RIGLYNE VIR LANDBOU-ONTWIKKELING IN ONTWIKKELINGSGEBIEDE

G VAN DE WALL*
Departement Samewerking en Ontwikkeling

Inleiding

Minstens drie eersterangse revolusies wat besondere uitdagings aan die wêreld stel, het die twintigste eeu dusver gekenmerk, (Sen 1963). Die politieke revolusie het selfregering of onafhanklikheid aan meer as een-derde van die wêreld se bevolking gebring en daarmee saam die wêreld se aandag skerp gefokus op hulle aspirasies, onder meer vir beter kwaliteit van lewe. Die revolusie in kommunikasies het versperrings van tyd en afstand afgebreek sodat die dinamiek van vernuwing nie meer aan landsgrense of aan die perke van maatskaplike voorreg of politieke voorkeurse onderhewig is nie. Die demografiese revolusie het aan die probleem om armoede en gebrek uit te wis, 'n nuwe dimensie gegee.

Hierdie uitdagings, en in die besonder die beplanning van ontwikkeling op so 'n wyse dat nie alleen die wêreld bevolking gevoed kan word nie, maar ook dat standhoudende self-genererende groei en ontwikkeling oor die hele spektrum van menslike aktiwiteite in die minder ontwikkelde gebiede plaasvind, was vir die afgelope drie tot vier dekades en is vandag nog steeds die sentrale vraagstuk in 'n honderd lande dwarsoor die wêreld. Dit word tans ook allerweë erken (hoewel dit nie altyd so was nie) dat dit een van die mees komplekse vraagstukke van ons tyd is vir die Regerings van beide die ontwikkelingsgebiede en van die lande wat ontwikkelingshulp op sinvolle wyse probeer verleen.

Die redes hiervoor sal aanstons duidelik word maar dit bring mee dat dit ook een van die moeilikste take is om hiervoor vaste riglyne of metodes of prosedures neer te lê of voor te skryf. Miskien juis daarom is daar min onderwerpe waaroor daar in die jongste verlede dwarsoor die wêreld meer geskryf, besin en gepraat is as juis oor ontwikkeling en ontwikkelingsbeplanning. Hiervan getuig die vloedgolf van publikasies oor die onderwerp wat veral sedert die Tweede Wêreldoorlog hier en in die buiteland die lig gesien het.

Uitgangspunte

'n Opvallende verskynsel in die literatuur is dat dit hoegenaamd nie gekenmerk word deur 'n eenvormigheid in basiese uitgangspunte nie meer eerder deur die teenoorgestelde, naamlik 'n uiteenlopende vertolking van wat "ontwikkeling" presies behels.

Leistner (1979) beskryf hierdie verskynsel heel treffend:

> "Economists' attempts to define the meaning of "development" are as diverse and conflicting as those of the legendary blind beggars who were asked to describe an elephant of whose anatomy each touched a different part. While the blind men respectively likened the animal to a tower, a snake, a lance, and so forth, the diverse schools of economic thought insist on GNP or income distribution or basic needs or liberation or some other concept as the appropriate criterion of development.
>
> Every one of the diverse viewpoints has much to commend it and contains at least a creditable approximation to reality. If we cannot readily reconcile them with each other, it may simply be because, like the blink beggars, we fail to comprehend the totality of the phenomenon we have chosen to call "development."

Nugter beskou is hierdie verskeidenheid heel begryplik want per slot van sake moet die grondslag van ontwikkeling gesoek word in dit wat die mens self as nastrewenswaardig beskou. Gevolglik is die maatstawwe en doelwitte van ontwikkeling noodwendig in hoë mate subjektief verantwoordbaar alleen deur die mens self vir wie die ontwikkeling moet geld.

Cloete (1980) sê onomwonde dat dit 'n verkwisting van tyd is om 'n definisie van "ontwikkeling" te probeer vind. "Development is something peculiar to every society and the quality of life of its people. There can hardly be a definition which can be applied universally because development is a question of value about which no two people will agree."

Die subjektiwiteit in die vertolking van wat ontwikkeling presies behels, is derhalwe juis 'n inherente deel van die totaliteit en kompleksiteit van die verskynsel waarna in die aanhaling hierbo verwys word. Feit is dat, aangesien die nastrewenswaardige doelwitte van die mens die grondslag vorm van die begrip "ontwikkeling", dit 'n veel wyer konsep is as byvoorbeeld die begrip "ekonomiese groei", wat op produksie as sentrale doelwit ingestel is. Ontwikkeling sou groei dus kan insluit, maar die omgekeerde is nie noodwendig die geval nie. Yudelman (1972) stel dit duidelik:

> "Growth ... is not the same as development. Development includes the notion of widespread participation in the process of economic growth and a widespread distribution of the gains from growth."

Maar net sowel as wat dit verkeerd sou wees om 'n te eng ekonomiese vertolking aan ontwikkeling te wil heg, sou dit ewe verkeerd wees om na die ander uiterste te beweeg en die belangrikheid van die ekonomiese komponent te onderskat. Miskien sou die mees aanvaarbare benadering geleë wees in die beredenering van Von Kortzfleisch (aangehaal deur Leistner, 1979). Hiervolgens word erkenning verleen aan drie terreine waaruit ontwikkeling bestaan. Die drie terreine en hulle wisselwerking op mekaar, dek die hele spektrum van menslike aktiwiteit.

