



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 HAALBAARHEID VAN RISIKO KWANTIFISERING IN BELEIDONTWIKKELING EN -TOEPASSING

Blignaut CS¹

1. Inleiding

Die onderwerp kan soos volg herbewoord word: In welke mate is dit moontlik (haalbaar) om risiko's wat in die beleid-ontwikkelingsproses en die beleidstoepassingsproses bestaan of opduik, te kwantifiseer? Die antwoord hierop lê opgesluit in die identifisering van die tersaaklike risiko's. Risiko-kwantifisering kan egter eers gedoen word nadat die proses om beleid te ontwikkel, en toe te pas, belig is. Die enkelvoud word gebruik, want beleidsformulering of -ontwikkeling en die toepassing daarvan, tesame met beleidsevaluering, kan akademies as aparte prosesse beskryf en bespreek word, maar in die praktyk vorm dit 'n hegte eenheid. Met ander woorde dit is onderskeibaar, maar nie skeibaar nie. Sodra ons die beleids-proses en die gepaardgaande risiko's behandel het, moet ons aandag aan kwantitatiewe metodes skenk wat dalk gebruik kan word om die risiko's te meet.

Die indeling van die onderwerpstof lê dus opgesluit in die titel en sal soos volg hanteer word.

Eerstens word beleidsontwikkeling en -toepassing bespreek, tweedens die risiko's wat hiermee gepaard gaan, geïdentifiseer en derdens word die haalbaarheid om die risiko's te kwantifiseer, oorweeg.

2. Beleidontwikkeling en -toepassing

Neustadt (1964) noem drie bestanddele wat vir 'n lewensvatbare beleid noodsaaklik is. Eerstens is daar 'n doel wat saam met die aard van die geskiedenis beweeg. Tweedens moet die beleid aanvaarbaar wees deur diégene op wie dit van toepassing is, maar houdbaar deur die groepe wat die beleid teenstaan, dit wil sê, hulle moet as gevolg van die beleid nie swakker daaraan toe wees nie, en derdens moet die beleid administratief haalbaar wees.

1. *Adjunk-Direkteur-generaal, Departement Landbou-ekonomie en -Bemarking, Pretoria.*

Dank en waardering aan Prof SX Hanekom vir insiggewende kritiek. Die foute wat oorbly, is myne.

2.1 Die aard van die geskiedenis

Die aard van die geskiedenis word hoofsaaklik beskryf deur die breër tegnologiese en sosiale toestande (dit is die institusionele en menslike gedrag) wat ook die raamwerk vorm waarbinne die ekonomiese proses plaasvind (Lombard 1967). Nóg die tegnologie, nóg die sosiale toestand is staties, en beleidsontwikkeling is 'n dinamiese proses. Verder is die studie daarvan deur 'n landbou-ekonomiese inter-dissiplinêre of vakkundig eklekties van aard wat ondersteuning verleen aan die hernieuëde oproep tot mengvorme in die landbou-ekonomie se benadering tot navorsing (Van Zyl 1989; Brand 1973; Blignaut 1973). Die landbou-ekonomie se studieveld is dan ook in die verlede beskryf as die politieke-ekonomie van die landbou. As sodanig hou die landbou-ekonomie, volgens Sen (1976), hom besig met praktiese probleme en beleidsaangeleenthede, terwyl hy ook die strewe na "suiwer kennis" nie nalaat nie. Ooreenkomstig die aard van die geskiedenis moet die landbou-ekonomie dus beide die ekonomiese en politieke logika in ag neem as hy besluitneming ten opsigte van beleid "in" en "vir" die landbou oorweeg (Sen 1976).

Ten opsigte van besluite "in" die landbou, beskik die landbou-ekonomie oor 'n goeie arsenaal van kwantitatiewe tegnieke om besluite te evalueer (byvoorbeeld lineêre programmering, produksie-funksie-analise, ekonometriese modelle, ensovoorts). Dit blyk egter uit navorsing dat boere nie meganistiese voorspellingsmodelle in besluite rondom verwagtings ten opsigte van tegnologie, institusies en menslike gedrag gebruik nie (Johnson 1976). In hierdie dinamiese milieu, naamlik die aard van die geskiedenis, is dit dus selfs op plaasvlak moeilik om die effek van tegnologie en sosiologie (institusies en menslike gedrag) te verreken. Word die besluitnemingsprobleem geëkstremiseer na landboubeleidsbesluite "in" die landbou, raak dit nog meer kompleks.

Beleidsbesluite wat "vir" die landbou geneem word, kan nie geïgnoreer word nie, want dit het 'n belangrike invloed op die landbou (Kitchen J et al 1987; Mitchell DO 1987; Seuster H 1987). 'n Mens sou die stof wat hier hanteer word, hoofsaaklik tot die landbou as sodanig wou beperk. Soos dit later sal blyk, is selfs dit ook nie heeltemal moontlik nie, want in landbou- en makro-ekonomiese beleid kan daar botsende mikpunte en instrumente betrokke raak. Gewoonlik word dit opgelos deurdat die beleidmaker een van moontlike alternatiewe kies (Ohkawa 1976). 'n Voorbeeld hiervan is die laer landbankrentekoerse wat in die landbou teenoor die res van die ekonomie gegeld het, en die keuse dat hulp aan die landbou of via die bedryfstak of direk aan die landbouprodusent moet gaan.

2.2 Aanvaarbaarheid van beleid

Beleid moet aanvaarbaar wees deur diégene op wie dit van toepassing is en houbaar deur die opponente daarvan. Om egter

'n beleid te formuleer wat almal pas, is om in die hande van die ekonomiese en sosiale passifiste te speel. Dit is so, want die essensie van beleid is opgesluit in die feit dat deur beleid sekere sake vir dele van die gemeenskap geweier en vir ander toeganklik gemaak word. Dié uitgangspunt strek egter altyd tot groter voordeel van die meerderheid.

Na aanleiding van Easton (1971) is 'n beleid, hetsy vir 'n gemeenskap, 'n beperkte vereniging of vir enige ander groep, 'n spinnerak van besluite en optrede wat waardes verdeel en toebedeel. Net soos enige ander sosiale wetenskaplike belangstel in die mate waarin instellings voor- en nadele herverdeel, wil die student in die publieke administrasie die mate waarin waardes, asook watter waardes en wie se waardes deur gesag beïnvloed word, probeer evalueer. Die aanvaarding van 'n wet wat gebaseer is op waardes waarmee ons, of 'n groep nie saamstem nie, is omrede ons in ons hiërargie van waardes, burgerlike gehoorsaamheid en die handhawing van die wettige, konstitusionele bestel en demokratiese prosesse, van 'n hoër orde is as die teendeel.

