

PUBLIKASIES VAN DIE UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
NUWE REEKS

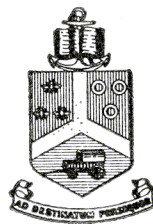
Nr. 26

**Instrumente en Kriteria van die Ekonomiese
Politiek na aanleiding van Enkele
Ondervindinge van die Europese Ekonomiese
Gemeenskap**

deur

PROF. J. A. LOMBARD

Intreerede by die aanvaarding van die Professoraat in die Departement Ekonomie
gelewer op 17 Oktober 1963.



UNIVERSITEIT VAN PRETORIA,
PRETORIA
1964.

REDAKSIEKOMITEE

Prof. dr. B. F. Nel (*Voorsitter, Navorsings- en
Publikasieskomitee*)

Lede: Prof. dr. D. G. Haylett
Prof. dr. G. Cronje

*Die publikasie van hierdie reeks word moontlik
gemaak deur fondse wat deur die Universiteit
van Pretoria aan die Navorsings- en Publika-
sieskomitee beskikbaar gestel word.*

OUTEURSREG
VOORBEHOU

PUBLIKASIES VAN DIE UNIVERSITEIT VAN PRETORIA

NUWE REEKS

Nr. 26

**Instrumente en Kriteria van die Ekonomiese
Politiek na aanleiding van Enkele
Ondervindinge van die Europese Ekonomiese
Gemeenskap**

deur

PROF. J. A. LOMBARD

Intreerede by die aanvaarding van die Professoraat in die Departement Ekonomie
gelewer op 17 Oktober 1963.



UNIVERSITEIT VAN PRETORIA,

PRETORIA

1964.

INLEIDING EN BEGRIPSOMSKRYWING

Die werkstuk wat ek vanaand in die vorm van 'n intreerede wil lewer verteenwoordig 'n poging om met behulp van ekonomies-funksionele teoretiese kennis, en 'n minimum algebra, 'n aantal nuttige veralgemenings te wring uit die empirie van die Europese Ekonomiese Gemeenskap se koringprysbeleid.

Alhoewel die koringprysprobleem in die dogmageskiedenis van my wetenskap 'n groot rol gespeel het, het ek nie besondere belang in die verskynsels as sodanig nie. Dit was toevallig een van die uitstaande vraagstukke onder bespreking tydens my sekondering na die Suid-Afrikaanse Ambassade by die Europese Ekonomiese Gemeenskap gedurende die jaar wat Julie jongslede geëindig het (1963).

My persoonlike belangstelling was altyd maar die metodologie van die ekonomiese politiek in die algemeen en reeds voor ek na Europa vertrek het, middel 1962, was ek ernstig op soek na rigting in hierdie verband. Die daaglikse pligte in die jaar in Europa het my aandag hiervan afgedwing, maar soos so dikwels met 'n mens gebeur, is dit presies dan wanneer jou onderbewussyn ongesteurd deur nuwe diepsinnighede, vrugbaarste werk lewer— en so meen ek dat die benadering waarop ek so te sê getuimel het, die regte is om terug hier in Pretoria uit te bou.

Hierdie algemene benadering kom daarop neer dat politieke beslissings met hoofsaaklik ekonomiese aspekte, binne hul geskiedkundige verband ontleed word m.b.t. die volgende ken-elemente:

- (a) mikpunte van staatsbeleid;
- (b) instrumente van die staatsadministrasie; of
- (c) data vir die bereiking van die mikpunte met behulp van die instrumente.¹

Die eerste proses van isolering het hoofsaaklik met die *institusionele* eienskappe van die faktore te make, maar onmiddellik daarop en dikwels tesame daarmee volg die *funksionele* aaneenskakeling van die faktore gewoonlik in die vorm van 'n wiskundige vergelyking — as die probleem kwantitatief van aard is. So word die werklikheid dan herkonstrueer in 'n omskrewe Kader van optrede waarbinne die politieke

beslissing ten volle bespreek kan word. Dit is die hooftrekke. Iedere analitikus maak vanselfsprekend verdere klassifikasies wat hy nodig het, maar bogenoemde trilogie kom by almal in die een of ander wyse voor. Meer eksplisiet by die Nederlandse denkers en veral Professor Jan Tinbergen by wie ek onmiddellik my lig opgesteek het toe ek sy werke in die verband ontdek het, nadat my eie gedagtes reeds 'n sekere afstand gevorder het.² Veral voeg Tinbergen nog by die „boundary condition” wat skynbaar besonder nuttig is wanneer die taak begrens moet word by modelle met non-linieëre eienskappe. Sy inspirasie put hy weer veral van Ragnar Frisch wat die baan in hierdie verband in 1950 geopen het met „L'employ des modèles pour l'elaboration d'une politique économique rationnelle.”³

Die moderne belangstelling in die ekonomiese politiek as 'n eenheid en onderskeibare deel van die wetenskap, dateer volgens Schumpeter sedert 1918⁴ maar self sê hy nie veel meer daaroor nie as om die verskil met suiwer ekonomiese analise te trek na analogie van die verskil in benadering tussen professore in die fisiologie aan die analitiese kant, en professore in die interne geneeskunde, aan die politieke kant. Ek vermoed sy datum van 1918 hou verband met die aktiwiteit van Professor A. C. Pigou wat sy eerste monograaf op die gebied in 1912 die lig laat sien het maar sy *magnum opus*, *The Economics of Welfare* in 1920 gepubliseer het. Daarna het daar in Engeland die veel besproke kriteriologiese benadering ontstaan wat by die politiek 'n opperste algemene ekonomiese maatstaf wou inlyf. Ook was daar James Meade se werk, veral sy klassieke *Economic Analysis and Policy* wat in 1936 verskyn het met beslis minder ambisieuse gesigseinders as die „welfare school,” en wat die ekonomiese politiek sien as 'n verlengstuk van die analise. So sien sy landgenoot, Phelps-Browne dit ook nog in sy „Course in Applied Economics” van 1951.

Wat vanaand geskied, het egter baie min te doen met hierdie strominge, want die Frisch-Tinbergen benadering is myns insiens iets nuuts in die ekonomiese politiek. Dit sluit tegnies aan by die deurbraak in die veld van die analise deur Paul Samuelson met sy *Foundations of Economic Analysis* in 1945. Indien Schumpeter gelewe het om die ontwikkeling te sien sou

hy die jaar 1950, in werklikheid die jaar van sy dood, sekerlik onderskei het as die begin van 'n groot en verantwoordelike werk in hierdie rigting.

Die beslissingskader of -model, wanneer wiskundig gekonsipieer, bestaan dus uit instrumente, of politieke parameters, aan die eenkant, en anderkant twee soorte veranderlikes, naamlik mikpunte en data. Data is faktore waarvan die veranderinge buite die beheer van die bepaalde besluitnemende administrasie lê, en dus in belangrike sin *gegeve*. Hulle is egter nie *konstant* nie, soos klein lande so dikwels al in die geskiedenis van die internasionale handel ondervind het. Mikpunte is die elemente van politieke doelstellings soos vertaal is in die dialek van die ekonoom, dit wil sê, in soverre die politieke doelstelling wel 'n beroep doen op die skaars middele van die gemeenskap.

Ons het natuurlik reeds enkele tradisionele politieke doelstellings waarvan die elemente of mikpunte selfs suiwer ekonomies gekonsipieer is soos inkomestabiliteit, maar in beginsel is die welvaartsfunksie heeltemal onbepaald en kan alleen uitdruklik gestel word met verwysing na die feite van die besondere beslissingsprobleem.⁵ „Welvaart” is elke keer dit wat die verantwoordelike gesag van die betrokke Staat daarvan kan konsipieer namens die betrokke gemeenskap of die einddoel suiwer ekonomies is of nie. Hierdie siening

kom van Professor Abram Bergson, sover terug as 1938⁶.

Ons kan dus besluit dat uit die oogpunt van die Uitvoerende Bestuur van 'n Staat, mikpunte en data saam as die *kriteria* vir die hantering van die instrumente van die Staat beskou kan word. Morfologies sal mikpunte en data dikwels nie maklik van mekaar onderskei word nie en die karakter van die veranderlike sal dan vasgestel moet word deur 'n empiriese kennis van die geval. Die ruilvoet is byvoorbeeld dikwels 'n datum in meeste klein lande, maar nie noodwendig vir groter lande of groepe van lande binne 'n kommoditeitsooreenkoms of 'n doeane-unie nie. Die metodologiese kern van die benadering soos ek dit sien bestaan daarin dat soveel moontlik van die ekonomiese proses eksplisiet geïdentifiseer word, en dat die proses dan bewustelik uitgevoer word deur sommige van die koëffisiënte van die onderlinge afhanklike veranderlike of soms van die veranderlike self deur Staatsinmenging parametries te bepaal volgens kriteria wat buite die ekonomiese stelsel as sodanig lê. Die skematiek leen hom tot die *ontsluiting* van baie eienskappe in 'n verskynsel, en die inherente dissipline van die wiskunde lewer veel kriteria van sy eie op in die analise, maar fundamenteel kan die resultate van die werk nie meer wees as die omvang van die empiriese gegewens daarin geplaas nie.

DIE PROBLEEM VAN DIE KORINGPRYS IN DIE EUROPESE EKONOMIESE GEMEENSAP.

