View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Koers (E-Journal)

BYLAAG

DIE STAAT EN DIE SEMI-STAATSINSTELLINGE

'n Vraagstuk van Vryheid en Beheer*

Die onderwerp wat vir bespreking by hierdie geleentheid gekies is, staan in verband met die sake van ons eie tyd en ons eie land.

Ons eie tydsomstandighede kom ter sprake deurdat die verskynsel van die semi-staatsinstellinge kenmerkend van die twintigste eeu is. Dit het naamlik betrekking op die huidige staatstaak, en dien as voorbeeld van die aanpassing en uitbouing van die staat se organisasie om dié taak te kan uitvoer. Gesien die belangrike rol wat die staat tans speel, behoort die soeklig op sy werksaamhede en organisasie na my mening by te dra tot 'n beter begrip van die tyd en die wêreld waarin ons lewe.

Ten opsigte van genoemde sake het Suid-Afrika nie buite die stroom van die wêreldgebeure gebly nie. Ook hier te lande moes die owerheid aktief aan die landsontwikkeling deelneem, met die gevolg dat daar op 'n verskeidenheid van terreine 'n ryke oes van genoemde instellinge bestaan. In die ontwikkeling van ons land tot volwaardige moderne staat het hulle 'n betekenisvolle rol gespeel; en vandag nog is hulle onontbeerlik vir die ordelike funksionering van die staat en vir die welsyn van sy inwoners.

Soos met nuwe skeppinge verwag kan word, kom daar op hierdie gebied ook aanpassingsprobleme voor, die belangrikste waarvan die verhouding van die nuwe en andersoortige instellinge tot die staat en sy tradisionele organe is. Op staatsregtelike vlak dus ook weer die eeue-oue botsing tussen die oue en die nuwe! Op die gebied van die Staatsleer is dit die kernvraagstuk m.b.t. die semi-staatsinstellinge, en daarom sal dit (soos in die subtitel aangedui) besondere aandag geniet.

En hiermee is terselfdertyd 'n aanduiding van ons verdere skema van behandeling gegee, naamlik:

Eerstens 'n saaklike uiteensetting van die twintigste-eeuse

* Inougurele rede gelewer deur prof. dr. C. P. van der Walt, op 4 Junie 1965, by die aanvaarding van 'n professoraat in Staatsleer aan die P.U. vir C.H.O.

omstandighede wat bepalend op die staatstaak en -organisasie ingewerk het;
tweedens 'n kort oorsig van die ontwikkelinge en toestand in Suid-Afrika; en
derdens die probleem van vryheid en beheer.

I *Die Rewolusie van die Twintigste Eeu en die Staat*

Deur bevoegde kenners word allerweë gekonstateer dat die veranderinge van ons tyd wat onder die versamelnaam „rewolusie van die twintigste eeu" saamgevat word, t.o.v. omvang, ingrypende aard, snelheid en intensiteit sonder weerga in die geskiedenis is, sodat daar selfs van die „nuwe wêreld" van die tweede helfte van hierdie eeu gepraat word.

'n Behandeling van die rewolusie in al sy fasette is by hierdie geleentheid ondoenlik, en ook nie ter sake nie. Wat vir ons onderwerp van belang is, is hoe die staat daardeur geraak is en geraak word. Dat dit wel die geval sal wees, lyk byna vanselfsprekend.

Die verskil tussen die staat van die vorige eeu en dié van ons tyd spreek duidelik uit die volgende twee aanhalings. Die eerste, 'n uitspraak van Tom Paine (1737—1809), is verteenwoordigend van die teorie en praktyk van die liberale staat: „Society in every state is a blessing, but Government even in the best states is but a necessary evil".[1]) Synde 'n „noodsaaklike euwel" moes die staatsoptrede beperk bly tot buitelandse sake, verdediging, polisiediens en regspraak — tot regshandhawing in die enger betekenis van die woord.

Hierteenoor staan die tipering van die staat deur Friedmann, na 'n omvattende studie van die moderne welsynstaat, as „the main directive force in the shaping of the economic and social life of the nation".[2]) Dit stel die saak egter nog nie in sy volle omvang nie, want afgesien van die sosiaal-ekonomiese lewe (die terrein wat deur Friedmann in die besonder bestudeer is) speel die hedendaagse staat ook 'n rol van toenemende belang op 'n nuwe gebied, naamlik dié van die wetenskap.

Ek meen dat die staat se toetrede tot en aanvaarding van verantwoordelikhede t.o.v. die *sosiaal-ekonomiese lewe* teen dié tyd as algemeen bekend aanvaar kan word; daarom hoef daar nie breedvoerig oor uitgewei te word nie.

