



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

1989

JAARLIKSE KONFERENSIE
VAN DIE
LANDBOU-EKONOMIEVERENIGING
VAN SUIDER-AFRIKA

VERRIGTINGE/PROCEEDINGS

ANNUAL CONFERENCE
OF THE
AGRICULTURAL ECONOMICS
ASSOCIATION OF SOUTHERN AFRICA

25 - 27 SEPTEMBER 1989

BLOEMFONTEIN

ISBN 0 620 14741 5

DIE RISIKO VAN 'N MARKORIËNTASIE BY DIE LANDBOU

Haasbroek PJ¹

In die afwesigheid van 'n doeltreffende landboustabilisasie-beleid het landbou voortdurend met risiko's te kampe. Die waarskynlikheid dat opbrengsverwagtings nie in die mark sal realiseer nie, is groot.

Owerheidsinmenging in die landbou, veral in die vorm van beheer oor die bemerking van landbouprodukte, skakel ook nie alle onsekerheid uit nie; daar is nog steeds 'n risiko-element in boerderybesluitneming teenwoordig. Die element kan vergroot, indien die landbou boonop onseker is oor die rigting wat die owerheid gaan inslaan met sy landboustabilisasiebeleid.

Tans is daar tekens van 'n koersverandering in die Regering se landboubeleid; dit verhoog die druk op landbou om meer markgerig te word. Aangesien landboustabilisasie tog voordele vir die boere en die gemeenskap inhou, ontstaan daar vrae oor die wenslikheid van die koersverandering. Die risiko's vir die landbou in 'n vrye, mededingende mark is bekend. Daar bestaan egter ook groot en gevaarlike risiko's in die voortsetting van Suid-Afrika se tradisionele landboustabilisasiebeleid. Hiervan moet ons ons vergewis.

Landbou se risikoprobleem het die aandag van baie landbou-ekonome geniet, wat 'n verskeidenheid indrukwekkende modelle van besluitneming onderhewig aan risiko gepubliseer het. Elkeen het in 'n sekere sin probeer om onsekerheid op te hef. In ooreenstemming met Knight se vermaning (aangehaal in McKenzie en Tullock 1978:32) poog ek om in die referaat risiko's te identifiseer in twee alternatiewe landbou-scenario's: onder 'n voortgesette landboustabilisasiebeleid en daaronder, met 'n sterker markoriëntasie by landbou. Al wat daarna oorbly, is bloot "the purely relative judgement of comparative significance of alternatives open to choice".

Onsekerheid en risiko in die landbou

Omdat landbouproduksiesiklusse meestal relatief lank is, is die waarskynlikheid dat die natuurlike en ekonomiese omstandighede wat die uiteindelige opbrengs bepaal sal verander, besonder groot. Boere is gevolglik onseker oor wat die opbrengs van hulle boerdery aan die einde van die produksie en bemerking-siklus sal wees. Hierdie element van onsekerheid is egter in alle produksierigtings teenwoordig waar daar 'n tydsloering is tussen die periode waarin beplan en kostes aangegaan word, en die tydstip waarop die produk verkoop word (McKenzie en Tullock 1978:159).

1. *Groepsekonoom, Imperial Cold Storage.*

Die aanwesigheid van onsekerheid beteken egter nie dat boerderybeplanning futiel is nie. Besluitneming oor produksie werk noodwendig met 'n bepaalde opbrengsverwagting waarin die waarskynlikheid van natuurlike en ekonomiese veranderinge in ag geneem word. Die opbrengsverwagting berus op inligting oor heersende boerderyomstandighede en die gemiddelde opbrengste oor 'n betreklik lang periode. Dit is egter moontlik dat besluitneming in gevalle waar toetrede tot produksie of uitbreiding daarvan redelik maklik is, sterker deur meer onlangse ondervindings van opbrengsverandering beïnvloed sal word, as deur vroeëre ondervindings.

Die risiko wat die boer loop, is dat die gerealiseerde opbrengs weens onvoorsiene veranderinge tydens die produksiesiklus kan afwyk van die verwagte opbrengs. Die gevolg is dat 'n boerderybesluit wat optimaal was op grond van beskikbare inligting, sub-optimaal word (Antle 1983). Alhoewel hierdie probleem weereens nie uniek aan die landbou is nie, is dit tog besonder moeilik ontkombaar in hierdie sektor. Antle stel: "Risk is the farmer's perennial problem" (1983:1099). Die rede hiervoor is geleë in die besondere kort- en langtermyn stabiliteitsprobleem van landbou.

Die prysonbestendigheid wat oor die korttermyn in landboumarkte voorkom, is die gevolg van skerp fluktuasies in produksie wat deur weers- en ander onvoorspelbare natuursomstandighede veroorsaak word, en die onvermoë of onwilligheid van die verbruikers en produsente van landbouprodukte om op verandering in die prys daarvan te reageer. Die boer word deur die seisoenaliteit en bederfbaarheid van sy produk gedwing om dit oor 'n betreklik kort tydperk te bemark. Omdat die volumes so groot is, bring dit hoë stoorkostes per eenheid mee, wat nie deur die lae eenheidsprys van die produk geregverdig kan word nie. 'n Boer kan ook nie 'n betekenisvolle kostebesparing bewerkstellig deur sy produksiesiklus te sny wanneer die produsenteprys onverwags daal nie, of die prys beïnvloed deur sy eie voorsiening aan die mark te verander nie (Rörich 1969).