Die Agtergrond.

Die probleem van 'n gemeenskaplike koringprysbeleid vir die Europese Ekonomiese Gemeenskap moet gesien word teen die agtergrond van twee fundamentele strominge daar te lande, een van ekonomiese en een van konstitusionele aard. Ekonomies ontspring die probleem vir die lande rondom die Noord-see in die tweede helfte van die vorige eeu, dit wil sê ná die einde van die lang era waarin die ekonomiese struktuur oorheers was deur die landbou. Van nou af sou 'n essensieël moderne probleem ontstaan, naamlik die van inkomepariteit met die groeiende industrie. Hierdie probleem word veral geaksentueer deur die langtermyn neiging, sedert ongeveer 1870, tot oorproduksie van graan. Terselfdertyd word die eeue-oue kommer oor stabiliteit aansienlik vererger deur korttermyn tekorte en surplusse wat via vertraagde produksiebeslissings groot prys- en inkomstesommelings veroorsaak. Die konstitusionele agtergrond reik veel verder terug in die geskiedenis, miskien sover as die verbroekeling van Duitsland na die dertigerjarige oorlog waarna die lang en dure stryd om Europese een-

heid feitlik van nuutsaf moes begin.⁸ Hoe dit ook al sy, albei hierdie motiewe, die ekonomiese en die konstitusionele, speel 'n essensiële rol in die tot standkoming van die kaderwet vir die bepaling van die koringprys binne die Europese Ekonomiese Gemeenskap.

Wat die laasgenoemde motief betref moet ons volstaan met die onbetwiste stelling dat die yweraars vir die groter Europa die ekonomiese terrein doelbewus uitgekies het vir die toepassing van sekere beginsels van organisasie wat ooreenkom met hulle eventuele algemene konstitusionele oogmerke.⁷ Ek moet hierdie punt egter voorlopig daar laat. Dit is die ekonomiese oogpunte van *pariteit* en *stabiliteit* waaruit die saak verder besien word. 'n Derde element van die ekonomiese motief wat ook ter sprake kom in die invloed wat die koringprys op die res van die betrokke volkshuishouding het. Laat ons hierdie drie elemente van die welvaartsfunksie van iedere lidstaat voortaan simboliseer deur die letters, V, S en A, onderskeidelik. Die koringprys van iedere lidstaat, vóór integrasie sal dan die resultaat wees van die gewig van die V, S en A oorwegings in die beleid van iedere staat.

Die betekenis van landbou in die Europese Ekonomiese Gemeenskap se lidstate en in die belangrikste kandidaat vir lidmaatskap word duidelik uit Tabel I.

TABEL I.

<i>Landbou as werk en inkomeverskaffer in enkele lande⁹</i>				
1	2	3	4	5
<i>Land</i>	<i>Aktiewe Landbou bev. as % van totale bevolking</i>	<i>% deel van Landbou in bruto binn. produk</i>	<i>Akkers per kop van landbou bevolking</i>	<i>Pariteit: kolomme 3 ÷ 2</i>
Frankryk	23	9	1.93	0.39
W.-Duitsland	14	7	0.69	0.50
Italië	31	17	1.08	0.55
Nederland	10	10	0.49	1.00
België	8	7	0.54	0.88
V.K.	4	4	0.94	1.00

Aangesien die probleem vanaand homself gaan ontplooi tot 'n botsing tussen Frankryk en Duitsland, is dit vrugbaar om reeds te let op die eienskappe van die tabel vir dié twee lande. Albei het groot landboubevolkings, by albei is daar 'n ernstige pariteitsprobleem, maar die konsentrasie van die bevolking op die land skyn in Duitsland veel groter te wees as in Frankryk.

Die tweeledige taak van die E.E.G.-kaderbouers was om 'n bemarkingstelsel te ontwerp waarbinne die ses lande oor 'n periode van sewe jaar eerstens alle beperkinge op die onderlinge handel in graan en graanprodukte kon afskaf, en tweedens die gelykmaking en sentralisasie van die administratiewe instrumente van beheer teenoor derde lande kon verseker. 'n Derde, afgeleide, taak is die voorkoming van vervalsing van die vrye mededinging tussen produsente van die onderskeie lidstate, maar hierdie taak is tans nog in die stadium van proffessering. Ons laat dit daar.

Hierdie tweeledige taak was groot want die landboupolitiek van die ses ledelande van die nuwe Europese Ekonomiese Gemeenskap was natuurlik nasionaal-georiënteer en daarby radikaal beskermend. Die keuse tussen proteksie en vryhandel is reeds in die 19de eeu gemaak, toe die onderskeie besluite van iedere staat, natuurlik genoeg, 'n weergawe was van die politieke mag wat indertyd oorweeg het.¹⁰ Die pressiegroep agter die beskermingsbeweging, die landbougrondeienaars, was in Europa, soos in Engeland, na die Napoleontiese oorloë nog oral besonder sterk — maar waar hierdie groep na 1846 die hef in Engeland permanent verloor het, en ook gedeeltelik in Nederland en België, het hulle die druk in Frankryk, Duitsland en Italië na 1880 besonder sterk uitgeoefen weens die toenemende aanbod van groot Amerikaanse en Russiese graansurplusse. In Duitsland veral, was daar ook die oorheersende anti-liberale ideologie van die magtige Otto Von Bismark — self 'n Pruisiese landjonker.

Kronologies die eerste instrument van beskerming was die invoerreg, wat in 1876 in Duitsland ingevoer is en tot die ontstaan van die besonder groot graansurplusse van 1928/29, was dit voldoende. Teen die sterk prysdalings van die Groot Depressie was hierdie instrument met al sy tekortkominge t.o.v. outomatisiteit, tydigheid en om-

vangrykheid egter nie opgewasse nie. Die belasting kon die vinnig dalende wêreldmarkpryse nie egaliseer nie en Duitsland verhoog die belasting ses keer in die een jaar 1930, dit wil sê van 7.50 tot 25 R.M. per kilogram. Om die tariewe te ondersteun skiet oral in die landboupolitiek talle van *ad hoc* beperkinge op wat verskil van land tot land — phyto-sanitêre voorskrifte, veteriniere, voorwaardes, minimum invoerpryse, bepaalde en beslommerende administratiewe prosedures. Uiteindelik gryps Frankryk in 1931 na die een byna sekere instrument — die kwota, of op sy Nederlands, die kontingent. Nou is daar geen sprake van indirekte beïnvloeding van die tot standkoming van die invoerstroem nie. Die omvang van invoere word 'n outonoom bepaalbare parameter in die prysstelsel. Maar selfs hierdie gewraakte maatreëls moes in sommige lande, Duitsland, Italië, Frankryk, versterk word deur die mees direkte beheer op die grens naamlik 'n aankoopsmoopolie in die hande van die Staat. Binne die landsgrense het die konjunktorele onstabieliteit enkele lande selfs genoop om bogenoemde maatreëls aan die grens te versterk deur maatreëls op die binnelandse mark, byvoorbeeld produksiebeperkinge, subsidies en veral die maal- en menggebod.

Die pressie vir beskerming het dus historiese gelei tot die skepping van 'n lang reeks instrumente op nasionale vlak wat uit 'n administratiewe en politieke oogmerk grootliks verskil het in besonderhede en klemtoon. Daar was vir die integrasioniste egter tussen 1954 en 1958 ook sterk gunstige faktore op die spel — minder histories, en meer funksioneel van aard.

Wat die juridiese aspek van integrasie betref het ons in die ses lede van die Europese Ekonomiese Gemeenskap natuurlik die hartland van die Romeinse Regstelsel. In welke mate dié stelsel vandag ookal in die gewone regspraktyk enige gesag mag dra, vir die afgelope agt-en-'n-half eeu was dit die bron waaruit die konstitusionele politiek sy dialek en belangrike elemente van sy ideologie geput het.¹¹ Vir my doeleindes is die belangrikste slotsom dié van die Romanis Paul Koschaker naamlik dat die Regstelsel sy historiese rol behou van mediateur tussen die verskillende moderne regstelsels van Europa,¹² sodat die Europese Ekonomiese Gemeenskap kaderbouers hierdie algemeen-erkende hoër gesag

het vir die oplossing van juridiese integrasieprobleme. Indien Engeland (d.w.s. met uitsluiting van Skotland) 'n lid van die Europese Ekonomiese Gemeenskap moes wees sou hierdie voordeel wegvallend omdat die Romeinse Reg nooit in Engeland inslag gevind het nie.