Gegewe voornoemde, is dit nodig dat die landbou-ekonoom vertrouwd moet wees met die beleidvormingsproses asook die waardes en norme van die landbougemeenskap, sowel as dit wat die breër gemeenskap teenoor die landbou huldig. Ongelukkig is daar onder die Suid-Afrikaanse landbou-ekonome nog min werk gedoen ten opsigte van dié waardes (Blignaut 1972). Die Suid-Afrikaanse Landbou-unie (1988) het in die onlangse verlede 'n strategiese plan vir gesonde landbou-ontwikkeling die lig laat sien. Daarin word vele ekonomiese en nie-ekonomiese waardes geformuleer. Sake soos die boer as onafhanklike ondernemer, wat produkte teen markprys lewer en etlike sosio-ekonomiese doelstellings (waardes), byvoorbeeld om 'n bydrae te lewer tot behoudende waardes, word verwoerd.

In die vakliteratuur van publieke administrasie (byvoorbeeld Du Plessis 1980; Cloete & Hanekom 1985; Fourie 1985), klink dit soos 'n refrein dat beleidsbepaling of -ontwikkeling duidelikheid oor en die identifisering van beleidsdoelwitte, sowel as priorisering van doelwitte behels en dat daar besluit moet word oor die instrument of middele wat gebruik gaan word om die doelwitte te bereik.

Ten opsigte van landboubeleidsdoelwitte is die Witskrif oor die Landboubeleid van die RSA (1984), sowel as die Verslag oor 'n ondersoek na die heropbou van die landbou (EAR 1986) na aanleiding waarvan die Kabinet bepaalde beginselstandpunte oor die belangrikheid van landbou uitgespel het, bekend. Aan dié sake word nie nou aandag geskenk nie, maar eerder kortliks aan die proses om beleidsdoelwitte te ontwikkel en moontlike risiko's wat daaruit kan voortspruit, te identifiseer.

Du Plessis (1980) sê dat dit die ideaal in 'n demokratiese gemeenskap is dat die identifisering sowel as die rangskikking

van doelstellings in 'n bepaalde voorkeurorde, spontaan deur die politieke proses moet geskied. In 'n ingewikkelde samelewing, blootgestel aan 'n verskeidenheid probleme, moet daar daadwerklike stappe gedoen word om doelstellings te identifiseer en prioriteite te bepaal. In die RSA is dit die regerende party se kongresse en parlementêre kousus met sy studiekomitees wat dié rol vertolk, maar in die laaste instansie is dit die Kabinet met vyf vaste kabinetskomitees, wat die finale besluit neem.

Op uitvoerende vlak, is die ministers in 'n groot mate afhanklik van die ondersteuning en kundige advies van leidinggewende beroepsamptenare. Op die vlak van beleidbepaling, is dit met hoë uitsondering moontlik dat 'n minister 'n deskundige is op die gebied van die politieke, uitvoerende, administratiewe en operasionele vlakke. Dit is dus nodig dat die politieke ampsbekleër as beleidsbepaler deur die supplementêre beleidmakers (Hanekom 1987) - dit is die leidinggewende amptenare - met kundige advies tot by effektiewe besluitneming gelei word. Ampsbekleërs op ondergeskikte vlakke word dus met verantwoordelikheid beklee om op operasionele-, administratiewe- en selfs die uitvoerende vlak besluite te neem (Du Plessis 1980) en te help neem.

Besluitnemingsbevoegdheid van leidinggewende amptenare op die uitvoerende vlak, kom sterk na vore waar staatsdepartementshoofde lede van die vaste kabinetskomitees is. Hierdie vaste kabinetskomitees is belas met nasionale veiligheid, finansies, ekonomiese, maatskaplike en binnelandse aangeleenthede. Die komitees oorspan dus die hele landsadministrasie en die amptenaar beklee hierin posisionele en gedelegeerde gesagsposisies. Dit is dus voor-die-hand-liggend dat die optrede van die leidinggewende en ander amptenare 'n bron van risiko kan wees. Enkele risiko's word geïdentifiseer.

(i) Moraliteit

Andrews (1989) stel dit dat moraliteit in die openbare sektor na optrede verwys wat gebaseer is op die eerbiediging van bepaalde waardes. Die respek vir waardes word gerugsteun deur die gemeenskap se norme, ooreenkomstig 'n voorgeskrewe etiese kode en met inagneming van persoonlike sedes. Die probleem is dat die openbare bestuurder wel van spesifieke reëls voorsien word, dit wil sê wetsvoorskrifte, regulasies en prosedures, om sy funksies uit te voer, maar min of geen aanbeveling oor die waardes wat in die proses eerbiedig moet word, ontvang nie (Hanekom, Rowland & Bain 1986).

Hierdie moraliteitsproblematiek het inderdaad 'n etiese dimensie as gevolg van 'n moontlike gebrek aan 'n etiese bewustheid by openbare bestuurders, aldus Boling en Dempsey (Andrews 1989:7). Stahl (Andrews 1987:7-8) beweer dit is eintlik die gesagsposisie wat aan openbare bestuurders opgedra word, wat as die belangrikste faktor beskou kan word en wat

etiese dilemmas tot gevolg kan hê. Die stelling word gemaak dat die magsposisie van die burokrasie in die algemeen selfs onder "normale omstandighede" oorweldigend is (Andrews 1989; Wilson et al 1989).

'n Tweede risiko onder die moraliteitskwessie is die wyse waarop beleid uitgevoer word. Besluite wat in 'n groot mate deur die leidinggewende amptenaar en sy ondergeskiktes geneem word, moet redelik en billik wees. Hierdie besluite word gekompliseer omdat sowel reëls (wette) as verwagtings geakkommodeer moet word. Dit beteken dat 'n besluit nie noodwendig "eties" is wanneer alle reëls nagekom is nie, maar ideale nie in aanmerking geneem is nie (Andrews 1989:8).

Die persoonlike etiese standaarde van die leidinggewende amptenaar moet nie gering geag word nie. Vele versoekings word op hulle pad gelê, omdat hulle met buitengewone gesag toevertrou word en ook met groot bedrae geld werk (Hanekom, Rowland, Bain 1986).

(ii) Kwaadwillige gehoorsaamheid

Kwaadwillige gehoorsaamheid as 'n risiko spruit voort uit byvoorbeeld die leidinggewende bestuurder se dilemma as sy eie beleidsiening en etiese standaarde bots met dié van sy minister of die regering van die dag. Hy het die keuse om óf te bedank, óf sy teenkanting uit te spreek óf voort te gaan met professionele lojaliteit. As sy lojaliteit egter geveins is en hy gefilterde advies en inligting, om sy eie waardes te bevorder, aan die politieke besluitnemer deurgee, word 'n groot risikosituasie in beleidsontwikkeling en -toepassing geskep.

(iii) Konformisme is wanneer die adviseur die beleidsmaker se besluite antisipeer en hom dan met inligting voer wat hy as beleidsmaker wil hoor, in plaas van wat hy moet hoor. Die amptenaar konformeer dus om in die guns van die politieke hoof te bly.