Die vraag na landbouprodukte neig ook om prysonelasies te wees, omdat die substitusie-effek van prysveranderinge betreklik stadig op die verbruikspatroon van landbouprodukte inwerk. Laer-inkome verbruikers se keuse-vryheid word deur 'n streng begrotingsbeperking tot een of meer stapelvoedselsoorte beperk, terwyl hoër inkome verbruikers weens 'n lae gemiddelde verbruikersgeneigtheid vir landbouprodukte ook betreklik ongevoelig is vir prysveranderinge. Aanbodfluktuasies veroorsaak gevolglik skerp fluktuasies in die produsenteprys van landbouprodukte. Dit het egter nie 'n groot uitwerking op kleinhandelpryse nie, weens die groot vaste element van vervoer- en distribusiekoste (Rörich 1969). Verbruikers ervaar dus min van die onbestendigheid wat die boer se lot in die opemark is.

Die onbestendigheid kan vererger word in die dinamiese proses van markaanpassing. As produksiebesluite berus op die pryse wat tydens 'n vorige produksiesiklus geheers het, kan die wanbalans tussen vraag en aanbod vergroot, in plaas van kleiner word. Soos in die sogenaamde spinnerakteorie verduidelik word, hang dit af van die relatiewe helling van die vraag en aanbodkurwes (Samuelson 1970:383-4; Nerlove 1958). Die onbestendigheid kan ook mettertyd verminder, sodat die mark uiteindelik in ewewig kom, of die pryse kan in 'n vaste patroon aanhou ossilleer. Alhoewel boere mettertyd die oorsaaklikheid in die markpatroon sal snap, en tot eie voordeel begin gebruik, is dit duidelik dat die potensiaal vir korttermyn onstabiliteit inherent is aan die struktuur van die landbou (Albrecht 1983:457). "Dit is dan ook die fundamentele swakheid van die stelsel van vrye mededinging vir sover dit die landboubedryf raak" (Rörich 1969).

Uit 'n sosiale welvaartsgezigshoek beskou, hou die onstabiliteit van die landbou nie besondere nadele vir die res van die gemeenskap in nie. Die onstabiliteit bestaan in produsentpryse en -inkomes, en nie in kleinhandelpryse van landbouprodukte nie. Hierbenewens is die landbou oor die langtermyn onderhewig aan 'n vorm van onstabiliteit wat direkte voordele vir die gemeenskap inhou. Volgehoue tegnologiese verbeteringe in die landbou versterk die neiging tot oorproduksie, terwyl die marginale verbruiksgeneigtheid vir landbouprodukte afneem met 'n styging in die hoofdelike inkome. Die vraag na landbouprodukte word dan toenemend 'n funksie van bevolkingsgroei. Oor die langtermyn neig die relatiewe pryse van landbouprodukte dus om te daal.

Die verhoogde tegnologiese doeltreffendheid van landbou het tot gevolg dat minder menslike hulpbronne benodig word om genoeg landbouprodukte vir die mark te produscer. Histories het boere dan ook daarin geslaag om die produktiwiteit van die landbousektor vinniger te verhoog as die styging in nywerheidsproduktiwiteit. Die verandering in die produksiefunksie het landbou baie meer afhanklik gemaak van intermediêre- en kapitaalinsette. Die pryse van landbou-insette fluktueer minder oor die korttermyn as die pryse van landbouprodukte, maar oor die langtermyn neig dit om te styg in relatiewe terme. Die uitwerking van hierdie tendensies is om die ruilvoet van die landbousektor te verswak, en dit plaas nog groter druk op die peil van boerderyinkomste.

As uiteindelijke resultaat van die langtermyn tendensies het landbou nie net te kampe met 'n surplus produkte nie, maar ook met te veel boere (Samuelson 1970: 397). Die langtermyn ewewig in landbouinkomstes kan net bewaar bly, indien daar 'n voortdurende verskuiwing van menslike hulpbronne weg van landbou na ander sektore voorkom. Tradisionele en institusionele faktore belemmer egter die proses, met die gevolg dat 'n groterwordende getal boere die gevaar loop om te verarm.

Dit is duidelik dat die grootste risiko vir die boer geleë is in die onbestendigheid van landboupryse. Sy produksieplan word suboptimaal vanweë onverwagte prysveranderings. As die markprys van sy produk hoër styg as die verwagte peil, impliseer dit dat die boerderyinkomste hoër sou wees, indien daar aanvanklik vir 'n groter oes beplan en insette aangekoop is. Daal die prys onverwags, sal die swakker inkomsteresultaat aantoon dat te veel produseer is. Die risiko van 'n afwyking van die verwagte peil van boerdery-inkomste beïnvloed die potensieële winsgewendheid van die boerdery, en dus die boerdery se ekonomiese oorlewingskanse.

Boere moet dus voorsiening probeer maak vir die onvoorsienbare. Dit impliseer dat 'n gedeelte van die boer se hulpbronne aan versekering teen die risiko's van produksie en bemaking afgestaan moet word, hulpbronne wat in die afwesigheid van risiko produktief gebruik sou gewees het. Dit kom byvoorbeeld te voorskyn in die vorm van 'n groter likiditeitsvoorkeur, of beter likiditeitsbestuur (Barry e.a. 1981).

Die teenwoordigheid van produksie- en bemakingsrisiko's bring gevolglik oor die langtermyn 'n onafwendbare risikokoste vir die boer mee. Die toevoeging van risikokoste behoort die langtermynaanbod van landbouprodukte te verlaag, en landboupryse te verhoog. Die hoër pryse behoort die boere te kompenseer vir die risiko's verbonde aan hulle produksie, maar omdat die vraag na landbouprodukte nie totaal onelasties is nie, kan sodanige kompensasie nooit volledig wees nie. Hierbenewens sal die langtermyn agteruitgang van die ruilvoet van landbou neig om die boere se risikoverskansing te verswak. Gevolglik is talle boere relatief weerloos teen die langtermyn risiko's van hulle onderneming.