Belangrikste vir die kondisionering van die *politieke wil* tot ekonomiese integrasie was die populariteit van die teorie van die voordele van die groot mark vir 'n optimale aantal deelnemers plus die onderhandelingsstegniek van wat Prof. Walter Hallstein¹³ noem die „package deal,” dit wil sê in hierdie geval die integrasie van die landbou gelyktydig met dié van die sekondêre bedryfstakke sodat die botsende individuele belange onderwerp is aan 'n proses van gee-en-neem by die stadium van onderhandeling.¹⁴

Die geleentheid vir ledelande om, wat hulle inboet in een sektor te verhaal uit 'n ander sektor en om oënskynlik op die koop toe 'n algemene uitvoer voorkeur te verkry teenoor derde lande, was aantreklik. Dit was dus by die vorming van die Europese Ekonomiese Gemeenskap baie anders as by die vormingsjare van die ou Zollverein tussen 1819 en 1867 toe die ysterwil en die vuus van Pruise verset teen integrasie meer vergruis as opgelos het.¹⁵

Teenoor die gevoel dat die landbou soveel delikate aangeleenthede bevat dat dit liever heeltemal buite die verdrag gelaat moes word, het gestaan die standpunt dat landbou so 'n groot primêre rol speel in die volkshuishoudings van ledelande dat uitsluiting daarvan volkome liberalisasie van die handel in sekondêre produkte onmoontlik sou maak.¹⁶ Daar is dus reeds in die pre-1958 onderhandelings in beginsel besluit tot die insluiting van landbou in die integrasieproses met al sy sosiale en politieke ramifikasies, en die implementasie van die gemeenskaplike landboubeleid is op besondere wyse reeds op daardie stadium verseker deur dit indirek as noodsaaklike voorwaarde te stel vir die implementasie van die doeanie-unie vir nywerheidsprodukte.¹⁷ Origns het die Verdrag self slegs die magtigingsklousules en enkele breë riglyne kon insluit.¹⁸ Die ware kader is eers in 1961 voltooi en op 14 Januarie 1962 deur die Gemeenskap se Raad van Ministers aanvaar na 'n sitting wat reg deur die nag geduur het — vooraf-

gegaan deur 137 uur van bespreking en onderhandeling plus drie hartaanvalle!¹⁹

Die oplossing van die *administratiewe probleem* van gelykmaking van die nasionale instrumente, en sentralisasie van die beheer oor die instrumente is op sy beurt bevorder deur die feit dat ten spyte van die wyduiteenlopende besonderhede, die algemene metode van beheer onderling soortgelyk was, naamlik 'n beheerde binnelandse prys, ondersteun deur kontrole, hoofsaaklik op die grens, oor die aanbod van graan uit die wêreldmark. Die betekenis hiervan word beste aksentueer teen die anderssoortige stabilisasiestelsel wat die Verenigde Koninkryk intussen aanvaar het, naamlik vrye toelating van graan op die Britse mark, maar direkte subsidie van die boer se beskikbare inkomme *by die punt van ontvangs*. Dit Britse skatkis speel hier dus 'n uitsonderlike rol as instrument van stabilisasie, iets wat die kontinentale lande met hul veel groter persentasie boere en dikwels minder ontwikkelde fiskale stelsels gladnie kon oorweeg nie. Vir Engeland moes die wêreldprys voorts sy rol speel in die lewens- en produksiekostepatroon — terwyl die boere as 'n spesiale groep ondersteun is. Vir die Kontinent moes die plaaslike produksieomstandighede van graan die outonome faktor wees, en die verbruiker- en uitvoersektore spesiaal ondersteun word — waar nodig.²⁰

Die Kader.

Die nuwe gemeenskaplike kader vir die voering van die gemeenskaplike bemarkingsbeleid, wat ingevolge Art. 38 van die Rome verdrag tot stand gekom het, is beliggaam in Verordening No. 19 van die Europese Raad, soos aanvaar op 14 Januarie 1962. Die stelsel bestaan wesentlik uit die definisie, onderlinge verbinding en strategiese beheer, op die grens, van 'n prysstelsel, en vervang meteens alle nasionale beskermende maatreëls aan die grens sowel as die binnelandse maal- en mengverbod. Die kenmerkende prysvariabeles is die *rigprys*, die *intervensieprys*, die *drempelprys*, die *c.i.f.-prys* en die *franco-frontier-prys*. Hieraan word verbind, deur middel van tegniese bepaalde koëffisiënte — gebaseer op geleentheidskoste of dikwels kruiselingse vraag elasticiteite — die prysreekse vir geprosesseerde grane, varkveis en pluimvee, dit wil sê produkte waarin die graan die hoofvoelingsmiddel is.

Die sleutel tot die nuwe stelsel is egter enkelvoudig, naamlik die *veranderlike heffing* wat bepaal word deur die verskil tussen 'n rigprys aan die een kant, en die prys waarteen invoere aangebied word, aan die ander kant. Die Kader is volledig met 'n mikpunt, 'n datum, en 'n politieke parameter wie se waarde deur eersgenoemde twee kriteria bepaal word. Dit was wesenlik die stelsel van Nederland en België, en baie soortgelyk aan die Duitse *abschöpfung*-stelsel. Selfs die Franse aankope deur die graanraad, ONIC,²² was in hul uitwerking soortgelyk.

Die metode kan simbolies as volg voorgestel word. As heffings deur H_1 (teenoor derde lande) en H_2 (onderling) aangedui word, P_d as die sogenaamde drempelprys, P_w as die wêreldprys, P_r as die rigprys van die uitvoerlid, P_g die prys frankogrens van die uitvoerlid dit wil sê die aanbod prys op die grens aan 'n mede-lidstaat, dan is die Kader, of model, as volg:

- $H_1 = P_d - P_w$ 1
- $P_d = \alpha P_r$ 2
- $P_r = f(V_i, S_i, A_i)$ 3
- en
- $H_2 = (P_d - mf) - P_g$ 4
- $P_g = \gamma P_{re}$ 5
- $P_{re} = \phi(V_e, S_e, A_e)$ 6

waar α en γ sekere verhoudinge is om verkoopste tussen die grootste marke en die grense van invoerder en uitvoerder respektiewelik verteenwoordig, en $V =$ 'n gegewe pariteit tussen boere se inkome en landsinkome, $S =$ stabiliteit, en A is „die invloed van die koringprys op die algemene ekonomie.” Die teken mf staan vir *montant forfaitaire* of die voorkeur teenoor derde lande wat ledelande aan mekaar onderling toeken. Soos P_g aan P_d gelyk word, moet H_2 en mf verdwyn. Alhoewel die simbole hier ter wille van die eenvoud integraal geskryf is, moet die hele stelsel voorlopig inkrementeel gesien word. Dit wil sê as *veranderings* vanuit die bestaande groottes. Die beleid is in die sin absoluut empiries van aard.²¹

$H_2 + mf = P_d - P_g$ 9
hieruit volg verder deur vervanging uit 1 dat:

$H_2 + (P_g - P_w) + mf = H_1$ 10
met ander woorde die heffing wat 'n land

soos Duitsland teenoor koring uit die V.S.A. moet hef is gelyk aan die heffing teenoor byvoorbeeld Frankryk plus die verskil tussen Franse en Amerikaanse pryse en *plus* die voorkeurmarge. Laasgenoemde kom dus by as addisionele beskerming en is 'n element van oordaad in die politiek.²³

'n Belangrike uitvloeisel is die feit dat hierdie stelsel doeltreffend is slegs solank die heffing H_1 positief is. Al sou H_2 nul word sou 'n positiewe H_1 nog verseker dat 'n bepaalde Drempelprys effektief gemaak kan word en so die Rigpryse realiseer. *Dog H_1 word nul as geen invoere plaasvind nie.* Die gebied as geheel sal dus 'n netto invorder moet bly om 'n besondere rigprys vir die Gemeenskap te realiseer. Vergelyking 1 kan dus meer realisties as volg voorgestel word:

$$H_1 \cdot T = P_d \cdot T - P_w \cdot T \dots\dots\dots 11$$

waar T die invoere in die bcheerde gebied is. Hieruit is dit duidelik dat, wanneer $T =$ nul, dit nie polities moontlik is om 'n gegewe waarde vir P_d te realiseer nie. Vir Frankryk het hierdie probleem reeds opgeduik op nasionale vlak, soos ons uit Tabel II kan sien. Daarom die besonder ingewikkelde Franse stelsel wat basies daarop neerkom dat slegs so 'n deel van die Franse produksie 'n prysgaransie kan dra as wat minder as die totale plaaslike vraag is — (uitvoerinkomste word egter herverdeel deur 'n belasting en subsidiestelsel). Vir Frankryk is die breër Europese netto invoerkader dus van lewensbelang. Sy unieke posisie binne die E.E.G. in dié verband spreek duidelik uit tabel II.

TABEL II.