(iv) Kwaadwillige samewerking is waar 'n navorser(s), instelling(s) of belangegroep(e) 'n probleem of oorbeklemtoon óf die saak laat skade lei deur onder die dekmantel van wetenskaplike objektiwiteit met statistiek en stellings na vore te kom wat nie korrek en ook nie wetenskaplik is nie. Die risiko hieraan verbonde is dat sulke lomp(e) hantering van 'n ernstige saak die hele aangeleentheid in 'n emosiebelaaide reaksie kan laat ontaard wat die saak waaroor dit gaan, en wat meriete kan inhou, kan verongeluk. 'n Nog groter risiko is dat sulke onwetenskaplikheid die wetenskaplike gemeenskap wat met 'n bepaalde probleem werk, onder verdenking kan plaas. 'n Voorbeeld is die werk van Wilson en Ramphela (1989) oor armoede in Suid-Afrika. Hulle saak is reg, maar hulle onwetenskaplikheid in die Tweede Carnegieverslag betreurenswaardig.

(v) Oordeelsvermoë is vir die leidinggewende amptenaar belangrik (Steyn 1983). Hy moet in staat wees om inligting te evalueer, kritieke inligting te kan raaksien en die belangrikheid daarvan te peil. Slaag hy nie daarin nie, is sy advies by beleidsontwikkeling en -toepassing riskant. Hy moet dus die korrels van die kaf kan skei.

(vi) Kundigheid en ondervinding verbeter die amptenaar se vermoë om sy taak te verrig. 'n Besluitnemer is net so goed soos die alternatiewe besluite wat hy opweeg (Anderson et al 1980). Goeie analise wat lei tot goeie besluitneming, sal gebaseer wees op die vaardige definiëring van die handelinge wat verband hou met elke alternatief. Indien die leidinggewende amptenaar se kundigheid en ondervinding tekort skiet, en hy empiriese waarskynlikheid verwaarloos, lei dit tot wanopvattinge ten opsigte van veranderinge wat plaasvind, of anders gestel, hy beweeg in sy oordeel nie saam met die aard van die geskiedenis nie. Met ander woorde, die burokratiese en ook die politieke beleidsbepaler kan as gevolg van sy persoonlikheidsamestelling, traag wees om sy besluite wat op empiriese waarskynlikhede gegrond is, in die lig van nuwe feite te herevalueer; dit wil sê, hy is konserwatief en hierin kan risiko opgesluit lê.

(vii) Kwantitatiewe bekwaamhede kan risiko, verbonde aan ongesonde oordeel, nie heeltemal uitskakel nie, maar is wel 'n hulpmiddel in besluitneming.

(vii) Skeppende vermoë is nodig vir kreatiewe beleidmaking (Hanekom 1987; Blignaut 1987). Dit onderskei die "goeie" en die "swak" besluitnemer. 'n Gebrek aan 'n skeppende vermoë bevat die risiko dat die beleidmaker nie in staat is om 'n saak analities te formuleer nie. Die gevolg is dat beleidsalternatiewe nie ontwikkel word nie, sodat die oplossingsmoontlikhede arm is en die gevolge nie verbeeld word nie (Steyn 1983). Die risiko word dan so groot dat in die ontwikkeling van beleid, die verkeerde probleem opgelos word, of selfs dat oplossings verskaf en 'n probleem gesoek word om by die oplossing te pas.

(ix) Gebrekkige inligting. Die risiko is hoog dat verkeerde beleidsbesluite geneem word as die besluitnemer se inligting onvolledig is. Dit kom op feitlik dieselfde neer as die politieke besluitnemer (byvoorbeeld die minister) die inligting wat hy ontvang, as onvolledig beskou of inligting uit formele bronne vervang met inligting uit die "veld". In die middel jare sewentig het 'n minister byvoorbeeld 'n amptelike oeskatting tydens die vasstelling van die produkprys geïgnoreer. Hy het hom verlaat op oesskattings uit die "veld", met die gevolg dat die prys hoër vasgestel is as wat die oesgrootte regverdig het.

(x) Krisisbestuur. Soms kan 'n krisis opduik en dan moet daar vinnig gereageer word. Dit kan egter aan die een kant 'n

gewoonte word, omrede die minister en sy adviseurs nie met die werklikheid tred hou nie; dit is dan net 'n krisis wat hulle uit hul slaap wakker skud. Aan die ander kant kan drukgroepe dit tot 'n fyn kuns ontwikkel om 'n gewaande krisis te skep en die minister dan onder onregverdigde politieke druk te plaas deur byvoorbeeld die politieke reaksie onder die boere te oordryf (EAR 1986; Hanekom Rowland, Bain 1986).

2.3 Administratief hanteerbaar

Die regering se aktiwiteit moet doelgerig wees. Daar moet duidelikheid wees oor wat gedoen moet word, hoe dit gedoen moet word, wie sal dit doen, watter hulpbronne gebruik gaan word en wanneer en waar die aktiwiteite en die gepaardgaande optredes sal plaasvind (Cloete & Hanekom 1985). Dit is moontlik dat 'n beleid polities, logies en wenslik is, maar dit is administratief nie haalbaar nie. Met ander woorde, dat die uitvoerbaarheid daarvan byvoorbeeld te veel hulpbronne ooreenkomstig personeel en koste benodig asook te ingewikkelde struktuur- en voorskryfvereistes stel.

'n Groot risiko lê opgesluit in die wanindruk waaronder beleidsontwikkelaars verkeer dat alle beleidsvraagstukke objektief van aard is en die wese daarvan slegs deur die vasstelling van feite bepaal kan word. So 'n siening hou nie rekening met die verskillende vertolkings van die feite of waardes deur die verskillende persone wat by beleidbepaling betrokke is nie. Daar word beweer dat die meeste openbare beleidsleemtes swak beskryf word, omdat objektiewe beleidsanalise wat met skeppende vermoë gepaard gaan, ontbreek (Steyn 1983).

Hierdie stelling voer die gesprek na die derde deel van die onderwerpstof, naamlik die haalbaarheid om risiko's te kwantifiseer.

3. Die haalbaarheid om risiko's te kwantifiseer

Daar is hierbo genoem dat beleidbepaling of -ontwikkeling en -toepassing duidelikheid oor en die identifisering van beleidsdoelwitte, priorisering van doelwitte en die neem van besluite oor die middele wat nodig is om die doelwitte te bereik, benodig. Die grootste risiko's wat in die proses verskuil lê, is dat dit vir die bepaalde problematiek van die dag die verkeerde doelwitte kan wees, dat die doelwitte verkeerd geprioriseer is en die verkeerde middele, strategieë of instrumente gebruik word. Du Plessis (1980) is van mening dat die aansprake wat op die staatskas (dit is die middele) gemaak word, geweldig is. In 'n poging om aan dié aansprake te voldoen, moet volgens hom nie gepoog word om die bronnebasis verder te verbreed nie, maar die bestaande staatsinkomste meer wetenskaplik korrek te benut. Besluite betreffende staatsinkomste se verkryging en besteding, kom neer op beleidsbesluite en wetenskaplike objektiwiteit, by veral die

verdeling van staatsinkomste sodat dit tot die grootste ekonomiese voordele sal lei, is tans 'n kopseer vir die tesourie en omvat vele risiko's.

