

EKONOMIESE PRINSIPES IN VERDEDIGING

KOL J. V. D. B. BREEDT *

The idea might formerly have applied that national defence is a strategic function performed by military specialists whose prerogative alone it was to decide on how and how much resources were to be applied in any circumstances for the country's defence requirements. However, the point is made here that decisions about defence requirements and the application of resources in this field can no longer be made in isolation from the rest of resource applications in the other fields. Economics, the science that deals with decisions about the application of scarce resources, enters the terrain, and strategy, technology and economy become three mutually-dependent elements of the same problems. Interesting comparisons are drawn and instances pointed out where economic techniques make a contribution towards improved decision making and in the allocation and application of resources in the field of defence.

Nuwe Benadering

Die toepassing van ekonomiese prinsipes op die veld van verdediging is 'n relatief nuwe benadering. Die vraag sou natuurlik gestel kon word of ekonomiese rasionalisme en ekonomiese prinsipes enigsins 'n toepassing op die verdedigingsveld het. 'n Standpunt wat dikwels in die verlede gehuldig is, is dat die verdediging van die land so fundamenteel-belangrik is vir die voortbestaan van die volk dat ekonomiese beginsels op hierdie terrein geen rol mag speel nie. In die algemeen was die benadering dan dat daar nie met die land se verdediging gedobbel kan word nie, en daarom moet alles wat vir verdediging aangevra word, eenvoudig voorsien word, want alle beslissings op hierdie terrein is die prerogatief van die militêre owerhede, wat uit die aard van die saak, die land se spesialiste op hierdie gebied is. In verband met hierdie hipotese dan, enkele gedagtes ter opheldering van die vraagstuk.

Dit is 'n feit dat verdediging of nasionale beveiliging 'n gespesialiseerde funksie is wat steeds meer ingewikkeld word. Dit verg geen betoog om te beweer dat die nasionale beveiligingsfunksie in die sogenaamde kern-era wat tydens die tweede wêreldoorlog ontstaan het, 'n rewolusie ondergaan het nie. As bedink word dat 'n enkele kernaangedrewe duikboot met sy projektile vandag 'n slaankrag gelyk aan die van alle bomme wat gedurende die vorige wêreldoorlog ontplof het, verteenwoordig, dan is dit duidelik wat vernietigingsmag moderne wapens inhou.

Die vernietigingsmag van hierdie wapens, die snelle tegnologiese ontwikkeling op militêre gebied, en die snelveranderende militêre-strategiese situasies in die koue oorlog met voortdurende uitbarstings van beperkte botsings, rewolusies en onluste bring mee dat nasionale beveiliging steeds meer van 'n ingewikkelde en gespesialiseerde funksie word. Dit word toegegee dat dit 'n gespesialiseerde funksie is wat alleen deur deskundiges op militêre gebied suksesvol beplan, beheer en bestuur kan word. Die aard van hierdie funksie en die verband tussen verdediging en ekonomie behoort vir ons almal interessant te wees.

Verdediging en oorlogvoering het natuurlik deur die eeue 'n koste vir die staat en vir die gemeenskap meegebring. Inderdaad is dit so dat 'n groot deel van die staatskuld in alle lande vandag aan die koste van vorige oorlogspogings toegeskryf kan word. Nietemin, die geweldige tegnologiese veranderings in oorlogvoeringsmetodes het die koste van verdediging en oorlogvoering in die jongste tyd geweldig laat toeneem. Daar word in totaal vandag 'n geweldige groot gedeelte van die wêreld se bronne hiervoor afgestaan. Dit blyk uit die feit dat daar in 1973 ongeveer 200 000 miljoen Amerikaanse dollars deur alle lande in totaal aan verdediging bestee is.¹ Pogings tot internasionale samewerking en verligting van die spanning gaan steeds voort,

* Professor en hoof van die Afdeling Hande-wetenskappe aan die Militêre Akademie.

