedenis van bestaansbeveiliging (na die middeleeue) veral in twee fases verdeel word, te wete die Armoedewetperiode van die sestende tot die negentiende eeu en die "liberale deurbraak"⁶ in die negentiende eeu (Flora & Alber 1981: 48). Volgens Dixon (1986: 7) is bestaansbeveiliging soos ons dit vandag ken deur die volgende tradisies gevorm:

- die meester/diensknegetradisie
- die armoedewettradisie
- die versekeringstradisie
- die owerheidswelsyn-paternalistiese-tradisie.

Hierdie verdeling word in 'n sekere mate in hierdie afdeling nagevolg.

(a) *Die meester/diensknegetradisie en die armoedewettradisies*

Die **meester/diensknegetradisie** spruit voort uit die kerklike middeleeue en feodale tydperk toe die werkgewer veral sekere verantwoordelikhede teenoor sy werknemers gehad het (Dixon 1986: 11). In die feodale stelsel

was daar 'n persoonlike verhouding van wederkerige interafhanklikheid en morele diens- en offervaardigheid tussen die leenheer en sy lyfeienes. Die leenheer was verantwoordelik vir noodsaaklike openbare dienste (soos regspleging en veiligheid); die lyfeienes het die lewensmiddele geproduseer en het gehelp om die kasteel teen aanvallers te verdedig (Terreblanche 1994: 72).

Hierdie verhouding het egter nie 'n goeie lewe vir werkers verseker nie. Volgens Terreblanche (1994: 88) het hulle "net-net op, of selfs onder die broodlyn geleef." Verder is arbeiders ook dikwels uitgebuit. Die kerke en private organisasies was ook betrokke by die versorging van armes en mettertyd het lede van gildes mekaar ook dikwels op 'n vrywillige basis in moeilike omstandighede ondersteun (*Ministerie van Sosiale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 1).

In 1543 het die Heilige Romeinse Keiser, Karel 5, 'n armoedewet onderteken (*Ministerie van Sosiale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 1). Die **armoedewettradisie** het die sekularisasie van

6. Hierdie konsep word later in hierdie afdeling verduidelik.

armoedeverligting teweeggebring, want vroeër was hierdie funksie grootliks in die hande van die kerk. Die morele lering van mense soos Luther en Calvyn het in hierdie periode ook begin om wyer inslag te vind (Dixon 1986: 8). Die armoedewettradisie het armes gewoonlik in twee kategorieë verdeel, te wete "verdienselike" gevalle (individue wat weens omstandighede buite hul beheer armlastig geword het) en "onverdienselike" gevalle (sg. leeglêers, luitaards en "slegtes") en het vereis dat aan die werketiek en die beginsel van individuele verantwoordelikheid voldoen word (Dixon 1986: 8). Hierdie armoedeverligting word ook soms gesien as "relief of the poor within a framework of repression" (Flora & Alber 1981: 48) en was gekenmerk deur afhanklikheid en beskerming (Rimlinger 1971: 11). Fondse om "verdienselike" gevalle te help is deur middel van 'n grondbelasting bekom, of andersins is aan hulle 'n werk voorsien, terwyl "onverdienselike" gevalle weer gestraf is (Dixon 1986: 8). Die benadering in hierdie era was paternalisties "being often subject to harsh conditions which imposed stigma" (ILO 1984: 17), en dit word deur die ILO as die eerste stadium van bestaansbeveiliging beskou.

(b) Die industriële revolusie en die versekeringstradisie

In die tweede helfte van die agttiende eeu is 'n belangrike deel van die wêreld deur die industriële revolusie geskud. Volgens Rimlinger (1971: 7) is moderne bestaansbeveiliging 'n nuwe produk van industrialisasie of die verskuiwing vanaf 'n landbou- na 'n industriële gemeenskap. Tot in hierdie stadium was die ekonomiese lewe van die meeste mense slegs daarop gerig om vir hul gesinne kos, klere en beskutting te verskaf (Galbraith 1977: 12). Al hierdie behoeftes kon dan ook deur die benutting van grond bevredig word. Die industriële revolusie het die tydperk van die masjien (stoomkrag) en dus ook massaproduksie en -verbruik ingelui. Duisende werkers moes die landbousektor verlaat om in die stede 'n heenkome te vind. In die stede het hulle onder haglike omstandighede gewerk en geleef. Lang werkure en kinderarbeid was aan die orde van die dag. Werkers is meestal hongerlone betaal, terwyl die eienaars van fabriek (kapitaliste) skatryk geword het. Verder was werkers ook grootliks van enige politieke seggenskap uitgesluit. Lae lone, armoede en die uitsluiting van stemreg het tot grootskaalse ontevredenheid en soms tot bittere stakings gelei. Hierdie omstandighede het in 1848 in verskeie lande mislukte revolusies tot gevolg gehad (Galbraith 1977: 93-97). Dit was dan ook in hierdie onstuimige tye dat Karl Marx sy politieke en ekonomiese denke geslyp het, wat uiteindelik in sy *Das Kapital* (1867)⁷ neerslag gevind het en later so 'n groot invloed op die wêreldgeskiedenis gehad het.

Hierdie tydperk kan ook gesien word as die periode van die "**liberale deurbraak**", want die kern-idees van die liberalisme - individuele vryheid, gelykheid en selfversorging (selfhelp) - was

7. Die eerste volume is in 1867 gepubliseer, terwyl die ander drie volumes postuum gepubliseer is: volume 2 (1885), volume 3 (1894) en volume 4 (1910) (Heilbroner 1983: 119).

teenstrydig met die benadering van afhanklikheid en beskerming wat in die armoedewetperiode geheers het (Flora & Alber 1981: 48). Die negentiende eeu word dan ook dikwels gesien as die era van *laissez faire*, omdat dit saamgeval het met die formele formulering van pro-markstelsel ekonomiese ideologie. Barr en Whynes (1993: 10) is egter van mening dat hierdie periode eerder as die triomf van utilitarisme beskou moet word, aangesien hierdie filosofie die deugde van kapitalistiese doeltreffendheid en die gebreke van markmislukkings erken het.

Werkers het hulle in hierdie tydperk toenemend in sosialistiese en sosiaal-demokratiese bewegings begin organiseer in 'n poging om hul omstandighede te verbeter. Daar was voortdurend botsings tussen die belange van arbeiders en kapitaliste.⁸ Tot in hierdie stadium was arbeiders se bestaansbeveiliging grootliks afhanklik van private versekering. Reeds sedert die middeleeue het gildelede byvoorbeeld omgesien na mekaar se behoeftes deur bydraes te maak tot 'n fonds wat sekere voordele by ongeskiktheid of dood uitbetaal het⁹ (Ball 1978: 12). Hierdie organisasies het ook omgesien na weduwees en wese (Esping-Andersen 1990: 39). Dit word deur Dixon (1986: 15) die *versekeringstradisie* van bestaansbeveiliging genoem. Dit het byvoorbeeld ook die vorm aangeneem van onderlinge hulpverenigings (mutualiteite), waar lede self as versekeraars en versekerdes optree, en berus op die beginsel om te help en gehelp te word (Dixon 1986: 16). So het *ziekenkassen* en *werkloosheidskassen* byvoorbeeld in Nederland ontwikkel (Roebroek 1989: 149). Verder het handelsmaatskappye ook versekering verkoop (*Ministerie van Sociale Voorzorg* 1993: 5). Hierdie vorm van bestaansbeveiliging was gewoonlik slegs vir 'n klein groepie bevoorregte burgers beskore. Die versorging van armes is in hierdie tyd ook onder meer aan aalmoeshuise (*alms-houses*) oorgelaat. In hierdie huise was armes onder voortdurende toesig van personeel en was die gedagte dat werkers spaarsamigheid en die deugde van harde werk sou aanleer en "while engaged in this healthy labor, they could also work off some of the costs of their upkeep" (Murray 1984: 17).

(c) *Die owerheidswelsyn-paternalistiese-tradisie*

Die Duitse keiser het in 1881 in sy sosiale boodskap die grondslag gelê vir die implementering van bestaansbeveiligingsprogramme in Duitsland in die hoop dat die arbeidersklasse hul rug sou keer op die sosiaal-demokratiese beweging (Flora & Heidenheimer 1981: 17). Bismarck, die Duitse kanselier, was waarskynlik betrokke by die skryf van hierdie toespraak en het oorgegaan om sekere programme in Duitsland tot uitvoering te bring. Hy word dan ook vandag gewoonlik

-
8. Hierdie omstandighede is skitterend uitgebeeld deur die Belg Stijn Coninx in sy epiëse film, *Daens*, wat handel oor 'n katolieke priester wat hom met die stryd van die arbeiders vereenselwig het.
 9. Ander voorbeelde is die gebeurlikheidsfonds wat in die mynboudistrikte van Oostenryk en ander Sentraal-Europese lande aangetref is. Verder was daar ook talle voorbeelde van sogenaamde broederskappe en verenigings (*friendly societies*) wat versekeringsbeskerming vir hul lede gebied het (Ball 1978: 12-13).

as die vader van bestaansbeveiliging in die moderne wêreld beskou, hoewel Flora (1986: xx) daarop wys dat Bismarck nie die skepper van hierdie stelsel is nie, maar slegs die eerste was om dit te implementeer. Bismarck het volgens Rimlinger (1971: 121) maatskaplike versekering gesien as 'n middel waarmee die werker aan die staat gebind kan word, veral wat pensioene en ongeskiktheidsversekering betref, albei maatreëls wat die werker meer by die bestaande orde sou betrek. Otto Hintze het in 1915 daarop gewys dat bestaansbeveiligingsprogramme in Duitsland egter nie daarin geslaag het om die lojaliteite van werkers te verskuif nie, maar dat dit die regering met 'n skoon gewete gelaat het en in 'n sterk posisie teenoor die eise van die laer klasse geplaas het (Flora & Heidenheimer 1981: 17-18).

Die programme wat Bismarck geïmplementeer het, was revolusionêr, want 'n belangrike gedagterigting in die Westerse wêreld is dat "(t)he very existence of a welfare system was assumed to have the inherent, intrinsic, unavoidable effect of undermining the moral character of the people" (Murray 1984: 16). Vir Bismarck was die voordele van bestaansbeveiliging, veral vanweë die politieke stabiliteit wat dit kan bevorder, belangriker as die voorbehoude oor die invloed daarvan op die morele karakter van die burgers.

Behalwe vir die voorbehoude oor die invloed van bestaansbeveiliging op die werketiek, het die opkoms van die liberalisme met die klem op vryheid en gelykheid, vereis dat voorregte wat deur middel van wetgewing tot stand gekom het, afgeskaf moes word. Alle burgers moes dus gelyk behandel word:

which meant that none had any special claim to protection on account of his (low) economic and social status. Full citizenship implied the ability to look after oneself; dependence on others was not consistent with freedom and equality (Rimlinger 1971: 8).

In die lande waar hierdie liberale konsep van die gemeenskap wyd inslag gevind het (die VK, die VSA en Frankryk), het bestaansbeveiliging of maatskaplike beskerming stadig ontwikkel, terwyl dit volgens Rimlinger (1971: 8) nie verrassend is dat Duitsland die inisieerder van moderne bestaansbeveiliging is nie, want liberalisme en individualisme het nie in Duitsland dieselfde inslag gevind nie. Hierdie waardes is eers na die Tweede Wêreldoorlog behoorlik in die Bondsrepubliek Duitsland gevestig. Volgens Rimlinger (1971: 87) kon die liberalisme dus nie in Duitsland daarin slaag om van tradisionele beskerming weg te breek soos wat byvoorbeeld in die VK en Frankryk die geval was nie. Die maatskaplike versekering van Bismarck het gevolglik die patriargale tradisie van die absolute staat voortgesit (Rimlinger 1971: 87). Tussen 1883 en 1889 het die keiserlike regering van Duitsland die volgende bestaansbeveiligingsprogramme van stapel gestuur:

- siekteversekering (1883)
- arbeidsongevalversekering (1884)

- ongeskiktheid- en ouderdomsversekering (1889) (*Ministerie van Sociale Voorzorg* 1993: 6).

'n Belangrike kenmerk van hierdie versekering is dat dit verpligtend was en deur bydraes van werkgewers en werknemers gefinansier is. Daar is selfs vir herverdeling voorsiening gemaak, deurdat voordele nie 'n direkte verband met bydraes getoon het nie (*Ministerie van Sociale Voorzorg* 1993: 6). Hierdie beleid van Duitsland het bestaansbeveiliging op 'n totaal nuwe koers geplaas, want tot in hierdie stadium het die owerheid bystand verleen aan armes wat deur middel van 'n middeletoets geïdentifiseer is. Die gedagte dat ekonomiese onsekerheid uitgeskakel kan word deur werkers en werkgewers aan 'n owerheidsversekeringsplan te laat deelneem, sodat werkers vergoed kan word vir moontlike verlies aan lone, was dus 'n skepping van die negentiende eeu (Ball 1978: 12). Dixon (1986: 22) noem hierdie benadering die **owerheidswelsyn-paternalistiese-tradisie**, terwyl die ILO (1984: 17) dit weer die era van maatskaplike versekering noem. Volgens Flora (1986: xii) is die welvaartstaat 'n Europese skepping en het dit tot stand gekom:

as an answer to problems created by capitalist industrialization; it was driven by the democratic class struggle; and it followed in the footsteps of the nation state. Thus, we could understand the development of the European welfare state as an essential element in the transformation of European societies which started with the Industrial and the French Revolution.

8.3.2 Meer resente geskiedenis

Nuwe ontwikkelinge op die terrein van bestaansbeveiliging in Europese lande en elders is na die Eerste Wêreldoorlog onder meer deur die nuut gestigte *International Labour Organization* (ILO) aangemoedig (*Ministerie van Sociale Voorzorg* 1993: 6) en verder ook deur die onstabiele ekonomiese toestande wat in hierdie periode geheers het, veral die Groot Depressie van die vroeë dertigerjare. Baie mense se rykdom is met een haal uitgewis en werkloosheid het ongekende vlakke bereik. In 1933 was 'n kwart van die Amerikaanse arbeidsmag byvoorbeeld werkloos en was die BNP van die VSA 'n derde minder as die vlakke wat voor die depressie geheers het (Galbraith 1977: 211). In die meeste ander lande het dit ook nie veel beter gegaan nie.

In hierdie tydperk het John Maynard Keynes met voorstelle gekom vir grootskaalse owerheidsingryping in die ekonomie. Keynes was volgens Skidelsky (1992: 405) "an applied economist who turned to inventing theory because the theory he had inherited could not properly explain what was happening." Keynes was van mening dat doelbewuste owerheidsbesteding aangemoedig moet word om die ekonomie te stimuleer. Hy bepleit dan ook dat die owerhede geld leen om te bestee, want hy was van mening dat outonome owerheidsbesteding die totale inkome met 'n groter hoeveelheid sal laat toeneem vanweë die vermenigvuldigereffek. Keynes het sodoende die

regverdiging verskaf vir vraagbeheer deur die owerheid (Pearce 1985: 236). Die na-oorlogse welvaartstaat is volgens Mishra (1984: 6) op veral twee pilare gebou: die een is Keynesiaans en die ander rus op die idees van Beveridge (lg. kry in afdeling 8.5 verder aandag).

Hierdie idees van Keynes is uitgespel in sy klassieke *The general theory of employment interest and money*¹⁰ (1936), waarin hy die gedagte van die Klassieke teorie, dat die ekonomie noodwendig by volle indiensneming tot ewewig sal kom, op sy rug keer (Galbraith 1977: 216). Sonder om in die kompleksiteit van Keynes se argumente in te gaan, kom sy teorie daarop neer dat die ekonomie 'n ewewigspunt kan bereik wat met ernstige werkloosheid gepaard gaan, omdat die ekonomie nie oor 'n inherente meganisme beskik wat hom noodwendig uit hierdie situasie sal laat beweeg nie. Verder wys hy ook daarop dat ekonomiese voorspoed van investering afhanklik is en dat investering nie 'n betroubare dryfkrag vir die ekonomie is nie, omdat dit kan afneem, met negatiewe gevolge vir die ekonomie (Heilbroner 1983: 207). Die owerheid moet volgens Keynes dus geld leen om te investeer, sodat die ekonomie in die rigting van volle indiensneming kan beweeg (Galbraith 1977: 217). In die *General Theory* verskaf Keynes 'n teoretiese onderbou vir wat reeds in die wêreld aan die gebeur was, byvoorbeeld die *New Deal* in die VSA en Hitler se militêre opbou in Duitsland.

Die ekonomiese krisis van hierdie periode was uiteraard geskik om verdere owerheidsbetrokkenheid op die terrein van bestaansbeveiliging te regverdig en selfs teenstanders van owerheidsbetrokkenheid in die ekonomie het die noodsaak van daadwerklike inmenging begin insien. Dit lei tot die *Social Security Act* (1935) in die VSA en die Beveridge-plan (1942) in die VK, terwyl die Nederlandse regering in ballingskap in Brittanje ook die *Commissie Van Rhijn* in 1942 aanstel. In die volgende afdelings word die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in hierdie drie lande saamgevat. Die benadering tot bestaansbeveiliging wat in hierdie tydperk ontwikkel het, word deur die ILO (1984: 17) die derde stadium in die ontwikkeling van bestaansbeveiliging genoem en is veral gekenmerk deur die toename in die belangrikheid van twee konsepte, voorkoming en universaliteit. Die klem het veral geval op die handhawing en bevordering van die lewenskwaliteit van gesinne en individue. Volgens Mishra (1990: 19) het die ernstige depressie, die massa-werkloosheid van die dertigerjare, die opkoms van fascisme, die Tweede Wêreldoorlog en die "bedreiging" van kommunisme die historiese konteks van die na-oorlogse welvaartstaat geskep.

10. Keynes het om een of ander rede besluit om nie van kommas gebruik te maak nie (Galbraith 1977: 216).

8.4 DIE VSA

8.4.1 Inleiding

Die VSA is tans die magtigste en rykste land ter wêreld met 'n bevolking van 258 miljoen (Wêreldbank 1994b). Die VSA het 'n federale regeringsvorm wat uit drie vlakke bestaan, naamlik nasionaal, streek (state) en plaaslik. Die ervaring van die VSA op die terrein van bestaansbeveiliging is vanuit 'n Suid-Afrikaanse perspektief ook interessant vanweë die inkomewerdeling in die VSA wat net soos dié van Suid-Afrika ook 'n rassegrondslag het, weens 'n geskiedenis van rassediskriminasie. Hoewel die Suid-Afrikaanse ekonomie nie met dié van die VSA vergelyk kan word nie, kan Suid-Afrika tog leer uit die suksesse en mislukkings van Amerika op hierdie terrein.

8.4.2 Die VSA as sloerder

In vergelyking met ander ontwikkelde lande kan die VSA as 'n sloerder (*laggard*) op die terrein van bestaansbeveiliging beskou word (Kudrle & Marmor 1981: 81). Volgens Spicker (1993: 122) het bestaansbeveiliging in die VSA laat ontwikkel en het dit nooit die institusionele aanvaarding verkry wat dit in Europa geniet nie. Verskeie redes kan vir hierdie sloering aangevoer word:

- die afwesigheid van feodalisme
- die totstandkoming van 'n demokratiese politieke stelsel voordat 'n groot werkersklas ontwikkel het
- 'n relatiewe lae vlak van status-differensiasie
- 'n hoë *per capita* inkomste (Kudrle & Marmor 1981: 81)
- die inslag wat liberalisme as ideologie hier gevind het (kyk afdelings 8.3.1(b) en 8.4.4)
- die afwenteling van sommige programme na plaaslike regeringsvlak (kyk afdeling 8.4.5).

Die konflik tussen die werkersklas en die kapitaliste in die VSA was nie van dieselfde omvang as in Europese lande nie, onder meer vanweë die bykans onbeperkte geleenthede op ekonomiese terrein wat die grootste gedeelte van die laer klasse (veral immigrante) relatief gou deel van die middelklas gemaak het.

Die tragedie van die Amerikaanse stelsel is egter dat sommige minderhede, soos die swartes en Indiane, tot die vroeë jare sestig, onder meer vanweë rassediskriminasie stief behandel is. Die parallelle met Suid-Afrika is ooglopend. Aangesien die swartes en Indiane 'n minderheid in die VSA is en oorwegend deel van die laer-inkomstegroepe is, is hulle ook polities op 'n syspoor gerangeer en kon hulle nie 'n noemenswaardige invloed op die ontwikkeling van die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel uitoefen nie. Laasgenoemde is ontwerp om veral na die belange van

die meerderheid om te sien. Die spesifieke behoeftes en voorkeure van minderhede is dus grootliks deur die stelsel geïgnoreer (Ferrara 1980: 215). Vanuit 'n neo-konserwatiewe of Libertynse perspektief sluit Murray (1984: 219-220) hierby aan en wys daarop dat die lewens van armes heeltemal deur bestaansbeveiliging ontwig word vanweë die perverse aansporings wat dit verskaf, terwyl die elite, wat oor die politieke mag beskik, bykans heeltemal verskans is teen die nadelige gevolge van bestaansbeveiliging. Die Amerikaanse ervaring bevestig opnuut weer die verband tussen politieke mag en bestaansbeveiliging.

Anders as wat vandag die geval is, het werkers in die dertigerjare van hierdie eeu in die VSA probeer om so lank as moontlik te werk. Volgens die sensus van 1930 het 58,4 persent van alle mans en 8,1 persent van alle vrouens bo 65 op sensusdag nog gewerk, voordat hulle later sou aftree om van hul besparing te leef (Achenbaum 1987: 14). Afhanklike bejaardes was volgens Achenbaum (1987: 14) net soos in ander lande altyd 'n probleem in die VSA en die familie van bejaardes was tradisioneel die primêre bron van ondersteuning. Wanneer die familie om een of ander rede hierdie "plig" versaak het, het die plaaslike gemeenskap hierdie verantwoordelikheid gewoonlik oorgeneem. Volgens ramings was die bestaansbeveiligingsdekking wat Amerikaanse werkers in 1915 geniet het uiters beperk; slegs ongeveer 2 persent het byvoorbeeld oor 'n pensioen by aftrede beskik (Kudrle & Marmor 1981: 82).

Bestaansbeveiliging in die VSA is 'n bevoegdheid van die federale en plaaslike regerings en is een van die redes dat bestaansbeveiliging in die VSA nie in dieselfde mate as in die Europese welvaartstate ontwikkel het nie (kyk afdeling 8.4.5). Sommige aangeleenthede soos residuele voordele vir individue sonder inkomste, dit wil sê maatskaplike bystand, val binne die bevoegdheid van die onderskeie state, terwyl ander programme vir bejaardes, oorlewendes, gesondheid en ongeskiktheid (OASDHI), *Medicare* (mediese voordele vir bejaardes) en voedselkoepons weer deur die federale regering beheer word. Verskeie maatreëls strek egter oor administratiewe grense. Die federale program vir *Supplemental Security Income* (SSI) wat 'n minimum inkomste aan ou, blinde en gebrekklike persone verskaf, word gewoonlik deur state aangevul. Vir *Medicaid*, wat gesondheidsvoordele aan persone met lae inkomste bied, word toelatingsvlakke en standaarde byvoorbeeld deur die onderskeie state vasgestel. Federale maatreëls wat binne die bevoegdheid van die state val, kan slegs as aanbeveling dien, want die state kan self besluit of hulle dit wil aanvaar. So is die *Aid to Families with Dependent Families* (AFDC) program (kyk afdeling 8.4.5) wat voordele aan enkelouers bied algemeen geïmplementeer, terwyl die beperkte AFDC program vir werklose individue met gesinne (AFDC-UP) nie deur baie state geïmplementeer is nie - in 1985 het dit in slegs 25 state gegeld. Die state word toegelaat om self te besluit onder watter voorwaardes individue vir die voordele van bestaansbeveiliging in aanmerking kom, wat tot eksperimentering en variasie aanleiding gegee het

(Spicker 1993: 122). Ook Albert (1988: 1) wys daarop dat daar groot variasie in die bestaans-beveiligingsvoordele tussen state is.

Een van die nadele van 'n plurale en gefragmenteerde stelsel is dat dit gewoonlik duur is en

the combination of extensive administrative conditions, the emphasis on personal supervision and professional intervention, overlaps between services, and gaps in provision mean that the US system offers staggeringly bad value for money (Spicker 1993: 123).

Finansiële deelname deur die federale owerheid is ook beskikbaar in die vorm van 'n terugbetaling van 'n gedeelte van die koste indien state voldoen aan sekere voorwaardes (Albert 1988: 30). Die ervaring met werkskeppingsprogramme in die VSA het getoon dat verskeie state wat ernstige begrotingsprobleme ondervind het en toenemend druk ondervind het om ander voordele van die *Family Support Act* (FSA) te finansier, nie genoegsame fondse vir werkskepping opsy gesit het nie, sodat die hele bedrag wat die federale regering in die vorm van 'n gepaarde toelae (*matching grant*) vir die betrokke state bewillig het, nie opgeneem kon word nie. Dit het tot gevolg gehad dat die oogmerke van die federale regering nie verwesenlik is nie (Gueron et al 1991: 9). Dit dui op die voortdurende spanning tussen die oogmerke van die federale regering en dié van state veral wat beleid ten opsigte van bestaansbeveiliging betref.

Die onderskeie state van die VSA het elk 'n eie maatskaplike beleid gevolg, wat dit moeilik maak om betroubare gegewens oor die vroeëre stelsel in die VSA te bekom, behalwe dat dit uiters beperkte voordele vir 'n klein persentasie van die bevolking gebied het. Rimlinger (1971: 215) skryf die talle mislukte pogings om werkloosheidsvoordele in die VSA deurgevoer te kry toe aan die mededinging tussen die onderskeie state. Indien state werkgewers nie teen 'n eenvormige koers belas nie, kry sloerders op dié terrein 'n mededingende voordeel bo progressiewe state. Dit is volgens Rimlinger (1971: 215) ironies dat die federale stelsel in die VSA, wat tot stand gekom het om die regte van individue teen sentrale magmisbruik te beskerm, 'n belangrike hindernis in die ontwikkeling van bestaansbeveiliging geword het. Die les is waarskynlik dat bestaansbeveiliging eerder op nasionale as op plaaslike of streeksvlak bedryf moet word.

8.4.3 Die aanloop tot die *Social Security Act*

Maatskaplike beleid in die VSA het oor die jare van liefdadigheid oorgegaan na bestaans-beveiliging (Leiby 1987, aangehaal deur Magill 1989: 347) en verder het die verantwoordelikheid vir bestaansbeveiliging ook geleidelik meer vanaf plaaslike en streeksregering na die federale owerheid verskuif. Die benadering tot bestaansbeveiliging tydens die koloniale periode in die VSA was op die Engelse Armoedewet gebaseer en het die verantwoordelikheid van die gemeenskap beklemtoon. Die revolusionêre oorlog het groot sosiale en ekonomiese ontwrigting

veroorzaak, ook op die gebied van gemeenskaps-gedadministreerde maatskaplike beleid. So het die totstandkoming van amptelike aalmoeshuise, een van die metodes waarvolgens armes gehelp is (kyk afdeling 8.3.1(b)), hierdie funksie uit die hande van die klein gemeenskap, dit wil sê bure en vriende in die onmiddellike omgewing van behoeftiges, na die breëre gemeenskap verplaas. Geleidelik is na 'n meer geïntitutionaliseerde benadering beweeg, waarvolgens gespesialiseerde inrigtings op plaaslike of streeksvlak vir byvoorbeeld geestelike siekes en dowes gestig is. Pogings om die federale regering by hierdie aksies te betrek was egter vrugtelooos (Magill 1989: 347).

In 1935 het die ommekeer egter gekom toe die *Social Security Act* (SSA) aanvaar is. Dit kan as die werklike begin van bestaansbeveiliging in die VSA beskou word (Ball 1978: 13-14), want die SSA het vir die eerste keer "the legitimacy of the federal government in providing for the general social welfare" erken (Magill 1989: 348). Die SSA was 'n uitvloeisel van 'n lang veldtog wat reeds in die vorige eeu van stapel gestuur is en ooreengestem het met die oogmerk van Roosevelt om ekonomiese risiko's in die VSA te verminder (Ferrara 1980: 17). Die Groot Depressie het ook 'n geweldige invloed op die denkwys van die deursnee Amerikaner gehad en het ook die gesindheid jeens bestaansbeveiliging beïnvloed, soos blyk uit die volgende opmerking in 1936 van Paul H. Douglas, 'n ekonoom en latere senator:

[the depression] increasingly convinced the majority of the American people that individuals could not themselves provide adequately for their old age and that some sort of greater security should be provided by society (Achenbaum 1987: 16).

Die depressie het ook gewys dat Amerika "[was] woefully unprepared to deal with the hazards of economic insecurity that are inherent in an industrial society" (Rimlinger 1971: 194). Rimlinger (1971: 217) wys ook daarop dat bestaansbeveiliging vir jare teengestaan is as synde een van die groot vyande van individuele verantwoordelikheid, maar die depressie het getoon dat die afwesigheid van sistematiese beskerming 'n nog groter gevaar vir individualisme, die hoeksteen van die Amerikaanse stelsel, kan inhou. 'n Verdere argument wat deur die depressie omvergewerp is, was dat die direkte koste van bestaansbeveiliging te hoog was. Verder het die depressie ook die moontlike negatiewe invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag weerlê, want dit het gou geblyk dat die negatiewe en demoraliserende invloed van werkloosheid groter vermorsing as werkloosheidversekering veroorsaak (Rimlinger 1971: 217).

Die depressie het ook daartoe gelei dat talle private pensioenfondse, wat nie deur wetgewing beskerm is nie, tot niet gegaan het. Sommige maatskappye het hierdie fondse byvoorbeeld as 'n noodmaatreël aangewend om die depressie te probeer oorleef. Verder het meer as 5 000 banke bankrot gespeel, wat die besparing van duisende mense oornag uitgewis het (Achenbaum 1987: 16-17). Die infasering van maatskaplike versekering is bepleit om die "drie vrese" van werkers, naamlik werkloosheid, armoede na aftrede en swak gesondheid, te help besweer (Achenbaum

1987: 13). Daar kan byvoorbeeld geargumenteer word dat die afwesigheid van 'n bevredigende bestaansbeveiligingsnet 'n bydraende faktor was tot die omvang, diepte en duurte van die depressie, want werkloosheidsversekering en ander voordele sou 'n anti-sikliese invloed op die ekonomie gehad het. Verder sou bestaansbeveiliging ook die lyding van miljoene mense in hierdie moeilike tydperk kon verlig of selfs verhoed het.

Op 8 Junie 1934 het Franklin D Roosevelt onder andere die volgende oor bestaansbeveiliging aan die Kongres gesê:

as our Constitution tells us, our Federal Government was established among other things, 'to promote the general welfare'... Hence I am looking for a sound means which I can recommend to provide at once security against several of the disturbing factors in life - especially those which relate to unemployment and old age ... These three objectives - **the security of the home, the security of livelihood, and the security of social insurance** - are, it seems to me, a **minimum** of the promise that we can offer to the American people (Achenbaum 1987: 19; my beklemtoning).

Hoewel ruimte gelaat is vir deelname deur die private sektor op die terrein van bestaansbeveiliging, het die federale regering met die SSA die verantwoordelikheid aanvaar vir 'n "veiligheidsnet" wat uit programme bestaan wat op individue gerig is wat in nood verkeer (Magill 1989: 349). Die gedagte met die SSA was egter net om 'n minimum vlak van voordele aan individue te verskaf. Volgens Ferrara (1980: 17):

(t)he legislative history of the act makes clear that the social security program was intended to provide only a basic floor of income in old age, allowing individuals to build further income protection through private alternatives if they desired.

Franklin D Roosevelt het hom ook uitgespreek ten gunste van deelname deur die private sektor op die terrein van bestaansbeveiliging en het selfs die wens uitgespreek dat die private sektor uiteindelik die rol van die owerheid sal oorneem:

(a)mple scope is left for the exercise of private initiative. In fact, in the process of recovery, I am greatly hoping that repeated promises of private investment and private initiative to relieve the government in the immediate future of much of the burden it has assumed, will be fulfilled (Rosenman 1938: 287-293, aangehaal deur Ferrara 1980: 18).

Die VSA is volgens Magill (1989: 356) redelik uniek onder welvaartstate vanweë die tweeledige aard van sy stelsel, 'n openbare stelsel vir sommige en 'n private stelsel vir diegene wat deur middel van indiensneming daarvoor kwalifiseer. Die bestaansbeveiligingstelsels van die meeste lande bestaan egter ook uit maatskaplike versekering en maatskaplike bystand. Die VSA is eerder uniek vanweë die onwilligheid om bestaansbeveiliging tot sy volle reg te laat kom.

8.4.4 Die houding van die VSA jeens bestaansbeveiliging

Die laaste aanhaling verskaf reeds 'n goeie aanduiding van die onderliggende filosofie oor bestaansbeveiliging wat tot vandag toe grootliks die houding teenoor bestaansbeveiliging in die VSA ten grondslag lê. Roosevelt wou nie aan die Amerikaanse kapitalistiese karakter torring nie en het die beginsel van selfversorging (*self reliance*) met gemeenskaplike verantwoordelikheid (*mutual responsibility*) probeer versoen (Achenbaum 1987: 18). 'n Sentrale tema in die ideologie van maatskaplike versekering in die VSA is volgens Rimlinger (1971: 214) beskerming sonder afhanklikheid of:

beneficiaries protect themselves through their own efforts and foresight. This may be self-help through compulsory collective effort, but self-help nevertheless.

Murray (1984: 16) som die Amerikaanse houding jeens bestaansbeveiliging (welsyn) op as:

(a) civilized society does not let its people starve in the streets. It makes 'a decent provision'¹¹ ... for those who would otherwise be destitute.

Hierdie "behoorlike voorsiening" was egter onderhewig aan sekere kwalifikasies. Volgens Murray (1984: 16) was dit

(f)or more than three centuries, the mainstream of western social thought among intellectuals and the general public alike held that welfare was pernicious at bottom- 'a bounty on indolence and vice.'¹²

Die vrees is dus dat nie net verdienstelike gevalle deur bestaansbeveiliging gehelp sal word nie, maar dat die rondloper en niksnuut (*vagrant*) die goeie bedoeling van die gemeenskap tot eie voordeel sal misbruik (Murray 1984: 16).

Volgens Achenbaum (1987: 23):

the architects of the 1935 act retreat on the question of coverage, they also tried to avoid charges of 'welfarism' leveled against European-style social insurance. They made their system as 'American' as possible, for they shared the belief that individuals should take primary responsibility for their own welfare (my beklemtoning).

Uit die aanhaling blyk dit dat die VSA doelbewus 'n stelsel ontwerp het wat van dié van Europa sou verskil, aangesien daar 'n diepgekoesterde agterdog jeens die Europese welvaartstaatgedagte in die VSA is. Een rede hiervoor is die gedagtes van Sosiale Darwinisme of Positivisme wat in die VSA populêr was (Magill 1989: 346). Herbert Spencer, 'n Amerikaanse filosoof en

11. Murray haal Samuel Johnson aan waar hy sê dat "(a) decent provision for the poor is the true test of civilization."

12. Murray haal die *Poor Law Commission for the Poor Law Reform* van 1834 aan.

sosioloog, wat volgens Dolgoff en Feldstein (1984: 78) verantwoordelik was vir die frase "survival of the fittest", het veral die morele aspekte van individualisme en *laissez faire*-ekonomie verdedig en het onder meer gesê dat armes

were unfit ... and should be eliminated. The whole effort of nature is to get rid of such, to clear the world of them, and make room for better" (Dolgoff & Feldstein 1984: 78).

Behoeftiges kan dus self geblameer word vir die toestand waarin hulle verkeer en "(p)ositivisme can be used to justify inequalities in society and minimal help for those in need" (Hofstadler 1955, aangehaal deur Magill 1989: 346). As gevolg van positivisme kleef daar dan ook in die VSA volgens Magill (1989: 346) 'n stigma aan hulp wat deur die owerheid verskaf word.

Hierdie sienings en houdings kan help verklaar waarom die VSA as 'n sloerder op die terrein van bestaansbeveiliging beskou word. Kudrle en Marmor (1981: 84) gebruik 'n indeks van dekking¹³ wat nywerheidsongelukke, siekte, pensioen en werkloosheidsversekering insluit, wat deur Flora, Jens en Kohl (1976) ontwikkel is, om aan te toon dat die VSA in die vroeë jare van die eeu beduidend agter Europese lande gesloer het wat bestaansbeveiliging betref. Hoewel die indeks in die dertigerjare redelik skerp gestyg het en veral tydens die na-oorlogse jare vinnig toegeneem het, het dit in die sewentigerjare egter weer begin stagneer (Kudrle & Marmor 1981: 83-84). Die antagonisme jeens die welvaartstaatgedagte is nog lewendig, soos blyk uit die volgende berig in *The Economist* (25 Mei 1996) oor die opmerkings van die Republikeinse kandidaat in die 1996 presidentsverkiesing by 'n politieke vergadering:

(t)he subject was welfare, and Mr Dole had a fine time denouncing government pay-outs for crushing the independence of the poor and breeding all manner of pathologies. Crack babies, illegitimacy, teen pregnancy and inner-city violence could all be traced, he said, to the poison of the welfare system.

8.4.5 Die *Social Security Act* en verder

Die SSA het slegs voorsiening gemaak vir werkloosheidsversekering, hulp aan gesinne met afhanklike kinders (*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC)) en programme vir bejaardes, wat onder andere uit bystand aan bejaardes (*Old-Age Assistance* (OAA)) en staatspensioene (*Old-Age Insurance* (OAI)) bestaan het. Wat die programme vir bejaardes betref, was eersgenoemde primêr 'n welsynsprogram wat bejaardes bygestaan het wat te arm was om vir hulself te sorg, terwyl laasgenoemde die begin was van die nasionale pensioenskema van die VSA (Ferrara 1980: 17). Volgens Achenbaum (1987: 20) was die oormatige klem op die

13. Die indeks weeg ongeluksdekking teen 0,5, pensioene teen 1,5 en siekte- en werkloosheidsversekering teen 1,0 (Kudrle & Marmor 1981: 83).

staatspensioenskema teen die gees van die oorspronklike benadering tot die wet, want pensioene was aanvanklik nie hoog op die prioriteitslys nie, hoewel sommige belangegroepe soos die Townsendbeweging¹⁴ hulle vir pensioene vir bejaardes beywer het. 'n Opmerking deur Roosevelt dat pensioene nie 'n hoë prioriteit is nie, het volgens Achenbaum (1987: 20) egter skerp negatiewe reaksie in die pers ontlok, met die gevolg dat die afhanklikheid van bejaardes volgens Achenbaum uiteindelik in die SSA oorbeklemtoon is. Verder is daar ook gemeen dat 'n benadering wat pensioene beklemtoon die grootste steun in die Kongres sou monster (Achenbaum 1987: 20). Volgens Rimlinger (1971: 228) was daar nie weerstand teen maatskaplike bystand aan bejaardes nie, maar wel teen maatskaplike versekering, omdat dit verpligte bydraes van vrye individue vereis het sonder om hul behoeftes in aanmerking te neem. Rimlinger (1971: 228) kom tot 'n ander gevolgtrekking as Achenbaum (1987) en wys daarop dat as dit nie vir die aandrang van Roosevelt was nie, sou maatskaplike versekering vir bejaardes na alle waarskynlikheid nie in die SSA opgeneem gewees het nie (Rimlinger 1971: 228). Hierdie reeks gebeure verklaar waarom bestaansbeveiliging vandag nog vir baie Amerikaners sinoniem met staatspensioene is, wat uiteraard 'n verskraalde persepsie reflekteer.

Die AFDC-program is volgens Albert (1988: 1) een van die kontroversiële en mees gedebatteerde bestaansbeveiligingsprogramme in die VSA, onder meer as gevolg van die "traditional American misgivings about caring for the able-bodied poor." Die voordele van die AFDC-program is onderhewig aan 'n middeletoets. Aanvanklik het slegs kinders in enkelouerhuishoudings voordele ontvang (*Aid to Dependent Children* (ADC)), maar dit is later gewysig om ook aan moeders dekking te verleen (AFDC-program). Een van die uitgangspunte van die AFDC-program was dat die ma se plek by die huis is (Gueron 1990: 80). Tans is 90 persent van vroue wat voordele ontvang enkelopend, nie omdat hulle weduwees is nie, maar omdat hulle nooit getrou het nie of geskei is. Hierdie omstandighede het die Kongres laat besluit dat state die voordele moet uitbrei na twee-ouer gesinne in gevalle waar die broodwinner werkloos is (*AFDC-Unemployed Parent* (AFDC-UP)) (Gueron 1990: 81). Soos vroeër getoon, het die federale regering dit aan die eie diskresie van state oorgelaat om self reëls en regulasies vas te stel en verder het state ook die ruimte om te bepaal wie vir voordele kwalifiseer, asook die omvang van die voordele (Albert 1988: 29).

14. Anders as in ander ontwikkelde lande, is die Amerikaanse bejaardes deur die vakbonde aan hul eie lot oorgelaat. 'n Interessante verskynsel in die dertigerjare was die Townsendbeweging, wat vinnig oor die hele VSA uitgebrei het en grootliks uit bejaardes bo sestig bestaan het. Hierdie beweging het 'n plan voorgestaan waarvolgens die regering \$150 per maand aan elke burger bo sestig betaal op voorwaarde dat hy onmiddellik sy werk bedank en die geld dadelik bestee. Die skema moes deur verkoopsbelasting gefinansier word en het berus op die idee dat pensioenarisse geld in die ekonomie sou inpomp, wat verbruikers se koopkrag sou verhoog en tot 'n ekonomiese oplewing sou lei. Die Townsendbeweging was belangrik, want vir die eerste keer was daar in Amerika 'n massabeweging wat bestaansbeveiliging in beginsel voorgestaan het en nie die sosiale orde bedreig het nie. Hierdie beweging het dit reggekry om die owerheid tot aksie te bring omdat dit so 'n groot aantal stemme gemobiliseer het (Rimlinger 1971: 201-203).

AFDC-programme word deur 'n vennootskap tussen die federale regering en state gefinansier en geadministreer. So word 'n gepaarde toelae aan state betaal wat verband hou met die *per capita* inkomme van state en verder dra die federale owerheid ook 50 persent van die administratiewe koste van hierdie programme. Die federale owerheid is ook bereid om onder sekere voorwaardes 'n gedeelte van die voordele aan state terug te betaal, soos byvoorbeeld in gevalle waar state bereid is om gesinne te ondersteun waarvan die broodwinner onvrywillig werkloos is, asook gevalle waar albei die ouers van behoeftige gesinne teenwoordig is en werk (Albert 1988: 30). Hoewel die koste van die AFDC-program in die sestiger- en sewentigerjare vinnig toegeneem het (Gueron 1990: 81), het die voordele in reële terme vir 'n tipiese gesin van drie tussen 1970 en 1994 met 47 persent verminder (Sawhill 1995: 7). Volgens ramings bly ongeveer 25 persent van diegene wat aan die AFDC-program deelneem vir tien jaar of langer van die voordele afhanklik (Gueron 1990: 81-82). Hierdie groep is volgens Sawhill (1995: 8)

particularly disadvantaged and likely to have difficulty finding and keeping jobs.
For example 63 percent have less than a high school education.

Dit het daartoe gelei dat 'n "nuwe sosiale kontrak" bepleit is waarvolgens dit van deelnemers aan dié program verwag is om werk te soek en werk te aanvaar, of om deel te neem aan onderwys of opleidingsprogramme, om sodoende vir werk voorberei te word as hulle nie sommige voordele wil verloor nie (Gueron 1990: 83). Werkskeppingsprogramme in die VSA kry in afdeling 8.4.7 verder aandag.

Werkloosheidsversekering sou volgens die SSA deur die federale regering gekoördineer en deur die onderskeie state bedryf word (Kudrle & Marmor 1981: 95). Werkloosheidsversekering is ontwerp "to 'provide cash benefits on a regular basis to normally employed workers during limited periods of involuntary unemployment'" (Federale dokument oor werkloosheidsversekering, aangehaal deur Anderson 1978: 28).

Die maatskaplike bystandsprogram van die SSA (gerig op bejaardes, blindes en afhanklike kinders) het behoeftige 'n voorwaarde vir voordele gemaak, maar die Kongres het nie "behoefte" behoorlik gedefinieer nie en gevolglik het dit tot ongelykhede in maatskaplike regte tussen state gelei¹⁵ (Rimlinger 1971: 225), wat weer toon dat hierdie programme dalk eerder op nasionale vlak bedryf moet word. Om mededinging tussen state te vermy het die federale regering hierdie wet aanvaar, maar aan die ander kant weer mededinging aangemoedig deurdat state toegelaat

15. 'n Vereiste dat voordele aan "a reasonable subsistence compatible with decency and health" moet voldoen, is geskrap. Een van die redes hiervoor was dat veral Suidelike state bang was dat hulle hoër pensioene aan bejaarde swartes sou moes betaal as wat vir die dominante blanke groepe aanneemlik sou wees (Rimlinger 1971: 224-225).

word om self oor die belastingkoerse te besluit. Dit het daartoe gelei dat state vanweë onderlinge mededinging laer belastingkoerse gehê het en gevolglik is onvoldoende fondse vir bestaansbeveiliging beskikbaar gestel (Rimlinger 1971: 225). Die toetreding van die federale regering op die terrein van bestaansbeveiliging het tot groter maatskaplike regte gelei, maar terselfdertyd het dit groot weerstand uitgelok, wat weer druk op die federale owerheid geplaas het om sy betrokkenheid te beperk (Rimlinger 1971: 227).

Talle amendemente is oor die jare aan die SSA aangebring, soos byvoorbeeld ongeskiktheidsvoordele wat in 1956 vir werkers onder 65 jaar toegeken is. In 1972 is sommige bestaansbeveiligingsvoordele ook deur die Kongres aan inflasie gekoppel. Die maatskaplike bystand aan bejaardes was die verantwoordelikheid van state en met behulp van 'n gepaarde toelae van die federale regering befonds (Ferrara 1980: 59). Hierdie toelae is deur algemene belasting gefinansier, terwyl voordele aan 'n middeletoets onderhewig was (Ferrara 1980: 59). Hierdie skema is in 1972 deur die *Supplemental Security Income* (SSI) vervang, wat heeltemal deur algemene belastinginkomste van die federale regering befonds is (Ferrara 1980: 59). Die SSI het finansiële ondersteuning aan behoeftige individue verskaf wat bejaard, blind of permanent ongeskik is (in laasgenoemde gevalle moet individue 18 en ouer wees) (Anderson 1978: 30). Die eise wat die na-oorlogse "baby boom" generasie na verwagting in die toekoms aan die staatspensioenskema in die VSA gaan stel, het daartoe gelei dat die nie-befondsde-benadering in 1983 aangepas is. Die pensioenskema bou nou surplusse op wat in die *Social Security Trust Fund* gehou word. Die VSA het dus nou na 'n gedeeltelik-befondsde-benadering beweeg (Rosen 1995: 199).

Volgens Levitan (1985: vii) kan die bestaansbeveiligingsprogramme in die VSA in vier breë kategorieë ingedeel word:

- programme wat op die handhawing van inkomste gerig is - dit ondersteun armes wat nie deel van die ekonomies bedrywige bevolking uitmaak nie
- *in natura* programme wat goedere en dienste verskaf
- programme wat daarop gemik is om te verhoed dat armoede na toekomstige geslagte oorspoel
- programme wat werkende behoeftiges ondersteun.

Wat die handhawing van inkomste vir bejaardes betref, het die VSA 'n drieledige stelsel:

- welsynsprogramme, wat 'n minimum gewaarborgde inkomste aan bejaardes onder 'n sekere lewenstandaard verskaf (Munnell 1977: 8-9)
- 'n verpligte staatspensioenskema wat 90 persent van die arbeidsmag dek (Munnell 1977: 13)

- private inkomste vir aftrede wat bestaan uit private pensioenfondse vir werknemers by firmas wat hierdie voordele bied, individuele belastingvrye besparing vir aftrede vir selfgeëmjoeerde werkers en werkers by firmas wat nie private skemas het nie, en private besparing (Munnell 1977: 19).

8.4.6 Die voedselkoeponstelsel

(a) *Doelwit*

Die voedselkoeponprogram is een van die grootste herverdelingsoordragprogramme in die VSA. Die voedselkoeponstelsel maak dit vir lae-inkomegroepe moontlik om voedsel teen gesubsidieerde pryse te bekom (Ball 1978: 348) en "'to raise the levels of nutrition among low income households' by providing 'such households with an opportunity to obtain a low-cost nutritionally adequate diet'"¹⁶ (Ranney & Kushman 1986: 1011). 'n Verdere doelwit van die voedselkoeponstelsel is egter ook om die mark vir plaaslike geproduseerde voedsel uit te brei deur die voedselkoopkrag van lae-inkomehuishoudings te verhoog (Dolgoft & Feldstein 1984: 101). Dié koppeling met sekondêre doelwitte kan egter maklik daartoe lei dat die primêre doelwitte verwater word, want dit betrek die boere, gewoonlik 'n belangrike belangegroep, by bestaans-beveiligingsprogramme. Aan die ander kant kan dit egter ook 'n voordeel wees, aangesien dit groter steun vir programme kan werf. In 1989 het die voedselkoeponstelsel gemiddeld 18,7 miljoen deelnemers op 'n maandelikse basis gehad teen 'n koste van \$12,9 miljard. In 'n tipiese maand het ongeveer 1 uit elke 13 Amerikaners aan hierdie program deelgeneem, terwyl ongeveer 1 uit elke 8 Amerikaners op 'n jaarlikse basis beskou voedselkoepons ontvang het (Puma & Burstein 1994: 312).

(b) *Kort uiteensetting van die werking van die program*

Die voedselkoeponprogram het in 1964 in die VSA tot stand gekom en het 'n program vervang wat nie soseer daarop gerig was om die probleem van hongersnood aan te spreek nie, maar om die pryse van plaasprodukte te ondersteun. 'n Middeltoets wat inkomste, bates en die grootte van die gesin in aanmerking neem word gebruik om vas te stel wie vir voordele kwalifiseer. Lae-inkomegroepe ontvang voedselkoepons van 'n sekere waarde, wat hulle dan soos kontant kan gebruik om voedsel (alkohol en tabakprodukte uitgesluit) by sekere deelnemende winkels te koop (Dolgoft & Feldstein 1984: 198) of soos Nel (1988: 23) dit stel:

16. Ranney en Kushman (1986) haal 'n publikasie van die *Congressional Budget Office, The food stamp program: Income or food supplementation?* (1977) aan.

'n (v)oodselkoeponprogram behels die druk en uitreik van koepons aan geselekteerde deelnemers wat dit gebruik as volle of gedeeltelike betaling by die aankoop van voedsel.

Ook plante en saad kan gekoop word, sodat individue self voedsel kan verbou (Dolgoﬀ & Feldstein 1984: 198).

Koepons word in die VSA op die volgende maniere uitgereik:

- Die plaaslike welsynsprogram gee aan huishoudings wat op voordele geregtig is toestemming om deel te neem, gewoonlik 'n "authorization to participate" genoem, wat gebruik kan word om voedselkoepons by 'n bank, poskantoor, of ander plek te bekom.
- Huishoudings kan ook versoek word om voedselkoepons by 'n welsynskantoor af te haal.
- In sommige gevalle word die koepons aan begunstigdes geos (Dolgoﬀ & Feldstein 1984: 198).

Die program word deur middel van algemene belastinginkomste van die federale owerheid gefinansier, terwyl die administratiewe koste deur die federale, staats- en plaaslike owerhede gedeel word. Uitreikings- en voedselverskaffingspunte ontvang indirekte betalings vir die diens wat hul lewer (Dolgoﬀ & Feldstein 1984: 198-199). Die voor- en nadele van 'n voedselkoeponstelsel word in afdeling 9.6 verder bespreek.

8.4.7 Werkskeppingsprogramme

Die VSA het ook 'n geskiedenis van werkskeppingsprogramme wat terugstrek tot die *New Deal* wat tydens die Groot Depressie geïmplementeer is. Volgens Freedman (1990: 166) was daar in hierdie periode

a massive nationwide infusion of government funds sought to promote economic recovery by using unutilised human resources to stimulate demand ... public works programmes were conceived as a Keynesian-style fiscal instrument and therefore constituted macro-economic policy.

Die benadering tot werkskeppingsprogramme in die VSA is sterk beïnvloed deur die *laissez faire*-liberale waardes van die VSA. Volgens Gueron (1990: 84) is die verskil tussen die houding oor bestaansbeveiliging van liberales¹⁷ en konserwatiewes in die VSA dat

liberals look to increases in earnings and reductions in poverty, while conservatives stress welfare savings and the intrinsic value of program participation and work performed while on welfare.

Volgens Gueron et al (1991: 7) is die AFDC-program oor die afgelope 25 jaar daarvoor gekritiseer dat dit armoede onder kinders nie voldoende verminder het nie en dat dit arm ouers

17. In hierdie geval word liberaal in sy ekonomiese sin gebruik (kyk afdeling 3.5.3).

ontmoedig om te werk. Dit het die kongres genoop om die *Work Incentive* (WIN) en die *WIN Demonstration* programme in 1967 van stapel te stuur om individue aan te moedig om van bestaansbeveiliging na werk te beweeg. Hierdie programme is volgens Gueron et al (1991: 7) egter as onvoldoende en ontoereikend gereken. Dit het 'n nuwe benadering ten opsigte van werkskeppingsprogramme vereis.

Die *Family Support Act* (FSA) van 1988 en die *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* (JOBS), wat 'n belangrike onderdeel van hierdie wet uitmaak, het federale beleid ten opsigte van werkskeppingsprogramme hergedefinieer. JOBS het aan state ruimte gegee om werkskeppingsprogramme self te ontwerp en het onderwys beklemtoon. Een vereiste is dat enige volwassene wat deelneem aan die AFDC-program (kyk afdeling 8.4.5) en nie oor 'n matrieksertifikaat beskik nie of ongeletterd is die nodige onderwys moet ontvang (Gueron 1990: 84). State moet ook opleiding in werkvaardighede bevorder, werkplasingdienste verskaf en enige twee van die volgende aanbied: bystand om werk te kry (*job search*), opleiding by die werk of gemeenskapswerk-ondervinding (*workfare*) (Gueron 1990: 85).

Die *Workfare* program is byvoorbeeld ontwerp om te verseker dat "employable welfare benefit recipients receive payment only if they work off their grants in unpaid jobs" (Gregg 1990: 55). Hierdie benadering dui weer eens op die diepliggende agterdog van Amerikaners jeens die invloed van maatskaplike bystandsprogramme op die karakter van individue. Die *Workfare* program plaas dus 'n verpligting op individue om te werk indien hulle enige voordele wil geniet. Die uurlikse loon is dan ook gewoonlik gelykstaande aan die minimum loon. Individue kan ook nie hulle inkomste bo die minimum bestaanspeil verhoog nie. Hierdie werkgeleenthede bestaan gewoonlik uit hande-arbeid by owerheidsinstellings. Die reaksie van deelnemers was volgens Gregg (1990: 55) baie positief omdat dit selfrespek verhoog het.

Die *Job Training Partnership Act* is tans die belangrikste opleiding en werkskeppingsprogram van die federale owerheid in die VSA (Freedman 1990: 178). Die bepalinge van hierdie program is dat 90 persent van deelnemers nie inkomste mag hê wat hoër as die amptelike armoedelyn is nie. Verder is daar ook 'n bepaling dat ten minste 40 persent van die fondse na jong persone tussen die ouderdomme van 16 tot 21 jaar moet gaan. Ondersoeke het egter getoon dat amptenare nie veel moeite gedoen het om te verseker dat deelnemers wel lede van die teikengroep is nie, dit wil sê bestaan uit individue wat die grootste behoefte ondervind nie (Freedman 1990: 179).

In 1986 is die *Food Stamp Employment and Training* program van stapel gestuur in 'n poging om deelnemers aan die voedselkoeponstelsel te verminder en deelnemers aan te moedig om te werk. Volgens Puma en Burstein (1994: 312) was die program egter van die begin af gedoem, omdat beperkte fondse beskikbaar gestel is vir dié doel en verder het die regulasies relatiewe breë

dekking gespesifiseer vir kwalifiserende voedselkoepon-ontvangers. Die oogmerk van hierdie program was dat die inkomste van deelnemers sou toeneem en hul afhanklikheid van maatskaplike bystand sou verminder. Aansporings is verskaf om deelnemers aan te moedig om te werk en om hulle vaardighede deur middel van opleiding te verhoog. Puma en Burstein (1994: 328) kom tot die gevolgtrekking, hoewel miskien voortydig, want hulle evalueer die program in sy vroeë fase, dat die program nie een van sy doelwitte bereik het nie. Op grond van hierdie bevindinge word strenger vereistes in die vooruitsig gestel en word onder meer voorsien dat die verpligte deelnemingskoers verminder word, sodat die beskikbare fondse nie oor 'n te groot aantal individue versprei word nie (Puma & Burstein 1994: 328).

Volgens Gueron (1990: 86) toon versigtig beplande sosiale eksperimente dat vrywillige werkskeppingstrategieë heelwat potensiaal het. Die *National Supported Work Demonstration* wat tussen 1975 en 1980 in 15 gebiede ontplooi is, het getoon dat gestruktureerde en oorgangswerksgeleenthede 'n positiewe langtermyn gevolg kan hê vir baie agtergeblewe ontvangers van bestaansbeveiliging en koste-doeltreffende gevolge vir belastingbetalers kan inhou, ondanks die aanvanklike hoë koste daarvan. So was die gemiddelde maandelikse inkomste van deelnemers teen die negentiende tot sewe-en-twintigste maand \$77 (meer as 45%) hoër as dié van vroue in die kontrole groep, terwyl die gemiddelde maandelikse AFDC voordele \$52 (23%) minder was as dié van die kontrole groep (Gueron 1990: 86). In 'n ondersoek na verskeie werkskeppingsprogramme kom Gueron (1990: 94-95) tot die gevolgtrekking dat hierdie programme nie 'n onmiddellike oplossing vir armoede of afhanklikheid bied nie, maar dat hierdie programme, mits genoegsame bronne en tyd beskikbaar gestel word, suksesvol geïmplementeer kan word en dat hulle "led to a notable substitution of earnings for welfare and proved cost-effective, suggesting the success can be repeated on a larger scale."

Dit wil voorkom asof 'n *laissez faire*-liberale benadering tot bestaansbeveiliging veral werkskeppingsprogramme beklemtoon, omdat werk individue in staat stel om na hulle eie behoeftes om te sien en dus as deugszaam geag word, terwyl maatskaplike bystandsprogramme weer as negatief beskou word, omdat dit volgens die aanhangers van hierdie benadering slegs 'n afhanklikheidsindroom kweek en bevorder.

8.4.8 Die VSA en armoedeverligting

Volgens Murray (1984: 17) "(n)othing in the New Deal provided help just because a person was poor or hampered by social disadvantages." In die presidentstermyn van Kennedy het daar volgens Murray (1984: 22-23) veranderinge in die welsynsbeleid van die VSA gekom, wat deur die slagkreet "a hand, not a handout" vasgevang word. Die federale regering het met hierdie benadering die verantwoordelikheid aanvaar om Amerikaners te help om hulself te help. In die

middel-sestigerjare het Lyndon Johnson dan ook 'n "War on Poverty" verklaar (Sawhill 1988: 1073), wat die begin van 'n omvattende program ingelui het, wat ontwerp is om die trefwydte van armoede in die VSA te verminder (Slesnick 1993: 1). In die jare 1964 tot 1967 is verskeie nuwe programme soos die *Antipoverity bills*, *Food stamps*, *Medicare* (gesondheidsorg vir bejaardes), *Medicaid* (mediese hulp aan behoeftiges) en openbare behuisingsprogramme onder die leiding van Johnson geïmplementeer (Murray 1984: 24). Die rede vir die implementering van hierdie programme juis oor hierdie tydperk was dat dit so besonder goed met die Amerikaanse ekonomie gegaan het dat die Amerikaners begin glo het dat hierdie ekonomiese groei standhoudend sou wees en dat die bekostigbaarheid van sulke programme dus nie 'n probleem sou word nie (Murray 1984: 25).

In die vroeë sestigerjare het die burgerregtebeweging ook 'n belangrike rol gespeel om die armoedeprobleem aan die groot klok te hang (Gordon 1988: 9). Verder het talle Amerikaanse stede in hierdie periode ernstige rasse-opstande beleef, wat ook die noodsaak van hierdie programme by bevoorregte Amerikaners tuisgebring het. Daar is meningsverskil oor die sukses van die oorlog teen armoede. Konserwatiewes redeneer óf dat hierdie oorlog gewen is (Anderson 1978) óf dat die programme wat geïmplementeer is, armoede vererger het (Murray 1984), terwyl liberales (in die sin van voorstanders vir owerheidsinmenging (kyk afdeling 3.5.3)) argumenteer dat baie van die programme suksesvol was (Levitan 1985), maar dat meer gedoen moet word (Sawhill 1988: 1073). Sawhill (1988: 1113) is van mening dat die mislukking van pogings om armoede te oorwin nie aan die mislukking van anti-armoedeprogramme in die VSA toegeskryf moet word nie, maar wel toon dat groot onsekerheid oor die doeltreffendheid van dié programme bestaan: "they reduced poverty but it is hard to say by how much" (Sawhill 1988: 1113).

Slesnick (1993: 34) wys daarop dat voor-belaste inkomste gebruik word om die welstand van armes in die VSA te meet en argumenteer dat die verbruik van kommoditeite eerder as maatstaf vir die welstand van armes geneem moet word, want die inkomste-benadering sluit talle huishoudings in wat slegs tydelik 'n lae inkomste het en steeds verbruik op hoë vlakke handhaaf. Slesnick (1993: 34) kom tot die gevolgtrekking dat die benadering wat op inkomste konsentreer "results in an understatement of the progress that has been made in reducing poverty over the last four decades." Slesnick (1993: 34) waarsku egter dat dit te vroeg is om 'n oorwinning oor armoede te verklaar, want volgens die verbruiks-gebaseerde armoedekoers was daar in 1989 bykans 21 miljoen armes in die VSA.

8.4.9 Slotopmerkings

Die VSA is grootliks deur *laissez faire*-liberalisme beïnvloed en gevolglik is daar 'n diepgewortelde agterdog jeens bestaansbeveiliging. Die Groot Depressie, later ekonomiese groei

en politieke druk is dus van die redes vir die ontwikkeling van die Amerikaanse bestaans-beveiligingstelsel. Die agteruitgang in hierdie stelsel in die sewentigerjare kan toegeskryf word aan die oliekrisis en die negatiewe implikasies wat dit vir die Amerikaanse en wêreld ekonomie ingehou het. Die agterdog wat die deursnee Amerikaner jeens bestaansbeveiliging koester is 'n verdere rede dat die VSA as 'n sloerder op hierdie terrein beskou kan word. Verder het die afwenteling van sekere funksies van bestaansbeveiliging na plaaslike owerheidsvlak ook die ontwikkeling van die stelsel beperk. In 'n ondersoek na die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel kom Spicker (1993: 122) tot die slotsom dat

(t)he picture which emerges is of a patchwork of provision, with some fairly gaping holes, which is strongly dependent on location, administrative structure and the perceived locus of responsibility for people's circumstances.

Die weerstand van die sakegemeenskap het ook volgens Rimlinger (1971: 227) verhoed dat maatskaplike regte na behore uitbrei. Volgens Magill (1989: 349) is daar ook na die bestaans-beveiligingsaksies van die dertiger- en sestigerjare pogings "to consolidate, reduce, and decentralise the major policies", asook 'n terugkeer na sommige aspekte van Sosiale Darwinisme. Sawhill (1995: 7) wys dan ook daarop dat "the United States provides lower social welfare benefits than most other industrialized countries".

Die vernaamste bestaansbeveiligingsprogramme in die VSA is 'n nasionale pensioenskema, werkloosheidsversekering, gesinstoelaes (AFDC-programme), *Food stamps*, voedingsprogramme vir kinders, SSI (maatskaplike bystand), gesondheidshulp vir bejaardes (*Medicare*), mediese hulp vir behoeftiges (*Medicaid*), 'n pensioenskema vir staatsamptenare (*Federal civil service retirement*), werkskeppingsprogramme (*Temporary employment assistance*) en 'n pensioenskema vir oorlogsveterane (Anderson 1978: 27-30). Dit is ook interessant dat die VSA vanweë verwagte demografiese veranderings vanaf 'n nie-befondste-pensioenskema na 'n gedeeltelik-befondste-skema oorgeskakel het.

8.5 Die Verenigde Koninkryk

8.5.1 Inleiding

Die Verenigde Koninkryk (VK) of Brittanje is 'n konstitusionele monargie en die Westminsterstelsel, wat ook lank in Suid-Afrika gebruik is, het sy oorsprong hier gehad. Die parlement bestaan uit twee huise, die laerhuis (met verkose lede) en die hoërhuis (van wie die meeste lede van die erfadel is) (Woodward 1988: 41-42). Die bevolking van die VK is in 1993 op 58 miljoen geraam (Wêreldbank 1994b).

Flora en Alber (1981: 20-21) haal vir Janowitz (1976) en Kini (1966) aan en wys daarop dat die Britte "a richer and more interpretative analysis of the expansion of the welfare state" gee as die Amerikaners, maar dat die ryk en gedetailleerde werk van die Britte oor hierdie onderwerp:

are in a curious sense, 'culture bound.' In emphasizing the unique British historical development in the matrix of which the British welfare state was born, they help us little in understanding development in the direction of welfare states elsewhere. Most of the definitions of the welfare state are heavily overlaid with facts and circumstances peculiar to British historical development.

In hoofstuk 7 is reeds getoon dat dit een van die slaggate is waarin vergelykende navorsers kan trap.

In hierdie bespreking van die Britse bestaansbeveiliging word die klem hoofsaaklik op die **Beveridge-verslag** geplaas, omdat die Beveridge-model van bestaansbeveiliging so 'n invloed op die Britse stelsel en dié van ander lande gehad het. Gebeure voor die Beveridge-verslag kry dus nie breedvoerig aandag nie, terwyl verwickelinge na die Beveridge-verslag slegs in hooftrekke opgesom word.

8.5.2 Aanloop tot die Beveridge-verslag

Owerheidsinmening op die terrein van bestaansbeveiliging in die VK strek terug tot voor die Armoedewet (*Poor Law Act*) van 1601. Die wyse van armoedeverligting het van die klassifikasie van behoeftiges afgehang, bejaardes en siekes is in aalmoeshuise versorg, geestelik versteurdes is in gestigte geplaas, aan gesondes is werkgeleenthede verskaf en die leeglêers is in korrektiewe huise gestraf (Barr & Whyntes 1993: 7). Midgley (1984b: 20) wys daarop dat die Armoedewet van 1601:

established the first national welfare administration of modern times by appointing overseers of the poor in parishes throughout the country who were charged with levying a poor rate and ensuring that it was used to maintain the incapacitated, set the able-bodied to work and punish vagrants and beggars. The incarceration of the poor in different types of residential institutions, which had begun earlier in some of the large cities, was encouraged and gradually, the use of the workhouse and asylum became more common.

Tot laat in die agtiende eeu was openbare bystand volgens Blaug (1963: 151) beperk tot "those too young, too old, or too sick to work." In 1782 het die Wet van Gilbert die beginsel goedgekeur dat gesonde (*able-bodied*) individue hulp kon kry sonder om hul in werkhuisse te vestig (Blaug 1963: 151). Blaug (1963: 152) is van mening dat die hervormers van 1834 die "ou" Armoedewet ongeregverdig gediskrediteer het as "a bounty on indolence and vice" en "a universal system of pauperism" en dat hierdie stigma tot vandag toe aan dié wet kleef. Hy wys daarop dat die "ou" Armoedewet:

tried to maintain the real income of workers by tying wages to the cost of living; it provided unemployment compensation together with a scheme to promote private employment; and it coupled both of these to a family endowment plan (Blaug 1963: 152).

Barr en Whynes (1993: 9) is net soos Midgley (1994b: 20) van mening dat die filosofie van die "ou" Armoedewet reeds sekere "moderne" neigings getoon het, omdat dit aanvaar het dat die versorging van armes die verantwoordelikheid van die gemeenskap is en dat armoede deur 'n verskeidenheid faktore veroorsaak word wat uiteenlopende benaderings vereis.

Volgens Jones (1993: 13) het die *Poor Law Amendment Act* van 1834 'n keerpunt in die maatskaplike beleid van Brittanje veroorsaak, want:

(i)t marked a shift from muddle to order; from half-hearted benevolence to whole-hearted deterrence; from exasperation with the perennial problem of poverty to a ruthless determination to eliminate it for all time.

Hierdie amendement het voorsiening gemaak vir 'n Sentrale Beheerraad wat in Londen gesetel was en inspekteurs sou aanstel (Jones 1993: 14-15). Toenemende sentralisasie van die administrasie van armoedeverligting het dus plaasgevind, sodat "standaarde" beter gemonitor kon word (Barr & Whynes 1993: 9). Gesonde armlastiges moes hulle in werkhuisse vestig, terwyl die betaling van voordele aan behoeftiges gestaak is wat in hul eie huise gewoon het, sodat hulle ook 'n heenkome in werkhuisse moes vind. "Standaarde" in werkhuisse is deur die Sentrale Beheerraad voorgeskryf om te voorkom dat armes van een werkhuis na 'n ander beweeg waar die toestande beter mag wees. Die lewenskwaliteit van individue in werkhuisse moes ook onder geen omstandighede beter gewees het as dié van die armste individue wat in hul eie behoeftes voorsien het nie, sodat daar geen "incentive to idleness" sou wees nie. Algemene en gemengde werkhuisse sou deur goed gereguleerde en geklassifiseerde werkhuisse vervang word (Jones 1993: 14-15). Verder is gesinne opgebreek en is 'n minimale dieet voorgeskryf (Jones 1993: 20).

Sommige gebiede (*Unions*) het in stryd met die 1834 wet, alle armes na algemene werkhuisse oorgeplaas in 'n poging om koste te beperk (Barr & Whynes 1993: 9), wat weer eens daarop dui dat armoedeverligting op plaaslike owerheidsvlak die doeltreffende werking van die stelsel kan belemmer (kyk afdeling 13.3.10). Gedurende die tweede helfte van die negentiende eeu het owerheidsregulering van werksomstandighede en die voorsiening van openbare gesondheid, onderwys en behuising al belangriker geword. In 1897 is die *Workmen's Compensation Act*, die eerste bestaansbeveiligingsmaatreël sedert die Armoedewet, goedgekeur (Keithley 1989: 310-311).

Die "liberale" bestaansbeveiligings- of welsynshervormings van 1906 tot 1914 was volgens Barr en Whyne (1993: 11) die gevolg van druk wat oor die vorige 50 jaar opgebou het, onder meer vanweë:

- die uitbreiding van stemreg en 29 parlamentslede wat na die 1906 verkiesing besluit het om die Arbeidersparty te stig
- die groter sigbaarheid van die gevolge van armoede (soos o.m. geblyk het uit die swak gesondheid van armes wat tydens die Anglo-Boereoorlog as soldate opgeroep is)
- die verswakking van die Britse ekonomie relatief tot dié van die VSA en Duitsland
- politici wat die standpunt gehuldig het dat dit die funksie van die owerheid in 'n mark-ekonomie is om ekonomiese sekuriteit te waarborg.

Die *Old-age Pensions Act* is in 1908 en die *National Insurance Act* in 1911 aanvaar, wat vir pensioene en betaling tydens siekte aan alle werkers voorsiening gemaak het (Ahmad 1991: 107). Volgens Parry (1986: 159) het die 1911 wet ook voorsiening gemaak vir werkloosheid. Hierdie skemas het slegs 'n minderheid van die arbeidsmag gedek, maar verteenwoordig volgens Parry (1986: 159) "(t)he first major departure from a minimalist welfare policy." Hierdie wette was in navoring van die maatreëls wat in Duitsland deurgevoer is onder die leiding van Bismarck.

In 1934, na die Groot Depressie, is die *Unemployment Act* aanvaar, wat vir die eerste keer vir werkloosheidsvoordele aan alle werkers voorsiening gemaak het (Ahmad 1991: 107). Die baanbrekerswerk op die terrein van bestaansbeveiliging in die VK tydens en na die Tweede Wêreldoorlog, word volgens Flora (1986: xx) dikwels toegeskryf aan die oorlogssituasie en die nastrewing van nasionale konsensus, die verouderde Britse welsynstelsel en die invloed van lord Beveridge. Hy wys egter daarop dat 90 persent van die Britse arbeidsmag teen die Tweede Wêreldoorlog uit blou- en witboordjiewerkers bestaan het, wat baie minder geïnstitusionaliseerde status-onderskeiding geniet het as wat in Duitsland die geval was. Dit het volgens Flora (1986: xx) die sosiale basis gevorm vir die skepping van 'n eenvormige nasionale stelsel.

8.5.3 Die Beveridge-verslag

Die Beveridge-verslag, wat in Desember 1942 gepubliseer is,¹⁸ is vernoem na lord William Beveridge, die voorsitter van 'n komitee wat ondersoek moes doen na beleid rakende nasionale versekering in die VK (Dilnot et al 1984: 9). Dié verslag, getiteld *Social Insurance and Allied Services*, het volgens Baldwin en Falkingham (1994: 1) as bloudruk vir die ontwikkeling van die Europese welvaartstate gedien. Hierdie stelling kan egter bevraagteken word, want 'n land soos Duitsland het reeds geruime tyd voor die Britte begin om 'n welvaartstaat te skep, hoewel die

18. Binne 'n maand is 100 000 kopieë van die verslag verkoop en verkope het vinnig tot 635 000 gestyg, wat ongekend is vir 'n verslag wat oor 'n komplekse aangeleentheid handel (Brown 1995: 26).

Duitsers die konsep sosiale markeconomie verkies, omdat negatiewe konnotasies van oormatige staatsinmenging in die ekonomie aan die konsep welvaartstaat geheg word (Alber 1986: 4).

Beveridge (1942: 6) se uitgangspunt was dat die ervaring van die verlede nie geïgnoreer moes word nie, maar dat 'n nuwe benadering tot bestaansbeveiliging nie deur seksionele belange beperk moes word nie. Beveridge (1942: 6) merk dan ook na aanleiding van die Tweede Wêreldoorlog op, dat:

(a) revolutionary moment in the world's history is a time for revolutions, not for patching.

Hierdie opmerking weerspieël Beveridge se siening oor die impak wat die voorstelle van sy komitee op bestaansbeveiliging in Brittanje sou hê. Bestaansbeveiliging in die vooroorlogse Brittanje was gekenmerk deur uiteenlopende benaderings en 'n gefragmenteerde organisasie wat gedurende die voorafgaande dertig jaar tot stand gekom het (Evans & Glennerster 1993: 3) - kyk afdeling 8.5.2. Die Britse bestaansbeveiligingstelsel was volgens Evans en Glennerster (1993: 3) reeds besig om in die rigting van 'n Beveridge-stelsel te beweeg voordat Beveridge sy verslag gepubliseer het:

- bystand is toenemend genasionaliseer
- pensioenarisse het kort na die uitbreek van die oorlog voordele ontvang van 'n nasionale geadministreerde *Assistance Board* op grond van 'n middeletoets in ooreenstemming met die *Determination of Needs Act* van 1941 - dit was 'n belangrike stap in die rigting van 'n nasionale minimum vlak van inkome
- die verantwoordelikheid vir inkome-handhawing is van plaaslike owerhede na die sentrale regering verskuif
- werkloosheidsversekering het sedert 1934 al nader beweeg aan die beginsel dat voordele 'n minimum bestaanspeil moet verseker.

Rowntree (1899) het in sy klassieke studie oor die oorsake van armoede in die VK tot die gevolgtrekking gekom dat meer as die helfte van armoede die gevolg van lae lone is, terwyl slegs 'n kwart van armoede deur "versekerbare gebeurlikhede" (*insurable contingencies*) soos bejaardheid, dood van die broodwinner en werkloosheid veroorsaak is (Baldwin & Falkingham 1994: 1-2). Die prentjie het ietwat verander toe Rowntree (1936) sy tweede verslag oor armoede voltooi het. Werkloosheid was toe vir 44 persent en bejaardheid vir 18 persent van armoede verantwoordelik (Baldwin & Falkingham 1994: 2). Hierdie tweede verslag van Rowntree het Beveridge oortuig dat armoede deur 'n versekeringsbenadering opgelos kan word (Evans & Glennerster 1993: 28). Die oogmerk van die Beveridge-model van bestaansbeveiliging, soos uiteengesit in die Beveridge-verslag, was dan ook om beskerming teen armoede te verleen deur individue teen onderbrekings in hul inkomste te verseker (Baldwin & Falkingham 1994: 1). Of soos Beveridge (1942: 9) dit stel:

(t)he main feature of the Plan for Social Security is a scheme of social insurance against interruption and destruction of earning power and for special expenditure arising at birth, marriage or death. ... and in combination with national assistance and voluntary insurance as subsidiary methods, the aim of the Plan for Social Security is to make want under any circumstances unnecessary.

Die Beveridge-plan het ook voorsiening vir maatskaplike versekering, maatskaplike bystand en vrywillige bykomstige versekering gemaak. Maatskaplike versekering, wat die belangrikste kenmerk van hierdie plan was, het voorsiening gemaak dat elke burger van werkende ouderdom 'n bydrae maak volgens sy of haar klassifikasie en volgens die sekuriteit wat hy of sy benodig. Individue geniet dekking vir hul vernaamste bestaansbeveiligingsbehoefte as gevolg van hierdie bydraes. Al die belangrike kontantbetalings, vir werkloosheid, ongeskiktheid en aftrede, word uitbetaal solank as wat daar behoefte is, sonder dat 'n middeletoets gebruik word. Die fondse vir hierdie uitbetalings word verhaal vanuit 'n maatskaplike versekeringsfonds wat deur die bydraes van versekerdes, werkgewers en die staat befonds word (Beveridge 1942: 11). Maatskaplike versekering beteken dus dat alle individue verplig word om aktuarieel berekende bydraes tot 'n nasionale versekeringskema te maak wat kontantvoordele bied (Dilnot et al 1984: 9). Een voordeel van die bydraebeginsel is dat dit die bevoorreedes "moral worth through contribution" gee (Evans & Glennerster 1993: 22).

Atkinson (1993c: 22) wys egter daarop dat maatskaplike versekering nie noodwendig 'n aktuarieel regverdigde opbrengs aan elke individu verskaf nie. Herverdeling kan geskied, wat beteken dat die voordele van laer-inkomstegroepe in vergelyking met hulle bydraes beter is relatief tot dié van hoër-inkomstegroepe. 'n Maatskaplike versekeringstelsel kan dus groter buigbaarheid as private versekering bied, aangesien die owerheid voordele en bydraes na gelang van behoefte kan wysig (Atkinson 1993c: 23). Laasgenoemde eienskap van maatskaplike versekering is vir kritici van owerheidsinmenging egter juis 'n bron van kommer, aangesien dit individue oorlaat aan die diskresie van die owerheid. Private versekering is 'n opsie wat Beveridge nie geïgnoreer het nie. Hy het deeglike ondersoek gedoen na die bedryfskoste van private bestaansbeveiligingskemas en opgemerk dat

the markedly lower cost of administration in most forms of State insurance, as compared with most forms of voluntary insurance, arises essentially from the economies possible in the obtaining of premiums (Beveridge 1942: 286).

Die koste is vir die owerheid laer, omdat individue deur middel van wetgewing verplig kan word om by te dra. Verder is daar ook kostes verbonde aan die verkoop van polisse (Atkinson 1993c: 33).

Maatskaplike bystand was volgens Beveridge (1942: 12) net 'n tydelike maatreël en moes dekking verleen vir al die behoeftes waarvoor versekering nie voorsiening gemaak het nie. Dit moes dan

ook minder aantreklik wees as versekering, want anders sou dit versekerdes nie gebaat het om bydraes te maak nie. Die voordele van maatskaplike bystand sou slegs uitbetaal word nadat bewys van behoefte en 'n middeletoets gedoen is. Die finansiering van maatskaplike bystand sou direk deur middel van die skatkis geskied (Beveridge 1942: 141). Maatskaplike bystand kry later in hierdie afdeling verder aandag.

Een van die rigtinggewende beginsels van hierdie verslag was dat bestaansbeveiliging deur samewerking tussen die staat en die individu moes geskied. Die staat sou "security for service and contribution" verskaf, maar dit sou slegs 'n nasionale minimum wees sodat dit nie aansporings, geleentheid en verantwoordelikheid aan bande lê nie (Beveridge 1942: 6-7). Verder moes dit individue aanmoedig om self vir addisionele beskerming voorsiening te maak (Beveridge 1942: 7). Beveridge het ook nie voorsiening gemaak vir langdurige afhanklikheid van bestaansbeveiliging nie, hoewel hy aangetoon het dat dit onder sekere omstandighede, byvoorbeeld ongeskiktheid vir werk, onvermydelik mag wees (Beveridge 1942: 141).

Beveridge het die volgende ses fundamentele beginsels van bestaansbeveiliging geïdentifiseer:

- voordele moet voldoende wees om in die gewone lewensbehoefes te voorsien
- daar moet 'n eenvormige koers van voordele wees, ongeag die rede vir afhanklikheid
- daar moet 'n eenvormige bydraekoers wees, ongeag inkomste
- die administratiewe verantwoordelikheid moet onder een sambreel verenig word
- die stelsel moet omvattend wees en dus voorsiening maak vir al die basiese en voorsienbare behoeftes van die gemeenskap
- die skema moet voorsiening maak vir die behoeftes van alle groepe van die bevolking (Beveridge 1942: 121-122).

Beveridge het die volgende ses groepe van die bevolking geïdentifiseer wat deur bestaansbeveiliging gedek moes word:

- mense wat in diens geneem is
- selfindiensgeneemdes
- huisvroue wat nie werk nie
- ander individue van werksouderdom
- diegene wat te oud is om inkomste te verdien
- diegene wat te jonk is om inkomste te verdien (Beveridge 1942: 10).

Die implikasie hiervan is dat die hele bevolking tegnies dekking deur bestaansbeveiliging sou geniet. Een van die belangrike eienskappe van hierdie aanbevelings is dan ook dat dit die hele bevolking dek en nie net sekere kategorieë van werkers soos vroeëre nasionale versekering nie (Dilnot et al 1984: 12). Die owerheidskema sou voordele verskaf "as of right and without means

test", sodat individue vryelik deur eie inisiatief kon voortbou op hierdie basiese plan wat deur die owerheid verskaf word (Jones 1993: 126).

Beveridge indentifiseer agt primêre redes vir die ontstaan van bestaansbeveiligingsbehoefte (sy voorstelle van hoe hierdie behoeftes hanteer moet word, word tussen hakies aangedui):

- werkloosheid (werkloosheidsvoordele)
- ongeskiktheid (ongeskiktheidsvoordele of nywerheidspensioen)
- verlies van lewensbestaan (opleidingsvoordele)
- aftrede (pensioene)
- behoeftes van getroude vroue (huweliksoordragte, swangerskapvoordele en -toelaes, voordele vir weduwees, voogvoordele)
- begrafnisuitgawes (begrafnistoelae)
- kinders (kindertoelae)
- siekte en ongeskiktheid (mediese versorging en rehabilitasie) (Jones 1993: 127).

Beveridge het drie basiese aannames aangaande kindertoelae, omvattende gesondheidsorg en volle indienseneming gemaak:

- Kindertoelae moet 'n verband tussen gesinsgrootte en die inkomste van die gesin toon.
- Die gesondheidsorg moet voorkomend en kuratief wees, want voorkomende gesondheidsorg kan die hoë koste van ongeskiktheid beperk.
- Volle indienseneming is belangrik, want werkloosheid veroorsaak hoër owerheidsuitgawes aan voordele en verder verminder dit ook owerheidsinkomste om vir die voordele te betaal, daarom is dit "the worst form of waste." Verder is werkloosheid demoraliserend, verhoed dit individue met minder ernstige gebreke om 'n sinvolle lewe te lei, vermors dit nasionale arbeidsbronne en plaas dit onhoudbare druk op versekeringskemas (Jones 1993: 129).

Die nuwe Arbeidersregering wat na die Tweede Wêreldoorlog in die VK aan bewind gekom het, het groot klem geplaas op *heropbou*, net soos wat tans in Suid-Afrika na die apartheidsera die geval is. Volgens Beveridge moes die volgende vyf faktore (soms ook die vyf reuse op die pad na heropbou genoem (Jones 1993: 126)) vir heropboudoeleindes aandag kry:

- behoefte (*want*)
- siekte (*disease*)
- onkunde (*ignorance*)
- swak lewensomstandighede (*squalor*)
- ledigheid (*idleness*).

Die Beveridge-plan was veral toegespits op "behoefte" (Beveridge 1942: 6). Basiese behoeftes is ook in Suid-Afrika in die *Heropbou- en ontwikkelingsprogram* (HOP) (1994) geïdentifiseer as 'n belangrike aangeleentheid wat veral aandag moet kry.

Die fundamentele eienskappe en beginsels van die voorstelle van Beveridge het na die oorlog in wetgewing beslag gekry, veral in die *National Insurance Act* van 1946 (Rimlinger 1971: 153). Volgens Rimlinger (1971: 153) het hierdie wetgewing aan Brittanje "one of the most advanced social security programs in the world" besorg en verder:

(i)t established statutory guarantees for the social rights of British citizens that became a model for other countries faced with the problem of postwar economic and social reconstruction.

Rimlinger (1971: 149) het ook die volgende oor die Beveridge-verslag gesê: "(i)t set the pattern for systematic social planning rather than piecemeal attacks on separate needs."

Oor die Beveridge-verslag het Atkinson (1993b: 1) geskryf:

(i)n writing his report, Beveridge brought together an unrivalled blend of academic thought and administrative experience, a blend which leaves me simply humble in admiration.

Mesa-Lago (1986: 137-138) sonder veral die volgende innoverende beginsels van die Beveridge-verslag vir spesiale vermelding uit:

- die vereniging van bestaansbeveiliging onder 'n enkele bestuurs- en koördinerende liggaam
- eenvormige reëls waarvolgens regte toegeken word
- die verwydering van onregverdige ongelykhede
- dekking vir die hele bevolking
- finansiering deur middel van belasting
- minimum basiese, maar voldoende, voordele
- die tegniese/finansiële verdelingstelsel.

Die koste-implikasies van dié plan was egter groot. Beveridge het nie belasting ingesluit in sy bespreking van maatskaplike versekering nie, want die lopende betaalstelsel (*Paye*) was 'n nuwe innovasie en die gedagte was dat maatskaplike versekering 'n aparte befondsingsbasis sou hê. Belasting is egter ingesluit by die bespreking van maatskaplike bystand (Evans & Glennerster 1993: 24). 'n Werkgroep, wat Beveridge en Keynes ingesluit het, het vorendag gekom met 'n voorstel dat pensioene gedurende 'n oorgangstydperk, wat oor twintig jaar sou strek, ingefaseer moes word voordat die beplande vlak van pensioene bereik word (Dilnot et al 1984: 10). Pensioene was dan ook die duurste komponent van die plan. Die verwagting was dat ekonomiese groei en bydraes tot die fonds genoegsame bronne vir finansiering sou oplewer. Hierdie benadering het egter nie voorsiening gemaak vir aanpassings in pensioene om met toenames in inkomste tred te hou nie. Beveridge het dus implisiet 'n absolute definisie vir armoede gebruik.

Al het Beveridge die klem op maatskaplike versekering geplaas, het hy soos vroeër aangetoon tog ruimte vir maatskaplike bystand gelaat, want "(t)he state cannot be excluded altogether from giving direct assistance to individuals in need, after examination of their means" (Beveridge 1942: 12) en verder: "(a)ssistance will be available to meet all needs which are not covered by insurance" (Beveridge 1942: 141). Beveridge (1942: 12) het egter in die vooruitsig gestel dat maatskaplike bystand uiteindelik heeltemal deur maatskaplike versekering ondervang sal word:

the scope of assistance will be narrowed from the beginning and will diminish throughout the transition period for pensions. The scheme of social insurance is designed of itself when in full operation to guarantee the income needed for subsistence in all normal cases.

Maatskaplike bystand in die VK het in weerwil hiervan egter die afgelope vyftig jaar al hoe belangriker geword (Atkinson 1993b: 8).

Een belangrike rede waarom Beveridge wou hê dat maatskaplike versekering maatskaplike bystand moes vervang, was "the strength of popular objection to any kind of means test" (Beveridge 1942: 12). Die teenkating van die Britse publiek teenoor die middeletoets spruit volgens Beveridge (1942: 12) nie voort uit 'n begeerte om "alles vir niks te kry nie", maar "from resentment at a provision which appears to penalise what people have come to regard as the duty and pleasure of thrift, of putting pennies away for a rainy day." Volgens Atkinson (1993b: 12) was Beveridge reg oor die middeletoets, want dit kan persoonlike werkywer benadeel. (In afdelings 4.2.1 en 5.4.1(a) is reeds op sommige van die negatiewe implikasies van die middeletoets gewys.)

8.5.4 Kritiek op die Beveridge-verslag

Die Beveridge-verslag is uit verskeie oorde gekritiseer. Evans en Glennerster (1993: 2) is veral skerp in hul kritiek en wys daarop dat die verslag dikwels voorgelou word as 'n "single vision, a coherent view of social security", terwyl die verslag eintlik Beveridge se eie interne konflik en die kompromieë wat hy moes maak, reflekteer. Beveridge se begeerte om 'n populêre maar ook fundamentele dokument daar te stel, het gemaak dat hy die visie beklemtoon het en die dubbelsinnighede verdoesel het (Evans & Glennerster 1993: 2). Evans en Glennerster (1993: 6-10) lewer ook 'n striemende aanval op teenstrydighede in Beveridge se werk oor sy leeftyd en beskuldig hom onder meer van outokratiese gedrag. Hierdie aanval skep die indruk dat hierdie twee skrywers Beveridge as persoon aftakel in 'n poging om sy verslag te diskrediteer. Ook die omvattende universalisme van Beveridge kom onder skoot as "more rhetorical than real" (Evans & Glennerster 1993: 21).

Volgens Baldwin en Falkingham (1994: 1) het die Beveridge-verslag nie vir siviele ongeskiktheid voorsiening gemaak nie, dit wil sê vir individue wat nie hul beserings tydens nywerheidsongelukke of oorlog opgedoen het nie. Verder is ook weggekram van versekering teen die gevolge van egskeding en enkelouerskap, wat die benadering nie universeel gemaak het nie en gevolglik verskeie individue van die regte van volle burgerskap weerhou het (Baldwin & Falkingham 1994: 3). Die arbeidsmark het ook die afgelope dekades dramaties verander en het begin afwyk van die "standaard indiensnemingsverhouding" (volle indiensneming vir mans) wat Beveridge gebruik het. Nuwe vorme van indiensneming word gereflekteer in die groot aantal selfgeëmployeerdes en die populariteit van deeltydse werk, tydelike werk en kontrakwerk. Die inkomste van tydelike werkers en deeltydse werkers is relatief laag en onderworpe aan onderbrekings en word as gevolg van die Beveridge-verslag nie bevredigend deur die Britse bestaansbeveiligingstelsel gehanteer nie (Baldwin & Falkingham 1994: 3-4). Hoewel die eerste punte van kritiek geregverdig is, kan Beveridge nie verkwalik word dat hy nie die veranderings in die arbeidsmark wat die afgelope dekades plaasgevind het in die vooruitsig gestel het nie.

Die relevansie van die **bydraebeginsel** wat inherent is in 'n stelsel van maatskaplike versekering word ook vandag al meer bevestig, want die maatskaplike versekeringsbeginsel van die Beveridge-verslag het op die volgende drie basiese beginsels berus, wat selfs destyds nie meer heeltemal geldig was nie:

- volle indiensneming van mans (waarna reeds vroeër verwys is)
- een-inkomste-gesinne met 'n geslagsverdeling van mans as broodwinner en vrouens as tuisteskepper
- stabiliteit in gesinne wat net deur dood verbreek word (Baldwin & Falkingham 1994: 3).

Die bydraebeginsel wat inherent aan enige versekeringskema is, is volgens Spicker (1993: 118) een van die redes waarom die Beveridge-skema nie aan die verwagtings voldoen het nie, want versekering kan nie aan die volle reeks van behoeftes dekking verleen nie. Bevoordeeldes moes die geleentheid gehad het om bydraes te maak, wat nie altyd moontlik is nie. Die mislukking van versekering het volgens Spicker (1993: 119) daartoe gelei dat maatskaplike bystand die gate in die stelsel moes vul.

Nuwe tendense waarvoor Beveridge nie voorsiening gemaak het nie, is:

- veranderings in die patroon van gesinsvorming en die ontbinding daarvan
- groei in die aantal bejaardes as persentasie van die werkende bevolking
- die toenemende voorkoms van enkelouerskap
- 'n skerp toename in die deelname van vroue aan die arbeidsmark
- die ontstaan van langtermyn- of strukturele werkloosheid (Baldwin & Falkingham 1994: 1).

Volgens Evans en Glennerster (1993: 19-21) is die Beveridge-verslag vasgevang tussen die begeerte om 'n universele stelsel van voordele wat op burgerskap gegrond is vir almal te voorsien en die versekeringsbeginsels waarvolgens voordele van die bydraes van individue afhang. Volgens hulle het Beveridge hierdie teenstrydige beginsels probeer versoen deur te aanvaar dat mans as burgers sal kwalifiseer deur middel van die bydraes wat hulle by die werkplek maak, terwyl vrouens se reg tot burgerskap grootliks op hul voorplantingsrol¹⁹ en die bydrae-geskiedenis van hul eggenote berus (Baldwin & Falkingham 1994: 3). Feministe is uiteraard veral uitgesproke teen die aannames oor die afhanklikheid van vrouens wat in die stelsel ingebou is (Evans & Glennerster 1993: 1). Beveridge het vrouens egter as gelykes gesien, hoewel "equal but different" (Evans & Glennerster 1993: 32). Verder was die Beveridge-stelsel nie suksesvol om 'n armoedevrye oudag vir bejaardes te verseker nie (Johnson & Falkingham 1992, aangehaal deur Baldwin & Falkingham 1994: 9).

'n Versekeringsstelsel kan slegs werk in 'n omgewing van langdurige volle indiensneming. Beveridge het soos Keynes geglo dat die owerheid deur sy makro-ekonomiese beleid volle indiensneming kan handhaaf. Dit het dan ook tot die eerste olieskok (1973) gelyk asof regerings wel hierdie oogmerk kon verwesenlik. Die afgelope twee dekades is volle indiensneming in die meeste ontwikkelde lande slegs in leerboeke aangetref. In so 'n omgewing moet maatskaplike bystand vanweë die eienskappe daarvan 'n belangriker rol speel. Mishra (1990: 48) wys egter daarop dat sommige lande, soos byvoorbeeld Swede en Oostenryk, wat 'n "institutionalized commitment" tot volle indiensneming het, in moeilike ekonomiese omstandighede hierdie doelwit wel verwesenlik het.

8.5.5 Verwikkelinge sedert die Beveridge-verslag tot en met die tagtigerjare

Die jare net na die Beveridge-verslag is veral gebruik om van die voorstelle te implementeer. In hierdie periode het die welvaartstaat in Brittanje tot stand gekom (Jones 1993: 134). So is die *Education Act* byvoorbeeld in 1944 aanvaar, waarvolgens gratis onderwys as 'n universele reg erken is. Die *Family Allowance Act* van 1946 het voorsiening gemaak vir die eerste universele kontantoordragte (vir tweede en verdere kinders) wat aan die moeder betaalbaar is (Glennerster 1990: 12). In 1946 is die *National Insurance Act* aanvaar, wat onder andere voorsiening gemaak het vir werkloosheidsvoordele, siekte-voordele, swangerskapvoordele, pensioene tydens aftrede, voordele vir weduwees, toelaes vir voogde en sterftevoordele (Jones 1993: 136). Hierdie wet het

19. Beveridge was 'n voorstander van Eugenetiek (Evans & Glennerster 1993: 39) of Rasseverbeteringsleer wat veral vroeg in die twintigste eeu in Europese lande gewild was en deur Nazi-Duitsland tot sy uiterste konsekwensies gevoer is. 'n Dalende bevolkingskoers was vir Beveridge 'n bron van kommer, soos blyk uit die volgende opmerking: "(i)n the next thirty years housewives as mothers have vital work to do in ensuring the adequate continuance of the British Race and of British ideals in the world" (Beveridge 1942: 53).

volgens Glennerster (1990: 12) die strukturele veranderings geïmplementeer wat deur die Beveridge-verslag voorgestel is.

In 1948 is die *National Assistance Act* aanvaar, wat voorsiening gemaak het vir individue wat nie voldoende deur die versekeringskema gedek is nie (Jones 1993: 138). Hierdie wet het voorsiening gemaak vir 'n enkele nasionale toelaag, onderhewig aan 'n middeletoets, vir diegene wat nie werk nie en wie se finansiële bronne onderkant 'n standaard val wat deur die Parlement vasgestel word. Die *Children's Act* van 1948, die *Housing Act* van 1949 en die *Town and Country Planning Act* van 1947 het die lys van fundamentele en "long-lasting statutes" voltooi (Glennerster 1990: 13). Teen 1948 is al daarop geroem dat die Britse stelsel beskerming in die vorm van kontantvoordele vanaf die "wieg tot by die graf" vir die hele bevolking bied (Keithley 1989: 311). Glennerster (1990: 13-15) identifiseer die volgende drie beginsels waarop bogenoemde wetgewing berus het:

- universele reg op toegang tot dienste van 'n gelyke standaard ongeag geografiese gebied²⁰ en inkomste
- vasstelling van minimum standaarde
- sterk sentrale mag en administratiewe rasionalisering.

Vir Glennerster (1990: 15-16) was die periode van 1948 tot 1951 'n periode van konsolidasie en weerstand deur die opposisie, terwyl die periode 1951 tot 1958 weer 'n periode van besuiniging was onder konserwatiewe bewind. Die periode 1959 tot 1970 kan gesien word as 'n periode van uitbreiding en konvergensie, veral wat hoër-onderwys en behuising betref (Glennerster 1990: 19). In 1965 het professor TH Marshall van die *London School of Economics* gesê dat maatskaplike beleid ontwikkel het van die doelwit om slegs "the helpless and the hopeless" van die bevolking te beskerm, tot dekking vir die hele bevolking (Jones 1993: 164). Gedurende die sewentigerjare is groot veranderinge aangebring. Sommige kontantvoordele is beduidend verhoog (pensioene vir aftrede), nuwe voordele is ingestel (voordele vir kinders) en bydraes is bykans volledig op inkomste gebaseer (Barr & Coulter 1990: 274).

In die tagtigerjare is daar onder meer veranderinge aangebring aan werkloosheidsvoordele en is die indeksing van voordele vir 'n tydperk van drie jaar gestaak, wat 'n daling in die reële voordele tot gevolg gehad het, en verder is voordele ook in hierdie periode vir die eerste keer belas. Veranderinge is ook aan siekte-voordele, supplementêre voordele en behuisingsvoordele aangebring. Die middeletoets is ook in hierdie periode meer beklemtoon (Barr & Coulter 1990: 280-283).

20. In die verlede was daar groot geografiese ongelykhede in die Britse stelsel (Glennerster 1990: 13).

8.5.6 Werkskeppingsprogramme

Soos aangetoon, het die olieskokke van die sewentigerjare en die negatiewe gevolge wat dit vir ekonomiese ingehou het in die vorm van stagflasië (laer ekonomiese groei, inflasië en werkloosheid) daartoe bygedra dat volle indiensneming in die meeste lande iets van die verlede was. Talle Europese lande het in hierdie omstandighede spesiale werkskeppingsprogramme van stapel gestuur om hierdie sikliese werkloosheidsprobleem aan te spreek. Dit het egter gou geblyk dat hierdie werkloosheidsprobleem 'n langtermyn karakter begin verkry het, want die meeste lande het gepoog om inflasië so laag as moontlik te hou. Daar was dus 'n behoefte aan tydelike werkgeleenthede en gemengde werk- en opleidingsprogramme. In die VK was daar in die tagtigerjare ongeveer 1,7 miljoen deelnemers aan verskillende werkskeppingsprogramme (Freedman 1990: 170).

Werkskeppingsprogramme in die VK is geskei van normale owerheidsaktiwiteite en dikwels deur buite-agentskappe bestuur. Die voordeel van hierdie benadering is volgens Gregg (1990: 50) dat dit die koste kan verminder "as an earnings ceiling or work for dole system can then be operated." Die program met die langste looptyd is die *Community Industry (CI)* wat tot 1972 terugdateer. Hierdie program bied werkgeleenthede vir jeugdige tussen die ouderdomme van 17 tot 19 jaar. Die teikengroep is gewoonlik die langtermyn werkloos. Die *Job Creation Programme (JCP)* wat in Oktober 1975 tot stand gekom het, was op korttermyn werkloos gerig. Tydens die hoogtepunt van die program (die lente van 1978) was 60 000 mense by die skema betrek. Die skema was hoofsaaklik gerig op individue onder 20 en bo 50 wat moeilik werk kon kry. Die projekte wat aangepak is, is gewoonlik deur plaaslike owerhede en vrywillige organisasies onderneem. Hierdie program is in 1978 deur die *Special Temporary Employment Programme (STEP)* vervang, wat 25 000 werkgeleenthede aan individue tussen 19 en 24 verskaf wat langer as 6 maande werkloos was, en aan diegene ouer as 25 jaar wat langer as 'n jaar werkloos was, en wat vroeër in sektore werksaam was wat veral deur hoë werkloosheid getref is. Hierdie program is in April 1981 deur die *Community Enterprise Programme (CEP)* vervang. Die enigste verskil was dat die program op 'n meer permanente basis bedryf is. Die program het in Oktober 1982 oorgegaan in die *Community Programme (CP)*, wat beduidend uitgebrei het. So het die aantal deelnemers in 1983 toegeneem tot 100 000 en in 1986 'n hoogtepunt bereik met bykans 250 000 deelnemers. In 1988 is hierdie program deur *Employment Training (ET)* vervang (Gregg 1990: 51).

Die oogmerke van die ET was:

- om die hoogste prioriteit aan langtermyn-werkloosheid te gee en deelnemers toe te rus om die arbeidsmag te betree

- om weg te skuif van tydelike indiënsneming en om opleiding aan te moedig en motivering te verskaf vir indiënsneming
- om werknemers betrokke te kry by die opleiding van langtermyn werkloos en vooroordele teen werkloos af te breek.

Hierdie skema was gerig op diegene van 18 tot 24 jarige ouderdom wat ses tot twaalf maande werkloos was en diegene onder 50 wat vir meer as twee jaar werkloos was. Die klem word op opleiding geplaas en wissel van vakmanskap en tegniese opleiding tot basiese vaardighede soos lees en tel (Gregg 1990: 53). Van die nadele van hierdie program is dat dit dikwels net aanvullende opleiding verskaf en nie individue van nuuts af oplei nie. Verder is daar ook aanduidings dat opleiding nie altyd in ooreenstemming is met die behoefte wat in die mark bestaan nie (Gregg 1990: 54). Die lae loon wat aan deelnemers betaal word, het daartoe gelei dat vakbonde hierdie program slegs sien as 'n bron van lae koste arbeid vir werkgewers. Hoewel die beklemtoning van opleiding kan verhoed dat hierdie program slegs ander werkers verplaas, is daar na alle waarskynlikheid egter gevalle waar dit wel gebeur (Gregg 1990: 55). Werkskeppingsprogramme kry in afdeling 13.2.4 verder aandag.

8.5.7 Slotopmerkings

Volgens Mishra (1984: 108) is die VK die leier van die Angel-Saksiese lande op die terrein van die welvaartstaat. Sedert die middel sestigerjare het die VK egter onder meer vanweë 'n sukkelende ekonomie en dalende maatskaplike besteding relatief tot ander welvaartstate, "a depressingly legacy of lame-duck welfarism and half-baked interventionism" gehad (Mishra 1984: 108). Die VK is vir Mishra (1984: 108) 'n negatiewe voorbeeld en gevolglik het die Engelsprekende wêreld nie 'n positiewe rolmodel van welvaartkapitalisme nie. Dit is egter 'n ope vraag waarom nie-Engelssprekende lande nie as rolmodel gebruik kan word nie.

Die Britse ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging kan volgens Flora en Heidenheimer (1981: 21) nie as verteenwoordigend vir Wes-Europa beskou word nie, omdat:

- die arbeidsverhoudinge en bestuurstradisies in die langer voorafgaande industrialisasieperiode van Brittanje (in vergelyking met ander Wes-Europese lande) met meer weerstand teen verandering gepaard gegaan het
- die tempo waarteen bestaansbeveiligingsprogramme tussen 1909 en 1946 uitgebrei het, vinniger was as byvoorbeeld dié van lande soos Swede en Duitsland
- die koppeling van die retoriek oor die oorlogskrisis (1939-1945) en maatskaplike wetsynwetgewing meer dramaties en direk as in ander Europese lande was
- die aanpassing vanaf 'n oorlogse ekonomie na die Tweede Wêreldoorlog in Brittanje meer problematies was as dié van ander groter lande en post-imperiale nasies
- die ekonomiese groeikoers die laagste in Europa was.

In die lig van hierdie omstandighede is dit volgens Flora en Heidenheimer (1981: 22) nie verbasend dat die welvaartstaatgedagte veral in Brittanje onder skoot sou kom nie.

Duitsland kan as die inisieerder van bestaansbeveiliging beskou word, terwyl die VK weer die aanpasser en propageerder daarvan was (Flora & Heidenheimer 1981: 22). Kontinentale lande was in navolging van Duitsland die leiers op die terrein van bestaansbeveiliging tot die veertigerjare van hierdie eeu, toe die VK met die Beveridge-verslag 'n omvattende benadering tot bestaansbeveiliging geïnisieer het. Die term welvaartstaat is dan ook in hierdie periode deur die Britte gepopulariseer (Flora & Heidenheimer 1981: 19). Die rede waarom die VK in die veertiger- en vyftigerjare van hierdie eeu as besonders met betrekking tot die ontwikkeling van die Europese welvaartstaat beskou kan word, is dat "intellectual conceptions formulated primarily by academic social scientists had an important impact on the development of social policy institutions"²¹ (Flora & Heidenheimer 1981: 20). Die VK het egter nie hierdie leierskapsposisie behou nie en veral die "sosiaal-demokratiese" welvaartstate (soos bv. Skandinawiese lande) het dié land verbygegaan.

8.6 NEDERLAND

8.6.1 Inleiding

Nederland is 'n koninkryk en die parlement bestaan uit die Hoërhuis, wat indirekte verkose lede het, en die Tweede Kamer, wat direk verkose lede volgens 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging het (Woodward 1988: 54-55; Roebroek 1989: 153). Die bevolking is in 1993 op 15 miljoen geraam (Wêreldbank 1994b). Nederland kan volgens die klassifikasie van Esping-Andersen (1990) as 'n "sosiaal-demokratiese" welvaartstaat of baie naby daaraan, geklassifiseer word (kyk afdeling 8.2.2). Volgens Flora (1986: xix) is die Nederlandse ervaring interessant, want "in no other West European country has the welfare state expanded to such an extent after World War II." Volgens Roebroek en Berben (1987: 674) is die Nederlandse bestaansbeveiligingstelsel baie kompleks, want dit bestaan uit

- 'n groot verskeidenheid maatskaplike versekeringsprogramme wat dekking aan die indiensgeneemde bevolking bied
- 'n aantal algemene of spesiale welsynsbepalings
- verskeie private beroepspensioenskemas.

21. Persone soos TH Marshall en Richard Titmuss was by die *London School of Economics and Political Science* geaffilieer en Beveridge was tussen die twee wêreldoorloë direkteur van hierdie instelling (Flora & Heidenheimer 1981: 20).

In hierdie afdeling word die klem geplaas op die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Nederland. Meer onlangse verwickelinge (tot die einde van die tagtigerjare) kry ook kortliks aandag.

8.6.2 Die aanloop tot bestaansbeveiliging in Nederland

Lank voor die unifikasie van Nederland het die feodale heersers in Nederland reeds aan hulle onderdane sekere vorme van bestaansbeveiliging verskaf. Die Nederlandse konstitusie van 1815 het sorg vir armoediges 'n definitiewe taak van die regering gemaak (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 1). 'n Belangrike beginsel vir die versorging van armes in Nederland was egter "sovereiniteit in eigen kring", wat ook soms bekend staan as versuiling (kyk afdeling 8.6.3), waarvolgens individue, kerklike groeperinge en maatskaplike organisasies sover moontlik die verantwoordelikheid vir die versorging van armes moes neem en slegs in gevalle waar dit nie gebeur nie, het die staat die morele reg en plig om in te gryp (Roebroek 1989: 148).

In 1901 het die eerste verpligte bestaansbeveiligingsprogram tot stand gekom met die aanvaarding van die *Ongevallenwet*. In 1919 is 'n verpligte ongeskiktheidskema, die *Invaliditeitswet*, aanvaar, terwyl 'n ouderdomsversekeringskema of *Ouderdomswet* vir werkers in 1930 aanvaar is. Dit is gevolg deur 'n *Ziektewet*, wat verpligte versekering teen siekte behels het (Roebroek 1989: 149). Tot voor die Tweede Wêreldoorlog was die versekeringsgedagte dus die kern van die Nederlandse bestaansbeveiligingstelsel. Die programme in Europese lande het egter meestal slegs beperkte dekking gebied, skamele voordele verskaf en was gefragmenteerd in die sin dat die dekking en die reg op voordele van program tot program gewissel het (Laroque, 1948, aangehaal deur Gordon 1988: 1). In die periode voor die Tweede Wêreldoorlog was daar wat bestaansbeveiliging betref, volgens Hortulanus et al (1993: 7, hulle haal De Swaan 1989 aan) geen sprake "van diep menselijke gevoelens, maar gaat het er eerder om de 'externe effecten" te beteugelen." Eksterne effekte verwys na armoede en werkloosheid, wat "schadelijk zijn voor de samenleving als geheel of voor de 'gevestigde orde'." In hierdie periode is daar ook nie van 'n *verzorgingsstaat* of welsynsbeleid as sodanig sprake nie (Hortulanus et al 1993: 7). Die Nederlandse *Verzorgingsstaat* sou eers na die Tweede Wêreldoorlog tot stand kom.

8.6.3 Die Tweede Wêreldoorlog en daarna

Tydens die publikasie van die Beveridge-verslag (1942) was Nederland reeds vir etlike jare deur Nazi-Duitsland beset en het die wettige Nederlandse regering hom in ballingskap in die VK bevind. In 1942 het die Minister van Sosiale Sake, Van den Tempel, dan ook 'n kommissie aangestel om die "plannen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid moest

ontwerpen", wat as die *Commissie van Rhijn* sou bekend staan (Van der Valk 1986: 50). Die *Commissie van Rhijn* was "sterk geïnspireerd door het Beveridge rapport" en kom met 'n bloudruk vir toekomstige bestaansbeveiliging in Nederland vorendag. Hierdie kommissie bou voort op die bestaande bestaansbeveiligingstelsel, maar het minder klem op aktuariële beginsels geplaas en verder het dit ook die uitbreiding van versekering bepleit (Van der Valk 1986: 51). 'n Aantal nasionale versekeringskemas wat 'n enkelkoersvoordeel teen 'n eenvormige bestaansvlak bied, is deur hierdie kommissie aanbeveel (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 4).

Die verantwoordelikheid van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging is dan ook as volg beskryf:

(t)he community, organised in the form of the State, is responsible for the social security of all its members and for protecting them from want, provided that these members take reasonable measures to ensure their own social security and protection of want (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 4).

Net soos in die Beveridge-verslag was die gedagte ook hier dat individue sekere verantwoordelikheid oor hul ekonomiese sekuriteit moes neem.

'n Interessante verskynsel wat in Nederland aangetref word, is versuiling of die *verzuilende* Nederlandse samelewing. Hiervolgens is die welsyn van burgers die verantwoordelikheid van *de eigen kring*. Die meeste religieuse en sosiale organisasies het hulle eie instellings op die terrein van kulturele en maatskaplike ondersteuning. Die staat verskaf sekere ondersteuning aan hierdie netwerke. In katolieke kringe staan dit as die *subsidiariteitsbeginsel* bekend, terwyl dit in reformatoriese kringe weer as *sovereiniteit in eigen kring* bekend staan. In albei gevalle beteken dit dat "binnen de afzonderlijke maatschappelijke groeperingen zorgde men voor elkaar en de overheid diende zich daar verre van te houden" (Hortulanus et al 1993: 8). Die owerheid mag dus nie inmeng nie, hoewel die owerheid met die finansiering moes help. Die owerheid mag slegs ingryp op die terreine wat nie deur hierdie organisasies self gehanteer word nie en sodra 'n organisasie op so 'n terrein betrokke raak, word dit van die owerheid verwag om hom te onttrek. Volgens Hortulanus et al (1993: 8) is daar:

(i)n de jaren na de Tweede Wereldoorlog ... door de aanvaarding van deze dubbele structuur (het particulier initiatief dat de burgers 'bediende' en de overheid die zonder intensieve bemoeienis voor financiering zorg droeg) de kiem gelegd voor de typisch Nederlandse Verzorgingsmaatschappij en de sociale infrastructuur van het welzijnswerk in brede zin.

Individue wat nie lede van sekere organisasies is nie, is egter van die owerheid vir bystand afhanklik. Een voordeel van versuiling is dat individue vanweë hul lidmaatskap aan 'n organisasie na alle waarskynlikheid 'n groter invloed op bestaansbeveiliging kan uitoefen as wat

andersins die geval sou wees. Hierdie benadering maak die stelsel egter kompleks en vereis dat verskeie administrasies langs mekaar bedryf word. Een verdere nadeel van versuiling is dat dit 'n aansporing verskaf om nuwe organisasies tot stand te bring wat bestaansbeveiligingsvoordele kan bied en wat "zich aan de geldkraan laven" van die owerheid. Die staat is uiteindelik vir bykans 100 persent van die finansiering van hierdie organisasies verantwoordelik gehou (Hortulanus et al 1993: 16). Versuiling het egter die afgelope jare baie getaan.

Tot ongeveer die vyftigerjare van hierdie eeu het die konserwatiewe partye in Nederland die Bismarck-model van bestaansbeveiliging voorgestaan, waarvolgens die voordele van programme beperk word tot individue wat lone verdien. Verder moes die programme as inkomstevervanging dien in tye van krisis en moes dit deur werknemer- en werkgewerbydraes gefinansier word en deur *Bedrijfsverenigingen* onder beheer van werknemers en werkgewer bestuur word. Die Sosiaal-demokratiese party en die vakbonde was weer ten gunste van die Beveridge-benadering, waarvolgens universele programme die basiese behoeftes van die totale bevolking aanspreek en 'n mate van herverdeling bewerkstellig, wat hoofsaaklik deur belasting gefinansier en deur staatsinstellings geadministreer word (Roebroek 1989: 148).

Die Duitsers het tydens die besetting van Nederland gedurende die Tweede Wêreldoorlog probeer om die guns van die Nederlandse publiek te wen deur bestaansbeveiliging uit te brei. So het die *Kinderbijslagwet* en die *Ziekfondsbesluit* in hierdie periode van krag geword, albei maatreëls wat veral die arbeiders bevoordeel het (Van der Valk 1986: 53). In die jare net na die oorlog het die Bismarck-benadering oorheers, maar sedert die vyftigerjare het die sosiaal-demokratiese benadering die botoon gevoer (Roebroek 1989: 148). Na die oorlog is oorgegaan om sekere van die doelwitte van die *Commissie van Rhijn* te implementeer. In 1947 is 'n noodwet aanvaar wat 'n beskeie ouderdomspensioen aan almal sonder vorige versekering toegestaan het (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 4) en wat as die *Noodwet Ouderdomsvoorziening* bekend gestaan het. Hiervolgens is pensioene, onderhewig aan 'n middeletoets, aan alle persone bo 65 jaar, ongeag hulle werkrekord, betaal (Roebroek 1989: 150). Dit was dus 'n maatskaplike bystandsprogram. Twee jaar later is die werkloosheidsversekeringswet aanvaar wat werkloosheidsvoordele (80 persent van inkomste) vir ses maande aan werkers verskaf het, waarna werklooses vir voordele wat aan 'n middeletoets onderhewig is, in aanmerking gekom het (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 4).

Die jare tussen 1955 en die middel sewentigerjare was van deurslaggewende belang vir die ontwikkeling van die Nederlandse bestaansbeveiligingstelsel, nie net vanweë die uitbreiding van die stelsel nie, maar ook omdat die beperkinge in die stelsel met betrekking tot dekking, vergoeding en inkomstevervanging deur 'n benadering vervang is wat die fundamentele reg tot bestaansbeveiliging beklemtoon het en in die Nederlandse grondwet vasgelê is (Roebroek 1989:

150). 'n Algemene ouderdomswet wat 'n basiese pensioen voorsien het in 1957 tot stand gekom en 'n Algemene Weduwee en Wesewet is twee jaar later aanvaar (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 4). In 1962 is 'n Algemene Gesinstoelaewet aanvaar, wat aan gesinne 'n gelyke toelae vir die derde en verdere kinders toegestaan het. Dit het as 'n aanvulling gedien vir die 1939 wet wat toelaes vir die eerste en tweede kinders toegestaan het (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 5). In hierdie periode het *Volksverzekeringen* ook tot stand gekom wat die hele bevolking dek, 'n vaste voordeel bied en deur die owerheid geadministreer word. Die *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* in 1966 en die *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* van 1975 stel ongeskiktheidsvoordele beskikbaar aan enige persoon wat vir werk ongeskik raak en nie net aan diegene wat deur nywerheidsongelukke beseer is nie. In 1963 is ook begin om sekere minimum vlakke van bestaansbeveiliging vas te stel en in 1974 is die netto voordele van huishoudings op 100 persent van die minimum loon van werkers ouer as 23 jaar vasgestel en is dit finaal in die 1980 *Wet Aanpassingsmechanismen Minimumloon en Sociale Uitkeringen* vasgelê (Roebroek 1989: 150-151). Twee verdere programme van die owerheid is die *Individuele Huursubsidie* en *Studiebeurzen* (Roebroek 1989: 152). Volgens Hortulanus et al (1993: 8) het bestaansbeveiliging in die helfte van die sestigerjare die volledige verantwoordelikheid van die sentrale owerheid geraak.

8.6.4 Bestaansbeveiliging en armoede in Nederland

Die *Commissie van Rhijn* het op een terrein beduidend van die Beveridge-verslag verskil. Waar Beveridge voorsiening maak vir een samehangende stelsel van owerheidsgewaarborgde bestaansbeveiliging vir alle burgers, het die *Commissie van Rhijn* armsorg heeltemal buite rekening gelaat (Van der Valk 1986: 188). In 1965 is die Armoedewet deur die Nasionale Bystandswet vervang, wat die owerheid wetlik verplig het om finansiële bystand aan diegene te verskaf wat nie in hul eie basiese behoeftes kon voorsien nie (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 5). Die Armoedewette van 1854 en 1912 het op die beginsel berus dat 'n arm persoon slegs op bystand van die owerheid kon aanspraak maak indien sy of haar familie nie ondersteuning verskaf nie en die kerk en private welsynsinstellings aansoeke om ondersteuning afgekeur het (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 93). Hierteenoor het die *Algemene Bijstandswet* bepaal dat plaaslike owerhede bystand aan enige Nederlandse burger moet verskaf

die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien (Van der Valk 1986: 203).

Die nuwe benadering verseker kontinuïteit en is op individuele behoefte afgestem. Die munisipaliteit (gemeente) bepaal onder die nuwe wet hoe hoog die uitkerings moet wees en dit

word, in teenstelling met die Armoedewetbenadering, aan die hand van vooraf gepubliseerde norme gedoen wat vir 'n minimum vlak voorsiening maak (Van der Valk 1986: 208). Die verduidelikende memorandum wat dié wet vergesel het, spel onder meer die volgende redes vir hierdie stap uit:

(m)odern social and economic life is making people increasingly dependent on each other. There is a growing tendency for the individual to find himself living in a situation, the origin and development of which he has less personal influence on, but on which he and his family depend for a living. The risks he faces, which at one time could be borne by the small group in which he lived, have become society's risks and it is now taken for granted that the community has a responsibility (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 93).

Die *Algemene Bijstandswet* maak voorsiening vir essensiële behoeftes en sluit volgens Roebroek (1989: 178) uit die staanspoor 'n subjektiewe interpretasie uit. Essensiële behoeftes sluit die koste van voedsel, klere, behuising, verhitting, meubels en ontspanning in en word beskou as "necessary to enable the individual or family to live a life worthy of a human being" (Roebroek 1989: 178).

8.6.5 Meer onlangse verwikkelinge

Teen die einde van die sewentigerjare was die algemene gevoel in Nederland dat bestaansbeveiliging in alle moontlike behoeftes voorsien en van 'n hoogstaande kwaliteit was. In die sewentigerjare het die ekonomie egter nie goed gepresteer nie en het werkloosheid beduidend toegeneem, onder meer vanweë die oliekrisis van 1973 (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 1990: 6). Die meeste lande van die wêreld is deur hierdie ekonomiese krisis geraak. Owerheidsbesteding het onder druk gekom en daar is selfs van 'n bestaansbeveiligingskrisis gepraat, want dit het gelyk asof die kollektiewe las van die welvaartstaat besig was om buite beheer te raak. Hierdie omstandighede het verreikende veranderinge in bestaansbeveiliging in Nederland genoop en die substelsels van die *Ziekendfondswet* is in 1986 saamgesnoer en verskeie nuwe wette is aanvaar: *Werkloosheidswet*, *Wet Werkloosheidsvoorziening*, *Toeslagenwet* en *Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers* (Roebroek 1989: 153). Die finansiële druk van bestaansbeveiliging kry in die volgende hoofstuk verder aandag.

Therborn (1986, aangehaal deur Van Ophem & Schellart 1993: 27) het daarop gewys dat Nederland teen die einde van die tagtigerjare een van die hoogs ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel van die OECD lande gehad het. Van Ophem en Schellart (1993: 37) waarsku egter dat vrese oor die implikasies van Europese eenwording op mededinging daartoe kan lei dat die bestaansbeveiligingstelsels van lande afgeskaal kan word. Hulle toon onder meer dat die

amendement op die ongeskiktheidswet van 1993 die ongeskiktheidsversekering van Nederland een van die swakstes in Europa gemaak het en dat dit in sekere opsigte selfs swakker is as die eerste wet van 1901, wat net professionele risiko's gedek het. Voor die amendement het versekerdes 'n hoë premie betaal om die voordele van begunstigdes te finansier, met die wete dat hulle dieselfde voordele in geval van ongeskiktheid sou ontvang. Met die nuwe amendement betaal versekerdes vir die voordele van huidige begunstigdes, terwyl hulle in geval van ongeskiktheid self swakker voordele sal ontvang (Van Ophem & Schellart 1993: 37). Van Ophem en Schellart (1993: 38) wys ook daarop dat die kontroversiële bepalinge van die Maastricht ooreenkoms van 1991, wat onder meer bepaal dat die tekort op die begroting nie meer as 3 persent van die BBP en staatskuld nie meer as 60 persent van die BBP mag beloop nie, verdere besnoeiings vir owerheidsbesteding en dus ook vir bestaansbeveiliging kan beteken.

8.6.6 Slotopmerkings

Nederland het 'n komplekse bestaansbeveiligingstelsel. Hierdie stelsel bestaan uit twee belangrike substelsels: 'n behoefte gebaseerde minimum stelsel (maatskaplike bystand) en 'n stelsel wat verband hou met lone en bydraes (maatskaplike versekering of *Volkversekeringen*). Volgens Nelissen (1994: 45) plaas sommige lande gewoonlik die klem op een van hierdie benaderings, terwyl dit nie in Nederland die geval is nie. Twee tipes maatskaplike versekering word in Nederland aangetref: algemene versekering en werknemersversekering, en albei word op 'n nie-befondste-benadering gefinansier. Algemene versekering bied enkelkoers voordele, wat aan alle inwoners beskerming bied. Premies (bydraes) is proporsioneel tot inkome en moet deur alle inwoners betaal word tot by 'n vasgestelde maksimum inkome. Die volgende is voorbeelde van algemene versekeringsprogramme: *Algemene Ouderdomswet*, *Algemene Weduwen- en Wezenwet*, *Algemene Kinderbijslagwet*, *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* en *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* (Nelissen 1994: 45). Die Nederlandse stelsel maak ook voorsiening vir supplementêre voordele (Van Ophem & Schellart 1993: 38). Die *Volkversekeringen*, met die uitsondering van die *Algemene Ongeschiktheidswet* en die *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*, word geïmplementeer deur die *Sociale Verzekeringsbank*, wat 'n outonome administratiewe liggaam is, waarop werknemers en werkgewers gelyke verteenwoordiging het, terwyl besluite onder die voorsitterskap van 'n regeringsverteenvoorder geneem word. Beleid word uitgevoer deur *22 Raden van Arbeid* wat deur die *Sociale Verzekeringsbank* beheer word (Roebroek & Berben 1987: 674-675).

Werknemersversekering is slegs van toepassing op werknemers in die private sektor. In hierdie geval is die versekeringsbeginsel die vertrekpunt, teenoor die solidariteitsbeginsel as algemene vertrekpunt by algemene versekering. Werknemersversekering is verpligte versekering vir werknemers en voldoen aan al die eienskappe van gewone versekering, want premies (bydraes) is

'n vaste proporsie van inkomste (die risiko wat verseker word), terwyl voordele weer verband hou met (vorige) inkomste. Premies en voordele word tot 'n vaste plafon van maksimum inkomste beperk. Die volgende programme is voorbeelde van werknemersversekering: *Ziektewet, Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Nieuwe Werkloosheidswet en Ziektefondswet* (Nelissen 1994: 45-46).

Maatskaplike bystand is gerig op diegene wat nie vir hulself kan voorsorg tref nie en die volgende programme is voorbeelde hiervan: *Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongechikte Werkloze Werknemers, Toeslagenwet, Algemene Bijstandswet en Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen*. Afsonderlike reëlings is vir staatsamptenare en werknemers van openbare firmas getref. Hierdie stelsels kom ooreen met werknemersversekering. Een verskil is egter dat die staat as werkgever die verantwoordelikheid vir die betaling van premies het. Voorbeelde van hierdie skemas is *Wachtgeldregeling Overheidspersoneel, Doorbetaling Overheidspersoneel ingeval van ziekte, Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren en Kindertoelage Overheidspersoneel* (Nelissen 1994: 46).

8.7 PATRONE IN DIE ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING

Volgens Mesa-Lago (1978: 6) kan die patroon waarvolgens bestaansbeveiliging in die wêreld ontwikkel het, verklaar word deur:

- altruïstiese of humanistiese oorwegings
- die verspreidings- of demonstrasie-effek van lande met 'n goed ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel (bv. Duitsland en Brittanje na die Tweede Wêreldoorlog) of doelbewuste pogings deur organisasies soos die ILO om bestaansbeveiliging te bevorder
- eienaardighede of idiosinkratiese kragte, byvoorbeeld 'n kanselier (soos Bismarck) wat sy eie prestige en mag wou verhoog.

Hoewel hierdie interpretasies vir sommige lande op 'n sekere tydstip in die geskiedenis waar is, verduidelik hulle nie op 'n sistematiese wyse die magte onderliggend aan die universele instelling van bestaansbeveiliging nie (Mesa-Lago 1978: 6).

Uit hierdie ondersoek blyk dit dat bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande stelselmatig oor 'n lang periode ontwikkel het en dat die aanvanklike dekking veral tot klein uitgelese groepies beperk was. Die industriële revolusie het die meer tradisionele vorme van sekuriteit of beskerming, soos die rol van die uitgebreide familie en kleiner gemeenskap, begin ondermyn. Verstedeliking het onder meer veroorsaak dat hele families lae lone of geen lone ontvang nie en gevolglik was dit nie meer moontlik om aan familieleden dieselfde bystand as vantevore te verleen nie. Mesa-Lago (1978: 6) sien bestaansbeveiliging dan ook as die produk van die **sosiaal-politiek-ekonomiese struktuur**. Hiervolgens is bestaansbeveiliging deur industrialisasie,

verstedeliking en modernisering gevorm, wat die tradisionele private vorme van bestaans-beveiliging ondermyn het. Hierdie faktore het groter druk op die bestaande orde geplaas en regerings het onder meer vanweë politieke redes begin om programme te implementeer wat die ekonomiese sekuriteit van burgers sou verbeter.

Outokratiese lande soos Duitsland het eerste op hierdie druk gereageer, terwyl lande waar *laissez faire*-liberalisme groter inslag gevind het, aanvanklik huiwerig was om hierdie terrein te betree, want dit is gesien as 'n bedreiging vir individuele verantwoordelikheid. Bestaansbeveiligingsprogramme was meestal selektief en het net aan sekere groepe dekking verskaf. Groot omwentelinge of skokke in die VSA, Brittanje en Nederland het egter die ontwikkeling van bestaansbeveiliging 'n groot hupstoot gegee. In die VSA het die Groot Depressie en in Brittanje en Nederland die Tweede Wêreldoorlog en die opkoms van fascisme regerings oortuig om op groot skaal universele programme op die terrein van bestaansbeveiliging te loods in 'n poging om die tradisionele politieke en ekonomiese waardes in hierdie lande te beskerm. Dit het die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging onherroeplik verander en die welvaartstaatgedagte, hoewel in 'n wisselende mate, speel in hierdie lande vandag steeds 'n beduidende rol. Ahmad (1991: 108) wys daarop dat die formele bestaansbeveiligingsbeleid beduidend tussen ontwikkelde lande verskil en dat hierdie beleid van die doelwitte van die onderskeie regerings afhang. In hoofstuk 9 word die bestaansbeveiligingsstelsels van ontwikkelde lande aan die hand van kriteria soos doeltreffendheid en billikheid beoordeel.