(i) Die terrein van die ekonomie en tegnologie waarvan doeltreffendheid en mededinging die grondliggende beginsels is.

(ii) Die terrein van die politiek en wet en order wat op die beginsels van gelyke beregtiging en geregtigheid gegrondves is.

(iii) Die terrein van kultuur en ideologie wat gebaseer is

*Direkteur van Landbou-adviesdienste, in die Departement van Samewerking en Ontwikkeling, Pretoria.

op die beginsels van individualiteit en selfverwesenliking.

Tensy 'n mens dus, by die bepaling van riglyne, begrip het vir, en as basiese uitgangspunt aanvaar, die bestaan van die grondliggende beginsels wat op die drie terreine inwerk, insluitende hulle wisselwerking op mekaar, kan die riglyne min of geen betekenis in die praktyk hê. Daar bestaan baie voorbeelde van veral landbouontwikkelingspogings wat misluk het onder andere omdat die beginsels van doeltreffendheid en mededinging wat grondliggend is aan die ekonomiese/tegnologiese veranderings wat vir die uitvoering van die ontwikkelingsprogram nodig is, in botsing gekom het met die beginsels van gelykheid en geregtigheid van die heersende politieke stelsel, of met die beginsels van individualiteit en selfverwesenliking wat in die heersende kulturele/ideologiese orde geld.

Die waarde van hierdie benadering tot ontwikkeling lê verder in die invloed wat dit het op die bepaling van ontwikkelings/doelwitte en -prioriteite waarsonder sinvolle ontwikkelingsbeplanning nie moontlik is nie. Wat meer is, dit geen inhoud en spesifieke betekenis aan die doelwitte en prioriteite sodat doelwitte soos
— verhoging ban BBP
— verhoging van *per capita* inkome
aanvullend tot mekaar en nie teenoor mekaar nie, gesien kan word en dus meer sinvol omskryf kan word as

"sustained increases in *per capita* output and incomes, expansion of productive employment and greater equity in the distribution of the benefits of growth" (World Bank 1975).

Dit elimineer ook die vrugtelose oefening om te probeer om 'n streng rangorde van voorkeur toe te ken aan een of ander ontwikkelingsterrein en laat die klem eerder val op gebalanseerde ontwikkeling op al drie terreine sodat verlangde ontwikkeling op een terrein ondersteun kan word deur noodsaaklike veranderings ook op 'n ander terrein.

Uit die praktiese oogpunt beskou (vir sover dit die onderwerp onder behandeling aanbetref) lê daarin ook die voordeel dat dit die landbou onmiddellik in perspektief plaas as 'n ontwikkelingsgebied wat nie alleen staan nie maar deel vorm van 'n wyer konsep van ontwikkeling waarna hedendaags graag verwys word as "landelike ontwikkeling". Coombs and Ahmed (1974) beskryf dit redelik omvattend.

"This larger view ... equates rural development with the far-reaching transformation of the social and economic structures, institutions, relationships and processes in any rural area. It conceives the goals of rural development not simply as agricultural and economic growth in the narrow sense, but as *balanced social and economic development, with emphasis on the equitable distribution as well as the creation of benefits. Among the goals are the generation of new employment; more equitable access to arable land; more equitable distribution of income; widespread improvements in health, nutrition and housing; greatly broadened opportunities for all individuals to* realize their full potential through education; and a strong voice for all rural people in shaping the decisions and actions that affect their lives. These, of course, are long-range goals, but they provide the guidelines for shorter-range actions and the framework for rural development strategies."

Om dus saam te vat: van al die uiteenlopende benaderings tot ontwikkeling blyk die een wat ontwikkeling sien as 'n gebalanseerde en geïntegreerde proses van verandering op al die terreine van menslike aktiwiteit, in die omstandighede wat geld vir landbou-ontwikkeling in die ontwikkelingsgebiede van Suider-Afrika, die mees aanvaarbare te wees. Hoewel dit ook leemtes het, hou dit bepaalde voordele in vir die beplanner van landbou-ontwikkeling en baken dit sy veld van optrede vir hom veel wyer af, naamlik as landelike ontwikkeling eerder as die enger begrip van landbou-ontwikkeling alleenlik.

Algemene riglyne

Hierdie word tegelyk die eerste algemene riglyn vir landbou-ontwikkeling neergelê, naamlik dat ontwikkeling nie eensydig nie maar wel gebalanseerd moet wees. Uit voorgaande beredenering spreek die noodsaaklikheid dat daar ewewig moet wees *tussen* sektore en terreine vanself. Binne die landbou as sodanig beteken dit egter ook gebalanseerde ontwikkeling in die vorm van landelike ontwikkeling soos in die aanhaling hierbo uiteengesit, asook dat die vlak van ontwikkeling wat as doelwit gestel word, in ewewig moet wees met die middele beskikbaar om bereiking van die vlak prakties uitvoerbaar te maak. Hierdie middele is geleë enersyds in die mannekrag en finansieringsbronne van die ontwikkelaar en andersyds in die inherente vermoeëns van die mens self vir wie die ontwikkeling sal geld.