1. G. Kennedy: *The Economics of Defence* (London, 1975), pp 13-14.

dog die vraagstuk bly ingewikkeld, die standpunte, belange en ideologieë bly uiteenlopend, sodat die moontlikheid vir vinnige vordering skraal bly. Vir ons eie land wat deur soveel magte bedreig word bly die handhawing van paraatheid van ons weermag van uiterste belang. As gevolg van ons eie unieke omstandighede en die dreigemente wat ons moet bekamp het ons verdedigingsbehoefte dan ook dermate toegeneem dat ons verdedigingsbegroting vanjaar R1 250 miljoen beloop uit 'n totale landsbegroting van R7 534 miljoen wat 17,9 persent van die totale landsbegroting uitmaak.² Hierdie bedrag verteenwoordig nog nie die totale verdedigingsuitgawe nie, want die Krygstuigraad-uitgawes moet nog bykom en dit bring dan die totale verdedigingsuitgawes op R1 431 miljoen te staan.³

Skaarsheidsprobleem

Dit blyk dus dat verdediging of nasionale beveiliging wel 'n belangrike rol in die ekonomie van 'n land speel omdat dit beslag lê op so 'n groot gedeelte van die land se bronne soos in die geval van ons eie land. Die bogenoemde standpunt wat daarop neerkom dat verdediging 'n suiwer militêre en nie 'n ekonomiese probleem is nie, kon miskien nog waar gewees het toe daar slegs minimale bronne in 'n land betrek was vir verdedigingsdoeleindes. Waar daar egter vandag so 'n groot aanspraak op 'n land se bronne vir hierdie doel gemaak word, is dit onaanneemlik dat wat aan verdediging bestee moet word en hoe dit bestee word, 'n suiwer militêre probleem is. Die argumente wat grondliggend tot hierdie benadering is, is die skaarsheidsprobleem, 'n aspek wat verdere toeligting vereis.

Vir diegene wat buite die vakdisipline van die ekonomie staan, behels die begrip van ekonomie meestal die begrip van besparing. terwyl ekonomie as wetenskap fundamenteel te doen het met die probleem van die relatiewe skaarsheid van bronne om in die menslike behoeftes te voorsien wat die mens voortdurend voor keusebeslissings te staan bring. Verdediging is maar een van die goedere en dienste waaraan die mens behoefte het, en dit bly 'n feit dat die totale behoeftes van die mens die totale beskikbare bronne om in die behoeftes te voorsien, steeds oortref, vandaar die keusebeslissings waarvoor

ons te staan kom. Dit geld dus ook die beslissings aangaande wat ons op verdediging moet bestee, gesien teen die dringendheid van die ander behoeftes. Ekonomie en verdediging is dus nie botsende elemente nie, maar ondersteunende en onderling-afhanklike elemente. Hierdie standpunt word deur deskundiges op hierdie terrein onderskryf.⁴ Volgens hierdie benadering is strategie, tegnologie en ekonomie drie onderling-afhanklike elemente van dieselfde probleem. Strategie bepaal die wyses waarop of waarlangs die oogmerke van die owerheid bereik kan word. Tegnologie omlin die verskillende moontlike strategieë en ekonomie kom by die keuse in van daardie strategie, met alles wat dit omvat, wat die mees doelmatigste sal wees — dit wil sê, wat die bereiking van die oogmerk met 'n bepaalde gegewe hoeveelheid bronne sal maksimeer, of wat die mees ekonomiese sal wees — dit wil sê, wat 'n bepaalde gegewe doelwit met die minste koste of aanwending van bronne sal bereik. Uiteindelik is dit net 'n kwessie van watter benadering verkies mag word, maar die strategie wat die mees doelmatigste is, sal ook die mees ekonomiese strategie blyk. Die aspek van doelmatigheid en ekonomie is dus nie losstaande nie, maar is onlosmaaklik verbind aan militêre beslissings op die verdedigingsterrein.⁵

Die Vraagstukke

Na my mening is hier verskillende vlakke waarop ekonomiese prinsipes op die verdedigingsterreine van toepassing is. Ten eerste is daar die vraagstuk van die totale hoeveelheid bronne wat tot die gemeenskap se beskikking op 'n bepaalde stadium is en die totale hoeveelheid bronne wat in die toekoms tot hulle beskikking mag wees. Die gemeenskap mag miskien nie bereid wees om vir die huidige genoeg bronne vir investering in produksiegoedere beskikbaar te stel om die produksie-apparaat in die produksiehuishouding te vervang en uit te brei om byvoorbeeld tred te hou met die toename in bevolking