8.8 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk het die ervaring van enkele welvaartstate of ontwikkelde lande (die VSA, die VK en Nederland) op die terrein van bestaansbeveiliging aandag gekry. Hoewel daar groot verskille is in die ekonomiese en ander omstandighede van ontwikkelde en ontwikkelende lande, is daar in afdeling 7.4.2 geargumenteer dat dit ontwikkelende lande wel kan baat om meer te wete te kom van hoe bestaansbeveiliging tans in ontwikkelde lande daar uitsien. Verder kan ontwikkelende lande uit die foute van ontwikkelde lande leer en kan potensiële probleemareas vroegtydig identifiseer.

Bestaansbeveiliging in die welvaartstate het veral oor die afgelope honderd jaar of meer ontwikkel vanaf selektiewe programme tot die omvattende of universele programme wat vandag, teoreties gesproke, dekking aan die totale bevolking bied (kyk vorige afdeling). Groot skokke soos die Groot Depressie, die opkoms van fascisme en die Tweede Wêreldoorlog het die bestaande politieke en ekonomiese orde van die betrokke lande ernstig bedreig en het owerhede oortuig dat hulle 'n definitiewe verantwoordelikheid vir die ekonomiese sekuriteit van die individu of burger het.

Die VSA is in vergelyking met Brittanje en Nederland 'n sloerder op die terrein van bestaansbeveiliging. Dié land is dus 'n tipiese voorbeeld van 'n "liberale" welvaartstaat. Die klem val in die VSA eerder op spesifieke behoeftiges en minimum vlakke van voordele as op universele dekking. Verder word sosiale regte in die VSA nie in dieselfde mate as in ander welvaartstate beklemtoon nie. Die Groot Depressie het die VSA oortuig dat die koste van bestaansbeveiliging nietig is in vergelyking met die menslike lyding in die afwesigheid daarvan en gevolglik het dié land redelik teensinnig besluit om die bestaansbeveiligingsroete te volg. Diepliggende oortuigings oor die negatiewe invloed van bestaansbeveiliging op liberale waardes en ekonomiese gedrag het verhoed dat bestaansbeveiliging in die VSA tot volle wasdom kom. In die VSA en Europa het bestaansbeveiliging gedurende die sestigerjare veral vinnig uitgebrei vanweë ongekende optimisme oor die ekonomie en die hoop wat op Keynesiaanse ekonomiese beleid gevestig is. Voorts het politieke druk van minderheidsgroepe in die VSA armoede in die kollig geplaas en 'n rol gespeel om die ontwikkeling van bestaansbeveiliging te bespoedig.

Dit kom voor asof die afwenteling van welsynsbesluite na die verskillende state in die VSA die ontwikkeling van bestaansbeveiliging belemmer het. Die herverdelingseienskappe van bestaansbeveiliging maak dit minder geskik vir plaaslike besluitneming. Ervaring in die VSA het getoon dat state bang is dat hulle hul mededingende posisie kan verloor indien nuwe programme geïmplementeer word wat opwaartse druk op belastings kan plaas. Herverdeling moet verkieslik deur die sentrale regering gehanteer word, sodat 'n eenvormige benadering gevolg kan word en alle burgers ten minste van 'n minimum bestaanspeil verseker kan word. Individuele state kan egter toegelaat word om addisionele voordele te bied indien hulle dit sou verkies. Belastingbetalers en armes kan egter in sulke gevalle besluit om met hulle voete te stem in ooreenstemming met die hipotese van Tiebout (1956).

Die Beveridge-verslag en die implementeringsperiode van hierdie verslag (1944-1948) (kyk afdeling 8.5.5) het Brittanje vir 'n wyle een van die prominente voorbeelde van die welvaartstaat gemaak. Die Beveridge-verslag het die era van omvattende owerheidsprogramme op die terrein van bestaansbeveiliging ingelui en as bloudruk vir die ontwikkeling van die Europese welvaartstate gedien. Tot en met die Beveridge-verslag was die dekking van bestaansbeveiligingsprogramme stuksgewys en meestal daarop afgestem om seksionele belange te dien. Die VSA en die VK het albei vir deelname deur die private sektor voorsiening gemaak op hierdie terrein. Die mikpunt van Beveridge was om slegs 'n minimum vlak van voordele te verskaf, sodat individue aangemoedig kon word om self verdere voorsorg te tref. Verder het hy dit in die vooruitsig gestel dat maatskaplike versekering maatskaplike bystand sou vervang, wat nie gerealiseer het nie. So 'n benadering vereis volle indiensneming, wat sedert die sewentigerjare

nie algemeen voorgekom het nie, met die gevolg dat maatskaplike bystandsprogramme noodwendig 'n groter rol moes speel.

Die sosiaal-demokratiese welvaartstate het Brittanje egter mettertyd verbygegaan, onder meer vanweë die strewe na 'n gelykheid van die hoogste orde en nie slegs 'n gelykheid in die voorsiening van minimum behoeftes soos wat in Brittanje die geval is nie. Die Britse stelsel is gevolglik ook minder omvattend as dié van "sosiaal-demokratiese" welvaartstate. Een van die redes hiervoor is dat die Britse ekonomie nie so goed presteer het soos dié van byvoorbeeld Duitsland en Nederland nie. Dit wil in hierdie verband voorkom asof dit met die welvaartstaat goed gaan solank die ekonomie na wense presteer en omgekeerd (kyk afdeling 9.2.1). Dit moet per definisie egter so wees, want bestaansbeveiliging is onder meer ontwerp om individue in moeilike ekonomiese omstandighede (bv. werkloosheid) van 'n minimum bestaanspeil te verseker. Dit beteken dat bestaansbeveiliging groter eise aan die skatkis stel tydens 'n afswaifase in die ekonomie. Terselfdertyd dien bestaansbeveiliging ook as 'n anti-sikliese maatreël, omdat dit inkomste in die hande van werkloses plaas (kyk afdeling 3.3.3(f)). Hierdie effek kan egter teengewerk word indien verhoogde belastings gebruik word om die voordele te finansier. 'n Langdurige afswaai in die ekonomie kan veral finansiële druk op die stelsel plaas. Die middelklasse het gedurende die sestigerjare veral die voordele van die waarborge van bestaansbeveiliging aan eie lyf begin ervaar en gevolglik kan geredeneer word dat die welvaartstaat in hierdie periode volle wasdom bereik het.

Die Nederlandse *Verzorgingsstaat*, as 'n voorbeeld van die kontinentale ervaring, het net soos in die VK, gedurende die Tweede Wêreldoorlog sy beslag gekry. Nederland het 'n komplekse, maar ook omvattende stelsel wat dié land naaste aan "sosiaal-demokratiese" welvaartstate plaas. Die Nederlandse bestaansbeveiligingstelsel het in die sestigerjare volle wasdom bereik, toe die lot van armes veral aandag gekry het. In die VSA het armoede ook veral in die sestigerjare toenemend aandag gekry. Dit wil voorkom asof een van die vernaamste verskille tussen die Angel-Saksiese en kontinentale welvaartstate is dat die kontinentale welvaartstaat nie onder soveel kritiek moes deurloop nie, want die kontinentale lande het bestaansbeveiliging as 'n noodsaaklike en nuttige middel gesien waarvolgens die bestaan van burgers beveilig en politieke stabiliteit bevorder kan word. *Laissez faire*-liberalisme het veral in Angel-Saksiese lande inslag gevind. Hiervolgens behoort alle burgers gelyk behandel te word en is niemand op enige bykomende beskerming van die staat geregtig nie. Gevolglik is die vlakke van besteding aan bestaansbeveiliging in die VSA en die VK ook heelwat laer as dié van kontinentale lande. In hoofstuk 9 word bestaansbeveiliging in welvaartstate aan die hand van enkele kriteria beoordeel.

HOOFSTUK 9

Beoordeling van bestaansbeveiliging in welvaartstate

To study the welfare state is ... a means to understand a novel phenomenon in the history of capitalist societies.

G. Esping-Andersen (1990: 1)

9.1 INLEIDING

In hoofstuk 8 het die soeklig op die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in drie welvaartstate geval. In hierdie hoofstuk word bestaansbeveiliging in hierdie lande aan die hand van enkele kriteria beoordeel. In hoofstuk 4 is getoon dat doeltreffendheid en billikheid belangrike eienskappe van 'n goeie bestaansbeveiligingstelsel is. Daar word eerstens gekyk na sommige van die probleme waarmee hierdie lande vanuit 'n doeltreffendheidsoogpunt worstel, met die nadruk op koste-doeltreffendheid of bekostigbaarheid en ekonomiese doeltreffendheid. Tweedens word die vertoning van bestaansbeveiliging om billikheid te bevorder onder die loep geneem. Derdens kry die finansiering van bestaansbeveiliging in hierdie lande aandag. Vierdens word die maatskaplike versekeringsprogramme in hierdie lande bespreek. Vyfdens word die soeklig geplaas op enkele programme wat moontlik vir Suid-Afrika van betekenis kan wees, en laastens word die toekomsvooruitsigte van die welvaartstaat kortliks bespreek.

9.2 BESTAANSBEVEILIGING UIT 'N DOELTREFFENDHEIDSOOGPUNT

Barr en Whynes (1993: 4) identifiseer die volgende drie doeltreffendheidsdoelwitte van die welvaartstaat:

- *makro-doeltreffendheid* - wat vereis dat 'n doeltreffende gedeelte van die BBP aan welvaartinsettings gewy word¹
- *mikro-doeltreffendheid* - wat 'n doeltreffende verdeling van die totale bronne van bestaansbeveiliging tussen die verskillende *in natura* en kontantvoordele en ook owerheidsinmenging in private markte kan vereis
- *aansporings* - wat vereis dat openbare instellings tydens die finansiering en ontwerp van voordele die ongunstige of negatiewe gevolge op (i) die aanbod van arbeid en indiensneming en (ii) besparing tot 'n minimum beperk.

1. Daar is egter geen duidelikheid oor presies watter persentasie van die BBP na bestaansbeveiliging gekanaliseer moet word nie.

In hierdie afdeling word veral aandag gegee aan die eerste en derde doelwitte. Soos in afdeling 3.5 getoon, is bekostigbaarheid 'n belangrike aangeleentheid en maak besteding aan bestaansbeveiliging 'n beduidende persentasie van die BNP van die meeste welvaartstate uit. Ekonomiese doeltreffendheid kry ook aandag, veral met verwysing na die eksperimente met negatiewe inkomstebelasting in die VSA.

9.2.1 Bekostigbaarheid

Volgens Flora (1986: xxi) was die begin van die welvaartstate nederig gewees. Indien slegs op maatskaplike versekering gefokus word

we can ... characterize the (in a literal empirical sense) average European development from the turn of the century to the mid-1970s as having very modest beginnings, surprisingly continuous expansion, and extraordinary acceleration in the last 15 years (Flora 1986: xxi).

Flora (1986: xxii) neem die allesomvattende konsep van maatskaplike besteding (wat o.a. besteding aan onderwys, gesondheid en behuising insluit) om te toon wat die afgelope aantal dekades in welvaartstate gebeur het. In die vroeë vyftigerjare het maatskaplike besteding as persentasie van die BNP tussen 10 en 20 persent gewissel, teen die middel van die sewentigerjare het dit toegeneem tot tussen 'n kwart tot 'n derde van die BNP, terwyl dit in sommige lande beduidend meer as 'n derde van die BNP uitgemaak het (Flora 1986: xxii). Flora (1986: xxi) verwys na hierdie situasie as "growth to limits". Hierdie groei in maatskaplike besteding het geskied in 'n periode waartydens besondere ekonomiese vooruitgang beleef is, wat vanaf die Koreaanse Oorlog (in die vroeë vyftigerjare) tot en met die eerste olieskok in 1973 geduur het en deur Angus Maddison beskryf is as "the 'golden age' of capitalism, characterized by rapid and stable growth" (Flora 1986: xxv).

Besteding aan bestaansbeveiliging het veral in die sestiger- en sewentigerjare in die meeste ontwikkelde lande vinnig toegeneem. Die relatiewe belangrikheid van bestaansbeveiliging in die nasionale ekonomieë van sommige van hierdie lande word in tabel 9.1 getoon. Soos reeds vermeld (kyk afdeling 8.2.1.), moet besteding aan bestaansbeveiliging nie as die enigste maatstaf vir die stand van bestaansbeveiliging in 'n land geneem word nie, want sommige lande bestee 'n beduidende gedeelte aan voordele vir bevoorregte of hoër-inkomstegroepe, terwyl ander lande weer omvangryke belastinguitgawes het wat nie deur hierdie syfers ondervang word nie.

TABEL 9.1

**INKOMSTE EN UITGAWES VAN BESTAANSBEVEILIGINGSKEMAS VAN
ENKELE ONTWIKKELDE LANDE AS PERSENTASIE VAN BBP**

Land	Finansiële jaar	Inkomste ⁽¹⁾	Uitgawes ⁽²⁾	
			Totaal	Voordele
Verenigde Koninkryk	1964/65 ⁽³⁾	12,1	11,7	11,0
	1970	14,2	13,7	12,8
	1975	18,1	17,1	16,0
	1980	19,0	18,1	17,2
	1983	21,1	20,3	19,4
	1986	21,1	20,4	19,4
Bondsrepubliek Duitsland ⁽⁴⁾	1965	17,2	16,6	15,7
	1970	17,8	17,1	16,1
	1975	23,5	23,7	22,7
	1980	24,2	24,0	23,1
	1983	24,2	24,3	23,6
	1986	23,8	23,4	22,7
Nederland	1965	18,2	15,5	14,8
	1970	22,5	18,9	18,3
	1975	30,1	25,5	24,7
	1980	33,8	28,3	27,3
	1983	36,7	31,4	30,5
	1986	32,7	28,6	27,7
Swede	1965	16,8	13,8	13,5
	1970	23,2	18,6	18,2
	1975	28,2	25,0	24,5
	1980	35,0	31,9	31,1
	1983	35,8	33,3	32,5
	1986	34,2	31,3	30,1
VSA	1964/65 ⁽³⁾	8,0	7,0	6,4
	1970	11,0	9,3	8,7
	1975	13,9	12,8	12,0
	1980	13,8	12,3	11,8
	1983	15,3	13,5	12,9
	1986	15,4	12,5	12,0

- (1) Inkomste bestaan uit bydraes deur werkgewers en werknemers tot die bestaansbeveiligingstelsel.
- (2) Die twee kolomme onder uitgawes verwys na die totale uitgawes en die uitgawes aan voordele, wat slegs verwys na die gedeelte van uitgawes wat direk aan voordele bestee word. Laasgenoemde sluit byvoorbeeld administratiewe koste uit.
- (3) Van die vroeëre syfers is vir finansiële jare, terwyl die latere syfers vir kalenderjare beskikbaar is.
- (4) Hierdie syfer sluit nie besteding deur die Duitse Demokratiese Republiek in nie.

Bronne: International Labour Office. *The cost of social security: twelfth international inquiry, 1981-1983* (1988).
International Labour Office. *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986* (1992).

Tabel 9.1 toon dat die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging as persentasie van die BBP in al die welvaartstate, met die uitsondering van die Bondsrepubliek Duitsland,² tussen 1965 en 1986 bykans verdubbel het. In die VSA het dit toegeneem van 7 persent in 1964/65 tot ongeveer 12 persent in 1986. In die VK het die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging as persentasie van die BBP van ongeveer 11 persent in 1964/65 tot min of meer 20 persent in 1986 toegeneem, terwyl die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging in Nederland van ongeveer 15 persent in 1965 tot bykans 29 persent in 1986 vermeerder het. Uit tabel 9.2 blyk dit dat die Angel-Saksiese lande minder aan bestaansbeveiliging bestee as die ander lande en dat die VSA wat uitgawes aan bestaansbeveiliging betref, redelik ver agter die ander lande sloer, deels omdat private (beroeps-) versekering nie deur die staatskoffers vloeï nie. Swede, die bekendste Skandinawiese welvaartstaat, het in 1965 laer bestedingsvlakke as Nederland gehad, terwyl die vlakke vir 1986 hoër was as dié vir Nederland.

Die styging in die besteding aan bestaansbeveiliging gedurende die sestiger- en sewentigerjare was volgens Klein (1993: 12) een van die aanduidings dat die welvaartstate in Europa volle wasdom bereik het en het gepaardgegaan met:

- universele en omvattende programme
- die liberalisering van regte
- 'n verbetering in die kwaliteit van voordele en dienste.

Die besonderse ekonomiese vertoning van ontwikkelde lande oor hierdie tydperk en die optimistiese verwagtinge oor Keynesiaanse ekonomiese beleid het die regte klimaat vir die uitbreiding van die voordele van bestaansbeveiliging geskep.

Soos aangetoon in hoofstuk 8, het die oliekrisis van 1973 die ekonomieë van Wes-Europa nadelig geraak, omdat die meeste van hierdie lande so 'n groot gedeelte van hul brandstof moes invoer (Gordon 1988: 2). Stagflasie ('n kombinasie van inflasie, stadige ekonomiese groei en werkloosheid) het owerheidsbesteding onder druk geplaas en dit het uiteraard ook bestaansbeveiliging geraak. In afdeling 8.8 is reeds getoon dat dit met die welvaartstaat goed gaan solank die ekonomie na wense presteer. Bestaansbeveiliging behoort groter eise aan die skatkis te stel tydens 'n afswaai in die ekonomie, aangesien voordele uitbetaal word aan 'n toenemende aantal werkloos en ander behoeftiges (kyk afdeling 3.3.3(f)). Tydens 'n afswaai kan die groei in die inkomste van die skatkis verlangsaam en selfs daal. Dit kan die regering in 'n moeilike posisie plaas, want die aandeel van die owerheid as persentasie van die BBP behoort, *ceteris paribus*, in sulke omstandighede toe te neem. Op die korttermyn is dit wel moontlik om begrotingstekorte te

2. Die verenigde Duitsland het eers in 1989 tot stand gekom, terwyl die die 1992 publikasie van die ILO, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986*, 'n vroeëre periode dek.

verhoog, maar sou so 'n afswaai voortsleep (soos in die sewentigerjare gebeur het), kan die druk toeneem om belastings te verhoog of uitgawes te sny. Dit is egter nie een 'n opsie wat 'n demokratiese regering graag sal wil deurvoer nie vanweë die weerstand wat dit by kiesers kan ontlok. Die owerheid kan dus traag wees om regstellende optrede toe te pas, wat die situasie nog verder kan laat versleg. Verhoogde belastings kan die ekonomie verder knou, wat kan beteken dat besnoeiings eerder oorweeg sal word. In afdelings 3.3.3(f) en 8.8 is reeds gewys op die anti-sikliese aard van bestaansbeveiliging, wat byvoorbeeld tydens 'n resessie inkomste in die hande van werkloos plaas, wat weer die vraag in die ekonomie kan verhoog.

Vir Flora (1986: xxii) is dit duidelik dat die "late 1970s witnessed the end of the 'golden age' of the European welfare state." Neo-konserwatiste of Libertyne (kyk afdeling 3.5) het dan ook dié geleentheid gebruik om die welvaartstaat as "the source of all ... economic ills" voor te hou (Mishra 1993: 22-23). In talle lande is pogings aangewend om besnoeiings aan bestaansbeveiliging aan te bring in 'n poging om die boeke van die owerheid te laat klop. Die vinnige styging in maatskaplike besteding in die sestiger- en sewentigerjare is egter nie in latere jare voortgesit nie. Verder het die finansieringsprobleme en dalende persoonlike inkomste wat deur baie kritici in die vooruitsig gestel is ook nie plaasgevind nie (Klein 1993: 12). Flora (1986: xxiii) is van mening dat die welvaartstaat in die lig van die groot vordering wat reeds gemaak is en die feit dat die belangrikste doelwitte reeds verwesenlik is, nou 'n "natuurlike" fase binnegaan waar die uitbreiding sal afplat of afneem.

Volgens Langan (1994: xi) is daar in die vroeë negentigerjare egter weer 'n algemene persepsie dat die bestaansbeveiligings- of welsynstelsel in 'n krisis verkeer. In die VSA is die befondsing van die gefragmenteerde gesondheidstelsel 'n twispunt, in Duitsland word pogings aangewend om onder meer siekte-voordele te beperk, terwyl Frankryk poog om versekeringsbydraes te verhoog en direkte bybetalings uit te brei. 'n Afswaai in die wêreld ekonomie en die einde van die Koue Oorlog het die druk vir die besuiniging van besteding aan bestaansbeveiliging volgens Langan (1994: xi) verder verhoog. James (1996: 184) wys ook daarop dat nie-befondste-pensioenskemas in die meeste ontwikkelde lande nie volhoubaar is nie, aangesien

the implicit public pension debt (that is, the present value of pension promises made to old people and workers) far exceeds the conventional debt and comprises more than 100 percent of GDP.

Die geskiedenis van die welvaartstaat die afgelope klompie dekades kan volgens Mishra (1990: xii) in drie fases ingedeel word, naamlik die voor-krisis- (voor 1971), krisis- (middel tot laat sewentigerjare) en die post-krisisperiodes (tagtigerjare en verder). Die voor-krisisperiode is deur 'n stabiele Keynes-Beveridge paradigma gekenmerk. Die krisisperiode het tot 'n groot afname in die geloofwaardigheid van die Keynesiaanse welvaartstaat en tot die ontluiking van neo-konserwatisme gelei. Die post-krisisperiode is ingelui deur die verkiesing van neo-konserwatiewe

regerings in onder meer die VSA en die VK, wat onderneem het om met die doelwitte en metodes van die Keynesiaanse welvaartstaat af te reken. Volgens Mishra (1990: xii) het die ideologiese spektrum van sosiale welvaartsbeleid verbreed, maar hoofsaaklik in 'n regse rigting. In afdeling 9.8 kry die toekomsvooruitsigte van die welvaartstaat verder aandag.

Hierdie afdeling word afgesluit met die waarneming van Klein dat die middelklas in die VSA minder goed gevaar het op ekonomiese gebied as hul eweknieë in die Europese welvaartstate:

one of the few countries in which the incomes of the 'middle mass' have failed to rise substantially over the past decade is the United States, a notoriously low welfare spender (Klein 1993: 12).

Die inkome van middelklasse in die VSA kon dus agter geraak het ondanks of selfs danksy die beperkte welvaartstaat in dié land. Dit kan daarop dui dat lae bestedingsvlakke aan programme soos bestaansbeveiliging nie noodwendig tot hoër inkomste vir die middelklasse sal lei nie, intendeel, dit is veral moontlik dat die hoër-inkomstegroepe buite verhouding by so 'n benadering sal baat. In afdeling 9.3 word geargumenteer dat hierdie benadering laer-inkomstegroepe ook benadeel het.

Vervolgens word gekyk na enkele faktore, soos inflasie, werkloosheid en demografiese veranderings, wat die besteding aan bestaansbeveiliging in welvaartstate nadelig beïnvloed het.

(a) Die rol van inflasie

Inflasie het daartoe gelei dat voordele geïndekseer is en aangesien die inflasiekoers in sommige jare skerp as lone toegeneem het, het dit die besteding aan bestaansbeveiliging nadelig geraak. Die rede hiervoor is dat die meeste bestaansbeveiligingsprogramme deur 'n vaste persentasie van loonbydraes deur werknemers en werkgewers gefinansier word, met die gevolg dat inkomste onvoldoende geraak het om die toename in die voordele, wat aan die VPI gekoppel is, te finansier (Gordon 1988: 10). Volgens Munnell (1977: 134-138) het die wyse waarop voordele in die VSA geïndekseer was, besondere probleme veroorsaak. Die aanpassing vir inflasie is nie net op huidige pensioenarisse van toepassing gemaak nie, maar ook op huidige werkers en is 'n gekoppelde stelsel genoem. Hierdie benadering het daartoe gelei dat toekomstige bevoorreedes 'n dubbele aanpassing van ongeveer twee keer die inflasiekoers gekry het, want hulle salarisse sowel as die voordeleformule is voortdurend aangepas. Dit het hulle dus op beduidende hoër bestaansbeveiligingsvoordele geregtig gemaak (Munnell 1977: 32). Hierdie situasie het egter beteken dat daar in die toekoms ernstige tekorte in die finansiering van bestaansbeveiliging sou ontwikkel, derhalwe is die stelsel in 1977 gewysig (Ferrara 1980: 186). Tans is inflasie nie so 'n groot probleem in hierdie lande nie - die gemiddelde toename in verbruikerspryse in 1994 was

byvoorbeeld 3,0 persent in Duitsland, 2,5 persent in Brittanje, 2,8 persent in Nederland, 2,2 persent in Swede en 2,6 persent in die VSA (IMF: Julie 1995).

(b) Die rol van werkloosheid

Gedurende die sewentigerjare het toenemende werkloosheid as gevolg van ekonomiese probleme groter druk op werkloosheidsversekering en die inkomstebronne van bestaansbeveiligingsprogramme geplaas (Gordon 1988: 10). Ondanks hierdie gebeure was die veranderings wat in die sewentigerjare in bestaansbeveiliging aangebring is meestal 'n **uitbreiding** van voordele, wat aanvanklik veral deur belastingverhogings gefinansier is (Zeitser 1983, aangehaal deur Gordon 1988: 10). Eers teen die einde van die dekade is begin om die gordel in te trek deurdat aanpassings in indeksskoppeling gemaak is en maatreëls aanvaar is om mediese uitgawes onder beheer te bring. Laasgenoemde het onder andere meegebring dat pasiënte meer vir dienste moes betaal (Gordon 1988: 11). In afdeling 9.2.1 is getoon dat dit bykans onvermydelik is dat die besteding aan bestaansbeveiliging sal toeneem tydens 'n afswaai in die ekonomie.

(c) Demografiese veranderings

Demografiese veranderings is 'n verdere probleem waarmee ontwikkelde lande worstel. Die bevolkings van hierdie lande is besig om te verouder, wat bestaansbeveiligingsprogramme soos staatspensioenskemas en mediese dienste besonder nadelig kan raak. Veral 'n nie-befondste-pensioenskema kan deur veroudering in 'n krisis gedompel word, aangesien bevoorreedes as persentasie toeneem, terwyl bydraers afneem. Titmuss (1979: 158) het reeds in 1966 by 'n konferensie in die VSA oor maatskaplike welsyn gewaarsku dat

(t)he addition of only five years to the existing biological life span for men as well as women, the poor as well as the rich, could present our societies with a set of immensely challenging problems.

Die ouderdom van die bevolking word gewoonlik op drie maniere gemeet: die verhouding van bejaardes tot die totale bevolking; die verhouding van kinders tot die totale bevolking; en die mediaan ouderdom van die bevolking (Johnson & Falkingham 1992: 18-19). In Brittanje het die aantal bejaardes as persentasie van die totale bevolking van 6 persent in 1900 tot 18 persent in 1991 gestyg. In Engeland en Wallis was die mediaan-ouderdom in 1901 24 jaar, teen 1931 was dit 30,3 jaar en in 1981 was dit 37,6 jaar, terwyl dit teen die einde van die eerste dekade van die volgende eeu digby 40 jaar kan wees. Dit beteken dat 50 persent van die bevolking 40 jaar en ouer sal wees wat 'n dramatiese verskuiwing in die bevolkingstruktuur in net meer as 'n eeu verteenwoordig (Johnson & Falkingham 1992: 19-20). Die verhouding van bejaardes tot werkende bevolking neem toe vanweë laer geboortekoerse en 'n toename in die lewensverwagting van individue (Munnell 1977: 137). Ander ontwikkelde lande ervaar dieselfde tendens.

Hierdie demografiese veranderings veroorsaak tekorte op die bestaansbeveiligingsbegroting. Volgens 'n studie van Halter en Hemming (1987: 499) kan demografiese veranderings daartoe lei dat bestaansbeveiligingsbelastinge tussen 1980 en 2025 vir ontwikkelde lande soos Duitsland en Japan en in 'n mindere mate Brittanje en die VSA beduidend sal moet toeneem indien voordele op huidige vlakke gehandhaaf word. Metodes wat oorweeg word om hierdie probleem die hoof te bied, is laer pensioene en die verhoging van die aftree-ouderdom. 'n Verdere moontlikheid is om pensioene relatief tot netto verdienste (d.w.s. besteebare inkomste) vas te stel, want op hierdie wyse word die las van demografiese veranderings nie net deur huidige werkers nie, maar ook deur pensioenarisse gedra (Halter & Hemming 1987: 499). Volgens hierdie metode sal pensioene 'n funksie van die netto verdienste van huidige werkers wees en dus daal indien netto verdienste daal as gevolg van groter bydraes tot bestaansbeveiliging. 'n Ander moontlikheid is om voordele deur middel van inflasie te verminder (James 1996: 185), hoewel so 'n benadering nie baie eties is nie.

Wanneer 'n land veroudering of "vergrysing" ondervind, beteken dit ook dat bejaardes 'n belangriker belangegroep word. Dit kan verhoed dat lande die nodige aanpassings maak, omdat dit politici duur te staan kan kom indien hierdie groepe vervreem word. Verder kan veroudering ook veroorsaak dat bestaansbeveiliging groter prioriteit kry, veral wat mediese dienste en pensioene betref, want "ouderen eisen meer aandacht voor zaken die hen bezighouden" (*Insig* Desember 1995: 39). Dit is dalk een van die redes waarom bejaardes in ontwikkelde lande "perhaps the best-off group in society" is, terwyl 'n derde van hulle dertig jaar gelede in die VSA in armoede verkeer het (Cutler 1996: 125).

(d) Ander redes

Weens die tegniese aard van bestaansbeveiliging word professionele personeel benodig om dit te implementeer. Dit kan aanleiding gee tot die uitbreiding van instellings en verhoogde besteding aan bestaansbeveiliging, want:

(t)he very existence of a staff of technical experts provides a built-in mechanism for the expansion of the system, unless the experts are demonstrably incompetent in doing their job (Rimlinger 1971: 232).

Hierdie oorweging is 'n verdere rede waarom beleidmakers mooi moet besin voordat bestaansbeveiligingsprogramme geïmplementeer word, omdat die koste-implikasies uiteindelik aansienlik hoër mag wees as wat aanvanklik beoog is. Wat die dinamika van bestaansbeveiligingsuitbreiding betref, is dit makliker om die stelsel uit te brei as wat dit is om 'n nuwe stelsel tot stand te bring. In die voorafstadium van bestaansbeveiliging bevind voorstanders hulle gewoonlik in 'n swakker posisie as hul opponente, want teenstanders gebruik gewoonlik oordrewe

veralgemenings oor die negatiewe gevolge wat bestaansbeveiliging vir die land kan inhou. Na die implementering van bestaansbeveiliging verval hierdie argumente gewoonlik en kan uitbreiding makliker geskied (Rimlinger 1971: 233).

(e) Relevansie vir ontwikkelende lande

Die faktore wat opwaartse druk op die besteding aan bestaansbeveiliging in welvaartstate uitoefen is ook vir ontwikkelende lande relevant. Inflasie is byvoorbeeld in die meeste ontwikkelende lande 'n probleem en dubbelsyfer-inflasiekoerse (soms selfs driesyferkoerse) word dikwels in hierdie lande aangetref. Werkloosheid is in die meeste van hierdie lande ook 'n groot probleem - in vergelyking met ontwikkelde lande neem dit soms skrikwekkende afmetings aan. Wat die demografie betref, is die bevolkings van die meeste ontwikkelende lande egter relatief jonk en behoort bejaardes as persentasie van die werkende bevolking nie gou 'n groot probleem te wees nie. Nie-befondste-pensioenskemas kan egter in die toekoms vanweë demografiese veranderinge ook groot probleme vir ontwikkelende lande veroorsaak.

9.2.2 Ekonomiese doeltreffendheid

In afdelings 4.2 en 4.3 is aandag gegee aan die debat oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing in veral ontwikkelde lande. Daar is ook getoon dat ekonomiese tot verskillende gevolgtrekkings kom oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing en dat onomstootlike getuienis oor hierdie aangeleentheid nog nie gevind is nie. In hierdie afdeling word hierdie aangeleentheid dus nie weer breedvoerig bespreek nie. In afdeling 9.2.2(a) word kortliks gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op besparing en investering in ontwikkelde lande. Die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en die eksperimente met negatiewe inkomstebelasting kry in afdeling 9.2.2(b) aandag.

(a) Besparing en investering

Die besparing of kapitaalakkumulering wat bestaansbeveiligingstelsels genereer, kan met behulp van tabel 9.1 bereken word (ILO 1992: 9). Die verskil tussen inkomste en totale uitgawes verteenwoordig hier die besparing of kapitaalakkumulering van die stelsel. Uitgedruk as persentasie van die BBP was hierdie verskil in 1986 0,7 persent vir die VK, 0,4 vir die Bondsrepubliek Duitsland, 4,1 persent vir Nederland en 2,9 persent vir Swede en die VSA. Die bydrae wat bestaansbeveiliging in hierdie welvaartstate tot besparing maak varieer dus beduidend. Een verklaring vir die relatief lae bydrae tot besparing in die ekonomie, is dat die meeste van hierdie lande van 'n ten-volle-befondste-pensioenskema na 'n nie-befondste-skema oorgeslaan het. 'n

Verdere verklaring is die ouderdomstruktuur en die gevestigdheid van die stelsels, wat selfs met 'n befondste-stelsel 'n nadelige invloed sou hê.

Verskeie ontwikkelde lande laat individue toe om aan supplementêre pensioenskemas te behoort wat deur die privaat sektor bedryf word. In Nederland word hierdie pensioenfondse óf op ondernemingsvlak (Ondernemingspensioenfondse) óf op nywerheidsbasis (*Bedrijfspensioenfondsen*) georganiseer (Roebroek 1989: 166). Shome (1986: 198) wys daarop dat pensioenfondse in die VSA en Brittanje 'n beduidende bydrae tot innoverende investering gemaak het en 'n belangrike bron van nywerheidsfinansiering geword het. Daar kan aanvaar word dat dit ook die ervaring van ander welvaartstate is. 'n Doeltreffende pensioenstelsel wat voldoende reserwes opbou kan dus in ontwikkelende lande, wat 'n besondere behoefte aan kapitaal en innoverende investering het, 'n groot bydrae tot ekonomiese groei en ontwikkeling maak.

(b) Die aanbod van arbeid en negatiewe inkomstebelasting in die VSA

In hoofstuk 4 is reeds gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid. In hierdie afdeling kry die bevindinge van die eksperimente met negatiewe inkomstebelasting (NIT-eksperimente) in die VSA met betrekking tot werkspoging veral aandag (in afdeling 6.7 is reeds na hierdie eksperimente verwys). Volgens Murray (1984: 149) was die NIT-eksperimente "the most ambitious social-science experiment in history." In die verlede is grootskaalse sosiale eksperimente as onuitvoerbaar beskou, onder meer omdat die omgewing waarbinne die eksperiment plaasvind nie gekontroleer kon word nie. Die beginsel van ewekansigheid en die kapasiteit van moderne rekenaars wat 'n groot volume data maklik kan hanteer, het sulke eksperimente egter binne die bereik van sosiale wetenskaplikes gebring (Spiegelman & Yaeger 1980: 464). Die eerste NIT-eksperiment is in 1968 van stapel gestuur, het uiteindelik 8 700 mense betrek en het in enkele gevalle tot tien jaar geduur (Murray 1984: 149).

Een algemene oogmerk met die NIT-eksperimente was om rasionele en wetenskaplike metodes by owerheidsbesluitneming te bevorder (Heclo & Rein 1980: 35). Die eksperiment, wat deur die Amerikaanse owerheid geloods is, het ook ten doel gehad om die invloed op die aanbod van arbeid te bepaal indien die bestaande bestaansbeveiligingstelsel deur 'n NIT vervang sou word (Hausman 1985: 253). Verder is die invloed van 'n NIT op die investering in menslike kapitaal ook ondersoek (Spiegelman & Yaeger 1980: 465).

Slegs enkele belangrike aspekte van die eksperimente word hier uitgelig. 'n Ewekansige steekproef van individue is in 'n eksperimentele en 'n kontrolegroep verdeel, sodat die enigste verskil tussen die twee groepe was dat diegene in die eksperimentele groep wat kwalifiseer, voordele ontvang het. Alle gesinne in die eksperimentele groep met lae-inkome het voordele

ontvang, met die gevolg dat verskille in gedrag tussen die twee groepe hoofsaaklik aan die eksperiment toegeskryf kan word (Spiegelman & Yaeger 1980: 464).

Die eksperimentele groep is meegedeel dat hulle vir 'n sekere periode 'n minimum vlak van inkomste sou ontvang, terwyl die kontrolegroep 'n nominale bedrag ontvang het om aan die projek deel te neem (Hausman 1985: 253). Individue wat geselekteer is vir deelname het nie vir bestaande bestaansbeveiligingsvoordele gekwalifiseer nie; daarom is gesinne gekies met 'n inkomste wat minder as 150 persent van die armoedelyn uitgemaak het (Spiegelman & Yaeger 1980: 465). Die vlakke van voordele is gevarieer in 'n poging om vas te stel of die inkomstevlakke 'n invloed op ekonomiese gedrag het (Murray 1984: 150). Net so is die eksperimentele belastingkoerse ook gevarieer³ om te probeer bepaal hoe verskillende belastingkoerse die gedrag van individue beïnvloed, want voordele word verminder indien die verdienste van gesinne toeneem (Spiegelman & Yaeger 1980: 468). Die eksperiment het in New Jersey en Pennsylvania begin (1968-1972). Dit is voortgesit in landelike gebiede in Iowa en North Carolina (1970-1972). Die langste, grootste en beste geëvalueerde eksperimente was in Seattle (SIME) en Denver (DIME) (1971-1978) (Murray 1984: 150). Daar is veral probleme met die New Jersey eksperiment ondervind. Dit was egter te wagte, want dit was een van die eerste sosiale eksperimente wat ooit uitgevoer is (Hausman 1985: 253).

'n Kommerwekkende aspek van die program was volgens Murray (1984: 150) dat dit deur voorstanders van 'n NIT geborg, ontwerp en selfs geadministreer is. Of soos Hecló en Rein (1980: 35) dit stel: "the analyst involved had an intellectual and personal commitment to the outcome." Hierdie feit maak die gevolgtrekkings van die eksperimente vir Murray soveel meer geloofwaardig. Een van die gevolgtrekkings van hierdie eksperimente was dat 'n NIT wel die werkspoging van gesinne verminder (Robins & West 1980: 522). In die SIME en DIME gebiede het die NIT die "begeerde werkure" (dit is nadat voorsiening vir onvrywillige werkvermindering gemaak is) vir mans met 9 persent, vir vrouens met 20 persent en vir enkelhuishoudings met 'n vrou aan die hoof met 25 persent verminder (Robins & West 1980b: 541). Hierdie 9 persent vermindering in die werksure van mans mag nie noemenswaardig lyk nie, maar volgens Murray (1984: 151) verteenwoordig dit nie 'n vermindering in die aantal ure wat oortyd gewerk word nie, maar word dit veroorsaak deur individue wat die arbeidsmark heeltemal verlaat het.

3. Die eksperimentele belastingkoerse is die koers waarteen die voordele verminder indien die gesinsinkome toeneem. Twee verskillende belastingstelsels is getoets. Die een belastingstelsel het konstante belastingkoerse van 50 en 70 persent gehad. Die voordeel van 'n konstante belastingkoers is dat dit maklik verstaanbaar en eenvoudig is om te administreer en te ontleed. Die ander belastingstelsel het 'n dalende belastingkoers gehad, waarvolgens die grenskoers van belasting met 5 persent afgeneem het vir elke bykomstige \$1 000 wat per jaar verdien word. Die beginkoers was 70 of 80 persent. Hierdie stelsel verskaf minder negatiewe aansporings vir werk as die konstante belastingkoers en met dieselfde ondersteuningsvlak en gelykbreekpunt is die koste minder. Verder kan hierdie stelsel geïntegreer word met die positiewe belastingstelsel sonder dat die grenskoers van belasting onderbreek hoef te word (Spiegelman & Yaeger 1980: 468).

Vir Murray (1984: 151) is die vermindering in die werkspoging van vrouens die mees ontstellende verskynsel, want:

wives represented for poor families a source of marginal income that could push a family out of the poverty trap and into a more secure long-term future - either by continuing working indefinitely, or by providing income that permitted the husband to upgrade his skills, move to another labor market, or make some other investment in long-term gains that requires a short-term expense.

Die nadelige gevolg hiervan is volgens Murray (1984: 151) dat die meeste van hierdie gesinne die rug keer op die belangrikste en in sommige gevalle enigste weg na vooruitgang.

Verder het die NIT 'n groot invloed gehad op die **werkspoging van jong mense**⁴ tussen die ouderdomme van 16 en 21, dit wil sê mense wat nie aan die hoof van 'n gesin staan nie (West 1980: 575). Die werkspoging van hierdie groep is vir Murray (1984: 151) belangrik, omdat hulle in die toekoms na alle waarskynlikheid die verantwoordelikheid van 'n gesin sal moet dra en hulle in die arbeidsmark moet vestig. Die werkspoging van jong mans het vir nie-gesinshoofde met 43 persent gedaal en met 33 persent vir jong mans wat wel hoofde van gesinne geword het, terwyl alleenlopende vrouens wat nie gesinshoofde was nie 'n daling van 42 persent in hul werkspoging getoon het (West 1980: 587). Daar is nie bewyse dat die afname in die werkspoging aan 'n toename in skoolbywoning toegeskryf kan word nie, hoewel dit tog wil voorkom asof helfte van die individue wat hul werkspoging verminder het, wel in die afwesigheid van die eksperiment deel sou uitgemaak het van 'n groep wat werk en skoolgaan kombineer, maar as gevolg van die eksperiment slegs skool bygewoon het (West 1980: 587). Afsonderlike skattings vir die drie- en vyfjaareksperimente toon dat hierdie verskynsel na alle waarskynlikheid sterker sal word indien die periode van die eksperiment verleng word (West 1980: 588).

Dit wil dus voorkom asof die **indiensnemingstatus** van individue wel deur die NIT-eksperiment nadelig geraak is en die

results show a consistent, significant decrease in the rate of entering employment as a result of the financial treatments, supporting the notion that the NIT acts as a work disincentive (Robins et al 1980: 556).

Die NIT het ook 'n invloed gehad op die periode wat individue werkloos gebly het. In vergelyking met die kontrolegroep het hierdie periode met 9,4 weke (27%) vir getroude mans, 50 weke (42%) vir getroude vrouens en 56 weke (60%) vir enkellopende vrouens aan die hoof van gesinne toegeneem (Robins et al 1980: 566). Die NIT het ook 'n invloed op **gesinsvorming**

4. Werkspoging is aan die hand van die volgende veranderlikes gemeet: die aantal ure per week gewerk, die verhouding of proporsie van dae wat gewerk is, die verhouding van die dae wat buite die arbeidsmark deurgebring is en die gemiddelde skoolbywoning (West 1980: 576).

gehad. Onder blankes wat 'n NIT ontvang het, was die verbrokkeling van die huwelik 72 persent hoër as dié van die kontrolegroep, terwyl swart gesinne se verbrokkeling 56 persent hoër was as dié van die kontrolegroep⁵ (Groeneveld et al 1980: 665).

Bogenoemde bevindinge oor die invloed van 'n NIT op die ekonomiese en ander gedrag van individue kan met die eerste oogopslag as verdoemende getuienis beskou word dat bestaans-beveiliging wel die ekonomiese gedrag van individue nadelig beïnvloed. In hoofstuk 4 is egter reeds getoon dat die verband tussen bestaansbeveiliging en die aanbod van arbeid en besparing nie so ooglopend is nie, of soos McClelland (1990: 174) dit stel "(m)uch of available evidence helps to rule out simple, direct cause-and-effect relationships."

Daar is volgens McClelland (1990: 174) ook dubbelsinnighede in die toetsresultate van die NIT. Daar moet nie uit die oog verloor word nie dat die NIT 'n unieke soort sosiale eksperiment was en dat faktore waarvoor daar nie voorsiening gemaak is nie, ook die gedrag van individue kon beïnvloed. Die steekproewe is beperk tot spesifieke gebiede in die VSA⁶ en die gevolgtrekkings kan dus nie sonder meer op die hele VSA van toepassing gemaak word nie. Verder kan gesinne se respons op 'n program met 'n beperkte looptyd verskil van dié van 'n permanente program, want

income effects may be biased downward because the support available in a finite experiment has a lower capitalized present value than support available indefinitely. There is also an upward bias in substitution effects because the net wage rate can be expected to return to its higher preexperimental level after the experiment ends (Spiegelman & Yaeger 1980: 473).

Om hierdie probleem die hoof te bied, is programme met verskillende looptye (3, 5 en 20 jaar) geïmplementeer om vas te stel of individue anders sal optree al bly die voordele dieselfde (Spiegelman & Yaeger 1980: 473). Veral individue in die kontrolegroep en diegene wat aan programme deelgeneem het wat lae voordele bied, het egter die geneigdheid getoon om die program te verlaat, selfs al is hulle betaal om maandeliks inligting te verstrek, wat weer die kontrolegroep minder verteenwoordigend gemaak het. Die "proefkonyne" van die sosiale eksperiment moes self die meeste van die data rapporteer (waaronder die data oor inkomste veral belangrik is) en gevolglik is dit moontlik dat onakkurate inligting verstrek is, want individue kan reageer op die aansporings van die program self of op dié van die groter gemeenskap (Spiegelman & Yaeger 1980: 474). Om foute in die rapportering te verminder, is die eksperiment so ontwerp dat finansiële aansporings om inkomste te onder-rapporteer sover moontlik uitgeskakel kon word

-
5. Een verklaring waarom hierdie syfer vir swartes laer is, is die reeds hoë koerse van gesinsverbrokkeling wat hulle beleef.
 6. Die belangrikste rede vir die beperkte omvang was koste-oorwegings. 'n Program wat oor die hele VSA versprei is, sou onder meer die administratiewe koste en die koste om data te versamel beduidend verhoog het (Spiegelman & Yaeger 1980: 473).

(Spiegelman & Yaeger 1980: 475). Hoewel daar gepoog is om vir hierdie probleme voorsiening te maak, is dit in 'n eksperiment van hierdie aard en omvang nie moontlik om vroegtydig voorsiening vir alle moontlike probleme en invloede te maak nie. Die gevolgtrekkings van die NIT-eksperimente kan dus nie as onweerlegbare getuieis oor die invloed van bestaansbeveiliging op ekonomiese gedrag dien nie.

(c) Samevatting

Die ervaring van welvaartstate toon dat staatspensioenskemas nie 'n besondere bydrae tot besparing maak nie, omdat nie-befondste-pensioenskemas geïmplementeer is. Oor die invloed van hierdie skemas op besparing bestaan daar nog meningsverskil (kyk afdeling 4.3).

Die oogmerk van die NIT-eksperimente in die VSA was onder meer om vas te stel wat die invloed van 'n NIT op die werkspoging van individue sou wees. Die gevolgtrekkings van die NIT-eksperiment was dat 'n NIT wel 'n negatiewe invloed op die werkspoging van individue het, veral dié van vrouens en jong mense. Dubbelsinnighede in die toetsresultate en die feit dat sosiale eksperimente nie in laboratorium omstandighede uitgevoer word nie, werp egter 'n skaduwee oor die bevindinge van hierdie programme. Die NIT-eksperimente het ook getoon dat 'n NIT nie so 'n besondere alternatief vir bestaande bestaansbeveiligingsprogramme is as wat voorstanders daarvan gemeen het nie. Verder is 'n NIT sover bekend nog nie deur enige land geïmplementeer nie.

9.3 BESTAANSBEVEILIGING VANUIT 'N BILLIKHEIDSPERSPEKTIEF

In hierdie afdeling word die soeklig geplaas op die suksesse en mislukkings van die bestaansbeveiligingstelsels van welvaartstate om 'n billike verdeling van inkome te bewerkstellig. Hierdie onderwerp geniet wye dekking in die literatuur, want dit raak aan 'n baie belangrike aspek van bestaansbeveiliging. Soos in afdeling 3.3.1 aangedui, kan bestaansbeveiliging binne- en tussen-generasie-oordragte bewerkstellig. Daar is egter meningsverskil oor die sukses van bestaansbeveiliging om herverdelingsoogmerke te verwesenlik. Die voordele van programme kan byvoorbeeld te skraps wees om armes tot by of bokant die armoedelyn op te stoot. Programme word soms deur middel van regressiewe belastings gefinansier wat die moontlike voordele van die besteding mag neutraliseer. Verder is veral sterk belangegroep geneig om die stelsel tot hul eie voordeel te misbruik (soms die Matteus-effek genoem (kyk afdeling 3.3.1)). In uiterste gevalle kan herverdeling dus selfs van arm na ryk en van arm na arm plaasvind. Welvaartstate worstel ook met maatskaplike uitsluiting (*social exclusion*). Dit verwys na die verskynsel dat 'n groeiende groep individue van die voordele van die ekonomiese stelsel uitgesluit word

(*Commission of the European Communities* 1992: 3), want "(t)he poor and illiterate are usually and conveniently silent" (Galbraith, 1980: 28).

In die lig van hierdie omstandighede stel Klein (1993: 13) voor dat daar dalk minder idealisties na die welvaartstaat as 'n instrument vir die verwesenliking van "hoër" ideale gekyk moet word, maar dat dit eerder beskou moet word as die uitkoms van 'n politieke proses, wat veral sterk belangegroepes bevoordeel:

the beneficiaries of the welfare state concentrated in strong, permanent constituencies - like the elderly and the service providers - seem to have emerged remarkably unscathed,⁷ while the shifting populations of those at the margins or outside the labour force appear to have done rather worse. The outcome, in fact, is what might be predicted if one sees the welfare state not as an instrument for 'doing good' - let alone for achieving equality - but as both the product and the producer of coalitions of self-interest.

Dié beskouing van Klein adem die *zeitgeist* van "post-idealisme" en is in ooreenstemming met die siening dat individue en groepe net hul eie belang nastreef, wat een van die wesenskenmerke van die kapitalistiese stelsel is. Niemand kan ontken dat die meeste individue en belangegroepes hul eie welstand dikwels voorop stel nie. Die welvaartstaat het onder andere tot stand gekom vanweë die aksies van byvoorbeeld arbeidergroepeerings in die laat negentiende eeu en vroeg twintigste eeu op veral die Europese kontinent in 'n poging om te verseker dat arbeiders en ander groepe deel in die voorspoed van ekonomiese vooruitgang (kyk afdeling 8.3.1(b)). Hoewel hierdie aksies op groter gelykheid en billikheid gerig was, het dit ook weer sommige gemarginaliseerde groepe uitgesluit. Die arbeiderbeweging in Europa het egter na die belange van 'n gemarginaliseerde groep soos bejaardes omgesien (kyk afdeling 8.4.5). Die altruïstiese oogmerke van mense moet egter nie onderskat word nie, soos onder meer blyk uit die groot aantal private welsynsorganisasies wat regoor die wêreld aangetref word. In afdeling 3.2.1(d) is reeds getoon dat herverdeling 'n Pareto-verbetering kan bewerkstellig indien individue wel oor die welstand van hul medemens begaan is.

Die bogenoemde aanhaling van Klein mag "realisties" wees, want die demokratiese politieke stelsel word gekenmerk deur belangegroepes wat alles in die stryd werp om hul eie posisie te verbeter en te handhaaf. Hierdie groepe kan dus ook die welvaartstaat vir hulle eie oogmerke misbruik, aangesien die meeste politieke leiers dit moeilik vind om teen die wense van sterk belangegroepes op te tree. Die ideale wat die welvaartstaat verteenwoordig, kan egter nie sonder meer geïgnoreer word nie. Ideale wat billikheid en gelykheid (veral van geleenthede) insluit, het

7. Dit is nou ná die aanpassings wat in die tagtigerjare in owerheidsbestedingsprogramme (en veral bestaansbeveiliging) aangebring moes word om die impak van die ekonomiese krisis, wat deur die oliekrisis in 1973 ingelui is, te help verminder.

'n groot bydrae tot die totstandkoming van die welvaartstaat gemaak en was veral vir arbeiders belangrik. Dit het Bismarck genoop om bestaansbeveiligingsprogramme in Duitsland te implementeer in 'n poging om die voortbestaan van die ou politieke bestel te verseker (kyk afdeling 8.3.1(c)), wat miskien 'n minder edel motief was. Dit wil dus voorkom asof bestaansbeveiliging vanweë "edele" en selfsugtige strewes tot stand gekom het en dat hierdie vermenging van motiewe die goue draad is wat daardeur vloei. Indien die welvaartstaat slegs seksionele belange dien, verloor dit egter sy morele fondament en kan die legitimiteit van die stelsel bevraagteken word. Titmuss (1970: 261) het byvoorbeeld reeds meer as drie dekades gelede daarop gewys dat billikheidsoorwegings al belangriker in alle moderne bestaansbeveiligingstelsels word. In 'n demokratiese bestel bestaan die gevaar dat slegs die belange van die meerderheid van die bevolking en magtiges gedien kan word. Dit kan beteken dat die arm minderheid heeltemal gemarginaliseer raak.

Esping-Andersen (1990: 55) bevraagteken ook die sukses van sommige welvaartstate om billikheid te bevorder en kom tot die slotsom dat die welvaartstaat 'n stelsel van sosiale stratifikasie is. Word die ervaring van welvaartstate met mekaar vergelyk om deur middel van belasting en besteding 'n meer billike verdeling van bronne te bewerkstellig, word dit gou duidelik dat lande verskillend presteer, of soos Esping-Andersen (1990: 56) dit stel

(w)hen studied cross-sectionally, we find tremendous national variation in the welfare state's equalizing capacity.

Groot verskille in die voordele (*benefit differentials*) vir verskillende burgers is een van die probleme, want voordele vir bevoorregtes is dikwels meer rojtaal as dié vir laer-inkomstegroepe (Esping-Andersen 1990: 76), wat dan ook uiteraard stratifikasie aanmoedig. So geniet staatsamptenare in lande soos Duitsland, Frankryk en Oostenryk in vergelyking met die res van die bevolking besonder ruim voordele (Esping-Andersen 1990: 59).

Volgens Esping-Andersen (1990: 56) het die uitbreiding van die welvaartstaat en die hoë belastings wat dit vereis die rol van die belastingstelsel as herverdelingsinstrument verminder, want ook lae-inkomegroepe moet hoër belasting betaal om die stelsel te help finansier. Die ervaring van veral Skandinawiese lande staaf volgens Esping-Andersen (1990: 56) hierdie punt. Vervolgens kry die ervaring van die VSA, die Verenigde Koninkryk, Nederland en ander Europese lande op die terrein van billikheid aandag.

9.3.1 Herverdeling in die VSA

Hoewel daar meningsverskil is oor die sukses van die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel om 'n herverdeling van bronne te bewerkstellig, wil dit tog voorkom asof dié stelsel nie besonder

goed presteer nie. Braun (1991: 186) wys daarop dat die Gini-koëffisiënt in die VSA vanaf 0,376 in 1947 tot 0,348 in 1967 gedaal het, maar dat dit sedert 1968 stelselmatig toegeneem het tot 0,392 in 1986. Soos vroeër aangetoon, fokus Murray (1984: 8) op maatskaplike beleid in die VSA gedurende die tydperk 1950 tot 1980 en toon hy dat die besteding aan maatskaplike programme van 1968 tot 1980 viervoudig toegeneem het, terwyl armes as persentasie van die bevolking tussen 1950 tot 1967 afgeneem het, maar sedertdien stelselmatig toegeneem het (Murray 1984: 58). Murray (1984: 64) gebruik die begrip "latente armoede", wat verwys na die vlak van armoede nadat die voordele van owerheidsprogramme afgetrek is, om die tekortkominge van die Amerikaanse stelsel uit te wys. "Latente armoede" in die VSA daal volgens Murray (1984: 64) tot 1968, waarna dit stelselmatig vermeerder. Die voordeel van hierdie metode is dat dit die omvang van armoede in die afwesigheid van die bestaansbeveiligingstelsel toon.

'n Verdere probleem van die Amerikaanse stelsel is volgens Murray (1984: 199) dat herverdeling in baie gevalle daartoe lei dat van sommige armes geneem word om aan ander armes te gee:

social policy after the mid-1960s demanded an extraordinary range of transfers from the most capable poor to the least capable, from the most law-abiding to the least law abiding, and from the most responsible to the least responsible. In return, we gave little to these most deserving persons except easier access to welfare for themselves - the one thing they found hardest to put to 'good use' (Murray 1984: 201).

Hierdie siening reflekteer Murray se diepliggende agterdog jeens herverdeling en veral sy vrees dat herverdeling alle laer-inkomstegroepe se ekonomiese gedrag negatief sal beïnvloed.

Anders as Murray, is Anderson (1978) van mening dat die VSA die oorlog teen armoede gewen het. Hy haal Browning (1975) aan wat in 'n studie oor die inkomeverdeling in die VSA daarop wys dat die amptelike statistieke oor armoede "are wildly inaccurate and grossly overstate the amount of poverty." Die rede vir hierdie verskynsel is volgens Browning dat die amptelike statistiek nie *in natura* oordragte in berekening neem nie, want die bedrae wat op die armste kwart van die bevolking bestee word, is volgens Browning genoeg om elke arm huishouding (dit is volgens amptelike statistiek) 30 persent bokant die armoedelyn uit te lig (Anderson 1978: 19).

In 'n internasionale vergelykende studie van huishoudelike inkomte-ongelykhede wat berus op mikrodata van die *Luxemburg Inkomestudie* toon Zandvakili (1994: 85) dat die VSA, saam met lande soos Frankryk, Switserland en Kanada van die grootste ongelikhede toon, terwyl lande soos Swede, Duitsland en Brittanje weer groter gelykheid toon. Blinder (1994: 102) wys egter daarop dat Coder, Rainwater en Smeeding (1989) dieselfde data gebruik en tot ander gevolgtrekkings kom, wat onder meer dui op die probleme wat kan ontstaan indien internasionale vergelykings oor inkomte-ongelykhede gemaak word.

Ferrara (1980: 216-228) identifiseer verskeie faktore wat die billikheid van die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel negatief beïnvloed:

- Net soos in Brittanje begin armes gewoonlik baie vroeër werk as die hoër- en middel-inkomstegroepe. Die bestaansbeveiligingstelsel maak egter nie hiervoor voorsiening nie, aangesien werk voor die ouderdom van 21 nie in aanmerking geneem word wanneer voordele bereken word nie.
- Armes betaal ook meer belasting, omdat die belastingkoers vir werknemers hoër is as dié vir selfindiensgeneemde werkers wat gewoonlik tot die hoër-inkomstegroepe behoort.
- Die lewensverwagting van armes is ook laer as dié van hoër-inkomstegroepe en gevolglik ontvang 'n arm persoon gemiddeld minder voordele as 'n lid van die hoër-inkomstegroepe.
- Bestaansbeveiliging bied addisionele voordele vir getroude persone, terwyl armes hulself dikwels in enkelouerskap posisies bevind.
- By die berekening van die gemiddelde maandelikse inkomste, word die vyf jare van laagste inkomste weggelaat - dit bevoordeel die hoër-inkomstegroepe wat gewoonlik 'n voortdurende toename in hul inkomste ondervind.
- Die loonstaatbelasting is regressief, want dit word net op salarisse en lone bereken, met die gevolg dat ander inkomste kwytkeskel word. Verder word salarisse en lone tot 'n sekere perk belas, terwyl die gedeelte van salarisse en lone bokant hierdie perk vrygestel is van dié belasting en gevolglik betaal hoër-inkomstegroepe 'n kleiner persentasie van hul lone aan die loonstaatbelasting.
- In 1975 het die Kongres 'n inkomstebelastingkrediet aan armes toegestaan om die negatiewe gevolge van die regressiewe loonstaatbelasting teen te werk, in plaas daarvan om beduidende aanpassings in die stelsel te maak.

Die nie-befondste-staatspensioenskema van die VSA word gekenmerk deur tussen-generasie oordragte (Ferrara 1980: 54). Die jonger geslagte moet grootliks die pensioene van die ouer geslagte betaal, omdat die eerste geslag net vir 'n kort rukkie bydraes tot die pensioenskema kon maak. Wolff (1993c: 153) toon dat die gedeelte van bestaansbeveiligingsvoordele wat pensioenarisse bo en behalwe hulle werklike bydraes ontvang 'n suiwer owerheidsoordrag verteenwoordig, aangesien die voordele beduidend meer is as die annuïteitswaarde van die bydraes tot bestaansbeveiliging. Hierdie oordragte of herverdeling kan as "handouts" bestempel word, want individue het dit ontvang ongeag of hulle dit werklik nodig gehad het of nie. Indien die reële waarde van die voordele wat bestaansbeveiliging uitbetaal met minder as 2,1 persent per jaar toeneem, sal die voordele wat huidige werkers (dié sedert 1983) ontvang minder as hul bydrae tot die stelsel wees (Wolff 1993c: 154).

Ook wat rykdom betref het die VSA vanuit 'n herverdelingsoogpunt nie besonder goed gepresteer nie. Tussen 1962 en 1983 het die gemiddelde reële netto rykdom van huishoudings in die VSA

volgens Wolff (1993b: 213) 'n kumulatiewe groei van 49 persent getoon, wat op 'n gemiddelde jaarlikse groeikoers van ongeveer 2 persent neerkom. Hierdie groei het egter, veral wat ouderdomsgroepe betref, beduidend vir die verskillende dele van die bevolking verskil. Oor die twee dekades onder beskouing is veral huishoudings tussen die ouderdomme van 45 en 69 bevoordeel, wat beteken dat rykdom vanaf huishoudings onder 45 jaar en bo 70 jaar na die ouderdomsgroep 45 tot 69 jaar herverdeel is. So 'n tendens het tot gevolg dat bronne wegbeweeg van diegene wat die grootste nood ondervind (jong gesinne⁸ en die heel oudste individue) ten gunste van middeljariges⁹ (Wolff 1993b: 213). Hierdie omstandighede noop Wolff (1993b: 214) om voor te stel dat die voordele van bestaansbeveiliging belas word en dat hierdie inkomste aangewend moet word vir 'n fonds om krediet aan jong werkers beskikbaar te stel. Oor die lewensiklus beskou, het veral jongmense 'n behoefte om fondse te leen, terwyl individue in hul middeljare weer gewoonlik skuld terugbetaal en vir hul oudag spaar. In volmaakte geld- en kapitaalmarkte behoort jongmense teoreties toegang tot fondse te verkry, maar vanweë markmislukkings is dit egter dikwels nie die geval nie, gevolglik moet die owerheid ingryp (kyk afdeling 3.3.3(b)). Dié voorstel van Wolff is 'n omstrede een en dit is hoogs onwaarskynlik dat dit geïmplementeer sal word. Indien dit wel gebeur, kan dit veral jonger gesinne bevoordeel.

Ondanks die talle tekortkominge van die Amerikaanse pensioenskema, het dit ook sekere eienskappe wat laer-inkomstegroepe kan bevoordeel. So het die bepaling dat individue 'n minimum pensioenvoordeel moet ontvang ook 'n herverdelingseffek (Ferrara 1980: 55-56). Die Amerikaanse bestaansbeveiligingstelsel maak ook voorsiening dat die afhanklikes van bevoordeeltes voordele kan ontvang. Hierdie voordele is nie van bydraes in die verlede afhanklik nie en word dus deur ander bydraers gesubsidieer (Ferrara 1980: 56).

Volgens 'n studie van Plotnick (1989: 24) toon die armoedekoerse van die verskillende state in die VSA groot verskille. Die verskillende welsynsprogramme en vlakke van voordele in state het 'n bydrae tot hierdie verskille in armoedekoerse gemaak (Plotnick 1989: 25). Dit plaas 'n vraagteken oor die wenslikheid daarvan dat maatskaplike beleid en herverdeling in die hande van plaaslike owerhede gelaat word. Soos vroeër getoon (kyk afdeling 8.4.2), is herverdeling by uitnemendheid 'n funksie wat in die hande van die sentrale regering tuishoort, want onderlinge kompetisie tussen streeksregerings kan tot ondoeltreffende en ongelyke besteding aan bestaansbeveiliging en welsyn lei. Verder beskik alle state en provinsies nie oor dieselfde vermoë om

-
8. Jong gesinne met kinders kry besonder swaar, wat implikasies vir die welstand van kinders kan inhou. Jong gesinne ondervind 'n afname in huiseienaarskap en 'n toename in huisloosheid. Ander newe-effekte is volgens Wolff (1993b: 214) 'n toename in die armoede van kinders. Kinder-armoede beïnvloed die skoolprestasies van kinders en kan in die toekoms tot 'n laer geskoolde arbeidsmag, laer produktiwiteit en 'n dalende lewenstandaard vir die gemeenskap lei (Wolff 1993b: 214).
 9. Wolff neem egter nie die totale verdienste oor die leeftyd van individue in aanmerking vir sy studie oor die inkomeverdeling van die VSA nie (kyk afdeling 9.3.3).

herverdeling suksesvol deur te voer nie. Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 13.3.10 verder aandag.

In 'n vergelykende studie van die welvaartstate van Swede, Brittanje en die VSA, kom Rainwater et al (1986: 148) tot die gevolgtrekking dat die voordele of oordragte van bestaansbeveiliging in die VSA in 'n groter mate geteiken word as in die ander twee lande. In die VSA het die onderste sesde van die inkomeverdeling 46 persent van die oordragte ontvang teenoor die 5 persent van die boonste derde, terwyl hierdie verdeling in Brittanje en Swede meer gelyk was. Dit dui op een van die wesenskenmerke van die Amerikaanse welvaartstaat wat voordele slegs tot laer-inkomstegroepe beperk. Uit hul ondersoek het dit ook geblyk dat 'n kleiner deel van die laer-inkomstegroepe in die VSA voordele ontvang het as in Swede en Brittanje, maar dat diegene wat voordele ontvang het meer afhanklik van hierdie voordele was as hulle eweknieë in Swede en Brittanje. Diegene wat voordele in die VSA ontvang het, was vir 49 persent van hulle inkomste van die owerheid afhanklik. Die afhanklikheid was dubbel dié van Swede en 40 persent meer as dié vir die Britte (Rainwater et al 1986: 149-150). Die sukses van die owerheidsoordragte in die VSA om individue uit armoede te lig, is in vergelyking met Swede en Brittanje nie goed nie (Rainwater et al 1986: 150). In die VSA was meer as 16 persent van individue arm voor oordragte, teenoor die ongeveer 6 en 8 persent in Swede en Brittanje onderskeidelik. Die persentasie van die armes wat oordragte ontvang het, was 56 persent, teenoor die ongeveer 95 en 85 persent vir Swede en Brittanje onderskeidelik. Die persentasie van armes wat deur die oordragte uit armoede gelig word, is egter net meer as 18 persent in die VSA, teenoor die meer as 62 en 51 persent vir Swede en Brittanje onderskeidelik (Rainwater et al 1986: 150-151).

9.3.2 Herverdeling in die Verenigde Koninkryk

Beveridge het 'n baie omvattende benadering tot bestaansbeveiliging bepleit ten einde aan alle Britte ten minste 'n minimum bestaanspeil te verseker. In 1968 het Townsend en Abel-Smith in 'n studie, *The poor and the poorest*, getoon dat die verbetering in die welvaart van die Britte hele groepe in die gemeenskap, veral groot gesinne met 'n lae inkomste, heeltemal verbygegaan het (Jones 1993: 168). Vyftig jaar na die Beveridge-verslag gepubliseer is, toon Atkinson (1993b: 3) dat die gemiddelde reële ekwivalente-inkome¹⁰ in Brittanje tussen 1979 en 1988/89 met ongeveer 30 persent gestyg het, terwyl die inkomste van diegene wat in die onderste vyftien persent van die inkomeverdeling val, kwalik enige groei getoon het.

Die maatstaf vir lae inkomste wat deur die Europese Unie (EU) gebruik word, is 'n persoon wat in 'n huishouding leef waarvan die beskikbare inkomste per volwasse ekwivalent minder as 50

10. Ekwivalente-inkome beteken dat inkomste aangepas word om vir die grootte van die gesin voorsiening te maak (Barr & Coulter 1990: 321).

persent van die betrokke lidland se gemiddelde nasionale beskikbare inkome per volwasse ekwivalent is (*Commission of the European Communities* 1992: 3). Die EU gebruik dus 'n relatiewe definisie van armoede (kyk afdeling 5.5), wat 'n meer liberale benadering tot die meting van armoede verteenwoordig (d.w.s. dit toon hoër koerse van armoede), veral vanuit die oogpunt van ontwikkelende lande. In 1979 het 4,4 miljoen individue in die VK volgens die *Households Below Average Income Study* (aangehaal deur Atkinson 1993b: 4), wat die maatstaf van die EU gebruik, in die VK minder as 50 persent van die gemiddelde nasionale inkome verdien en dié syfer het teen 1988/89 tot 10,4 miljoen gestyg. Die amptelike raming vir die VK vir die vroeë negentigerjare volgens die EU maatstaf het getoon dat 19 persent van die bevolking en 22 persent kinders oor 'n lae inkomste beskik het (Atkinson 1993b: 4). In 'n studie oor bestaansbeveiliging in Brittanje sedert 1974 kom Barr en Coulter (1990: 317) tot die gevolgtrekking dat herverdeling oor die lewensiklus nie baie suksesvol was ten opsigte van bejaardes en gesinne met jong kinders nie en dat veral enkelouer-gesinne buite verhouding arm was. Hierdie syfers bevestig weer eens dat ekonomiese groei nie noodwendig die hele bevolking direk bevoordeel nie (kyk afdeling 3.6) en dat 'n groter wordende gedeelte van die bevolking as buitelanders tot die ekonomiese stelsel gereken kan word. Nelissen (1994: 7) wys egter daarop dat die inkomste wat individue oor hulle leeftyd verdien in aanmerking geneem moet word in studies oor inkomeverdeling, want tradisioneel beskik individue oor relatief lae inkomste in sekere lewensfasies, byvoorbeeld nadat hulle skool verlaat het (kyk afdeling 9.3.3).

In 1942 het Beveridge, in navolging van die bevindinge van Rowntree (1936) se tweede verslag oor armoede in Brittanje (kyk afdeling 8.5.3), aangetoon dat die verlies aan 'n verdienste die grootste enkele rede is waarom armes agterbly. Volgens Atkinson (1993b: 4) is dit steeds die belangrikste rede. Vir Atkinson (1993b: 4-5) is die vernaamste rede hiervoor dat

the social security system has failed to provide the necessary guarantee against loss of earned incomes. National insurance has not ensured the effective national minimum which Beveridge envisaged.

Atkinson (1993b: 6) sonder dan ook veral die tekortkominge van werkloosheidsversekering in Brittanje as 'n rede hiervoor uit.

Wat horisontale billikheid betref, het die Beveridge-verslag bepaal dat nasionale versekering omvattend, verenig en verpligtend moet wees. Horisontale billikheid in Brittanje kan egter op drie maniere versteur word:

- groepe kan verskillend gehanteer word as gevolg van die oorsaak van hul armoede (weduwees word bv. bo geskeides bevoordeel)
- die geslagte ontvang nie altyd simmetriese behandeling nie (aftree-ouderdom vir mans is bv. 65 en dié vir vroue 60)

- nie alle individue ontvang al die voordele waarop hulle geregtig is nie (Barr & Coulter: 1990: 322).

Wat vertikale billikheid betref, is daar enkele faktore wat herverdeling kan belemmer:

- verskille in mortaliteit - hoër-inkomstegroepe het 'n langer lewensverwagting en ontvang dus langer pensioene
- hoër-inkomstegroepe verwerf ook gewoonlik tersiêre opvoedkundige kwalifikasies, wat beteken dat hulle eers later begin om bydraes tot die stelsel te maak
- veral hoër-inkomstegroepe het die geneigdheid om uit die staatskema uit te kontrakkeer, wat die herverdelingsimpak van die stelsel benadeel (Barr & Coulter 1990: 323).

In 'n ondersoek na die stand van welvaart in Brittanje kom Hills et al (1993: 1) tot die gevolgtrekking dat "welfare outcomes in education, housing, health and social welfare have continued to improve, with the **important exception of the most marginalised groups**" (my beklemtoning). Verder het hulle ook bevind dat *in natura* oordragte veral die middel-inkomehuishoudings bevoordeel het (Hills et al 1993: 1-2). Die bestaansbeveiligingstelsel behaal egter ook sukses op die terrein van billikheid. In 'n studie oor die invloed van bestaansbeveiligingsprogramme (in dié geval kontantoordragte) op armoede, kom Beckerman (1979: 268) tot die gevolgtrekking dat ongeveer 30 persent van gesinne en ongeveer 22 persent van individue in Brittanje in die afwesigheid van bestaansbeveiligingsvoordele onder die armoedelyn sou geval het. Bestaansbeveiligingsprogramme verminder hierdie syfers onderskeidelik tot ongeveer 4 en 3 persent. Hoewel die welvaartstaat die grootste gedeelte van die bevolking in die negentigerjare na alle waarskynlik behoort te bevoordeel, is Le Grand (1990: 359) van mening dat die primêre rol van die welvaartstaat - die beskerming van armes - moeiliker vermag kan word, aangesien die posisie van armes met betrekking tot inkomste, toegang tot behuising en gesondheid nie in die tagtigerjare verbeter het nie. Ondanks die tekortkominge van die Britse stelsel, maak bestaansbeveiliging, veral kontantoordragte, dus wel 'n beduidende bydrae tot die vermindering van armoede in Brittanje.

9.3.3 Herverdeling in Nederland en ander Europese lande

In 'n studie waarin mikrosimulasies gebruik word en gekyk word na die herverdelingsimpak van die bestaansbeveiligingstelsel van Nederland oor die leeftyd van individue, beklemtoon Nelissen (1994: 7) die belangrikheid daarvan dat die totale inkomste van individue oor hulle leeftyd in aanmerking geneem moet word wanneer inkomeverdelings bestudeer word. Word dit nie gedoen nie, kan studente aan universiteite byvoorbeeld verkeerdlik as 'n teikengroep vir armoedeverligting geïdentifiseer word, omdat hulle verwagte toekomstige inkomste nie in aanmerking geneem word nie. Nelissen (1994: 217-218) kom tot die gevolgtrekking dat die Nederlandse bestaansbeveiligingstelsel veral voordelig is: vir die armes, vir ouer kohorte, vir vrouens, vir

getroude en geskeide persone, vir huishoudings met 'n groot aantal kinders, vir sogenaamde niewerkers en in 'n mindere mate vir werknemers. Die (relatiewe) verloorders is die rykes, jonger geslagte, mans, enkelpersone, selfindiensgeneemde persone en huishoudings sonder kinders (Nelissen 1994: 218).

Beskikbare gegewens oor omstandighede in Europese lande dui ook daarop dat 'n al groter groep mense maatskaplike uitsluiting beleef (d.w.s. nie deel het aan die voordele wat die ekonomiese stelsel bied nie). Volgens beskikbare syfers van die *Commission of the European Communities* (1992: 3) vir die twaalf ledelande het hulle in 1985 saam ongeveer 50 miljoen armes gehad. Hierdie syfer kan as skokkend hoog beskou word, maar soos aangetoon in afdeling 9.3.1, is hierdie 'n relatiewe definisie van armoede¹¹ (kyk afdeling 5.5). In absolute terme kon die posisie van hierdie individue beduidend verbeter het, terwyl hul relatiewe posisie steeds nie goed met die res van die gemeenskap vergelyk nie.

Die toenemende aantal individue wat maatskaplike uitsluiting in Europa beleef, het die Europese Unie (EU) genoop om in 1990 'n *Observatory on national policies to combat social exclusion* te stig om die integrasie van die minder bevoorregtes in die EU te bevorder. Hierdie instelling is gestig met die doel om die optrede van nasionale regerings op die terrein van sosiale uitsluiting te bestudeer en om programme te inisieer wat nasionale regerings nie self sou onderneem nie (*Commission of the European Communities* 1992b: 11).

In die moeilike ekonomiese tydperk in die tagtigerjare het sommige lande in die EU ook toegelaat dat die reële waarde van bestaansbeveiligingsvoordele daal in 'n poging om die druk op owerheidsbesteding te verlig en die aansporings vir werkspoging te verbeter (*Commission of the European Communities* 1992b: 52). Sulke stappe het egter na alle waarskynlikheid 'n nadelige invloed op die herverdeling van bronne gehad.

Die sukses van bestaansbeveiliging in 'n land soos Nederland om billikheidsoogmerke te verwesenlik was nie gering nie. Relatiewe armoede sal egter per definisie noodwendig altyd in hierdie lande teenwoordig wees. Die ervaring van Europa dui ook daarop dat sosiale uitsluiting 'n al groter probleem word. Hierdie tendens beklemtoon opnuut dat owerheidsinmenging deur middel van bestaansbeveiliging en ander maatskaplike programme noodsaaklik is om hierdie agteruitgang van sommige individue te probeer stuit.

11. 'n Persoon word as arm geklassifiseer indien so 'n persoon in 'n huishouding leef waarvan die beskikbare inkomste per volwasse ekwivalent minder as 50 persent van die betrokke lidland se gemiddelde nasionale beskikbare inkomste per volwasse ekwivalent is (*Commission of the European Communities* 1992: 3).

9.4 DIE FINANSIERING VAN BESTAANSBEVEILIGING

In hoofstuk 6 is reeds aandag gegee aan sommige aspekte rakende die finansiering van bestaansbeveiliging. In hierdie afdeling val die soeklig eerstens op tendense in enkele welvaartstate en verder kry die bydraebeginsel en die loonstaatbelasting ook aandag.

9.4.1 Tendense in enkele welvaartstate

In tabel 9.2 word die inkomste van bestaansbeveiliging volgens die oorsprong daarvan vir enkele welvaartstate aangetoon. Uit hierdie tabel blyk dit dat bydraes deur versekerdes (werknemers) en werkgewers die hoofbronne vir die finansiering van bestaansbeveiliging is en dat die owerheid ook 'n beduidende verantwoordelikheid vir die finansiering van bestaansbeveiliging neem. Daar is egter nie 'n algemeen geldende tendens te bespeur nie, wat daarop dui dat welvaartstate nie almal dieselfde benadering tot die finansiering van bestaansbeveiliging volg nie.

Die bydrae-aandeel van versekerdes het tussen die jare 1970 en 1986 redelik konstant gebly in die VK, Nederland en die VSA, terwyl dit in die Bondsrepubliek Duitsland met ongeveer 8 persentasiepunte toegeneem het en in Swede met ongeveer 10 persentasiepunte gedaal het. In Swede was die bydrae-aandeel van versekerdes in 1986 minder as 2 persent, wat heeltemal teen die verloop is van die welvaartstate wat in tabel 9.2 ingesluit is. Die bydraes van werkgewers het in die Angel-Saksiese lande relatief konstant gebly in die periode onder beskouing, terwyl dit in die Bondsrepubliek Duitsland en Nederland 'n daling getoon het. Hierdie daling in die Bondsrepubliek Duitsland en Nederland het die bydraes van werkgewers in 1986 op min of meer dieselfde vlakke as ander welvaartstate gebring, met die uitsondering van die VK wat 'n aansienlike laer bydrae-aandeel ('n verskil van 10 persentasiepunte of meer) getoon het. Owerheidsdeelname, wat deur middel van algemene belastings gefinansier word, toon ook redelike groot verskille. In 1986 het dit meer as 50 persent van die inkomste van bestaansbeveiliging in die VK uitgemaak, terwyl die vlakke vir die Bondsrepubliek Duitsland, Swede en die VSA min of meer ooreengestem het en in die omgewing van 22 tot 25 persent was.

In Swede het die deelname van ander openbare owerhede tot die finansiering van bestaansbeveiliging oor die periode onder beskouing redelik konstant in die omgewing van 26 persent gebly, terwyl dit in 1986 nie 'n beduidende bron van inkomste vir die ander welvaartstate in tabel 9.2 was nie. Inkomste uit kapitaal het in 1986 in Nederland, Swede en die VSA belangriker geword en vlakke van meer as 10 persent bereik, wat op groter opgehoopde fondse in hierdie lande dui. Uit tabel 9.2 blyk dit ook dat spesiale belastings en ander bronne nie belangrike bronne vir die finansiering van bestaansbeveiliging was nie.

TABEL 9.2
VERDELING VAN DIE INKOMSTE VAN BESTAANSBEVEILIGING VIR ENKELE ONTWIKKELDE LANDE
VOLGENS DIE OORSPRONG DAARVAN (as persentasie van die totale inkomste van bestaansbeveiliging)

Land	Finansiële jaar	Bydraes		Spesiale belastings	Owerheids- deelname	Deelname ander openbare owerhede	Inkomste uit kapitaal	Ander
		Versekerdes	Werkgewers					
Verenigde Koninkryk	1970	19,9	24,9	-	45,2	7,8	2,0	0,2
	1986	18,3	23,4	-	50,2	4,8	2,8	0,4
Bondsrepubliek Duitsland	1970	28,9	42,3	0,8	25,1	-	1,9	0,9
	1986	36,6	35,0	-	25,8	-	0,5	2,1
Nederland	1970	38,5	42,9	-	8,6	3,7	6,2	0,1
	1986	38,0	33,4	-	15,5	0,0	13,0	-
Swede	1970	11,4	27,7	-	27,7	26,9	6,3	0,1
	1986	1,7	38,5	-	22,7	26,6	10,5	-
VSA	1970	24,3	33,3	-	24,1	12,8	5,4	-
	1986	24,5	33,7	0,6	23,7	5,9	11,7	-0,1

Bron: International Labour Office, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986*, 1992.

Wat die verdeling van die statutêre las¹² van die loonstaatbelasting tussen versekerdes (werknemers) en werkgewers betref, wil dit voorkom asof die meeste lande dit min of meer gelyk verdeel het, met Swede as uitstaande uitsondering. In hierdie land rus die statutêre las van die loonstaatbelasting bykans volledig op die werkgewers en het versekerdes 'n minimale bydrae gemaak. Dit is een rede waarom die bydrae van werkgewers tot die finansiering van bestaansbeveiliging die hoogste was in dié land. In die twee Angel-Saksiese lande het die statutêre las ook meer op die skouers van werkgewers gerus, terwyl die omgekeerde weer vir die Bondsrepubliek Duitsland (in 'n geringe mate) en Nederland gegeld het.

Vervolgens word kortliks gekyk na spesifieke eienskappe van die Amerikaanse, Britse en Nederlandse finansieringstelsels. In die VSA word die maatskaplike versekeringskomponent deur middel van 'n loonstaatbelasting gefinansier. Enkele aspekte van die loonstaatbelasting in die VSA, soos byvoorbeeld die belastingvestiging, word in afdeling 9.4.3 verder bespreek. Vanweë die federale regeringsvorm van die VSA het die onderskeie state die bevoegdheid om self oor programme soos siekte-voordele (wat net in ses state gelewer word) en die finansiering daarvan te besluit (Magill 1989: 358).

In **Brittanje** word die voordele van nasionale versekering deur middel van bydraes deur werkgewers en werknemers en 'n subsidie van die skatkis gefinansier. Werknemers betaal 'n sekere persentasie van hul weeklikse inkomste tot by 'n sekere perk (minder indien hulle uit die staatspensioenskema uitgekonnekteer het) en verder word voorsiening vir laer koerse vir laer-inkomstegroepe gemaak. Werkgewers maak 'n soortgelyke bydrae, hoewel daar nie 'n perk op hul bydraes geplaas word nie. Selfindiensgeneemde werkers betaal 'n vaste koers plus 'n sekere persentasie van hul jaarlikse wins (met 'n boonste en onderste perk). Maatskaplike bystand word volledig deur inkomste uit algemene belasting gefinansier. Verder het Brittanje ook 'n uitgebreide stelsel van belastinguitgawes (bv. belastingtoelaes) (Keithley 1989: 316-317).

Die onderskeie bestaansbeveiligingsprogramme in **Nederland** word op verskillende wyses gefinansier en daar word selfs binne sekere algemene kategorieë soms verskillende maniere van finansiering aangetref. Maatskaplike versekeringsprogramme word meestal op 'n nie-befondste wyse deur bydraes van werknemers en werkgewers gefinansier. Uit tabel 9.2 blyk dit dat die statutêre las van die loonstaatbelasting in Nederland tussen die jare 1970 en 1986 vanaf werkgewers na versekerdes verskuif het. Bydraes word slegs gemaak totdat 'n sekere maksimum inkomplafon bereik is (Roebroek 1989: 160). Een rede hiervoor is dat alle bydraers volgens die *Algemene Ouderdomswet* 'n vastekoers pensioen ontvang, wat afhang van die aantal jare

12. Die statutêre las verwys na die statutêre vestigingspunt (d.w.s. die persoon wat volgens wet die belasting moet betaal) teenoor die ekonomiese vestigingspunt (d.w.s. die persoon wat uiteindelik die belasting betaal indien afwenteling wel plaasvind).

waarvoor bydraes gemaak is en slegs 'n minimum bestaanspeil verseker (Roebroek 1989: 164). Maatskaplike bystand word deur algemene inkomste gefinansier (90% *via* die sentrale regering en die oorblywende 10% *via* munisipaliteite) (Roebroek 1989: 161).

9.4.2 Die bydraebeginsel

Beveridge het 'n besondere gehegtheid aan die bydraebeginsel gehad (vanweë 'n leeftyd se ervaring van versekering), want hy het volgens Evans en Glennerster (1993: 22) die historiese kompromie oor die bydraebeginsel tussen werkers, werkgewers en die staat as die beste basis vir bestaansbeveiliging beskou. Die bydraebeginsel wat inherent aan 'n loonstaatbelasting is, was veral vir vakbonde in Brittanje (en ander welvaartstate) aanloklik, want hulle was voorstanders daarvan dat werkgewers ook 'n bydrae tot die finansiering van bestaansbeveiliging maak. Beveridge was ook van mening dat die bydraebeginsel individue die geleentheid bied om hulle welvaart ook deur middel van vrywillige en private metodes te bevorder en verder is die historiese voordeel van hierdie beginsel "that it had given recipients moral worth through contribution" (Evans & Glennerster 1993: 22). So 'n benadering gee dus aan individue die geleentheid om self voorsorg te tref vir moontlike gebeurlikhede en het nie die negatiewe konnotasie van maatskaplike bystand, wat dikwels net as "bakhand staan" vir voordele (*handouts*) gesien word nie.

9.4.3 Die loonstaatbelasting

Keynes het die loonstaatbelasting as 'n enkelbedragbelasting beskou en was van mening dat dit nie voldoende bronne vir bestaansbeveiliging sou beskikbaar stel nie. Verder het die Ekonomiese afdeling van die Britse kabinet die loonstaatbelasting as 'n verouderde en regressiewe belasting gesien. Keynes sou bestaansbeveiliging eerder deur middel van 'n progressiewe algemene belasting wou finansier, maar was van mening dat die gemeenskap nog nie vir so 'n stap gereed was nie (Evans & Glennerster 1993: 25-26). Volgens Evans en Glennerster (1993: 24-25) was die Britse Tesourie gekant teen geormerkte fondse, soos 'n loonstaatbelasting, want:

(e)xperience indicated that if such a fund showed a balance, there was a demand for increased benefits; but if it showed a deficit; [sic] the Treasury was asked to provide a subsidy.

Ondanks hierdie voorbehoude het die Britse regering wel besluit om bestaansbeveiliging deur middel van 'n loonstaatbelasting te finansier.

Die finansiering van bestaansbeveiliging deur middel van 'n loonstaatbelasting in die VSA word geregverdig op grond daarvan dat dit vir versekering betaal wat werknemers onder sekere omstandighede op sekere voordele geregtig maak. Bydraes deur werkgewers word volgens

hierdie benadering nie as die paternalistiese plig van die werkgewer teenoor die werknemer beskou nie, maar as 'n:

'automatic method of meeting the depreciation charges on the human factor cooperating in production similar to the usual accounting charges for depreciation of plant and equipment.' This is strikingly consistent with the proposition that the worker earns his benefits as a **factor of production** and contrasts with the view that the worker deserves protection because he is economically weak and occupies a dependent position in the organization of society (Rimlinger 1971: 230).

Volgens Rimlinger (1971: 230) is dit 'n voorbeeld van hoe bestaansbeveiliging of maatskaplike inkomstebeskerming deur markgeoriënteerde waardes gevorm word. Hierdie fondse word vir bestaansbeveiliging geoormerk, met die gevolg dat bestaansbeveiligingsprogramme nie soos ander programme vir fondse meeding nie. Volgens Ferrara (1980: 73) kan dit daartoe lei dat bestaansbeveiligingsprogramme nie aan dieselfde dissipline as ander owerheidsbestedingsprogramme onderwerp word nie.

Die vertrekpunt in die VSA was om die bestaansbeveiligingspakket slegs deur middel van 'n loonstaatbelasting te finansier en nie deur middel van algemene belasting nie (Ferrara 1980: 21). Sedert die instelling van bestaansbeveiliging in die VSA is dit deur 'n eenvormige belastingkoers op loonstate gefinansier (Ferrara 1980: 28). Die helfte van die belasting word van die werknemer en die ander helfte van die werkgewer verhaal. Ferrara verduidelik die invloed van die loonstaatbelasting aan die hand van die Neo-klassieke paradigma. Volgens Ferrara (1980: 61) dra die werknemer egter die volle las van dié belasting, want werkgewers sien die belasting net as 'n bykomende koste van indiensneming. Lone word met die loonstaatbelasting verhoog en dit het tot gevolg dat werkgewers minder persone in diens neem. In hoofstuk 6 is egter aangetoon dat die afwenteling van hierdie belasting deur faktore soos die prys-elasticiteit van die aanbod van en die vraag na produksiefaktore, asook die pryselasticiteit op die goederemarkte bepaal word (kyk afdeling 6.3.1). Sou werkgewers volgens Ferrara (1980: 61) egter minder individue in diens neem, sal dit werkloosheid veroorsaak, wat weer afwaartse druk op lone sal uitoefen totdat werkgewers weer die oorspronklike loon betaal en die afgedankte werkers weer in diens geneem word. Die gevolg is dat werknemers se lone met die loonstaatbelasting verminder word, sodat hulle uiteindelik die volle las van die belasting dra. Hierdie verduideliking van Ferrara is 'n voorbeeld van 'n besonder gladde Neo-klassieke aanpassingsproses.

Ferrara (1980: 61) erken egter dat 'n daling in lone vanweë die substitusie-effek tot 'n afname in die aanbod van arbeid kan lei, omdat individue dalk nie bereid sal wees om teen laer lone te werk nie. Indien dit gebeur, kan dit veroorsaak dat werkgewers wel 'n gedeelte van die belasting betaal. Sou werknemers hierdie bydrae nie as 'n belasting nie, maar as 'n betaling vir 'n versekeringsvoordeel en dus as deel van vergoeding sien, behoort dit nie die aanbod van arbeid te beïnvloed nie (Ferrara 1980: 62). Verder kan die daling in lone die individu aanmoedig om meer

te werk (inkome-effek) en sal die invloed op die aanbod van arbeid dus afhang of die inkome- of substitusie-effek die grootste is (Ferrara 1980: 63). Aangesien die voordele van bestaans-beveiliging dikwels nie 'n direkte verband met bydraes toon nie, is dit onwaarskynlik dat individue hierdie belasting wel as deel van hulle vergoedingspakket sal beskou (Ferrara 1980: 62).

Ferrara (1980: 64) toon verder dat werkgewers nie bereid sal wees om 'n loon hoër as die grensproduktiwiteit van arbeid te betaal nie, want dan sal hulle geld verloor, terwyl werknemers egter meer bereidwillig sal wees om 'n loon laer as die grensproduktiwiteit van arbeid te aanvaar. Die veronderstelling hier is dat dit eenvoudig is om die grensproduktiwiteit van arbeid te meet, wat ongelukkig nie altyd waar is nie. Verder is die uitgangspunt dat daar voldoen word aan die aannames van die Neo-klassieke teorie, naamlik dat:

- die pryse van produksiefaktore in hoogs mededingende markte bepaal word
- die gebruikers van produksiefaktore probeer om wins te maksimeer.

McClelland (1990: 54) toon dat hierdie twee aannames dikwels nie in die VSA en elders geld nie. Die salarisse en lone van werkers toon in die praktyk starhede. Verder kom salarisse en lone dikwels nie deur mededinging tot stand nie, of soos McClelland (1990: 54) dit stel "(f)requently wages are the result not of competition among the many but collective bargaining among the few." Verder wil dit ook voorkom asof groot firmas "interne arbeidsmarkte" het (d.w.s. hoër poste word deur werkers uit eie geledere gevul). Wat die tweede aanname betref, is die bestuur in die geval van groot ondernemings dikwels nie die eienaars nie en gevolglik is winsmaksimering nie die enigste doelwit nie. Ander doelwitte is byvoorbeeld groter verkope en groei (McClelland 1990: 55).

Ferrara ignoreer ook die moontlikheid dat die loonstaatbelasting na die verbruiker afgewentel kan word. In afdeling 6.3.1 is reeds aangetoon dat dit moeilik is om met sekerheid vas te stel wie uiteindelik die las van die loonstaatbelasting dra, want talle faktore wat nie maklik meetbaar is nie, kan 'n invloed uitoefen. Ferrara se ontsteltenis dat werknemers ook die werkgewer se gedeelte van die loonstaatbelasting dra, is begryplik. Indien 'n keuse uitgeoefen moet word tussen werkgewers wat die las van hul aandeel van die loonstaatbelasting dra met gepaardgaande laer indiensname, of hoër indiensname met werknemers wat die las dra, mag laasgenoemde opsie vanuit 'n werkskeppingsoogpunt dalk nie so onaanvaarbaar wees nie. Die voordele van bestaans-beveiliging (maatskaplike versekering) kom tog uiteindelik die werknemers toe. Miskien is Ferrara se probleem met die bestaande Amerikaanse stelsel eerder dat dit werknemers onder die illusie bring dat werkgewers ook 'n bydrae tot die finansiering maak. Ferrara stel groter weerstand in die vooruitsig indien werknemers besef dat hulle die volle las van bestaans-beveiliging dra.

Om die mees geskikte metode vir die finansiering van bestaansbeveiliging te identifiseer, is dit volgens Munnell (1977: 111) belangrik "[to define] its role as either an annual redistributive transfer program or a lifetime compulsory saving mechanism." In verskeie lande vervul maatskaplike versekering albei hierdie rolle. Progressiewe inkomstebelasting is verkieslik bo 'n loonstaatbelasting om 'n program met herverdelingsoogmerke te finansier, want die regressiwiteit van die loonstaatbelasting sal die doeltreffendheid van hierdie oordragte verswak (Munnell 1977: 111). Dit is egter moontlik om net soos met inkomstebelasting, progressiwiteit in 'n loonstaatbelasting in te bou, sodat die grenskoers van belasting toeneem soos inkomste toeneem. Soos vroeër aangetoon is, het 'n land soos Brittanje egter 'n perk geplaas op die inkomste wat belas word. Die grootste nadele van 'n progressiewe stelsel is na alle waarskynlikheid die politieke teenstand wat dit mag uitlok en die moontlike negatiewe gevolge op die aanbod van arbeid. Vanuit 'n herverdelingsoogpunt maak dit nie sin om maatskaplike versekering, wat regte op verdienste eerder as behoefte baseer, deur middel van algemene belasting te finansier nie (Munnell 1977: 111).

9.4.4 Bydrae tot die vestiging van finansiële markte

Dit is belangrik om daarop te let dat pensioenfondse in die VSA en die VK 'n stabiliserende invloed op die langtermynontwikkeling van finansiële markte uitgeoefen het (Shome 1986: 198). Hierdie fondse genereer groot bedrae, wat weer belê moet word. 'n Beduidende persentasie van die genoteerde aandele op die effektebeurse van die wêreld word byvoorbeeld deur pensioenfondse besit. Verder belê pensioenfondse ook groot bedrae in ander finansiële instrumente soos wissels en effekte. Bestaansbeveiliging kan veral in ontwikkelende lande meehelp om finansiële markte tot volle wasdom te bring. Een vereiste is egter dat 'n ten-volle-befondste-benadering gevolg moet word.

9.5 PROGRAMME WAT IN ONTWIKKELDE LANDE AANGETREF WORD

In tabel 9.3 word die verdeling van die besteding aan bestaansbeveiligingsvoordele in enkele ontwikkelde lande tussen verskillende skemas vir 1970 en 1986 as persentasie van totale besteding aan voordele getoon. Uit hierdie tabel blyk dit dat maatskaplike versekering die grootste komponent van besteding aan bestaansbeveiliging uitmaak en oor die tydperk onder beskouing in al die lande toegeneem het. Volgens tabel 9.3 is besteding aan maatskaplike bystand in die lande op die Europese kontinent nie beduidend nie, terwyl dit weer veral in die twee Angel-Saksiese lande prioriteit gekry het en in 1986 in die VK besonder hoog was. Een moontlike verklaring vir hierdie verskynsel is dat die kontinentale welvaartstate versekering ook aanwend om armoedeverligting te bewerkstellig. Met die uitsondering van Nederland het besteding aan gesinstoelaes ook in al die lande toegeneem en is die hoogste vlakke in Swede

TABEL 9.3
'N VERDELING VAN DIE BESTEDING AAN BESTAANSBEVEILIGINGSVOORDELE TUSSEN
DIE VERSKILLENDE SKEMAS, 1970 EN 1986 (persentasie van totale besteding aan voordele)

Land	Finansiële jaar	Maatskaplike versekering en soortgelyke skemas	Gesins- toelaes	Spesiale skemas vir staatsamptenare	Openbare gesondheids- dienste	Openbare bystand en soortgelyke skemas	Oorlog- slag- offers
Verenigde Koninkryk	1970	41,8	5,4	7,1	28,7	15,0	1,9
	1986	59,1	6,7	8,9	x ⁽¹⁾	24,4	0,8
Bondsrepubliek Duitsland	1970	70,2	2,6	15,5	0,6	4,7	6,3
	1986	78,1	3,1	10,7	x	5,2	2,9
Nederland	1970	69,4	10,3	14,8	-	4,8	0,6
	1986	76,8	6,8	12,4	x	3,3	0,6
Swede	1970	51,6	5,1	-	28,6	14,7	0,1
	1986	84,1	15,5	-	x	0,5	-
VSA	1970	50,5	-	9,8	8,4	22,7	8,7
	1986	62,6	-	13,1	x	19,3	4,9

(1) Data oor mediese sorg wat onder openbare gesondheidsdienste verskaf word, is uitgesluit.

Bron: International Labour Office, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986*, 1992.

bereik. Behalwe Swede het die meeste van hierdie lande spesiale skemas vir staatsamptenare. In Nederland en die Bondsrepubliek Duitsland het die aandeel van die spesiale skemas vir staatsamptenare gedaal, terwyl dit in die VK en die VSA toegeneem het.

Bestaansbeveiligingsprogramme wat deur die ILO geklassifiseer word onder die hoofde maatskaplike versekering en soortgelyke programme en gesinstoelaes word in tabel 9.4 getoon vir die verskillende welvaartstate wat in hierdie vergelykende studie bespreek word, asook vir Swede en die Bondsrepubliek Duitsland. Die bedrag wat in 1970 en 1986 aan elke program bestee is word in elke geval as 'n persentasie van die totale besteding aan voordele uitgedruk.

Uit tabel 9.4 blyk dit dat in die periode onder beskouing besteding aan siekte en swangerskap naas pensioene die belangrikste bestedingsitem was. Hierdie tabel toon ook dat *in natura* voordele nie baie gewild is nie en dat slegs die Bondsrepubliek Duitsland en Swede bedrae hieraan bestee het. Verder blyk dit ook dat besteding aan werkbesserings relatief onbelangrik is, met die hoogste persentasie (7,6%) in 1986 vir die VSA en die laagste (0,9%) vir Swede. Besteding aan siekte en swangerskap was in 1986 in die omgewing van 30 persent en meer vir al die state wat in tabel 9.4 ingesluit is. Dit was die hoogste in Brittanje (38,6%) en die laagste in Nederland (29,9%). Besteding aan pensioene het tussen 1970 en 1986 in al die lande gedaal, met die uitsondering van Nederland, waar dit marginaal toegeneem het, maar van 'n laer basis as in die ander lande.

Besteding aan pensioene was in 1986 die hoogste vir die VSA (57,1%) en die laagste vir Swede (42,1%). Dit is nie 'n verrassende bevinding nie, want in afdeling 8.4 is reeds getoon dat pensioene 'n belangrike komponent van bestaansbeveiliging in die VSA is. Verder is dit interessant dat besteding aan werkloosheidsvoordele slegs in die twee Angel-Saksiese lande gedaal het, terwyl dit in die ander lande taamluk beduidend toegeneem het. Een van die redes vir hierdie verskynsel is, soos vermeld in afdeling 9.3.1, dat 'n groot aantal werklooses in die VK byvoorbeeld deur middel van ander programme gehelp word. In 1986 het Nederland (13,3%) die meeste aan werkloosheidsvoordele bestee en die VK die minste (4,3%). Gesinstoelaes het oor die periode onder beskouing in Brittanje en Nederland gedaal en in die Bondsrepubliek Duitsland en Swede toegeneem, terwyl die VSA volgens die ILO geen besteding aan gesinstoelaes gehad het nie.

TABEL 9.4
'N VERDELING VAN DIE BESTEDING AAN BESTAANSBEVEILIGINGSVOORDELE IN ENKELE ONTWIKKELDE LANDE
VOLGENS BESTAANSBEVEILIGINGSTAK VIR PROGRAMME WAT ONDER DIE HOOFDE
MAATSKAPLIKE VERSEKERING, SOORTGELYKE PROGRAMME EN GESINSTOELAES INGEDEEL WORD,
1970 EN 1986 (as persentasie van die totale besteding aan voordele)

Land	Jare	Siekte/swangerskap				Werkbeserings				Pensioene	Werkloosheid	Gesinstoelaes
		Mediese sorg	<i>In natura</i> voordele	Kontant-voordele	Totaal	Mediese sorg	<i>In natura</i> voordele	Kontant-voordele	Totaal			
Verenigde Koninkryk	1970	-	-	15,0	15,0	-	-	3,7	3,7	63,3	5,8	12,2
	1986	36,0	-	2,5	38,6	-	-	1,1	1,1	46,0	4,3	10,1
Bondsrepubliek Duitsland ⁽¹⁾	1970	25,6 ⁽²⁾	-	4,3	29,9	0,7 ⁽²⁾	-	3,9	4,6	58,6	3,3	3,6
	1986	28,7	1,4	2,2	32,3	0,5	0,3	2,2	3,0	50,1	10,8	3,8
Nederland	1970	23,3	-	12,3	35,6	-	-	-	-	47,8	3,4	13,2
	1986	23,0	-	6,9	29,9	-	-	-	-	48,7	13,3	8,1
Swede	1970	9,1	-	19,4	28,5	0,1	-	1,1	1,2	57,7	2,5	10,1
	1986	24,7	0,3	9,8	34,8	-	-	0,9	0,9	42,1	6,7	15,5
VSA	1970	15,5	-	1,5	17,0	2,2	-	4,1	6,3	69,5	7,2	-
	1986	23,5	-	6,8	30,3	2,6	-	5,0	7,6	57,1	5,1	-

(1) Die syfers vir die voormalige Duitse Demokratiese Republiek is nie by hierdie syfer ingesluit nie.

(2) Mediese sorg en *in natura* voordele is nie vir hierdie finansiële jaar geskei nie.

Bron: International Labour Office, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986, 1992.*

9.6 'N VOEDSELKOEPONSTELSEL: 'N PROGRAM WAT VIR SUID-AFRIKA VAN BETEKENIS KAN WEES

Die meeste bestaansbeveiligingsprogramme wat in welvaartstate aangetref word is uiteraard vir 'n meer gesofistikeerde gemeenskap geskik, wat dié programme dikwels minder gepas vir ontwikkelende lande maak. Ontwikkelende lande kan gewoonlik nie sulke omvattende en universele programme bekostig nie en dié lande beskik ook meestal nie oor die infrastruktuur om hierdie programme te administreer en by die teikengroep uit te bring nie. In hierdie afdeling word nie verder aandag gegee aan die staatspensioenskemas van hierdie lande nie, want in hoofstuk 10 en 11 word op die ervaring van enkele ontwikkelende lande in hierdie verband gefokus. 'n Program wat egter vir Suid-Afrika van betekenis kan wees, is die voedselkoeponstelsel (*food stamps*), 'n oordragprogram, wat in die VSA gebruik word om onder andere te verseker dat lae-inkomegroepe ten minste 'n minimum vlak van voedsame voedsel kan bekom (kyk afdeling 8.4.6).

Voedselprogramme in Suid-Afrika bestaan gewoonlik uit algemene ongerigte programme en uit *in natura* oordragte (kyk afdeling 13.2.3). Een program wat in 'n ontwikkelde land aangetref word wat Suid-Afrika kan oorweeg is 'n voedselkoeponstelsel. So 'n stelsel lê iewers tussen *in natura* en kontantoordragte (kyk afdeling 4.7). In die lig van die talle programme wat tans deur private organisasies en die owerheid onderneem word, is dit belangrik dat 'n oorkoepelende program soos 'n voedselkoeponstelsel wel oorweeg word om die probleem van hongersnood en ondervoeding in Suid-Afrika aan te spreek. BTW teen nulkoerse op sekere basiese voedselsoorte en voedselsubsidies is voorbeelde van ongerigte benaderings, want almal baat daarby, nie net die teikengroep nie. Verder is ongerigte voedselsubsidies die duurste metode van voedingintervensie en het dit nie 'n beduidende invloed op die voedingstatus van die bevolking nie (Nel 1988: 6). Vervolgens word die voor- en nadele van 'n voedselkoeponstelsel bespreek. Die voedselkoeponstelsel van die VSA het reeds in afdeling 8.4.6 aandag gekry.

9.6.1 Voor- en nadele

Die groot voordeel van voedselkoepons is dat dit 'n gerigte stelsel is en sekere minimum voedingsvlakke kan verseker. 'n Voedselkoeponstelsel kan as 'n *in natura* oordrag beskou word, hoewel dit anders as die meeste ander *in natura* oordragte tog 'n mate van keuse aan individue laat (kyk afdeling 4.7). Verder hoef die owerheid ook nie fisies betrokke te raak by die vervoer, stoor en verspreiding van voedsel nie.

So 'n koeponstelsel het egter verskeie nadele. Daar is geleentheid vir korrupsie en vervalsing. Individue kan koepons onwettig verkansel vir kontant of ander goedere, sodat hierdie stelsel

uiteindelik dieselfde effekte as 'n kontantoordrag het. (In afdeling 4.7 is *in natura* oordragte en kontantoordragte reeds vergelyk.) 'n Koeponstelsel vereis noodwendig dat 'n middeletoets gedoen moet word (Chu & Hemming 1991: 134), wat weer administratiewe rompslomp¹³ en koste beteken. 'n Verdere nadeel is volgens Dolgoff en Feldstein (1984: 199) dat voedselkoepons:

offer the kind of selective program that not only lacks fairness and dignity intrinsically but that forces the recipient to parade dependency in stores and wherever a purchase is made.

Die aard van die voedselkoeponprogram verhoog dus na alle waarskynlikheid die stigma wat aan bestaansbeveiligingsprogram kan kleef en individue kan as gevolg hiervan besluit om nie die voordele op te neem nie ('n probleem wat veral in ontwikkelde lande ervaar word).

In die VSA is die voedselkoeponstelsel naas *Medicaid* een van die belangrikste programme in die begroting vir maatskaplike bystand van die Federale owerheid (Beeghley 1983: 43, aangehaal deur Nel 1988: 27). Daar heers dan ook in die VSA volgens Atkinson (1987: 825) groot kontroversie oor *in natura* oordragte, onder meer omdat hulle vinniger toegeneem het as kontantoordragte. Anders as wat die geval was met maatskaplike versekering (kyk tabel 9.3), het *in natura* oordragte 'n belangriker komponent van maatskaplike bystand geword.

9.6.2 Voedselkoepons, voedsel of kontant?

Die kritiek op 'n voedselkoeponstelsel het daartoe gelei dat alternatiewe soos kontantoordragte ook voortdurend in die literatuur met voedselkoepons vergelyk word. In een so 'n studie wat probeer bepaal het in watter mate voedselkoepons ekwivalent aan kontant is, het Ranney en Kushman (1986: 1022) onder meer tot die gevolgtrekking gekom dat koepons besteding aan voedsel met 'n faktor van ses tot een bo kontant verhoog. In 'n ander studie (Hollonbeck et al 1985: 609) wat wou vasstel wat die invloed op besteding aan voedsel van kontantoordragte in plaas van koepons sou wees, is agt gebiede in die VSA as proefgroep geïdentifiseer waar individue tjeks in plaas van koepons ontvang het. Die gevolgtrekking van hierdie studie was ook dat kontant nie 'n beduidende invloed op die besteding aan voedsel gehad het nie (Hollonbeck et al 1985: 612-613).

Die fisiese verskaffing van voedsel in plaas van voedselkoepons lewer talle probleme op. Dit beteken dat die owerheid of 'n ander gevolmagtigde instelling voedsel moet aankoop, stoor en

13. 'n Klassieke voorbeeld is die volgende brief wat deur *South Carolina's County Department of Social Services* aan 'n man twee weke na sy dood gestuur is: "Your food stamps will be stopped effective March 1992 because we received notice that you passed away. May God bless you. You may réapply if there is a change in your circumstances." (Vrye Weekblad, 13 Maart 1992).

versprei. Veral bederfbare produkte kan probleme oplewer. Een van die groot voordele van 'n koeponstelsel is dat dit die bestaande infrastruktuur soos winkels, poskantore, ensovoorts, kan gebruik, wat noodwendig 'n koste-besparende effek sal hê en ondoeltreffendhede kan verminder.

Die grootste nadele van 'n voedselkoeponstelsel is egter die koste-implikasies wat daarmee geassosieer word en dat dit tot korrupsie en vervalsing kon bydra, terwyl die groot voordeel van so 'n program is dat voordele tot die teikengroep beperk kan word, mits doeltreffende teikenstelling moontlik is.

9.7 Die eienskappe van bestaansbeveiliging in welvaartstate

Die algemene eienskappe van bestaansbeveiliging in welvaartstate is dat dit omvattend en universeel is. Die programme kan onder die volgende hoofde ingedeel word:

- **maatskaplike bystand** - wat gewoonlik armoedeverligting wil bewerkstellig
- **maatskaplike versekering** - wat sekuriteit as doelwit het en inkomste oor die lewensiklus wil versprei
- **kategorieese oordragte** - wat herverdeling tussen spesifieke groepe as oogmerk het (Atkinson & Hills 1991: 83) - kyk afdeling 2.2.4.

Onder 'n stelsel van maatskaplike versekering kwalifiseer individue vir voordele sodra hulle vir 'n sekere minimum periode gewerk het. Individue verwerf dus deur middel van werk die reg op voordele en dié voordele berus gewoonlik op hulle vorige verdienste. Geen toets vir behoefte word gedoen nie en individue mag die voordele van maatskaplike versekering aanvul deur inkomste wat uit besparing verkry word. Onder 'n stelsel van maatskaplike bystand moet 'n individu 'n tekort aan voldoende middele ondervind. Burgerskap verseker dus sekere regte. 'n Individue ontvang 'n oordrag, wat geen verband met vorige werkspoging het nie, wat hom of haar by 'n sekere minimum bestaanspeil sal bring. Indien hierdie individu inkomste uit besparing of ander bronne verkry, word dit gewoonlik heeltemal of gedeeltelik van die oordrag afgetrek, sodat ontvangers van voordele min of meer dieselfde lewenstandaard behoort te geniet (Ball 1978: 13). Kategorieese oordragte verwys na oordragte aan individue op grond van hul lidmaatskap van 'n spesifieke kategorie (Atkinson 1987: 811). Die voordele van kategorieese oordragte is volgens Atkinson (1987: 811) dat:

one can tailor the benefits more closely to categories of need, such as old age, and that one can take account of differences in labour supply (or other) responses.

Die drie basiese middele wat die welvaartstaat aanwend om algemene bestaansbeveiligingsdoelwitte te bereik, is kortliks die volgende:

- direkte betaling van kontantvoordele, wat gewoonlik vir inkomehandhawing tydens tipiese fases van werkloosheid in die lewensiklus gebruik word en deur middel van geormerkte belasting of algemene belasting gefinansier kan word
- direkte voorsiening van *in natura* dienste (soos onderwys, mediese sorg, welsyn en behuising), wat meestal op owerheidsinmenging in private markte neerkom
- indirekte uitbreiding van voordele deur belastingaftrekkings en -krediet (Flora & Heidenheimer 1981: 25).

Hoewel die meeste welvaartstate 'n redelik omvattende bestaansbeveiligingstelsel het, varieer die omvang van die dekking wat verleen word vanaf "liberale" welvaartstate wat beperkte oordragte en versekeringsplanne het aan die een kant van die spektrum tot "sosiaal-demokratiese" welvaartstate wat weer universalisme en de-kommodifisering aan die ander kant beklemtoon (Esping-Andersen 1990) - kyk afdeling 8.2.1.

9.8 Welvaartstaat - Quo Vadis?

Oor die toekoms van die welvaartstaat word 'n komplekse en ideologiese debat gevoer, waarop daar nie in hierdie afdeling in diepte ingegaan kan word nie. Enkele oorsigtelike gedagtes sal egter wel aandag kry. Ondanks die ernstige kommer oor die voortbestaan van die welvaartstaat het hierdie state volgens Klein (1993: 11) in die tagtigerjare redelik suksesvol aangepas. Klein (1993: 11) is ook positief oor die invloed van die welvaartstaat op die Westerse wêreld soos ons dit vandag ken, want:

(t)he welfare state has helped to maintain the political stability - and probably also the social cohesion - of the Western world.

Die welvaartstaat kan as 'n sukses beskou word indien dit gesien word as:

- 'n stabiliseerder
- 'n instrument om teen verandering te verseker
- 'n metode om diegene te vergoed wat die sosiale koste van die moderne samelewing moet dra (Baldwin 1990, aangehaal deur Klein 1993: 12).

Die algemene politieke siening in na-oorlogse Brittanje was byvoorbeeld dat geen regering werkloosheid van 500 000 (wat nog van een tot twee miljoen) sou kon oorleef nie (Klein 1993: 12). Soos aangetoon in afdeling 3.3.2, was die welvaartstaat ook een van die redes waarom Marx se voorspellings ten opsigte van die verval van die kapitalistiese stelsel nie bewaarheid is nie.

Hills et al (1993: 1) het tot die volgende gevolgtrekking gekom oor die stand van die welvaartstaat in Brittanje:

(c)ontrary to popular wisdom, the welfare state has been surprisingly robust in the period since 1974.

Dit is 'n verrassende gevolgtrekking, want dit sluit die bewindstermyn in van Margaret Thatcher, Brittanje se ystervrou, wat nie juis simpatiek teenoor bestaansbeveiliging gestaan het nie. Net so kom Le Grand (1990: 350) in 'n studie oor die stand van die welvaartstaat in Brittanje, waarin hy onder meer na sekere sleutelaanwysers van welsyn (o.a. op die terrein van gesondheid, onderwys en behuising) kyk, tot die gevolgtrekking dat:

(i)t seems reasonable to describe the welfare state over the period 1973-87 as a success. It survived; key parts even thrived.

Die welvaartstaat spreek 'n belangrike behoefte in die moderne (of postmoderne) samelewing aan. Volgens Rimlinger (1971: 177) is daar 'n universele behoefte aan maatskaplike inkommebeskerming in ontwikkelde lande, omdat:

- werk grond- en eiendomsbesit as bron van inkomste vir die meerderheid van individue vervang het
- die moderne gesin/familie nie in 'n posisie is om 'n aanvaarbare vlak van beskerming aan sy lede te waarborg nie
- die dinamika van die moderne ekonomieë feitlik alle deelnemers aan verlies aan inkomste/verdienste of geleenthede blootstel en beskerming gevolglik nie slegs tot armes beperk kan word nie.

Hierdie omstandigheid sal ook na alle waarskynlikheid nie gou verander nie. Flora (1986: xvi) sluit hierby aan. Hoewel hy toegee dat die grense van die welvaartstaat kan verskuif soos behoeftes verander, is hy ook van mening dat die welvaartstaat nie sommer substansiële veranderings aan sy historiese kern, "the system of income maintenance and the public provision for certain services, especially in health and education", sal aanbring nie.

Die postmoderne era, wat die einde van die groot vertelling of *grand narrative* ingelei het (kyk afdeling 3.5), behoort volgens Mishra (1993: 28) ook nie sommer welvaartskapitalisme tot 'n val te bring nie. Daar is egter faktore wat daarop dui dat die welvaartstaat nie die dominante aspek van die postmoderne ekonomiese samelewing sal wees nie en dat die politieke ekonomie van die Wes-Europese welvaartstate na alle waarskynlikheid nader aan dié van Noord-Amerika sal beweeg (Mishra 1993: 28). Of dit 'n goeie ding sal wees, is debatteerbaar, want die VSA-stelsel was nie baie suksesvol om armoede te oorwin nie en alle aanduidings is dat die verskille tussen binne- en buitelanders net al groter word. Verder is die VSA ook 'n sloerder op die terrein van bestaansbeveiliging en word dié land deur Rainwater et al (1986: 136) as die "teensinnige" welvaartstaat beskryf. Soos vroeër getoon, verwys bestaansbeveiliging in die VSA meestal na pensioene en nie na die komplekse stelsel wat byvoorbeeld in "sosiaal-demokratiese" welvaartstate aangetref word nie. Vir Flora (1986: xvi) is die basiese karakter van die liberale

welvaartstaat¹⁴ juis dat dit noue bande met die kapitalistiese markeconomie en massa-demokrasie het. Hy wys daarop dat:

(t)he liberal welfare state is based on the economic surplus produced in the market economy, and its structure must be adapted to the basic laws governing this economic system. At the same time it is also based on the political consensus produced in the democratic mass polity, and its structure must reflect the basic nature of this consensus. Principle limits to the development of the welfare state lie only where it would begin to undermine these foundations (Flora 1986: xvi).

Dit kom dus voor asof die kapitalistiese en demokratiese stelsel so ineengewef is met die welvaartstaat, dat die een kwalik sonder die ander twee kan voortbestaan. In hierdie omstandighede behoort die welvaartstaat met die mens te wees so lank as wat die demokratiese kapitalistiese stelsel voortleef.

Volgens Loader en Burrows (1994: 1) is die welvaartstaat besig om vanaf Fordisme¹⁵ na post-Fordisme te beweeg. Rofweg opgesom is Fordisme gekenmerk deur 'n homologie tussen massa-produksie, massa-verbruik, modernistiese kulturele vorme en die openbare voorsiening van massa-bestaansbeveiliging, terwyl post-Fordisme weer gekenmerk word deur 'n ontluikende koalisie tussen buigbare produksie, gedifferensieerde en gesegmenteerde verbruikspatrone, postmodernistiese kulturele vorme en 'n hergestruktureerde welvaartstaat (Loader & Burrows 1994: 1). Dit dui op 'n grootskaalse paradigmasverskuiwing. Vir Jessop (1994: 17) is die Keynesiaanse welvaartstaat die argetipe van die Fordistiese staat. Die post-Fordisme is weer meer in ooreenstemming met 'n "Schumpeterian welfare state", waarvolgens die oogmerke onder meer is om produksie en mark-innovasies te bevorder deur aan die aanbodkant in te meng en maatskaplike beleid ondergeskik te stel aan die behoeftes van die arbeidsmark en internasionale mededinging, sodat voorkeur aan diestrukturele mededingendheid van die ekonomie gegee word. Dit verskil van die Keynesiaanse welvaartstaat, aangesien volle indiensneming laer prioriteit geniet as internasionale mededingendheid en "redistributive welfare rights take second place to a productivist re-ordering of social policy"¹⁶ (Jessop 1994: 24). Ondanks hierdie klemverskuiwing in die welvaartstaat, wat in 'n sekere mate aansluit by die siening van Mishra (1993) waarna reeds vroeër verwys is, behoort die welvaartstaat, al is dit in gewysigde vorm, steeds 'n belangrike komponent van die postmodernistiese of post-Fordistiese welvaartstaat te wees, aangesien:

-
14. Flora gebruik nie die definisie van Esping-Andersen (1990: 26) nie (kyk afdeling 8.2.1(a)). Hierdie konsep omsluit vir hom al die Europese welvaartstate.
 15. Hiervolgens het progressiewe argitekte geprobeer om die massa-produksiemetodes van Henry Ford, die Amerikaanse motorvervaardiger, op behuising, skole en hospitale toe te pas. Hulle het basiese modelle ontwerp "and then standardised the components and the process of construction. The lack of variety was justified in terms of economy and equality and became bound up with the welfare principle of 'universality', the availability of standard rights and services for all" (Murray 1991, aangehaal deur Williams 1994: 54).
 16. Williams (1994: 49) wys egter op leemtes in die vermoë van die post-Fordistiese benadering om die ontwikkelinge sedert 1945 in die welvaartstaat te verklaar.

- die behoefte aan sekuriteit vir individue so groot is
- dit ineengestrenge is met die demokratiiese en kapitalistiese stelsel
- dit stabiliteit bevorder in 'n wêreld wat nie meer volle indiensneming beleef nie.

9.9 WAT KAN ONTWIKKELENDE LANDE BY ONTWIKKELDE LANDE LEER?

Atkinson en Hills (1991: 104-105) maak die geldige punt dat bestaansbeveiligingskemas wat daarop gemik is om die grootste gedeelte van die bevolking te bevoordeel, vir Westerse lande realisties mag wees, maar nie vir ontwikkelende lande nie, vanweë die groot persentasie van die bevolking wat hulle in die tradisionele en informele sektore bevind. Mesa-Lago (1991b: 373) sluit hierby aan en wys daarop dat die formele roete na bestaansbeveiliging soos dit in ontwikkelde lande aangetref word, ook soms die Bismarck-model genoem, nie vir omstandighede in ontwikkelende lande geskik is nie. Dié gevolgtrekking geld selfs indien groot veranderings aangebring word, want in ontwikkelde lande bestaan die grootste gedeelte van die arbeidsmag uit individue wat lone in stedelike gebiede verdien, terwyl 'n groot gedeelte van die arbeidsmag in ontwikkelende lande gewoonlik in die landbousektor en informele sektor (selfindiensgeneemdes en gesinslede wat geen vergoeding ontvang nie) aangetref word. Verder is 'n groot persentasie van die bevolking gewoonlik ook werkloos. Daar kan dus nie in dieselfde mate op maatskaplike versekering staatgemaak word om die bestaan van individue te beveilig nie. Maatskaplike bystand moet 'n hoër prioriteit geniet. Flora (1986: xv) wys dan ook daarop dat basiese voedselvoorsiening in ontwikkelende lande nog 'n belangrike program is, terwyl dit reeds in die vroeë negentiende eeu in Europa minder belangrik geword het.

'n Ander kombinasie van bestaande maatreëls, asook nuwe beleidsmaatreëls, moet vir ontwikkelende lande gevind word. Bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande moet sensitief wees vir die spesifieke omstandighede in hierdie lande (bv. deur voorsorg te tref vir mislukte ooste en hongersnood), beperkte inligting (bv. onvoldoende inligting oor individue se inkomste), politieke invloede (bv. "stedelike bevoorregting") en probleme met aansporings (bv. die invloed van owerheidsondersteuning op gesinsforming) (Atkinson & Hills 1991: 104). Volgens Leliveld (1994: 4) word daar in ontwikkelende lande die afgelope aantal jare ook meer aandag aan byvoorbeeld tradisionele bestaansbeveiliging gegee (kyk afdeling 11.5.1), omdat die "transplantation of social security of industrialized countries onto developing countries led to many problems."

Aangesien bestaansbeveiliging soos die meeste owerheidsprogramme dikwels inkrementeel aangepas word, is dit van die uiterste belang dat goed besin word alvorens programme geïmplementeer word. Uit gesprekke wat in Mei 1994 met amptenare verbonde aan die *Department of Social Security* in Brittanje gevoer is, was dit duidelik dat dit bitter moeilik is om bestaande programme te wysig, want daar is gewoonlik soveel gevestigde belange wat deur so 'n

stap bedreig word,¹⁷ of soos Rimlinger (1971: 157) dit stel: "(e)xisting programs have a built-in resistance to change, which comes with long established rights and anticipations." Vanuit 'n politieke oogpunt kan veranderings aan bestaansbeveiligingsprogramme ook baie ongewild wees. Selfs Margaret Thatcher met haar agterdog jeens bestaansbeveiliging, kon in haar lang termyn as premier nie bestaansbeveiliging in die VK beduidend verander nie. Dit mag dus beter wees om te sloer met die implementering van programme as om oorhaastige besluite te neem wat in latere jare berou kan word.

Hoewel daar nie klinkklare en ondubbelsinnige getuienis oor die invloed van bestaansbeveiliging op die ekonomiese gedrag van individue, soos die aanbod van arbeid en besparing is nie, mag hierdie moontlikheid nie geïgnoreer word nie. Dit is dus belangrik dat die moontlike invloed van nuwe programme eers behoorlik ondersoek moet word voordat dit geïmplementeer word. Programme wat herverdeling van inkomste probeer bewerkstellig het ook dikwels perverse verdelings tot gevolg, wat lynreg in stryd met die oorspronklike doelwit kan wees.

Die meeste lande het ook 'n nie-befondste-staatspensioenskema, 'n aangeleentheid wat in hoofstukke 10 tot 14 verder aandag kry. Soos aangetoon in afdeling 9.4.4, moet die bydrae wat 'n doeltreffende nasionale pensioenskema tot ekonomiese groei en ontwikkeling kan maak met betrekking tot die ontwikkeling van finansiële markte, innoverende investering en die bydrae tot nywerheidsfinansiering nie deur ontwikkelende lande onderskat word nie (Shome 1986: 198).

Volgens Ahmad (1991: 110) is 'n verdere les wat ontwikkelende lande by ontwikkelde lande kan leer dat die interaksie tussen verskillende programme implikasies vir die algehele ontwerp van die bestaansbeveiligingstelsel kan hê. So kan die finansiering van maatskaplike bystand deur middel van algemene belastings, bykomstig tot geoormerkte loon- en loonstaatbelasting, tot hoë grenskoerse van belasting aanleiding gee, wat negatiewe gevolge vir die ekonomie kan inhou (Ahmad 1991: 110). Bestaansbeveiligingsmaatreëls moet dus nie opsigself beskou word nie, aangesien dit moontlik is dat die negatiewe gevolge die positiewe implikasies ver kan oortref.

9.10 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk is op die doeltreffendheid en billikheid van bestaansbeveiligingstelsels in enkele ontwikkelde lande gefokus. Die finansiering van programme het ook aandag gekry. Verder is ook gekyk na programme wat vir Suid-Afrika van betekenis kan wees en is ook besin

17. Om bestaande programme uit te faseer is nog moeiliker. Gewoonlik is daar ook die vereiste dat bestaande programme vir etlike jare saam met die nuwe programme in stand gehou moet word, aangesien sommige versekerdes deur nuwe programme benadeel kan word. Dit kan verdere druk op administrasie en koste plaas.

oor wat 'n ontwikkelende land soos Suid-Afrika by hierdie lande kan leer. Enkele gedagtes oor die toekoms van die welvaartstaat het ook kortliks aandag gekry.

Wat doeltreffendheid betref, het die bekostigbaarheid van bestaansbeveiligingsprogramme en ekonomiese doeltreffendheid aandag gekry. Bestaansbeveiliging het veral in die sestigerjare in ontwikkelde lande omvattend geword toe die middelklas ook deur verskeie waarborge teen moontlike gebeurlikhede verseker is. Hierdie tydperk is veral gekenmerk deur volgehoue ekonomiese groei, wat in die sewentigerjare onder meer vanweë die oliekrisis van 1973 abrupt onderbreek is. Dit het owerheidsbesteding onder druk geplaas en besnoeiings is veral in die tagtigerjare aan sekere programme aangebring in 'n poging om besteding te beperk en die owerheidsboeke te balanseer. Die Angel-Saksiese lande sloer wat uitgawes aan bestaansbeveiliging betref in vergelyking met die kontinentale lande, met die VSA wat betekenisvolle laer vlakke van besteding handhaaf.

Die bevindinge van die eksperimente met negatiewe inkomstebelasting (NIT) in die VSA het ook aandag gekry. Die gevolgtrekkings van hierdie eksperimente dui daarop dat 'n NIT 'n besliste invloed op die ekonomiese gedrag van individue kan hê. So is bevind dat 'n NIT veral die aanbod van arbeid van vrouens en enkelopende moeders negatief kan beïnvloed. Verder toon die NIT-eksperimente ook dat jongmense, wat 'n werkspatroom moet vestig (d.w.s. in 'n gewoonte moet kom om op 'n gereelde basis te werk), sterk negatief deur 'n NIT beïnvloed kan word. Die NIT het ook 'n negatiewe invloed op die tydperke van werkloosheid gehad en gesinsverbrotting aangemoedig. Daar moet egter met omsigtigheid omgegaan word met die gevolgtrekkings van die NIT-eksperimente, want sosiale eksperimente kan deur talle onvoorsiene faktore beïnvloed word. Daar was ook sekere leemtes in hierdie eksperimente, wat die gevolgtrekkings onder verdenking bring. In hoofstuk 4 is ook reeds getoon dat daar uiteenlopende standpunte is oor die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op die ekonomiese gedrag van individue en dat onomstootlike getuienis nog gevind moet word. Die bevindinge van die NIT-eksperimente kan egter nie geïgnoreer word nie, want dit dui nie net op moontlike negatiewe implikasies van 'n NIT vir die ekonomie en die maatskaplike karakter van die maatskappy nie, maar ook op die moontlike invloed wat ander bestaansbeveiligingsprogramme vir die ekonomie kan inhou.