Die moontlikheid om risiko in beleidsontwikkeling en -toepassing te kwantifiseer, word ook deur ander faktore beïnvloed. Soms ontspring kwantifiseringsprobleme in die fisieke. So word beleidsbesluite rondom beleidsdoelwitte en -strategieë in Suid-Afrika, onder toestande van ekonomiese en maatskaplike sekerheid, onsekerheid en konflik en ook teen die agtergrond van uiterste omgewingsonsekerheid geneem. Dit skakel volgens Mushkat (1981) die gebruik van kwantitatiewe tegnieke soos maximum, maximax, Hurwitz-kriterium, Savage- en die Laplacekriterium, uit.

In ander gevalle ontstaan probleme met risikokwantifisering by die kwantitatiewe modelle self. Volgens Sen (1976) en Saaty (1987) hang daar vraagtekens oor ekonometriese en ander modelle wat in die beleidsbesluitnemingsproses aangewend word. Van die kritiek op die ekonometriese modelle, is dat dit as't ware volgens die parameters daarvan, gepredestineer is. Die werk van Anderson en medewerkers (1980) het baie daartoe bygedra dat subjektiewe waarskynlikhede se betroubaarheid in besluitneming verbeter soos die besluitnemers se empiriese ervaring groei. Hierdie laasgenoemde werk is belangrik, omrede waarde-oordeel in 'n groot mate subjektief van aard is.

Werk wat met die analitiese hiërargieproses gedoen word, hou meer in as net belofte om in beleidsontwikkeling, kwantitatiewe en kwalitatiewe inligting in dieselfde besluitnemingsmodel te kwantifiseer en te hanteer (Saaty 1987; Vachnadze en Markozashvili 1987). In die hande van vaardige navorsers is dit moontlik om die AHP vir groot stelsels te gebruik (Weiss en Rao 1987) en het Wolvaardt (1989) 'n prosedure ontwikkel waarmee 'n groot getal items teen mekaar vergelyk kan word. Die tegniek van Saaty is egter ook nie sonder probleme nie, want dit bou byvoorbeeld voort op risiko's wat tipies van groot stelsels is (Zahedi 1986). Wolvaardt het wel met behulp van die AHP 'n betreklik groot stelsel waarin baie kwalitatiewe aspekte hanteer is, kwantitatief geëvalueer (SALU 1988).

Om risiko te kwantifiseer, moet ook duidelikheid verkry word oor die problematiek waarmee die beleidmaker in beleidsontwikkeling en -toepassing gekonfronteer word.

Die landbou-ekonomiese of wie ookal in beleidontwikkeling meewerk, moet bepaal of hy byvoorbeeld met 'n ontwikkelende of 'n ontwikkelde landbou werk, ten einde prioriteitsrisiko's te minimeer. In die ontwikkelingsproblematiek van die ontwikkelende landbou wat deur nie-kommersiële boere en 'n groot gaping tussen reeds bestaande tegnologie en die toepassing daarvan getipeer word, is institusionele faktore van groter belang as ekonomiese faktore. Vir 'n ontwikkelde landbou kan, of is die internasionale handel en finansies van groot belang. Die

veranderinge wat in die twee tipes landbou nodig is, verskil nie in graad nie, maar in tipe en sommige van die veranderinge is polities meer sensitief (en riskant) as andere (Sen 1976; Ohkawa 1976). Verbetering van inligtingsbronne is byvoorbeeld logisties ingewikkeld, maar nie polities 'n swaargewig probleem nie. Infrastruktuurvoorsiening (finansiering, bemaking, besproeiing, grond, ensovoorts) is polities sensitief.

Die meting van die gewenste ekonomiese opbrengs wat nagestreef word, en die pakket van aanmoedigings en beperkings om dit te bereik, is polities riskante en sleutelbesluite in die landbouontwikkelingsproblematiek. Die pakket, wat uit strategieë bestaan, sal op die operasionele vlak tussen 'n ontwikkelende nie-kommersiële landbou en 'n ontwikkelde kommersiële landbou, verskil. In die ontwikkelende landbou sal die wese van die strategieë juis wees om die beweging van nie-kommersiële na kommersiële boerdery-eenhede te onderskraag; in die kommersiële landbou van chemiese plaagbeheermaatreëls na biologiese maatreëls, in die ontwikkelende landbou van gesamentlike grondbesit in stamverband na private grondgebruiksreg.

Word hierdie wyduiteenlopende veld van die ontwikkelingsproblematiek in kommersiële en nie-kommersiële landbou (soos geskets), in een land saamgetrek, word die keuse tussen alternatiewe ingewikkeld en riskant. Dit is die geval van Suid-Afrika.

Die Kabinet poog om deur die Staatspresident se prioriteite-komitee, begrotingsmikpunte vir die verskillende staatsdepartemente te stel. Die werkwyse wat gevolg word, is dat die departemente hulle beleidsprioriteite moet bepaal en vir 'n vyfjaarperiode volgens dié prioriteit moet begroot.

Die Kabinetskomitee vir Ekonomiese aangeleenthede het opdrag aan 'n Landbou Beleidsprioriteite Groep (LBG) gegee om 'n ondersoek binne die prioriteitsbepalingsproses te loods met die oog op die bepaling van die beleidsdoelwitte wat staatsbesteding ten opsigte van landbou in die RSA ten grondslag lê. In die proses moet die Regering se langtermyn ekonomiese strategie, Witskrif oor Landboubeleid en ander verwante beleidsaangeleenthede in ag geneem word. Aandag moet ook gegee word aan die maatreëls of strategieë met behulp waarvan die Regering die doelwitte kan nastreef, met inagneming van die koste-implikasies vir die skatkis in die regering se vyfjaarbestedingsplan geïnkorporeer moet word.

Kortweg beskou, word die hele ontwikkelingsproblematiek van die nie-kommersiële en kommersiële landbou met al die geleenthede en risiko's daaraan verbonde, op die spits gedryf. In die lig van die bespreekte uiteenlopendheid van die ontwikkelingsproblematiek van die ontwikkelende en ontwikkelde landbou, is dit duidelik dat tussen die ontwikkelingsbeleidsmikpunte, daar botsing en komplementariteit bestaan. Om die twee sub-sektore

van die landbou, met die minimum risiko ten opsigte van verwagte botsings en met die oog op regverdigheid van byvoorbeeld die verdeling van en toegang tot hulpbronne vir ontwikkeling en groei korrek te hanteer, is 'n gemene deler nodig (Johnson 1976). Die vereiste is dat die deler van toepassing moet wees in beide die nie-kommersiële en die kommersiële eenhede van die landbou se ontwikkelingspanorama. Die gemene deler moet in staat wees om die goeie en die slegte te hanteer en as die eindresultaat sommige boerdery-eenhede bevoordeel en dan weer benadeel, soos dit in menige huishoudings waar óf private óf openbare besluitneming van krag is, gebeur, moet die gemene deler wetenskaplik onpersoonlik wees. So 'n gemene deler is in der waarheid 'n voorvereiste om die gevolg van die oefening te maksimeer, ongeag die eenhede waarin die resultaat gemeet word.