2. *Financial Mail*, 2 April 1976. Hierdie syfers verteenwoordig egter nog nie die totale werklike verdedigingsuitgawes nie, wat saam met die Krygstuigraad-uitgawes R1 431 miljoen sal beloop.
3. *RSA: Statistiese oorsig in verband met die Begrotingsrede*, (Pretoria, 1976), p 40.
4. Vgl C. J. Hitch and R. V. McKean: *The Economics of Defence in the Nuclear Age*, (Harvard, 1967) p 3.
5. *Ibid.*, p 5.

nie. Daardeur mag ekonomiese groei sodanig geskaad word dat minder bronne in die toekoms beskikbaar mag wees om vir die verskillende doeleindes, ook vir verdediging, aan te wend as wat hulle graag sou wou hê.

Tweedens is daar die vraagstuk van die hoeveelheid bronne wat op geval is by alle owerheidsdienste wat nie op die mark verhandel word nie, afwesig is. Verdediging is 'n suiwer kollektiewe funksie met ondeelbaarheid van die nut en alles wat daarmee gepaard gaan, en wat die meting van doeltreffendheid meer ingewikkeld maak, maar dis nie 'n geheel-onoorkomelike dilemma nie.

Om voort te gaan met die vergelyking: In verdediging, net soos in die produksiehuishouding, word daar gebruik gemaak van 'n hoeveelheid vlottende produksiemiddele waaronder arbeid, grondstowwe, dryfkrag en dies meer gereken kan word, wat verdeelbaar is en vir verskillende doeleindes aangewend kan word. Dit kan redelik maklik by wisselende behoeftes aangepas word, sodat, die doeltreffende benutting en bestuur daarvan 'n belangrike funksie is.

Verder maak verdediging net soos die produksiehuishouding, gebruik van vaste produksiemiddele soos grond, geboue, installasies en toerusting, wat verskil volgens die bepaalde produksierigting, waaronder die transformasieproses in finale goedere en dienste nie kan plaasvind nie. Omdat hierdie bates slegs oor die lang duur verbruik raak, lei dit daartoe dat voorraadvorming van die sogenaamde opgesluite prestasies in hierdie kapitaalgoedere plaasvind. In albei gevalle ontstaan hier dus die vraagstuk van hoe die vervanging van hierdie kapitaalgoedere in die prosesse verreken moet word. Dit is algemeen bekend dat daar in die produksiehuishouding voorsiening vir die depresiasie gemaak word wat die kapitaalbate in die produksieprosesse ondergaan. Daarteenoor word gewoonlik geen voorsiening vir depresiasie van verdedigingstoerusting gemaak nie, deels omdat alle verdedigingsbesteding, selfs dié op verdedigingstoerusting, tradisioneel as lopende uitgawes beskou word. Hierdie beskouing is blykbaar in ooreenstemming met die standpunt wat deur die Tesourie oor die Suid-Afrikaanse verdedigingsbesteding gehuldig word. Dit blyk byvoorbeeld uit die ekonomiese en funksionele klassifikasie van die Suid-Afrikaanse begroting vir 1976/77 dat slegs R4 milj uit die totale Verdedigingsbe-