Wat die billikheid van bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande betref, is bevind dat herverdeling dikwels deur binne-generasie oordragte van arm na ryk en van arm na arm plaasvind, wat heeltemal strydig met die billikheidsbeginsel is. Hoër-inkomstegroepe is veral geneig om hulle in sterk belangegroepe te organiseer om voordele te bekom. Al hierdie lande worstel ook met die probleem van maatskaplike uitsluiting, wat beteken dat groot getalle mense ten spyte van bestaansbeveiliging steeds nie deel in die voorspoed van hierdie ekonomieë nie. Nie-befondste-

staatspensioenskemas is weer veral verantwoordelik vir tussen-generasie oordragte, met die eerste geslag pensioenarisse wat gewoonlik, strydig met billikheidsoorwegings, veral bevoordeel word. Verskeie studies het egter getoon dat bestaansbeveiliging ondanks sekere negatiewe neigings wel 'n beduidende invloed op herverdeling in die ekonomie kan hê en dat dit verseker dat 'n relatief klein gedeelte van die bevolking van ontwikkelde lande onder die minimum bestaanspeil leef. 'n Verdere tendens is dat individue vir al langer periodes van bestaansbeveiligingsvoordele afhanklik word, wat onder meer toegeskryf kan word aan veranderings in die arbeidsmag wat groter onsekerhede vir arbeiders beteken. Individue word ook deesdae gedwing om meer kere van beroep te verander as wat in die verlede die geval was.

Wat die finansiering van bestaansbeveiliging betref, is eerstens gekyk na die bronne van inkomste vir bestaansbeveiliging. Dit het geblyk dat bydraes deur werkgewers en werknemers (loonstaatbelasting) en die staat (d.m.v. algemene belastings) belangrike bronne van inkomste in die meeste welvaartstate is. Daar is dan ook op die bydraebeginsel en die loonstaatbelasting gefokus. Veral die negatiewe herverdelingseienskappe van die loonstaatbelasting, met ander woorde die regressiewe aard daarvan, en die belastingvestiging het aandag gekry.

Voedselkoepons is geïdentifiseer as 'n voorbeeld van 'n program wat veral vir Suid-Afrika van betekenis kan wees, want dit kan verseker dat lae-inkomegroepe ten minste 'n sekere minimum vlak van kalorie-inname verkry. Van die nadele van hierdie stelsel is die hoë administratiewe koste en die moontlikheid vir korrupsie.

Suid-Afrika kan wel by ontwikkelde lande op die terrein van bestaansbeveiliging leer, al is dit net om benaderings en programme te identifiseer wat liefers vermy moet word. Die omvang van armoede in ontwikkelende lande maak die meeste van die programme wat in welvaartstate aangetref word egter onbekostigbaar. Maatskaplike bystand is na alle waarskynlikheid die geskikste vorm van bestaansbeveiliging vir ontwikkelende lande, want maatskaplike versekering is gewoonlik net vir werkers in die formele sektor beskore. Verder blyk dit uit die ervaring van welvaartstate dat bestaansbeveiligingsprogramme nie halsoorkop geïmplementeer moet word nie, want gevestigde belange kan dit bitter moeilik om bestaande programme te wysig of uit te faseer.

Alle aanduidings is dat die welvaartstaat nog vir die afsienbare toekoms met ons sal wees. Veranderings in werksomstandighede, die kwesbare posisie van individue en die demokratiese stelsel sal dit bitter moeilik maak vir regerings om bestaansbeveiliging sonder meer uit te faseer en gevolglik lyk die toekoms van die welvaartstaat redelik seker. Alle aanduidings is egter dat bestaansbeveiliging in die postmoderne of post-Fordistiese wêreld net een van die belangrike eienskappe van die gemeenskap in 'n mark-ekonomie sal wees en nie dié bepalende faktor nie.

HOOFTUK 10

Die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele ontwikkelende lande: gevallestudies

The poor and the illiterate are usually and conveniently silent.

Galbraith (1980: 28)

10.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk kry die ervaring van enkele ontwikkelende lande op die terrein van bestaansbeveiliging aandag. Die ervaring van hierdie lande kan veral vir Suid-Afrika van belang wees, omdat die ekonomiese, politieke en maatskaplike omstandighede, asook geskiedkundige verloop ooreenkomste toon met dié van Suid-Afrika. Ongelukkig is inligting oor bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande nie altyd so geredelik beskikbaar as vir ontwikkelde lande nie. Die Latyns-Amerikaanse lande publiseer ook meestal inligting in Spaans of Portugees, wat dit ontoeganklik maak vir diegene wat nie hierdie tale ken nie. Daar is egter verskeie individue wat kenners is van hierdie lande wat ook in Engels publiseer. Een naam wat uitstaan is dié van Carmelo Mesa-Lago, wat 'n leier op die terrein van vergelykende studies op die gebied van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande is en hom veral op Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande toespits. Die werk wat hy gedoen het kry in hierdie en die volgende hoofstuk heelwat aandag. Vervolgens word eerstens gekyk na die lande wat by hierdie vergelykende studie ingesluit word en in die daaropvolgende afdelings kom die ontwikkeling van die bestaansbeveiliging in hierdie lande onder die soeklig.

10.1.1 Die lande wat by die ondersoek ingesluit word

'n Wye verskeidenheid lande kan as ontwikkelende lande geklassifiseer word. Latyns-Amerikaanse lande, die meeste Asiatiese lande en Afrikalande val almal in hierdie kategorie. Alle ontwikkelende lande kan egter nie oor dieselfde kam geskeer word nie en gevolglik verdeel die Wêreldbank ontwikkelende lande in drie breë kategorieë, naamlik lae-inkome ekonomieë, laer-middel-inkome ekonomieë en hoër-middel-inkome ekonomieë (Wêreldbank 1996). Soos aangetoon in afdeling 7.4.1 val Suid-Afrika in die laaste kategorie. Ontwikkelende lande bevind hulle dus nie almal in dieselfde ontwikkelingsfase nie, maar die meeste van hierdie lande worstel

in 'n mindere of meerdere mate met soortgelyke ekonomiese en politieke probleme. Die meeste ontwikkelende lande het dan ook gewoonlik te kampe met 'n skewe verdeling van inkomste, werkloosheid en armoede en ondervind tans of het in die verlede groot politieke onstabieleit beleef. Vervolgens word kortliks gekyk na Afrikalande, Asiatiese lande en Latyns-Amerikaanse lande.

10.1.2 Afrikalande

Die meeste Afrikalande word deur die Wêreldbank onder lae-inkome lande ingedeel. Wat Afrikalande betref, is een uitstaande probleem die gebrek aan inligting, wat hierdie lande onmiddellik minder geskik maak vir 'n vergelykende studie. In afdeling 10.3 word eerstens oorsigtelik gekyk na die ervaring van Afrika op die terrein van bestaansbeveiliging, voordat die spesifieke ervaring van Zimbabwe en Kenia kortliks aandag kry.

10.1.3 Asiatiese lande

Verskeie Asiatiese lande het die afgelope aantal dekades besonder goed op ekonomiese gebied presteer. Hoewel 'n land soos Japan nog dikwels as die teksboekvoorbeeld van Asiatiese ekonomiese vernuf beskou word, het lande soos Suid-Korea, Singapoer, Maleisië, Thailand, Hongkong en Taiwan nie op hul laat wag nie en is hulle mede-verantwoordelik vir die Asiatiese ekonomiese wonderwerk. Tans is daar ook aanduidings dat die Volksrepubliek van China sedert die verslapping van kommunisme na die dood van Mao Zedong 'n ongekende ekonomiese opbloei beleef, wat wye ekonomiese implikasies vir hierdie streek en die res van die wêreld kan inhou indien dit volgehou kan word.

Osmani (1991: 305) wys daarop dat "(s)ocial security in the Western sense occupies a marginal place in the social and economic policies of the South Asian countries." Die belangrike rede hiervoor is volgens hom dat meer as die helfte van die bevolking as gevolg van die grootskaalse armoede en werkloosheid voordele sou moes ontvang, teenoor die min of meer 10 tot 15 persent in Westerse lande. So 'n situasie sal uiteraard onhanteerbare eise aan die fiskus van hierdie lande stel. Gegewe die strukture van hierdie volkshuishoudings sal sommige van die konvensionele bestaansbeveiligingsmaatreëls nie operasioneel uitvoerbaar wees nie, want die grootste gedeelte van die arbeidsmag is selfindiensgeneem, met die gevolg dat werkloosheid grootliks manifesteer in onder-indiensname, wat nie maklik deur bestaansbeveiliging hanteer kan word nie. Verder is mense ook vanweë swak voedsel en onhigiëniese toestande voortdurend siek en kan siekteversekering in hierdie lande maklik in 'n aktuariële ramp ontwikkel (Osmani 1991: 305). Die swak ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel in hierdie lande kan verder toegeskryf word aan die kulturele aard van die Oosterlinge en die invloed van veral die Hindoeïsme, Boeddhisme en

tot 'n mindere mate die Islam (kyk afdeling 3.2.1(d)). Veral die Boeddhisme en Hindoeïsme beklemtoon die morele verpligting van die gesin of familie in die versorging van sy lede; gevolglik is dit 'n groot skande as 'n eksterne liggaam soos die owerheid na die versorging van bejaardes moet omsien (Anderson ongedateer).

Weens die ekonomiese sukses van sommige Asiatiese lande is daar 'n neiging om hierdie lande as 'n model vir Suid-Afrika voor te hou. Die groot kulturele verskille moet egter nie uit die oog verloor word nie. As ontwikkelende land kan Suid-Afrika egter nie die ervaring van hierdie lande summier ignoreer nie. Hongkong en Singapoer word deur die Wêreldbank as hoë-inkome lande geklassifiseer, terwyl Maleisië weer as 'n hoër-middel-inkome land geklassifiseer word (Wêreldbank 1995). Vanweë die verskille in die kulturele en ekonomiese omgewing van die sogenaamde "mirakel-lande" van die Ooste en dié van Suid-Afrika word in hierdie hoofstuk nie veel aandag aan hierdie lande gewy nie, hoewel daar in afdeling 10.4.2 kortliks verwys word na die vernaamste eienskappe van bestaansbeveiliging in Hongkong, Suid-Korea en Maleisië.

Die ooreenkomste op politieke en sosiale gebied met 'n land soos Sri Lanka, asook die pogings van dié land om op sosiale gebied nuwe programme te loods en hervormings deur te voer, maak dat Suid-Afrika met vrug by die ervaring van hierdie land kan leer. In hierdie hoofstuk val die soeklig dus veral op Sri Lanka, 'n arm land met 'n heterogene bevolking wat volgens sosiale sleutelaanwysers buitengewoon presteer het. Sri Lanka het ook in vergelyking met die meeste ander Asiatiese lande redelik wye ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging opgedoen, wat vir Suid-Afrika van nut kan wees.

10.1.4 Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande

Die Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande word veral geskik geag vir 'n vergelykende studie. Die ekonomiese, politieke en maatskaplike ooreenkomste met Suid-Afrika is redelik groot en sommige van die Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande het oor die algemeen 'n redelike lang geskiedenis van bestaansbeveiliging. Dié lande word, met die uitsondering van Haïti, deur die Wêreldbank as laer- of hoër-middel-inkome lande geklassifiseer (Mesa-Lago 1991: 357). Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande was die VSA voor met die instelling van sommige bestaansbeveiligingsprogramme en is volgens Mesa-Lago (1986: 135) die VSA steeds voor op die gebied van programme soos byvoorbeeld moeder-en-kind-gesondheid en gesinstoelaes. Latyns-Amerikaanse lande lei ook volgens Mesa-Lago (1986: 135) die Derdewêreldlande op die terrein van bestaansbeveiliging en sommige lande se uitgawes aan bestaansbeveiliging is ook hoog gegewe hul ekonomiese kapasiteit.

Mesa-Lago (1994b) het veral die volgende lande vir hierdie vergelykende studie aanbeveel: Mexiko, Peru, Ecuador en Guatemala, omdat hulle na sy mening die beste met Suid-Afrika vergelykbaar is. Mexiko en Guatemala kry dan ook in hierdie hoofstuk besondere aandag. Chili kry ook vanweë sy leierskapsrol, interessante geskiedenis en ervaring op die terrein van bestaansbeveiliging heelwat aandag. Chili word verder ook ingesluit omdat die administrasie van bestaansbeveiliging in dié land in die tagtigerjare in private hande geplaas is (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 17). Verder het Chili ook die afgelope aantal jare redelik sukses op die terrein van bestaansbeveiliging behaal. Die Kubaanse benadering word ook onder die soeklig geplaas, omdat dit insig kan bied oor die benadering wat 'n kommunistiese regering tot bestaansbeveiliging volg.

In afdeling 10.2 word die ervaring van Afrikalande op die terrein van bestaansbeveiliging oorsigtelik bespreek. In afdeling 10.3 val die soeklig op die benadering van enkele Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande, terwyl enkele Asiatiese lande in afdeling 10.4 aan die beurt kom.

10.2 AFRIKALANDE

Die meeste Afrikalande het nog nie ver gevorder op die pad van bestaansbeveiliging nie. Afrikalande ten suide van die Sahara, met die uitsondering van Suid-Afrika en Botswana wat deur die VN (1993) onder lande met medium menslike ontwikkeling ingedeel is, word as lande met 'n lae menslike ontwikkeling geklassifiseer. Die meerderheid van die bevolking van Afrikalande suid van die Sahara ondervind volgens Von Braun (1991: 395) uitsonderlike hoë vlakke van onsekerheid oor die beskikbaarheid van bestaansmiddele. Hierdie mense ontbeer in 'n groot mate enige vorm van bestaansbeveiliging. Hongersnood het in die tagtigerjare in Afrika voortgeduur. Voedseltekorte, gesondheidsrisiko's en sanitasie gebreke hang dus oor die koppe van mense op hierdie vasteland en plaas 'n vraagteken oor die bestaan van 'n groot deel van die landelike en stedelike bevolking (Von Braun 1991: 395). Verder is wanvoeding ook 'n groot probleem.

Die lande van Noord-Afrika (Algerië, Egipte, Libië, Marokko en Tunisië) het die oudste en mees omvattende bestaansbeveiligingstelsels in Afrika. In die voormalige Franse kolonies in Afrika ten suide van die Sahara is die eerste algemene bestaansbeveiligingsprogramme in 1952 van stapel gestuur (Gruat 1990: 405). In die voormalige Britse kolonies (Suid-Afrika uitgesluit) is bestaansbeveiliging gewoonlik beperk tot vergoeding vir werkbeseerings en voorsorgfondse wat vanaf 1965 tot stand gekom het (Gruat 1990: 408). Kolonialisme het uiteraard 'n belangrike invloed op bestaansbeveiliging in hierdie lande gehad en voordele was gewoonlik veral ten gunste van die kolonialiste en ander bevoorregte groeperinge.

Volgens Mouton (1975: 3) is die voordele van bestaansbeveiliging gewoonlik slegs beperk tot persone wat indiensgeneem is, of ten minste sommige van hulle, wat by implikasie beteken dat die grootste gedeelte van die bevolking geen dekking geniet nie. Koloniale moondhede was verantwoordelik vir die aanvanklike implementering van bestaansbeveiliging en na onafhanklikheid het hierdie lande voortgegaan om hierdie programme uit te brei en nuwe programme in te faseer (Mouton 1975: 3).

Morgan (1991: 416-417) was van mening dat die swak vertoning van welsynsprogramme in die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) lande (wat lande soos Mosambiek, Zimbabwe, Botswana, Zambië en Angola insluit)¹ toegeskryf kon word aan die destabilisasiebeleid wat die vorige Suid-Afrikaanse regering in hierdie gebiede gevoer het. Hierdie lande was genoop om al meer bronne aan verdedigingsuitgawes te wy in 'n poging om hierdie destabilisasie te probeer verhoed. Volgens Von Braun (1991: 395) is daar egter ook ander faktore wat verantwoordelik is vir die lae vlakke van bestaansbeveiliging in Afrika suid van die Sahara. Hy stel naamlik dat:

(l)ow levels of income, lack of physical and social infrastructure, and limited administrative capacities, including the human capital required for them, inhibit implementation of social-security systems that protect effectively against falling into absolute poverty, disability, or sickness (Von Braun 1991: 395).

Vervolgens word kortliks gekyk na die ervaring van Zimbabwe en Kenia op die terrein van bestaansbeveiliging.

10.2.1 'n Kort opsomming van die ervaring van twee Afrikalande

Zimbabwe het in April 1980 onafhanklik geword. In Zimbabwe is die vernaamste bestaansbeveiligingsprogram die Ongevalleversekeringsfonds wat deur bydraes van werkgewers gefinansier word. Uit hierdie fonds word pensioene, enkelbedragbetalings en toelaes tydens tydelike ongeskiktheid vir werk betaal. Slegs individue waarvan die verdienste onder 'n sekere inkomenvlak val mag egter tot hierdie fonds behoort (Hampson & Kaseke 1987: 287). Bejaardes is geregtig op maatskaplike bystand, maar in die praktyk is die voordele meestal beperk tot diegene wat in stedelike gebiede woonagtig is (Hampson & Kaseke 1987: 291). 'n Belastingkorting is vir kinders (tot 'n maksimum van ses) toegestaan, wat uiteraard slegs hoër-inkomstegroepe bevoordeel het. In 1987 was daar geen werkloosheidsversekering in Zimbabwe nie, hoewel die Departement van Maatskaplike Welsyn bystandskemas het vir diegene wat in groot nood verkeer as gevolg van onder meer werkloosheid en die dood van 'n broodwinner

1. Tans die *Southern African Development Community* (SADC). Suid-Afrika het ook nou lidmaatskap verkry.

(Hampson & Kaseke 1987: 296). Die bestaansbeveiligingstelsel van Zimbabwe bevoordeel veral hoër-inkomstegroepe en werkers in die formele sektor (Hampson & Kaseke 1987: 303).

Kenia het op 12 Desember 1963 onafhanklik geword. 'n Nasionale voorsorgfonds is na onafhanklikheid tot stand gebring sodat werkers groter sekuriteit tydens aftrede kan geniet en wat deur bydraes deur werknemers en werkgewers gefinansier word (Gethaiga & Williams 1987: 105, 108). Verder is daar ook 'n werknemersvergoedingskema wat dekking aan alle werknemers verleen waarvan die verdienste onderkant 'n sekere inkomvlak val en wat deur werkgewers gefinansier word (Gethaiga & Williams 1987: 106, 108). Tradisionele bestaansbeveiliging speel nog 'n belangrike rol in die voorsiening van die maatskaplike en ekonomiese behoeftes van lede en behoeftiges word ook deur die plaaslike gemeenskap versorg (Gethaiga & Williams 1987: 111). Voordele van bestaansbeveiliging in Kenia is net soos in Zimbabwe veral op hoër-inkomstegroepe en stedelike gebiede gerig (Gethaiga & Williams 1987: 117).

10.2.2 Samevattende opmerkings

Uit die kort beskrywing van die ervaring van Zimbabwe en Kenia op die terrein van bestaansbeveiliging blyk dit dat hierdie lande 'n beperkte bestaansbeveiligingstelsel het en dat veral werkers in die formele sektor en diegene wat in stedelike gebiede woon op voordele geregtig is. Die landelike sektor, wat veral kwesbaar is vir droogtes, moet dus grootliks op tradisionele bestaansbeveiliging staatmaak. Die stelsels maak dus nie 'n groot bydrae om billikheid te bevorder nie.

10.3 LATYNS-AMERIKAANSE EN KARIBIESE LANDE

10.3.1 'n Klassifikasie van Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande

In hierdie afdeling word eerstens gekyk na 'n klassifikasie van Latyns-Amerikaanse lande volgens die ontwikkeling van hul bestaansbeveiligingstelsels en tweedens kom spesifieke lande onder die soeklig.

Die meeste Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande was vir 'n lang periode kolonies van imperiale moondhede, veral van Spanje en Portugal, en het in die negentiende eeu onafhanklikheid verkry. Baie van hierdie lande het gedurende die twintigste eeu politieke en ekonomiese onstabieleiteit beleef, wat dikwels gekenmerk is deur staatsgrepe, militêre diktature, die gewelddadige onderdrukking van die bevolking en die skending van basiese menseregte. Verder het verskeie van hierdie lande revolusies of pogings tot revolusies beleef. Die Kubaanse revolusie het byvoorbeeld die name van Fidel Castro en Che Guevara legendaries gemaak.

Wegholinflasie, werkloosheid, armoede en buitelandse skuldprobleme het ook heelwat van hierdie lande vir korter of langer periodes geteister.

Latyns-Amerikaanse lande word deur Mesa-Lago (1986: 137-138) op grond van die ontwikkeling en die karaktertrekke van hul bestaansbeveiligingstelsels in drie groepe verdeel:

- pionierslande wat veral stratifikasie ondervind het
- lande met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel
- lande wat bestaansbeveiliging eers in 'n later stadium ingestel het.

Hierdie onderskeid word in die volgende afdelings verduidelik. Hierdie klassifikasie word ook in dié studie gebruik en lande wat in elkeen van hierdie kategorieë val word in afdelings 10.4.2 tot 10.4.5 bespreek. Vervolgens word die verskillende kategorieë bespreek.

(a) Pionierslande met stratifikasie

Bestaansbeveiliging in die pioniers- of meer ontwikkelde lande (Chili, Uruguay, Argentinië, Kuba en Brasilië) het geleidelik en stuksgewys ontwikkel (Mesa-Lago 1986: 137). Sedert die twintigerjare van hierdie eeu het nuwe instellings langs bestaande instellings tot stand gekom en sodoende het 'n mosaïek van verskillende vorme van beskerming ontwikkel (Mesa-Lago 1978: 5). Dikwels het 'n spesifieke **substelsel** (Mesa-Lago 1986: 137) ontwikkel vir 'n spesifieke beroepsgroep met eie wetgewing, administrasie, finansiering en voordele. Dit het gelei tot 'n **gestratifiseerde** bestaansbeveiligingstelsel wat die vorm van 'n piramide aangeneem het. Volgens so 'n stelsel het 'n relatief klein groepie individue boaan die piramide 'n bevoorregte substelsel, terwyl die groot meerderheid van die bevolking hulle in substelsels bevind het wat aansienlike laer vlakke van voordele bied (Mesa-Lago 1986: 137) of is hulle heeltemal van die voordele van bestaansbeveiliging uitgesluit. Van die negatiewe gevolge van 'n gestratifiseerde stelsel is onder meer dat dit:

- 'n warboel op wetlike gebied skep
- administratiewe kompleksiteit veroorsaak
- tot hoë operasionele koste lei
- moeilik is om 'n enkele register van alle versekerdes tot stand te bring
- moeilik is om vermyding te keer
- moeilik is om die lengte van diens wat individue by verskillende geakkrediteerde instellings verwerf het te kombineer om te bepaal op watter voordele hulle geregtig is
- tot beduidende ongelykhede lei (Mesa-Lago 1986: 137).

Die ontwikkeling van 'n gestratifiseerde bestaansbeveiligingstelsel is grootliks te wyte aan die invloed van sterk belangegroepes en die koöptering van hierdie belangegroepes deur die regering van die dag vir politieke gewin (Mesa-Lago 1978: 7). Ervaring het geleer hoe magtiger die

belangegroep is, hoe gouer en groter dekking geniet die lede, hoe beter die voordele en hoe voordeliger die wyse van finansiering (Mesa-Lago 1986: 137). Die owerheid het die bestaansbeveiligingstelsel dikwels gebruik om te koöpteer en te neutraliseer in 'n poging om belangegroep te beheer en sodoende 'n mate van sosiale orde te handhaaf (Malloy 1979, aangehaal deur Mesa-Lago 1986: 138). Hierdie evolusie van bestaansbeveiliging, wat 'n belangrike rol aan belangegroep teken, is volgens Mesa-Lago (1986: 138) 'n tipiese kenmerk van die populistiese en demokratiese plurale politieke stelsels wat lande soos Chili en Uruguay gedurende die eerste sewe dekades van hierdie eeu gekenmerk het. In 'n studie oor die politiek en die hervorming van bestaansbeveiliging in Argentinië, Brasilië en Chili wys Borzutzky (1985: 287) daarop dat al drie hierdie lande deur periodes van populisme en burokratiese outokrasie gegaan het. In die praktyk het belangegroep en die staat egter albei 'n belangrike rol in die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in hierdie lande gespeel en is dit soms moeilik om vas te stel of een van hierdie groeperings 'n dominante rol gespeel het (Mesa-Lago 1986: 138).

Ekonomiese ontwikkeling in hierdie lande het net soos in ontwikkelde lande gewoonlik met verstedeliking, die ontwikkeling van vakbonde en politieke mobilisering gepaard gegaan en het sodoende minder-bevoorregte groepe in die posisie geplaas om genoeg mag te mobiliseer om dekking in bestaande of nuwe substelsels te beding. Die koste van universele dekking en rojale voordele het vir die meeste substelsels finansiële probleme veroorsaak. Magtige belangegroep het die hervormings wat deur internasionale tegniese studies voorgestel is, soos 'n verenigde en eenvormige stelsel en die uitskakeling van duur voordele, soms met dekades vertraag, want die owerheid het nie kans gesien om hierdie belangegroep die stryd aan te sê nie. Eers gedurende die jongste twee of drie dekades het die owerhede in hierdie lande genoeg mag gemonster om met hervorming ten koste van hierdie belangegroep voort te gaan (Mesa-Lago 1986: 138). In hierdie studie val die fokus op Chili en Kuba as voorbeelde van lande wat in hierdie kategorie van pionierslande val.

(b) Lande met 'n relatief verenigde stelsel

Die tweede vorm van evolusie in bestaansbeveiligingstelsels het in lande soos Mexiko, Colombië, Costa Rica, Paraguay, Peru en Venezuela plaasgevind, waar die hoofbestaansbeveiligingstelsel eers in die veertigerjare ontwikkel het en geïnspireer is deur nuwe neigings wat deur die ILO en die Beveridge-verslag voorgestaan is. Die meeste van hierdie lande het 'n lae vlak van nywerheidsontwikkeling gehad, met die landelike sektor as dominante sektor. 'n Algemene bestaansbeveiligingsbestuursagentskap is ook in hierdie lande gevestig, wat eventueel verantwoordelik geraak het vir die dekking van die hele bevolking. Aanvanklik was die voordele gewoonlik tot die hoofstad en ander belangrike stede beperk. Die meer ontwikkelde lande in hierdie groep het voor die totstandkoming van hierdie algemene bestuursagentskap 'n aantal

bestaansbeveiligingsinstellings gehad wat dekking aan die belangrikste belangegroepe, byvoorbeeld die gewapende magte en staatsamptenare, verleen het (Mesa-Lago 1986: 138). Stratifikasie was in hierdie lande nie so 'n probleem nie, aangesien bestaansbeveiliging later en relatief eenvormig ingestel is. Verder het hierdie lande aanvanklik ook nie dieselfde finansiële en administratiewe probleme in die gesig gestaar as die lande wat in die vorige afdeling bespreek is nie (Mesa-Lago 1986: 139). Die lande wat hierdie groep op die terrein van bestaansbeveiliging lei, het egter reeds begin om finansiële probleme te ontwikkel, omdat 'n groter gedeelte van die bevolking dekking geniet, selfs al het die staatspensioenskemas van hierdie lande nog nie volle wasdom bereik nie (Mesa-Lago 1986: 139). In dié studie word Mexiko as 'n voorbeeld van 'n land met 'n relatief verenigde stelsel bestudeer.

(c) Lande wat bestaansbeveiliging in 'n later stadium ingestel het

In die laaste groep lande (Sentraal Amerika, met die uitsondering van Costa Rica, Panama en Latyns-Amerikaanse Karibië (Kuba uitgesluit)) is bestaansbeveiliging eers in 'n later stadium (sestiger- en sewentigerjare) ingestel. Die bestaansbeveiligingstelsel van dié lande is nog meer verenig as die lande in die tweede groep² en bestaan uit die minder-ontwikkelde lande in die streek (Mesa-Lago 1986: 139). Die algemene bestuursagentskap vir bestaansbeveiliging in hierdie lande hanteer bykans alle persone wat verseker is, hoewel die gewapende magte en staatsamptenare dikwels 'n afsonderlike substelsel het. Die dekking wat bestaansbeveiliging in hierdie lande bied, is egter baie beperk en is soms slegs op die hoofstad en enkele digbevolkte stede van toepassing, met die gevolg dat bestaansbeveiliging in dié lande gewoonlik oor die kort tot medium termyn nie finansiële probleme veroorsaak nie. Die grootste probleem in hierdie stadium is om dekking aan 'n groter gedeelte van die bevolking te verleen (Mesa-Lago 1986: 139). In hierdie studie word Guatemala as 'n voorbeeld van hierdie kategorie bestudeer.

Chili, Mexiko en Guatemala word vervolgens afsonderlik bespreek. Kuba, wat ook as 'n pioniersland op die terrein van bestaansbeveiliging beskou word, word ook ingesluit vanweë sy sosialistiese benadering. Dit maak dit moontlik om interessante vergelykings te tref, aangesien die ander lande almal 'n meer markgeoriënteerde benadering volg.

2. Hierdie opmerking van Mesa-Lago maak sy klassifikasie egter verwarrend, want albei die laaste twee groepe bestaan dus uit relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsels, hoewel die laaste kategorie oor 'n meer verenigde stelsel beskik. Hierdie verwarring gee 'n aanduiding van die tipe probleme wat 'n klassifikasie van lande volgens hul bestaansbeveiligingstelsel kan oplewer (kyk afdeling 8.2.1). Ondanks hierdie leemte word die klassifikasie tog as nuttig beskou.

10.3.2 Chili: 'n pioniersland met stratifikasie

(a) *Agtergrond*

Chili lê aan die weskus van Suid-Amerika en is 'n smal (nêrens meer as 400 kilometer breed nie) en lang (ongeveer 4 500 kilometer van noord na suid) land wat deur die Stille Oseaan in die weste en die Andesgebergte in die ooste begrens word. Die hoofstad is Santiago en die bevolking is in 1993 op net minder as 14 miljoen geraam (Wêreldbank 1994b). Die Chileense is hoofsaaklik van Westerse, Indiaanse en Mestiese (gemengde) afkoms, praat Spaans en die groot meerderheid behoort aan die Rooms Katolieke kerk (Woodward 1988: 149).

Chili word deur die Wêreldbank (1996) onder hoër-middel-inkome lande en deur die VN (1993) onder lande met 'n hoë menslike ontwikkeling ingedeel. Chili was sedert die sestiende eeu 'n Spaanse kolonie en het in 1818 onafhanklikheid verkry (*Europa World Year Book* 1994: 747). Veral sedert die middel van die tagtigerjare het Chili 'n reputasie opgebou as 'n ontwikkelende land met 'n bestendige groeiakoers, lae inflasie en liberale handels- en investeringsbeleid en word deesdae dikwels as 'n model vir ander ontwikkelende lande voorgelê. Die Chileense ervaring kry gevolglik redelik wye dekking in die literatuur. Volgens Drèze en Sen (1989: 229) het Chili 'n ondersteuningsgeleide-sekureiteitsbenadering (kyk afdeling 3.6) gevolg, wat beteken dat direkte owerheidsinmenging op die terrein van sekureiteit of beveiliging 'n belangrike kenmerk van bestaansbeveiliging was. In die helfte van die sewentigerjare was die uitstaande kenmerk van die Chileense stelsel volgens Riveros (1994: 113) dat die staat as voorsiener en reguleerder van maatskaplike dienste sy rol uitgebrei het. In die tagtigerjare was die neiging om 'n groter rol aan die privaat sektor toe te ken en gevolglik is die administrasie van die staatspensioenskemas in die hande van die private sektor geplaas (*Superintendence of pension funds administrators* 1994: 11) en word Chili ook deur Mesa-Lago (1994: 115) as 'n model vir privatisering voorgelê.

Die ervaring van Chili kan veral vir Suid-Afrika in hierdie periode van heropbou en ontwikkeling na die apartheidsera van betekenis wees. Volgens Foxley et al (1979: 124) kon die Chileense bestaansbeveiligingstelsel reeds in die sewentigerjare as redelik gesofistikeerd beskou word en het dit bestaan uit 'n wye verskeidenheid van planne en konsessies wat voordele bied. Vir Mesa-Lago (1994: 115) was die Chileense bestaansbeveiligingstelsel in die vroeë sewentigerjare:

one of the two most advanced in the Western hemisphere: it covered all contingencies, reached virtually the entire population (through the combination of contributory and noncontributory schemes), and offered generous benefits.

Hy wys egter daarop dat alles met die Chileense bestaansbeveiligingstelsel in dié tydperk egter nie net wel was nie:

it was extremely fragmented and legally complex and stratified ... it also lacked effective coordination, allowed unjustified privileges and significant inequalities, constituted a heavy economic burden (Mesa-Lago 1994: 115).

Wat verklaar waarom Mesa-Lago (1986: 137) Chili onder pionierslande met stratifikasie ingedeel het (kyk afdeling 10.3.1).

Die onlangse politieke geskiedenis van Chili is ook veral interessant. Chili was die eerste land wat 'n Marxistiese regering deur middel van die stembus aan bewind geplaas het toe Salvador Allende in 1970 met 'n klein minderheid die bewind oorgeneem het. Na 'n aanvanklike opbloei is die bewindstermyn van Allende gekenmerk deur ekonomiese onstabiliteit en wegholinflasie, onbeheerde stakings en tekorte aan basiese goedere. Verder het die regering ook voortdurend in 'n politieke skaakmat posisie met die opposisiepartye verkeer. In 1973 het 'n militêre junta, in weerwil van Chili se lang tradisie van demokrasie, die bewind van Allende deur middel van 'n staatsgreep omvergewerp en generaal Augusto Pinochet is tot president verklaar (Graham 1991: 1).

Die vertrekpunt ten opsigte van maatskaplike beleid van die Pinochet-regering het taamlik drasties verskil van dié van vorige regerings en is gedomineer deur neo-liberale ekonomiese waardes gekombineer met 'n outokratiese politieke stelsel (Borzutsky 1990: 58). Hierdie benadering het 'n interessante paradoks ingesluit, want 'n markgeoriënteerde ekonomiese beleid is nagevolg, terwyl alle vorme van politieke opposisie onderdruk is (Graham 1991: 1) en menseregte geskend is. Drèze en Sen (1989: 229) het in hulle ondersoek na hongersnood en openbare optrede probeer vasstel of daar 'n verband is tussen die strategie vir ondersteuningsgeleide-sekuriteit (kyk afdeling 3.6) en 'n sekere soort politieke regime en kom tot die gevolgtrekking dat die lande wat so 'n benadering volg, óf kommunistiese regerings het (China en Kuba), óf veelparty demokrasieë is (Costa Rica, Sri Lanka en Jamaika). Slegs Chili het ten tye van hul ondersoek 'n regering gehad wat as 'n regsgesinde outokrasie beskryf kan word. Hulle wys ook daarop dat regerings waar die politieke mag in die hande van rykes gekonsentreer is, gewoonlik groeigeleide-sekuriteit (kyk afdeling 3.6) voorstaan (Drèze & Sen 1989: 229) ('n benadering wat nie vir Suid-Afrikaners onbekend is nie). Drèze en Sen (1989: 230) skryf die afwykende ervaring van Chili onder meer toe aan die lang tradisie van owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging in dié land.

Owerheidsbetrokkenheid op die terrein van bestaansbeveiliging in Chili dateer terug tot in die twintigerjare van hierdie eeu en is veral tydens die bewind van Eduardo Frei (1964-1970), 'n Christen Demokraat, en die bewind van Allende (1970-1973), soos getoon 'n Marxisme, uitgebrei. Die Pinochet-regering het hierdie tendens omgekeer deur die basiese dienste vir die armste individue te verbeter, terwyl owerheidsbetrokkenheid by die bestaansbeveiliging van ander groepe

in die gemeenskap beduidend afgeskaal is. Volgens Graham (1991: 2) was hierdie regering suksesvol in sy pogings om die bestaan van die armste individue te beveilig in tye wat deur ernstige ekonomiese krisisse en fiskale dissipline (kyk afdeling 10.3.2(d)) gekenmerk is. Wetgewing wat in 1979 aanvaar is het van die ernstigste ongelykhede in die bestaansbeveiligingstelsel tot niet gemaak (Mesa-Lago 1994: 115). Die vermindering in die voordele van die middelklas is 'n stap wat weinig, indien enige, demokratiese regerings durf aanpak, uit vrees dat hulle uit die kussings gelig kan word. Die outokratiese aard van die regering gekombineer met 'n relatief goed ontwikkelde maatskaplike bystandstelsel het egter hierdie groot ommeswaai in beleid moontlik gemaak, want die ekonomiese beleid van die Pinochet-regering het op die kort termyn grootskaalse werkloosheid teweeggebring (Graham 1991: 1-2). In 1990 het 'n demokraties verkose regering onder die leiding van president Patricio Aylwin Azócar die bewind oorgeneem (*Europa World Year Book* 1994: 748).

Chili het ook wat die besteding aan ander maatskaplike funksies betref, goed gepresteer. Volgens Drèze en Sen (1989: 231) is Chili na alle waarskynlikheid die enigste land in die wêreld waar openbare gesondheidsdienste nie net die monitering van bykans alle kinders verseker nie, maak ook voedselaanvullings, primêre sorg en direkte dieetkundige rehabilitasie (waar nodig geag) insluit. Mujica en Larrañaga (1993: 28) het dan ook opgemerk dat

(t)he Chilean experience in the last 20 years is rich in lessons and has significant implications for the design of social policy.

Volgens Borzutzky (1990: 53) kan die geskiedkundige oorsprong van die Chileense bestaansbeveiligingstelsel in drie belangrike periodes verdeel word, te wete die periode tot 1924, 1924 tot 1974 en die periode sedert 1974.

(b) Die periode tot 1924

Bestaansbeveiligingsprogramme vir staatsamptenare in Chili dateer terug tot 1858, die jaar toe die *Caja de Ahorros de los Empleados Públicos* gestig is, 'n besparingsinstelling wat geheel en al van vrywillige bydraes van individue afhanklik was (Foxley et al 1979: 125). Die sosio-ekonomiese en politieke krisis wat Chili met die aanbreek van die twintigste eeu ontwig het, het die tafel gedek vir owerheidsbetrokkenheid op die terrein van bestaansbeveiliging (Borzutzky 1990: 53) wat dan ook in die twintigerjare beslag gekry het. In 1890 het swak en onveilige werksomstandighede, asook die afdwinging van enkele arbeidsregulasies, tot opstande, stakings en selfs 'n burgeroorlog gelei (Mesa-Lago 1978: 24). Enkele geïsoleerde wette wat vir ongeluksbeskerming vir werkers en vir kinderbewaarplekke voorsiening gemaak het, is reeds voor 1924 aanvaar, terwyl die eerste pensioenfonds in 1918 vir spoorwegwerkers tot stand gekom het (Borzutzky 1990: 53). Volgens Mesa-Lago (1978: 22) is daar in die eerste eeu van die republiek

(1810-1910) slegs enkele minimale programme geïnstitusioneer en het dit hoofsaaklik uit pensioene vir die weermag en staatsamptenare bestaan.

Verskeie pogings om hervormings voor 1924 deur middel van wetgewing tot stand te bring was onsuksesvol, ondanks sosiale faktore soos 'n hoë werkloosheidskoers en revolusies in verskeie lande (bv. Rusland en Mexiko) wat druk op die owerheid kon plaas om bestaansbeveiligingsprogramme uit te brei (Borzutzky 1990: 54). In afdeling 3.3.2 is juis geargumenteer dat bestaansbeveiliging stabiliteit in gemeenskappe kan bevorder. Volgens Mesa-Lago (1978: 24) het die Mexikaanse revolusie (1910) tot die eerste Latyns-Amerikaanse konstitusie gelei wat redelik breedvoerig aandag aan arbeids- en bestaansbeveiligingsregte gegee het. Die eerste sosiale en arbeidswette in Chili het eers in 1924 beslag gekry (Borzutzky 1990: 53).

(c) Die periode 1924-1974

In 1924 was daar 'n militêre staatsgreep wat Chili op 'n nuwe bestaansbeveiligingsroete geplaas het. In 1924 het die *Caja del Seguro Obrero* tot stand gekom ten einde dekking aan alle blouboordjiewerkers te verskaf vir behoeftes soos gesondheidsdienste, subsidies tydens siekte, ongeskiktheidsvoordele en pensioene vir aftrede (Foxley et al 1979: 125). Hierdie fonds is deur bydraes deur bevoorreedes en die staat gefinansier (Mujica & Larrañaga 1993: 29). In 1925 is die *Caja de Empleados Particulares* vir witboordjiewerkers tot stand gebring as 'n instelling vir verpligte private besparing, wat as 'n skema vir aftrede moes funksioneer en versekering moes bied in ooreenstemming met die aantal jare gewerk. Indien 'n werker sou ophou werk, was hy geregtig om sy gekapitaliseerde fondse te ontvang (Foxley et al 1979: 125).

Die ontwikkeling van die Chileense bestaansbeveiligingstelsel in die periode 1924 tot 1974 was volgens Borzutzky (1990: 54) 'n nuwe-produk van die politieke organisasie en die ekonomiese probleme wat Chili in hierdie periode gekonfronteer het. Interessant van hierdie periode was dat militariste die inisiatief geneem het om bestaansbeveiligingsprogramme te implementeer. Drie wette wat die basis van die Chileense bestaansbeveiligingstelsel sou vorm is ook redelik vroeg in hierdie periode aanvaar. Die eerste van hierdie wette het opnuut die werkgewer se verantwoordelikheid vir beroepsongelukke bevestig en verder is beroepsiektes ook bygevoeg. 'n Ander wet het verpligte maatskaplike versekering ingevoer, wat mediese en tandheelkundige sorg, hospitalisasie en medisyne, pensioene tydens bejaardheid en ongeskiktheids- en begrafnisvoordele vir blouboordjiewerkers ingesluit het. Die laaste wet het vir 'n verpligte besparingsplan vir aftrede en lewensversekering vir witboordjiewerkers voorsiening gemaak (Mesa-Lago 1978: 25).

'n Gefragmenteerde bestaansbeveiligingstelsel het ontwikkel wat hoofsaaklik deur die verhouding tussen die georganiseerde arbeid en die regering bepaal is. Soos vroeër aangetoon is (kyk

afdeling 10.3.1(a)), het sterk belangegroep hulle posisie misbruik om bestaansbeveiligingsvoordele ten koste van die minderbevoorregtes te beding, wat gewoonlik tot 'n gestratifiseerde bestaansbeveiligingstelsel aanleiding gegee het (Mesa-Lago 1986: 137). Volgens Foxley et al (1979: 126) was daar in Chili vroeër veral die neiging dat welaf belangegroep hulle van algemene bestaansbeveiligingsinstellings onttrek het en eie private instellings geskep het wat groter voordele vir hulself ingehou het, maar tot die nadeel van die algemene instellings gestrek het. Volgens Mesa-Lago (1991: 7) is gevalle waar belangegroep 'n deurslaggewende rol in die evolusie van bestaansbeveiliging gespeel het, tipies van 'n populistiese en plurale demokratiese politieke stelsel, die soort stelsel wat in die eerste sewe dekades van die twintigste eeu onder andere in Chili aangetref is.

Soos vroeër aangetoon is, het die Werkersbestaansbeveiligingsfonds in 1924 tot stand gekom met as doelwit om gesondheidsorg, subsidies in geval van siekte, bejaardheid en tydens ongeskiktheid te verskaf. Handarbeiders was hoofsaaklik lede van hierdie fonds. Met verloop van tyd het afsonderlike pensioenstelsels vir verskillende groepe werkers ontstaan met uiteenlopende reëls en vereistes ten opsigte van:

- die ouderdom vir aftrede
- aantal werkende jare wat vereis word
- geslag van die pensioenaris
- bydraekoerse
- voordele.

In die begin het die stelsel slegs maatskaplike dienste gedek, maar mettertyd het die voordele en die aantal fondse vermeerder. Uiteindelik was daar meer as 100 verskillende bestaansbeveiligingstelsels. Die bestaansbeveiligingstelsel is ook later volgens die nie-befondste-benadering bedryf. As gevolg van toenemende tekorte het die bydraes as persentasie van salarisse en lone in sommige gevalle tot soveel as 50 persent van die maandelikse salaris toegeneem. Veranderinge in die verhouding van bydraers tot bevoordeeldes het tot gevolg gehad dat na die staat gekyk is vir verdere finansiële ondersteuning (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 15-16).

In die vyftigerjare is die maatskaplike versekeringstelsel van blouboordjiewerkers in Chili hergeorganiseer en in twee hooftakke verdeel. Die een tak, *Servicio Nacional de Salud* (SNS), was by gesondheid betrokke, terwyl die ander tak, *Servicio de Seguro Social* (SSS), met pensioene en kontantoordragte gemoeid was. Die SNS het nie net aan blouboordjiewerkers dekking verleen nie, maar ook aan nie-versekerdes of behoeftiges. In 'n poging om konflik te vermy, is die stelsel vir witboordjiewerkers en die weermag egter nie by die SNS geïntegreer nie (Mesa-Lago 1978: 27).

Teen die sestigerjare het Chili nie net die mees omvattende bestaansbeveiligingstelsel in Latyns-Amerikaanse lande gehad nie, maar ook 'n verenigde nasionale gesondheidsdiens wat bykans universele dekking verskaf het. Verder was grootskaalse voedingsprogramme en gratis onderwys op bykans alle vlakke beskikbaar (Drèze & Sen 1989: 230-231). Volgens Borzutzky (1990: 54) het ongeveer 92 persent van die bevolking wat 'n verdienste uit lone verkry het in 1964 dekking geniet, hoewel die mate waarin dekking verleen is oneweredig was as gevolg van die verskillende substelsels wat vir die verskillende belangegroepe gegeld het. 'n Kommissie wat tydens die bewind van Allesandri Rodriquez (1958-1964) die herorganisering van bestaansbeveiliging moes ondersoek, het bevind dat die Chileense bestaansbeveiligingstelsel nie net "one of the most discriminatory in the world" is nie, maar boonop regressief is, want bydraes deur die hele bevolking is veral na die hoër-inkomstegroepe gekanaliseer (Mesa-Lago 1978: 28).

Bestaansbeveiliging het in hierdie periode uit die volgende belangrike komponente bestaan:

- pensioene
- gesinstoelaes
- gesondheidsvoordele
- voordele vir swanger vrouens
- kontantvoordele (bv. vir kinders en gestremdes).

In aansluiting hiermee was daar 'n nie-bydraende werkersvergoedingsprogram wat aan beseerde en siek werkers voordele gelever het, deur werkgewers gefinansier is en deur private versekeringsmaatskappye gadministreer is. Die administrasie van bestaansbeveiliging is ook in die hande van talle openbare en private instansies gelaat. Hierdie chaotiese toestande in die administrasie van bestaansbeveiliging het die bestaansbeveiligingstelsel van Chili teen 1964 een van die duurste in die wêreld gemaak (Borzutzky 1990: 55) en die administrasiekoste van bestaansbeveiliging het dan ook ongeveer 48 persent van die besteding aan bestaansbeveiliging uitgemaak (Mesa-Lago 1978: 57).

Verskeie pogings is sedert 1964 aangewend om bestaansbeveiliging te hervorm, maar die bestaansbeveiligingstelsel het so 'n intrinsieke deel van die politieke stelsel uitgemaak dat hervorming nie moontlik was sonder 'n totale hervorming van die politieke stelsel nie. Die bewindsjare van Allende is gekenmerk deur 'n verdere uitbreiding van die stelsel om vir nuwe belangegroepe voorsiening te maak (Borzutzky 1990: 56). Anders as wat 'n mens van 'n Marxistiese bewind sou verwag, is ongelykhede tydens die bewindsjare van Allende vererger as gevolg van sy pogings om 'n magsbalans tussen belangegroepe te handhaaf. Verder is minimum pensioene vir die verskillende belangegroepe teen verskillende koerse verhoog en is veral die weermag en polisie bevoordeel (Mesa-Lago 1978: 29). Lede van die onderskeie fondse is gewoonlik teen dieselfde risiko's gedek, maar gewoonlik was daar verskille in die kwaliteit van dienste, in die vereistes om vir voordele te kwalifiseer en in die dekking van dienste. Tot op

hierdie stadium was die pensioenstelsel gebruik om sekere herverdelingsoogmerke te bereik, want voordele het nie verband gehou met die verpligte besparing van individue oor hulle leeftyd nie (Mujica & Larrañaga 1993: 29).

In hierdie periode het Chili ook veral aandag gegee aan wanvoeding en volgens Hakim en Solimano (1978: 27) "there are probably few countries in the world in which malnutrition has been given so much attention in government policy." So het Chili byvoorbeeld 'n melkverspreidingsprogram geïmplementeer. Die program was aanvanklik beperk tot werkende moeders met kinders jonger as twee jaar wat deur bestaansbeveiliging gedek word en het 'n half liter melk per dag behels om borsvoeding te vervang. Mettertyd is hierdie program uitgebrei om ander groepe in te sluit. Hierdie program het sy hoogtepunt onder die Allende-bewind bereik, toe elke kind jonger as 15 en alle vrouens wat geborsvoed het en swanger was melk ontvang het (Hakim & Solimano 1978: 27). Chili het ook skoolvoedingsprogramme geïmplementeer wat aanvanklik onder die beheer van plaaslike owerhede was en later deur die sentrale owerheid oorgeneem is. Hierdie program is grootliks deur die VSA gefinansier (Hakim & Solimano 1978: 29). Chili het ook 'n fabriek geopen om 'n vis-proteïen konsentraat te vervaardig wat as aanvulling vir proteïene in die dieet van ondervoede individue kon dien, maar die fabriek was nie 'n sukses nie. Verder is daar ook aan voedingsopvoeding aandag gegee. Daar is ook by meer as vier geleenthede rade vir voedsel en voeding tot stand gebring, maar vanweë 'n gebrek aan gesag en invloed het hulle nie veel sukses behaal nie (Hakim & Solimano 1978: 30-31).

(d) Die periode 1974 tot die vroeë negentigerjare

Soos vroeër vermeld, het Chili in die begin van die sewentigerjare een van die mees gevorderde bestaansbeveiligingstelsels in die westelike halfrond gehad. Dit het deur 'n kombinasie van bydraende en nie-bydraende skemas dekking vir bykans alle gebeurlikhede verleen en amper die hele bevolking bereik. Die stelsel het verskeie tekortkominge gehad, naamlik dat dit:

- gefragmenteerd was
- wetlik kompleks was
- gestratifiseerd was
- oneffektief gekoördineer was
- onregverdig en ongelyk was
- 'n swaar ekonomiese las veroorsaak het
- finansiële en aktuarieel nie in ewewig was nie
- substansiële staatsubsidies vereis het (Mesa-Lago 1994: 115).

Soos aangedui in afdeling 10.3.2(a), het die Pinochet-regering 'n markgeoriënteerde ekonomiese beleid gevolg wat met 'n outokratiese politieke beleid gekombineer is. Volgens Drèze en Sen

(1989: 231) het die Pinochet-regering ortodokse monetêre beleid geïmplementeer wat sterk klem op die liberalisering van die ekonomie geplaas het en is owerheidsbetrokkenheid in die ekonomie drasties afgeskaal. Hierdie tydperk is ook gekenmerk deur makro-ekonomiese balans, wat deur middel van fiskale dissipline, groter mededinging, 'n uitwaartsgerigte oriëntasie en devaluasie van die wisselkoers bereik is. Hierdie eksperiment het tot 1982 geduur en volgens Drèze en Sen (1989: 231) kan dit nie as baie suksesvol beskou word nie, want dit het gepaard gegaan met ekonomiese onstabieleit (twee ernstige resessies), sonder dat noemenswaardige verbetering in die gewone aanwysers van ekonomiese vooruitgang aangeteken is.

Die hervorming van bestaansbeveiliging is vroeg in hierdie periode geïnisieer en die verskeie gesinstoelaes is deur 'n eenvormige stelsel, genaamd *Fondo Unico de Prestaciones Familiares*, vervang. Dit is gevolg deur verder hervormings wat gesinstoelaes weggeneem het van die pensioenfondse en dit aan 'n nuwe organisasie te wete *Cajas de Compensacion de la Asignacion Familiar* toegeken het. Ook is die kinders van behoeftige ouers ingesluit, wat geen bydraes tot die bestaansbeveiligingstelsel gemaak het nie (Borzutzky 1990: 56).

(i) *Maatskaplike versekering*

In 1974 is 'n algemene en verenigde werkloosheidsversekeringskema deur die owerheid geloods, aangesien Chili tot in hierdie stadium nie dekking teen werkloosheid verleen het nie. 'n Kenmerk van die benadering gedurende hierdie periode was dat dit amptelike owerheidsbeleid was om maatskaplike uitgawes deur middel van teikenstelling skerper op die armste groepe af te stem en meer op die private sektor te vertrou vir die algemene voorsiening van maatskaplike dienste (Drèze & Sen 1989: 232-233).

In 1978 het die Pinochet-regering die soeklig op drie belangrike probleme laat val:

- onvoldoende pensioene
- indeksskoppeling
- ongelykhede in voordele.

Soos vroeër aangetoon is, het die Chileense pensioenstelsel oor die jare van 'n ten-volle-befondste- na 'n nie-befondste-stelsel verander. Van die redes hiervoor is dat die staat bepaal het dat instellings welsynstoelaes uit hul opgehoopde fondse moes finansier en verder het ondoeltreffendhede en beperkings op die kapitaalmark dit vir die pensioenfondse onmoontlik gemaak om die reële waarde van hul bates teen die toenemende erosie van inflasie te beskerm (Foxley et al 1979: 124).

In 1980 is hervormings aan die pensioenskema aangebring, bydraes deur werkgewers uitgefaseer en die stelsel na 'n verpligte private versekeringskema verander (Borzutzky 1990: 57). Verskeie redes kan vir hierdie verandering aangevoer word:

- Een rede is die diskriminasie wat veroorsaak is deur die diversiteit in die groot aantal pensioenfondse wat veral swakke groepe soos blouboordjiewerkers benadeel het.
- 'n Tweede rede is dat die meeste instellings 'n finansiële krisis beleef het vanweë 'n afname in inkomste wat veroorsaak is deur
 - oormatige bydraekoerse
 - onvoldoende kontrole wat tot ontduiking gelei het
 - oormatige administrasiekoste
 - ruim voordele vir bevoorregte werkers (soos bv. lae-rentekoerslenings) (Castañeda 1992: 157)
 - 'n verswakking in die algemene ekonomiese toestand.
 As gevolg van hierdie probleme was daar 'n behoefte aan groot en ongeteikende subsidies vir veral die pensioenskemas van staatsamptenare (Castañeda 1992: 157-158).
- Laastens was die dienste vir versekerdes swak - baie het voordele eers etlike maande na aftrede begin ontvang.

Die 1980-wetgewing het die administrasie van pensioene drasties verander. Volgens Mujica en Larrañaga (1993: 29) was die hervormings in die vroeë tagtigerjare "of the most ambitious and radical reforms of a social security system in recent history." Een rede waarom sulke omvattende hervormings deurgevoer kon word is dat die outokratiese Pinochet-regering nie deur die demokrasie aan bande gelê is nie. Die beginsel dat van staatsvoorsiening wegbeweeg moet word, die behoefte om kapitaalmarkte te ontwikkel en die behoefte om die administrasie van die pensioenfondse te verbeter, het daartoe gelei dat 'n wet goedgekeur is om nuwe organisasies te stig, die *Administradoras de Fondos de Pensiones*³ (AFP), wat verantwoordelik gehou is vir die administrasie van individuele fondse en vir die voorsiening van bestaansbeveiligingsvoordele wat deur wetgewing vasgestel is (Borzutzky 1990: 57). Die AFP's bestaan uit private instellings met een doelwit, naamlik die administrasie van pensioenfondse (*Superintendencia of pension funds administrators* 1995: 21). Die 1980-wetgewing het verder voorsiening gemaak vir 'n eenvormige stelsel, vasgestelde bydraes en die individuele kapitalisering van voordele (*Superintendencia of pension funds administrators* 1995: 17).

In wese het dit dus op die privatisering van pensioene in Chili neergekom. Volgens Mesa-Lago (1994: 116) het hierdie benadering tot pensioene 'n verpligte besparings- of pensioenprogram vir aftrede en ongeskiktheid tot stand gebring, wat deur private versekeringsmaatskappye gelewer word en slegs deur die versekerde werker gefinansier word. Die versekerdes se bydraes word in individuele rekenings inbetaal en teen aftrede kan die versekerde 'n keuse uit 'n verskeidenheid van pensioen-opsies maak (Mujica & Larrañaga 1993: 30). Die bydraes van individue is wetlik

3. Pensioenfondse administreerders.

op 10 persent van die belasbare inkomste vasgestel (Riveros 1994: 130). Die implikasie van hierdie gekapitaliseerde benadering is dat die pensioene van individue afhang van hul bydraes tot die stelsel. As gevolg van hierdie benadering kan die pensioenstelsel nie meer vir herverdelingsoogmerke gebruik word nie (Mujica & Larrañaga 1993: 30).

Diegene wat aan die "ou" pensioenfonds behoort het, is vyf jaar gegun om te besluit of hulle wil oorgaan na die nuwe fonds of wil aanbly by die ou fonds. 'n Laer loonstaatbydrae en omvattende propaganda in die media om die nadele van die "ou" stelsel uit te wys is as aansporing gebruik om individue aan te moedig om na die nuwe fonds oor te gaan. Alle nuwe toetreders tot die arbeidsmark wat salarisse ontvang, word sedert 1983 verplig om aan die nuwe fondse te behoort (Mesa-Lago 1994: 116). Lidmaatskap vir selfindiensgeneemdes is egter vrywillig (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 17). Na raming behoort die ou pensioenfonds egter eers tussen 2043 en 2053 heeltemal uitgefaseer te wees (Mesa-Lago 1994: 116). Die instandhouding van die "ou" fonds het groot finansiële implikasies vir die owerheid, want die tradisionele tekorte is vergroot, omdat die meeste van die lede die "ou" stelsel vir die nuwe verruil het (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 17). Hierdie toedrag van sake is volgens Mujica en Larrañaga (1993: 34) ook daarvoor verantwoordelik dat die tekort van die bestaansbeveiligingstelsel in die periode 1981 tot 1990 viervoudig toegeneem het. Volgens ramings behoort die tekort tot die jaar 2000 toe te neem, waarna dit op 1 persent van die BBP behoort te stabiliseer (Riveros 1994: 132). Dit behoort voort te duur totdat al die lede van die "ou" pensioenfonds en hulle afhanklikes te sterwe gekom het.

Die rol van die staat is om die befondsing van sekere voordele te waarborg, wat beteken dat alle deelnemers van 'n minimum pensioen verseker word. Verder moet AFP's 'n sekere minimum opbrengs aan versekerdes lewer. Voldoen hulle nie aan hierdie vereiste nie word hulle deur die staat ontbind. Sou 'n AFP bankrot speel waarborg die staat ook sekere minimum voordele aan deelnemers. Verder moet die staat ook reëls daarstel om die doeltreffende werking van die stelsel te verseker, want individue word verplig om 10 persent van hulle belasbare inkomste en verdienste in 'n AFP te belê, wat weer beteken dat die staat moet toesien dat hierdie geld veilig is en doeltreffend bestuur word. 'n Superintendent van Pensioenfondse word deur die staat in 'n toesighoudende hoedanigheid aangestel en om die reëls af te dwing (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 21-25).

Volgens Mujica en Larrañaga (1993: 30) is daar 'n beduidende afname in die reële waarde van pensioene in Chili ondervind. Die kumulatiewe afname in die gemiddelde pensioene vir die periode 1970 tot 1987 was 12 persent. Die verswakking in die waarde van pensioene (ongeveer 50%) tussen die jare 1970 en 1975 was hoofsaaklik vir hierdie afname verantwoordelik (Mujica & Larrañaga 1993: 30) en kan onder meer toegeskryf word aan die ernstige onstabieleit wat in

hierdie periode geheers het. Dit sluit die bewindstermyn van Allende in en die staatsgreep wat sy bewind beëindig het. Bydraers tot pensioenfondse moet 'n vaste kommissie betaal, wat nie met belasbare inkomste varieer nie. Aangesien dié kommissie van die opgehoopte balans van die pensioen afgetrek word, word die winsgewendheid van die pensioene van veral die laer-inkomstegroepe verminder. Hierdie benadering kan laer-inkomstegroepe ontmoedig om aan die stelsel deel te neem. Volgens Mujica en Larrañaga (1993: 33) kan eksternaliteite owerheids-inmenging deur middel van subsidiëring regverdig vir diegene vir wie die vaste kommissie 'n belangrike gedeelte van hul belasbare inkomste uitmaak.

Die pensioenstelsel het in 1981 met 12 AFP's begin, wat in 1994 tot 21 toegeneem het (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 61). Soos vroeër aangetoon, is alle werkers wat 'n salaris ontvang, met inbegrip van werkers in die landbousektor, huisbediendes en werknemers van klein ondernemings, volgens wet verplig om aan hierdie private fonds te behoort. Versekerdes wat nie aan die vereistes voldoen om 'n gereelde pensioen te ontvang nie, kwalifiseer vir 'n owerheidsondersteunde minimum pensioen. In 1973 het 76 persent van die werksmag dekking geniet. Dit het in 1982 tot 57 persent gedaal as gevolg van die skerp toename in werkloosheid, uitbreiding van die informele sektor, ontduiking en statistiese korreksies wat aan die register aangebring is om dubbeltelling te vermy. Die dekking van die werksmag het egter geleidelik tot 86 persent in 1991 toegeneem (Mesa-Lago 1994: 117). Die berekenings van Mujica en Larrañaga (1993: 36) is egter minder optimisties as dié van Mesa-Lago en toon dat slegs ongeveer 68 persent van die werksmag dekking geniet. Dit wil sê ongeveer 'n derde van die werksmag geniet nie dekking nie. Een moontlike rede vir hierdie verskil is dat Mesa-Lago alle geaffilieerde lede⁴ in berekening geneem het, terwyl Mujica en Larrañaga slegs aktiewe bydraers in berekening geneem het. Volgens Riveros (1994: 114) veroorsaak die aansporings wat in die stelsel ingebou is dat sekere groepe outomaties uitgesluit word.

Die aantal geaffilieerde lede van die stelsel het van 1,4 miljoen in 1981 tot 5 miljoen in 1994 toegeneem, terwyl die bydraers vir dieselfde periode vanaf 1,1 tot 2,9 miljoen toegeneem het. Die koers van geaffilieerdes tot bydraers het met twee uitsonderings na (1987 en 1990) oor die periode onder beskouing 'n voortdurende daling getoon (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 71). Die gekapitaliseerde stelsel van Chili vereis volgens Riveros (1994: 114) dat addisionele regulasies benodig word om deursigtigheid te verseker en om die voordele na self-geëmplojeerde werkers uit te brei. Volgens Mujica en Larrañaga (1993: 39) is die

4. Geaffilieerde lede verskil van aktiewe bydraers daarin dat hulle as lede van pensioenfondse nie almal tans bydraes maak nie. Dit sluit persone in wat hulle werk verloor het, uit die werksmag onttrek het, vertragings in hul bydraes tot AFP's ondervind, wat deur werkgewers verhinder word of vanweë gebreke met rekordhouding nie in die statistiek gereflekteer word nie. Nie een van die voorafgaande toestande impliseer egter 'n verlies van lidmaatskap nie (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 72).

vernaamste uitdaging vir die dekade-oue bestaansbeveiligingstelsel die uitbreiding van die effektiewe dekking.

Die verskille tussen die syfers vir geaffilieerde lede en bydraers toon dat verpligte deelname in Chili nie noodwendig beteken dat individue op 'n gereelde basis maandeliks bydraes tot die stelsel hoof te maak nie. Die stelsel is dus plooibaar vir die omstandighede van individue, wat as 'n pluspunt beskou kan word, maar oor die lang termyn kan dit koste-implikasies vir die skatkis inhou, omdat die bydraes van individue ontoereikend kan wees om 'n voldoende pensioen op te bou en die staat 'n minimum pensioen waarborg. Volgens Mujica en Larrañe (1993: 37) bestaan 55 persent van diegene wat nie geaffilieer is nie uit die armste 50 persent van huishoudings. Daar kan egter geargumenteer word dat geaffilieerde lede nou ten minste sporadies bydraes maak, wat weer die las vir die staat verminder, want in die afwesigheid van die stelsel sou die staat in elk geval diesulkes op een of ander wyse moes bystaan.

Privatisering word gewoonlik gesien as die weg na groter doeltreffendheid en laer koste, maar volgens Diamond (1996: 95) is een verrassende aspek van die geprivatiseerde stelsel in Chili die hoë koste daarvan. Volgens 'n raming van Valdés-Prieto (1994, aangehaal deur Diamond 1996: 95) was die gemiddelde administratiewe heffing per aktiewe werker in 1991 gelyk aan \$89,10 per jaar. Dit het 2,94 persent van die gemiddelde belasbare verdienste of bykans 'n kwart van die bydraes van die gemiddelde Chileense werkers tot die pensioenfonds plus ongeskiktheid en oorlewende voordele uitgemaak. Hierdie koste is min of meer op dieselfde vlak as private gedefinieerde-voordeleskemas in die VSA, maar is beduidend hoër as die administratiewe koste van 'n goed beheerde en verenigde owerheidsbestuurde stelsel (Diamond 1996: 95).

(ii) *Maatskaplike bystand*

Die staat maak in Chili finansiële oordragte aan individue om:

- die inkomste van agtergeblewe gesinne aan te vul
- diegene by te staan wat tydelik nie oor voldoende inkomste beskik nie of in 'n spesifieke toestand van nood verkeer.

Hierdie finansiële oordragte word tans deur middel van die volgende vier maatskaplike programme gemaak:

- die een gesinstoelae (*subsídio único familiar*)
- maatskaplike pensioene (*pensiones asistenciales*)
- ander gesinstoelae
- werkloosheidsvoordele (Riveros 1994: 115).

In reële terme het die totale waarde van hierdie voordele gedurende 1980 tot 1990 met 40 persent verminder. Hierdie afname in besteding kan volgens Riveros (1994: 115) toegeskryf word aan die ekonomiese herstel in Chili wat sedert 1985 ondervind is en tot minder uitbetalings gelei het.

(e) Samevattende opmerkings

Chili, as 'n pioniersland, het ook 'n baie gestratifiseerde stelsel gehad, want sterk belangegroepe het vir hulself goeie voordele beding en oor die jare het hierdie voorregte net vermeerder. Die bestaansbeveiligingstelsel van Chili was dus nie universeel nie en het nie aan billikheidsvereistes voldoen nie. Hierdie tendens het voortgeduur tot aan die einde van die Marxistiese bewind van president Allende. Die outokratiese Pinochet-regering met sy markgeoriënteerde ekonomiese beleid het deur middel van verbeterde teikenstelling begin om programme op die armes te rig. Hierdie regering kon ook vanweë sy outokratiese aard hervorming deurvoer ondanks die teenstand van belangegroepe. Die regering het ook die staatspensioenstelsel geprivatiseer deur onder meer die administrasie daarvan in die hande van 'n outonome liggaam te plaas.

10.3.3 Mexiko: 'n land met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel*(a) Agtergrond*

Mexiko word deur die Wêreldbank (1996) as 'n hoër-middel-inkome land en deur die VN (1993) as 'n land met hoë menslike ontwikkeling geklassifiseer. Hoewel Mexiko sekere tipiese ooreenkomste met ander Latyns-Amerikaanse lande toon, soos die gebruik van Spaans, die dominante rol van die Rooms-Katolieke kerk en 'n twee-klassestelsel waarvolgens die meerderheid van die bevolking baie arm is, is daar ook wesenlike verskille. Mexiko is vir meer as sestig jaar nie deur militariste geregeer nie, sedert 1910 was daar geen ernstige opstand of burgeroorlog nie, en verder deel Mexiko 'n grens met een van die hoogs ontwikkelde lande op aarde (Aguilar 1990: 175). Die hoofstad, Mexikostad, het in 1989 'n bevolking van meer as 18 miljoen gehad (*Beginners world data book* 1991), terwyl die totale bevolking in 1993 ongeveer 87 miljoen was (Wêreldbank 1994b). Mexiko is oppervlaktegewys ook die derde grootste Latyns-Amerikaanse land (Aguilar 1990: 181). Teen die einde van 1992 het Mexiko naas Brasilië die tweede grootste buitelandse skuld las van Latyns-Amerikaanse lande gehad (Price Waterhouse 1993: 13).

Mexiko is 'n federale republiek wat uit 31 state en 'n federale distrik (Mexikostad) bestaan (Aguilar 1990: 180). Hoewel Mexiko 'n veelpartystaat is, het sy regeringsvorm sekere outokratiese kenmerke. So kan die federale regering die goeweneurs van state redelik maklik van hul amp onthef (Price Waterhouse 1993: 3). Die elite heersersklas gebruik onderhandeling en "gesamentlike akkommodering" om ondersteuning te verkry want

(a)s the 'patron' or elite boss rises in power his constituents also gain access to political and economic rewards. Corruption has been crucial to the effective functioning of Mexico over the years (Aguilar 1990: 181).

Die anomalie in die laaste sin is dalk 'n goeie aanduiding van die siniese ingesteldheid van sommige van die Latyns-Amerikaners, wat reeds geleer het om met korrupsie saam te leef en selfs sover gaan om dit as voordelig te sien! (kyk afdeling 3.4). Mesa-Lago (1986: 138) deel Mexiko in onder lande met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel (kyk afdeling 10.3.1(b)).

(b) Die periode 1821 tot 1917

In 1821 het Mexiko na 'n lang stryd onafhanklikheid van Spanje verkry. Ernstige ongelykhede is aangetref tussen 'n klein minderheid wat uit wit Spanjaarde en Kreole aan die een kant bestaan het en die groot massa wat uit Indiane, *Mestizo's* (of Mesties - van gemengde Europese en Indiaanse afkoms) en Kaste (vermenging van Indiane en swartes) aan die ander kant bestaan het. Die blankes het grond, rykdom en die hoë poste in die staatsdiens en kerk beheer. In 1824 is 'n konserwatiewe federale grondwet aanvaar wat lippediens gedoen het aan politieke gelykheid vir alle burgers. Een van die eerste wette van hierdie bedeling was egter om 'n pensioenfonds van stapel te stuur vir amptenare wat aan die uitvoerende of geregtelike gesag of die tesourie verbonde was (Mesa-Lago 1978: 208).

Hierdie periode is gekenmerk deur 'n stryd tussen konserwatiewes aan die een kant, wat gekant was teen 'n sterk nasiestaat en die regering gevorm het, en 'n groep wat 'n sekulêre, moderne nasiestaat voorgestaan het aan die ander kant. Dit het tot opstand gelei wat die konserwatiewe regering omvergewerp het en in die middel van die eeu het 'n regering wat liberale ekonomiese beleid en federalisme voorgestaan het, aan bewind gekom. Die *laissez faire*-filosofie, wat veral in hierdie periode populêr was (kyk afdeling 8.3.1(b)), het ook in Mexiko inslag gevind en die grondwet het vir die vrye werking van markkragte in die ekonomie voorsiening gemaak, die beëindiging van korporatiewe besit, arbeid is as 'n handelsware behandel en verder is ook bepaal dat die staat nie in ekonomiese sake mag inmeng nie. Ondanks hierdie benadering is die grond van die kerk genasionaliseer en goedkoop aan grondeienaars, handelaars en burokrate beskikbaar gestel, wat daartoe gelei het dat grondbesit verder in die hande van bevoorregtes gekonsentreer is en tot agteruitgang in die posisie van segmente van die laer stratum gelei het, want hulle moes toe verskuif word en elders 'n ander heenkome vind (Mesa-Lago 1978: 209).

Tydens die bewind van generaal Porfirio Díaz (1876-1910), wat as diktatoriale president geheers het, is ekonomiese ontwikkeling beklemtoon en is 'n skerp toename in buitelandse investering ondervind, terwyl weinig aandag aan herverdeling gegee is. Dit het daartoe gelei dat Mexiko sy reële BBP binne een dekade verdubbel het, sonder dat die lewensomstandighede van die laer klasse beduidend verbeter het. Snelle industrialisasie het die werkersklas vinnig laat toeneem,

wat weer tot die ontwikkeling van vakbonde gelei het. Hierdie periode is dan ook gekenmerk deur onderlinge stryd en politieke onstabieleit wat in 1910 tot opstande gelei het (die Mexikaanse revolusie) en weer tot gewelddadige stakings wat in 1917 op 'n nuwe grondwet uitgeloop het (Mesa-Lago 1978: 210-212).

(c) Die periode 1917 tot 1942

Artikel 123 van die nuwe grondwet het daartoe gelei dat Mexiko die pionier onder Latyns-Amerikaanse lande geword het op die terrein van geïstitutionaliseerde arbeidsregte (Mesa-Lago 1978: 212). Hierdie artikel het onder andere die ure gewerk, lone, arbeid, die beskerming van vroue en kinders, winsmaking en ontslag gereguleer (Aguilar 1990: 179). Amendemente aan die grondwet in 1929 en 1974 het voorsiening gemaak vir bestaansbeveiliging en veral versekering teen ongeskiktheid, ouderdom, lewe, onvrywillige werkloosheid, siekte en beserings, baba- en kleutersorg, ander versekering vir die beskerming van fabriekswerkers, landelike werkers en werkers wat nie salarisse ontvang nie (*Instituto Federal Electoral* 1994: 140).

Tydens die bewindstermyn van generaal Calles (1924-1928) is die eerste moderne bestaans-beveiligingsprogramme geïmplementeer, maar dit het nie dekking aan gewone werkers gegee nie, slegs aan burokrate en die weermag (Mesa-Lago 1978: 212-213). Hierdie periode is ook weer deur politieke onstabieleit en stakings gekenmerk. Tydens die 1928-verkieping is Obregón, die leier van die Bestaansbeveiligingsparty, verkies. Hy het uiteeraard die implementering van bestaansbeveiliging voorgestaan, maar is vermoor voordat hy die bewind kon oorneem (Mesa-Lago 1978: 213).

Gedurende die periode 1934 tot 1940 is verskeie belangrike sosio-ekonomiese hervormings geïmplementeer, soos die nasionalisering van olie wat die mag van die *hacendado's* (die groepering wat olie in Mexiko beheer het) gebreek het. Die herverdeling van grond is bespoedig en die aandeel van arbeid in die nasionale inkome is ook verhoog. Laasgenoemde is grootliks vermag danksy die stigting van die *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), een van die magtigste vakbonde in Mexiko wat deur 'n Marxis, Lombardo Toledano, gelei is. Hierdie vakbond het onder meer gratis gesondheidsorg, pensioene, ongeskiktheids- en werkloosheids-versekering, asook beskerming teen beroepsiektes en -beserings geëis. Hierdie periode is dan ook gekenmerk deur 'n vinnige toename in die aantal lede van vakbonde en teen 1940 was meer as 14 persent van die arbeidsmag lede. Bestaansbeveiliging wat in hierdie periode geïmplementeer is, was veral ten gunste van die militêre (Mesa-Lago 1978: 214). In hierdie periode het staatsamptenare hul magposisie uitgebrei en begin om hulself in vakbonde te organiseer. Die bestaansbeveiligingswet van 1939 het die Raad van Versoening en Arbitrasie tot stand gebring, wat uit verteenwoordigers van arbeid, werkgewers en die staat bestaan het, met die staat wat die

meeste stemme gehad het. Alle dispute tussen arbeid en werkgewers moes deur hierdie raad opgelos word (Aguilar 1990: 179). In die tydperk 1925 tot 1942 is federale wette aanvaar wat pensioene en ander voordele aan veral staatsamptenare, die militêre en onderwysers toegeken het. Ander ooreenkomste wat werknemers geregtig gemaak het op pensioene en gesondheidsorg is tussen vakbonde en werknemers gesluit in die petroleumbedryf, spoorweë, elektrisiteitsvoorsiening en federale banke (Maddison et al 1992: 191).

(d) Die periode 1943 tot 1953

In hierdie periode is verskeie hervormings deurgevoer en verskeie konflikte (soos die olie-dispuut met die VSA) besleg. 'n Kompromie is met die kerk bereik, private eiendomsbesit is beskerm en aansporings en beskerming is aan plaaslike en buitelandse beleggers verskaf. Hierdie omstandighede het tot 'n ekonomiese oplewing gelei, wat volgens Mesa-Lago (1978: 215) grootliks die gevolg was van die owerheid se voorkeur vir kapitaalvorming ten koste van herverdeling. Talle stakings is ook in hierdie periode ondervind, ten spyte van ooreenkomste om arbeidskonflik te verminder.

In 1943 is die federale bestaansbeveiligingswet (of maatskaplike versekeringswet) aanvaar (Aguilar 1990: 179) en is die Ministerie van Arbeid en Maatskaplike Welsyn op die been gebring. Hierdie wet het die Mexikaanse Instituut vir Maatskaplike Versekering (*Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS)) tot stand gebring, 'n outonome agentskap wat vir die administratiewe beheer van bestaansbeveiliging in Mexiko verantwoordelik sou wees (Mesa-Lago 1978: 217). Hierdie organisasie was vir die administrasie van alle programme ten gunste van wit- en blouboordjiewerkers verantwoordelik (Maddison et al 1992: 191), met ander woorde diegene wat nie deur die owerheidsektor in diens geneem is nie.

Die besturende liggaam van die IMSS word die algemene raad genoem en bestaan uit dertig lede, waarvan tien deur die federale regering, tien deur werknemers en tien deur werkgewers aangestel is (Aguilar 1990: 175). Die bedoeling was dat hierdie stelsel uiteindelik aan alle wit- en blouboordjiewerkers dekking sou verskaf en hulle geregtig sou maak op ouderdomspensioene, ongeskiktheidspensioene en pensioene vir oorlewendes, werknemersvergoeding en gesondheid/swangerskapversorging. Aanvanklik was die dekking egter redelik beperk (Mesa-Lago 1978: 216). Die IMSS het voorsiening gemaak vir die mediese versorging van werknemers en hul afhanklikes en het ook hospitalisasie ingesluit (Price Waterhouse 1993: 96). In die praktyk het die dekking vir gesondheidsorg in 1944 begin en was dit inisieel tot die Federale Distrik beperk, waarna dit geleidelik na die ander belangrike stede uitgebrei het (Maddison et al 1992: 192). Beperkte werkloosheidsvergoeding in gevalle van siekte, swangerskap, beroepsiektes en ongelukke, saam met ongeskiktheid- en ouderdomspensioene, is ook van krag (Price Waterhouse

1993: 96). Lede van die IMSS het vir 'n pensioen gekwalifiseer nadat bydraes vir 500 weke van hul werkende leeftyd gemaak is en sodra hulle die ouderdom van 60 jaar bereik het. Die pensioen is gebaseer op die loonverdiens van die laaste 250 weke waartydens bydraes gemaak is (Aguilar 1990: 186). Teen die einde van 1946 het die IMSS dekking verleen aan slegs 2 persent van die bevolking en 3 persent van die werksmag (Maddison et al 1992: 192).

Verder is bestaansbeveiliging ook in hierdie periode geleidelik uitgebrei om dekking en addisionele voordele aan selektiewe groepe te verskaf (Mesa-Lago 1978: 217). Tydens die presidentskap van Miguel Alemán (1946-1952) is die dekking van die IMSS na die mees ontwikkelde state uitgebrei, maar die IMSS het steeds aan slegs 4 persent van die bevolking en 5 persent van die werksmag dekking verleen (Maddison et al 1992: 192).

(e) Die periode vanaf 1954 tot die tagtigerjare

Gedurende die eerste dekade van die IMSS is die dekking beperk tot stedelike werkers. As gevolg van stakings en teenstand deur onder meer loonarbeiders in die landbousektor is die dekking van die IMSS uitgebrei om permanente loonarbeiders en kleinboere wat lede van koöperasies of kredietverenigings was in te sluit. Slegs 'n klein gedeelte van die bevolking het dekking geniet. Teen 1958 het die IMSS 7 persent van die bevolking en 9 persent van die werksmag gedek. Die stadige uitbreiding van dekking het gepaard gegaan met 'n voortdurende vertikale akkumulering van voordele deur diegene wat reeds verseker was (Mesa-Lago 1978: 217).

In 1958 het Mexiko ekonomiese stagnasie, politieke onrus en arbeidsonrus beleef. Die nuwe president, Adolfo López Mateos (1958-1964), het 'n benadering van onderdrukking en hervorming gevolg deur aan die een kant soms gewelddadig met die hulp van die weermag stakings te beëindig, terwyl hy weer aan die ander kant meer progressiewe maatreëls soos winsdeling deur werkers, loonverhogings en hernude aandag aan grondhervorming gegee het. Toegewings op die terrein van bestaansbeveiliging is hoofsaaklik aangewend om staatsamptenare en landbouwerkers te paai (Mesa-Lago 1978: 218). Aan die einde van 1959 is die Algemene Kantoor van Siviele Pensioene volgens Maddison et al (1992: 192) omskep in 'n bestaansbeveiligingstelsel vir die drie takke van die federale regering en federale distrik, wat geadministreer is deur 'n outonome agentskap genaamd *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado* (ISSSTE). Laasgenoemde het ontwikkel in die beste stelsel in die land en bied ouderdomspensioene, ongeskiktheidspensioene en pensioene vir oorlewendes; beskerming teen beroepsgevaar; gesondheids- en swangerskapsorg vir die versekerdes en hul afhanklikes; vrywaring van afdanking; en ander sosiale voordele (soos opvoeding, dagsorgsentrums, sport en onspanningsgeriewe, winkels met verlaagde pryse, lenings

teen lae rentekoerse en 'n behuisingsprogram) (Mesa-Lago 1978: 218). Die dekking van die ISSSTE is later uitgebrei om onder andere ook staatsamptenare op staatsvlak, werknemers van universiteite en openbare ondernemings in te sluit (Maddison et al 1992: 192).

Die ISSSTE word bestuur deur 'n Raad van Direkteure bestaande uit 11 lede, waarvan vyf verteenwoordigers van die sekretariate van die owerheid is, terwyl die ander vyf deur staatsamptenare en die voorsitter deur die president aangewys word (Aguilar 1990: 184). Lede van die ISSSTE kwalifiseer vir 'n pensioen sodra hulle 55 jaar oud is en 15 jaar diens agter die rug het. Die pensioen hang van die jare diens af. 'n Persoon met 15 jaar diens sal byvoorbeeld kwalifiseer vir 'n pensioen van 50 persent van sy salaris by aftrede, terwyl 'n persoon met 29 jaar diens weer vir 95 persent van sy salaris kwalifiseer (Aguilar 1990: 186).

Die dekking van die IMSS is ook veral in hierdie periode na die landbousektor⁵ uitgebrei, met die gevolg dat die IMSS 17 persent van die bevolking en 18 persent van die werksmag bereik het (Mesa-Lago 1978: 218-219). In die presidentstermyn van Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) het sterk belangegroepes veral beter bestaansbeveiligingsvoordele beding. Die laat sestigerjare en die sewentigerjare is gekenmerk deur studente-opstande, arbeidskonflik, landbou-opstande en guerilla oorlogvoering. In reaksie hierop het president Luis Echeverría (1970-1976) 'n populistiese benadering gevolg, "demokratiese openheid" beklemtoon en herverdeling bo groei geplaas. Die president het ook die uitbreiding van dekking deur die IMSS voorgestaan (Mesa-Lago 1978: 219). In die bewindstermyn van Echeverría is dekking ook na die munisipaliteite uitgebrei (Maddison et al 1992: 192). Ondanks die beloftes van uitbreiding in die dekking het die meerderheid van die bevolking steeds nie voordele geniet nie. Hierdie lae dekking kan onder meer toegeskryf word daaraan dat slegs ongeveer 'n derde van die Mexikaanse bevolking by formele indiensneming betrokke was en dat slegs 'n minderheid van die werkers in Mexikostad deur die IMSS gedek is (Aguilar 1990: 183).

Tydens die bewindstermyn van López Portillo (1976-1982) is 'n gedentraliseerde agentskap, *Coordinación General del Plan nacional de Zonas Deprimidas y Marginadas* (COPLAMAR), geskep om landbou, landbou-industriële en die ontwikkeling van handwerk in arm landelike gebiede te bevorder. Die COPLAMAR het die verantwoordelikheid gekry om maatskaplike optrede in die veld van voeding, behuising, onderwys, gesondheid en omgewingsbewaring te doen. In 1979 het die COPLAMAR en die IMSS 'n samewerkingsooreenkoms, veral op die gebied van gesondheidsorg, in gemarginaliseerde areas gesluit (Maddison et al 1992: 193). In afdeling 11.5.3 word hierdie program in meer besonderhede bespreek.

5. Uitbreiding in die dekking van die IMSS het tydelike en seisoenale werkers in die landbousektor ingesluit (Maddison et al 1992: 192).

Die IMSS voorsien veral mediese en hospitaaldienste aan werknemers wat dekking geniet. Werknemers kry ook medisyne gratis wat deur dokters voorgeskryf is. Werknemers wat om mediese redes langer as drie dae van die werk afwesig is, ontvang ook van die IMSS tussen 60 tot 80 persent van hulle gewone salaris. Ter aanvulling van die ouderdomspensioene het 'n verpligte besparingstelsel op 1 Januarie 1992 tot stand gekom. Hiervolgens moet werkgewers 2 persent van die salarisse tot 'n sekere perk in 'n spesiale rekening vir elke werknemer afsonderlik inbetaal. Individue kry toegang tot hierdie fondse wanneer hulle aftree-ouderdom bereik of werkloos raak (Price Waterhouse 1993: 97-98).

Maddison et al (1992: 191) kom tot die gevolgtrekking dat bestaansbeveiliging in Mexiko veral staatsamptenare en versekerde wit- en blouboordjiewerkers bevoordeel, terwyl die res van die bevolking nie noemenswaardige dekking geniet nie. Meer as helfte van die bevolking is nie verseker nie en kry maar swaar, omdat maatskaplike bystand in Mexiko nie goed ontwikkel is nie.

(f) Samevattende opmerkings

In 'n neutedop is die belangrikste bestaansbeveiligingsprogramme in Mexiko dié vir werkers in die formele sektor, dié vir die werknemers van die federale owerheid en die verskillende state, die gesondheids- en maatskaplike bystandsprogramme, die nasionale stelsel vir die ontwikkeling van die familie en die nasionale raad vir die jeug (Aguilar 1990: 179). Al word Mexiko deur Mesa-Lago (1986: 138) onder lande met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel ingedeel, is spesifieke voorsorg vir belangrike belangegroepes soos die weermag en die burokrasie tog gemaak. Die uitbreiding van die bestaansbeveiligingstelsel om 'n groter gedeelte van die bevolking in te sluit, het ook gepaardgegaan met die vertikale uitbreiding van die dekking van die reeds bevoorregte groepe. Twee hoofstelsels vir bestaansbeveiliging het in Mexiko tot stand gekom, die IMSS, wat op die breë publiek gerig is, en die ISSSTE, wat dekking aan burokrate verskaf het. Die ISSSTE-stelsel vir burokrate bied besonder ruim voordele in vergelyking met die IMSS-stelsel. Verder geniet 'n minderheid van die Mexikaanse bevolking dekking onder die IMSS-stelsel, onder meer vanweë die groot aantal individue wat in die informele sektor betrokke is.

10.3.4 Guatemala: 'n land wat bestaansbeveiliging in 'n later stadium ingestel het

(a) *Agtergrond*

Anders as Chili, word Guatemala nie as 'n voorbeeld vir ander ontwikkelende lande voorgehou nie. Intendeel, die land is in vele opsigte 'n voorbeeld van wat ontwikkelende lande moet vermy. Guatemala word meestal in die literatuur vermy en gevolglik is inligting oor die bestaansbeveiligingstelsel van Guatemala baie beperk. Aangesien Guatemala egter 'n tipiese voorbeeld is van hoe bestaansbeveiliging in 'n groot aantal arm ontwikkelende lande daar uitsien en van die standpunt uitgegaan word dat lande by die foute van ander kan leer, is tog besluit om hierdie land by hierdie studie in te sluit. Die bespreking steun grootliks op die beskrywing van Keyes (1990).

Guatemala word deur die Wêreldbank (1996) as 'n laer-middel-inkome land en deur die VN (1993) as 'n land met lae menslike ontwikkeling geklassifiseer. Guatemala het in 1821 onafhanklikheid van Spanje verkry, in 1824 van Mexiko en in 1838 van die Federasie van Sentraal Amerikaanse State (*Europa World Year Book* 1994: 1326). Guatemala word deur Mesa-Lago (1986: 139) ingedeel onder lande met 'n bestaansbeveiligingstelsel wat relatief laat ontwikkel het (kyk afdeling 10.3.1(c)). In 1993 is die bevolking van Guatemala op net meer as 10 miljoen geraam (Wêreldbank 1994b) en hiervan het meer as 60 persent in landelike gebiede gewoon (Keyes 1990: 145). Die hoofstad (Guatemalastad) se ongeveer 1,5 miljoen inwoners maak dit die grootste stedelike kompleks in Sentraal Amerika (Keyes 1990: 146). Die land se rykdom is veral gesetel in koffie, suiker en katoen (Woodward 1988: 141).

Guatemala is dus 'n landbouland, oorwegend Rooms-Katoliek, sosiaal 'n plurale gemeenskap, onderontwikkel en 'n kapitalistiese gemeenskap (Keyes 1990: 138). Guatemala voldoen grootliks aan die "tipiese" kenmerke wat gewoonlik aan 'n ontwikkelende land gekoppel word. 'n Klein elite en die weermag domineer politieke en ekonomiese sake in Guatemala. Verder het Guatemala al verskeie staatsgrepe beleef en word dié land gekenmerk deur politieke geweld en skendings van menseregte saam met ernstige ekonomiese en sosiale probleme. Guatemala word ook deur 'n guerilla-oorlog geteister en verskeie guerilla bewegings verset hulle teen die onderdrukking en vergrype van die regering (*Europa World Year Book* 1994: 1326). Hierdie omstandighede het Keyes (1990: 138) ook laat opmerk dat "(i)n such a climate social welfare is pressingly necessary but scarcely achieved".

In vergelyking met ander Latyns-Amerikaanse lande vorm inheemse Indiane 'n groot persentasie van die bevolking, terwyl die res van die bevolking uit Ladino (diegene van gemengde afkoms wat die Westerse kultuur aanhang) bestaan. Die onderskeid tussen dié twee groepe het tot 'n

rasse-ideologie gelei waarvolgens die Indiane en hulle kultuur as minderwaardig beskou word (Keyes 1990: 139). Die VSA het ook met tye in die huishoudelike aangeleentede van Guatemala ingemeng en byvoorbeeld meegehelp om die bewind van president Arbenz in 1954 omver te werp (Keyes 1990: 143). Guatemala het 'n verkose president met sterk uitvoerende magte en 'n Kongres wat uit 61 lede bestaan. Die republiek is opgedeel in 22 departemente (provinsies) wat weer in 320 *municipios* (munisipaliteite) verdeel is (Keyes 1990: 144). Politieke onstabieleit het daartoe gelei dat die ekonomie van Guatemala nie na wense presteer nie. Guatemala worstel dan ook met groot begrotingstekorte, werkloosheid, onderindiansname, inflasie en armoede (Keyes 1990: 147). In 'n studie van Feres en León (1990: 142) oor die omvang van armoede in tien Latyns-Amerikaanse lande vir die periode 1980 tot 1986 kom Guatemala die slegste daarvan af, met bykans twee derdes van huishoudings wat in armoede verkeer.

(b) Die fase tot 1940

Gedurende die twintigerjare is enkele maatskaplike gesondheidsdienste geïmplementeer met die oog daarop om basiese sanitasie en hospitaalgeriewe daar te stel en siektes, veral malaria, te beheer (Keyes 1990: 142). 'n Gesondheidskode is in 1932 aanvaar, maar nie veel is verder op die terrein van bestaansbeveiliging vermag nie (Keyes 1990: 141).

(c) Die fase sedert 1940

In die veertigerjare het die owerheid 'n aktiewe bevorderaar van maatskaplike welsyn geword. Tydens die bewindstermyne van Juan Jose Arevalo (1945-1951) en Jacobo Arbenz (1951-1954) is verskeie maatskaplike hervormings deurgevoer. Dit was ook die begin van 'n progressiewe politieke demokrasie. Arevalo het na die revolusie van 1944 die land se eerste vrye verkose president geword en in sy bewindstermyne is die eerste bestaansbeveiligingswet goedgekeur. Arevalo het openbare welsyn die primêre verantwoordelikheid van die regering gemaak deur hierdie verantwoordelikhede in die grondwet van 1945 uiteen te sit. 'n Ministerie van Openbare Gesondheid en Maatskaplike Bystand het in 1945 tot stand gekom (Keyes 1990: 142).

In 1946 is 'n wet goedgekeur wat die Instituut vir bestaansbeveiliging, *Instituto Guatemalteco de Seguridad Social* (IGSS), tot stand gebring het (Keyes 1990: 143). Die IGSS is grootliks 'n outonome liggaam onder beheer van 'n raad van ses direkteure wat aangewys word deur die president van die republiek, die Bank van Guatemala, die Universiteit van San Carlos, die kollege van dokters en chirurgie, die vereniging van geregistreerde werknemers en die geregistreerde vakbonde (Keyes 1990: 150-151). Dit lyk na 'n interessante kombinasie van partye, wat 'n breë benadering en perspektief tot die hantering van bestaansbeveiliging moontlik maak.

Die stigters van die IGSS het besluit om nie die bestaansbeveiligingsmetodes van ontwikkelde lande direk oor te neem nie, maar om eerder 'n stelsel te ontwikkel wat meer geskik is vir die spesifieke omstandighede van 'n onderontwikkelde land soos Guatemala (Keyes 1990: 143-144).

Die oriëntasie van die IGSS

was not toward a 'social insurance programme' such as existed in the United States but rather as a '**social budgeting**' programme with the aim of improving the standard of living and to provide a minimum measure of protection to the entire population (Suslow 1949; 1955, aangehaal deur Keyes 1990: 144; my beklemtoning).

Hierdie program het aanvanklik slegs die stedelike werkersklas van Guatemala stad bevoordeel. Sedertdien is die dekking van die program uitgebrei en sommige dienste word nou ook aan landelike gebiede verskaf (Keyes 1990: 144). Bejaardes maak 'n klein persentasie (ongeveer 5%) van die bevolking in Guatemala uit en het dus nie groot politieke invloed nie. Dit het tot gevolg dat nie veel aandag aan maatskaplike welsynsdienste vir bejaardes gegee word nie. Ouderdomspensioene word deur die IGSS teen 40 persent van die werker se gemiddelde inkomste gedurende die laaste 5 jaar voor aftrede verskaf. Persone moet ouer as 65 jaar wees en vir ten minste 180 maande 'n bydrae tot die stelsel gemaak het om vir voordele te kwalifiseer. Indien individue minder bygedra het ontvang hulle slegs 'n enkelbedrag by aftrede. Individue wat 60 jaar oud is kan volle voordele ontvang indien hulle gedurende die vorige 12 maande werkloos was of ongeskik was vir werk. Die omvang van hierdie dekking is egter baie beperk, want net lede van die IGSS kwalifiseer daarvoor. Soos in baie ander ontwikkelende lande is die groot meerderheid van bejaardes afhanklik van die uitgebreide familie om hulle te versorg (Keyes 1990: 155).

In 1956 is die Nasionale Eenheid vir Gesondheidsbeplanning geskep om alle gesondheids- en welsynsprogramme te koördineer wat deur die verskillende owerheidsagentskappe onderneem word. Die nuwe grondwet van 1965 het voorsiening gemaak vir 'n nuwe Ministerie van Arbeid en Maatskaplike Welsyn, wat onder andere verantwoordelik is om maatskaplike welsynsprogramme te beplan en te bestuur (Keyes 1990: 143).

Volgens Keyes (1990: 148) kan die welsynstelsel van Guatemala kwalik 'n stelsel genoem word, want die verskillende onderdele vorm meestal nie 'n geïntegreerde geheel nie en verskaf nie dekking aan die hele bevolking nie. Verder gaan die stelsel ook gebuk aan ongelykhede en is die beskikbare bronne uiters beperk - 'n tipe omgewing wat nie vir Suid-Afrikaners onbekend is nie. Die Ministerie van Gesondheid en Maatskaplike Bystand is benewens enkele hospitale en inrigtings verantwoordelik vir 600 gesondheidsentrums en gesondheidseenhede wat oor die land versprei is. Die Ministerie van Onderwys speel ook 'n rol in die verskaffing van sekere maatskaplike dienste (bv. gesondheid, higiëne en voeding) aan bepaalde teikengroepe (bv.

kinders, adolosente en volwassenes). Sommige van hierdie programme is ontwerp om basiese gemeenskapsprobleme soos gesondheid, higiëne, voeding en behuising te probeer verbeter (Keyes 1990: 151).

(d) Samevattende opmerkings

Guatemala voldoen aan bykans al die negatiewe idees wat gewoonlik oor 'n "tipiese" Derdewêreldland gekoester word. Word dié land geëvalueer aan die hand van die gewone kriteria wat die sukses van 'n land meet, kom Guatemala nie goed daarvan af nie. Guatemala is dus nie 'n voorbeeld wat ander lande sommer sal wil nastreef nie. Een van die belangrikste lesse wat ander ontwikkelende lande by Guatemala kan leer, is dat politieke en ekonomiese stabiliteit 'n voorvereiste vir enige wesentlike vordering op die terrein van bestaansbeveiliging is. Arm en onstabiele lande beskik nie oor die vermoë om die behoeftes van die breë bevolking na behore aan te spreek nie. Sterk belangegroep is in Guatemala ook bevoordeel. In Guatemala is maatskaplike besteding eerder as maatskaplike versekering beklemtoon. Die oogmerk met hierdie benadering is om lewenstandaarde te verhoog en 'n minimum vlak van beskerming aan die hele bevolking te bied. 'n Beduidende gedeelte van die bevolking word egter steeds van die voordele van die stelsel uitgesluit.

10.3.5 Kuba: 'n pioniersland met stratifikasie en 'n sentraal beheerde ekonomie

(a) Agtergrond

Kuba word nie deur die Wêreldbank (1996) geklasifiseer nie en word deur die VN (1993) as 'n land met medium menslike ontwikkeling geklassifiseer. Kuba is sedert die sestiende eeu deur Spanje geregeer. In 1889 het die VSA die land regeer na die Spaans-Amerikaanse oorlog, totdat onafhanklikheid in 1902 verkry is (*Europa World Year Book* 1994: 898). In 1959 het Kuba 'n kommunistiese land geword na 'n suksesvolle revolusie onder die leiding van Fidel Castro. Kuba is die grootste eiland in die Karibiese See. In 1993 is Kuba se totale bevolking op ongeveer 11 miljoen geraam (Wêreldbank 1994b), waarvan ongeveer 70 persent in stedelike gebiede gevestig was en die res in landelike gebiede woonagtig was (Mesa-Lago & Roca 1990: 107). Ongeveer 20 persent van die bevolking woon in die hoofstad, Havana. Spaans is ook hier die landstaal. Die ekonomie van Kuba steun baie sterk op suiker en is grootliks van buitelandse handel afhanklik (Mesa-Lago & Roca 1990: 106).

Mesa-Lago (1986: 137) deel Kuba onder pionierslande met 'n gestratifiseerde bestaansbeveiligingstelsel in (kyk afdeling 10.3.1(a)). Die onlangse wêreldgeskiedenis het getoon dat kommunisme as 'n groot vertelling (*grand narrative*) (kyk afdeling 3.5), uitgedien is en slegs

enkele lande, byvoorbeeld Kuba en die Volksrepubliek van China, is nog aanhangers van die kommunisme, al is dit in albei hierdie lande in 'n verwaterde vorm. Die verskille tussen die benadering tot bestaansbeveiliging in Kuba en in die Latyns-Amerikaanse lande wat 'n markgeoriënteerde benadering volg, bied 'n interessante vergelyking.

In 1959 het Kuba van 'n kapitalisties georiënteerde na 'n sosialistiese land of 'n sentraal beplande ekonomie verander en kollektiewe eienaarskap van produksie, gesentraliseerde besluitneming, 'n meer gelyke verdeling van goedere en dienste, moralisme as insentief om te werk en internasionalisme in die benadering tot buitelandse beleid het van die vernaamste kenmerke van die Kubaanse stelsel geword (Mesa-Lago 1990: 100). Tydens die eerste vierjaarplan van 1962 tot 1965 is 'n ambisieuse program van invoervervanging en diversifisering van die landbou aangepak, maar dit het misluk. Dit is gevolg deur 'n hoogs idealistiese model van ekonomiese organisasie (*Mao-Guevarisme*) wat sentrale beplanning laat vaar het en ekonomiese aansporings uitgefaseer het. Hierdie model het 'n benadering gevolg wat massiewe suiker-oeste, groot mobilisering van die bevolking, politieke bewussyn en morele aansporing beklemtoon het. Hierdie benadering was ook nie baie suksesvol nie en in 1971 het Kuba die ortodokse Sowjet-model van ekonomiese organisasie aangeneem en is uitvoerbevordering beklemtoon (Mesa-Lago 1985: 316-317).

Volgens Mesa-Lago en Roca (1990: 100) was die ideologiese agenda suksesvol, want dit het Kuba in 'n radikale en gemobiliseerde gemeenskap getransformeer. Selfs in vergelyking met ander voormalige sosialistiese lande is owerheidsbeheer oor bronne in Kuba besonder hoog (meer as 81% van landbougrond is bv. in die hande van die owerheid). Kuba se strewe na sosiale geregtigheid het volgens Mesa-Lago en Roca (1990: 100) 'n verdelingsgelykheid bewerkstellig wat weinig parallelle in die res van die wêreld het.

Die ekonomiese groei in sosialistiese Kuba het die afgelope drie dekades wye fluktuasies getoon. Redes vir hierdie fluktuasies sluit in skommelings in die prys van suiker, natuurrampe (orkane en droogtes) en inherente tekortkominge in die beplanningsmodel van die Kubaanse ekonomie (Mesa-Lago & Roca 1990: 107). Die voormalige Sowjet-Unie was verreweg Kuba se vernaamste handelsvennoot en het die Kubaanse ekonomie op talle maniere gesubsidieer, byvoorbeeld deur hoër pryse vir Kubaanse goedere te betaal. Volgens raming het die ekonomiese subsidie van die Sowjet-Unie in 1985, militêre bystand uitgesluit, ongeveer 20 persent van die bruto sosiale produk (BSP) van Kuba uitgemaak (Mesa-Lago & Roca 1990: 106-107). Kuba het ook 97 persent van sy oliebehoefte van die voormalige Sowjet-Unie teen gesubsidieerde pryse ontvang (Mesa-Lago 1985: 319). In 1982 het Kuba se buitelandse skuld \$12 miljard (\$8 miljard aan die voormalige USSR en \$3,5 miljard aan die Weste) beloop, wat een van die hoogste *per capita*

skuldkoerse in Latyns-Amerika verteenwoordig het. In 1982/83 het Kuba 'n skuldooreenkoms met die Weste gesluit.

Na die ekonomiese krisis van 1970 is Kuba gedwing om 'n meer afgewaterde vorm van sentrale beplanning te volg en is ekonomiese aansporings weer gebruik en markinstrumente soos rente, wins en huurpag weer deur die beplanners beklemtoon. Tydens die resessie in die tweede helfte van die sewentigerjare is vrye landboumarkte weer toegelaat en het individue ook toestemming gekry om private dienste te verrig teen 'n salaris of wins wat deur die mark bepaal word. In 1982 het Kuba weer begin om direkte buitelandse investering in die vorm van gesamentlike ondernemings (*joint ventures*) toe te laat (Mesa-Lago 1985: 320). Petras en Morley (1992: 102) som die Kubaanse benadering op as 'n

attempt to find a middle road between bureaucratic isolationism and indiscriminate liberalization [which] combines the introduction of market techniques with central planning.

Vervolgens word die benadering tot bestaansbeveiliging in Kuba bespreek.

(b) Die periode tot 1959

Voor 1959 het Kuba 'n markgeoriënteerde ekonomie met matige owerheidsinmenging gehad. Teen 1958 het Kuba onder die eerste drie of vier Latyns-Amerikaanse lande geval wat sosio-ekonomiese ontwikkeling betref (Mesa-Lago 1985: 318) en was dié land, soos vroeër vermeld, een van die pionierslande op die terrein van bestaansbeveiliging in hierdie streek. Die bestaansbeveiligingstelsel voor die revolusie was egter baie gestratifiseerd en verder is daar ook geworstel met ekstreme ongelykhede en finansiële tekorte (Mesa-Lago & Roca 1990: 101-102), want "due to its early inception, it [bestaansbeveiliging] evolved in a fragmented manner, along occupational lines" (Mesa-Lago 1985: 320). Tussen 1913 en 1958 is 52 outonome pensioenfondse gestig wat onder andere dekking aan werkers in die privaat sektor (11 fondse), professionele individue (20 fondse) en die staatsdiens (11 fondse) verskaf het (Mesa-Lago & Roca 1990: 102). Sodat 63 persent van die werkers die pensioendekking geniet, terwyl die dekking teen beroepskatastrofes (bv. siekte en beserings) 100 persent beloop het (Mesa-Lago 1985: 320). Die owerheid het veral die ryker fondse ondersteun wat vir belangrike belangegroepes voorsiening gemaak het.

Gesondheidsorg was van die beste in die Latyns-Amerikaanse en Karibiese lande, hoewel daar groot verskille was in die vlakke van dienste tussen landelike en stedelike gebiede (Mesa-Lago & Roca 1990: 102). Daar is ook in hierdie tyd geargumenteer dat die loonstaatbelasting die koste van arbeid verhoog het, met negatiewe gevolge vir indiensneming. Verder het die stelsel ook na alle waarskynlikheid 'n regressiewe invloed op die verdeling van bronne gehad. Administratiewe

uitgawes was hoog en wydverspreide korrupsie het ook voorgekom (Mesa-Lago 1985: 321). Agt studies (bv. *International Bank on Reconstruction* 1951 en *Comision de Aportes Estatales* 1957) is in hierdie periode gedoen oor hoe bestaansbeveiliging in Kuba hervorm moet word, maar die sterk belangegroeppe het alle pogings tot hervorming gefnuik (Mesa-Lago & Roca 1990: 102).

(c) *Die periode sedert 1959*

Die revolusie van 1959 het die posisie van die staat verstewig en dié van belangegroeppe verswak (Mesa-Lago & Roca 1990: 105). Die regering het egter volgens Mesa-Lago (1985: 321) die mag van die belangegroeppe onderskat, want dit het die owerheid bykans vier jaar geneem om sy stempel op die bestaansbeveiligingstelsel af te druk. Die staat het mettertyd alle fondse en programme oorgeneem en kon gevolglik oorgaan tot 'n proses wat geleidelik die vereniging en standaardisering van die bestaansbeveiligingstelsel bewerkstellig het. Bydraes tot pensioenfondse is gestandaardiseer en 'n algemene minimum pensioen is vasgestel, wat 'n beduidende verbetering vir laer-inkomstegroeppe geïmpliseer het. Die standaardisering en uitbreiding in die dekking van bestaansbeveiliging is in 1963 deur middel van wetgewing vasgestel, wat terselfdertyd ook die finansiering van bestaansbeveiliging die verantwoordelikheid van die staat gemaak het. Verdere wette is ook aanvaar wat pensioene en ander geldelike voordele vir spesifieke groepe gereguleer het (Mesa-Lago & Roca 1990: 105). 'n Wet wat in 1979 aanvaar is, het die hele bestaansbeveiligingstelsel geïntegreer en onder die administrasie van 'n staatskomitee vir arbeids- en bestaansbeveiligingsaangeleenthede (CETSS) geplaas (Mesa-Lago & Roca 1990: 105-106). 'n Konstitusionele amendement het die owerheid die reg gegee om bestaansbeveiligingsreserwes na goëddunke as lenings aan te wend om ander owerheidsprogramme te finansier (Mesa-Lago 1985: 321).

Die bestaansbeveiligingstelsel is, soos wat van 'n sentraal beheerde ekonomie verwag sou word, heeltemal onder die beheer van die staat. Soos vroeër vermeld, het bestaansbeveiliging 'n hoë mate van eenvormigheid en standaardisering bereik en maak dit deel uit van die nasionale of sentrale beplanning. Die CETSS is verantwoordelik vir alle aspekte van bestaansbeveiliging, soos onder meer die implementering, kontrolering en inspeksie daarvan (Mesa-Lago & Roca 1990: 108). Ondanks die eenvormigheid en standaardisering wat reeds bereik is, is die ministeries van Verdediging en Binnelandse Sake egter self verantwoordelik vir die hantering van pensioene en ander voordele vir hul werkgewers deur middel van hul eie outonome begrotings. Volgens wet geniet die hele bevolking onder die gesondheids- en moederskapprogram dekking, wat in die vorm van *in natura* voordele en dienste beskikbaar gestel word. Alle werkers wat 'n salaris ontvang is tydens siekte, 'n ongeluk en swangerskap geregtig op kontantoordragte (bv. pensioene) en korttermynvoordele (bv. subsidies) in die plek van hulle salarisse. Die afhanklikes van versekerdes is geregtig op 'n pensioen en begrafnisvoordele (Mesa-Lago & Roca 1990: 109).

Kuba het nie werkloosheidsversekering en gesinstoelaes nie (Mesa-Lago & Roca 1990: 110). Teoreties is daar geen werkloosheid in Kuba nie en is alle werkloosheid vir alle praktiese doeleindes reeds in 1970 uitgewis, hoewel dit teen 'n koste geskied het, soos gereflekteer in toenemende onderindiensname en laer arbeidsproduktiwiteit (Mesa-Lago 1985: 319). Lede van landbou-, vissery- en houtskoolkoöperasies, wat hulle produkte aan die staat lewer, geniet ook verpligte dekking al is hulle nie werkers wat 'n salaris ontvang nie. Sommige groepe in die bevolking, byvoorbeeld eienaars van klein plasies, onafhanklike werkers, selfindiensgeneemde werkers, kleinsake ondernemers, werkloses, familie-werkers wat nie betaal word nie en huisbediendes in die private sektor is nie op voordele geregtig nie, of is slegs op gedeeltelike geldelike voordele geregtig (Mesa-Lago & Roca 1990: 110). Dit wil voorkom asof die bestaansbeveiligingstelsel veral in die verlede gediskrimineer het teen persone wat "kapitalistiese" neigings geopenbaar het.⁶

Volgens Mesa-Lago en Roca (1990: 101) reflekteer die maatskaplike welsynstelsel in Kuba miskien meer as in ander lande die dominante ideologiese waardes en word die bestaansbeveiligingsprogramme en persoonlike welsynsdienste gekenmerk deur:

- die universele dekking van die bevolking
- dekking teen 'n wye reeks van gebeurlikhede
- 'n rojale verdeling van voordele
- relatiewe gelykheid.

Die moontlike implikasies van die val van die Sowjet-Unie op die Kubaanse politiek, ekonomie en bestaansbeveiligingstelsel is nog nie duidelik nie, maar die ruim subsidies van die verlede is reeds ingekort en kan in die afsienbare toekoms heeltemal verdwyn. So 'n stap kan groot implikasies vir Kuba inhou.

(d) Samevattende opmerkings

In Kuba was bestaansbeveiliging voor die revolusie van 1959 net soos in ander Latyns-Amerikaanse lande deur stratifikasie gekenmerk en verder was die dekking ook uiters beperk. Dié stelsel het dus ook nie aan billikheidsvereistes voldoen nie. Na die revolusie het dit die owerheid etlike jare geneem om die mag van belangegroepes te breek, maar uiteindelik is 'n meer verenigde en gestandaardiseerde stelsel tot stand gebring. Die posisie van laer-inkomstegroepes is

6. Gedurende die periode 1964 tot 1974 het werkers wat aan die "voorpunt" gestaan het (d.w.s. werkers in ondernemings met 'n "kommunistiese gees" wat produksiedoelwitte oorskry het, afwesigheid van die werk uitgekakel het en van aansprake op oortyd werk afstand gedoen het) in aanmerking gekom vir kontantvoordele wat gelykstaande was aan 100 persent van hul salaris tydens aftrede, siekte en swangerskap (Mesa-Lago 1985: 323).

ook verbeter. So byvoorbeeld is 'n minimum pensioen vasgestel wat veral laer-inkomstegroepe bevoordeel het. Die bestaansbeveiligingstelsel in Kuba word vandag deur universele dekking teen 'n wye reeks gebeurlikhede, rojale voordele en relatiewe gelykheid gekenmerk. Die ineenstorting van die Sowjet-Unie en die ekonomiese probleme wat Kuba tans ondervind, soos betalingsbalansprobleme en 'n buitelandse skuldprobleem, kan egter wye implikasies vir die politieke, ekonomiese en bestaansbeveiligingstelsel inhou.

10.4 ASIATIESE LANDE

In hierdie afdeling val die klem op die ervaring van Sri Lanka, 'n Asiatiese land wat suksesse op die terrein van sosiale aanwysers soos lewensverwagting, kindersterftes, geletterdheidskoerse en ander soorgelyke kriteria behaal het, ondanks die relatiewe lae *per capita* BNP van hierdie land (Dréze & Sen 1989: 227). Ongelukkig is die bronne oor die ervaring van Sri Lanka egter ook beperk en word daar hier veral gefokus op die werk van Jayasuriya et al (1985). In afdeling 10.4.2 word kortliks en slegs in breë trekke na die ervaring van enkele van die sogenaamde "mirakel-lande" van die Ooste gekyk.

10.4.1 Sri Lanka: 'n land wat volgens sleutelaanwysers goed gepresteer het

(a) *Agtergrond*

Sri Lanka (die voormalige Ceylon) is 'n eiland net suid van Indië, wat deur die Wêreldbank (1996) as 'n lae-inkome land en deur die VN (1993) as 'n land met medium menslike ontwikkeling geklassifiseer word. Die bevolking van Sri Lanka was in 1993 ongeveer 18 miljoen (Wêreldbank 1994b) en die hoofstad is Colombo. In 1948 het Sri Lanka sy politieke onafhanklikheid herwin na vier eeue van Europese kolonisasie. Verlaas die laaste periode van Britse oorheersing (1815-1948) het 'n oorheersende invloed op die ontwikkeling van politieke en sosiale instellings in Sri Lanka gehad. Magsdeling tussen die plaaslike elite en die koloniale regeerders gedurende die twintigste eeu het onder andere tot innoverende sosiale en politieke beleid gelei (Jayasuriya et al 1985: 279).

Sri Lanka is 'n plurale gemeenskap met 'n beduidende kulturele, etniese en godsdienstige verskeidenheid. Die Singalese is die grootste etniese groep en maak meer as 70 persent van die bevolking uit en meer as 90 persent van hierdie groep is Boeddhiste. Die grootste minderheidsgroep is die Sri Lanka Tamils, wat 12,6 persent van die bevolking uitmaak en oorheersend Hindoes is. Die Indiese Tamils maak 5,5 persent van die bevolking uit en stem kultureel ooreen met die Sri Lanka Tamils, maar op sosiale en politieke gebied verskil hulle egter. Die Indiese Tamils is afstammeling van immigrante arbeiders wat deur die koloniale

owerhede ingevoer is om in die plantasies te werk. Die Moslems bestaan uit "Ceylon More" (d.w.s. hulle is van inheemse afkoms), "Indiese More" (d.w.s. hulle is van buitelandse afkoms) en Maleiers wat ongeveer 7 persent van die bevolking uitmaak (Jayasuriya et al 1985: 281-282).

Sri Lanka het tot relatief onlangs 'n Westminster parlementêre stelsel gehad. In 1978 is 'n presidensiële vorm van regering ingevoer waarin die mag hoofsaaklik in die hande van die uitvoerende president gesetel is en die parlement 'n relatief klein rol speel. Proporsionele verteenwoordiging is ook geïmplementeer. Een eienskap van die demokrasie in Sri Lanka tot 1977 was dat die twee groot politieke partye, ondanks ideologiese verskille, min verskille in hul benadering tot bestaansbeveiliging geopenbaar het. Sedert die sewentigerjare is die universele maatskaplike dienste vanweë koste-oorwegings egter afgeskaal. Met die oorgang na die presidensiële regering het die regeringsvorm meer outokraties geword. Hierdie verandering het ook implikasies vir bestaansbeveiliging ingehou. Etniese politiek het ook na vore begin tree toe die Tamil minderheid groter politieke regte en regverdigheid in die verdeling van bronne begin opeis het (Jayasuriya et al 1985: 282-283). Verder is hierdie groep ook van mening dat sekere regte, waaronder taal, geskend word. Tans beleef Sri Lanka 'n laeskaalse oorlog, omdat die Tamils van Sri Lanka wil afskei.

Die ekonomie van Sri Lanka is een van die armstes in die wêreld en bestaan uit twee breë sektore wat nogal radikaal van mekaar verskil. Die **moderne sektor** bestaan uit plantasies (tee, rubber en kokosneute), die nywerheids-, kommersiële en dienstesektore, terwyl die **tradisionele sektor** beperk is tot die landelike dorpie en gemeid is met die produksie van voedsel en handwerk vir binnelandse verbruik. Hierdie sektor word oorheers deur die ryk kleinboere en dorps-elite, wat hul posisie gebruik het om bestaansbeveiligingsvoordele te beding (Jayasuriya et al 1985: 284). In 'n poging om herverdeling te bevorder is programme soos oesversekering, liberale kredietfasiliteite en grondhervormingskemas ingevoer en volgens Jayasuriya et al (1985: 284) het dit "hidden but significant welfare and distributive justice objectives, with a strong inbuilt element of income support" gehad. Soos aangetoon in afdeling 10.3.1, het Sri Lanka op die terrein van sosiale sleutelaanwyser goed geprester. So was die baba-mortaliteitskoers in 1992 gelyk aan 18 per 1000 lewende geboortes, in 1990 was die geletterdheidskoers 88 persent en in 1992 was die lewensverwagting tydens geboorte gelyk aan 72 jaar. Die ooreenstemmende syfers vir Suid-Afrika was byvoorbeeld 53 per 1000 lewende geboortes en die lewensverwagting gelyk aan 63 jaar (geletterdheidskoerse is nie gepubliseer nie) (Wêreldbank 1994b).

(b) Die periode voor 1948

Bestaansbeveiliging in die periode voor onafhanklikheid (1948) was geskoei op die lees van die imperiale owerheid en volgens Jayasuriya et al (1985: 289) het Sri Lanka as 'n sosiale

laboratorium vir Brittanje gedien. Volgens Anand en Ravallion (1993: 144) het owerheids-inmenging op die terrein van gesondheid, onderwys, voedselsubsidies en welsyn reeds voor onafhanklikheid in 1948 begin. Aanvanklik het die fokus veral op die verbetering van die arbeidstoestande van werkers in die tee-plantasies geval, met as oogmerk die ontwikkeling van kommersiële plantasies. 'n Aantal arbeids- en welsynsordonnansies is geïmplementeer om die ekonomiese en sosiale belange, asook die lewensomstandighede van die werkers in die landgoedsektor (*estate sector*), te verbeter. Die behoeftes van werkers in die nie-landgoedsektor, meestal inheemse werkers, het eers na die Eerste Wêreldoorlog aandag begin kry, onder meer vanweë die voedseltekorte en inflasie wat deur die oorlog veroorsaak is (Jayasuriya et al 1985: 289).

Universele programme van indirekte bestaansbeveiliging in Sri Lanka is grootliks vanweë politieke redes ontwikkel. Die konstitusionele hervormingskommissie (die Donoughmore-kommissie van 1929-1930) het aan Sri Lanka 'n semi-otonome verkose parlementêre stelsel besorg wat op universele stemreg geskoei was. Hierdie regeringsvorm het die basis gelê vir welsynsbeleid en na onafhanklikheid is funksies en programme soos gesondheid, onderwys, kinder- en gesinswelsyn, armoede en ontbering beklemtoon. Sri Lanka is ook in hierdie tyd ernstig deur die Groot Depressie van die dertigerjare getref, asook deur 'n groot droogte wat 'n malaria-epidemie voorafgegaan het. Die tafel was dus behoorlik gedek vir optrede op die terrein van bestaansbeveiliging. Die semi-otonome regering kon egter nie veel vermag op hierdie terrein nie, want hulle het nie volledige beheer oor finansiële aangeleenthede gehad nie. Laasgenoemde is nog grootliks deur die koloniale moondheid gedikteer (Jayasuriya et al 1985: 290). Verskeie verslae⁷ is opgestel met voorstelle om die probleme rondom armoede en werkloosheid te hanteer, maar die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog het hierdie proses grootliks tot stilstand gebring (Jayasuriya et al 1985: 290-291).

In 1942 is gratis of swaar gesubsidieerde rys aan almal in Sri Lanka beskikbaar gestel. Een nadeel van so 'n universele program is die hoë koste daarvan. Die vrugte van hierdie beleid is egter volgens Drèze en Sen (1989: 227) bykans onmiddellik gepluk en teen die vyftigerjare

Sri Lanka was altogether exceptional in having an astonishingly higher life expectancy at birth than any other country among the low-income developing countries.

Drèze en Sen (1989: 177) wys egter daarop dat die verskil in die lewensverwachting tussen Suid-Afrikaners en Sri Lankaners (in 1992 was dit onderskeidelik 63 en 72 jaar (Wêreldbank 1994b))

7. Die Kannangara-verslag oor onderwys het byvoorbeeld 'n radikale benadering vir 'n ontwikkelende land voorgestel, deur universele en gratis verpligte onderwys vanaf kleuterskool tot universiteit aan te beveel (Jayasuriya et al 1985: 291).

nie bloot aan die verskil in kalorie-inname toegeskryf kan word nie, want in 1985 was die gemiddelde kalorie-inname onderskeidelik 2 385 en 2 979. Drèze & Sen (1989: 177-178) skryf die verskil in die lewensverwagting onder meer daaraan toe dat gesondheidsdienste, onderwys en ander kenmerke van die sosiale omgewing baie breër en meer gelykop versprei is in Sri Lanka as in Suid-Afrika.

Die Jenningsverslag (1947, aangehaal deur Jayasuriya et al 1985: 292) oor maatskaplike dienste, wat deur die Beveridge-verslag beïnvloed is, het 'n gesondheidsversekeringskema, 'n werkloosheidsversekeringsfonds en 'n nasionale voorsorgfonds bepleit. Al hierdie skemas sou volgens die bydraebeginsel funksioneer en gefinansier word deur bydraes van werkgewers en die stedelike werknemers wat salarisse ontvang. Die groot meerderheid van die bevolking sou egter nie deur so 'n stelsel gedek word nie. Jennings het egter gewaarsku dat hierdie bestaansbeveiligingsprogramme duur is en dat die implementering daarvan sou moes ontstaan totdat die ekonomie hierdie besteding kon bekostig. Volgens Jayasuriya et al (1985: 292) het hierdie benadering selfs die implementering van sekere bestaansbeveiligingsprogramme op 'n *ad hoc*-basis vertraag.

(c) Die periode 1948 tot die tagtigerjare

Maatskaplike hervorming sedert die onafhanklikwording van Sri Lanka is sterk deur die Westers-georiënteerde politieke elite beïnvloed, en veral die Fabiaanse sosialisme (kyk afdeling 3.5) het hulle denkrigtings help vorm. Hierdie invloede het meegewerk dat die herverdeling van inkomme beklemtoon is en verder is universele behoeftes ook aangespreek. In 1948 het die eerste onafhanklike regering geargumenteer dat "the provision of adequate social services was a means not of creating wealth but of distributing it" (Jayasuriya et al 1985: 279-280). Die benadering wat Sri Lanka gevolg het, het dus gelykheid beklemtoon. Die owerheid het gestreef na ekonomiese gelykheid en sosiale geregtigheid en "Sri Lanka came to represent one of the few examples of a Welfare State, in the unusual and atypical context of an LDC" (Jayasuriya et al 1985: 280).

Armoede is hoofsaaklik beveg deur herverdelingsmaatreëls wat uit 'n maatskaplike pakket van gesondheid, onderwys, gesubsidieerde voedsel en openbare nutsfunksies (soos behuising en vervoer) bestaan het. Met hierdie benadering het Sri Lanka nie die gewone benadering tot bestaansbeveiliging gevolg nie, want gewoonlik word eers voorsiening gemaak vir selektiewe programme wat op persone gemik is wat in die een of ander vorm van nood verkeer, voordat meer universele dienste aangepak word. Die primêre groepstrukture soos die uitgebreide familie is nog steeds grootliks verantwoordelik vir die versorging van individue wat om een of ander rede in nood verkeer. Een rede vir die sukses van hierdie benadering is die ideologie van omgee en

versorging wat berus op die sosiale en morele filosofie van twee van die belangrikste Oosterse gelowe (Boeddhisme en Hindoeïsme) wat in Sri Lanka aangetref word (Jayasuriya et al 1985: 280) - kyk afdeling 3.2.1(d).

Die Departement van Maatskaplike Dienste het in 1948 in Sri Lanka tot stand gekom en is verantwoordelik vir die administrasie van verskeie maatskaplike versekeringskemas, maatskaplike bystand en kategoriese oordragte en funksioneer ook op 'n streekgrondslag (Jayasuriya et al 1985: 294). 'n Belangrike eienskap van die bestaansbeveiligingstelsel in Sri Lanka is die beperkte mate waarin voorsiening vir die handhawing van inkomste (of maatskaplike versekering) gemaak word. Bestaande voordele word verder grootliks beperk tot stedelike individue wat salarisse ontvang. Die maatskaplike bystandsprogramme voorsien slegs voordele aan 'n beperkte kategorie van mense. Die sloering op die terrein van maatskaplike versekering kan onder meer toegeskryf word aan die oesversekeringskema, wat 'n groot subsidie van die owerheid ontvang en boere van 'n minimum inkomste verseker, ook in tye wanneer oeste misluk.⁸ Dit verminder die behoefte aan "noodkrediet" (Jayasuriya et al 1985: 296).

Voor die totstandkoming van die werknemersvoorsorgfonds in 1958 het verskeie groot firmas voorsorgfonds-voordele aan hulle werknemers verskaf. Die werknemersvoorsorgfonds het egter aan alle instellings met drie of meer werknemers dekking verleen en het tydens die eerste jaar van sy bestaan meer as 'n miljoen addisionele werknemers betrek. Deur middel van 'n amendement het alle werknemers teen 1970 dekking ontvang. Firms wat reeds voorsorgfondse gehad het kon aansluit by die werknemersvoorsorgfonds of voortgaan met hul bestaande fonds nadat toestemming van die kommissaris van arbeid verkry is (Shome 1986: 206). Die voorsorgfonds kollekteer die bydraes en reël die betalings van oordragte. Die sentrale bank is verantwoordelik vir die omsien na en die investering van opgehoopte fondse (Jayasuriya et al 1985: 296-297). Verder word persoonlike maatskaplike dienste, wat nie goed in Sri Lanka ontwikkel is nie, grootliks deur nie-regeringsorganisasies geadministreer (Jayasuriya et al 1985: 297).

In die vorige afdeling is aangetoon dat Sri Lanka ook van voedselsubsidies gebruik gemaak het, wat bestaan het uit 'n kombinasie van gratis of swaar gesubsidieerde voedselgraankos (rys) en die dekking was bykans universeel. Die beginsel van universele dekking is in 1978 laat vaar toe die ryker 50 persent van die bevolking van die voordele van voedselsubsidies uitgesluit is. In 1979 het Sri Lanka 'n voedselkoeponstelsel ingefaseer as 'n plaasvervanger vir die voedselsubsidie (Jayasuriya et al 1985: 300). Die voedselkoeponstelsel was op individue in die onderste 50 persent van die inkomeverdeling geteiken. Die voedselkoepons kon verruil word vir

8. Na alle waarskynlikheid is hierdie program net 'n gelykmaker van inkomste oor tyd, want in goeie jare kan boere belas word of laer pryse vir hulle produkte ontvang.

voedselgraankos en enkele ander produkte by sekere afsetpunte, wat teen ongesubsidieerde pryse beskikbaar gestel is. Aanvanklik het hierdie verandering nie 'n negatiewe invloed op die posisie van die armer gedeelte van die bevolking gehad nie, maar aangesien die pryse van die voedselkoepons in nominale terme vasgestel is, het die reële waarde daarvan vinnig gedaal (Osmani 1991: 343). Osmani (1991: 344) is van mening dat die sukses wat Sri Lanka op die terrein van mortaliteit en lewensverwagting behaal het, nie toegeskryf kan word aan die sekuriteit wat gesubsidieerde graankos aan inwoners verskaf het nie. Sekere studies (Anand & Harris 1987, aangehaal deur Osmani 1991: 345) dui daarop dat die kalorie-inname van die onderste helfte van die bevolking aansienlik laer is as dié van die boonste helfte, wat 'n skadu werp oor die doeltreffendheid van die owerheidsprogramme wat poog om die kalorie-inname te verhoog. Hierdie bevinding is egter net belangrik indien die onderste helfte te min kalorieë inneem, want dit is moontlik dat die boonste helfte meer kalorieë inneem as wat 'n gesonde liggaam vereis. Dit is egter ook moontlik dat albei gevalle geld.