Twee gemene delers wat dadelik opval, is ekonomiese beginsels en optimale hulpbronbenutting. Die twee is in der waarheid twee versamelings wat mekaar onderling nie uitsluit nie. Die gebruik van die gemene delers in die proses van beleid-priorisering, skakel egter nie die risiko's wat onder punt 2 bespreek is, uit nie; dit bied net 'n gemaklike en objektiewe basis in die hele besluitnemingsproses van keuse tussen alternatiewe.

Met die bespreking van die proses om beleidsdoelwitte te ontwikkel (punt 2), is verwys na die wisselwerking tussen die politieke en burokratiese ampsbekleërs se rolle in dié proses; by implikasie is daar na die volgende norme wat elke amps-bekleër se rol bepaal, verwys, naamlik politieke oppergesag, openbare aanspreeklikheid, gemeenskapswaardes, wetsvoorskrifte en doeltreffendheid. Die ontwikkeling van beleidsdoelwitte behels dat in die wisselwerking tussen politieke en burokratiese ampsbekleërs, die aard van die geskiedenis, die aanvaar- en hanteerbaarheid van beleid behandel moet word. Hiervoor is die ses generiese administratiewe funksies nodig, naamlik: Beleidmaking, finansiering, organisering, personeelvoorsiening, vasstelling van werkprosedures en kontrolering (Cloete en Hanekom 1985).

Hanekom toon die deurlopende koppeling tussen die bogenoemde samestellende fases aan (kyk Figuur 1). Die risiko's verbonde aan die drie beleidskonsepte (geskiedenis, aanvaar- en hanteerbaarheid van beleid), toets hy aan die norme (politieke oppergesag, openbare aanspreeklikheid, ensovoorts), met inagneming van die administratiewe funksies. Risiko-kwantifisering is dus die spilpunt waarom alles draai. Die probleem lê egter opgesluit in 'n metode om hierdie risiko's te kwantifiseer.

/Figuur 1/

Hierbo is reeds daarop gewys dat die kwantifisering van risiko's 'n probleem is, maar dat die AHP 'n moontlikheid bied. Wat nou gedoen kan word, is om 'n analitiese werkswyse te

gebruik wat die navorser in staat stel om die kwantifiseringsprobleem te erken en tegelykertyd te ondervang.

Vervolgens is besluit om die strategiese beplanningsmodel te gebruik omrede die model metodologies ge-yk is. Ook bied dit opsies vir aanpassings soos die ondersoek vorder (Bryson en Roering 1987; Hofer en Schendel 1978).

Die model wat vir die strategiese beplanning gebruik is, word in Figuur 2 verbeeld. Die model het die probleem goed gepas, omrede dit eenvoudig is. Die ontwikkelaar daarvan (Andrews: Hofer en Schendel 1978) was van mening dat die politieke en sosiale aspekte van strategiese beplanning so belangrik is, dat dit onproduktief sou wees om 'n meer ingewikkelde analitiese raamwerk te ontwikkel om na die ekonomiese en tegnologiese dele van die proses te kyk. Dit is juis hierdie stelling wat die model snyerspas maak vir die probleem voorhande, naamlik om soos hierbo reeds bespreek, 'n diverse ontwikkelingsprobleem wat tydsdinamika (aard van die geskiedenis, institusionele, nie-institusionele en ekonomiese faktore insluit en wat ten opsigte van politieke sensitiwiteit onderling verskil, te hanteer (Vergelyk ook Figuur 2).

/Figuur 2/

As 'n eerste stap om die risiko's rondom die konsepte van Figuur 1 te ondervang, is die verteenwoordiging in die Komitee baie breed gemaak. Die lede van die LBG sluit vakkundiges uit al drie die kamers van die parlement in wat met landbou te make het, die Departemente van Ontwikkelingshulp, Landbou-ekonomie en -bemarking, Finansies, die DBSA, Landbank, Tesourie, Reserwebank, SEAD en konsultante. Geen instansie met gevestigde belange in die landbou is betrek nie.

Vanaf die eerste bespreking van die LBG, is gepoog om 'n klimaat vir sinirgisme te skep. Geen gedagte was as té rewolusionêr of té konserwatief beskou, voordat die LBG dit nie deeglik bespreek het nie. Die wisseling van konsultante het groepsdenke voorkom.

Aan die hand van Figuur 2, word vervolgens kortliks die resultate van die strategiese beplanning vir die kommersiële en nie-kommersiële landbou bespreek.

3.1 Identifisering en formulering van landbou se primêre verpligtinge, missie en sleuteldoelwitte

Volgens Figuur 2 is die eerste stap die identifisering van landbou se primêre verpligtinge wat die sektor se oorkoepelende doel en funksie asook sy verpligtinge beskryf. Landbou se doelverpligtinge word beskryf as die optimale benutting van alle landbouhulpbronne ter nastrewing van die hoogs moontlike welvaart van die gemeenskap. In die praktyk behels dit die volgende funksies:

- (a) Voedsel-, vesel- en grondstofvoorsiening;
- (b) arbeidsvoorsiening en skepping van werkgeleenthede;
- (c) verdiening van buitelandse valuta;
- (d) lewering van 'n bydrae tot landelike ontwikkeling; en
- (e) voorsiening van menslike en nie-menslike kapitaal. (LBG 1989).

Landbou se produk-, kliënt-, produsent-, maatskaplike-, leweransiers- en geografiese verpligting is bespreek en gedefinieer. Om aan te toon dat die spektrum van die eiesoortige landbou-ontwikkelingsprobleem van Suidelike Afrika en soos hierbo behandel, in ag geneem is, word 'n deel van die geografiese verpligting aangehaal:

"Om die huidige, nie-optimale verspreiding van landbou-ontwikkeling - as gevolg van die historiese beklemtoning van nie-ekonomiese faktore - te korrigeer. Die huidige binnelandse geografiese verspreiding van landbou-aktiwiteite is die resultaat van faktore soos kultuurhistoriese prosesse, en die problematiek betreffende politieke en ontwikkelingsvraagstukke." (LBG 1989).

Dink byvoorbeeld aan die effek van kruissubsidiëring in die ou SA Spoorweë wat nie suiwer op ekonomiese nie, maar ook op maatskaplike beginsels geskoei was, se effek op ontwikkeling van produksiegebiede en markvoorsiening; die Oos-Transvaalse Laeveld wat die Kaapse mark van groente voorsien; die plasing van silo's ten opsigte van produksiegebiede en "onbelemmerde" voorsiening van syllyngeriewe, ensovoorts.