As oorsake kan o.a. aangestip word: die voortgaande

industrialisasie en gepaardgaande verstedeliking as gevolg waarvan 'n meer gedifferensieerde en ingewikkelde sosiaal-ekonomiese struktuur ontstaan het; en in aansluiting daarby die ontwikkeling van georganiseerde belange- en magsgroepe van werkgewers en werknemers, produsente en verbruikers, professionele organisasies, ens. ens. Dit alles het sentrale beheer en beplanning — dus staatsoptrede — noodsaaklik gemaak.

Verder het die geboorte van die welsynstaat bykomende verantwoordelikhede gebring, onder meer vir indiensneming, behuising, gesondheidsdienste, toelaes en pensioene, en wat nie alles nie — die bekende staatsorg „van die wieg tot die graf".

Die rampe van ons eeu, ekonomiese onstabiliteit en die twee wêreldoorloë, sowel as die „koue oorlog" van die afgelope twee dekades het verder bygedra tot die staatsoptrede oor 'n wye front van die sosiaal-ekonomiese lewe.

Vir ons doel is die belangrike dat die staatsoptrede nie tot beheer, ondersteuning, leiding en beplanning beperk is nie: ten opsigte van sekere noodsaaklike dienste, meer bepaald op die gebied van die handel en nywerheid, tree die staat selfs as *ondernemer* (entrepreneur) op, in welke geval daar in die reël dan spesiale liggame, die sogenaamde staatsbeheerde korporasies, vir die behartiging van die besondere take in die lewe geroep word. Voorbeelde van hierdie besondere vorm van semi-staatsinstelling sal verstrek word in die gedeelte wat oor Suid-Afrika handel.

Die eintlike rewolusie van ons tyd, waardeur die mensheid nog as 't ware in 'n staat van verbystering verkeer, is die *wetenskaplik-tegnologiese*. Hierby moet ietwat langer stilgestaan word.

In die proses van volgehoue opeenvolging van nuwe uitvindings wat gedurende die eerste dekades van die eeu die wêreld telkens verras het, selfs verbaas het — dink maar aan die motor, die lugvaart, radio, filmwese, televisie, ens. — het daar met die Tweede Wêreldoorlog en die jare daarna so 'n vaartversnelling ingetree, en by name op die gebied van kernkrag en die ruimtevaart, dat dit was asof die mens meteens oor die drumpel van 'n nuwe tydperk in sy geskiedenis gebars het. *The Dawn of a New Age* is dan ook die sprekende titel van 'n resente werk waarin die betekenis van hierdie ontwikkelinge behandel word.[3])

Die uitwerking en betekenis van hierdie jongste maar allesoortreffende rewolusie is in 'n verklaring van 1958 deur die American Association for the Advancement of Science in treffende taal soos volg gestel:

> „The scientific revolution will totally dwarf the Industrial Revolution and other historical instances of great social change. It will be more compelling, and will pose more urgent problems, because of both the pace and the magnitude of the changes which now impend." [4])

Die versoeking is byna onweerstaanbaar om op grond van die aktualiteit en die erns van die saak en na aanleiding van werke wat in groter wordende getalle uit die drukperse stroom, breedvoeriger hierop in te gaan. Dit kan ongelukkig nie by hierdie geleentheid gebeur nie. Gesigspunte wat vir ons doel van belang is, is die volgende:

Eerstens: Met die mens se beheer oor magte wat hom in staat stel om selfs alle lewe op die aarde uit te wis, en die toepassing daarvan vir militêre doeleindes, het die wetenskapsbeoefening 'n saak van grimmige erns geword. Die stryd om selfbehoud, nasionale eer of internasionale leierskap wat voorheen tot die verowering van grondgebied, kolonies of strategiese basisse gelei het, het nou 'n wedloop om wetenskaplik-tegnologiese voorrang geword; en die internasionale magstryd het 'n blywende alliansie tussen militêre stratege, politieke leiers en natuurwetenskaplikes bewerkstellig.

Tweedens: Die natuurwetenskaplike wat voorheen in die stille afsondering van die laboratorium met die raaisels van die lewe en die wondere van die skepping geworstel het, het nou op die „woel'ge werf en weë" van die openbare lewe beland. Die geleerdes is op alle vlakke van die staat se bestuursapparaat ingeskakel om as adviseurs en lede van talle kommissies en rade met beleidsbepaling behulpsaam te wees; maar ook met die uitvoering daarvan as bekleërs van senior administratiewe poste, selfs as diplomate. Die natuurwetenskaplike het, in die taal van die Amerikaners, tot die geledere van die regerende élite toegetree!