Op ekonomies/tegnologiese gebied is veral vier algemene riglyne van belang:

(i) Ontwikkeling moet *ekonomies regverdigbaar* wees, beide vir die ondernemer en vir die Staat. Vir die landbou-ondernemer beteken dit dat hy uit die ontwikkeling 'n beter ekonomiese resultaat moet verkry in terme van netto opbrengs as wat hy voorheen gekry het. Vir die Staat moet daar insgelyks ekonomiese voordele aan verbonde wees, al is dit minder direk want tensy opbrengs direk of indirek, die insette oorskry, sal landbou-ontwikkeling 'n bodemlose put wees waarin 'n toenemende staatsbesteding steeds geen voordeel vir die ekonomie inhou nie. Dit is 'n algemene verskynsel in die ontwikkelingsgebiede in Suider-Afrika vandag dat die Staat oor jare heen groot bedrae belê het, veral in landbou-infrastruktuur, maar dat daar tans weinig fondse gevind kan word vir verdere ontwikkeling omdat
- die Staat se finansieringsbronne nie onbeperk is nie;
- instandhouding van gedane werk jaarliks alle beskikbare fondse opslurp;
- geen inkomste, hetsy direk of indirek, as gevolg van die ontwikkeling wat reeds onderneem is, na die Staatskas terugvloei waarmee nuwe ontwikkeling gefinansier kan word nie.

Dat die gebrek aan ontwikkelingskapitaal vir landbou-ontwikkeling 'n ernstige beperking op die tempo en omvang van ontwikkeling plaas, word tans daagliks deur alle ontwikkelingsgebiede in Suider-Afrika ondervind.

(ii) Net soos ontwikkeling op ekonomiese gebied noodwendig die basiese ekonomiese beginsels moet eerbiedig, moet die tegnologiese inhoud van ontwikkelingsprogramme ook die basiese wetenskaplike beginsels eerbiedig. Dit maak die taak vir die landbou wetenskaplike in ontwikkelingsgebiede

uiteraard veel moeiliker want hy moet metodes vind om die moderne tegnologie, wat ontwikkel het in 'n totaal ander sosio-ekonomiese milieu toe te pas in die besondere omstandighede van die ontwikkelingsgebiede. Om 'n voorbeeld te noem — terwyl hy moet toesien dat die wetenskaplike beginsels van weidingsbeheer suiwer gehou word, moet die landboukundige stelsels ontwerp wat die toepassing daarvan moontlik maak onder omstandighede waar gemeenskaplike weidingsregte deur 'n groot aantal mense besit word en waar vee-aanhouding ter wille van getalle eerder as ekonomiese benutting die kulturele norme is. Wat op weidingsgebied geld, geld eweseer vir oesproduksie, diereproduksie of enige ander landbou-aktiwiteit. Van belang is egter dat die basiese wetenskaplike beginsels nie aangetas mag word nie — daar moet egter stelsels ontwerp word waardeur dit prakties toepaslik op die besondere omstandighede gemaak word.

(iii) Ontwikkelingskemas moet sodanige beplan en uitgevoer word dat dit verdere ontwikkeling genereer. Die landelike ontwikkelingsbenadering vereis dat landbou-ontwikkeling ook ontwikkeling op ander terreine moet genereer, bv die daarstelling, met die meerdere inkomste wat uit die landbou-ontwikkeling voortvloei, van gemeenskaplike dienste soos skole, gesondheid, infrastruktuur, ens. Maar meer nog moet dit bydrae tot werkskepping, ook in sektore buite die landbou sodat 'n kettingreaksie op tou gesit kan word om die maksimum waarde in terme van die grootste enkele probleem in die landelike gebiede, naamlik werkloosheid of onderbenutting van werkkragte, verkry kan word vir elke rand aan landbou-ontwikkeling bestee. In plaas daarvan dat die verhoogde inkomste van die landelike bevolking weer alles uit die landelike gebied vloei vir die aankoop van lewensmiddele of ander verbruiksartikels wat buite vervaardig of geproduseer word, moet probeer word om dit maksimaal in die landelike gebied self te laat sirkuleer. Om dit te verwesenlik verg dat daar 'n hule heroriëntering van denke moet kom oor die verwerking van landbouprodukte en die sogenaamde beginsel van "economy of scale." Die moderne denke in dié verband is geskoei op Westerse standaarde wat 'n premie plaas op grootondernemings wat beter funksioneer as hulle saamgroepeer word. Vandaar die tendens om infrastruktuur en ander fasiliteite vir sekondêre ontwikkeling in stedelike gebiede te konsentreer met die gevolg dat baie van die onderbenutte arbeid ("*under*-employed") vanuit die landelike gebiede migreer na die stede waar hulle heeltemal werkloos ("*un*-employed") word (Moody ongedateer)