Tot dusver het bejaardesorg relatief min aandag in Sri Lanka gekry, onder meer vanweë dié land se relatief jong bevolking. Verbeterings in lewenstandaarde as gevolg van beter gesondheidsorg het egter die lewensverwagting van individue verhoog, wat kan beteken dat bejaardes in die afsienbare toekoms 'n belangrike drukgroep kan word. Voorsiening vir bejaardes bestaan grootliks uit maatskaplike bystand en het oor die jare weinig verander (Jayasuriya et al 1985: 300). Vir staatsamptenare en onderwysers is daar 'n pensioenskema, terwyl individue wat hulle verdienste uit lone verkry 'n enkelbedrag by aftrede ontvang. Hierteenoor ontvang selfindiensgeneemdes, boere en ander werkers wat die grootste gedeelte van die bevolking uitmaak maatskaplike bystand (Jayasuriya et al 1985: 301). Die staat stel slegs 'n beperkte aantal ouetehuse beskikbaar, terwyl diegene in private tehuise, gewoonlik armlastiges, 'n subsidie van die staat ontvang wat op 'n *per capita* grondslag bereken is (Jayasuriya et al 1985: 302).

Sri Lanka het ook die plafon-*cum*-herverdelingsbeleid ten opsigte van grond nagevolg wat in lande soos Indië en Bangladesh geïmplementeer is. Volgens hierdie benadering word die grond van groot grondeienaars wat 'n sekere plafon oortref deur die staat vervreem, sodat dit aan arm mense sonder grond beskikbaar gestel kan word (Osmani 1991: 306). Op hierdie wyse het ongeveer 20 persent van die bewerkte grond in Sri Lanka in die besit van die owerheid gekom nadat wetgewing in 1972 en 1975 aanvaar is, maar slegs 'n klein persentasie van hierdie grond (ongeveer 12%) het grondarm mense bereik, omdat daar vanweë skaalvoordele besluit is om nie plantasiegrond aan die armes beskikbaar te stel nie (Osmani 1991: 307).

Soos vroeër aangetoon is, het Sri Lanka volgens sosiale sleutelaanwysers besonder goed gevaar en is die geletterdheidskoers een van die hoogste in Asië, terwyl babasterftes baie goed vergelyk met dié van ander Asiatiese lande (Wêreldbank 1994b). In die lig van die armoede van Sri Lanka

is dit nie 'n geringe prestasie nie. Veral belangrik is die hoë besteding tot en met 1979 aan universele programme (uitgedruk as persentasie van die BNP). Dalings in hierdie besteding in 1980 en 1981 was grootliks te wyte aan die vervanging van die voedselsubsidie met 'n voedselkoeponstelsel, waarna reeds vroeër verwys is (Jayasuriya et al 1985: 285). Wat basiese behoeftes betref, het Sri Lanka daarna gestreef om aan elke burger 'n gewaarborgde toegang tot voedsel, gesondheidsorg en onderwys te verseker (Osmani 1991: 340). Bestaansbeveiliging is swak ontwikkel in Sri Lanka, want die staat word nie as 'n belangrike bron van sekuriteit teen risiko's soos werkloosheid, persoonlike nood of ouderdom vir alle seksies van die bevolking gesien nie. Die benadering wat gevolg is was om fiskale beleid te gebruik om die stedelike en landelike armes te beveilig en 'n meer gelyke verdeling van inkomste en bronne te bewerkstellig (Jayasuriya et al 1985: 292).

Vir Drèze en Sen (1989: 226-229) is Sri Lanka 'n goeie voorbeeld van wat 'n land met behulp van ondersteuningsgeleide-sekuriteit kan vermag. Hulle sonder dan ook veral die periode voor 1960 uit as bewys dat Sri Lanka gemeet aan sleutelaanwysers besonder goed geprester het. Die stadige verbetering in sleutelaanwysers in Sri Lanka na die sestigerjare kan volgens Drèze en Sen (1989: 228-229) toegeskryf word daaraan dat owerheidsinmenging in hierdie jare en veral in die sewentigerjare afgeplat het. Drèze en Sen probeer egter nie verklaar waarom hierdie afname in owerheidsbetrokkenheid plaasgevind het nie. Die hoë koste verbonde aan programme (bv. voedselsubsidies) was wel een van die redes (kyk afdeling 11.2.2(c)).

(d) Samevattende opmerkings

Sri Lanka het sedert onafhanklikheid in 1948 na ekonomiese gelykheid en sosiale geregtigheid gestreef. Maatskaplike beleid het prioriteit geniet en programme soos gesondheid, onderwys, gesubsidieerde voedsel, behuising en vervoer is beklemtoon. Volgens sosiale sleutelaanwysers het Sri Lanka, in vergelyking met ander ontwikkelende lande en veral in die lig van sy groot armoede, goed geprester. Bestaansbeveiliging in die tradisionele sin, wat gewoonlik voorsiening maak vir ontwrigtende gebeurlikhede in die lewe van die individu, het nie veel aandag gekry nie. Groot klem word nog op tradisionele bestaansbeveiliging geplaas deurdat die uitgebreide familie en plaaslike gemeenskap steeds die rol vervul om na individue wat in nood verkeer om te sien. In die gevalle waar formele bestaansbeveiliging wel dekking verskaf, is dit gewoonlik beperk tot 'n klein bevoorregte groepie. Oesversekeringskemas wat deur die owerheid gesubsidieer word en wat boere van 'n minimum inkomste verseker, is een van die redes vir die swak ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel, want hierdie stelsel het 'n beduidende gedeelte van die bevolking van 'n minimum bestaanspeil verseker. As gevolg van die hoë kostes van die universele voedselsubsidies het Sri Lanka dit met 'n voedselkoeponstelsel vervang, wat net op die onderste

50 persent van die bevolking gerig is. Sri Lanka toon ook vir Suid-Afrika dat etnisiteit met omsigtigheid gehanteer moet word.

10.4.2 Enkele ander Asiatiese lande

In hierdie afdeling word kortliks gekyk na die benadering tot bestaansbeveiliging in enkele van die sogenaamde "mirakel-lande" van die Ooste soos Hongkong, Suid-Korea en Maleisië. Hongkong is een van die welvarendste "lande" in die Ooste en word net deur Japan oortref. Hongkong word deur die Wêreldbank (1996) as 'n hoë-inkome ekonomie en deur die VN (1993) as 'n land met hoë menslike ontwikkeling geklassifiseer. Ondanks die goeie ekonomiese vertoning van Hongkong die afgelope dekades het die aandeel in die totale inkomste van die onderste 20 persent van die bevolking oor die periode 1971 tot 1981 van 5,4 tot 4,5 persent gedaal (Chow 1985: 64). Die owerheid in Hongkong het op 'n laat stadium (eers in die sestigerjare) begin betrokke raak op die terrein van maatskaplike welsyn, toe 'n voedingskema geloods is (Chow 1985: 68). In 1971 het die owerheid 'n kontant bystandskema van stapel gestuur wat die voedingskema vervang het en op hierdie manier 'n minimum bestaanspeil aan armlastiges probeer voorsien het (Chow 1985: 69). Die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging het mettertyd van 'n passiewe benadering na 'n meer aktiewe betrokkenheid verander (Chow 1985: 70). Die private of vrywillige sektor, soos Chow (1985: 71) dit noem, het veral in die verlede in Hongkong 'n groot rol op die terrein van bestaansbeveiliging gespeel op gebiede soos armoedeverligting en tehuse vir gestremdes. Die meer aktiewe rol van die owerheid veroorsaak egter dat vrywillige organisasies deel word van die owerheidsstelsel en hulle eie individuele identiteite begin verloor, want hulle ontvang meer as 80 persent van hulle fondse *via* die begroting (Chow 1985: 71). Wat bejaardesorg betref, is daar universele toelaes vir bejaardes en 'n owerheidsbystandsprogram. Eersgenoemde is 'n nie-bydraende stelsel waarvolgens alle persone wat sewentig en ouer is 'n sekere bedrag per maand ontvang. Die owerheidsbystandsprogram is ontwerp om die inkomste van alle behoeftiges tot by 'n minimum bestaanspeil te bring. In die praktyk is die oorgrote meerderheid (meer as 70%) van die bevoordeeldes egter bejaardes (Chow 1985: 75).

In Suid-Korea en Maleisië het die Japannese besetting die ommekeer in die benadering tot maatskaplike aangeleenthede veroorsaak (Chang 1985: 179; Sushama 1985: 215). Suid-Korea word as 'n hoër-middel-inkome land (Wêreldbank 1996) met hoë menslike ontwikkeling (VN 1993) geklassifiseer, terwyl Maleisië ook as 'n hoër-middel-inkome land (Wêreldbank 1996) geklassifiseer word, maar deur die VN (1993) onder lande met 'n medium menslike ontwikkeling ingedeel word. In Suid-Korea het die huidige bestaansbeveiligingstelsel eers in die sestigerjare ontwikkel en is dit volgens Chang (1985: 180) as van sekondêre belang beskou. Die klem is op ekonomiese groei geplaas en bestaansbeveiliging is net bevorder in gevalle waar dit na die mening

van die owerheid nie ekonomiese ontwikkeling sou belemmer nie. Die nasionale pensioen-versekering wat alle individue dek is in 1973 goedgekeur, maar in 1985 nog nie geïmplementeer nie (Chang 1985: 185). Verder bestaan die mediese versekering ook uit verskillende stelsels vir verskillende groepe in die samelewing (Chang 1985: 186). In Maleisië is die versorging van bejaardes grootliks in die hande van die privaat sektor en verder is verskeie organisasies ook verantwoordelik vir die versorging van siekes (Sushama 1985: 221). Die bestaansbeveiligingstelsels van Suid-Korea en Maleisië is nog in die beginstadium en steek ver af by dié van Latyns-Amerikaanse lande.

Teenstanders van bestaansbeveiliging mag in die versoeking kom om die ekonomiese suksesverhaal van die "mirakel-lande" van die Ooste toe te skryf aan die swak ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsels van hierdie lande. Dit verteenwoordig egter 'n baie simplistiese siening, want dan behoort Afrikalande ook 'n ongekende ekonomiese opbloeit te beleef. Kundiges verskil in baie gevalle oor die redes waarom die ekonomie van 'n land juis op 'n spesifieke tydstip besondere standhoudende groei begin toon. Verklarings vir hierdie verskynsel word dan ook gewoonlik *ex post* aangebied. Verskeie ekonomiese, politieke, sosiale en kulturele faktore werk gewoonlik in sulke lande net reg op mekaar in. Was die "korrekte" mengsel bekend, sou alle ontwikkelende lande hierdie resep al geïmplementeer het en reeds goed op die pad van ontwikkeling gevorder het. Daar moet nie uit die oog verloor word dat die besondere ekonomiese vertoning van lande in Europa, byvoorbeeld Duitsland, hand aan hand met bestaansbeveiliging gegaan het nie.

In 'n neutedop opgesom, het bestaansbeveiliging in die sogenaamde "mirakel-lande" van die Ooste, wat lande soos Hongkong, Suid-Korea en Maleisië insluit, eers in die sestigerjare werklik begin aandag kry en is hulle stelsels nog maar in die beginstadium en sloer dit ver agter dié van Latyns-Amerikaanse lande.

10.5 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk het die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele ontwikkelende lande aandag gekry. Bestaansbeveiliging in Afrikalande is in vergelyking met sommige ander ontwikkelende lande nog nie goed ontwikkel nie en die programme wat voorkom is veral op werkers in die formele sektor en inwoners van stedelike gebiede afgestem. Hierdie tendens is veral waarneembaar in die armer ontwikkelende lande, soos byvoorbeeld Guatemala. Inwoners in landelike gebiede in Afrika moet net soos landelike inwoners in verskeie ander ontwikkelende lande (bv. Sri Lanka) grootliks op tradisionele bestaansbeveiliging in krisissituasies vertrou.

Die fokus het in hierdie hoofstuk veral op Latyns-Amerikaanse lande geval, want hierdie lande is die leiers op die terrein van bestaansbeveiliging in die ontwikkelende wêreld. Chili, as pioniersland met 'n gestratifiseerde bestaansbeveiligingstelsel, is ingesluit by die ondersoek as gevolg van die interessante en relatief lang geskiedenis van bestaansbeveiliging in dié land (in die beginjare was Chili die VSA voor met hierdie programme en selfs vandag nog wat sommige programme betref), asook die meer onlangse privatisering van bestaansbeveiliging wat die afgelope aantal jare plaasgevind het. Mexiko is ingesluit as 'n land met 'n relatief verenigde bestaansbeveiligingstelsel wat veral sedert die veertigerjare ontwikkel het, hoewel sekere belangegroepe soos die weermag en burokrasie steeds afsonderlik gehanteer word en beter voordele ontvang as die res van die bevolking.

Guatemala, as 'n arm land waar bestaansbeveiliging relatief laat ontwikkel het, is ook by die ondersoek ingesluit. Sterk belangegroepe is in Guatemala ook bevoordeel en dié land het maatskaplike besteding eerder as maatskaplike versekering beklemtoon. Na die revolusie in Kuba is 'n meer verenigde en gestandaardiseerde bestaansbeveiligingstelsel tot stand gebring, wat deur universele dekking teen 'n wye reeks gebeurlikhede, ruim voordele en relatiewe gelykheid gekenmerk word. Die ineenstorting van die Sowjet-Unie het veroorsaak dat Kuba die subsidies en bystand uit dié oord nou moet ontbeer, wat vir owerheidsbesteding en bestaansbeveiliging negatiewe implikasies kan inhou.

Sri Lanka, as Asiatiese land, is ingesluit vanweë die onortodokse benadering wat hierdie land gevolg het en die sukses, gemeet aan sosiale sleutelaanwysers, wat behaal is. Owerheidsbesteding aan universele maatskaplike dienste het prioriteit bo besteding aan bestaansbeveiliging geniet. Tradisionele bestaansbeveiliging speel in dié land nog 'n groot rol en moet omsien na die behoeftes van individue wat in nood verkeer. In die gevalle waar formele bestaansbeveiliging wel dekking verskaf, is dit gewoonlik beperk tot 'n klein bevoorregte groepie. Bestaansbeveiliging in die "mirakel-lande" van die Ooste (soos Hongkong, Suid-Korea en Maleisië) is nog in die beginstadium en sloer ver agter dié van Latyns-Amerikaanse lande.

'n Groot spektrum van ontwikkelende lande het in hierdie hoofstuk aandag gekry. Aan die een kant is Chili, wat tans as 'n sukses beskou kan word, terwyl Guatemala aan die ander kant weer 'n voorbeeld is van wat liefs vermy moet word. Dit blyk dat arm lande soos Guatemala en Sri Lanka verkies om ander maatskaplike besteding te beklemtoon, terwyl 'n land soos Chili weer 'n meer formele benadering tot bestaansbeveiliging volg.

HOOFSTUK 11

Beoordeling van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande

Poverty prevented me from thinking that all is well under the sun and in history.

Albert Camus

11.1 INLEIDING

In hoofstuk 10 is gekyk na die aanloop en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in enkele ontwikkelende lande. In hierdie hoofstuk word bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande, net soos wat in hoofstuk 9 met ontwikkelde lande gedoen is, aan die hand van enkele kriteria bespreek. Doeltreffendheid kom eerstens aan die beurt en die klem val veral op bekostigbaarheid en ekonomiese doeltreffendheid. Onder laasgenoemde hoof word onder meer gekyk na besparing en investering, die toepaslikheid van programme, teikenstelling, administratiewe koste en die omvang van dekking wat verleen word. In die tweede plek kom billikheid aan die beurt en derdens word na die finansiering van bestaansbeveiliging gekyk, waar die soeklig op die loonstaatbelasting, ander belastings en die finansiering van pensioene val. Laastens word gekyk na die soorte programme wat in ontwikkelende lande aangetref word.

11.2 BESTAANSBEVEILIGING UIT 'N DOELTREFFENDHEIDSOOGPUNT

11.2.1 Beskostigbaarheid

In hoofstuk 9 (kyk afdeling 9.2.1) is aangetoon dat bestaansbeveiliging 'n beduidende gedeelte van die BBP van ontwikkelde lande opeis. Uit tabel 11.1 blyk dit dat sommige ontwikkelende lande soos Chili en Kuba, albei pionierslande met 'n relatief omvattende bestaansbeveiligingstelsel, ook met hierdie probleem worstel. Volgens Mesa-Lago (1991: 18) is die besteding aan inkomste uit bestaansbeveiliging in Latyns-Amerikaanse lande, uitgedruk as persentasie van die BBP, die hoogste vir ontwikkelende lande. In Kuba en Chili het die besteding aan bestaansbeveiliging die hoogste vlakke vir Latyns-Amerikaanse lande bereik, met Costa Rica,¹ Argentinië en Brasilië onderskeidelik in die derde, vierde en vyfde plekke. In vergelyking met Kuba en Chili, waar totale besteding aan bestaansbeveiliging in 1986 onderskeidelik 14,7 en 13,1 persent van die BBP uitgemaak het, het die besteding van Costa Rica slegs 7,3 persent en dié van Argentinië en Brasilië onderskeidelik 6,1 en 5,0 persent van die BBP uitgemaak (ILO 1992: 80-81).

1. Die besteding van Costa Rica word weens 'n gebrek aan ruimte egter nie in tabel 11.1 ingesluit nie.

TABEL 11.1
INKOMSTE EN UITGAWES VAN BESTAANSBEVEILIGINGSKEMAS VAN
ENKELE ONTWIKKELENDE LANDE AS PERSENTASIE VAN BBP

Land	Finansiële jaar	Inkomste ⁽¹⁾	Uitgawes ⁽²⁾	
			Totaal	Voordele
Argentinië ⁽³⁾	1975	7,6	6,8	6,6
	1980	9,7	9,3	8,9
	1983	7,6	7,3	6,8
	1986	6,7	6,1	5,9
Brasilië	1965	4,5	4,3	3,4
	1970	5,9	5,9	4,9
	1975	5,6	5,2	4,5
	1980	6,8	5,3	5,1
	1983	5,7	5,7	5,3
	1986	5,4	5,0	4,6
Chili	1965	13,9	12,1	9,8
	1971	19,7	17,5	15,8
	1975	13,9	11,0	10,1
	1980	13,0	10,7	9,9
	1983	16,7	14,3	13,0
	1986	18,1	13,1	12,0
Guatemala	1965	2,0	2,0	1,8
	1970	2,2	2,1	1,9
	1975	2,0	2,0	1,8
	1980	1,7	1,2	1,0
	1983	1,4	1,0	0,9
	1986	1,3	0,8	0,7
Kenia ⁽³⁾	1970	3,0	1,9	1,9
	1975	3,3	2,1	2,0
	1981	0,8	0,1	0,0
	1983	0,8	0,1	0,1
	1986	1,4	0,2	0,2
Kuba ⁽³⁾	1980	11,7	11,7	11,3
	1981	11,4	11,4	11,1
	1982	11,6	11,6	11,3
	1983	11,5	11,5	11,1
	1986	14,7	14,7	14,1
Mexiko	1965	2,8	2,6	2,2
	1970	3,0	2,9	2,4
	1974	2,8	2,5	2,1
	1980	3,2	2,6	1,9
	1983	3,0	2,6	1,8
	1986	3,1	2,7	2,0
Sri Lanka	1964/65 ⁽⁴⁾	4,1	3,4	3,2
	1969/70	4,0	3,1	2,7
	1975	3,2	2,1	2,1
	1980	3,1	1,7	1,6
	1983	4,0	2,3	2,2
	1986	6,1	2,3	2,3

- (1) Inkomste bestaan uit bydraes deur werkgewers en werknemers tot die bestaansbeveiligingstelsel.
(2) Die twee kolomme onder uitgawes verwys na: totale uitgawes en uitgawes aan voordele, wat slegs verwys na die gedeelte van uitgawes wat direk aan voordele bestee word en sluit byvoorbeeld administratiewe koste uit.
(3) Vroeër syfers is nie beskikbaar nie.
(4) Die ILO het finansiële en kalenderjare vir Sri Lanka gebruik.

Data vir Kuba is net vir enkele jare beskikbaar en het nie groot fluktuasies getoon nie, hoewel 'n beduidende toename in 1986 ondervind is. Volgens Mesa-Lago (1985: 324) het uitgawes aan bestaansbeveiliging egter sedert die Kubaanse revolusie beduidend toegeneem as gevolg van die uitbreiding in dekking en die infasering van nuwe programme. Vroeg in 1965 was president Castro verplig om te waarsku dat

social security was already such an enormous burden for the economy that it was impossible to allow everybody of the required age to retire, except for those in the most urgent and needy cases (Mesa-Lago 1985: 324).

Na aanleiding van hierdie oproep van die president het 60 000 werkers wat reeds vir pensioen aansoek gedoen het hul aansoeke teruggetrek en hul aftrede uitgestel (Mesa-Lago 1985: 324). Dit toon een van die voordele van 'n stelsel waar morele aansporing die gedrag van die bevolking beïnvloed, hoewel dit ook moontlik is dat ander vorme van druk toegepas is.

Die inkomste- en bestedingsvlakke met betrekking tot bestaansbeveiliging in Chili en Kuba neig meer in die rigting van dié van ontwikkelde lande (kyk tabel 9.1) en het in die 1986-finansiële jaar redelik ooreengestem met dié van die VSA. In 1971 was die syfers egter aansienlik hoër as dié vir 'n land soos die VSA. Die inkomste- en bestedingsvlakke van Chili en Kuba was egter beduidend laer as dié van "sosiaal-demokratiese" welvaartstate soos Swede en Nederland wat in 1986 min of meer 30 persent van die BBP uitgemaak het. Die inkomste- en bestedingsvlakke van die ander ontwikkelende lande wat by tabel 11.1 ingesluit is, is egter beduidend minder as dié van Chili en Kuba. In 1971 was Allende nog aan die bewind en die besparings wat deur die Pinochet-regering bewerkstellig is, is eers in die syfers vir die finansiële jare 1975 en verder gereflekteer (kyk afdeling 10.3.2(c)). Besteding en inkomste styg egter weer in 1983, terwyl inkomste in 1986 toeneem en uitgawes 'n daling toon. Een van die redes vir die styging in inkomste is dat bestaansbeveiliging in Chili mettertyd op 'n gesonder grondslag bedryf is.

As gevolg van die talle eise wat aan die beskikbare bronne gestel word, die beperkte belastingbasis en moontlikhede vir nuwe belastings, vind ontwikkelende lande dit gewoonlik moeilik om 'n beduidende gedeelte van hul BBP aan bestaansbeveiliging te bestee. Tabel 11.1 toon 'n daling in die totale besteding aan bestaansbeveiliging in Guatemala en Sri Lanka oor die periode onder beskouing, terwyl die besteding in Mexiko redelik konstant gebly het. Soos vroeër getoon (kyk afdelings 10.3.4 en 10.4.1), beklemtoon veral Guatemala en Sri Lanka eerder besteding aan ander maatskaplike funksies (soos onderwys, gesondheid en behuising) as suiwer besteding aan bestaansbeveiliging. Omvattende bestaansbeveiligingsprogramme soos dié wat in ontwikkelde lande aangetref word, is vir die meeste ontwikkelende lande met hulle groot armoede, werkloosheidsprobleme en vinnige bevolkingsgroei nie 'n haalbare opsie nie. Bogenoemde is van

die vernaamste redes vir die relatiewe lae vlakke van besteding aan bestaansbeveiliging in die meeste ontwikkelende lande. So het die VN in 'n ondersoek na bestaansbeveiliging in Guatemala daarop gewys dat 'n land

(w)ith limited resources, a low per capita income and a meagre public purse ... cannot make major plans or investments in social welfare developments (Keyes 1990: 152).

In Guatemala, Mexiko en Sri Lanka is tipiese bestaansbeveiligingsprogramme soos pensioene meestal beperk tot 'n selektiewe bevoorregte groepie. In Sri Lanka geniet slegs 30 persent van die werkende bevolking byvoorbeeld dekking, wat egter aansienlik hoër is as die 4 persent in 'n land soos Indië (Shome 1986: 198). Die benadering wat hierdie lande oor die algemeen gevolg het was om die breë bevolking deur middel van besteding aan onderwys en gesondheidsdienste te bereik. So het ekonomiese stagnasie in die sewentigerjare in Sri Lanka, wat met inflasie en ernstige werkloosheid gepaard gegaan het, besteding aan bestaansbeveiliging onder ernstige druk geplaas en tot die wysiging van die stelsel gelei. Verder het 'n daling in buitelandse reserwes en 'n verswakking in die ruilvoet ook die regering onder groter druk geplaas. Sri Lanka het dus noodgedwonge van 'n meer universele na 'n selektiewe benadering beweeg in 'n poging om owerheidsbesteding aan bande te lê (Jayasuriya et al 1985: 288). Volgens Jayasuriya et al (1985: 289) loop hierdie benadering die gevaar dat dit "may increase the existing inequalities and exacerbate the social tensions inherent in a poverty-ridden economy." Die daling wat in die besteding aan maatskaplike dienste ondervind is kan aan die nuwe regeeringsvorm van hierdie land en die uitfasering van die voedselsubsidies toegeskryf word (Jayasuriya et al 1985: 298) - kyk afdeling 10.4.1(c).

Ondanks die relatief hoë verhouding van loonstaatbelasting tot totale bydraes en 'n groter allokering van gesondheidsorgbronne na maatskaplike versekering, toon laasgenoemde in die meeste Latyns-Amerikaanse lande 'n aktuariële tekort. In 1983 het meer as helfte van die Latyns-Amerikaanse lande 'n tekort ervaar en moes die owerheid in elk geval 'n bydrae maak om fondse te sterk. Kuba het in dié jaar 'n rekenkundige tekort van 6,4 persent en Chili van 5,7 persent getoon (Mesa-Lago 1991: 33-34). Besteding aan bestaansbeveiliging in hierdie pionierslande het vinniger as die inkomste daarvoor toegeneem as gevolg van:

- die universele uitbreiding van dekking
- die besonder liberale wetgewing ten opsigte van voordele
- 'n kapitaalintensiewe stelsel van kuratiewe gesondheidsorg
- pensioenskema's wat reeds volwassenheid bereik het
- 'n toenemende aantal pensioenarisse wat langer lewe as waarvoor in die oorspronklike aktuariële ramings voorsiening gemaak is
- aanpassings in die pensioene en ander voordele om tred te hou met stygende lewenskoste (Mesa-Lago 1991: 34).

Die inkomste van pionierslande het ook nie met besteding tred gehou nie. Die volgende is van die belangrikste oorsake:

- 'n progressiewe daling in die aantal aktiewe bydraers in vergelyking met die groeiende aantal bevoorreedes
- die hoë vlak van ontduiking en sloering met betaling deur werkgewers, veral in lande met 'n kroniese hoë inflasiestoers
- die geneigdheid by owerhede om nie hul finansiële verpligtinge na te kom nie, wat tot die akkumulering van baie groot tekorte lei
- die reeds hoë bydraelas van bestaansbeveiliging, wat dit vanuit 'n politieke en ekonomiese oogpunt moeilik maak om loonbydraes of belasting te verhoog
- die afwesigheid van substansiële reserwes in die meeste lande (met die uitsondering van Chili), met die gevolg dat reserwes nie 'n beduidende investeringsinkomste genereer nie (Mesa-Lago 1991: 34)
- die versuim in sommige gevalle om inkomstebronne te indeksêr ten einde met inflasie tred te hou (Ahmad 1991: 116).

Hierdie tekorte het ook tot gevolg dat die dekking van bestaansbeveiliging (oftewel maatskaplike versekering) nie veel verder uitgebrei kan word nie, want sou dit gedoen word, sal dit laer-inkomstegroepe in die stelsel betrek wat nie bydraes kan bekostig nie en gevolglik die tekorte van die stelsel verder kan vergroot (Mesa-Lago 1991: 34). Die tekorte van die Kubaanse stelsel kan toegeskryf word aan die feit dat versekerdes nie bydraes hoef te maak nie en die staat dus die tekorte moet finansier. In Chili finansier die staat die enorme tekort van die ou pensioenstelsel, wat 97 persent van die totale aantal pensioenarisse as lede het, terwyl slegs 14 persent van die ekonomies bedrywige versekerdes nog lede is en dus 'n bydrae tot die finansiering van hierdie stelsel maak (Mesa-Lago 1991: 34). Die staat ondersteun verder ook die nuwe pensioenstelsel deurdat die tyd en die bydraes wat lede van die nuwe stelsel tot die ou stelsel gemaak het ook by aftrede in berekening geneem word. Die staat het ook die volle verantwoordelikheid vir die betaling van welsynspensioene, werkloosheidsvergoeding en gesinstoelae geneem. Hierdie benaderings het tot gevolg gehad dat die staatsubsidie vir bestaansbeveiliging in Chili tussen die jare 1980 en 1986 van 4,6 persent van die BBP tot 8,9 persent van die BBP toegeneem het (Mesa-Lago 1991: 36).

Die perk op die inkomste van en besteding aan bestaansbeveiliging word deur behoeftes en openbare druk bepaal. Pionierslande wat reeds hoë loonbydraes (tussen 29% en 58%) en staatsubsidies (49% van totale koste in Chili en 56% in Kuba) gebruik om bestaansbeveiliging te finansier, sal dalk vanweë openbare druk eerder uitgewes moet probeer verminder as om inkomste te probeer verhoog in hul pogings om finansiële ewewig te bereik, behalwe as dit moontlik is om ontduiking en sloerings met betaling deur werkgewers heeltemal uit te roei (Mesa-Lago 1991: 117) - kyk afdeling 11.4.1. Dit kan egter betwyfel word of laasgenoemde opsie 'n groot genoeg besparing sal genereer. Aangesien besteding aan pensioene die grootste persentasie

van totale besteding aan bestaansbeveiliging in pionierslande uitmaak, sal dié lande volgens Mesa-Lago (1991: 118):

- vervroegde aftrede moet uitfaseer
- die aftree-ouderdom moet verhoog en vir albei geslagte gelyk stel²
- die loonindeks eerder as die lewenskoste-indeks gebruik om aanpassings in pensioene te maak
- beperkings moet plaas op die aantal afhanklikes wat vir voordele kwalifiseer
- onregverdighe in die pensioenstelsel, waarvolgens sommige individue bevoorreg word, moet uitskakel.

11.2.2 Ekonomiese doeltreffendheid

Die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing in ontwikkelende lande geniet nie dieselfde aandag as wat in ontwikkelde lande die geval is nie. Een rede hiervoor is dat bestaansbeveiliging in die meeste ontwikkelende lande nie so omvattend as in ontwikkelde lande is nie. 'n Ander rede is dat werkspoging hier dalk minder belangrik is, omdat werkloosheid so 'n groot probleem is. Die soeklig val in ontwikkelende lande dan ook meestal op armoede en werkloosheid - van die groot probleme waarmee hierdie lande worstel. Vanweë die beperkte bronne tot die beskikking van owerhede en die potensiële groot aantal individue wat op voordele sou kan aanspraak maak, bied bestaansbeveiliging ook nie dieselfde mate van dekking as in ontwikkelde lande nie. In hierdie afdeling word kortliks gekyk na die ervaring van enkele ontwikkelende lande op die terrein van besparing en investering, die bereiking van doelwitte, teikenstelling, administratiewe koste en die dekking wat bestaansbeveiliging verleen.

(a) *Besparing en investering*

In hoofstuk 4 (kyk afdeling 4.3) is reeds aangetoon dat bestaansbeveiliging, veral die maatskaplike versekeringskomponent, 'n invloed op besparing kan hê. Surplusse wat deur die stelsel gegenereer word kan tot investering en ekonomiese groei lei. In lande met wye en omvattende dekking en hoë bydraes deur werkgewers en werknemers kan die "besparing" van die stelsel, gedefinieer as die verskil tussen ontvangste en uitbetalings, substansieel wees. In lande met 'n jong stelsel soos Sirië en Egipte is besparing ongeveer 50 persent van ontvangste, terwyl die surplusse in lande soos die Filippyne, Singapoer, Indië, Maleisië en Sri Lanka in die omgewing van 35 tot 40 persent van die totale ontvangste is, wat beteken dat maatskaplike versekering besparing van ongeveer 2 persent van die BBP genereer (Wallich 1983: 3). In tabel 11.1, wat vroeër in hierdie hoofstuk bespreek is, kan die verskil tussen die inkomste en totale uitgawes van bestaansbeveiliging aandui watter besparings 'n stelsel genereer. Die verskil

2. Vroue word meestal toegelaat om vroeër af te tree (gewoonlik op 60 jarige ouderdom), al is hulle lewensverwagting hoër as dié van mans.

uitgedruk as 'n persentasie van die BBP in 1986 was in Argentinië 0,5 persent, in Brasilië 0,4 persent, Chili 5,0 persent, in Guatemala 0,5 persent, in Kenia 1,2 persent, in Kuba 0,0 persent, in Mexiko 0,4 persent en in Sri Lanka 3,8 persent. Die relatief hoër besparingskoers in Chili kan toegeskryf word aan die oorskakeling na 'n ten-volle-befondste-pensioenskema.

Bestaansbeveiligingsinstellings kan dus 'n beduidende bydrae tot die mobilisering van besparing maak. In lande soos Maleisië, Singapoer, die Filippyne, Sri Lanka en Indië het bestaansbeveiliging vanweë die kontraktuele aard daarvan meegehelp om die besparingskoers te stabiliseer en "(s)aving thus becomes a commitment on the part of the household and is not just an erratic residual of income less consumption" (Shome 1986: 198). In Sri Lanka het besparing deur middel van bestaansbeveiliging 'n belangrike besparingsinstrument vir huishoudings geword en in die dekade 1975 tot 1985 ongeveer 'n derde van die gemiddelde bruto huishoudelike finansiële besparings uitgemaak (Shome 1986: 198). Daar moet egter nie uit die oog verloor word nie dat besparings wat deur die stelsel gegenereer word net 'n verplasing van persoonlike besparing kan verteenwoordig. **Veranderings** in totale besparing is dus belangrik.

'n Staatspensioenfonds kan bydra tot die verbreding van die nasionale kapitaalmarkte indien hierdie fondse nie net in owerheidsekuriteite belê word nie. Die reële besparingsmobiliseringspotensiaal van die staatspensioenskema hang van die vermoë om trustfondse in stand te hou af, sodat dit nie nadelig deur veranderings in die voordele en bydraebeleid geraak word nie. Verder moet dit ook beskerm word teen inflasie wat die reële waarde van hierdie fondse kan erodeer (Wallich 1983: 3). In afdeling 4.3 is gewys op dubbelsinnighede en onduidelikhede oor die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op besparing en is ook daarop gewys dat **investering** eerder as besparing 'n belangrike determinant van ekonomiese groei is. Dit blyk uit die ervaring van meer volwasse bestaansbeveiligingstelsels dat die tendens by staatspensioenskemas is om van ten-volle-befondste skemas na nie-befondste skemas te beweeg, 'n benadering wat gewoonlik nie beduidende surplusse genereer nie en slegs neerkom op oordragte van een generasie na 'n ander (Wallich 1983: 3). Soos aangedui in afdeling 4.3.1, kan die owerheid surplusse aanwend om investering of lopende uitgawes te finansier, 'n besluit wat ook ernstige ekonomiese implikasies kan inhou, want ekonomiese groei kan benadeel word indien die laaste opsie gekies word. Dit kan ook verdere nadelige implikasies vir die fiskus inhou, want die fiskus moet gewoonlik ingryp sodra die stelsel tekorte ontwikkel.

Die investeringsdoeltreffendheid van die opgehoopde fondse vir maatskaplike versekering wissel ook skerp tussen lande. Die investeringsopbrengs as persentasie van die totale inkomste van maatskaplike versekering was in 1983 gemiddeld 15 persent vir 28 Latyns-Amerikaanse lande. In agt lande was hierdie opbrengs egter minder as 5 persent, terwyl dit in sewe lande meer as 20 persent was (Mesa-Lago 1991: 27). Redes vir hierdie verskille in opbrengs kan daaraan

toegeskryf word dat:

- bestaansbeveiligings-bestuursagentskappe nie ontwerp is om die rol van finansiële tussen-gangers te vertolk nie en gevolglik beskik die personeel gewoonlik nie oor die nodige kennis en vaardigheid om hierdie funksie te vervul nie
- investeringsplanne in baie gevalle heeltemal afwesig is en waar dit wel voorkom, dit gewoonlik nie goed gekoördineer is nie
- kapitaalmarkte swak ontwikkel is
- inflasie veral in die tagtigerjare reserwes ernstig geërodeer het (Mesa-Lago 1991: 28).

Die opbrengs van die opgehoopte fondse van bestaansbeveiliging was gewoonlik nie baie bevredigend nie, want dit is gewoonlik belê in:

- staatskuldbriewe, wat dikwels nie verhandelbaar was nie en selde geïndekseer was om vir inflasie voorsiening te maak - dié soort beleggings het in die praktyk dikwels neergekom op gedwonge lenings aan die owerheid om begrotingstekorte mee te finansier
- persoonlike en verbandlenings aan versekerdes, wat vanweë inflasie daartoe gelei het dat kapitaal bykans gratis verkry is, want lenings en rente is nie geïndekseer nie, met die gevolg dat die reële waarde van die fonds gedaal het
- hospitale, wat op sigself 'n saak met meriete is, maar gewoonlik nie finansiële winsgewend bedryf is nie
- administratiewe geboue of behuising vir die versekerdes wat 'n lae of geen opbrengs gelever het nie
- handelspersele (bv. winkels met staatsgesubsidieerde pryse tot voordeel van die versekerdes) of dienste (teaters en sportfasiliteite) met lae of negatiewe opbrengs (Mesa-Lago 1991: 28-29).

Investering in vaste-termyn deposito's by banke is een van die winsgewenste opsies vir Latyns-Amerikaanse lande, maar het in die praktyk nie dikwels gebeur nie. Investering in aandele was ook die uitsondering eerder as die reël. Die reële groei in die geïnvesteerde bates tussen 1981 en 1987 het in Chili 424 persent beloop, in vergelyking met die -73 persent in Mexiko (Mesa-Lago 1991: 29), wat die meriete in die benadering wat Chili volg vir sommige kan bevestig. Daar kan egter ook geargumenteer word dat die fondse in Mexiko investering subsidieer, wat weer vir ander meriete mag inhou. So 'n benadering het egter negatiewe finansiële implikasies vir die pensioenfondse. Die afruiling tussen doeltreffendheid en verdeling is dus weer ter sprake. Die belangrike rol van 'n stabiele inflasiekoers word opnuut beklemtoon deur die ervaring van hierdie lande. Hoe hoër die inflasiekoers is, hoe laer is die reële opbrengs op investering gewoonlik. Hoë inflasiekoerse is een van die redes waarom die reële waarde van reserwes afneem, aangesien 'n meerderheid van die investering teen vaste rentekoerse geskied (Mesa-Lago 1991: 31).

(b) Die toepaslikheid van programme

Die politieke, ekonomiese en sosiale omgewing van 'n land het gewoonlik 'n bepalende invloed op bestaansbeveiliging (kyk hoofstuk 7). Soms gebeur dit egter dat die bestaansbeveiligingsprogramme wat lande implementeer nie hierdie omgewing na behore in aanmerking neem nie. Formele bestaansbeveiliging geskoei op die model van ontwikkelde lande is nie 'n opsie vir arm ontwikkelende lande nie. Tog implementeer ontwikkelende lande soms hierdie tipe programme vir 'n klein bevoorregte groepie burgers, terwyl die minimum bestaansvereistes van die groot meerderheid van die bevolking nie behoorlik aandag kry nie. Ook op die terrein van ander maatskaplike besteding gebeur dit dikwels. So byvoorbeeld word 80 persent van die owerheidsbesteding aan openbare gesondheid in Guatemala aan kuratiewe dienste en duur openbare hospitale gewy, wat tot gevolg het dat beperkte fondse vir voorkomende dienste en ander welsynsprojekte beskikbaar is (Keyes 1990: 153). Gegewe die ekonomiese posisie waarin Guatemala verkeer, behoort die omgekeerde eerder te gegeld het, aangesien voorkomende dienste juis meer koste-doeltreffend is. Ook Suid-Afrika worstel met hierdie probleem. 'n Netelige kwessie is die vraag of ontwikkelende lande duur en gespesialiseerde orgaanorplantings kan bekostig, terwyl slegs beperkte basiese gesondheidsdienste aan 'n groot deel van die bevolking gelewer word en baie mense nie toegang tot lopende water en sanitasie het nie.³ Vanuit 'n bekostigbaarheids-, doeltreffendheids- en billikheidsoogpunt is dit egter moontlik om ten gunste van primêre gesondheidsorg te argumenteer.

(c) Teikenstelling

In hoofstuk 5 is reeds aandag aan teikenstelling gegee en is soms oorsigtelik na spesifieke voorbeelde in enkele ontwikkelende lande verwys. In hierdie afdeling word verder kortliks gekyk na die ervaring van enkele ontwikkelende lande op die terrein van teikenstelling. Doeltreffende teikenstelling (kyk voetnoot 1 in hoofstuk 5) kan die doeltreffendheid en billikheid van 'n bestaansbeveiligingstelsel aansienlik verhoog. So het die afskaffing van universele voedselsubsidies in Sri Lanka en die vervanging daarvan deur 'n voedselkoeponstelsel wat op die onderste 50 persent van die inkomeverdeling geteiken is, substansiële besparings vir die skatkis ingehou (Jayasuriya et al 1985: 300) - kyk afdeling 10.4.1(c).

In hoofstuk 5 is getoon dat volmaakte teikenstelling nie moontlik is nie, aangesien vertikale doeltreffendheid gewoonlik ten koste van horisontale doeltreffendheid geskied en omgekeerd (kyk afdeling 5.2). Kanbur et al (1994: 192) wys daarop dat "fine targeting is not without its costs." Hulle wys daarop dat Sri Lanka in die sewentigerjare gepoog het om die rysrantsoen beter te

3. Die oplossings vir hierdie probleme is nie eenvoudig nie, want etiese kwessies soos die lewe van individue kom ter sprake. Dit is nie maklik om 'n sekere randwaarde aan 'n lewe toe te ken wanneer 'n koste-voordeelontleding gedoen word nie.

teiken deur weg te beweeg van 'n universele stelsel na 'n stelsel wat slegs huishoudings teiken wie se inkomste onder 'n sekere kritiese vlak geleë is. Die gevaar van enige benadering wat voordele met inkomste in verband bring is dat dit huishoudings kan ontmoedig om hul inkome te verhoog. Hierdie benadering het tot 'n beduidende afname in die aanbod van arbeid in die teikengroep in Sri Lanka gelei (Sahn & Alderman 1992, aangehaal deur Kanbur et al 1994: 192).

Gegewe die omstandighede in ontwikkelende lande wat drasties verskil van dié in ontwikkelde lande, moes hierdie lande metodes ontwikkel om voordele te teiken sodat dit die armes bereik wat nie deur maatskaplike versekering gedek word nie. Een moontlikheid is 'n middeletoets wat op plaaslike vlak gedoen word, want teoreties behoort dit makliker te wees om die teikengroep plaaslik te identifiseer, terwyl 'n ander moontlikheid is om spesifieke groepe soos kinders en bejaardes te teiken (Ahmad 1991: 123) of van 'n "gemagtigde" middeletoets soos sleutel-aanwysers en geografiese teikenstelling gebruik te maak (kyk afdeling 5.6.2).

Teikenstelling deur middel van 'n **middeletoets** (kyk afdeling 5.6.1(a)) kan egter duur wees. Grosh (1994: 59) het in haar studie oor teikenstelling in Latyns-Amerikaanse lande bevind dat die administratiewe koste tussen VSA \$7 en \$40 per deelnemer per jaar kan beloop. Die *Tortivales* en *Licons*-programme⁴ van Mexiko maak byvoorbeeld van 'n middeletoets gebruik. 'n Eenvoudige middeletoets word gebruik en voornemende deelnemers moet by een van 3 500 kantore van die *Compania Nacional de Subsistencias Populares* (CONASUPO) aanmeld waar 'n middeletoets deur 'n maatskaplike werker gedoen word. Tuisbesoeke word sporadies gedoen om die omstandighede van gevalle te verifieer (Grosh 1994: 69). Ravallion (1990: 8) kom tot die gevolgtrekking dat "(a) succesful means test is not generally feasible in most developing countries, particularly in rural areas."

Geografiese teikenstelling (kyk afdeling 5.6.2) word onder andere in Mexiko gebruik. Volgens 'n studie deur Bakker en Grosh (aangehaal deur Grosh 1994: 96) is dit beter om geografiese teikenstelling in die hande van laer owerheidsvlakke te laat, want dit behoort vir hierdie owerhede makliker te wees om teikengebiede te identifiseer. Word hierdie teikenstelling op sentrale owerheidsvlak gedoen, is die lekkasie van voordele na die nie-teikengroep tussen 53 en 59 persent, wat nie baie beter is as die 70 persent van 'n program wat gelyke voordele aan almal betaal nie (Grosh 1994: 96). Geografiese teikenstelling wat op sentrale owerheidsvlak uitgevoer word, bereik volgens Grosh (1994: 96) in Mexiko minder as 61 persent van die armes. Soos aangedui kan die doeltreffendheid van geografiese teikenstelling verbeter word indien kleiner geografiese eenhede gebruik word - hoe kleiner die eenheid wat gebruik word, hoe kleiner die lekkasie en doeltreffender die dekking wat verskaf word. Dit is veral op stedelike gebiede van

4. Onder die *Tortivales*-program kry deelnemende huishoudings 'n kilo *tortilla* ('n soort mieliekoekie) per dag gratis, terwyl hulle onder die *Licons*-program weer melk by 'n melkery teen 'n kwart van die markprys kan koop. Hierdie winkels is egter hoofsaaklik tot stedelike gebiede beperk (Grosh 1994: 68).

toepassing, want landelike gebiede is gewoonlik groot en uitgestrek en kan hoër-inkomstegroepe soos groot grondbesitters insluit (Grosh 1994: 97). Weens Suid-Afrika se apartheidsverlede is daar egter landelike streke waar die bevolking, met betrekking tot armoede, grootliks homogeen is en dus veral vir geografiese teikenstelling geskik is. In stedelike gebiede is armes geneig om in spesifieke areas te woon. Dit kan beteken dat 'n voorstad 'n beter eenheid is om te gebruik as 'n hele munisipale gebied, terwyl 'n munisipale gebied weer bo 'n provinsiale gebied verkies word. Mexiko gebruik byvoorbeeld ook voorstad-teikenstelling vir die *Tortivale* en *Liconsal*-programme, wat byvoorbeeld beteken dat winkels in sekere arm gebiede geplaas word, waar dit maklik deur armes bereik kan word, terwyl dit minder toeganklik vir die hoër-inkomstegroepe is (Grosh 1994: 100).

'n Voedingstelsel vir kinders in Chili, die PAE-program, gebruik 'n kombinasie van geografiese teikenstelling en 'n "gemagtigde" middeletoets (kyk afdeling 5.6.1(c)) - skole word geïdentifiseer aan die hand van 'n stel formele kriteria soos die aantal kinders wat korter as die gemiddelde lengte van kinders in 'n standaard is (Grosh 1994: 103-104). Chili gebruik ook 'n "gemagtigde" middeletoets om die PNAC-program op kinders wat die risiko van wanvoeding loop (soos gemeet deur groei-belemmerings), te teiken. Hierdie kinders ontvang groter rantsone as kinders wat fisies normaal ontwikkel. Kinders onder vyf jaar en swanger en lakterende vroue wat kan bewys dat hulle voldoende van voorkomende gesondheidsdienste gebruik maak, kom vir hierdie voordeel in aanmerking (Grosh 1994: 86). Hierdie voorvereiste verseker dan ook dat meer individue van voorkomende gesondheidsdienste gebruik maak. So 'n koppeling van dienste deur middel van teikenstelling kan dus die doeltreffendheid van programme verbeter.

Self-teikenstelling (kyk afdeling 5.6.3) is in Chili gebruik vir die minimum indiensnemings-program (PEM) en die beroepsprogram vir die hoofde van huishoudings (POJH). Om te kwalifiseer vir hierdie programme moet individue reeds werksouderdom bereik het, fisies en sielkundig in staat wees om te werk, nie ander welsynsvoordele van die staat ontvang nie, 35 uur per week werk en moet hulle die enigste broodwinner van 'n gesin wees. Die lone was laer as die minimum loon. Die groot meerderheid van die deelnemers aan PEM was vrouens (73%) waarvan die meeste nog nie voorheen gewerk het nie, terwyl die groot meerderheid van deelnemers aan POJH mans was (72%), waarvan die meeste reeds voorheen gewerk het. Die trefwydte van hierdie twee programme was besonder goed, ongeveer 71 persent van hierdie werkers het uit die armste 40 persent van huishoudings gekom. Die werk is deur munisipaliteite onderneem en moes voldoen aan 'n vereiste dat arbeidskoste ten minste 80 persent van die totale koste van 'n projek moes uitmaak. In sommige gevalle het hierdie vereiste egter daartoe gelei dat munisipaliteite die koste van die materiaal vir 'n projek bereken het en dit dan bloot met vier vermenigvuldig het om by die arbeidskoste uit te kom. Munisipaliteite het in sulke gevalle dan met surplus arbeiders gesit en in sommige gevalle is hierdie werkers dan vir werklike arbeids-

intensiewe werk, soos byvoorbeeld die vee van strate, aangewend. Individue het oor die algemeen korter ure gewerk as wat vereis is (Grosh 1994: 120-121).

(d) Administratiewe koste

Volgens Gruat (1990: 418) is doeltreffende administrasie, ongeag van die ontwikkelingsvlak van 'n land, een van die groot bekommernisse van die owerheid. Data oor die administratiewe koste van bestaansbeveiliging in Latyns-Amerikaanse lande is nie geredelik beskikbaar nie. Die verskil tussen totale uitgawes en uitgawes aan voordele kan 'n rowwe aanduiding gee van die bronne wat vir administratiewe doeleindes aangewend word (kyk tabel 11.1). In 1986 het dié verskil vir Chili 1,1 persent, vir Guatemala 0,1 persent, vir Kuba 0,6 persent, vir Mexiko 0,7 persent en vir Sri Lanka 0,0 persent van die **BBP** uitgemaak. Die beskikbare data is egter beperk en toon volgens Mesa-Lago (1991: 88) dat die administratiewe koste in Latyns-Amerikaanse lande beduidend hoër is as in ontwikkelde lande, waar dit tussen 2 en 4 persent van **totale uitgawes aan bestaansbeveiliging** uitmaak. Vir die jare 1983 tot 1986 het administratiewe koste as persentasie van totale uitgawes aan bestaansbeveiliging in Latyns-Amerikaanse lande taamlik gevarieer, van 3 tot 5,9 persent in lande soos Argentinië en Costa Rica, 6 tot 8,9 persent in Brasilië en Chili, 9 tot 11,9 persent in Peru en Guatemala, 12 tot 14,9 persent in Jamaika en Mexiko (ISSSTE), 15 tot 17,9 persent in Mexiko (IMSS) en Venezuela, 19 tot 22,9 persent in die Dominikaanse Republiek en Ecuador en 23 tot 32 persent in Nicaragua en Trinidad-Tobago (Mesa-Lago 1991: 88).

Van die redes vir hierdie hoë administratiewe koste is:

- die oormatige en relatief hoë vergoeding wat personeel ontvang
- die veelvoud van instellings wat betrokke is
- wetlike kompleksiteit
- inligtings- en rekenkundige gebreke
- ondoeltreffendhede in die bestuur van gesondheidsorg (Mesa-Lago 1991: 90-97).

Soos Mesa-Lago (1991: 119) dit duidelik stel, moet die belange van die versekerdes voorop gestel word en nie dié van die burokrate wat die dienste lewer nie. 'n Eenvoudige stelsel kan veral help om administratiewe koste te beperk.

Afrikalande worstel veral met probleme rondom administratiewe doeltreffendheid, want:

- voor onafhanklikheid is die beste geskoolde amptenare veral vir die opbou van dié land en die bestuur van die sentrale administrasie aangewend, en nie vir bestaansbeveiliging nie - gevolglik het die administrasie van bestaansbeveiliging dikwels onoordeelkundig en oorhaastig tot stand gekom
- personeel beskik meestal nie oor voldoende opleiding nie

- regerings meng dikwels vir politieke gewin in op die daaglikse administrasie van bestaans-beveiliging, want bestaansbeveiliging eis groot finansiële bronne op en bied 'n groot aantal werkgeleenthede
- voortdurende onsekerheid oor die huwelikstatus, wydverspreide ongeletterdheid, 'n hoë mate van mobiliteit in die arbeidsmag, onkunde oor die administratiewe beperkinge van bestaansbeveiliging, onvoldoende kommunikasienetwerke, die spesifieke aard van gesinstrukture in Afrika en die verskeidenheid van dialekte maak die administrasie van bestaansbeveiliging veral vir korrupsie vatbaar (Gruat 1990: 418-419).

Hierdie administratiewe probleme het uiteraard finansiële gevolge, want "the operating cost of social security funds are often higher in Africa than in the industrialised countries" (Gruat 1990: 419). Volgens 'n ondersoek in 1983 van die ILO (1988) wat 18 Afrikalande ingesluit het, het die administratiewe koste in slegs drie lande minder as 10 persent van die totale uitgawes aan bestaansbeveiliging uitgemaak, in vier lande tussen 10 en 15 persent, in drie lande tussen 15 en 25 persent en in agt lande het dit meer as 25 persent uitgemaak. In vergelyking hiermee was die ooreenkomstige koste vir die Bondsrepubliek van Duitsland 2,5 persent, vir die Verenigde Koninkryk 2,9 persent, vir Italië 3,8 persent, vir België 4,5 persent en 5 persent in Frankryk (Gruat 1990: 419).

(e) Die omvang van die dekking wat bestaansbeveiliging verleen

In afdeling 10.4.1 is getoon dat die dekking wat formele bestaansbeveiliging in Sri Lanka verleen, beperk is tot 'n bevoorregte groepie. Ongelukkig kon verdere inligting oor dekking in Sri Lanka nie opgespoor word nie. In hierdie afdeling word gevolglik grootliks gekonsentreer op die Latyns-Amerikaanse lande waarvoor inligting beskikbaar is. Mesa-Lago (1988; 1991) het heelwat werk in dié verband gedoen en gevolglik word daar in hierdie afdeling grootliks op sy bevindinge gefokus. Die bestaansbeveiligingsprogramme in Latyns-Amerikaanse lande verleen beperkte dekking. Slegs enkele lande bied dekking aan die hele bevolking. Twee maatstawwe kan gebruik word om die dekking van bestaansbeveiliging te bepaal, te wete wetlike en statistiese dekking (Mesa-Lago 1988: 30-31). Wetlike dekking verwys na dekking wat deur wetgewing voorgeskryf word, maar dikwels nie in die praktyk realiseer nie, terwyl statistiese dekking verwys na ramings oor die gedeelte van die bevolking wat dekking geniet, maar dit is ook nie altyd betroubaar nie.

Oor die algemeen verleen siekte- en swangerskapsprogramme die breedste wetlike dekking in die helfte van die Latyns-Amerikaanse lande, terwyl dit in die ander helfte van dié lande slegs dekking aan 'n gedeelte van die arbeidmag verleen het (Mesa-Lago 1991: 45). Volgens 'n publikasie van die *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC) (1992: 217) was die persentasie van die bevolking wat gedek is deur gesondheidsprogramme in die

tagtigerjare in Kuba 100 persent, in Argentinië 79 persent, in Brasilië 96 persent, in Chili 67 persent, in Mexiko 53 persent en in Guatemala slegs 14 persent. In Kuba en Nicaragua geniet alle inwoners deur wetgewing dekking, terwyl die hele bevolking in Chili en Costa Rica deur 'n kombinasie van maatskaplike bystands- en maatskaplike versekeringsprogramme gedek word (behalwe diegene met 'n hoë inkomste wat nie werk nie). In Sentraal-Amerika is die wetlike dekking gewoonlik tot die hoofstad en die groter stede beperk. In 13 lande word selfindiensgeneemdes deur middel van wetgewing gedek, terwyl huisbediendes in 12 lande dekking geniet. Bykans al die lande verskaf dekking aan die afhanklikes van versekerdes (Mesa-Lago 1991: 45). Wat pensioene betref, word alle werknemers wat 'n salaris ontvang in bykans twee derdes van die 36 Latyns-Amerikaanse lande deur wetgewing gedek, terwyl slegs 'n gedeelte van werknemers in die oorblywende derde van dié lande dekking geniet (Mesa-Lago 1991: 47). Volgens ECLAC (1992: 217) was die persentasie van die werksmag wat deur pensioenprogramme gedek word in die tagtigerjare in Kuba 93 persent, in Argentinië 69 persent, in Brasilië 96 persent, in Chili 62 persent, in Mexiko 42 persent en in Guatemala 33 persent. In 21 lande word selfindiensgeneemdes gedek (dit is egter slegs in 6 lande verpligtend), en in 17 lande word huisbediendes ingesluit (waarvan dit in 15 verpligtend is) (Mesa-Lago 1991: 47).

Gegewens oor die statistiese dekking is moeilik bekombaar, veral in lande wat 'n verskeidenheid van bestaansbeveiligingsbestuursliggame het. So is dit byvoorbeeld in Mexiko maklik om data van die twee groot bestaansbeveiligingsorganisasies (IMSS en ISSSTE) te bekom, terwyl dit uiters moeilik is om die syfers vir die kleiner bestaansbeveiligingsorganisasies soos dié vir die weermag, die petroleumbedryf en ander kleiner groepe te verkry (Mesa-Lago 1991: 47). In 1985 was die statistiese dekking van die ekonomies bedrywige bevolking vir siekte- en swangerskapprogramme, asook pensioene in Kuba, Brasilië, die Bahamas en Jamaika tussen 80 en 100 persent, terwyl die syfer vir Chili, Uruguay, Costa Rica en Panama tussen 60 en 79 persent was. In Mexiko en Venezuela was dit tussen 40 en 59 persent, terwyl dit vir Peru, Nicaragua, Colombia, Guatemala en Ecuador tussen 20 en 39 persent was, teenoor die 1 tot 19 persent in Bolivia, Paraguay, Honduras, El Salvador en die Dominikaanse Republiek (Mesa-Lago 1991: 49). In Chili, Guatemala en Mexiko het die dekking gedurende die periode 1985 tot 1988 gedaal, maar in Chili het dit egter later na vorige vlakke teruggekeer (Mesa-Lago 1991: 51).

In die meeste Latyns-Amerikaanse lande waarvoor data beskikbaar is, is daar groot ongelykheid in die dekking wat aan beroepsgroepe, verskillende ekonomiese aktiwiteite en geografiese gebiede verskaf word. Die dekking wat beroepsgroepe geniet is grootliks afhanklik van die mag en die invloed van die betrokke belangegroepes en gevolglik is daar byvoorbeeld 'n gaping van bykans 200 jaar tussen die eerste en laaste groep wat pensioendekking in hierdie streek verkry het (Mesa-Lago 1991: 52), dit wil sê invloedryke belangegroepes het regte verwerf reeds twee eeue voordat minder invloedryke belangegroepes dit kon regkry. Indien die dekking volgens ekonomiese

aktiwiteit beskou word, geniet individue in die elektrisiteit, gas en water sektore (64% tot 100%) die hoogste dekking, gevolg deur die vervaardigingsektor (40% tot 90%) in die tweede posisie en die vervoer- en kommunikasiebedryf (32% tot 71%) in die derde posisie, terwyl die landbousektor hom in die laaste posisie (4% tot 59%) bevind. Wat geografiese gebiede betref, het die "provinsies" wat die hoogste ontwikkelingsvlak bereik het 'n aansienlik hoër dekking as dié met laer ontwikkelingsvlakke. Die dekking volgens geografiese gebied varieer tussen 6 en 100 persent in Argentinië, 39 tot 95 persent in Chili en 17 tot 100 persent in Mexiko (Mesa-Lago 1991: 53). Volgens syfers van ECLAC (1992: 218) vir 1980 tot 1987 het die bevolking van die hoofstede van Argentinië en Mexiko wat gesondheidsprogramme betref, byvoorbeeld 'n 100 persent dekking geniet, terwyl daar in hierdie twee lande gebiede was waar slegs onderskeidelik 6 en 17,2 persent van die bevolking dekking geniet het. Wat dekking betref, blyk dit ook dat groot stede bo landelike gebiede bevoordeel word.

Wat dekking en ernstige armoede betref, word diegene onder die armoedelyn in Latyns-Amerikaanse lande gewoonlik nie deur maatskaplike versekering beskerm nie (uitsonderings is Chili, Costa Rica, Kuba en verskeie nie-Latynse Karibiese lande). Armes is gewoonlik werkloos, onderindiensgeneem of seisoens- of tydelike werkers, of word deur familieledes in diens geneem sonder dat hulle 'n salaris of loon ontvang (Mesa-Lago 1991: 53).

Formele bestaansbeveiliging volgens die Bismarck-model in ontwikkelde lande het volgens Mesa-Lago (1991: 56) nie bevredigend in Latyns-Amerikaanse lande gepresteer nie, ondanks wysigings wat aan die oorspronklike model aangebring is om dit vir plaaslike omstandighede aan te pas. Van die redes vir hierdie verskynsel is dat die arbeidsmag in ontwikkelde lande grootliks bestaan uit stedelike werkers wat 'n loonverdiensle ontvang, terwyl die grootste gedeelte van die arbeidsmag in ontwikkelende lande bestaan uit landbouwerkers, selfindiensgeneemdes en familiewerkers sonder 'n verdienste. Dit is dus begryplik dat die Bismarck-model, wat gefinansier word deur bydraes deur werknemers en werkgewers wat op die lone van werkers gebaseer is, meestal in ontwikkelende lande nie doeltreffend kan funksioneer nie (Mesa-Lago 1991: 56). Daar is egter uitsonderings. In die mees ontwikkelde Latyns-Amerikaanse lande (Argentinië, Barbados, Brasilië, Chili, Costa Rica, Kuba, Panama, Trinidad-Tobago, Uruguay en Venezuela) maak loonverdieners tussen 63 en 94 persent van die arbeidsmag uit, terwyl minder as 'n derde van die arbeidsmag uit selfindiensgeneemdes en familiewerkers bestaan. Dit verklaar dan ook waarom die Bismarck-model in hierdie lande wel redelik doeltreffend kon funksioneer. In die minder ontwikkelde lande (Bolivia, Guatemala, Haïti, Honduras, Paraguay en Peru) geld die omgekeerde egter en is dit uiters moeilik om die dekking van hul bevolking uit te brei (Mesa-Lago 1991: 58). Mexiko bevind hom iewers tussen hierdie twee groepe lande.

'n Sektorale verdeling van die ekonomie in byvoorbeeld die formele, informele, moderne en tradisionele sektore gee ook 'n aanduiding van die mate waarin universele dekking moontlik is, want teen hierdie tyd moet dit reeds duidelik wees dat daar 'n verband bestaan tussen die grootte van die formele sektor van die ekonomie en die omvang van die dekking wat maatskaplike versekering verskaf. Enkele Latyns-Amerikaanse lande het dit reeds reggekry om die dekking uit te brei na meer as net die stedelike formele sektor, omdat hulle óf 'n relatiewe moderne landbousektor met vakbonde het (Chili en Costa Rica), óf 'n groot tradisionele landelike sektor het. Nuwe metodes van finansiering is ook ontwikkel, sodat die stedelike sektor in sommige lande (bv. Brasilië) ten minste gedeeltelik verantwoordelik gehou word vir die uitbreiding van die dekking van gesondheidsorg na landelike gebiede. In ander lande (bv. Mexiko) word die staat en maatskaplike versekering hoofsaaklik vir die uitbreiding van hierdie dekking verantwoordelik gehou (Mesa-Lago 1991: 58-59).

Volgens Mesa-Lago (1991: 59) is die moontlikhede vir die vinnige uitbreiding van die dekking van maatskaplike versekering in Latyns-Amerikaanse lande beperk. Tussen 1950 en 1980 (jare van vinnige ekonomiese groei in hierdie streek) het die formele stedelike bevolking met 14 persent gegroei, terwyl die moderne landelike sektor weer met bykans 10 persent gekrimp het. Net soos in Suid-Afrika was die groei in die formele sektor nie voldoende gewees om die toename in die aanbod van arbeid weens verstedeliking en vorige hoë vlakke van werkloosheid te absorbeer nie. Om die tradisionele en informele sektore teen die jaar 2000 met 'n derde te verminder, moet die reële BBP na raming met 7,5 persent per jaar toeneem, wat gegewe die ervaring van die verlede nie na 'n haalbare moontlikheid lyk nie (Mesa-Lago 1991: 59). Volgens Mesa-Lago (1991: 65) sal die koste om die dekking van maatskaplike versekering na die totale bevolking in Latyns-Amerikaanse lande uit te brei 'n uitermatige groot las op die ekonomie plaas, al sou strukturele beperkings oorkom kon word. Die ernstigste probleem waarmee Latyns-Amerikaanse lande op die terrein van bestaansbeveiliging worstel is

how to expand population coverage and reduce its inequalities in spite of the structural economic and political obstacles that such tasks face in the region (Mesa-Lago 1991: 68).

Verskeie Latyns-Amerikaanse lande het dit egter reggekry om die dekking van maatskaplike versekering na die landelike gebiede uit te brei. In Kuba en Nicaragua is dit onder meer bewerkstellig deur die nasionale gesondheidstelsel, in Chili en Costa Rica deur welsynsprogramme soos pensioene, siekte- en swangerskapprogramme, in Kuba en Uruguay ook deur welsynspensioene. Innoverende programme is in Mexiko, Brasilië en Ecuador geïmplementeer (kyk afdeling 11.5.3) om die dekking na die landelike sektore (kleinboere) uit te brei (Mesa-Lago 1991: 60).

Wat die dekking van bestaansbeveiliging in Afrikalande betref, is dit gewoonlik beperk tot individue wat salarisse en lone ontvang, terwyl sekere soorte werk (veral in die Engelssprekende

lande) soos seisoens- en tydelike werk, en sekere soorte arbeiders, byvoorbeeld diegene wat in handwerknywerhede, kleinsake-besighede, die landbou en huishoudelike dienste werksaam is, van voordele uitgesluit is. In 20 Afrikalande waarvoor inligting beskikbaar is (Suid-Afrika uitgesluit) (kyk afdelings 13.3.2 en 13.3.3), het algemene bestaansbeveiligingskemas in 1989 aan tussen 0,7 en 24 persent van die ekonomies bedrywige bevolking dekking verleen. Die koers van dekking was in 5 lande (Kameroen, Kaap Verdië, Gaboen, Egipte en Tunisië) bokant 10 persent en slegs in 2 lande (Egipte en Tunisië) bokant 20 persent (Gruat 1990: 409). Volgens Gruat (1990: 411) kan Afrikalande as gevolg van die administratiewe en finansiële laste egter nie sonder meer die dekking uitbrei nie. Op administratiewe gebied is dit reeds moeilik om die bestaande stelsels doeltreffend te bestuur, terwyl daar op finansiële gebied verdere probleme is, want 'n fiskale tradisie ontbreek volgens Gruat (1990: 411) veral in die lande ten suide van die Sahara.

11.3 BESTAANSBEVEILIGING VANUIT 'N BILLIKHEIDSPERSPEKTIEF

Hierdie afdeling moet saam met die voorafgaande afdeling oor die dekking van bestaansbeveiliging gelees word. In afdeling 3.3.1 is reeds vermeld dat bestaansbeveiliging een van die belangrike instrumente in die hande van die owerheid is om 'n gelyker verdeling van inkomste te bewerkstellig. Hierdie programme voldoen egter vanweë verskeie redes nie altyd aan die verwagtings wat aan hulle gestel word nie (kyk afdeling 3.3.1). Midgley (1984: ix) wys daarop dat

(a)lthough the development of social security in the Third World during the post-war years have been impressive, these schemes have brought few, if any, benefits to ordinary people. They cater primarily for those who are already privileged by having secure jobs and steady incomes and exclude those whose needs for social security are the greatest.

Een van die redes vir hierdie verskynsel is dat bestaansbeveiliging dikwels vir politieke gewin misbruik word. Oor hierdie situasie in Latyns-Amerikaanse lande maak Mesa-Lago (1978: 3) die volgende opmerking:

social security ... has often been manipulated to gain the electoral support of a particular clientele, to legitimate a spurious political regime, and to satisfy the needs and coopt powerful pressure groups which threaten the status quo.

Volgens Foxley et al (1979: 8) het die ekonomiese programme wat gedurende die tweede helfte van die sestigerjare in Chili deurgevoer is die eksplisiete oogmerk gehad om herverdeling ten gunste van werkers en kleinboere te maak. Die instrumente wat vir herverdeling in Chili gebruik is, was veral die belastingstelsel, owerheidsbesteding, bestaansbeveiliging en die herverdeling van eiendom (Foxley et al 1979: 12). Die nadruk val hier egter net op die rol van die bestaansbeveiligingstelsel.

In 'n studie waarin die owerheidsbesteding aan verskillende funksies in 37 ontwikkelende lande in die sestigerjare ondersoek is, is bevind dat Chili een van die lande was wat 'n baie groot gedeelte van owerheidsbesteding aan maatskaplike dienste (waaronder bestaansbeveiliging) gewy het (Foxley et al 1979: 69). In 1968 het die voorsitter van 'n kommissie wat die hervorming van bestaansbeveiliging in Chili ondersoek het egter die volgende oor die billikheid van die stelsel kwytingeraak:

the present social security system is condemned to disintegration because it is unfair, because it is oligarchic, because it is discriminatory and because it is inefficiently expensive, both for the working population and for the national economy (die voorsitter word aangehaal deur Borzutzky 1990: 55-56).

Daar moet egter nie uit die oog verloor word nie dat bogenoemde opmerking voor die bewindstermyn van Allende en die hervormings van die Pinochet-regering gemaak is.

In hul studie oor die herverdelingsimplikasies van owerheidsprogramme in Chili in 1969 kom Foxley et al (1979: 139) tot die gevolgtrekking dat die middel-inkomstegroep die hoogste absolute bydrae tot die **finansiering** van die stelsel gemaak het. Hierdie groep, wat ongeveer een derde van die bevolking uitgemaak het en 45 persent van totale inkomste van gesinne ontvang het, was verantwoordelik vir die finansiering van ongeveer 50 persent van die koste van die stelsel. Arm gesinne het egter ook bygedra tot die finansiering van die Chileense stelsel, onder meer vanweë die afwenteling van belasting na verbruikers (Foxley et al 1979: 139). Foxley et al (1979: 143) kom tot die gevolgtrekking dat

social-security contributions represent an inadequate mechanism for generating public funds if judged solely from the redistributive point of view.

Bestaansbeveiligingsprogramme soos pensioene en gesinstoelaes, wat in 1969 ongeveer 90 persent van die totale waarde van voordele in Chili uitgemaak het, het ook 'n onbillike verdeling veroorsaak. Blouboordjiewerkers wat 60 persent van alle pensioenarisse uitgemaak het, het in dié jaar slegs 30 persent van alle pensioenvoordele ontvang, terwyl witboordjiewerkers, wat 40 persent van alle pensioenarisse uitgemaak het, 70 persent van alle pensioenvoordele ontvang het (Foxley et al 1979: 145). Dit is egter nie 'n uitgemaakte saak dat die pensioenstelsel vir herverdelingsoogmerke gebruik moet word nie, omdat dit die stelsel onder groot finansiële druk kan plaas. Wallich (1983: 103) waarsku dan ook in sy studie oor bestaansbeveiliging en besparing in Chili dat herverdeling deur middel van maatskaplike versekering groot spanning op die stelsel kan plaas, veral wanneer herverdeling 'n sekere punt verbysteek, want dit kan "often ultimately lead to the breakdown of the social contract and the need for intervention by the government."

Desnieteenstaande die feit dat maatskaplike bystand in Chili op die lae-inkomegroepe gerig word, geniet huishoudings in die tweede desiel van die inkomerverdeling meer voordele as huishouding in die eerste desiel (Riveros 1994: 116). Word gesondheids- en behuisingsvoordele egter ook in berekening geneem, word die stelsel meer progressief (Foxley et al 1979: 150). Die belangrikste bevindinge van Foxley et al (1979: 152) is dat regressiwiteit aan die bydraekant ondervind is, terwyl die voordelekant weer meer progressief was en dat die netto verdelingseffek van die Chileense stelsel ten gunste van armes was (Foxley et al 1979: 153). In die geheel gesien het maatskaplike bystand egter 'n beduidende invloed op die koopkrag van arm huishoudings en is die impak op hoë-inkome huishoudings onbeduidend (Riveros 1994: 118).

Mujica en Larrañaga (1993: 22) het in hulle studie oor maatskaplike beleid en inkomerverdeling in Chili daarop gewys dat die verdeling van inkomste die afgelope 15 jaar in Chili verswak het. Dit het gebeur desondanks die feit dat besteding aan bestaansbeveiliging en welsyn in die periode 1974 tot 1988 die vinnigste groei getoon het (Mujica & Larrañaga 1993: 23). Hierdie groei in die besteding aan bestaansbeveiliging word egter grootliks toegeskryf aan die implementering van die nuwe pensioenstelsel (kyk afdeling 10.3.2(d)) en maatskaplike bystandsprogramme wat individue vergoed het vir die invloed van die ekonomiese omgewing op hul inkomste (Mujica & Larrañaga 1993: 49).

Mesa-Lago (1991: 22) wys ook daarop dat versekerdes, dit wil sê diegene wat die dekking van bestaansbeveiliging geniet, in Latyns-Amerikaanse lande oor die algemeen nie meer as 'n derde van die koste van die voordele dra nie en dat hierdie toedrag van sake veral onbillik is in lande waar die dekking uiters beperk is. In Honduras byvoorbeeld het 90 persent van die bevolking in 1983 nie dekking geniet nie, maar het hulle volgens Mesa-Lago (1991: 22) deur middel van verhoogde pryse en belasting 'n groot bydrae tot die finansiering van bestaansbeveiliging vir die 10 persent gemaak.

In ander ontwikkelende lande het bestaansbeveiliging ook soms 'n perverse verdelingseffek. 'n Probleem wat **Guatemala** byvoorbeeld ondervind is dat fondse nie regverdig tussen die verskillende geografiese gebiede verdeel word nie, wat uiteraard 'n wanbalans van dienste en dekking tot gevolg het. So was die besteding in die departement (of provinsie) Guatemala bykans driekeer hoër as dié vir die res van die land (Keyes 1990: 153). Voordele in hoofstede en hul provinsies (waar van toepassing) is geneig om beter te wees as in die res van die land, omdat burokrate as belangrike drukgroep hier gevestig is. In die vroeë tagtigerjare (1980-1985) het Guatemala as gevolg van 'n resessie 'n daling van 15 persent in die reële *per capita* inkomme ondervind. Dit het tot gevolg gehad dat Guatemala in die tagtigerjare 'n toename in armoede en ongelikheid ondervind het (Fields 1992: 66).

Kuba was volgens die beskikbare inligting dié land onder die voormalige sosialistiese lande, indien nie in die wêreld nie, wat een van die gelykste verdelingstelsels gehad het, hoewel die neiging sedert die sewentigerjare was om 'n meer "gestratifiseerde gelykheid" na te streef (Mesa-Lago 1981: 141). Volgens Mesa-Lago (1985: 324) speel bestaansbeveiliging in Kuba egter 'n neutrale rol in die herverdeling van bronne, want niemand betaal inkomstebelasting nie en oor die algemeen toon die kontantvoordele van bestaansbeveiliging 'n direkte verband met die salaris wat 'n individu ontvang het. Die Kubaanse strewende na sosiale geregtigheid het volgens Mesa-Lago en Roca (1990: 100) 'n verdelingsgelykheid bewerkstellig wat deur min lande, indien enige, geëwenaar kon word.

Mesa-Lago (1981: 3) wys egter ook op die gevare wat 'n oordrewe beklemtoning van die herverdelingsaspek van bestaansbeveiliging en ander owerheidsprogramme vir die ekonomie kan inhou. Volgens hom bedreig die oorbeklemtoning van herverdeling nie net die ekonomie nie, maar ook dit wat reeds op maatskaplike terrein vermag is. Hy sonder dan ook die ervaring van Kuba in die jare onmiddellik na die revolusie as 'n voorbeeld uit:

(t)he Cubans painfully learned in the 1960s and acknowledged in the 1970s that when a goal such as more equal distribution is idealistically pushed beyond reasonable limits disregarding its economic costs with decline in productivity and growth, the survival of the whole system is in jeopardy. **The continuation of the social accomplishments is then threatened** (Mesa-Lago 1981: 3; my beklemtoning).

Volgens Needler (1984: 284) kan die ekonomiese groei van **Mexiko** nie ontken word nie, maar het die voordeel daarvan veral die middel en hoër-inkomstegroepe toegeval. Mexiko is volgens Mesa-Lago (1991: 23) een van die min Latyns-Amerikaanse lande wat deur middel van die begroting oordragte maak aan gemarginaliseerde groepe wat nie op die voordele van maatskaplike versekering geregtig is nie. In Mexiko maak die staat 'n direkte bydrae tot primêre gesondheidsprogramme wat op gemarginaliseerde groepe gerig is. Ook in Brasilië en Costa Rica word gesondheidsprogramme aangetref wat op die buitelanders van die bestaansbeveiligingstelsel geteiken word (Mesa-Lago 1991: 23) - kyk afdeling 11.5.3. Fields (1992: 71) kom in 'n studie oor armoede en ongelykheid in Latyns-Amerikaanse lande in die tagtigerjare tot die gevolgtrekking dat ongelykheid merkwaardig konstant gebly het in hierdie lande, terwyl armoede redelike groot fluktuasies getoon het. Die rede vir hierdie verskynsel is volgens Fields (1992: 71) dat:

(w)hen poverty has fallen, it has been because the poor have shared in economic growth in proportion to their initial income shares and not because their shares have increased.

In **Sri Lanka** het sake ook nie veel anders verloop nie, aangesien

the benefits of welfarism have been unequally distributed among the different segments of the population, the main beneficiaries being the urban and middle class and the rich peasants who comprise the 'intermediate class'. This is analogous to the middle class capture of the Western Welfare State (Jayasuriya 1981, aangehaal deur Jayasuriya et al 1985: 284).

Soos vroeër aangetoon (kyk afdeling 10.4.1(c)), was die bereiking van 'n meer gelyke verdeling van inkomme in Sri Lanka 'n belangriker prioriteit as die lewering van basiese behoeftes. Gevolglik het die Gini-koëffisiënt, wat die konsentrasie van inkomme reflekteer, byvoorbeeld van 0,46 in 1953 tot 0,35 in 1973 gedaal (Jayasuriya et al 1985: 285). Daar is egter aanduidings dat die daling wat in die Gini-koëffisiënt ondervind is, met groot ongelykhede in sekere sektore gepaard gegaan het (Jayasuriya et al 1985: 288). Die nuwe benadering tot bestaansbeveiliging sedert die verandering in die regeringsvorm (kyk afdeling 10.4.1(c)) het hierdie tendens egter omgekeer en die Gini-koëffisiënt het in 1978/79 weer tot 0,44 gestyg.

Die ervaring in die meeste ontwikkelende lande is dat diegene wat die grootste behoefte aan bestaansbeveiliging het dikwels die laaste groep is wat dekking verkry. Die herverdelingsimplikasies van gesondheidsdienste in Latyns-Amerikaanse lande kan as voorbeeld dien. Indien gesondheidsdienste volgens die mediese behoeftes van individue en nie op grond van hul bydrae geskiedenis gelewer word nie, behoort hierdie oordragte teoreties gesproke 'n bydrae tot groter billikheid te maak. Gegewe die beperkte dekking en die feit dat hoër-inkomstegroepe dikwels groter toegang het tot dié dienste, veroorsaak dit dat 'n hoë proporsie van owerheidsbesteding op hierdie funksie nie na diegene gaan wat die grootste behoefte het nie. Hierdie toedrag van sake laat die ECLAC (1992: 221) opmerk:

that social security has a negative effect on income distribution since it tends to reproduce the current degree of inequality.

Die totale effek van alle bestaansbeveiligingsprogramme op billikheid kan egter verskil van dié van 'n enkele program of funksie. Om vas te stel watter bydrae die bestaansbeveiligingstelsel tot die bevordering van billikheid maak, moet die implikasies van die stelsel in geheel op die hele bevolking in berekening geneem word, wat beteken dat voordele, befondsing en belasting in aanmerking geneem moet word (Ahmad 1991: 116). Verder veroorsaak bestaansbeveiliging ook soms perverse herverdelingseffekte "van die armste na die armes" (Zöllner 1983, aangehaal deur Van der Berg 1992: 10), wat opnuut beklemtoon dat die herverdelingsimplikasies van bestaansbeveiliging nie geïgnoreer moet word nie. Bestaansbeveiliging mag onder sekere omstandighede geneig wees om onbillikhede te veroorsaak, maar dit hoef nie noodwendig die geval te wees nie. Beleidmakers moet op 'n gereelde basis die invloed van bestaansbeveiliging op herverdeling in oënskou neem en, waar nodig, aanpassings maak. Dit vereis egter dat beleidmakers die politieke wil moet hê om sulke veranderings deur te voer.

Uit die ervaring van die ontwikkelende lande wat in hierdie studie bestudeer is wil dit voorkom asof 'n kombinasie van bestaansbeveiliging en ander maatskaplike bestedingsprogramme gebruik moet word om 'n gelyker verdeling van inkomste te bewerkstellig, want sterk belangegroepe is geneig om bestaansbeveiligingsprogramme tot hul voordeel te kaap, met nadelige gevolge vir die billikheid van die stelsel. Dit kan ook met maatskaplike bestedingsprogramme gebeur, maar is minder waarskynlik, veral indien toepaslike programme (soos bv. voorkomende gesondheidsdienste) beklemtoon word.

11.4 DIE FINANSIERING VAN BESTAANSBEVEILIGING

Die meeste ontwikkelende lande finansier hul bestaansbeveiligingstelsel deur die een of ander vorm van 'n loonstaatbelasting, hoewel dit wil voorkom asof hierdie bron van inkomste in verskeie ontwikkelende lande besig is om minder belangrik te word. Volgens Wallich (1983: 3) blyk dit uit die ervaring van lande met 'n volwasse bestaansbeveiligingstelsel dat finansiering deur loonstaatbelasting grootliks deur finansiering deur middel van die nasionale belastingstelsel (d.w.s. algemene belasting) vervang word. Dit het tot gevolg dat bestaansbeveiliging deel van die nasionale begroting word en dat die bydraebeginsel en dus ook die ooreenkomste met private versekering grootliks verval (Wallich 1983: 3). In hierdie afdeling word kortliks gekyk na die ervaring van enkele ontwikkelende lande ten opsigte van die finansiering van bestaansbeveiliging en veral die loonstaatbelasting. Ander belasting as bron van inkomste vir bestaansbeveiliging en die wyse waarop pensioene gefinansier word, kry ook aandag.

In tabel 11.2 word die inkomste van bestaansbeveiliging vir die jare 1970⁵ en 1986 volgens die oorsprong daarvan vir enkele ontwikkelende lande getoon. Uit dié tabel blyk dit dat die loonstaatbelasting, bestaande uit die bydraes van versekerdes (werknemers) en werkgewers van die belangrikste bronne van inkomste vir bestaansbeveiliging is. Anders as wat die geval is by welvaartstate (kyk tabel 9.2) word die statutêre las van die loonstaatbelasting, met die uitsondering van Sri Lanka en Kenia in 1986, nie gelykop tussen versekerdes en werkgewers verdeel nie. Soos getoon in afdeling 10.3.5 val die statutêre las in Kuba volkome op werkgewers. In Chili is die statutêre las van werkgewers dramaties verminder en blyk dit dat hierdie verskuiwing gesamentlik deur versekerdes en die owerheid gefinansier is. In Argentinië het die statutêre las van werkgewers ook ten koste van werknemers en die staat afgeneem. In Brasilië was daar egter in die periode onder beskouing 'n beduidende toename in die statutêre las van werkgewers en werknemers. In Guatemala het die statutêre las van versekerdes redelik konstant gebly gedurende die periode 1979 tot 1986, terwyl die las van werkgewers beduidend toegeneem het. Ook in Mexiko het die statutêre las van werkgewers beduidend (bykans sesvoudig) verhoog, terwyl die las van versekerdes beduidend afgeneem het. In Sri Lanka het die

5. 1970-syfers is nie vir Chili en Kuba beskikbaar nie en gevolglik is die naaste jaar waarvoor syfers beskikbaar is gebruik.

statutêre las van werkgewers verminder, terwyl dié van versekerdes verhoog het, sodat 'n meer gelyke verdeling van dié las verkry is.

Uit tabel 11.2 blyk dit dat spesiale belastings, net soos in welvaartstate, nie 'n belangrike bron van inkomste is nie. Owerheidsdeelname tot die finansiering van bestaansbeveiliging is in drie van die lande belangrik, te wete Chili, Kuba (in albei hierdie lande het dit verhoog oor die periode van die ondersoek) en Sri Lanka, wat 'n relatief groot daling ondervind het. In Argentinië het owerheidsdeelname in die periode van ondersoek ook 'n toename getoon, maar dit is nog ver van die vlakke wat in Chili en Kuba heers. Guatemala en Kenia het owerheidsdeelname uitgefaseer en Mexiko het dit beduidend verminder. Deelname van ander openbare owerhede is onbelangrik, terwyl inkome uit kapitaal slegs in Chili, Kenia en Sri Lanka 'n belangrike bron van inkomste is, wat dui op opgehoopde fondse in hierdie twee lande. Ander bronne van inkomste is net in Guatemala en Mexiko noemenswaardig.

11.4.1 Die loonstaatbelasting

Die gesamentlike bydraes tot bestaansbeveiliging van werkers, werknemers en die owerheid⁶ is in talle ontwikkelende lande reeds meer as 30 persent van die loonrekening, wat verdere verhogings in die loonstaatbelasting⁷ onwenslik maak. Hoë loonstaatbelastings kan tot belastingontduiking lei en veroorsaak dat firmas eerder persone uit die informele sektor (bv. as tydelike werkers) in diens neem wat nie dekking geniet nie (Ahmad 1991: 116). Verder versteur 'n loonstaatbelasting ook die relatiewe prys van arbeid, wat kapitaalintensiewe produksie kan aanmoedig (kyk afdeling 6.3.1).

In Chili was die loonstaatbelasting 'n belangrike bron van inkomste vir die owerheid. In 1969 het dit byvoorbeeld ongeveer 60 persent van alle direkte belastings in hierdie land uitgemaak (Foxley et al 1979: 130). Die bydraes van werkgewers was in hierdie jaar ongeveer vier maal dié van werknemers, sodat Foxley et al (1979: 131) dit 'n klassieke loonstaatbelasting genoem het. Soos blyk uit tabel 11.2, het daar sedertdien 'n beduidende ommeswaaai plaasgevind. Werknemerbydraes word gewoonlik geassosieer met voordele wat individue toeval, soos pensioene, terwyl werkgewerbydraes weer meer met kollektiewe voordele soos gesinstoelaes geassosieer word. In vergelyking met die bydraes van werkgewers het die bydraes van blouboordjiewerkers nie so vinnig toegeneem nie, aangesien hul bydrae vir die periode 1952 tot 1970 slegs vyfvoudig toegeneem het teenoor die agtvoudige toename vir werkgewers (Foxley et al 1979: 131). In Chili het die finansiering van bestaansbeveiliging vir blouboordjiewerkers in die periode 1924 tot 1974 hoofsaaklik uit bydraes deur werkgewers, werkers en die staat bestaan, terwyl die finansiering vir

6. In sommige ontwikkelende lande (bv. Argentinië) moet die owerheid volgens wet 'n bydrae maak wat gelykstaande is aan 'n sekere persentasie van die salarisse van individue.

7. Die loonstaatbelasting is reeds in afdeling 6.2.1 bespreek.

TABEL 11.2
VERDELING VAN DIE INKOMSTE VAN BESTAANSBEVEILIGING IN ENKELE ONTWIKKELENDE LANDE
VOLGENS DIE OORSPRONG DAARVAN (as persentasie van die totale inkomste van bestaansbeveiliging)

Land	Finansiële jaar	Bydraes		Spesiale belastings	Owerheids- deelname	Deelname ander openbare owerhede	Inkomste uit kapitaal	Ander
		Versekerdes	Werkgewers					
Argentinië	1975 ⁽¹⁾	22,8	70,3	-	5,0	-	1,0	0,9
	1986	31,3	45,6	-	19,5	-	3,3	0,3
Brasilië	1970 ⁽²⁾	..	5,7	..	2,4
	1986	38,5	53,5	-	3,8	-	2,8	1,4
Chili	1971 ⁽¹⁾	20,5	37,5	1,9	35,3	-	1,1	3,7
	1986	30,1	2,0	0,0	48,9	-	18,3	0,7
Guatemala	1970	23,1	36,9	-	39,1	-	0,7	0,2
	1986	26,8	55,9	-	-	-	-	17,2
Kenia	1970	21,6	45,1	0,1	32,4	-	-	0,8
	1986	27,7	27,7	1,2	-	-	43,4	-
Kuba	1983 ⁽³⁾	-	44,3	-	55,7	-	-	-
	1986	-	41,8	-	58,2	-	-	-
Mexiko	1970	63,9	11,6	-	17,6	-	3,9	2,9
	1986	19,6	63,1	-	5,0	-	1,8	10,4
Sri Lanka	1970	15,1	31,2	-	44,8	-	7,5	1,4
	1986	20,9	24,2	-	31,7	0,5	22,6	0,1

(1) 1970-syfers is nie vir Argentinië en Chili beskikbaar nie.

(2) Die 1970-syfers vir Brasilië maak nie sin nie, want dit tel nie op tot 'n 100 nie.

(3) 1983 is die vroegste syfer wat vir Kuba beskikbaar is.

staatsamptenare en witboordjiewerkers weer slegs deur die bydraes van werkgewers en werknemers gedoen is. Gedurende hierdie periode het die twee algemene finansiële stelsels (een vir witboordjiewerkers en een vir blouboordjiewerkers) in Chili gedegenerer tot ongeveer 50 finansiële substelsels, wat anargie en voortdurende tekorte vir die finansiële stelsel ingehou het (Borzutzky 1990: 54-55).

Die hervormings wat deur die Pinochet-regering geïmplementeer is, het hierdie situasie egter beduidend verander. Sedert die bestaansbeveiligingshervorming van 1981 is die bydraes van werkgewers geleidelik uitgefaseer (Mesa-Lago 1991: 18). So het die bydraes van versekerde individue in 1986 ongeveer 30 persent van die totale ontvangste uitgemaak teenoor ongeveer 20 persent in 1970, terwyl dié van werkgewers 2 persent was in 1986 teenoor die ongeveer 37 persent in 1970 (kyk tabel 11.2). Terselfdertyd het die owerheidsdeelname tot die finansiering van bestaansbeveiliging vinnig toegeneem, vanaf ongeveer 35 persent in 1970 tot meer as 48 persent in 1986 (kyk tabel 11.2).

Een rede vir hierdie verskuiwing in die finansiering van bestaansbeveiliging kan toegeskryf word aan die negatiewe gevolge van belastingvestiging⁸ en die nadelige invloed van die loonstaatbelasting op die koste van arbeid. Die belastingvestiging van die loonstaatbelasting in Chili (m.a.w. voordat die las van die werkgewer verlig is) kan volgens Foxley et al (1979: 133) tussen werkgewers, werknemers en die staat verdeel word. 'n Groot deel van die werkgewers se bydrae tot die loonstaatbelasting kan egter voorwaarts na verbruikers afgewentel word, vanweë:

- die groot weerstand teen 'n moontlike afname in die verdienste wat werknemers huis neem
- die praktyk dat pryse vasgestel word deur 'n sekere persentasie wins by die gemiddelde koste te voeg
- die geneigdheid tot voorwaartse afwenteling in 'n omgewing waar individue reeds *a priori* 'n relatief hoë inflasiekoers verwag (Foxley et al 1979: 134).

'n Gedeelte van die belastinglas van werkgewers kan egter ook na werkers afgewentel word, omdat werkgewers die loonstaatbelasting as 'n koste van arbeid kan beskou. Dit kan dus 'n beperking op die vermoë van vakbonde plaas om hoër lone te beding. Hierdie tendens word verder versterk deur die neiging dat arbeid deur kapitaal in die produksieproses vervang word. Gedurende die jaarlikse onderhandeling vir loonverhogings kan 'n gedeelte van die koste van bestaansbeveiliging vir werkgewers dus na werkers afgewentel word.

In Chili het dit ook gebeur dat veral geskoolde arbeid beding dat slegs 'n klein gedeelte van hulle verdienste in die vorm van 'n loon of salaris aan hul betaal word, terwyl die grootste gedeelte in die vorm van honoraria betaal word en dus nie aan die loonstaatbelasting onderhewig is nie. Op hierdie wyse kan die belastinglas van die loonstaatbelasting op die staat vestig, want minder

8. Die belastingvestiging van 'n loonstaatbelasting is reeds in afdeling 6.2.1 bespreek.

fondse vir die finansiering van bestaansbeveiliging is dan beskikbaar, wat die owerheid kan noop om selfs groter bedrae vir bestaansbeveiliging beskikbaar te stel (Foxley et al 1979: 135).

In Mexiko is bestaansbeveiliging wat deur die IMSS (vir werkers wat nie aan die owerheid verbonde is nie) geadministreer word, gefinansier deur bydraes van werknemers (3,8% van lone), werkgewers (11,2% van die loonstaat) en deur die federale, staats (provinsiale) en munisipale regerings (20% van werkgewers se bydraes). Bestaansbeveiliging wat deur die ISSSTE (vir staatsamptenare) geadministreer word, is gefinansier deur 'n 8 persent bydrae deur staatsamptenare, terwyl die owerheid verantwoordelik is vir die finansiering van enige tekorte wat mag ontstaan (Aguilar 1990: 186).

Guatemala, wat nie 'n maatskaplike versekeringsroete volg nie, maar eerder maatskaplike begrotingsprogramme gebruik (kyk afdeling 10.3.4(c)), vind die bronne om hierdie programme te finansier grootliks van die owerheid, nywerheid en handel (belasting), private agentskappe, filantropiese organisasies, buitelandse regerings en internasionale organisasies (Keyes 1990: 152). Die IGSS in Guatemala, wat veral op die stedelike werkersklas gerig is, is deur middel van owerheidsbydraes en 'n loonstaatbelasting op werkgewers en werknemers, gefinansier. Na raming het die bydrae van werkgewers nagenoeg 50 persent van die inkomste uitgemaak, terwyl die bydraes van werknemers en die owerheid ongeveer 25 persent elk van die inkomste uitgemaak het. Die staat se bydrae is gefinansier deur belasting wat spesifiek vir hierdie doel gehef word (Keyes 1990: 153).

Voor die revolusie is 'n wye verskeidenheid loonbydraes in Kuba aangetref. In 1962 is die bydraes vir werkers wat 'n salaris ontvang in die private en owerheidsektor gestandaardiseer op 10 persent, wat ten volle deur die werkgewer betaal moes word. Geen loonbydraes vir gesondheidsdienste is vereis nie, want die owerheid dra die volle koste. Behalwe vir die loonstaatbydraes deur werkgewers het bestaansbeveiliging nie 'n ander bron van befondsing soos 'n lotery of ander belastings nie (Mesa-Lago & Roca 1990: 112). Daar was nóg reserwes nóg 'n afsonderlike fonds vir bestaansbeveiliging, alle bestaansbeveiligingsbydraes is aan die staat betaal en *via* die begroting uitbetaal. Enige tekorte in die stelsel is deur die staat goedgemaak (Mesa-Lago 1985: 322). Soos vroeër vermeld (kyk afdeling 10.3.5), het Kuba egter ruimskoots bystand van die voormalige Sowjet-Unie ontvang en kon van hierdie fondse vir bestaansbeveiliging aangewend word (Mesa-Lago & Roca 1990: 112).

In Sri Lanka geskied die finansiering van die kontantvoordele van bestaansbeveiliging deur middel van bydraes deur werkgewers en versekerde werknemers (Jayasuriya et al 1985: 300).

Uit die voorafgaande bespreking blyk dit dus dat daar 'n tendens is om bestaansbeveiliging deel van die nasionale begroting te maak.

Werkgewers in Latyns-Amerikaanse lande is veronderstel om die gedeelte van die loonstaatbelasting wat werknemers moet betaal van laasgenoemde se salarisse en lone af te trek en saam met hulle eie bydraes aan die owerheid of die instelling wat vir die bestuur van maatskaplike versekering verantwoordelik is, oor te betaal. Ontduiking deur werkgewers, deur byvoorbeeld nie te registreer nie, en sloerings met die betaling deur werkgewers wat wel geregistreer is, kom egter algemeen in hierdie lande voor. Teen die helfte van die tagtigerjare het 30 persent van geregistreerde werkgewers in Chili byvoorbeeld met betalings gesloer, terwyl die syfer in Brasilië so hoog as 60 persent was (Mesa-Lago 1991: 23). In sommige van hierdie lande het private ondernemings astronomiese bedrae aan die bestaansbeveiligingsowerhede geskuld. Hierdie toestand is vererger deur die hoë inflasiekoerse wat die reële waarde van die skuld vinnig geërodeer het. Die vernaamste rede vir hierdie probleme is volgens Mesa-Lago (1991: 25) die administratiewe lomphede waarmee hierdie lande worstel. Inligting oor die adresse van werkgewers, die aantal werknemers en hul salarisse is dikwels nie op datum gehou nie. Die groot hoeveelheid inligting wat werkgewers op 'n gereelde basis moet verskaf, skep ook bykans onoorkombare probleme vir klein ondernemings. Verder is daar ook gewoonlik slegs 'n klein aantal inspekteurs en is hulle salarisse gewoonlik so laag dat hulle maklik omgekoop kan word (Mesa-Lago 1991: 25).

In talle Latyns-Amerikaanse lande soos Costa Rica, die Dominikaanse Republiek, Colombia, Peru en Ecuador het die staat self 'n groot skuld las teenoor die bestaansbeveiligingstelsel opgebou, omdat die staat nie sy verpligting as werkgewer of as derdeparty nagekom het nie. Die reële waarde van hierdie skuld is ook deur inflasie verminder (Mesa-Lago 1991: 27). Ook in Suid-Afrika het die staat 'n groot skuld las teenoor die pensioenfonds vir staatsamptenare opgebou. Vroeër is die waarde van bestaansbeveiligingsvoordele ook deur inflasie geërodeer, maar later het die meeste lande indekskoppeling toegepas.

Maatskaplike versekering moet verkieslik self-finansierbaar wees deur middel van premies of bydraes wat van versekerdes ontvang word. Daar ontstaan egter gewoonlik spanning tussen self-finansiering as doelwit aan die een kant en die uitbreiding van dekking na die totale bevolking aan die ander kant, veral in gevalle waar die bevolking nie homogeen is nie (Wallich 1983: 102). Die netto voordele van die hoër-inkomstegroep kan beduidend daal indien die dekking van die stelsel uitgebrei word en dit van hierdie groep verwag word om die laer-inkomstegroep te subsidieer. Wallich (1983: 103) kom tot die gevolgtrekking dat

it is probably not feasible to expect social insurance to operate successfully in a financial sense while maintaining full coverage.

Wallich is dus bekommerd dat 'n oorbeklemtone van herverdeling tot groot weerstand by hoër-inkomstegroepe kan lei en dat dit hulle ekonomiese gedrag nadelig kan beïnvloed.

11.4.2 Ander belasting

Tydens inflasie is bestaansbeveiligingsvoordele gewoonlik aan 'n prysindeks gekoppel, terwyl dieselfde nie met bydraes gedoen is nie, hoewel aanpassings in die salarisse en lone van versekerdes egter ook tot verhoogde bydraes moes lei, omdat 'n loonstaatbelasting gewoonlik 'n vaste persentasie van 'n sekere gedeelte van verdienste tot by 'n sekere perk is. Dit het tekorte veroorsaak en toenemende druk geplaas op die algemene inkomste van die owerheid wat hierdie tekorte moes finansier. Bestaande begrotingstekorte en die onvermoë om nuwe belastings te hef, het hierdie situasie onhoudbaar gemaak. Vanuit 'n billikheidsperspektief is dit ook nie aanvaarbaar om primêr op algemene belasting te vertrou vir die finansiering van bestaansbeveiliging nie. Dit beteken dat die hele bevolking (ook die armes) belasting betaal, terwyl die voordele van bestaansbeveiliging, veral die maatskaplike versekeringskomponent daarvan, veral die werkers in die formele sektor toeval (Ahmad 1991: 116).

In weerwil van bogenoemde besware gebruik sommige Latyns-Amerikaanse lande belasting op toegevoegde waarde (BTW) om hul bestaansbeveiligingsprogramme te finansier (MacKenzie 1988: 499). Van die voordele van so 'n benadering is dat dit nie die relatiewe pryse van kapitaal en arbeid soos 'n loonstaatbelasting versteur nie en dat individue in die informele sektor ook 'n bydrae tot die finansiering van bestaansbeveiliging maak.

In 'n sekere sin ontnem 'n BTW-stelsel egter die bydraebeginsel van sy krag, want individue sien hierdie belasting nie as 'n bydrae tot die versekering of beskerming wat die stelsel hulle gaan bied nie. Dit kan egter ook met 'n loonstaatbelasting die geval wees, want individue kan hierdie bydraes ook slegs as oordragte ten gunste van ouer generasies beskou. Die finansiering van bestaansbeveiliging deur middel van 'n BTW-stelsel kan egter, soos vroeër aangedui, vanuit 'n billikheidsperspektief onaanvaarbaar wees, veral indien die voordele van bestaansbeveiliging die hoër-inkomstegroepe toeval. 'n Eenvormige BTW-stelsel teen 'n vaste koers is regressief, omdat laer-inkomstegroepe 'n hoër verbruiksgeneigdheid het as hoër-inkomstegroepe, wat beteken dat hulle 'n groter gedeelte van hul inkomste aan belasbare goedere en dienste bestee as die hoër-inkomstegroepe.

Hierdie beskouing is volgens Musgrove (1985: 190) slegs geldig indien 'n eenvormige belasting op totale verbruik gehef word. 'n Stelsel wat uit talle verskillende belastings bestaan wat teen verskillende koerse gehef word, is nie noodwendig regressief nie, veral nie as die hoogste belastingkoerse op invoer of uitvoer gehef word nie. Hoë invoerbelasting kan byvoorbeeld op

luukse goedere gehef word. Differensiële belastingkoerse skep egter weer die geleentheid vir belastingbedrog en kan ondoeltreffendheid veroorsaak, vanweë die oormatige belastinglas wat dit kan veroorsaak indien relatiewe pryse versteur word. Algemene belasting het ook die neiging om gewoonlik meer op die stedelike middelklas te vestig (Musgrove 1985: 190).

11.4.3 Die finansiering van pensioene

Die finansiering van pensioene moet nie as losstaande van die loonstaatbelasting gesien word nie, want in baie gevalle word pensioene deur middel van 'n loonstaatbelasting gefinansier (kyk afdeling 6.3.1). In hierdie afdeling is die fokus egter op die finansieringsbenadering van die staatspensioenfonds, dit wil sê op die keuse tussen 'n ten-volle-befondste-, 'n gedeeltelik-befondste- of 'n nie-befondste-benadering (kyk afdeling 6.3.2). Die oogmerk met die finansiering van maatskaplike versekering is om die inkomste en uitgawes te balanseer vir periodes wat wissel van ewigdurend tot so min as een jaar, met groter reserwes wat benodig word wanneer die periode langer word (Mesa-Lago 1991: 39).

Die ten-volle-befondste- of algemene-premievlakke-metode (met volle reserwes) poog om met vaste bydraes of premies die ewewig van die stelsel vir 'n onbepaalde periode te handhaaf. Premies word aktuarieel bereken en demografiese, ekonomiese en ander faktore word in berekening geneem om te verseker dat daar genoegsame fondse sal wees om toekomstige pensioene mee te finansier. Een voordeel van hierdie benadering is dat bydraers vooraf weet wat die las gaan wees. Verder word die las ook nie na toekomstige generasies oorgedra nie (Mesa-Lago 1991: 39). Word 'n minimum pensioen egter gewaarborg, kan dit daartoe lei dat huidige geslagte bo toekomstige geslagte bevoordeel word. Hierdie benadering bou gewoonlik veral in die beginfase 'n aansienlike reserwe op (Thullen 1985: 151). Om ewig en stabiele premies te handhaaf, vereis hierdie metode dat:

- voordele nie verhoog word nie en dat regte nie sonder 'n aanpassing in inkomste uitgebrei word nie
- premies en ander verpligtinge getrou en betyds betaal word
- reserwes doeltreffend geïnvesteer word en 'n positiewe opbrengs lewer
- aktuariële ondersoeke gereeld gedoen word, sodat aanpassings, indien nodig, vroegtydig gemaak kan word (Mesa-Lago 1991: 39).

Die algemeenste gedeeltelik-befondste-benadering met onvolledige reserwes wat aangetref word, word die premies-volgens-skaal-benadering (*scaled premium*) (Mesa-Lago 1991: 39) of ook soms die periodes-van-ewig-benadering genoem (Thullen 1985: 152). Volgens hierdie metode word die ewig vir 'n periode (bv. 'n dekade) gehandhaaf deur 'n vaste premie te hef met toenames in

die premies vir daaropvolgende dekades. Een voordeel van hierdie benadering is dat dit kleiner reserwes vereis en dus die druk verminder dat groot reserwes doeltreffend belê moet word. Aan die ander kant vereis hierdie benadering periodieke aanpassings in premies (gebaseer op aktuariële ondersoeke) wat vroegtydig geïmplementeer moet word en verder word 'n gedeelte van die las na toekomstige geslagte afgewentel (Mesa-Lago 1991: 39).

Volgens die nie-befondste- of suiwer-aanslag- (*pure assessment*) benadering word die premies gewoonlik elke jaar vasgestel om die uitgawes van die betrokke jaar te dek, asook om voorsiening vir 'n reserwe vir noodsituasies en fluktuasies te maak (Thullen 1985: 152). Die reserwevereiste is klein en gevolglik speel investering nie 'n groot rol nie. Hierdie metode vereis egter meer gereelde verhogings van bydraes en verder word die las in 'n groter mate na toekomstige geslagte verplaas as wat die geval met 'n gedeeltelik-befondste-benadering is (Mesa-Lago 1991: 40).

Maatskaplike versekeringsprogramme wat dekking verleen teen korttermynrisiko's (bv. siekte, swangerskap, gesinstoelaes en werkloosheid) maak gewoonlik van 'n nie-befondste-benadering gebruik (omdat die oogmerk van hierdie programme gewoonlik is om oorbruggingsfondse in tye van krisis te verskaf), terwyl programme wat dekking verleen teen langtermynrisiko's (bv. pensioene) weer enige van bogenoemde benaderings kan volg. Soos reeds vroeër vermeld, was die neiging in die meeste Latyns-Amerikaanse lande om vanaf 'n ten-volle-befondste-benadering na 'n nie-befondste-benadering te beweeg. Die redes vir hierdie verskuiwing is dat die meeste van hierdie lande nie aan die volgende essensiële vereistes van 'n ten-volle-befondste-benadering voldoen het nie:

- Nuwe voordele en regte is toegeken sonder dat premies opwaarts aangepas is.
- Ontduiking en sloerings met betaling van werkgewers, die skuld van die staat en die negatiewe opbrengs op investering het veroorsaak dat die werklike inkomste laer as die geprojekeerde inkomste was.
- Onvoorsiene toenames in die lewensverwagting van individue het daartoe gelei dat pensioene vir langer tydperke uitbetaal moes word, terwyl die ouderdom van aftrede nie verhoog is nie (in Panama en Costa Rica is die ouderdom van vervroegde aftrede selfs verlaag, terwyl die lewensverwagting dramaties toegeneem het).
- Inflasie het tot 'n toename in reële pensioene gelei waarvoor daar nie in die projeksies voorsiening gemaak is nie (Mesa-Lago 1991: 40).

In die beginfase van hul staatspensioenskema het die meeste Latyns-Amerikaanse lande 'n ten-volle-befondste-benadering gevolg wat surplusse genereer het toe die aantal afgetredenes 'n klein persentasie van die werkende bevolking uitgemaak het. Hierdie surplusse is egter geërodeer, want daar is onder andere nie aan die bogenoemde vereistes voldoen nie en gevolglik moes die meeste Latyns-Amerikaanse lande noodgedwonge oorskakel na 'n nie-befondste-

benadering (Ahmad 1991: 116).

Chili het ook mettertyd van 'n ten-volle-befondste-benadering oorgegaan na 'n nie-befondste-benadering, onder meer omdat dekking uitgebrei is na gemarginaliseerde groepe, wat uiteraard nie hulle volle risiko-premies kon betaal nie. Die implikasies hiervan is dat die loonstaatbelasting soveel moes verhoog om die stelsel steeds 'n ten-volle-befondste-benadering te hou, dat eerder na finansiering deur algemene belastinginkomste oorgeskakel is (Wallich 1983: 58-59).

Verskeie Karibiese lande het in die sestiger- en sewentigerjare gedeeltelik-befondste-skemas ingestel, maar hulle het vanweë opposisie vanuit die geleedere van vakbonde en die besigheidsektor versuim om premies aan te pas (Mesa-Lago 1991: 40). Die nie-befondste-pensioenskemas in verskeie lande worstel tans onder meer met hoë-loonstaatbelastings (kyk afdeling 11.4.1) om die ruim pensioenvoordele wat in die verlede toegeken is te finansier (James 1996: 182). Verskeie Latyns-Amerikaanse lande oorweeg hervormings of het reeds hervormings deurgevoer (soos bv. Chili in 1981). Volgens Cibils (1994) het Bolivia ook van 'n nie-befondste-benadering na 'n ten-volle-befondste-benadering oorgeskakel. 'n Supplementêre-pensioenskema word sterk oorweeg in lande soos Argentinië, Uruguay en Costa Rica (Mesa-Lago 1991: 42). Dit beteken dat werkers ook lid van 'n ander pensioenfonds bo en behalwe die staatspensioenskema kan word. Verder word lidmaatskap ook gewoonlik nie deur wetgewing afgedwing nie. Supplementêre pensioene is veral gewild in ontwikkelde lande, maar kom gewoonlik deur private kollektiewe bedinging tot stand en nie deur middel van wetgewing nie (Mesa-Lago 1991: 43).

11.5 BESTAANSBEVEILIGINGSPROGRAMME WAT IN ONTWIKKELENDE LANDE AANGETREF WORD

11.5.1 Tradisionele of informele bestaansbeveiliging

Die gesin en uitgebreide familie is nog in die meeste tradisionele gemeenskappe in ontwikkelende lande 'n belangrike faktor, hoewel MacPherson en Midgley (1987, aangehaal deur Patel 1992: 34) argumenteer dat kolonialisme tradisionele vorme van bestaansbeveiliging ontwig en beklad het. Hirschman (1985: 314) wys daarop dat eurosentriese ekonome dikwels teen die uitgebreide familie gekant is, omdat dit in hulle oë individuele aansporings belemmer en dus as 'n hindernis op die pad van ekonomiese ontwikkeling dien. Die uitgebreide familie kan volgens Hirschman (1985: 314) verskeie voordele vir ekonomiese ontwikkeling inhou. So is dit moontlik dat lede van die uitgebreide familie nuwe take kan aanpak sonder dat hulle oor vooraf kennis oor byvoorbeeld arbeidsaangeleenthede en rekenkundige stelsels hoef te beskik.

Die uitgebreide familie speel ook 'n belangrike rol op die terrein van bestaansbeveiliging en word

dikwels die informele of tradisionele bestaansbeveiliging genoem. In hierdie studie word die konsep **tradisionele bestaansbeveiliging** gebruik, al kan die woord "tradisioneel" geïnterpreteer word as verwysende na 'n tradisie wat nooit verander nie, wat in dié geval dikwels nie waar is nie, want individue het die vermoë om by veranderende omstandighede aan te pas. Informele bestaansbeveiliging is egter ook nie 'n meer geskikte konsep nie, want hierdie vorm van bestaansbeveiliging kan ook op 'n baie formele wyse gereël word (Leliveld 1994: 17-18).

Die gesin en uitgebreide familie is steeds die hoofbron van ondersteuning in gemeenskappe so uiteenlopend soos China, Indië en Afrika ten suide van die Sahara. Volgens Leliveld (1994: 5) het beleidmakers in ontwikkelende lande maar geleidelik tot die besef gekom dat:

large sections of the population in developing countries do not depend on the 'formal' sector for their social security and that, notwithstanding the existence of widespread poverty, people in developing countries have and maintain their own mechanisms for providing themselves with social security, independently of what is initiated by the state or development agencies.

Daar is vroeër getoon (kyk afdeling 2.2.5) dat tradisionele bestaansbeveiliging nie geskik is om groot rampe soos byvoorbeeld langdurige droogtes en vloede te hanteer nie, want in dié gevalle staan hele gemeenskappe uitwissing in die gesig. Volgens Ahmad (1991: 111) kan die afhanklikheid aan die uitgebreide gesin vir bestaansbeveiliging onder meer 'n behoefte aan seuns skep, wat geboortekoerse kan verhoog.⁹ Verder is verstedeliking, modernisering en ander faktore besig om die bande van die uitgebreide familie te knip.

In sy studie oor tradisionele bestaansbeveiliging in Swaziland het Leliveld (1994: 309) onder meer bevind dat die landelike woonplek (*homestead*) in 'n toenemende mate slegs uit een huishouding bestaan, waar dit in die verlede uit verskeie huishoudings saamgestel was. Dit beteken dat die één huishouding meer kwesbaar vir eksterne en interne skokke raak. 'n Minderheid van woonplekke het slegs oor een bron van inkomste beskik. Die kontant inkomste van die mans is oor die algemeen egter die belangrikste bron van inkomste en indien dit om een of ander rede sou wegval, is dit 'n groot slag vir die huishouding (Leliveld 1994: 309-310). Verder is ook bevind dat gewoonte-huwelike besig is om hul bindingskrag te verloor, omdat mans onwillig is om lobôla te betaal en al meer geneig is om nie verantwoordelikheid vir hul kinders te aanvaar nie, terwyl vrouens weer in reaksie hierop produktiewe en voorplantingsregte terughou totdat die mans hulle pligte nakom. Hierdie toedrag van sake kan die stabiliteit en duursaamheid van woonplekke as 'n solidariteitsgroep bedreig, want

9. Volgens Iliffe (1987: 7) beteken die woord armoede in party Afrikatale die afwesigheid van familie en vriende. Mettertyd het die aanwesigheid van 'n familie egter 'n oorsaak vir strukturele armoede geraak (Iliffe 1987: 6). Iliffe tref ook 'n onderskeid tussen armoede in Suid-Afrika en ander Afrikalande. In laasgenoemde kan armoede hoofsaaklik toegeskryf word aan 'n gebrek aan grond en familiebande, terwyl armoede in Suid-Afrika weer grootliks die gevolg is van 'n gebrek aan werkgeleenthede.

within the homestead a normative insurance exists, which manifests itself in the strong social and economic obligations homestead members have towards each other, and in their responsibility for the general welfare of the homestead (Leliveld 1994: 310).

Ondanks die talle faktore wat besig is om die rol van die woonplek te ondermyn, is die gevolgtrekking van Leliveld (1994: 311) dat die woonplek steeds een van die belangrikste bestaansbeveiligingsmeganismes in die landelike gebiede van Swaziland is. Tendense in die Suid-Afrikaanse landelike gebiede stem na alle waarskynlikheid grootliks ooreen met die bevindinge van Leliveld.

Daar is ook talle interessante voorbeelde waar plaaslike gemeenskappe sonder owerheids-inmenging self redelik gesofistikeerde strategieë uitgewerk het wat ooreenkomste met formele bestaansbeveiliging toon. Besley (1995: 115) wys daarop dat lae-inkome lande nie-markinstellings ontwikkel het om risiko te hanteer en krediet te voorsien. So word byvoorbeeld deelsaaiery (*sharecropping*) in ontwikkelende lande aangetref waarvolgens die landheer 'n vaste gedeelte van huurders se uitset ontvang. Volgens Besley (1995: 115) kan dit gesien word as "a rational response to limited possibilities for sharing risk and information." 'n Ander voorbeeld is die optrede van vissermanne, 'n hoë-risiko beroep, wat van die armste gemeenskappe in Afrika suid van die Sahara, Asië en Latyns-Amerika insluit en redelik gesofistikeerde oorlewingsstrategieë of bestaansbeveiliging uitgewerk het. Die eienaars van bote en vissermanne verdeel vangste soms op 'n gelykop basis, want dan hoef eienaars vissermanne nie te betaal wanneer daar geen vangste is nie, terwyl hierdie benadering weer in goeie seisoene vir vissermanne 'n aansporing bied om hard te werk. Voorsorg word ook vir siekte gemaak (Ahmad 1991: 111-112). Hierdie benadering herinner sterk aan die werkwyse van die gildes wat in die vroeëre geskiedenis van bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande 'n groot rol gespeel het (kyk afdeling 8.3.1).

'n Verdere voorbeeld van 'n nie-markinstelling is die *Grameen Bank*, 'n groeplenkema wat in Bangladesj aangetref word. In plaas daarvan om 'n lening aan 'n enkele individu toe te ken soos wat gewoonlik die gebruik is, word 'n groeplenkema gekenmerk deur 'n gesamentlike verpligting deur 'n groep leners, wat neerkom op 'n "forced risk-sharing arrangement" (Besley 1995: 119). Groeplenkings kan egter negatiewe gevolge hê, want sou die groep byvoorbeeld uit twee lede bestaan, waarvan die een goed doen en die ander een sleg, kan dit daartoe lei dat die individu wat goed doen die ander individu se lening terugbetaal, sodat hy nie ook deur die uitlener gepenaliseer word nie. Dit verhoog egter die koste van die terugbetaling en kan daartoe lei dat albei individue uiteindelik bankrotspeel (Besley & Coate 1995, aangehaal deur Besley 1995: 119). Ander voorbeelde is kredietkoöperasies wat van banke geld leen en dit dan onder hulle lede verdeel (Besley 1995: 119). Dit is 'n voorbeeld van samewerking tussen die informele en formele sektore om aan individue lenings te voorsien wat hulle na alle waarskynlikheid nie op hulle eie van die formele sektor sou kon verkry nie (kyk afdeling 3.3.3(b)).

Die dekking wat tradisionele bestaansbeveiliging bied, is egter meestal selektief en slegs vir enkele groepe beskore en die ervaring in ontwikkelde lande het geleer dat dié benadering nie dieselfde mate van dekking as formele bestaansbeveiliging kan verskaf nie. In ontwikkelende lande wat nie formele bestaansbeveiliging kan bekostig nie, moet hierdie inisiatief van gemeenskappe egter sover moontlik aangemoedig word. In 'n tradisionele bestaansbeveiligings-omgewing kan kinders egter as 'n vorm van investering vir die oudag gesien word en kan dit tot hoë geboortekoerse lei. Bird (1992: 73-74) argumenteer dan ook dat formele bestaansbeveiligingsprogramme die geboortekoerse in ontwikkelende lande meer kan laat afneem as wat alternatiewe programme soos byvoorbeeld belastingaansporings kan bewerkstellig, aangesien belastingaansporings gewoonlik die hoër-inkomstegroepe baat.

Die ideaal sou miskien 'n kombinasie van tradisionele en formele bestaansbeveiliging wees, vanweë die koste-implikasies van formele bestaansbeveiliging en die onvermoë van tradisionele bestaansbeveiliging om werklike groot rampe die hoof te bied.

11.5.2 Die belangrikheid van die verskillende tipe programme

Die dekking van risiko's deur formele bestaansbeveiliging en veral maatskaplike versekering het geleidelik in Latyns-Amerikaanse lande ontwikkel. Die eerste risiko waarvoor gewoonlik voorsiening gemaak is, was werkbaserings en dit is op die standpunt gebaseer dat 'n verpligting op die werkgewer berus. Die tweede risiko waarvoor voorsiening gemaak is, was gewoonlik nie-beroepsiektes en swangerskap, wat ook aan indiensneming gekoppel was, want slegs vrouens wat 'n salaris ontvang het, het vir die voordeel gekwalifiseer. Min of meer op dieselfde tydstip het ouderdoms- en ongeskiktheidspensioene tot stand gekom. Teen die middel van die tagtigerjare is hierdie programme in alle Latyns-Amerikaanse lande (met die uitsondering van Haïti) aangetref (Mesa-Lago 1991: 44).

In tabel 11.3 word die verdeling van die besteding aan bestaansbeveiligingsvoordele in enkele ontwikkelende lande tussen verskillende skemas vir 1970 en 1986 as persentasie van totale besteding aan voordele getoon. Uit hierdie tabel blyk dit dat maatskaplike **versekering** en nie maatskaplike **bystand** nie, in al hierdie lande beklemtoon is, wat ook aandui in welke mate voordele op werknemers in die formele sektor afgestem word. Verder blyk dit uit hierdie tabel dat maatskaplike versekering in al die lande 'n toename in die aandeel van totale besteding aan voordele ondervind het. In vier van die lande (Brasilië, Chili, Guatemala en Kenia) het dit meer as 90 persent van totale besteding aan voordele uitgemaak; tewens, in Kenia en Guatemala het maatskaplike versekering in 1986 100 persent van die besteding aan voordele uitgemaak. Gesinstoelaes is slegs in Argentinië, Brasilië en Chili aangetref. In Argentinië maak dit meer as

TABEL 11.3

'N VERDELING VAN DIE BESTEDING AAN BESTAANSBEVEILIGINGSVOORDELE
TUSSEN DIE VERSKILLENDE SKEMAS, 1970⁽¹⁾ EN 1986
(as persentasie van totale besteding aan voordele)

Land	Finansiële jaar	Maatskaplike versekering en soortge- lyke skemas	Gesins- toelaes	Spesiale skemas vir vir staats- ampnare	Openbare gesondheids- dienste	Openbare bystand en soortgelyke skemas
Argentinië	1975	68,6	25,7	-	5,7	-
	1986	77,4	22,6	-	x ⁽²⁾	-
Brasilië	1970	73,4	6,9	16,9	2,8	.
	1986	97,6	(3)	2,4	x	.
Chili	1971	33,1	21,6	42,3	3,1	-
	1986	93,2	6,8	.	x	-
Guatemala	1970	41,9	-	12,6	45,5	-
	1986	100,0	-	.	x	-
Kenia	1970	12,6	-	35,9	51,5	-
	1986	100,0	-	.	x	-
Kuba	1980	100,0	-	-	x	-
	1986	.	.	-	x	-
Mexiko	1970	64,9	-	22,2	7,6	5,4
	1986	65,6	-	34,4	x	.
Sri Lanka	1970	9,3	-	20,4	62,0	8,3
	1986	10,7	-	89,1	x	0,2

(1) 1970 syfers is vir sommige lande nie beskikbaar nie, gevolglik is die naaste jaar waarvoor syfers beskikbaar is, gebruik.

(2) . = Data oor mediese sorg wat onder openbare gesondheidsdienste verskaf word, is uitgesluit.

(3) x = Syfer is onbekend of nie beskikbaar nie.

Bron: International Labour Office, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986*, 1992.

20 persent van die totale besteding aan voordele uit, terwyl dit in die ander twee lande minder as 10 persent was. Uit tabel 11.3 blyk dit ook dat spesiale skemas vir staatsampnare nog in die meeste lande aangetref word en dat dit veral in Sri Lanka belangrik is, waar bykans 90 persent van totale besteding aan voordele staatsampnare toeval. Syfers vir 1986 is egter nie vir Chili, Guatemala en Kenia beskikbaar nie. In Brasilië het die besteding aan spesiale skema vir staatsampnare afgeneem, terwyl Mexiko weer 'n toename oor die periode onder beskouing

ondervind het. Onvolledige en onbeskikbare data maak dit egter moeilik om sinvolle gevolgtrekkings uit tabel 11.3 te maak. Daar kan egter met redelike sekerheid gesê word dat maatskaplike versekering die vernaamste skema in die meeste ontwikkelende lande is en dat staatsamptenare veral bevoordeel word.

Tabel 11.4 toon bestaansbeveiligingsprogramme wat deur die ILO geklassifiseer word onder die hoofde maatskaplike versekering en soortgelyke programme asook gesinstoelaes vir enkele ontwikkelende lande. Die bedrag wat in 1970 (of die naaste jaar waarvoor daar inligting beskikbaar is) en 1986 aan elke program bestee is, word as 'n persentasie van die totale besteding aan voordele vir die betrokke lande uitgedruk. **Dit is egter baie belangrik om daarop te let dat hierdie persentasies nie altyd beduidend is nie en dat dit met die peile van besteding saamgelees moet word.**

Uit tabel 11.4 blyk dit eerstens dat nie veel data oor die besteding aan bestaansbeveiliging in Kuba beskikbaar is nie en dat die ontwikkelende lande hulle besteding aan die voordele van hierdie komponente van bestaansbeveiliging veral toespits op pensioene en mediese sorg. *In natura* oordragte word slegs aangetref in Chili waar dit in 1986 slegs 1,5 persent van die besteding uitgemaak het. Kontantvoordele word in Brasilië, Chili, Guatemala en Mexiko aangetref en het in die periode onder beskouing tussen meer as 24 persent (Guatemala 1970) en minder as 1 persent (Sri Lanka 1986) van die totale voordele gewissel. Werkloosheidsvoordele word slegs in Argentinië en Chili aangetref, terwyl gesinstoelaes ook in dié twee lande en Brasilië aangetref word, waar dit in 1986 onderskeidelik 22,4, 3,7 en 7,0 persent van die besteding uitgemaak het. Besteding aan gesinstoelaes in Chili het egter dramaties gedaal vanaf die meer as 40 persent van totale voordele wat dit in 1971 beloop het tot 7 persent in 1986.

(a) Mediese sorg

Wat besteding in 1986 aan **werkbeserings** betref, was mediese sorg veral in Guatemala belangrik (19,9%), hoewel Chili (1,2%) en Mexiko (5,1%) ook hieraan bestee het. In Guatemala is die kontantvoordele (13,9%) wat onder werkbeserings geklassifiseer word ook redelik beduidend. Guatemala bestee dan ook 'n belangrike gedeelte van totale besteding aan werkbeserings (33,8%) teenoor dié van Chili (2,6%) en Mexiko (11,4%). Guatemala het egter in die periode onder beskouing 'n daling in die besteding aan werkbeserings ondervind.

TABEL 11.4
'N VERDELING VAN DIE BESTEDING AAN BESTAANSBEVEILIGINGSVOORDELE IN ENKELE ONTWIKKELENDE LANDE
VOLGENS BESTAANSBEVEILIGINGSTAK VIR PROGRAMME WAT ONDER DIE HOOFDE
MAATSKAPLIKE VERSEKERING, SOORTGELYKE PROGRAMME EN GESINSTOELAES INGEDEEL WORD,
1970⁽¹⁾ EN 1986 (as persentasie van die totale besteding aan voordele)

Land	Jare	Siekte/swangerskap				Werkbeserings				Pensioene	Werkloosheid	Gesinstoelaes
		Mediese sorg	In natura voordele	Kontant-voordele	Totaal	Mediese sorg	In natura voordele	Kontant-voordele	Totaal			
Argentinië	1975	13,9	0,6	-	14,5	-	-	-	-	58,3	-	27,2
	1986 ⁽²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	76,8	0,8	22,4
Brasilië	1970	30,0	-	17,2	47,2	-	-	3,4	3,4	40,2	-	9,2
	1986	25,1	-	7,0	32,1	-	-	0,9	0,9	63,3	-	3,7
Chili	1971	16,3	-	3,6	19,9	1,7	-	1,5	3,2	35,4	0,8	40,7
	1986	13,6	1,2	2,6	17,4	1,2	0,3	1,2	2,6	70,8	1,1	7,0
Guatemala	1970	42,9	-	7,4	50,3	25,2	-	24,5	49,7	-	-	-
	1986	34,3	-	5,2	39,5	19,9	-	13,9	33,8	26,6	-	-
Kenia ⁽²⁾	1970	69,7	-	-	69,7	-	-	19,1	19,1	11,2	-	-
	1986	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	-	-
Kuba ⁽³⁾	1980	-	-	-	13,0	-	-	-	1,8	85,2	-	-
	1986	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexiko	1970	66,9	-	4,9	71,8	4,8	-	4,3	9,1	19,1	-	-
	1986	52,7	-	5,9	58,6	5,1	-	6,3	11,4	30,0	-	-
Sri Lanka	1970	-	-	-	-	-	-	3,3	3,3	96,7	-	-
	1986	-	-	-	-	-	-	0,3	0,3	99,7	-	-

(1) 1970 syfers is vir sommige lande nie beskikbaar nie, gevolglik is die naaste jaar waarvoor syfers beskikbaar is gebruik.

(2) Die syfers reflekteer die beskikbare data.

(3) Nie veel data oor die besteding van Kuba is beskikbaar nie.

