

**Politiese risiko analise as hulpmiddel vir politieke besluitnemers:
elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika**

deur

Roland David Henwood

Mini-verhandeling ingedien ter gedeeltelike voltooiing van die graad

MA (Staatsleer)

In die Departement Politieke Wetenskappe aan die

Universiteit van Pretoria

Fakulteit Geestewetenskappe

Studieleier: Prof MME Schoeman

Oktober 2015

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
FAKULTEIT GEESTESWETENSKAPPE
NAVORSINGSVOORSTEL- EN ETIEKKOMITEE

VERKLARING

Volle naam : Roland David Henwood

Studentenommer : 2364522

Graad/Kwalifikasie : MA Staatsleer

Titel van proefskrif/verhandeling/mini-verhandeling:

Politiese risiko-analise as hulpmiddel vir politieke besluitnemers:
elektrisiteitsvoorsiening vir Suid-Afrika

Ek verklaar dat hierdie proefskrif / verhandeling / mini-verhandeling my eie oorspronklike werk is. Waar sekondêre materiaal gebruik is, is dit noukeurig erken en aangedui in ooreenstemming met universiteitsvereistes.

Ek verstaan wat plagiaat beteken en is bewus van die universiteit se beleid en implikasies in hierdie verband.



HANDTEKENING

4 Desember 2015

DATUM

Summary

The objective with this study is to determine if political risk analysis is of value for the political decision-maker and also how political risk can be identified and factored into political decision-making. Electricity supply in South Africa was used to test the assumptions and findings related to political risk and decision-making. Political risk analysis was also not used in the traditional way to determine economic, investment or business risk, but rather to determine if the methods underlying political risk analysis are of any value to political decision-makers in deciding policy and policy-actions.

The value of this study lies in determining a systematic and representative body of information and practice on political risk analysis to serve as tool and guideline for political decision-making. Political risk is used in the context of political decision-making, based on informed decision-making with a sensitivity towards forecasting, anticipation and prioritising of decisions.

Different approaches to political risk, focussing on effective systems functioning, early warning and traditional political risk analysis were selected. From this a framework for the analysis of policy decisions and actions related to electricity supply in South Africa was developed. The analysis determined that the negative consequences of flawed decisions can be prevented, or can at least be limited if informed decisions are taken, based on an understanding of possible future outcomes and the implications thereof.

The study concludes that the analytical framework based on political risk analysis is a valuable tool to assist political decision-makers. The flexible analytical framework developed in this study provides evidence of the value and use of political risk analysis as a tool to assist political decision-makers, that will also have value in policy relevant areas such as the provision of water, youth unemployment, development and education in South Africa.

Inhoudsopgawe

Hoofstuk 1: Inleiding en oriëntering	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doel en relevansie van die studie	3
1.3 Die fokus en afbakening van die studie	4
1.4 Benaderings en metodes vir die studie	4
1.4.1 Beskrywing	5
1.4.1.1 Konseptualisering	6
1.4.1.2 Veralgemening	6
1.4.1.3 Definiëring	7
i) Leksikale definiëring	8
ii) Nominale definiëring	8
iii) Reële definiëring	8
1.4.2 Analise	9
1.4.3 Vergelyking	10
1.4.4 Voorspelling en vooruitskatting	12
1.4.5 Metodologiese beoordeling	14
1.4.5.1 Die waarde van hierdie metodologiese benadering	16
1.4.5.2 Die probleme met hierdie metodologiese benadering	18
1.5 Konsepverklaring	20
1.5.1 Politiek	20
1.5.2 Politieke stabiliteit	23
1.5.3 Risiko	24
1.5.4 Politieke risiko	25

1.5.5	Politieske besluitnemimg	28
1.6	Bronevaluering	30
1.7	Samevatting	32
	Hoofstuk 2: Die analise van politieske risiko	33
2.1	Inleiding	33
2.2	Benaderings en metodes van politieske risiko analise	33
2.3	Tegniese van politieske risiko analise	34
2.3.1	Politieske risiko	37
2.3.2	Stelsel funksionering en evaluering	42
2.3.2.1	Effektiewe politieske stelsel funksionering	43
2.3.2.2	Politieske stelsel oudit	47
2.3.3	Vroeë waarskuwing	53
2.3.3.1	Vroeë waarskuwing: politieske onstabieleit	53
2.3.3.2	Staatsinploffing	59
2.3.4	Politieske risiko analise	63
2.3.4.1	Die <i>International Country Risk Guide (ICRG)</i>	63
2.3.4.2	Interne politieske risiko indikatore	69
2.4	Samevatting	70
	Hoofstuk 3: 'n Raamwerk vir besluitnemingsgebaseerde politieske risiko analise in Suid-Afrika	72
3.1	Inleiding	72
3.2	Doelwitte met hierdie raamwerk vir politieske risiko analise	73
3.2.1	Vroeë waarskuwing	74

3.3.2	Addisionele riglyne ten opsigte van 'n analitiese raamwerk	74
3.3	'n Voorgestelde analitiese raamwerk vir politieke besluitneming in Suid-Afrika	77
3.3.1	Politieke indikatore	78
3.3.2	Stelsel funksionering en evaluering in Suid-Afrika	80
3.3.2.1	Effektiewe politieke stelsel funksionering	80
3.3.2.1.1	Die funksionele beoordeling van die staat	80
3.3.2.1.2	Die normatiewe beoordeling van die staat	88
3.4	Samevatting	89
	Hoofstuk 4: Besluitnemingsgebaseerde politieke risiko analise: post-1994 elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika	90
4.1	Inleiding	90
4.2	Oorsig van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika	91
4.3	Vroeë waarskuwing	93
4.4	Addisionele riglyne ten opsigte van 'n analitiese raamwerk	94
4.5	Analise van besluitneming in Suid-Afrika	95
4.5.1	Stelsel funksionering en evaluering in Suid-Afrika	96
4.5.1.2	Die normatiewe beoordeling van die staat	107
4.6	Samevatting	109
	Hoofstuk 5: Gevolgtrekking en bevindinge	111
5.1	Die ontwikkeling van 'n ontledingsraamwerk	113
5.2	Bevindinge	115
5.3	Slotopmerkings	115
6	Bibliografie	116

Politiese risiko analise as hulpmiddel vir politiese besluitnemers: elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika.

Hoofstuk 1: Inleiding en oriëntering.

1.1 Inleiding

Politiese risiko analise word gewoonlik gebruik om die risikoblootstelling van maatskappye en beleggers te bepaal en beperk. Die onderliggende argument is dat groot beleggings en beleggingsfondse vanwaar hierdie beleggings kom, blootgestel is aan risiko's wat meermale tot politiese besluite en die aksies wat met regering verband hou, teruggevoer kan word. Dit is die argument wat byvoorbeeld gevoer word in *Assessing corporate political risk: a guide for international businessmen* (Raddock, 1986). Politiese risiko analise ontwikkel dan grootliks vanuit die breë ekonomies verwante dissiplines. Voorbeelde van literatuur wat hierdie praktyk ondersteun is *Strategic planning and forecasting: political risk and economic opportunity* (Ascher and Overholt, 1983). Die argument wat in hierdie studie gevoer word is dat politiese risiko analise egter ook van waarde kan wees vir politiese besluitneming en –besluitnemers. Die argument word ondersteun deur Venter (1998) in “An assessment of micro-political risks: reasoned decision making as a management tool”. Die politiese beleisspesialiste Hogwood & Gunn (1986) argumenteer in *Policy analysis for the real world* ook dat praktyke wat onderliggend is aan onder anderre politiese risiko analise van waarde kan wees in beleidsprosesse.

Die titel van hierdie studie, *Politiese risiko analise as hulpmiddel vir politiese besluitnemers: elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika*, impliseer 'n bepaalde verband tussen hierdie twee veranderlikes. Die doel met hierdie studie is die bepaling van die aard en ook die waarde van politiese risiko analise vir die politiese besluitnemer en ook op watter wyse politiese risiko bepaal kan word om sodoende verreken te kan word tydens politiese besluitneming. Elektrisiteitsvoorsiening in

Suid-Afrika word gebruik as toepassing om die aannames en bevindinge wat met politieke risiko analise en politieke besluitneming verband hou te beoordeel. Die studie is nie gerig op die bestudering van politieke besluitneming nie en die beperkte omvang daarvan noodsaak dat politieke besluitneming slegs verduidelik word waar dit nodig is om die verband tussen politieke risiko en politieke besluitneming aan te dui. Politieke risiko analise word ook nie op die gebruikelike wyse vir 'n uitsluitlik ekonomiese of besigheidsdoeleindes gebruik nie, maar spesifiek met die doel om te bepaal wat die waarde van politieke risiko analise, indien enige, vir politieke besluitneming is.

Die inhoud van hierdie studie word georden in die volgende vyf hoofstukke:

Hoofstuk 1 dien as inleiding en die inhoud daarvan het ten doel die verduidelikking van die die doel van die studie, die verduidelikking en beoordeling van die metodologiese grondslae van die studie en die verduidelikking van kern konsepte. Die studie word ook binne die konteks van die politiek a studierrein geplaas.

Hoofstuk 2 verduidelik die verskillende benaderings tot politieke risiko analise, voorspelling en vooruitskatting. Hierdie hoofstuk is uiteraard meer beskrywend van aard en verteenwoordig 'n oorsig van die benaderings en analitiese raamwerke wat vir politieke risiko analise gebruik kan word.

Hoofstuk 3 word gebruik vir die ontwikkeling van 'n analitiese raamwerk wat voortvloei uit die voorafgaande hoofstukke. Die doel is om indikatore te identifiseer wat in die konteks van politieke besluitneming die belangrikste elemente van politieke risiko en die waarde daarvan vir politieke besluitnemers te bepaal.

Hoofstuk 4 fokus op die toepassing van die analitiese raamwerk vanuit hoofstuk 3. Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika is die beleidskwessie wat as gevalstudie gebruik sal word. Dit fokus op die besluite wat onderliggend is aan elektrisiteitsvoorsiening soos dit sedert 1998 in Suid-Afrika ontwikkel het. Dit is veral die regering se besluite ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening en Eskom wat sentraal is in die ontwikkeling en uitvoering van beleid met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening waarop gefokus is. Die kern elemente van die analise is

daarom die beleids- en implemeteringsbesluite onderliggend aan die elektrisiteitstekorte in Suid-Afrika.

Hoofstuk 5 is die finale hoofstuk en sluit die gevolgtrekking en bevindinge van die studie in. Dit bevestig dat die aanname dat politieke risiko analise as hulpmiddel vir politieke besluitnemenrs kan dien, korrek is en aanvaar kan word.

1.2 Doel en relevansie van die studie

Die doel van die studie is tweërly van aard, naamlik om te bepaal of politieke risiko van waarde is as instrument vir die politieke besluitnemer, op welke wyse dit bepaal en verreken kan word in politieke besluitneming en daarna die toetsing van hierdie argument deur 'n toepassing van die analitiese raamwerk op elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika. Die spesifieke belang is politieke risiko as fokus in politieke besluitneming. Omdat 'n omvattende literatuur oor politieke risiko reeds beskikbaar is, is dit nie nodig dat die aard, kenmerke en voorkoms van politieke risiko van vooraf bepaal word nie. Die relevansie van hierdie studie lê eerder in die indentifisering van 'n verteenwoordigende en gesistematiseerde weergawe van die beskikbare korpus van kennis om sodoende die waarde van politieke risiko as instrument vir politieke besluitneming te bepaal.

Om hierdie doelwitte te bereik sal politieke risiko as analitiese instrument binne die politiek as studieterrein verreken moet word. Die einddoel van hierdie studie is om te bepaal of en tot watter mate politieke risiko 'n belangrike funksie in politieke besluitneming verteenwoordig, of behoort te verteenwoordig. Dit sal gedoen word deur, na afhandeling van die meer teoretiese beskouings, aan die hand van 'n toepassing op elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika, die gebruikswaarde van politieke risiko analise te probeer bepaal. Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika word gekies as toepassingsveld vanweë die aard, verloop en gevolge van die probleme met elektrisiteitsvoorsiening en die rol wat politieke besluite en besluitnemers gespeel het in die verloop van hierdie proses in Suid-Afrika. Die doel is verder om te bepaal of politieke risiko as analitiese konsep waarde buite

die tradisionele toepassings van die polities-ekonomiese terrein kan verkry en of dit byvoorbeeld vir die politieke besluitnemer van waarde kan wees. As sodanig sal bepaal moet word wat van waarde sal wees en in watter konteks.