Die persensuele selfvergenoegsaamheid aan koring van enkele lande — (gemiddeld vir 1956/57-59/60²⁴)

Land	Brood Graan	Heel Graan
Frankryk	104	103
Wes-Duitsland	79	68
Italië	104	82
België/ Luxumburg	65	39
Nederland	42	29
V.K.	36	59

Ook die betekenis van die sogenaamde *Pisani-plan* tydens die onderhandelinge met Engeland kan helder illustreer word met verwysing na vergelyking 11. Soos bekend het die Verenigde Koninkryk namens Australië en Kanada, en indirek namens die Verenigde State van Amerika, Suid-Afrika en Argentinië, geëis dat „*comparable outlets*” aan laasgenoemde lande in die vergrote Euromark gegee moes word, in die sin van soveel tonnemaat. Hierteen het die ses hul onwrikbare verset want dit sou die krag van die heffing as instrument aansienlik ondermyn. Met ander woorde in vergelyking 11 sou T 'n konstante wees en kan 'n hoër rigprys-drempelprys patroon (vergeelyking 2 en 5) binne die Europese Ekonomiese Gemeenskap alleen in ewewig gehou word deur beperking van die omvang van *plaaslike* produksie of die stimulering van *plaaslike vraag* — tensy wêreldmarkpryse ook styg, 'n beperking op die Europese Ekonomiese Gemeenskap se beleid wat Amerikaanse en Australiese belange baie graag wou sien ontstaan.

$$P_r \cdot \frac{T}{\alpha} = H_1 \cdot T + P_w \cdot T \dots\dots\dots 12$$

Die Franse Minister van Landbou, Pisani, se teenvoorstel was 'n *gewaarborgde inkome-plan* wat daarenteen, nie so 'n nadeel sou hê nie. Intendeel, 'n hoër heffing sou logies ondersteun kon word deur laer invoere sonder om die onderneming aan Australië *et al* aan te tas. Indien P_a die gemiddelde prys van invoere is, dan geld:

$$T \cdot P_a = \text{konstant} \dots\dots\dots 13a$$

$$\text{dus } \frac{\Delta T}{\Delta P_a} = - \frac{K}{P_a^2} \dots\dots\dots 13b$$

$$\text{en dus } \frac{\Delta T}{T} = - \frac{\Delta P_a}{P_a} \dots\dots\dots 13c$$

$$\text{en } P_a = H_1 + \text{konstante (byv. } P_w) \dots\dots\dots 14a$$

$$\text{dus } \Delta H = \Delta P_a \dots\dots\dots 14b$$

uit 13c volg nou

$$\frac{\Delta H}{P_a} = - \frac{\Delta T}{T} \dots\dots\dots 14c$$

Dit sal vervolgens gemerk word dat in hierdie model die aantal mikpunte

(P_r en P_{re}) gelyk is aan die aantal instrumente, $H_1 + H_2$ indien die *mf* hier as 'n *datum* beskou word — wat hy wél in hierdie eenvoudige model is. Sy funksie sou omskryf kon word in terme van “*trade diversion*”, 'n mikpunt wat ons nie tans interesseer nie. Die verdwyning van H_2 rus op die verdwyning van een rigprys, of met ander woorde, die gelykwording van die rigpryse. Die voorwaarde hiervan is natuurlik dat die landbouwelvaartsfunksies van Duitsland en Frankryk klop.

$$f(V_1, S_1, A^1) : \phi(V_e, S_e, A_e) \dots\dots\dots 16$$

Tot sover die bespreking van die *Kadervorming*, 'n taak wat as 'n praktiese sukses beskou is. Die onderhandelinge oor die totstandkoming daarvan was hoofsaaklik administratief-tegnies van aard.²⁵ Die bewise wat daarteen gemaak is, hoofsaaklik op die A.O.T.H.-vlak, geld natuurlik die strukturele onvereenselwigbaarheid van die heffing met die gees indien nie ook die letter van die liggaam nie. Slegs een konsultasie tussen die KONTRAKTERENDE PARTYE en die Europese Ekonomiese Gemeenskap het plaasgevind, naamlik in Desember 1962, en daaruit blyk nie duidelik of die kader strydig met die beginsels van die A.O.T.H. beskou moet word nie. Die Europese Ekonomiese Gemeenskap se verteenwoordiger het van sy kant prontuit die standpunt gehandhaaf dat die stelsel 'n liberale een was en voldoen het aan die doelstellings van die A.O.T.H. Die instrumente van beheer was volkome neutraal terwyl ekonomiese implikasies slegs gekoppel kan word aan die eventuele prysreëks wat tot stand kom binne die kader.²⁶ Die maksimum wat die Haberler-kommissie van 1958 voorts oor die landboubeskermingstelsel van Europa as geheel wou kritiseer, was dat die mate waartoe die instrumente gebruik word, gemodereer moes word.²⁷ Wat die *vorm* betref, het die kommissie wel bepaalde ekonomiese nadele in die Kontinentale gegarandeerde prysstelsel gesien in vergelyking met die „*deficiency payments*”-stelsel van die Verenigde Koninkryk, maar het besef dat 'n verskuiwing in laasgenoemde rigting teen praktiese probleme sou stuit.²⁸ Die kritiek deur sowel die Haberler-kommissie as die A.O.T.H.-komitee I kon egter heeltemal saaklik geskied en op 'n baie hoë tegniese vlak.

Hierdie strukturele besware is egter geheel-en-al oordonder deur die onlangse meer nasionaal subjektiewe debat oor die wyse waarop die heffingstelsel *toegepas sou word*. Die Amerikaners in sonderheid, het hulle onrus oor hierdie aspek in toenemende mate gelug nadat dit duidelik geword het dat die Verenigde Koninkryk nie aan die bestuur van die Europese Ekonomiese Gemeenskap sou deelneem nie. Hierdie Amerikaanse kritiek wat vroeg in 1963 heftig begin oplaai het by monde van Orville Freeman tydens die O.E.C.D.-vergadering in Parys, is intussen opgeskort in die lig van die ernstige verskil van mening wat binne die Europese Raad self tussen Duitsland en Frankryk ontstaan het oor die presiese verhouding tussen die Franse en Duitse rigpryse vir die komende seisoen.

Die Vasstelling van die Rigpryse.

Die Amerikaanse kommer oor die langtermyn gaan oor die tendens van die rigpryse binne die Europese Ekonomiese Gemeenskap

$$d P_r = \frac{\partial P_r}{\partial S} \cdot dS + \frac{\partial P_r}{\partial V} dV + \frac{\partial P_r}{\partial A} \cdot dA \dots 17$$

of die totale afgeleide van die koringprysfunksie van die lidstate. Dog die botsing in die Europese Raad tussen Frankryk en Wes-Duitsland gaan oor 'n voorafgaande probleem wat bekend staan as die van geleidelike aanpassing van die nasionale pryse tot 'n enkelvoudige komunoutêre prys. Hierdie aanpassing moet geskied binne die gemeenskaplike *fourchette* van minimum en maksimumgrense waarvan die verskil jaar na jaar moet verklein sodat daar na 'n gegewe tyd slegs een gemeenskaplike rigprys sal wees. Ons kry dus 'n tweede verhouding tussen die nasionale rigpryse, naamlik:

$$\alpha^1 P_r - \gamma^1 P_{re} - \Phi(t-h) = 0 \dots 18$$

dit wil sê dat die verskil tussen die onderskeidelike Franse en Duitse opvattinge van die integrale peil van faktorinkomes in die koringboerdery oor die loop van 'n gegewe periode t, moet verdwyn, terwyl h die tyd is wat reeds binne die program verloop het. Dit is nou nodig om in te sien dat al sou die welvaartsfunksie in sy afgeleide vorm soos in 17 vir Frankryk en Duitsland identies wees, sodat hulle 'n verenigde front teenoor derde lande sou kon toon, is dit moontlik dat die volledige inte-

grale van hierdie funksies konstantes sou kon bevat wat in waardes vër van mekaar kon lê, naamlik:

$$P_r (\text{Frankryk}) = \phi (V_r, S_r, A_r) + F \dots 19$$

$$P_r (\text{Duitsland}) = f (V_d, S_d, A_d) + D \dots 20$$

Dit is, myns insiens, inderdaad hier die geval, en die konstante hier ter sprake is die historiese element van produksiekoste sodat D=40 en F=32, albei gelees as DM per 100 gram. Sien tabel IV.

TABEL III.

Rig- en Intervensie Pryse in Enkele Lande (1962/'63)²⁹

<i>Land.</i>	<i>V.S.A. \$ per m.t.</i>
V.S.A.	73.49
Australië	64.82
V.K.	74.17
<i>Suid-Afrika</i>	83.18
België	{ 118.92 rigprys 89.40 intervensie
Frankryk	Durum { 109.98 rigprys 103.91 intervensie
	Sagte- koring { 90.40 rigprys 84.97 intervensie
Duitsland	{ 118.93 rigprys 110.63 intervensie
Italië	{ 119.77 rigprys 103.12 intervensie
Luvemburg	{ 118.92 rigprys 111.00 intervensie
Nederland	{ 118.92 rigprys 85.63 intervensie

TABEL IV.

*Gemiddelde pryse ontvang deur boere:
1958/59 — 1959/60.³⁰*

<i>Land</i>	<i>DM/100k.g.</i>
Frankryk	30.04
Wes-Duitsland	42.25
Italië	42.92
Nederland	32.75
België	39.27

Ek noem hierdie konstante met opset *histories* — omdat in die teorie van die internasionale handel die nasionale koste van 'n produk reeds sedert Professor Bastable ook *verkrygingskoste* kan beteken. Vir Duitsland is die verkrygingskoste natuurlik veel laer as die syfer wat deur die opeenvolging van die omstandighede van die Duitse verlede ontstaan het — en druk vanuit die Europese Ekonomiese Gemeenskap was nognie sodanig dat die Wes-Duitse Regering hierdie gevestigde plaaslike belange sou kon ignoreer nie! So iets was Robert Peel natuurlik bereid om te doen ten opsigte van die invloed van die Napoleontiese Oorloë op die grondrente in Engeland — tot sy persoonlike politieke ondergang.