Wat besteding aan mediese sorg vir siekte en swangerskap betref, was dit in 1986 veral in Brasilië (25,1%), Guatemala (34,3%) en Mexiko (52,7%) belangrik, hoewel dit egter in al drie lande in die periode onder beskouing afgeneem het. In die meeste Latyns-Amerikaanse lande word die enigste mediese dienste wat vir die grootste gedeelte van die bevolking beskikbaar is, deur die Ministeries van Gesondheid verskaf en nié deur middel van maatskaplike versekering nie. Die ministeries ontvang egter 'n aansienlik kleiner persentasie van die nasionale begroting wat aan gesondheidsdienste gewy word as maatskaplike versekering (Mesa-Lago 1991: 31). As gevolg van hierdie ongelyke verdeling van fondse beskik die ministeries van Gesondheid dikwels nie oor voldoende fondse om die meerderheid van die bevolking te bedien nie.

Verder reflekteer hierdie ongelyke toekenning van fondse 'n versteuring van prioriteite, want die ministeries van Gesondheid konsentreer op primêre gesondheidsorg, terwyl maatskaplike versekering gewoonlik kuratief van aard is en gerig is op die bevolking van produktiewe ouderdom (wat 'n laer geneigdheid tot siekte het as babas en swanger vrouens) en die afgetrede bevolking (wat 'n hoë geneigdheid tot siekte het en komplekse en duur versorging benodig) (Mesa-Lago 1991: 33). Volgens De Oliveira (1994: 13), wat 'n vergelykende studie vir enkele Latyns-Amerikaanse lande gedoen het, is gesondheidsorg vir hoë-risiko segmente van die bevolking, soos bejaardes, armes en diegene wat nie dekking geniet nie, vir die regerings van hierdie lande problematies. Hy bepleit die een of ander vorm van kollektiewe versekering vir hierdie groepe, omdat individuele versekering te duur sal wees vanweë die hoë risiko daaraan verbode (De Oliveira 1994: 13). In die minder ontwikkelde Latyns-Amerikaanse lande is babasterftes as gevolg van spysvertering- en asemhalingsiektes hoog en kan hierdie sterftes beduidend verminder word deur meer fondse aan primêre sorg toe te ken. Chili het byvoorbeeld 'n belangrike afname in babasterftes ondervind nadat meer fondse aan moeder-en-baba-versorging beskikbaar gestel is (Mesa-Lago 1991: 33). Hierdie ervaring toon dat dit veral vir die baie arm ontwikkelende lande nadelig kan wees indien maatskaplike versekering bo basiese gesondheidsdienste gestel word.

Aangesien 'n gesondheidsorgstelsel gewoonlik met kruissubsidiëring gepaard gaan, is dit volgens De Oliveira (1994: 14) 'n kritieke besluit of vraag of aanbod gesubsidieer moet word. 'n Voorgestelde stelsel vir Argentinië en Brasilië kom op die subsidiëring van vraag neer. Hiervolgens behoort elke individu koepons te ontvang waarvan die waarde verband hou met die aktuariële risiko vir elke individu. Verder sal dit deur algemene bronne gefinansier word en dekking aan die hele bevolking verleen. Individue kan met hierdie koepons by gesondheidsorganisasies (GO) (*Health Maintenance Organizations*) aansluit, wat dan basiese en omvattende gesondheidsdienste gelykstaande aan die waarde van die koepon aan elke individu sal lewer. Teoreties sal mededinging tussen GO's doeltreffendheid verseker (De Oliveira 1994: 14). Die meeste van die lande gebruik egter aanbodssubsidies, waarvolgens 'n openbare en universele gesondheidstelsel tot stand gebring is, wat volgens De Oliveira (1994: 15) deur

ondoeltreffendhede en versteurings gekenmerk word, aangesien so 'n stelsel nie van mark-aansporings gebruik maak nie.

(b) Pensioene

Volgens Iyer (1993: 193) was Latyns-Amerikaanse lande soos Argentinië, Brasilië en Kuba van die eerste lande om in die twintigerjare 'n nasionale pensioenskema te implementeer. In tabel 11.4 maak pensioene dan ook in die meeste lande wat by die ondersoek ingesluit is 'n belangrike gedeelte van besteding aan bestaansbeveiliging uit. In 1986 het Kenia 100 persent en Sri Lanka 99,7 persent van besteding aan bestaansbeveiligingsvoordele na pensioene gekanaliseer. Pensioene was in dié jaar ook in Argentinië (76,8%), Brasilië (63,3%) en Chili (70,8%) die belangrikste bestedingskomponent, asook in 1980 in Kuba (85,2%). In 1986 was besteding aan pensioene 26,6 persent in Guatemala en 30 persent in Mexiko.¹⁰ Die belangrike rol wat nasionale pensioenskemas in ontwikkelende lande speel, dui op 'n leemte in die Suid-Afrikaanse stelsel, want Suid-Afrika beskik nie oor 'n nasionale pensioenskema nie (kyk afdeling 13.2.1(c)). Die meerderheid van ontwikkelende lande het hulle openbare skema op die maatskaplike versekeringsmodel geskoei, terwyl veral voormalige Britse kolonies weer die nasionale voorsorgfondsbenadering verkies het (Iyer 1993: 193). Hierdie twee modelle kry vervolgens aandag.

Die **maatskaplike versekeringsmodel** is 'n gedefinieerde voordele-model, wat beteken dat die voordele-formule in besonderhede gespesifiseer word, terwyl bydraes vasgestel word volgens die wisselende vereistes van die fonds. Bydraes is ook gewoonlik proporsioneel tot verdienste en word soms tot 'n sekere verdiensteplafon beperk. Die voordele wat individue ontvang, toon gewoonlik 'n verband met vorige verdienste en die tydperk waarvoor bydraes gemaak is. Individue wat slegs vir 'n beperkte tydperk bydraes tot die fonds gemaak het, kan voordele ontvang op grond van 'n aanvullende voordele-formule of deur 'n gespesifiseerde minimum pensioen. Hierdie bepaling is gewoonlik veral van toepassing op diegene wat ongeskik vir werk verklaar is, of wat vroeg te sterwe gekom het, of eers op 'n laat stadium lede van die fonds geword het. Die koste van die skema word gewoonlik verdeel tussen die werkgewer en werknemer, terwyl die staat ook soms 'n subsidie betaal. Bydraes word nie na individuele rekeninge geallokeer nie. Soos aangetoon, is voordele afhanklik van bydraes, sonder dat daar noodwendig 'n verband tussen bydraes en voordele is. Implisiet in hierdie model is dus dat 'n generasie risiko's en bronne saamgooi, wat herverdeling tot gevolg kan hê. Tussen-generasie oordragte kan ook bewerkstellig word indien 'n nie-befondste-benadering gevolg word (Iyer 1993: 189).

Die **nasionale voorsorgfondsmodel** is daarenteen 'n gedefinieerde bydrae-model, waarvolgens bydraes gespesifiseer word, terwyl voordele bepaal word deur die opgehoopde bydraes en die

renteopbrengs wat verdien word (Iyer 1993: 190). 'n Gedefinieerde bydraestelsel baseer aftree-inkomste dus op die verpligte besparing of belastingbetalings van die verlede (Diamond 1996: 86). Elke lid het 'n eie individuele rekening en die balans van die bydraes word in die vorm van 'n enkelbedrag aan lede of hul erfgename uitbetaal. Soms is dit moontlik om die balans in 'n lewensannuïteit om te skakel. Bydraes word gewoonlik deur die werkgewer en die werknemer gedeel, terwyl die staat gewoonlik geen subsidie betaal nie. Dit is 'n ten-volle-befondste-model en gevolglik bou dit beduidende reserwes op. Soms laat voorsorgfondse toe dat individue vir gespesifiseerde redes (soos die aankoop van eiendom of vir die opvoeding van 'n kind) sekere onttrekkings maak. Die verpligte aftree-besparings-annuïteitsmodel wat byvoorbeeld in Chili aangetref word (kyk afdeling 10.3.2(d)), is 'n aangepaste voorsorgfondsmodel. Die opgehoopte balans in die rekeninge van individue word hiervolgens omskep in 'n geïndekseerde annuïteit, wat nie onder 'n sekere minimum vlak mag daal nie (Iyer 1993: 190-191). 'n Ander opsie wat Chili aan versekerdes bied is onttrekkings-in-fases (*phased-withdrawal*), waarvolgens individue maandeliks van hul rekenings mag onttrek op voorwaarde dat 'n maksimum bedrag van onttrekking nie oorskry word nie. Hierdie benadering kan egter die risiko verbonde aan 'n lang lewe verhoog, wat weer deur 'n gewaarborgde minimum pensioen besweer kan word, wat koste-implikasies vir die skatkis inhou, hoewel daar ook 'n opbrengskoersrisiko op die oorblywende opgehoopte besparing is (Diamond 1996: 87).

Vanuit 'n maatskaplike oogpunt bied die maatskaplike versekeringsmodel volgens Iyer (1993: 191) definitiewe voordele bo 'n nasionale voorsorgfondsmodel, hoewel laasgenoemde om ekonomiese redes weer meer aantreklik kan wees. Die maatskaplike versekeringsmodel hou die volgende maatskaplike voordele in:

- dit bied gereelde betalings aan versekerdes wat beskerming verleen vir die volle duur van die versekerde gebeurlikheid
- dit voorsien, danksy die saamgooi van risiko's en bronne, voordele wat 'n noue verband met die maatskaplike behoeftes van individue toon, want nie net die bydrae-geskiedenis word in berekening geneem wanneer voordele bepaal word nie
- versekerde individue word teen die risiko's van inflasie en investering beskerm (Iyer 1993: 191).

Hierdie benadering het egter ook sekere leemtes:

- die saamgooi van bronne verhinder deursigtigheid, want bydraes word nie na individuele rekeninge oorgeplaas nie
- dit kan tot die vermyding van bydraes lei, aangesien individuele voordele en bydraes nie streng proporsioneel is nie
- 'n merkbare owerheidsbetrokkenheid word vereis

- 'n gedeeltelik- of nie-befondste-benadering impliseer 'n groter las vir toekomstige geslagte
- soos aangetoon in hoofstuk 4, kan dit totale nasionale besparing verminder, hoewel daar nie eenstemmigheid hieroor is nie (Iyer 1993: 191).

Die voordele van 'n nasionale voorsorgfondsmodel is dat dit:

- deursigtig is (almal stem egter nie hiermee saam nie) (Valdés-Prieto 1996: 117)
- 'n laer owerheidsbetrokkenheid het
- voordelig kan wees vir nasionale besparing (Iyer 1993: 191).

Hierdie benadering het egter verskeie tekortkominge:

- dit voorsien 'n enkelbedrag voordeel wat verspil kan word en tot armoede kan lei (die ILO verkies bv. gereelde pensioen uitbetalings)
- voordele hou nie 'n verband met die maatskaplike behoeftes van die versekerde nie
- lede dra die risiko van investering en inflasie
- die reserwes kan beduidend wees en die absorpsievermoë van die ekonomie oortref
- die bydraebers mag relatief hoog wees om voldoende voordele te bied
- voortydige onttrekkings mag die beskerming afwater wat vir langtermyn gebeurlikhede voorsien word (Iyer 1993: 191).

Enkele van die herverdelingsimplikasies van die twee stelsels kry ook kortliks aandag. In 'n omgewing van stygende belastings het 'n gedefinieerde voordelestelsel die neiging om vroeë aftreders te begunstig (Diamond 1996: 88). Wanneer 'n gedefinieerde voordelestelsel wasdom bereik, is daar egter minder geleentheid vir herverdeling (Diamond 1996: 89). 'n Gedefinieerde voordelestelsel met eenvormige voordele vir mans en vrouens, bevoordeel vrouens, as gevolg van verskille in lewensverwagting. Verder vind herverdeling ook dikwels van arm na ryk plaas as gevolg van die positiewe korrelasie tussen inkomste en lewensverwagting (Diamond 1996: 91). Sonder sistematiese herverdelingsreëls kan 'n gedefinieerde bydraestelsel nie versekering teen laer verdienste as gevolg van 'n verkorte loopbaan verskaf nie, aangesien voordele op geakkumuleerde besparing gebaseer is, wat beteken dat daar minder geleentheid is om bydraes te maak en dus moet voordele noodwendig laag wees. Hierteenoor kan 'n gedefinieerde voordelestelsel wel versekering teen 'n verkorte loopbaan bied deur die verhouding aan te pas tussen voordele en die ouderdom waarop dit geëis word (Diamond 1996: 91-92). Hierdie stelsel impliseer dus herverdeling en kan verder ook as 'n aansporing vir vervroegde aftrede dien.

In 'n vergelykende studie van bestaansbeveiliging in Argentinië, Brasilië, Chili en Venezuela, kom De Oliveira (1994: 8-9) tot die gevolgtrekking dat die basiese raamwerk van hierdie pensioenstelsels op drie pilare berus. Die eerste pilaar bestaan gewoonlik uit 'n verpligte

openbare of nasionale stelsel met gedefinieerde voordele en 'n gewaarborgde minimum waarde wat op 'n nie-befondste-basis funksioneer. Die tweede pilaar bestaan uit 'n stelsel wat óf openbaar óf privaat geadministreer word, verpligtend is of nie, en voordele in proporsie tot bydraes betaal. Indien die bydraes gedefinieer is, is hierdie pilaar 'n individuele gekapitaliseerde stelsel, of as die voordele gedefinieer is, is dit 'n kollektiewe gekapitaliseerde of befondste stelsel. Die derde pilaar is gewoonlik 'n private opsionele en gekapitaliseerde stelsel (De Oliveira 1994: 8-9).

Soos aangetoon in afdeling 11.2.2(e), is die dekking wat openbare pensioenskemas in ontwikkelende lande bied ook gewoonlik baie beperk. Die ouderdom waarop individue in ontwikkelende lande vir pensioene kwalifiseer is ook dikwels 60 of jonger (Iyer 1993: 194). Die verplasing- of vervangingskoers, dit wil sê die pensioenregte uitgedruk as persentasie van die voorafgaande verdienste-basis, waar laasgenoemde gewoonlik die gemiddelde verdienste van 'n individu oor die afgelope 3 tot 5 jaar verteenwoordig, wissel ook beduidend tussen lande, byvoorbeeld tussen 40 tot 95 persent. Daar word dikwels voorsiening gemaak vir die indeksering van pensioene, maar dit word gewoonlik op 'n *ad hoc*-basis toegepas. Die reserwes van pensioenfondse word dikwels in owerheidsekeriteite belê (Iyer 1993: 195). Investeringsbeleid is dikwels baie konserwatief en soms word reserwes aangewend om die tekorte van die owerheid te finansier. Hoewel aktuariële evaluasies gewoonlik 'n vereiste is, word dit dikwels nie toegepas nie, met die gevolg dat surplusse soms met winste verwar word, sodat voordele verhoog word wat die langtermyn posisie van fondse negatief kan beïnvloed (Iyer 1993: 196).

Soos blyk uit die voorafgaande bespreking, het 'n nasionale pensioenskema wyduiteenlopende implikasies. So 'n stelsel hou nie net voordele in nie, maar kan ook groot finansiële druk op die owerheid en die ekonomie van 'n land plaas. So het Mesa-Lago (1991b: 362) byvoorbeeld in 'n studie waarin hy Latyns-Amerikaanse lande volgens die ontwikkeling van hul bestaans-beveiligingstelsels in 'n rangorde geplaas het, bevind dat hoe ouer 'n land se pensioenstelsel is:

- hoe hoër is die persentasie van die totale bevolking en die ekonomies bedrywige bevolking wat dekking geniet
- hoe hoër is die bydraes as 'n persentasie van die loonstaat
- hoe hoër is die besteding aan bestaansbeveiliging as persentasie van BBP en owerheids-besteding
- hoe groter is die finansiële wanbalans
- hoe groter is die verhouding van pensioenarisse tot bydraers
- hoe hoër is die persentasie van die bevolking wat 65 jaar en ouer is
- hoe hoër is die lewensverwagting by geboorte.¹¹

11. Dit is egter nie duidelik of 'n hoër lewensverwagting 'n oorsaak of gevolg van die pensioenstelsel is, of bloot net verwys na die verband met die ontwikkelingsvlak nie.

Uthoff (1995: 50) identifiseer ook die volgende probleme waarvoor die pensioenstelsels in Latyns-Amerikaanse lande antwoorde moet vind:

- die heterogene kriteria waarvolgens die verskillende stelsels opereer
- die teenstrydigheid tussen die tekort aan produktiewe indiensneming en die veroudering van die bevolking en die afname in die koers van bydraers tot bevoorreedes
- ontduiking en sloerings met die betaling van bydraes
- lae opbrengste op die investeringsportefeulje van reserwefondse
- lae dekking van die bevolking
- ongelykhede tussen die voordele wat pensioenarisse ontvang en die bydraes wat oor die leeftyd van die individu gemaak word
- 'n ondoeltreffende en duur administrasie van die stelsel.

Uthoff (1995: 58) toon aan dat die herverdelingsoogmerke van pensioenstelsels, met die uitsondering van Chili,¹² ook groot finansiële druk op bestaande pensioenstelsels in Latyns-Amerikaanse lande plaas. Hy wys dan ook daarop dat

(t)he key to the problem is to clarify the scope of the redistributive functions that pension systems can have and to make it clear that such functions can only be carried out through the observance of discipline in the financial management of the systems' resources (Uthoff 1995: 58).

Die omstandighede waarna Mesa-Lago en Uthoff verwys is egter veral van toepassing op die pionierslande wat reeds 'n relatief lang geskiedenis van bestaansbeveiliging het. Dit gee 'n aanduiding van wat jong nasionale pensioenskemas in die gesig kan staar indien onoordeelkundige besluite geneem word. Die voordele verbonde aan die uitbreiding van formele bestaansbeveiliging, soos blyk uit die ervaring van sommige ontwikkelende lande, moet egter nie geringeskat word nie.

11.5.3 Programme wat op die uitbreiding van dekking gerig is

Die herhaalde refrein oor bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande is dat die voordele van formele bestaansbeveiliging meestal beperk is tot die bevoorregte groepe wat in die formele sektor werksaam is en lede van sterk belangegroepe is. Die meeste lande streef dan ook vanweë billikheidsoorwegings daarna om die dekking van bestaansbeveiliging uit te brei. Die formele roete van bestaansbeveiliging soos aangetref in die meeste ontwikkelde lande, is egter nie die beste roete om die dekking na arm ontwikkelende lande uit te brei nie, onder meer vanweë die koste-implikasies wat dit vir die nasionale begroting en die ekonomie kan inhou. Word die voordele slegs tot die formele sektor beperk, kan politieke druk vinnig ontwikkel om die dekking na agtergeblewe gebiede uit te brei en dat die standaard van dekking dieselfde moet wees as dié

12. Herverdeling word in Chili nie deur middel van die nuwe pensioenstelsel bewerkstellig nie (Uthoff 1995: 50) - kyk afdeling 10.3.2(d).

wat werkers in die formele sektor geniet. Dit kan geweldige finansiële implikasies hê, omdat individue van werkende ouderdom in agtergeblewe gebiede dikwels nie oor die vermoë beskik om bydraes te maak nie en in baie gevalle geen inkomste verdien nie. Hierdie mense verkeer egter gewoonlik in nood en moet op een of ander manier ondersteun word. In afdeling 11.2.2(e) is reeds vermeld dat innoverende programme in onder meer Mexiko en Brasilië geïmplementeer is om die dekking van bestaansbeveiliging na landelike gebiede uit te brei. Hierdie unieke programme is ontwerp om die probleme wat met formele bestaansbeveiliging ondervind kan word te omseil en word vervolgens bespreek.

(a) Mexiko

In Mexiko het die IMSS in 1954 begin om dekking na die landelike sektor uit te brei, deur veral werkers in die landbousektor wat 'n salaris ontvang in te sluit. Die program was volgens Mesa-Lago (1994: 101) egter nie baie suksesvol nie en in 1972 was slegs 13 persent van die totale aantal versekerdes van die landelike gebiede afkomstig (in vergelyking met die 40% van die totale bevolking wat verseker was). Hierdie maatstaf mag egter minder geskik wees, want landelike gebiede is dikwels yl bevolk in vergelyking met stedelike gebiede. Die eerste belangrike poging om landelike gebiede te bereik is eers in 1973 van stapel gestuur toe die maatskaplike solidariteitsprogram tot stand gekom het, wat 60 persent van sy fondse van die federale owerheid en die orige 40 persent van die IMSS verkry het. In 1976 is 'n "nasionale instituut" (COMPLAMAR) gestig om hulp vir gemarginaliseerde gebiede te koördineer en in 1979 het dit gelei tot die uitbreiding van primêre gesondheidsorg na gemarginaliseerde gebiede in samewerking met die IMSS (Mesa-Lago 1991: 60). Die rasionaal vir hierdie stap was dat:

despite the good done by social insurances, they 'contributed to the creation of a minority covered against all risks, side-by-side with a majority excluded from all protection, (hence) there is a need to enforce the redistributive function of social security beyond the classic scope of social insurance' ('n publikasie van die IMSS (1983), aangehaal deur Mesa-Lago 1994: 101).

Die landelike gebiede wat geselekteer is vir deelname aan IMSS/COPLAMAR gesondheidsdienste is aan die hand van vier kriteria gekies:

- 19 indikatore van marginaliteit (bv. armoede-indekse, konsentrasie van nie-versekerdes, afwesigheid van gesondheidsfasiliteite, konsentrasie van Indiaanse bevolking)
- inligting oor plaaslike omstandighede
- lae voorkoms van infrastruktuur (soos paaie en elektrisiteit)
- die grootte van die bevolking (500 tot 2 500 inwoners vir klinieke en 5 000 tot 10 000 inwoners vir hospitale) (Mesa-Lago 1994: 101).

Politieke kriteria soos die vlakke van opstand en onrus wat in 'n gebied heers is ook in sommige gevalle gebruik (Mesa-Lago 1991: 62).

Teen 1985 het hierdie aksie tot die oprigting van 3 246 landelike klinieke en 65 landelike hospitale gelei (Mesa-Lago 1991: 60) en het die program 14,5 miljoen landelike inwoners in 24 state bereik, oftewel 57 persent van die landelike bevolking of 87 persent van alle Indiaanse groepe (Mesa-Lago 1994: 101). Diegene wat op dekking geregtig is kom in aanmerking vir die volgende voordele: moeder-en-baba-versorging, medisyne, diagnose en beheer van kroniese siektes, gesinsbeplanning, voorkomende gesondheidsdienste en onderwys. Die dienste word op primêre en sekondêre vlak deur klinieke en hospitale (IMSS/COPLAMAR) verskaf en op tersiêre vlakke deur hospitale onder beheer van die sekretaris van gesondheid. *Passantes* (dokters wat pas klaar gestudeer het en 'n jaar gemeenskapsdiens verrig) en tweetalige vroulike assistente is hoofsaaklik vir die lewering van die dienste verantwoordelik. Die *per capita* koste van die IMSS/COPLAMAR programme was minder as helfte van die koste van programme wat deur die sekretaris van Gesondheid op tersiêre vlak onderneem is, terwyl die dienste van laasgenoemde weer beduidend goedkoper was as die dienste wat die IMSS aan versekerdes verskaf. Diegene wat voordele ontvang, betaal nie daarvoor nie, maar moet kollektiewe werk doen, byvoorbeeld deur betrokke te wees by die konstruksie van fasiliteite (Mesa-Lago 1991: 62).

Sedert die helfte van die tagtigerjare het die federale owerheid hierdie fasiliteite aan die onderskeie state begin oordra en teen 1986 het 12 state reeds volle beheer oorgeneem (Mesa-Lago 1991: 60). Die ekonomiese krisis in hierdie jare, soos onder andere gereflekteer deur die groot buitelandse skuldvas en begrotingstekort, het bestaansbeveiliging 'n teiken vir besparing gemaak. In 1983 is die COPLAMAR ontbind, hoewel die IMSS beheer oor die gesondheidsprogram behou het. State is verantwoordelik gemaak vir die finansiering van die programme wat tot 'n verdere afskaling in die programme gelei het.

In 1989, tydens die bewindstermyn van president Salinas, is die desentralisasieproses stopgesit en het die oorblywende programme onder die bestuur van die IMSS weer begin groei (Mesa-Lago 1994: 102). So het die Nasionale Solidariteitsprogram sedert 1988 lopende water aan 3 miljoen huishoudings en elektrisiteit aan 5 miljoen addisionele huishoudings verskaf. Volgens die regering plaas die program nie direkte druk op owerheidsbesteding nie, want dit word hoofsaaklik gefinansier deur fondse wat beskikbaar gekom het tydens onderhandelings oor die herskedulering van buitelandse skuld, privatisering¹³ en bronne wat deur die bevoordeelde gemeenskappe self beskikbaar gestel is.¹⁴ Elke gemeenskap word self toegelaat om prioriteite te bepaal (*Presidencia de la República* 1992: 151). Die solidariteitsprogram is hoofsaaklik op werkskepping, produktiewe projekte, gesondheidsorg, onderwys, voeding, verdeling van voedsel, openbare dienste en basiese infrastruktuur gerig. Die aksies van die federale, staats- en munisipale

13. Die regering praat egter nie van privatisering nie, maar van "divestiture of public enterprises."

14. Hierdie inligting is van 'n amptelike regeringspublikasie verkry en mag dus besonder rooskleurig geskilder word.

owerhede word deur 'n gesamentlike ontwikkelingsooreenkoms gereël. Die dekking van gesondheidsorg is byvoorbeeld in die periode 1989-90 uitgebrei deur 758 landelike mediese eenhede vir primêre en sekondêre sorg, asook 7 streekshospitale in 14 agtergeblewe state op te rig (*Presidencia de la República* 1992: 152). In 1989 en 1990 is 'n verdere 282 gesondheidsorgsentrumme en 46 hospitale in samewerking met die Ministerie van Gesondheid tot stand gebring. In 1991 het die gesamentlike aksie deur die IMSS en die Solidariteitsprogram 232 landelike mediese eenhede en 649 gesondheidsorgsentrumme in 13 state opgerig. Hierdie aksie het 1,7 miljoen Indiane en boere by die stelsel betrek wat vroeër geen voordele geniet het nie (*Presidencia de la República* 1992: 153).

Gedurende die eerste drie jaar van die bewind van president Salinas is 6 752 winkels in afgeleë landelike en ander lae-inkomegebiede opgerig om die verdeling van basiese voedselsoorte te verbeter. Talle melkerye is ook opgerig. Die Solidariteitsprogram is ook verder betrokke op die terreine van onderwys, water en riolering, elektrisiteit en infrastruktuur vir verstedeliking (*Presidencia de la República* 1992: 154-155). 'n Munisipale Solidariteitsfonds is ook in 1990 van stapel gestuur, sodat bykomstige fondse na die armste munisipale gebiede gekanaliseer kon word (*Presidencia de la República* 1992: 156). In gevalle waar die uitbreiding van dekking belangrik geag word, wil dit voorkom asof sentrale owerheidsbetrokkenheid in die een of ander vorm noodsaaklik is, want plaaslike owerhede kom dikwels in die versoeking om hierdie tipe programme af te skaal.

(b) Brasilië

In Brasilië is die dekking van die bestaansbeveiligingsprogram in die sewentigerjare met behulp van twee programme uitgebrei. Die een is *via* maatskaplike versekering (FUNRURAL) en die ander deur middel van samewerking deur die federale (MH) en die staats- of plaaslike gesondheidsdienste (PIASS) na landelike gebiede uitgebrei. Die FUNRURAL het in 1971 begin om welsynspensioene en gesondheidsorg aan die landelike bevolking en aan dorpe met minder as 20 000 inwoners te bied. 'n Netwerk van fasiliteite het ontwikkel (gesondheidsposte en -sentrumme, poliklinieke en hospitale) as gevolg van ooreenkomste met vakbonde, state, munisipaliteite en private instellings. In 1977 het die FUNRURAL-program deel van die maatskaplike versekeringsstelsel geword. Dit is deur middel van drie belastings gefinansier:

- 2,4 persent van die loonstaat van stedelike besighede - in 1980 was hierdie belasting vir 63 persent van die inkomste van hierdie program verantwoordelik
- 2,5 persent van landelike produksie, gekollekteer deur die produsent en betaal deur die koper - 35 persent van totale inkomste
- 0,036 persent van die waarde van landbouproduksie of die waarde van nie bewerkte grond en betaal deur landelike werkgewers - 2 persent van totale inkomste

Sedert 1978 tot die vroeë jare tagtig het die program 'n tekort beleef, onder meer vanweë belastingontduiking (wat op een derde tot 'n helfte van die potensiële belastinginkome geraam is). Om hierdie tekort te finansier, is die FINSOCIAL geskep, wat bydraes van 0,5 persent van die inkomste van alle ondernemings in die land vereis het (Mesa-Lago 1991: 63).

Behalwe vir die finansiële probleme het die FUNRURAL ook onder die volgende tekortkominge gebuk gegaan:

- dit was 'n basiese kuratiewe model wat nie aangepas is vir die behoeftes van die sektore wat bedien is nie
- dit het stedelike gebiede bo landelike gebiede en ontwikkelde bo onontwikkelde gebiede bevoordeel
- dit het onvoldoende en ongeskikte toerusting en lae vlakke van dienste gebied
- 'n skaarste aan medisyne is ondervind
- daar was beperkte toegang tot hospitale
- hoë gebruikersheffings is ondervind, wat veral die laagste inkomstegroepe van voordele uitgesluit het (Mesa-Lago 1991: 63).

Die PIASS het in 1976 tot stand gekom met die oog daarop om primêre gesondheidsorg aan landelike gebiede en klein dorpe te verskaf en het vinnig uitgebrei. In 1979 het hierdie program egter groot finansiële probleme ervaar en is daar na maatskaplike versekering gedraai om hulp te verleen. Hierdie hulp is toegestaan op voorwaarde dat kuratiewe dienste in die toekoms beklemtoon sal word en gemeenskapsdeelname verminder word (Mesa-Lago 1991: 63).

Vanuit 'n billikheidsoogpunt is dit belangrik dat die bestaan van alle burgers beveilig moet word. Dekking kan nie net tot bevoorregte belangegroepe beperk word nie, want dit kan nie net politieke onstabiliteit veroorsaak nie, maar ook die ontwikkeling van 'n land oor die lang termyn nadelig raak. Unieke programme soos dié wat in Mexiko en Brasilië geloods is, kan veral geskik wees vir die uitbreiding van die dekking van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande. Sulke programme moet egter omsigtig beplan word, want die koste-implikasies kan tot die ondergang van hierdie programme lei, soos die ervaring van Mexiko en Brasilië dan ook getoon het.

11.5.4 Werkskeppingsprogramme

In ontwikkelende lande, veral dié in Afrika en Latyns-Amerika, is die vinnige toename in die arbeidmag vererger deur 'n afname in ekonomiese groei en het dit tot 'n substansiële toename in sigbare of "oop" werkloosheid gelei (Freedman 1990: 169). Oor die jare het spesiale werkskeppingsprogramme 'n belangrike rol in ontwikkelde (kyk hoofstuk 8) en ontwikkelende lande gespeel (Freedman 1990: 165). Daar is ook gewoonlik 'n nou verband tussen spesiale

werkskeppingsprogramme en openbare werke-programme. Spesiale openbare werke-programme is op infrastruktuur gerig en val gewoonlik in vier kategorieë:

- paaie - byvoorbeeld konstruksie, herstel en onderhoud, brûe en soortgelyke strukture
- grondbewaring - byvoorbeeld die aanplant van bome en bebossingsprojekte
- besproeiing en aanbod van water - byvoorbeeld klein besproeiingskanale, kleiner damme en vloedbeheer
- maatskaplike en ekonomiese dorpsgeriewe - byvoorbeeld lae-koste-behuising, klinieke, skole en stoorgeriewe (Freedman 1990: 167).

Die direkte korttermyn werkskeppingspotensiaal van spesiale openbare werke-programme tel veral in hulle guns, omdat hierdie programme vir arbeiders 'n bron van ekonomiese aktiwiteit tydens swak seisoene kan wees. Die oogmerk van hierdie programme is ook om produktiewe bates tot stand te bring wat ook die breë gemeenskap bevoordeel. Die skuld krisis van die tagtigerjare het dit moeilik gemaak om swaar toerusting aan te skaf en hierdie projekte het meer van arbeidsintensiewe tegnieke begin gebruik. In hierdie periode is ook begin om aan die langtermyn werkskeppingspotensiaal van dié programme aandag te gee. 'n Besproeiingsprojek wat met behulp van die ILO in Nepal van stapel gestuur is, het byvoorbeeld 157 000 werkdade in die konstruksie-fase tussen 1980 en 1983 tot gevolg gehad en 22 000 werkdade per jaar tydens die operasionele bedryf vereis, terwyl 900 werkdade per jaar vir onderhoud hierby gevoeg kan word. Volgens ramings kan dit vanweë die makro-ekonomiese vermenigvuldiger-effekte jaarliks 'n addisionele 260 000 werkdade tot gevolg hê (Freedman 1990: 168). Uitgedruk in werkjare vertoon hierdie syfers egter minder indrukwekkend. Freedman het ongelukkig nie aangetoon wat die koste-implikasies van hierdie programme was nie.

Net so het 'n bebossingsprojek in Rwanda wat in samewerking met die ILO geskied het, tussen 1980 en 1983 552 000 werkdade tydens die konstruksieperiode tot gevolg gehad, met 'n moontlikheid van 14 220 bykomstige werkdade gedurende die operasionele fase en oor 'n 40 jaar periode 'n verdere 28 000 werkdade per jaar vir onderhoud (Freedman 1990: 168). Hierdie programme wys dat die langtermyn potensiaal vir werkskepping nie onderskat moet word nie. Die tegniese vereistes van hierdie programme maak dit egter moeilik om dit vinnig en suksesvol te loods. Spesiale openbare werke-programme is volgens Freedman (1990: 169) dus meer geskik vir voortslepende probleme met werkloosheid en armoede as vir sikliese probleme.

In Chili is die *Programas de Empleo* (EEP) in 1974 ingestel. Ondanks Chili se uitgebreide formele bestaansbeveiligingstelsel het werkskeppingsprogramme groot uitkoms in die krisisperiode van 1974 tot 1977 gebied. In 1976, toe werkloosheid 16 persent was, het die EEP aan 6 persent van die arbeidsmag werk verskaf. In 1983 het die EEP aan 13 persent van die arbeidsmag werk verskaf toe werkloosheid 31 persent bereik het. As gevolg van self-

teikenstelling (d.w.s. lae lone is betaal) het die besteding aan die EEP in 1983 slegs 1,4 persent van die BNP uitgemaak. Volgens ondersoekes het lae-inkomegroepe die groot meerderheid van die deelnemers aan die EEP uitgemaak. In 1988 is hierdie skema heeltemal uitgefaseer toe werkloosheid 6 persent bereik het¹⁵ (Ahmad 1991: 115). In Chili is hierdie programme dus meer beskou as 'n kort- tot mediumtermynmaatreël, wat veral daarop gemik was om ernstige ekonomiese krisisse te hanteer.

Vanaf Oktober 1985 tot Desember 1988 het Peru ook 'n tydelike inkomste-ondersteuningsprogram (PAIT) geloods, wat vanweë 'n makro-ekonomiese krisis en fiskale tekorte gestaak moes word. In Peru het die PAIT tussen Oktober 1985 en Julie 1987 ongeveer 375 000 tydelike werkers gemobiliseer. Deelnemers aan hierdie programme word gewoonlik sub-minimum lone of subsidies betaal en volgens kritici van hierdie programme neem sulke programme individue van die werkloosheidsregister af deur onderindiensneming en uitbuiting (vanweë lae lone) (Freedman 1990: 172). Ahmad en Hemming (1991: 135) wys egter daarop dat Tunisië in die vyftiger- en sestigerjare 'n werkskeppingsprogram gehad het wat sulke hoë lone betaal het dat werkgeleenthede gerantsoeneer is deur werkers te roteer. Hierdie program het 39 persent van die werkloosheidsregister af geneem, maar dit was teen 'n relatief hoë koste (5% van die BBP) (Ahmad & Hemming 1991: 135), wat op die lang duur nie volgehou kon word nie.

Ook in Bolivia is daar in 1987 'n Maatskaplike Noodfonds in samewerking met die Wêreldbank tot stand gebring wat produktiewe en maatskaplik georiënteerde aktiwiteite geïntegreer het om die negatiewe gevolge van strukturele aanpassings teen te werk. Dit was ontwerp om 'n groot aantal klein projekte wat op lae-inkomegroepe geteiken was, wat veral nadelig getref sou word deur die strukturele aanpassings van hierdie periode, van stapel te stuur. Teen die einde van 1988 is meer as 1 500 projekte goedgekeur wat bestaan het uit: arbeidsintensiewe konstruksie; onderhoud van ekonomiese en maatskaplike infrastruktuur; ondersteuning vir die produktiewe sektor; en maatskaplike bystandprojekte vir kwesbare groepe buite die arbeidsmag (Freedman 1990: 177-178).

In Indië is die Maharashtra *Employment Guarantee Scheme* die grootste armoedeverligtingskema. Hierdie skema bied handarbeid aan ongeskoolde arbeiders deur middel van kleinskaalse landelike werkskeppingsprogramme soos byvoorbeeld paaie, besproeiingsfasiliteite en herbebossing, teen loonkoerse wat aan heersende landboulone gelykstaande is. Hierdie program is in die sewentigerjare van stapel gestuur en het vinnig toegeneem totdat die gemiddelde jaarlikse deelname in die periode 1977 tot 1983 750 000 persone was (Ravallion 1990: 22). In 1984/85 het die bruto indiensname bykans 180 miljoen mandae beloop, wat ongeveer 3 persent van die

15. Chili het egter al in die verlede werkloosheidsyfers "gekorregeer" deur die ramings van die grootte van die informele sektor aan te pas.

totale landelike indiensneming uitgemaak het (Acharya & Panwalkar 1988, aangehaal deur Ravallion 1990: 22), hoewel die **netto** indiensneming (d.w.s. verplaasde werkgeleenthede uitgesluit) nie bekend is nie. Daar is meningsverskil oor die sukses van hierdie program om die teikengroep te bereik, maar volgens Ravallion (1990: 24) het studies wat op die inkomste van deelnemers konsentreer, getoon dat die teikengroep wel bereik word.

Die koste-doeltreffendheid om die armes te bereik kan onder meer gemeet word deur die loonrekening as persentasie van totale koste uit te druk. Verder is dit ook belangrik om verbeurde inkomste¹⁶ (*foregone income*) in berekening te neem, om vas te stel wat die netto effek van hierdie werkskeppingsprogram op die inkomste van armes is. Volgens 'n rowwe raming van Ravallion (1990: 27) het ongeveer 30 tot 40 persent van owerheidsuitgawes aan die Maharashtra program in Indië 'n direkte inkomste-wins vir armes beteken (d.w.s. nadat voorsiening vir verbeurde inkomste en ander uitgawes gemaak is) (Ravallion 1990: 27). Volgens Ravallion (1990: 27) moet indirekte voordele wat voortspruit uit die bates wat geskep is en die invloed op markte, asook risikovooredele vir armes in aanmerking geneem word. Een punt van kritiek op die program in Indië is dat die bates wat geskep is dikwels hoër-inkomstegroepe bevoordeel het (Ravallion 1990: 28).

Dit blyk uit die voorafgaande bespreking dat werkskeppingsprogramme sikliese en strukturele werkloosheid kan aanspreek. Dit kan egter bestaande fiskale krisisse vererger indien dit nie versigtig beplan en uitgevoer word nie. Dit wil ook voorkom asof bystand deur internasionale organisasies met bewese kundigheid op hierdie terrein 'n bydrae tot die sukses van hierdie programme kan maak.

11.6 BESTAANSBEVEILIGING EN HERVORMING

Die hervorming van bestaansbeveiliging is ook 'n netelige saak, want sodra programme eers geïmplementeer is, is dit baie moeilik om hulle te wysig. Dit is ook die ervaring in ontwikkelde lande (kyk afdeling 9.9). Tegniese verslae deur kundiges en internasionale organisasies het volgens Mesa-Lago (1991: 118) al met baie sinvolle voorstelle vorendag gekom, wat veral vanweë die politieke weerstand van bevoorregte groepe, nie deur Latyns-Amerikaanse lande geïmplementeer is nie. Soms is die groep naby aan aftree-ouderdom ook gekant teen veranderings wat hulle posisie nadelig kan raak. Hierdie omstandighede veroorsaak dat politici nie sommer die wilskrag het om veranderings deur te voer nie (Mesa-Lago 1991: 118). 'n Party met 'n groot populêre basis en groot meerderheid (soos die ANC in Suid-Afrika) behoort hervormings makliker deur te kan voer as 'n party met 'n klein meerderheid of wat deur middel van 'n koalisie regeer.

16. Verbeurde inkomste verwys na die inkomste wat individue sou verdien in die afwesigheid van werkskeppingsprogramme.

Populistiese sowel as demokratiese regerings in Latyns-Amerikaanse lande het dit ook moeilik gevind om bestaansbeveiliging te hervorm. Volgens Mesa-Lago (1991: 119) is 'n globale transformasie van bestaansbeveiliging slegs moontlik indien die politieke stelsel ook hervorm word, anders beskik die staat nie oor die mag om invloedryke belangegroeppe aan bande te lê nie. Dit bevestig weer eens in watter vormgewende jare Suid-Afrika tans verkeer. Onder outokratiese en burokratiese regerings in Latyns-Amerika tydens die sestiger- tot tagtigerjare het die weermag dit gewoonlik reggekry om die mag van politieke groepe en vakbonde te verminder. In so 'n omgewing:

(w)ith varying degrees of success, the state was able then to depoliticize social security and, with the aid of technocrats, to unify and bring uniformity to the system and eliminate part of its privileges (excluding the armed forces) (Mesa-Lago 1991: 119).

So het outokratiese regerings in Chili en Kuba dit reggekry om bestaansbeveiliging te hervorm. Albei hierdie pionierslande het hoë bevolkingsdekking bereik, terwyl die bestaansbeveiligingstelsel onder 'n uitermatige veelvoud van instellings, stratifikasie, ongelykhede en finansiële probleme gebuk gegaan het, wat die gevolg was van verstedeliking, industrialisasie, politieke aktivisme en optrede van die vakbonde. Verskeie pogings om hierdie probleme reg te stel het misluk en dit het outokratiese regerings met radikaal uiteenlopende ideologieë vereis om hervorming deurgevoer te kry. Die probleme rondom die hervorming van bestaansbeveiliging beklemtoon opnuut hoe belangrik dit is dat bestaansbeveiligingsprogramme nie oorhaastig geïmplementeer en gewysig moet word nie.

11.7 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In 'n studie wat onder andere probeer vasstel wat Suid-Afrika by ander ontwikkelende lande kan leer, moet dit uit die staanspoor duidelik gestel word dat daar ondanks moontlike ooreenkomste, ook groot verskille tussen lande is. Onder meer as gevolg van 'n eiesoortige geskiedkundige ontwikkeling, kulturele/demografiese samestelling en beskikbare ekonomiese bronne. Die bestaansbeveiligingstelsel van geen land kan dus klakkeloos in 'n ander land nagevolg word nie. Ahmad (1991: 106) stel dit as volg:

(a) number of instruments are likely to be needed,¹⁷ but the appropriate mix will differ from one developing country to another

In sommige Latyns-Amerikaanse lande het die inkomste uit en besteding aan bestaansbeveiliging reeds vlakke bereik wat goed vergelyk met dié van die VSA. In die meeste van hierdie lande is

17. Ahmad verwys hier na 'n basiese bestaansbeveiligingspakket wat in die een of ander vorm in die meeste ontwikkelende lande aangetref word.

die bekostigbaarheid van bestaansbeveiliging 'n probleem en in verskeie Latyns-Amerikaanse lande toon maatskaplike versekering ook 'n aktuariële tekort, aangesien besteding toegeneem het en inkomste nie daarmee tred kon hou nie. Ander ontwikkelende lande verkies dit weer om eerder op ander maatskaplike funksies as op formele bestaansbeveiliging te bestee.

Bestaansbeveiliging kan potensieël 'n groot invloed op besparing en investering in 'n land uitoefen. Die investeringsdoeltreffendheid van die opgehoopte fondse vir maatskaplike versekering is egter dikwels nie na wense nie en in heelparty lande is die opbrengs aansienlik laer as die inflasiekoers. Dié fondse is dikwels belê op plekke waar dit nie goeie opbrengste verdien het nie, terwyl vaste-termyndeposito's en beleggings op die effektebeurs wat goeie opbrengste bied, selde gebruik is. Dit beteken egter nie dat die hele portefeulje in hoë risiko beleggings (soos die effektebeurs) belê moet word nie.

Die toepaslikheid van die programme wat geïmplementeer word, veral gesien in die lig van die ekonomiese, maatskaplike en politieke omgewing van 'n land, moet ook voortdurend geëvalueer word om te verseker dat programme wel aan die oorspronklike doelwitte voldoen. Teikenstelling kan die doeltreffendheid en billikheid van 'n stelsel bevorder. Duur metodes van teikenstelling met betrekking tot administrasiekoste (bv. die middeletoets) is in sommige lande vervang of gedeeltelik vervang deur 'n "gemagtigde" middeletoets wat veral van sekere sleutelaanwysers gebruik maak, geografiese teikenstelling en self-teikenstelling. In ontwikkelende lande is die administratiewe koste ook geneig om 'n groot deel van die beskikbare fondse vir bestaansbeveiliging op te neem. Dit het byvoorbeeld in die jare 1983 tot 1986 gewissel vanaf 3 persent in Argentinië tot soveel as 32 persent in Nicaragua (Mesa-Lago 1991: 88). Administratiewe eenvoud is 'n belangrike eienskap van 'n doeltreffende bestaansbeveiligingsstelsel.

Die dekking wat bestaansbeveiligingsprogramme in die meeste ontwikkelende lande bied is ook dikwels baie beperk. In enkele lande geniet die hele bevolking egter dekking. So wissel die dekking dan ook vanaf 100 persent in Kuba (1985) tot 1 persent in El Salvador (1985) (Mesa-Lago 1991: 49). Verder varieer dekking ook gewoonlik volgens beroepsgroepe, verskillende ekonomiese aktiwiteite en geografiese gebiede. Formele bestaansbeveiliging volgens die Bismarck-model het oor die algemeen nie bevredigend in Latyns-Amerikaanse lande gepresteer nie, veral nie in die minder ontwikkelde lande van hierdie streek nie, want volgens hierdie model moet die arbeidsmag hoofsaaklik in die formele sektor werksaam wees, wat uiteraard nie in ontwikkelende lande die geval is nie. Verder is die uitbreiding van die dekking van programme na die totale bevolking vir baie Latyns Amerikaanse-lande onbekostigbaar. Enkele interessante programme is egter in Mexiko en Brasilië geïmplementeer om die dekking uit te brei, maar die koste-implikasies het uiteindelik tot die opskorting of wysiging van programme gelei.

Bestaansbeveiliging voldoen ook dikwels nie aan die billikheidsoogmerke nie, want belangegroep gebruik hulle posisie om die stelsel tot hul eie voordeel aan te wend. Politici is ook geneig om dit vir eie politieke gewin aan te wend. In talle Latyns-Amerikaanse lande is diegene wat versekering geniet 'n bevoorregte minderheid wat dikwels slegs 'n relatief klein gedeelte van die koste dra, wat die stelsel regressief en dus onbillik maak. In 'n land soos Chili het die bestaansbeveiligingsprogramme, byvoorbeeld pensioene, veral witboordjiewerkers ten koste van blouboordjiewerkers bevoordeel. Ook geografiese besteding is soms onbillik en hoofstede en ander groot stede word gewoonlik bevoordeel.

Dit blyk uit die ervaring van die ontwikkelende lande wat in hierdie studie bestudeer is dat 'n kombinasie van (formele) bestaansbeveiliging en ander maatskaplike bestedingsprogramme die beste manier is om 'n gelyker verdeling van inkomste/bronne te bewerkstellig. Maatskaplike versekering bied beskerming aan diegene wat in die formele sektor werksaam is, terwyl ander maatskaplike bestedingsprogramme weer veral agtergeblewenes kan bereik en herverdeling tot gevolg kan hê, aangesien dit nie bydraes vereis nie en 'n minimum bestaanspeil kan verseker.

In baie Latyns-Amerikaanse lande het die gesamentlike bydraes van werknemers, werkgewers en die staat reeds meer as 30 persent van die loonrekening gevorm. Daar is ook 'n tendens dat 'n loonstaatbelasting deur algemene belastings vervang word. In Chili is die las op werkgewers dramaties verlig en grootliks na die staat en werknemers verplaas. Die negatiewe gevolge van die loonstaatbelasting, veral wat die belastingvestiging en die nadelige invloed op arbeidskoste betref, was hoofsaaklik hiervoor verantwoordelik. Bestaansbeveiliging is dus besig om al meer deel van die nasionale begroting te word. Latyns-Amerikaanse lande worstel ook met die probleem dat werkgewers sloer om hulle bydraes en dié van werknemers aan die bestaansbeveiligingsowerhede oor te betaal. Verder bestaan die neiging ook om hierdie belasting te ontduik deur byvoorbeeld nie te registreer nie. Die skuld van diegene wat hulle aan ontduiking skuldig maak en met betaling sloer, word ook deur inflasie geërodeer, wat besonder negatiewe finansiële implikasies vir die stelsel inhou. Tekorte op die terrein van bestaansbeveiliging het daartoe bygedra dat owerhede begin het om algemene belastings te gebruik om hierdie probleem te hanteer. Een nadeel van algemene belastings is dat dit regressiwiteit in die stelsel kan bevorder. Uit die ervaring van die meeste ontwikkelende lande op die terrein van nasionale pensioenfondse blyk dit dat groot aktuariële tekorte ondervind word, omdat ten-volle-befondste-skemas mettertyd oorgeskakel is na nie-befondste-skemas, onder meer as gevolg van leemtes in die finansiële bestuur van fondse en ander faktore wat die reële waarde van fondse geërodeer het. Sommige lande het weer teen 'n groot koste teruggekeer na 'n ten-volle-befondste-benadering, terwyl ander lande ook tans 'n supplementêre pensioenskema oorweeg.

Die vernaamste programme wat in ontwikkelende lande aangetref word, is mediese sorg en pensioene, wat die grootste gedeelte uitmaak van die totale voordele van programme wat onder maatskaplike versekering en soortgelyke skemas en gesinstoelaes geklassifiseer word. *In natura* oordragte, werkloosheidsvoordele en gesinstoelaes word slegs in Chili aangetref en nie by die ander lande wat by hierdie vergelykende studie ingesluit is nie. Die formele roete van bestaansbeveiliging, oftewel die maatskaplike versekeringsbenadering, is ook nie die oplossing vir die uitbreiding van dekking na die hele bevolking nie, veral vanweë die koste-implikasies daarvan. Lande moet unieke metodes ontwikkel om agtergeblewe groepe te betrek. Veral Mexiko en Brasilië het interessante programme ontwikkel om die dekking van bestaansbeveiliging na landelike gebiede uit te brei. Die koste-implikasies van sulke programme moet egter deeglik in berekening geneem word, want die ervaring van hierdie twee lande het juis daarop gedui dat dit die Achilleshiel van dié programme kan wees.

Die probleme rondom die hervorming van bestaansbeveiliging beklemtoon opnuut dat deeglik besin moet word alvorens tot die implementering en wysiging van programme oorgegaan word. Veral outokratiese en burokratiese regerings het dit reggekry om bestaansbeveiliging in Chili en Kuba te hervorm. Demokratiese regerings skram dikwels van hervorming weg as gevolg van die politieke reperkussies wat dit kan hê. Die globale hervorming van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande het ook gewoonlik gepaard gegaan met groot politieke hervorming. Dit beklemtoon opnuut die belangrikheid van die besluite wat tans op die terrein van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika geneem word, want foute sal in die toekoms nie so maklik reggestel kan word nie.

DEEL III

Suid-Afrika en bestaansbeveiliging

In deel II het die ervaring van enkele ontwikkelende en ontwikkelde lande op die terrein van bestaansbeveiliging aandag gekry. In deel III val die soeklig eerstens op die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel en word gekyk na wat Suid-Afrika uit die ervaring van ander lande op die terrein van bestaansbeveiliging kan leer. Die eerste gedeelte van hoofstuk 12 word aan die sosiale en ekonomiese omgewing van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel, asook die fiskale ruimte vir bestaansbeveiliging gewy, terwyl die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in die tweede helfte van dié hoofstuk aandag kry. In hoofstuk 13 val die soeklig op die verskillende komponente van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel en verder kry sekere aspekte van dié stelsel ook onder meer aandag. In hoofstuk 14 word 'n opsomming gegee en aanbevelings gemaak.

HOOFSTUK 12

Die sosiale en ekonomiese omgewing en die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika

South Africa has advanced politically by disasters and economically by windfalls.

C.W. de Kiewiet

12.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word die omgewing of konteks waarbinne die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel funksioneer in breë trekke geskets. Daar word eerstens gekyk na die ekonomiese en sosiale omgewing en aspekte soos ekonomiese groei, werkloosheid, armoede, die inkomeverdeling en gesinsverbrokkeling kry aandag. Verder word daar ook gekyk na die fiskale ruimte vir bestaansbeveiligingsprogramme. Elkeen van die voorgenoemde onderwerpe kan 'n afsonderlike studie regverdig; gevolglik word slegs die vernaamste tendense uitgelig. In die tweede helfte van die hoofstuk val die soeklig op die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika. Die bedoeling is nie om in die fynste besonderhede op die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika in te gaan nie, maar om verskillende houdings jeens bestaansbeveiliging uit te lig en die invloed van hierdie houdings op die ontwikkeling van die stelsel aan te dui. Die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel word in hoofstuk 13 bespreek.

12.2 DIE EKONOMIESE EN SOSIALE OMGEWING

Suid-Afrika is 'n ontwikkelende land, wat op grond van sy *per capita* BNP (kyk afdeling 7.4.1) deur die Wêreldbank (1996) as 'n hoër-middel-inkome ekonomie geklassifiseer word. As ontwikkelende land gaan Suid-Afrika gebuk onder al die tradisionele probleme en ewels wat met sulke lande geassosieer word, waaronder armoede, werkloosheid, 'n skewe verdeling van inkomme, inflasie, betalingsbalansprobleme, relatief lae investeringsvlakke, lae ekonomiese groeikoerse, ongeletterdheid, hoë fertiliteitskoerse, hoë kindersterftes, relatief lae lewensverwagting, hongersnood, swak lewensomstandighede, gesinsverbrokkeling, geweld en misdaad. Suid-Afrika het soos die meeste ander ontwikkelende lande ook 'n lang koloniale geskiedenis. Dié land verskil egter van ander ontwikkelende lande daarin dat dit rassisme of apartheid

geïstitutionaliseer het. Wetlike maatreëls soos werkreservering, groepsgebiede en instromingsbeheer het die ekonomiese ontwikkeling van veral swart mense nadelig geraak. Dit beteken egter nie dat rassisme 'n vreemde verskynsel in ontwikkelende lande is nie. In baie van hierdie lande word die inheemse bevolking steeds deur die bevoorregte groepe as minderwaardig of van 'n laer klas beskou en die bestaansbeveiligingstelsel diskrimineer dan ook dikwels teen sulke groepe (kyk hoofstukke 10 en 11).

Die oogmerk van hierdie afdeling is om enkele van die belangrikste kenmerke van die ekonomiese en sosiale omgewing uit te lig, veral dié wat deur bestaansbeveiliging verbeter of bevorder kan word. In deel I van hierdie studie is reeds aangetoon dat 'n doeltreffende en billike bestaansbeveiligingstelsel 'n besondere bydrae tot 'n stabiele politieke en ekonomiese omgewing kan maak.

Heelwat van die bespreking geskied rondom "syfers" of ramings, wat dikwels koud en klinies is. 'n Gevaar waaraan veral ekonome blootgestel is, is dat werkloosheid, armoede, verhogings in rentekoerse, belastinge, ensovoorts, bloot net as "koue" statistieke gehanteer word en dat die menslike lyding wat dit impliseer nie in berekening gebring word nie. Titmuss (1979: 158) het daarop gewys dat ekonome dikwels slegs op die "meetbare" fokus en die "onmeetbare" op die agtergrond skuif:

the social costs ... rarely enter into the calculations and models of economists. They measure what they can more easily count. As yet, we cannot quantify in material terms social misery and ill-health, the effects of unemployment, slum life and Negro removal, the denial of education and civil rights, and the cumulative side effects from generation to generation of allowing cynicism and apathy to foster and grow. ... They are not embodied in any index of 'real' income *per capita*. We have, therefore, to remind ourselves continuously about their reality, partly because we happen to be living in a scientific age which tends to associate the measurable with the significant; to dismiss as intangible that which eludes measurement; and to reach conclusions on the basis of only those things which lend themselves to measurement.

In die volgende afdeling word hoofsaaklik gekonsentreer op dit wat meetbaar is, hoewel die "onmeetbare" een van die redes is waarom hierdie studie onderneem is. Dit wil ook voorkom asof die "meetbare" in Suid-Afrika ook nie altyd so meetbaar is nie. Die meeste statistiek in Suid-Afrika is hoogs onvolmaak en moet omsigtig gehanteer word, onder meer weens die uitsluiting van statistiek vir die sogenaamde TBVC-state nadat hulle "onafhanklikheid" verkry het. Die syfers in hierdie hoofstuk kan nietemin gebruik word om sekere tendense aan te toon.

12.2.1 Ekonomiese groei

Ekonomiese groei vermeerder die bronne wat aangewend kan word om die bestaan van die land se burgers te beveilig. 'n Groeiende ekonomie kan egter ongelykhede vergroot, want dit is baie

waarskynlik dat die hoër-inkomegroepe die meeste voordeel daaruit sal trek. Ekonomiese groei kan egter ook absolute armoede verminder indien sekere voordele na die armes deursyfer (Nattrass 1992: 1-2). In afdeling 3.6 is geargumenteer dat dit jare kan duur voordat die voordele van groei armes bereik. Dit is selfs moontlik dat sekere segmente van die bevolking nooit direk by groei sal baat vind nie. Dit maak ondersteuningseleide-sekuriteit belangrik, wat beteken dat die owerheid een of ander herverdelingsbeleid moet toepas. Ekonomiese groei is egter ook 'n belangrike voorvereiste vir enige suksesvolle herverdelingsprogram, want soos Nattrass (1992: 1) dit stel:

redistribution in the context of declining per capita incomes is likely to have a greater negative effect on economic growth, and a lesser impact on poverty, than redistribution when output is growing faster than the population.

Sonder ekonomiese groei sal die voordele van herverdeling net eenmalig wees. Nattrass (1992: 2) wys daarop dat beleggers mag besluit om investering te staak indien hulle inkome afneem. 'n Groeiende inkomste vir almal, hoewel teen 'n laer koers vir beleggers, sodat ongelykhede verminder kan word, kan dalk die aangewese oplossing wees. In afdeling 3.6 is 'n pragmatiese benadering tot die probleem van groei en herverdeling bepleit. Dit beteken dat groeigeleide-sekuriteit en ondersteuningsgeleide-sekuriteit nie teen mekaar afgespeel moet word nie, maar eerder as kante van dieselfde munt gesien moet word. In die meeste lande word 'n kombinasie van hierdie twee benaderings aangetref.

Suid-Afrika het in die tagtigerjare en vroeë negentigerjare op ekonomiese gebied nie goed presteer nie. Die gemiddelde reële groeikoers van die ekonomie vir die jare 1985 tot 1995 was ongeveer 1,2 persent per jaar (Departement van Finansies 1996: 1.7). Dit vergelyk nie goed met die gemiddelde bevolkingsgroeikoers vir die tydperk 1985 tot 1993 van 2,4 persent per jaar nie (Wêreldbank 1994b). In 1992 was die totale fertiliteitskoers¹ 4,1, wat hoog was in vergelyking met ander middel-inkome lande (Wêreldbank 1994). In sulke omstandighede het die reële BBP *per capita* noodwendig agteruitgegaan. In 1974 ('n hoogtepunt in vergelyking met voorafgaande jare) was die reële BBP *per capita* (teen konstante 1990-pryse) R8 033 teenoor slegs R6 854 in 1994. Die 1994-syfer het ook nie goed vergelyk met die 1964-syfer van R6 559 nie (SARB Desember 1995). Die gemiddelde persentasieverandering in die reële BBP *per capita* vir die jare 1985 tot 1995 was -1,0 persent per jaar (Departement van Finansies 1996: 1.7).

Een van die onderliggende redes vir hierdie onbevredigende ekonomiese vertoning is Suid-Afrika se afhanklikheid van goud en ander primêre produkte. Stygings in die goudprys is in die jare

1. Die totale fertiliteitskoers verwys na die aantal kinders wat vir 'n vrou gebore sal word indien sy sou bly lewe tot aan die einde van haar voortplantingsjare en kinders sal hê in ooreenstemming met die heersende ouderdomspesifieke fertiliteitskoerse (Wêreldbank 1994: 242).

sewentig en tagtig dikwels gesien as dié antwoord vir Suid-Afrika se ekonomiese probleme. Hierdie stygings was egter dikwels sporadies en kortstondig en het soms verhinder dat noodsaaklike strukturele aanpassings in die ekonomie aangebring is. Ander kommoditeitspryse was ook onstabiel en het wye fluktuasies getoon (IMF 1994).

Suid-Afrika word verder kronies deur lang uitgerekte droogtes geteister, wat beteken dat die landbousektor nie 'n standhoudende bydrae tot ekonomiese groei kon lewer nie. Eksterne ekonomiese skokke soos die olieprysstygings, politieke onstabieliteit wat aan apartheid toegeskryf kon word, handelsanksies en boikotte het ook 'n nadelige uitwerking op die Suid-Afrikaanse ekonomie gehad. Die skuldstilstandooreenkoms in 1985 het boonop 'n plafon geplaas op die ekonomiese groei wat die land kon behaal, want dit het buitelandse lenings grootliks ontoeganklik vir Suid-Afrika gemaak, terwyl 'n groot deel van die land se buitelandse skuld volgens die ooreenkoms terugbetaal moes word.

In die tweede helfte van die tagtigerjare het Suid-Afrika as 'n kapitaalarm land 'n netto uitvoerder van kapitaal geword. Dit was onder meer te wyte aan 'n onbevredigende ekonomiese vertoning en die politieke onstabieliteit wat in hierdie periode geheers het. Van 1985 tot aan die einde van Junie 1989 het kapitaal van alle soorte ten bedrae van R24,9 miljard die land uitgevloei (Brand 1989: 321). Vir die periode 1989 tot 1994 het die prentjie ietwat verbeter en het kapitaal van alle soorte van ongeveer R11 miljard die land binne gevloei. Een rede vir hierdie verbetering is die politieke hervormings wat aan die einde van die tagtigerjare en in die vroeë negentigerjare deurgevoer is en Suid-Afrika se verhoudinge met die res van die wêreld genormaliseer het.

12.2.2 Werkloosheid

Werkgeleenthede in die formele sektor in Suid-Afrika is beperk deur die lae ekonomiese groeikoers van die afgelope twee dekades (kyk vorige afdeling). Verder het die arbeidsmag met bykans 3 persent per jaar toegeneem, wat tot gevolg het dat slegs ongeveer 54 persent van die arbeidsmag in die formele sektor werk kry (Van der Berg 1994: 40). In die periode 1980 tot 1991 is 'n geraamde 350 000 werkgeleenthede in die formele sektor geskep, terwyl die arbeidsmag na raming met 4,5 miljoen mense toegeneem het. In dié periode het werkloosheid toegeneem en moes al meer mense 'n heenkome in die informele sektor vind, terwyl ongeveer 20 persent van die arbeidsmag uit bestaanslandbou 'n bestaan moes maak (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 7).

Daar is meningsverskil oor die omvang van werkloosheid in Suid-Afrika. Een van die redes vir hierdie toedrag van sake is dat verskeie probleme opduik wanneer konsepte soos werkloosheid en onderindiensname in die Suid-Afrikaanse ekonomie gemeet moet word. Bromberger (1989: 4-9)

wys byvoorbeeld op sommige van die probleme wat ontstaan wanneer werkloosheid in Suid-Afrika gemeet word:

- moet swart mans tydens 'n rusperiode nadat hulle in die myne of stede gewerk het as werkloos beskou word?
- moet vrouens wat in die landbou werksaam is en net 'n gedeelte van hul tyd daar bestee as werkloos of as onderindiensgeneem beskou word?.

Die probleme rondom die definisie en meting van werkloosheid val egter buite die bestek van hierdie studie.

Volgens die *Oktober-huishoudingsopname* van die Sentrale Statistiekdiens (SSD) (1995) vir 1994 is totale swart werkloosheid op meer as 4 miljoen geraam, wat 'n werkloosheidskoers van 41,1 persent verteenwoordig, in vergelyking met die 23,3 persent vir kleurlinge, ongeveer 17,1 persent vir Asiërs en 6,4 persent vir blankes. Verder is ongeveer 1 miljoen swart jeugdiges tussen die ouderdomme van 16 tot 24 werkloos, wat 64 persent van hierdie ouderdomsgroep uitmaak en "contribute to a sense of despair amongst the nation's young people and may well encourage some to become involved in criminal and gang activities" (*Presidential Commission* 1996: par.15). Die totale werkloosheidskoers van Suid-Afrika word gewoonlik in die omgewing van 30 persent geraam. Die 1993 opname van die *South African Labour and Development Research Unit* (Saldru) het 'n werkloosheidskoers van net meer as 30 persent gerapporteer, terwyl die *Oktoberhuishoudingsopname* van die SSD (1995) die totale aantal werklooses op 4,7 miljoen geraam het, wat 'n werkloosheidskoers van meer as 32,6 persent opgelewer het. Die ILO het egter in 'n verslag wat in Junie 1996 vrygestel is aangevoer dat werkloosheid in Suid-Afrika oorskot word en nader aan 20 persent lê, hoewel die ILO erken dat dit 'n raaiskoot is. Die ILO het onder meer aangevoer dat statistiek oor die Suid-Afrikaanse arbeidsmark onbetroubaar is en onderling baie verskil en dat die sektore waar werkskepping die afgelope tyd die vinnigste toegeneem het juis dié is waar werkskepping die swakste gemeet word (*Beeld* 20 Junie 1996). Die presiese syfer van werkloosheid in Suid-Afrika is miskien van minder belang. Wat wel belangrik is, is dat werkloosheid een van die vernaamste probleme is waarmee Suid-Afrika tans worstel.

Werkverskaffing reageer deesdae traer as tevore op 'n verstewiging van ekonomiese bedrywigheid. Volgens die Suid-Afrikaanse Reserwebank (Desember 1995: 47) het die ekonomie die onderste draaipunt van die konjunktuur in Mei 1993 bereik. Tydens die opswaai tot en met die eerste kwartaal van 1995 is egter slegs 52 000 bykomstige werkgeleenthede in die formele sektor van die ekonomie geskep, in vergelyking met die 420 000 werkgeleenthede wat tydens die resessie van 1989 tot 1993 tot niet gegaan het. Van die redes vir hierdie verskynsel is volgens die *Suid-Afrikaanse Reserwebank* (Desember 1995: 47) dat die private sektor poog "om toenames

in koste te beperk en doeltreffendheid in die produksieproses te verhoog." Dit is dus moontlik dat werkgewers agtergekom het dat dieselfde produksievlakke met minder werknemers gehandhaaf kan word, wat produktiwiteitsverbeterings impliseer. Indien werklose groei (*jobless growth*) ook in Suid-Afrika posgevat het, is dit slegte nuus, gegewe die land se groot poel werkloses.

Die toename in werkloosheid in Suid-Afrika het ook gepaard gegaan met 'n kapitaalverdieping in die ekonomie. Die kapitaal/arbeid verhouding het sedert die sewentigerjare begin toeneem, wat strydig is met wat verwag sou word in omstandighede van toenemende werkloosheid. Faktore soos negatiewe reële rentekoerse, belastingtoegewings, 'n oorgewaardeerde wisselkoers, regulasies en invoervervanging het kapitaalverdieping aangemoedig (Roux 1992: 160). Met die uitsondering van belastingtoegewings en regulasies is dié faktore egter gedurende die afgelope jare grootliks uitgeskakel.

Ekonomiese groei sonder 'n noemenswaardige toename in werkskepping beteken dat ekonomiese groei nie die enigste antwoord vir Suid-Afrika se armoede- en werkloosheidsprobleme kan wees nie. Die afname in die werkskeppingsvermoë van die ekonomie beklemtoon terselfdertyd die gevare van uitermatige verhogings in arbeidskoste wat nie met produktiwiteitsverhoging gepaard gaan nie. Weens die beperkte omvang van die huidige bestaansbeveiligingstelsel in Suid-Afrika is dit onwaarskynlik dat die bestaande heffings (pensioene, werkloosheidsversekering, ongevalle-versekering en bydraes tot mediese skemas), tans 'n beduidende invloed op arbeidskoste het, aangesien werkgewers hierdie uitgawes van belasbare inkomste kan aftrek (kyk afdeling 13.2.6). Sou 'n omvattende maatskaplike versekeringstelsel met ruim voordele egter ingestel word, kan die prentjie egter verander.

12.2.3 Armoede

Armoede is 'n groot probleem in Suid-Afrika. Soos in afdeling 5.5 aangetoon is, kan 'n absolute of 'n relatiewe definisie gebruik word om armoede te meet en is veral 'n absolute definisie vir ontwikkelende lande van belang. Absolute armoede beteken dat individue wat onderkant 'n sekere minimum bestaanspeil val as arm geklassifiseer word. Volgens hierdie maatstaf (Simkins 1984, aangehaal deur Wilson & Ramphela 1989: 17) het 50 persent van die bevolking hulle in 1980 onderkant die stedelike minimum bestaanspeil (*minimum living level* (MLL)) soos deur die Buro vir Marknavorsing aan Unisa bereken, bevind.

Whiteford en McGrath (1994: 64) kom ook tot die gevolgtrekking dat ongeveer 50 persent van huishoudings in Suid-Afrika in armoede lewe. Hulle wys egter daarop dat die minimum bestaanspeil, soos gemeet deur die MLL, dalk te hoog is om as maatstaf vir absolute armoede te

dien. Sou driekwart van die MLL as maatstaf vir armoede gebruik word, word armoede tot net meer as 32 persent van die totale bevolking beperk. Sou die helfte van die MLL gebruik word, maak armes ongeveer 25 persent van die bevolking uit (Whiteford & McGrath 1994: 61). Wat ookal die korrekte syfers, kan nie ontken word nie dat "massa-armoede" (Galbraith 1980) 'n belangrike kenmerk van die Suid-Afrikaanse toneel is. Nie net veroorsaak armoede menslike lyding en 'n verkwisting van menslike bronne nie, maar dit dra ook by tot wetteloosheid en onstabiliteit, wat weer nadelig kan inwerk op ekonomiese groei en politieke stabiliteit.

Die Suid-Afrikaanse samelewing het 'n dualistiese aard waarvolgens die hoë-inkomegroepe hoofsaaklik uit blankes bestaan en die lae-inkomegroepe veral uit swartes, maar ook uit ander bevolkingsgroepe. Ongeveer 95 persent van die armes is swart, terwyl ongeveer 65 persent van die swartes arm is. Na raming leef 33 persent van kleurlinge in armoede, vergeleke met 2,5 persent vir Asiërs en 0,7 persent vir blankes (*Presidential Commission* 1996: par.14). Hierdie syfers verskil egter ook van bron tot bron en gee slegs 'n aanduiding van die omvang van die probleme waarmee Suid-Afrika worstel. Een van die redes vir hierdie verskynsel is dat daar in die verlede teen swartes en ander groepe op ekonomiese, maatskaplike en politieke terrein gediskrimineer is (kyk afdeling 12.3). Absolute armoede word veral aangetref in die landelike gebiede en voormalige "tuislande" (Lachman et al 1992: 3). Armoede onder swartes in Suid-Afrika verskil volgens Iliffe (1987: 122) van dié in die res van Afrika, omdat groter grondvervreemding hier plaasgevind het, onder meer vanweë die wetgewing van 1913 wat slegs 13 persent van die grondgebied aan swartes toegeken het. Verder het die Suid-Afrikaanse bevolking, anders as in die res van Afrika waar daar tye was waartydens bevolkingsgroei afgeneem het, voortdurend toegeneem. Grondvervreemding en demografiese veranderings het daartoe gelei dat daar in Suid-Afrika gouer groot druk op bronne geplaas is as wat in ander Afrikalande die geval was (Iliffe 1987: 123). 'n Tekort aan werkgeleenthede is tans 'n belangrike bydraende faktor tot armoede in Suid-Afrika (Iliffe 1987: 142). Lae lone is ook 'n bydraende faktor, hoewel dit ook die simptoom kan wees van 'n groeiende arbeidsmag, lae geskooldheid, lae produktiwiteit en 'n swak ekonomiese vertoning.

Die kwesbaarste groepe in die Suid-Afrikaanse samelewing is swart kinders, vrouens (veral enkelouers soos weduwees en die vrouens van trekarbeiders), bejaardes en gestremdes (Lachman et al 1992: 5; Van der Berg 1994: 11). Volgens Whiteford et al (1995: 5) lewe net minder as helfte van vroue (48,3%) in armoede in vergelyking met die 43,5 persent van mans. Vrouens is veral kwesbaar omdat hulle geskiedkundig minder toegang tot loon-indiensneming gehad het as mans en dikwels laagbesoldigde arbeid verrig (Whiteford et al 1995: 5).

Soos vroeër vermeld, is armoede veral in landelike gebiede gekonsentreer. In 1993 was die gemiddelde maandelikse inkomste van landelike swart individue volgens die *Konseptwitskrif vir*

Maatskaplike Welsyn (Staatskoerant 2 Februarie 1996: 7) R160 in vergelyking met die R360 in stedelike gebiede. Baie individue in landelike gebiede is afhanklik van geld wat aangestuur word deur arbeiders in die myne of stedelike gebiede en van die maatskaplike toelaes van die owerheid. Kinders verkeer egter in die swakste posisie wat armoede betref, want hulle is afhanklik van die ondersteuning van volwassenes. Ondervoeding kan ook hulle fisiese en verstandelike ontwikkeling belemmer. Volgens Whiteford et al (1995: 7) lewe ongeveer 54 persent van Suid-Afrikaanse kinders in armoede. Op 'n rassegrondslag beskou, het meer as 69 persent van swart kinders in 1993 in armoede geleef, vergeleke met meer as 27 persent van kleurling kinders, 13 persent van Asiër kinders en net meer as 3 persent van blanke kinders (Whiteford et al 1995: 7). In hoofstuk 13 word gekyk na die wyse waarop die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel hierdie behoeftes aanspreek.

12.2.4 Die inkomeverdeling

Suid-Afrika is ook berug vir sy skewe verdeling van inkome. Die armste 40 persent van huishoudings het byvoorbeeld in 1991 minder as 4 persent van die totale inkome verdien, terwyl die rykste 10 persent meer as helfte van die totale inkome verdien het (Whiteford & McGrath 1994: 39). Whiteford en McGrath toon ook aan dat daar in die sewentiger- en tagtigerjare 'n matige herverdeling van blankes na swartes plaasgevind het, maar dat veral die rykste 20 persent van swart huishoudings bevoordeel is, wat nie tot 'n gelyker verdeling van inkome gelei het nie. Die aandeel van die armste 40 persent van huishoudings aan totale inkome het oor die periode 1975 tot 1991 van 5,2 persent tot 3,9 persent gedaal, terwyl die aandeel van die rykste 10 persent van die bevolking van 49,2 persent tot 51,2 persent toegeneem het (Whiteford & McGrath 1994: 72).

Whiteford en McGrath (1994: 47) gebruik 1991-data om die Gini-koëffisiënt te bereken en kom tot die slotsom dat Suid-Afrika nie veel vordering op die terrein van herverdeling gemaak het nie, want die Gini-koëffisiënt van 0,68 stem presies ooreen met dié van 'n vroeëre studie van McGrath (1983) wat 1975-data gebruik het. In 1978 was die Gini-koëffisiënt van Suid-Afrika die hoogste vir dié lande waarvoor data beskikbaar was, met Latyns-Amerikaanse lande kort op die hakke van Suid-Afrika (Lachman et al 1992: 4). Die Gini-koëffisiënt van Brasilië was gelykstaande aan 0,61 (1972), terwyl dié vir Mexiko 0,50 (1977), dié vir Maleisië 0,48 (1984), dié vir Chili 0,46 (1971) en dié vir Sri Lanka 0,45 (1981) was (Whiteford & McGrath 1994: 49).

Die Gini-koëffisiënt vir die onderskeie rasse was in 1993 0,53 vir swartes, 0,45 vir blankes, 0,44 vir kleurlinge en 0,47 vir Asiërs (Whiteford et al 1995: 21), wat daarop dui dat ongelikheid in die swart gemeenskap die grootste was. Die aandeel van totale inkomste wat die verskillende bevolkingsgroepe in 1993 ontvang het, was 29,3 persent vir swartes, 7,4 persent vir kleurlinge,

4,8 persent vir Asiërs en 58,5 persent vir blankes (Whiteford et al 1995: 15). Hierdie syfers onderstreep weer eens hoe belangrik dit is dat die owerheid 'n suksesvolle herverdelingsbeleid sal deurvoer.

12.2.5 Gesinsverbrokkening

In ontwikkelde lande is die kerngesin 'n belangrike bousteen van die gemeenskap. Simkins en Dlamini (1992: 66) wys daarop dat sommige gemeenskappe in Suid-Afrika rondom die kerngesin en ander weer rondom die uitgebreide familie georganiseer is. Kerngesinne word veral onder blankes, kleurlinge en Asiërs aangetref, terwyl die uitgebreide familie veral onder swartes aangetref word. Daar word egter in alle bevolkingsgroepe voorbeelde van albei aangetref en veral laer-inkomstegroepe word dikwels gedwing om drie geslagte of meer in een huishouding te akkommodeer. In 'n omgewing waar die kerngesin oorheersend is, word veral van aanneming en 'n voogdystelsel gebruik om sorgbehoewende kinders te versorg (Simkins & Dlamini 1992: 66). In so 'n omgewing kan kwesbare kinders redelik maklik versorg word. Die uitgebreide familie kan ook kinders sonder ouers redelik maklik versorg, nie deur aanneming en 'n voogdystelsel nie, maar deur versorging deur ander familieledes. Indien die ander lede van die familie in armoede verkeer, sal die kinders noodwendig ook in armoede verval (Simkins & Dlamini 1992: 67-68). Die uitgebreide familie kom egter vanweë modernisering onder toenemende druk (kyk afdeling 11.5.1).

Indien egskedingskoerse en buite-egtelike geboortes hoog raak, verminder dit die doeltreffendheid van die kerngesin om na die behoeftes van sy lede om te sien. In hierdie omstandighede kan die aantal kinders in enkelouer-huishoudings vinnig toeneem, wat kan beteken dat meer kinders in armoede leef. Simkins en Dlamini (1992: 67) wys byvoorbeeld daarop dat huwelikskoerse onder swartes in die Kaap tydens hierdie eeu beduidend afgeneem het, onder meer vanweë migrasie en pogings van die vorige regering om swartes slegs tydelike besoekers in stedelike gebiede te maak.

Volgens Burman en Barratt (1993: 1) is daar toenemende bewyse dat kinders in enkelouer-gesinne, met gewoonlik 'n moeder aan die hoof, minder lewenskanses as kinders uit twee-ouer-gesinne het, soos gemeet aan aanwysers van die vlak van opvoeding wat bereik word, werksverwagting en stabiliteit in die huwelik. Burman (1992: 29) wys daarop dat veral moeders met buite-egtelike kinders² swaarkry, omdat hulle gewoonlik bykomstige materiële ontbering

2. Afrika-gewoontereg en die verskillende godsdienstige groepe in Suid-Afrika het elk 'n eie definisie van die huwelik en buite-egtelikheid. Vanaf owerheidsweë is 'n buite-egtelike kind beskou as een wat nie binne die huwelik gebore is nie en wat nie deur ouers se uiteindelijke huwelik of deur aanneming gewettig is nie. Verder moet 'n wettige huwelik ook deur 'n huweliksbeampte soos 'n magistraat of 'n predikant voltrek word (Burman 1992: 22).

beleef en verder ook nog met stigma opgesaal sit. Meer as 40 persent van alle geboortes in Suid-Afrika is tans buite-egtelik in die sin dat dit buite enige wetlike stelsel (dié van die staat, gewoontereg of godsdienstige reëls (kyk vorige voetnoot)) val (Burman & Barratt 1993: 2). In 'n omgewing waar die kerngesin, die uitgebreide familie en 'n toenemende aantal enkelouers aangetref word, bemoeilik dit die taak van die owerheid om arm kinders te ondersteun. Wat kontantoordragte betref, kan die owerheid volgens Simkins en Dlamini (1992: 69) twee opsies uitoefen om kinders by te staan wat nie ouerondersteuning geniet nie:

- deur 'n raamwerk te skep waarvolgens ouers wat dit kan bekostig om onderhoud te betaal en dit nie doen nie gedwing word om dit te doen
- deur onderhoudstoelaes te verskaf waar daar geen ander ondersteuning vir kinders en hul moeders is nie.

Die rol van onderhoudstoelaes kry in afdeling 13.2.2(j) verder aandag.

12.2.6 Die rol van bestaansbeveiliging

Soos vroeër aangetoon is, het bestaansbeveiliging die potensiaal om sekere van die knellende probleme wat in die voorafgaande afdelings bespreek is, aan te spreek. Bestaansbeveiliging kan byvoorbeeld armoedeverligting bewerkstellig (d.m.v. programme soos maatskaplike pensioene en voedingsprogramme), dit kan die gevolge van werkloosheid verminder (d.m.v. werkloosheidsversekering en spesiale werkskeppingsprogramme) en al dié maatreëls sal uiteraard 'n herverdeling van bronne bewerkstellig. Bestaansbeveiliging moet egter nie as 'n panasee beskou word nie, want dit kan ander probleme vererger. So kan hoë belastingkoerse negatiewe gevolge vir ekonomiese groei inhou, terwyl bestaansbeveiliging ook negatiewe gevolge vir besparing en die aanbod van arbeid kan hê. Dit is ook belangrik om daarop te let dat bestaansbeveiligingsprogramme gewoonlik die simptome aanspreek en nie die siekte self nie.

12.2.7 Die fiskale ruimte

Die fiskale ruimte vir die uitbreiding van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika is beperk, want daar is soveel ander funksies (veral dié wat onder maatskaplike dienste ingedeel word (kyk tabel 12.4)) wat aanspraak maak op die skaars bronne. Verder het die funksies wat onder maatskaplike dienste ingedeel word in die 1991/92 finansiële jaar reeds 50 persent van die werklike nientebesteding van die algemene owerheid uitgemaak. In die 1995/96 finansiële jaar het maatskaplike dienste volgens hersiene ramings meer as 56 persent van die begrote nientebesteding van die gekonsolideerde nasionale en provinsiale begrotings in beslag geneem (kyk tabel 12.4). Word rente ook in berekening geneem, het maatskaplike dienste in die 1995/96 finansiële jaar 46 persent van die gekonsolideerde nasionale en provinsiale begrote uitgawes uitgemaak (Departement van Finansies 1996: 3.9). Die IMF het tot die gevolgtrekking gekom

dat maatskaplike besteding in Suid-Afrika (besteding aan bestaansbeveiliging uitgesluit) "has risen to levels that are relatively high by international standards" (Lachman et al 1992: 18). Hierdie aangeleentheid kry later in hierdie afdeling verder aandag.

(a) Tendense in owerheidsbesteding en -inkome

In die volgende tabelle word enkele tendense in owerheidsbesteding en -inkome uitgelig. Tabel 12.1 toon aan dat die lopende besteding van die algemene owerheid in 1995 meer as 31 persent van die BBP uitgemaak het, vergeleke met net meer as 13,4 persent in 1950. Uit dié tabel blyk dit dat daar 'n matige daling in 1995 voorgekom het. Moontlike verklarings hiervoor is dat ekonomiese groei begin toeneem het en dat owerheidsbesteding aan groter dissipline onderwerp is. Verder is die informele sektor ook sedert Mei 1994 vir die eerste keer by die BBP ingesluit (Mohr et al 1995: 20), wat ook 'n daling in die syfer moes veroorsaak het. Daar is geen magiese syfer oor watter persentasie van die BBP owerheidsbesteding behoort te wees nie. Die libertyne wil uiteraard die rol van die owerheid beperk, terwyl die hoofstroombenadering en kollektiviste (kyk afdeling 3.5.3) weer met 'n groter owerheidssektor kan saamleef en dit selfs as noodsaaklik kan beskou.

TABEL 12.1

**LOPENDE BESTEDING VAN DIE ALGEMENE OWERHEID
AS PERSENTASIE VAN DIE BBP**

Jaar	% van die BBP
1950	13,4
1960	13,2
1970	17,0
1980	19,3
1990	28,3
1993	32,3
1994	32,5
1995	31,4

Bron: Suid-Afrikaanse Reserwebank. *Kwartaalblad* (verskeie uitgawes).

(b) Tendense in belasting en rente op staatskuld

In tabel 12.2 word aangedui wat gedurende die periode van 1950 tot 1995 met belasting en rente op staatskuld in Suid-Afrika gebeur het. Uit hierdie tabel blyk dit dat direkte en indirekte

belasting sowel as rente op staatskuld uitgedruk as persentasie van die BBP oor die betrokke periode beduidend toegeneem het, in 1990 'n hoogtepunt bereik het en sedertdien begin afplat het, hoewel daar in 1995 weer 'n toename ondervind is. Die afplatting tussen 1990 en 1994 kan onder meer toegeskryf word aan die afswaai in die ekonomie wat die verbruiker onder groter druk geplaas het. Verder het die hernude groei in die BBP sedert 1994 ook 'n bydrae gemaak. Die insluiting van die informele sektor by die BBP het ook hier 'n invloed gehad. Dit is egter voortydig om die afname in rente op staatskuld as 'n blywende tendens vir Suid-Afrika te beskou, soos die 1995-syfers dan ook toon.

TABEL 12.2

**BELASTING EN RENTE OP STAATSKULD UITGEDRUK
AS 'N PERSENTASIE VAN BBP**

Jaar	Belasting		Totaal ⁽¹⁾	Rente op staatskuld ⁽²⁾
	Indirekte	Direkte		
1950	5,3	7,7	12,9	0,8
1960	6,6	7,9	14,6	0,7
1970	7,8	10,4	18,2	1,4
1980	7,8	11,9	19,7	2,6
1985	10,8	13,4	24,2	4,4
1990	12,0	14,2	26,1	4,1
1993	12,0	13,0	25,0	5,4
1994	10,7	11,7	22,4	4,8
1995	10,7	12,5	23,2	4,9

(1) As gevolg van afronding mag die totale nie presies optel nie.

(2) Variasies in die syfers is ook deur veranderings in rentekoerse veroorsaak.

Bron: Suid-Afrikaanse Reserwebank. *Kwartaalblad* (verskeie uitgawes).

(c) Owerheidsinkomste en -uitgawes in enkele lande

In tabel 12.3 word totale owerheidsinkomste en -besteding vir 1992 vir enkele lande uitgedruk as persentasie van die BBP. Dit blyk dat die totale inkomste en besteding van hoër-inkome lande, dit wil sê sommige van die welvaartstate wat in hoofstukke 8 en 9 bespreek is, redelik hoog is in vergelyking met dié van ander lande, met die uitsondering van Zimbabwe. Dit blyk ook uit dié tabel dat al hierdie lande tekorte op hul begroting ondervind. Die hoogste inkomste- en bestedingsvlakke is in Nederland en Swede.

Wat die vyf hoër-middel-inkome lande in die tabel betref, lê Suid-Afrika in 1992 in die middel, laer as Brasilië en Maleisië en hoër as Mexiko en Korea. Word die jongste syfers tussen hakies in berekening geneem, is Suid-Afrika besig om die bopunt aan die bestedingskant te bereik. Dit kom dus voor asof owerheidsinkomste in Suid-Afrika min of meer in lyn is met wat van 'n hoër-middel-inkome land verwag kan word. Totale owerheidsinkomste in Suid-Afrika was in 1992 22,4 persent gewees, terwyl die gemiddeld vir die ander hoër-middel-inkome lande wat in tabel 12.3 ingesluit is ongeveer 21,8 persent was. Wat totale owerheidsuitgawes betref, was dit in 1992 in Suid-Afrika gelyk aan 27 persent teenoor die gemiddeld van 22,3 persent vir ander hoër-middel-inkome lande wat in tabel 12.3 ingesluit is. Dit dui daarop dat uitgawes in Suid-Afrika reeds relatief hoë vlakke bereik het. Guatemala is die land met die laagste vlakke, terwyl Zimbabwe as lae-inkome land besonder hoë vlakke bereik, wat na alle waarskynlikheid nie volgehou sal kan word nie. Uit tabel 12.3 blyk dit dat slegs drie van die lande, Korea, Maleisië en Chili, begrotingsurplusse genereer.

(d) Die funksionele verloop van owerheidsbesteding

In tabel 12.4 word die tendense in die funksionele samestelling van nie-rentebesteding deur die gekonsolideerde owerheid in Suid-Afrika getoon. Uit hierdie tabel blyk dit dat die aandeel van beskermingsdienste daal en dat daar 'n verskuiwing is vanaf verdediging na polisie. Die aandeel van maatskaplike dienste is besig om vinnig toe te neem. Veral onderwys en bestaansbeveiliging en welsyn is vir hierdie tendens verantwoordelik. So het die groei in die aandeel van bestaansbeveiliging uitgedruk as persentasie van die besteding van die algemene owerheid tussen die 1982/83 en 1991/92 finansiële jare byvoorbeeld bykans 30 persent beloop (kyk tabel 12.4). Die grootste rede vir hierdie toename was egter nie die uitbreiding van die risiko's waarvoor dekking verleen word nie, maar weens die uitfasering van die ongelykhede in die voordele wat in die verlede aan die verskillende bevolkingsgroepe toegestaan is.

TABEL 12.3

**TOTALE OWERHEIDSINKOMSTE EN -BESTEDING VIR 1992 VIR ENKELE
LANDE UITGEDRUK AS PERSENTASIE VAN DIE BBP**

Lande	Totale inkomste		Totale besteding	
Hoë-inkome:				
Brittanje	36,0		43,2	
Duitsland	(30,6) ⁽¹⁾		(32,5)	
Nederland	49,6	(50,7) ⁽²⁾	53,0	(53,9) ⁽²⁾
Swede	43,5		46,3	
VSA	19,6	(19,7)	24,6	(23,8)
Hoër-middel-inkome:				
Brasilië	25,9		27,9	
Korea	18,2	(19,1)	17,0	(17,0)
Maleisië	28,8	(27,5)	27,8	(25,4)
Mexiko	14,1		17,4	
<i>Suid-Afrika</i>	<i>22,4</i>	<i>(22,5)⁽³⁾</i>	<i>27,0</i>	<i>(31,4)⁽³⁾</i>
Laer-middel-inkome:				
Chili ⁽⁴⁾	23,4	(23,7)	21,0	(21,8)
Guatemala	10,1	(9,0)	(11,7)	
Lae-inkome:				
Kenia	23,3	(23,3)	26,8	(30,0)
Sri Lanka	20,2	(19,8)	26,9	(27,1)
Zimbabwe	(36,5)		(41,4)	

- (1) Een stel syfers tussen hakies beteken dat syfers vir 1992 nie beskikbaar is nie en gevolglik is vroeëre syfers gebruik.
- (2) In gevalle waar twee stelle syfers gebruik word, is die eerste syfer dié vir 1992, terwyl die syfer tussen hakies die jongste beskikbare syfer is.
- (3) Hierdie syfers is van die Suid-Afrikaanse Reserwebank verkry.
- (4) Chili word egter sedert 1995 deur die Wêreldbank as 'n hoër-middel-inkome land geklassifiseer.

Bron: Internasionale Monetêre Fonds. *Government Finance Statistics Yearbook* (1994b).

TABEL 12.4
TENDENSE IN DIE FUNKSIONELE SAMESTELLING VAN
NIE-RENTEBESTEDING DEUR DIE GEKONSOLIDEERDE OWERHEDE,
1982/83 TOT 1995/96

Funksie	Algemene owerheid (werklike besteding)		Nasionale en provinsiale owerhede (hersiene ramings)	
	% van totaal 82/83	% van totaal 91/92	% van totaal 91/92	% van totaal 95/96
Algemene dienste en ongeklassifiseerde besteding	11,2	12,6	10,5	8,6
Beskermingsdienste	22,6	21,9	23,4	20,7
Verdediging	16,3	11,8	12,7	9,3
Polisie	4,0	7,1	7,6	7,8
Ander	2,3	3,0	3,1	3,6
Maatskaplike dienste	44,4	50,0	50,8	56,7
Onderwys	20,3	23,3	24,2	26,2
Gesondheid	11,2	11,2	12,9	12,3
Bestaansbeveiliging en welsyn	7,1	9,2	9,0	11,9
Ander	5,8	6,3	4,7	6,3
Ekonomiese dienste	21,8	15,5	15,2	14,1
Landbou, bosbou en vissery	3,9	2,9	2,9	3,1
Vervoer en kommunikasie	11,6	5,9	5,3	5,7
Ander (insluitende uitvoerbevoering)	6,3	6,7	7,0	3,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Departement van Finansies. *Begrotingsoorsig* (1995 & 1996).

Die uitbreiding in maatskaplike dienste is veral ten koste van ekonomiese dienste, wat daarop dui dat die daarstelling van infrastruktuur, asook sekere subsidies soos vir desentralisasie, landbou en vervoer, 'n aansienlike laer prioriteit geniet as wat in die verlede die geval was. Rente op staatskuld uitgedruk as persentasie van die totale uitgawes van die gekonsolideerde nasionale en provinsiale begrotings het vanaf 14,8 persent in die 1992/93 finansiële jaar tot 18,8 persent in die 1995/96 finansiële jaar toegeneem, wat dit naas onderwys die belangrikste enkele bestedingskomponent in die begroting maak (Departement van Finansies 1996: B63-B64).

(e) Die funksionele besteding in Suid-Afrika en enkele ander lande

In tabel 12.5 word gekyk na sentrale owerheidsbesteding volgens enkele funksies as persentasie van totale besteding vir 'n groep lande. Die gebruik van sentrale owerheidsbesteding kan egter problematies wees, omdat dit besteding uitsluit wat deur laer-owerheidsvlakke onderneem word en dus 'n skewe beeld kan gee van die werklike toedrag van sake in 'n land. Ongelukkig is dit die wyse waarop die IMF die syfers publiseer. Wat algemene owerheidsdienste en openbare orde betref, beklee Suid-Afrika die derde posisie, naas Guatemala en Kenia. Die aandeel van verdediging in Suid-Afrika is min of meer in ooreenstemming met die gemiddeld van die ander hoër-middel-inkome lande wat by tabel 12.5 ingesluit is, maar daar is groot onderlinge verskille. Die relatiewe vlakke van besteding aan verdediging in Brasilië en Mexiko is beduidend laer as dié van Suid-Afrika, terwyl Maleisië en Korea weer aansienlik hoër relatiewe vlakke van verdediging bereik het. Die relatief hoë vlakke van besteding aan verdediging in Korea kan toegeskryf word aan die gespanne verhouding tussen Noord- en Suid-Korea wat al in die verlede op 'n oorlog uitgeloop het, terwyl die relatief hoë vlakke in Maleisië toegeskryf kan word aan die guerilla-oorlog van die vyftigerjare, die gespanne betrekkinge vroeër met Indonesië en die outokratiese regering wat tans aan bewind is.

Onderwysbesteding in Suid-Afrika is die hoogste van dié lande wat in tabel 12.5 ingesluit is. Wat gesondheid betref, is die besteding in Suid-Afrika aansienlik hoër as in die ander hoër-middel-inkome lande. Dit is egter moontlik dat besteding aan gesondheid in sommige ander lande *via* besteding aan bestaansbeveiliging en welsyn geskied. Swede, Korea en Brasilië verteenwoordig sulke moontlikhede. Wat besteding aan behuising betref, is die aandeel van besteding in Maleisië vir die hoër-middel-inkome lande die hoogste. Die aandeel van besteding aan behuising in Suid-Afrika is die tweede hoogste, maar meer in lyn met dié van die ander vier lande. Besteding aan behuising is volgens tabel 12.5 nie in een van die lande baie belangrik nie. Een moontlike rede vir hierdie verskynsel is dat besteding aan behuising dikwels nie onder die sentrale begroting val nie. Swede bereik die hoogste aandeel (5,8%), terwyl die laagste aandeel in Duitsland behaal word (0,4%). Wat rente op staatskuld betref, is Suid-Afrika nie tans in

dieselfde netelige posisie as lande soos Mexiko en Brasilië nie. Die posisie kan egter versleg indien fiskale dissipline nie gehandhaaf word nie en lopende uitgawes deur middel van lenings gefinansier word. Opvallend is die lae aandeel van rente op staatskuld in Korea en Chili.

TABEL 12.5

**SENTRALE OWERHEIDSBESTEDING PER FUNKSIE AS
PERSENTASIE VAN TOTALE BESTEDING IN ENKELE LANDE**

Lande	Algemene owerheidsdienste en openbare orde	Verdediging	Onderwys	Gesondheid	Behuising	Bestaansbeveiliging en welsyn	Rente op staatskuld ⁽¹⁾
Hoë-inkome:							
Brittanje (1992)	7,6	9,9	3,3	14,0	2,9	29,6	6,5
Duitsland (1989)	3,9	8,3	0,6	18,1	0,4	48,5	6,3 (1992)
Nederland (1993)	9,2	4,2	10,2	13,7	3,6	38,0	9,6
Swede (1993)	6,4	5,3	7,3	0,5	5,8	47,5	10,0
VSA (1993)	9,4	19,3	2,0	17,1	2,6	29,1	14,2
Hoër-middel-inkome:							
Brasilië (1992)	15,4	2,6	3,6	5,2	0,5	29,5	45,2
Korea (1994)	10,6	19,3	15,5	0,9	0,8	10,2	3,3
Maleisië (1993)	15,6	11,8	20,3	5,7	5,5	5,8	15,9 (1994)
Mexiko (1989)	2,7	2,2	11,8	1,5	0,8	9,4	57,7 (1990)
Suid-Afrika (1994) ⁽²⁾	16,7	8,5	21,5	10,0	1,3	9,3	17,2
Laer-middel-inkome:							
Chili (1993)	9,2	9,1	13,4	11,5	5,6	33,6	6,0
Guatemala (1989)	28,9	13,3	19,5	9,9	2,6	5,2	11,5
Lae-inkome:							
Kenia (1990)	17,8	10,0	19,9	5,4	3,8	0,1	24,8 (1994)
Sri Lanka (1993)	12,1	11,4	10,4	5,2	0,8	15,8	20,9
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	14,1 (1991)

(1) As persentasie van totale besteding en lenings minus terugbetalings.

(2) Data vir Suid-Afrika is nie beskikbaar nie. Die begrote syfers vir die 1994/95 finansiële jaar is gebruik om 'n aanduiding te gee van die Suid-Afrikaanse situasie, al is die syfers streng gesproke nie vergelykbaar nie.

Bron: Internasionale Monetêre Fonds. *International Financial Statistics Yearbook* (1993 & 1994).

Wat die besteding aan bestaansbeveiliging en welsyn betref, is dit soos verwag kan word in die welvaartstate waar hierdie funksie die grootste aandeel van besteding uitmaak. Definisieverskille van bestaansbeveiliging tussen lande (kyk hoofstukke 2 en 7) maak dat besteding aan bestaansbeveiliging nie altyd vergelykbaar is nie. Die aandeel van hierdie funksie was in 1989 in Duitsland net meer as 48 persent, net 'n kort kop voor dié van Swede (47,5%) in 1993. Chili en Brasilië wy ook 'n beduidende gedeelte van owerheidsbesteding aan hierdie funksie. In hoofstuk 10 is getoon dat die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging in sommige Latyns-Amerikaanse lande vinnig ontwikkel het en dat hierdie lande reeds omvattende dekking aan hul burgers verleen. Onder die lae-inkome lande is besteding aan bestaansbeveiliging in Sri Lanka ook redelik hoog. In hoofstuk 10 is getoon dat Sri Lanka reeds sukses op hierdie terrein behaal het. Die syfer vir Suid-Afrika is egter meestal nie vergelykbaar met dié van ander lande nie, aangesien private bydraes tot werkloosheidsversekering, ongevalleversekering, pensioenfondse en mediese versekering nie *via* die staat vloei nie. Suid-Afrika beskik ook nie, soos die meeste ander lande, oor 'n staatspensioenskema nie. Sou so 'n stelsel vir Suid-Afrika ingestel word, kan dit, afhangende van die stelsel wat geïmplementeer word, implikasies vir die skatkis inhou.

(f) Fiskale implikasies van bestaansbeveiliging

Van der Berg (1995: 2) skryf die toename in besteding aan bestaansbeveiliging van die afgelope aantal jare toe aan die uitfasering van ongelykhede op die terrein van maatskaplike bystand en voorsien nie besondere druk vanuit hierdie oord op besteding aan bestaansbeveiliging in die toekoms nie, hoewel daar nog ongelykhede in onderhoudstoelaes is. Die IMF (Lipschitz et al 1995: 78) waarsku egter dat maatskaplike bystand toenemende druk op die fiskus kan plaas, met kindertoelaes en maatskaplike pensioene as toekomstige probleemgebiede. Die opneemkoerse van kindertoelaes kan vinnig toeneem indien groepe waarteen daar in die verlede gediskrimineer is, sou besluit om voordele op te neem, want hierdie voordele is relatief ruim (Lipschitz et al 1995: 88). Sou die opneemkoerse van swartes dieselfde vlakke as dié van kleurlinge bereik, kan hierdie toelaes toeneem tot 1 persent van die BBP (in vergelyking met die 3% van die BBP wat besteding aan alle maatskaplike bystandsprogramme in die 1994/95 begroting uitgemaak het) (Lipschitz et al 1995: 79).

Volgens Lipschitz et al (1995: 78) hang daar ook 'n vraagteken oor die "long-term fiscal sustainability of the social pension system", want besteding aan maatskaplike pensioene kan, afhangende van die beleid wat nagevolg word, van 1,5 persent van die BBP in 1995 toeneem tot 2 persent in 2010 en tot 3 persent in 2030 (Lipschitz et al 1995: 79). Die Mouton-komitee (1992) en die Smith-komitee (1995), wat ondersoek gedoen het na die pensioen- of aftreestelsel van Suid-Afrika, het albei voorgestel dat die maatskaplike pensioenstelsel moet voortbestaan en 'n integrale

deel van die Suid-Afrikaanse pensioenstelsel moet vorm (kyk afdeling 13.2.1(c)). Lipschitz et al (1995: 79) kom egter tot die gevolgtrekking dat "the present system does not represent a budgetary 'time bomb'", aangesien bejaardes nog in die afsienbare toekoms 'n relatief klein persentasie van die totale bevolking sal uitmaak. Hierby word die aanname egter wel ook gemaak dat die verhogings in die pensioenkoers matig sal wees en nie vinniger as die gemiddelde nominale lone sal toeneem nie (Lipschitz et al 1995: 79).

Lipschitz et al (1995: 86) het verskillende scenario's gebruik om die toekomstige koste van maatskaplike pensioene te bereken. Indien die bestaande maatskaplike pensioenstelsel onveranderd bly kan dit in die jaar 2030 ongeveer 3 persent van die BBP uitmaak. Een van die aannames is dat die gedeelte van die bevolking wat van maatskaplike pensioene afhanklik is nie sal verander nie. Volgens Lipschitz et al (1995: 86) is dit 'n konserwatiewe benadering vanweë 'n verwagte toename in die BBP *per capita*, hoewel hulle erken dat die aantal arm individue vinniger kan toeneem as diegene wat voldoende voorsorg vir hul oudag tref. Ander aannames is dat die opneemkoers van pensioene tot 100 persent sal toeneem oor die betrokke periode. Word die middeletoets uitgefaseer, kan die koste van maatskaplike pensioene in 2030 tot 3,7 persent van die BBP toeneem. Word die ouderdom waarop mans vir maatskaplike pensioene kwalifiseer verlaag tot 60 jaar kan die koste van die stelsel in die jaar 2030 ongeveer 3,4 persent van die BBP beloop. Word die aftree-ouderdom van vrouens tot 65 jaar verhoog kan die koste 2,4 persent van die BBP beloop. Sou werkloosheid lineêr met 25 persent verminder oor die periode 1995 tot 2005 en daarna konstant bly, kan die koste van die stelsel afneem tot 2,2 persent van die BBP in 2030. Sou maatskaplike pensioene aan die inflasiekoers eerder as die groei in die nominale loon gekoppel word, kan die koste van die stelsel in 2030 ongeveer 2,1 persent van die BBP beloop (Lipschitz et al 1995: 86-88). Hierdie oefening dui daarop dat daar verskeie moontlikhede is om die koste van die maatskaplike pensioene binne perke te hou en dat die bestaande stelsel nie in die afsienbare toekoms buitensporige eise aan die fiskus behoort te stel nie, behalwe indien voordele en regte uitgebrei word.

Van der Berg (1995: 5) is ook redelik optimisties dat bestaansbeveiliging nie in die toekoms hoë eise aan die skatkis sal stel nie, mits voordele tot die teikengroep beperk kan word en op huidige vlakke stabiliseer. Hy wys ook daarop dat indien die algehele welsynsbegroting met 3 persent in reële terme kan toeneem, onder meer vanweë standhoudende ekonomiese groei, meer fondse vir ander welsynsdienste, soos versorging van bejaardes, kinder- en gesinswelsyn, rehabilitasie van misdadigers en verslaafdes beskikbaar gestel kan word. Ander maniere waarop fondse vir hierdie doel beskikbaar gestel kan word, is laer dekking deur die vernaamste twee bestaansbeveiligingsprogramme (maatskaplike pensioene en ongeskiktheidstoelaes) of laer gemiddelde reële voordele (Van der Berg 1995: 7).

Hoewel die beskikbare syfers (kyk tabel 12.5) daarop dui dat Suid-Afrika minder as ander vergelykbare lande aan bestaansbeveiliging bestee, is die vernaamste rede hiervoor dat maatskaplike versekering in Suid-Afrika nie deur die skatkis vloei nie. Verder beskik dié land ook nie oor 'n nasionale pensioenskema nie. Die toenemende eise vir pariteit in ander maatskaplike funksies, soos onderwys,³ groter eise vir gratis en goedkoop gesondheidsdienste en die groot behoefte aan behuising, maak dit onwaarskynlik dat daar in die afsienbare tyd beduidende addisionele bronne vir bestaansbeveiliging beskikbaar gestel sal kan word.

12.3 ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BESTAANSBEVEILIGING IN SUID-AFRIKA

Die oogmerk van hierdie afdeling is nie om 'n volledige geskiedenis van die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika te skets nie, maar om die klem te laat val op die sienings en houdings wat aan die huidige stelsel van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika beslag gegee het.

12.3.1 Voor-koloniale periode en Nederlandse bewind

Daar is ongelukkig nie veel inligting beskikbaar oor die wyse waarop die bestaan van individue voor die koloniale periode aan die suidpunt van Afrika beveilig is nie. Wat vandag as tradisionele bestaansbeveiliging bekend staan, dit wil sê die uitgebreide familie en die gemeenskap (stam), het na alle waarskynlikheid 'n belangrike rol gespeel. Volgens Patel (1992: 34) is die evolusie, aard, vorm en inhoud van maatskaplike beleid in Suid-Afrika hoofsaaklik deur kolonialisme en apartheid gevorm.

In 1657 het die eerste vryburgers grond ontvang en is daar ook begin om deur kollektes en boetes 'n fonds op te bou, waarmee armes in die toekoms bygestaan sou word (Marais 1945: 1). Formele armoedeverligting het in 1665 begin toe die eerste predikant aangekom het in die Kaap. Hierdie armoedeverligting was volgens Iliffe (1987: 97) geskoei op die benadering wat Calvyn in Genève gevolg het, waarvolgens gewone mense as diakens aangestel is om na armes om te sien. Op dié wyse is sekulêre en godsdienstige filantropie geïntegreer. Tydens die Nederlandse bewind het die kerk dus 'n belangrike funksie vervul op die terrein van armoedeverligting (Marais 1945: 4). Daar was egter 'n noue band tussen die kerk en *De Generale Vereenighde Nederlantse g'octroijeerde Oost Indische Compagnie*⁴ (VOC) (Scannell 1965: 853). Predikante is byvoorbeeld deur die VOC aangestel en betaal. In hierdie omstandighede is "armesorg deur die kerk

3. In 1990 was die besteding aan 'n blanke skoolkind (R4 087) byvoorbeeld vier maal hoër as die besteding aan 'n swart kind (R907) (Lachman et al 1992: 23). Hierdie verskil mag die afgelope aantal jare verklein het, maar is steeds beduidend.

4. Die kompanjie was in beheer van die kolonie en kan as die "regering" van daardie tyd beskou word.

waargeneem ... onder die oppertoesig van die Kompanjie" (Marais 1945: 5). Die finansiering van armoedeverligting het egter nie net deur middel van kollektes tydens eredienste en boetes geskied nie, maar armbusse is ook by die huise van sommige vryburgers en op die skepe van die VOC geplaas. Ander bronne van inkomste was erflatings, slawe-emansipasiegeld,⁵ die verhuring van banke in die kerk en die verhuur en verkoop van grafte (Marais 1945: 9-11).

Behoeftiges het kontantvoordele (toelaes aan bejaardes, ongeskiktes, weduwees, arm en siek individue, weeskinders en verwaarloosde kinders) van die diakonie ontvang. Aanvanklik het vryswartes dieselfde voordele gekry, maar ná 1705 het hulle minder as hulle blanke eweknieë ontvang (Marais 1945: 13-14), wat dan ook die begin aandui van 'n stelsel wat vir etlike eeue op grond van ras sou diskrimineer. Behoeftiges het ook vir *in natura* voordele (bv. voedsel en klere) in aanmerking gekom (Marais 1945: 16). In 1732 is ses "klyne huysjes" met behulp van die diakoniefonds vir armes gebou waarin enkele arm gesinne gehuisves is (Marais 1945: 18). Bejaardes, ongeskiktes en ontheemdes is ook dikwels in die sorg van huishoudings geplaas, wat dan 'n bedrag ter vergoeding vir hierdie diens ontvang het. Die diakonie het ondersoek gedoen om te verhoed dat toesighouers nie die geld vir eie gewin kon misbruik nie (Marais 1945: 16). Die leefwyse van diegene wat voordele van die diakonie ontvang het, is ook gereeld ondersoek en as bevind is "dat hulle 'n onbestendige lewe lei" is hulle gestraf. Indien hulle nie hulle leefwyse verander het nie kon hulle voordele verbeur⁶ (Marais 1945: 24).

Teen 1798 was armoede meer algemeen onder die Khoi, want teen hierdie tyd het weinig van hulle meer grond besit. Wetgewing in hierdie jaar het ook bepaal dat enige Khoi wat sonder 'n pas reis as 'n leeglêer verklaar sou word en aan die sorg van 'n werkgewer toegeken sou word (Iliffe 1987: 98).

12.3.2 Britse bewind

Die Nederlandse koloniale moondheid het 'n meer toegewyde benadering tot armoedeverligting gevolg as hul Britse koloniale opvolgers, soos blyk uit die volgende aanhaling:

-
5. Dit het dikwels gebeur dat burgers ou en siek slawe vrygelaat het om van hulle ontslae te raak en sodoende hulle verantwoordelikheid teenoor hulle te ontduik. Hierdie hulpbehoewende mense moes dan gewoonlik deur die diakonie versorg word. Aanvanklik is vereis dat burgers 'n waarborg moet verskaf dat vrygestelde slawe nie "binne tien agtereenvolgende jare tot las van die diakonie sou kom nie", maar later moes 50 riksdalder aan die diakonie betaal word vir elke vrygemaakte slaaf (Marais 1945: 11) waarmee die diakonie behoeftige en siek slawe kon versorg.
 6. Een interessante geval is Daniel Dantu wat aan drank verslaaf was en na klagtes van die vrou waarby hy gewoon het, is bevind dat hy "sterk beschonken en seer brutaliseerende" was en ten einde raad is hy na Robbeneiland verban, omdat niemand anders bereid was om na hom om te sien nie. Hy was vrygestel van dwangarbeid en sou steeds sy toelae ontvang, maar moes "onder het oog en opsig" van die poshouer bly (Marais 1945: 25).

(a)fter early Dutch relief to the poor had established a 'reasonably formal system of provision' in South Africa, British rule in the nineteenth century brought with it Victorian views on poverty which were more racially based and far less sympathetic to the poor (Van der Berg 1994: 27, hy haal Kruger 1992b aan).

Laissez faire-liberalisme was die oorheersende ideologie van die Britse koloniale owerheid en sy ondersteuners en armoede is beskou as 'n teken van die inherente minderwaardigheid van sekere individue of groepe, soos blyk uit die volgende aanhaling:

(t)he vast majority of the colony's indigent were either Cape Malays, Blacks or Afrikaners. The government and the Anglo-Saxon middle class found it easy to dismiss this poverty, by applying the racial stereotype of inferior races. The poor had the opportunities but not the necessary ability, to rise above their condition of squalor. They were to blame for their condition and therefore no public effort was required to help them (Bottomley 1989: 13).

Die uitgangspunt van *laissez faire*-liberaliste was dat die versorging van armes eerstens op die skouers van familieledes rus en slegs wanneer hulle faal sou die plaaslike gemeenskap ingryp. Owerheidsinmenging is as 'n laaste uitweg gesien⁷ (Bottomley 1989: 15). Die metodes waarvolgens armoede tydens die Britse bewind gehanteer was, was dan ook in ooreenstemming met die Engelse *Poor Law* van 1834 (Kruger 1992b: 115). Die negentiende eeu is volgens Kruger (1992b: 114) die periode waartydens armoede in Suid-Afrika al meer sigbaar geword het, of soos Illiffe (1987: 100) dit stel: "(a)s the nineteenth century progressed, Cape Town's multiracial slums became places of sickening squalor." Volgens Bundy (1984: 3) word dit dikwels as 'n "feit" aanvaar dat die armblanke-probleem in 1890 sy beslag gekry het. Hy wys egter daarop dat armblanke reeds lank voor 1890 in die Kaap aangetref is en gebruik onder meer bywoners en meesters⁸ as voorbeelde. Armblanke was nie so sigbaar nie, omdat hulle dikwels as bywoners op die plase van meer gegoede individue gewoon het (Illiffe 1987: 100). Die rede waarom 1890 dikwels as die begin van die armblanke-probleem beskou word kan toegeskryf word aan "the outcome of new ways of perceiving white poverty, that a set of awarenesses and anxieties may have crystallised out in the form of the 'poor white question'" (Bundy 1984: 3).

Die trekkende boere (en later die Voortrekkers) en die swartes in die binneland het beide op die gesin en familie vir bestaansbeveiliging staatgemaak (McKendrick 1990: 7). In hierdie periode moes

elke gesin of groepe gesinne in hulle eie behoeftes ... voorsien. Vir liefdadigheid in water vorm ookal was die plaaslike gesingroepe [sic] gesamentlik verantwoordelik (Theron & Stulting 1961: 12).

7. Hierdie is idees wat steeds deur sekere groeperinge in die Anglo-Saksiese lande aangehang word (kyk hoofstuk 8).

8. Meesters was grootliks vir die opvoeding van plattelandse kinders verantwoordelik en het dikwels uit "vagabond Hollanders or runaway Englishmen" bestaan wat 'n karige loon ontvang het (Bundy 1984: 2).

Volgens McKendrick (1990: 8) het die noordwaartse trek van die boere 'n ontwrigtende invloed op die Afrika-stamstelsel uitgeoefen en die doeltreffendheid ondermyn waarmee na die behoeftes van lede omgesien kon word.

In 1814 is die eerste weeshuis in Suid-Afrika deur die Nederduits Gereformeerde Kerk tot stand gebring, maar dit het nie 'n heenkome vir "onegte"⁹ kinders gebied nie (Ilfte 1987: 100). Hierdie aksie is later deur wetgewing van die Kaapse provinsie opgevolg wat voorsiening gemaak het vir die versorging van kinders en fisies gestremde individue, asook vir hulp aan behoeftiges (McKendrick & Dudas 1987: 186). In 1856 is die *Meesters en Dienstboden Wet*, "die eerste Suid-Afrikaanse wet waarin daar bepalinge voorgekom het in verband met die beskerming van sorgbehoewende kinders", aanvaar, en kon 'n landdros sulke kinders by 'n familielid of ander bevoegde persoon vir versorging inboek (Winckler 1969: 31). Veral drie probleemgebiede het aandag gekry, te wete die versorging van kinders, die versorging van fisies gestremdes en die versorging van armes. In alle gevalle is die klem egter op blankes geplaas (McKendrick 1990: 9). Die kerk het steeds voortgegaan om 'n belangrike rol op die terrein van armoedeverligting te speel en ná 1880 is vier kerklike nedersettings vir armblankes gestig, ses tehuse vir bejaardes, asook inrigtings vir "gebreklikes, krankes en gevalle vroue" en veertien weeshuse wat huisvesting aan 2000 kinders gebied het (Grosskopf 1932: xxix).

Die ontdekking van diamante en goud het tot verstedeliking en die invloei van immigrante gelei. Dit het groot implikasies vir blankes en swartes ingehou. Nuut verstedelike blankes het nie oor die vaardighede beskik om in 'n stedelike omgewing met immigrante mee te ding nie. Terselfdertyd kon hulle ook nie met die swartes vir ongeskoolde werkgeleenthede meeding nie, want hulle was dikwels onwillig om handarbeid te verrig en ook nie bereid om teen dieselfde lae lone te werk nie. Swartes het laagbesoldigde werkgeleenthede bekom, maar is slegs as tydelike besoekers beskou en kon hulle nie permanent in stedelike gebiede vestig nie. Só is die gedagte van trekarbeid in Suid-Afrika vasgelê (McKendrick 1990: 9).

12.3.3 Die Boererepublieke

Volgens Bottomley (1989: 15) het die houding van die Boererepublieke ten opsigte van armoedeverligting radikaal verskil van die *laissez faire*-benadering van die koloniale owerhede. Hy praat dan ook van "Krugerite interventionism" en is van mening dat

(i)n the ZAR the welfare provisions in its constitution show that this republic was almost a hundred years in advance of overseas nations. Articles 24 and 72 of the

9. Dit wil sê buite-egtelike kinders.

ZAR constitution, legislated state responsibility for the welfare of its burghers (Bottomley 1989: 17).

Volgens Bottomley (1989: 17) was dit ook die geval in die Oranje Vrystaat. Die Boererepublieke is na alle waarskynlikheid beïnvloed deur Europese beskouings oor bestaansbeveiliging, want talle Nederlanders het in die staatsdiens van die ZAR gewerk. Hulle is waarskynlik veral beïnvloed deur Duitse optrede onder die leiding van Bismarck op hierdie terrein (kyk afdeling 8.3.1(c)).

In die tweede helfte van die negentiende eeu (maar veral na 1890) het dit begin duidelik word dat daar 'n blanke armoede-probleem in die ZAR was (Pelzer 1941: 133). Van die redes vir hierdie armoede was die ekonomiese stagnasie wat gevolg het op die Jameson-inval, die runderpes wat twee-derdes van die veestapels uitgewis het, asook groot droogtes en vloede (Pelzer 1941: 196-202). Verarmde boere het hulle na die stede, veral Pretoria en die Rand, begin wend. In 1854 het die landdros die regering versoek vir "eene lokatie voor armen menschen" (Pelzer 1941: 179). Die regering was nie ongeneë om armes by te staan nie. So het die regering byvoorbeeld besluit om aan ou en behoeftige Voortrekkers 'n bedrag van £75 te gee, wat as 'n eenmalige enkelbedrag pensioen gedien het (Pelzer 1942: 2). Na die runderpes het die regering aan boere tot £150 geleen teen 'n jaarlikse rentekoers van 3 persent as hulle sekuriteit kon aanbied. Die leningsbedrag moes oor 'n termyn van 5 jaar terugbetaal word. Die groot leemte in hierdie benadering was egter dat persone wat "in uiters behoeftige omstandighede verkeer het" nie vir hulp gekwalifiseer het nie (Pelzer 1942: 3-4).

Op onderwysgebied is ook voorsiening gemaak vir gratis onderwys vir "waarlyk behoeftige leerling[e]" (Pelzer 1942: 6). Gedeeltelike belastingkwytskelding is ook aan behoeftige boere gemaak (Pelzer 1942: 10). Die regering het aan armblankes werk verskaf en die Stadsraad van Pretoria het ook talle verarmdes van werkgeleentheid voorsien. Pelzer (1942: 14-15) wys daarop dat hierdie arbeid veral gebruik is om paaie te bou. In 1897 het druk van arm burgers die regering oortuig om 'n openbare werke-program, die *Main Reef Road*, van stapel te stuur (Van Onselen 1982: 127). 'n Johannesburgse koerant, die *Standard and Diggers' News* het op 14 Augustus 1897 'n kritiese berig oor hierdie voorgestelde projek geplaas. Dit het tot massa-aksie gelei en die polisie moes die redakteur van die oproerige skare red. Die regering het op hierdie opstandigheid gereageer en geld bewillig vir die bou van die pad wat aan honderde Afrikaners korttermynwerkgeleenthede gebied het (Van Onselen 1982: 128-130).

Die regering het ook 'n Amortisasiefonds tot stand gebring wat aan boere wat in nood verkeer fondse geleen het (Pelzer 1942: 15).¹⁰ In 'n debat in die Volksraad in 1896 oor die vraag of

10. Hierdie fonds het in die jare 1893 tot 1896 £99 182 aan behoeftige individue geleen (Pelzer 1942: 63).

staatshulp aan 'n private organisasie, die *Pretoria Weldadigheidsvereniging*, toegeken moes word het Volksraadslede Jeppe en Loveday volgens Pelzer (1942: 22-23) die volgende sentimente uitgespreek:

dat dit die plig is van elke beskaafde staat, 'om werklike onverdiende armoede tegemoet te komen en de Raad dus volkome gerechtigd is de inwoners van Pretoria te ondersteunen om honger en behoefte onder haar inwoners en inkomelingen te voorkome' [Jeppe] ... Hy het als de heilige plig van eene wetgewende macht beskouwe om te zorgen voor de armen in het land en omdat dit jaar minstens £15 000 aan onvermogene voortrekkers van het platteland gevege word [Loveday].

Die kerk het ook in die Boererepublieke 'n belangrike rol op die terrein van armoedeverligting gespeel en volgens Pelzer (1942: 25) is dit "as aksioma aanvaar dat die Kerk vir die armes sorg", hoewel die betrokke bedrae nie beduidend was nie (Pelzer 1942: 67). Die onmeetbare verwoesting van die Anglo-Boereoorlog, waartydens die Britte doelbewus plase vernietig het, het baie daartoe bygedra dat die armblankeprobleem groter afmetings begin aanneem het.

Die ingryping deur die Boererepublieke was egter net ten gunste van die blanke burgers. Die houding van die Boererepublieke dui ook daarop dat Afrikaanssprekendes veral vroeër meer ten gunste van owerheidsinmegering was, aangesien *laissez faire*-liberalisme aanvanklik nie so 'n belangrike invloed op hul denkraamwerk gehad het nie.

12.3.4 Die periode na die Anglo-Boereoorlog

In 1902 kom verskeie vrywillige organisasies tot stand om armblikes na die verwoesting van die Anglo-Boereoorlog te ondersteun (McKendrick & Dudas 1987: 187). Dit sluit organisasies soos die Afrikaanse Christelike Vrouevereniging en die Suid-Afrikaanse Vrouefederasie in. In 1908 kom die eerste Kindersorgvereniging ook tot stand (Theron & Stulting 1961: 15). Die kerk het ook met staatsondersteuning 169 koshuise vir behoeftige kinders tot stand gebring wat aan 8 000 kinders huisvesting verleen het (Grosskopf 1932: xxix). Gedurende die tydperk 1908 tot 1911 het die Johannesburgse stadsraad aan armblikes werkgeleenthede gebied en moes hulle slote vir die rioolstelsel grawe (Van Onselen 1982: 157). Die Suid-Afrika Wet van 1909 het armoedeverligting 'n provinsiale verantwoordelikheid gemaak, met die gevolg dat elke provinsie 'n unieke benadering gevolg het. In die Kaap het die provinsiale owerheid en die munisipale owerhede die *Cape Town General Board of Aid* gesamentlik gefinansier en gepaarde-toelaes¹¹ aan liefdadigheidsorganisasies betaal. Transvaal het groot bedrae aan armoedeverligting bestee, maar het die versorging van armes in Johannesburg aan die *Rand Aid Society* en ander

11. Gepaarde toelaes (*matching grants*) is voorwaardelik en vereis dat die ontvanger 'n teenprestasie moet lewer vir elke rand wat oorgedra word (Rosen 1995: 537-538). Dit kan op 'n rand-vir-randbasis of enige ander verhouding geskied.

welsynsorganisasies oorgelaat. Slegs 'n klein gedeelte van die begroting het na swartes gegaan. In die Oranje-Vrystaat het ongeveer 'n kwart van die voordele swartes toegeval. Natal het egter slegs blankes in Durban en Pietermaritzburg gehelp, omdat die provinsie van mening was dat hulp aan swartes 'n funksie van die sentrale regering moes wees (Iliffe 1987: 120). In 1916 het die Transvaalse Provinsiale Administrasie die eerste voedingsprogram vir skole van stapel gestuur (Moll 1985, aangehaal deur Bhorat 1995: 596).

As 'n Britse kolonie is dit te wagte dat Suid-Afrika deur die Britse benadering tot bestaansbeveiliging beïnvloed sou word. Volgens Bottomley (1989: 26) het 'n golf buitelanders, veral van Britse afkoms, belangrike poste in die staatsdiens gevul en was hierdie individue feitlik deur die bank aanhangers van die *laissez faire*-gedagte. So is daar in die era van heropbou na die oorlog, in ooreenstemming met die Britse benadering, 'n *laissez faire*-ideologie nagestreef (Bottomley 1989: 28).

Dit het egter plek moes maak vir 'n meer intervensionistiese houding ná die bewindsorname van die Pakt-regering van generaal Hertzog. Staatswerkskemas vir armblankes is in 1924 van stapel gestuur (kyk afdeling 13.2.4). Werkgeleenthede is in die weermag, spoorweë, munisipaliteite en nuut gevormde landbounedersettings geskep en verder is 'n Departement van Arbeid gestig met die uitdruklike doel om werkgeleentheid te skep. Toenemende armoede in die swart gemeenskap het egter min aandag geniet. Die swart landelike gebiede was oorbevolk en talle individue het op wit plase laagbesoldigde werk aanvaar en in stedelike gebiede 'n heenkome gesoek, maar weens gebrek aan vaardighede en beperkende maatreëls moes hulle met lae vergoeding tevrede wees (McKendrick 1990: 11).

In 1924 het die Nasionale Raad vir Kinderwelsyn tot stand gekom (Iliffe 1987: 136) en in 1928 word die eerste Wet op Ouderdomspensioene aanvaar (McKendrick & Dudas 1987: 187). In 1929 is die eerste nie-bydraende ouderdomspensioene aan blankes en kleurlinge toegeken (vir mans van 65 jaar en ouer en vir vrouens van 60 jaar en ouer) (Pollak 1981: 152). Die armblankeprobleem lei tot die Eerste Carnegie-ondersoek na armoede in Suid-Afrika. In 1932 word die *Die armblanke-vraagstuk in Suid-Afrika: Verslag van die Carnegie-kommissie* (Grosskopf 1932) gepubliseer. Hierdie ondersoek het bevind dat volgens "'n konserwatiewe skatting meer as 300 000 van die blanke bevolking as 'baie arm'" geklassifiseer kon word (Grosskopf 1932: vii). Die Carnegie-kommissie het onder andere aanbeveel dat

'n hersiening en uitbreiding van al ons sosiale wetgewing baie wenslik ... [sal] wees ... [en bepleit ook] die oprigting van 'n staatsbureau vir maatskaplike welvaart (Grosskopf 1932: xxxiii).

Volgens Theron en Stulting (1961: 17) het die Carnegie-verslag tot 'n hele nuwe benadering tot welsynsbeleid gelei en het dit onder andere daartoe bygedra dat maatskaplike sorg beklemtoon is.

In 1934 is die eerste Ongevalwet aanvaar (McKendrick & Dudas 1987: 187) wat ook aan swartes dekking teen ongeskiktheid en dood in sommige nywerhede verleen het (Iliffe 1987: 141). In 1936 word die eerste Wet op Blindes aanvaar, wat voorsiening maak vir pensioene vir blinde blankes en kleurlinge. In 1944 word hierdie voordele ook na Asiërs en swartes uitgebrei (Pollak 1981: 152). In 1937 word die Werkloosheidsversekeringswet aanvaar (McKendrick & Dudas 1987: 187), maar dit het slegs aan werkers in 'n beperkte aantal nywerhede dekking verleen (Bromberger 1982: 173), terwyl werkers in die landbousektor, huisbediendes, mynwerkers en alle swart werkers wat minder as £78 per jaar verdien het, uitgesluit is (Meth & Piper 1984: 7). In 1937 is die Kinderwet ook aanvaar wat voorsiening maak vir onderhoud vir sorgbehoewende blanke en kleurling kinders (Pollak 1981: 152). Volgens Iliffe (1987: 136) het hierdie stelsel swartes grootliks uitgesluit, op die aanname dat die uitgebreide familie na die behoeftes van swart kinders omsien. In 1947 is die stelsel egter uitgebrei om alle bevolkingsgroepe in te sluit (Pollak 1981: 152). In 1937 kom die eerste Departement van Volkswelsyn¹² as 'n uitvloeisel van die Carnegie-ondersoek tot stand (McKendrick 1990: 12). Hierdie departement het volgens Iliffe (1987: 121) Amerikaanse "wetenskaplike" beginsels nagevolg en die Kabinet het in 1938 sy funksie as volg geformuleer: "to rehabilitate the socially unadjusted or poorly adjusted individual or family", wat weer eens dui op beïnvloeding deur *laissez faire*-liberalisme.