steding van R1 431 miljoen as kapitale uitgawes geklassifiseer is.⁶

Voorsiening vir Vervanging van Uitrusting

'n Aanverwante vraagstuk in albei gevalle is die bepaling van die vervangingskoste van die kapitaalgoedere waarvoor voorsiening gemaak moet word vir geval daardie kapitaalbate uiteindelik vervang moet word. Hierdie aspek geniet in die jongste tyd in die lig van die inflasieverskynsel in die privatektor natuurlik toenemende aandag. Die vraagstuk is oorbekend en benodig dus geen volledige uiteensetting nie. Daar kan volstaan word deur te stel dat volledige voorsiening vir vervanging van kapitaalbate in die privatektor gemaak moet word, enersyds om die volle koste van produksie te kan bepaal en andersyds ook omdat dit natuurlik die winsposisie van die ondernemings beïnvloed. Die sogenaamde vervangingswaardeler geniet dus reeds algemene aanhang in die produksiehuishouding by die voorsiening van die nodige middele wanneer die duursame produksietoerusting vervang moet word. Daar sou geredeneer kon word dat voorafvoorsiening vir die vervanging van verdedigingstoerusting onnodig is omdat besteding op verdedigings-toerusting in elk geval tradisioneel as lopende uitgawes beskou word. Verder skep die onsekerheid van die lewensduur van verdedigingsuitrusting as gevolg van die snelle tegnologiese vordering op hierdie gebied ook groot probleme. Nietemin, die probleem van tegnologiese vordering met gepaardgaande nuwe toerusting wat die bestaande toerusting in gebruik tegnies verouderd maak, bestaan in elk geval ook in die produksiehuishouding. Die vraag ontstaan dus of dit nie net so gewens is om vooruit voorsiening vir die vervanging van verdedigingstoerusting te maak nie, veral inaggenome die snelle tegnologiese vordering op hierdie gebied en die hoë koste daaraan verbonde vanweë die tegniese gesofistikeerdheid van die verdedigings-toerusting. Dit mag byvoorbeeld noodsaaklik word om êrens in die toekoms sekere van ons verdedigingstoerusting op groot skaal te vervang en indien daar nie lank vooruit voorsiening vir die nodige middele gemaak is nie, en die stand van die ekonomie nie daarna is nie, kan dit die land in 'n ernstige verleent-

6. RSA: Statistiese oorsig in verband met die Begrotingsrede, (Pretoria, 1976), p 40.

heid plaas. Hierdie saak verg oënskynlik 'n diepgaande studie om die volle implikasies daarvan uit te pluus. In elk geval, dit wys op 'n interessant parallel in die problematiek op die produksiehuishouding en die verdedigingsterrein.

Koste-doeltreffendheid

Melding is reeds gemaak van die koste-aspek by die belangrike keusebeslissings in die produksiehuishouding. Die fundamentele prinsiep wat hier natuurlik geld is dat die volle koste verbonde aan die aanwending van enige spesifieke hoeveelheid bronne in 'n bepaalde rigting in aanmerking geneem moet word.

Hiermee word bedoel dat nie alleen die werklike uitbetaalde koste nie, maar ook alle toerekenbare koste van sulke produksiemiddele in ag geneem moet word, want indien dit nie die geval is nie, sou daar maklik verkeerde beslissings gemaak kon word by die bepaling van die mees doelmatigste aanwending van die skaars produksiemiddele. Die volgende vereenvoudigde voorbeeld dien ter illustrasie. Indien 'n onderneming R10 000 van sy eie fondse waarvoor hy niks hoef te betaal nie, in die onderneming gebruik en die wins wat gemaak word, al die ander koste met R800 oortref, beteken dit nog nie dat daar werklik R800 wins gemaak word nie. Inteendeel, as die heersende rentekoers op beleggings 10% is, word daar eintlik R200 verlies gemaak, want indien die onderneming gesluit het en die R10 000 teen 10 persent belê het, sou daarop R1 000 rente verdien gewees het. Die R1 000 as die hoogste opbrengs wat die kapitaal elders kon verdien het, behoort dus ook bygereken te word by die koste om die totale bronne (insluitende die R10 000) in die onderneming in daardie bepaalde rigting aan te wend. Hierdie totale koste moet met die werklike opbrengs vergelyk word. Dit geld natuurlik net so vir al die ander produktiewe bronne ook. By die berekening van die koste van 'n bepaalde optrede of 'n bepaalde produksieproses geld die volgende fundamentele prinsipe dus: die totale koste om bepaalde produktiewe bronne in bepaalde rigtings aan te wend moet gemeet word in terme van die hoogste waarde wat daardie bronne sou hê of sou kon verdien in alle ander alternatiewe aanwendinge. Die berekening van koste in hierdie breë sin is in die praktyk natuurlik onderhewig aan heelwat ingewikkeldhede, maar dit bly waar dat

hierdie prinsipe steeds in gedagte gehou moet word. Ook in die aanwending van skaars bronne in die verdedigingsektor behoort hierdie prinsipe van berekening van die volle koste van optredes in berekening geneem te word of steeds in gedagte gehou te word.

Dit is basiese ekonomiese beginsels waarvandaan ons nie kan wegkom nie. Kosteberekening en koste-doeltreffendheidstudies geniet reeds die aandag in verdediging, maar dit is 'n aspek wat sekerlik mettertyd meer tot sy reg moet kom.