1.3 Die fokus en afbakening van die studie

Die studie behels die bestudering van politieke risiko as fokus in politieke besluitneming. Omdat politieke risiko analise nie spesifiek binne een van die konvensionele terreine van politieke studies inpas nie, beteken dit dat politieke risiko analise kruissnydende eienskappe openbaar wat op velerlei terreine wat met die bestudering van die politieke objek verband hou, impakkeer. Dit vereis noodwendig 'n breër aanvanklike fokus sodat politieke risiko as verskynsel binne die terrein van die politieke studies gekontekstualiseer kan word. Desnieteenstaande word 'n gedissiplineerde werkswyse vereis om te verseker dat binne die afgebakende en relevante grense van die studie gehou word.

Om in hierdie doel te slaag word die studie eerstens binne die politiek as studieveld gekontekstualiseer. Aanvanklik sal dit met die verklaring van die belangrikste konsepte gedoen word. Die toepassing en waarde van politieke risiko analise sal egter ook met die doelwitte van voorspelling/ vooruitskatting/ antisipering, die bepaling van prioriteite en alternatiewe en die gevolge van besluite in verband gebring moet word. Dit vereis die gebruik van toepaslike benaderings en metodes.

1.4 Benaderings en metodes vir die studie

Die benadering wat in die afhandeling van hierdie studie gevolg sal word is 'n kombinasie van die beskrywende, analitiese en vergelykende benaderings, met die klem op die dimensies wat voorspelling en vooruitskatting ondervang. Die studie berus ook gedeeltelik op 'n sistematiese literatuuroorsig (veral ten opsigte van hoofstuk 2). Dit is veral belangrik om te let op die oorvleueling tussen die verskillende benaderings. Die belangrikste kenmerke en waarde van hierdie

benaderings soos van toepassing vir hierdie studie word uitgelig, alhoewel die uiteindelige gebruik daarvan meer geïntegreerd geskied. Die benaderings en onderliggende metodiek word vervolgens verduidelik om sodoende perspektief op die werkswyse te verskaf.

1.4.1 Beskrywing

Beskrywing verteenwoordig die onderbou van die analitiese proses. Beskrywing hou verband met die basiese data of onverwerkte data wat verkry word en gebruik word om die aard, kenmerke en funksionering van die objekt/e van analise te bepaal. Die beskrywing van hierdie data vorm die basiese aktiwiteit in die analitiese proses en lei die analis na die toepassing van, of die formulering van konsepte en die kontekstualisering van dit wat waargeneem word. Hierdie aksie is die voorloper vir kategorisering en verklaring en wat kan lei tot vooruitskouing. Die beantwoording van fundamentele analitiese vrae vereis dikwels 'n beskrywing, gebaseer op die beskikbare of waargenome feite (Danziger 1991: 6). Beskrywing is gerig op stellings wat feitelik is en wat dui op veronderstelde waarhede. In hierdie konteks is beskrywing gerig op wat is en nie op wat behoort te wees nie (van Dyke 1978: 8). Daar word veral in hoofstukke twee en drie van beskrywing gebruik gemaak ter beantwoording van die basiese navorsingsprobleem wat onderliggend is aan hierdie studie.

Beskrywing vorm dus 'n belangrike voorfase vir die analitiese proses en is ten nouste gekoppel aan die analise sowel as die verklaring en vergelyking van politieke objekte. Beskrywing berus egter op 'n deeglike begrip en koseptualisering, veralgemening en definiëring. Hierdie aspekte moet verduidelik word alvorens aandag aan die ander benaderings gegee word.

1.4.1.1 Konseptualisering

Konseptualisering dui op betekenisgewing, met ander woorde die proses waar konsepte geformuleer of ontwikkel word waarsonder die ondersoek of analise van fenomene nie moontlik is nie. 'n Konsep dui op 'n denkkonstruk wat gevorm is deur veralgemening van die kenmerke van 'n klas van objekte. Konsepte dui dus op die abstrakte beskrywing van die objekte van analise. So 'n konsep kan op die onderskeie individuele objekte wat binne die klas van objekte val van toepassing gemaak word (Plano 1973: 73-74). Voorbeelde van konsepte is woorde soos politieke risiko, staat en politieke stelsel. 'n Konsep verteenwoordig dus 'n idee (abstraksie) wat deur 'n woord met 'n bepaalde betekenis oorgedra word. Betekenisgewing deur konsepte kan eie kategorieë van objekte, fenomene en prosesse insluit. Konsepte verteenwoordig die elemente waaruit komplekse stellings geformuleer word oor onderlinge verhoudinge en waarop verklaring gebaseer word. Teorie of wette sal dus bestaan uit verskillende interafhanklike konsepte (Roberts 1971: 44). Die kernkonsepte in hierdie studie is politieke risiko en politieke besluitneming.

Konseptualisering vereis die ontwikkeling van konseptuele raamwerke om sistematiese ondersoek en analise te operasionaliseer (Plano 1973: 73-74). Die konseptuele raamwerke wat met politieke risiko analise verband hou en die waarde daarvan vir politieke besluitneming is dus die fokus in hierdie studie. Konseptualisering is noodsaaklik ter verklaring, omdat dit sentraal staan in die soeke na kennis sowel as in die kommunikasie van kennis. Konseptualisering hou ook ten nouste verband met veralgemening, kategorisering en definiëring (Van Dyke 1978: 63-64).

1.4.1.2 Veralgemening

Veralgemening dui op 'n onderlinge verband tussen twee konsepte (Isaak 1985: 103). Van Dyke (1978: 73-74) verduidelik veralgemening as 'n proposisie wat

kenmerke beskryf wat gemeenskaplik is aan aan twee of meer objekte. Veralgemening is universeel met betrekking tot tyd en ruimte en berus op induktiewe logika. Veralgemening is daarom altyd voorlopig, dit wil sê totdat die teendeel gedemonstreer kan word. Twee vorme van veralgemening word onderskei, te wete lae orde veralgemening wat dui op die teenwoordigheid van beperkte ooreenstemmende kenmerke in 'n klas of kategorie van objekte, of hoë orde veralgemening wat dui op die voorkoms van groot ooreenkomste in 'n klas of kategorie van objekte (Roberts 1971: 88). Veralgemening kan ook uitgedruk word in die vorm van 'n hipotese of 'n waarskynlikheidsstelling (Plano 1973: 88). As sulks is veralgemening belangrik omdat dit kan verseker dat beskrywing en konseptualisering navorsing rig, wat verklaring bevorder, eerder as wat dit bloot beskrywing en die formulering van konsepte behels. Politieke besluitneming en die verband en waarde van politieke risiko analise daarvoor moet dus deeglik verreken en uiteengesit word alvorens die veralgemening/s en gevolgtrekkings waarop uiteindelik besluit word gefinaliseer kan word. Hierdie funksie word verder versterk deur definiëring wat vervolgens verduidelik word.

1.4.1.3 Definiëring

'n Definisie dui op 'n stelling waardeur die betekenis van 'n woord, frase of simbool weergegee word. Die ontleding van die gebruike van 'n bepaalde woord in die verskillende kontekste daarvan, vorm die basis van die betekenis wat aan 'n bepaalde woord gegee word (Roberts 1971: 59). Dit is belangrik om te let op die verskil tussen definiëring en konseptualisering, omdat konseptualisering dui op die ontwikkeling van konsepte wat bepaalde betekenis weergee (soos hierbo verduidelik) terwyl definiëring dui op die betekenis van 'n woord op grond van die wyse waarop die woord gewoonlik gebruik word. Ten slotte moet gelet word op die verskillende tipes definisies wat gebruik word.

i) Leksikale definiëring

Leksikale definisies dui op woordeboek definisies. 'n Leksikale definisie gee slegs die betekenis van 'n woord soos dit op daardie stadium in die algemene omgangstaal gebruik word. By hierdie soort definisie speel die kwaliteit van sodanige definisie geen rol nie (Meehan 1988: 63).

ii) Nominale definiëring

Nominale definiëring dui op die gebruik waar 'n voorlopige of "voorwaardelike" betekenis wat aan 'n woord gegee word. In hierdie geval word die betekenis bepaal deur die gebruiker. Die probleem hiermee is dat die woord ook ander (reeds bestaande) betekenis kan impliseer. Dit kan daarom lei tot verwarring en onsekerheid in die gebruik van woorde en definisies (Meehan 1988: 64).

iii) Reële definiëring

Reële definiëring ontwikkel inductief, en is die resultaat van waarneming en veralgemening. Die kwaliteit van hierdie definisies kan beoordeel word omdat dit berus op waarneming en ervaring (Meehan 1988: 64-66). Dit gee dus 'n "werklike" betekenis wat deurgaans verbeter kan word en is daarom die waardevolste vir die navorser en analis.

Verklaring word bevorder deur beskrywing, konseptualisering en definiëring, en met inagnome daarvan kan die belang en betekenis van analise as deel van die navorsingsproses vervolgens verduidelik word. Omdat politieke risiko analise funksioneel gebruik word in ekonomiese konteks, moet die gebruik van hierdie konsepte en definisies deeglik oorweeg en duidelik verklaar word om sodoende misverstande en wanopvattinge te voorkom.

1.4.2 Analise

Analise berus op die gebruik van die analitiese metode wat dui op 'n proses waardeur die komponente of samestellende dele van die objek wat ontleed word, geïdentifiseer word. Analise het ook ten doel om te bepaal wat die onderlinge verwantskap tussen hierdie samestellende dele is en hoe dit die aard en funksionering van sodanige objek beïnvloed (van Dyke 1978: 179-180). Die kern van analitiese aktiwiteite behels die onderskeid tussen die samestellende komponente van 'n objek. Dit impliseer dat hierdie samestellende komponente van mekaar geskei en onderskei word, sodat die funksionering van sulke komponente beskryf en verklaar kan word. Die proses van analise hou ook verband met dië van sintese, wat beteken dat die uitmekaarhaal van 'n objek soos hierbo beskryf, weer omgekeer word sodat die komponente weer aanmekaar geskakel word om 'n geheel te vorm. Die doel hiervan is om die onderlinge verhoudinge tussen hierdie komponente, asook die geheel van sulke komplekse fenomene te begryp (Plano 1973: 12). Isaak (1985: 6) stel analise gelyk aan logika en koppel dit aan die logiese beredenering van politieke konsepte en argumente. Beredenering bied in hierdie konteks een van die basisse van kennis naamlik sistematiese beredenering van premise wat gebasseer is op noodwendige waarhede (Isaak 1978: 12-13).

Die analitiese metode sluit vier onderliggende dimensies in, te wete (Danziger 1991: 381):

- die sistematiese wat gerig is op kategorisering;
- die formele wat gerig is op die stelselmatige;
- die samestellende wat gerig is op die funksionele; en
- die verhoudings dimensie wat gerig is op die onderliggende verband/e.

Die gebruik van die analitiese metode in die bestudering van politieke objekte kan dus beskryf word as 'n intellektuele proses wat ten doel het die definiëring, klassifisering en verklaring van politieke fenomene en probleme. In hierdie konteks kan enige politieke objekte, byvoorbeeld politieke beleid, verkiesings,

-leiers of -stelsels die fokus van politieke analise wees (Roberts 1971: 155).

Die analitiese metode word in hierdie studie gebruik om beide die komponente sowel as die geheel van bestaande risiko modelle en analitiese raamwerke te identifiseer en ook om die indikatore van politieke risiko te bepaal. Dit sal die grondslag bied vir die fokus op vooruitskouing en voorspelling wat veral in die opvolgende hoofstukke van hierdie studie belangrik is.

Die analitiese metode kan ook ten nouste verbind word aan die vergelykende metode omdat dit onderliggend is aan die vergelykende analise van politieke objekte. Die vergelykende metode as benadering tot politieke analise word vervolgens verduidelik.

1.4.3 Vergelyking

Die vergelykende metode berus op die identifisering van ooreenkomste en verskille asook wetmatighede in beskikbare gegewens, waaruit bepaalde afleidings gemaak kan word. Die vergelykende metode sluit metodes soos die historiese, trans-nasionale en trans-kulturele metodes in (Kotzé en Van Wyk 1986: 194). Die vergelykende metode behels egter veel meer as net die identifisering van ooreenkomste en verskille. Die gebruik van die vergelykende metode kan, afhangend van die spesifieke studie en die doel daarvan, gewoonlik 'n duidelike patroon volg, alhoewel dit nie noodwendig altyd dieselfde patroon volg nie (Van Dyke 1978: 184-185). Analise deur gebruikmaking van die vergelykende metode begin deur die identifisering van ooreenkomste en verskille by die objekte van analise. Hierdie ooreenkomste en verskille word vervolgens in kategorieë georden. Deur kategorisering word konsepformulering ook deel van die vergelykende analise omdat bestaande konsepte gebruik of nuwe konsepte ontwikkel word om die onderskeie kategorieë te identifiseer. Hierna volg die beskrywing van die objekte wat bestudeer word. Beskrywing word gevolg deur verklarings. Die vergelykende metode maak dit dus moontlik om waarnemings/afleidings/data te

orden, dit te beskryf en afleidings te maak ter verklaring. Verklaring is noodsaaklik alvorens voorspellings gemaak kan word.