Die Duitse koringproduksiestelsel van 1960 is in groter mate as die van enige ander Europese Ekonomiese Gemeenskap land 'n produk van die nasleep van die tweede wêreld-oorlog. Die amputering van Silésië, Pommere en Oos-Pruise, en die verdere afskeiding van Sentraal Duitsland onder outonome kommunistiese bewind, het nie alleen die oorblywende Wes-Duitse volkshuishouding van die grootste deel van sy landbouproduksiebronne afgeskei nie, maar het gelei tot 'n migrasie van 13 miljoen verbruikers en werkers na die oorblywende grondgebied, sodat die aantal mense per hektaar in Duitsland snel toegeneem het tot meer as drie-maal so dig as in Frankryk. Boonop tref die tydelike graantekort van die wêreld die nuwe Federale Republiek van Wes-Duitsland ook skaars twee jaar na hy in 1949 tot stand gekom het. Die motiewe vir radikale uit-

breiding van koringproduksie was dus besonder sterk.

Veral na 1955 is die taak om Duitse produksie uit te brei, en die produksie per akker te verhoog met mening aangepak onder die nuwe Landbouwet — wat as die Groenplan bekend geword het. Binne die stabiliserende kader van die vyf jaar-oue *abschöpfungstelsel* wat onder die beheer van die staatsmonopolie, die Einfuhr und Vorratstelle staan, het die Groenplan van 1955 ingehou 'n besonder omvangryke staatsfinansiering van kapitale verbeterings van plaaseenhede en meganisering van produksieprosesse.

Kortom, die groot druk van die immigrerende landboubevolking uit die Oos- en Sentraal-Duitsland van 1938, die toename in die binnelandse vraag, die tydelike wêreldtekort aan graan, en die vinnige toename in reële per capita inkomes in die nuwe Duitse industrie, het die Regering genoodsaak om toenemende kapitaalbedrae te stort op nuwe grondeenhede waarvan die grensprodukt al hoe verder onderkant dié van die res van Europa gelê het. Die kumulatiewe gevolg van dit alles was 'n besonder sterk styging in die produksiekoste per 100 hektogram koring, en 'n baie groter persentasie boere op onekonomiesklein plote van 0-2, en 2-5 hektaar as selfs in die tuiste van die "petites propriétaires."

Teenoor Duitsland met die hoogste prys en die grootste invoere, staan dan Frankryk met die laagste pryse en die grootste surplusse.

Frankryk is 'n produsent van groot en stygende koringsurplusse, gelewer deur boere wie se produktiwiteit belemmer word deur hulle onnodig groot getalle. Die Franse Regering het reeds openlik aanvaar dat hierdie verbloemde werkloses op die land verstedelik sal moet word, en selfs dat bepaalde areas van koringproduksie onttrek sal moet word as deel van die poging om die gemiddelde inkomstes van boere te verhoog. Die ironie is egter dat hierdie rasionalisasieplanne sal lei tot nog groter uitvoersurplusse.

Die plaaslike vraag na koringprodukte sal waarskynlik veel stadiger uitbrei — brood is reeds aansienlik gesubsidieer in Frankryk terwyl die stygende lewensstandaard van die nuwe stedelinge volgens die

bekende wet van Engel die verbruikerspa-troon van koolhidrate na eiwitte soos melk en vleis sal laat skuif.

Die Franse Regering, met sy oog op die toekoms is dus vasberade om prysstygings wat die binnelandse wanbalans tussen produksie en vraag verder sal versteur, te voorkom. Maar bowe-al lê die oplossing van die Franse probleem in uitvoermarkte, en veral markte waarheen die uitvoersubsidie nie so hoog hoef te wees nie. Hierdie oogmerke pas albei, natuurlik, presies in by die Franse globale programmering waarvolgens plaaslike prysstygings gadeloos gedemp moet word, en landbou uitvoere met 64 persent moet toeneem oor vyf jaar.

Rondom die knellende botsing tussen hierdie twee konstantes, die een histories en die ander prognosties gefundeerd, staan die ander belanghebbendes — ledelände soos Nederland vir wie die A-faktor in die prysfunksie baie belangrik is — in die vorm van die invloed wat koringpryse het op die koste van haar groot uitvoere van produkte wat koring as grondstof gebruik. Maar veral vind ons ook in hierdie kring van interesse die groot koringvoorsieners in die gematigde streke van die nuwe wêrelddele — die Verenigde State van Amerika, Argentinië, Australië — want die Europese Ekonomiese Gemeenskap se invoere van grane wissel in betekenis van 15% van die wêreldhandel in sagte koring tot 40% daarvan in ander grane. Vir hulle is dit ook van die allergrootste belang na welke toekomstige univorme peil die minimum en maksimum rigpryse van die Europese Ekonomiese Gemeenskap neig — want hoe hoër die E.E.G. prys, hoe groter die gevaar dat die hele Gemeenskap self-versorgend sal word.

Die Oplossing.

Tot dusver staan die proses van toenadering tussen Duitsland en Frankryk ongelukkig nog op 'n politieke dooiepunt maar dit mag waarde hê om die *metode* waarvolgens 'n oplossing gevind gaan word tog te bespreek.

In terme van ons begrippestelsel was die dooiepunt onvermydelik omdat die kader slegs een funksionele verhouding insluit tussen die nasionale rigpryse onderling, naamlik die wat volg uit vergelykings 4, 5, 16, 19 en 20, dit wil sê

$$\alpha P_r - \gamma P_{re} = H_2 \dots\dots\dots$$

wat ons kan uitbrei tot

$$\alpha (f + D) - \gamma (\phi + F) - H_2 = 0 \dots\dots\dots 21$$

Die kader of model is dus *onderbepaald*³¹ omdat daar minstens één mikpunt-veranderlike meer as die aantal vergelykings is.

Die bepaling van die *fourchette*-skema, soos in vergelyking 18, heg slegs nog 'n waarde aan die identiese funksie, sodat dit geen oplossing bied nie. Inteendeel dit neig om die hoogte van die één instrument, die intra-Kommunoutere heffing, deur die verloop van tyd te laat bepaal, i.p.v. die politiek.

Om te weet hoe of deur wie die aanpassings kan of gaan geskied, benodig ons dus nog 'n funksionele verhouding tussen die rigprys van Frankryk en dié van Duitsland. Dog al sou ons die funksie vind is dit belangrik om een van die koëffisiënte daarvan onder die beheer van die Franse of Duitse of beste nog die Europese Ekonomiese Gemeenskap-instellings tereg te bring — anders berus die bereiking van die mikpunte weer op die toeval van die data in die situasie en nie op die wil van die ekonomiese politiek nie.³² Die kader benodig dus ook nog 'n instrument.

Is die moontlik om die twee ongelyke mikpuntwaardes in 'n nuwe kader of vergelyking aan mekaar te verbind? In die teorie van die ekonomiese politiek kan hierdie nuwe bindings tegnologies, psigologies, juridies of selfs dialekties gefundeerd word.³³ Dit wil sê indien die Duitse koringproduksiekoste byvoorbeeld sou afhang van natuurlike of menslike prosesse wat op hul beurt weer deur die Franse produksieproses bepaal word, sou ons 'n nuwe vergelyking kry waarvan die koëffisiënt(e) miskien die voorwerp van staats-intervensie kon word.

Die teoretiese moontlikhede is natuurlik legio, en ek noem slegs enkele, nie om prakties advies te gee in hierdie vraagstuk nie, maar om die algemene metodiek vir die vind van 'n oplossing vir sulke gevalle te illustreer: die grensproduktiwiteit in Duitsland sal styg en die in Frankryk sal deel as, *ceteris paribus*, groot aantalle Duitse kleinboere na Frankryk beweeg. Die twee kostekonstantes is dus tog langs hierdie weg veranderlik en funksioneel verbonde. Daar mag ander bindings wees — meer indirek — Duitse werkers mag

na die motorbedryf beweeg, sodoende Franse motorwerkers na die Franse tekstielbedryf dwing — wat die verstedeliking van die groeiende plattelandse Franse bevolking verhinder — en sodoende die grensproduktiwiteit in die Franse Landbou *ceteris paribus* laat daal. Hierdie prosesse is egter almal te langzaam en te onseker vir die tydsfaktor in vergelyking 18 en die tendens sal wees om institusionele (statutêre) bindings te skep — byvoorbeeld 'n indirekte belasting op die Franse produsent wat gebruik word om die Duitser te subsidieer. Dit sal die faktorinkomes van die rigpryse skei, die welvaartsfunksies gelyk maak, maar nuwe produksiefunksies skep wat nie voorheen bestaan het nie. Die verband tussen pryse, beskikbare inkomme en produksie sal so versteur word dat die oorspronklike kader in duie mag stort. Voorts moet die mag van 'n blote definisievergelyking tussen die Duitse en Franse kostepeil nie versmaai word nie: byvoorbeeld 'n Duitse devaluasie. — Een deel van die huidige probleem lê juis in die feit dat Frankryk sy gelykheid aansienlik laat devalueer het pas voordat sy tot die Europese Ekonomiese Gemeenskap toegetree het. Sou Duitsland byvoorbeeld nou met 14% devalueer en Frankryk byvoorbeeld weer revalueer met 20% sou die twee pryse van DM 30 en DM 41 teoreties gelykgemaak kon word.