(iv) 'n Vierde ekonomies/tegnologiese riglyn is dat ontwikkeling so moet plaasvind dat dit oor die lang termyn modernisering van die ekonomiese stelsel in die hand werk of ten minste nie teenwerk nie. Die tempo waarteen dit gebeur sal weliswaar ten nouste saamhang met ontwikkeling of veranderings op die politieke en kulturele terreine maar die ekonomies/tegnologiese komponent van die ontwikkelingsprogram moet dit eerder bevorder as teenwerk. Faktore wat hiertoe kan bydra is bv geleenthede waar deur hoër verdienste uit die landbou geskep kan word vir die quasi-landbouer om kapitaal te akkumuleer waarmee 'n ander onderneming buite die landbou opgerig kan word waardeur die oormatige bevolkingsdruk op die landbou enigsins te verlig. Andersyds kan kommersialisasie van landbouregte bevorder word om die bestaande stelsel van gebruiksreg op grond oor die lang termyn te moderniseer. Hoewel dit, anders as wat dikwels beweer word, nie die grootste enkele knelpunt in landbou-ontwikkeling is nie, is dit wel op hierdie stadium wenslik dat verandering na een of ander meer produksie-gerigte stelsel van grondgebruik oor die loop van tyd moet ontwikkel.

Enkele riglyne het op hulle beurt weer meer *politieke* implikasies:

(i) Die politieke gesag moet sy ontwikkelingsfilosofie, en in die konteks daarvan sy ontwikkelingsdoelwitte en -prioriteite bepaal, asook die kanale waarlangs dit bereik moet word. In die voorafgaande beredenering is 'n filosofie van gebalanseerde ontwikkeling bepleit en spesifiek vir die landbou, 'n landelike ontwikkelingsbenadering. Baie is reeds geskryf en gesê oor die raadsaamheid om voorkeur te gee aan landbou (landelike) ontwikkeling as medium waarlangs die ontwikkelingsdoelwitte van ontwikkelingsgebiede die beste bereik kan word.

(ii) Nadat die politieke gesag ontwikkelingsdoelwitte en -prioriteite bepaal het, moet hy hom daartoe verbind om dit nie alleen te verkondig nie, maar ook gestalte te laat vind in die toewysing van hulpbronne en fasiliteite. Hy moet bereid wees om nie net lippediens aan sy filosofie te verleen nie, maar om inderwaarheid "put his money where his mouth is." Dit is opvallend hoeveel gesagsinstansies in die Republiek van Suid-Afrika, beide op die vlak van Sentral Regering en regerings van ontwikkelingsgebiede, reeds vry algemeen aanvaar, en dit verkondig, dat landbou (landelike) ontwikkeling hoë voorrang moet geniet. Desnietemin vind 'n mens die verskynsel dat hierdie voorrang nie gestalte vind in

- toewysing van ontwikkelingskapitaal nie. Nie alleen kan, om verskeie redes, toewysings uit die Sentrale Staatskas nie aan alle verwagtings in die opsig voldoen nie, maar die fondse wat wel vir ontwikkeling beskikbaar gestel word, word gewoonlik deur die politieke gesag in die ontwikkelingsgebiede eerder na nie-produktiewe maatskaplike en dergelike dienste gekanaliseer.
- toewysing van deskundige mannekrag nie. Die Nasionale State en onlangs onafhanklik geworde buurstate beskik oor nagenoeg 23% van die landboupotensiaal binne die grense van wat voorheen die Republiek van Suid-Afrika was. Vir die ontginning hiervan is egter nooit meer as 1-1½% van die landbou-vakkundige mannekrag beskikbaar gestel nie.

Dit is dus nie genoeg dat daar net die wil moet bestaan om aan landbou (landelike) ontwikkeling voorrang te verleen nie, maar hulpbron-toewysing moet in ooreenstemming daarmee wees, en die nodige beplannings en administratiewe organisasie en struktuur moet daarop ingestel wees. Dit is soveel te meer belangrik as in ag geneem word dat die Staat in 'n ontwikkelingsgebied 'n baie groot direkte aandeel moet neem in die ontwikkelingsaksies, selfs op die vlak van direkte uitvoering.

"The role of the developing country government is to create a framework in which ... local

resources are mobilized for local needs ... It alone can create the framework needed for rural development ... whether this framework exists or can be created depends on the developing country government possessing the political will for its existence: in some cases the introduction of such a framework would, we recognize, require a major shift in political power, and in all cases a change of emphasis and a major shift in resource allocation." (World Development, 1974).