Die waarde van vergelyking as navorsingsmetode is dat dit die geesteswetenskappe die naaste aan eksperimentering bring. Die vergelykende metode word soms gelykgestel aan die statistiese metode, met die onderskeid in die omvang van die studie betreffende die aantal gevalle waarop gefokus word. Hiervolgens sou die statistiese metode gebruik word vir omvangryke studies (aantal gevallestudies en omvang van beskikbare data) en die vergelykende metode vir studies van beperkte omvang (Lijphart 1988: 55; 57-60). Alhoewel die twee metodes baie in gemeen het, kan hierdie beskouing nie aanvaar word nie omdat die twee metodes eerder aanvullend as kompetierend van aard is. Vergelyking kan verder gebruik word om analyses af te handel waarvoor die statistiese metode glad nie geskik is nie.

Twee tegnieke van vergelyking wat spesifiek van belang is ten opsigte van bostaande is die "mees ooreenstemmende stelsel" en die "mees verskillende stelsel" benaderings. Die "mees ooreenstemmende stelsel" benadering word gebruik waar 'n vergelyking gedoen word tussen stelsels/ objekte wat grootliks ooreenstem en waar spesifiek gekonsentreer word op die betekenis en verklaring van die enkele verskil/le wat wel bestaan. Die "mees verskillende stelsel" benadering word gebruik waar 'n vergelyking gedoen word tussen stelsels/ objekte wat grootliks verskil en waar spesifiek gekonsentreer word op die betekenis en die verklaring van die enkele ooreenkoms/te wat wel bestaan (Mahler 1992: 8). Die waarde van vergelykende analise word verder verhoog in gevalle waar die keuse van gevallestudies gekenmerk word deur regionale-, historiese- en kulturele ooreenkomste. Volgens Lijphart (1988: 54-55) behoort die volgende aspekte ten grondslag van vergelyking te lê:

- die aantal gevallestudies moet so hoog as moontlik wees,
- die beperking van die kompleksiteit van die studie deur die kombinasie van kategorieë en veranderlikes,

- deur die analise te fokus op vergelykbare gevallestudies, en
- deur die analise te beperk tot die kern veranderlikes en deur die weglating van veranderlikes van beperkte belang.

Die vergelykende metode kan gebruik word om hipoteses of teorieë te toets deur die vergelyking van verskeie objekte met mekaar, deur die vergelyking van 'n enkele objek oor tyd (verskillende tydperke in die ontwikkeling van 'n bepaalde objek) of deur die vergelyking van 'n objek met 'n bepaalde model, teorie of ideaaltipe.

Die vergelykende benadering bied aan die politieke analis 'n kragtige dog buigsame metode vir politieke analise. Alhoewel dit eiesoortig is, oorvleuel dit met, en ondersteun beide die beskrywende en analitiese benaderings. Alhoewel hierdie nie 'n vergelykende studie van politieke risiko analise is nie, word die verskillende fasette van die vergelykende benadering soos hierbo beskryf deurgaans gebruik om die waarde van politieke risiko analise vir politieke besluitneming te bepaal.

In die voorgaande bespreking word telkens verwys na die belang van vooruitskatting en voorspelling, sonder dat spesifiek aangedui is wat daarmee bedoel word. Synde vooruitskatting en voorspelling 'n primêre fokus in hierdie studie verteenwoordig, is dit belangrik om meer spesifieke inhoud aan beide hierdie konsepte te gee alvorens ander relevante aspekte verduidelik word.

1.4.4 Voorspelling en vooruitskatting

Voorspelling word as een van die kern doelwitte van analitiese aktiwiteite voorgelê. Voorspelling impliseer egter ten minste twee verskillende, alhoewel verwante tegnieke, te wete voorspelling (*prediction*) en vooruitskatting (*forecasting*), wat dikwels as wissel terme gebruik word. Dit is belangrik om in die belang van duidelikheid 'n onderskeid tussen hierdie tegnieke te tref. Voorspelling is die algemeenste hiervan en word dikwels met analise, beskrywing en

verduideliking in verband gebring. 'n Voorbeeld van so 'n definisie is die van Roberts (1971: 172-173) wat aandui dat voorspelling verband hou met die maak van stellings rakende die toekoms en wat op die volgende wyses gegeneer word:

- intuïsie,
- teoretiese modellering,
- ekstrapolasie van waargenome tendense, en
- data verkry deur opnames.

Voorspelling dui op verwagte uitkomst wat in die teenwoordigheid van bepaalde voorvereistes behoort te realiseer. Dit dui op die antisipering van toekomstige gebeure, wat gegrond is op vorige waargenome patrone of reëlmatighede. In hierdie konteks dui voorspelling nie op onvoorwaardelike resultate nie, maar wel op die realisering van voorwaardelike verwagtinge. 'n Voorspelling sal daarom gewoonlik gekwalifiseer word deur die teenwoordigheid van, of voldoening aan bepaalde voorvereistes. Die aard van meeste voorspellings in die konteks van politieke analise dui daarom op waarskynlikheid of tendense, eerder as determinisme (Plano 1973: 296). Voorspelling berus daarom op deeglike beskrywing, wat onderliggend is aan behoorlike klassifisering, wat weer die grondslag vorm van teoretisering (Landman 2000: 19, Meehan 1988: 80-86). Teorie dui op die bewese bestaan van vaste verhoudinge tussen bepaalde veranderlikes of stelle veranderlikes, wat impliseer dat veranderinge in 'n veranderlike of een stel veranderlikes noodwendig sal lei tot voorspelbare veranderinge in die ander veranderlike of stel veranderlikes. Die bestaan van 'n oorsaaklike verhouding word dus hier geïmpliseer wat dien as basis van voorspelling (Meehan 1988: 81). Die koppeling van bepaalde uitkomst aan die bestaan van patroonmatige verhoudinge tussen die veranderlikes berus op waarneming en ondervinding wat spruit uit soortgelyke of vergelykbare situasies (Meehan 1988: 72).

In teenstelling hiermee staan vooruitskatting, wat die waarskynlikheid van bepaalde uitkomst stel, sonder dat spesifieke voorvereistes geld (Plano 1973:

296). Vooruitskatting is soos voorspelling, op die identifisering van ooreenstemmende patrone gerig, maar sonder dat oorsaaklikheid daaraan gekoppel word. Vooruitskatting berus met ander woorde op die samehang van veranderlikes eerder as op die meer rigiede voorwaardes wat met teorie geassosieer word, alhoewel dit steeds aan klassifikasie, beskrywing en ondervindelikheid gekoppel word (Meehan 1988: 72, 81).

Vooruitskatting en voorspelling is vir die politieke analis en besluitnemer belangrik want dit bevorder rasonale besluitneming omdat die gevolge van veranderende omstaandighede, alternatiewe besluite of uitkomstes daarin verreken word (Van Dyke: 1978: 7, 42). Die vermyding van onaanvaarbare of onvoorsiene gevolge wat uit beleidsbesluite spruit is slegs moontlik indien voorspelling en vooruitskatting deel vorm van die besluitnemingsproses. Voorspelling en vooruitskatting dien as koppeling van die toekoms met die verlede, omdat dit ten doel het die beïnvloeding van toekomstige uitkomstes en reaksie op veranderinge wat geprojekteer word vanuit die verlede (Dunn 1981: 140-141). Besluitneming staan daarom in 'n besondere verhouding tot voorspelling en vooruitskatting. (Sien 1.5.5 vir 'n bespreking van besluitneming).

Die uiteensetting van die grondslae van hierdie studie sou onvolledig wees sonder 'n beoordeling van die metodologie daarvan. Vervolgens word hieraan aandag gegee.

1.4.5 Metodologiese beoordeling

Alhoewel die analise van politieke objekte berus op die gebruik van verskillende metodes, beteken dit nie dat hierdie analises altyd op dieselfde wyse plaasvind nie. 'n Keuse moet gemaak word uit verskeie metodes aan die hand waarvan so 'n studie onderneem kan word. Die metodiek onderliggend aan hierdie studie berus op die volgende (Hague, Harrop and Breslin 1992: 37-40, Scarrow 1969: 9-29 en Harris 1986: 77-81):

- die vertikale benadering waar die staat dien as objek van analise. Die staat, instellings en alle verbandhoudende aspekte moet as 'n eenheid, afsonderlik van ander state bestudeer word. Hierdie studie fokus op Suid-Afrika. Wanneer meer as een enkelstaat analise afgehandel is, kan die vergelyking van die onderskeie state plaasvind,
- die gebruik van gevalstudies. Gewoonlik is 'n gevalstudie 'n enkelstaat analise wat, wanneer meer as een of genoegsame gevalstudies afgehandel is, die grondslag sal vorm vir vergelyking. 'n Gevalstudie kan 'n spesifieke fokus, byvoorbeeld leierskap, of 'n meer omvattende fokus, byvoorbeeld die politieke proses, insluit. In hierdie studie word op besluitneming ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika gefokus,
- die gebruik van tipologie en klassifikasie as grondslag vir analise. Tipologieë is gebaseer op die ordening van feite/eienskappe ooreenkomstig kwalitatiewe tipes wat vooraf geïdentifiseer word. 'n Tipologie berus dus nie op bepaalde eienskappe of voortdurende veranderlike eienskappe, soos wat die geval by klassifikasie is nie. Tipologieë verteenwoordig egter 'n vorm van klassifikasie. In hierdie studie word 'n raamwerk wat op politieke risiko analise fokus gebruik as grondslag vir klassifikasie vir die ordening van data ooreenkomstig vaste kriteria om die data meer hanteerbaar en verstaanbaar te maak, en
- rangordening. Rangordening word gebruik deur die objekte van analise in 'n rangorde te plaas. Die rangorde word bepaal deur 'n waarde of gewig aan eienskappe/kenmerke wat die grondslag van analise vorm toe te ken. Rangordening is dus geskik vir analise wat op kwantifiseerbare eienskappe gebaseer is.

Die bostaande metodes en tegnieke is, soos reeds aangedui, deurgaans in verskillende kombinasies gebruik om hierdie studie af te handel. Hierdie werkswyse bied verskeie voordele maar ook nadele wat vervolgens verduidelik moet word.

1.4.5.1 Die waarde van hierdie metodologiese benadering

Die voordele van hierdie metodes van analise word deur Mahler (1992: 4), Scarrow (1969: 8-29), Hague (et al) (1992: 24-27) en Harris (1986: 75-77) as volg beskryf:

- die kombinasie van die beskrywende, analitiese en vergelykende metodes verteenwoordig die beste alternatiewe navorsingsmetode vir die politieke analis. Eksperimentele metodes is meestal nie tot die beskikking van navorsers in die geesteswetenskappe nie. Dit is veral die vergelykende metode wat, hoewel dit nie die eksperimentele metode kan vervang of dupliseer nie, geskik is vir die geesteswetenskappe. Dit is die naaste wat veral politieke analiste aan 'n metode vir wetenskaplike analise kom, omdat dit die beperkte manipulering van veranderlikes moontlik maak.
- die vereiste dat politieke analise beplanning vereis ten opsigte van die fokus, doel en inhoud daarvan. Die waarde hiervan is dat politieke analise beheer kan word en ook ge-evalueer kan word aan die hand van die fokus, doel en inhoud wat beplan word,
- die homogenisering van heterogene feite. Die gebruik van uiteenlopende gevallestudies waar ooreenkomste geïdentifiseer word en oorsake en verklarings daarvoor gesoek word lei tot die homogenisering van die verskille en daarom ook tot teorie-ontwikkeling,
- politieke analise op die grondslag soos verduidelik dring deur na die kern van dit wat die fokus van die analise verteenwoordig,

- hierdie analise van politieke objekte verbreed die kennisveld en waarde van die individu se kennis omdat dit in konteks van 'n breër spektrum van moontlikhede geïnterpreteer word. Veral vergelykende politieke analise dra daarom by tot die verbreking van etnosentriese vooroordele en beperkinge omdat die eie staat, instellings, prosesse en selfs beleid vergelyk word met dié van ander state,
- politieke analise skep orde en gee betekenis aan data deur die proses van klassifikasie wat noodsaaklik is alvorens beskrywing, verklaring en voorspelling kan plaasvind. Analise word hierdeur makliker gemaak omdat dit sinvol gerig word,
- analise verskaf 'n samehangende perspektief. Die vergelyking van objekte verkry veel meer betekenis wanneer dit in konteks van vergelykbare objekte beoordeel word. Die relatiewe aard van politieke fenomene verkry hierdeur dus 'n bepaalde betekenis,
- die grondslag vir hipotese toetsing. Deur veral vergelykende analise kan hipoteses makliker bevestig word, omdat die hipotese in konteks van bepaalde feite beoordeel word wat nie maklik identifiseerbaar is sonder vergelyking nie,
- verbeterde klassifikasie. Omdat analise in wese dui op kontrastering, gee dit aanleiding tot die hersiening en aanpassing van klassifikasieskemas/raamwerke om by nuwe feite of metodes van navorsing aan te pas. Hierdeur word stagnering en roetine by klassifisering grootliks uitgeskakel terwyl verklaring in die hand gewerk word,
- die maak van voorspellings. Die aard van die analitiese proses maak voorspelling moontlik omdat dit die wetmatighede en patrone wat aanwesig

is kan uitwys. Die identifisering van hierdie patrone en wetmatighede wat noodsaaklik is vir voorspelling, vereis 'n heuristiese perspektief, wat deur vergelyking geskep kan word. Dit is dus moontlik om deur vergelyking 'n oorsig te kry van bestaande moontlikhede sowel as alternatiewe vir die bestaande. Vergelyking kan dus ook bydra om alternatiewe of "beter" oplossings vir bestaande probleme te vind.