Die ware „package deal” tipe van oplossing is egter die skepping van 'n institusionele vergelyking waarin die twee faktore voorkom as instrumente van 'n *hoër* kader, en liefs waarin meervoudige mikkpunte en ander instrumente voorkom. Byvoorbeeld as (1) die faktorkostestruktuur van landbou in elke lidstaat, saam met byvoorbeeld (2) die herverkafeling van plaaseenhede plus (3) die oprigting van nuwe industriële areas gesien kan word as drie tipes instrumente vir die bereiking van slegs twee mikkpunte, naamlik, (a) stabiele landbou-inkomes en (b) stabiele landbou/industrie inkomepariteit — dit wil sê vier mikkpunte vir die twee lande — het ons 'n funksie waarin die individuele waardes van die ses instrumente vir die twee lande saam langs 'n oneindige reeks van kombinasies kan lê. Indien ons dan bepaal dat die twee kosteinstrumente identiese waardes moet hê verminder ons slegs die instrumente tot vyf en het ons nog heelwat speling. Indien ons dan voorts die waarde van die koste-

veranderlike outonoom vaspen om redes van internasionale harmonie en samewerking is die waardes van al die veranderlikes in die model opgelos.³⁴

Ten slotte moet ons meld dat al sou die probleem van die konstantes sodoende in die welvaartsfunksies opgelos wees sodat daar met die lopende kommunoutêre beleidsvoering voortgegaan kan word, is dit nie te sê dat die V. S. en A elemente van die verskillende ses lede op dieselfde manier in die onderskeie nasionale welvaartsfunksies verbind is nie. So byvoorbeeld mag die parsieë differensiaal van vergelykings 3 en 6 tussen A en P in die geval van Nederland selfs negatief wees — dit wil sê dat die 'n toename in A 'n *afname* in P veronderstel, en in Italië miskien omgekeerd. Dan sal dit van groot belang wees dat A 'n uiters klein gewig in die totale funksie moet dra vir of Nederland of Italië om 'n gemeenskaplike prysbeleid te kan volg.

In die denke van die beleidsvoerders van Epropa is die A element nog baie ondefinitief. Wiskundig sou ons die faktor moes uitbrei tot 'n stelsel van determinante waarin die verskillende voorwaartse en rugwaartse bindings tussen die koringbedryf en ander nywerheidsvertakkinge via sowel die totale ontvangste as die eenheidskoste van koring, genoteer word. Dog hierdie kriterium word in baie vae terme gestel in die dokumentasie van die huidige Europese Ekonomiese Gemeenskap kader en die elemente van die determinant sou op huidige kennis en verstandhoudings beslis veel meer nulle as werklike waardes insluit.

Die hele vraagstuk van *gewigte* in hierdie kriteria is voorts problematies in die ekonomiese politiek. Die Europese Raad het in bogenoemde geval, na ek verneem, die standpunt ingeneem dat die bepaling van die aard van die kriteria deur die Kommissie onderneem kan word, maar dat die bepaling van die gewigte 'n suiwer *politieke* aangeleentheid is, en nie die verantwoordelikheid van professionele ekonome nie.

Samevattende Standpunt.

Byna teen my sin moes ek op grond van die analise tot die slotsom kom dat die kaderbouers in 'n belangrike mate in hul taak gefaal het gedurende die 137 sittings wat die oggendure van 14 Januarie 1962

geëindig het. Die formules was welluidend, die logiese samehang tussen kriteria en instrumente indrukwekkend en die eenvoud van die kader verbasend in die lig van die aard en omvang van die probleem. Die empiries inkrementele aard van die plan, ge-ent op die bestaande situasies was oënskynlik selfs aantreklik. Juridies gesproke was die taak van kadervorming duidelik volbring. Dit was slegs by die toepassing daarvan in die praktyk dat die groot tekortkoming duidelik na vore getree het — dit wil sê, wanneer die stelsel histories integraal en nie bloot inkrementeel gesien word nie. By daardie stadium het die verskil in die kostekonstantes van Frankryk en Duitsland eers postief na vore getree as 'n eersterange probleem — en een waarvoor die kader eenvoudig geen voorsiening maak nie, behalwe die bykomende criterium van die maksimum tydverloop wat mag geskied, voordat volledige gelykstelling verwesenlik moet wees. Dit het duidelik geblyk dat daar in die kaderwette as sodanig baie beter konfrontasie van die geskiedkundige diepte van die probleem moes gewees het en dat daar voorts voorsiening gemaak moes word vir 'n addisionele metode, of 'n instrument of 'n maatstaf, waarvolgens die verdwyning van die intra-gemeenskaplike heffing objektief verdeel kon word tussen stygings in die Franse kostestruktuur en dalings in die Duitse.

Dit is 'n les wat vir my reeds genoeg beloon vir die werk verbonde aan die analise. Dog daar is oneindig meer aspekte van die oefening wat interessant was.

Ek kan my byvoorbeeld voorstel dat by die behandeling van enige ekonomiese integrasie vraagstuk — en ek gebruik die woord integrasie hier in sy sosiale sin, dat 'n inkrementele oplossing op papier goed sal lyk tot dit toegepas moet word — dan ontmoet ons die ware wiskundig isoleerbare probleem van die integraal — die konstante van die opofferings van die verlede teenoor die konstante van die verwagtings vir die toekoms.

By die konferensie van sosiaal-wetenskaplikes in Durban in Julie verlede jaar het ek 'n verskil probeer trek tussen die geval van die ekonomiese kontak en die ekonomiese integrasie. Vanaand se resultaat ondersteun die nut van hierdie onderskeid. Dit is by die oorgang van kontak na integrasie waar die diep probleem ontstaan.

ENKELE ALGEMENE OPMERKINGS.

Kadervorming en beleidsvoering.

In 'n onlangse besinning oor sy landboubeleid kom die Europese Ekonomiese Gemeenskap Kommissie self tot die volgende mooi onderskeiding tussen kadervorming en beleidsvoering: Terwyl „de moderne vrije ekonomiese orde niet kan bestaan zonder een voortdurende bemoeienis van de Staat met he ekonomiesch leven . . . , (vertoont) deze staatsbemoeienis een tweevoudig aspect. Enerzijds ontwerp de Staat en juridisch kader voor alle sektoren van het ekonomiesch leven en voor alle sektoren die met het ekonomiesch leven te maken hebben, anderzijds komt de Staat tussenbeide door onophoudelijk de ekonomiesche gegevens te wijzigen, door dagelijks met tal van maatregelen ekonomiesch politiek te bedrijven, kortom door een „beleid“ te voeren in die eigentlijke zin van het woord.”

Die benadering beklemtoon die onderskeid tussen dit wat formuleerbaar is, en dit wat nie vir formulering vatbaar is nie, en die rede dus voortdurend ontglip. Die ekonomie staan nie outonoom in die geesteswetenskap nie en ekonomies onvoorspelbare veranderinge in die politieke etiek kan en sal swaar inwerk op ons ekonomiese parameters. Die skeidingslyn tussen ekonomiese feite en etiek is egter beweeglik en ons vergroot gedurig die veld van die formuleerbare. Of ons terselfdertyd daardeur die resterende onmeetbare vlakke van ons horison verminder is twyfelagtig — dalk neem ons aanvoeling vir nuwe onpeilbaarhede self toe soos ons kader van bewustelike beslissings vergroot.

J. de V. Graaf kenmerk die opwaartse beweeglikheid van die skeidslyn baie mooi: „If two people disagree on the contributions which various levels of individual well-being make to social well-being, it is extraordinary hard to think of some objective test which would settle the matter to the satisfaction of both. The question is, therefore, an ethical one. If however, two people disagreed on the relative weights of two physical objects, it is extremely probable that they would abide by the verdict of a pair of scales. The question is therefore one of fact.

The important thing to notice . . . is that the decision to abide by the verdict of a

pair of scales — or of any other 'objective' test — is itself in the last resort an act of faith, based on fundamental ethical notions. So we have really done no more than push the problem of distinguishing the factual from the ethical one stage further back."³⁵

Programmering.

Hoewel die probleem vanaand onder 'n mikro-fokus geplaas was, wil dit nie sê dat die benaderingswyse tot daardie perspektief beperk is nie. Inteendeel, die hulp wat die begrippestelsel verleen by globale analises, beter bekend as programmering, is potensieël selfs groter as by die partiële oplossings. Dit staan ook onsydig teenoor die tradisionele afbakening van analise en beleid tussen monetêre, fiskale, buitelandse handels- en binnelandse mededingingspolitiek. Alle instrumente en alle mikkpunte, in welke tradisionele veld hulle ook al mag lê, is potensieële veranderlikes in die kader van 'n gewone beslissingsprobleem. Hierdie globale siening van die bome én die bome is natuurlik idealisties en die moontlikhede om dit toe te pas sal beslis beperk wees deur baie faktore — dog dit is 'n helder ideaal wat altyd sy magnetisme sal kan instraal by die werklike besluitmomente.

Die tendens wat Schumpeter so helder gesien het, dat die ekonomiese rasionaliteit die verskaffing van infra-struktuur ook binne die kader betrek en die tradisionele instellings van die kapitalisme ook sal vernietig in sy blinde haas om die omvang en verdeling van die meetbare produksie te reguleer, kan myns insiens deur hierdie benadering ook baie duidelik aan studente uitgewys word.

Taxonomiese Oplossings.