(iii) In die heersende politieke struktuur in die ontwikkelingsgebiede, geld meestal bepaalde maatstawwe van gelykberegtiging wat vereis dat ontwikkeling nie alleen vertikaal nie maar ook horisontaal die wydste moontlike trefwydte moet hê. In die literatuur oor die onderwerp word gewoonlik verwys na "growth with re-distribution" en "equitable or widespread distribution of the gains from growth". Hoewel aan hierdie uitdrukkings soms negatiewe konnotasies geheg word, beteken dit bloot dat die meerderheid van die landelike bevolking nie tevrede sal wees as ontwikkeling by hulle verbygaan terwyl die Staat se ontwikkelingsaksies slegs 'n klein minderheid bevoordeel nie. In 'n situasie van beperkte mannekrag en fondse vir ontwikkeling bemoeilik hierdie faktor die beplanner se taak uitermate maar dit bly van kardinale belang dat aan hierdie riglyn sover absoluut moontlik gestalte gegee word, en dan op so 'n wyse dat die meerderheid dit sien gebeur dat hulle deel het aan die ontwikkelingsvoordele. Dit moet vir selfs die mees oppervlakkige waarnemer duidelik wees dat dit alleen tot politieke en maatskaplike onstabiliteit en selfs onrus kan lei as die grootste meerderheid van die landelike bevolking se kwaliteit van lewe stagneer terwyl die van enkelinge dramaties verbeter, veral as die verbetering boonop deur aktiwiteite van die Staat bewerkstellig word. Oordeel self hoe moeilik sodanige onstabiliteit of onrus in die uitgestrekte landelike gebiede beheer kan word.

Die grondliggende beginsel van selfverwesenliking op die *kulturele/ideologiese* terrein van ontwikkeling skryf verdere riglyne voor waaraan die beplanner van ontwikkeling ook in die landbou nie kan ontsnap nie. Hierdie riglyn word geïllustreer deur die bevinding van verskeie navorsers wat bevind het dat die belangrikste rede vir die mislukking van Westerse ontwikkelingshulp programme in die Derde Wêreld gesoek moet word by die afwesigheid van plaaslike deelname en institusionalisasie. Devitt (1977) kritiseer ook Westerse pogings om ontwikkeling deur middel van voorligting te stimuleer deur daarop te wys dat voorligtingsprogramme meestal as doel het om die mense te oorreed om vooropgesette planne of programme te aanvaar of ten minste nie te opponeer nie eerder as om 'n ontwikkelingsgerigtheid te kweek. Devitt (1977) sê verder

"When proverty is treated by a development agency as nothing but a material problem, relief normally lasts only as long as aid continues, and an attitude of dependency is cultivated, or even engendered, where it did not exist before. Dependency is the psychological antithesis of development ... development workers assume the responsibility for thinking, deciding, organising and providing most of the effort to initiate change, in fulfilment of the expectations of their sponsors."

Die riglyn wat hieruit dus voortvloei, is dat die mens om wie die ontwikkeling gaan, sentraal moet staan in die besluitnemingsproses met betrekking tot sy eie ontwikkeling en dat hy nie alleen by besluitneming betrek moet word nie, maar ook moet deelneem aan (en groei in vermoë om dit te kan doen) die uitvoering van ontwikkelingsprogramme.

Praktiese riglyne

Om die praktiese toepassing van hierdie algemene riglyne te beskryf is moeiliker as die toepassing self omdat dit enersyds deur soveel spesifiek plaaslike omstandighede beïnvloed word en andersyds omdat dit meestal deur die sisteem wat op ontwikkeling ingestel is, intuïtief aan gestalte gegee word. Met hierdie voorbehoud word enkele praktiese riglyne gebore uit persoonlike ervaring aangestip.

Beplanning

Die eerste riglyn vir die beplanner van ontwikkeling is dat, hoe moeilik dit ookal mag wees om in die praktyk uit te voer, interdissiplinêre beplanning 'n vereiste is. Die dissiplines betrokke sal van plaaslike omstandighede afhang maar in die meerderheid van gevalle is minstens instansies soos Landbou, Werke, Onderwys, Gesondheid en Finansies betrokke. Die grootste probleem hiermee in die praktyk is om die *aksie* van inter-dissiplinêre beplanning as sodanig te struktureer. Ervaring het geleer dat die beste kanse op sukses gebied word deur die verantwoordelikheid vir beplanning te skakel aan die instansie wat die nouste gekoppel is aan die bestaande mees ooglopende ekonomiese aktiwiteit. In die landelike gebiede is dit gewoonlik die landbou op wie se skouers dan die verantwoordelikheid rus om die vereiste insette van die ander dissiplinêre beplanning op micro-vlak gewoonlik makliker is as op macro-vlak omdat daar minder mededingende en meer aanvullende belange op plaaslike vlak bestaan.

'n Tweede riglyn vir die beplanner is om te begin met wat daar is. Dan moet 'n duidelike skeidslyn getrek word tussen lang termyn en kort termyn ontwikkelingsdoelwitte en beplanning daarvolgens ingeklee word. 'n Goeie voorbeeld hiervan is weer eens die bestaande stelsel van gebruiksreg oor grond. Hoewel die meeste kenners dit eens is dat die tradisionele stelsel van gebruiksreg in 'n moderne ekonomie nie onveranderd kan bly nie, en dat die oorbesetting van grond wat hieruit voortvloei produksie-doeltreffendheid benadeel, is dit duidelik dat die heersende kulturele/ideologiese sowel as politieke bestel dramatiese veranderings oor die kort termyn dan nie onmoontlik nie dan wel hoogs onwaarskynlik maak. Gevolglik laat dit die beplanner met twee keuses;

- eerstens, beplan vir die invoer van die nodige veranderings oor die lang termyn en laat die situasie intussen in wese stagneer;
- of so nie, beplan wel vir die nodige lang termyn maatreëls maar maak ook voorsiening vir kort termyn maatreëls om intussen die beste vordering te maak wat die omstandighede toelaat.