Boere mag poog om risiko's te vermy of te verminder. Dit kan gedoen word deur die diversifikasie van boerdery (Collins en Barry 1986); vooruit-kontraktering (Brandt 1985); likiditeitsbestuur (Barry e.a. 1981) en selfs doeltreffende belastingbestuur (Taylor 1986). Elkeen van hierdie moontlikhede het besondere koste en voordeelimplikasies wat in die proses van besluitneming verreken moet word. In die optimale boerderyplan moet die marginale voordele van risikovermyding gelyk wees aan die marginale koste daarvan om die verwagte wins onder risikotoestande te maksimeer.

Teen die langtermyn risiko's van boerdery kan die boer homself meer doeltreffend verskans. (Dit is egter 'n ander vraag of hy sal). Die diversifikasie van boerdery kan sover gevoer word dat dit kleinskaalse verwerking- of vervaardigingsaktiwiteite en dienste insluit. Die risiko van belegging kan weer deur 'n diversifikasie van die beleggingsportefeulje verminder word. Die probleem van 'n surplus boere kan egter net deur heropleiding en 'n verskuiwing na ander sektore opgelos word.

Teoretiese modelle van landboubesluitneming onder toestande van onsekerheid en risiko

Onsekerheid en risiko is op verskillende wyses in landbou-besluitnemingsmodelle geïnkorporeer. In die neo-klassieke teorie identifiseer ondernemers in reaksie op elke verandering in uitset- of insetpryse nuwe maksimumwins uitset- en insetvlakke. Is die onderneming 'n bestaansboerdery, neem hierdie statiese teorie aan dat die kleinboerhuishouding 'n nuttigheidsfunksie maksimeer onderhewig aan 'n inkomstebeperking. Dit geld ook vir die kleinboerhuishouding in 'n volmaak-mededingende markomgewing, behalwe dat produksie en verbruikersbesluite dan nie meer saamval nie, en ewigig deur twee fases van besluitneming bereik moet word. Onsekerheid en risiko word teoreties buite rekening gelaat (Hazell 1982).

Landbou-ekonome wat onsekerheid probeer inlyf het in die statiese neo-klassieke model, moes in terme van die gepostuleerde psigiese disutiliteit van risiko, aanvaar dat boere risiko-afkerig is (Antle 1983).

Freund was die eerste om in die middel vyftigerjare risiko-afkerigheid in 'n landbouproduksiemodel in te sluit, uitgedruk as 'n "redelike" waarde in 'n eksponensiële nuttigheidsfunksie vir inkomste. E,V-Modelle wat met afwykings van verwagte opbrengste werk, berus op die aannames van 'n kwadratiese nuttigheidsfunksie vir inkomste, en dat die verspreiding van gerealiseerde opbrengste dieselfde is as wat aanvanklik verwag is. Beide aannames het ernstige kritiek ontlok (Hazell 1982; McSweeney e.a. 1987; Antle 1983).

Of optimale boerderybesluite deur die aanwesigheid van risiko beïnvloed word, kan net bepaal word indien nuttigheidsfunksies gemeet kan word. Individuele nuttigheidsfunksies is veranderlik, en kan ook nie bymekaar getel word om die risikoreaksies van verskillende boere te veralgemeen tot 'n model van aanbod in 'n bepaalde landbousektor nie (Hazell 1982).

Die tekortkominge van die statiese neo-klassieke nutmaksimeringsmodel het landbou-ekonome laat soek na 'n beter metode om onsekerheid en risiko te meet (McSweeney e.a. 1987) sowel as die risikohoudings van boere (Anderson e.a. 1977). Meer doeltreffende prosedures is vir risikoprogrammering voorgestel (Hazell 1982), maar die statiese, risiko-afkerige besluitnemingsmodel was steeds die dominante paradigma in die landbou-ekonomiese literatuur (Antle 1983).

Die sosiale voordeligheid van 'n boerderybesluitnemingsmodel hang van die toepasbaarheid daarvan in landbounavorsing en -voorrigting af. Uiteindelik moet boere baat vind uit die risiko-inligting wat deur die empiriese toepassing van die model gegenerer word. Hulle moet die inligting in die bestuur van hulle boerderye kan gebruik. Verskeie pogings is aangewend

om die uitwerking van risiko op besluitneming in die landbou empiries na te vors.

Dit was duidelik dat 'n nuwe benadering tot die meting en ontleding van risiko nodig is, wat die gehalte en bruikbaarheid van landboubesluitnemingsinligting sou verhoog. (Collins en Barry 1986; Antle 1983; McSweeney e.a. 1987). 'n Nuwe vinding-ryke deurbraak is in die ekonometriese benadering tot die meting van risikoparameters verwag (Hazell 1982). Om aan Young se vereistes vir 'n "objektiewe" maatstaf van risiko te voldoen, is pogings om boere se subjektiewe risiko-voorkeur te bepaal laat vaar, en meer gekonsentreer op historiese inligting oor prys en opbrengsverwagtings en afwykings daarvan.

Op grond van die feit dat boerderybesluitneming noodwendig aan die tydsduur van die produksiesiklus gekoppel is, en dus opeenvolgende kritiese keusemomente deurgaang, veronderstel Antle dat risiko beide produktiwiteit en optimale gebruik van hulpbronne beïnvloed, en dus die ekonomiese doeltreffendheid van die boerdery. Antle se risiko-doeltreffendheidshiptese impliseer 'n dinamiese produksiemodel waarin besluitneming neutraal staan teenoor risiko (1983). Hiermee breek hy weg van die beperkings van die statiese model van risiko-afkerige besluitneming. Om die invloed van groot afwykings in die gerealiseerde opbrengsverloop te versterk, is die kwadraat van die gemiddelde voorspellingsfout as maatstaf in risiko-programmering gebruik (McSweeney e.a. 1987). Dit het egter nog nie die probleem om opbrengsverwagtings en die risiko van afwykings daarvan te meet, opgelos nie.