In die dertigerjare het die regering onder die leiding van generaal JBM Hertzog daadwerklike aksies geloods om die effek van die Groot Depressie teen te werk (Abedian & Standish 1986: 186-187). Hertzog het "vastelands-georiënteerde opvattinge" gekoester, wat onder meer owerheidsbetrokkenheid by die lot van armlankes geïmpliseer het (Verloren van Themaat 1965, aangehaal deur Bottomley 1989: 32). Hierdie programme kry meer aandag in afdeling 13.2.4.

In 1940 het die Departement van Volkswelsyn armoedeverligting by die provinsies, met die uitsondering van Natal, oorgeneem en opdrag gegee dat elke aansoek sorgvuldig ondersoek moet word. Hulp moes in die vorm van *in natura* oordragte geskied en net aan diegene

destitute and without close kin [gaan], recipients must where possible render some return service, and assistance must not be made attractive (Iliffe 1987: 121-122).

Hierdie benaderingswyse onderstreep weer eens in watter mate die Suid-Afrikaanse beskouing deur *laissez faire*-liberalisme beïnvloed is.

12. Die benaming van dié departement op Afrikaans (op Engels *Department of Welfare*) volg die Nederlandse gebruik. Nederland is egter, anders as Suid-Afrika, grootliks 'n homogene gemeenskap met enkele minderheidsgroepe. Hierdie naam is egter vanweë die bevolkingsamestelling van Suid-Afrika en die publiek wat dit moes dien, onvanpas. Dit vang egter die benadering van hierdie tydperk mooi vas en dui daarop dat die oogmerk veral was om armlankes en by name Afrikaners behulpsaam te wees, wat opsigself 'n lofwaardige taak was, maar dui op die rasbeheptheid wat so part en deel van Suid-Afrika se geskiedenis is. Verder is die versorging van die groot aantal swart armes grootliks agterweë gelaat.

Pollak (1960: 17) is redelik positief oor die dertiger- en veertigerjare, soos blyk uit die volgende aanhaling: "(t)he State social welfare programme of the late thirties and forties was vigorous, progressive and directed towards a contributory social security system." Pollak (1981: 152) toon dan ook dat die maksimum ouderdomspensioen, pensioen vir blindes en ongeskiktheidspensioen en die voorwaardes vir die middeletoets vir die verskillende bevolkingsgroepe in hierdie periode dieselfde was. Dit wil egter voorkom asof so 'n positiewe siening oor die houding jeens bestaansbeveiliging in dié tydperk nie heeltemal deur die feite ondersteun word nie. Dit is na alle waarskynlikheid die kontras tussen die dertiger- en veertigerjare en die apartheidsperiode wat Pollak so positief stem. Die stelsel was veral besorg oor die welstand van blankes en in 1943 was die verhouding van bestaansbeveiligingsvoordele vir blankes, kleurlinge en swartes 3:2:1 (McKendrick 1990: 13).

Volgens Iliffe (1987: 122) is die welvaartstaat in Suid-Afrika uitgebrei in navolging van dié van Brittanje en Nieu-Seeland tydens die Tweede Wêreldoorlog. Verskeie konferensies en kongresse het hulle in hierdie periode uitgespreek vir die uitbreiding van bestaansbeveiliging en die eerste minister, generaal JC Smuts van die Verenigde Party (VP), het hierop gereageer deur 'n Raad vir Maatskaplike en Ekonomiese Beplanning tot stand te bring. Dié raad het aanbeveel dat 'n Komitee vir Bestaansbeveiliging in die lewe geroep word (Meth & Piper 1984: 8), wat in 1944 voorstelle gemaak het vir werkloosheids-, ongeskiktheids- en ander voordele vir blankes, kleurlinge, Asiërs en vir swartes wat reeds vir 'n lang periode lone verdien. Hierdie individue kon self besluit oor deelname en sou voordele ontvang volgens 'n gedifferensieerde skaal vir die verskillende rasse. Die meeste swartes sou slegs ouderdomspensioene, pensioene vir blindes, ongeskiktheidspensioene en sekere kleiner voordele ontvang. Die parlement het die voorstelle egter drasties gewysig, veral dié vir kleurlinge, Asiërs en swartes (Iliffe 1987: 122). In die bewindstermyn van Smuts en die VP, wat voorstanders van 'n *laissez faire*-benadering was, verwerp die Parlement 'n nasionale bestaansbeveiligingstelsel wat op bydraes berus en soortgelyk sou wees aan die benadering wat Beveridge vir Brittanje bepleit het en wat gedurende en na die Tweede Wêreldoorlog in Brittanje geïmplementeer is (McKendrick & Dudas 1987: 187). Kosteoorwegings was die vernaamste rede en

(b) by this decision, the South African government rejected an institutional approach to social welfare, and reaffirmed the traditional standpoint that the individual was primarily responsible for ensuring his own well-being (McKendrick 1990: 13).

Volgens Iliffe (1987: 122) het die regering 'n omvattende benadering verwerp ten gunste van *ad hoc*-verbeterings.

JH Hofmeyer, die minister van Maatskaplike Welsyn, het egter verskeie van die voorstelle van die Komitee vir Bestaansbeveiliging van 1944 in die begroting van sy departement ingewerk. Hy

was daarteen gekant dat voordele slegs vir blankes gegeld het en het aan werkende swartes dieselfde voordele, hoewel teen laer vlakke, voorsien. Alle ander swartes sou laer belastings betaal en minder voordele ontvang, maar dié voordele sou ongeskiktheidspensioene en ouderdomspensioene insluit (Iliffe 1987: 141). Ouderdomspensioene en pensioene vir blindes is in 1944 na swartes en Indiërs uitgebrei, in 1946 het alle rasse gelyktydig dekking van ongeskiktheidspensioene geniet, terwyl almal behalwe swartes in 1948 vir gesinstoelaes in aanmerking gekom het (Pollak 1960: 17). In 1946 is wysigings aan die Werkloosheidsversekeringswet aangebring en is 'n verenigde Werkloosheidsversekeringsfonds tot stand gebring wat die dekking beduidend uitgebrei het en ook werkers ingesluit het wat minder as £78 per jaar verdien het en voorheen uitgesluit was (Bromberger 1982: 173). Vanaf die laat dertigerjare tot 1948 het die regering dus "the need for the provision of increased welfare services for all citizens" aanvaar (Bromberger 1982: 172), hoewel daar steeds tussen die verskillende bevolkingsgroepe gediskrimineer is. Die wysigings aan werkloosheidsversekering van 1946 het volgens Meth en Piper (1984: 12) die "einde van bestaansbeveiliging" vir die VP ingelui, aangesien geen noemenswaardige wysigings aan beleid in die laaste twee jaar van hul bewind deurgevoer is nie.

12.3.5 Die apartheidsperiode

Die vroeë bewindsjare van die Nasionale Party (NP) met sy apartheidsbeleid was volgens Bromberger (1982: 175) gekenmerk deur 'n "direct and purposeful assault on aspects of the new fragile welfare construction that had begun to emerge during the previous decade", deurdat van die vordering wat in die voorafgaande jare gemaak is omgekeer is en die stelsel in 'n groter mate teen swartes gediskrimineer het. Swartes moes toenemend hulle eie dienste finansier, is van voordele ontnem, is uitgesluit van nuwe programme en bestaande ongelykhede is ook vergroot (Pollak 1960: 17). In Desember 1948 is gesinstoelaes aan Indiërs gestaak (Bromberger 1982: 176-177). Sedert 1948 het die stelsel begin om meer teen Indiërs te diskrimineer, aangesien hulle deur die NP beskou is as "a foreign and unassimilable element" (Pollak 1981: 154). In 1949 is 'n amendement aan die Werkloosheidsversekeringswet aangebring waarvolgens sowel swartes wat minder as £182 per jaar verdien het as seisoenswerkers van voordele uitgesluit is. Hierdie plafon is stelselmatig verhoog tot £272 per jaar teen 1957 (Bromberger 1982: 176-177). Op hierdie wyse is diegene wat die kwesbaarste was van voordele uitgesluit, wat lynreg in stryd was met die benadering wat ontwikkelde lande nagevolg het (Meth & Piper 1984: 25). Verder is skoolvoedingsprogramme vir swart kinders afgeskaal en uitgefaseer. Teen 1960 het daar bykans niks van hierdie programme oorgebly nie (Bromberger 1982: 176-177). Op die terrein van maatskaplike pensioene is ongelykhede ook verhoog, soos blyk uit die volgende aanhaling:

(e)arly in 1948 the ratio of the pension was White 100: Coloured and Indian 50: African 25. By 1950 the ratio was White 100: Coloured 46,4: Indian 39,3: African

17,9. The differentiation between city, town and rural rates of pension operated, so that the position of those who lived in small towns, and particularly the Africans in the reserves, was even worse ... In 1960 the disparities in pensions between the four racial groups had deteriorated to White 100: Coloureds 40,2: Indians 35,9 and African 14,9 (Pollak 1981: 158-159).

'n "Vyfstroombeleid" is ook op die welsynsterrein deurgevoer, waarvolgens die verskillende bevolkingsgroepe afsonderlik gehanteer is en lede van elke bevolkingsgroep in beheer geplaas moes word van die welsyn van daardie spesifieke groep.¹³ In die praktyk is wisselwerking tussen beamptes egter toegelaat, maar skeiding is byvoorbeeld ten opsigte van vrywillige welsynswerk vir swartes in die *townships* afgedwing (Pollak 1960: 19). Die Departement van Welsyn (later Welsyn en Pensioene) moes aanvanklik alle rasse bedien. Na 1948 is egter begin om verskillende departemente vir die verskillende bevolkingsgroepe tot stand te bring en later is eie departemente ook vir die sogenaamde "selfregerende" en "onafhanklike" swart state geskep, wat beteken het dat daar in 'n stadium nie minder nie as 17 departemente van Welsyn was (Lund 1993: 6). Hierdie gefragmenteerde stelsel het vanselfsprekend tot ongekoördineerde optrede gelei en beheer bemoeilik.

Die NP was nie teen owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging gekant nie, maar het dit hoofsaaklik ten gunste van blankes aangewend. In die vyftigerjare is maksimum maatskaplike pensioene byvoorbeeld nie aan alle kleurlinge en Asiërs betaal nie, maar slegs aan dié wat deur die Distrikskantoor vir Pensioene as van 'n "superior class" geklassifiseer is. Nodeloos om te sê kon nie veel hierdie toets slaag nie. Verder is die pensioene van swartes slegs elke tweede maand uitbetaal, terwyl die ander groepe dit maandeliks ontvang het. Ook die middeletoets het teen die verskillende bevolkingsgroepe gediskrimineer. So is die losiesgeld wat blankes van hul eerste drie ongetroude kinders ontvang het nie as inkomste in berekening geneem nie, terwyl dié van swartes wel in aanmerking geneem is (Pollak 1981: 161). Maatskaplike bystand was volgens Van der Berg (1994: 3) veral op wit armoede gerig, wat in die breër Suid-Afrikaanse konteks gewoonlik nie die armste groepering van die bevolking was nie. Volgens Patel (1992: 42) het die regering van die dag maatskaplike en investeringsbesteding en grootskaalse indiensneming deur die staatsdiens gebruik om die ondersteuning van sy wit kieserskorps te behou, wat ooreenstem met die oogmerke wat Bismarck, die vader van moderne bestaansbeveiliging, daarmee gehad het (kyk afdeling 8.3.1(c)). Meth en Piper (1984: 3) kyk meer vanuit 'n kollektivistiese hoek (kyk afdeling 3.5.3(b)) en sien bestaansbeveiliging in die periode as 'n instrument in die hande van die staat om die steun van die wit werkers te verseker en dat dit "had to take place at minimum cost and always in consonance with the requirements of capitalist accumulation."

13. Hiervolgens moes Afrikaners, Engelse, Asiërs, kleurlinge en swartes self betrokke wees by die welsyn van hulle onderskeie groepe.

Na die totstandkoming van 'n bestaansbeveiligingstelsel wat veral op blanke behoeftes gerig was, is dit egter geleidelik uitgebrei om ook ander bevolkingsgroepe in te sluit, hoewel daar steeds op 'n rassegrondslag gediskrimineer is. In die periode 1961 tot 1971 was daar volgens Bromberger (1982: 180) tekens dat die houding van die NP begin versag het. Ook volgens Pollak (1981: 160) het die amptelike beleid sedert 1971 radikaal verander en was die doelwit van die owerheid "to reduce disparities and move away from some aspects of discrimination." So is die agteruitgang in die pensioene van kleurlinge en Asiërs byvoorbeeld omgekeer en het swart pensioene ook marginaal verbeter. In die periode 1972 tot 1980 het interne en eksterne druk Suid-Afrika laat beweeg "towards integration, deracialisation and welfarism" (Bromberger 1982: 183). In hierdie periode is ook begin beweeg in die rigting van gelykheid van maatskaplike pensioene (Bromberger 1982: 186). Armoede onder veral swartes het tot die Tweede Carnegie-ondersoek na armoede in die tagtigerjare in Suid-Afrika gelei.

In die tagtigerjare en die eerste helfte van die negentigerjare het die proses van integrasie momentum gekry en is kleurlinge en Asiërs byvoorbeeld in die "Driekamerparlement" gekoöpteer. Veral die kleurlinggroep is bevoordeel deur maatskaplike oordragte - in 1993 het hulle byvoorbeeld meer as die helfte van alle kindertoelae ontvang (TBVC-lande uitgesluit) (Van der Berg 1994: 12). Een moontlike verklaring vir hierdie verskynsel is dat die kleurlinge die politieke mag wat hulle verkry het as gevolg van die pogings van die vorige regering om kleurlinge en Asiërs by die politieke stelsel in te trek, goed tot hulle eie voordeel gebruik het. Dit is ook moontlik dat korrupsie tot hierdie relatief hoë opneemkoerse kon bygedra het. In hierdie periode is daar ook ernstig begin beweeg in die rigting van pariteit in maatskaplike dienste, soos onder meer blyk uit die vinnige toename in die aandeel van maatskaplike dienste uitgedruk as persentasie van die totale owerheidsbesteding wat in hierdie periode ondervind is. So het die aandeel van maatskaplike dienste in die begroting vanaf 32,8 persent in die 1975/76 finansiële jaar tot bykans 40 persent in die 1985/86 finansiële jaar toegeneem (Van der Merwe 1992: 38).

In die laat tagtigerjare en vroeë negentigerjare het politieke en sosiale hervorming 'n momentum opgebou wat nie omgekeer kon word nie. In Februarie 1990 word die ANC en ander politieke partye ontban en kort hierna begin onderhandelinge wat op 'n demokratiese verkiesing op 27 April 1994 uitloop het. Gelykheid in maatskaplike dienste het in hierdie periode belangriker geword. Die meeste bestaansbeveiligingsvoordele het dan ook in hierdie periode, met die uitsondering van onderhoudstoelae, pariteit bereik. Maatskaplike pensioene het byvoorbeeld in 1993 pariteit bereik. Sedertdien word groot klem geplaas op besteding aan funksies soos behuising, gesondheid en onderwys om agtergeblewenes op te hef. Dit is egter nie moontlik om

die ernstige ongelykhede in sommige funksies, soos onderwys, op die korttermyn sonder groot ontwrigting uit te faseer nie.

Hoofsaaklik twee denkrigtings het bestaansbeveiliging in Suid-Afrika beïnvloed. Aan die een kant was daar diegene wat owerheidsinmenging voorgestaan het en veral deur Europese beskouinge beïnvloed is, terwyl daar aan die ander kant weer groepe was wat gekant was teen owerheidsinmenging en veral deur *laissez faire*-liberalisme in die Anglo-Saksiese lande beïnvloed is. Verder is die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel ook in 'n groot mate deur rassediskriminasie gekenmerk. Sedert 1705 toe daar in die Kaap begin is om teen vryswartes te diskrimineer (Marais 1945: 13-14) loop daar 'n goue draad deur die Suid-Afrikaanse geskiedenis van ongelyke behandeling van die onderskeie rasse. Bestaansbeveiliging is ook in 'n groot mate deur apartheid beïnvloed en volgens Lund (1993: 6) "(i)t was established primarily as a safety net to protect the standard of living of white people." Van der Berg (1994: 3) sluit hierby aan en toon dat die bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika ontwikkel het

largely in response to the political system in which it had to operate. In an apartheid society, a welfare state was erected for whites with all the features required to protect them against various contingencies by way of social insurance and, where social insurance failed, social assistance.

Blankes is dus sonder twyfel deur die stelsel bevoordeel. Sedert die vroeë negentigerjare word die bestaansbeveiligingstelsel nie meer gebruik om tussen rasse te diskrimineer nie, maar word doelbewuste pogings aangewend om elke individu gelyk te behandel. Dit is 'n deurbraak in die geskiedenis van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel en net die toekoms sal leer of hierdie nuwe verdraagsaamheid en billikheid 'n permanente kenmerk van die stelsel sal bly. Wat die toekoms betref, is daar aanduidings dat die nuwe demokratiese regering groter owerheidsinmenging op die terrein van bestaansbeveiliging sal nastreef.

12.4 SAMEVATTENDE OPMERKINGS

In hierdie hoofstuk is eerstens aandag gegee aan die ekonomiese en sosiale omgewing van Suid-Afrika en is daar onder meer getoon dat Suid-Afrika met die klassieke probleme van ontwikkelende lande worstel. Ekonomiese groei, armoede, werkloosheid en inkomeverdeling het veral aandag gekry. Daar is ook gekyk hoe bestaansbeveiliging hierdie probleme kan aanspreek. Die fiskale ruimte vir bestaansbeveiliging het ook aandag gekry. Dit blyk dat die owerheid in Suid-Afrika minder aan bestaansbeveiliging bestee as verskeie ander lande, maar 'n belangrike rede vir hierdie verskynsel is dat maatskaplike **versekering** nie deur die skatkis vloei nie. Verder beskik Suid-Afrika ook nie oor 'n nasionale pensioenskema nie. 'n Groot toename in die besteding aan maatskaplike bystand word nie in die onmiddellike toekoms in die vooruitsig gestel nie, want pariteit is reeds in die meeste programme bereik. Sou die owerheid egter besluit om

voordele te verbeter en die veiligheidsnet uit te brei om vir verdere gebeurlikhede voorsiening te maak, kan dit wel addisionele koste-implikasies vir die skatkis inhou.

Die ontstaan en ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika tydens die voor-koloniale tydperk, die Nederlandse en Britse koloniale periodes, die tydperk van die Boererepublieke, die jare na die Anglo-boereoorlog en die apartheidperiode is kortliks beskryf. Dit wil voorkom asof die Boererepublieke beïnvloed is deur gebeure in Europa, terwyl die Kaap en Suid-Afrika na uniewording weer beïnvloed is deur die Britse houdinge jeens bestaansbeveiliging. Ondanks die Britse invloed in Suid-Afrika het die Beveridge-verslag nie 'n groot impak op Suid-Afrika gehad nie, hoewel die VP onder leiding van generaal JC Smuts, wat pro-Brits was, die bewind gevoer het. Een moontlike verklaring hiervoor is dat die *laissez faire*-liberalisme reeds soveel opgang in Suid-Afrika gemaak het.

Benewens die invloed van Europese gebeure en die *laissez faire*-liberalisme in Anglo-Saksiese lande het apartheid ook 'n groot invloed op die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel gehad. Dit is van die redes waarom die bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika minder omvattend en universeel is in vergelyking met die welvaartstate en sommige ander ontwikkelende lande (bv. Chili). Lund (1992: 75) wys nietemin daarop dat die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel 'n buitengewoon omvattende stelsel is in vergelyking met ander lande in Suidelike Afrika. Die owerheid in Suid-Afrika neem nie die volle verantwoordelikheid vir die beveiliging van die bestaan van burgers nie en die benadering wat gevolg word kan soos volg opgesom word:

(w)hile the state accepts a duty to take measures to prevent social suffering on the part of its citizens and for making a selective contribution to relieving and combating social distress, this is viewed as a supplementary responsibility. The major onus lies on the person himself, his family and the community (McKendrick & Dudas 1987: 185).

Hoewel rassediskriminasie 'n deurlopende tema in die ontwikkeling van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika was, is die uitgangspunt tans dat daar nie meer op grond van ras gediskrimineer word nie.

HOOFSTUK 13

Die bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika

Why is there so much wretchedness, so much poverty in this fabulous land...? Ah, says one - it is the priests' fault; another blames it on the military; still others on the Indian; on the foreigner; on democracy; on dictatorship; on bookishness; on ignorance; or finally on divine punishment.

Daniel Cosío Villegas (Hirschman 1985: 270)

13.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk val die soeklig op die bestaansbeveiligingsprogramme van Suid-Afrika. Die klem val op die rol van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging en gevolglik kry die talle private inisiatiewe op hierdie terrein nie aandag nie. Daar is egter tradisioneel 'n noue band tussen die owerheid en die privaat sektor op hierdie terrein, of soos Lund (1993: 6) dit stel:

(w)elfare provision has traditionally been a partnership between the public and private sectors, and the latter has been firmly regulated by the government's subsidization and standard setting procedures.

In hoofstuk 2 is ook aangetoon dat 'n breë definisie van bestaansbeveiliging vir hierdie studie gebruik word, omdat dit in 'n vergelykende studie belangrik is om so 'n volledige beeld as moontlik te verkry van owerheidsprogramme wat poog om die bestaan van individue te beveilig. Die fokus val dus nie slegs op "ortodokse" bestaansbeveiliging, soos maatskaplike versekering en maatskaplike bystand nie, maar ook op ander programme wat hierdie doel dien.

Wat bestaansbeveiliging betref, moet Suid-Afrika net soos ander lande, aan die volgende aspekte aandag gee:

- die bevorderingsaspek - dit verwys na programme en aksies wat daarop gerig is om strukturele probleme en armoede aan te spreek deur 'n minimum bestaanspeil te verseker en sluit onder meer maatskaplike bystand in
- die beskermingsaspek - dit verwys na programme wat poog om die inkome van individue ten tye van krisis te beskerm en sluit onder meer maatskaplike versekering in (Drèze & Sen 1991: 3)
- die herverdelingsaspek - dit verwys na herverdeling tussen groepe, generasies en binne die leeftyd van 'n individu (kyk afdeling 2.2.4) en sluit bogenoemde twee aspekte in.

Hierdie drie aspekte vorm saam die risikoverminderende- of stabiliteitsaspek van bestaans-beveiliging, want dit verminder nie net risiko's in die lewe van individue nie, maar ook vir die gemeenskap of land in geheel.

Bestaansbeveiligingsprogramme in Suid-Afrika kan verdeel word in kontantoordragte, *in natura* oordragte en belastinguitgawes. *Kontantoordragte* bestaan hoofsaaklik uit maatskaplike versekering en maatskaplike bystand. *In natura oordragte* bestaan gewoonlik uit onderwys, gesondheid, behuising en persoonlike maatskaplike dienste¹ (Kruger 1992: 8-9). **Belastinguitgawes** (kyk afdeling 6.4), dit wil sê belastingaftrekkings en -kortings wat aan individue toegestaan word (bv. vir bejaardes en ander individue), is ook 'n eienskap van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel.

In afdeling 13.2 word gekyk na die verskillende komponente van die bestaansbeveiligingstelsel in Suid-Afrika soos kontantoordragte, wat bestaan uit maatskaplike versekering en maatskaplike bystand, *in natura* oordragte, spesiale owerheidsprojekte, tradisionele bestaansbeveiliging, belastinguitgawes en maatskaplike dienste. Tradisionele bestaansbeveiliging word ingesluit nie omdat dit 'n owerheidsprogram is nie, maar omdat dit in kombinasie met owerheidsprogramme sekere doelwitte kan verwesenlik. In afdeling 13.3 val die klem op enkele belangrike aspekte van bestaansbeveiliging soos armoedeverligting, dekking verleen en opneemkoerse, korrupsie, enkele probleme rondom pensioene, teikenstelling, afhanklikheid, die verband tussen bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag (aanbod van arbeid en besparing), die finansiering en die rol van verskillende owerheidsvlakke.

13.2 DIE KOMPONENTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE BESTAANSBEVEILIGINGSTELSEL

13.2.1 Maatskaplike versekering

In afdeling 9.7 is aangetoon dat maatskaplike versekering 'n stelsel is waarvolgens individue vir voordele kwalifiseer sodra hulle voldoen aan die vereistes dat:

- vir 'n sekere minimum periode gewerk is
- bydraes deur die werkgewer en werknemer gemaak is.

Werk maak individue dus geregtig op voordele en die vlak van voordele berus gewoonlik op hul vorige verdienste. Individue moet gewoonlik kan bewys dat hulle die slagoffers van die een of ander gebeurlikheid (bv. werkloosheid) is. Geen toets word gedoen om die behoefte aan middele

1. Persoonlike maatskaplike dienste verwys na funksies wat 'n nou verband met persoonlike probleme het, soos hulp tydens stres, interpersoonlike hulp, hulp aan persone in nood en die voorsiening van direkte dienste in samewerking met werknemers van statutêre en vrywillige agentskappe (Dixon & Scheurell 1989: viii).

te bepaal nie en individue mag inkomste, wat byvoorbeeld uit besparing verkry word, tot die voordele van maatskaplike versekering toevoeg (Ball 1978: 13). In afdeling 11.5.2 is getoon dat die meeste ontwikkelende lande, teenstrydig soos dit mag voorkom, die grootste gedeelte van hul besteding aan bestaansbeveiliging aan maatskaplike versekering wy. Die belangrikste beroepsversekeringsprogramme in Suid-Afrika word vervolgens bespreek.

(a) Ongevalleversekering

Die eerste ongevallewet is in 1914 aanvaar en het vir vrywillige deelname en private versekering voorsiening gemaak (Ehrlich 1992: 3). Verpligte deelname en staatsvoorsiening is egter eers in die veertigerjare ingestel toe die Ongevallewet van 1941 tot stand gekom het. Hiervolgens ontvang sekere kategorieë werkers² voordele vir tydelike en permanente ongeskiktheid wat uit indiensneming voortspruit,³ of deur 'n geskeduleerde beroepsiekte veroorsaak word (Lund 1993: 7). Ongevalleversekering (*workmen's compensation*) bied drie belangrike finansiële voordele: mediese hulp (mediese versekering), periodieke betaling vir tydelike ongeskiktheid (wat met betaling tydens siekte ooreenkom) en enkelbedragbetalings of pensioene vir permanente ongeskiktheid (Ehrlich 1992: 4). Ongevallevergoeding word gefinansier deur werkgewers wat tot 'n ongeluksfonds bydra (Lund 1993: 7) en slegs bydraers tot die fonds geniet dekking (Lawrence 1992: 4). Tekorte in die stelsel word gewoonlik deur subsidies van die staat aangevul (Ehrlich 1992: 3).

In 1991 was 202 081 werkgewers geregistreer by die Ongevallefonds en het dit aan 5 127 359 werksmense dekking verleen. Die dekking van ongevalleversekering kry in afdeling 13.3.2 verder aandag. In 1990 het hierdie fonds aan 117 521 of 3,3 persent van versekerdes geneeskundige behandeling gebied, aan 102 098 of 2 persent van versekerde individue tydelike arbeidsongeskiktheid verleen, aan 16 893 of 0,3 persent van versekerdes blywende arbeidsongeskiktheid en is 1 792 of 0,04 persent van versekerdes noodlottig beseer en het hulle afhanklikes voordele ontvang (Sentrale Statistiekdiens 1994: 6.8). Mynwerkers word gedek deur die *Wet op Bedryfsiektes in Myne en Bedrywe* wat benewens beroepsbeserings ook dekking teen beroepsiektes verleen (Lund 1993: 8).

-
2. Ongevallevergoeding is van toepassing op werknemers in fabriek en in kantore. Die jaarlikse inkomste van werknemers mag egter nie 'n sekere perk oorskry nie. Die hoër-inkomstegroepe kom dus nie vir voordele in aanmerking nie (McKendrick & Dudas 1987: 200-201).
 3. Dit sluit ongelukke en noodlottige beserings in (Lawrence 1992: 4).

(b) Werkloosheidsversekeringsfonds

In afdeling 12.2.2 is aangetoon dat werkloosheid 'n groot probleem in Suid-Afrika is. Die Werkloosheidsversekeringsfonds, waarvolgens werknemers en sekere kategorieë van werkgewers op 'n weeklikse of maandelikse basis tot die fonds bydra, het in 1946 tot stand gekom (Lund 1993: 7). Die Werkloosheidsversekeringsfonds is 'n versekeringskema wat bydraers verseker teen verlies aan verdienste tydens werkloosheid. Afhangende van die finansiële stand van die fonds maak die regering ook jaarliks 'n bydrae tot die fonds (Van der Berg 1994: 40). Die staat se bydrae in die jare 1990 tot 1994 was R7 miljoen per jaar (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 32). Dit is ook die plafon wat die staat op sy bydraes probeer plaas het, maar die fonds was onder soveel druk dat die staat in die 1995/96 begroting R268 miljoen as addisionele bystand vir die Werkloosheidsversekeringsfonds bewillig het. Moontlike korrupsie, die groter aantal lae-inkome bydraers wat veral kwesbaar is vir werkloosheid en die uitsluiting van hoë-inkomegroepe plaas finansiële druk op die fonds (*Presidential Commission* 1996: par.391 & 393). Die Kommissie van Ondersoek na Arbeidsmarkbeleid (*Presidential Commission* 1996: par.394) stel voor dat hoë-inkomegroepe ook weer bydraes tot die stelsel moet maak en dat 'n minimum voordeel aan lae-inkomegroepe en 'n maksimum voordeel aan hoë-inkomegroepe betaal moet word.

Werkloosheidsversekering in Suid-Afrika is ontwerp om veral die gevolge van sikliese werkloosheid aan te spreek en bring dus nie vir strukturele werkloosheid enige verligting nie. Werkloosheidsvoordele word verskaf aan werkers in die formele sektor wat werkloos raak "mits hulle beide [vir werk] geskik en beskikbaar is, in die Republiek van Suid-Afrika woonagtig is en as bydraers of andersins in diens werksaam was vir ten minste 13 weke gedurende die 52 weke" wat die registrasie van werkloosheid voorafgegaan het (Departement van Arbeid 1995: 8-9). Verder mag werkers ook nie die arbeidsmag verlaat het nie en moet hulle as werkloos geregistreer wees (Lawrence 1992: 4). Die Werkloosheidsversekeringsfonds maak voorsiening vir:

- werkloosheidsvoordele teen 45 persent van die weeklikse loon vir individue - teen 1 week se voordele vir elke 6 weke gewerk - vir hoogstens 26 weke
- siektevoordele teen 45 persent van die weeklikse verdienste voor siekte - in gevalle waar 'n werknemer minder as 'n derde van sy verdienste ontvang
- kraamvoordele teen 45 persent van die weeklikse verdienste voor kraamverlof - vir hoogstens 26 weke
- aannemingsvoordele - vir 'n vroulike werknemer wat 'n kind onder die ouderdom van twee jaar wettiglik aanneem vir hoogstens 26 weke
- betaling aan afhanklikes van oorlede bydraers teen 45 persent van die weeklikse verdienste van die gestorwene - vir hoogstens 26 weke (Departement van Arbeid 1995: 8-14).

In Suid-Afrika word individue met 'n inkomste van minder as R69 420 per jaar (Maart 1996) verplig om maandeliks 'n bydrae tot die Werkloosheidsversekeringsfonds te maak. Hierdie bydrae is gelykstaande aan 1 persent van die verdienste van die bydraer (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 23). Ook die werkgewer moet 1 persent van die verdienste van werknemers bydra (*Presidential Commission* 1996: par.379). Landbou- en huishoudelike werkers, sekere werkers in die owerheidsektor, seisoenwerkers en diegene met 'n jaarlikse inkomste bo hierdie verdiensteplafon word uitgesluit (Kruger 1992b: 198). Seisoenwerkers wat vir langer as vier maande ononderbroke by dieselfde werkgewer in diens was, kwalifiseer egter as bydraers (Departement van Arbeid 1995: 34). Die Werkloosheidsversekeringsfonds het 'n vinnige groei in ledetal ondervind vanaf 1,7 miljoen in 1970 tot 6,3 miljoen in 1993 (Sentrale Statistiekdiens 1994: 6.6). Die dekking wat werkloosheidsversekering verleen word in afdeling 13.2.2 verder bespreek. Wetgewing in 1993 het dekking na werknemers in die landbousektor uitgebrei (Van der Berg 1994: 40-41). Volgens raming ontvang 12 persent van werkloos voordele uit die Werkloosheidsversekeringsfonds (*ILO Review*, aangehaal deur die *Presidential Commission* 1996: par.379).

Die inkomste van die werkloosheidsversekeringsfonds was in 1994 net minder as R1,8 miljard, terwyl voordele ter waarde van ongeveer R1,9 miljard uitbetaal is (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 32 & 34). Die afgelope aantal jare het die fonds van sy reserwes gebruik om tekorte goed te maak⁴ (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 3). In 1994 is 579 312 aansoeke vir werkloosheidsversekering in Suid-Afrika goedgekeur, teenoor die 656 047 vir 1993 (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 25). Die voordele wat in 1994 uitbetaal is was ongeveer R1,5 miljard vir werkloosheid, R125 miljoen vir siekte, R172 miljoen vir kraam en aanneming en R67 miljoen vir afhanklikes (Werkloosheidsversekeringsfonds 1995: 23). Die gemiddelde werkloosheidsvoordeel in 1994 was R2 470 per jaar of R411 per maand (vir 6 maande).

Die Kommissie van Onderzoek na Arbeidsmarkbeleid (*Presidential Commission* 1996: par.384-385) wys daarop dat die Werkloosheidsversekeringsfonds nie individuele rekords hou van individue wat bydraes tot die stelsel gemaak het nie. Die werkgewer is veronderstel om rekords te hou en betaal sy eie bydrae en die bydrae van werknemers as 'n enkelbedrag oor aan die fonds. Daar is dus ruimte in die stelsel vir korrupsie. Die Kommissie (*Presidential Commission* 1996: par.385) beveel aan dat die Werkloosheidsversekeringsfonds rekords moet hou van die bydraes van individue, sodat werkgewers wat te min inbetaal opgespoor kan word.

Diegene wat nooit in die formele sektor werk gekry het nie, of nie tot die Werkloosheidsversekeringsfonds bygedra het nie, geniet onder die bestaande stelsel geen dekking nie. Hierdie

4. Vir die periode 1992-1994 is reserwes met bykans R1 miljard verminder.

individue moet dus iewers anders 'n heenkome soek. Volgens die Saldru-opname van Oktober 1993 het 53 persent van werklozes in huishoudings gewoon waar geen inkome van lone verkry is nie. Verder woon 63 persent van werklozes in huishoudings wat geen oordragte ontvang nie, terwyl slegs 21 persent van werklozes wat in huishoudings woon wat wel oordragte ontvang, bo die armoedelyn leef (*Presidential Commission* 1996: par. 376-377). Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 13.2.2 en hoofstuk 14 verder aandag.

(c) *Pensioene*

(i) *Inleiding*

Twee komitees het reeds in die negentigerjare verslae oor die aftreestelsel van Suid-Afrika gepubliseer. Die eerste was die Mouton-komitee (1992) wat veral breedvoerig gekyk het na die voorsiening vir aftrede in Suid-Afrika. Die tweede was die Smith-komitee (1995) wat 'n strategie en beleidshersiening ten opsigte van die voorsiening vir aftrede in Suid-Afrika geformuleer het. Hierdie komitee het ook weer aandag aan sommige van die aanbevelings van die Mouton-komitee gegee. Aangesien hierdie komitees reeds in besonderhede na die aftreestelsel van Suid-Afrika gekyk het, word die klem in hierdie afdeling slegs op enkele van die belangrike aspekte van die pensioenstelsel in Suid-Afrika geplaas.

Die eerste pensioene in Suid-Afrika is reeds in 1837 deur die Britte aan veldkornette betaal. Versekering vir aftrede dateer egter terug tot 1882 toe die *Zuid-Afrikaansche Republiek* (ZAR) die eerste pensioenfonds ingestel het (Mouton-komitee 1992: 38). Beroepsversekering vir aftrede het egter eers in die twintigerjare in Suid-Afrika geïnstusionaliseer geraak. Die Wet op Pensioenfondse van 1956 verteenwoordig volgens Van der Berg (1994: 18) 'n belangrike mylpaal in die regulering van die finansiële verantwoordelikhede van pensioenfondse. Die geskiedenis van voorsiening vir aftrede in Suid-Afrika stem volgens die Mouton-komitee (1992: 3) grootliks ooreen met dié van ontwikkelde lande.

(ii) *Wetlike verpligting*

Daar is geen wetlike verpligting op individue om tot 'n pensioenfonds by te dra nie of op maatskappy om 'n maatskappy-ondersteunde-fonds op die been te bring nie. Indien so 'n fonds wel bestaan, is dit vir nuwe werknemers, wat aan sekere voorwaardes voldoen, wel verpligtend om daaraan te behoort (Mouton-komitee 1992: 5). Hoewel beroepsversekering vir aftrede nie verpligtend is nie, is verskeie nywerheidsraadooreenkomste gesluit wat werkgewers in sekere nywerhede verbind om pensioenfondse in stand te hou. Verder het onderlinge mededinging tussen werkgewers om 'n mededingende salarispakket aan werknemers te verskaf, daartoe gelei

dat die dekking in die meeste nywerhede uitgebrei is (Van der Berg 1994: 18). Suid-Afrika beskik nie oor 'n nasionale pensioenstelsel nie. So 'n stelsel verplig werknemers in die formele sektor gewoonlik om bydraes te maak.

(iii) *'n Uiteensetting van die stelsel*

In Suid-Afrika maak die meeste werknemers in die privaat sektor op private pensioenfondse of annuïteite staat vir die voorsiening vir hul oudag. Pensioene en belastinguitgawes loop nou saam, omdat sekere belastingaftrekkings vir bydraes tot pensioenfondse en annuïteite toegestaan word as aansporing vir individue om wel vir hul oudag voorsorg te tref. Belastinguitgawes word in afdeling 13.2.6 verder bespreek. Beroepsversekering vir aftrede berus op bydraes deur werkgewers en werknemers wat in 'n fonds betaal word, in ooreenstemming met 'n kontraktuele ooreenkoms wat aan werknemers tydens aftrede sekere vooraf gedefinieerde of ongedefinieerde voordele kan bied. Ander voordele word ook dikwels gebied, soos onttrekkingsvoordele vir individue wat bedank, afdankingsvoordele en versekeringsvoordele (vir individue wat ongeskik raak vir werk en vir afhanklikes van werknemers wat gesterf het). Die Wet op Pensioenfondse reguleer skemas om te verseker dat opgehoopde bates nie verkwis word nie (Van der Berg 1994: 18).

Die pensioenstelsel in Suid-Afrika sien in breë trekke as volg daar uit:

- die staat het pensioenfondse vir staatsamptenare⁵
- die meeste werknemers in die formele private sektor behoort aan 'n eie pensioenfonds
- lae-inkomegroepe kom in aanmerking vir maatskaplike ouderdomspensioene
- opsionele skemas is beskikbaar waaraan individue vrywillig kan behoort
- oudstryders- en militêre pensioene word voorsien vir diegene wat in oorloë geveg het.

Volgens James (1996: 185-186) tref die meeste lande deur middel van besparing, herverdeling en versekering voorsorg vir bejaardheid en word dit gewoonlik deur 'n nie-befondste-staatspensioenskema bewerkstellig. Dit is nie die geval in Suid-Afrika nie. Besparing en versekering word in Suid-Afrika grootliks deur private pensioenfondse verskaf, terwyl herverdeling deur middel van maatskaplike ouderdomspensioene geskied. Maatskaplike ouderdomspensioene speel 'n belangrike rol in die Suid-Afrikaanse pensioenstelsel en is 'n integrerende deel daarvan. Die maatskaplike ouderdomspensioenstelsel in Suid-Afrika stem ook grootliks ooreen met die aanbevelings wat James (1996: 188-189) in verband met pensioene en herverdeling in haar studie oor pensioene vir die Wêreldbank gemaak het. Aangesien maatskaplike pensioene nie op die

5. Tydens die sestiger- en sewentigerjare het die staat verskeie pensioenfondse vir staatsamptenare gekonsolideer tot een pensioenfonds vir die owerheid in geheel. Terselfdertyd is daar ook 'n afsonderlike pensioenfonds vir tydelike werknemers tot stand gebring. Daar is later onafhanklike fondse vir die "selfregerende" en "onafhanklike" nasionale state gestig (Smith-komitee 1995: 63-64).

bydraebeginsel berus nie, word dit in afdeling 13.2.2 bespreek wat oor maatskaplike bystandsprogramme handel. Vervolgens word gekyk na die verskillende lae of pilare wat gewoonlik in die aftreestelsel van ander lande aangetref word (De Oliveira 1994: 8-9) om te bepaal hoe die Suid-Afrikaanse stelsel daarmee vergelyk (kyk afdeling 11.5.2(b)).

▪ **Maatskaplike bystand en 'n staatspensioenskema**

Die eerste laag of pilaar bestaan gewoonlik uit maatskaplike bystand en 'n staatspensioenskema. Maatskaplike bystandskemas verwys na programme wat voordele teen 'n relatief lae vlak aan behoeftige bejaardes lewer, soos maatskaplike ouderdomspensioene in Suid-Afrika. Volgens 'n verpligte nasionale skema of staatspensioenskema word werkers in die formele sektor wetlik verplig om aan 'n private of 'n staatspensioenfonds te behoort. Bydraes word gewoonlik gedefinieer as 'n vaste persentasie van verdienste tot by 'n sekere maksimum. Voordele kan toegeken word:

- teen 'n vaste koers
- deur die aantal bydraes as vertrekpunt te neem
- deur die verdienste tydens aftrede as vertrekpunt te neem
- deur die geakkumuleerde waarde van bydraes wat individu oor hul leeftyd gemaak het in berekening te neem (Mouton-komitee 1992: 538).

Soos vroeër getoon, beskik Suid-Afrika nie oor 'n staatspensioenskema nie.

▪ **Beroeps- en werkgewerondersteunde skemas**

Die tweede pilaar bestaan uit beroeps- en werkgewerondersteunde skemas. Hier speel werkgewers en werknemers 'n sleutelrol. Voordele en bydraes word gewoonlik deur onderhandeling vasgestel as gedeelte van die totale vergoedingspakket (Mouton-komitee: 538). Hierdie tipe skemas word algemeen in die formele sektor in Suid-Afrika aangetref.

▪ **Vrywillige aftreeskemas**

Die derde pilaar bestaan uit vrywillige aftreeskemas. 'n Skema vir aftrede bied aan individue wat nie aan 'n beroeps- of werkgewerondersteunde skema kan behoort nie die geleentheid om wel vir aftrede voorsiening te maak. Vir selfindiensgeneemdes dien dit dus as 'n substituuat vir die tweede pilaar, terwyl talle werknemers dit as 'n aanvulling vir hul pensioen gebruik (Mouton-komitee 1992: 538). 'n Voorbeeld is annuïteite. Dit is ook moontlik om 'n vrywillige nasionale skema te implementeer. So 'n skema verwys na 'n staatskema waaraan individue op 'n vrywillige basis kan behoort en wat hulle toelaat om op 'n gereelde, eenmalige of sporadiese grondslag bydraes te maak (Mouton-komitee 1992: 538). Die Smith-komitee (1995: 6) beveel ook

sogenaamde "oop" aftreefondse aan. Die afwesigheid van sulke skemas is 'n verdere leemte in die Suid-Afrikaanse stelsel. Veral laer-inkomegroepe kan by so 'n skema baat.

▪ **Ander voorsiening vir aftrede**

Die vierde pilaar bestaan uit ander voorsiening vir aftrede. Hiervolgens kan individue self besluit hoe voorsiening vir aftrede gemaak moet word. Hulle kan byvoorbeeld voorsiening maak vir:

- behuising na aftrede
- 'n informele besigheid na aftrede bedryf
- ander vorme van besparing benut
- voortgaan met werk (Mouton-komitee 1992: 539).

Die afwesigheid van 'n staatspensioenskema en 'n vrywillige skema wat vir ongereelde en klein bydraes voorsiening maak, kan deur 'n staatspensioenskema, 'n private pensioenskema, of 'n kombinasie van die twee gehanteer word. Chili kan in dié verband as 'n interessante voorbeeld dien (kyk afdeling 10.3.2). Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 13.2.1(c)vii en hoofstuk 14 verder aandag.

(iv) *Vlakke van pensioene*

Die vlakke van die private pensioene wat uitbetaal word, is volgens die Smith-komitee (1995: 18) 'n bron van kommer, aangesien 40 persent van die pensioene wat in 1995 uitbetaal is minder as R410,00 per maand - die maksimum maatskaplike pensioen was R410,00 per maand - beloop het. Van die redes vir hierdie lae pensioene is dat aanpassings dikwels laer as die inflasiekoers is. Verder was die periode van lidmaatskap van pensioenfondse vir talle individue te kort om voldoende reserwes op te bou, veral aangesien meer as die helfte van die fondse eers na 1970 tot stand gekom het. Verder was die bydraekoerse ook dikwels te laag om 'n voldoende pensioen te verseker. Min individue dra ook hulle opgehoopde fondse of regte na 'n nuwe pensioenfonds oor wanneer hulle van werk verander. (Mouton-komitee 1992: 4). Soms word individue ook nie toegelaat om dit te doen nie. Die Smith-komitee (1995: 51) wys daarop dat talle pensioenfondse steeds lede penaliseer wat hul opgehoopde voordele wil bekom of oorplaas wanneer hulle van werkgewer verander. Dit gebeur dikwels dat lede slegs hul eie bydraes plus 'n baie lae opbrengskoers ontvang, wat beteken dat hul die bydraes van hulle werkgewers en die grootste gedeelte van die opbrengs op opgehoopde fondse verbeur. Verder kan individue ook hierdie fondse na goëddunke aanwend.

'n Vroeëre poging deur die regering om hierdie situasie te verander deur middel van die *Wetsontwerp op Bewaring van Pensioene Belange (Preservation of Pensions Interest Bill)* van

1981 het skipbreuk gely omdat swart vakbonde dit gesien het as 'n poging om te verhoed dat hulle lede toegang tot hul geld verkry (Kruger 1992b: 213). Die Smith-komitee (1995: 48) het daarop gewys dat die hoë vlakke van werkloosheid en die beperkte voordele van werkloosheidsversekering dit noodsaaklik maak dat individue toegang tot hul besparing vir aftrede moet kry. Dié komitee was dan ook van mening dat "(t)his makes compulsory preservation of **total** benefits inappropriate now and for some time to come" (Smith-komitee 1995: 48).

Behalwe dat pensioengeld dien as veiligheidsnet is daar ook 'n ander rede vir die weerstand van vakbonde:

the means tested nature of the state social pension scheme and especially the low level of free income could place somebody with a small occupational pension squarely in a classical 'poverty trap.' Because of access to an occupational pension a person might be deprived of a state pension and end up with a retirement income below the level of the state social pension (Kruger 1992b: 213).

Hierdie teenstand het daartoe gelei dat die regering eers aangekondig het dat hierdie wetgewing nie op swartes van toepassing sou wees nie en later die hele wetsontwerp teruggetrek het (Van der Berg 1994: 19). Tans word die *status quo* nog gehandhaaf en kan individue uiteindelik oor 'n onvoldoende pensioen beskik.

(v) *Soorte pensioenfondse*

Drie soorte pensioenfondse word in Suid-Afrika aangetref: 'n gedefinieerde bydraeskema, 'n gedefinieerde voordeleskema en 'n mengsel van die twee (Smith-komitee 1995: 68). Die vernaamste verskil is die wyse waarop die pensioenvoordeel bepaal word (Smith-komitee 1995: 25). In 'n **gedefinieerde bydraeskema** word die waarde van voordele hoofsaaklik bepaal deur die bydraes van die werknemer en werkgewer ten behoeve van die bevoordeelde(s) plus die geakkumuleerde opbrengs op die belegging. In 'n **gedefinieerde voordeleskema**, daarenteen, word die waarde van die finale voordeel bepaal deur die aantal jare van lidmaatskap vermenigvuldig met 'n sekere persentasie van die finale salaris, hetsy laaste maand, laaste jaar of laaste paar jaar (Van der Berg 1994: 21). 'n **Mengsel tussen hierdie twee skemas** kan verskeie vorme aanneem. So kan sekere voordele, byvoorbeeld dié vir aftrede, op 'n gedefinieerde bydraebasis gehanteer word, terwyl die sterfte- en ongeskiktheidsvoordele weer op 'n gedefinieerde voordelebasis kan geskied (Smith-komitee 1995: 69).

Le Roux (1991: 11) identifiseer die volgende moontlikhede om die pensioenstelsel van Suid-Afrika te verbeter:

- Nasionalisering, 'n opsie wat hy nie aanbeveel nie, want na sy mening is die ervaring van staatspensioenskemas in die res van die wêreld nie baie bemoedigend nie.

- Vrywillige aansluiting by 'n werkgewer se pensioenfonds, maar met die opsie om aan ander pensioenfondse te kan behoort.
- Verteenwoordiging van ten minste 50 persent deur werknemers op die bestuursrade van pensioenfondse - by 'n gedefinieerde voordeleskema behoort die werkgewers ook 50 persent verteenwoordiging te geniet, aangesien hulle tekorte moet finansier.
- Gereelde inligting aan werknemers oor die stand van hulle beleggings in pensioenfondse.

(vi) *Dekking verleen en deelname*

Volgens die Mouton-komitee (1992: 4) het die aantal bejaardes wat tussen 1962 en 1992 maatskaplike pensioene of voordele van 'n ander pensioenfonds ontvang het van 350 000 tot 1,6 miljoen toegeneem. Die lidmaattal van pensioenfondse het volgens die Smith-komitee (1995: Aanhangsel D2.4a) beduidend toegeneem vanaf 923 000 in 1958 tot 9 309 000 in 1993, terwyl die aantal aftree- of pensioenfondse vanaf 2 771 in 1958 tot 16 024 in 1993 toegeneem het (Smith-komitee 1995: Aanhangsel D2.3). Die dekking wat pensioenfondse aan werknemers in die landbousektor, huishoudelike dienste en handel/spyseniering/akkommodasiebedrywe bied, is egter steeds besonder laag. Volgens 'n raming van die Mouton-komitee het 27 persent van individue wat in die formele sektor werksaam is nie aan 'n pensioenfonds behoort nie.⁶ Verder het bykans 55 persent van die bevolking in die ouderdomsgroep 20 tot 64 wat nie formele indiensneming geniet nie (geraam op 9,9 miljoen), weinig geleentheid om deur middel van die formele sektor toegang tot pensioene te verkry. Hulle is byvoorbeeld huisvrouens of hulle verdienste is so karig dat dit ten volle gebruik word om in basiese behoeftes te voorsien. Soos aangetoon in die vorige afdeling is daar ook nie 'n besparingskanaal wat vir relatief klein en ongereelde bydraes geskik is nie (Mouton-komitee 1992: 5), want die rente-opbrengs van gewone spaarrekenings val gewoonlik ver onderkant die inflasiekoers.

Volgens die Wet op Arbeidsverhoudinge is dit moontlik om pensioenfondse vir spesifieke nywerhede te stig, maar baie van die kleiner werkgewers is gewoonlik nie lede daarvan nie. Die Smith-komitee (1995: 49) beveel in hierdie verband aan dat vakbonde, werknemers en werkgewers aangemoedig moet word om addisionele nywerheids- en sambreelpensioenfondse tot stand te bring, sodat klein werkgewers en hul werknemers ook skaalvoordele kan geniet. "Oop" fondse, wat in die volgende paragraaf bespreek word, kan hierdie probleem aanspreek.

Beroepsversekering vir aftrede is nie baie gewild onder lae-inkomegroepe nie, want maatskaplike ouderdomspensioene sal na alle waarskynlikheid in dieselfde ordegrootte as hulle private pensioene wees (Van der Berg 1994: 20). Verder is dit vir lae-inkomegroepe dikwels moeilik om

6. Ongelukkig is die jaartal nie aangedui nie.

werk in die formele sektor te bekom en is hierdie groepe veral kwesbaar vir werkloosheid. Baie individue kan dus nie vir hul oudag voorsorg tref nie al wil hulle ook. Die lewensverwagting van lae-inkomegroepe is ook laer as dié van hoë-inkomegroepe, wat daartoe kan bydra dat pensioene nie dieselfde aantrekkingskrag vir hierdie groepe het nie. Die Smith-komitee (1995: 51) beveel aan dat amendemente aan die Wet op Pensioenfondse en die Inkomstebelastingwet aangebring word, sodat individue wat in die informele sektor werksaam is ook ongereelde en *ad hoc*-bydraes tot "oop" fondse kan maak. Dit is in ooreenstemming met die derde pilaar in afdeling 13.2.1(c)(iii) wat voorsiening maak vir 'n vrywillige nasionale skema.

'n Verdere aanbeveling van die Smith-komitee (1995: 54) is dat individue met lae pensioene veral aangemoedig moet word om nie 'n enkelbedrag tydens aftrede te neem nie, maar eerder 'n gereelde inkomste vir die res van hulle lewe wat deur 'n subsidie (of negatiewe belasting) aangevul kan word. Een moontlike nadeel van hierdie negatiewe belasting (asook van vrywillige pensioenskemas) is dat dit individue kan benadeel wat wel 'n poging aangewend het om vir hul oudag voorsiening te maak, omdat die voordele van 'n negatiewe belasting of die huidige maatskaplike bystandskema na alle waarskynlikheid verminder sal word met die inkomste wat van ander bronne verkry word. Die middeletoets (of effektiewe grenskoers van belasting) moet dus so ontwerp word dat dit individue nie ontmoedig om wel voorsorg vir die oudag te tref nie (kyk afdeling 13.3.5). So 'n negatiewe belasting kan aan alle bejaardes betaal word. In afdelings 6.7 en 9.2.2(b) is egter reeds gewys op die talle probleme rondom 'n negatiewe belasting en dat geen land sover bekend nog so 'n stelsel geïmplementeer het nie. Die voordeel van so 'n skema vir die staat is dat dit individue aanmoedig om nie net van maatskaplike pensioene afhanklik te wees nie. Verder behoort die koste van die subsidie per individu, indien die voorstel van die Smith-komitee aanvaar word, minder as die huidige maatskaplike pensioen te beloop.

(vii) *'n Nasionale pensioenskema*

In die voorafgaande afdelings is reeds telkens aangedui dat Suid-Afrika nie soos die meeste welvaartstate en ontwikkelende lande van Latyns-Amerika oor 'n nasionale of staats-pensioenskema beskik nie. Dit is een ooglopende leemte van die Suid-Afrikaanse bestaans-beveiligingstelsel wat meer aandag verdien. Hierdie aangeleentheid het wel al in die verlede onder die soeklig gekom. So het die Minister van Welsyn en Pensioene in Oktober 1974 aangekondig dat sy departement aan 'n plan vir 'n nasionale pensioenskema werk. Die verslag is in 1976 bekend gestel. Die voorstel was dat alle ekonomies bedrywige persone 7 persent van hul verdienste tot hierdie fonds sou bydra en op 65 jarige ouderdom 75 persent van hul finale salaris of loon as pensioen sou ontvang. Kritiek teen die voorgestelde plan, onder meer dat die bydraes te laag was om die voorgestelde voordele te finansier, het egter die plan gekelder (Pollak 1981: 162-163).

Die Mouton-komitee (1992: 3) het tot die gevolgtrekking gekom dat "there is no simple and affordable solution to ensuring adequate retirement provision for the whole population of South Africa." Die ervaring van die meeste ontwikkelde en ontwikkelende lande dui ook daarop dat die finansiering van 'n staatspensioenfonds 'n netelige aangeleentheid is, aangesien verskeie lande met verloop van tyd van 'n ten-volle-befondste-benadering na 'n nie-befondste-benadering oorgeskakel het (kyk afdelings 6.3.2 en 11.5.2(b)). 'n Nie-befondste-benadering is egter veral kwesbaar vir demografiese veranderings, soos veroudering (kyk afdelings 6.3.2 en 11.4.3). Daar is egter lande, byvoorbeeld Chili, wat van 'n nie-befondste-benadering na 'n privaat geadministreerde ten-volle-befondste-benadering omgeskakel het (kyk afdeling 10.3.2(d)(i)).

Le Roux (ongedateer: 5), wat 'n lid van die Mouton-komitee was, het hom by geleentheid ten gunste van 'n nasionale skema vir Suid-Afrika uitgespreek, hoewel hy nie in die fyner besonderhede van so 'n stelsel ingegaan het nie. Hy het wel 'n staatsgekoördineerde pensioenskema bepleit, wat individue teen inflasie beskerm, vir almal oop is en spesifiek op die behoeftes van lae-inkome individue gerig is. In die afwesigheid van 'n algemene staatspensioenskema kan dit daartoe lei dat die owerheid gedwing word om *ad hoc*-besluite ten gunste van sekere belangegroep te neem. Dit is dan ook een van die redes waarom verskeie Latyns-Amerikaanse lande so 'n gestratifiseerde bestaansbeveiligingstelsel het (kyk afdeling 10.3.1).

In afdeling 11.5.2(b) is getoon dat twee soorte nasionale pensioenfondse gewoonlik aangetref word. Die eerste word soms die maatskaplike versekeringsmodel genoem en bied volgens Iyer (1993: 191) vanuit 'n maatskaplike oogpunt definitiewe voordele bo die nasionale voorsorgfonds, wat weer om ekonomiese redes verkies kan word. 'n Maatskaplike versekeringsmodel bied onder andere gereelde pensioenbetalings en voordele toon gewoonlik 'n noue verband met maatskaplike behoefte (Iyer 1993: 191) - kyk afdeling 11.5.2(b). Hierteenoor bied 'n nasionale voorsorgfonds veral deursigtigheid en laer owerheidsbetrokkenheid en kan dit ook voordelig wees vir besparing (Iyer 1993: 191). Hierdie twee benaderings het egter ook verskeie tekortkominge. Die maatskaplike versekeringsmodel belemmer byvoorbeeld deursigtigheid, kan 'n groter las vir toekomstige geslagte impliseer (afhangende van die finansieringswyse wat geïmplementeer word) en kan tot ontduiking lei, aangesien daar nie 'n direkte band tussen bydraes en voordele is nie. Die voorsorgfondsmodel, daarenteen, voorsien 'n enkelbedrag wat verkwis kan word (Smith-komitee 1994: 52). Boonop hou voordele in so 'n model nie verband met maatskaplike behoefte nie. Verder loop lede die risiko van lae of negatiewe investeringsopbrengste en kan inflasie ook hulle voordele erodeer (Iyer 1993: 191) - kyk afdeling 11.5.2(b). Die keuse tussen hierdie twee benaderings sal dus grootliks bepaal word deur die doelstellings en vertrekpunt van die owerheid.

Volgens Ahmad (1991: 115) is dit makliker om voorsiening te maak vir bejaardes terwyl die bejaardes as persentasie van die werkende bevolking nog relatief laag is. In Brittanje het die bejaardes aan die begin van die eeu, toe ouderdomspensioene ingestel is, 6 persent van die **totale** bevolking uitgemaak. Hierdie persentasie het tot 18 persent in 1991 toegeneem (Johnson & Falkingham 1992: 19-20). Bejaardes in Suid-Afrika as persentasie van die totale bevolking behoort nie in die afsienbare toekoms vinnig toe te neem nie, aangesien Suid-Afrika nog tans 'n relatief jong bevolking het. In 1991 het 0 tot 14-jariges meer as 34 persent van die totale bevolking uitgemaak en die 15- tot 39-jariges meer as 42 persent van die totale bevolking (Sentrale Statistiekdiens 1992). Die afhanklikheidskoers van die jeug (individue jonger as 15 jaar) uitgedruk as persentasie van die bevolking van werkende ouderdom is in 1990 op 68 persent geraam (Lipschitz et al 1995: 84). Ondanks die relatiewe jeugdigheid van die Suid-Afrikaanse bevolking, is die getalle bejaardes ook reeds beduidend. Soos geboortekoerse daal en mediese en ander dienste aan laer-inkomstegroepe verbeter, wat hul lewensverwagting kan verhoog, kan die bejaardes as persentasie van die bevolking ook begin toeneem.

In Suid-Afrika het bejaardes in 1996 ongeveer 5,4 persent van die **totale** bevolking uitgemaak (Sadie 1993) en volgens ramings sal dit in die jaar 2035 tussen 5,9 en 7,5 persent wees (Hofmeyr & Mostert 1989: 12). Die afhanklikheidskoers van bejaardes, dit wil sê die aantal individue bo 65 jaar as persentasie van die bevolking van **werkende ouderdom**, dit wil sê 15 jaar tot 64 jaar, was in 1990 ongeveer 7 persent. Hierdie syfer behoort na 2010 tot in 2030 toe te neem tot 12 persent, vanweë 'n afname in fertiliteitskoerse en 'n toename in lewensverwagting (Lipschitz et al 1995: 84). In 1995 was die aantal bejaardes, uitgedruk as 'n persentasie van die **werkende bevolking**, na raming 13 persent.⁷

Vigs is een faktor wat ramings oor die bevolking kan omverwerp. Die Mouton-komitee (1992: 71-75) het getoon dat Vigs die mediumtermyn bevolkingsgroei beduidend kan laat afneem. Dit behoort egter veral die jonger bevolking te raak en nie bejaardes nie (Lipschitz et al 1995: 84). So 'n demografiese verandering kan veral 'n nie-befondste nasionale pensioenskema nadelig raak, want dit kan tot gevolg hê dat die afhanklikes van die fonds 'n al groter persentasie van die werkende bevolking uitmaak.

Die Mouton-komitee (1992: 202) het die volgende redes aangevoer waarom Suid-Afrika nie 'n nasionale pensioenskema moet implementeer nie:

- so 'n stelsel kan nie maatskaplike pensioene vervang nie, omrede 'n groot aantal individue nie bydraes sal kan bekostig nie

7. Vir hierdie berekening is die syfer vir werkverskaffing van Sadie (1992) gebruik, wat bestaan uit werkverskaffing in die formele en informele sektore vir 1990, terwyl die 1991-sensus as bron vir die aantal bejaardes gedien het.

- 'n verpligte stelsel vir individue wat bydraes kan bekostig sal nie die dekking beduidend verhoog nie en die nadele sal die voordele oortref

Maatskaplike pensioene kan egter naas of saam met 'n nasionale skema bedryf word. Een voordeel van 'n nasionale skema is dat dit ook voorsiening kan maak vir kleiner en ongereelde bydraes, wat 'n definitiewe behoefte in Suid-Afrika is. Ongereelde en klein bydraes kan die las van maatskaplike pensioene vir die staat verlig. Die staat kan steeds voortgaan om die finansiële las van maatskaplike pensioene te dra, want 'n nasionale skema hoef nie maatskaplike bystand te vervang nie. Verder kan 'n nasionale skema die oordraagbaarheid van pensioene vergemaklik. Dit kan ook aan individue wat tans nie lede van pensioenfondse is nie die geleentheid vir dekking bied.

'n Vrywillige nasionale skema wat naas maatskaplike ouderdomspensioene bedryf word, kan dalk 'n aantrekliker opsie wees, aangesien dit ook bogenoemde probleme kan hanteer. Verder behoort lede wat reeds lid van 'n private pensioenfonds is nie deur so 'n benadering benadeel te word nie. 'n Vrywillige nasionale skema kan ook klein en ongereelde bydraers akkommodeer en so 'n skema kan deur die privaat sektor bedryf word. In afdeling 11.2.2(a) is getoon dat nasionale pensioenfondse wat deur die owerheid bedryf word dikwels nie goeie opbrengste op reserwefondse verdien het nie. Een nadeel van 'n vrywillige skema is dat sekere werkende individue steeds uit eie keuse deur die net kan val en later 'n las vir die staat kan word. Sulke werkende individue wat nie bewys van lidmaatskap aan 'n pensioenfonds kan toon nie, kan deur die staat verplig word om lede van 'n "vrywillige" nasionale skema te word.

(ix) Slotsom

As ontwikkelende land het Suid-Afrika 'n redelik goed ontwikkelde pensioenstelsel. Daar is egter nog steeds 'n beduidende aantal werknemers in die formele sektor wat nie lede van pensioenfondse is nie. Verder geniet individue wat in die informele sektor werksaam is ook nie pensioenfondsedekking nie. Dit is wel teoreties moontlik dat hierdie individue self vir hul oudag voorsorg kan tref, maar dit is hoogs onwaarskynlik dat 'n beduidende getal individue so sal maak, aangesien hulle op maatskaplike ouderdomspensioene kan staatmaak. Soos aangetoon in afdeling 4.3, kan die beplanningshorison van individue dikwels baie kort wees. Individue wat nie lede van pensioenfondse is nie, is dikwels uiteindelik van maatskaplike pensioene afhanklik en dus 'n las vir die staat. Hoewel dit onwaarskynlik is dat individue wat in die informele sektor werksaam is 'n voldoende pensioen sal kan opbou, kan enige bydraes wat hulle gedurende hulle leeftyd tot 'n "vrywillige" nasionale of "oop" pensioenfonds gemaak het die las op die skatkis verlig. Die middeletoets moet egter nie 'n te hoë belasting impliseer nie, want dan kan dit individue wat in hierdie kategorieë val heeltemal ontmoedig om self vir hul oudag voorsorg te tref. Die staat kan óf self 'n "vrywillige" nasionale skema tot stand bring, óf met privaat

instansies onderhandel om so 'n stelsel op die been te bring. In hoofstuk 14 kry pensioene verder aandag.

(d) Mediese versekering

Hoewel mediese versekering in Suid-Afrika in die hande van die private sektor is en dus nie 'n owerheidsprogram is nie, word dit kortliks in hierdie afdeling bespreek, omdat dit dieselfde eienskappe as ander maatskaplike versekeringsprogramme het. Die Wet op Mediese Skemas maak voorsiening vir 'n Registrateur van Mediese Skemas waarby mediese fondse moet registreer en toesien dat mediese fondse aan sekere vereistes voldoen. Finansiële beheer word byvoorbeeld toegepas en mediese fondse moet op 'n redelik gereelde basis finansiële state aan die registrateur voorlê.

Werknemers en hul werkgewers maak gewoonlik 'n bydrae tot mediese fondse, wat hulle in staat stel om mediese koste gedeeltelik of heeltemal van hierdie fondse te verhaal. Hierdie voordeel is egter gewoonlik net vir individue in die formele sektor en veral die hoër betaalde beroepe beskikbaar. Vinnige toenames in mediese koste en die probleem van morele hindernis (kyk afdeling 3.3.3(a)) plaas druk op hierdie fondse, want in sommige gevalle word bykans alle mediese uitgawes gedek. Een moontlike oplossing vir hierdie probleem is dat dekking slegs teen groot risiko's verleen moet word (Van der Berg 1994: 41). Daar is tans hospitaalplanne beskikbaar wat aan individue dekking verleen vir groot mediese uitgawes soos 'n hartaanval of groot operasie. 'n Nuwe neiging is ook om dit aan deelnemers oor te laat om self te besluit tot watter mate hulle dekking wil koop. Indien die individu bereid is om self van die risiko te dra, verminder sy premie dienooreenkomstig. Een gevaar van so 'n benadering is egter dat individue 'n kort tydshorison het (kyk afdeling 4.2) en 'n goedkoop opsie kan uitoefen, wat onvoldoende beskerming bied. Dit kan uiteindelik weer groter druk op die gesondheidsdienste van die owerheid plaas.

(e) Enkele opmerkings oor maatskaplike versekering in Suid-Afrika

Maatskaplike versekering stel weinig direkte eise aan die skatkis. Die Werkloosheidsversekeringsfonds ontvang op 'n gereelde basis en die Ongevalleffonds sporadies finansiële ondersteuning van die staat. Mediese versekering en voorsorg vir aftrede geskied in 'n groot mate *via* die privaat sektor. Leemtes in die bestaande stelsel kan egter in die toekoms 'n groter behoefte aan maatskaplike bystand skep. Beroepsversekering in Suid-Afrika stem in 'n groot mate ooreen met dié van Latyns-Amerikaanse lande (kyk hoofstukke 10 en 11), behalwe dat dit hier in 'n groot mate deur die privaat sektor gehanteer word. Verder word belastingtoegewings onder sekere voorwaardes aan individue toegestaan vir bydraes tot pensioenfondse, annuïteite en

mediese versekering. Hierdie belastinguitgawes impliseer wel 'n koste vir die skatkis en word in afdeling 13.2.6 verder bespreek.

13.2.2 Maatskaplike bystand

Maatskaplike bystand verwys na 'n stelsel waarvolgens individue in aanmerking kom vir voordele sodra hulle 'n tekort aan "voldoende" middele ondervind. Die tekort aan middele word byvoorbeeld aan die hand van 'n minimum bestaanspeil gemeet. Onder 'n stelsel van maatskaplike bystand ontvang 'n individu 'n oordrag wat geen verband met vorige werkspoging toon nie en wat hom of haar gewoonlik tot by die minimum bestaanspeil sal bring. Indien die individu oor enige ander inkomste beskik, byvoorbeeld besparing, word dit gewoonlik (gedeeltelik of heeltemal) van die oordrag afgetrek (vanweë die middeletoets), sodat alle ontvangers van voordele dieselfde lewenstandaard behoort te geniet (Ball 1978: 13). In die verlede was welsynsdienste volgens Pollak (1981: 163) die gesamentlike verantwoordelikheid van die staat en vrywillige private organisasies, maar mettertyd het die verantwoordelikheid toenemend na die staat verskuif. Volgens 'n raming het maatskaplike bystand in die 1994/95 begroting ongeveer 3 persent van die BBP uitgemaak of ongeveer 9 persent van totale owerheidsbesteding (Lipschitz et al 1995: 79). Op 31 Mei 1995 het 2 848 344 individue in Suid-Afrika, of ongeveer 7 persent van die Suid-Afrikaanse bevolking, toelaes ontvang. Volgens die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn (Staatskoerant 2 Februarie 1996: 75)* het bykans 88 persent van die totale maatskaplike welsynsbegroting na maatskaplike bystandsprogramme gegaan en was 7,7 miljoen individue lede van huishoudings wat voordele ontvang het.⁸ Vervolgens word die vernaamste maatskaplike bystandsprogramme kortliks bespreek.

(a) *Maatskaplike ouderdomspensioene*

Gedurende die twintigerjare is maatskaplike ouderdomspensioene vir blankes en kleurlinge ingestel en is dit geleidelik uitgebrei om ander bevolkingsgroepe in te sluit, maar teen laer vlakke van voordele (kyk afdelings 12.3.4 en 12.3.5). Die oogmerk van maatskaplike ouderdomspensioene is om aan individue wat aftree-ouderdom bereik (60 jaar vir vrouens en 65 jaar vir mans - gelykstelling van ouderdomme is oorweeg, maar die Kabinet het daarteen besluit) en nie oor voldoende middele beskik nie 'n sekere minimum bestaanspeil te verseker. Maatskaplike pensioene is in die vyftigerjare na swartmense uitgebrei (Lund 1993: 9-10). Aanvanklik is laer pensioene aan blankes betaal wat in landelike gebiede gewoon het. Vir kleurlinge, Asiërs en swartes was daar drie pensioenvlakke wat afgehang het van waar hulle gewoon het. Verder het die pensioenkoerse ook tussen die agt stedelike gebiede gewissel, sodat

8. Ongelukkig word nie aangedui vir watter jaar hierdie syfers bereken is nie.

daar uiteindelik elf pensioenvlakke was wat op ras en woonplek berus het. Hierdie verskille is egter tussen 1960 en 1968 uitgefaseer. Een rede vir hierdie stap was om swartes te ontmoedig om na stedelike gebiede te verhuis (Pollak 1981: 154-155). Die vlakke van pensioene vir die verskillende bevolkingsgroepe het egter steeds verskil (kyk afdeling 12.3.5).

In 1993 is pariteit in ouderdomspensioene bereik (Van der Merwe 1994: 17). Hierdie pariteit is volgens Van der Berg (1994: 4) onder meer deur 'n beduidende afname in die reële pensioene van blankes bereik. So het die maatskaplike ouderdomspensioene vir blankes sedert 1975 van R730 (1995-randwaarde) tot R410 in 1995 verminder (Smith-komitee 1995: 41). Hierteenoor is die vlakke van ouderdomspensioene van swartes in Suid-Afrika in vergelyking met die gemiddelde loonvlakke egter hoog (Van der Berg 1994: 8). Hierdie aangeleentheid kry in afdeling 13.3.8 verder aandag. Maatskaplike pensioenarisse ontvang ook gratis mediese versorging, met inbegrip van hospitalisasie en medikasie, wat by provinsiale hospitale verkry kan word (Lipschitz et al 1995: 81).

Volgens McKendrick en Dudas (1987: 196) is slegs een uit elke tien Suid-Afrikaners van aftree-ouderdom finansiëel onafhanklik en gevolglik is daar 'n groot behoefte aan maatskaplike ouderdomspensioene. Ook Le Roux (ongedateer: 5) wys daarop dat die staat nie 'n residuele rol op hierdie terrein kan speel nie, omdat die grootste meerderheid van Suid-Afrikaners nie lede van pensioenfondse is nie en "the state will inevitably have to take care of the basic needs of a growing number of old age people." Die Smith-komitee (1995: 29) is ook van mening dat maatskaplike pensioene die sentrale pilaar vir voorsiening vir aftrede in Suid-Afrika moet wees. Die maatskaplike ouderdomspensioen in Suid-Afrika is 'n universele stelsel waarvoor bevoorreedes nie bydraes hoef te maak het nie. Dié pensioen is onderhewig aan 'n middeletoets wat volgens 'n gyskaal funksioneer (kyk afdeling 13.3.5). Maatskaplike pensioene bereik volgens Case en Deaton (1996: 26) driekeer soveel vroue as mans, as gevolg van verskille in lewensverwagting en in die ouderdom waarvoor vir pensioene gekwalifiseer word. Die Mouton-komitee (1992: 14) wys daarop dat Suid-Afrika na alle waarskynlikheid die enigste ontwikkelende land is wat maatskaplike ouderdomspensioene op 'n beduidende skaal verskaf, ook aan diegene wat vir hulle hele werkende lewe werkloos was. In afdeling 10.3.5(c) is egter getoon dat Kuba ook minimum pensioene betaal. Die vertrekpunt van die Smith-komitee (1995: 5) was dat maatskaplike pensioene die middelpunt moet vorm van die pensioenstelsel van Suid-Afrika waaróm ander voorsienings vir die oudag gebou moet word.

Volgens 'n "sagte" syfer⁹ wat by die Departement van Welsyn bekom is, het ongeveer 1,768 miljoen bejaardes in 1996 ouderdomspensioene ontvang, wat dit getallegewys die belangrikste bestaansbeveiligingsprogram in Suid-Afrika gemaak het. Word hierdie syfer vergelyk met die 1996 raming van Sadie (1993) van die aantal bejaardes¹⁰ in Suid-Afrika (naamlik 2,287 miljoen), blyk dit dat ongeveer 77 persent van bejaardes in Suid-Afrika maatskaplike ouderdomspensioene ontvang het. Hierdie syfer lê redelik naby aan dié van die Smith-komitee (1995: 12) wat bevind het dat 80 persent van bejaardes in 1995 ouderdomspensioene ontvang het, terwyl Van der Berg (1994: 29) weer geraam het dat die opneemkoers vir die totale bevolking in 1993 69 persent was. Die afwykings kan waarskynlik toegeskryf word aan die probleme rondom die syfers wat beskikbaar is. Korrupsie kan een van die verklarings vir die besonder hoë opneemkoers wees (kyk afdeling 12.4.5(b)). In 1990 is daar volgens Van der Berg (1994: 8) R2,6 miljard aan ouderdomspensioene bestee voordat pariteit bereik is. In die 1995/96 finansiële jaar is 'n geraamde R8 357 miljoen vir maatskaplike ouderdomspensioene begroot.¹¹

Die toename in die aantal bejaardes wat in die vooruitsig gestel word, kan koste-implikasies vir die stelsel hê. Die Smith-komitee (1995: 39) het die volgende twee opsies oorweeg om die koste van die stelsel in toom te hou:

- deur die jaarlikse aanpassing laer as die inflasiekoers te hou
- deur die kwalifiserende ouderdom te verhoog.

Nie een van hierdie opsies is volgens dié komitee wenslik nie, want die eerste sal die koopkrag van die toelaag wegkalwe, terwyl die tweede opsie behoeftige individue vir 'n langer periode van voordele sal uitsluit. 'n Ander metode om die koste te beteuel is om die administrasie te verbeter en bevoordeeldes op 'n meer gereelde basis aan die hand van die middeletoets te evalueer (Smith-komitee 1995: 39). 'n Verdere metode is om korrupsie aan bande te lê deur die beheer oor die stelsel te verbeter. Lipschitz et al (1995: 79) het egter tot die gevolgtrekking gekom dat maatskaplike pensioene in die toekoms nie 'n groot addisionele las vir die skatkis behoort te veroorsaak nie, aangesien bejaardes nog vir die afsienbare toekoms 'n relatief klein persentasie van die bevolking sal uitmaak en mits voordeelvlakke nie beduidend verhoog nie. In afdeling 12.2.6(f) is die verskillende scenario's van Lipschitz et al (1995: 86) in meer besonderhede bespreek.

Die maksimum ouderdomspensioen is in die 1996/97 finansiële jaar van R410 tot R430 (R5 160 per jaar) verhoog. Hierdie bedrag is aansienlik minder as die geweege maandelikse gemiddelde

9. Sogenaamde sagte syfers is ongelukkig die enigste syfers wat beskikbaar is, vanweë die talle probleme met inligting wat veroorsaak word deur die groot aantal instellings wat betrokke was by pensioenbetalings in die verlede. Meer akkurate syfers word teen die einde van 1996 verwag, wanneer die integrasieproses voltooi behoort te wees.

10. Dit sluit mans 65 jaar en ouer en vrouens 60 jaar en ouer in.

11. Syfers vir die 1995/96 finansiële jaar is goedgunstiglik deur die Departement van Welsyn verskaf.

van die minimum bestaanspeil (MLL)¹² van R980,17 vir die gemiddelde stedelike swart gesin (4,66 lede) wat in Februarie 1996 deur die Buro vir Marknavorsing (1996) aan Unisa bereken is. Die MLL is op sy beurt beduidend onder die geweege maandelikse gemiddelde supplementêre bestaanspeil¹³ van R1 310,78 wat vir die gemiddelde stedelike swart gesin bereken is. Dit is belangrik om daarop te let dat die minimum bestaanspeil bereken is vir stedelike gebiede waar die lewenskoste hoër is as vir landelike gebiede. Soos aangetoon in afdeling 12.2.3, argumenteer Whiteford en McGrath (1994: 61) dat die minimum bestaanspeil, soos gereflekteer deur die MLL, dalk te hoog is om as maatstaf vir absolute armoede te dien, want daar is aanduidings dat baie mense met 'n inkome laer as die minimum bestaanspeil dit wel regkry om in Suid-Afrika te oorleef.

Verder is hierdie minimum bestaanspeil van toepassing op die gemiddelde swart huishouding wat uit ongeveer 4,66 lede bestaan (Buro vir Marknavorsing 1995: 2). 'n Getroude paar wat oor geen bates beskik nie en geen inkomste vanuit ander bronne ontvang nie, sal 'n gesamentlike pensioen van R860 ontvang, wat beteken dat hulle inkomste naby aan die MLL vir 'n huishouding van 4,66 sal lê. Lipschitz et al (1995: 81) wys daarop dat die koste-komponent van kinders op ongeveer 50 persent van die minimum bestaanspeil van 'n gesin van ses lede geraam kan word. Hiervolgens is die ouderdomspensioen dan redelik ruim en behoort bejaardes hulself naby aan die minimum bestaanspeil te bevind. Ouderdomspensioene word egter dikwels gebruik om die uitgebreide familie in landelike gebiede te ondersteun en in sulke omstandighede kan die inkomste beduidend onderkant die minimum bestaanspeil val (kyk afdeling 13.3.1). In baie gevalle is maatskaplike pensioene die enigste konstante inkomestroom en verseker dit ook toegang tot krediet vir drie geslagte van landelike families (Lipschitz et al 1995: 81).

Die waarde van die maatskaplike pensioen, uitgedruk as persentasie van die BBP *per capita*, was in 1995 gelyk aan 42 persent.¹⁴ Volgens hierdie maatstaf is maatskaplike pensioene in Suid-Afrika relatief hoog in vergelyking met ontwikkelende lande, veral omdat die meeste van dié lande nie 'n soortgelyke skema het nie en dikwels slegs voordele bied aan individue wat in die verlede bydraes tot die nasionale pensioenskema gemaak het (Smith-komitee 1995: 40). Een probleem van die huidige maatskaplike pensioenstelsel is dat die koopkrag van stedelike en landelike pensioenarisse kan verskil (Lipschitz et al 1995: 82). Die vlakke van voordele kry in afdeling 13.3.8 verder aandag.

12. Die minimum bestaanspeil word gedefinieer as "the minimum financial requirements of members of a family if they are to maintain their health and have acceptable standards of hygiene and sufficient clothing for their needs" (Buro vir Marknavorsing 1995: 6).

13. Die supplementêre bestaanspeil maak vir meer items voorsiening as die minimum bestaanspeil en "(b)y present standards some of these items may be regarded as necessities and others as desirable amenities of life. ... it can be described as an attempt at determining a modest low-level standard of living" (Buro vir Marknavorsing 1995: 6).

14. Volgens die Smith-komitee (1995: 40) was dit 52 persent vir 'n ongespesifiseerde jaartal.

Aangesien die individue wat nie voorsorg vir hul oudag tref nie in Suid-Afrika aansienlik meer is as diegene wat wel een of ander vorm van voorsorg vir hulle oudag maak, behoort maatskaplike ouderdomspensioene in die afsienbare tyd steeds 'n belangrike komponent van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel te wees (Van der Berg 1994: 27). Die Smith-komitee (1995: 29) is ook van mening dat maatskaplike ouderdomspensioene

is best structured as an unfunded, redistributive and largely undifferentiated old age grant. This is a function of both national income distribution and the level of structural unemployment.

Maatskaplike ouderdomspensioene is tans die hart van maatskaplike bystandsprogramme in Suid-Afrika en alles dui daarop dat dit ook in die toekoms die geval sal wees, aangesien 'n klein minderheid van Suid-Afrikanners na aftrede finansiëel onafhanklik is. Bejaardes is 'n kwesbare deel van die bevolking en as gevolg van armoede en werkloosheid sal die owerheid nie hierdie verantwoordelikheid kan ontduik nie. In afdeling 13.3.1 kry die rol van maatskaplike pensioene om armoedeverligting te bewerkstellig verder aandag.

(b) Oudstryders

Na raming het 16 871 oudstryders pensioene ter waarde van R86,7 miljoen ontvang. Dit gee in die 1995/96 finansiële jaar 'n gemiddelde pensioen van R5 166 per jaar (of R430 per maand), wat gelykstaande is aan die maatskaplike ouderdomspensioene.

(c) Oppasserstoelaes

'n Oppasserstoelaes word aan individue toegestaan wat ouderdomspensioene ontvang en deur iemand anders versorg moet word (Lund 1993: 11). In die 1995/96 finansiële jaar is R663 617 begroot vir nagenoeg 836 begunstigdes. Dit gee 'n gemiddelde toelaes van R793,80 per jaar (of R66,15 per maand).

(d) Supplementêre toelaes

'n Supplementêre toelaes word toegestaan aan individue wat 'n vertraging ondervind in hul aansoek vir ouderdomspensioene (Lund 1993: 11).

(e) Ongeskiktheidstoelaes

Die Wet op Ongeskiktheidstoelaes van 1968 maak voorsiening vir die betaling van ongeskiktheidstoelaes aan ernstig fisies en verstandelik gestremde persone ouer as 16 jaar

(McKendrick & Dudas 1987: 199). So 'n persoon moet kan bewys dat hy of sy aan 'n liggaamlike of geesteswakheid van 'n blywende aard ly wat dit vir hom of haar onmoontlik maak om te werk. Bevoordeeldes hoef nie bydraes te gemaak het nie en voordele is aan 'n middeletoets onderhewig. 'n Glyskaal is van toepassing op die omvang van die toelaes wat afhang van die mate van ongeskiktheid, soos deur 'n mediese ondersoek bepaal. Ongeskiktheidstoelaes maak ongeveer 20 persent van die totale oordragprogramme aan individue in alle kategorieë uit (Lund 1993: 11). Ongeskiktheidstoelaes is die tweede grootste maatskaplike oordragprogram naas ouderdomspensioene met 683 103 begunstigdes wat in die 1995/96 finansiële jaar voordele ontvang het. In 1995/96 was die koste van hierdie programme ongeveer R3 357 miljoen. Die gemiddelde toelae in die 1995/96 finansiële jaar het R4 914 per jaar (of R410 per maand) beloop. Individue ontvang ongeskiktheidstoelaes slegs totdat hulle aftree-ouderdom bereik en vir ouderdomspensioene kwalifiseer. In Suid-Afrika ontvang 13 uit elke duisend Suid-Afrikans ongeskiktheidstoelaes. Slegs 8 blankes per duisend en 12 swartes per duisend ontvang ongeskiktheidstoelaes, terwyl die koerse vir kleurlinge 31 en Indiërs 23 is, wat op onreëlmatighede of diskriminasie in die stelsel kan dui (Van der Berg 1994: 42).

Volgens die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn (Staatskoerant 2 Februarie 1996: 75)* was die aantal individue wat ongeskiktheidstoelaes ontvang beduidend minder as die aantal gestremdes in Suid-Afrika. In hierdie konsepwitskrif is onder andere op die volgende tekortkominge in die stelsel gewys:

- daar word te min gedoen om gestremdes in die ekonomie te integreer
- die middeletoets dien as 'n negatiewe aansporing (die middeletoets kry in afdeling 13.3.5 aandag)
- individue wat meer as R1 700 per maand verdien word vanweë die middeletoets uitgesluit van die mediese voordele wat die staat verskaf (*Staatskoerant 2 Februarie 1996: 75-77*).

Volgens die konsepwitskrif wil dit dus voorkom asof die teikengroep nog nie na behore bereik word nie. Dit is egter moontlik dat die syfer oordryf word. Verder sluit die middeletoets en ouderdomsperk ook baie ongeskiktes van voordele uit.

(f) Toelaes vir blinde persone

In 1968 is die Wet op Blindes aanvaar, wat voorsiening maak vir die betaling van pensioene en toelaes aan geregistreerde blindes van 19 jaar en ouer, asook vir subsidies vir beskermde werksinkels (McKendrick & Dudas 1987: 199). Bydraes is weer eens nie 'n vereiste om vir voordele te kwalifiseer nie en voordele is ook aan 'n middeletoets onderhewig. In hierdie geval word voordele eweneens toegeken volgens 'n glyskaal wat afhang van die diagnose van 'n mediese ondersoek (Lund 1993: 11).

TABEL 13.1
GEMIDDELDE TOELAES VIR BLINDE PERSONE VIR DIE ONDERSKEIE RASSE
(Rand per jaar)

	1987	1990	1991	% toename
				1987-1991
Blankes	2 224	3 037	2 230	0,3
Kleurlinge	1 582	2 970	3 260	106,1
Asiërs	1 518	2 419	3 206	111,2
Swartes	1 017	1 561	3 796	273,3

Bron: Sentrale Statistiekdiens. *Suid-Afrikaanse Statistieke 1994.*

Uit tabel 13.1 blyk dit dat die gemiddelde toelaes vir blankes (0,3%) nie veel tussen 1987 en 1991 verander het nie, terwyl dié vir kleurlinge (106%), Asiërs (111%) en swartes (273%) beduidend toegeneem het. Daar is nie 'n ooglopende verklaring vir die groot verskille in die toelaes vir die verskillende bevolkingsgroepe tussen die jare 1991 en 1987 nie. Die gemiddelde toelaes vir blankes het tussen 1990 en 1991 met ongeveer 26 persent afgeneem, terwyl dié vir kleurlinge met ongeveer 10 persent, Asiërs met 32 persent en swartes met 143 persent vermeerder het. Een moontlikheid is dat die middeletoets strenger toegepas is en die gemiddelde toelaes aan blankes gevolglik afgeneem het. 'n Ander moontlikheid is dat die syfers vir 1991 nie baie betroubaar is nie, aangesien dit met die uitsondering vir kleurlinge beduidend verskil van dié van 1990.

(g) Toelaes vir melaatsheid

Toelaes vir melaatsheid is klein in omvang en veral gerig op individue wat in die tropiese noord-oostelike gedeeltes van die land woonagtig is (Lund 1993: 11).

(h) Enkelsorgtoelaes

Enkelsorgtoelaes is beskikbaar vir ernstig verstandelik gestremde kinders sodat hulle tuis eerder as by ander instellings versorg kan word (Lund 1993: 11). In die 1995/96 finansiële jaar was die aantal begunstigdes na raming 202 375 en is 'n bedrag van R308,5 miljoen begroot, wat 'n gemiddelde toelaes van R1 524 per jaar (of R127 per maand) beloop.

(i) Gesinstoelaes

Gesinstoelaes is ontwerp om gesinne met meer as vier kinders te ondersteun indien die inkomste van ouers besonder laag is. Hierdie toelaes was net vir blankes en kleurlinge beskikbaar en is intussen uitgefaseer (Lund 1993: 11).

(j) Onderhoudstoelaes

Onderhoudstoelaes het tot stand gekom om behoeftige gesinne by te staan en word deur die bepaling van die Kinderwet van 1960 beheer. In afdeling 12.2.5 is aangetoon dat onderhoudstoelaes die gevolge van gesinsverbrokkeling kan verlig of teenwerk. Die doelwit van onderhoudstoelaes is volgens Pollak (1981: 168):

to make it possible for a mother and her children to remain together as a unit, thus making it unnecessary for her to seek paid employment and place the children in a children's home or seek arrangements for their foster care.

Onderhoudstoelaes is dus ingestel om die gesin te beskerm en te ondersteun en word onderhewig aan sekere voorwaardes aan enkelouer-huishoudings en in uitsonderlike gevalle aan twee-ouer huishoudings betaal. Onderhoudstoelaes word betaal as kindertoelaes (d.w.s. 'n toelae aan ouers vir die onderhoud van enige kind) en as toelaes vir ouers (d.w.s. 'n toelae vir die onderhoud van die ouers van enige kind wat in hulle sorg is). Enkelouers (d.w.s. diene wat ongetroud of geskei is of 'n eggenoot aan die dood afgestaan het) kan kwalifiseer, mits die ander ouer dood is of nie private onderhoud betaal nie, of indien die onderhoudsbedrag baie klein is. 'n Twee-ouer huishouding kan kwalifiseer indien een van die ouers as gevolg van 'n onvermoë om 'n inkomste te genereer nie in staat is om 'n bydrae tot die onderhoud van die kind of die ander ouer te maak nie. Ontvangs van 'n maatskaplike pensioen, mediese sertifisering, verlating en tronkstraf word in die verband spesiaal vermeld (Kruger 1995: 3-4). Dit sluit egter nie werkloosheid in nie. Hierdie onderhoudstoelaes is dus vir kinders in die sorg van 'n natuurlike ouer, gewoonlik die moeder, wat nie oor voldoende middele beskik om die kind te versorg nie (Lund 1993: 11).

'n Kindertoelae is 'n voorvereiste vir 'n toelae vir ouers. Verder mag die moeder in die geval van enkelouers nie by 'n man bly nie, moet sy werk soek¹⁵ en mag sy nie 'n werkgeleentheid weier nie. Kindertoelaes is in die verlede toegestaan aan kinders wat binne die eg gebore is en slegs die eersgeborene van 'n buite-egtelike verhouding (hoewel die tweede kind onder sekere omstandighede - motivering deur 'n maatskaplike werker of a.g.v. verkragting) (Burman & Barratt 1993: 8) ook vir 'n toelae in aanmerking kon kom). Tans word kindertoelaes aan die eerste twee kinders betaal ongeag daarvan of hulle binne of buite die eg gebore is. Kinders onder

15. Wat volgens Pollak (1981: 168) nie die aanvanklike oogmerk was nie (kyk vorige aanhaling).

agtien is geregtig op 'n toelae, met die uitsondering van swart kinders, waar dit net op kinders onder sestien van toepassing is, behalwe as die kinders nog op skool is - in sulke gevalle word dit ook tot op agtienjarige ouderdom verleng (Kruger 1995: 4). Volgens Burman en Barratt (1993: 2-3) is onderhoudstoelaes van die uiterste belang:

for the future of illegitimate children growing up in single-parent households, particularly if the woman is unemployed or in very low-paid employment, as the majority are.

Onderhoudstoelaes is die derde grootste oordragprogram en het in die 1995/96 finansiële jaar ongeveer 205 741 ouers bereik, terwyl die begrote bedrag vir dié jaar R1 011 miljoen beloop het, wat die gemiddelde toelae per ouer op R409,50 per maand (R4 913,95 per jaar) te staan gebring het. In 1995 was die maksimum toelaag vir ouers R410 en die maksimum toelaag per kind R127. Die maksimum inkomste om vir 'n ouertoelaag te kwalifiseer was R4 440 per jaar (R370 per maand) vir alle administrasies. In die verlede het elke R2 wat meer as R1 080 per jaar (R90 per maand) verdien word die ouertoelae met R2 verminder, wat op 'n effektiewe grenskoers van belasting van 100 persent neergekom het (Kruger 1995: 4). Die nuwe middeletoets, wat op 1 Maart 1996 van krag geword het, het egter die effektiewe grenskoers van belasting tot 50 persent verminder (*Staatskoerant* 1 Maart 1996: 15).

In 1994 het 39 090 blankes, 238 375 kleurlinge, 41 732 Asiërs en 84 731 swartes onderhoudstoelaes ontvang (Sentrale Statistiekdiens 1994: 6.4), wat toon dat swartes redelik stief deur die stelsel behandel is. Hierdie syfers is egter problematies want soms word die kinder- en ouertoelaes afsonderlik weergegee en ander kere weer bymekaar getel. Simkins en Dlamini (1992: 70) het ramings gebruik vir die koerse van buite-egtelike kinders¹⁶ vir die verskillende bevolkingsgroepe en gevind dat 37 persent van blanke kinders, 24 persent van kleurlinge, 36 persent van Asiërs en 0,3 persent van buite-egtelike swart kinders dekking geniet het en tot die slotsom gekom dat "African children are almost entirely outside the system." Vir die enkeles wat in 1987 toelaes ontvang het, was die gemiddelde grootte van die toelaes beduidend minder as vir die ander bevolkingsgroepe. Indien alle swart buite-egtelike kinders¹⁷ in 1994 vir toelaes gekwalifiseer het, sou 4 911 381 kinders voordele moes ontvang. Dat die stelsel voorheen teen buite-egtelike kinders diskrimineer het, kan nie geregverdig word nie, veral nie vanweë die verskillende beskouings oor die huwelik in Suid-Afrika nie (kyk afdeling 12.2.5). Buite-egtelike kinders kan egter nie sonder meer vir voordele in aanmerking kom nie, want in groot dele van die land (veral landelike gebiede) funksioneer die uitgebreide familie nog redelik doeltreffend en kan dit na die behoeftes van 'n groot aantal kinders omsien. Die moontlikheid bestaan dat 'n

16. Die ramings vir die onderskeie bevolkingsgroepe is 0,5 persent vir blankes, 15 persent vir Asiërs, 25 persent vir kleurlinge en 40 persent vir swartes (Simkins & Dlamini 1992: 69-70).

17. Dieselfde raming van die koers van buite-egtelikheid van Simkins en Dlamini word gebruik (kyk vorige voetnoot).

liberale beleid ten opsigte van onderhoudstoelaes 'n aansporing vir moeders kan wees om buite-egtelike kinders in die lewe te bring - veral tans 'n kontensieuse aangeleentheid in die VSA (kyk afdeling 8.4.5). Dit is egter te betwyfel of die vlakke van voordele hoog genoeg is om so 'n aansporing te verskaf.

Simkins en Dlamini (1992: 70) wys daarop dat massiewe toenames in die besteding aan toelaes in die negentigerjare nie haalbaar sal wees nie. Hulle wys daarop dat 'n ander moontlikheid is om kinders tydens hulle eerste sewe jaar op skool te bereik. Inenting en voedingsprogramme kan aan kinders, wat byvoorbeeld volgens lengte en gewigstoetse geïdentifiseer is, by skole gebied word. Simkins en Dlamini (1992: 71) gee egter toe dat hierdie ondersteuning te laat kan wees, omdat die eerste ses jaar so belangrik is vir die liggaamlike en verstandelike ontwikkeling van 'n kind. Case en Deaton (1996: 26) het bevind dat maatskaplike pensioene veral huishoudings met kinders bevoordeel (kyk afdeling 13.2.2(a)). Dit wil voorkom asof die bestaande onderhoudsoordragstelsel onbekostigbaar sal wees indien die voordele na alle behoeftiges uitgebrei word. Die bestaansbeveiligingstelsel moet veral behoeftige voorskoolse kinders kan identifiseer en bystaan en voedingsprogramme kan in dié verband 'n belangrike rol speel (kyk afdeling 13.2.3 en hoofstuk 14). Die Lund-komitee kyk tans onder meer na wyses waarop die stelsel verbeter kan word.

(k) Toelaes vir pleegsorg

Toelaes vir pleegsorg word toegeken aan persone wat 'n kind of meer in pleegsorg neem (Lund 1993: 12). Volgens McKendrick en Dudas (1987: 204) het dit die gewilde alternatief geword vir kinders wat om een of ander rede tydelik nie in hulle eie huis kan bly nie. In die 1995/96 finansiële jaar was daar na raming 38 761 begunstigdes en was die begrote bedrag R133,8 miljoen, wat 'n gemiddelde toelae van R3 452 per jaar (of R288 per maand) beloop het.

(l) Enkele opmerkings oor maatskaplike bystandsprogramme in Suid-Afrika

Ouderdompensioene is die vernaamste maatskaplike bystandsprogram in Suid-Afrika en word gevolg deur ongeschiktheidstoelaes en onderhoudstoelaes. Die vlakke van voordele van die vernaamste bystandsprogramme is ook min of meer gelyk. Volgens Lipschitz et al (1995: 78) verskaf die Suid-Afrikaanse stelsel beduidende armoedeverligting vir bejaardes, vir persone wat ongeschik is en vir sommige arm kinders. Onderhoudstoelaes bereik tans nie 'n groot persentasie van arm swart kinders nie. Armes het 'n groot behoefte aan mediese bystand. Hierdie aangeleentheid geniet tans groter prioriteit as in die verlede en sal ook in die toekoms beklemtoon moet word (kyk afdeling 13.2.3(b)). Individue wat nie in die formele sektor werksaam is nie ontvang geen aanvulling vir inkomste tydens siekte nie, wat op 'n verdere leemte in die stelsel

dui. Een verdere tekort in die Suid-Afrikaanse stelsel is dat werkloses nie bystand ontvang nie. Werkloosheidsversekering bied slegs dekking aan individue wat reeds in die formele sektor gewerk het en bydraes tot die stelsel gemaak het. Vir die ander groot aantal werkloses bied die veiligheidsnet geen dekking nie. In afdeling 13.3.1 word gekyk na die rol van die bestaansbeveiligingstelsel om armoedeverligting te bewerkstellig en in afdeling 13.2.4 na die rol van spesiale owerheidsprojekte om verligting vir werkloses te bring.

13.2.3 *In natura* oordragte

In natura oordragte verwys onder meer na behuising, gesondheid, onderwys, persoonlike maatskaplike dienste en voedselprogramme. Met die uitsondering van voedselprogramme en mediese bystand, kry die ander *in natura* oordragte nie in hierdie afdeling verder aandag nie.

(a) *Voedingsprogramme*

Die dualistiese aard van die Suid-Afrikaanse gemeenskap kom ook op die voedingsterrein na vore. So kom ondervoeding voor in arm gemeenskappe waar individue nie toegang tot genoeg of voedsame voedsel het nie, terwyl oorvoeding weer 'n probleem by hoër-inkomstegroepe is (Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling 1990: 18-25). Wat ondervoeding betref, toon ondersoeke dat 'n kwart van kinders (blankes uitgesluit) ondergewig of onderontwikkeld vir hulle ouderdom is (Van der Berg 1994: 43). Ondervoeding hou negatiewe implikasies in vir die verstandelike ontwikkeling en skoolprestasie van kinders en belemmer dus eventueel hul potensiaal om sinvol in die arbeidsmark betrokke te raak. Dit kan weer beteken dat die owerheid deur middel van maatskaplike bystandsprogramme moet omsien na die welstand van hierdie individue. Die gevolg is 'n vermorsing van menslike potensiaal wat geen land kan bekostig nie. Voorskoolse kinders (veral dié tussen geboorte en drie jaar) en swanger en lakterende vroue is, wat ondervoeding betref, van die kwesbaarste groepe in die samelewing (Buro vir Marknavorsing 1988: 60-63) en moet veral deur voedingsprogramme geteiken word.

In die verlede het Suid-Afrika ongerigte programme soos voedselsubsidies op mielies en brood gebruik in 'n poging om armes tegemoet te kom. Volgens Mackenzie (1991: 60)

commodity subsidies are second-best instruments of redistribution in countries where the tax and transfer system is not a practical means of redistribution.

Voedselsubsidies word gewoonlik voorgestaan omdat "they increase the probability that the malnourished receive adequate food" (Mackenzie 1991: 61). Een voordeel van 'n algemene en ongerigte voedselsubsidie is dat daar nie 'n stigma aan die gebruik van hierdie produkte kleef nie. Daar is egter reeds vroeër geredeneer dat stigma in ontwikkelende lande met hul groot aantal behoeftiges nie so 'n groot probleem behoort te wees as in ontwikkelde lande nie. Die inkom-

en pryselastisiteite van die vraag na stapelvoedsel vir armes is gewoonlik hoog en gevolglik behoort hulle verbruik toe te neem in gevalle waar algemene voedselsubsidies geld (Mackenzie 1991: 63). Loubser (1990) het egter bevind dat die inkome-elastisiteit in 1985 van die vraag van lae-inkome-huishoudings in Suid-Afrika na bruin-, volgraanbrood (0,23) en mieliemeel (0,0) laag was, terwyl dié vir rys (0,60) hoog was.

Die nadele van voedselsubsidies is onder meer die hoë koste daarvan. So het Egipte byvoorbeeld tussen die jare 1973 en 1981 tussen 7 en 15 persent van totale owerheidsbesteding aan voedselsubsidies gewy. Die rysrantsoen van Sri Lanka, wat later deur 'n voedselkoeponstelsel vervang is, het in 1977 11 persent van totale owerheidsbesteding uitgemaak (Mackenzie 1991: 63). In Suid-Afrika was die ervaring in die finansiële jare 1983/84 en 1984/85 ook byvoorbeeld dat die werklike besteding aan die broodsubsidie beduidend hoër was (meer as 60%) as die bedrag waarvoor begroot is (Sentrale Ekonomiese Adviesdiens 1985: 22). Een rede hiervoor was dat die subsidie afgehang het van die aantal brode wat verkoop is en dat daar nie vir groot toenames in verbruik voorsiening gemaak is nie. Ook die mieliepryssubsidie het 'n skerp jaarlikse toename getoon. Vanaf 1980/81 tot 1984/85 was die saamgestelde jaarlikse groei koers van die besteding aan hierdie subsidie byvoorbeeld 34 persent (Sentrale Ekonomiese Adviesdiens 1985: 30).

'n Verdere nadeel is dat voedselsubsidies nie slegs die teikengroep bevoordeel nie. Suid-Afrika het as gevolg van die negatiewe gevolge van hierdie subsidies (varkboere het byvoorbeeld hulle diere met brood gevoer omdat dit so goedkoop was), die koste-implikasies daarvan en omdat die voordele ook hoër-inkomstegroep toegeval het, hierdie programme mettertyd uitgefaseer. In die plek daarvan is sekere basiese voedselsoorte van AVB vrygestel. Hierdie stelsel het egter ook tekortkominge soos koste-implikasies (verbeurde belastinginkomste) en verder is dit ook 'n ongerigte stelsel. In 'n ondersoek het die Buro vir Marknavorsing (Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling 1990: 64) bevind dat individue wat onder die minimum bestaanspeil leef slegs vir ongeveer 17 persent van die totale uitgawes op hierdie items verantwoordelik was. 'n Baie breër gehoor as die teikengroep word dus deur sulke algemene en ongerigte programme bereik, wat vanuit 'n billikheids- en koste-oogpunt ongewens is.

Tans word BTW teen nulkoerse (kyk afdeling 13.2.6) op sekere basiese voedselsoorte gehef,¹⁸ omdat BTW (soos AVB) 'n regressiewe belasting is (Katz-kommissie 1994: 109). Volgens ramings het die laagste inkomstegroep in 1994/95 gemiddeld 8,8 persent (of R731) van hul inkomste teenoor die 4,9 persent (of R16 068) van die hoogste inkomstegroep aan BTW betaal

18. Dit sluit onder meer bruinbrood, mieliemeel, stampmielies, droë bone, melk, melkpoeier, rys, vrugte, groente en eiers in (Katz-kommissie 1994: 104).

(Katz-kommissie 1994: 112). Volgens die Katz-kommissie is voedsel die belangrikste enkele bestedings-item van arm en lae-inkome-huishoudings en het dit meer as 30 persent van hul totale inkome in vergelyking met die 10 persent vir hoë-inkome-huishoudings opgeneem. BTW teen nulkoerse het tekortkominge, want

- dit verklein die belastingbasis
- dit versteur verbruiker en produsente keuses
- dit bevoordeel nie noodwendig die finale verbruiker nie
- dit verhoog administratiewe koste (Tait 1988, aangehaal deur die Katz-kommissie 1994: 116)
- dit skep geleentheid vir belastingontduiking en is ook 'n ongerigte stelsel
- die geleentheidskoste van 'n oënskynlik billike stelsel met betrekking tot administratiewe koste kan dalk nie geregverdig word nie (Aaron 1981, aangehaal deur Fourie en Owen 1993: 283)
- dit bevoordeel ook hoër-inkomstegroepe en nie net die teikengroep nie.

Die Katz-kommissie (1994: 113) het bevind dat BTW teen nulkoerse vir die meeste voedsel-produkte die implikasie het dat "high income households receive greater relief in rand terms than the poor." Die gekombineerde voordeel in 1994/95 was 'n maksimum van ongeveer R115 per jaar vir lae-inkomegroepe teenoor die R670 vir hoë-inkomegroepe, hoewel hierdie toegewing die BTW-las van armes met 18 persent verminder het teenoor die 6 persent vir die hoë-inkomegroepe (Katz-kommissie 1994: 113). Volgens Fourie en Owen (1993: 284) versterk die afwesigheid van 'n doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel egter die saak vir BTW teen nulkoerse, terwyl die Katz-kommissie (1994: 117) weer van mening is dat "it is likely to be both unsound tax policy and ineffective social policy." BTW teen nulkoerse kan uitgefaseer word indien ander bystandsprogramme wel kan verseker dat die teikengroep bereik word.

Skoolvoedingsprogramme is vroeër deur die staat en later op 'n wydverspreide grondslag deur nie-regeringsorganisasies (NRO's) onderneem. Voedselaanvullings vir lakterende vroue en kinders is deur die Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling en sekere munisipaliteite aangevoer, maar dié program het nie die sogenaamde tuislande ingesluit nie, wat van die armste gebiede in die land is. Met die inwerkingstelling van die BTW-stelsel in Suid-Afrika het die regering 'n Nasionale Voedings- en Maatskaplike Program van stapel gestuur. Dit word deur die Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling geadministreer, wat ook bronne aan NRO's beskikbaar stel. Van die kritiek wat teen die voedingsprogramme in Suid-Afrika uitgespreek word, is:

its patchwork nature, poor targeting and large leakages to the non-poor, the creation of a dependency syndrome, administrative delays, and inadequate coverage (Van der Berg 1994: 44).

'n Voedselkoeponstelsel is 'n moontlikheid wat Suid-Afrika kan oorweeg. So 'n stelsel word onder meer in die VSA (kyk hoofstukke 8 en 9), Sri Lanka (kyk hoofstuk 10) en Colombia (Buro vir Marknavorsing 1988: 49) aangetref. Die grootste nood in Suid-Afrika is egter in die onontwikkelde landelike gebiede, wat dikwels nie oor 'n bevredigende infrastruktuur beskik nie. So 'n program mag dalk ook vir die teikengroep te gesofistikeerd wees. Voedselkoepons kry in afdeling 14.13.5 verder aandag.

(b) Mediese bystand

'n Behoefte wat Van der Berg (1994: 43) identifiseer wat nie na behore deur die Suid-Afrikaanse stelsel aangespreek word nie, is siekte, want

medically ill may also experience a loss in earning power that reduces their ability to sustain their families and may therefore plunge them into poverty.

Mediese versekering (kyk afdeling 13.2.1(d)) bied gewoonlik beskerming aan individue wat in die formele sektor werksaam is, maar hierdie voordele is dikwels nie universeel nie. Die owerheid bied deur sy gesondheidsdienste voordele aan armes. Nasionale gesondheidsdienste vir armes kan dekking verleen aan individue wat nie voldoende deur mediese versekering gedek word nie en verder kan dit ook dekking verleen aan diegene wat nie in die formele sektor werk kan vind nie (Van der Berg 1994: 43). So is daar byvoorbeeld in die 1995/96 finansiële jaar voorsiening gemaak vir gratis gesondheidsorg en word die klem toenemend na primêre gesondheidsorg verskuif (Departement van Finansies 1995: 4.8-4.9). In afdeling 11.2.2(b) is getoon dat ontwikkelende lande toepaslike programme vir omstandighede in hierdie lande moet implementeer en dat voorkomende gesondheidsdienste goedkoper en doeltreffender kan wees as kuratiewe dienste. Hierdie benadering is ook in Suid-Afrika besig om inslag te vind.

Die voorafgaande bespreking het getoon dat individue in Suid-Afrika dikwels bystand geniet om mediese onkoste te verhaal, maar soos die aanhaling toon geniet hulle dikwels geen dekking vir die verlies aan inkomste tydens siekte nie. Dit is veral van toepassing op werkers wat nie in die formele sektor werksaam is nie. Hierdie leemte in die stelsel behoort aandag te kry.

13.2.4 Spesiale owerheidsprojekte

(a) Die rasionaal

Soos vroeër aangetoon, is werkloosheidsversekering weens die aard daarvan 'n meganisme om veral sikliese werkloosheid aan te spreek, hoewel die stelsel ook ontwerp kan word om wyer dekking te verskaf. So 'n stelsel sal egter owerheidsondersteuning vereis en impliseer 'n

kombinasie van maatskaplike versekering en maatskaplike bystand. In die meeste lande verleen werkloosheidsversekering egter slegs dekking aan werknemers in die formele sektor wat bydraes gemaak het. Spesiale owerheidsprojekte of openbare werke-programme kan sikliese en veral strukturele werkloosheid help verlig. In hoofstuk 3 is markmislukkings bespreek en is daar onder meer getoon dat die mark onder sekere omstandighede nie doeltreffendheid sal verseker nie en dat die owerheid in hierdie omstandighede 'n rol het om te vervul. In hoofstuk 8 is getoon dat die Groot Depressie 'n land soos die VSA, met sy diep wortels in *laissez faire*-liberalisme, oortuig het om daadwerklik op te tree om werkloosheid te verlig. In hoofstuk 3 is ook geredeneer dat groei-geleide sekuriteit dikwels nie armoede en werkloosheid na behore kan aanspreek nie en dat daar soms 'n groot behoefte aan ondersteunings-geleide sekuriteit is.

Spesiale owerheidsprojekte is 'n beleidsmaatreël in die hande van die owerheid om werkloosheid en armoede mee aan te spreek. Ravallion (1990: 4) wys daarop dat openbare werke-programme armoedeverligting op sowel die kort termyn (hoofsaaklik vanweë die direkte werkskeppingsgevolge), as die lang termyn (deur die "tweede rondte" gevolge op bv. die inkomste van armes wat kan voortspruit uit die bates wat tot stand gebring word, asook die positiewe gevolge wat dit op arbeidsmarkte kan hê) kan bewerkstellig. Dit behoort ook makliker te wees om hierdie programme te "verkoop" bo ander bestaansbeveiligingsprogramme, aangesien laasgenoemde dikwels as "hand-outs" gesien word, terwyl die voordele van werkskeppingsprogramme "in die sweet van die aanskyn" verdien word. Werkskeppingsprogramme is dus juis 'n alternatief in lande waar *laissez faire*-liberalisme wyd inslag gevind het. So het die VSA talle voorbeelde van werkskeppingsprogramme (kyk afdeling 8.4.7).

Spesiale owerheidsprojekte het dan sekere voordele bo alternatiewe bestaansbeveiligingsprogramme:

- Dit skep geleentheid vir indiensneming en opleiding en bevorder dus bemagtiging. Verder tas dit nie die waardigheid van individue aan nie en skep dit nie 'n passiewe afhanklikheid nie, wat soms as kritiek teen ander bestaansbeveiligingsprogramme uitgespreek word.
- Dit het die potensiaal om arbeid konstruktief te benut, deurdat dit aangewend word om sosio-ekonomiese infrastruktuur tot stand te bring (Abedian & Standish 1986: 184-185).

'n Verdere voordeel van openbare werke-programme is volgens Mesa-Lago (1994) dat die voordeel dadelik sigbaar is, hoewel hy toegee dat hierdie programme dikwels onproduktief kan wees. Volgens Ravallion (1990: 13) is dit moontlik dat altruïstiese skenkers meer bereidwillig sal wees om geld te skenk indien hulle weet dat die voordele wel die armes bereik en dat armes moet werk om hierdie voordele te verkry.

(b) *Historiese rol van werkskeppingsprogramme*

Suid-Afrika het in die verlede verskeie voorbeelde gehad van spesiale owerheidsprojekte wat daarop gerig was om werkloosheidsprobleme en armoede op te los. In afdeling 12.3.3 is aangetoon dat die Volksraad van die ZAR byvoorbeeld in 1897 'n armoedeverligtingskema aangepak het toe armlankes gebruik is om die *Main Reef Road* te bou (Le Roux 1978: 14). In 1924 is daar ook staatswerkskemas vir armlankes geloods (McKendrick & Dudas 1987: 186). In die dertigerjare het die owerheid daadwerklik ingespring om die armlankeprobleem van hierdie periode te hanteer. Die maatreëls wat die owerheid gebruik het om die armlankevraagstuk te probeer oplos het volgens Abedian en Standish (1986: 186-187) hoofsaaklik uit drie elemente bestaan:

- Wetgewing is in die arbeidsmark gebruik om wittes ten koste van swartes te bevoordeel.
- Owerheidsdienste soos onderwys, gesondheid en behuising is aan veral blankes verskaf, weer eens gedeeltelik ten koste van swartes.
- Ambisieuse spesiale owerheidsprojekte is geloods.

Veral twee soorte skemas is in die dertigerjare geïmplementeer om die wit werkloosheidsprobleem aan te spreek, naamlik gesubsidieerde en ongesubsidieerde skemas. Voorbeelde van ongesubsidieerde skemas was die Spoorweë, Yskor, besproeiingswerke en bosbou-nedersettings, terwyl gesubsidieerde werkskepping (deur die Departement van Arbeid) in 1932 in die spoorweë begin is en uitgebrei is na grondskemas wat erosie bekamp, die vernietiging van skadelike onkruid, landelike rehabilitasie en behuisingskemas (Abedian & Standish 1985b: 41-44). Winckler (1969: 44-50) lig interessante werkverskaffings- en behuisingsmaatreëls uit wat in hierdie periode deur die owerheid geïnisieer is om armlankes by te staan.¹⁹

Hierdie programme was volgens Abedian en Standish (1986: 187) baie suksesvol en het tussen 1930 tot 1945 tot 'n groot toename in indiensneming gelei. Verder het deelnemers sekere

19. Werkverskaffingsmaatreëls verwys na bosbou-nedersettings wat armlankes in diens geneem het en die spesiale diensbataljon, wat soos die naam aandui, 'n sterk militêre inslag gehad het, wat

manlike jeugdige opgeneem het ... van waar hulle na ses tot twaalf maande in die gewone samelewing in diens geplaas is ... [wat] ingestel [is] vir die opleiding en dissiplinerig van jeugdige wie se ouers as gevolg van ekonomiese onvermoë nie daartoe in staat was om aan hulle voldoende akademiese en beroepsopleiding te verskaf, sodat hulle in die arbeidsmark opgeneem kon word nie (Winckler 1969: 46).

Hierdie skema het ook 'n vroulike eweknie gehad in die vorm van 'n "Kappiekommando" wat aan minderbevoorregte dogters "onderrig in huishoudkunde, gesondheidsleer en liggaamsoefening" verskaf het "met die oog op hulle dissiplinerig en karaktervorming." Behuisingsmaatreëls het bestaan uit 'n plattelandse rehabilitasie- en behuisingskema en tehuise vir laagbesoldigdes. Eersgenoemde was daarop gerig om aan armlankes in landelike gebiede werkgeleenthede en behuising te verskaf en is as 'n korttermynmaatreël beskou, terwyl laasgenoemde bestaan het uit gesubsidieerde tehuise vir jeugdige wat na die stede gestroom het en daarsonder in hagleike omstandighede sou leef. In 1947 was daar 30 sulke tehuise, waarvan 4 vir swartes was (Winckler 1969: 47-50).

vaardighede ontwikkel en kon hulle die privaat sektor of die staatsdiens betree. Die ekonomiese oplewing tussen 1933 en 1938 en tydens die Tweede Wêreldoorlog het tot 'n groot afname in deelnemers aan hierdie owerheidsprojekte gelei. Die spesiale owerheidsprojekte het volgens Abedian en Standish (1986: 181) die armbankeprobleem grootliks uitgekakel en wit vooruitgang verseker. In 1945 is hierdie projekte gestaak vanweë 'n tekort aan armbankes (Abedian & Standish 1986: 187-188). 'n Mens wonder onwillekeurig hoe Suid-Afrika vandag sou uitgesien het as hierdie projekte toe op swartes gerig was. Volgens Le Roux (1984: 4) het die klem op blanke armoede geval omdat dit tipies van die *zeitgeist* van die dertigerjare was

when the conviction that the white race warranted special treatment was held far more generally in the Anglo-Saxon world than those who wish to see racism as mostly a Nazi phenomenon are willing to admit.

In 1920 het armoedeverligting slegs 1 persent van die owerheidsbegroting uitgemaak en teen 1934 het dit tot 16 persent gestyg. Hierdie skerp toename het nie 'n noemenswaardige invloed op die grootte van die owerheidssektor gehad nie, want dit is grootliks deur 'n herallokasie van fondse vanaf die polisie, poskantoor en verdediging gefinansier (Abedian & Standish 1986: 188).

(c) Die behoefte

Die dualisme in die Suid-Afrikaanse ekonomie, waar 'n moderne markgeoriënteerde stelsel naas 'n tradisionele stelsel bestaan en mense in die verlede doelbewus deur wetgewing verhoed is om vrylik na stedelike gebiede te beweeg om hul ekonomiese posisie te verbeter, het tot gevolg gehad dat daar 'n groot verskil in die rykdom, inkomste en mag tussen die stedelike en landelike gebiede ontwikkel het (Abedian & Standish 1986: 181). Hierdie dualisme word egter in die meeste ontwikkelende lande aangetref. Die tradisionele sektor stel gewoonlik groot getalle werkers vry wat na stedelike gebiede beweeg om daar 'n beter heenkome te probeer vind, want verstedeliking is 'n universele verskynsel. Probleme ontstaan egter as die formele sektor slegs aan 'n klein persentasie van die migrante werk kan gee (Abedian & Standish 1986: 182), want dit beteken dat die oorblywende werkers 'n heenkome in die informele sektor moet vind of in armoede moet verval (die een sluit ook nie noodwendig die ander uit nie). Die omvang van hierdie probleem en 'n moontlike nuwe tendens dat die formele ekonomie tydens opswaafases minder nuwe werkgeleenthede skep (kyk afdeling 12.2.2), beteken dat die owerheid bykans geen ander opsie het as om in te gryp nie. Die probleem van migrasie word verder vererger deur die groot aantal afgestudeerde skoliere wat jaarliks ook die arbeidsmark betree.

(d) Meer onlangse ervaring

Die spesiale werkskeppingsprogramme wat van 1983 tot 1992 in Suid-Afrika onderneem is, was onder meer daarop gerig om die afswaafase van die konjunktuur in 1983 teen te werk en dus

veral sikliese werkloosheid aan te spreek (Ligthelm & Kritzinger-van Niekerk 1990: 637). Hierdie programme was volgens Barker (1986: 167) egter ook op landelike gebiede gerig, vanweë die ernstige droogte wat in hierdie tydperk ondervind is. Die programme in landelike gebiede het hoofsaaklik bestaan uit:

- grondbewaring
- die bou van klein damme
- die onderhoud en herstel van paaie
- die vernietiging van skadelike onkruid
- die aanplant van droogtebestande gewasse.

In stedelike gebiede is selfboubehuising aangemoedig en is arbeid en boumateriaal aan voornemende eienaars beskikbaar gestel (Barker 1986: 170). Voorsiening is ook gemaak vir die opleiding van werklose persone (Barker 1986: 175). Programme sou op 31 Maart 1986 ten einde loop, maar met die aanbreek van hierdie datum was slegs ongeveer R347 miljoen van die begrote R600 miljoen bestee (Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika 1987: 106), wat weer eens toon dat dit 'n ruk neem voordat die owerheidsmasjien opdreef kom, soos die regering ook in die negentigerjare met die Heropbou- en ontwikkelingsprogram (HOP) ervaar het. Gedurende die looptyd van die spesiale werkskeppingsprogramme (1983-1992) is na raming R1 miljard bestee en 114 miljoen werkdae geskep (gemiddeld ongeveer 45 600 werkgeleenthede per jaar) (*Presidential Commission* 1996: par. 400). Die koste per werkgeleentheid per jaar (ongeveer 240 werkdae) het nagenoeg R2 105 (R175 per maand) beloop.

Abedian en Standish (1986: 195-196) het hierdie spesiale werkskeppingsprogramme veral gekritiseer op grond daarvan dat:

- dit onvoldoende was
- die allokering te gefragmenteerd was
- programme oorhaastig aangepak is
- die voorgeskrewe loon nie sensitief vir streeksomstandighede was nie
- die programme verpolitiseer is
- die bestaande burokratiese kanale gewantrou is
- die R600 miljoen beter geallokeer kon word
- dit 'n *ad hoc*-poging was.

In 1991 het die owerheid 'n skema ter waarde van R1 miljard geloods, wat uit die verkope van strategiese olievoorrade gefinansier is en wat sover as moontlik arbeidsintensief moes wees (Fourie et al 1993: 16-17). Hierdie skema het ongeveer 60 346 werkgeleenthede geskep (*Presidential Commission* 1996: par. 400). In 1992/93 is 'n verdere R500 miljoen uit die verkoop van strategiese olievoorrade opsygesit vir behuising en infrastruktuurprojekte (Fourie et al 1993: 16-17). Die voormalige Nasionale Ekonomiese Forum is ook deur die regering versoek

om 'n werkskeppingsprogram te ontwerp en te loods en teen 30 Junie 1995 is 'n totaal van 561 projekte ter waarde van R229 miljoen goedgekeur (*Presidential Commission* 1996: par. 400).

Volgens die Kommissie van Onderzoek na Arbeidmarkbeleid (*Presidential Commission* 1996: par. 401) bestaan die huidige inisiatief om werkloos by te staan uit twee komponente. Die eerste is die Nasionale Openbare Werke-programme (NOWP), wat 'n raamwerk bied vir die voorwaardes waarvolgens kontrakte toegeken en die loonkoerse bepaal word. Die NOWP is egter nie direk by werkskepping betrokke nie. Die tweede komponent is die Gemeenskapsgebaseerde Openbare Werke-programme (GOWP). 'n Toelae van R250 miljoen is vanaf die HOP aan die GOWP toegestaan. Veral armer provinsies het fondse vanuit hierdie bron verkry. Dit het egter 'n geruime tyd geduur voordat provinsies hierdie programme van die grond af kon kry (*Presidential Commission* 1996: par. 401-412).

Van die redes waarom spesiale owerheidsprojekte misluk, is dat:

- die programme dikwels nie aan die nasionale mannekragbehoefte voldoen nie
- oorhaastig opgetree word, betrokke amptenare onbevoeg is en ongepaste tegnologie gebruik word
- programme dikwels op 'n *ad hoc*-basis aangepak word, sonder dat dit by 'n breër strategie inpas
- administratiewe reëlins gebrekkig is en daar organisatoriese leemtes is
- daar dikwels 'n wanbalans in die administratiewe betrokkenheid tussen sentrale en plaaslike regeringsvlakke voorkom
- die onderhoud nadat die projek voltooi is nie voldoende is nie
- die owerheid nie altyd tot die doelwitte van programme verbind bly nie (Abedian & Standish 1986: 185-186)

Suid-Afrika het 'n redelike lang geskiedenis van spesiale owerheidsprojekte. In die lig van die suksesse van veral die dertigerjare is dit verrassend, of miskien vanweë die apartheidbeleid juis nie, dat in die laaste aantal dekades nie groter prioriteit aan spesiale owerheidsprojekte gegee is om armoedeverligting te bewerkstellig nie. Hierdie aangeleentheid word in afdeling 14.13.6 weer aangerak.

13.2.5 Tradisionele bestaansbeveiliging

In afdeling 11.5.1 is reeds verwys na die groot rol wat tradisionele bestaansbeveiliging, dit wil sê die gesin, die uitgebreide familie en die gemeenskap, steeds in die meeste ontwikkelende lande speel. Bestaansbeveiligingsbeleid moet nie die rol van hierdie groepe ondermyn nie, want dit bevorder nie net die sin van eiewaarde van betrokkenes nie, maar kan ook volgens Hirschman

(1985: 314) sekere voordele vir ekonomiese ontwikkeling inhou, aangesien die uitgebreide familie sekere take makliker kan aanpak as wat 'n enkeling dit kan doen (kyk afdeling 11.5.1). Indien tradisionele bestaansbeveiliging doeltreffend funksioneer, kan dit die finansiële druk op die skatkis verlig. In die verlede het tradisionele bestaansbeveiliging egter daartoe bygedra dat van owerheidsweë teen swartes in Suid-Afrika gediskrimineer is. So is swart kinders van onderhoudstoelaes uitgesluit op grond daarvan dat

under Native law it is the natural duty of the head of the kraal or guardian-at-law to support any minor belonging to his kraal or under his care, and that the granting of maintenance by the State will probably lead to an evasion of the responsibility resting upon the Natives under their own customs, grants will not be made in the case of Native children residing in rural areas ('n owerheidsverklaring, aangehaal deur Iliffe 1987: 136).

Tradisionele bestaansbeveiliging is egter nie 'n onfeilbare stelsel nie, want dit is moontlik dat die uitgebreide familie en gemeenskap in tye van groot rampe, soos droogtes en vloede, ewe swaar getref kan word, sodat tradisionele bestaansbeveiliging heeltemal in duie kan stort. Formele bestaansbeveiliging mag egter ook nie in staat wees om risiko's van hierdie omvang volledig te dek nie. Modernisering, wat gepaardgaan met verstedeliking, ondermyn ook die invloed van tradisionele bronne van bestaansbeveiliging. Die implikasie hiervan is dat die onus al meer op die staat rus om alternatiewe bronne van bestaansbeveiliging te verskaf. In die afwesigheid van formele bestaansbeveiliging kan tradisionele bestaansbeveiliging bevolkingsgroeikoerse op hoë vlakke hou, aangesien kinders in sulke gevalle as versekering vir ouers dien. Kinders moet in sulke omstandighede ouers tydens siekte en bejaardheid versorg. Hoë bevolkingsgroeikoerse is gewoonlik uiters onwenslik vir ontwikkelende lande, want dit plaas groter druk op die skatkis vir maatskaplike dienste en kan die poel van armes en werkloses beduidend laat toeneem, wat weer stabiliteit kan bedreig. In afdeling 11.5.1 is aangetoon dat 'n kombinasie van formele en tradisionele bestaansbeveiliging dalk die aangewese roete is om te volg. So 'n kombinasie word ook in Suid-Afrika aangetref, waar maatskaplike pensioene aan bejaardes betaal word en gebruik word om die uitgebreide familie te ondersteun.