Voortspruitend uit die voorafgaande, is landbou se missie soos volg omskryf:

"Die optimale benutting van hulpbronne vir landbouproduksie ter nastrewing van die hoogsmoontlike welvaart in die breëre gemeenskap oor die langtermyn." (LBG 1989).

Waar die missie landbou se langtermynstrewre verbeeld, omskryf die sleuteldoelstelling die oorkoepelende oogmerke en resultate wat in die kort- en mediumtermyn behaal moet word. Die LBG (1989) bewoord dit soos volg:

"Die effektiewe produksie van voedsel, vesel en grondstowwe."

3.2 Faktore wat beleid kan verander: Strategiese veranderlikes

Alle dinamiese sektore ondergaan met verloop van tyd veranderinge in sy kenmerke en struktuur. In dié verband is landbou geen uitsondering nie. Die oorsaak vir die veranderinge

kan een van twee tipes wees, naamlik daardie faktore wat 'n invloed het op -

- (a) die verwantskap tussen die sektor en sy eksterne omgewing; en
- (b) die interne struktuur en bedryfsaktiwiteite van 'n sektor.

Eksterne omgewingsverwante verandering het 'n groter invloed op 'n sektor se effektiwiteit as die interne faktore, wat weer die doeltreffendheid beïnvloed.

In die algemene stelselteorie word effektiwiteit gedefinieer as die mate waarin die werklike afvoere van die stelsel ooreenstem met die gewenste afvoere. Doeltreffendheid is per definisie die verhouding van werklike afvoere tot werklike toevoere. Kortweg kan die verskil beskryf word as dat effektiwiteit daarop betrekking het om die regte dinge te doen, terwyl doeltreffendheid daarmee te make het om dinge reg te doen. Die omgewingsfaktore wat effektiwiteit bepaal, is strategiese faktore wat 'n sektor se struktuur en kenmerke beïnvloed. Gewoonlik is hierdie strategiese faktore ekstern met betrekking tot 'n bepaalde sektor (stelsel), en die sektor kan baie min doen om eksterne faktore te verander en moet derhalwe daarby aanpas. Veranderinge in die eksterne faktore kan die landbou se primêre verpligtinge, missie en sleuteldoelwit verander (Vergelyk Figuur 2).

Die geïdentifiseerde eksterne faktore se geleenthede en bedreigings ten opsigte van landbou, word onder die hofies internasionale mark, makro-ekonomiese beleid en die politieke ekonomie gegroepeer.

Soortgelyk aan die eksterne faktore, is die sterk- en swak punte vir 'n reeks interne faktore geïdentifiseer. Die interne faktore is grond, water, ondernemer, arbeid, kapitaal (finansiering), navorsing, voorligting, opleiding, bemaking, fisiese infrastruktuur en institusioneel ingedeel.

3.3 Internasionale mark

Eksterne faktore sorterend onder die internasionale mark, is die internasionale mark as sodanig, sanksies, voedsel- en veseluitvoere na Afrika en die marktoeganklikheid in Suidelike-Afrika.

Die doelstelling ten opsigte van die internasionale mark, is die ontginning van die uitvoermoontlikhede vir Suid-Afrikaanse landbouprodukte.

Die doelwitte is:

- (i) Behoud, konsolidering, en uitbreiding van bestaande buitelandse marke vir tradisionele uitvoerprodukte.

- (ii) Ontginning van nuwe buitelandse marke vir tradisionele uitvoerprodukte.
- (iii) Ontginning van buitelandse marke vir nuwe uitvoerprodukte.

3.4 Makro-ekonomiese beleid

Onder die makro-ekonomiese beleid, is die eksterne faktore ekonomiese ontwikkelingsbeleid, monetêre en wisselkoers-onstabiliteit en fiskale maatreëls te vinde. Die doelstelling is die bevordering van landbou se ontwikkeling en ekonomiese stabiliteit in die lig van die makro-ekonomiese beleid.

Die doelwitte is:

- (i) Die kwantitatiewe ontwikkeling van landbou met die oog op doeltreffende en regverdige groei, groei in die plaaslike en internasionale mark, behoud en bevordering van die kwaliteit van landbouprodukte en die inagneming van die beginsels van optimale hulpbronbenutting.
- (ii) Die bevordering van landbou se ekonomiese stabiliteite met betrekking tot landbouprodukpryse, insetpryse, wisselkoers, inflasiekoers, sanksies, institusionele stabiliteit en finansiële stabiliteit van die ondernemer.

3.5 Politieke ekonomie

Die verhoging van welvaart deur middel van regverdigheid en groei in die landbou, asook voedselsekerheid in die konteks van die politieke ekonomie, is die doelstelling.

Die doelwitte is:

- (i) Bevorder regverdige toegang tot landbouhulpbronne, landbou-instansies, menslike kapitaal, infrastruktuur, landbou-inset en -produkmarke, kapitaal en navorsing.
- (ii) Bevorder doeltreffende groei in die landbou deur die bevordering van optimale hulpbronbenutting en effektiewe strategieë om die geleenthede gebied deur die beskikbaarstelling van regverdige toegang, te benut.
- (iii) Bevorder voedselsekerheid deur die nastrewing van genoemde doelwitte onder 3.5 wat impliseer dat beide die vraag- en aanbodkant van die voedselsekerheids-vergelyking aandag geniet ooreenkomstig beide die primêre en sekondêre effekte van landbou-aktiwiteite.

3.6 Ontwikkeling van strategieë

Verwysend na Figuur 2, is die volgende stap die formulering van strategieë om landbou se sterk punte te ontwikkel en swak punte

uit te skakel. Dit word gedoen deur, met betrekking tot elke geleentheid of groep geleenthede onder die eksterne faktore, strategieë te ontwikkel, om die sterk en swak punte te hanteer, deur hetsy dit te bevorder, uit te skakel of te verbeter. Gelyktydig vir elke strategie word die rolspelers, te wete die staat en/of privaatsektor geïdentifiseer. Dit was nodig om die koste deurdra-effek na die begroting van die Staat te kan bereken. Terselfdertyd is ook indringend gekyk na moontlike verandering in die rolspelers in die lig van privatisering en deregulering.

3.7 Bepaal prioriteite

Risiko's wat in die strategiese beplanningsproses teenwoordig is, is reeds bespreek soos die formulering van verkeerde doelwitte, strategieë, ensovoorts. Om al hierdie risiko's te kwantifiseer, is nie moontlik nie, want sommige van die strategieë self is abstrak, byvoorbeeld die regverdigde toegang tot hulpbronne. 'n Manier om dit wel in ag te neem, is om in die beleidsevalueringsproses die doelwitte, mikpunte en strategieë aan die werklikhede van die oomblik te toets.