Spelteoretiese modelle benodig die minste inligting oor riskante opbrengsresultate. Die minimaks en maksimin reëls waarmee die modelle werk, hou ook die voordeel in dat dit nie van die nuttigheidsparameters van individuele boere afhanklik is nie. Op grond van die gepostuleerde risiko-afkerigheid van boere is verskeie veiligheid-eerste-modelle ontwikkel. Die waarskynlikheid dat inkomste onder 'n sekere kritiese peil sal val, word geminimeer, of die kritiese inkomstepeil word gemaksimeer sodat die waarskynlikheid dat inkomste onder 'n sekere peil sal val, nie groter is as 'n gegewe waarde nie (Hazell 1982). 'n Teorie wat die slegste moontlike afwykings van verwagte opbrengste kan identifiseer, en veral die waarskynlikheid van 'n herhaling daarvan in opeenvolgende produksiesiklusse, word nog benodig.

In die toenemend komplekse ontwikkelingsgang van die landbou-ekonomie is daar, myns insiens, nog steeds nie 'n algemene teorie van risiko-doeltreffende besluitneming ontwikkel, wat voordelig in die navorsings- en voorligtingspraktyke toegepas kan word nie. 'n Basiese risikostrategie behels die keuse van boerderybestuursopsies wat 'n aanvaarbare balans verseker tussen risikoblootstelling en die vermoë van die boerdery om risiko te dra (Jolly 1983). Laasgenoemde is afhanklik van faktore soos die finansiële struktuur, organisasie en grootte van die boerdery. Die deurslaggewende faktor is egter hoe

gewillig die boer is om risiko's te loop. Basies hang dit af van die inligting oor risikoblootstelling waaroor hy beskik. Akkurate ex post inligting is handig, maar nie genoegsaam nie.

Boerderybesluite kan slegs optimaal bly, as volmaakte aanpasbaarheid by produksie- en prysveranderings moontlik is, of as die onsekerheid oor die toekoms opgehef kan word. 'n "Tweede beste" alternatief mag dus vir die boere heeltemal aanvaarbaar wees. Dit kan deur die gebruik van die versekeringsmeganismes wat hierbo genoem is, gerealiseer word. Risikokoste word dus formeel omgeskakel in versekeringskoste, wat opgeweeg kan word teen die voordeel van opbrengssekuriteit.

Landboustabilisasiebeleid

Die aanpassing wat in produktemarkte op surplusse en tekorte volg, beïnvloed noodwendig die allokasie van hulpbronne. Dit is sosiaal voordelig, maar dit ontwig die onderneming en bedreig sy ekonomiese oorelewingskansen. Die meeste ondernemings in die landbousektor is eienaar-boerderye waarby die huisgesin betrek is. Onbestendigheid van die natuur en die markte waarin hulle hul bevind, het reeds die uitrede van talle boere veroorsaak. Dit het egter aanvanklik nie die politieke invloed van die landelike gemeenskappe verminder nie. Hulle kon suksesvol druk op die Regering uitoefen om boerderyinkomstes te beskerm.

Indien 'n mate van stabiliteit deur owerheidsinmenging in landboumarkte bewerkstellig word, sal dit die onsekerheid in besluitneming en die risiko van 'n afwyking van verwagte opbrengste verminder. Die doeltreffendheid van die owerheid se landboustabilisasiebeleid moet dus in boerderybeplanning verreken word. Belangriker nog, risikovermyding kan ook die vorm aanneem van drukgroepe vir die instelling van besonderse stabilisasiemaatreëls. Die uitkoms daarvan is egter onseker, want ander belangegroepes kan dit opponeer.

Die owerheid kan die onbestendigheid in die landboumarkte in beginsel teenwerk, deur surplusse te verwyder, en dit later te bemark wanneer tekorte heers. Die voorwaarde vir die doeltreffendheid van 'n surplus verwyderingskema is dat die surplusse teen 'n minimumprys gelyk aan die langtermyn ewewigprys aangekoop word. Dit sal 'n neiging tot surplus- of tekortproduksie voorkom, maar opbrengste direk in verhouding tot produksie laat varieer. Dit sal nie die georganiseerde drukgroepe in die landbou tevrede stel nie. Dit kom voor asof hulle belangstelling meer in die stabilisering van boerderyinkomstes lê.

Weens die druk van georganiseerde landbou word die vloerprys dikwels te hoog vasgepen, met die gevolg dat produksie aangemoedig word, en die mark toenemend met surplusse oorlaai word. Omdat die surplusse nie volledig teen die vloerprys (plus stoor- en rentekostes) tydens tekort-seisoene bemark kan

word nie, moet dit óf teen laer wêreldmarkpryse uitgevoer word, óf vernietig word.

Die stygende koste van surplusverwydering dwing die owerheid om in te meng in die allokasie van landbouhulpbronne. Pogings om fisiese opbrengste deur middel van akkerbou- en produksiekwotas te beperk, word aangevul met die subsidiëring van grond-onttrekking. Weens die bestaan van tegnologiese substitusieemoontlikhede, is dit egter selde werklik suksesvol. Dit verhoog die owerheid se uitgawes aan landboustabilisasie verder.

As landboustabilisasie tot 'n wanallokasie van hulpbronne lei, bring dit sosiale koste mee. Kroniese surplusse dui op 'n verkwisting van hulpbronne, en is 'n dooie verlies indien dit vernietig moet word. Hierdie koste kan nie net afgeskryf word nie, dit is reël en word net deur die owerheid na die belastingbetalers verskuif. (Dieselfde geld vir die kostes van alle ander vorms van owerheidsinmenging in die landbou).