U moes voorts gemerk het dat die hantering van die koringprysgeval 'n metodologiese verandering ondergaan het by die bespreking van die oplossing — dit wil sê van die empiriese na die taxonomiese vlak. Onder laasgenoemde word verstaan die klassifikasie, of minstens die hantering van die universum van alle teoreties moontlike gevalle in teenstelling met die soek na 'n waarskynlike prognose op grond van wat werklik reeds gebeur het.

Daar is beskikbaar 'n hoogs interessante groep artikels oor die pro's en con's van die taxonomiese benadering in die ekonomie, naamlik die kritiek van Milton Fried-

man in 1946³⁶ en Harry Johnston in 1951³⁷ op wat hulle afsonderlik beskou as die steriele taxonomiese metodes van onderskeidelik Oscar Lange³⁸ en James Meade.³⁹ Friedman & Johnston word op hul beurt saam beantwoord deur A. C. L. Day,⁴⁰ 'n briljante jong ekonoom van die London School of Economics, en 'n lid van die Meade-seminaar van 1950-1953 waaraan ek ook die voorreg gehad het om te behoort.

Die Friedman-Johnston standpunt word miskien beste vertolk deur 'n stelling van Paul Samuelson in sy *Foundation of Economic Analysis* van 1945, dat daar maar een geldige werklikheid in enige ekonomiese situasie is, hoe moeilik dit ook al mag wees om dit raak te sien en te isoleer. Die kern van Day se antwoord hierop was dat teen die tyd dat die ekonoom hierdie werklikheid omskryf het, hy reeds met 'n nuwe situasie gekonfronteer word. Daarom het dit sin in die suiwer teorie meer moontlike implikasies as slegs die tydelik waarskynlike implikasies van 'n bepaalde reeks faktore in ag te neem. Dog ook Day gee geredelik aan Friedman toe dat die grootste vyand van die benaderings is „the danger of using classifications with no empirical counterpart.”⁴¹

Die benadering wat ek vanaand illustreer het is grondlangs, feitlik en histories, en bewus van die institusionele eienaardighede van iedere geval. Per slot van sake bly die spreekwoord waar wat sê: „one peek is worth more than a thousand finesses.” Ons het in die koringprysgeval egter die punt in ons analise bereik waar gapings in die empiriese kennis van die proses voorkom — sommogig wat deur verdere navorsing gevul kan word, ander nie. Dan is dit nodig, of minstens interessant om te spekulêer oor die moontlike aard en omvang van die onbekendes. Die fundamentele gaping in ons kennis is natuurlik die *ex post* voorkoms van periode $t + 1$, die toekoms.

Dus die mees natuurlike regverdiging van die taxonomiese benadering, wat Day egter nie noem nie, is naamlik die hulp wat dit verleen aan die *teleologies*-ingestelde ekonomiese politiek. By die soek na wenslike middele om gegewe mikkpunte te bereik is ons veel meer vry, en aangewese, op die hele universum van moontlikhede as by die ekonomiese analise, dit wil sê, die soek van waarskynlike oorsake van gegewe feite.

Dit is slegs wanneer ons die proses van die ekonomiese politiek self op sy beurt die voorwerp van positiewe analise wil maak — iets wat Friedman elders sterk voorstaan dat die taxonomiese benadering weer sy veld moet prysgee aan die empiriese. Dan ontstaan 'n teorie van die ekonomiese politiek waarin die ervaringsleer weer die botoon sal voer.

Die slotsom, so wil dit my voorkom, is dan dat die veiligste metodeleer vir die ekonomiese teorie die van Friedman is wat die leerstellings wil bind aan die inspirasie van die gebonde geskiedenis liewer as die vrye formele logika, maar dat die metode van die ekonomiese politiek op sy beurt, liewer moet rus op die vryheid wat die teoretiese moontlikhede bied as op die gebondenheid van blote ekstrapolasie van die verlede. So sal die geskiedenis indirek sekere grense stel aan die beleid, maar dit sal geen onverbiddelike grense wees nie.

Die taak in Suid-Afrika.

Twee jaar gelede, by geleentheid van 'n Akademiesvergadering het ek gepleit vir die opbou van ons teoretiese begrip op grond van die Suid-Afrikaanse problematiek. Toe was my motief inderdaad enkel die van 'n administrateur van beleid. Tans is my motiewe meer pedagogies van aard, maar vanuit hierdie hoek vind ek die behoefte aan stelle van veralgemenings uit ons eie situasies selfs veel groter. Ons kan hiermee werklik nie langer talm nie want die ekonomiese politiek⁴², gaan môre veel meer ter sake wees as wat dit gister was. Indertyd toe kon mens nog soms volstaan met as beleid 'n reeks dialekties oortuigende stellings sonder veel tegniese inhoud; In daradie dae tot die data van ons lewe in Suid-Afrika sonder meer ons enkele ekonomiese mikpunte gerealiseer. Môre gaan dit anders gesteld wees en dan sal die denkbeelde van die manne agter die instrumente, onder andere oud-studente van hierdie universiteit, veel meer tel as vroër.

As ons in Suid-Afrika opnuut besin oor die ekonomiese aard van die drie groot bronne van teorie, naamlik tegniese verhoudings, gedragsverhoudings en institusionele verhoudings dan is die kans dat ons in 'n baie groot mate sal aansluit by die corpus van teorie geldig in Europa en Noord-Amerika. Die natuur hier verskil nie so wesenlik nie — en wat ons reaksies

en ons sin van reg betref is ons tog essensieel westerlinge. Dog as ons bereid is om nie dogmaties-Europees te dink nie sal die tipies Suid-Afrikaanse eienskappe in ons teorie geïntegreer wees in plaas van te dien as versteurende elemente bygevoeg in die laaste stadia van politieke evaluering. Dan sal in ons wiskundige modelle die tipies Suid-Afrikaanse veranderlikes die homogeniteit van die funksies nie versteur nie, soos wat tans die geval is wanneer hulle as outonome konstantes eenvoudig inbreek in die vergelyking.

Ek wil so idealisties wees om hier te voorspel dat die Universiteit van Pretoria, wat ligging betref, wat studente-talent betref, en wat belangstelling van sy Raad betref, aan sy land hierdie diens gaan bewys naamlik om die „beeld van Suid-Afrika,” minstens op ekonomiese vlak innerlik konsekwent en helder te laat verrys uit die weelde van sy empiriese materiaal.

Hierdie taak het natuurlik geen einde nie. „Economics is an open ended system,” sê Day in sy skitterende artikel — nie souseer oop teenoor die huidige buiteland nie — oop teenoor die toekoms — oop in dié sin dat min koëffisiënte met verloop van tyd konstant bly, of dat die mikpunte, instrumente en data self kom en verdwyn uit die funksie.

Daarom, Hooggeagte Rektor en Kollegas, besef ek ook dat die mag wat u en ek in die Geesteswetenskappe oor ons land se stelsel kan hê onvergelyklik groot is, miskien omdat ons soms in die lesingsale nuwe kaders met nuwe funksies kan suggereer, maar veral ook omdat ons op die kampus en in die seminaarkamers landsbestuurders kan help vorm wat nuwe gewigte gaan gee aan ou veranderlikes.

Dames en Here, studente, in hierdie verband het ek egter die gevoel dat so veel van u die Universiteit verlaat na u gra-duering, nog totaal onseker oor wat u moes geleer het, sodat u in die praktyk beland sonder sekerheid omtrent die tegniese kaders waarin u professionele uiting kan gee aan u idealisme en sodat twee of drie jaar daarna alle houvas aan die rigting van die alma mater verloor is. Die oplossing hiervoor tans lê meer volledig in u hande en myne as in die verlede. Die fasiliteite om mekaar meer te vinr neem toe.

Ten slotte is dit vanaand die regte stadium om my groot dank uit te spreek aan my ouers en my eggenote vir die voort-

durende aansporing om nie die stryd teen my onkunde prys te gee nie, en aan hulle wat hoofsaaklik gesorg het dat ek die stryd darem nie kaalvuis moet veg nie — professore Daan Pont, Stefaan Viljoen en Ennst Arndt vir die insig in die juridiese en ekonomies-historiese grondslae van die stelsel waarin ons lewe, en in Londen James Meade vir die byna desperate drang om alles funksioneel te sien, en Richard

Sayers vir die teenoorgestelde hardkoppige beklemtoning van die institusionele. Dog in die finale analise, moet ek enige persoonlike insig wat ek mag besit, toeskryf aan die jare van simpatieke kontak met my eertydse mede-amptenare in die diens van die Republiek van Suid-Afrika. En bo alles, soos dit in werklikheid ook is, het dit alles slegs sin gehad in terme van die Hoogste Gebod.

SUMMARY.

INSTRUMENTS AND CRITERIA OF ECONOMIC POLICY, WITH REFERENCE TO SOME EXPERIENCES OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY.

The particular approach to problems of economic policy adopted by the writer is briefly outlined in the Introduction. This is that political decisions in the economic field should be analysed within their historical context, and with reference to

- (a) the targets of policy;
- (b) the instruments of policy; and
- (c) the data, or economic factors outside the control of government.

These three elements, when functionally related, constitute a decision model. The approach is mainly inspired by Professors Frisch and Tinbergen with this difference that more emphasis is placed on the historical and institutional background of the decision-problem and that the use of mathematics was confined to its philosophy rather than its technique.