Die keuse is eintlik vanselfsprekend.

Pakket-benadering

Menige goeie en selfs uitstekende voorligtingspogings in die ontwikkelingsgebiede van Suider-Afrika het tot niks gelei nie omdat die volledige pakket van insette wat vir ontwikkeling nodig is, nie beskikbaar was nie. As die produksiefaktore grond, kapitaal, arbeid en bestuur (insluitende kennis) in enige gegewe situasie ontleed word aan die hand van die Wet van die Minimum, is dit 'n eenvoudige vakkundige taak om die "minimum" faktore te identifiseer. Maar die fout word dan dikwels gemaak om slegs een van die minimum faktore, bv kennis, aan te vul op die patroon van die Westerse Voorligtingsmodel met die verwagting dat die landbouer self die res sal bybring, of dat daar ander bronne is om dit te voorsien. In die algemeen kan die stelling gemaak word dat bestuur (insluitende kennis) sowel as kapitaal albei as minimum faktore teenoor grond en arbeid gestel kan word in die ontwikkelingsgebiede van Suider-Afrika met hulle oorwegend bestaanslandbou. Om ontwikkeling te bewerkstellig is aanvulling van albei nodig — nie een in afsondering van die ander nie. Daarom sal die landbouvoorligter wat met die grootste moontlike sukses die kennis oordra, geen praktiese resultaat behaal as die boer nie in staat gestel word om die kennis toe te pas nie — nie alleen deur finansiële bystand nie, maar ook deur bestuurshulp en opleiding deur geleide beoefening. Dit kan dus as ontwikkelingsriglyn gestel word dat voorsiening gemaak moet word om alle ontbrekende produksiefaktore in verhouding tot hulle relatiewe skaarsheid, aan te vul.

Tog is 'n woord van waarskuwing hier nie onvanpas nie. Waar die volkome pakket soms drastiese kultuurontwrigting kan veroorsaak, mag dit raadsaam wees om die verskillende komponente van die pakket met verdrag aan te bied waar dit moontlik is — bv, in die proses van basiese ordening van bewoning van landbougrond.

Groepsoptrede

Daar is twee redes waarom groepsoptrede vir landbou-ontwikkeling in die ontwikkelingsgebiede bepaalde voordele inhou. In die eerste plek is dit eie aan die bestaande kultuurwaardes en dus redelik maklik aanwendbaar as ontwikkelingsinstrument wat boonop die voordeel het dat dit ook 'n gesagsbasis het. Tweedens skep dit 'n ekonomiese basis vir die toepassing van moderne tegnologie. In die tradisionele opset is die invoer van baie moderne insette nie ekonomies regverdigbaar vir elke individu nie maar deur groepering kan produksie-eenhede geskep word wat die insette ekonomies kan akkommodeer. As voorbeeld — die gemiddelde bestaansboer kan geen meganisasie bekostig of op sy kleinhoewe regverdig nie. 'n Groep soos 'n stam of 'n deel van 'n stam kan wel. Hoe die groep daar moet uitsien en hoe dit geformaliseer en georganiseer moet word, hoef nie op dié stadium op ingegaan te word nie en kan volstaan word met die algemene riglyn dat, in die kort termyn, groepsoptrede een van die mees belowende instrumente bied om ontwikkeling oor die wydste moontlike horisontale vlak te laat plaasvind.

Meganisasie

Omdat daar beide hier te lande sowel as internasionaal 'n vry algemen polemiek rondom die vraag — om te meganiseer of om nie te meganiseer nie — ontstaan het, is dit miskien wenslik om daaroor enkele gedagtes uit te spreek wat as riglyne gebruik kan word. Sonder om die polemiek in sy geheel te probeer weergee, kan genoem word dat die voorstanders van albei sienswyses, asook diegene wat die tussenstap van intermediêre of toepaslike tegnologie voorstaan, absoluut geldige argumente kan aanvoer om hulle standpunte te regverdig. Die slotsom waartoe dit 'n mens lei is dat daar in die ontwikkelingsgebiede vir albei standpunte bestaansreg is. In 'n situasie van total of grootskaalse gebrek aan ontwikkelingskapitaal, of waar bestuurskundigheid nog relatief beperk is, sal alternatiewe vir intensiewe meganisasie noodwendig gevind moet word as enige ontwikkeling bereik wil word. Miskien sal dit in sulke omstandighede nodig wees om ter aanvang tevrede te wees met laer hoewel nog lonende produksie mikpunte. Dat ontwikkeling (en produksieverhoging) in sulke omstandighede egter wel moontlik is, is ook nie te betwis nie en is in praktyk reeds dikwels bewys. Maar daarenteen kan daar ook geen fout gevind word met intensiewe meganisasie in gevalle waar insette van bestuur en kapitaal van so 'n orde is dat optimum produksiepeile al bereik kan word nie. Daarom kan geen vaste reël ten opsigte van meganisasie vir landbou-ontwikkeling neergelê word nie behalwe dat, waar dit wel toepasbaar is, die gewone ekonomiese norme vir die voorsiening daarvan sal geld.