Die owerheid wat bewus is dat die administrasie van landboupryse ook 'n burokrasiese allokasie van landbouhulpbronne sal meebring, met die gevaar van verkwisting en groot koste, sal poog om landboustabilisasie aan die landbou self oor te laat. 'n Stabilisasiefonds kan uit heffings op die produk opgebou word. Dit hoef nie uit belastings gefinansier te word nie. (Normale landboustabilisasie is in Suid-Afrika byvoorbeeld nog altyd uit heffings gefinansier).

Die voordele van stabiliteit in die landbou is, soos vroeër gesuggereer, nie beperk tot die boere alleen nie; die gemeenskap is verseker dat landbouprodukte beskikbaar sal wees teen redelik bestendige pryse. Die gemeenskap mag sekerlik ook waarde heg aan die voortbestaan van die familieplaas, aan 'n vertraging van die ontvolking van die platteland, aan 'n meer eweredige geografiese verspreiding van ekonomiese aktiwiteit en aan die beveiliging van die platteland, of watter sosio-ekonomiese en politieke gevolge landboustabilisasie ook al mag hê. Dit beteken egter nie dat 'n beleid wat ingestel word om prysfluktuasies in landboumarkte te verminder, gebruik mag word om hierdie doelstellings te bevorder nie. Al kan landboustabilisasiemaatreëls bydra tot meer stabiele boerdery-inkomstes, en daardeur boere se ekonomiese oorleweringskans verbeter, is dit van sekondêre belang. As die owerheid hierdie doelstellings wil bevorder, behoort hy van subsidies op 'n selektiewe toekenningsgrondslag gebruik te maak.

Gegewe die begrensing van 'n begrotingsbeperking, moet landboustabilisasie met ander potensieële doelstellings van die owerheid se ekonomiese politiek meeding. Dit sal dus nie noodwendig prioriteit geniet, of op onbeperkte hulpbronne aanspraak kan maak nie. Die plek wat landboustabilisasie in die rangorde van owerheidsdoelstellings beklee, kan ook verander. Dit gebeur maklik in die dinamiese interaksie van

die politiek-ekonomiese kringloop tussen die owerheid, die markekonomie en die openbare mening dat owerheidsdoelstellings hulle legitimiteit verloor (Lombard e.a. 1989). 'n Verskerping van die begrotingsbeperking, 'n herordening van prioriteite en onbevredigende prestasie kan gesamentlik of afsonderlik tot die depriorisering van landboustabilisasie lei.

Die Regering moet besluit hoeveel landboustabilisasie hy kan bekostig. As die resultate van die beleid nie met die verwagtings wat dit geskep het ooreenstem nie, sal die beleid aangepas moet word. Die uitwerking wat dit byvoorbeeld op die allokasie van hulpbronne het, kan maklik kritiek uitlok. Behalwe vir die "vermorsing" van surplusverwydering, het die alternatiewe allokasie-meganisme ook onaanvaarbare herverdelingseffekte. Eerstens word die prys- en inkomme-voordele van stabilisasiemaatreëls in hoër grondpryse gekapitaliseer (Jacobs 1989). Dit geld vir alle stabilisasiemaatreëls, van lae-rentekoers-landbanklenings tot produksiekwotas. Grondbesitters word dus buite verhouding tot die produktiwiteit van grond in die produksiefunksie vergoed. Tweedens bevoordeel landboustabilisasie die groot, kapitaal-kragtige en reeds winggewende boere, terwyl die kleinboer prakties nie in die voordele kan deel nie. Heeltemal teenstrydig met die verklaarde doel om die familieplaas te behou, veroorsaak landboustabilisasiemaatreëls 'n toenemende konsentrasie van grondbesit en produksie in die landbou (Hattingh 1986).

Die ontvolking van die platteland wat met landboukonsentrasie saamhang, erodeer die politieke invloed van die boere-gemeenskappe. 'n Groeiende stedelike persepsie dat die belastings van arm stedelike werkers gebruik word om hulp-programme vir ryk boere te finansier, verhaas die proses. Die prioriteit wat die regering aan landboustabilisasie verleen, kom dus toenemend onder druk.

Die sosio-ekonomiese eise van verstedeliking, saam met die verskuiwing van die politieke swaartepunt, het tot gevolg dat doelstellings soos hoër ekonomiese groei, industrialisasie en volle indiensname voorrang begin geniet. Beleidmaatreëls wat vroeër die landbousektor moes beskerm teen buitelandse mededinging, word later ook gebruik vir die beskerming van kleuternywerhede. Die invoervervangingsbeleid word aangevul deur 'n beleid van uitvoerbevoordering. Beide doelstellings word bevorder deur 'n depresiasie van die wisselkoers. Die landbou word in die proses benadeel.

In Suid-Afrika byvoorbeeld, het die ekonomiese groei- en ontwikkelingsbeleid tot gevolg gehad dat die insetkoste van die landbousektor verhoog. Die kosteverhogende effek van beskermende invoertariewe op landboumasjinerie, toerusting en ander intermediêre insette word vererger deur die lae wisselkoers van die rand. Die nywerheidsektor het ook met hierdie

probleem te kampe, maar kan die koste afwentel op die verbruiker, waaronder landbou.

In die proses van konsentrasie, en deels as oorsaak daarvan, is die landboutegnologie gemoderniseer. Meganisasie en die gebruik van kunsmis, chemiese onkruidodders, gifstowwe en veemedisynes het bygedra om landbou baie meer afhanklik van nywerheidsprodukte te maak. Landbou kon gevolglik nie die verswakking van sy ruilvoet vermy nie. In die sogenaamde koste-prysknyp-tang, word boerdery-inkomstes verlaag.

Die owerheid mag dit nodig vind om die neiging tot inflasie wat met 'n versnelling van ekonomiese groei gepaard gaan, teen te werk. 'n Beperkende monetêre beleid sal die koste van landboukrediet verhoog. Gegewe dat landboukrediet 'n belangrike rol speel in die vermoë van 'n boerdery om risiko's te dra, impliseer hoër rentekoerse, of 'n beperking op die beskikbaarheid van krediet 'n verhoging van die risikokoste van die landbousektor (Barry e.a. 1981).