Baie van die strategieë wat ontwikkel word gaan nie geld kos nie en dit kan deur 'n politieke beslissing aangespreek word. Neem as voorbeeld vrye toegang tot landbouprodukmarke, waar die afskaffing van permit- en kwotastelsels 'n strategie is. Ten spyte van die "kosteloosheid" van sommige strategieë vir die Staat, is dit nodig dat al die strategieë en doelwitte geprioriseer word. Die tegniek wat hiervoor gebruik gaan word, is soos gestel, die analitiese hiërargieproses (AHP) (Saaty 1987). Hiervolgens word die bydrae van elke groep strategiese faktore (byvoorbeeld makro-ekonomiese beleid) tot die bereiking van die missie of sleutel doelwit deur 'n paneel kundiges (LBG) op grond van hulle kennis bepaal.

Die volgende stap is om die strategiese gaping tussen wat bereik is en wat moontlik is, te kwantifiseer. Die doel hiermee is om gewigte aan die onderskeie strategieë toe te ken op grond waarvan die staatsbegroting vir die landbou tussen die strategieë verdeel kan word. Die mooie en die ekonomiese aanvaarbaarheid van die oefening is dat die marginale waarde produktiwiteit van elke strategie ter bereiking van die missie, die basis kan vorm waarvolgens die skaars hulpbron - staatsgeld - verdeel word.

Hierdie inset in die begrotings- en beleidsproses, is die poging van die sekondêre beleidmakers, naamlik die leidinggewende amptenary. Hulle inset sal ook grootliks die funksionele aktiwiteite van die landboudepartemente omvat, soos byvoorbeeld grondbewaring, voorligting, produksinspeksie, ensovoorts. Hulle is dus gemoeid met die feitelike oordele wat gevel word.

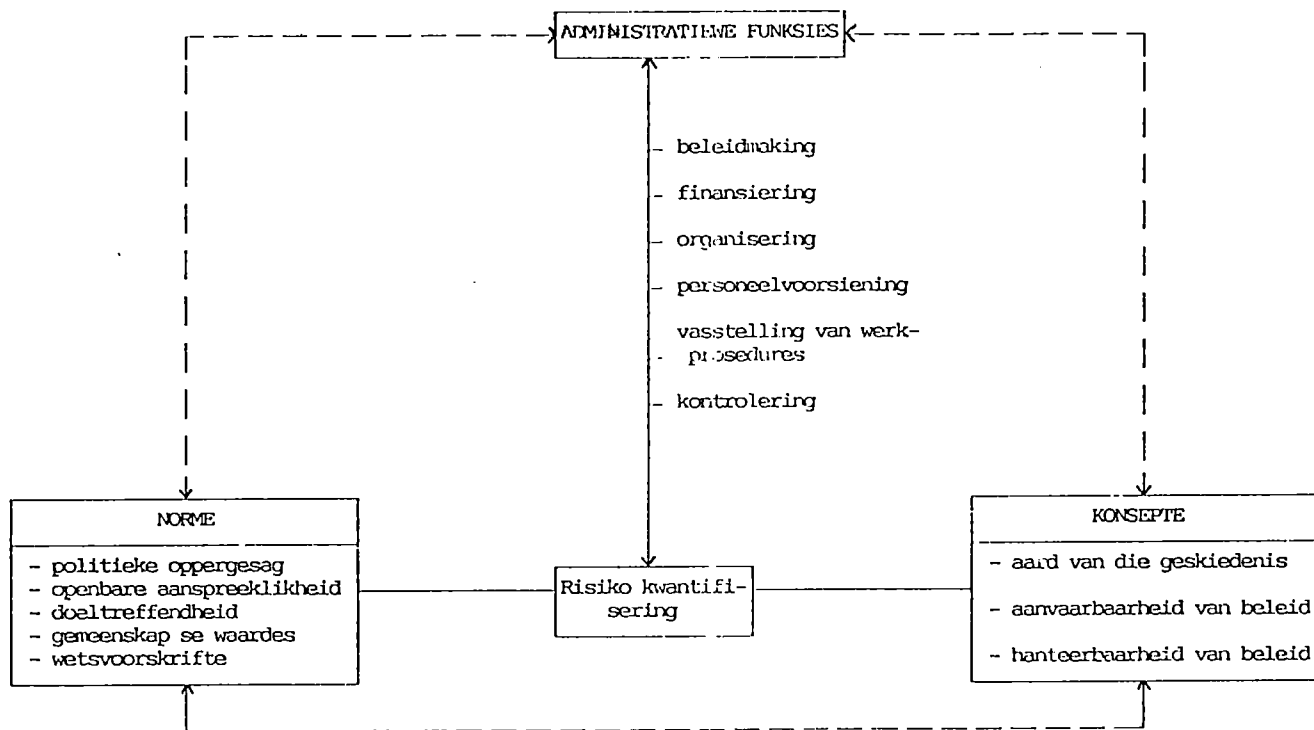
Die senior vennoot, die politieke besluitnemer, sal in die laaste instansie oor die politieke inhoud van die begroting besluit. Dit is ook korrek, want hy moet die waarde-oordeel vel.

4. Samevatting

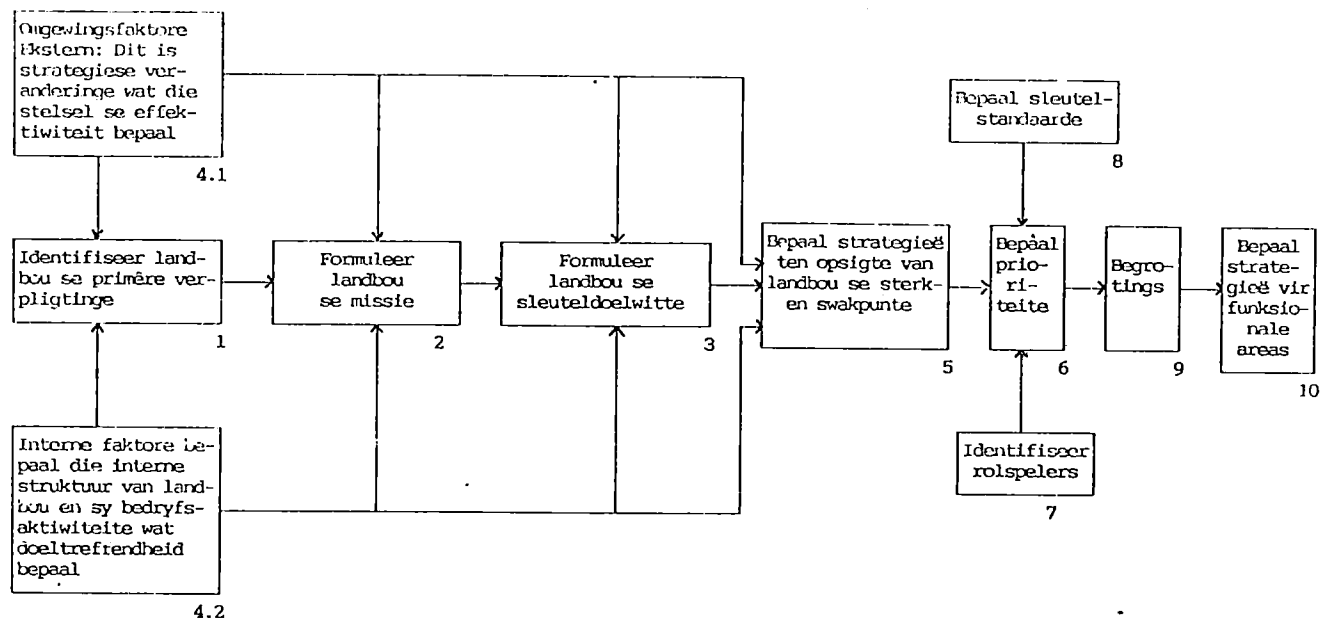
Beleidsontwikkeling en -toepassing is 'n dinamiese proses wat via die generiese administratiewe funksies aan die hand van bepaalde normatiewe prosesse, moet toesien dat beleid wat die beleidsdoelwitte omvat, aanvaarbaar en hanteerbaar is. Voortspruitend uit die konsepte en norme, asook die administratiewe funksies, kom risiko's tot stand wat identifiseerbaar, maar nie maklik kwantifiseerbaar is nie. Die AHP gekoppel met strategiese beplanning, word voorgehou as 'n kwantitatiewe manier om die risiko's verbonde aan 'n groot stelsel, soos die geheelbeplanning van Suid-Afrika se kommersiële en nie-kommersiële landbou, te ondervang.