'n Verdere riglyn wat binne die konteks van die werkloosheidsprobleem egter wel deurgaans kan geld by die bepaling van die aard en omvang van meganisasie in enige bepaalde omstandighede, is dat dit ingestel sal wees op arbeidsaanvulling eerder as arbeidsvervanging. In hierdie verband kan ons veel leer in Europa se kleinboerstelsels en veral ook in die Ooste se landbousektor.

Skaars insette

Dwarsdeur die Derde Wêreld is daar 'n nypende tekort aan ontwikkelingskapitaal. Ondanks massiewe kapitale hulpprogramme deur die Wêreldbank, deur VV agentskappe op multilaterale basis en deur individuele nywerheidslande op bilaterale basis, het dit nog nie 'n vaal kol op die algehele landbou-ontwikkeling veral in Afrika gemaak nie. Hiervan getuig die konstante afname in *per capita* produksie van landboukommoditeite oor die afgelope twee dekades. Dit is nie dat al die programme misluk het nie — inteendeel daar is baie wat skitterend suksesvol is. Die omvang van die behoefte is egter so groot dat die suksesse in die totale opset statisties nie sigbaar is nie. Waar 'n inset skaars is, moet dit wat daar is vanselfsprekend so effektief moontlik aangewend word en sou dit dus dwaas wees om die skaars kapitaal aan te wend in kapitaalintensiewe ontwikkelingsprogramme. Dit sou veral dwaas wees in omstandighede waar arbeid relatief volop is aangesien dit een van die knellendste probleme wat armoede veroorsaak eweseer kan vererger as wat dit die probleem kan oplos.

Daar mag natuurlik faktore, bv op die politieke terrein, bestaan wat die daarstelling van enkele kapitaal-intensiewe skemas regverdig.

Desnietemin sou dit as geldige algemene riglyn gestel kan word dat onwikkelingsprogramme, veral in die landbou, sover as wat prakties moontlik is, moet wegbly van kapitaalintensiewe skemas en stelsels.

Die rol van die vrou

Oor die rol van die vrou in die tradisionele landbou en die plek wat sy kan inneem in die ontwikkeling van die landbou, kan 'n uitgebreide bespreking gevoer word. Dit is egter genoeg om te volstaan by die siening van Moody (1979):

> "poverty will only be reduced and the continent's resource base increased, if men as well as women are helped to be more productive in the full range of their current activities. Women should not be seen simply as part of a development problem, they are in fact part of the solution."

Verskeidenheid

Uit die benadering wat dusver voorgehou is, moet dit duidelik wees dat nie een universele model vir landbou-ontwikkeling in die ontwikkelingsgebiede gepropageer word nie. Die antwoord moet eerder gesoek word in die maksimale benutting van die voordele wat deur verskillende stelsels gebied word deur hulle afsonderlik en in kombinasie te beproef en toe te pas. Vir die bevordering van landbouproduksie is daar bv oor die afgelope twee of drie dekades 'n verskeidenheid van stelsels ontwikkel wat basies in drie tipes geklassifiseer kan word:

(a) Projek- of landgoedboerdery met die ontwikkelaar wat die projek of landgoed bedryf
(b) Groepsboerdery waar 'n groep op een of ander wyse saam werk om hulle individuele boerderye te bedryf
(c) Individuele boere wat as private ondernemers optree.

In die proses van verhoging van landbouproduksie in 'n ontwikkelingsgebied, het elkeen van hierdie stelsels 'n rol te speel en is nie die een of die ander die enigste of beste oplossing nie. Eerder sou 'n kombinasie van al drie, volgens bepaalde ontwikkelingsbehoefte, beter resultate gee.

Bevolkingsaanwas

Hoewel nie direk aan landbou-ontwikkeling gekoppel nie, is bevolkingsaanwas in die lande van die Wêreld tog indirek 'n faktor wat grootliks bydra tot die problematiek van landbou-ontwikkeling. Een gemeenskaplike faktor in lande waar die landbou neig tot stagnasie of selfs agteruitgang bv in terme van produksie *per capita*, is die grootskaalse oorbesetting van die landbou-hulpbronne. Om die probleem oor die lang termyn enigsins te verlig, moet werksgeleenthede buite die landbou geskep word waarin nie alleen die aanwas van bevolking opgeneem kan word nie, maar waaruit ook 'n substantiewe deel van die "surplus" uit die landbou wegkanaliseer kan word. Hoe hoër die bevolkingsgroeikoers, hoe hoër moet die ekonomiese groei dus wees om hieraan te voldoen, in so 'n mate dat dit op 'n sekere punt kom waar die vereiste groei net nie bereik kan word nie. Die gevolg is werkloosheid van die landbou-hulpbronne — 'n kettingreaksie dus.