Andersyds lei die begunstiging van die landbou deur 'n stelsel van lae-rentekoerse lenings tot 'n oormatige gebruik van krediet. Jacobs (1989) wys ook daarop dat dit in Suid-Afrika landboukoöperasies bevoordeel het in hulle mededinging met ander sake-ondernemings ten opsigte van die verkope van landbou-insette, en dat die pandreg wat landboukoöperasies op boere se oeste geniet, die riskantheid van die finansiering van boere deur ander instansie verhoog het. Dit het gevolglik duidelik geword dat groter dissipline in die finansiering van landbou nodig is.

Uiteindelik is die gevolg van al hierdie ontwikkelinge dat owerheidsinmenging om landboumarkte te stabiliseer ondoeltreffend raak, en dat boerderyrisiko's toeneem. Boere word dus genoodsaak om na alternatiewe versekeringsmeganismes teen risiko te soek.

Dit is duidelik dat die stabilisering van landboumarkte deur owerheidspogings om pryse te administreer en surplusse te verwyder, self 'n bron van onstabiliteit kan wees. Die koste van landbousubsidies en van die verwydering van surplusse wat daardeur veroorsaak word, moet by die sosiale koste van 'n wanallokasie van hulpbronne getel word, en teen die voordele van die stabilisasiebeleid verreken word. Dit kan baie moontlik 'n negatiewe sosiale welvaartsresultaat hê.

Gegewe egter, dat minder onbestendigheid in die landboumarkte wel vir die boere en vir die gemeenskap as geheel voordelig is, behoort die owerheid die landbousektor se stabilisasiepogings te ondersteun, en wel op twee maniere, naamlik deur die statutêre mag aan georganiseerde landbou te verleen om 'n stabilisasiefonds uit heffings op landbouprodukte op te bou, en deur noodleniging wanneer werklike natuurrampe voorkom.

Die oorgang in Suid-Afrika na 'n sterker markoriëntasie by landbou

Die geskiedenis van landboustabilisasie in Suid-Afrika dateer terug na die tydperk 1930 tot 1935, toe beheerwette vir verskeie landbouprodukte deur die Parlement aangeneem is. In 1934 het die Kommissie van Onderzoek na Koöperasie en Landboukrediet hom uitgespreek teen verpligte koöperasie. As beheer nodig geag word, moet dit berus by 'n onafhanklike liggaam wat alle belangegroepes verteenwoordig, en wat onder strenge staatstoesig staan. Die steun vir staatsinmenging in landboubelemking het egter toegeneem, en aanleiding gegee tot die aanname van die *Bemerkingswet, Wet No 26 van 1937*, deur die Parlement. Die wet wat die instelling en wysiging van bemerkingskemas gemagtig het, is self van tyd tot tyd gewysig, en in 1968 vervang deur 'n nuwe *Bemerkingswet, Wet No 59 van 1968*.

In 1976 het die Kommissie van Onderzoek na hierdie bemerkingswet die doelstellings daarvan geïdentifiseer as die bevordering van prysstabiliteit en 'n vermindering van die verskil in produsente- en verbruikerspryse deur rasionalisasie. Dit is egter deur die bemerkingsraad beskou as middele tot die grondliggende doel van die owerheid "om landbouproduktiwiteit te verbeter en om die doeltreffendheid van die verwante bemerkings- en verwerkingsbedrywe te verhoog tot algemene voordeel van die produsierende en verbruikende gemeenskap" (Rörich 1969).

Die Kommissie was van mening dat daar met die aanname van die *Bemerkingswet* radikaal afgewyk is van die vryemarkbeleid. Die wet het die voedselverwerkings- en distribusiebedrywe onder die beheer van die beheerrade gebring en die moontlikheid geskep vir bemerkings- en prysbeheer (RP 39/1976:5). Daar was reeds beheer oor die belemking van byna 90% van die totale waarde van landbouprodukte, waarvan 50% deur eenkanaal-bemerkingskemas gegaan het. Opvallend was ook produsente se besondere groot direkte seggenskap in die bepaling van landboupryse.

Die Kommissie het erken dat 'n mate van owerheidsbeheer oor die belemking van landbouprodukte noodsaaklik is, maar dat beheermaatreëls op gesonde ekonomiese beginsels moet berus, en moet strook met die algemene ekonomiese beleid wat voorrang gee aan private onderneming en vrye mededinging (1976 par. 8.1, 8.2). Die Kommissie het ook gewaarsku teen die stygende koste van beheer en beklemtoon dat beheermaatreëls koste-voordelig moet wees (1976 par. 8.4).

Dit was spoedig duidelik dat landboustabilisasie sekere tekortkominge het, wat basies uit die struktuur en die implementering van die stelsel voortgespruit het. Dit kon egter reggestel word, en bied nie 'n genoegsame regverdiging vir die skraping van landboustabilisasie nie. Inderdaad was landboustabilisasie in baie opsigte suksesvol (Rörich 1980). Die nodigheid vir 'n

"koersaanpassing" in landboustabilisasie het dus op ander gronde berus.

Eerstens het die Regering die vryemarkbeginsel as uitgangspunt van sy ekonomiese beleid aanvaar. Dit impliseer dat private inisiatief en effektiewe mededinging deurgangs bevorder moet word, en dat owerheidsinmenging in die ekonomie verkieslik op 'n indirekte wyse sal geskied. Landboustabilisasie berus tot 'n groot mate op direkte beheer in terme van die Bemerkingswet. Tweedens het die Regering weens kritiek op sy groeiende rol in die ekonomie, 'n beleid van deregulering en privatisering aangekondig (RP 8/84). Baie funksies van die Landbou-bemerkingsrade word direk hierdeur geraak.