'n Groot risiko wat 'n mens loop is om te vergeet dat "die lewe is meer as die voedsel, en die liggaam as die klere". (Lukas 12:23).

---oOo---



JR 1 : Skenatiese koppeling tussen die samostellende fases in die ontwikkeling van beleiddoelwitte en toepassing.
 : Hanekom, S.X., UNISA, Departement Politieke Wetenskappe : Reddeling.



FIGUR 2 : Vloeydiagram van die strategiese beplanningsproses soos gebruik vir landbou
Bron : Andrews : Hofer en Schendel, 1978.

Bronnelys

- Anderson JR, Dillon JL, Hardaker JB 1980. *Agricultural decision analysis*. The Iowa State U. Press, Ames, Iowa.
- Andrews Y 1989. *Moraliteit en die eise wat aan openbare bestuurders gestel word*. Referaat - Konferensie oor Moraliteit in die Staatsdiens, UP, 17 Julie 1989.
- Blignaut CS 1972. "Enkele gedagtes oor landbou-politiek in 'n veranderde toestand. *Agrekon* 11(2):26-31.
- Blignaut CS 1973. "Die plaasprobleem, ekonomiese ontwikkeling en groei en dissiplinêre interafhanklikheid in die landbou." *Agrekon* 12(4):32-36.
- Blignaut CS 1987. "Bepaling van die toekoms: Die owerheid as besluitnemer." *Agrekon* 26(8):47-52.
- Brand SS 1973. "Die landbou-ekonoom en interdissiplinêre navorsing." *Agrekon* 12(1):33-37.
- Bryson JM and Roering WD 1987. *Applying private sector strategic planning in the public sector*:9-22. Tour of the Am. Planning Ass, Winter '87.
- Cloete JJM, Hanekom SX 1985. "Promoting objectivity and rationality in public policy-making: selected aspects briefly stated." *SAIPA* 20(2):92-98.
- Du Plessis JE 1980. "Administratiewe vernuwing: Beleidsvereistes." *SAIPA* 15(3):110-122.
- EAR 1986. Verslag oor 'n ondersoek na die heropbou van die landbou. Departement van Landbou-ekonomie en -bemarking, Pretoria.
- Easton D 1971. *The political system*. Knopf, New York.
- Fourie PC 1985. "Oorwegings by die bepaling van prioriteite." *SAIPA* 20(4):151-160.
- Hanekom SX 1987. "Public Policy: Framework and instrument for action." MacMillan, Suid-Afrika, Braamfontein.
- Hanekom SX, Rowland RW and Bain ES 1986. *Key aspects of public administration*. MacMillan SA, Johannesburg.
- Hofer CW, Schendel D 1978. *Strategy formulation: Analytical concepts*. West Publishing Company, New York.

- Johnson GL 1976. "Contributions of economists to a rational decision-making process in the field of agricultural policy." *Proc. Int. Conf. of Agric. Ec.: Sixteenth Conference 1976:25-46.*
- Kitchen J, Langley S, Monaco R and Price JM 1987. "Effects of monetary policy on US agriculture." *USDA ERS, Ag. Info Bult. No 517.*
- Lombard JA 1967. "Die algemene beginsels van die ekonomiese politiek." Opgeneem in Lombard JA (Red.) *Die ekonomiese politiek van Suid-Afrika 119-127.* Kaapstad, HAUM.
- Mitchell DO 1987. *Factors affecting grain prices, 1970-84.* Division Working Paper No 1987-10. The World Bank.
- Mushkat M 1981. "How useful is statistical decision theory to the practising public planner?" *SAIPA 16(1):25-38.*
- Neustadt RE 1964. *Presidential power.* New York, American Library.
- Ohkawa K 1976. "The relationship between agriculture and the economy. Issues for national level policy." *Proc. Int. Conf. of Agric. E.: Sixteenth Conference 1976:192-201.*
- Saaty TL 1987. "A new macro-economic forecasting and policy evaluation method using the analytic hierarchy process." *Math. Modelling 9(3-5):219-231.*
- SALU 1988. *Gesonde landbou-ontwikkeling in die RSA.* Dok. 148/88.
- Sen S 1976. "Decision-making and agriculture." *Proc. Int. Conf. of Agric. E.: Sixteenth Conference 1976:1-12.*
- Seuster H 1987. "Aspects of full-time and part-time farming viewed within the framework of agriculture as a whole." *Berichte über Landwirtschaft. B and 65(2).*
- Steyn CSF 1983. "Skeppende vermoë in openbare besluitneming." *SAIPA 18(1):1-13.*
- Vachnadze RG & Markozashvili NI 1987. "Some applications of the analytic hierarchy process." *Mathl. Modelling, 9(3-5):185-191.*
- Van Zyl J 1989. "The price of determinate solutions: A call for methodological pluralism in agricultural economics." *Development Southern Africa 6(1):6-13.*
- Weiss EN and Rao VR 1987. "Analytic hierarchy process design for large-scale systems." *Decision Sciences 18:43-61.*

Wilson F, Ramphela M 1989. *Uprooting poverty: The South African challenge*. David Philip, Cape Town.

Witskrif oor die Landboubeleid van die Republiek van SA, WPM - 84.

Wolvaardt JS 1989. Verslag aan SALU oor prosedures oor die implementering van die strategiese plan. Departement Kwantitatiewe Bestuur, UNISA, Pretoria.

Zahedi F 1986. "The analytic hierarchy process - A survey of the method and its implications. *Interfaces* 16(4): 96-108.