Wanneer die mees doelmatige aanwending van bronne volgens hierdie prinsipes oorweeg word is daar natuurlik altyd die moontlikheid van "verkeerde" aanwendinge indien sekere bronne gratis verkry word, of teen laer pryse as wat op die ope mark daarvoor betaal sou word. As kostedoeltreffendheid altyd nagestreef word, sal die neiging wees om meer van daardie bronne te gebruik wat min of niks kos nie, en dit kan ook tot 'n vermorsing van sulke bronne aanleiding gee. Hierdie beginsel is natuurlik universeel en geld ook in die verdedigingsektor. Mens kan in hierdie opsig nie help om te dink aan die groot hoeveelheid dienspligtiges wat jaarliks in verdediging aangewend word teen heelwat laer koste as wat hulle andersins elders in die produksiehuishouding sou kon verdien nie. Die ideaal in hierdie opsig sal eers bereik kan word wanneer die beginsel van volle "user cost" berekenings tot op eenheidsvlak deurgevoer sal kan word.⁸ Die beginsel wat hier ter sprake is, is dat alle eenhede teen volle kosteberekening aangeslaan word vir alle bronne wat deur hulle gebruik word, selfs "eie" bronne waarvoor geen werklike betaling gemaak word nie. Die gedagte is dat sulke metodes en tegnieke doelmatigheid in gebruik van bronne sal aanmoedig.

Toepassingsmoontlikhede

Daar is dus nou duidelik 'n saak uitgemaak dat talle belangrike militêre beslissings wesenlik militêre-ekonomiese beslissings is in die sin dat dit gaan oor die aanwending van skaars bronne van die land, bronne wat al-

7. 'n Wye verskeidenheid literatuur is hieroor beskikbaar. Sien byvoorbeeld A Goldman: *Cost Effectiveness Analysis*, (New York, 1967), hiervoor.
8. Sien hieroor USA: *Guidelines for a Management Accounting System in the Department of Defence*, (Washington, 1961).

tyd vir alternatiewe doeleindes tot voordeel van die land gebruik sou kon word, en dus so doelmatig as moontlik aangewend behoort te word. So moet die besteding aan ekstra vevliegtuie, duikbote of tenks byvoorbeeld opgeweeg word teenoor die voorsiening van ekstra skole of hospitale en dies meer. By hierdie belangrike moeilike beslissings kan ekonomiese prinsipes en tegnieke vandag 'n effektiewe bydrae maak. Dit kan help om die grootste gedeelte van die kritieke inligting te sommeer en die taak van besluitneming meer objektief en saakkundig (informed) te maak. Die probleem by hierdie beslissings lê soos reeds aangetoon, opgesluit in die afwesigheid van 'n markprys vir sulke owerheidsdienste, wat die meting en vergelyking van aanwendingsdoeltreffendhede bemoeilik. Die ekonomiese prinsipe wat hier net soos in die produksiehuishouding 'n bydrae kan maak, is die sogenaamde marginale analise. Die essensie daarvan kan in enige neo-klassieke teksboek oor die mikroekonomiese teorie nagelees word.

Dit is duidelik dat daar sekere ekonomiese beginsels is wat as grense dien waarbinne daar op die owerheidsterrein opgetree kan word en wat nie oorskry kan word sonder om die ekonomie van die land te skaad nie.

Sommige skrywers wys daarop dat die ekonomiese implikasies van staatsoptrede op alle terreine deeglik uitgepluis moet word voordat daar tot optrede oorgegaan word, om as't ware die ekonomiese grense vir politieke optrede uit te spel.⁹ Dit is waarskynlik in die lig hiervan dat wyle dr Verwoerd 'n ekonomiese adviesraad in die lewe geroep het om die Kabinet te adviseer oor die ekonomiese implikasies van owerheidsoptrede en die toepassing van owerheidsbeleid. Daarbenewens is daar ook deskundiges uit die ekonomiese en handelswetenskappe aangestel wat op 'n permanente basis werksaam is in die Tesourie en ander belangrike staatsdepartemente. Dit is hierdie deskundiges se taak om advies te lewer oor die ekonomiese grense vir politieke optredes en om die inligting te verskaf om owerheidsbesluitneming te vergemaklik en doeltreffender te maak. Hierdie deskundiges vervul as't ware die rol van die rekenorgaan in hierdie staatsliggame om owerheidsbesluitneming meer doelgerig te maak. Die vraag is of daar nie in verdediging wat nou so 'n groot en belangrike rol in die ekonomie van

ons land speel, ook meer van hierdie deskundiges in diens geneem moet word om in hierdie opsig 'n bydrae tot doelmatigheid van bronaanwending te maak nie. Hierdie moontlikheid word reeds deur ander skrywers bepleit.¹⁰