Derdens, en vir ons doel die belangrikste: Die staat moes ter wille van die nasionale welsyn en veiligheid verantwoordelikheid ten opsigte van die wetenskap as een van die land

se waardevolste „hulpbronne" aanvaar soos voorheen in verband met die sosiaal-ekonomiese lewe. Soos ander samelewingsektore het die wetenskapsbeoefening finansieel van die staat afhanklik geword; en soos bekend, is die bedrae wat in dié verband bestee word, indrukwekkend. (In die V.S.A. selfs meer as die totale landsbegroting van vóór die Tweede Wêreldoorlog). Want afgesien van die installasies en apparaat moet dit alles ook deur 'n ewe magtige administratiewe struktuur bestuur en onderskraag word. In die V.S.A. is daar dan ook reeds naas die bekende „big business" sprake van „big science".[5])

Afgesien van die finansiële ondersteuning moet die staat ook as „beoefenaar" of organiseerder van die wetenskap optree, o.a. deur die oprigting en instandhouding van wetenskaplike en navorsingsinstellinge. Hierdie aangeleentheid sal by die behandeling van die Suid-Afrikaanse situasie verdere aandag geniet.

Wat was nou die uitwerking van die nuwe take van die staat in die veranderde wêreld op sy organisasie? Die antwoord is dat daar 'n veelheid en verskeidenheid van organe ontwikkel het wat aan ons bekend is onder name soos rade, kommissies, buro's, ens. Die organisasie van die moderne staat het inderdaad net so omvattend en ingewikkeld soos sy werksaamhede geword.

Op grond van die besondere, die meer gespesialiseerde aard van die sosiaal-ekonomiese en die natuurwetenskaplike funksie moes andersoortige instellinge in die lewe geroep word. Die semi-staatsinstellinge is, soos van die naam afgelei kan word, nie deel van die staat se gewone administratiewe apparaat (soos byvoorbeeld 'n staatsdepartement) nie, maar selfstandige instellinge onder eie bestuursrade. Maar as werktuie van die staat vir die behartiging van bepaalde funksies is hulle tog ook aan staatsbeheer onderworpe, hoewel in mindere mate en op 'n ander wyse as 'n staatsdepartement.

Dit bring ons by die kwessie van vryheid en beheer. Om egter meer konkreet oor die vraagstuk te kan handel en om te verstaan dat die aangeleentheid op die oomblik in ons eie land van aktuele belang is, sal eers kortliks nagegaan word hoe die voorafgaande ontwikkelinge hulle neerslag in Suid-Afrika gevind het.

II *Die Suid-Afrikaanse Semi-staatsinstellinge*

'n Oortuigende bewys dat Suid-Afrika ten opsigte van die twee sake wat in die twintigste eeu van kardinale belang vir die staat is, die ekonomie en die wetenskap, nie uit pas met die ontwikkelinge elders in die wêreld is nie, is die bestaan van die Ekonomiese Adviesraad en die Wetenskaplike Adviesraad van die Eerste Minister. Betekenisvol is veral die feit dat dié twee liggame op die hoogste vlak van beleidsbepaling met die Regering skakel.

Maar ook deur die skepping van 'n aantal semi-staatsinstellinge op dié twee gebiede het die owerheid deur die jare aktief deelgeneem aan die sosiaal-ekonomiese en wetenskaplike ontwikkeling van die jong staat. Die oorsig sal hier tot die meer verteenwoordigende voorbeelde beperk word.

Op *ekonomiese gebied*, waar dié instellinge as staatsbeheerde korporasies bekend staan, vind ons die volgende:

Die oudste voorbeeld dateer uit die jare nog vóór die Unifikasie. Gedurende die jare 1907—1909 is van staatsweë instellinge vir kredietvoorsiening aan die landboubedryf in die lewe geroep. Na die Unifikasie het deur 'n amalgamasie van die afsonderlike instellinge in 1912 die *Land- en Landboubank van Suid-Afrika* tot stand gekom. Vandag, na meer as 'n halfeeu, vervul dit nog sy onmisbare funksie om in die eiesoortige kredietbehoeftes van die landboubedryf te voorsien.

Die ekonomies-finansiële noodtoestande tydens en ná die Eerste Wêreldoorlog was verantwoordelik vir die oprigting van die *Suid-Afrikaanse Reserwebank* in 1920; en daarmee het 'n noodsaaklike instelling in die bank- en geldwese van enige moderne staat tot stand gekom, met as hooffunksie die beheer van nootuitgifte, kredietskepping, wisselkoerse, ens.