In ooreenstemming met die sterker markoriëntasie in die Regering se beleid, is daar by die meeste landbouprodukte wat kragtens skemas ingevolge die Bemerkingswet bemark word, weggedoen met beperkings op nuwe toetredes tot die landbou-verwerkingsbedrywe. Mededinging is sodoende verruim. Geadmini-streerde pryse moes egter nog uitgefaseer word, want sonder markverwante pryse kan produksie en bemarking nie markgerig wees nie. Terwyl landboupryse deur middel van onderlinge bedinging tussen kopers en verkopers tot stand moet kom, sal die Bemerkingsrade hoofsaaklik tot stabilisasie bydra deur markinligting en gekoördineerde prysriglyne aan die boere te verskaf. Owerheidsbetrokkenheid by landboubemarking, en dus stabilisasie, word gevolglik verminder (Kotzé 1989).

In 1987 het die Kongres van die Suid-Afrikaanse Landbou-unie besluit dat 'n markgeoriënteerde landboubeleid aanvaarbaar is. Die voorwaarde waaraan die aanvaarding onderhewig was, was dat landbou nie in 'n groter mate aan die werking van markkragte blootgestel word as wat boerderyomstandighede toelaat, of wat die vergelykbare internasionale beleid is nie (Jacobs 1989).

Hierdie ontwikkeling bring Suid-Afrika in pas met tendensies in die internasionale mark vir landbouprodukte. Die sosiale koste van landbousurplusse wat as gevolg van owerheidsinmenging ontstaan, word toenemend beklemtoon, nie net vir die nasionale ekonomie nie, maar ook internasionaal, waar dit veral groot nadele inhou vir die onderontwikkelde lande. Die ontwrigtende uitwerking wat landbousurplusse op die patroon van die internasionale handel het, het dan ook aanleiding gegee tot die opstel van AOTH-riglyne waarvolgens landbou-uitvoere hanteer sal word. Hierdie riglyne wat voortgespruit het uit die sogenaamde Uruguay-ronde van samesprekings van die AOTH-lidlande, maak vir sanksies voorsiening waar bewys kan word dat landbou-uitvoere gesubsidieer word.

Dit hou veral vir die VSA en die EEG-lande groot risiko's in. Sou hulle daardeur gedwing word om hulle tradisionele landboubeskermsbeleid te laat vaar, is die vraag wat as alternatief aan die politiek-invloedryke landbousektor gebied kan word. Een moontlikheid is om daarop aan te dring dat die

res van die wêreld dieselfde beleid van nie-inmenging moet volg, en dan op die vergelykende voordele staat te maak wat hulle in landbou geniet om 'n groter aandeel in die wêreldhandel in landbouprodukte te bekom.

Suid-Afrika het nog altyd sy landbousektor teen buitelandse mededinging beskerm, maar nie staatsubsidies gebruik om landbouproduksie aan te moedig of om verkope, binne of buitelands, te bevorder nie, behalwe by wyse van uitsondering, soos in die geval van koring en mielies. (Die subsidies wat deur die bemarkingsrade vir die doel gebruik is, het hulle oorsprong in heffings op landbouprodukte). Nogtans bestaan die gevaar dat in die vyandige internasionale klimaat teen Suid-Afrika, landboustabilisasie aangegryp sal word as die stok waarmee die hond geslaan moet word. Die risiko wat dit vir die Suid-Afrikaanse landbou met sy besondere afhanklikheid van buitelandse markte inhou, is geweldig.

Die keuse wat die Suid-Afrikaanse landbou konfronteer, is dus tussen die risiko van 'n sterker markoriëntasie en die risiko verbonde aan 'n voortsetting van die tradisionele landboustabilisasiebeleid. Markgerigtheid impliseer onsekerheid in boerderybesluitneming, en daar sal altyd die risiko van 'n afwyking van opbrengsverwagtings wees. Die risiko dat die internasionale markte vir Suid-Afrikaanse landbouprodukte gesluit raak byvoorbeeld in 'n jaar soos dié, waarin landbou-uitvoere na verwagting R6,5 miljard sal beloop, is egter aansienlik gevaarliker vir die ekonomiese voortbestaan van boerdery in Suid-Afrika.

Slotson

Die hoë graad van onsekerheid in boerderybesluit spruit voort uit die waarskynlikheid dat opbrengsverwagtings nie sal realiseer nie. Die risiko van 'n afwyking is dus besonder groot. Onstabieliteit in die landbou hou verband met natuurlike en markomstandighede waaraan die boer nie veel kan doen nie. Hy word verplig om 'n risikokoste te dra, wat hy kan probeer vermy, of waarteen hy hom kan verseker.

Die teorie van landboubesluitneming onderhewig aan onsekerheid en risiko soek na 'n oplossing vir die optimaliseringsprobleem. Neo-klassieke besluitnemingsmodelle is staties van aard, beklemtoon risiko-afkerigheid en kan moeilik empiries toegepas word. Omdat besluitneming in opeenvolgende stappe plaasvind, verkies Antle 'n dinamiese risiko-neutrale model. Historiese inligting oor opbrengsverwagtings en afwykings in gerealiseerde opbrengste kan 'n aanduiding gee van die gemiddelde risikovlak van boerdery, maar verminder nie die onsekerheid vir 'n bepaalde jaar nie. Dit beïnvloed die boer se gewilligheid om risiko's te loop. As die boer onsekerheid tot 'n mate kan verminder deur versekering teen risiko, is die "tweede beste" 'n heeltemal aanvaarbare alternatief vir optimale besluitneming.