Afgesien van die beslissings oor die allokasie van bronne op die breë funksionele basis, moet daar binne die funksionele terrein van verdediging soos elke ander staatsfunksie ook beslissings gemaak word oor die toedeling van die bronne tussen die verskillende moontlike alternatiewe. Dieselfde marginale analise kan hier ook help om besluitneming meer doelgerig te maak. Die toepassing van hierdie tegniek kan miskien nie altyd presiese matematiese antwoorde verskaf nie, maar dit kan minstens help dat die regte benadering toegepas word.

Die toepassing van die programbegroting en die Planning Programming Budgeting System (PPBS) in die Weermag is 'n voorbeeld van 'n ekonomiese tegniek wat net so goed in verdediging as in die privaatsektor toegepas kan word. Inderdaad het die Weermag hierdeur 'n waardevolle bydrae gelewer deur dat dit die eerste instansie in Suid-Afrika was wat hierdie tegniek in ons land begin toepas het. Deur die toepassing daarvan het dit die Weermag van 'n enkel weermagsdeelbenadering en 'n eenjarige beplanningstelsel tot 'n weermagswye en 'n meerjarige beplanningstelsel gedwing, waarby militêre en finansiële beplanning nou geïntegreer is. Onder hierdie stelsel word die koste en die voordele van 'n bepaalde beplande optrede gelyktydig deur die hoogste gesag onder oë geneem, waardeur doeltreffendheid in besluitneming oor die aanwending van bronne bevorder word.

Die gebruik van sistematiese kwantitatiewe analises kan ook 'n belangrike bydrae lewer tot beter beleidsbeslissings en dus doeltreffendheid bevorder. Doeltreffendheid in beleidsbeslissings sal egter nog nie op sigself tot die hoogste doeltreffendheid lei as daar nie op die uitvoeringsvlak voortdurend op doeltreffendheid en kostebesparende optrede gelet word nie. 'n Voortdurende koste- en effektiwiteitsbewustheid vanaf die hoogste

9. J. A. Lombard and J. J. Stadler: *Die Ekonomiese stelsel van Suid-Afrika*, (Kaapstad, 1975), p 120.

10. *ibid.*

tot die laagste vlak behoort dus dwarsdeur ons Weermag gekweek en aangepas te word.

Samevatting en Aanbeveling

Samevattend kan gesê word dat dit duidelik is dat ekonomiese prinsipes en tegnieke wel 'n toepassing op die verdedigingsveld het en 'n positiewe bydrae kan lewer. Dit sal dus waardevol wees as hierdie prinsipes op alle moontlike terreine binne die verdedigingsveld toegepas kan word. Met die toenemende binnelandse vervaardiging van krygstuig in ons land ontstaan daar byvoorbeeld 'n nuwe toepassingsveld in die sogenaamde militêr-industriële kompleks ('MIC-military — industrial complex'), 'n veld waar nuwe industrieël-

organisatoriese probleme ontstaan. Die probleme van tegniese doeltreffendheid en ekonomiese doelmatigheid sowel as die bepaling van 'n billike vergoeding op belegging esm, tree hier navore. Origens is dit beredeneer dat koste-berekenaars en ander dergelike vakkundige persone wel hier 'n belangrike funksie kan uitoefen. Indien 'n afdeling van ekonomies- vakkundige beamptes binne die organisasie van die Weermag gestig sou kon word wat as 'n tipe van reken-organisme sou kon optree, behoort dit as 'n adviesliggaam 'n belangrike bydrae tot doeltreffendheid te kan maak. So iets sou in die lig van die huidige ekonomiese klimaatsomstandighede waarin die land tans verkeer, 'n wyse stap wees.