Ook op nywerheidsgebied is daar goed uit die kwaad van die oorlog gebore. Deurdat Suid-Afrika van sy buitelandse voorradebronne afgesny is, is die noodsaaklikheid van die ontwikkeling van sekondêre nywerhede besef. Essensiële vereistes in dié verband is o.a. voldoende en goedkoop elektrisiteit en yster en staal. In die behoefte hieraan is met staatshulp voorsien deur die skepping van die *Elektrisiteit-voorsieningskommissie* (Evkom) in 1922 en *Yskor* in 1928.

Die Tweede Wêreldoorlog het opnuut die noodsaaklikheid van die ontwikkeling van die land se hulpbronne beklemtoon, en as gevolg daarvan is o.a. die *Nywerheid-ontwikkelingskorporasie* (N.O.K.) in 1940 in die lewe geroep, hoofsaaklik vir

kapitaalvoorsiening aan die sekondêre nywerheid.

In ons gemeganiseerde beskawing is vloeibare brandstof ewe onmisbaar as elektrisiteit en staal. Deur die oprigting van *Sasol* in 1950 is gepoog om Suid-Afrika ten opsigte hiervan minder van die buiteland afhanklik te maak — iets wat ook deur die onsekere en gespanne internasionale toestand ná die oorlog beklemtoon is.

In die naoorlogse jare het die sosio-ekonomiese ontwikkeling van die nie-blankes ewe-eens 'n dringende nasionale taak geword. Om hieraan gevolg te gee is die *Bantoe-beleggingskorporasie* (B.B.K.) in 1959 in die lewe geroep en die *Kleurling-ontwikkelingskorporasie* in 1962, terwyl 'n soortgelyke instelling vir die Indiërs in die nabye toekoms verwag kan word.

Dit behoort duidelik te wees dat met hierdie laaste voorbeelde die gebruik van die staatsbeheerde korporasie na 'n heeltemal nuwe terrein uitgebrei is. Dit was ook die geval met 'n verdere instelling van 1962, naamlik die *Suid-Afrikaanse Ontwikkelingskorporasie vir Uitvindings*, 'n filiaal van die W.N.N.R., vir die ontwikkeling en inbedryfstelling (kommersialisering) van uitvindings, veral dié van die moederliggaam.

En hiermee kan daar na die semi-staatsinstellinge op *natuurwetenskaplik-tegnologiese* gebied oorgeskakel word.

Die eerste roersele op hierdie terrein, wat soos soveel andere gedurende en ná die Eerste Wêreldoorlog voorgekom het,[6]) moet by hierdie geleentheid ongelukkig oorgeslaan word. 'n Betekenisvolle ontwikkeling uit die oogpunt van ons onderwerp het in 1930 plaasgevind met die oprigting van die *Brandstof-navorsingsinstituut* as 'n selfstandige instelling, los van die staatsdiens.

Die Tweede Wêreldoorlog het, soos elders in die wêreld, die besef laat posvat dat die staat t.o.v. natuurwetenskaplike navorsing en aanverwante sake nie afsydig durf staan nie. As resultaat hiervan is die *Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde* en die *Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad* (W.N.N.R.) — albei in 1945 ('n veelseggende jaartal!) — in die lewe geroep. Die naam en funksie van beide instellinge dui op 'n noue skakeling tussen die wetenskap en die nywerheid, en as sodanig sluit dit aan by die vroeëre pogings op hierdie gebied in die jare rondom 1920; verder staan dit ook in verband met die besondere landsomstandighede, t.w. die behoefte aan nywerheidsontwikkeling wat in dié jare besonder sterk aangevoel is.[7])

Volledig in die teken van die nuwe era wat met die Tweede Wêreldoorlog 'n aanvang geneem het, was die stigting van die *Raad op Atoomkrag* in 1948. Sy aanvanklike militêr-strategiese karakter het mettertyd vervaag en dit het 'n navorsingsorganisasie vir die vredestydse aanwending van kernkrag geword.

Dis duidelik dat die navorsingsliggame in vergelyking met die instellinge op ekonomiese gebied ietwat yl vertoon. Dat hulle in die komende jare in aantal en belangrikheid mag toeneem, skyn my nie 'n baie gewaagde voorspelling te wees nie.