Die gebruik van die genoemde metodes om politieke objekte te analiseer bied egter nie 'n kitsoplossing vir die probleme wat met analise en ondersoek gepaard gaan nie. Dit is daarom noodsaaklik om hierdie probleme te identifiseer en die invloed daarvan sodoende te ondervang.

1.4.5.2 Die probleme met hierdie metodologiese benadering

Die analise van politieke objekte sowel as die waarde daarvan kan deur heelparty probleme beperk word. Indien die probleme begryp word en die navorser bedag is op die gevolge daarvan, geld die voordele soos in die voorgaande gedeelte verduidelik. Die belangrikste probleme soos geïdentifiseer en beskryf deur Roberts (1971: 41), Harris (1986: 70-75), Hague (et al) (1992: 27-31) en Dogan (et al) (1994: 212) word vervolgens verduidelik:

- om politieke analyses sinvol af te handel vereis deeglike beplanning. Gewoonlik word dit gedoen deur die ontwikkeling van 'n raamwerk aan die hand waarvan die studie afgehandel kan word. Die ontwikkeling en gebruik van 'n raamwerk vir vergelyking kan egter 'n beperking plaas op die waarde of sukses van die studie omdat dit per definisie voorskriftelik en beperkend is en kan beteken dat sekere feite nie in ag geneem word, of na waarde geskat word nie. Dit is daarom noodsaaklik dat die raamwerk wat vir beplanningsdoeleindes ontwikkel word buigsaam en aanpasbaar moet wees,

- die vlak van analise kan ook 'n probleem wees. 'n Te algemene vlak van analise sal waarskynlik vae en betekenislose resultate oplewer, terwyl 'n te spesifieke vlak van analise te veel detail en veralgemenings wat so spesifiek is sal oplewer, dat die toepassingswaarde daarvan uiters beperk sal wees,
- die gebruik van terminologie. 'n Belangrike probleem in politieke analise is die ongedissiplineerde gebruik van vakterminologie wat aanleiding gee tot heelwat verwarring (verwys in die verband na 1.4.1.1 en 1.4.1.3 hierbo). 'n Verbandhoudende probleem is dat kulturele en linguistiese verskille die ontwikkeling en gebruik van akkurate terminologie bemoeilik,
- die invloed van persoonlike voorkeure en vooroordele. Die analise van politieke objekte kan nooit volkome objektief en waardevry wees nie. Die politieke analis moet egter bewus wees van die probleem van persoonlike voorkeure en die feit dat dit die uitslag van die studie negatief kan beïnvloed. Die strewe is dus om so objektief as wat moontlik is te wees in die afhandeling van politieke studies. Die bekende en die "eie" is nie noodwendig altyd die korrekte of beste basis vir verklaring of beskrywing nie.
- die vergelyking van onvergelykbare. Dit is belangrik om vergelykbare objekte as deel van 'n vergelykende studie te gebruik. Onvergelykbare objekte sal moeilik en met min, indien enige resultate met mekaar vergelyk kan word.
- die probleem van "politieke kultuur" en "nasionale karakter". Politieke analise vereis die analise van die politieke kultuur en nasionale karakter van ander state en samelewings. Die probleem hiermee is dat die politieke analis die politieke kultuur en nasionale karakter van ander samelewings analiseer en beoordeel in terme van eie persepsies en oortuigings. Dit is

moeilik en gewoonlik onakkuraat omdat die probleem van persoonlike voorkeur en vooroordeel die gevolgtrekkings wat gemaak word beïnvloed. (Die probleem van nominale definiering).

Kennis van die bestaan van die gemelde probleme is vir enige persoon wat met politieke analise gemoeid is noodsaaklik. Dit skakel nie die probleme of die beperkende effek daarvan uit nie, maar maak dit vir diegene wat met politieke analise besig is steeds moontlik om sinvolle en bruikbare analises te voltooi.

Soos reeds verduidelik is die korrekte gebruik van konsepte belangrik vir politieke analise en die basiese konsepte wat in hierdie studie gebruik word moet nou verduidelik word.

1.5 Konsepverklaring

In die studie word gebruik gemaak van bepaalde sleutelkonsepte wat verklaar moet word alvorens die spesifieke aard en waarde van politieke risiko as fokus in politieke analise bepaal en beoordeel kan word. Die doel is nie om te verval in 'n debat oor terminologie nie, maar om kernbetekenisse te vestig en te verdedig wat relevant is in die afhandeling van hierdie studie. Die belangrikste konsepte wat gebruik sal word en wat spesifiek beskryf en verklaar moet word sluit in: politiek, besluitneming, risiko en politieke risiko. Hierdie konsepte is problematies omdat dit nominaal gedefinieer word. Omdat potensieel groot meningsverskille bestaan ten opsigte van hierdie konsepte word dit vervolgens beskryf en verklaar.

1.5.1 Politiek

Die beskrywing en verklaring van politiek kan nie deur die gebruik van 'n enkelvoudige definisie afgehandel word nie. 'n Veelheid van definisies en beskrywings is al gebruik om die essensie van politiek weer te gee. Die volgende definisies word ter aanvang van die bespreking gebruik.

Politiek kan beskryf word as die praktyk, kuns of wetenskap wat die beheer of administrasie van die staat of ander politieke eenhede impliseer (McLean 1996: 388-389). Die probleem met hierdie beskrywing is dat belangrike vrae gestel kan word wat nie deur die beskrywing beantwoord kan word nie. Die definisie gee byvoorbeeld geen aanduiding van wat presies met beheer of administreer bedoel word nie, of wat die omvang daarvan sou wees nie. 'n Kern probleem is dus wat sou deel wees van "politiek" en wat sou buite die politiek wees?

Roberts (1971: 169) definieer politiek as 'n aktiwiteit sowel as die bestudering van die aktiwiteit. *Politiek as aktiwiteit verwys na die proses in 'n maatskaplike sisteem* (nie noodwendig dieselfde as die nasionale staat nie) *waardeur die doelstellings van daardie sisteem bepaal, georden in terme van beskikbare hulpbronne en die tydsomstandigheid geïmplementeer word.* In hierdie verband sluit politiek samewerking sowel as konflikbeslegting in deur middel van politieke gesag en indien nodig dwang. Macridis (1991: 4-5) verduidelik in die verband dat dwang 'n universele kenmerk van die politieke omgewing verteenwoordig alhoewel dit in wissellende mate toegepas word. Demokratiese politieke omgewings sou byvoorbeeld gekenmerk word deur 'n groter mate van vrywillige gehoorsaamheid wat berus op die aanvaarding van die reg tot sanksie in gevalle waar wette verontagsaam word, terwyl diktature gekenmerk word deur direkte en gereelde gebruik van fisiese dwang as grondslag van beheer. Dit dien ook op gelet te word dat politiek en die geordende politieke samelewing die enigste is waar afdwingbare besluite namens alle individue geneem word. Politiek omsluit gewoonlik die betrokkenheid van groepe wat 'n spesifieke politieke aard openbaar soos politieke partye en belangegroepe. Groepe wat 'n politieke aard openbaar is gewoonlik gemoeid met openbare doelwitte. Dit impliseer dus dat politiek ook gemoeid is met besluitneming. *Die bestudering van politiek verwys na die aktiwiteite wat streef na die beskrywing, klassifisering, analise en verduideliking van politieke aktiwiteite en waardes wat verband hou met die implementering van politieke besluite* (Roberts 1971: 169).

Plano *et.al* (1973: 291-292) definieer politiek as *menslike aktiwiteite wat verband hou met die neem en implementering van besluite wat met die gesag bekleed is van die gemeenskap vir wie die besluite geneem word*. Politiek word ook beskryf as *die kuns van die moontlike, die kuns van regering*, en die studie van *wie kry wat, waar, wanneer en hoe?* Politiek word dan verbind met die uitoefening van invloed, die stryd om mag, en die stryd tussen individue en groepe oor die toedeling van "vergoeding" (beheer oor hulpbronne) of waardes in die samelewing. Politiek is ook die proses wat die bepaling van doelstellings en die bereiking van kollektiewe doelwitte insluit. As sulks verwys politiek gewoonlik na die bepaling van openbare (publieke) beleid en toewysings. Waar politiek dui op die bepaling van openbare beleid of die toewysing van hulpbronne moet die belangrike rol van politieke partye en belangegroepes in ag geneem word. Die gevolge van politieke besluite kan wissel van volkome tevredenheid tot absolute ontevredenheid. Tevredenheid gee aanleiding tot 'n gehoorsame en vreedsame burgerskap, terwyl ontevredenheid kan aanleiding gee tot hoë vlakke van ontevredenheid. Die wyse waarop hierdie ontevredenheid tot uiting kom is veral van belang in hierdie analise. Indien dit aanleiding gee tot lae vlakke van legitimiteit is dit waarskynlik dat politieke onstabielheid die gevolg sal wees. Sulke politieke onstabielheid word gewoonlik gekenmerk deur konflik wat kan wissel van die dreigement van fisiese geweld en intimidasie tot terreur, rebellie en rewolusie (Heywood 2002: 5-12). Politiek is dus ook 'n strewe na stabiliteit wat verkry word deur die balans tussen dwang en die beheer van konflik.

Onderliggend aan die voorafgaande verduideliking van politiek, is die aanname van politieke stabiliteit. Sonder politieke stabiliteit kan die inhoud wat met die konsep politiek geassosieer word, nie maklik realiseer nie. Politieke stabiliteit is ook van deurslaggewende belang in die analise van politieke risiko en moet daarom ook kortliks verduidelik word.

1.5.2 Politieke stabiliteit

Die konsep politieke stabiliteit kan in terme van twee breë betekenisse verklaar word. Ten eerste verwys stabiliteit na een van die basiese funksies van regering, naamlik die handhawing van orde en stabiliteit. Dit berus op die vermoë van 'n regering om die oorlewing van die politieke stelsel en die voortbestaan van 'n regering te verseker. Hierdie stabiliteit word gewoonlik verkry deur 'n kombinasie van magsuitoefening deur die regerende elite en ondersteuning daarvoor en die aanvaarding daarvan deur diegene oor wie regeer word (Heywood 1997: 393-394).

Ten tweede kan stabiliteit ook verwys na die mate waarin 'n politieke stelsel in ewililibrium of balans verkeer. Hierdie toestand van ewililibrium is die soort stabiliteit waarna in politieke stelsels gestreef word omdat 'n omstandigheid waar die kragte wat politiek-maatskaplike verandering aanmoedig en die wat sulke verandering teenwerk min of meer in balans verkeer. Die gevolg is dat 'n situasie van stabiliteit of beheerbare onstabiliteit bestaan. In hierdie konteks dui stabiliteit op kontinue verandering omdat dit onmoontlik is om 'n stelsel so te beheer dat geen verandering hoegenaamd plaasvind nie. So 'n situasie van geen verandering of absolute stabiliteit, sal noodwendig lei tot agteruitgang en verval in die politiek-maatskaplike orde en indien hierdie tipe agteruitgang plaasvind sal die gevolg ook onstabiliteit wees. Onstabiliteit kan egter ook volg op snelle en omvattende veranderinge in die politiek-maatskaplike omgewing. Dit gebeur wanneer 'n verandering in die magstrukture en -verhoudinge van 'n bepaalde maatskappy plaasvind, veral indien sulke omvangryke veranderinge oor 'n kort tydsverloop plaasvind (Ponton & Gill 1996: 88-89).