'n Realistiese bevolkingsbeleid sou derhalwe ook 'n belangrike bydrae kan maak tot landbou-ontwikkeling in die ontwikkelings gebiede, al is dit oor die langer termyn.

Slotopmerkings

Die een groot gevaar van 'n voordrag soos hierdie wat in 'n kort tydsbestek oor 'n geweldige uitgebreide onderwerp probeer handel, is dat 'n mens tegelyk te veel probeer sê en in die proses te min oor elke aspek gesê kry. Aan hierdie swakheid gaan voorgaande beslis mank want daar is nog geweldig baie wat gesê behoort te word voordat riglyne van hierdie aard werklik prakties uitvoerbaar voorgehou kan word. Die rede is voor die hand liggend — daar is so 'n groot verskeidenheid van veranderlikes wat op die probleem soos wat dit van plek tot plek wissel, inwerk, dat geen riglyn(e) sonder meer toepasbaar is in alle omstandighede nie. Bowendien bevind 'n mense jou in 'n situasie waar "ontwikkelaar" en "ontwikkelde" oor die kultuurgrens heen met mekaar moet kommunikeer en kan hierdie voordrag nie beter afgesluit word nie as met 'n aanhaling uit die bekende gedig van Rudyard Kipling. "THE STRANGER"

"THE STRANGER WITHIN MY GATE
HE MAY BE TRUE OR KIND
BUT HE DOES NOT TALK MY TALK
I CANNOT FEEL HIS MIND.

I SEE THE FACE THE EYES AND THE MOUTH
BUT NOT THE SOUL BEHIND"

Al het ons wat oor ontwikkeling begaan is, hoe goed 'n begrip van wat ontwikkeling is of behoort te wees en al meen ons dat ons weet hoe dit bereik kan word, in die bepaalde kulturele milieu, kan die een kant nooit vir die ander voorskryf wat sy aspirasies moet wees nie of hoe hy hulle moet bevredig nie.

Summary

The concept of development is a complex one. Small wonder that there exists a diversity of viewpoints on the issue. The approach which allows for most of the diverse requirements and which is therefore preferred, is the one which takes cognisance of the threefold nature of development, viz. political, economic/technical and cultural/ideological. Development is more than growth even if it may include growth.

General guidelines on these three spheres of development are:

Economic/Technological

(i) Development must be economically justifiable.
(ii) Development must be scientifically correct.
(iii) Development must generate development.
(iv) Development must stimulate modernisation.

Political

(i) The political authority must clearly define development philosophy, objectives and priorities.
(ii) The political authority must commit itself to the stated philosphy, objectives and priorities and be prepared to apply its resources to achieving them.
(iii) Existing political structure in development areas requires that there be "an equitable or wide-spread distribution of the gains from growth."

Cultural/Ideological

The principles guiding this sphere of development

require that there be maximum participation of the people and strong local institutionalisation.

Some practical and specific guidelines are

(i) Inter-disciplinary planning is essential.
(ii) Package-deal approach is indicated except where it requires too drastic cultural change in which case ways and means of introducing components of the package consecutively, should be sought.
(iii) Group action is usually required.
(iv) Mechanisation should be carefully considered and alternatives applied where necessary.
(v) Capital-intensive schemes should, with few exceptions, be avoided as far as possible.
(vi) The important role of women in agricultural development must not be underestimated.
(vii) Rather than seeking the solution in a single panacea, a variety of systems and schemes should be tried separately and in combination.
(viii) A realistic population policy should be part and parcel of any development plan, also an agricultural development plan.

Finally, it must be remembered that, between developer and developed there is often a cultural communication barrier. Even if a clear understanding of the concept of development and how it can be achieved in the existing cultural milieu is obtained, the one party cannot prescribe to the other what his aspirations should be or how they can be met.

Verwysings

CLOETE, J.N.N. 1980, Further on misconceptions about development and administration — *Dev. Studies Southern Africa 3 (1)* BENSO, Pretoria.

COOMBS, P.H. & AHMED, M. 1974. Attaching rural poverty: how non-formal education can help. Research report for World Bank, John Hopkins Press, Baltimore & London.

DEVITT, P. 1977. Extension, planning and the poor. Occasional paper 2, Overseas Development Institute, London.

LEISTNER, G.M.E. 1979. Development — social engineering, evolution or liberation? *Dev. Studies Southern Africa* 2 (1) BENSO, Pretoria.

MOODY, E. Ongedateer. Report on Visit to the United Kingdom: May - July 1976. R.A.U. Universiteit. Geroneo.

MOODY, E. 1979. Women: underrated development resource. *S.A. Jo. African Affairs* 9 (2).

SEN, B.R. 1963. Hunger and Social Policy. F.F.H.C. Basic Study No. 14. I.L.O. Geneva.

WORLD BANK, 1975. Rural Development, Sector policy paper. World Bank, Washington.

WORLD DEVELOPMENT, 1974. Summary report on the rural sector and the application of technology. World Development, 2 (2).

YUDELMAN, M. 1972. A brief outline of the concept of rural development. Development Centre, OECD.