Landboustabilisasie impliseer owerheidsinmenging in landboumarkte. Dit geskied op aandrang van die boere, en hou ook sekere sosiale voordele in. Landboustabilisasie het ook tekortkominge. As dit teenstrydig is met ander beleidsrigtings, word die owerheid tot 'n keuse gedwing wat nie noodwendig in die guns van landbou sal wees nie.

Suid-Afrikaanse landbou was die afgelope 50 jaar onderhewig aan owerheidsinmenging met stabilisasie as doel. Dit was groten-deels suksesvol. 'n Nuwe rigting in die owerheid se ekonomiese beleid noodsaak 'n koersverandering by die landbou na 'n sterker markoriëntasie en die groter selfstandigheid van die Suid-Afrikaanse boer as ondernemer. Dit impliseer dat boerdery in Suid-Afrika aan markrisiko's blootgestel sal word. Internasionale tendense hou egter ook vir die Suid-Afrikaanse landbou 'n risiko in as daar met die tradisionele landbou-stabilisasiebeleid voortgegaan word. Dit is die risiko dat landbou sy buitelandse markte sal verloor. Die grootste risiko vir die Suid-Afrikaanse landbou is egter dat hy in hierdie tye van politieke onsekerheid van die staat afhanklik sal wees.

Bronnelys

- Albrecht WP 1983. *Economics*, 3de Uitgawe. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Anderson JR, Dillon JL and Hardaker JB 1977. *Agricultural Decision Analysis*. Ames: Iowa State University Press.
- Antle JM 1983. "Incorporating Risk in Production Analysis." *American Journal of Agricultural Economics* 65:1099-1107.
- Barry PJ, Baker CB and Sanint LR 1981. "Farmers' Credit Risks and Liquidity Management." *American Journal of Agricultural Economics* 63:216-227.
- Brandt JA 1985. "Forecasting and Hedging: An Illustration of Risk Reduction in the Hog Industry." *American Journal of Agricultural Economics* 67:24-31.
- Buccola ST 1981. "The Supply and Demand of Marketing Contracts under Risk." *American Journal of Agricultural Economics* 63:503-509.
- Collins RA and Barry PJ 1986. "Risk Analysis with Single Index Portfolio Models: An Application to Farm Planning." *American Journal of Agricultural Economics* 68:152-161.
- Freund RJ 1956. "The Introduction of Risk into a Programming Model." *Econometrica* 24:253-263.
- Hattingh HS 1986. *Inkomeverdeling in die Landbou se Uitdagings aan Landboubeleid*. Ongepubliseerde referaat, Pretoria: LANVOKON 1986.

- Hazell PBR 1982. "Application of Risk Preference Estimates in Firm-Household and Agricultural Sector Models." *American Journal of Agricultural Economics* 64:384-396.
- Jacobs J 1989. *Koersaanpassings in Landbou finansiering*. Ongepubliseerde referaat, Pretoria: LANVOKON 1989.
- Jolly RW 1983. "Risk Management in Agricultural Production." *American Journal of Agricultural Economics* 65:1107-1113.
- Just RE 1974. "An Investigation of the Importance of Risk in Farmers' Decisions." *American Journal of Agricultural Economics* 56:14-25
- Just RE 1975(a). "Risk Aversion under Profit Maximization." *American Journal of Agricultural Economics* 57:836-843.
- Just RE 1975(b). "Risk Response Models and Their Use in Agricultural Policy Evaluation." *American Journal of Agricultural Economics* 57:836-843.
- Kotzé RPG 1989. *Koersaanpassing in Landboubelemking*. Ongepubliseerde referaat, Pretoria: LANVOKON 1989.
- Lipsey RG, Steiner PO and Purvis DP 1987. *Economics*, 8th Edition. New York: Harper and Row.
- Lombard JA, Stadler JJ en Haasbroek PJ 1988. *Die Ekonomiese Stelsel van Suid-Afrika*. Hersiene uitgawe, Pretoria: HAUM.
- McKenzie RB and Tullock G 1978. *Modern Political Economy*. New York: McGraw-Hill.
- McSweeney WT, Kenyon DE and Kramer RA 1987. "Toward an Appropriate Measure of Uncertainty in a Risk Programming Model." *American Journal of Agricultural Economics* 69:87-96.
- Nerlove M 1958. "Adaptive Expectations and the Cobweb Phenomena." *Quarterly Journal of Economics* 72:227-240.
- Pope RD 1982. "Expected Profit, Price Change and Risk Aversion." *American Journal of Agricultural Economics* 64:581-584.
- Pratt JW 1964. "Risk Aversion in the Small and in the Large." *Econometrica* 32:122-136.
- Republiek van Suid-Afrika 1976. *Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Bemarkingswet*. (Wet No. 59 van 1968) RP 39/76. Pretoria: Staatsdrukker.

- Republiek van Suid-Afrika 1984. *Privatisering en Deregulering in Suid-Afrika*. Verslag van die Presidentsraad, RP 8/84. Pretoria: Staatsdrukker.
- Rörich AJV 1969. *Beheerde bemarking van landbouprodukte*. Voorlegging aan die Du Plessis Kommissie van Onderzoek na die Landbou. RP 19/1972.
- Rörich AJV 1980. *The controlled marketing of agricultural products in South Africa*. Unpublished presentation to the Agricultural Committee of ASSOCOM, October 1980.
- Samuelson PA 1970. *Economics*, 8th Edition, New York: McGraw-Hill.
- Schoemaker PJH 1982. "The Expected Utility Hypothesis Model: Its Variants, Purposes, Evidence and Limitations." *Journal of Economic Literature* 20:529-563.
- Taylor CR 1986. "Risk Aversion versus Expected Profit Maximization with a Progressive Income Tax." *American Journal of Agricultural Economics* 68:137-143.
- Unie van Suid-Afrika 1943. *Verslag van die Kommissie van Onderzoek na Koöperasie en Landboukrediet*. UG 16/43. Pretoria: Staatsdrukker.