This approach was applied to an empirical problem, namely the common wheat price for the six members of the European Economic Community. Since about 1870 differential policies of protection developed in the several countries in different degrees, using different instruments. However, it is possible to isolate from the facts of the case the three common ele-

ments of the "welfare function" of each country, namely *parity*, *stability* and "boundary conditions" connected with the influence of the wheat price on the rest of the national economy concerned. Moreover, the various national instruments of protection were found to possess common administrative features.

The decision model within which these welfare targets, fused into the single variable of a target price, are pursued by means of the instrument of the variable levy and in the light of the datum, viz world prices, is discussed in terms of simple algebraic equations. The discussion culminates in an examination of the clash between Western Germany and France over the alignment of target prices under the *fourchette* scheme. The cause of the clash is traced back to the historically different national experiences — called constants — in the two countries and it was suggested that the problem could only be solved by a new approach regarding the two constants as two different functions of the same variables. Finally the agricultural policies are criticised as being "under-determined" which is the basic reason for the stress and strain arising out of its implementation.

In conclusion a few paragraphs are devoted to some general issues arising from the paper, e.g. the difference between the erection of the institutional framework of policy, on the one hand, and the execution of policy within that framework, on the other hand.

OPSOMMING.

INSTRUMENTE EN KRITERIA VAN DIE EKONOMIESE POLITIEK, NA AANLEIDING VAN ENKELE ONDER- VINDINGS VAN DIE EUROPESE EKONOMIESE GEMEENSAP.

Die besondere benadering van die skrywer tot die vraagstukke van die ekonomiese politiek word in die Inleiding baie kortliks geskets. Dit bestaan daaruit dat politieke beslissings binne hul geskiedkundige verband ontleed moet word met verwysing na

- (a) die mikpunte van beleid;
- (b) die beskikbare instrumente; en
- (c) die data, dit wil sê gegewe faktore in die ekonomiese stelsel maar buite beheer van die Staat.

Hierdie drie elemente, wanneer funksioneel aan mekaar verbonde, vorm 'n beslissingskader of „decision model.” Die benadering is in groot mate ontleen aan proff. Frisch en Tinbergen met dié verskil dat meer klem op geskiedkundige en institusionele agtergrond gelê word, en die gebruik van die wiskunde beperk word tot die filosofie liewer as die tegniek daarvan.

Hierdie benadering is toegepas op 'n empiriese probleem, nl. die van 'n gemeenskaplike koringprys vir die ses ledestate van die Europese Ekonomiese Gemeenskap. Sedert 1870 het uiteenlopende beleide van beskerming in die besondere lande ontwikkel, met behulp van verskillende instrumente. Dit was egter moontlik om uit

die verloop van die geskiedenis die drie gemeenskaplike elemente van iedere lidstaat se „welvaartsfunksie” te onderskei, nl. *pariteit*, *stabiliteit*, en 'n „grensvoorwaarde” wat te doen het met die invloed van koringpryse op die res van die betrokke volkshuishouding. Daarbenewens is gevind dat die nasionale instrumente van beskerming veel gemeenskaplike basiese karaktertrekke besit.

Die beslissingskader waarbinne hierdie welvaartsdoeleindes, saamgevat in die enkele variabele van die rigprys, met behulp van die gemeenskaplike instrument, die heffing, nagestreef word, word in terme van eenvoudige algebraïese vergelykings geïllustreer en bespreek. Die ontleding lei tot 'n ondersoek van die botsing tussen Wes-Duitsland en Frankryk oor die gelykshakeling van die rigpryse onder die *fourchette*-skema, en die botsing word teruggevoer tot die historiese verskillende nasionale ervarings, genoem konstantes, in dié twee lande. Dit word voorts aan die hand gegee dat die probleem alleen opgelos sou kon word deur 'n benadering waarin albei as verskillende waardes van dieselfde veranderlike gesien word. Ten besluite word dit ook die kaderbouers ten laste gelê dat hul landboupolitieke soos gekonsipieer voor Desember 1963 nie kon slaag nie omdat dit „oorbepaald” was, dit wil sê, met meer gegewe doelstellings as instrumente. Vandaar die spanning.

Daar word dan enkele paragrawe gewy aan algemene metodologiese aangeleenthede voortspruitende uit die werkstuk, byvoorbeeld die verskil tussen kadervorming en beleidsvoering.

1. Behalwe hierdie elemente van die ekonomiese stelsel wat direk vir die politiek van belang is, sal daar heelwat ander elemente wees waarvan die politiek hom nie steur nie, maar wat tog andersinds betekenisvol is.
2. In **Revue d'économie politique**, Nov.-Dec. 1950.
3. J. A. Schumpeter: **History of Economic Analysis**, Allen & Unwin, London 1954, 4de ed. (1961) bl. 1141.
4. Sien veral **On the Theory of Economic Policy**, North Holland Publishing Co., 1955.
5. Hieraan sit 'n hele metodologiese stryd aan vas in verband met motief en prinsiepe in die ekonomie. Ons volg hier Robbins se siening in sy 1936 werk **Essays in the Nature and Significance of Economic Science**, maar veral ook Hennisman. Sien bv. sy **Economisch Motief en Principe**, en sy artikel „Doeleinden en Kriteria der Economische Politiek,” in die werk **Theorie van de Economische Politiek**, 1962, onder redaksie van Andriessen & Van Meerhaeghe.
6. A. Bergson: „A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics” Q.J.E. (1938) 310-334.
7. Roy Price: **The Political Future of the European Community**, John Marshbank, Ltd., bl. 26.
8. H. Bruggman: „De Historie van de Europese Eénwording” in **De Europese Eenwording as Realiteit**, Willink, Haarlem, 1963.
9. Saamgestel uit tabelle 1 en 2 van 'n P.E.P. verslag: **Agricultural Integration in Western Europe**, London, 1963.
10. Lamartine Yates: **Food, Land & Manpower**.
11. Vgl. J. Ph. Levy: „L'Europe et le Droit Romain” in **Études Juridiques et Economiques**, Numero 28, Parys, 1963.
12. **Europa und das römische Recht**, 1945.
13. Voorsitter van die Kommissie van die E.E.G.
14. J. Deniau: **The Common Market, Its Structure and Purpose**, Barrie & Rockliff, London, 1960, bl. 34.
15. cf. J. Viner: **The Customs Union Issue**, Stevens & Sons, 1950, bl. 98-102.
16. cf. Deniau t.a.p. bl. 68 en W. Hallstein: **United Europe Challenge and Opportunity**, Harvard University Press, bl. 55.
17. Lees Arts. 8, 14, 23, 43 tesame.
18. Sien Arts. 38-47 van die „Verdrag tot Oprigting van de Europese Economische Gemeenskap.”
19. Hallstein t.a.p. bl. 55.
20. Die hoofbron van inligting insake die verskillende nasionale stelsels was: **National Grain Policies** plus Supplemente 1-4 F.A.O. Rome. Ook „Developments in Agricultural Stabilization and Support Policies in 1962.” Doc. 63/18/1 van 8 Maart 1963.
21. Roger Savery in **Aspects of European Integration, an Anglo-French Symposium**, P.E.P., London 1962, bl. 35.
22. L'Organisation National Interprofessionnel des cereals.
23. Vergelyk byvoorbeeld die rapport van menings uitgespreek by die A.O.T.H. hieroor in **Report of Committee II on the Consultation with the European Economic Community** G.A.T.T. Geneve, 1962, bl. 79.
24. P.E.P. t.a.p. tabel 2.
25. Onder leiding van dr. Sicco Manshold, 'n oud Nederlandse Kabinetslid van Landbou, maar tegelyk 'n landbou-ekonoom van hoë professionele status. Tans lid van die E.E.G.-kommissie en spesiaal belas met die landboubeleid.
26. Komitee II verslag t.a.p. bl. 68-69.
27. **Trends in International Trade**, G.A.T.T. — Geneve, 1958 bl. 9.
28. Ibid. bl. 97.
29. Bron: Verslag C.C.P. 63/18/1 van 8 Maart 1963 van die “Committee on Commodity Problems” vir die 36e sitting van die V.L.O. Annex. bl. 1.
30. P.E.P. t.a.p. bl. 120.
31. cf P. Samuelson: **Foundations of Economic Analysis**, bl. 10, bl. 453.
32. Vgl. Tinbergen: **On the Theory of Economic Policy**, North-Holland Publishing Co., Amsterdam 1955, bl. 39.
33. Sien bv. P. de Wolf, t.a.p.
34. Daar is egter 'n moontlikheid dat elke nasionale instrument om institusionele redes slegs **nasionale** mikkpuntke kan dien.
35. J. de V. Graaf: **Theoretical Welfare Economics**, Cambridge, 1958, p. 167.
36. M. Friedman: **Lange on Price Flexibility and Employment**, A.E.R., Sept. 1946.
37. H. G. Johnston: **The Taxonomic Approach to Economic Policy**, Econ. Journal, Dec. 1951.
38. O. Lange: **Price Flexibility and Employment**, Bloomington, Indiana, 1944.
39. J. Meade: **Theory of International Economic Policy**, Vol. I, The Balance of Payments, Oxford 1951.
40. A. C. L. Day: **The Taxonomic Approach to the Study of Economic Policies**, American Economic Review, Maart 1955.
41. Ibid. bl. 77.
42. Hartog: **Economische Politiek**, Stenferd Kroese, Leiden 1953.