Politieke stabiliteit is dus gerig op die behoud van 'n minimum beheer oor die omvang en tempo van veranderinge in die politiek-maatskaplike omgewing. Praktyke wat veranderinge onmoontlik maak of wat radikaal van die bestaande proses afwyk kan lei tot ernstige onstabiliteit. Beide die situasies van onstabiliteit

sal 'n bedreiging inhou vir die positiewe kenmerke van stabiliteit wat gerig is op die handhawing van 'n minimum orde in en oorlewing van die politieke stelsel. In hierdie konteks is politieke stabiliteit ten nouste gekoppel aan politieke risiko, 'n konsep wat vervolgens verklaar word.

1.5.3 Risiko

Risiko dui op die moontlikheid of gevaar van 'n onaangename (*onaangename*) uitkoms. Risiko is nie dieselfde as onsekerheid nie, maar dui op 'n berekende moontlikheid dat 'n verwagte uitkoms sal manifesteer. Onsekerheid dui weer op 'n situasie waar die moontlikheid van 'n bepaalde of verwagte uitkoms glad nie bepaal kan word nie (Greenstein & Polsby 1975: 345-346). Dit is daarom van deurslaggewende belang dat 'n akkurate beoordeling of bepaling van risiko gemaak word. Alhoewel dit onwaarskynlik is dat 'n absoluut akkurate bepaling in alle omstandighede moontlik is het ontwikkelinge ten opsigte van kwantifisering die begrip van, en hantering van risiko's totaal verander. Kwantifisering gebaseer op die bepaling van waarskynlikheid, standaard afwyking, die kwantifisering van diversifikasie, die verfyning van opname en steekproef metodes en regressie analise het gelei tot die moontlikheid om risiko en beloning (opbrengs) met mekaar in verband te bring. Hierdie ontwikkelinge lê ten grondslag van die besluitneming ten opsigte van risikobepaling en die bestuur daarvan (Bernstein 1996: 47-48).

Alhoewel die ontwikkelinge wat met kwantifisering verband hou bygedra het tot die vermindering van die probleme ten opsigte van die bepaling en begrip van risiko, het dit ook nuwe probleme geskep. Bernstein (1996: 49-50) waarsku dat die volgende drie gevare met betrekking tot die bestuur van risiko verreken moet word:

- blootstelling aan diskontinuiteit;
- die kwantifisering van dit wat nie gekwantifiseer kan word nie; en
- die gevaar van verhoogde blootstelling aan risiko, in plaas van die beter begrip en bestuur daarvan.

Die realiteit is dat kwantifisering risiko hoogstens begryplik en bestuurbaar kan maak, en nie risiko kan uitskakel of verklein nie. Die oormatige vertrouwe in kwantifisering kan daarom lei tot toenemende blootstelling aan risiko of verhoogde risiko gedrag (Bernstein 1996: 50-51). Persepsies van risiko is dus belangrik omdat daar aanduidings is dat mense omvangryke sistematiese foute maak in hul beoordeling van risiko. 'n Voorbeeld hiervan is die neiging om belangrike gebeure te onderskat en te onderbeklemtoon, as sou dit meer algemeen wees as wat in werklikheid die geval is. Andersyds word enkele nie-verbandhoudende gebeure (soms heeltemal buite konteks) op 'n lukrake wyse beoordeel wat ook aanleiding gee tot waninterpretasies.

Die werklikheid is dat kwantifisering geen waarborge bied nie, en dat 'n kwantitatiewe begrip van risiko nie noodwendig tot beter besluitneming lei nie. Hierdie aspekte is belangrik omdat persepsies van risiko 'n invloed op politieke houdings uitoefen, wat weer lei tot die beïnvloeding van politieke besluite (McLean 1996: 435), en ook die beoordeling van politieke risiko.

1.5.4 Politieke risiko

Die definiëring van politieke risiko as verskynsel is geen maklike taak nie. Daar bestaan soveel definisies van politieke risiko as wat daar skrywers is wat hierdie verskynsel bestudeer en daaroor skryf. Dit is daarom noodsaaklik om ter aanvang sommige van hierdie beskrywings en definisies te ontleed ten einde duideliker begrip van politieke risiko as verskynsel te ontwikkel. Die doel is nie om hier 'n volledige bespreking van politieke risiko aan te bied nie, omdat dit in hoofstuk twee volg.

Ten eerste moet 'n onderskeid moet getref word tussen politieke risiko en politieke onsekerheid. Politieke onsekerheid verwys na 'n subjektiewe twyfel wat nie gemeet is of meetbaar is nie, oor 'n politieke omgewing. Politieke risiko verwys daarenteen na 'n relatief objektiewe meting, dus 'n beraamde waarskynlikheid van

onsekerheid. Wanneer die waarskynlikheid van 'n onseker gebeurtenis in die politieke omgewing beoordeel en verreken word, word politieke onsekerheid verander in politieke risiko. Waar onsekerheid in die politieke omgewing tot waarskynlikhede verwerk word, verskaf politieke risiko ontleding byvoorbeeld 'n meganisme vir die objektiewe evaluering van buitelandse investerings geleenthede (Rummel & Heenan 1978: 68). Dit beteken nie dat die bepaling van politieke risiko noodwendig lei tot die enkele beste besluit nie, maar dit wel moontlik maak om die waarskynlikhede van verskillende uitkomstes te bepaal. Dit is daarna moontlik om die alternatief te kies wat die gewenste resultaat sal maksimeer (Greenstein & Polsby 1975: 328).

Politieke risiko kan ook beskryf word as veranderinge in die operasionele omstandighede van maatskappye wat ontstaan uit die politieke proses, direk deur oorlog, opstande of politieke geweld, of deur veranderinge in regeringsbeleid wat die eienaarskap of funksionering van 'n maatskappy sal beïnvloed. Politieke risiko kan voorgestel word as gebeure, of 'n reeks gebeure, in die nasionale of internasionale omgewing wat die fisiese bates, personeel en funksionering van buitelandse maatskappye kan of sal beïnvloed (Jodice 1985: 5). Politieke risiko analise wys ook op die moontlikheid dat politieke besluite of gebeure in 'n staat die besigheidsomgewing so sal beïnvloed dat investeerders geld sal verloor of nie soveel sal verdien uit hul beleggings as wat aanvanklik verwag is nie. Sommige benaderings tot risiko analise beskryf dit as 'n poging om nadelige situasies ("skade") vir die belegger te projekteer wat kan spruit uit politieke invloede of besluite. Die analisering van huidige of historiese gebeure kan lei tot 'n projeksie van die omstandighede waaronder hierdie nadelige situasies kan ontwikkel. Die bepaling van politieke risiko vereis volgens Solberg (1992: 18) dat bepaal sal word wat die waarskynlikheid is van politieke gemotiveerde veranderinge in die finansiële beleid van 'n regering of van 'n verandering van die politieke regime self, wat aanduidend kan wees van die vermoë of onvermoë van 'n regime om sy verpligtinge na te kom.

Met inagneming van die voorgaande verklarings kan politieke risiko beskryf word as die vooruitskatting of beraming van waarskynlike uitkomstes in die politieke omgewing. Dit vereis dat die risiko komponent ook verduidelik moet word. Hierdie verduidelikking kan so spesifiek wees soos die waarskynlikheid van 'n afname in wins as gevolg van politieke gebeure of so algemeen soos die moontlikheid van veranderinge in die sake-omgewing as gevolg van negatiewe ontwikkelinge in die politieke proses. Politieke risiko analise word nie gebruik om presiese toekoms voorspellings te maak nie, maar dien as 'n meganisme vir die uitskakeling van onsekerheid en die bepaling van moontlike of waarskynlike uitkomstes. Die faktore wat in ag geneem moet word in hierdie proses is afkomstig uit of gekoppel aan die politieke omgewing en sluit die totale politieke aktiwiteitsfeer in, dit wil sê politieke instellings, -prosesse en beleid. Die onderliggende voorwaarde is betroubare en bruikbare bevindinge wat kundigheid en objektiwiteit vereis, sodat die proses van politieke risiko analise sinvol tot die besluitnemingsproses kan bydra.

Voorgaande dui op die inherente waarde wat politieke risiko analise vir besluitnemers in die besigheids- sowel as openbare sektore inhou. Ten spyte hiervan bevind Rummel en Heenan (1978: 68) dat weinig multinasionale korporasies (*of politieke besluitnemers*) op 'n sistematiese wyse te werk gaan om politieke risiko te bepaal. Hulle bevind dat die politieke omgewing die mins verstane en die mees wanvoorgestelde faset in die besluitnemings proses verteenwoordig. Die faktore wat bydra om hierdie probleem te skep en erger te maak sluit in die invloed van eerste indrukke, veral indien dit negatief is; heersende houdings; huidige gebeure; en skielike of dramatiese gebeure. Hierdie benadering kan daartoe lei dat onbelangrike gebeure deurslaggewend raak in die besluitnemingsproses. Die impak daarvan is nog groter indien besluite beïnvloed word deur 'n gebrekkige begrip van die konteks, en van die aard van die politieke omgewing waarbinne sulke gebeure sou plaasvind.

Die waarde van politieke risiko analise is egter nie beperk tot die identifisering van potensieel negatiewe tendense nie. Ascher en Overholt (1983: 10) is van mening

dat die bepaling van politieke risiko ook die identifisering van geleenthede impliseer wat die grondslag kan vorm vir positiewe optrede en die benutting van geleenthede wat andersins nie identifiseer sou word nie. In hierdie konteks behoort die ontwikkeling of voorspelling van belangrike gebeure nie die uitsluitlike doel van politieke risiko analise te vorm nie. Meer gedetailleerde analises wat aan die besluitnemer 'n noodsaaklike feitegrondslag vir oorweging bied is net so belangrik en kan selfs meer waardevol wees as enger politieke risiko analises. Dit sal aan besluitnemers die spesifieke omgewing waarbinne besluite geneem word meer begrypbaar maak en bydrae tot beter begrip van die moontlike gevolge van sulke besluite. Hierdie wyer siening van politieke risiko analise sal aanleiding gee tot beter begrip van die komplekse risiko's en geleenthede wat die resultaat is van die omgewing, die detail van beleid, politieke houdings en ingesteldhede in 'n bepaalde omgewing (Ascher & Overholt 1983: 127).

Die sienings van politieke risiko analise soos hier beskryf, beklemtoon die belang van die benaderings en metodes wat politieke risiko analise ten grondslag lê. Dit is noodsaaklik dat 'n politieke analis, veral wanneer die fokus politieke risiko is, oor goeie kennis en begrip van die metodiek en beskikbare modelle van politieke analise moet beskik omdat dit 'n deurslaggewende invloed op politieke besluitneming kan uitoefen. Alvorens die aspekte wat handel met die benaderings en modelle van politieke risiko analise in meer detail beskryf word, moet politieke besluitneming ten slotte verduidelik word.

1.5.5 Politieke besluitneming

Hierdie studie het ten doel die bepaling van die instrumentele waarde van politieke risiko in die proses van politieke besluitneming. Omdat politieke risiko faktore die politieke omgewing beïnvloed behoort dit noodwendig die politieke besluitnemer te beïnvloed. Daarom is dit belangrik om kortliks die konsep politieke besluitneming te verklaar. Die neem van besluite is, soos in die voorgaande gedeeltes beskryf, 'n inherente kenmerk van politiek. Politieke besluite kan enkele losstaande besluite

wees, maar is gewoonlik deel van 'n proses wat bestaan uit verskillende fasette. Politieke besluitneming vereis dus eerder 'n analise oor tyd as 'n fokus op 'n "enkele gebeurtenis" (Heywood 1997: 382). Parsons (1995: 245-246) beskryf politieke besluitneming as 'n proses waardeur 'n keuse tussen verskeie alternatiewe uitgeoefen word of waar 'n voorkeur ten opsigte van 'n bepaalde opsie uitgeoefen word. Politieke besluitnemers sal in hierdie proses van besluitneming bepaalde keuses uitoefen wat gebaseer is op voorkeure, waardes, beskikbare hulpbronne, alternatiewe beleidsopsies en die verskillende implementerings- en evalueringmoontlikhede.