13.2.6 Belastinguitgawes

Belastinguitgawes is in sommige lande, soos byvoorbeeld Brittanje (kyk afdeling 8.5), 'n belangrike faset van die bestaansbeveiligingstelsel. Belastinguitgawes kan as 'n indirekte subsidie beskou word. Suid-Afrika het verskeie voorbeelde van belastingaftrekkings en -kortings. Belastingaftrekkings, soos bydraes tot pensioenfondse of annuïteite, maak dit vir individue en ondernemings moontlik om sekere uitgawes van hul inkomste af te trek ten einde hul belasbare inkomste te verminder. 'n Belastingkorting verwys na 'n korting op die belastinglas van 'n individu, soos die primêre korting wat op alle belastingbetalers van toepassing is. Die oogmerk

van belastingaftrekkings en -kortings kan byvoorbeeld wees om individue aan te spoor om voorsorg vir hul oudag te tref, of om addisionele hulp aan ernstige siekes of bejaardes te verskaf. BTW teen nulkoerse word ook op sekere basiese voedselsoorte gehê om armes ter wille te wees (kyk afdeling 13.2.3). In die 1993/94 finansiële jaar het dit volgens die Departement van Finansies (1993: 6.4) 'n verlies aan inkomste van R1,9 miljard vir die skatkis beteken, terwyl die Katz-kommissie (1994: 113) hierdie verlies vir 1994/95 op R2,6 miljard geraam het.

In afdeling 6.4 is reeds getoon dat belastinguitgawes dieselfde implikasies vir die owerheid as eksplisiete uitgawes het, omdat dit beskikbare inkome verminder. Verder kom belastinguitgawes ook nie in dieselfde mate in die openbare oog as ander uitgawes en belastingveranderinge nie, omdat dit gewoonlik reeds in die verlede in werking getree het en stilweg voortgaan. Desnieteenstaande was die Mouton-komitee (1992: 18) van mening dat belastingaansporings 'n belangrike onderdeel van voorsiening vir aftrede is en dat dit so moet bly.

In Suid-Afrika word veral bejaardes deur belastinguitgawes bevoordeel. So is daar 'n addisionele belastingkorting van R2 500 (1996/97 finansiële jaar) per jaar op persone ouer as 65 jaar van toepassing. Dit beteken dat bejaarde persone met 'n inkome van R27 907 en minder in 1996/97 nie inkomstebelasting hoef te betaal het nie (Departement van Finansies 1996: C.1). Dit is moeilik om die presiese impak van hierdie toegewings op die skatkis te bereken, want die Ontvanger van Inkomste hou nie 'n volledige rekord van individue wat as gevolg van belastingtoegewings nie belasting betaal nie. Die fiskale implikasies vir die Skatkis van belastingkortings aan bejaardes wat wel belastingpligtig is, is in 1993 op ongeveer R320 miljoen geraam. Bejaardes ontvang ook 'n bykomstige voordeel deurdat hul mediese uitgawes ten volle van belasting aftrekbaar is. Volgens ramings van die Ontvanger van Inkomste het dié voordeel in 1993 ongeveer R438 miljoen beloop. In totaal het hierdie belastinguitgawes dus op ten minste R758 miljoen te staan gekom²⁰ (Van der Merwe 1994: 27). Indien hierdie belastinguitgawes uitgefaseer word sou die bedrag aan behoeftige bejaardes beskikbaar gestel kon word.

Behalwe die toegewing aan bejaardes vir mediese uitgawes waarna in die vorige paragraaf verwys is, kan jonger belastingbetalers mediese uitgawes aftrek wat meer as 5 persent van hul belasbare inkomste uitmaak. Werkgewers kan hul bydraes tot mediese fondse egter sonder enige beperking aftrek en dit impliseer 'n belastinguitgawe van ongeveer R2 miljard (Katz-kommissie 1994: 93).

Daar word in Suid-Afrika ook voorsiening gemaak dat bydraes tot pensioenfondse en annuïteite, gedeeltelik of heeltemal, van belasbare inkomste afgetrek kan word. Individue word dus deur

20. Soos vroeër vermeld sluit dié bedrag nie individue in wat as gevolg van die belastingtoegewings nie belasting betaal het nie.

belastingaansporings aangemoedig om aan 'n pensioenfonds te behoort (Le Roux ongedateer: 12). Le Roux (ongedateer: 12-13) identifiseer drie potensiële probleme met hierdie benadering:

- dit moedig nie lae-inkomegroepe aan om voorsiening vir aftrede te maak nie, want hulle betaal nie belasting nie
- die verlies aan belasting mag die voordele van die addisionele voorsiening vir aftrede vir die gemeenskap ver oortref
- pensioenfondse kan maklik deur firmas misbruik word as 'n skema vir belastingvermyding.

Lopende bydraes tot pensioenfondse,²¹ asook 'n gedeelte van bydraes tot annuïteitsfondse vir aftrede,²² kan van belasbare inkomste afgetrek word (*Departement van Finansies* 1995b: 16). Volgens 'n raming van die Ontvanger van Inkomste is 'n bedrag van ongeveer R3 miljard in 1993 as 'n belastingaftrekking vir pensioenbydraes deur individue toegelaat. Die belastingaftrekking van firmas is nie bereken nie, maar kan beduidend meer wees as die bedrag vir individue. Volgens 'n raming van die Mouton-komitee (1992) het die belastinguitgawes aan pensioene vir 'n ongespesifiseerde jaar R5 miljard beloop (Katz-kommissie 1994: 203). Daar is aanduidings dat firmas hierdie belastingaftrekking misbruik en dat dit dikwels nie ooreenstem met die werklike bydrae van firmas tot werknemers se pensioene nie. Een rede hiervoor is die gebrekkige kontrole oor hierdie aftrekkings. Behalwe vir die nadele wat Le Roux uitgewys het, bied hierdie benadering ook nie 'n aansporing vir individue wat nie in die formele sektor werksaam is en nie belasting betaal nie. Hierdie belastingaftrekkings verteenwoordig egter nie bloot 'n verlies vir die skatkis nie - volgens die kontantvloei-beginsel van belasting verteenwoordig belastingaftrekkings vir pensioenbydraes slegs die uitstel van belasting. Die belastingvrystellings met betrekking tot 'n gedeelte van die enkelbedrag wat individue tydens aftrede ontvang, verbreek egter hierdie beginsel, of soos die Mouton-komitee (1992: 9-10) dit stel:

exemptions and concessions relating to lump sum benefits may result in a significant portion of the deferred tax never actually being collected.

Soos aangedui, bevoordeel belastingaftrekkings veral die hoë-inkomegroepe en mag dit vanuit 'n billikheidsperspektief onaanvaarbaar wees. Belastingaftrekkings vir pensioenbydraes kan beperk word "[by] placing caps on eligible pensionable salaries" of "[by] limit[ing] tax relief to the basic tax rate" en nie teen die grenskoers van belasting nie (Vittas 1994: 27). 'n Aanbeveling deur Le Roux (1991: 10) dat belastingtoegewings vir hoër-inkomstegroepe verminder moet word, behoort aandag te kry. Volgens hierdie benadering kan 'n belastingaftrekking, byvoorbeeld 25 persent, toegelaat word vir bydraes tot pensioenfondse. Die implikasie van hierdie aanbeveling is dat die

-
21. Die grootste van R1 750 of 7,5 persent van die vergoeding wat ontvang is gedurende die jaar van pensioenfondsbydraende-indiensname.
 22. 'n Bedrag wat nie die grootste van die volgende bedrae oortref nie: 15 persent van belasbare inkomste wat nie vanaf 'n pensioenfonds ontvang word nie, of R3 500 minus die toegelate lopende pensioenfonds bydraes, of R1 750.

individue wat die hoogste grenskoers van belasting betaal, (45% in die 1996/97 finansiële jaar), nie meer 45 sent in 'n rand spaar nie, maar slegs 25 sent. 'n Verdere moontlikheid is om 'n eenvormige belastingkrediet op besparing vir aftrede aan te bied (Vittas 1994: 27). Die uitfasering van alle belastingtoegewings vir individue wat bydraes tot pensioenfondse maak, kan oorweeg word, wat dan vervang kan word deur 'n universele minimum pensioen aan alle bejaardes. Die Katz-kommissie (1994: 92) het in sy eerste verslag na sekere aspekte van die belastingstruktuur aanbeveel dat 'n perk (*cap*) van R9 000 geplaas word op die pensioenbydraes van individue wat van belasting afgetrek kan word en dat dubbel hierdie bedrag vir die bydraes van werkgewers toegestaan word. In sy derde tussentydse verslag bepleit die Katz-kommissie (1995: 77) egter dat die aftrekkings vir werkgewers van bydraes tot 15 persent van totale vergoeding beperk word en tot 7,5 persent van belasbare inkomste in die geval van werknemers.

Een voordeel van die belastingaftrekkings wat aan ondernemings toegestaan word vir hulle bydraes tot pensioenfondse en ander maatskaplike versekeringsprogramme vir hul werknemers, is dat dit verhoed dat die bestaansbeveiligingstelsel die koste van arbeid onnodig verhoog. In 'n land soos Suid-Afrika is werkskepping belangrik en moet arbeidskoste nie onnodig verhoog word nie. Aan die ander kant verminder dit die inkomste van die owerheid en moet ander belastings verhoog word, wat weer op hulle beurt negatiewe ekonomiese gevolge kan hê.

13.2.7 Maatskaplike dienste

Ook op die terrein van maatskaplike dienste is daar in die verlede gediskrimineer tussen blankes en die ander bevolkingsgroepe. In hierdie afdeling word slegs kortliks verwys na die versorging van bejaardes. Blankes is veral geneig om hul bejaardes in ouetehuse en aftreedorpe te vestig. In die middel tagtigerjare het ongeveer 17 persent van blanke bejaardes in Suid-Afrika in beskermde gebiede geleef, in vergelyking met 5 persent in Brittanje (Presidentsraad 1988: 76). Een van die redes vir hierdie verskynsel is waarskynlik dat bejaardes 'n "maklike" teiken is vir geweld en misdaad wat tans ernstige afmetings in Suid-Afrika aanneem. Ongeveer 9 persent van blanke bejaardes in Suid-Afrika het in die middel tagtigerjare in gesubsidieerde instellings geleef, wat hoër is as ooreenkomstige syfers vir die VSA en Brittanje (Presidentsraad 1988: 76).

Gedurende die periode 1959 tot 1986 het die aantal gesubsidieerde tehuse sewevoudig toegeneem, vanaf 57 tot 405 (Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn 1987: 1) en tussen 1986 en 1994 het dit bykans verdubbel vanaf 405 tot 796 (Van der Merwe 1994: 22). Dit het gebeur in weerwil van owerheidsbeleid wat daarop gemik was om bejaardes so lank as moontlik aktief in die gemeenskap te hou en om slegs verswakte individue te plaas in instellings wat op owerheidssubsidies geregtig is. Blankes maak ongeveer 87 persent van die totale bevolking in ouetehuse uit (Van der Merwe 1994: 23). Gemeenskapsdienssentrusse word deesdae

beklemtoon, want hulle is daarop gerig om bejaardes by te staan sodat hulle steeds deel van die gemeenskap kan bly. Dié sentrums verskaf sekere gesondheids-, voedsel en ander dienste om bejaardes in staat te stel om sover as moontlik onafhanklik te bly. Die finansiële implikasies vir die staat van gemeenskapsdienssentrums is ook beduidend minder as in die geval van formele ouetehuse.

13.3 ENKELE BELANGRIKE ASPEKTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE BESTAANS-BEVEILIGINGSTELSEL

In hierdie afdeling kry enkele belangrike aspekte van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika aandag, naamlik armoedeverligting; die dekking wat verleen word; die opneemkoers; administrasie en korrupsie; teikenstelling; afhanklikheid; die invloed op die aanbod van arbeid en besparing; die koste en finansiering van bestaansbeveiliging; die rol van verskillende owerheidsvlakke; bestaansbeveiliging en die HOP; vlakke van voordele en die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn*.

13.3.1 Armoedeverligting

In afdeling 12.2.3 is getoon dat armoede 'n groot probleem in Suid-Afrika is. Dit is daarom verbasend dat armoedeverligting as sodanig nie 'n belangrike komponent van die besteding aan welsyn in Suid-Afrika is nie, hoewel enkele klein programme wat hierop gerig word, wel in die begroting aangetref word (Lund 1993: 12). Verskeie van die maatskaplike bystandsprogramme is juis op armoedeverligting gerig. Van der Berg (1994: 8) kom dan ook tot die gevolgtrekking dat maatskaplike oordragprogramme wel belangrik is vir armer groepe "despite the fact that the system was not devised to be optimal for them." Hy wys ook verder daarop dat die gebrek aan 'n visie vir 'n veiligheidsnet vir armes gelei het tot 'n bestaansbeveiligingstelsel wat in sekere opsigte nie as geskik vir die behoeftes van werklike arm persone beskou kan word nie.

Maatskaplike ouderdomspensioene het die belangrikste program van armoedeverligting geword, want dit ondersteun nie net behoeftige bejaardes nie, maar sirkuleer ook inkome in die arm gemeenskappe van Suid-Afrika (Van der Berg 1994: 27). Case en Deaton (1996: 1) het bevind dat maatskaplike ouderdomspensioene 'n effektiewe instrument van herverdeling is en dat dit veral arm huishoudings bevoordeel. Verder woon die meeste swart bejaardes ook by hul kinders, met die gevolg dat hierdie toelae ook hul kleinkinders bereik:

(t)he fraction of children living with a pensioner is highest among children whose household per capita incomes are the lowest, so that the pension not only reaches the households in which children live, but disproportionately reaches children in poverty (Case & Deaton 1996: 1).

Case en Deaton (1996: 11) het beraam dat van die 11,9 miljoen swart kinders onder die ouderdom van 16 jaar (vir 'n ongespesifiseerde jaar) 3,8 miljoen of ongeveer 32 persent saam met 'n maatskaplike pensioenaris gewoon het.

'n Belangrike voordeel van die ouderdomspensioene is dat dit reeds oor 'n administratiewe onderbou beskik en ondanks groot probleme baie mense help om in die voordele van die stelsel te deel (Van der Berg 1994: 27-28). In 1993 is net meer as 14 persent van swart huishoudings se totale inkomste uit ander bronne as indiensneming verkry. Ouderdomspensioene was verantwoordelik vir ongeveer 71 persent van hierdie inkomste, terwyl private pensioene vir net meer as 12 persent verantwoordelik was (*Project for statistics on living standards and development* 1994: 334). Hierdie syfers gee 'n aanduiding van die belangrikheid van ouderdomspensioene in die lewens van die swart bevolking. In 'n studie wat data vir Kwazulu gebruik wys Ardington en Lund (1995: 13) dat ongeveer 85 persent van bejaardes ouderdomspensioene ontvang het en dat hierdie syfer hoër sou gewees het as sommige bejaardes nie steeds gewerk het nie.

Die grootste aantal huishoudings met bejaardes kom voor onder die landelike bevolking, met die gevolg dat hierdie huishoudings groter toegang het tot pensioene (ongeveer 23% van huishoudings) in omstandighede waar toegang tot formele werkgeleenthede uiters beperk is (Ardington & Lund 1995: 14). Ardington en Lund (1995: 15) kom ook tot die gevolgtrekking dat pensioene 'n belangrike rol speel om armoedeverligting te bewerkstellig vir huishoudings in KwaZulu wat in 1992 onder die mediaan-inkomste van R138 per maand geval het, met die uitsondering van die laagste desiel in die inkomeverdeling. Word pensioene afgetrek van huishoudings se inkomste en hierdie syfer vergelyk met die werklike inkomeverdeling voor ouderdomspensioene, is dit volgens Ardington en Lund (1995: 16) duidelik dat die onderste desiel van die inkomeverdeling dan bestaan uit huishoudings wat ouderdomspensioene ontvang, wat beteken dat ouderdomspensioene 'n beduidende invloed op die posisie van sommige arm huishoudings het.

Dit is egter ook so dat huishoudings sonder bejaardes hierdie inkomste moet verbeur, wat die doeltreffendheid van hierdie program as basis vir armoedeverligting onder verdenking bring, hoewel Case en Deaton (1996: 14) bevind het dat teikenstelling volgens ouderdom in Suid-Afrika progressiewe gevolge het, omdat huishoudings met pensioenarisse dikwels lae-inkomes het (kyk afdeling 13.2.2(a)). Onder hierdie omstandighede spreek Van der Berg (1994: 46) hom uit vir "(o)ther forms of promotion of entitlements and protection for the vulnerable." Volgens hom (Van der Berg 1994: 28) moet ongeveer 5 tot 6 persent van die bevolking in arm gebiede sonder inkomste uit werk en oordragte klaarkom. Hy kom tot die slotsom dat veral armer groepe baat vind by maatskaplike ouderdomspensioene wat op "fairly good targeting" dui (Van der Berg

1994: 30). Dit kan egter bevraagteken word of 'n program wat nie ontwerp is om armoedeverligting te bewerkstellig nie die vernaamste instrument van armoedeverligting moet wees, veral omdat sekere behoeftige huishoudings van dekking uitgesluit word. Dit is ook 'n ope vraag of bejaardes danksy ouderdomspensioene 'n belangriker posisie as wat andersins die geval sou wees in die gemeenskap moet beklee. In afdeling 13.2.4 is reeds gekyk na die rol wat spesiale owerheidsprojekte op die terrein van armoedeverligting kan speel.

13.3.2 Dekking verleen

Die dekking wat bestaansbeveiliging verleen, verwys na die gebeurlikhede of risiko's waarteen beskerming gebied word, asook die gedeelte van die bevolking of teikengroep wat vir dekking kwalifiseer. In afdeling 11.2.2(e) is getoon dat tussen wetlike en statistiese dekking onderskei kan word en dat hierdie twee dikwels nie ooreenstem nie. Eersgenoemde verwys na die individue wat volgens wet dekking geniet, terwyl laasgenoemde verwys na ramings van die aantal individue wat werklik dekking geniet (Mesa-Lago 1988: 30-31). Maatskaplike versekering in Suid-Afrika bestaan byvoorbeeld uit sekere beroepsversekeringsvoordele wat wetlik beskerming aan werkers in die formele sektor bied, terwyl slegs 'n gedeelte van die arbeidsmag in die formele sektor statisties gesproke dekking geniet. Verder geniet groot dele van die bevolking wat dikwels in die grootste nood verkeer geen dekking nie.

Wat werkloosheidsversekering betref, het ongeveer 77 persent van die werknemers in die formele sektor in 1993 dekking geniet. Die aantal individue wat dekking teen werkloosheid geniet het, uitgedruk as 'n persentasie van die arbeidsmag of die ekonomies bedrywige bevolking was in 1993 na raming net meer as 43 persent.²³ Wat die ongevallefonds betref, het die aantal versekerdes in 1991 ongeveer 62 persent van die werknemers in die formele sektor van die ekonomie uitgemaak.²⁴ In 1991 het net meer as 37 persent van die ekonomies bedrywige bevolking (versekerdes in die "TBVC-state" uitgesluit) dekking van ongevalleversekering geniet.²⁵ Volgens die Mouton-komitee (1992: 5) het ongeveer 73 persent van werknemers in die formele sektor aan pensioenfondse behoort (jaartal onvermeld).

Maatskaplike bystand is ontwerp om dekking aan behoeftiges te bied deur middel van maatskaplike pensioene, ongeskiktheidstoelaes, onderhoudstoelaes plus enkele minder belangrike programme. Tans kan enige persoon wat kwalifiseer aansoek doen vir voordele en word daar nie meer soos in die verlede op grond van ras gediskrimineer nie. Die opneemkoerse van die voordele van maatskaplike bystandsprogramme word in die volgende afdeling bespreek. Die

23. As bronne is Sadie (1991) en die *SA Statistieke 1994* van die Sentrale Statistiekdiens (SSD) gebruik.

24. Bereken uit die *SA Statistieke 1994* en *SA Arbeidstatistieke 1994* van die SSD.

25. Bereken uit die *Suid-Afrikaanse Arbeidstatistieke 1994* en die *Suid-Afrikaanse Statistieke 1994*.

vernaamste leemte in die maatskaplike bystandveiligheidsnet is dat werkloses geen dekking geniet nie. Talle individue kry nooit die geleentheid om in die formele sektor te werk nie en kwalifiseer dus nie vir voordele van die Werkloosheidsversekeringsfonds nie. Verder is dit vir 'n beduidende aantal individue bykans onmoontlik om werk te kry (kyk afdeling 12.2.2). Van der Berg (1994: 46) is dan ook van mening dat die dekking wat bestaansbeveiliging in Suid-Afrika bied gebrekkig is ten opsigte van sowel die tipe risiko's waarteen dekking verleen word as die gedeelte van die bevolking wat teen hierdie risiko's verseker word.

13.3.3 Die opneemkoers

Die opneemkoers verwys na die aantal individue wat voordele opneem as persentasie van die totale aantal individue wat potensieel op voordele geregtig is (Ardington & Lund 1995: 21). Hierdie definisie word egter in dié afdeling aangepas vir die berekening van die opneemkoerse van maatskaplike ouderdomspensioene en as persentasie van **alle** bejaardes uitgedruk. In afdeling 13.2.2(a) is aangetoon dat die opneemkoers vir maatskaplike pensioene vir bejaardes in Suid-Afrika in 1996 na raming 77 persent is. Volgens raming was die opneemkoers van maatskaplike ouderdomspensioene vir die verskillende bevolkingsgroepe in 1993 vir blankes ongeveer 22 persent, vir Asiërs ongeveer 71 persent, vir kleurlinge ongeveer 85 persent en vir swartes ongeveer 95 persent.²⁶ Laasgenoemde syfer is besonder hoog en kan bevraagteken word. Een moontlike verklaring hiervoor kan korrupsie wees. Volgens 'n studie van Ferreira et al (aangehaal deur Lund 1993: 10-11) het 85,5 persent van kleurlinge, 77,3 persent van stedelike swartes, 70,8 persent van landelike swartes, 69,6 persent van Indiërs en 26,2 persent van blankes ouderdomspensioene ontvang (jaartal onvermeld), wat op 'n aansienlik laer opneemkoers vir swartes dui. Ardington en Lund (1995: 21) gebruik 'n opneemkoers van 80 persent vir swartes en volgens hulle is dit verrassend hoog in die lig van die talle probleme wat in die verlede ondervind is om pensioene te bekom. Volgens Van der Berg (1994: 29) was die opneemkoers in 1993 vir die totale bevolking ongeveer 69 persent (vanweë die middeletoets en administratiewe probleme (kyk afdeling 12.4.5(b))), terwyl die opneemkoers vir swartes ongeveer 89 persent was, wat nie ver afwyk van die 95 persent opneemkoers vir 1996 nie. Een verklaring hiervoor is dat die stelsel meer toeganklik vir swartes word. Case en Deaton (1996: 10) gebruik die nasionale huishoudelike opname van Saldru en die Wêreldbank in 1993 en toon dat die opneemkoers van swartes in landelike gebiede ietwat laer was as dié vir stedelike gebiede. Die lae opneemkoers vir blankes kan daaraan toegeskryf word dat hulle vir pensioene uit ander bronne kwalifiseer.

26. Die bevolkingsyfers van Sadie (1993) en die *SA Statistieke van 1994* van die SSD is gebruik.

Volgens Van der Berg (1994: 12) is daar groot verskille in die opneemkoerse vir onderhoudstoelaes vir die verskillende bevolkingsgroepe.²⁷ Ongeveer 6 persent van kleurling vroue tussen die ouderdomme van 17 en 64 het in 1993 ouertoelaes ontvang, in vergelyking met 0,48 persent vir blankes en 0,33 persent vir swartes, terwyl die voordele van kindertoelaes 13 persent van kleurling kinders tussen die ouderdomme van 0 tot 16 jaar toegeval het, in vergelyking met 2 persent van blanke kinders en 0,53 persent van swart kinders (Kruger 1995: 6). Die rede hiervoor is dat swartes aanvanklik byvoorbeeld administratief bloot uitgesluit is en dat die stelsel nooit in die "tuislande" geïmplementeer is nie. Hoër vlakke van buite-egtelike geboortes het ook 'n klomp kinders gediskwalifiseer, want in die verlede het slegs die eersgeborene in hierdie omstandighede vir voordele in aanmerking gekom (kyk afdeling 13.2.2(j)). Verder woon baie van hierdie kinders nie by hulle ouers nie en is baie ouers onkundig oor hulle regte in hierdie verband (Kruger 1995: 7). Die hoë koerse vir kleurlinge en Asiërs kan, soos vroeër getoon, dalk toegeskryf word aan die koöptering van hierdie groepe tot die politieke stelsel deur middel van die "Driekamerparlement." Hierdie voordele kon aangewend gewees het om ondersteuning vir die stelsel te probeer koop, want die groot meerderheid het nie die stelsel ondersteun nie soos wat uit die lae stempersentasies geblyk het.

13.3.4 Administrasie en korrupsie

Die vereistes waaraan 'n uitvoerbare administratiewe stelsel moet voldoen, is volgens Barr en Whynes (1993: 6) die volgende:

- *verstaanbaarheid* - die stelsel moet eenvoudig, maklik verstaanbaar en so goedkoop moontlik geadministreer kan word
- *afwesigheid van misbruik* - voordele moet sover as moontlik van misbruik gevrywaar word.

Dit wil voorkom asof die Suid-Afrikaanse stelsel nie altyd aan hierdie vereistes voldoen nie. Die Suid-Afrikaanse stelsel kan onverstaanbaar wees vir ongeskooldes wat 'n beduidende persentasie van begunstigdes uitmaak. Verder kan die kompleksiteit van die middeletoets ook probleme skep. Selfs amptenare interpreteer die reëls van die stelsel verskillend soos uit die studie van Burma en Barratt (1993) blyk.

Die bestaansbeveiligingstelsel in Suid-Afrika is soos in ander lande ook blootgestel aan misbruik of korrupsie,²⁸ of soos Burgess en Stern 1991: 69) dit stel:

27. Hy waarsku egter dat die syfers oor die dekking van ouer- en kindertoelaes versigtig gehanteer moet word vanweë die verskeie departemente wat by hierdie funksie betrokke is en verskille in die definisie van bevoordeeldes.

28. Soos onder meer blyk uit die bedanking van die Minister van Welsyn en Bevolkingsontwikkeling, mnr Abe Williams, op 22 Februarie 1996 na beskuldigings van omkoperij.

(a)ny system can be fiddled. However, some systems may be more easily fiddled than others and it may be important to consider the potential problems in this direction when social-security systems are designed.

Die beleid van die verlede het veral geleentheid geskep vir korrupsie, want die fragmentasie van die apartheidsjare het tot gevolg gehad dat talle administrasies by bestaansbeveiliging betrokke was, wat uiteraard beheer en kontrole bemoeilik het. Probleme om betroubare inligting oor die stelsel te bekom kan reeds as 'n aanduiding dien van die mate waarin beheer oor die stelsel verloor is. Die gebrek aan beheer tydens die herintegrasie periode het ook verskeie geleenthede vir korrupsie en ander ongerymdhede geskep.

Wat pensioene betref, is daar geleentheid vir korrupsie deur amptenare, pensioenarisse en belangegroeppe in die omgewing van pensioenarisse wat bejaardes help om toegang tot die stelsel te verkry (Lund 1993: 15). In 'n ondersoek na korrupsie in die Wes-Kaaplandse pensioenstelsel het professor Pieter Le Roux miljoene rande se bedrog oopgeplek en onder meer bevind dat amptenare die lêers van dooies getrek het en hulle pensioennommers gebruik het om geld te verduister (*Cape Times* 15 Maart 1996). Ardington en Lund (1995: 23) wys ook op ander voorbeelde van korrupsie wat reeds in die pensioenstelsel voorgekom het. Amptenare wat verantwoordelik was vir die administrasie van pensioene in "tuislande" het byvoorbeeld in sommige gevalle nie die middeletoets gebruik wanneer aansoeke vir ouderdomspensioene deur kollegas oorweeg is nie, met die gevolg dat hierdie amptenare hulle normale pensioen plus die ouderdomspensioen ontvang het. Daar is ook beskuldigings dat amptenare pensioene aan persone jonger as die vereiste ouderdom uitbetaal het. Dit is ook moontlik dat enkele behendige en mobiele bejaardes twee pensioene kan trek, omdat hulle oor meer as een identiteitsboek beskik of by twee verskillende administrasies geregistreer is (Ardington & Lund 1995: 23). Ander voorbeelde van korrupsie is gevalle waar:

- pensioene gebruik is om vir senior amptenare motors te koop
- klerke die ongeletterdheid van pensioenarisse misbruik deur slegs 'n gedeelte van 'n pensioen uit te betaal
- voertuie wat pensioengeld vervoer beroof word
- pensioenarisse middelmannen in die stamowerheid moet betaal om toegang tot die stelsel te verkry (Lund 1993: 15).

Daar was ook voorbeelde waar amptenare die rekenaarstelsel gebruik het om besparings te genereer deur die name van sommige pensioenarisse doelbewus weg te laat, en verder het amptenare ook per geleentheid die aantal pensioenarisse doelbewus onderskat (Lund 1993: 15).

Daar is nie veel inligting oor die presiese omvang van korrupsie en die besparings wat gegeneer kan word indien dit hokgeslaan word nie. Die ondersoek van professor Le Roux dui egter daarop dat honderde miljoene rande ter sprake is. Korrupsie kan aan bande gelê word sodra nuwe

identiteitsboeke uitgereik word wat 'n persoon se ouderdom in die identiteitsnommer vaslê. Indien vingerafdrukke²⁹ vir kontroledoelindes gebruik word, behoort dit volgens Ardington en Lund (1995: 23) te help om misbruik aan bande te lê. Volgens die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn* (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 77) het

die handstelsel wat in sommige rekenkundige stelsels gebruik word en die gebrek aan 'n geïntegreerde nasionale identifikasiedokumentstelsel ... probleme veroorsaak [en] in die arbeidsektor was die aantekening van die werkgeskiedenis [ook] totaal onvoldoende.

Volgens die konsepwitskrif behoort rekenarisering en 'n geïntegreerde nasionale register hierdie probleme verder te beperk. Verder kan die privatisering van die uitbetalingsfunksie doeltreffendheid verhoog, hoewel dit aan die ander kant die afstand tussen die departement en die begunstigde kan vergroot (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 77).

13.3.5 Teikenstelling

Die middeletoets word in Suid-Afrika gebruik om teikenstelling vir maatskaplike bystandsprogramme te doen. Die middeletoets, wat reeds in afdeling 5.6.1(a) aandag gekry het, kom daarop neer dat 'n opgawe van die inkomste en bates van individue gemaak word, sodat vasgestel kan word of individue oor 'n minimum vlak van inkomste en bates beskik. Is dit nie die geval nie, kwalifiseer individue vir die voordele van maatskaplike bystandsprogramme. Die middeletoets is in die verlede nie eenvormig deur die verskillende pensioen-administrasies in Suid-Afrika toegepas nie en daar was ook groot verskille in die doeltreffendheid waarmee dit toegepas is. So het baie van die voormalige "onafhanklike" en "selfregerende" state óf heeltemal weggedoen met die middeletoets óf hulle eie beginsels toegepas (Ardington & Lund 1995: 22). Ardington en Lund (1995: 22) het nie wesenlike probleme met die middeletoets nie, behalwe dat hulle probleme voorsien met die "impossibility of designing a test which is both practical and fair in a society as diverse as this."

Die middeletoets vereis nie net dat aansoekers in fyn besonderhede 'n uiteensetting van hulle private inkomste en bates moet verskaf nie, maar ook dat dit

needs to be 'confirmed by a person familiar with the applicant. In rural areas this may be the Induna (headman) or tribal elder, who must accompany the person to the

29. Die gerug dat skelm familielede die duim van 'n gestorwe pensioenaris afgesny het en in 'n vuurhoutjiedoos bewaar het om sodoende steeds die pensioen te ontvang word deur Ardington en Lund (1995: 24) as 'n mite afgemaak. Die hoë verwagtinge wat in sommige kringe gekoester word oor die vermoë van eenvoudige en laag geskoolde mense om 'n komplekse stelsel te manipuleer, herinner Ardington en Lund (1995: 24) aan die vrese dat bestaansbeveiliging alles wat sleg is uit mense te voorskyn haal wat veral tydens die bewindsjare van Reagan en Thatcher prominensie gekry het.

district pension office' (*Legal Resources Centre* 1987, aangehaal deur Van der Berg 1994: 35).

Drie konsepte is veral ter sake by die middeletoets, naamlik die uitsluitingsvlak, die vrygestelde-inkomstevlak (of gratis inkomste) en die glyskaal. Die **uitsluitingsvlak** verwys na die maksimum inkomste waarvoor 'n individue moet beskik alvorens hy of sy van voordele uitgesluit word. Sodra die inkomste en bates ('n inkomstewaarde word aan bates toegeken) hierdie vlak oortref, word 'n persoon outomaties van die voordele uitgesluit. Die **vrygestelde inkomstevlak** verwys na die vlak waaronder inkomste moet val sodat 'n individu steeds vir die volle toelae in aanmerking kom. Hierdie inkomste is dus "gratis" en beïnvloed nie die vlak van toelae nie (Lund 1993: 16). In die verlede het die vrygestelde inkomstevlak vir die verskillende bevolkingsgroepe verskil en vir swartes is dié vlak tussen 1944 en 1972 nooit aangepas nie, terwyl dié van blankes agtvoudig toegeneem het (Pollak 1981: 155). Die vlak van vrygestelde inkomste (indien geen bates besit word nie), was tot onlangs R1 080 per jaar, maar die nuwe middeletoets wat op 1 Maart 1996 van krag geword het (*Staatskoerant* 1 Maart 1996) het hierdie vlak beduidend verhoog.³⁰ 'n Sekere gedeelte van bates word ook vrygestel en die vlakke van vrystelling het vir die onderskeie bevolkingsgroepe gevarieer (Pollak 1981: 156). Die vlak van vrygestelde bates, indien geen inkomste ontvang word nie, is tans ongeveer R80 000. 'n **Glyskaal** word tussen die vrygestelde inkomstevlak en die uitsluitingsvlak gebruik (Lund 1993: 16). Dit wil sê indien die inkomste van individue tussen hierdie twee vlakke val, kom hulle steeds in aanmerking vir 'n toelae, maar nie vir die volle toelae nie. 'n Beraming van inkomste en bates word gemaak en hoe groter die waarde hiervan tot by die uitsluitingsvlak, hoe kleiner is die oordrag wat uitbetaal word. Voordele word in ooreenstemming met 'n formule met die inkomste wat tussen hierdie twee vlakke val verminder. Dit het in die verlede op 'n 100 persent effektiewe "grenskoers van belasting" neergekom, wat soms as die terugklou-meganisme (*clawback mechanism*) van die middeletoets bestempel word (Van der Berg 1994: 35).

In die praktyk is die glyskaal egter grootliks uitgefaseer, onder meer omdat "(s)ome argued that it was cumbersome, inaccurate and very cost-ineffective to apply" (Lund 1993: 16). Case en Deaton (1996: 17) het die Saldru-opname gebruik en bevind dat die middeletoets in die praktyk slegs bepaal of individue pensioene ontvang of nie en dat dit nie 'n invloed op die pensioenbedrag het nie. Die berekening van die waarde van die inkomste en bates van individue is egter dikwels nie 'n eenvoudige aangeleentheid nie. Dit is moeilik vir amptenare om presies vas te stel wat die finansiële posisie van aansoekers is. Alle inkomste behoort in berekening geneem te word, ook dié wat in die informele sektor verdien word. Die data behoort ook aangepas te word vir seisoenskommelings, vir onreëlmatighede in die vloei van inkomste en vir plaaslike

30. Dit is tans bykans R3 000 per jaar wat redelik hoog is. Die Departement van Welsyn oorweeg aanpassings in die formule, sodat die vrygestelde inkomstevlak nader aan R1 500 per jaar sal lê.

pryskommelings. Verder kan bejaardes ook hulle bates na hul erfgename oorplaas ten einde vir ouderdomspensioene in aanmerking te kom.

In die verlede was die effektiewe "grenskoers van belasting" 100 persent (80% in die geval van swartes) op alle toenames in private inkomste wat deelnemers ontvang (Van der Berg 1994: 35). Dit beteken dat voordele verminder word met die inkomste wat tussen die uitsluitingsvlak en die vrygestelde inkomstevlak verdien word (die terugklou-meganisme van die middeletoets). Dit skep uiteraard die klassieke omstandighede vir die armoedestrik wat reeds in afdelings 4.2.1 en 5.4.2(a) aandag gekry het. Om aan die armoedestrik te ontkom, het die nuwe middeletoets die effektiewe "grenskoers van belasting" tot 50 persent verminder (*Staatskoerant* 1 Maart 1996: 15), met die gevolg dat die effek van die terugklou-meganisme verminder is. Dit beteken dat vir elke addisionele rand wat individue bo die vlak van vrygestelde inkomste en onder die uitsluitingsvlak verdien, die voordele met 50 sent verminder word. Hoewel die nuwe "grenskoers van belasting" 'n groot verbetering op die vorige is, is dit steeds relatief hoog, veral vergeleke met die hoogste grenskoers van persoonlike inkomstebelasting wat in die 1996/97 finansiële jaar 45 persent beloop het.

Behalwe dat die middeletoets groot administratiewe probleme skep, kan dit individue ontmoedig om vir hul oudag voorsorg te tref of om inkomste na aftrede te verdien en kan dit ook die verswyging van inkomste aanmoedig (Van der Berg 1994: 38). Die Mouton-komitee (1992: 84) en die Smith-komitee (1995: 18) het daarop gewys dat 'n beduidende groep individue wat gedurende hulle werkende leeftyd bydraes tot pensioenfondse gemaak het 'n kleiner pensioen as die maksimum maatskaplike pensioen ontvang het.³¹ Hierdie individue wat probeer het om voorsorg te tref, word dus deur die middeletoets gepenaliseer (Mouton-komitee: 1992: 84). Dit plaas 'n vraagteken oor die billikheid van die stelsel, aangesien individue wat opofferings gemaak het om voorsorg vir hul oudag te tref, uiteindelik swakker daaraan toe is as diegene wat geen voorsorg getref het nie.

Die Mouton-komitee (1992: 84) het onder meer die volgende probleme aangaande die middeletoets geïdentifiseer:

- individue versluier vermoedelik op groot skaal hul inkomste en bates om vir voordele te kwalifiseer, ondanks die moontlikheid dat hulle vervolgt kan word
- die toets veroorsaak frustrasie en vertraag uitbetalings
- dit is moeilik om 'n regverdige waarde aan grond en ander bates toe te ken
- dit is bykans onmoontlik om die middeletoets konsekwent regdeur die land toe te pas

31. Van die redes hiervoor het in afdeling 13.2.1(c) aandag gekry.

- individue het 'n weerstand om hierdie tipe inligting bekend te maak en gevolglik word maatskaplike pensioene as 'n "hand-out" gesien wat die waardigheid van individue aantast.

Die uitfasering van die middeletoets en die uitbetaling van voordele aan alle bejaardes kan groot koste-implikasie vir die skatkis inhou. Sou dit egter met 'n uitfasering van belastinguitgawes gepaardgaan (kyk afdelings 13.2.6), kan dit die skatkis bevoordeel. Indien alle bejaardes in 1996 die maksimum maatskaplike ouderdomspensioen sou ontvang, kon dit die skatkis volgens 'n rowwe raming R11 789,5 miljoen gekost het, teenoor die ongeveer R8 722 miljoen in die 1996/97 finansiële jaar, wat op 'n verskil van ongeveer R3 000 miljoen neerkom. Hierdie bedrag is aansienlik minder as die geraamde belastinguitgawes ten gunste van bejaardes en die belastingaftrekking vir werknemers van hul pensioenfondsbydraes wat vir 1993 op R3 758 miljoen geraam is (kyk afdeling 13.2.6).

Suid-Afrika moet ook ander metodes van teikenstelling oorweeg. In afdeling 5.6.1(b) is getoon dat evaluering deur maatskaplike werkers dikwels gebruik word. Dit is egter subjektief en kan dus onregverdig wees en korrupsie aanmoedig. 'n "Gemagtigde" middeletoets wat sleutelaanwysers gebruik, soos die geslag van die hoof van die huishouding, ouderdom, grondbesit en voedingstatus en -risiko is ander alternatiewe wat meer gebruik kan word (kyk afdeling 5.6.1(c)). Buite-egtelikheid van kinders kan ook as aanwyser gebruik word, maar in afdeling 13.2.2(j) is geargumenteer dat buite-egtelikheid nie noodwendig in die Suid-Afrikaanse geval 'n goeie aanwyser is nie, vanweë die uiteenlopende houdings oor die huwelik wat hier aangetref word.

Wat armoede betref, is landelike gebiede die Achilleshiel van Suid-Afrika, wat geografiese teikenstelling 'n aantreklike opsie kan maak (kyk afdeling 13.3.6). Teikenstelling volgens provinsie is ook 'n opsie wat Suid-Afrika kan oorweeg (kyk afdeling 13.3.10 en tabel 13.1). Die Nuwe Nasionale Gesondheidsplan wat op 1 April 1996 in Suid-Afrika in werking gekom het (*Beeld* 2 April 1996), beoog om onder meer sekere basiese gesondheidsdienste en medikasie deur middel van klinieke gratis aan alle Suid-Afrikaners beskikbaar te stel. Dit is 'n voorbeeld van 'n universele program, hoewel self-teikenstelling implisiet gebruik word, omdat nie alle individue bereid sal wees om in lang toue te wag om gehelp te word nie. Spesiale werkskeppingsprogramme maak ook gewoonlik van self-teikenstelling gebruik deur lae lone te betaal (kyk afdeling 5.6.3). Hoewel teikenstelling nie die finale antwoord vir die finansieringsprobleme van bestaansbeveiliging is nie, kan dit 'n beduidende bydrae maak om die doeltreffendheid en billikheid van die stelsel te bevorder.

13.3.6 Afhanklikheid

Die verhouding tussen die aantal afhanklikes tot die totale getal mense in 'n gesin, asook in spesifieke gebiede, kan as 'n aanduiding dien van watter gebiede en gesinne vir ondersteuning geteiken moet word. Die konvensionele definisie van afhanklikheid is persone onder die ouderdom van 15 jaar en ouer as 64 jaar. In 'n studie wat data vir Kwazulu gebruik³² kom Ardington en Lund (1995: 9) tot die gevolgtrekking dat groot verskille tussen stedelike en landelike gebiede voorkom. In stedelike gebiede is 34 persent van die bevolking afhanklik terwyl die ooreenstemmende syfer vir landelike gebiede (*deep rural areas*) 50 persent was. Dit toon weer eens dat die landelike gebiede veral kwesbaar is, dat programme veral die behoeftes van hierdie persone in aanmerking moet neem en dat hierdie gebiede geteiken moet word. In afdeling 13.2.5 is ook geargumenteer dat die aantal kinders in gesinne hoog kan wees indien bestaansbeveiligingsprogramme gebrekkig is, want in sulke omstandighede is kinders 'n vorm van versekering (soos pensioen en siektevoordele) vir ouers. Indien formele bestaansbeveiliging hierdie funksie vervul, kan bevolkingsgroeikoerse afneem.

13.3.7 Bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag

In hoofstuk 4 is aangetoon dat daar nog nie onweerlegbare getuie is dat bestaansbeveiliging wel 'n negatiewe invloed op ekonomiese gedrag, soos die aanbod van arbeid, werkspoging en besparing het nie. Die bestaansbeveiligingstelsel in Suid-Afrika, wat in vergelyking met ontwikkelde lande beperk is (voordele is gewoonlik basies en soms net vir 'n sekere bevoorregte groepie in die samwelewing beskore), behoort dus nie 'n besondere invloed op die aanbod van arbeid en besparing te hê nie. Die voordele wat maatskaplike versekering bied is ook gewoonlik beperk. In die volgende afdeling kry die vlakke van voordele aandag en die implikasies wat dit vir ekonomiese gedrag kan hê. Dit is wel moontlik dat ongevalleversekering individue kan aanmoedig om hul ongeskik vir werk te laat verklaar, maar die aantal versekerdes wat in 1991 arbeidsongeskiktheidstoelaes ontvang het, was maar 'n breukdeel van die totale aantal versekerdes (kyk afdeling 13.2.1(a)). Wat werkloosheidsversekering betref, is die voordele relatief laag (kyk volgende afdeling) en is die looptyd beperk tot 'n maksimum van ses maande, gevolglik behoort hierdie program nie sonder meer 'n negatiewe invloed op die aanbod van arbeid te hê. Indien individue egter wel die stelsel misbruik kan dit werkgeleenthede vir die talle ander werkloos skeep. Die skaarste aan werkgeleenthede behoort ook te verhoed dat individue die stelsel sommer sal misbruik deur doelbewus werkloos te raak. Pensioene in Suid-Afrika is grootliks in die hande van die privaat sektor wat 'n ten-volle-befondste-benadering volg en behoort dus nie 'n negatiewe invloed op besparing te hê nie.

32. Die data van *Data Research Africa vir 'n inkomste en uitgawe studie vir KwaZulu* (1992) is deur Ardington en Lund as bron gebruik.

Wat maatskaplike bystand betref, kan 'n universele program soos maatskaplike ouderdomspensioene lae-inkomegroepe ontmoedig om vir hul oudag te spaar. Verder kan die middeletoets ook veroorsaak dat individue wat wel vir hul oudag gespaar het, van voordele uitgesluit word, wat individue kan ontmoedig om te spaar. Wat ouer- en kindertoelaes betref, toon Van der Berg (1994: 11) dat 'n enkelmoeder met 'n kind in 1993 'n subsidie van R5 800 per jaar, of R2 900 *per capita* ontvang het, wat beduidend hoër was as die gemiddelde *per capita* inkomste van swartmense, wat in dié jaar ongeveer R2 100 was. So 'n stelsel kan negatiewe aansporings verskaf. Só kan ouer- en kindertoelaes as aansporing dien:

- om 'n enkelouer te word, om die bande met die vader te verbreek of te voorkom dat 'n nuwe eggenoot gevind word
- vir die moeder om nie werk te soek nie vanweë die armoedestrik, behalwe as die waarde van die loon aansienlik hoër is as die betrokke toelaes, want die terugklou-meganisme van die middeletoets veroorsaak dat die toelae beduidend verminder indien haar inkomste toeneem
- om inligting oor die inkomsteposisie en die teenwoordigheid van 'n man te verswyg
- vir fertiliteitskoerse om nie af te neem nie, want dit verminder die koste van die versorging van kinders, juis een van die faktore wat verantwoordelik is vir die afname in die fertiliteitskoerse van stedelike bevolkings (Van der Berg 1994: 12).

Die afwesigheid van 'n maatskaplike bystandsprogram om werkloses te ondersteun, verhoed ook dat hierdie stelsel 'n beduidende invloed op die aanbod van arbeid behoort te hê. Dit moet egter nie gesien word as 'n argument om nie vir werkloses voorsiening te maak nie, want soos in afdeling 12.2.2 aangetoon is, is werkloosheid een van die groot probleme waarmee Suid-Afrika worstel. In so 'n omgewing bied talle individue hul arbeid tevergeefs aan. In sulke omstandighede kan dit krimineel wees om mense te laat ly, bloot omdat daar bekommernis is oor die moontlike invloed van bystandsprogramme op die aanbod van arbeid. In die volgende afdeling word gekyk na die vlakke van voordele en die moontlike invloed daarvan op ekonomiese gedrag.

13.3.8 Die vlakke van voordele

Die vlakke van die voordele van maatskaplike versekering hou verband met die salaris wat 'n individu ontvang het voordat 'n negatiewe gebeurlikheid, byvoorbeeld werkloosheid, hom of haar getref het. In die geval van werkloosheidsversekering is die voordele tans byvoorbeeld 45 persent van die salaris net voor die individu werkloos geraak het. Die verplasingkoers, dit wil sê die koers waarteen bestaansbeveiligingsvoordele die verlore salaris vervang, is in hierdie voorbeeld gelyk aan 45 persent. In vergelyking met ontwikkelde lande is voordele nie baie ruim

nie. Hierdie verplasingskoers vergelyk egter betreklik goed met dié van ontwikkelende lande, wat in baie gevalle ook beperkte of geen werkloosheidsvoordele bied (kyk tabel 11.4). Die verplasingskoers is belangrik, want dit toon nie net in welke mate die vlakke van bestaans-beveiligingsvoordele individue beveilig nie, maar dit gee ook 'n aanduiding van die mate waarin bestaansbeveiligingsvoordele 'n negatiewe aansporing vir individue kan verskaf.

Die maksimum vlakke van die voordele van maatskaplike bystand word ook deur die owerheid vasgestel, maar word gewoonlik op 'n jaarlikse basis aangepas. Die verplasingskoers is in hierdie geval minder belangrik, aangesien individue dikwels werkloos is en dus nie oor 'n ander inkomste beskik het nie. Hoë vlakke van voordele kan egter 'n invloed op die aanbod van arbeid hê, want besonder hoë vlakke van voordele kan individue aanmoedig om werk vir voordele te verruil.

Die verplasingskoers van voordele as persentasie van gemiddelde loonvlakke kan 'n aanduiding gee van die moontlike negatiewe aansporings wat maatskaplike bystand kan veroorsaak. Verder gee dit ook 'n aanduiding van die vlakke van voordele in vergelyking met die lone wat individue elders in die ekonomie kan verdien. Word die vlakke van maatskaplike pensioene as voorbeeld geneem, blyk dit dat die verplasingskoers vir die werkende bevolking in die nie-landbousektore ongeveer 14 persent was (dit is die maksimum maandelikse toelae in 1995 van R410 per maand uitgedruk as 'n persentasie van die gemiddelde maandelikse verdienste in die nie-landbousektore wat in Junie 1995 R2 010 was) (Sentrale Statistiekdiens 1996). Die verplasingskoers van die gemiddelde maandelikse verdienste in die nie-landbousektore was in 1995 vir swartes 20 ongeveer persent, vir kleurlinge ongeveer 18 persent, vir Asiërs ongeveer 14 persent en vir blankes ongeveer 8 persent. Die verplasingskoers is dus relatief laag en dit kan dus voorkom asof hierdie toelaes individue in die formele sektor nie sal ontmoedig om te werk nie. Dit is egter net een kant van die prentjie. Volgens ramings vir 1993 wat aangepas is na 1996-randwaardes het ongeveer 10 persent van die werkers in die formele sektor minder as R250 per maand verdien (*Presidential Commission* 1996: par.143) wat 'n verplasingskoers van maatskaplike pensioene van minstens 164 persent impliseer. Verder kan maatskaplike bystandsprogramme in hierdie omstandighede 'n aantreklike alternatief vir werk wees, hoewel slegs sekere kategorieë van die bevolking (bv. bejaardes) vir voordele kwalifiseer.

Die verplasingskoers kan ook vergelyk word met die verdienste-vlakke van die informele sektor. In 1993 het ongeveer 70 persent van selfindiensgeneemdes in die informele sektor na raming minder as R500 per maand verdien (*Presidential Commission* 1996: par.17), terwyl die waarde van maatskaplike pensioene in dié jaar gelyk was aan R390. In dié geval was die verplasingskoers ongeveer 78 persent en hoër. Case en Deaton (1996: 7) wys ook daarop dat die maatskaplike ouderdomspensioen in Suid-Afrika ongeveer dubbel die mediaan *per capita* inkome

van swart huishoudings is. Die verplasingskoers is dus hoog en maatskaplike bystand kan wel 'n invloed op die aanbod van arbeid van individue hê. Soos vroeër getoon, beskik Suid-Afrika egter nie oor maatskaplike bystandsprogramme vir werkloses nie en behoort die vlakke van voordele dus nie 'n beduidende invloed op die aanbod van arbeid te hê nie.

Word die vlakke van ouderdomspensioene vergelyk met die minimum loon wat byvoorbeeld in 1996 vir 'n kategorie A, graad E sekuriteitsbeampte (die laagsbesoldigde beampte) in die sekuriteitsbedryf vasgestel is (*Staatskoerant* 6 April 1996), is die verplasingskoers in stedelike gebiede (area nr. 1) gelyk aan ongeveer 54 persent, terwyl die verplasingskoers in landelike gebiede (area nr. 5) ongeveer 77 persent is. Op 31 Mei 1996 was die minimum loon vir die laagsbesoldigde werknemers in die akkommodasiebedryf R480 per maand (area nr. 1) en R422 per maand (area nr.3), wat verplasingskoerse van onderskeidelik 89,5 persent en 102 persent gee. Uit hierdie voorbeelde blyk dit ook dat die verplasingskoers van maatskaplike bystand relatief hoog is, veral wat landelike gebiede betref, en dat hierdie vlakke van voordele wel 'n invloed op die aanbod van arbeid kan hê. Dit is ook interessant dat die Loonraad die maatskaplike pensioen by die vasstelling van minimum lone in ag neem. Hoë maatskaplike pensioene kan in dié omstandighede nie net die ekonomiese gedrag van individue negatief beïnvloed nie, maar ook opwaartse druk op lone en inflasie uitoefen. Aan die ander kant is die besonder lae lone van sommige werkers een van die redes vir die groot armoede in Suid-Afrika (*Presidential Commission* 1996: par.143).

13.3.9 Die koste en finansiering van bestaansbeveiliging

Die fiskale implikasie van bestaansbeveiliging is reeds in afdeling 12.2.7 bespreek. In hierdie afdeling kry enkele probleemgebiede kortliks aandag. Volgens Van der Berg (1994: 46) is die nuwe eenvormige voordele, wat tydens en na die uitfasering van apartheid tot stand gekom het, hoog vir 'n middel-inkome land. Hierdie standpunt word ondersteun deur die verplasingskoerse van maatskaplike pensioene en enkele minimum lone waarna in die vorige afdeling verwys is. Indien die hoë opneemkoerse van onderhoudstoelaes deur kleurlinge vir swartmense as die norm geneem word kan die koste van hierdie programme dramaties toeneem. Dit sal beteken dat die opneemkoers van kindertoelaes deur swartes veertienvoudig (van 34 000 tot 578 000 individue) moet toeneem en dié van ouertoelaes sewentienvoudig (van 107 000 tot 1 502 000 individue). Teen 1993-koerse kan dit 'n toename van tussen R3 miljard tot R4,3 miljard vir die skatkis beteken (Van der Berg 1994: 16). Ook Lipschitz et al (1995: 88) waarsku dat die koste van kindertoelaes vinnig kan toeneem (kyk afdeling 12.2.7(f)). Voordele teen relatief hoë vlakke kan beduidende finansiële implikasies vir die skatkis inhou. Verder beklemtoon dit opnuut die rol van teikenstelling om te verseker dat voordele slegs die teikengroep bereik. In afdeling 12.2.7(f)

is ook geargumenteer dat maatskaplike pensioene nie binne die afsienbare toekoms besonder groot eise aan die skatkis behoort te stel nie.

Maatskaplike versekering in Suid-Afrika word grootliks gefinansier deur bydraes van werkgewers en werknemers. Soos vroeër vermeld, kry die Ongevallefonds soms en die Werkloosheidsversekeringsfonds op 'n gereelde basis bystand van die skatkis. Die Werkloosheidsversekeringsfonds kry veral bystand omdat hierdie fonds die afgelope aantal jare onder skerp druk verkeer het vanweë 'n uitbreiding in ledetal en hoë werkloosheidskoerse. Werkloosheidsversekering (met inbegrip van siekte- en swangerskapsvoordele vir werkers) word dus gesamentlik gefinansier deur bydraes van werknemers (0,5% van lone), werkgewers (0,3% van die loonrekening) en die staat (25% van totale bydraes), hoewel die staat die afgelope aantal jaar 'n perk op sy totale bydraes probeer plaas het (kyk afdeling 3.2.1(b)). Ongevalversekering word in geheel deur werkgewers gefinansier deur middel van versekeringspremies wat in ooreenstemming met risiko varieer. Werkgewers moet gewoonlik hulle bestaansbeveiligingsverpligtinge by die openbare ongevallefonds verseker, maar in sommige gevalle kan dit gedoen word by gelisensieerde werkgewersverenigings (McKendrick & Dudas 1987: 193). Maatskaplike bystandsprogramme en die staatsondersteuning aan die Ongevallefonds en die Werkloosheidsversekeringsfonds word in Suid-Afrika uit algemene belastinginkomste gefinansier.

13.3.10 Die rol van verskillende owerheidsvlakke

Die rol wat die verskillende vlakke van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika moet speel, is veral in die huidige tydsgewrig relevant, aangesien opnuut besin word oor die funksies van die verskillende owerheidsvlakke. Onder die apartheidsbewind is welsynsbeleid na die verskillende administrasies van die "Driekamerparlement" en die "onafhanklike" en "selfregerende" state afgewentel. Dit was ten koste van eenvormigheid, want soos getoon in afdeling 13.3.5 het die verskillende administrasies byvoorbeeld die middeletoets verskillend toegepas. In hul studie oor onderhoudstoelaes in die Wes-Kaap toon Burman en Barratt (1993) ook telkens hoe die onderskeie administrasies reëls en regulasies verskillend geïnterpreteer en toegepas het. Desentralisasie het ook tot korrupsie bygedra, onder meer omdat individue in meer as een streek voordele opgeneem het en beheer bemoeilik is (kyk afdeling 13.3.3).

Brown en Oates (1987: 308) toon dat daar uiteenlopende sienings is oor die rol van die verskillende owerheidsvlakke op die terrein van armoedeverligting en herverdeling. In hul studie oor die rol van die sentrale owerheid op die terrein van armoedeverligting in 'n federale bestel kom Brown en Oates (1987: 327) egter tot die gevolgtrekking dat

levels of assistance to the poor under a wholly decentralized system (at least in the absence of quite stringent residency requirements) will be suboptimal and points to the need for some form of central participation in poor relief.

Hulle wys ook daarop dat oordragte aan armes hoër kan wees in streke of gebiede waar die armes 'n klein gedeelte van die bevolking uitmaak. Verder kom hulle ook tot die gevolgtrekking dat daar 'n basiese bron van ondoeltreffendheid in 'n gedesentraliseerde stelsel is, wat uit die mobiliteit van armes voortspruit (Brown & Oates 1987: 328). Verder kan plaaslike owerheidsprogramme ook oorloopeffekte (eksternaliteite) veroorsaak, wat daartoe kan lei dat owerheidsgoedere en -dienste nie teen die optimale vlak geproduseer word nie.

Die ervaring van die VSA en Mexiko toon ook dat die afwenteling van welsynsbesluite na die verskillende state die ontwikkeling van bestaansbeveiliging benadeel het (kyk afdelings 8.4.2 en 11.5.3(a)). Bestaansbeveiliging is vanweë die herverdelingsoogmerk daarvan en die doelwit om individue van 'n minimum bestaanspeil te verseker, dus minder geskik om as 'n plaaslike beleidsaangeleentheid gehanteer te word. "Ryker" provinsies kan beter voordele bied as armer provinsies en verder het armer provinsies gewoonlik 'n groter behoefte aan bestaansbeveiliging wat hulle nie uit eie fondse kan finansier nie. Word bestaansbeveiliging geheel en al oorgelaat aan die diskresie van plaaslike owerhede, kan die verskillende streke totaal verskillende benaderings volg, wat billikheid kan benadeel.

Flora (1986: xix) wys daarop dat, in vergelyking met ander Europese lande, Switserland met sy politieke stelsel van desentralisasie, referenda, deelname deur plaaslike inwoners, geassosieerde selfhelp en die deurlopende militêre dienspiligstelsel, die ontwikkeling van 'n nasionale welvaartstaat tot 'n uitsonderlike mate beperk het. Die ervaring in Mexiko (kyk afdeling 10.3.3) en die VSA (kyk afdeling 8.4) het ook getoon dat plaaslike owerhede geneig is om bestaansbeveiligingsvoordele af te skaal. Provinsies is onder meer besorg dat hulle hul mededingende posisie kan verloor indien nuwe programme geïmplementeer word wat opwaartse druk op belastings kan uitoefen, want hoë belastings kan investeerders afskrik.

Herverdeling moet verkieslik deur die sentrale regering gehanteer word, sodat 'n redelik eenvormige benadering gevolg en alle burgers ten minste van 'n minimum bestaanspeil verseker kan word. Indien hierdie bevoegdheid wel in die hande van plaaslike owerhede geplaas word, kan die sentrale owerheid egter minimum vlakke van voordele voorskryf. Die sentrale owerheid kan ook toelaes gebruik om te verseker dat sy oogmerke bereik word. Voorwaardelike toelaes, soos gepaarde (*matching*), geslote gepaarde (*closed-ended matching*) en ongepaarde (*nonmatching*) toelaes (Rosen 1992: 558-562), kan veral geskik wees vir hierdie doel, aangesien plaaslike owerhede onvoorwaardelike toelaes na goeddunke kan aanwend. Met behulp van voorwaardelike toelaes kan die sentrale owerheid verseker dat die armer streke ook minimum

vlakke van dienste kan bekostig (Hyman 1983: 635). Individuele provinsies behoort egter die vryheid te geniet om addisionele voordele te bied indien hulle dit sou verkies. Belastingbetalers en armes kan egter in sulke gevalle besluit om met hulle voete te stem in ooreenstemming met die hipotese van Tiebout (1956).

Vervolgens word gekyk hoe die gedentraliseerde stelsel van Suid-Afrika op die terrein van billikheid vaar. In tabel 13.2 word die totale maatskaplike toelaes aangetoon wat in die 1996/97 finansiële jaar aan die verskillende provinsies toegeken is. Die gemiddelde *per capita* toelae per jaar vir die bevolking van elke provinsie is ook bereken. Verder is die bruto geografiese produk (BGP) *per capita* vir elke provinsie bereken as 'n maatstaf van die welvaart van die verskillende provinsies. Uit tabel 13.2 blyk dit dat die gemiddelde *per capita* toelae in die 1996/97 finansiële jaar vir die Suid-Afrikaanse bevolking in geheel beskou R297 beloop het. Die *per capita* toelaes vir die onderskeie provinsies wyk egter beduidend hiervan af. So is die *per capita* maatskaplike toelaes van R476 vir die Wes-Kaap verreweg die hoogste en word dit gevolg deur die Noord-Kaap met R445. Volgens die BGP *per capita* is die Wes-Kaap naas Gauteng die welvarendste provinsie in Suid-Afrika, gevolg deur Mpumalanga en die Noord-Kaap. Die BGP *per capita* in hierdie vier provinsies lê bokant die *per capita* BBP van die land as geheel, terwyl die BGP *per capita* van die oorblywende provinsies weer laer is. Die Wes-Kaap het die laagste persentasie individue wat in armoede verkeer (17,9% teenoor 'n gemiddelde van 45,7%) wat die skewe verdeling van toelaes net verder beklemtoon. Een moontlike rede vir die lae persentasie armes in die Wes-Kaap is die hoë gemiddelde *per capita* toelaes wat in hierdie streek geld. Die persentasie individue in die Noord-Kaap wat in armoede verkeer is egter 48 persent, ondanks die hoë gemiddelde *per capita* toelaes. Die relatief hoë *per capita* toelaes in die Wes- en Noord-Kaap dui egter op ongelykheid in die stelsel wat in die toekoms aangespreek sal moet word. Opvallend in hierdie verband is die feit dat die Wes- en Noord-Kaap beide 'n groot kleurling bevolking het, wat veral in die verlede deur die stelsel bevoordeel is. Dit is veral moontlik dat onderhoudstoelaes (gesins- en kindertoelaes) hiervoor verantwoordelik is. In afdeling 13.2.2(j) is getoon dat 238 375 kleurlinge in 1994 in Suid-Afrika vir onderhoudstoelaes gekwalifiseer het teenoor die 84 731 swartes (hoewel in dié afdeling gewaarsku is dat die syfers problematies is), wat beteken dat vir elke een swarte 2,8 kleurlinge voordele ontvang het. Verder is dit ook moontlik dat die ouderdomsprofiel van die Wes-Kaap van die ander provinsies verskil vanweë sy groot komponent blankes en kleurlinge en dat bejaardes 'n groter persentasie van die bevolking uitmaak en dus ook relatief tot ander provinsies meer maatskaplike ouderdomspensioene ontvang.

TABEL 13.2

MAATSKAPLIKE TOELAES PER PROVINSIE EN DIE GEMIDDELDE *PER CAPITA* TOELAE VIR DIE 1996/97 FINANSIËLE JAAR IN VERGELYKING MET DIE *PER CAPITA* BRUTO GEOGRAFIESE PRODUK (BGP) VIR 1994, DIE PERSENTASIE INDIVIDUE WAT IN ARMOEDE VERKEER EN DIE MENSLIKE ONTWIKKELINGSINDEKS

Provinsies	Totale maatskaplike toelaes (R1000)	Gemiddelde per capita ⁽¹⁾ toelae	BGP per capita	% individue in armoede	Menslike ontwikkelingsindeks ⁽²⁾
Wes-Kaap	1 761 373	476	15 019	17,9	0,677
Noord-Kaap	346 938	445	10 593	48,0	0,698
Oos-Kaap	2 205 664	331	4 550	64,0	0,507
Vrystaat	782 157	275	8 636	47,1	0,657
Kwazulu/Natal	2 824 279	317	6 700	50,0	0,602
Mpumalanga	635 843	215	11 054	45,1	0,694
Noordelike Provinsie	1 357 838	257	2 809	69,3	0,470
Gauteng	1 539 268	218	21 190	21,1	0,818
Noord-Wes	944 219	263	6 182	41,3	0,543
Totaal	12 397 579	297	9 542	45,7	0,677

- (1) Die totale maatskaplike toelae per provinsie gedeel deur die bevolking van die betrokke provinsie. Die 1996 syfer is 'n projeksie van die 1994 syfers van die Buro vir Marknavorsing.
- (2) Die menslike ontwikkelingsindeks is 'n indeks wat poog om die menslike ontwikkeling in 'n gemeenskap te meet. Die maksimum is 1, wat 'n hoë vlak van menslike ontwikkeling impliseer en die minimum 0.

Bronne: Buro vir Marknavorsing 1994. *Population estimates for the RSA by magisterial district and province 1994.*

Sentrale Statistiekdiens 1995b. *Bruto Geografiese Produk 1994.*

Van der Berg, S 1996.

Whiteford et al 1995. *A profile of poverty, inequality and human development in South Africa* (laaste twee kolomme).

In twee verdere provinsies, naamlik die Oos-Kaap en Kwazulu/Natal, is die *per capita* voordele meer as R300. Een verklaring hiervoor is dat hierdie twee provinsies, naas die Noordelike Provinsie, die grootste konsentrasie van armoede ondervind. Gemeet aan die BGP *per capita* is hierdie gebiede ook onderskeidelik die tweede en vierde armste provinsies. Die menslike ontwikkelingsindeks is ook naas dié vir die Noordelike Provinsie die laagste in die Oos-Kaap. Die oorblywende provinsies het almal 'n *per capita* toelae ontvang wat onderkant die nasionale *per capita* toelae lê. Mpumalanga ontvang die laagste *per capita* toelae, wat moontlik verklaar kan word aan die hand van die relatief hoë BGP *per capita*. Die persentasie individue in

Mpumalanga wat in armoede verkeer is egter bykans dieselfde as die gemiddelde vir die land as geheel, wat weer op onbillikheid kan dui. Die lae *per capita* toelae in Gauteng kan verklaar word aan die hand van die relatief hoë BGP *per capita* van hierdie streek en die relatief lae persentasie van individue wat in armoede verkeer. Die Noordelike Provinsie is die armste provinsie, met die laagste BGP *per capita* en die grootste persentasie van die bevolking wat as arm geklassifiseer kan word. Dit is gevolglik verrassend dat hierdie provinsie die derde laagste gemiddelde *per capita* toelaes ontvang. Dit wil dus voorkom asof die huidige stelsel billikheidsgebreke het en dat individue in sekere provinsies meer geredelik vir toelaes (soos onderhoudstoelaes) kwalifiseer as in ander. Vanuit 'n billikheidsoogpunt sal die sentrale owerheid die faktore in tabel 13.2 in 'n groter mate in berekening moet neem wanneer die toelaes aan die onderskeie provinsies toegeken word.

13.3.11 Bestaansbeveiliging en die HOP

In die *Heropbou- en ontwikkelingsprogram* (HOP) van die regering word voorsiening gemaak vir maatskaplike versekering en maatskaplike bystand. Volgens die HOP moet bestaansbeveiliging na die behoeftes van werkers in die formele en informele sektore asook werkloses omsien. Maatskaplike bystand moet volgens die HOP deur middel van *in natura* en kontantoordragte 'n veiligheidsnet tot stand bring. Diegene wat in die grootste nood verkeer en aan die grootste risiko's blootgestel is, moet veral geteiken word. Die HOP maak onder andere voorsiening vir die skepping van werkgeleenthede deur middel van spesiale werkskeppingsprojekte, voedsel, klerasie en gesondheidsorg vir individue wat in nood verkeer, kontant in die vorm van ongeskiktheidstoelaes, toelaes vir voogde, onderhoudstoelaes, en toelaes vir veterane onderhewig aan voorafbepaalde kriteria (HOP 1994: 55). Die voorstelle wat in die HOP vervat is, wyk nie beduidend van die bestaande bestaansbeveiligingstelsel af nie. Dit impliseer egter wel 'n filosofiese verandering, want die owerheid aanvaar die verantwoordelikheid om 'n definitiewe rol te speel in die beveiliging van die bestaan van burgers. Net soos in Brittanje na die Tweede Wêreldoorlog (kyk afdeling 8.5.3) kan heropbou en ontwikkeling slegs slaag indien "behoefte" deur 'n doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel gehanteer word.

13.3.12 Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn

In die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn* (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 17) word lofwaardige beginsels soos die beveiliging van basiese welsynsregte, billikheid, nie-diskriminasie, volhoubaarheid, toeganklikheid, geskiktheid en *ubuntu* nagestreef. Verder word 'n nasionale plan ook binne die volgende vyf jaar in die vooruitsig gestel (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 19). So 'n plan is belangrik, want in afdeling 12.3 is aangetoon dat bestaansbeveiliging in Suid-Afrika, net soos in ander lande die geval was, stuksgewys ontwikkel het, sonder 'n duidelike

geformuleerde strategie en mikpunt. Daar word ook van 'n "oorlog teen armoede" gepraat (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 19), waarmee kwalik fout gevind kan word, gesien in die lig van die omvang van armoede. Hierdie terminologie herinner egter sterk aan dié wat in die sestigerjare in die VSA gebruik is (kyk afdeling 8.4.7) en dié soort oorlog is soos die Viëtnamese oorlog een wat die Amerikaners verloor het. Armoede moet nie vir goedkoop propaganda gebruik word nie. Armoedeverligting is een van die moeilikste probleme waarmee die mens worstel en een waarvoor daar nie eenvoudige oplossings is nie.

In afdeling 12.2.5 is getoon dat gesinsverbrotting 'n groot probleem in Suid-Afrika is. Die beklemtoning van die rol van die gesin en die bevordering van die gesin deur middel van welsynsbeleid (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 23) kan die omstandighede van kinders verbeter, maar hierdie benadering gee nie genoegsaam aandag aan die rol van die uitgebreide familie nie (kyk afdeling 12.2.5). Die oorwegende indruk van die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn* (*Staatskoerant* 2 Februarie 1996: 81) is dat dit lofwaardige ideale nastreef, maar nie duidelik uitspel hoe hierdie ideale verwesenlik kan word nie. Dit is miskien 'n realistiese vertrekpunt, aangesien daar nie 'n eenvoudige en ooglopende antwoord vir hierdie probleem is nie. Dit kan teweens selfs wenslik wees om eerder stap vir stap te beweeg en uit foute te leer word as om met 'n omvattende bloudruk vorendag te kom wat dalk nie haalbaar is nie.

13.4 GEHEEL-BEOORDELING EN VERWAGTE TOEKOMSTIGE VERLOOP

Vir 'n ontwikkelende land in Afrika het Suid-Afrika 'n relatief goed ontwikkelde bestaansbeveiligingstelsel. In vergelyking met welvaartstate en sommige Latyns-Amerikaanse lande (bv. Chili), is die dekking wat verleen word in sommige gevalle egter baie beperk. Suid-Afrika is tans besig met 'n poging om die vergrype van die apartheidsjare om te keer, maar dit kan etlike dekades duur. Verder het dié land te kampe met relatief lae ekonomiese groeikoerse, werkloosheid, armoede en 'n baie skewe verdeling van inkomste. Bestaansbeveiliging kan die simptome van hierdie probleme help verlig. Die fiskale ruimte vir die uitbreiding van bestaansbeveiliging is egter beperk onder meer omdat die eise van ander maatskaplike dienste, soos onderwys, gesondheid en behuising, wat deur groot agterstande gekenmerk word, lank sal neem om uit te wis.

Wat maatskaplike versekering betref, is die dekking wat verleen word meestal beperk tot 'n gedeelte van die werknemers in die formele sektor. So is ongevalversekering nie op alle werknemers in die formele sektor van toepassing nie (kyk afdeling 13.2.2). Werkloosheidsvoordele is ook van 'n beperkte omvang en slegs vir 'n gedeelte van werknemers in die formele sektor beskore (kyk afdeling 13.2.2). Suid-Afrika het nie 'n staatsgekoördineerde pensioenskema nie. Dit is 'n leemte wat veral aandag moet kry, want dit veroorsaak dat 'n groot aantal individue

heeltemal van die staat afhanklik is vir versorging op hul oudag. 'n Nasionale pensioenskema kan die druk op die skatkis verlig, maar die meeste armes sal steeds van die staat afhanklik wees.

Wat **maatskaplike bystandsprogramme** betref, is maatskaplike ouderdomspensioene die vernaamste bestaansbeveiligingsprogram in Suid-Afrika en dien dit ook as 'n baie belangrike instrument in die stryd teen armoede. Dit help veral in landelike gebiede om verligting vir die uitgebreide familie te bring, hoewel gesinne sonder bejaardes nie vir hierdie voordeel in aanmerking kom nie. Die **middeletoets** penaliseer ook dikwels individue wat wel vir hul oudag voorsorg gemaak het en laer pensioene as die maatskaplike ouderdomspensioene ontvang. Die nuwe middeletoets behoort die invloed van die terugklou-meganisme te verminder, maar is steeds gelykstaande aan 'n grenskoers van belasting van 50 persent. Die middeletoets kan ook steeds individue in 'n armoedestrik laat beland. Verder het dit administratiewe implikasies en loop dit die gevaar dat die verskillende provinsies dit nie konsekwent sal toepas nie.

Ongeskiktheidstoelaes was in 1995/96 die tweede belangrikste program. Onderhoudstoelaes is tans die derde grootste program en het die potensiaal om vinnig uit te brei, aangesien hierdie program in die verlede veral teen swartes gediskrimineer het. Een belangrike leemte in die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingsstelsel is dat werklooses (dit is diegene wat nie in die formele sektor werksaam was nie en nie tot die Werkloosheidsversekeringsfonds bygedra het nie) nie dekking geniet nie. Koste-oorwegings is een rede vir hierdie leemte, terwyl agterdog oor die moontlike negatiewe invloed op ekonomiese gedrag 'n verdere rede kan wees. Hierdie leemte sal aangespreek moet word, aangesien 'n groot aantal individue nie werkgeleenthede kan bekom nie. 'n Verdere leemte in die stelsel is dat individue wat nie in die formele sektor werksaam is nie geen dekking vir hul verlies aan inkomste geniet nie.

Suid-Afrika het 'n lang geskiedenis van **spesiale owerheidsprojekte** wat armoedeverligting moes bring deur werkgeleenthede aan behoeftiges te verskaf. Die hoë vlakke van werkloosheid (kyk afdeling 12.2.2), die omvang van armoede (kyk afdeling 12.2.3) en die gebreke in die huidige maatskaplike bystandsprogramme vereis dat hierdie aangeleentheid meer aandag moet kry.

Tradisionele bestaansbeveiliging is steeds belangrik in Suid-Afrika en formele bestaansbeveiliging moet dit nie heeltemal vervang nie, aangesien dit die rol van die uitgebreide familie kan ondermyn. Die ideaal is 'n kombinasie van formele en tradisionele bestaansbeveiliging, sodat die owerheid kan help wanneer die uitgebreide familie en gemeenskap sekere krisisse (soos droogtes en vloede) nie kan hanteer nie. Formele bestaansbeveiliging kan 'n dempende invloed op bevolkingsgroeikoerse hê, aangesien kinders dan nie meer die bron van bestaansbeveiliging is nie.

'n **In natura oordrag** soos voedselprogramme kan veral 'n rol speel. Sulke programme moet ten minste op voorskoolse kinders en swanger en lakterende vroue gerig word, want hulle is van die kwesbaarste groepe in die samelewing. Die meeste van die programme wat tot dusver in Suid-Afrika geïmplementeer is om die voeding van die bevolking te verbeter (voedselsubsidies, vrystelling van AVB en BTW teen nulkoerse) was ongerigte algemene programme, wat beteken dat die voordele nie net die teikengroep bereik nie. Dit het gevolglik ondoeltreffendheid en groot koste-implikasies meegebring.

Belastinguitgawes is 'n belangrike onderdeel van die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel. Bejaardes ontvang byvoorbeeld sekere belastingkortings en kry ook 'n belastingaftrekking vir mediese uitgawes. Suid-Afrika gebruik ook belastingaansporings om individue aan te moedig om vir hul oudag voorsorg te tref, deurdat bydraes deur werknemers en werkgewers tot byvoorbeeld pensioenfondse gedeeltelik of heeltemal van belasbare inkomste afgetrek kan word. Daar is geargumenteer dat belastingaftrekkings deur werkgewers vir pensioenfondsbydraes kan verhoed dat die bestaansbeveiligingstelsel arbeidskoste onnodig verhoog, maar dit het tot gevolg dat die koste op die skatkis vestig. Belastingtoegewings bevoordeel gewoonlik slegs die hoër-inkomstegroepe, wat vanuit 'n billikheidsoogpunt nie aanvaarbaar is nie. Perke kan egter geplaas word op die pensioenbydraes wat van belasting afgetrek kan word.

Wat **maatskaplike dienste** soos ouetehuse betref, is daar nog groot ongelykhede. Blankes is veral geneig om hul bejaardes in ouetehuse te vestig. Vanweë koste-oorwegings kan die huidige relatief hoë vlakke van blanke bejaardes in ouetehuse nie na die hele bevolking uitgebrei word nie. Dienssentrums, wat aansienlik goedkoper is om te bedryf, kan gebruik word om die spesifieke behoeftes van bejaardes aan te spreek.

Korrupsie is 'n probleem waarmee die meeste bestaansbeveiligingstelsels worstel. Daar is altyd geleentheid vir individue om die stelsel te misbruik en gevolglik is dit belangrik dat 'n stelsel ontwerp word wat korrupsie sover as moontlik aan bande kan lê. Die desentralisasie van die Suid-Afrikaanse stelsel onder die vorige bedeling het beheer bemoeilik en verder het probleme tydens die herintegrasië ruimte vir korrupsie geskep.

Die beperkte bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika veroorsaak dat die bestaande stelsel nie 'n beduidende invloed op **ekonomiese gedrag** behoort te hê nie. Die voordele van veral maatskaplike versekering is redelik beperk. Aangesien die pensioenstelsel in Suid-Afrika grootliks in die hande van die privaat sektor is, wat 'n ten-volle-befondste-benadering volg, behoort die stelsel nie 'n negatiewe invloed op besparing uit te oefen nie. Die verplasingkoers van maatskaplike pensioene in vergelyking met sekere lae inkomes is egter relatief hoog, wat daarop dui dat hierdie toelaes wel die aanbod van arbeid kan beïnvloed. Aan die ander kant is

werkloosheid so hoog dat dit nie 'n groot probleem behoort te wees nie. Maatskaplike ouderdomspensioene behoort egter nie enige invloed op die ekonomiese gedrag van hoër-inkomstegroepe te hê nie. Maatskaplike ouderdomspensioene kan lae-inkome individue ontmoedig om vir hul oudag te spaar. Die relatiewe hoë vlakke van onderhoudstoelaes (ouer- en kindertoelaes) kan ook negatiewe aansporings bied en kan moeders ontmoedig om weer te trou of om werk te soek.

Suid-Afrika het vir die eerste keer in die geskiedenis 'n demokraties verkose regering, wat veral sensitief vir die behoeftes van armes behoort te wees, aangesien hulle so 'n groot persentasie van die bevolking uitmaak. In ooreenstemming met die mediaankierserbenadering behoort herverdeling (en bestaansbeveiliging) dus in die afsienbare toekoms prioriteit te geniet. Die huidige regering het tot dusver 'n geneentheid ten gunste van bestaansbeveiliging getoon en die leemtes in die stelsel behoort in die toekoms groter aandag te kry. Die gevaar bestaan egter dat die regering in sy entoesiasme om goed te doen groot druk op die skatkis kan plaas. Onbeheerste uitbreiding in die bestaansbeveiligingstelsel kan tot verhoogde belastings en 'n hoë begrotingstekort lei, wat ekonomiese groei kan belemmer en uiteindelik weer groter druk op die bestaansbeveiligingstelsel kan plaas.

HOOFSTUK 14

Opsomming en aanbevelings

*"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"
"That all depends a good deal where you want to go to."*

Lewis Carrol, *Alice's Adventures in Wonderland*

14.1 INLEIDING

In hierdie laaste hoofstuk word 'n opsomming gegee van die vernaamste aspekte van bestaansbeveiliging wat in hierdie studie aangeraak is en sekere aanbevelings gemaak. Om te besluit watter koers Suid-Afrika ten opsigte van bestaansbeveiliging moet inslaan, is dit belangrik dat besluit word waarheen Suid-Afrika wil gaan (kyk aanhaling). Beveiliging van die bestaan van burgers is 'n breë en omvattende konsep wat nie altyd maklik in die praktyk verwesenlik kan word nie. Vergelykende studies kan hier van hulp wees, want dit kan help om vrae te beantwoord soos: Hoe behoort die Suid-Afrikaanse stelsel daar uit te sien? Watter programme is belangrik? Moet teikenstelling toegepas word? Watter tipe teikenstelling moet gebruik word? Wat moet Suid-Afrika probeer vermy? Hoe vergelyk die bestaande bestaansbeveiligingstelsel van Suid-Afrika met dié van ander ontwikkelende lande? Hoe moet bestaansbeveiliging gefinansier word? In hierdie hoofstuk kom bogenoemde en ander vrae aan die beurt en word dit onder die volgende hoofde bespreek:

- die rol van vergelykende studies
- die definisie van bestaansbeveiliging
- die rol van bestaansbeveiliging
- die behoefte aan en die fiskale ruimte vir bestaansbeveiliging in Suid-Afrika
- die rol van maatskaplike versekering en bystand
- doeltreffendheid, met inbegrip van die negatiewe aansporings van bestaansbeveiliging (bv. met betrekking tot die aanbod van arbeid en besparing, arbeidskoste en mededingendheid)
- bestaansbeveiliging en billikheid
- die rol van teikenstelling
- die finansiering van bestaansbeveiliging (koste-implikasies, bronne van inkomste, finansiering van pensioene, belastinguitgawes en negatiewe inkomstebelasting)
- die rol van verskillende owerheidsvlakke met betrekking tot bestaansbeveiliging

- die omvang van die dekking van bestaansbeveiliging
- die vlakke van voordele
- die rol van tradisionele bestaansbeveiliging
- programme wat vir Suid-Afrika van betekenis kan wees op die terrein van maatskaplike bystand (soos 'n voedselkoeponstelsel en werkskeppingsprogramme) en maatskaplike versekering ('n nasionale pensioenskema)
- die hervorming van bestaansbeveiliging
- die keuse tussen die openbare en die private roete
- die eienskappe van 'n billike en doeltreffende stelsel
- die rigting waarin bestaansbeveiliging waarskynlik kan ontwikkel.

14.2 DIE ROL VAN VERGELYKENDE STUDIES

Vergelyking is 'n belangrike bron van menslike kennis en gevolglik kan vergelykende studies nuttig wees. Lande kan by mekaar leer op die terrein van bestaansbeveiliging, mits verskille in die geskiedkundige, politieke, ekonomiese, sosiologiese en maatskaplike omgewing nie uit die oog verloor word nie. Vergelykende studies hou ten minste die volgende voordele in:

- identifisering van nuwe tendense
- bekendstelling van nuwe opsies aan beleidmakers
- bekendmaking van hoe ander lande soortgelyke probleme hanteer
- identifisering van strategieë wat liefs vermy moet word.

In hoofstuk 7 is gewys op die tekortkominge en gevare van vergelykende studies en is geargumenteer dat ontwikkelende lande nie net by ander ontwikkelende lande nie, maar ook by ontwikkelde lande kan leer. Nie net die vroeëre ervaring van ontwikkelde lande is relevant nie, maar ook die huidige probleme waarmee dié lande worstel, want dit kan as 'n vroeë waarskuwing of rigtingwyser vir ontwikkelende lande dien.

14.3 DIE DEFINISIE VAN BESTAANSBEVEILIGING

Die talryke definisies wat in die literatuur en in verskillende lande vir bestaansbeveiliging gebruik word, vereis dat 'n breë definisie vir die doeleindes van 'n vergelykende studie gebruik moet word. 'n Eng definisie kan so 'n studie bemoelik en benadeel, omdat dit kan verhoed dat 'n volledige beeld van owerheidsbetrokkenheid op die terrein van bestaansbeveiliging verkry word. Die rol van die privaat sektor is nie in hierdie studie ondersoek nie, wat 'n beperkende visie op die terrein van bestaansbeveiliging impliseer. Vir die doeleindes van hierdie studie is bestaansbeveiliging gedefinieer as statutêre en nie-statutêre toekennings deur die owerheid en/of ander openbare instellings met as doelwit om die lewenstandaarde van individue op sekere

minimum vlakke te handhaaf. Dit sluit programme in wat onder maatskaplike versekering, maatskaplike bystand en kategorieese oordragte ingedeel kan word (kyk hoofstuk 2).

14.4 DIE ROL VAN BESTAANSBEVEILIGING

Die ervaring van welvaartstate en ontwikkelende lande toon dat bestaansbeveiliging 'n permanente eienskap van hierdie lande geword het, hoewel daar soms beduidende verskille is in die benadering wat lande volg. Hierdie benadering hang onder meer van die unieke kulturele, geskiedkundige, politiek/ideologiese en ekonomiese omgewing van elke land af.

Een van die groot pluspunte van bestaansbeveiliging is dat dit politieke en ekonomiese stabiliteit kan bevorder, wat noodsaaklike boustene is vir 'n gemeenskap wat wil vooruitgaan. Verder beveilig dit ook die bestaan van individue deur die vermindering van risiko's en kan die sosiale regte wat bestaansbeveiliging meebring, bydra dat individue gedekommodifiseer word (d.w.s. die lewenstandaard van individue word minder afhanklik van markkragte (Esping-Andersen 1990: 3)). Deur middel van binne-generasie en tussen-generasie-oordragte bewerkstellig bestaansbeveiliging ook 'n meer gelyke verdeling van inkomste. Verder kan bestaansbeveiliging ook doeltreffendheid in die ekonomie bevorder deur markmislukkings in die versekeringsmarkte (weens morele hindernis en ongunstige keuse), geld- en kapitaalmarkte (die onwilligheid van banke om aan sekere individue lenings toe te staan) en arbeidsmarkte (die feit dat dit onder sekere omstandighede vir individue onmoontlik mag wees om hulle arbeid te verkoop) aan te spreek. Bestaansbeveiliging kan ook makro-ekonomiese stabiliteit bevorder (kyk afdeling 3.3.3(f)).

Bestaansbeveiliging en die welvaartstaat beteken egter nie dat utopie vir die mens aangebreek het nie. Doeltreffende bestaansbeveiliging kan wel verseker dat die basiese materiële behoeftes van mense bevredig word, maar soos Beveridge (1942: 163) aangetoon het, word die pad na selfverwesenliking geplavei deur werk (kyk hoofstuk 1). Die owerheid moet dus die klimaat skep waarbinne ekonomiese groei kan gedy en waar nodig werkskeppingsprojekte van stapel stuur (kyk afdeling 13.2.4). Die uitgangspunt behoort te wees dat die (ekonomiese) stelsel die mens dien en nie die mens die (ekonomiese) stelsel nie.

Bestaansbeveiliging is egter nie 'n wonderkuur nie, want dit kan druk op die skatkis plaas en hoër belastings tot gevolg hê. Verder kan bestaansbeveiliging ook die ekonomiese gedrag (werkspoging, aanbod van arbeid en besparing) van individue nadelig beïnvloed, wat weer hul ekonomiese posisie en die prestasie van die ekonomie kan benadeel, wat lynreg in stryd is met die oorspronklike doel van bestaansbeveiliging. Die ervaring van lande toon dat bestaansbeveiliging in 'n voortdurende proses van transformasie is om by veranderende omstandighede en behoeftes aan te pas.

14.5 BESTAANSBEVEILIGING IN SUID-AFRIKA

Suid-Afrika, as 'n ontwikkelende land, worstel met bykans al die tradisionele probleme waarmee ontwikkelende lande gewoonlik geassosieer word, waaronder ekonomiese groei wat nie met die bevolkingsgroei koers tred hou nie, groot en toenemende werkloosheid, armoede, 'n skewe verdeling van inkome en gesinsverbrotting (kyk afdeling 12.2). Suid-Afrika verskil egter van ander ontwikkelende lande in die opsig dat geïnstitusionele rassisme vir etlike dekades owerheidsbeleid was. Bestaansbeveiliging in Suid-Afrika is aan die een kant beïnvloed deur *laissez faire*-liberalisme, wat owerheidsinmenging op dié terrein wil beperk, en aan die ander kant deur kontinentale welvaartstaatsgedagtes, wat die teenoorgestelde opinie huldig (kyk afdeling 12.3).

In afdeling 13.2 is getoon dat die bestaansbeveiligingstelsel in Suid-Afrika aan die bevorderings- (maatskaplike bystand), beskermings- (maatskaplike versekering) en herverdelingsaspekte van bestaansbeveiliging aandag moet gee. Bestaansbeveiligingsprogramme in Suid-Afrika, breed gedefinieer, bestaan uit kontantoordragte (maatskaplike bystand en versekering), *in natura* oordragte (insluitende onderwys, gesondheid, behuising en persoonlike maatskaplike dienste), belastinguitgawes, spesiale owerheidsprojekte, tradisionele bestaansbeveiliging en maatskaplike dienste.

14.5.1 Die behoefte

Suid-Afrika het veral 'n behoefte aan 'n stelsel wat 'n veiligheidsnet vir armes en slagoffers van strukturele werkloosheid kan bied. Maatskaplike bystandprogramme is veral geskik om so 'n veiligheidsnet tot stand te bring en programme soos maatskaplike ouderdompensioene doen dit reeds in 'n groot mate (kyk afdelings 13.2.2 en 13.3.1). Dit beteken egter nie dat die behoeftes van individue wat in die formele sektor werksaam is geïgnoreer kan word nie, want hulle kan in krisistye dikwels nie in dieselfde mate as armes op die steun van die uitgebreide familie en gemeenskap staatmaak nie. Om die regte kombinasie en vlakke van voordele vir maatskaplike versekering en bystand te vind is dus die probleem. Die uitdaging vir Suid-Afrika is volgens Van der Berg (1994: 9) om 'n bestaansbeveiligingstelsel te ontwerp wat so goed as moontlik 'n veiligheidsnet aan armes sal verskaf, terwyl dit terselfdertyd so goed as moontlik aan indiensgeneemdes beskerming bied teen ontwortelende gebeurlikhede soos verlies aan inkomste, hoë ouderdom en swak gesondheid.

14.5.2 Die fiskale ruimte

Die fiskale ruimte vir die uitbreiding van bestaansbeveiliging in Suid-Afrika word beperk deur die reeds hoë vlakke van besteding aan ander maatskaplike funksies (onderwys, gesondheid, behuising en bestaansbeveiliging) wat reeds meer as 50 persent van die begrotings (rentebesteding uitgesluit) van die algemene owerheid in beslag neem (kyk tabel 12.4). Owerheidsinkomste in Suid-Afrika is min of meer in lyn met dié van enkele ander hoër-middel-inkome lande, terwyl owerheidsbesteding weer relatief hoog is (kyk tabel 12.3). Indien standhoudende ekonomiese groeikoerse van 3 persent en meer oor die volgende jare gehandhaaf kan word, sal dit uiteraard groter ruimte vir owerheidsbesteding in die algemeen en bestaansbeveiliging in die besonder skep en terselfdertyd ook die behoefte aan bestaansbeveiliging verminder.

In vergelyking met sommige ander ontwikkelende lande wil dit voorkom asof die vlak van owerheidsbesteding aan bestaansbeveiliging in Suid-Afrika besonder laag is (kyk tabel 12.5). Die vernaamste verklaring vir hierdie tendens is dat maatskaplike versekering nie deur die skatkis vloei nie en dat Suid-Afrika nie oor 'n nasionale staatspensioenskema beskik nie. Die Werkloosheidsversekeringsfonds en die Ongevalleffonds ontvang bydraes direk vanaf werkgewers, hoewel die skatkis veral eersgenoemde op 'n gereelde basis finansiële ondersteun. Verder word pensioene en mediese versekering hoofsaaklik deur die privaat sektor hanteer.

14.5.3 Maatskaplike versekering

Maatskaplike versekering in Suid-Afrika word deur die privaat sektor en die owerheid verskaf en voorsien in die vernaamste behoeftes van die werknemers in die formele sektor. Die programme sluit versekering teen werkloosheid, ongeschiktheid, dood, siekte, voorsorg vir bejaardheid (pensioene) en medikasie in. Maatskaplike versekering word deur middel van bydraes deur werkgewer, werknemers en soms ook die staat, gefinansier. Die staat verskaf ook sekere aansporings en ondersteuning deur middel van belastinguitgawes (kyk afdeling 13.2.6). Maatskaplike versekering bied dekking aan werknemers in die formele sektor, maar nie aan almal nie (kyk afdeling 13.3.2).

14.5.4 Maatskaplike bystand

Maatskaplike bystand word deur middel van algemene owerheidsinkomste gefinansier en die vernaamste drie programme is maatskaplike ouderdomspensioene, ongeschiktheidstoelaes en onderhoudstoelaes. Pariteit tussen die bevolkingsgroepe is reeds in die eersgenoemde twee maatskaplike bystandsprogramme bereik, wat beteken dat pariteit vanuit die oord nie bykomstige

druk op owerheidsbesteding behoort te plaas nie. Enkele leerntes in die stelsel wat wel groot fiskale implikasies kan veroorsaak, is dat:

- mediese bystand aan armes redelik beperk is
- onderhoudstoelaes tans nie 'n beduidende gedeelte van sorgbehoewende swart kinders bereik nie
- werkloos wat nie vir werkloosheidsversekering kwalifiseer nie, geen bystand geniet nie, wat in die lig van die hoë werkloosheidskoerse veral 'n akute probleem is (kyk afdeling 12.2.2)
- sommige werkers tydens siekte sonder inkomste moet klaarkom.

Volgens ramings van Lipschitz et al (1995: 79) behoort maatskaplike ouderdomspensioene nie in die afsienbare toekoms groot finansiële druk in Suid-Afrika te veroorsaak nie, aangesien bejaardes nog vir etlike dekades 'n relatief klein persentasie van die totale bevolking sal uitmaak. Dit is natuurlik mits die vlakke van voordele nie buitensporig verhoog word nie. Vervolgens word gekyk na die invloed van bestaansbeveiliging op doeltreffendheid en billikheid.

14.6 DOELTREFFENDHEID EN BILLIKHEID

Doeltreffendheids- en billikheidsoorwegings is gewoonlik die vernaamste redes vir owerheidsbetrokkenheid in die ekonomie. Daar is egter dikwels sprake van 'n afruiling tussen doeltreffendheid en billikheid (kyk afdeling 6.2). Doeltreffendheid vereis dat owerheidsoptrede nie die ekonomiese gedrag van individue **nadelig** moet beïnvloed nie, dit wil sê die markstelsel moet steeds deur middel van pryse die "korrekte" seine aan individue kan deurgee. Owerheidsoptrede moet verkieslik relatiewe pryse slegs versteur indien dit die sosiale welvaart van die gemeenskap verhoog en markmislukkings (kyk afdelings 3.2.1 en 3.3) hanteer. Veranderinge in relatiewe pryse sal per definisie die gedrag van individue beïnvloed, hoewel nie noodwendig altyd negatief nie.

Billikheid vereis dat bronne in die ekonomie "regverdig" verdeel moet word. Wat 'n "regverdige" verdeling van bronne is, is egter debatteerbaar. Verskillende gemeenskappe het verskillende sienings hieroor. Gewoonlik bepaal die gemeenskap hoe 'n "regverdige" en aanvaarbare verdeling van bronne daar moet uitsien. So het die VSA, wat sterk deur *laissez faire*-liberalisme beïnvloed is (kyk afdeling 8.4.4), ander idees oor billikheid as byvoorbeeld Nederland (kyk afdeling 8.6), wat 'n "sosiaal-demokratiese" benadering volg.

Billikheid vereis dat die owerheid nie alle individue dieselfde moet hanteer nie - 'n onderskeid moet byvoorbeeld tussen armes en rykes getref word.¹ Hoër-inkomstegroepe kan byvoorbeeld

1. Hierdie onderskeid druis lynreg in teen die *laissez faire*-liberalisme, wat gewoonlik van die standpunt uitgaan dat die owerheid nie 'n onderskeid tussen individue behoort te maak nie.

swaarder belas word om herverdelingsoogmerke te verwesenlik, terwyl owerheidsbestedingsprogramme veral op die behoeftes van laer-inkomstegroepe gerig kan word. Die ervaring in ander lande toon ook dat owerheidsbesteding dalk die beste manier is om herverdelingsoogmerke te verwesenlik, hoewel Bird (1992: 50) 'n toenemende skeptisisme bespeur oor die effektiwiteit van owerheidsbestedingsprogramme om die baie armes te bereik (kyk afdeling 6.2).

Soos vermeld versteur owerheidsoptrede noodwendig relatiewe pryse en kan dit 'n oormaatlas of dooiegewigverlies vir die ekonomie beteken. Die owerheid moet daarna streef om die "beste" of mees aanvaarbare verhouding of balans tussen doeltreffendheid en billikheid te bereik (kyk afdeling 3.2.1(d)). Dit is ook van toepassing op bestaansbeveiliging, wat aan die een kant sekere markmislukkings aanspreek en dus doeltreffendheid bevorder, terwyl dit aan die ander kant een van die belangrike instrumente is waarmee herverdelingsoogmerke bereik kan word (kyk afdeling 14.4).

14.6.1 Bestaansbeveiliging en ekonomiese gedrag

Van die belangrikste kritiek wat teen bestaansbeveiliging ingebring word, is dat dit nadelige gevolge vir die ekonomie en die maatskaplike karakter kan inhou. Die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid (werkywer, afwesigheid van die werk en vervroegde aftrede), besparing, arbeidskoste, internasionale mededingendheid, outomatisasie, die opneem van voordele en die gesin is van die onderwerpe wat veral vir kritiek uitgesonder word. In hoofstuk 4 is hierdie aangeleenthede in meer besonderhede bespreek.

Bestaansbeveiliging veroorsaak sekere voordele en koste en gevolglik kan dit die ekonomiese en sosiale gedrag van individue beïnvloed. Studies oor die invloed van bestaansbeveiliging op die aanbod van arbeid en besparing het egter nie ondubbelsinnige resultate opgelewer nie. Dit wil ook voorkom asof die ideologiese oriëntasie van die navorser meestal die uitkoms van 'n ondersoek bepaal - navorsers is geneig om die tipe model te kies wat hulle subjektiewe voorkeure die beste sal ondersteun (kyk hoofstuk 4).

(a) Die aanbod van arbeid en werkywer

Volgens die lewensiklus- en kort-horisonmodelle kan bestaansbeveiliging wel die aanbod van arbeid beïnvloed, maar die mate waarin dit sal gebeur, hang grootliks van die voor- en afkeure van verbruikers af (kyk afdeling 4.2). Die voordele van maatskaplike bystandsprogramme wat aan 'n middeletoets onderhewig is, kan die aanbod van arbeid negatief beïnvloed, want voordele word vanweë die terugklou-meganisme (afhangende van die "grenskoers van belasting") dikwels direk

verminder met die inkomste wat 'n persoon ontvang. Dié situasie kan veroorsaak dat lae-inkomegroepe in 'n armoedestrik beland, want daar is vir hulle geen aansporing om te werk nie.

In ontwikkelde lande is daar 'n toenemende neiging by individue om op 'n vroeër ouderdom af te tree. Een moontlike rede hiervoor is nie-befondste-staatspensioenskemas, wat aan individue 'n minimum pensioen verseker totdat hulle te sterwe kom. Daar is dus nie so 'n dringendheid om aan te hou werk om vir die oudag voorsiening te maak nie. Die voordele van bestaansbeveiliging kan 'n substitusie-effek veroorsaak vir individue wat in die laaste werkende jare van hul lewensiklus verkeer en sodoende die aanbod van arbeid verminder. Die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op werkywer en die kweek van afhanklikheid van welsyn is ook belangrik. 'n Tendens in welvaartstate is juis dat individue vir al langer periodes van bestaansbeveiligingsvoordele afhanklik raak. Hierdie neiging kan egter nie sonder meer voor die deur van bestaansbeveiliging gelê word nie. Strukturele veranderings in die arbeidsmark, wat groter onsekerhede vir werkers teweegbring, is een rede - individue word byvoorbeeld deesdae gedwing om meer kere van beroep te verander as wat in die verlede die geval was (o.a. as gevolg van die vinnige vordering wat op tegnologiese terrein gemaak word). Verder is relatief hoë werkloosheidsyfers in die meeste lande 'n algemene verskynsel.

Hoewel onweerlegbare getuienis oor die negatiewe invloed van bestaansbeveiliging op die ekonomiese gedrag van individue nog nie gevind is nie, moet dié moontlikheid nie geïgnoreer word wanneer bestaansbeveiligingsprogramme ontwerp en beplan word nie. Dit is belangrik dat bestaansbeveiliging so neutraal as moontlik moet wees ten einde die minimum versteurings te veroorsaak. Dit wil sê die "regte" seine (m.b.t. besparing, die aanbod van arbeid en werkywer) moet aan individue deurgegee word. Sekere programme in Suid-Afrika, byvoorbeeld onderhoudstoelaes en maatskaplike ouderdomspensioene (kyk afdelings 13.2.2.(a), 13.2.2.(j) en 13.3.8) kan negatiewe gevolge hê, aangesien die vlak van onderhoudstoelaes beduidend hoër is as die gemiddelde *per capita* inkomste van swartmense (Van der Berg 1994: 11), terwyl die verplasingkoers van maatskaplike pensioene hoog is vir laagbesoldigdes in die formele en die informele sektore en sekere minimum lone (veral dié vir landelike gebiede). Die gemiddelde *per capita* inkomste van swartmense is egter nie noodwendig 'n norm nie, vanweë die groot werkloosheid en armoede wat by hierdie bevolkingsgroep aangetref word. Die nuwe middeletoets veroorsaak ook steeds 'n relatief hoë effektiewe grenskoers van belasting (50%) in vergelyking met die hoogste grenskoers van persoonlike inkomstebelasting van 45 persent in 1996/97.

(b) Besparing

Sommige ekonome is veral bekommerd oor die moontlike negatiewe implikasies wat bestaansbeveiliging, veral 'n nie-befondste nasionale pensioenskema, vir persoonlike besparing kan inhou. Hulle is gewoonlik van mening dat 'n afname in besparing ekonomiese groei kan benadeel. Die invloed van bestaansbeveiliging op **totale** besparing is egter meer relevant - persoonlike besparing is slegs 'n onderdeel van totale besparing (kyk afdeling 4.3). Voorts sal 'n toename in totale besparing nie noodwendig tot 'n toename in investering en hoër ekonomiese groei lei nie. Die moontlike invloed van bestaansbeveiliging op besparing en op ekonomiese groei hang weer grootliks af van die model wat gebruik word. Lewensiklus- en veelvuldige-generasie Modelle (kyk afdeling 4.3) toon byvoorbeeld dat bestaansbeveiliging wel 'n invloed op besparing kan uitoefen, maar gee nie uitsluitel oor die omvang van dié invloed nie.

'n Ten-volle-befondste-staatspensioenskema behoort nie besparing te beïnvloed nie, terwyl 'n nie-befondste-pensioenskema na alle waarskynlikheid tot 'n afname in besparing sal lei. 'n Loonstaatbelasting verminder die bestebare inkome van individue en as dit met 'n nie-befondste-benadering gekombineer word, is dit hoogs waarskynlik dat besparing nadelig geraak sal word. Die vroeëre neiging in ontwikkelde en ontwikkelende lande om vanaf ten-volle-befondste-skemas na nie-befondste-skemas te beweeg, kon persoonlike besparing benadeel het, omdat bydraes hoofsaaklik neerkom op oordragte van een generasie na 'n ander (tussen-generasie-oordragte). Onder 'n nie-befondste-benadering word die bydraes van werknemers bykans onmiddellik uitbetaal aan pensioenarisse, wat volgens die lewensiklusmodel waarskynlik 'n hoër verbruiksgeneigdheid as werkers het. So 'n skema behoort negatiewe gevolge vir persoonlike besparing in te hou. In die afwesigheid van 'n nie-befondste nasionale staatspensioenskema kon werknemers bygedra het tot private pensioenfondse, wat 'n ten-volle-befondste-benadering volg (mits werkers wel voorsiening vir hul oudag maak), of hulle tot alternatiewe besparingskanale gewend het, wat persoonlike besparing sou verhoog het.

In afdeling 9.2.2 is getoon dat die bydrae van bestaansbeveiliging tot besparing in welvaartstate van land tot land varieer. Een van die redes vir hierdie verskynsel is dan ook dat die meeste welvaartstate van 'n ten-volle-befondste-pensioenskema na 'n nie-befondste-skema beweeg het. Verskeie welvaartstate laat burgers toe om ook aan supplementêre private pensioenfondse te behoort. Hierdie pensioenfondse het volgens Shome (1986: 198) in dié lande 'n groot bydrae tot innoverende investering gemaak. Dit is iets waarvan ontwikkelende lande met hul behoefte aan besparing en investering deeglik moet kennis neem.

In ontwikkelende lande met 'n jong ten-volle-befondste-staatspensioenstelsel kan die besparing in die beginjare meer as 50 persent van die ontvangste wees² (Wallich 1983: 3). Die bestaansbeveiligingstelsel kan dus 'n beduidende bydrae tot die mobilisering van besparing in 'n land maak. Dit kan 'n meer stabiele besparingspatroon vestig, want individue moet volgens wet 'n bydrae maak. In sulke omstandighede is besparing nie bloot die toevallige verskil tussen die inkomste en uitgawes van individue nie. Indien individue egter besluit om geld te leen (d.w.s. te ontspaar) om hulle vorige verbruiksvlakke te handhaaf, sal die positiewe invloed van die bestaansbeveiligingstelsel op besparing teengewerk of selfs geneutraliseer word. Dit sal egter nie oor die medium tot langer termyn volgehou kan word nie. Dit is egter wel moontlik dat vrywillige besparing slegs deur verpligte besparing vervang word en dat daar dus geen netto verandering in besparing sal wees nie.

'n Nasionale staatspensioenfonds kan ook die kapitaalmarkte in ontwikkelende lande verbreed indien die staatspensioenskema toegelaat word om in ander instrumente as owerheidsekuriteite te belê. Die investeringsdoeltreffendheid van opgehoopte fondse het in verskeie ontwikkelende lande veel te wense oorgelaat, as gevolg van inherente ondoeltreffendhede in die stelsel, die ekonomiese omgewing en voorskrifte oor die bates waarin belê moet word. Die owerheidsbeleid ten opsigte van 'n staatspensioenskema en die wyse waarop dit bedryf word, kan dus definitiewe makro-ekonomiese implikasies hê.

(c) Arbeidskoste en mededingendheid

Ruim bestaansbeveiligingsvoordele gefinansier deur hoë loonstaatbelastinge kan arbeidskoste beduidend verhoog en die internasionale mededingendheid van 'n land benadeel. Dit wil byvoorbeeld voorkom dat verskeie welvaartstate op dié wyse werkgeleenthede uitvoer na ontwikkelende lande in die Ooste waar arbeidskoste baie laer is. Die implikasie vir Suid-Afrika is ooglopend. Suid-Afrika soek buitelandse beleggings ten einde ekonomiese groei en werkskepping te bevorder. Sou Suid-Afrika 'n bestaansbeveiligingstelsel implementeer wat arbeidskoste beduidend verhoog, kan dit negatiewe implikasies vir dié land se internasionale mededingendheid inhou. Hoë bestaansbeveiligingskoste kan ook kapitaalintensiewe produksie aanmoedig, wat verdere negatiewe gevolge vir werkloosheid kan inhou. Loonstaatbelastinge kan dus nie net as 'n gerieflike melkkoei vir bestaansbeveiliging beskou word nie. 'n Ontwikkelende land soos Chili het byvoorbeeld die las van die finansiering van bestaansbeveiliging van werkgewers na die gemeenskap as geheel verplaas deur bestaansbeveiliging uit algemene belastinginkomste te finansier (kyk tabel 11.2).

2. In die beginjare kan selfs 'n nie-befondste-skema groot besparings genereer, indien die bydraes relatief hoog en die bevolking relatief jonk is.

14.6.2 Bestaansbeveiliging en billikheid

In afdeling 14.4 is reeds vermeld dat bestaansbeveiliging een van die belangrike herverdelingsinstrumente in die hande van die owerheid is. In ontwikkelde lande is egter gevind dat herverdeling dikwels van arm na ryk en van arm na arm plaasvind, wat heeltemal strydig met die billikheidsbeginsel is. Veral hoër-inkomstegroepe is geneig om hulle in sterk belangegroepe te organiseer om voordele te beding. Volgens Esping-Andersen (1990: 55) is die welvaartstaat 'n stelsel van sosiale stratifikasie en het die onderskeie welvaartstate in 'n wisselende mate daarin geslaag om groter gelykheid te bewerkstellig.

Dit wil voorkom asof ontwikkelde lande al minder sukses op die terrein van billikheid behaal. So het die Gini-koëffisiënt vir die verdeling van gesinsinkome in die VSA byvoorbeeld vanaf 0,376 in 1947 tot 0,348 in 1967 gedaal, maar sedertdien geleidelik tot 0,392 in 1986 toegeneem (Braun 1991: 186). Dié neiging is een van die redes vir die titel van Braun se boek, naamlik *The rich get richer: the rise of income inequality in the United States and the world*. In 1979 het 4,4 miljoen individue in die Verenigde Koninkryk 'n inkome minder as 50 persent van die *per capita* nasionale inkome ontvang, maar teen 1988/89 het dié syfer tot 10,4 miljoen gestyg (Atkinson 1993b: 4). In dié geval is 'n liberale relatiewe definisie van armoede gebruik (kyk afdeling 5.5). Atkinson dui ongelukkig nie aan of dit die situasie is vóór of ná voordele toegeken is nie. In die algemeen wil dit voorkom dat die "liberale" welvaartstate (bv. die VSA) nie so suksesvol met herverdeling soos die "konserwatiewe" welvaartstate (bv. Duitsland) en "sosiaal-demokratiese" welvaartstate (bv. Swede) is nie (kyk afdeling 8.2.1). Die meeste welvaartstate worstel met die probleem van maatskaplike uitsluiting, dit wil sê dat 'n beduidende getal mense op 'n permanente grondslag nie in die voorspoed van hierdie ekonomieë deel nie. Dit dui op gebreke in die welvaartstelsel.

Die nasionale staatspensioenskemas in ontwikkelde lande is verantwoordelik vir tussen-generasie oordragte, met die eerste geslag pensioenarisse wat (strydig met billikheidsoorwegings) gewoonlik veral bevoordeel word. Studies het egter getoon dat bestaansbeveiliging, ondanks sekere negatiewe tendense, wel 'n beduidende herverdelingseffek kan hê en dat dit verseker dat slegs 'n relatief klein gedeelte van die bevolking van ontwikkelde lande onder die minimum bestaanspeil leef.

Ook in ontwikkelende lande presteer bestaansbeveiliging vanuit 'n billikheidsperspektief nie na wense nie. Een rede hiervoor is dat die regerings van hierdie lande dikwels die bestaansbeveiligingstelsel gebruik om die steun van sterk belangegroepe te wen. Foxley et al (1979: 139) het byvoorbeeld bevind dat arm groepe, as gevolg van die afwenteling van die

loonstaatbelasting na verbruikers, ook help om die bestaansbeveiligingstelsel in Chili te finansier. Die dekking van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande is ook dikwels beperk tot werknemers in die formele sektor. Mesa-Lago (1991: 22) het verder bevind dat versekerdes in Latyns-Amerikaanse lande dikwels nie meer as 'n derde van die koste van programme dra nie. In gevalle waar die dekking van programme beperk is, is dit in stryd met die billikheidsbeginsel. Foxley et al (1979: 152) het ook bevind dat die Chileense stelsel in die sewentigerjare aan die inkomstekant regressief was, terwyl die voordelekant meer progressief was. Onlangse ervaring met herverdeling dui daarop dat herverdeling dalk juis deur middel van die bestedingskant moet geskied, aangesien dit nie dieselfde ondoeltreffendhede kan veroorsaak as wat met belasting die geval is nie (Wêreldbank 1988: 104; Khalilzadeh-Shirazi & Shah 1991: xvii) - kyk afdeling 6.2.

Kuba, as 'n voorbeeld van 'n sentraal beheerde ekonomie, het op die terrein van billikheid besonder goed gepresteer, hoewel die neiging later was om sekere groepe beter te behandel as ander. Mesa-Lago (1981: 141) beskryf die Kubaanse stelsel dan ook as 'n stelsel van gestratifiseerde gelykheid. Die ervaring van Kuba het egter getoon dat 'n gelyker verdeling van inkomste nie ten alle koste nagestreef moet word nie, want dit kan die voortbestaan van die hele ekonomiese stelsel bedreig. Verder was Kuba ook in die gelukkige posisie dat dié land onder meer deur subsidies en voorkeur handelsooreenkomste deur die voormalige Sowjet-Unie ondersteun is (kyk afdeling 10.3.5). In Sri Lanka was die nastrewing van 'n gelyker verdeling van inkomste vroeër 'n belangriker prioriteit vir die owerheid as die voorsiening in die basiese behoeftes van individue. Die Gini-koëffisiënt het dan ook in dié land beduidend gedaal, hoewel dit met groot ongelykhede in sekere sektore gepaard gegaan het (Jayasuriya et al 1985: 288). Ná 'n ommeswaai in die benadering tot bestaansbeveiliging en billikheid het die Gini-koëffisiënt egter weer gestyg (kyk afdeling 10.3.5).

Om die invloed van bestaansbeveiliging op billikheid te bepaal, moet die invloed van die hele stelsel op die totale bevolking in berekening geneem word, wat beteken dat voordele, befondsing en belasting in aanmerking geneem moet word (Ahmad 1991: 116). 'n Belangrike kwessie wat in ontwikkelende lande na vore gekom het, is of bestaansbeveiliging of ander maatskaplike besteding beklemtoon moet word. Lande volg verskillende benaderings tot hierdie probleem. Armer lande soos Guatemala en Sri Lanka is geneig om ander maatskaplike besteding te beklemtoon, terwyl lande soos Chili en Mexiko aan albei aandag gee. Dit wil voorkom asof 'n kombinasie van bestaansbeveiliging en ander maatskaplike bestedingsprogramme veral geskik is om 'n gelyker verdeling van inkomste tot stand te bring, aangesien sterk belangegroep geneig is om die voordele van bestaansbeveiliging te kaap. Dit kan egter ook met ander maatskaplike besteding gebeur (hierdie aangeleentheid kry in afdeling 14.14.3 verder aandag).

14.7 DIE ROL VAN TEIKENSTELLING

Teikenstelling kan 'n belangrike rol speel om 'n billiker en doeltreffender bestaansbeveiligingstelsel tot stand te bring. 'n Billike en doeltreffende bestaansbeveiligingstelsel vereis onder meer dat die voordele van bestaansbeveiliging slegs moet gaan na die persone wat aan objektiewe kriteria gemeet daarop geregtig is en dat diegene wat nie aan die kriteria voldoen nie van voordele uitgesluit word. Die populariteit van teikenstelling in die politieke arena kan toegeskryf word aan die potensiaal van doeltreffende teikenstelling om die koste van bestaansbeveiliging aan bande te lê en te verseker dat armes wel bereik word. Ongerigte of universele programme wat die hele bevolking bevoordeel, is noodwendig duurder as selektiewe programme vir spesifieke teikengroepe en kan billikheid benadeel, hoewel so 'n stelsel minder negatiewe aansporings kan verskaf en laer administratiewe koste kan hê. So het die vervanging van universele voedselsubsidies in Sri Lanka deur 'n voedselkoeponstelsel wat op die onderste helfte van die bevolking gerig is substansiële besparings vir die skatkis gegenereer (Jayasuriya et al 1985: 300) - kyk afdeling 10.4.1(c). Dit is van 'n doeltreffendheidsoogpunt belangrik dat die koste van teikenstelling met die voordele van 'n bestaansbeveiligingsprogram verband moet hou, want hoe groter die verhouding van administratiewe koste tot totale koste, hoe ondoeltreffender raak die stelsel.

Teikenstelling moet egter nie gesien word as dié antwoord vir die bestedingsprobleme van die owerheid op die terrein van bestaansbeveiliging nie. Die Wêreldbank (1990: 4) wys ook daarop dat die ervaring sedert die sewentigerjare getoon het dat dit moeilik kan wees om die armes deur middel van teikenstelling te bereik, terwyl Besley en Kanbur (1990: 2) van mening is dat die verwagting dat teikenstelling tot groter armoedeverligting en laer owerheidsbesteding sal lei, nie baie realisties is nie.

14.7.1 Identifisering van die teikengroep

Om die teikengroep te identifiseer moet maatstawwe vir armoede en behoefte gevind word. Die middeletoets, waarvolgens die inkomste en bates van individue in berekening gebring word, is veral gewild. Die voordeel van die middeletoets is dat dit op 'n objektiewe wyse kan help om die teikengroep te identifiseer. Dit is egter moeilik om die presiese inkomste van individue vas te stel - inkomste oor die lewensiklus moet in aanmerking geneem word en kontantwaardes moet aan bates toegeken word. Dit kan ook hoë administratiewe kostes impliseer.

'n Subjektiewe metode wat ook soms in Suid-Afrika gebruik word, is evaluering deur maatskaplike werkers, maar dit kan tot onregverdigheid en korrupsie lei. 'n "Gemagtigde" middeletoets, wat berus op sleutelaanwysers soos die geslag van die hoof van 'n huishouding,

ouderdom, grondbesit en voedingstatus en -risiko kan gebruik word. In ontwikkelende lande kan geografiese teikenstelling ook gebruik word, want armoede is meestal in landelike gebiede en sekere dele van stede gekonsentreer. Geografiese teikenstelling is eenvoudig en vereis ook nie 'n omvattende administratiewe infrastruktuur nie. Mexiko gebruik byvoorbeeld voorstad-teikenstelling deur winkels wat sekere basiese goedere lewer in arm gebiede op te rig, terwyl Chili ook sekere voedingsprogramme volgens geografiese gebied teiken. Geografiese teikenstelling is egter minder akkuraat as die middeletoets en is veral vatbaar vir misbruik deur politici wat die guns van hulle kiesafdelings wil behou.

Self-teikenstelling is 'n ander moontlikheid. Dit kan gebruik word waar die voordele van so 'n aard is (bv. minderwaardige goedere) dat slegs die teikengroep bereid sal wees om die voordele op te neem. 'n Voorbeeld is die minimum-indiensnemingsprogram (PEM) in Chili, waarvolgens 'n loon laer as die minimum loon aan deelnemers betaal word (Grosh 1994: 120-121). Die werkskeppingsprogramme in Suid-Afrika maak ook van hierdie metode gebruik. Die voordeel van so 'n benadering is dat dit geen addisionele administratiewe koste impliseer nie. Lae lone kan egter deur vakbonde as 'n bedreiging beskou word.

14.7.2 Die nadele van teikenstelling

Teikenstelling kan ook sekere negatiewe aansporings of disinsentiewe veroorsaak. Die terugkloumeganisme van die middeletoets wat individue in 'n armoedestrik kan laat beland, is reeds bespreek (kyk afdeling 14.6.1(a)). Die middeletoets verhoog ook administratiewe koste. Geografiese teikenstelling kan weer veroorsaak dat mense hervestig bloot om vir voordele in aanmerking te kom. Programme wat volgens die voedingstatus van kinders geteiken word kan ook onproduktiewe gedrag aanmoedig, aangesien moeders hul kinders doelbewus mag ondervoed.

14.8 DIE FINANSIERING VAN BESTAANSBEVEILIGING

14.8.1 Die koste van bestaansbeveiliging

Bestaansbeveiliging kan potensieel groot eise aan die skatkis stel. In die tagtigerjare het verskeie welvaartstate 'n finansiële krisis ervaar, omdat bestaansbeveiliging die kapasiteit vir die finansiering daarvan begin oorskry het. Van die redes vir hierdie probleem was die universele en omvattende aard van die programme, die liberalisering van regte en die verbetering in die kwaliteit van voordele en dienste (Klein 1993: 12). Hierdie situasie is vererger deur inflasie (wat tot die indekspoppeling van voordele gelei het), werkloosheid (wat 'n al groter probleem geword het), demografiese veranderings soos veroudering (wat tot gevolg gehad het dat pensioenarisse as persentasie van die totale bevolking toeneem) en groter druk op inkomste-bronne (vanweë die

swakker ekonomiese vertonings wat deur die eerste oliekrisis van 1973 ingelei is). Bestaansbeveiliging (veral maatskaplike bystand) moet druk op owerheidsbesteding plaas ten tye van 'n ekonomiese afswaai, aangesien die behoefte aan bestaansbeveiliging dan toeneem, terwyl owerheidsinkomste afplat of afneem.

In sommige ontwikkelende lande, veral in Latyns-Amerika, eis bestaansbeveiliging 'n beduidende gedeelte van die BBP op. In Chili en Kuba het besteding aan bestaansbeveiliging van die hoogste vlakke vir ontwikkelende lande bereik (kyk tabel 11.1). In 1986 het dit tussen 13 en 18 persent van die BBP uitgemaak en was die persentasie reeds in die omgewing van dié van die VSA, 'n "liberale" welvaartstaat. Die meeste ontwikkelende lande se inkomste uit en besteding aan bestaansbeveiliging is egter op aansienlik laer vlakke en was in 1986 in die omgewing van 5 persent van die BBP of minder (kyk tabel 11.1). Die ruimte vir bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande is veral beperk vanweë

- die groot eise wat ander owerheidsfunksies aan die begroting stel
- die beperkte belastingbasis
- die beperkte moontlikhede vir nuwe belastings.

Die omvattende en universele bestaansbeveiligingsprogramme wat in ontwikkelde lande aangetref word, is vir die meeste ontwikkelende lande buite die kwessie, want die omvang van armoede, werkloosheid en bevolkingsgroei beteken dat hierdie lande dit doodeenvoudig nie kan bekostig nie. Hierdie toedrag van sake het bygedra tot die besluit van arm lande soos Sri Lanka en Guatemala om eerder besteding aan maatskaplike funksies soos onderwys, gesondheid en behuising te beklemtoon, in plaas daarvan om die formele roete van bestaansbeveiliging te volg. Suid-Afrika het ook in 'n mate hierdie opsie gekies. Die vinnige uitbreiding in besteding aan bestaansbeveiliging in Suid-Afrika die afgelope aantal jare was die gevolg van die uitfasering van ongelykhede van die verlede (kyk tabel 12.4).

Administratiewe koste beloop in sommige ontwikkelende lande 'n beduidende deel van die koste van bestaansbeveiliging. Volgens Mesa-Lago (1991: 88) was administratiewe koste in Latyns-Amerikaanse lande aansienlik hoër (tussen 3 en 32 persent van totale uitgawes) as in ontwikkelde lande (tussen 2 en 4 persent van totale uitgawes). Ook in Afrikalande was die operasionele koste van bestaansbeveiliging aansienlik hoër as dié vir ontwikkelde lande (Gruat 1990: 419). Dit lyk dus asof koste-doeltreffende bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande 'n probleem is. Van die redes hiervoor is onder meer die gebrekkige opleiding van die amptenary, korrupsie, gebrekkige infrastruktuur en sterk belangegroepe wat voordele na hulself kanaliseer.

14.8.2 Die bronne van inkomste

Die bronne van inkomste vir bestaansbeveiliging is gewoonlik 'n loonstaatbelasting vir maatskaplike versekering en algemene belastings vir maatskaplike bystand. 'n Goeie belastingstelsel moet onder meer aan billikheids- en doeltreffendheidsvereistes voldoen. Vir herverdelingsdoeleindes is progressiewe belastings veral gewild, maar die neiging is deesdae om eerder owerheidsbesteding te gebruik om herverdelingsoogmerke te verwesenlik, omdat hoë progressiewe belastings ekonomiese gedrag nadelig kan beïnvloed en dus tot ondoeltreffendheid kan lei (kyk afdeling 6.2). In die praktyk gebruik die meeste lande egter steeds belasting vir herverdelingsdoeleindes. Hierdie progressiewe belastings veroorsaak gewoonlik 'n afruiling tussen billikheid en doeltreffendheid (kyk afdeling 14.6).

(a) *Loonstaatbelasting*

Maatskaplike versekering word gewoonlik gefinansier deur middel van bydraes deur werknemers en werkgewers, wat as die loonstaatbelasting bekend staan. Hierdie belasting is meestal 'n vaste persentasie van die nominale loon en dikwels slegs tot op 'n sekere vlak van inkomste betaalbaar, wat beteken dat dit regressief is. Dit is egter wel moontlik om progressiwiteit in die loonstaatbelasting in te bou. Een voordeel van 'n loonstaatbelasting is dat dit voldoen aan die voordeel- of bydraebeginsel, dit wil sê individue betaal vir die voordele wat hulle ontvang, hoewel daar tog soms ook sprake van herverdeling is en individue dan minder ontvang as wat hulle bydra (kyk afdeling 11.4.1). Dat werkgewers ook 'n bydrae maak is dikwels vir vakbonde aantreklik, al mag dié bydrae na werknemers en verbruikers afgewentel word. In Suid-Afrika kan hierdie bydraes ook dikwels van belasbare inkomste afgetrek word, met die gevolg dat die las op die owerheid (d.w.s. ander belastingbetalers) vestig.

'n Loonstaatbelasting is 'n geormerkte belasting en die gevaar bestaan dat groter voordele opgeëis kan word indien die bestaansbeveiligingsfonds 'n surplus toon, terwyl dit tydens tekorte weer 'n subsidie van die skatkis kan vereis (Evans & Glennerster 1993: 24-25). 'n Verdere nadeel van geormerkte fondse is dat bestaansbeveiliging nie soos ander owerheidsprogramme vir fondse moet meeding nie (Rimlinger 1971: 230), wat kan veroorsaak dat bestaansbeveiliging nie aan dieselfde bestedingsdissipline as ander programme onderhewig is nie.

Die vestiging van 'n loonstaatbelasting hang af van die prys-elasticiteite van die vraag en aanbod op faktor- en goederemarkte en dit is dus moeilik om *a priori* vas te stel wie uiteindelik die las van die belasting sal dra. Die vestiging van 'n loonstaatbelasting mag egter nie geïgnoreer word nie. So kan werkgewers byvoorbeeld hulle gedeelte van die belasting voorwaarts na verbruikers afwentel. Dit kan die stelsel nog meer regressief maak, want armes (wat gewoonlik 'n hoë

grensverbruiksgeneigdheid het) geniet gewoonlik nie die dekking van maatskaplike versekering nie. Die belasting kan ook *via* laer lone na werkers afgewentel word. In Chili het werknemers beding dat 'n groot deel van hulle vergoeding in die vorm van honoraria betaal word, met die gevolg dat die loonstaatbelasting grootliks op die staat gevestig het, omdat die staat groter subsidies aan bestaansbeveiliging moes betaal om die tekorte te help finansier. Indien die reële loon afwaarts star is, kan 'n loonstaatbelasting die relatiewe pryse van arbeid verhoog, wat kapitaalintensiewe produksie kan aanmoedig. Verder kan dit daartoe lei dat nuwe investering verskuif word na ander lande waar die arbeidskoste laer is, met negatiewe implikasies vir ekonomiese groei en indiensneming.

In sommige lande het die loonstaatbelasting al per geleentheid reeds meer as 30 persent van die loonrekening uitgemaak, wat weer belastingvermyding en -ontduiking aangemoedig het. In Latyns-Amerikaanse lande het sommige werkgewers en in enkele gevalle ook die staat, agterstallig geraak met hul bydraes, met die gevolg dat tekorte ontwikkel het. Dit het ook in Suid-Afrika ten opsigte van die pensioenfondse vir staatsamptenare gebeur. Hierdie skuld word deur inflasie weggevreet, wat negatiewe implikasies vir die finansiële posisie van bestaansbeveiligingsfondse inhoud. Tydens inflasie is werkgewers ook geneig om met die vereffening van skuld te talm.