Die vlugtige oorsig laat ongelukkig nie genoegsaam blyk, soos by meer volledige uiteensetting wel die geval kan wees, in welke mate die semi-staatsinstellinge met die nasionale groei van ons land verweef is nie.[8]) Tog meen ek dat selfs die blote opsomming enigsins 'n indruk behoort te gee van die sleutelposisies wat hulle beklee op grond van kapitaalvoorsiening aan private instansies sowel as deur die lewering van noodsaaklike dienste op bedryfsekonomiese en natuurwetenskaplik-tegnologiese gebied. As sodanig is hulle onmisbaar vir die doeltreffende funksionering van 'n geordende moderne staatsgemeenskap.

Maar afgesien van hulle inherente belangrikheid is hulle ook van betekenis omrede van die vraagstuk waarvan hulle die oorsaak is, naamlik hulle verhouding tot die staat: moet dit een van vryheid of beheer wees?

III. *Die Vraagstuk van Vryheid en Beheer*

Die *vryheid* van die semi-staatsinstellinge waardeur die aksent op die eerste gedeelte van die samestelling geplaas word, kan eerste aan die orde gestel word.

Daar is reeds na die uitwerking van die moderne omstandighede op die staatsorganisasie verwys. Op hierdie gebied het die proses bekend as „funksionele desentralisasie" aansienlike veld gewen. Daaronder word verstaan die skepping van spesiale organe vir besondere take, *met 'n sekere mate van selfstandigheid teenoor die staatsorganisasie.*

Dié selfstandigheid bestaan daarin dat hulle onder die toesig van hulle eie bestuursliggame funksioneer en hulle werknemers gevolglik ook nie as staatsamptenare gereken word nie. Verder is eie fondse en die vrye beskikking daaroor in die reël 'n verdere kenmerk, want vir daadwerklike selfstandigheid bly die beskikking oor 'n eie beurs altyd 'n vereiste.

Afgesien van die administratiewe selfstandigheid (deurdat

hulle buite die raamwerk van die gewone staatsadministrasie bestaan), het die instellinge ook juridies 'n eie bestaan, en wel deur die besit van regspersoonlikheid. Die benaming „korporasie" in die geval van die ekonomiese ondernemings dui juis op dié feit. Ook dít is 'n essensiële vereiste vir die vervulling van hulle funksies, want soos dit in die reël in die stigtingswette van hierdie instellinge bewoord word, verleen dit die bevoegdheid om as eiser en verweerder in regte op te tree; eiendom te besit en te verhandel; en voorts om alle sodanige handelinge te verrig as wat nodig is vir die verwesenliking van hulle doelstellinge of oogmerke.

Op watter gronde berus die losmaking van hierdie soort instellinge uit die bande van die staatsadministrasie? Die antwoord kan kortliks so saamgevat word: Die prosedure van die Staatsdiens is omslagtig en onbuigsaam, veral deur die beheerfunksies van die Tesourie t.o.v. finansies en die Staatsdienskommissie m.b.t. personeelaangeleenthede. Afgesien van die feit dat die meul stadig maal, is daar ook nog die strewe na uniformiteit en 'n algemene gees van versigtigheid.

Meer positief, uit die besondere behoeftes van hierdie instellinge, is die saak belig toe die waarnemende Eerste Minister t.o.v. die te stigte W.N.N.R. in 1945 verklaar het: „Research, especially in so far as universities and industries are concerned, requires elastic conditions of control and development".[9]) Met die stigting van die Raad op Atoomkrag in 1948 het die Minister van Mynwese dit meer konkreet gestel deur daarop te wys dat die Staatsdiensregulasies die indiensneming van geskikte, d.w.s. deskundige, personeel sal bemoeilik; en verder word dit ook noodsaaklik gemaak deur die besondere aard van die werk van so 'n hoogsgespesialiseerde liggaam.[10])

Hierdie opmerkings geld ongewysigd ook van die finansiële en nywerheidsondernemings. In hulle geval is daar egter ook nog die bykomende oorweging dat die gewone metode van staatsfinansiering, d.w.s. deur die jaarlikse bewilliging van fondse deur die Parlement, onbevredigend is. Hulle moet naamlik sekerheid van kapitaalbeskikking hê met die oog op langtermynbeplanning; hulle moet in staat wees om reserwefondse op te bou; en in die algemeen oor 'n redelike mate van finansiële outonomie beskik — wat alles nie moontlik is met die gebruiklike hand-na-die-mond metode van die staat nie.

Enkele voorbeelde kan ter opheldering aangehaal word.