Die aard van besluitneming is in hierdie konteks van besondere belang. Besluite, en veral die in die politieke omgewing, behoort te berus op beredeneerde en verdedigbare gronde. Die antisipering van toekomstige gebeure is noodsaaklik indien alternatiewe handelingswyses of beleidskeuses ontwikkel moet word in antwoord op die verwagte, of ter beïnvloeding van die gekose uitkoms. Hierdie doelwit vereis dat besluite geneem moet word wat die keuse tussen alternatiewe uitkomstes in 'n bepaalde rigting sal stuur. Dit beteken dat die besluitnemer nie net sal verstaan wat die keuses is nie, maar 'n mate van beheer oor die ontwikkeling van die gekose uitkoms kan uitoefen. Dit is moontlik deur die gebruik van 'n werkswyse wat gebaseer is op beredeneerde en verdedigbare besluitneming in kombinasie met politieke risiko analise. Die neem van sulke beredeneerde en verdedigbare besluite berus op die volgende drie aspekte (Venter 1998: 3-5):

- die belang van toetsbare kennis (besluite) omdat die mens se vermoë om kennis oor die omgewing te verkry en te interpreteer, beperk is;
- die besef dat besluite, alhoewel dit in die hede plaasvind, gewoonlik in reaksie op gebeure uit die verlede volg, maar dat die gevolge van besluite in die toekoms 'n invloed sal uitoefen; en
- dat besluite die resultaat is van die ondervinding (vorige ervaring) van die besluitnemer.

Met bostaande in gedagte beteken dit dat beredeneerde besluitneming berus op die aanvaarding daarvan dat (Venter 1998: 6-7):

- sekere gebeure antisipeer of voorspel moet word;
- die menslike politieke gesitueerdheid 'n mate van beheer oor aspekte van die omgewing vereis; en
- 'n mate van beheer oor toekomstige gebeure noodwendig 'n keuse tussen alternatiewe beleide en/of uitkomst impliseer.

Die keuse waarna hier verwys word dui op die keuse tussen die beskikbare bronne om 'n bepaalde uitkoms te laat realiseer, asook 'n keuse tussen bepaalde uitkomst. Beredeneerde besluitneming gaan noodwendig ook gepaard met sekondêre vermoëns te wete linguistiese-, berekenings- en logiese vaardighede (Venter 1998: 6). Hiermee saam sal kennis van toepaslike teorieë wat die laasgenoemde vaardighede insluit bydra om aan die vereistes vir beredeneerde en verdedigbare besluitneming te voldoen (Meehan 1988: 32-33).

Politieke besluitneming staan dus sentraal in die analise van politieke risiko omdat die neem van politieke besluite en diegene wat sulke besluite neem ten minste 'n mate van beheer oor die politieke omgewing, en in 'n mate 'n bepalende invloed kan uitoefen op wat in hierdie omgewing gebeur. Die politieke risiko analis moet dus deurgaans bewus wees van die aspekte onderliggend aan politieke besluitneming, en die politieke besluitnemer van die verband tussen politieke risiko en politieke besluitneming.

1.6 Bronevaluering

Hierdie studie berus op 'n verskeidenheid van bronne wat geraadpleeg is en wat boeke, tydskrif artikels en elektroniese bronne en naslaanwerke insluit. Die gebruik van naslaanwerke dien as basis vir die afbakening van, en ook vir die verkryging van basiese inligting wat noodsaaklik is vir die strukturering van die studie. Die meeste van die bronne is boeke wat gepubliseer is oor politieke risiko analise waar

die klem feitlik uitsluitlik val op die ekonomiese, beleggings en finansiële dimensie van politieke risiko analise. Dit sluit bronne in soos die waarna in die inleiding verwys is, maar ook die van outeurs soos *Preventive measures: building risk assessment and crisis early warning systems* (Davies en Gurr ,1998) en ook *The handbook of country and political risk analysis* van Coplin en O'Leary (1994).

Die tydskrif artikels en elektroniese bronne wat geraadpleeg is val grootliks in dieselfde kategorie, alhoewel sommige van die elektroniese bronne ook meer algemene inligting bevat het. 'n Voorbeeld hiervan is die artikel van Bernstein *The new religion of risk management* (Harvard Business Review. March – April 1996).

Die relevante inligting oor elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika berus grootliks op elektroniese bronne, en veral ook beriggewing in die hoofstroommedia. Die waarde van die elektroniese bronne lê in die feit dat dit inligting bevat wat meer reser is, en wat in boekvorm vinnig verouder en dus minder waarde tot die studie toevoeg. Die bronne wat gebruik is moet dus deurgaans binne die konteks van die afgebakende studie gebruik word synde die klem nie op politieke risiko analise as ekonomiese, beleggings of finansiële realiteit val nie, maar wel op die gebruik van die metodiek en indikatore as hulpmiddele in die bepaling van politieke risiko vir die politieke besluitnemer. Die keuse van bronne wat vir hierdie studie gebruik is, is bepaal deur die mate waarin dit toepaslik is en gebruik kan word om aan die doel van die studie te beantwoord. Dit is daarom nie noodwendig die nuutste beskikbare bronne wat gebruik word nie, maar die mees toepaslike bronne vir die studie soos dit uiteengesit is. Omdat die studie en publikasies met betrekking tot politieke risiko analise 'n hoogtepunt bereik het die die 1980's, sal die fokus en die keuse van bronne ten opsigte van politieke risiko analise noodwendig bepaal word deur die beste beskikbare bronne wat die navorsing uit daardie tydperk verteenwoordig. Dit is dus 'n doelgerigte en bewustelike keuse dat meeste van die bronne met betrekking tot politieke risiko analise dateer uit die tydperk wat as van wesenlike belang aanvaar word.

1.7 Samevatting

Hoofstuk een dien as inleiding tot hierdie studie en het ten doel die verduideliking en begrening daarvan. Dit berus op die verduideliking van die doel van die studie, 'n analise van politieke risiko as fokus in politieke besluitneming. Die aanname word gemaak dat politieke besluitnemers beter beleidsbesluite kan formuleer deur beredeneerde en verdedigbare besluite wat berus op die tegnieke van voorspelling en vooruitskatting, asook metodes wat verband hou met politieke risiko analise. Die verband tussen beskrywing, konseptualisering, veralgemening, definiëring, analise, vergelyking en voorspelling en vooruitskatting is hier verduidelik. Dit is gevolg deur 'n kort verduideliking van die metodologiese werkswyse asook die probleme wat hiermee verband hou. Hierna het 'n uiteensetting van die belangrikste konsepte wat onderliggend is aan hierdie analise gevolg wat politiek, politieke stabiliteit, risiko, politieke risiko en politieke besluitneming insluit. Die hoofstuk sluit ook 'n kort verwysing in na die tipe bronne wat gebruik is in die afhandeling van die studie.

Hoofstuk 2: Die analise van politieke risiko.

2.1 Inleiding

Die doel van hierdie hoofstuk is om verskillende benaderings tot politieke risiko analise, voorspelling en vooruitskatting te verduidelik. Waar 'n verduideliking en beskrywing van die konsep politieke risiko in hoofstuk een gegee is, verskuif die fokus in hierdie hoofstuk na die analise van politieke risiko as aktiwiteit. Hierdie hoofstuk is hoofsaaklik beskrywend en verteenwoordig 'n oorsig van benaderings en analitiese raamwerke wat in politieke risiko analise gebruik kan word.

Die klem wat tradisioneel op die ekonomiese uitkomst en waarde van politieke risiko analise geplaas word, sal as gevolg van die fokus van hierdie studie uiteraard onderbeklemtoon moet word. Die doel van hierdie studie soos in hoofstuk een omskryf, is om die waarde van politieke risiko analise as hulpmiddel vir die politieke besluitnemer te ondersoek. Die verklaring van politieke risiko analise as 'n aktiwiteit vir besluitneming in die ekonomiese omgewing wat onderliggend aan die meerderheid analitiese raamwerke is, sal dus doelbewus onderspeel word. Die benaderings en analitiese raamwerke wat in hierdie hoofstuk gebruik word kan in drie groepe verdeel word, naamlik die wat fokus op die analise van die effektiewe funksionering van die politieke stelsel, die wat dien as vroeë waarskuwingstelsels en laastens die vir politieke risiko analise. Ten slotte sal die belang en waarde van die onderskeie benaderings en analitiese raamwerke van politieke risiko analise beoordeel word deur dit met die relevante aspekte uit die vorige hoofstuk in verband te bring.

2.2 Benaderings en metodes van politieke risiko analise

Verskillende benaderings en metodes bestaan waarvolgens politieke risiko analises gedoen kan word. Hierdie benaderings en metodes kan breedweg in drie

kategorieë ingedeel word: dié wat op kwantitatiewe ontleding berus, die wat op kwalitatiewe ontleding berus en die wat op 'n kombinasie van die twee berus. Kwantitatiewe metodes impliseer gewoonlik die gebruik van numeriese waardes om spesifieke metings of tellings as resultate weer te gee. Dit kan strek vanaf die gebruik van datums tot gesofistikeerde statistiese verwerkings van data. Kwalitatiewe metodes sluit metodes in wat nie kwantitatief is nie, dus waar die eksakte telling of meting van die objek van analise nie moontlik of wenslik is nie. Dit sal ook die metodes insluit wat berus op die interpretasie vermoë en kundigheid van die politieke analis (Van Dyke 1978: 181-183). In die studie van politieke objekte is die gebruik van objektiewe of statistiese en kwantitatiewe metodes egter beperk. Die belangrikste rede is dat nie alles wat in die politieke omgewing gebeur, of vir analitiese doeleindes belangrik is, kwantifiseerbaar of meetbaar is nie. Hierdie probleem bestaan veral wanneer mense en die idees en strewes van mense, wat noodwendig subjektief van aard is, die objek van die analise is. Dit is selde moontlik om hierdie subjektiewe aspekte te meet of presies te kwantifiseer. Selfs indien hierdie faktore gekwantifiseer word, sou dit waarskynlik gedoen word deur die kriteria waarop 'n politieke analis besluit. Dit laat onmiddelik die vraag ontstaan oor die relevansie, korrektheid en objektiewe aard van die gekose kriteria. Om hierdie probleme uit te skakel, sluit politieke risiko analise dikwels kwantitatiewe en kwalitatiewe analitiese metodes in (Greenstein & Polsby 1975: 344-347). Vervolgens word tegnieke van politieke risiko analise beskryf.

2.3 Tegnieke van politieke risiko analise

Die metodes wat onderliggend aan politieke risiko analise is, is funksioneel en pragmaties van aard. Dit is omdat hierdie metodes en die tegnieke waarop dit berus, ontwikkel is om probleme en behoeftes in die besigheidsomgewing op te los. 'n Bydraende rede is die gespesialiseerde aard van politieke- en ekonomiese risiko analise en die eise wat in die korporatiewe omgewing ten opsigte van voorspelling en vooruitskatting aan risiko analiste gestel word.

Die keuse van metodes of tegnieke van politieke risiko analise word beïnvloed deur die besluite wat die analis moet neem ten opsigte van die volgende drie aspekte (Dunn 1981: 146):

- Wat die doel met 'n bepaalde vooruitskatting of voorspelling is?
- Hoe die vooruitskatting of voorspelling gemaak gaan word? Hierdie besluit handel met die grondslae van vooruitskatting of voorspelling en is volgens Dunn (1981: 147-149) die volgende:
 - **Tendens ekstrapolering** waar tendense uit die verlede in die toekoms geprojekteer word.
 - **Teoretiese aannames** waar sistematies gestruktureerde en empiries verifieerbare proposisies of wette gebruik word om voorspellings te maak ten opsigte van 'n gebeurtenis op grond van 'n ander (verwante) gebeurtenis. Dit berus op deduktiewe logika.
 - **Subjektiewe beoordeling** wat berus op onmiddellike kennis en insig, eerder as deduktiewe of induktiewe denke.
- Die keuse van tegniek/e wat die mees toepaslike vir die vooruitskatting of voorspelling sal wees (ook met inagname van die grondslae).

Om effektief te kan funksioneer en aan die verwagtinge van besluitnemers binne die besluitnemingsomgewing te kan beantwoord, kan politieke analiste van die volgende tegnieke vir voorspelling en vooruitskouing gebruik maak:

- **Projeksie:** dit berus op ekstrapolering of die projeksie van historiese en huidige tendense om aan te dui wat in die toekoms kan gebeur (Dunn 1981: 141 en Hogwood & Gunn: 1986: 133).
- **Voorspelling:** dit vereis die gebruik van duidelike teoretiese aannames waar voorspellings berus op uitkomst wat spruit uit die oorsaaklike aard van die onderlinge verwantskap/pe wat tussen objekte gespesifiseer word (Dunn 1981:141). Voorspelling kan ook gebruik word deur eenmalige of opvolgende voorspellings ten opsigte van 'n gebeurtenis te maak (Hogwood & Gunn 1986: 131-132).