In Suid-Afrika word ongevalleversekering deur bydraes van werkgewers en werkloosheidsversekering deur middel van 'n verpligte bydrae deur versekerdes en sekere kategorieë van werkgewers gefinansier (kyk afdelings 13.2.1(a) en (b)). Hoewel hierdie heffing grootliks ooreenkom met 'n loonstaatbelasting, word dit in Suid-Afrika nie as 'n loonstaatbelasting gehanteer nie, want dit is net op sekere werknemers in die formele sektor van toepassing. Die bydraes is ook relatief laag, sodat dit na alle waarskynlikheid nie 'n groot invloed op arbeidskoste uitoefen nie. Verder kan werkgewers hierdie uitgawes ook van belasbare inkomste aftrek, wat verhoed dat maatskaplike versekering arbeidskoste verhoog, aangesien dit dan 'n belastinguitgawe van die owerheid word (kyk afdeling 13.2.6).

(b) Die finansiering van pensioene

Die finansiering van 'n nasionale staatspensioenfondse is vir Suid-Afrika relevant, al het dié land nie tans so 'n skema nie. Suid-Afrika het wel maatskaplike ouderdomspensioene, wat 'n maatskaplike bystandsprogram is, aangesien bevoorreedes nie bydraes hoef te maak nie. In afdeling 13.2.1(c) is reeds op die leemtes in die bestaande stelsel gewys en een moontlike opsie wat geïdentifiseer is, is 'n vrywillige nasionale pensioenskema. Hoewel die loonstaatbelasting gewoonlik die vernaamste bron van inkomste vir 'n nasionale staatspensioenfondse is, kan

vrywillige bydraes ook vir dié doel gebruik word. Laasgenoemde kan egter beteken dat individue nie genoegsame bydraes maak om 'n voldoende pensioen te verseker nie.

Soos aangetoon is in afdeling 6.3.2, kan staatspensioenskemas op verskillende maniere bedryf word en kan 'n ten-volle-befondste-, 'n gedeeltelik-befondste- of 'n nie-befondste-benadering gebruik word. Die finansiering van nasionale staatspensioenskemas is vanweë demografiese veranderings tans in heelparty lande 'n netelige kwessie. Die rede hiervoor is dat verskeie ontwikkelde en ontwikkelende lande mettertyd van 'n ten-volle-befondste-benadering na 'n nie-befondste-benadering oorgeskakel het. Die VSA het sedert 1983 oorgeskakel na 'n gedeeltelik-befondste-benadering (d.w.s. 'n beperkte reserwe word opgebou) in 'n poging om die toekomstige eise van die "baby boom"- generasie die hoof te bied.

Met 'n ten-volle-befondste-benadering word gepoog om die ewewig van die stelsel vir 'n onbeperkte periode te handhaaf. Soos die naam aandui, beskik hierdie fonds oor 'n reserwefonds wat aan aktuariële beginsels voldoen. Premies word aktuarieel bereken en demografiese, ekonomiese en ander faktore word in aanmerking geneem. Die voordele van hierdie benadering is dat bydraers vooraf weet wat die las gaan wees en elke geslag self verantwoordelik is om vir hul eie voordele te betaal.³ Verder bou hierdie benadering veral in die beginstadium groot reserwes op wat uit 'n besparings- en investeringsoogpunt aantreklik kan wees.

Volgens 'n gedeeltelik-befondste-benadering word die ewewig van die stelsel vir sekere periodes (bv. 'n dekade) bereken. Dit beteken dat premies gewoonlik vir 'n spesifieke dekade bereken word en in daaropvolgende dekades herbereken moet word. Hierdie benadering vereis kleiner reserwes en verminder ook die druk om groot bedrae doeltreffend te belê. Een nadeel van hierdie benadering is dat 'n gedeelte van die las na toekomstige geslagte verplaas word.

'n Nie-befondste-benadering vereis dat ewewig slegs op 'n jaarlikse basis bereken word, terwyl 'n klein reserwe gehou word om vir onvoorsiene gebeurlikhede voorsiening te maak. Die pensioene in 'n nie-befondste-skema word uit die lopende bydraes van die huidige lede van die fonds betaal. Gereelde verhogings in bydraes is 'n kenmerk van hierdie benadering en verder word die las in 'n groter mate na toekomstige geslagte afgewentel as wat met die gedeeltelike-befondste-benadering die geval is, want die eerste geslag pensioenarisse het gewoonlik aansienlik minder bygedra as die voordele wat hulle ontvang. Die meeste Latyns-Amerikaanse lande het ook mettertyd na 'n nie-befondste-benadering beweeg. Van die redes hiervoor is dat nuwe en beter voordele en regte

3. Indien 'n minimum pensioen gewaarborg word, kan huidige geslagte wel ten koste van toekomstige geslagte bevoordeel word, want laasgenoemde moet help betaal aan die voordele van die eerste geslag. Indien die owerheid die verskil finansier kan die las ook op toekomstige geslagte vestig.

sonder aanpassings in premies toegestaan is, werknemers en werkgewers betalings ontduik het of met betaling gesloer het, demografiese veranderings voorgekom het en inflasie ondervind is.

Vanweë die probleme met 'n nie-befondste-benadering het 'n land soos Chili teen groot koste weer teruggeskakel na 'n ten-volle-befondste-benadering. Die implikasies hiervan is dat twee pensioenstelsels naas mekaar funksioneer en dat die nie-befondste-benadering groot eise aan die skatkis stel, omdat veral jonger geslagte verkies het om lidmaatskap van die ten-volle-befondste-pensioenskema op te neem. Die owerheid moet dus instaan vir die tekorte van die nie-befondste stelsel. 'n Nie-befondste-benadering mag op die korttermyn aantreklik wees, maar kan op die langtermyn groot finansiële implikasies vir die owerheid inhou. Ander voordele van 'n ten-volle-befondste-skema is dat:

- opgehoopte fondse hoë opbrengste kan oplewer indien dit oordeelkundig belê word
- dit nie kwesbaar vir demografiese veranderings is nie
- dit nie besparing behoort te verminder nie (kyk afdeling 14.6.1(b)).

Veroudering is egter in die meeste ontwikkelende lande met hul relatief hoë geboortekoerse nie tans 'n groot probleem nie. Verskeie ontwikkelde en ontwikkelende lande laat individue ook toe om bo en behalwe die staatspensioenskema ook aan 'n supplementêre private pensioenfonds van hul eie keuse te behoort. Die langtermynvoordele van 'n ten-volle-befondste-benadering maak dit 'n aantreklike opsie.

(c) Ander belasting

Maatskaplike bystand en die tekorte met betrekking tot maatskaplike versekering word gewoonlik deur middel van die owerheidsbegroting met behulp van algemene belastings gefinansier. Aangesien maatskaplike oordragte gewoonlik primêr op behoeftiges gerig word, is dit vanuit 'n herverdelingsoogpunt aanvaarbaar om progressiewe belastings vir dié doel te gebruik. In afdeling 6.2 is egter getoon dat herverdeling veral deur owerheidsbesteding bewerkstellig kan word. Die finansiering van maatskaplike versekering deur middel van algemene belastings is strydig met billikheidsoorwegings, want armes help dikwels betaal aan programme wat veral hoër-inkomstegroepe bevoordeel. Sommige Latyns-Amerikaanse lande gebruik ook BTW, 'n regressiewe belasting, om bestaansbeveiliging te finansier. Een voordeel van so 'n benadering is dat dit nie die relatiewe pryse van arbeid en kapitaal versteur nie. Progressiwiteit kan in 'n BTW-stelsel ingebou word, maar ten koste van doeltreffendheid (gedifferensieerde belastingkoerse versteur relatiewe pryse en veroorsaak dus 'n oormatige belastinglas). Verder skep gedifferensieerde koerse ook geleentheid vir belastingbedrog. In Suid-Afrika word maatskaplike versekering soms deur algemene inkomste van die owerheid aangevul, maar die bedrae betrokke is gewoonlik nie baie groot nie (kyk afdeling 13.2.1(b)).

(d) Belastinguitgawes

Sommige "uitgawes" aan bestaansbeveiliging in Suid-Afrika is in die vorm van belasting, want sekere belastingkortings en -aftrekkings word aan individue toegestaan om byvoorbeeld kwesbare groepe soos bejaardes by te staan, of om individue aan te spoor om voorsorg vir hul oudag te tref. Verder word BTW teen nulkoerse op sekere basiese voedselsoorte gehef om armes ter wille te wees (kyk afdeling 13.2.6). Een nadeel van belastinguitgawes is dat dit nie op 'n gereelde basis geëvalueer word soos ander bestedingsprogramme nie en dat dit gewoonlik versluier is. Verder bevoordeel belastingkortings en -uitgawes veral die hoër-inkomstegroepe wat wel inkomstebelasting betaal. Dit is van 'n billikheidsoogpunt minder aanvaarbaar.

Volgens ramings is die bedrae wat by belastinguitgawes in Suid-Afrika betrokke is beduidend. Dit is belangrik dat 'n perk geplaas word op die aftrekkings wat aan werkgewers en werknemers toegestaan word, want veral werkgewers kan hierdie toegewing misbruik om hul belasbare inkomste te verminder. Soos vroeër aangetoon, verhoed die belastinguitgawes ten gunste van werkgewers dat bestaansbeveiliging arbeidskoste noemenswaardig verhoog - dié belasting vestig egter gedeeltelik op die staat. Die belastingstelsel is egter die vernaamste aansporing vanaf owerheidweë om individue aan te moedig om vir hul oudag voorsorg te tref, gevolglik is 'n totale uitfasering van belastingaftrekkings nie gewens nie. Dit kan egter bevraagteken word of individue die belastingafrekkings teen die hoogste grenskoers van belasting (45% in 1996/97) moet geniet en of daar nie eerder 'n vaste koers van byvoorbeeld 25 persent toegestaan moet word nie (Le Roux 1991: 10) en of 'n perk nie op die pensioendraende salaris geplaas moet word waarop 'n aftrekking toegestaan word nie (Vittas 1994: 27). Ook die Katz-kommissie (1994 & 1995) het sekere perke voorgestel (kyk afdeling 13.2.6). Die besparing wat so gegenereer word kan gebruik word om leemtes in maatskaplike bystandsprogramme aan te vul.

(e) Negatiewe inkomstebelasting

'n Negatiewe inkomstebelasting (NIT) kan met die meeste bestaande inkomstebelastingstelsels versoen word, aangesien dié stelsels gewoonlik 'n sekere minimum inkomste van belasting kwytskeld. Die NIT neem hierdie stelsel 'n stap verder deur 'n inkomste-aanvulling aan armes te gee, sodat hulle ten minste hierdie minimum inkomste ontvang. 'n NIT vereis egter 'n gesofistikeerde administratiewe stelsel en kan duur wees vanweë die groot aantal armes en werkloos wat gewoonlik in ontwikkelende lande aangetref word. Tot op datum het nie een van die welvaartstate nog so 'n stelsel geïmplementeer nie, hoewel enkele eksperimente in die VSA geloods is. Die resultate van hierdie NIT-eksperimente het getoon dat 'n NIT wel 'n negatiewe invloed op die ekonomiese gedrag van individue kan hê, met die gevolg dat die NIT van sy luister verloor het (kyk afdeling 9.2.2(b)).

14.9 DIE ROL VAN VERSKILLEND OWERHEIDSVLAKKE

In afdeling 13.3.10 is getoon dat bestaansbeveiliging, vanweë die herverdelings- en armoedeverligtingsaspekte daarvan, op die sentrale regeringsvlak gehanteer behoort te word. Daar is ook getoon dat die desentralisasie van welsynsbeleid gedurende die apartheidsjare tot korrupsie bygedra het en dat dit ten koste van eenvormigheid geskied het. Die ervaring van die VSA en Mexiko in dié verband toon ook dat desentralisasie tot 'n afskaling in besteding aan bestaansbeveiliging en welsyn kan lei, omdat die verskillende streke bang is dat hulle hul mededingende posisies kan verloor.

Herverdeling moet verkieslik deur die sentrale regering gehanteer word, sodat 'n redelik eenvormige benadering gevolg kan word en alle burgers ten minste van 'n minimum bestaanspeil verseker kan word. Die maatskaplike toelaes in Suid-Afrika wat aan die verskillende provinsies uitbetaal word toon ook groot ongelykhede. So het die Wes-Kaap, as een van die welvarendste streke in Suid-Afrika, in die 1996/97 finansiële jaar die hoogste gemiddelde *per capita* toelae ontvang, terwyl die Noordelike Provinsie as armste provinsie 'n aansienlik laer gemiddelde *per capita* toelae ontvang het (kyk tabel 13.1). Dit dui dus op ongelykhede in die bestaande stelsel. Redes hiervoor is dat swartes in die verlede kwalik vir onderhoudstoelaes in aanmerking gekom het en dat bejaardes in die Wes-Kaap 'n groter persentasie van die bevolking uitmaak as wat in ander provinsies die geval is. Die sentrale owerheid behoort deur middel van toelaes aan provinsiale owerhede te verseker dat alle burgers ten minste 'n minimum vlak van voordele ontvang en dus gelyk behandel word. Een voordeel wat plaaslike owerhede egter bo die sentrale regering het, is dat dit na alle waarskynlikheid teikengroepe makliker sal kan identifiseer.

14.10 DIE OMVANG VAN DIE DEKKING WAT VERLEEN WORD

Welvaartstate het gewoonlik universele en omvattende programme (kyk hoofstuk 8), terwyl ontwikkelende lande weer dikwels 'n gestratifiseerde stelsel het, wat gebrekkige dekking bied (kyk hoofstuk 10). Per definisie is maatskaplike versekering gewoonlik beperk tot diegene wat in die formele sektor werksaam is. In ontwikkelende lande beteken dit dikwels dat 'n minderheid van die bevolking hierdie dekking geniet. Selfs die ontwikkelde lande het dikwels gemarginaliseerde groepe wat gedeeltelik of heeltemal van die voordele van bestaansbeveiliging uitgesluit is. So byvoorbeeld moet iemand wat vir voordele in Brittanje wil kwalifiseer oor 'n permanente adres beskik, wat onmiddellik voordele buite die bereik van ontheemdes plaas. In ontwikkelende lande verleen bestaansbeveiliging beperkte dekking. Die groot aantal behoeftiges, die finansiële las en administratiewe tekortkominge is van die beperkende faktore in hierdie lande. Die dekking van pensioenprogramme wissel byvoorbeeld tussen 93 persent (Kuba) en 33 persent

(Guatemala). Wetlike dekking is ook dikwels beperk tot die hoofstede en ander belangrike stedelike sentra of geografiese gebiede, sekere beroepsgroepe (veral burokrate) en sekere ekonomiese aktiwiteite. Sterk belangegroepe is veral geneig om vir hulself voordele te beding.

Dekking volgens die Bismarck-model is vir die meeste ontwikkelende lande nie tans beskore nie, omdat 'n minderheid van die werksmag gewoonlik in die formele sektor geakkommodeer word, terwyl die meerderheid hulle gewoonlik in die informele en landbousektore bevind. Verder is 'n groot komponent van hierdie bevolkings gewoonlik in armoede vasgevang. Ontwikkelende lande sal vir etlike dekades 'n besonder hoë ekonomiese groeikoers moet handhaaf om die meerderheid van die bevolking in die formele sektor te akkommodeer. Formele bestaansbeveiliging of maatskaplike versekering is dus nie 'n weg wat ontwikkelende lande kan volg om op die korttermyn die dekking na die hele bevolking uit te brei nie. So 'n benadering sal geweldige finansiële druk op die stelsel plaas, aangesien die armer groepe gewoonlik nie bydraes kan bekostig nie. Verder kan hulle voordele teen dieselfde standaard eise as diegene wat wel bydraes maak, wat die stelsel in 'n finansiële krisis kan dompel. Maatskaplike bystand is by uitnemendheid geskik om 'n minimum bestaanspeil aan individue te verseker. Daar is voorbeelde van innoverende programme (bv. Mexiko en Brasilië) wat geloods is om die dekking van bestaansbeveiliging na die landelike gebiede uit te brei en redelik suksesvol was. Hierdie programme was egter redelik duur (kyk afdeling 11.2.2(e)).

Die dekking wat die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel verleen, is ook beperk. Maatskaplike versekering bied dekking teen risiko's soos bejaardheid, beserings by die werk, siekte, ongeskiktheid, dood en werkloosheid, terwyl maatskaplike bystand veral vir bejaardes, ongeskiktes, gesinne en enkele ander gebeurlikhede dekking verleen (kyk afdelings 13.3.1 en 13.3.3). Die dekking van maatskaplike versekering is beperk tot 'n gedeelte van die werknemers in die formele sektor. Die opneemkoers van werkloosheidsversekering, ongevalversekering en pensioenfondse het vir verskillende jare in die vroeë negentigs gewissel tussen 62 en 77 persent van werknemers in die formele sektor (kyk afdeling 13.3.3). Die opneemkoerse van maatskaplike ouderdomspensioene was die hoogste en was in 1996 na raming 77 persent van alle bejaardes. Die opneemkoers van voordele verskil ook beduidend tussen die verskillende bevolkingsgroepe, met die hoogste vir swartes en die laagste vir blankes. Dit is egter nie 'n verrassing nie, want blankes ontvang meestal pensioene van private pensioenfondse en word dus deur die middeletoets van voordele uitgesluit. Onderhoudstoelae het weer veral in die verlede teen swartes gediskrimineer. Dit wil voorkom asof sommige bestaansbeveiligingsprogramme nog nie die teikengroepe na behore bereik nie.

14.11 DIE VLAKKE VAN VOORDELE

Die verplasingkoers van maatskaplike versekering in Suid-Afrika is nie besonder hoog nie, wat impliseer dat die stelsel individue slegs in 'n beperkte mate vir die verlies aan inkomste vergoed. Verder word die looptyd van voordele (bv. werkloosheidsversekering) ook soms beperk. Die verplasingkoers van maatskaplike bystandsprogramme is relatief laag indien gekyk word na die gemiddelde lone van die werkende bevolking in die nie-landbousektore. Word dit egter vergelyk met die gemiddelde lone in die informele sektor en enkele minimum lone is dit redelik hoog (veral vir landelike gebiede) - kyk afdeling 13.3.8. Lae verplasingkoerse beteken dat die stelsel nie ruim voordele aan individue voorsien nie. Hoë verplasingkoerse impliseer weer dat die stelsel individue kan aanspoor om minder te werk.

14.12 DIE ROL VAN TRADISIONELE BESTAANSBEVEILIGING

In die meeste ontwikkelende lande speel tradisionele bestaansbeveiliging (bv. die uitgebreide familie) nog 'n belangrike rol om die bestaan van individue in krisistye te beveilig. Een van die voordele van tradisionele bestaansbeveiliging is dat dit die sin van eiewaarde van die familie kan versterk, aangesien daar onderling na mekaar omgesien word. Formele bestaansbeveiliging moet dus nie summier tradisionele bestaansbeveiliging vervang nie, maar eerder as 'n aanvulling daartoe dien. Iliffe (1987: 136) wys egter daarop dat tradisionele bestaansbeveiliging vroeër as rede aangevoer is waarom formele bestaansbeveiliging nie na swartes uitgebrei is nie (kyk afdeling 13.2.5).

Een belangrike nadeel van tradisionele private oordragte tussen generasies is dat dit as aansporing kan dien om manlike nasate te hê, want hulle word dikwels as 'n vorm van bestaansbeveiliging vir die oudag gesien. Dit is een van die redes vir die relatief hoë bevolkingsgroeikoers in ontwikkelende lande, iets wat dié lande juis nie kan bekostig nie. Verder kan dit ook 'n onregverdige verdeling van regte binne die gesin aanmoedig, want dit kan beteken dat sommige lede van die gesin beter behandel word as ander. In die lig van dié verwysings behoort formele bestaansbeveiliging 'n bydrae tot laer bevolkingsgroeikoerse te maak.

Gemeenskapsbetrokkenheid kom ook dikwels voor, maar dit is gelokaliseer en is ten tye van groot rampe, soos ernstige droogtes, nie geskik om die bestaan van individue te beveilig nie (Ahmad 1991: 121), aangesien groot krisisse hele gemeenskappe bedreig. Verstedeliking is ook besig om die tradisionele rol van die uitgebreide familie en gemeenskap te ondermyn. In ontwikkelende lande is daar interessante voorbeelde van redelik gesofistikeerde vorme van tradisionele bestaansbeveiliging (kyk afdeling 11.5.1). Tradisionele en formele bestaansbeveiliging moet mekaar sover moontlik komplementeer en nie noodwendig vervang nie, hoewel

formele bestaansbeveiliging vanweë die beperkinge van tradisionele bestaansbeveiliging die ruggraat van die stelsel moet vorm.

14.13 PROGRAMME WAT MOONTLIK VIR SUID-AFRIKA VAN BETEKENIS KAN WEES

In hierdie vergelykende studie het enkele programme na vore getree as interessante moontlikhede wat leemtes in die Suid-Afrikaanse bestaansbeveiligingstelsel kan aanvul.

14.13.1 Die tipe programme wat in ander lande aangetref word

In ontwikkelde lande maak maatskaplike versekering die grootste komponent van besteding aan bestaansbeveiliging uit. Dit het tussen 1979 en 1986 toegeneem in al die welvaartstate wat in tabel 9.3 ingesluit is. Met die uitsondering van Nederland het gesinstoelaes ook in al die lande toegeneem. Die meeste ontwikkelde lande het ook spesiale skemas vir staatsamptenare. In ontwikkelende lande maak maatskaplike versekering eweneens die grootste gedeelte van die besteding aan bestaansbeveiliging uit (kyk tabel 11.3), terwyl dit in enkele lande (bv. Guatemala en Kenia) die totale besteding aan bestaansbeveiliging uitmaak. Dit dui op groot ongelykhede in die stelsel, want maatskaplike versekering bevoordeel gewoonlik diegene wat werkgeleentheid in die formele sektor het. Besteding aan gesinstoelaes is in die meeste ontwikkelende lande onbeduidend of totaal afwesig - Argentinië is een van die uitsonderings. Uit tabel 11.3 blyk dit dat die meeste ontwikkelende lande ook oor spesiale skemas vir staatsamptenare beskik.

Wat besteding aan maatskaplike versekering in ontwikkelde en ontwikkelende lande betref, is pensioene die belangrikste bestedingsprogram, gevolg deur mediese sorg tydens siekte en swangerskap (kyk tabelle 9.4 en 11.4). Besteding aan werkbaserings is volgens hierdie twee tabelle in ontwikkelende lande 'n belangriker bestedingskomponent as in ontwikkelde lande. Een moontlike rede is die verskille in ontwikkelingsvlakke. In verskeie ontwikkelende lande is mynbou byvoorbeeld steeds 'n belangrike sektor. Dit is dikwels 'n hoë-risiko beroep en verder is veiligheidstandaarde ook nie altyd na wense nie.

Uit tabelle 9.4 en 11.4 blyk ook dat *in natura* oordragte wat onder maatskaplike versekering ingedeel word en uit gesondheidsdienste tydens siekte/swangerskap en werkbaserings bestaan, in die meeste lande onbelangrik is. Die belangrikheid van kontantvoordele het ook tussen die onderskeie lande gewissel. Werkbaseringsvoordele word hoofsaaklik in kontant uitbetaal, terwyl voordele vir siekte en swangerskap gewoonlik uit 'n kombinasie van *in natura* en kontantvoordele bestaan. Werkloosheidsvoordele word in al die ontwikkelde lande aangetref, terwyl slegs

Argentinië en Chili van die ontwikkelende lande wat by tabel 11.4 ingesluit is, werkloosheidsvoordele gebied het (hoewel die aandeel van dié besteding redelik onbeduidend was).

14.13.2 Die toepaslikheid van programme

Bestaansbeveiliging het in die huidige ontwikkelde lande beslag gekry en het ontwikkel om aan die spesifieke behoeftes van dié lande te voldoen. Ontwikkelende lande soos Suid-Afrika kan dus nie sonder meer die bestaansbeveiligingsprogramme van ontwikkelde lande oorneem nie - in sommige gevalle mag dit hoegenaamd nie geskik wees vir omstandighede in dié lande nie. Die geskiedkundige, politieke, sosiale en ekonomiese omgewing moet deeglik in aanmerking geneem word. In ontwikkelde lande is die omvang van armoede en werkloosheid byvoorbeeld nie op dieselfde vlakke as in die meeste ontwikkelende lande nie. In die vroeë jare van bestaansbeveiliging in ontwikkelde lande was maatskaplike versekering ook, soos tans in die meeste ontwikkelende lande die geval is, op sekere bevoorregte groepe afgestem. Universele en omvattende programme het eers heelwat later (tydens en na die Tweede Wêreldoorlog) in die meeste ontwikkelde lande tot stand gekom en het eers in die sestigerjare volle beslag gekry (kyk hoofstuk 8). Aangesien maatskaplike versekering per definisie veral geskik is om dekking te verleen aan werknemers in die formele sektor, moet ontwikkelende lande groter aandag aan maatskaplike bystand gee om 'n sekere minimum bestaanspeil vir alle burgers te probeer verseker. Universele en omvattende programme mag die strewe wees, maar die bekostigbaarheid van programme sal die uitvoerbaarheid daarvan bepaal. 'n Land soos Guatemala het byvoorbeeld groot bedrae geld aan kuratiewe gesondheidsdienste gewy, met die gevolg dat daar nie genoegsame fondse vir voorkomende programme was nie. In Suid-Afrika is kuratiewe gesondheid ook vroeër beklemtoon. Duur kuratiewe gesondheidsdienste is dikwels slegs vir bevoorregte burgers beskore, terwyl voorkomende dienste gewoonlik goedkoop is en juis die laer-inkomstegroepe kan bevoordeel. Ontwikkelende lande moet dus versigtig wees dat hulle nie in navolging van ontwikkelde lande ontoepaslike programme implementeer nie.

14.13.3 Maatskaplike besteding of bestaansbeveiliging

'n Belangrike aangeleentheid vir ontwikkelende lande is of die owerheid prioriteit aan bestaansbeveiliging of aan ander maatskaplike funksies moet gee, of 'n kombinasie moet nastreef. Die menslike kapitaalteorie toon dat herverdeling deur middel van gesondheid en onderwys die kwaliteit van die werksmag, en dus ook die groeipotensiaal van die ekonomie, kan verbeter (Gintis & Bowles 1982: 341). Dit is oogmerke waarmee die meeste ontwikkelende lande kan identifiseer. Die gevare van so 'n benadering is volgens Jayasuriya et al (1985: 289) egter dat dit bestaande ongelykhede, wat inherent deel van 'n armoede-ekonomie is, kan vergroot en maatskaplike spanning in die gemeenskap verder kan verhoog. Daarenteen het

bestaansbeveiliging juis die vermoë om stabiliteit te bevorder, omdat dit individue van 'n minimum bestaanspeil kan verseker. Verder bied bestaansbeveiliging ook 'n veiligheidsnet tydens groot persoonlike en nasionale krisisse. Die Groot Depressie was byvoorbeeld 'n belangrike determinant van die ontwikkeling van die welvaartstaat in die VSA, waar die *laissez faire*-liberalisme tradisioneel onderskryf word.

Die vraag is dus nie of 'n keuse tussen bestaansbeveiliging en ander maatskaplike funksies gemaak moet word nie, maar eerder watter kombinasie die beste geskik sal wees vir die behoeftes van 'n ontwikkelende land. 'n Beduidende gedeelte van die besteding deur die gekonsolideerde owerhede in Suid-Afrika (kyk tabel 12.4) gaan byvoorbeeld aan onderwys. In vergelyking met ander lande bestee Suid-Afrika besonder baie aan hierdie funksie, terwyl dié land weer relatief min aan bestaansbeveiliging bestee (kyk tabel 12.5). Een verklaring hiervoor is dat maatskaplike versekering, byvoorbeeld pensioengeld, nie deur die skatkis vloei nie. Dit wil dus voorkom asof die Suid-Afrikaanse stelsel nie beduidend van dié van ander ontwikkelende lande verskil nie. Die nastrewing van pariteit vir die onderskeie bevolkingsgroepe in ander maatskaplike funksies beteken dat die ruimte vir besteding aan bestaansbeveiliging beperk is en dat hierdie funksie hoofsaaklik saam met die ekonomie sal moet groei (kyk afdeling 14.5.2).

14.13.4 Maatskaplike bystand

Die refrein in hierdie studie was dat maatskaplike bystand veral geskik is vir die beveiliging van die bestaan van die meerderheid van die bevolking in ontwikkelende lande wat, as hulle nie werkloos is nie, in die informele en landbousektore werksaam is. Om vir voordele te kwalifiseer onder 'n stelsel van maatskaplike bystand, moet die inkomste van die individu gewoonlik onderkant 'n minimum bestaanspeil of enige ander afsnypunt val. Onder hierdie stelsel ontvang 'n individu gewoonlik een of ander oordrag, wat geen verband met vorige werkspoging het nie, wat hom of haar ten minste van 'n sekere minimum bestaanspeil verseker. Enige ander inkomste waarvoor 'n individu beskik (bv. rente op besparing), word gewoonlik van die oordrag afgetrek, sodat alle ontvangers van voordele dieselfde lewenstandaard sal geniet (Atkinson 1987: 811). Dit impliseer dikwels 'n hoë effektiewe grenskoers van belasting, hoewel dit nie noodwendig altyd die geval is nie. Die meeste maatskaplike bystandsprogramme in Suid-Afrika is kategoriese oordragte, wat beteken dat dié programme op spesifieke groepe in die samelewing (bv. bejaardes) afgestem word. Dit maak dit moontlik om na die spesifieke belange van kwesbare groepe om te sien. Geen bydraes word van die ontvangers van oordragte vereis nie, met die gevolg dat die owerheid hierdie fondse deur middel van algemene belastinginkomste finansier. Die talle aansprake van ander funksies op die skatkis en die beperkte middele tot die beskikking van die owerheid, plaas gewoonlik 'n perk op die maatskaplike bystandsprogramme wat lande kan bekostig.

Beperkte middele moet so doeltreffend as moontlik aangewend word, sodat dit soveel as moontlik van die behoeftes van die teikengroep sal bevredig. Die vernaamste maatskaplike bystandsprogram in Suid-Afrika is ouderdomspensioene (kyk afdeling 13.2.2(a)), wat wye armoedeverligting bring - in die meeste gevalle word hierdie pensioene ook vir die behoeftes van die uitgebreide familie aangewend. Families moet egter oor 'n bejaarde beskik om vir hierdie voordele te kwalifiseer, gevolglik geniet alle behoeftiges of armes nie dekking nie. Die tweede belangrikste maatskaplike bystandsprogram in Suid-Afrika is ongeskiktheidstoelaes, wat op ernstige fisiese en verstandelike gestremde persone ouer as 16 jaar gerig is (kyk afdeling 13.2.2(e)). Volgens die *Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn (Staatskoerant 2 Februarie 1996: 75)* is die opneemkoers van hierdie program relatief laag. Die derde grootste maatskaplike bystandsprogram is onderhoudstoelaes, wat onder sekere voorwaardes aan enkel- en met hoë uitsondering aan twee-ouer huishoudings toegeken word (kyk afdeling 13.2.2(j)). Hierdie toelaes kan as kinder- of ouertoelaes betaal word. Volgens beskikbare syfers word veral swartes steeds stief deur die bestaande stelsel behandel (Sentrale Statistiekdiens 1994: 6.4). Verder het sekere buite-egtelike kinders ook in die verlede nie vir voordele gekwalifiseer nie (kyk afdeling 13.2.2(j)). Hierdie drie programme bereik 'n beduidende gedeelte van die behoeftiges in Suid-Afrika, hoewel behoeftige en enkellopende individue, asook 'n groot aantal swartes en twee-ouer gesinne, wat nie gestremd is nie en nog nie 65 jaar oud is nie, nie vir enige voordele kwalifiseer nie. 'n Moontlike verklaring vir hierdie leemte is dat, in ooreenstemming met *laissez faire*-liberalisme, geargumenteer word dat sulke individue werk moet vind en dat die stelsel nie moet omsien na die behoeftes van gesonde persone wat kan werk nie. Die omvang van werkloosheid in Suid-Afrika maak dit egter nie 'n realistiese benadering nie. Finansiële beperkings is 'n verdere moontlike rede vir dié leemte.

'n Universele werkloosheidsprogram, wat lede van die Werkloosheidsversekeringsfonds uitsluit, sou kon verseker dat werkloos wat nie deur werkloosheidsversekering gedek word nie, asook ander behoeftiges, vir ten minste 'n sekere periode dekking sou kon geniet. Die koste-implikasies van so 'n universele program kan egter groot wees. 'n Werkloosheidsvoordeel wat onderhewig is aan dieselfde streng voorwaardes as dié wat op die Werkloosheidsversekeringsfonds van toepassing is, kan byvoorbeeld meehelp om dekking meer universeel te maak en vanweë die beperkte looptyd en relatiewe lae vlakke van voordele verhoed dat so 'n program negatiewe gevolge vir ekonomiese gedrag inhou. 'n Beperkte looptyd impliseer egter dat dit slegs 'n tydelike maatreël is totdat individue 'n ander bron van inkomste gevind het, wat onrealisties is, gegewe die hoë werkloosheidskoerse in Suid-Afrika. 'n Stelsel met 'n onbeperkte looptyd kan gekritiseer word vir die negatiewe aansporings wat dit kan veroorsaak, want die gevaar bestaan dat individue as gevolg van die stelsel sal ophou om werk te soek. Dit is ook moontlik dat werkende individue in laagbesoldigde beroepe kan besluit om eerder vir voordele aansoek te

doen. Dit kan in 'n mate teengewerk word indien die voordele nie ruim is nie. Die moontlikheid bestaan ook dat so 'n program vinnig kan eskaleer, wat groot koste-implikasies vir die skatkis kan impliseer. So 'n program word ook nie aangetref in die lande wat by hierdie vergelykende studie ingesluit is nie. Voedingskemas en werkskeppingsprogramme mag dalk 'n beter manier wees om hierdie behoeftiges by te staan.

14.13.5 Voedselkoeponstelsel

Verskeie programme is in die verlede in Suid-Afrika van stapel gestuur om die probleme rondom ondervoeding die hoof te bied (kyk afdeling 13.2.3). Die neiging was egter om ongerigte programme te gebruik, soos die huidige BTW teen nulkoerse op sekere basiese voedselsoorte. Die implikasies van 'n ongerigte benadering is dat die hele bevolking voordele ontvang, wat vanuit 'n koste- en billikheidsoogpunt onbevredigend is.

'n Voedselkoeponstelsel is in die VSA (kyk afdelings 8.4.6 en 9.6) en Sri Lanka (kyk afdeling 10.4.1(c)) geïmplementeer om probleme rondom ondervoeding aan te spreek. Dit kan veral meehelp om die kwesbaarste individue soos lakterende moeders, klein kindertjies en ander behoeftiges van ten minste 'n minimum kalorie-inname te verseker. 'n Voedselkoeponstelsel kan dit vir lae-inkomegroepe moontlik maak om, afhangende van hulle finansiële posisie, voedsel teen gesubsidieerde pryse of selfs gratis te bekom. Die groot voordeel van 'n voedselkoeponstelsel is dat dit 'n gerigte stelsel is, dit wil sê slegs die teikengroep ontvang voordele.

Anders as ander *in natura* oordragte kan 'n voedselkoeponstelsel 'n vrye of groter keuse aan individue toelaat. Verder hoef die owerheid ook nie fisies by die lewering van voedsel betrokke te raak nie. Sodoende word stoor- en vervoerkoste uitgeskakel en korrupsie vanweë onwettige voedselhandel uitgeskakel. Sri Lanka het eers 'n ongerigte subsidie op 'n kombinasie van verskillende swaar gesubsidieerde voedselgraankosse gebruik (Jayasuriya et al 1985: 297) - kyk afdeling 10.4.1. In 1979 is die voedselsubsidies egter vervang deur 'n voedselkoeponstelsel wat op die onderste helfte van die inkomeverdeling gerig was. Voedselkoepons kon vir voedselgraankos en enkele ander produkte verruil word by sekere afsetpunte, waar goedere teen ongesubsidieerde pryse beskikbaar gestel is (Osmani 1991: 344). Een groot voordeel van die voedselkoeponstelsel was 'n groot besparing vir die skatkis (Jayasuriya et al 1985: 285). 'n Ander alternatief is rantsoenwinkels wat sekere geografiese gebiede teiken, maar dit bring weer stoor- en vervoerkostes vir die owerheid mee en skep ook geleentheid vir korrupsie en misbruik. Die afwesigheid van mededinging kan beteken dat sulke winkels ondoeltreffend bedryf word en in gevalle waar mededinging wel teenwoordig is, kan die owerheidswinkels daartoe lei dat privaat winkels tot niet gaan.

'n Voedselkoeponstelsel is egter ook nie sonder probleme nie. Die vernaamste nadele van 'n voedselkoeponstelsel is dat dit gewoonlik 'n redelik gesofistikeerde infrastruktuur vereis en met hoë administratiewe koste gepaard kan gaan. Dit is byvoorbeeld nodig om 'n middeletoets toe te pas en verder moet 'n verspreidingsstelsel tot stand gebring word. 'n Voedselkoeponstelsel skep ook geleentheid vir korrupsie en vervalsing. Die stigma wat aan 'n voedselkoeponstelsel in welvaartstate kleef behoort in ontwikkelende lande vanweë die wydverspreide armoede nie so 'n probleem te wees nie. 'n Voedselkoeponstelsel kan ook die bestaande voedingskemas by skole vervang. In afdeling 13.2.2(j) is aangetoon dat die onderhoudstoelae teen heersende standaarde nie sonder groot koste na swartes uitgebrei kan word nie. Simkins en Dlamini (1992: 70) stel voor dat behoeftige swart kinders veral tydens die eerste sewe jaar op skool bereik moet word, maar erken dat dit miskien te laat kan wees. In afdeling 13.2.2.(j) is geargumenteer dat voedingsprogramme voorskoolse kinders, wat in hulle belangrikste vormende jare verkeer, kan ondersteun. 'n Algemene koeponstelsel, wat slegs gebruik kan word om enkele belangrike voedselsoorte soos mieliemeel, brood en melk aan te koop, kan dus groot verligting vir armes bring. So 'n benadering sal egter die keuses van individue aan bande lê (kyk afdeling 4.7). Een verdere nadeel van so 'n omvattende program is dat dit die einde van private welsynsaksies (soos bv. *Meals on Wheels* en Operasie Honger) kan inlui, wat beteken dat bykans alle welsynsaksies die verantwoordelikheid van die staat word en burgers heeltemal onbetrokke raak. Die groot voordeel is egter dat alle behoeftiges van ten minste 'n minimum kalorie-inname verseker kan word.

Die finansiering van 'n voedselkoeponstelsel is 'n probleem, maar indien bestaande voedingsprogramme opgeskort word en BTW teen nulkoerse op sekere basiese voedselsoorte uitgefaseer word, kan dit fondse vir 'n basiese voedselkoeponstelsel beskikbaar stel. BTW teen nulkoerse het in die 1994/95 finansiële jaar na raming R2,6 miljard aan verlore inkomste vir die statkis beteken (Katz-kommissie 1994: 113). Dit is selfs moontlik dat BTW verhoog kan word om so 'n program te finansier en die weerstand van vakbonde getroef kan word, aangesien die verhoogde inkomste tot voordeel van armes aangewend sal word. BTW is egter regressief, wat beteken dat armes proporsioneel meer tot die belasting sal bydra (kyk afdeling 13.2.6).

14.13.6 Werkskeppingsprogramme

'n Ander moontlikheid om armes te help wat tans nie dekking van bestaansbeveiliging geniet nie, is direkte werkskeppingsprogramme van die owerheid - soos aangetoon is een belangrike leemte in die Suid-Afrikaanse maatskaplike bystandsprogram dat werkloses nie op dekking geregtig is nie. Werkloosheid is een van die groot probleme in Suid-Afrika en in afdeling 12.2.2 is ook getoon dat die werkskeppingspotensiaal van die formele sektor oor die afgelope aantal jare verlangsaam en selfs afgeneem het en dat werklose-groei dalk deel van die Suid-Afrikaanse toneel

geword het. Werkloosheid in Suid-Afrika bestaan uit 'n sikliese en 'n strukturele komponent en oor die jare is verskeie spesiale owerheidsprojekte aangepak om hierdie probleem die hoof te bied. Tydens die Groot Depressie is verskeie programme byvoorbeeld geïmplementeer wat op armblankes gerig was en as redelik suksesvol beskou kan word (kyk afdeling 13.2.4). Verder is daar ook in die tagtiger- en negentigerjare spesiale projekte geloods met die doel om werk te skep. Een belangrike voordeel van werkskeppingsprogramme is dat individue slegs vir voordele kwalifiseer indien hulle een of ander vorm van werk verrig. In 'n omgewing wat sterk deur *laissez faire*-liberalisme beïnvloed is, kan sulke programme moontlik groter ondersteuning as alternatiewe bestaansbeveiligingsprogramme monster.

Daar is verskeie voorbeelde van spesiale werkskeppingsprogramme in ontwikkelde lande. So is spesiale werkskeppingsprogramme tydens die Groot Depressie in die VSA geïmplementeer en is daar vandag nog werkskeppingsprogramme van krag in dié land (kyk afdeling 8.4.7). Die kritiek waaronder sekere bestaansbeveiligingsprogramme in die VSA moes deurloop het veroorsaak dat die stelsel gewysig is om individue aan te moedig om eerder vir voordele te werk as om passief van die staat afhanklik te wees (kyk afdeling 8.4.7). Verder het lande soos Swede, Denemarke en Duitsland ook spesiale werkskeppingsprogramme wat al vir etlike jare loop. Die program in Swede is veral op seisoenale of sikliese werkloosheid gerig, terwyl die *Arbeitsbeschaffungs-massnahmen* in Duitsland en die Werkaanbodwet in Denemarke op langtermynwerkloosheid geteiken is (Freedman 1990: 167). Ook die Verenigde Koninkryk het programme wat veral op individue in hul eerste werkjare gerig is (kyk afdeling 8.5.6).

Die hoë en sigbare werkloosheid in ontwikkelende lande het daartoe gelei dat dié lande veral aandag aan werkskeppingsprogramme of openbare werke-programme gegee het (kyk afdeling 11.5.4). Behalwe dat dit werkloosheid verlig, kan hierdie programme meewerk om broodnodige infrastruktuur tot stand te bring. Verder maak dit ook van self-teikenstellig gebruik; relatiewe lae lone word betaal en enigeen wat bereid is om teen dié lone te werk word gewoonlik in diens geneem. Die ervaring van verskeie lande (bv. Nepal en Rwanda) het getoon dat hierdie programme sikliese en strukturele werkloosheid kan aanspreek (Freedman 1990: 168) - kyk afdeling 11.5.4. Ook in Chili is werkskeppingsprogramme van stapel gestuur om kort- tot mediumtermynwerkloosheid aan te spreek (Ahmad 1991: 115). In Bolivia is spesiale werkskeppingsprojekte ook geloods om die gevolge van strukturele aanpassings op armes te verminder (Freedman 1990: 177-178). Die tegniese vereistes van hierdie programme maak dit egter moeilik om dit vinnig en suksesvol deur te voer. Dit wil voorkom asof spesiale openbare werke-programme meer geskik is vir voortslepende probleme met werkloosheid en armoede as vir sikliese werkloosheid (Freedman 1990: 169).

Van die voordele van spesiale werkskeppingsprogramme is onder meer dat dit indiensneming, opleiding en dus bemagtiging bevorder. Verder tas dit nie die waardigheid van individue aan nie en vorm dit ook nie 'n passiewe afhanklikheid wat by ander bestaansbeveiligingsoordrag-programme 'n moontlikheid is nie. Arbeid kan konstruktief benut word deur noodsaaklike infrastruktuur tot stand te bring (Abedian & Standish 1986: 184-185).

Die omvang van werkloosheid in Suid-Afrika en die beperkte bronne tot die beskikking van die owerheid maak dit onmoontlik om alle werkloos in Suid-Afrika deur middel van spesiale werkskeppingsprojekte te akkommodeer. Sulke projekte sou ook beteken dat die owerheid met die privaat sektor kan begin kompeteer vir arbeiders, wat strydig met die oorspronklike oogmerk is.⁴ Dit is egter moontlik om spesiale werkskeppingsprojekte te teiken op gebiede waar werkloosheid besonder hoog is en daar 'n spesifieke behoefte aan sekere infrastruktuur is. Die lone moet verkieslik laer as die mededingende lone in die privaat sektor wees, sodat owerheidsprogramme nie arbeid van die privaat sektor wegrokkel nie. Ondeurdagte en omvattende programme kan egter groot fiskale eise aan die skatkis stel. Daar kan ook geargumenteer word dat burokrate nie oor die nodige kennis en vaardighede beskik om by werkskepping betrokke te raak nie. Dit is egter moontlik om hierdie programme in samewerking met die private sektor te onderneem, soos wat reeds tans die geval is (kyk afdeling 13.2.4). Verder kan die kundigheid en ervaring van internasionale organisasies soos die ILO en die Wêreldbank ook betrek word.

14.13.7 Maatskaplike versekering

Onder 'n stelsel van maatskaplike versekering verkry individue regte deur in die formele sektor werk te vind en bydraes te maak. Die voordele berus op die vorige verdienste van individue en is nie van 'n middeletoets afhanklik nie (Atkinson 1987: 811). Een ooglopende tekort van die Suid-Afrikaanse maatskaplike versekeringstelsel is dat dié land nie oor 'n pensioenfonds beskik waartoe alle werkende burgers volgens wet moet bydraes maak nie. Veral individue wat in die informele en landbousektore werksaam is, is gewoonlik nie lid van enige pensioenfondse nie (kyk afdeling 13.2.1(c)). Verder is ongeveer 'n kwart van werknemers in die formele sektor ook nie lede van pensioenfondse nie (Mouton-komitee 1992: 5). Alle welvaartstate en verskeie ontwikkelende lande het so 'n stelsel, hoewel lidmaatskap gewoonlik tot werkers in die formele sektor beperk is.

4. Die gedagte dat owerheidsprogramme nie met die privaat sektor moet meeding nie, het wyd inslag gevind. Die argument is naamlik dat dit die netto voordele vir die armes kan verminder en versteurings elders in die ekonomie kan veroorsaak. Ravallion (1990: 30) wys egter daarop dat nie aangeneem kan word dat nuwe versteurings noodwendig vermy moet word nie, behalwe indien dit seker is dat hierdie (en ander) markte voor inmenging doeltreffend gefunksioneer het.

Le Roux (ongedateer: 11) is ten gunste van 'n staatspensioenskema wat inflasie-verskanste voordele bied en waartoe individue gereeld of ongereeld bydraes kan maak. Ongereelde bydraes kan egter beteken dat die pensioene waarop individue geregtig sal wees besonder klein en onvoldoende mag wees. Dit is egter verkieslik bo geen bydraes. Die owerheid kan hierdie stelsel in tandem met maatskaplike ouderdomspensioene bedryf, dit wil sê 'n minimum pensioen word aan lede gewaarborg, terwyl diegene wat gereeld bygedra het op hoër pensioene geregtig sal wees. Die stelsel moet so ontwerp word dat individue wat tot die stelsel bygedra het beter voordele ontvang as diegene wat geen bydraes gemaak het nie, want anders sal daar geen aansporing wees vir individue om wel bydraes te maak nie en kan hulle besluit om vir hul oudag slegs op maatskaplike ouderdomspensioene staat te maak. Die minimum voordele moet dus nie aanloklik wees nie. Wetgewing kan ook so ontwerp word dat lede slegs 'n sekere minimum gedeelte van hul pensioenbydrae tot hierdie fonds hoef te maak. Die res van hul pensioenfondsbysdraes kan hulle by enige private pensioenfondse van hul keuse belê, of as hulle dit verkies, kan dit ook in die staatspensioenskema belê word. Dit is ook moontlik om lede wat bewys kan lewer van lidmaatskap van 'n ander pensioenfondse van lidmaatskap kwyt te skeld. Dit kan egter gebeur dat individue lidmaatskap van so 'n pensioenfondse opsê sonder om weer lede van 'n ander pensioenskema te word, wat uiteindelik koste-implikasies vir die staat kan inhou, aangesien sulke individue tydens aftrede nie oor 'n pensioen sal beskik nie. Dit is moontlik dat hoë-inkomegroepe sal verkies om nie lede van die staatspensioenskema te word nie, wat ongewens kan wees indien die oogmerk is om herverdeling deur middel van die staatspensioenskema te bewerkstellig. Uthoff (1995: 58) het egter daarop gewys dat herverdeling deur middel van die pensioenstelsel groot finansiële druk op die stelsel kan plaas. Dit is dus 'n ope vraag of herverdeling op hierdie wyse moet geskied.

In afdelings 14.6.1(a) en 14.8.2(b) is getoon dat 'n ten-volle-befondste-benadering verkieslik is, aangesien so 'n stelsel nie so kwesbaar vir demografiese veranderings is nie en nie negatiewe implikasies vir besparing het nie. In afdeling 11.5.2(b) is op die voor- en nadele van die maatskaplike versekeringsmodel (of gedefinieerde voordele-model) en die nasionale voorsorgfondsemodel (of gedefinieerde bydrae-model) gewys. Eersgenoemde is vanuit 'n maatskaplike oogpunt verkieslik, omdat voordele 'n noue verband met die maatskaplike behoeftes van individue toon, terwyl laasgenoemde weer vanuit 'n ekonomiese perspektief meer aanvaarbaar kan wees, omdat dit deursigtig is, laer owerheidsbetrokkenheid verg en nasionale besparing kan bevorder (Iyer 1993: 191). Die ervaring van Chili, wat die privatisering van die administrasie van die staatspensioenfondse deurgevoer het, is 'n interessante opsie (kyk afdeling 10.3.2(d)(i)). In die Chileense stelsel is die owerheid slegs 'n reguleerder en toesighouer om te verseker dat die pensioenskemas bevredigend presteer en doeltreffend bestuur word. Individue word deur wetgewing verplig om 'n sekere persentasie van hulle inkomste aan pensioenfondse oor te betaal.

Elke lid ontvang 'n rekening wat die individuele kapitalisering van voordele moontlik maak (*Superintendence of pension funds administrators* 1995: 17). Hierdie benadering in Chili het gelei tot 'n verpligte besparings- of pensioenprogram vir aftrede en ongeskiktheid wat deur private versekeringsmaatskappye gelewer word en slegs deur die versekerde werker gefinansier word. Verder kan versekerdes by aftrede 'n keuse uit 'n verskeidenheid van pensioen-opsies uitoefen (Mesa-Lago 1994: 116). Die staat waarborg ook aan individue 'n minimum pensioen. Die AFP's, wat verantwoordelik is vir die administrasie van pensioenfondse (kyk afdeling 10.3.2(d)), moet ten minste 'n minimum opbrengs op fondse lewer, anders word hulle deur die regering ontbind. Lidmaatskap tot hierdie fonds in Chili is net beperk tot werkers in die formele sektor, terwyl selfindiensgeneemdes self oor lidmaatskap kan besluit. Hierdie stelsel volg dus 'n interessante kombinasie van samewerking tussen die owerheid en die private sektor.

'n Nasionale staatspensioenskema is 'n opsie wat Suid-Afrika met groot vrug kan oorweeg. Veral die geprivatiseerde benadering van Chili kan groot voordele inhou, maar lidmaatskap moet nie net tot werkers in die formele sektor beperk word nie. Ander werkers moet op 'n gereelde of ongereelde basis bydraes tot die stelsel kan maak. So 'n stelsel vereis egter dat die owerheid steeds betrokke sal wees op die terrein van maatskaplike pensioene, omdat 'n beduidende groep individue nie oor 'n voldoende pensioen sal beskik nie. Die groot aantal lede van privaat pensioenfondse mag egter onwillig wees om by 'n nasionale pensioenfonds aan te sluit. 'n "Vrywillige" nasionale skema mag in sulke omstandighede die antwoord wees en kan saam met die private pensioenstelsels bedryf word. 'n "Vrywillige" nasionale skema kan oop wees vir enigiemand wat wil bydra en kan veral voorsiening maak vir individue wat klein en ongereelde bydraes wil inbetaal. Verder kan individue wat nie lede van ander pensioenskemas is nie, verplig word om lede van hierdie fonds te word, wat dit nie meer 'n vrywillige fonds maak nie.⁵ Maatskaplike pensioene sal vanweë die omvang van armoede egter steeds 'n belangrike rol moet speel en kan afsonderlik of saam met die "vrywillige" nasionale skema bedryf word. Die middeletoets moet egter so ontwerp word dat dit nie teen individue diskrimineer wat wel bydraes tot die staatspensioenskema gemaak het nie, want dit kan huidige bydraers ontmoedig om deel te neem.

Een leemte van die bestaande Suid-Afrikaanse pensioenstelsel is dat individue dikwels nie pensioene van een pensioenfonds na 'n ander kan oordra nie. Pogings in die verlede om hierdie probleem te hanteer het veral teenstand vanuit die geledere van swart vakbonde gekry, want hulle het dit gesien as pogings om hulle te verhoed om toegang tot hul opgehoopde fondse te verkry. Volgens Kruger (1992b: 213) maak veral swart werkers ten tye van werkloosheid op hierdie fondse staat om as veiligheidsnet te dien totdat hulle weer werk kry. Die probleem van die nie-

5. Dit is die rede waarom in aanhalingstekens van 'n "vrywillige" skema gepraat word.

oordraagbaarheid van pensioene, asook die feit dat werkers dikwels (afhangende van die periode van lidmaatskap) net hul eie bydraes en 'n lae rentekoersopbrengs ontvang wanneer hulle bedank (en dus die bydrae van hul werkgewer en die grootste gedeelte van hulle rente-opbrengs verbeur), het daartoe gelei dat veral ouer werknemers bitter moeilik van werk kon verander en letterlik die gevangenes van 'n spesifieke werkgewer geword het. Werknemers kon ook uitgekeerde pensioenbydraes na goeddunke aanwend en daar is geen wetlike vereiste dat dit as basis vir 'n nuwe pensioen gebruik moet word nie. Die gevolg hiervan is dat talle werknemers by aftrede nie oor 'n voldoende pensioen beskik om hul lewenstandaard te handhaaf nie en selfs van ouderdomspensioene moet leef, wat die las vir die staat vergroot. Daar moet oorweeg word om werknemers te verplig om fondse weer vir pensioendoeleindes te belê, maar voorsiening moet gemaak word dat hulle wel toegang tot die fondse kan kry, indien bewys gelewer kan word dat hulle nie ten tye van werkloosheid en siekte ander inkomste ontvang nie. Op hierdie wyse kan hierdie fondse steeds as 'n veiligheidsnet vir werkers dien. 'n "Vrywillige" nasionale skema kan bogenoemde probleme hanteer deur werknemers die geleentheid te bied om opgehoopte fondse daar te belê in gevalle waar dié fondse nie na die pensioenfonds van 'n nuwe werkgewer oorgedra kan word nie. So 'n "vrywillige" nasionale skema kan leemtes in die bestaande verwyder regstel en as aanvulling dien vir die stelsel en behoort nie privaat pensioenfondse te benadeel nie.

Wat werkloosheidsversekering betref, behoort die aanbevelings van die Kommissie van Onderzoek na Arbeidsmarkbeleid (*Presidential Commission* 1996: par.394) aandag te kry. Dit maak sin om die dekking uit te brei om alle werkers in die formele sektor in te sluit. Ook hoë-inkomegroepe behoort ingesluit te word, aangesien dit die finansiële posisie van die werkloosheidsversekeringsfonds kan verbeter. Daar behoort egter 'n perk op die voordele van hoë-inkomegroepe geplaas te word, sodat eise van hierdie groep nie groot negatiewe implikasies vir die stelsel sal inhou nie (*Presidential Commission* 1996: par.394) - kyk afdeling 13.2.1(b).

14.14 DIE HERVORMING VAN BESTAANSBEVEILIGING

Die ervaring van ontwikkelde en ontwikkelende lande dui daarop dat dit bitter moeilik is om bestaande programme te hervorm en besnoei, omdat dit die gevestigde belange van sterk belangegroepe kan bedreig. Een rede is die noue skakeling met die politiek. Bismarck het byvoorbeeld bestaansbeveiliging in Duitsland ingevoer om "vreemde" idees soos kommunisme en sosialisme teen te werk en sodoende die stabiliteit van die politieke stelsel te bevorder (kyk afdeling 8.3). Een van die oogmerke van die Beveridge-verslag in 1942 in Brittanje was om die opkoms van fascisme te stuit (kyk afdeling 8.5.3). Bestaansbeveiliging is dus nie allereers uit filantropiese oorwegings geïmplementeer nie, maar om politieke oogmerke te verwesenlik.

Dit is ook vir 'n demokraties-verkose regering moeilik om ongewilde hervormings deur te voer, want dit kan die regering sy aansien en gewildheid kos. Die dramatiese veranderings aan die Chileense bestaansbeveiligingstelsel in die vroeë tagtigerjare kan in 'n groot mate toegeskryf word aan die outokratiese regering van president Pinochet, wat nie so afhanklik van die openbare mening was nie. Die Chileense ervaring het ook getoon dat dit nodig kan wees om 'n ou en nuwe pensioenstelsel vir etlike dekades langs mekaar te bedryf, aangesien ouer lede nie in 'n stelsel van individuele gekapitaliseerde rekenings geakkommodeer kan word nie. Die rede is dat hulle nie oor opgehoopte fondse beskik nie, want hul bydraes is as voordele aan pensioenarisse uitbetaal. Sulke hervorming kan groot koste-implikasies vir die skatkis inhou, aangesien die staat grootliks vir die finansiering van die "ou" nie-befondste-skema verantwoordelik gehou word. Die stakings aan die einde van 1995 wat Frankryk vir weke lam gelê het, is 'n voorbeeld van die emosies wat hervorming en verandering kan ontlok, hoewel omstandighede in Frankryk beduidend van dié van Suid-Afrika verskil. Dit wys dat nuwe bestaansbeveiligingsprogramme deeglik ondersoek moet word, alvorens hulle geïmplementeer word. 'n Meer subtiele, maar onetiese manier om veranderings aan te bring, wat onder andere in Suid-Afrika toegepas is met betrekking tot maatskaplike ouderdomspensioene vir blankes, is om inflasie toe te laat om die reële waarde van bestaande voordele weg te kalwe.

14.15 DIE OPENBARE OF PRIVATE ROETE

Owerheidsvoorsiening van formele bestaansbeveiliging word nie deur almal voorgestaan nie. Die Libertyne (kyk afdeling 3.5) is gekant teen owerheidsbetrokkenheid, omdat hulle van mening is dat die owerheid nie doeltreffend is nie en boonop die vryheid van die individu bedreig. Hulle vertrou dus veel eerder op die mark vir die lewering van hierdie dienste. Owerheidsvoorsiening van bestaansbeveiliging kan egter tot die algemene vermindering van onsekerheid lei, wat nie noodwendig die geval sal wees as hierdie dienste aan die privaat sektor oorgelaat word nie. Markmislukkings, vanweë morele hindernis en ongunstige keuse (kyk afdeling 3.3.3), kan daartoe lei dat die private sektor nie bereid sal wees om in sekere behoeftes te voorsien nie. Verder maak private versekering dikwels nie voorsiening vir sekere gebeurlikhede soos rampe, werkloosheid en die tot niet gaan van gesinsondersteuning vir bejaardes en kinders nie. Dit is egter moontlik dat sekere risiko's soos nywerheidsongelukke, waarvoor gegewens oor die waarskynlikheid en koste wel beskikbaar is, deur die private sektor op 'n aktuariële basis verskaf kan word (Ahmad 1991: 121).

Die keuse tussen private en openbare voorsiening van bestaansbeveiliging in ontwikkelende lande hang vir Ahmad (1991: 122) grootliks af van oorwegings soos administratiewe koste, ongunstige keuse en morele hindernis. Indien administratiewe koste vir private voorsieners laer as vir die openbare voorsiener is, moet privatisering sterk oorweeg word. Owerheidsprogramme mag egter

skaalvoordele en laer advertensiekoste hê (Ahmad 1991: 122), want die owerheid kan individue deur middel van wetgewing verplig om deel te neem, terwyl die private sektor hulle dienste self moet bemark. Beveridge (1942: 286) het bevind dat die bedryfskoste van private bestaansbeveiligingskemas hoër is as dié vir owerheidskemas (kyk afdeling 8.5.3). Dit is egter wel moontlik dat die owerheid en die privaat sektor kan saamwerk.

In sommige lande is daar 'n neiging om private versekering vir die hoër-inkomstegroepe aan te moedig, terwyl maatskaplike versekering vir die res van die bevolking verskaf word. Die gevaar van hierdie benadering is dat private versekeraars die room sal afskep, met die gevolg dat maatskaplike versekering besonder duur en nie genoegsaam gediversifiseerd sal wees nie, aangesien veral kwesbare groepe van die owerheidstelsel afhanklik sal wees (Spence 1978, aangehaal deur Ahmad 1991: 123). Owerheidsregulering en private administrasie ten opsigte van die pensioenstelsel, soos dit in Chili beslag gekry het (kyk afdeling 10.3.2(d)(i)), het volgens Diamond (1996: 95) verrassende hoë administratiewe koste tot gevolg gehad.

Soos vroeër aangetoon, kan dieselfde met 'n program soos ongevalversekering gedoen word, want die waarskynlikheid en koste van eise is beskikbaar, wat die privaat sektor in staat kan stel om dit op 'n aktuariële basis te lewer. Dit kan egter ook weer met hoë administratiewe koste gepaardgaan. Dit mag ook vir die owerheid nodig wees om alle werknemers deur middel van wetgewing te verplig om lidmaatskap op te neem, want anders kan slegs werknemers in hoër-risiko beroepe besluit om hierdie versekering uit te neem (ongunstige keuse). Werkloosheidsversekering is vanweë die groot onsekerheid (risiko, ongunstige keuse en morele hindernis) nie die tipe program waarby die privaat sektor sommer sal wil betrokke raak nie. Die aard van maatskaplike bystandsprogramme, wat daarop gerig is om armoedeverligting en minimum lewenstandaarde te bewerkstellig, maak dit 'n owerheidsaktiwiteit, hoewel die produksie en selfs administrasie in sommige gevalle aan die privaat sektor oorgelaat kan word, mits dit doeltreffendheid bevorder.

14.16 EIENSKAPPE VAN 'N BILLIKE EN DOELTREFFENDE STELSEL

Die doelwit van enige bestaansbeveiligingstelsel is om, gegewe die bekostigbaarheid vir die staat, aan soveel as moontlik van die bevolking dekking te verskaf, teen soveel gebeurlikhede as moontlik en teen die hoogste moontlike standaarde. Die uitbreiding na die hele bevolking teen relatief hoë vlakke van voordele kan tot hoë belasting vir individue in die formele sektor lei, wat weerstand teen herverdeling by hoër-inkomstegroepe tot gevolg kan hê. Die oorbeklemtoning van herverdeling kan daartoe lei dat die staat buitensporige eise aan die ekonomie stel, ekonomiese groei belemmer, en uiteindelik groter armoede en werkloosheid kan veroorsaak. Hoë belasting kan hoër-inkomstegroepe aanmoedig om minder te werk en meer vrye tyd te verkies,

afhangende van die inkom- en substitusie-effekte. Verder kan dit ook die emigrasie van hoogs geskoolde arbeid aanmoedig.

Die teenpool van hierdie argumente is egter dat die lewe selfs in die ontwikkelde lande al meer onseker raak. Volle indiënsneming word tans bykans nêrens aangetref nie en ekonomiese en tegnologiese veranderings vereis dat burgers dikwels verskeie beroepe in hul leeftyd moet beoefen. Die lewe van die meerderheid van die inwoners van ontwikkelende lande is nog meer onseker. Uit stabiliteitsoorwegings kan regerings dit nie bekostig om onverskillig teenoor bestaansbeveiliging te staan nie. Alle aanduidings is dat bestaansbeveiliging een van die kenmerke van die postmoderne of post-Fordistiese wêreld is en ook in die toekoms sal wees, hoewel dit na alle waarskynlikheid nie die vernaamste kenmerk van hierdie era sal wees nie (Mishra 1993: 35; Loader & Burrows 1994: 1) kyk afdeling 9.8. Aangesien die dekking in ontwikkelende lande beperk is, sal hierdie lande die beperkte bronne so doeltreffend as moontlik moet aanwend, deur te verseker dat daar sover moontlik aan billikheids- en doeltreffendheidsvereistes voldoen word.

Vervolgens word 'n kort lys verskaf van die vernaamste billikheids- en doeltreffendheidsvereiste waaraan bestaansbeveiliging moet voldoen:

- dit moet sover moontlik die bestaan van alle inwoners beveilig (d.w.s. die hele bevolking moet dekking geniet)
- dit moet inwoners van 'n minimum bestaanspeil verseker
- dit moet sover moontlik slegs die teikengroepe bevoordeel (d.w.s. vertikale doeltreffendheid moet deur middel van teikenstelling nagestreef word)
- dit moet sover moontlik die hele teikengroep bereik (horisontale doeltreffendheid)
- die grootste gedeelte van die beskikbare bronne moet deur voordele opgeneem word (d.w.s. administratiewe koste moet so laag as moontlik wees)
- die administrasie moet eenvoudig wees
- die programme moet bekostigbaar wees vir die ekonomie
- finansiering moet so neutraal as moontlik wees (d.w.s. dit moet die oormatige belastinglas beperk)
- die loonstaatbelasting moet nie te hoog wees nie (dit kan arbeidskoste verhoog en die mededingendheid van 'n land benadeel)
- die belastingvestiging moet in aanmerking geneem word
- die programme moet sover moontlik neutraal staan teenoor ekonomiese gedrag (soos die aanbod van arbeid en besparing) sodat dit nie negatiewe aansporings verskaf nie
- 'n kombinasie van owerheids- en privaatsektorbetrokkenheid (afhangende van die aard van programme) kan doeltreffendheid bevorder
- moontlikhede vir korrupsie moet nie uit die oog verloor word nie

- van 'n billikheidsoogpunt kan die lewering van bestaansbeveiliging op plaaslike owerheidsvlak ongewens wees.

14.17 DIE RIGTING WAARIN BESTAANSBEVEILIGING WAARSKYNLIK IN SUID-AFRIKA KAN ONTWIKKEL

Suid-Afrika het 'n redelik omvattende bestaansbeveiligingstelsel vir 'n Afrikaland, maar soos getoon in hoofstuk 13, is daar etlike leemtes in hierdie stelsel. Pariteit tussen rassegroepe behoort in die toekoms in alle programme, ook onderhoudstoelaes bereik te word. Dit sal waarskynlik slegs kan geskied deur die bestaande vlakke van voordele af te skaal, aangesien huidige vlakke onbekostigbaar kan wees. Verder behoort die verbetering van die veiligheidsnet in die toekoms groter prioriteit te geniet as in die verlede, omdat Suid-Afrika vir die eerste keer 'n demokraties verkose regering het. Die stelsel behoort meer universeel te raak, wat beteken dat al meer behoeftiges geteiken sal word en nie slegs enkele kategorieë soos wat tans die geval is nie. Dit kan onder meer beteken dat werkloses en siek persone wat sonder 'n inkomste moet klaarkom ook vir een of ander vorm van ondersteuning in aanmerking kan kom. Voedingsprogramme en werkskeppingsprogramme sal ook na alle waarskynlikheid groter aandag kry. Hierdie verbeterings in die veiligheidsnet sal egter net kan geskied indien Suid-Afrika standhoudende en relatief hoë ekonomiese groei koerse kan handhaaf. 'n Groeiende ekonomie verhoog nie net owerheidsinkomste nie, maar kan ook die behoefte aan bestaansbeveiliging verminder.

Wat maatskaplike versekering betref, behoort die dekking van werkloosheids- en ongevalversekering geleidelik verder uit te brei totdat alle werkers in die formele sektor dekking geniet. Hoewel 'n verpligte nasionale pensioenskema nie in die afsienbare toekoms in die vooruitsig gestel word nie, mag die owerheid versoeke vir 'n "vrywillige" nasionale pensioenskema gunstig oorweeg, aangesien dit pensioendekking sal uitbrei en ook vir die skatkis voordele kan inhou. Gegewe 'n stabiele en groeiende ekonomie behoort die Suid-Afrikaanse veiligheidsnet in die toekoms te verbeter.

BIBLIOGRAFIE

- Aaron, H.J. 1982. *Economic effects of social security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Aaron, H.J. 1984. Six welfare questions still searching for answers. *Brookings Review* 3(1): 12-17.
- Abedian, I. & Standish, B. 1985. Poor whites and the role of the state: the evidence. *The South African Journal of Economics* 53(2): 141-165.
- Abedian, I. & Standish, B. 1985b. An economic inquiry into the poor white saga. *Saldru working paper 64*. Kaapstad: South African Labour Development and Research Unit (Saldru).
- Abedian, I. & Standish, B. 1986. Public works programme in South Africa: coming to terms with reality. *Development Southern Africa* 3(2): 180-198.
- Achenbaum, W.A. 1987. *Social security: visions and revisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Afrikaanse woordelys en spelreëls*. 1991. Saamgestel deur die Taalkommissie. Kaapstad: Tafelberg.
- Agarwal, B. 1991. Social security and the family: coping with seasonality and calamity in rural India, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 171-244.
- Aguilar, M.A. 1990. Mexico, in *Social welfare in Latin America*, onder redaksie van J. Dixon & R. Scheurell. Londen: Routledge: 175-201.
- Ahmad, E. 1991. Social security and the poor: choices for developing countries. *The World Bank Research Observer* 6(1): 105-127.
- Ahmad, E., Drèze, J., Hills, J. & Sen A. (redakteurs). 1991. *Social security in developing countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Ahmad, E. & Hemming, R. 1991. Poverty and social security, in *Public expenditure handbook*, onder redaksie van K. Chu & R. Hemming. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds: 130-136.
- Ahmad, E. & Hussain, A. 1991. Social security in China: a historical perspective, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 247-304.
- Alber, J. 1986. Germany, in *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II. Volume 2, Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, onder redaksie van P. Flora. Berlyn: Walter de Gruyter: 1-154.
- Alber, J., Esping-Andersen, G. & Rainwater, L. 1987. Studying the welfare state: issues and queries, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 458-469.

- Albert, V.N. 1988. *Welfare dependence and welfare policy: a statistical study*. New York: Greenwood Press.
- Anand, S. & Ravallion, M. 1993. Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services. *Journal of Economic Perspectives* 7(1): 133-150.
- Anderson, M. 1978. *Welfare: the political economy of welfare reform in the United States*. Stanford: Hoover Institution, Stanford University.
- Anderson, W.W. ongedateer. *The security system of Hongkong [sic], the Republic of China, Thailand and Japan*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.
- Ando, A. & Modigliani, F. 1963. The 'life cycle' hypothesis of saving: aggregate implications and tests. *American Economic Review* 53: 55-84.
- Antal, A.E., Dierkes, M. & Weiler, H.N. 1987. Cross national policy research: traditions, achievements and challenges, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 13-25.
- Ardington, E. & Lund, F. 1995. Pensions and development: how the social security system can complement programmes of reconstruction and development. *Development paper 61*. Halfweghuis: Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika.
- Arellano, J.P. 1985. The impact of social security on savings and development, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: University Center for International Studies, University of Pittsburgh: 217-240.
- Arrow, K.J. 1963. *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press.
- Atkinson, A.B. 1969. *Poverty in Britain and the reform of social security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A.B. 1983. *The economics of inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Atkinson, A.B. 1987. Income maintenance and social insurance, in *Handbook of public economics vol II*, onder redaksie van A.J. Auerbach & M. Feldstein. Amsterdam: North Holland: 779-908.
- Atkinson, A.B. 1989. *Poverty and social security*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, A.B. & Hills, J. 1991. Social security in developed countries: are there lessons for developing countries? in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 81-111.
- Atkinson, A.B. 1993. *On targeting social security: theory and western experience with family benefits*. Londen: The Welfare State Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines.
- Atkinson, A.B. 1993b. *Beveridge, the national minimum, and its future in a European context*. Londen: The Welfare State Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines.

Atkinson, A.B. 1993c. Private and social insurance, and the contributory principle, in *Current issues in the economics of welfare*, onder redaksie van N. Barr, & D. Whyntes. Londen: Macmillan: 20-44.

Atkinson, A.B. 1993d. Work incentives, in *Welfare and work incentives: a North European perspective*, onder redaksie van A.B. Atkinson & G.V. Mogensen. Oxford: Clarendon Press: 20-49.

Auerbach, A.J. 1985. The theory of excess burden and optimal taxation, in *Handbook of public economics vol 1*, onder redaksie van A.J. Auerbach & M. Feldstein. Amsterdam: North-Holland: 61-127.

Bagguley, P. 1994. Prisoners of the Beveridge dream? The political mobilisation of the poor against contemporary welfare regimes, in *The state of welfare: towards a post-Fordist welfare state?* onder redaksie van R. Burrows & B. Loader. Londen: Routledge: 74-94.

Baldwin, S. & Falkingham, J. (redakteurs). 1994. *Social security and social change: new challenges to the Beveridge model*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Ball, R.M. 1978. *Social security today and tomorrow*. New York: Columbia University Press.

Barker, F.S. 1986. South Africa's special employment programme of R600 million. *Development Southern Africa* 3(2): 167-179.

Barr, N. 1987. *The economics of the welfare state*. Stanford: Stanford University Press.

Barr, N. & Coulter, F. 1990. Social security: solution or problem? in *The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974*, onder redaksie van J. Hills. Oxford: Clarendon Press: 274-337..

Barr, N. & Whyntes, D. 1993. Introductory issues, in *Current issues in the economics of welfare*, onder redaksie van N. Barr & D. Whyntes. Londen: Macmillan: 1-19.

Barro, R.J. 1974. Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy* 82: 1095-1117.

Bean, R. 1989. *International labour statistics: a handbook, guide and recent trends*. Londen: Routledge.

Beckerman, W. 1979. The impact of income maintenance payments on poverty in Britain, 1975. *The Economic Journal* 89: 261-279.

Beckerman, W. 1984. *Measuring poverty in rich and poor countries*. Referaat vir die konferensie van die Tweede Carnegie-ondersoek na armoede en ontwikkeling in Suider-Afrika. Universiteit van Kaapstad: Mimeo.

Beeld. 2 April 1996.

Beeld. 20 Junie 1996.

Beginners world data book. 1991. Middlesex: Guinness Publishing.

- Berg, A. 1987. *Malnutrition: what can be done?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berlin, I. 1969. *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, T. 1990. Means testing versus universal provision in poverty alleviation programmes. *Economica* 57: 119-129.
- Besley, T. & Kanbur, R. 1988. Food subsidies and poverty alleviation. *The Economic Journal* 98: 701-719.
- Besley, T. & Kanbur, R. 1990. The principles of targeting. *Working papers* 385. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- Besley, T. 1995. Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries. *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 115-127.
- Beveridge, W.H. 1942. *Social insurance and allied services. Report by Sir William Beveridge*. Londen: HMSO, Cmd. 6404.
- Beyfuss, J. & Kitterer, B.H.J. 1990. Deutsche Direkinvestitionen im Ausland. Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln* 181. Keulen: Deutscher Instituts-Verlag.
- Bhorat, H. 1995. The South African social safety net: past, present and future. *Development Southern Africa* 12(4): 595-604.
- Bird, R.M. 1992. *Tax policy and economic development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Blaug, M. 1963. The myth of the Old Poor Law and the making of the New. *The Journal of Economic History* 23(2): 151-184.
- Blinder, A.S. 1994. Comment, in *Aspects of distribution of wealth and income*, onder redaksie van D.B. Papadimitriou. New York: St. Martin's Press: 101-105.
- Borzutzky, S. 1985. Politics and social security reform, in *The crisis of social security and health care: Latin American experience and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 287-304.
- Borzutzky, S. 1990. Chile, in *Social welfare in Latin America*, onder redaksie van J. Dixon & R. Scheurell. Londen: Routledge: 53-72.
- Bosman, D.B., Van der Merwe, I.W. & Hiemstra, L.W. 1984. *Tweetalige woordeboek/Bilingual Dictionary*. Kaapstad: Tafelberg.
- Botha, M.C. 1995. "Perlemoer! Perlemoer!" *Die Suid-Afrikaan* 52: 28-30.
- Bottomley, J. 1989. *Public policy and 'poor whiteism' in South Africa*. Universiteit van Bophuthatswana: Mimeo.
- Brand, S.S. 1989. Demografie, skuld en ekonomiese ontwikkeling. *Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie* 57(4): 317-332.

- Braun, D. 1991. *The rich get richer: the rise of income inequality in the United States and the world*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Briggs, A. 1961. The welfare state in historical perspective. *Archives Européennes de Sociologie* 2: 221-258.
- Bromberger, N. 1982. Government policies affecting the distribution of income, 1940-1980, in *South Africa: public policy perspectives*, onder redaksie van R. Schrire. Kaapstad: Juta: 165-203.
- Bromberger, N. 1989. Unemployment in South Africa: a survey of research, in *Leading issues in South African macroeconomics: selected readings*, onder redaksie van P.A. Black & B.E. Dollery. Johannesburg: Southern: 4-26.
- Brown, C.C. & Oates, W.E. 1987. Assistance to the poor in a federal system. *Journal of Public Economics* 32: 307-330.
- Brown, C.V. & Jackson, P.M. 1990. *Public sector economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Brown, J. 1995. *The British welfare state: a critical history*. Oxford: Blackwell.
- Browning, E.K. & Johnson, W.R. 1984. The trade-off between equality and efficiency. *Journal of Political Economy* 92(2): 175-203.
- Bundy, C. 1984. Vagabond Hollanders and runaway Englishmen: white poverty in the Cape before poor whiteism. *Carnegie conference paper 247*. Kaapstad.
- Burgess, R. & Stern, N. 1991. Social security in developing countries: what, why, who and how? in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 41-80.
- Burman, S. 1992. The category of the illegitimate in South Africa, in *Questionable issues: illegitimacy in South Africa*, onder redaksie van S. Burman & E. Preston-Whyte. Kaapstad: Oxford University Press: 21-35.
- Burman, S. & Barratt, A. 1993. Welfare law and bureaucracy in a changing South Africa: a case study of state maintenance grants for the illegitimate. *Centre for Applied Legal Studies, working paper 19*. Johannesburg: Universiteit van die Witwatersrand.
- Buro vir Marknavorsing. 1988. *'n Evaluasie van voedingsintervensieprogramme*. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.
- Buro vir Marknavorsing. 1994. *Population estimates for the RSA by magisterial district and province, 1994*. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.
- Buro vir Marknavorsing. 1995. *Minimum and supplemented living levels in the main and other selected urban areas of the RSA, August 1995*. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.
- Buro vir Marknavorsing. 1996. *Minimum and supplemented living levels in the main and other selected urban areas of the RSA, February 1996*. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.
- Bybel. 1983. *Die Bybel: nuwe vertaling*. Kaapstad: Bybelgenootskap van Suid-Afrika.
- Cape Times. 15 Maart 1996.

Case, A. & Deaton, A. 1996. Large cash transfers to the elderly in South Africa. *Discussion Paper* 176. Research Program in Development Studies, Center of International Studies, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs: Mimeo.

Castañeda, T. 1992. *Combating poverty: innovative social reforms in Chile during the 1980s*. California: International Center for Economic Growth.

Chang, I.H. 1985. Korea, South, in *Social welfare in Asia*, onder redaksie van J. Dixon & H. Shik Kim. Londen: Croom Helm: 176-213.

Chow, N. 1985. Hong Kong, in *Social welfare in Asia*, onder redaksie van J. Dixon & H. Shik Kim. Londen: Croom Helm: 63-92.

Chu, K. & Hemming, R. (redakteurs). 1991. *Public expenditure handbook: a guide to public policy issues in developing countries*. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds.

Cibils, V.F. 1994. Gesprek by die Wêreldbank in Washington, D.C.: VSA, 26 April.

Coetzee, J.M. 1994. *The master of Petersburg*. Londen: Secker & Warburg.

Coetzee, S. 1992. Towards an anti-poverty strategy for South Africa, in *Redistribution and affirmative action: working on South Africa's political economy*, onder redaksie van P. Hugo. Halfweghuis: Southern: 131-142.

Collard, D. 1980. Social dividend and negative income tax, in *Taxation and social policy*, onder redaksie van C. Sandford, C. Pond & R. Walker. Londen: Heinemann: 190-202.

Commission of the European Communities. 1992. *Towards a Europe of solidarity. Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*. Brussel: Europese Gemeenskap.

Commission of the European Communities. 1992b. *Observatory on national policies to combat social exclusion. Second annual report*. Lille: Europese Gemeenskap.

Commission of the European Communities. 1993. *Social protection in Europe*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

Cullinan, P.R. 1991. Social security and income redistribution, in *Economic inequality and poverty: international perspectives*, onder redaksie van L. Osberg. New York: ME Sharpe: 193-219.

Cutler, D.M. 1996. Reexamining the three-legged stool, in *Social security: what role for the future?*, onder redaksie van P.A. Diamond, D.C. Lindeman & H. Young. Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance: 125-149.

Danziger, S., Haveman, R. & Plotnick, R. 1981. How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: a critical review. *Journal of Economic Literature* 19: 975-1028.

De Oliveira, F.E.B. 1994. Social security in Argentina, Brazil, Chile, and Venezuela, in *Social security systems in Latin America*, onder redaksie van F.E.B. de Oliveira. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank: 1-18.

Departement van Arbeid. 1995. *Werkloosheidsversekeringswet: opsomming van die vernaamste bepalinge soos op 1 September 1995 vir die inligting van hydraers*. Pretoria: Departement van Arbeid.

Departement van Finansies. 1993. *Begrotingsoorsig*. Kaapstad: Departement van Finansies.

Departement van Finansies. 1994. *Begrotingsoorsig*. Kaapstad: Departement van Finansies.

Departement van Finansies. 1995. *Begrotingsoorsig*. Kaapstad: Departement van Finansies.

Departement van Finansies: Binnelandse Inkomste. 1995b. *LBS en SIBW, volume 36, boek 1: Handleiding vir werkgewers*. Pretoria: Departement van Finansies.

Departement van Finansies. 1996. *Begrotingsoorsig*. Kaapstad: Departement van Finansies.

Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn: Administrasie Volksraad. 1987. *Handleiding oor die versorging van bejaardes in tehuise*. Pretoria: Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn.

Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling. 1990. *Verslag van die komitee vir die ontwikkeling van 'n voedsel- en voedingstrategie vir Suidelike Afrika*. Pretoria: Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling.

Department of Social Security. 1993. *The growth of social security*. Londen: HMSO.

Department of Social Security. 1994. Gesprekke met verskeie amptenare verbonde aan die Britse departement, Londen, 13 Mei.

Deutsch, K.W. 1987. Prologue: achievements and challenges in 2000 years of comparative research, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 5-12.

Diamond, P.A. 1977. A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics* 8: 275-298.

Diamond, P.A. 1993. Privatization of social security: lessons from Chile. *Working paper* 4510. Cambridge: National Bureau of Economic Research .

Diamond, P. 1996. Government provision and regulation of economic support in old age, in *Annual World Bank conference on development economics*, onder redaksie van M. Bruno & B. Pleskovic. Washington, D.C.: Die Wêreldbank: 83-103.

Diamond, P. 1996b. An economist's perspective, in *Social security: what role for the future?*, onder redaksie van P.A. Diamond, D.C. Lindeman & H Young. Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance: 213-224.

Dierkes, M., Weiler, H.N. & Antal, A.B. (redakteurs) 1987. *Comparative policy research: learning from experience*. Hants: Gower.

Dilnot, A.W., Kay, J.A. & Morris, C.N. 1984. *The reform of social security*. Oxford: Clarendon Press.

Dilnot, A. & Johnson, P. 1993. Tax expenditure: the case of occupational pensions. *Fiscal Studies* (14): 42-56.

Dixon, J. 1986. *Social security traditions and their global applications*. Canberra: International Fellowship for Social and Economic Development.

Dixon, J. & Scheurell, R.P. (redakteurs). 1989. *Social welfare in developed market countries*. Londen: Routledge.

Dolgoff, R. & Feldstein, D. 1984. *Understanding social welfare*. New York: Longman.

Drèze, J. & Sen, A. 1989. *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.

Drèze, J. & Sen, A. 1990. *The political economy of hunger*. Oxford: Clarendon Press.

Drèze, J. & Sen, A. 1991. Public action for social security: Foundations and strategy, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 1-40.

ECLAC, kyk *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 1992. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*. Santiago: Verenigde Nasies.

Economist (The). 25 Mei 1996.

Ehrlich, R. 1992. Workmen's compensation in South Africa: an overview, in *Working documents on the post-apartheid economy*, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn & S. van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-12.

Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Europa world year book: volume 1. 1994. Londen: Europa Publications.

Evans, M. & Glennerster, H. 1993. *Squaring the circle? The inconsistencies and constraints of Beveridge's plan*. Londen: The Welfare State Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines.

Falkingham, J., Hills, J. & Lessof, C. 1993. *William Beveridge versus Robin Hood: social security and redistribution over the lifecycle*. Londen: The Welfare State Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines.

Felderer, B. 1993. New issues in public pension economics. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplementum* 7: 1-15.

Feldstein, M. 1974. Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy* 82: 905-926.

Feres, J.C. & León, A. 1990. The magnitude of poverty in Latin America. *Cepal Review* 41: 133-151.

Ferrara, P.J. 1980. *Social security: the inherent contradiction*. San Francisco: Cato Institute.

- Fields, G.S. 1992. Changing poverty and inequality in Latin America. *Public Finances* 47 (supplement): 59-76.
- Flora, P. & Alber, J. 1981. Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe, in *The development of welfare states in Europe and America*, onder redaksie van P. Flora & A.J. Heidenheimer. New Brunswick: Transaction Books: 37-80.
- Flora, P. & Heidenheimer, A.J. 1981. The historical core and changing boundaries of the welfare state, in *The development of welfare states in Europe and America*, onder redaksie van P. Flora & A.J. Heidenheimer. New Brunswick: Transaction Books: 17-36.
- Flora, P. 1986. *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II. Volume 2, Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlyn: Walter de Gruyter.
- Fourie, F.C. v.N., Boshoff, V. & Siebrits, F.K. 1993. *Employment creation programmes: merit and prospects from an economic and fiscal perspective*. Departement van Finansies: Eenheid vir Fiskale Ontleding.
- Fourie, F.C. v.N. & Owen, A. 1993. Value-added tax and regressivity in South Africa. *Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie* 61(4): 281-300.
- Foxley, A., Aninat, E. & Arellano, J.P. 1979. *Redistributive effects of government programmes: the Chilean case*. Oxford: Pergamon Press.
- Freedman, D.H. 1990. Special employment programmes in developed and developing countries. *International Labour Review* 129(2): 165-184.
- Friedman, M. & Friedman, R. 1980. *Free to choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Friedman, M. & Friedman, R. 1982. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago.
- Galbraith, J.K. 1977. *The age of uncertainty*. Londen: BBC & André Deutsch.
- Galbraith, J.K. 1980. *The nature of mass poverty*. Middlesex, England: Penguin Books.
- Gethaiga, W.W. & Williams, L.P. 1987. Kenya, in *Social welfare in Africa*, onder redaksie van J. Dixon. Londen: Croom Helm: 100-120.
- Gillis, M., Perkins, D.H., Roemer, M. & Snodgrass, D.R. 1992. *Economics of development*. New York: WW Norton & Company.
- Gintis, H. & Bowles, S. 1982. The welfare state and long-term economic growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian approaches. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 72: 341-345.
- Glennerster, H. 1990. Social policy since the Second World War, in *The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974*, onder redaksie van J. Hills. Oxford: Clarendon Press: 11-27.
- Glewwe, P. 1990. Efficient allocation of transfers to the poor: the problem of unobserved household income. *Working papers* 70. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- Glewwe, P. 1992. Targeting assistance to the poor. Efficient allocation of transfers when household income is not observed. *Journal of Development Economics* 38: 297-321.

Gordon, M.S. 1988. *Social security policies in industrial countries: a comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gottschalk, P. & Moffitt, R.A. 1994. Welfare dependence: concepts, measures, and trends. *The American Economic Review: Papers and Proceedings of the American Economic Association* 84(2): 38-42.

Gough, I. 1989. Welfare state, in *The New Palgrave: social economics*, onder redaksie van J. Eatwell, M. Milgate & P. Newman. Londen: Macmillan Reference Books.

Graham, C. 1991. *From emergency employment to social investment, alleviating poverty in Chile*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Gregg, P. Mei 1990. The evolution of special employment measures. *National Institute Economic Review*: 49-58.

Groeneveld, L.P., Tuma, N.B. & Hannan, M.T. 1980. The Seattle and Denver income maintenance experiments. The effects of negative income tax programs on marital dissolution. *The Journal of Human Resources* 15(4): 654-674.

Grosh, M.E. 1994. *Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Grosskopf, J.F.W. 1932. *Die armblanke-vraagstuk in Suid-Afrika: verslag van die Carnegie-kommissie*. Stellenbosch: Pro Ecclesia-Drukkery.

Gruat, J.V. 1990. Social security schemes in Africa: current trends and problems. *International Labour Review* 129(4): 405-421.

Gueron, J.M. 1990. Work and welfare: lessons on employment programs. *Journal of Economic Perspectives* 4(1): 79-98.

Gueron, J.M., Pauly, E. & Lougy, C.M. 1991. *From welfare to work*. New York: Russell Sage Foundation.

Hakim, P. & Solimano, G. 1978. *Development, reform, and malnutrition in Chile*. Cambridge: The MIT Press.

Halter, W.A. & Hemming, R. 1987. The impact of demographic change on social security financing. *International Monetary Fund Staff Papers* 34(1): 471-502.

Hampson, J. & Kaseke, E. 1987. Zimbabwe, in *Social welfare in Africa*, onder redaksie van J. Dixon. Londen: Croom Helm: 279-306.

Hausman, J.A. 1985. Taxes and labor supply, in *Handbook of public economics vol 1*, onder redaksie van A.J. Auerbach & M. Feldstein. Amsterdam: North-Holland: 213-261.

Hayek, F.A. 1976. *Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy. The mirage of social justice*. Londen: Routledge & Kegan Paul.

Heald, D. 1983. *Public expenditure. Its defence and reform*. Oxford: Martin Robertson.

Heclo, H. & Rein, M. 1980. Social science and negative income taxation, in *The utilisation of the social sciences in policy making in the United States: case studies*. Parys: Organisasie vir Ekonomiese Samewerking en Ontwikkeling (OESO): 29-66.

Heidenheimer, A.J., Heclo, H. & Teich Adams, C. 1983. *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. Londen: Macmillan.

Heidenheimer, A.J., Heclo, H. & Teich Adams, C. 1990. *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin's Press.

Heilbroner, R. 1983. *The worldly philosophers*. Middlesex: Penguin Books.

Heller, P.S., Hemming, R. & Kohnert, P.W. 1986. Aging and social expenditure in the major industrial countries, 1980-2025. *International Monetary Fund occasional paper 47*. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds.

Hemming, R. 1984. *Poverty and incentives: the economics of social security*. Oxford: Oxford University Press.

Hemming, R. 1991. Public expenditure and resource allocation, in *Public expenditure handbook: a guide to public policy issues in developing countries*, onder redaksie van K. Chu & R. Hemming. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds: 19-25.

Heropbou- en ontwikkelingsprogram, kyk *Reconstruction and development programme*.

Hills, J., Glennerster, H. & Le Grand, J. 1993. *Investigating welfare: final report of the ESRC welfare research programme*. Londen: The Welfare State Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines.

Hirschman, A.O. 1985. *A bias for hope. Essays on development and Latin America*. Boulder en Londen: Westview Press.

Hochman, H.M. & Rodgers, J.D. 1969. Pareto optimal redistribution. *American Economic Review* 59: 542-557.

Hofmeyr, B.E. & Mostert, W.P. 1989. *Demographic ageing of the South African population: past (1945-1985) and expected trends (1985-2035)*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, Verslag S-190.

Hollonbeck, D., Ohls, J.C. & Posner, B. 1985. The effects of cashing out food stamps on food expenditures. *American Journal of Agricultural Economics* 67: 609-613.

Holzmann, R. 1990. The welfare effects of public expenditure programs reconsidered. *International Monetary Fund Staff Papers* 37(2): 338-359.

HOP, kyk *Reconstruction and development programme*.

Hornby, A.S. 1978. *Oxford advanced learner's dictionary of current English*. Oxford: Oxford University Press.

Hortulanus, R.P., Liem, P.P.N. & Sprinkhuizen, A.M.M. 1993. *Domeinen van welzijn: welzijnsbeleving en welzijnsbeleid in de jaren '90*. 's-Gravenhage: Vuga Uitgeverij.

Hugo, P. & Kotzé, H. 1978. *Suid-Afrika: oorlewing in politieke perspektief*. Johannesburg: Jonathan Ball Uitgewers.

Hyman, D.N. 1983. *Public finance: a contemporary application of theory to policy*. Chicago: The Dryden Press.

Illiffe, J. 1987. *The African poor: a history*. Cambridge: Cambridge University Press.

ILO, kyk *International Labour Office*.

IMF, kyk *Internasionale Monetêre Fonds*.

Insig. Desember 1995. Kaapstad: Nasionale Tydskrifte.

Instituto Federal Electoral. 1994. *Political constitution of the Mexican United States*. Mexiko: Impreso en Talleres Graficos de Mexico.

Internasionale Monetêre Fonds (IMF). 1993. *International financial statistics yearbook*. Washington, D.C.: IMF.

Internasionale Monetêre Fonds (IMF). 1994. *International financial statistics yearbook*. Washington, D.C.: IMF.

Internasionale Monetêre Fonds (IMF). 1994b. *Government finance statistics yearbook*. Washington, D.C.: IMF.

Internasionale Monetêre Fonds (IMF). Julie 1995. *International financial statistics*. Washington, D.C.: IMF.

International Labour Office (ILO). 1972. *The cost of social security: seventh international inquiry, 1964-1966*. Genève: ILO.

International Labour Office (ILO). 1979. *The cost of social security: ninth international inquiry, 1972-1974*. Genève: ILO.

International Labour Office (ILO). 1984. *Into the twenty-first century: the development of social security*. Genève: ILO.

International Labour Office (ILO). 1988. *The cost of social security: twelfth international inquiry, 1981-1983, comparative tables*. Genève: ILO.

International Labour Office (ILO). 1992. *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984-1986, comparative tables*. Genève: ILO.

Iyer, S.N. 1993. Pension reform in developing countries. *International Labour Review* 132(2): 187-207.

James, E. 1996. Social security around the world, in *Social security: what role for the future?* onder redaksie van P.A. Diamond, D.C. Lindeman & H. Young. Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance: 181-196.

Jayasuriya, L., Fernando, G. & Allbrook, M. 1985. Sri Lanka, in *Social welfare in Asia*, onder redaksie van J. Dixon & H. Shik Kim. Londen: Croom Helm: 279-323.

- Jessop, B. 1994. The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state, in *The state of welfare: towards a post-Fordist welfare state?* onder redaksie van R. Burrows & B. Loader. Londen: Routledge: 13-37.
- Johnson, P. & Falkingham, J. 1992. *Ageing and economic welfare*. Londen: Sage Publications.
- Jones, K. 1993. *The making of social policy in Britain 1830-1990*. Londen: Athlone.
- Kaim-Caudle, P.R. 1973. *Comparative social policy and social security: a ten country study*. Londen: Martin Robertson and Company.
- Kanbur, S.M.R. 1987. Measurement and alleviation of poverty. *International Monetary Fund Staff Papers* 34(1): 60-85.
- Kanbur, R., Keen, M. & Tuomala, M. 1994. Labor supply and targeting in poverty alleviation programs. *The World Bank Economic Review* 8(2): 191-211.
- Katz-Kommissie. 1994. *Interim report of the Commission of Inquiry into certain aspects of the tax structure of South Africa*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Katz-Kommissie. 1995. *Third interim report of the Commission of Inquiry into certain aspects of the tax structure of South Africa*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Keeley, M.C. 1981. *Labor supply and public policy*. New York: Academic Press.
- Keithley, J. 1989. United Kingdom, in *Social welfare in developed market countries*, onder redaksie van J. Dixon & R.P. Scheurell. Londen: Routledge: 309-344.
- Kessler, D. & Masson, A. 1988. *Modelling the accumulation and distribution of wealth*. Oxford: Clarendon Press.
- Keyes, G. 1990. Guatemala, in *Social welfare in Latin America*, onder redaksie van J. Dixon & R. Scheurell. Londen: Routledge: 138-174.
- Keynes, J.M. 1991. *General theory of employment, interest, and money*. New York: Harvest/Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Khalilzadeh-Shirazi, J. & Shah, A. 1991. *Tax policy in developing countries*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- Killingsworth, M.R. 1983. *Labor supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klein, R. 1993. O'Goffe's tale, or what can we learn from the success of the capitalist welfare states? in *New perspectives on the welfare state in Europe*, onder redaksie van C. Jones. Londen: Routledge: 7-17.
- Konsep handves van menseregte*. 9 Oktober 1995. Internet: <http://www.constitution.org.za/drafts/bilr9-10.html>. Vrygestel deur: Suid-Afrika. Konstitusionele Vergadering.
- Kotlikoff, L.J. 1989. Social security, in *The new Palgrave: social economics*, onder redaksie van J. Eatwell, M. Milgate & P. Newman. Londen: Macmillan Reference Books: 231-242.

- Kotlikoff, L. & Summers, L. 1981. The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy* 89: 706-32.
- Kotzé, H.J. & Van Wyk, J.J. 1980. *Basiese konsepte in die politiek*. Johannesburg: McGraw-Hill.
- Krige, U. 1980. *Met ander oë. 'n Keuse uit die prosa van Uys Krige*. Byeengebring en ingelei deur Hennie Aucamp. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Kruger, J. 1992. An overview of the South African social security system, in *Working documents on the post-apartheid economy*, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn & S. van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-39.
- Kruger, J. 1992b. *State provision of social security: some theoretical, comparative and historical perspectives with reference to South Africa*. Stellenbosch: Ongepubliseerde M. Com. Tesis.
- Kruger, J. 1995. *Government support of poor, single-parent households: luxury or tool for development?* Referaat gelewer by die tweejaarlikse Konferensie van die Suid-Afrikaanse Ekonomiese Vereniging. Johannesburg: Mimeo.
- Kudrle, R.T. & Marmor, R. 1981. The development of welfare states in North America, in *The development of welfare states in Europe and America*, onder redaksie van P. Flora & A.J. Heidenheimer. New Brunswick: Transaction Books: 81-121.
- Lachman, D., Bercuson, K. en medewerkers. 1992. Economic policies for a New South Africa. *Occasional paper 91*. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds.
- Langan, M. 1994. Series editor's preface, in *The state of welfare: towards a post-Fordist welfare state?* onder redaksie van R. Burrows & B. Loader. Londen: Routledge: xi-xiii.
- Lawrence, J. 1992. Who needs the social safety net? A picture of vulnerability in South Africa, in *Working documents on the post-apartheid economy*, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn & S van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-8.
- Lawson, H. 1989. Stories about stories, in *Dismantling truth: reality in the post-modern world*, onder redaksie van H. Lawson & L. Appignanesi. Londen: Weidenfeld & Nicolson: xi-xxviii.
- Le Grand, J. 1990. The state of welfare, in *The state of welfare: the welfare state in Britain since 1974*, onder redaksie van J. Hills. Oxford: Clarendon Press: 338-362.
- Le Grand, J. & Winter, D. 1987. The middle classes and the welfare state under Conservative and Labour governments. *Journal of Public Policy* 6: 399-430.
- Leibenstein, H. 1966. Allocative efficiency vs. 'X-efficiency.' *American Economic Review* 56: 392-415.
- Leliveld, A. 1994. *Social security in developing countries: operation and dynamics of social security mechanisms in rural Swaziland*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Le Roux, P. 1978. The poor white problem: an economist's perspective. *Social Work* 14(1): 8-20.

- Le Roux, P. 1978. The poor white problem: an economist's perspective. *Social Work* 14(2): 64-74.
- Le Roux, P. 1984. Poor whites. *Carnegie conference paper* 248. Kaapstad.
- Le Roux, P. ongedateer. *Restructuring pensions in a post-apartheid South Africa*. Mimeo.
- Le Roux, P. 1991. Whither with pensions in a post-apartheid South Africa? in *Working documents on the post-apartheid economy 2*, onder redaksie van S. van der Berg. Stellenbosch: Centre for Contextual Hermeneutics: 2-14.
- Levitan, S.A. 1985. *Programs in aid of the poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lewis, D. 1991. Unemployment and the current crisis, in *South Africa's economic crisis*, onder redaksie van S. Gelb. Kaapstad: David Philip: 244-266.
- Ligthelm, A.A. & Kritzinger-van Niekerk, L. 1990. Unemployment: the role of the public sector in increasing the labour absorption capacity of the South African economy. *Development Southern Africa* 7(4): 629-641.
- Lipschitz, L., Jaeger, A., Gordon, J., Doyle, P. & Farah, A. 1995. *South Africa: selected economic issues*. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds.
- Lisle, E. 1987. Perspectives and challenges for cross-national research, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 473-497.
- Loader, B. & Burrows, R. 1994. Towards a post-Fordist welfare state? The restructuring of Britain, social policy and the future of welfare, in *The state of welfare: towards a post-Fordist welfare state?* onder redaksie van R. Burrows & B. Loader. Londen: Routledge: 1-10.
- Loubser, M. 1990. *Income elasticities of the demand for consumer goods and services*. Navorsingsverslag 175. Pretoria: Buro vir Marknavorsing, Universiteit van Suid-Afrika.
- Lund, F. 1992. *Social security and social assistance in the New South Africa*. Paper presented at the International Conference on Social Security: 50 years after Beveridge. University of York.
- Lund, F. 1993. State social benefits in South Africa. *International Social Security Review* 46(1): 5-25.
- Mackenzie, G.A. 1988. Social security issues in developing countries. *International Monetary Fund Staff Papers* 53(1): 496-521.
- Mackenzie, G.A. 1991. Price subsidies, in *Public expenditure handbook*, onder redaksie van K. Chu & R. Hemming. Washington, D.C.: Internasionale Monetêre Fonds: 60-67.
- Maddison, A. en medewerkers. 1992. *The political economy of poverty, equity, and growth: Brazil and Mexico*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, B.Q. 1980. *The meaning of social policy: the comparative dimension in social welfare*. Londen: Croom Helm.

- Magill, R.S. 1989. United States of America, in *Social welfare in developed market countries*, onder redaksie van J. Dixon & R.P. Scheurell. Londen: Routledge: 345-386.
- Marais, M.M. 1945. Armesorg aan die Kaap onder die Kompanjie, 1652-1795. *Argief-Jaarboek vir Suid-Afrikaanse Geskiedenis* 6(1): 1-71.
- Mateus, A. 1983. Targeting food subsidies for the needy: the use of cost-benefit analysis and institutional design. *World Bank staff working papers* 617. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- McClelland, P.D. 1990. *The American search for economic justice*. Oxford: Basil Blackwell.
- McClements, L.D. 1978. *The economics of social security*. Londen: Heineman.
- McGrath, M.D. 1982. *Distribution of personal wealth in South Africa*. Durban: Economic Research Unit, Universiteit van Natal.
- McGreevey, W. 1990. Social security in Latin America: issues and options for the World Bank. *World Bank Discussion Papers* 110. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- McKendrick, B. & Dudas, E. 1987. South Africa, in *Social welfare in Africa*, onder redaksie van J. Dixon. Londen: Croom Helm: 184-217.
- McKendrick, B.W. 1990. The development of social welfare and social work in South Africa, in *Introduction to social work in South Africa*, onder redaksie van B.W. McKendrick. Pretoria: HAUM: 5-19.
- McKenzie, R.B. & Tullock, G. 1989. *The best of the new world of economics*. Homewood, Illinois: Irwin.
- McLachlan, M. 1992. Household food and nutrition security: how adequate is the safety net? in *Social safety nets: working documents on the post apartheid economy* 5, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn & S. van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-26.
- Meltzer, A.H. & Richard, S.F. 1981. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Meltzer, A.H. & Richard, S.F. 1983. Tests of a rational theory of the size of government. *Public Choice* 41: 403-418.
- Mesa-Lago, C. 1978. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. 1981. *The economy of socialist Cuba: a two-decade appraisal*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Mesa-Lago, C. (redakteur). 1985. *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. 1985b. Alternative strategies to the social security crisis: socialist, market and mixed approaches, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 311-361.

- Mesa-Lago, C. 1986. Social security and development in Latin America. *Cepal Review* 28: 135-50.
- Mesa-Lago, C. 1988. Comparative study of the development of social security in Latin America. *Unisa Latin American Report* 4(1): 26-42.
- Mesa-Lago, C. & Roca, S.G. 1990. Cuba, in *Social welfare in Latin America*, onder redaksie van J. Dixon & R. Scheurell. Londen: Routledge: 100-137.
- Mesa-Lago, C. 1991. Social security and prospects for equity in Latin America. *World Bank discussion papers* 140. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.
- Mesa-Lago, C. 1991b. Social security in Latin America and the Caribbean: a comparative assessment, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 356-394.
- Mesa-Lago, C. 1994. *Changing social security in Latin America: towards alleviating the social costs of economic reform*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Mesa-Lago, C. 1994b. Gesprek by die *University of Pittsburgh* in die VSA, Pittsburgh, 2 Mei.
- Meth, C. & Piper, S. 1984. Social security in historical perspective. *Carnegie conference paper* 250. Kaapstad.
- Midgley, J. 1984. *Social security, inequality, and the third world*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Midgley, J. 1984b. Poor law principles and social assistance in the third world: a study of the perpetuation of colonial welfare. *International Social Work* 27(1): 19-29.
- Miller, D. (redakteur). 1983. *A pocket Popper*. Oxford: Fontana Paperbacks.
- Ministerie van Sociale Voorzorg. 1993. *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België*. Brussel: Juridische Studiën.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 1990. *Social security in the Netherlands*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Mishra, R. 1984. *The welfare state in crisis: social thought and social change*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.
- Mishra, R. 1990. *The welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Mishra, R. 1993. Social policy in the postmodern world. The welfare state in Europe by comparison with North America, in *New perspectives on the welfare state in Europe*, onder redaksie van C. Jones. Londen: Routledge: 18-40.
- Modigliani, F. & Brumberg, R. 1954. Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data, in *Post-Keynesian economics*, onder redaksie van K.K. Kurihara. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

- Modigliani, F. 1988. Measuring the contribution of intergenerational transfers to total wealth: conceptual issues and empirical findings, in *Modelling the accumulation and distribution of wealth*, onder redaksie van D. Kessler & A. Masson. Oxford: Clarendon Press: 21-52.
- Moffitt, R. 1989. Estimating the value of an in-kind transfer: the case of food stamps." *Econometrica* 57(2): 385-409.
- Moffitt, R. 1992. Incentive effects of the U.S. welfare system: a review. *Journal of Economic Literature* 30: 1-61.
- Mohr, P.J. 1991. Is there a shortage of saving in South Africa? *Economic policy study group: occasional paper 2*. Johannesburg.
- Mohr, P.J. 1993. South Africa's economic prospects: can we learn from other countries? *Tydskrif vir Studies in Ekonomie en Ekonometrie* 17(2): 21-31.
- Mohr, P.J., Van der Merwe, C., Botha, Z.C. & Inggs, E.J. 1995. *Die praktiese gids tot Suid-Afrikaanse ekonomiese aanwysers*. Johannesburg: Lexicon Uitgewers.
- Morgan, R. 1991. Social security in the SADCC states of Southern Africa: social-welfare programmes and the reduction of household vulnerability, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 415-465.
- Morris, R. 1985. *Social policy of the American welfare state: an introduction to policy analysis*. New York: Longman.
- Mouton, P. 1975. *Social security in Africa: trends, problems and prospects*. Genève: International Labour Office.
- Mouton-komitee. 1992. *Report of the committee of investigation into a retirement provision system for South Africa, volumes 1 & 2*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Mouton-komitee. 1992b. *Executive summary of the report of the committee of investigation into a retirement provision system for South Africa*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Mujica, P. & Larrañaga, O. 1993. Social policies and income distribution in Chile, in *Government spending and income distribution in Latin America*, onder redaksie van R. Hausmann & R. Rigobón. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank: 17-52.
- Munnell, A.H. 1977. *The future of social security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Murray, C. 1984. *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. Basic Books.
- Musgrave, R.A. 1985. A brief history of fiscal doctrine, in *Handbook of public economics vol 1*, onder redaksie van A.J. Auerbach & M. Feldstein. Amsterdam: North-Holland: 1-59.
- Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. 1989. *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill International.
- Musgrove, P. 1985. The impact of social security on income distribution, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 185-208.

- Natrrass, N. 1992. *Profits and wages: the South African economic challenge*. Londen: Penguin Forum Series.
- Natrrass, N. & Roux, A. 1991. Making welfare spending work, in *Redistribution: how can it work in South Africa?* onder redaksie van P. Moll, N. Natrrass & L. Loots. Claremont: David Philip: 86-100.
- Needler, M.C. 1984. Contemporary Mexico, in *Latin America: its problems and its promise*, onder redaksie van J. Knippers Black. Boulder: Westview Press: 282-296.
- Nel, P.A. 1988. *'n Evaluasie van voedingsintervensieprogramme*. Pretoria: Buro vir Marknavorsing, Universiteit van Suid-Afrika.
- Nelissen, J.H.M. 1994. *Income redistribution and social security: an application of microsimulation*. Londen: Chapman & Hall.
- New Palgrave: a dictionary of economics*. 1987. Onder redaksie van J. Eatwell. Londen: Macmillan.
- Newsweek*, 22 Maart 1993.
- Niskanen, W.A. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* Londen: Institute of Economic Affairs.
- Odendal, F.F. (redakteur), Schoonees, P.C., Swanepoel, C.J., Du Toit, S.J. & Booysen, C.M. 1994. *Verklarende handwoordeboek van die Afrikaanse taal*. Johannesburg: Perskor.
- O'Dowd, M.C. 1978. The problem of 'government failure' in mixed economies. *Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie* 46(4): 360-370.
- Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika. 1987. *Report on special employment creation programme*. Halfweghuis: Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika.
- Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika. 1994. *South Africa: nine provinces, human development profile*. Halfweghuis: Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika.
- Orellano, J.P. 1985. The impact of social security on savings and development, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 217-240.
- Orr, L.R. 1976. Income transfers as a public good: an application for AFDC. *American Economic Review* 66: 359-371.
- Orshansky, M. 1965. Counting the poor: another look at the poverty profile. *Social Security Bulletines* 288.
- Osmani, S.R. 1991. Social security in South Asia, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills, & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 305-355.
- Papadimitriou, D.B. (redakteur). 1994. *Aspects of distribution of wealth and income*. New York: St. Martin's Press.

Parry, R. 1986. United Kingdom, in *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II. Volume 2, Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, onder redaksie van P. Flora. Berlyn: Walter de Gruyter: 155-240.

Patel, L. 1992. *Restructuring social welfare: options for South Africa*. Johannesburg: Ravan Press.

Pearce, D.W. 1985. *Macmillan dictionary of modern economics*. Londen: Macmillan Press.

Pelzer, A.N. 1941. Die 'arm-blanke' in die Suid-Afrikaanse Republiek tussen die jare 1882 en 1899. *Historiese Studies* 2(3-4): 123-203.

Pelzer, A.N. 1942. Die 'arm-blanke' in die Suid-Afrikaanse Republiek tussen die jare 1882 en 1899. *Historiese Studies* 3(1-2): 1-67.

Pen, J. 1971. *Income distribution*. Middlesex: Penguin Books.

Petras, J.F. & Morley, M.H. 1992. *Latin America in the time of cholera: electoral politics, market economics, and permanent crisis*. New York: Routledge.

Pfefferman, G.P. & Griffin, C.C. 1989. *Nutrition and health programs in Latin America: targeting social expenditures*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Phillipson, C. 1994. The modernisation of the life course: implications for social security and older people, in *Social security and social change: new challenges to the Beveridge model*, onder redaksie van S. Baldwin & J. Falkingham. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf: 132-146.

Piachaud, D. 1980. Taxation and social security, in *Taxation and social policy*, onder redaksie van C. Sandford, C. Pond, & R. Walker. Londen: Heinemann: 68-83.

Platteau, J.P. 1991. Traditional systems of social security and hunger insurance: past achievements and modern challenges, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 112-170.

Plotnick, R.D. Julie 1989. How much poverty is reduced by state income transfers? *Monthly Labor Review*: 21-26.

Pollak, H. 1960. *Social development since union*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.

Pollak, H. 1981. State social pensions, grants and social welfare, in *Race discrimination in South Africa: a review*, onder redaksie van S.T. van der Horst & J. Reid. Kaapstad: David Philip Uitgewers: 152-185.

Popper, K.R. 1983. In *A pocket Popper*, onder redaksie van D. Miller. Oxford: Fontana Paperbacks.

Presidencia de la República. 1992. *Mexican Agenda*. México, D.F.: Dirección General de Comunicación Social.

Presidential Commission. 1996. *Restructuring the South African labour market. Report of the Commission to Investigate the development of a comprehensive labour market policy*. Kaapstad: CTP Book Printers.

Presidentsraad. 1988. *Verslag van die Komitee vir Maatskaplike Aangeleenthede oor die sosio-ekonomiese asook ruimtelike implikasies van veroudering*. Kaapstad: Staatsdrukker.

Price Waterhouse 1993. *Doing business in Mexico*. Gepubliseer in die VSA vir Price Waterhouse World Firm.

Project for statistics on living standards and development. 1994. *South Africans rich and poor: baseline household statistics*. Rondebosch: Southern African Labour Development and Research Unit (Saldru).

Przeworski, A. 1987. Methods of cross-national research, 1970-83: an overview, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 31-49.

Puma, M.J. & Burstein, N.R. 1994. The national evaluation of the food stamp employment and training program. *Journal of Policy Analysis and Management* 13(2): 311-330.

Raffelhüschen, B. 1993. Funding social security through Pareto-optimal conversion policies. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplementum* 7: 105-131.

Rainwater, L., Rein, M. & Schwartz, J. 1986. *Income packaging in the welfare state: a comparative study of family income*. Oxford: Clarendon Press.

Ranney, C.K. & Kushman, J.E. 1986. Cash equivalence, welfare stigma, and food stamps. *Southern Economic Journal* 53: 1011-1027.

Ravallion, M. 1990. Reaching the poor through rural public employment: a survey of theory and evidence. *World Bank discussion papers*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Ravallion, M. & Sen, B. 1994. How land-based targeting affects rural poverty. *Policy research working paper* 1270. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Ray, G.F. 1990. International labour costs in manufacturing, 1960-1980. *National Institute Economic Review*: 67-70.

Reconstruction and development programme (RDP). 1994. Johannesburg: African National Congress.

Rimlinger, G.V. 1971. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons.

Riveros, P.M. 1994. The Chilean experience, in *Social security systems in Latin America*, onder redaksie van F.E.B. de Oliveira. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank: 113-150.

Robins, P.K., Tuma, N.B. & Yaeger, K.E. 1980. The Seattle and Denver income maintenance experiments. Effects of SIME/DIME on changes in employment status. *The Journal of Human Resources* 15(4): 545-573.

Robins, P.K. & West, R.W. 1980. The Seattle and Denver income maintenance experiments. Program participation and labor-supply response. *The Journal of Human Resources* 15(4): 499-523.

- Robins, P.K. & West, R.W. 1980b. The Seattle and Denver income maintenance experiments. Labor supply response over time. *The Journal of Human Resources* 15(4): 524-544.
- Rodgers, B.N., Doron, A. & Jones, M. 1979. *The study of social policy: a comparative approach*. Londen: George Allen & Unwin.
- Roebroek, J. & Berben, T. 1987. Netherlands, in *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II, volume 4*, onder redaksie van P. Flora. Berlyn: Walter de Gruyter: 673-715.
- Roebroek, J.M. 1989. Netherlands, in *Social welfare in developed market countries*, onder redaksie van J. Dixon & R.P. Scheurell. Londen: Routledge: 147-189.
- Rosen, H.S. 1992. *Public finance*. Homewood: Irwin.
- Rosen, H.S. 1995. *Public finance*. Chicago: Irwin.
- Roux, A. 1992. Aspects of employment creation in South Africa, in *Leading issues in South African microeconomics: selected readings*, onder redaksie van P.A. Black & B.E. Dollery. Johannesburg: Southern: 159-172.
- Russell, B. 1991. *History of Western philosophy and its connection with political and social circumstances from the earliest times to the present day*. Londen: Routledge.
- Rys, V. 1966. Comparative studies of social security: problems and perspectives. *Bulletin of International Social Security Association* 19(7-8): 242-268.
- Sadie, J.L. 1991. *The South African labour force*. Navorsingsverslag 178. Pretoria: Buro vir Marknavorsing, Universiteit van Suid-Afrika.
- Sadie, J.L. 1992. Unemployment in South Africa: its nature and origins. *Tydskrif vir Studies in Ekonomie en Ekonometrie* 16(1): 13-32.
- Sadie, J.L. 1993. *A projection of the South African population, 1991-2011*. Pretoria: Buro vir Marknavorsing, Universiteit van Suid-Afrika.
- Samuelson, P.A. 1975. Optimum social security in a life-cycle growth model. *International Economic Review* 16(3): 539-544.
- Sandford, C. 1980. The tax credit scheme, in *Taxation and social policy*, onder redaksie van C. Sandford, C. Pond & R. Walker. Londen: Heinemann: 204-216.
- SARB, kyk *Suid-Afrikaanse Reserwebank*.
- Sawhill, I.V. 1988. Poverty in the U.S.: why is it so persistent? *Journal of Economic Literature* 26: 1073-1119.
- Sawhill, I.V. 1995. Distinguished lecture on economics in government: the economist vs. madmen in authority. *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 3-13.
- Scannell, J.P. (redakteur) 1965. *Die Afrikaanse Kernensiklopedie*. Kaapstad: Nasionale Boekhandel.

- Schultz, T. 1993. *The economics of being poor*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- Sen, A. 1981. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. 1982. *Choice, welfare and measurement*. Oxford: Basil Blackwell.
- Seneca, J.J. & Taussig, M.K. 1971. Family equivalence scales and personal income tax exemptions for children. *Review of Economics and Statistics* 53: 253-262.
- Sentrale Ekonomiese Adviesdiens. 1985. *Verbruikerssubsidies: 'n ondersoek deur die Sentrale Ekonomiese Adviesdiens*. Pretoria: Sentrale Ekonomiese Adviesdiens.
- Sentrale Statistiekdiens. 1992. *Bevolkingsensus 1991* (verskeie uitgawes). Pretoria: Staatsdrukker.
- Sentrale Statistiekdiens. 1994. *Suid-Afrikaanse Statistieke*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Sentrale Statistiekdiens. 1994b. *Suid-Afrikaanse Arbeidstatistieke*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Sentrale Statistiekdiens. 1995. *Oktober-huishoudingsopname, statistiese vrystelling P0317*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Sentrale Statistiekdiens. 1995b. *Bruto geografiese produk 1994, statistiese vrystelling P0401*. Pretoria: Sentrale Statistiekdiens.
- Sentrale Statistiekdiens. 1996. *Labour statistics employment and salaries and wages September 1995, P0200*. Pretoria: Sentrale Statistiekdiens.
- Shanas, E., Townsend, P., Wedderburn, D., Friis, H., Milhøj, P. & Stehouwer, J. 1968, *Old people in three industrial societies*, New York: Atherton Press.
- Shome, P. 1986. The impact of social security institutions on resource allocation, in *Fiscal issues in South-East Asia: comparative studies of selected economies*, onder redaksie van P. Shome. Singapoer: Oxford University Press: 198-219.
- Simkins, C. & Dlamini, T. 1992. The problem of supporting poor children in South Africa, in *Questionable issues: illegitimacy in South Africa*, onder redaksie van S. Burman & E. Preston-Whyte. Kaapstad: Oxford University Press: 64-76.
- Simpson, J.A. & Weiner, F.S.C. 1989. *The Oxford English dictionary* vol. 15, Oxford: Clarendon Press.
- Skidelsky, R. 1992. *John Maynard Keynes: the economist as saviour 1920-1937*. (Volume 2). Londen: Macmillan.
- Slesnick, D.T. 1993. "Gaining ground: poverty in the postwar United States." *Journal of Political Economy* 101(1): 1-38.
- Smith, A. 1986. *The wealth of nations, books I-III*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Smith-komitee. 1995. *Report of the committee on strategy and policy review of retirement provision in South Africa*. Pretoria: Staatsdrukker.

Snyman, I. 1989. *Social security in six South American countries: report of a study tour*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.

Snyman, I. 1992. Lessons from other developing countries, in *Working documents on the post-apartheid economy*, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn & S. van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-16.

Spicker, P. 1993. *Poverty and social security*. Londen: Routledge.

Spiegelman, R.G. & Yaeger, K.E. 1980. The Seattle and Denver income maintenance experiments. Overview. *The Journal of Human Resources* 15(4): 463-479.

SSD, kyk *Sentrale Statistiekdiens*.

Staatskoerant, vol 369, no 17016. 1 Maart 1996. Regulasiekoerant no 5649. Pretoria: Staatsdrukker.

Staatskoerant, vol 368, no 16943. 2 Februarie 1996. Konsepwitskrif vir Maatskaplike Welsyn. Pretoria: Staatsdrukker.

Staatskoerant, vol 370, no 17089. 6 April 1996. Regulasiekoerant no 5667. Pretoria: Staatsdrukker.

Steenekamp, T.J. 1994. Moet die armes belasting betaal? *Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie* 62(4): 371-392.

Suid-Afrikaanse Arbeidstatistieke 1994, kyk Sentrale Statistiekdiens 1994b.

Suid-Afrikaanse Reserwebank (SARB). *Kwartaalblad* (verskeie uitgawes). Pretoria: SARB.

Suid-Afrikaanse Statistieke 1994, kyk Sentrale Statistiekdiens 1994.

Superintendence of pension funds administrators. 1995. *The Chilean pension system*. Santiago: Studies division of the Superintendence of pension funds administrators.

Sushama, P.C. 1985. Malaysia, in *Social welfare in Asia*, onder redaksie van J. Dixon & H. Shik Kim. Londen: Croom Helm: 214-245.

Syrus, P. 1985. Aangehaal in *The Oxford Dictionary of quotations*. Londen: Chancellor Press.

Tamburi, G. 1985. Social security in Latin America: trends and outlook, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 57-83.

Terreblanche, S.J. 1994. *'n Geskiedenis van opeenvolgende ekonomiese stelsels*. Halfweghuis: Southern Boekuitgewers.

Theron, E. & Stulting, A.A. 1961. *Maatskaplike dienste in Suid-Afrika*. Stellenbosch: Universiteits-uitgewers en -boekhandelaars.

Thullen, P. 1985. The financing of social security pensions: principles, current issues and trends, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder

redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 147-177.

Tiebout, C.M. 1956. A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

Time. 28 Oktober 1991.

Titmuss, R. 1970. Equity, adequacy, and innovation in social security. *International Social Security Review* 23: 259-69.

Titmuss, R.M. 1974. *Social policy: an introduction*, onder redaksie van B. Abel-Smith & K. Titmuss. Londen: George Allen & Unwin.

Titmuss, R.M. 1979. *Commitment to welfare*. Londen: George Allen & Unwin.

United Nations Development Programme. 1993. *Human development report 1993*. New York: Oxford University Press.

Uthoff, A. 1995. Pension system reform in Latin America. *Cepal Review* 56: 43-60.

Valdés-Prieto, S. 1996. Comment on 'government provision and regulation of economic support in old age,' by Peter Diamond, in *Annual World Bank conference on development economics 1995*, onder redaksie van M. Bruno & B. Pleskovic. Washington, D.C.: Die Wêreldbank: 117-122.

Van der Berg, S. 1991. Redirecting government expenditure, in *Redistribution: how can it work in South Africa?* onder redaksie van P. Moll, N. Nattrass & L. Loots. Claremont: David Philip: 74-85.

Van der Berg, S. 1992. The South African social safety net in development perspective, in *Social safety nets working documents on the post apartheid economy no 5*, onder redaksie van G.J. Coetzer, J. Kinghorn, & S. van der Berg. Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project: 1-18.

Van der Berg, S. 1994. *Issues in South African social security*. Ongepubliseerde agtergrondokument vir die Wêreldbank voorberei. Washington, D.C.: Mimeo.

Van der Berg, S. 1995. *Fiscal implications of the white paper on social welfare*. Ongepubliseerde dokument. Stellenbosch: Mimeo.

Van der Berg, S. 1996. Syfers oor die toedeling van maatskaplike toelaes tussen provinsies is persoonlik by hom verkry.

Van der Merwe, T. 1992. 'n Funkionele ontleding van begrote owerheidsbesteding in Suid-Afrika vir die finansiële jare 1975/76, 1980/81 en 1985/86. *Tydskrif vir Studies in Ekonomie en Ekonometrie* 16(1): 35-47.

Van der Merwe, T. 1994. *The affordability of old age care for the government in South Africa*. Referaat gelewer by die konferensie: Ouer persone: ongewaardeerde potensiaal, by die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, 30 September. Pretoria: Mimeo.

Van der Valk, L. 1986. *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid: een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*. Delft: Eburon Delft Uitgeverij.

Van Onselen, C. 1982. *Studies in the social and economic history of the Witwatersrand 1886-1914*. New York: Longman.

Van Ophem, J. & Schellart, T. 1993. Changes in the Dutch welfare state: the case of the Disablement Act. *International Journal of Social Economics* 20(11): 27-39.

Verenigde Nasies (VN). 1993. *Human development report*. New York: Oxford University Press.

Vermeulen, A. 1986. *Affordable social security: a literature study*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.

Vittas, D. 1994. *Policy issues in contractual savings in South Africa*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

VN, kyk *Verenigde Nasies*.

Von Braun, J. 1991. Social security in Sub-Saharan Africa: reflections on policy challenges, in *Social security in developing countries*, onder redaksie van E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen. Oxford: Clarendon Press: 395-414.

Vrye Weekblad, 13 Maart 1992.

Wallich, C. 1983. Savings mobilization through social security: the experience of Chile during 1916-77. *World Bank staff working papers* 443. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Weisbrod, B.A. 1969. Collective action and the distribution of income: a conceptual approach, in *The analysis and evaluation of public expenditures, the PPB system*, van die Joint Economic Committee. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Wêreldbank (Die). 1988. *World development report 1988: opportunities and risks in managing the world economy; public finance in development; world development indicators*. New York: Oxford University Press.

Wêreldbank (Die). 1990. *World development report 1990: poverty*. New York: Oxford University Press.

Wêreldbank (Die). 1991. *Lessons of tax reform*. Washington, D.C.: Die Wêreldbank.

Wêreldbank (Die). 1994. *World development report 1994: infrastructure for development*. New York: Oxford University Press.

Wêreldbank (Die). 1994b. *The World Bank atlas: 1995*. Washington, D.C.: Wêreldbank.

Wêreldbank (Die). 1995. *World development report 1995: workers in an integrating world*. Oxford: Oxford University Press.

Wêreldbank (Die). 1996. *World development report 1996: from plan to market*. Oxford: Oxford University Press.

Werkloosheidsversekeringsfonds. 1995. *1994 annual report/jaarverslag*. Silverton: Promedia.

- West, R.W. 1980. The Seattle and Denver income maintenance experiments. The effects on the labor supply of young nonheads. *The Journal of Human Resources* 15(4): 574-590.
- Whiteford, A. & McGrath, M. 1994. *The distribution of income in South Africa*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.
- Whiteford, A., Posel, D. & Kelatwang, T. 1995. *A profile of poverty, inequality and human development in South Africa*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.
- Wilensky, H.L., Luebbert, G.M., Hahn, S.R. & Jamieson, A.M. 1987. Comparative social policy: theories, methods, findings, in *Comparative policy research: learning from experience*, onder redaksie van M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal. Gower: Aldershot: 381-457.
- Williams, F. 1994. Social relations, welfare and the post-Fordism debate, in *The state of welfare: towards a post-Fordist welfare state?* onder redaksie van R. Burrows & B. Loader. Londen: Routledge: 49-73.
- Wilson, F. & Ramphela, M. 1989. *Uprooting poverty: the South African challenge*. Kaapstad: David Philip.
- Wilson, R.R. 1985. The impact of social security on employment, in *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*, onder redaksie van C. Mesa-Lago. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh: 245-278.
- Wilson, T. & Wilson, D.J. 1982. *The political economy of the welfare state*. Londen: Allen & Unwin.
- Winckler, A.T. 1969. *Volkswelsynbeleid. 'n Sosiaal-historiese studie van tendense in Suid-Afrikaanse volkswelsynbeleid 1910-1966*. Stellenbosch: Kosmo-uitgewery.
- Wolff, E.N. 1993. The distributional implications of social security annuities and transfers on household wealth and income. *Research in Economic Inequality* 4: 131-157.
- Wolff, E.N. 1993b. Social security annuities and transfers: distributional and tax implications, in *Poverty and prosperity in the USA in the late twentieth century*, onder redaksie van D.B. Papadimitriou & E.N. Wolff. New York: St. Martin's Press: 211-239.
- Wolff, E.N. 1993c. The distributional implications of social security annuities and transfers on household wealth and income, in *Research on economic inequality: studies in the distribution of household wealth*, reeks redakteur D.J. Slottje, volume onder redaksie van E.N. Wolff. Greenwich, Connecticut: Jai Press: 131-157.
- Woodward, J. (redakteur). 1988. *Geïllustreerde wêreldatlas*. Kaapstad: Struikhof Uitgewers.
- Zandvakili, S. 1994. International comparison of household inequalities based on microdata with decompositions, in *Aspects of distribution of wealth and income*, onder redaksie van D.B. Papadimitriou. New York: St. Martin's Press: 80-100.