Ten spyte van die feit dat die Poskantoor as besonder geskik vir bestuur as departementele onderneming beskou word, omdat dit dienste van 'n min of meer roetine-aard lewer, moes die Posmeester-Generaal in van sy jongste verslae telkens kla dat die beheerstelsel in stryd is met die Poskantoor se eiesoortigheid, „wat verhinder dat hy as dienslewerende besigheidsorganisasie volgens gewone eenvormige staatsdiensstandaarde bestuur kan word" *(Jaarverslag 1961—1962)*. Dis ook wel 'n aanduiding dat die Poskantoor besig is om meer tegnies georiënteerd te raak.

Nog interessanter is die feit dat selfs die W.N.N.R., wat buite die gewone Staatsdiens funksioneer, soortgelyke klagte het. Dis 'n gevolg van die feit dat dié liggaam (soos die Buro vir Standaarde en die Raad op Atoomkrag) sy fondse gedeeltelik van die Parlement ontvang en sy rekeninge gevolglik deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal geouditeer word. Ook word die soepelheid wat 'n vereiste by dié soort instelling is, ondermyn deur „die geleidelike oplegging van beperkende maatreëls waarmee die administratiewe werksaamhede van 'n staatsdiens gewoonlik gepaard gaan". *(Sestiende Jaarverslag, 1960—1961)*.

Gelukkig is die saak blykbaar darem nie sonder 'n keersy nie, want volgens 'n brokkie getuienis uit die V.S.A. kan die staatsadministrasie ook wel die heilsame invloed van die wetenskaplikes ondergaan: „They (die wetenskaplikes) have introduced into the stodgy and responsible channels of bureaucracy the amiable disorder of a university faculty meeting".[11])

Verwant aan die nadele van inskakeling by die Staatsdiens is ook die onwenslikheid om aan die gewone, nougesette beheermetodes van die Parlement onderworpe te wees. Hierop word later weer teruggekom.

Uit die voorafgaande kan reeds afgelei word dat al die instellinge nie ewe los van die staat staan nie. Die wisselende grade van afhanklikheid/selfstandigheid word bepaal o.a. deur die mate waarin die instellinge finansieel van die staat afhanklik is, of hulle werksaamhede die regeringsbeleid raak, of hulle vir die landsveiligheid van belang is, ens.

Van die voorbeelde wat in dié verband beskikbaar is, sal volstaan word met een t.o.v. die veiligheid van die staat, omdat dit in ons onveilige wêreld 'n faktor van allesoorheersende belang geword het. Die bestuursraad van die Raad op

Atoomkrag het naamlik die Minister van Mynwese as voorsitter en die Sekretaris van die Departement Mynwese sowel as die Sekretaris van Buitelandse Sake as lede. Hierdie noue skakeling met die staat is 'n heel besondere en buitengewone toestand.

Maar hiermee het ons reeds by die *beheervraagstuk* aangeland.

Enersyds die behoefte aan vryheid en andersyds die noodsaaklikheid van beheer; of anders gestel: die versoening van korporatiewe outonomie en politieke verantwoordelikheid — dis die fundamentele dilemma m.b.t. die semi-staatsinstellinge.

Die byna vanselfsprekendheid van beheer is 'n gevolg van die feit dat die semi-staatsinstellinge (met die aksent nou op die tweede deel van die samestelling) openbare instellinge is wat deur die staat vir doeleindes van algemene landsbelang in die lewe geroep is. Hierdie aspek is mettertyd so beklemtoon dat die eertydse benaminge vir die korporasies soos „semi-outonome" of „staatsondersteunde" instellinge plek moes maak vir dié van „staatsbeheerde".

Die feit dat die aksentverskuiwing in die laat-dertiger- en vroeë veertigerjare plaasgevind het, dui die oorsake aan, naamlik die Wêrelddepressie en die Tweede Wêreldoorlog, daardie twee groot katalisators van die twintigste eeu. Meer in besonderhede gestel, was dit 'n gevolg van die feit dat dié katastrofale gebeurtenisse die noodsaaklikheid van gekoördineerde beleid en optrede beklemtoon het, nie alleen om versteurings in bepaalde sektore te voorkom nie, maar ook ter wille van die ewewigtige ontwikkeling van die landsekonomie en die gemeenskapslewe. Op grond van die sleutelposisie wat die semi-staatsinstellinge op die gebied van die ekonomie en die wetenskap beklee, speel hulle in hierdie verband 'n uiters belangrike rol om sodanige beleid en optrede te laat slaag of misluk.

Hieruit is die twee groot vereistes van ons tyd gebore, naamlik beplanning en beleid. In hoe 'n mate dit die kenmerk van ons tyd geword het, is onlangs deur 'n Vastelandse kenner in 'n epogmakende referaat gestel toe hy beweer het dat, soos daar voorheen aan wette maak gedink is, word daar tans aan beleid en beplanning gedink.[12]) Die skepping van 'n Departement van Beplanning in ons eie land in 1964 lewer ook bewys hiervan. Beleid en beplanning vereis omvattende optrede en kragdadige deurvoering; en dit verklaar verder waar-

om die semi-staatsinstellinge steeds meer binne die sfeer van die staatsoptrede betrek is.