- **Veronderstelling:** 'n vooruitskouing wat berus op subjektiewe verwagtinge en idees oor toekomstige ontwikkelinge (Dunn 1981: 141-142).
- **Beoordeling:** wat berus op die gebruik van tegnieke soos Delphi, dinkskrums en scenario ontwikkeling (Hogwood & Gunn 1986: 135-140).
- **Modellering:** wat berus op die ontwikkeling of gebruik van modelle om nuwe feite of insigte ten opsigte van ontwikkelinge te bekom. Voorbeelde van sulke modelle sluit ekonometriese en dinamiese stelsel modelle in (Hogwood & Gunn 1986: 140).

Die tegnieke waarna hierbo verwys is, word gebruik om verskillende tipes uitkomst te bepaal. Die volgende moontlikhede waaruit die analis kan kies is hier van belang (Dunn 1981: 143):

- **Potensiële/moontlike toekoms:** ook genoem alternatiewe toekoms en dui op wat moontlik kan gebeur, maar is onseker totdat dit plaasvind.
- **Waarskynlike/aanneemlike toekoms:** die waarskynlike uitkoms indien sake hul eie gang gaan, bv beleidmakers meng nie in en probeer nie die uitkoms beïnvloed of in 'n bepaalde rigting stuur nie. Dit berus op aannames oor oorsake in die natuur en die samelewing.
- **Normatiewe toekomste:** dit sluit sowel die potensiële as die waarskynlike uitkomst in sover dit ooreenstem met die analis se idees van toekomstige behoeftes, waardes en geleenthede. Die spesifisering van normatiewe uitkomst stel die analis in staat om die omvang van potensiële en waarskynlike uitkomstes te beperk en rig die vooruitskating op bepaalde doelwitte.

Alhoewel die keuse van metodes en tegnieke van politieke risiko analise by die politieke analis of besluitnemer berus moet dit, soos hierbo verduidelik, verband hou met die doel en aard van die analise wat onderneem word. Met verwysing na die tersaaklike aspekte soos in hoofstuk een, en ook hierbo verduidelik, is dit daarom noodsaaklik dat die aard en inhoud van die konsep politieke risiko in meer besonderhede beskryf word voordat die verskillende raamwerke vir politieke risiko

analise verduidelik word. Dit sal verseker dat die spesifieke fokus wat noodsaaklik is vir politieke risiko analise duideliker na vore gebring word.

2.3.1 Politieke risiko

Die definiëring van politieke risiko is reeds in hoofstuk een breedweg behandel met 'n beskrywing van politieke risiko en die plasing daarvan binne die konteks van politieke besluitneming (sien 1.5.4). Dit is egter noodsaaklik dat daar in hierdie hoofstuk in meer besonderhede aandag gegee word aan die verskillende dimensies wat met politieke risiko analise verband hou.

In hoofstuk een word politieke risiko verklaar as 'n relatief objektiewe meting, dus 'n beraamde waarskynlikheid van onsekerheid. Wanneer die waarskynlikheid van 'n onseker gebeurtenis in die politieke omgewing beoordeel en verreken word, word politieke onsekerheid verander in politieke risiko. Waar onsekerheid in die politieke omgewing tot waarskynlikhede verwerk word, verskaf politieke risiko 'n meganisme vir verdedigbare evaluering. Dit beteken nie dat die bepaling van politieke risiko noodwendig lei tot die enkele beste besluit nie, maar maak dit wel moontlik om die waarskynlikhede van verskillende uitkomstes te bepaal. Dit is daarna moontlik om die alternatief te kies wat die mees aanvaarbare resultaat/e sal bied.

Overholt (1982: 5) verklaar dat die analise van politieke risiko aanvanklik die identifisering van twee gebeurlikhede ten doel gehad het, naamlik die risiko van rewolusie en die risiko van onteiening. Alhoewel die waarskynlikheid dat hierdie tipe gebeure plaasvind tans afneem, bestaan die noodsaak vir politieke risiko analise steeds. Die fokus van politieke risiko analise het egter heeltemal verander. Die konsep politieke risiko het tans 'n meer omvangryke betekenis en sluit nou aspekte soos die volgende in:

- die verlies aan patentregte en kopiereg beskerming;
- die risiko dat grondregte of mineraalregte beperk sal word;

- die risiko van ernstige arbeidsprobleme of die risiko dat die aanstel en afdanking van werknemers deur 'n regering voorgeskryf of beperk sal word;
- die risiko dat beperkings geplaas word op die invoer van toerusting en grondstowwe of op die uitvoer van goedere en die repatriasie van winste, beleggings en opbrengste;
- die risiko van verlies van regverdige toegang tot binne- en buitelandse markte;
- die risiko van blootstelling aan 'n arbitrêre regbank;
- die risiko van vertraging as gevolg van onnodige burokratiese prosedures; en
- die risiko van eise vir omkoperie en korrupsie.

Die primêre doel van politieke risiko analise is die voorspelling van verliese terwyl die hantering of bestuur van politieke risiko 'n sekondêre doelwit is (Howell 1998:5). Wanneer dit die fokus politieke risiko analise is, word op ander faktore as tydens die bepaling van ekonomiese risiko gekonsentreer. Dit sluit in:

- die politieke struktuur wat ten gronde lê van die regeringstelsel in die staat,
- die gesagstrukture en die aard van spesifieke persone in regering,
- legitimiteit en die respons wat die regering van die bevolking ontlok, en
- die aard van die samelewing waarvoor regeer word met verwysing na kulturele en maatskaplike kenmerke.

Wanneer politiek die objek van analise is, is die gedrag van diegene wat regeer, die wette, reëls en riglyne wat hulle bepaal, die reaksie van diegene oor wie regeer word op die gedrag en reëls, asook die vermoë van die politieke stelsel (regeerder en onderdane) om te reageer op eise en gebeure in die binnelandse en internasionale omgewings van belang. Hierdie kenmerke van die samelewing is ten nouste verbind met die werking van die sakesektor en korporatiewe sukses (Coplin & O'Leary 1994: 3-4).

Kobrin (1982: 48-49) beskryf politieke risiko as potensieel belangrike ontwikkelinge in die bestuursomgewing wat die resultaat is van die volgende politieke gebeure en prosesse:

- i) die relevante politieke omgewing word gedefinieer in terme van die proses, byvoorbeeld pogings om deur die uitoefening van invloed/mag gesaghebbende beleid te beïnvloed. Toevallige of onvoorsiene invloede op vraag en aanbod, wat die gevolg is van die normale funksionering van ekonomiese prosesse word uitgesluit.
- ii) die belang van ontwikkelinge word bepaal deur die potensiele invloed daarvan op die kontantvloei van die maatskappy.
- iii) omgewingsinvloede en bestuurs ontwikkelinge is eiesoortige en aparte fenomene en die verhouding daartussen moet bewys, eerder as aanvaar word. Dit beteken dat politieke onstabiliteit en politieke risiko verskillende en onderskeibare fenomene is.
- iv) die verhouding tussen die politieke omgewing en die funksionering van die maatskappy kan direk of indirek en positief of negatief wees. Regeringsbeleid verskaf gewoonlik die verbinding tussen die omgewing en die invloed daarvan op die maatskappy.
- v) die moontlike invloed op die maatskappy eerder as die aard van omgewingsveranderinge is die fokus. Politieke risiko is die gevolg van sowel deurlopende as afgebroke veranderinge. Dit word aanvaar dat die impak van die eersgenoemde - die roetine funksionering van die politieke proses - verantwoordelik is vir die grootste invloed.
- vi) politieke risiko verteenwoordig meermale verskynsels op die mikro- as makro vlak. Dit wil sê invloede sal waarskynlik firma- of projek spesifiek wees en sal waarskynlik die gevolg wees van die interaksie tussen organisatoriese strategie en struktuur met die omgewing, eerder as die gevolg van politieke gebeure wat alle buitelandse firmas in 'n bepaalde staat tegelykertyd beïnvloed.
- vii) bestuursgebeure sal toenemend 'n beperkende invloed op werksaamhede uitoefen eerder as op die besit van bates.

- viii) dit is die bestuur van die maatskappy se persepsies van die politieke omgewing en die waarskynlike impak daarvan op die funksionering van die maatskappy wat van belang is. Onsekerheid speel dus 'n krities belangrike rol. Daar is dan by meeste maatskappye gewoonlik heelwat onsekerheid oor die huidige stand van die politieke omgewing, asook oor die verband tussen die firma en die politieke omgewing, sowel as oor die uitkoms van toekomstige gebeure. Onduidelikheid bestaan ook omdat bestuurders dit moeilik vind om voorkeure ten opsigte van uitkomstes te bepaal.

Die beskrywing van die konsep politieke risiko soos hierbo verduidelik is aanduidend van die uiteenlopende aspekte wat binne die omvang van die konsep ingesluit word. Voortspruitend uit bostaande beskrywing kan die konsep politieke risiko verder vereenvoudig word deur die gebruik van 'n tipologie van politieke risiko. Die tipologie van Howell (1998: 4) word hier gebruik en sluit die volgende politieke risiko tipes in:

- i) onverwisselbaarheid:** besluite van 'n regering wat veroorsaak dat 'n plaaslike geldeenheid nie omgeskakel kan word in 'n buitelandse geldeenheid nie.
- ii) onteiening of nasionalisering:** beslaglegging op privaat eiendom of bates deur die staat, sonder volwaardige vergoeding daarvoor.
- iii) oorlogskade:** verlies of skade as gevolg van internasionale konflik.
- iv) skade deur burgerlike konflik:** verlies wat veroorsaak word deur interne konflik.
- v) repudiering van kontrakte:** verlies wat veroorsaak word deur 'n regering se terminering of frustrering van kontraktuele bepalings. Voorbeelde van sulke aksies sluit in terminering, verskeie soorte wanbetalings, kansellering van lisensiërings ooreenkomste, beslaglegging, oorlog of burgeroorlog, besluite, regulasies, wette of dekrete van regerings en regulasies wat aanleiding gee tot eensydige veranderinge of die verbreking van kontraktuele bepalings.

vi) negatiewe aksies deur regerings: die beperking van buitelandse maatskappye se vermoë om winsgewend te wees deur metodes anders as direkte verbod of onteiening. Hierdie metodes sluit optredes in soos onbillike beperkings, belasting diskriminasie, beperkings op die onttrekking van fondse (winste), valutabeheer, instelling van tariewe en ander beperkings, fiskale en monetêre beheer, die terughou van betalings en verhoging in arbeidskoste deur regeringsbesluite.

vii) gebeurlikheidsintervensie: gebeure van 'n politieke aard (anders as die deur direkte regeringsoptrede of besluite) gepleeg deur belangegroepes met die doel om 'n politieke doel te bereik of politieke ontevredenheid aan te dui. Voorbeelde hiervan is stakings, sabotasie, beskadiging van eiendom, ontvoering en die ontwrigting van produksie.

viii) proses agteruitgang: word veroorsaak deur indirekte optrede of die onvermoë van regerings om op te tree. Belangrike aanduiders word gevind in die eienskappe en prosesse van 'n regering en samelewing. Voorbeelde hiervan is die gebrek aan wetstoepassing ten opsigte van intellektuele eiendom, operasionele inmenging deur regerings deur kwotas vir aanstellings, omkoperij en sistemiese korrupsie.

Die inhoud van die konsep politieke risiko analise soos hier beskryf, beklemtoon die belang van die metodes en tegnieke wat politieke risiko analise ten grondslag lê. Dit is noodsaaklik dat 'n politieke analise, veral wanneer die fokus politieke risiko is, oor goeie kennis en begrip van die metodiek en beskikbare tegnieke van politieke analise moet beskik omdat dit 'n deurslaggewende invloed op politieke besluitneming kan uitoefen. Vervolgens word van die tegnieke wat in die afhandeling van hierdie studie relevant is in meer besonderhede beskryf. Die doel is om na aanleiding van hierdie beskrywings indikatore te identifiseer wat gebruik kan word as grondslag vir die bepaling van indikatore van politieke risiko in Suidelike Afrika (sowel as in Suid-Afrika).

2.3.2 Stelselfunksionering en evaluering

Die beoordeling en evaluering van die funksionering van die staat kan 'n kragtige analitiese instrument wees wat belangrike insigte aan die politieke analis en besluitnemer ten opsigte van 'n spesifieke staat verskaf. Dit verskaf 'n makro-analitiese perspektief omdat die fokus die funksionering van die stelsel as geheel is, alhoewel sub-komponente wat die totale stelsel beïnvloed uitgesonder kan word. Die basiese eise wat aan die hedendaagse staat gestel word moet as vertrekpunt vir so 'n analise gebruik word.