Ten slotte het die instellinge se finansiële afhanklikheid van die staat, waarna reeds verwys is, ook 'n bydrae tot die verskerpte beheer gelewer, want dis 'n onontwykbare reël dat diegene wat die middele voorsien, ook seggenskap in die besteding daarvan opeis.

Hierdie internasionale verskynsel van verskerpte beheer oor die semi-staatsinstellinge is ook merkbaar in Suid-Afrika, en het ongetwyfeld sy klimaks in 1959 bereik met die oprigting van die Bantoe-beleggingskorporasie. Om te verseker dat die Regering se Bantoebeleid, waarmee dit nóu skakel, deur die Korporasie in ag geneem en uitgevoer word, bepaal die stigtingswet dat by wyse van regulasie neergelê kan word watter sake aan die Minister vir beslissing voorgelê moet word; en sodanige beslissings is klaarblyklik bindend op die Korporasie. Die gelykluidende bepalings t.o.v. die Kleurling-ontwikkelingskorporasie het ewe-eens ten doel, volgens verduideliking in die Volksraadsdebat, om te „verhoed dat die raad van die Korporasie hom sal begewe op beleidsgronde sonder dat die goedkeuring van die Minister verkry is".[13]) Dit stel in duidelike taal hoe intiem die verband tans tussen die oorheersende belang van die staatsbeleid en die verskerpte staatsbeheer is.

Hoe ver daar inderdaad van die vooroorlogse beklemtoning van die vryheid van hierdie instellinge afgewyk is, is des te meer opvallend as dit vergelyk word met 'n uitspraak soos dié van dr. H. J. van der Bijl in 1927, toe hy voor die Gekose Komitee oor die Yskor-wetsontwerp oor die beperkte bevoegdhede gekla het en toe gesê het: „Hulle (die raad van direkteure) behoort die bevoegdheid te hê om hulle bestuur te stig *sonder enige kontrole of inmenging*".[14]) Vandag klink dit na 'n stem uit die verre verlede.

'n Ander magsverskuiwing wat t.o.v. die semi-staatsinstellinge plaasgevind het, is die verplasing van die beheer van die Parlement na die uitvoerende gesag. Ook dít is in ooreenstemming met 'n algemene beweging van ons tyd.

Volgens die gangbare en gevestigde demokratiese opvatting behoort seggenskap oor openbare instellinge nie aan die Parlement ontsê te word nie. Die vraag t.o.v. die semi-staatsinstellinge is egter op welke wyse en in watter mate dit moet geskied.

Die probleem bestaan veral daarin dat die Parlement

kragtens eie aard nie vir die beheerfunksie geskik is nie. As groot vergadering van nie-deskundiges kan dit moeilik sake van tegniese aard (op handels- en nywerheidsgebied sowel as t.o.v. wetenskaplik-tegnologiese aangeleenthede) hanteer. As gevolg van 'n swaargelaaide werkprogram en omslagtige prosedure beskik dit ook nie oor voldoende tyd en aandag vir dié soort sake nie; terwyl die partyverdeeldheid en -stryd verantwoordelik is vir „a maximum of debate and a minimum of legislative action" (Friedman). Verder is dit ook onwenslik om sake wat om een of ander rede van vertroulike aard is, aan 'n openbare debat te onderwerp. En laastens hou dit ook die gevaar van politieke beïnvloeding in.

Hierdie is op die oomblik een van die moeilikste parlementêre probleme, en daar word voortdurend en ernstig na 'n oplossing gesoek. Volgens die huidige stand van sake skyn dit asof die Parlement hom met die gedagte van beperkte seggenskap sal moet versoen deur sake op hierdie terrein slegs periodiek in oënskou te neem, hoofsaaklik aan die hand van verslae en finansiële state wat ingevolge statutêre verpligtinge voorgelê word.

Ter aanvulling hiervan en veral ter verskerping van die parlementêre beheer word in sommige kringe aan die skepping van 'n spesiale gekose komitee min of meer volgens die voorbeeld van die Gekose Komitee vir Openbare Rekeninge gedink. Blykens die ervaring tot dusver in Engeland met sodanige komitee lyk dit egter nie of dit die begeerde oplossing sal bring nie.[15])

Daarom sal die Parlement waarskynlik tevrede moet wees dat die beheer in hoofsaak by die uitvoerende gesag moet berus. Maar dan is die vraag of die beginsel van ministeriële verantwoordelikheid teenoor die Parlement in hierdie geval gehandhaaf moet word. Want watter waarborg is daar anders dat die betrokke minister sy bevoegdhede binne perke sal uitoefen? Word die beginsel gehandhaaf, kan dit nietemin tot 'n verdere gevaar lei, naamlik dat die Parlement by gebrek aan die nodige selfbeheersing ook kan bydra tot die vernietiging van die vryheid wat die bestaansrede is van hierdie organisasies as semi-staatsinstellinge.

Hier het ons dus weer eens 'n dilemma wat by geleentheid oor 'n aanverwante saak deur 'n Volksraadslid kernagtig gestel is, naamlik „dat enige voorsorgmaatreël om die konstitusionele beginsels van die Parlement te beveilig, indien dit

doeltreffend is, stremmend sou wees, en indien ondoeltreffend, oorbodig sou wees".[16])

Dit alles beklemtoon die twintigste-eeuse situasie op staatsregtelike gebied, dat die tradisionele staatsmasjinerie wat voorheen vir andersoortige sake ontwikkel is, nie in alle opsigte vir die hantering van die nuwe vraagstukke geskik is nie; en dit is die oorsaak van die aanpassingsprobleme waarna aan die begin verwys is.

Hopelik sal dit nou duidelik wees dat 'n studie van die semi-staatsinstellinge veel meer as die paar staatsbeheerde korporasies en navorsingsliggame as sodanig behels. Hoeveel fasette van die twintigste-eeuse problematiek is nie daarin saamgetrek nie: die revolusie t.o.v. die sosiaal-ekonomiese lewe, die verbluffende opkoms van die natuurwetenskap en tegniek, die veranderde staatstaak wat tot die ontstaan van nuwe staatsinstellinge gelei het, terwyl die oues kraak onder die eise van die nuwe tydsomstandighede. Maar meer nog. Die onderwerp raak en belig ook die kernprobleem van die huidige staatsteorie en -praktyk, te wete die vraag hoe om die tradisionele instellinge en kosbare waardes van konstitusionele regering en die demokratiese staat, gebaseer op die beginsels van vryheid en die oppergesag van die Parlement, te handhaaf in die gesentraliseerde sosiaal-ekonomiese en politieke orde met sy vereiste van doeltreffende administrasie vir die kragtige deurvoering van die owerheidsbeleid met die oog op maatskaplike en ekonomiese welsyn en wetenskaplike vooruitgang. Kernagtig gestel: die probleem van die behoud en verwesenliking van die ou waardes in die nuwe milieu.[17])

VERWYSINGS:

1. Aangehaal deur W. Banning in *Hedendaagse Sociale Bewegingen*, Arnhem, 1957, p. 38.
2. W. Friedmann: *Law in a Changing Society*, Berkeley, 1959, p. 298.
3. Eugene Rabinowitch: *The Dawn of a New Age — Reflections on Science and Human Affairs*, Chicago, 1963.
4. Aangehaal in Robert Gilpin and Christopher Wright (eds.): *Scientists and National Policy-making*, New York, 1964, pp. 110—111.
5. Vgl. die titel van die werk van Derek J. de Solla Price, *Little Science, Big Science*, New York, 1963.
6. Vgl. C. P. van der Walt: *Die Staatsbeheerde Korporasies vir Ekonomiese Ontwikkeling, 1902—1962*. (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1964), pp. 48—50.

7. *Ibid.*, pp. 56—64, 82—89.
8. *Ibid*, hoofstukke 3—7.
9. *Debates of the House of Assembly*, vol. 53, col. 7382.
10. *Debatte van die Volksraad*, deel 64, koll. 750—751.
11. Gilpin and Wright: *op. cit.*, p. 37.
12. Bertrand de Jouvenel: „The Principate", *Political Quarterly*, Vol. 36, No. 1, p. 40.
13. *Debatte van die Volksraad*, 1962, kol. 345.
14. S.C. 9 — '27: *Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp*, p. 68. (Onderstreping deur skrywer).
15. Vgl. Van der Walt, *op. cit.*, pp. 249—252.
16. S.C. 17 — '48: *Verslag van die Gekose Komitee oor Gedelegeerde Wetgewing*, p. xii. (Memorandum van dr. J. H. Steyn).
17. Vgl. De Jouvenel, *op. cit.*, p. 39.
    M. A. Sieghart: *Government by Decree*, London, 1950, pp. 311—312.