Hierdie funksies van die staat is die beskerming van die individu en samelewing se eiendom, veiligheid en vryhede. Die staat het dus 'n basiese ordenings- en beskermingsfunksie wat daarop berus dat individue en die samelewing hulle aan die wette (reëls) wat vir hierdie doel opgestel word onderwerp. Diegene wat dit nie doen nie sal gestraf word deur die instellings wat daarvoor geskep word, omdat die funksies van die staat insluit dat dit die enigste instelling is wat afdwingbare besluite kan neem. Die funksionering van die staat beteken dat dit verantwoordelik is vir die stabiliteit, ekonomiese (binne redelike perke) en maatskaplike welsyn van die samelewing sowel as van die individu. Dit vereis ook dat die staat sy eie veiligheid en oorlewing moet verseker. Die proses van regering vereis dat wet en orde gehandhaaf word en dat die lewensstandaard van die burgers van die staat aan bepaalde minima voldoen. Ten einde hierdie doelwitte te bereik, sal regerings fokus op onderwys en opleiding, die lewering van bepaalde welsynsdienste en tegnologiese ontwikkeling (Roskin 1997: 34-35).

Ten einde hierdie funksies uit te voer en die verantwoordelikhede wat dit tot gevolg het te kan nakom, het 'n stelsel van strukture en funksies in die staat tot stand gekom. Die funksies hou verband met die pligte van, en doelwitte wat deur die regering in 'n staat bereik moet word, terwyl die strukture dui op die instellings en prosedures wat ontwikkel is om hierdie doelwitte en verantwoordelikhede te kan

nakom. Binne hierdie konteks kan die volgende verantwoordelikhede en funksies van die staat geïdentifiseer word (Macridis & Burg 1991: 3-5):

- die formulering van gemeenskaplike doelwitte deur sosialisering en die ontwikkeling van gemeenskaplike waardes.
- Die ontwikkeling van instellings en prosedures vir besluitneming.
- Die ontwikkeling en implementering van reëls en prosedures vir die verkiesing / aanwysing van politieke leiers en die oordrag van mag.
- Die vestiging van meganismes vir die artikulasie en aggregasie van die belange wat tydens die bepaling van openbare beleid in ag geneem moet word.
- Die instandhouding van wet en orde deur die afdwing van onderling ooreengekome reëls.
- Die beveiliging, instandhouding en voortbestaan van die politieke stelsel.

Die uiteensetting van die basiese funksies wat met politieke stelsels en die funksionering van die staat verband hou, maak dit moontlik om die funksionering van 'n staat te evalueer. Die doel hiervan is om die analis in staat te stel om die ontstaan en bestaan van probleme wat met die effektiewe funksionering van die staat verband hou te kan identifiseer. Die waarde hiervan is dat aanduidings van probleme in die funksionering van die staat dikwels indikatore is van oorsake wat op toenemende politieke risiko dui. Dit moet in ag geneem word dat hierdie aspekte in isolasie nie noodwendig akkurate vooruitskatting moontlik maak nie, maar tesame met ander politieke risiko indikatore gebruik moet word.

2.3.2.1 Effektiewe politieke stelsel funksionering

Die beoordeling van die funksionering van die staat is 'n moeilike, maar noodsaaklike aktiwiteit. Hierdie beoordeling kan op twee vlakke geskied, naamlik die funksionele en die normatiewe (Macridis 1991: 210-221).

2.3.2.1.1 Die funksionele beoordeling van die staat

Die funksionele beoordeling van die staat berus op die evaluering van die politieke stelsel en die funksionering daarvan op 'n makro analitiese vlak. Die dimensies hier ter sprake omsluit die institusionele en die prosedureële. Die onderliggende fokus van hierdie evaluering is die aan- of afwesigheid van stabiliteit en die onderliggende oorsake daarvan.

i) **Besluitnemingsdoeltreffendheid.**

Die instellings van die moderne staat moet oor die volgende eienskappe beskik om doeltreffend te kan funksioneer:

- a) **aanpasbaarheid** – dui op die vermoë van 'n staat om by veranderende omstandighede aan te pas, en om nuwe geleenthede optimaal te benut.
- b) **responderingsvermoë** – berus op die vermoë van die staat om aan eise te voldoen. Ondersteuning in die staat hang af van die mate waarin eise bevredig word. Belangegroepe en organisasies moet toegelaat word om aan die beleidbepalingsproses deel te neem, sodat die regerende elite en politieke instellings ingelig kan word en in staat gestel word om te reageer op eise.
- c) **omvattendheid** – dui op die graad en omvang van beheer en interaksie deur die regerende elite en politieke instellings. Beheer en kontrole van, en interaksie ten opsigte van gemeenskapsaktiwiteite het ten doel beheer en kontrole om beleidstoepassing te verseker. Omvattendheid is egter twee dimensioneel en die las wat interaksie en kontrole meebring, kan doeltreffendheid benadeel eerder as bevorder.

ii) Legitimiteit.

Legitimiteit word verkry waar die bevolking die politieke instellings, die wette, die politieke elite en die besluite wat geneem word aanvaar en onderhou. Legitimiteit beteken dus dat die bevolking instem om regeer te word, die oortuiging huldig dat 'n bepaalde regering die reg het om te regeer en die beleid en besluite van sodanige regering gehoorsaam. Dit beteken nie dat almal alle besluite as die beste of in eie belang aanvaar, of noodwendig die regering van die dag ondersteun nie.

iii) Burgerlike orde.

Om orde te handhaaf moet buitensporige ontwrigting in en deur gemeenskappe beperk word. Ontwrigtende optrede kan die doeltreffende funksionering van die staat negatief beïnvloed. Die afwesigheid van ontwrigtende optrede dui op 'n aanvaarbare mate van doeltreffendheid in die funksionering van die staat. Dit word beïnvloed deur die verspreiding van goedere en waardes.

a) verspreiding van waardes – orde is die resultaat indien individue en groepe verseker is dat hul waardes beskerm word en dit vreedsaam uitgeleef kan word. Dit geld homogene sowel as heterogene samelewings waar meganismes gevestig is om die vreedsame en vrye uitlewing van diverse waardes te beskerm. Uiteenlopende waardes gee aanleiding tot eise en indien owerheidsoptrede nie hierdie eise na die tevredenheid van alle betrokkenes kan hanteer nie, is die vernietiging van die politieke bestel moontlik. Dit kan 'n vreedsame ontbinding/ hervorming of 'n geweldadige vernietiging van die staat tot gevolg hê.

b) verspreiding van goedere en dienste – dit wys op die beskikbaarheid van en toegang tot materiële goedere. Die probleem van

gelykheid, bedoelende gelyke geleentede en gelykwaardigheid, is hier ter sprake. In hierdie verband is persepsies van welvaart of armoede belangrik en nie noodwendig die feitelike situasie nie. 'n Gemeenskap wat bewus van sy armoede of deprivasie is, en mobiliseer kan die hervorming of vernietiging van die staat tot gevolg hê. Dit gee gewoonlik aanleiding tot verdere stygings in verwagtinge. State wat doeltreffend funksioneer sal van instellings en optredes gebruik maak wat die eise vir die verspreiding van waardes en goedere doeltreffend kan hanteer.

iv) Burgerlike oproer.

Burgerlike oproer is die gevolg van die onvermoë of onwilligheid van die politieke elite en/of politieke instellings om eise uit die samelewing effektief te akkomodeer en hanteer. Dit moet beklemtoon word dat aanpassing om hierdie eise (veral nuwe eise) te kan hanteer, nie moontlik is sonder die deelname van alle belangegroepes aan hierdie instellings, of die vryheid om die instellings effektief te benut nie.

2.3.2.1.2 Die normatiewe beoordeling van die staat

Die normatiewe beoordeling van die staat is moeiliker as die funksionele beoordeling. Die kriteria wat onderliggend is aan die normatiewe beoordeling sentreer om die staat se verantwoordelikheid om 'n "goeie lewe" moontlik te maak vir die samelewing en individu. Alhoewel dit veel makliker is om die fokus te verskuif na dit wat meetbaar is soos lewensstandaard – gemeet aan dienste soos veiligheid, gesondheid, onderwys en paaie, beantwoord dit nie volledig aan die normatiewe beoordeling van die staat nie. Dit val in 'n mate ook terug op die funksionele evaluering van die staat soos in die voorafgaande gedeelte beskryf (Macridis 1991: 210-221).

Alle regerings identifiseer doelwitte wat in die toekoms bereik moet word. Om hierdie doelwitte te laat realiseer moet die regering van die dag bepaalde waardes in die politieke instellings invoer om sodoende aan die doelwitte in praktyk betekenis te gee.

Die normatiewe kriteria om die staat te beoordeel sluit in:

- Vryheid;
- Gelykheid;
- Welvaart;
- Orde en beskerming; en
- Geregtigheid.

Die sleutel dimensie wat ten opsigte van die normatiewe beoordeling geld is die van persepsie en voorkeur. Alhoewel die feitelike grondslag van bostaande aspekte belangrik is, sal die persepsies van individue/ gemeenskappe meermale deurslaggewend wees. Die persepsie van gelykheid of ongelykheid kan dus belangriker wees as die werklikheid daarvan. Indien 'n negatiewe persepsie bestaan is die moontlikheid dat dit die feitelike situasie totaal ignoreer belangriker as die werklikheid. Persepsies moet dus in berekening gebring word wanneer so 'n beoordeling van die funksionering van 'n staat of politieke stelsel afgehandel word.

'n Ander metode wat gebruik kan word om die gesteldheid van 'n spesifieke politieke stelsel te bepaal is die politieke audit.

2.3.2.2 Politieke stelsel audit (demokratiese audit)

Die idee van 'n politieke audit hou direk verband en het ontstaan uit die praktyk van ouditering wat in die sakewêreld gebruik word. Alhoewel die onderliggende beginsels en doelwitte dieselfde is, bestaan belangrike verskille tussen die aard en uitvoering van 'n politieke audit en die wat met die finansies van 'n maatskappy

verband hou. Die waarde van 'n politieke oudit lê in die geleentheid wat dit bied om 'n omvattende beeld te vorm van wat die situasie in 'n bepaalde politieke stelsel is. Indien so 'n oudit oor tyd herhaal word, of met ander relevante data vergelyk word, kan dit ook as 'n belangrike aanduiding van tendense in so 'n politieke stelsel dien. Die uiteensetting van die politieke oudit wat hier gebruik word is gebaseer op die metodiek van Baker (1999: 273-284). Alhoewel Baker op die oudit van demokrasie fokus, kan hierdie tegniek ook gebruik word om meer algemene analises van politieke stelsels te onderneem.

Baker definieer 'n oudit as 'n sistematiese, kwalitatiewe assessering van die funksionering van 'n regime se veelheid onderdele, in terme van ooreengekome (demokratiese) standaarde (Baker 1999: 274). Die oudit bestaan uit vier afdelings, elkeen met verskeie komponente wat gerig is op die beantwoording van kernvrae wat sal bydra tot die finale beoordeling van die politieke stelsel se funksionering.

Die vier oorkoepelende afdelings van die oudit behels die volgende:

- Die verkiesingsproses;
- Die deursigtigheid en verantwoordbaarheid van die regering;
- Politieke en burgerregte; en
- Die aard van die (demokratiese) samelewing.

Elkeen van die bostaande word vervolgens kortliks beskryf voordat die gebruik van hierdie tegniek as basis vir die bepaling van politieke risiko verduidelik sal word.

i) Die verkiesingsproses.

Die analise van die verkiesingsproses is belangrik omdat dit aanduidend is van die reëls en waardes wat onderliggend aan die politieke proses is. Dit is die eerste vlak van interaksie tussen die burgers en die staat en sal bepaal wie die regering sal wees totdat 'n volgende verkiesing plaasvind (Baker 1999: 277-279).

Die reikwydte van verkiesings: die aard en omvang van die besluitnemingsproses en konstitusionele wysigings wat onderhewig is aan, of gewysig kan word deur verkiesings.

Die omvattendheid/insluitingsvermoë: die aanvaarding en gebruik van algemene volwasse stemreg en die toeganklikheid van registrasie en verkiesings- (prosedures).

Die onafhanklikheid van verkiesings: in hoe verre dit vry is van party of regeringsinmenging.

Die integriteit van verkiesings: in hoe 'n mate dit vry is van intimidasie, omkoperij en oneerlikheid.

Kieserskeuses: die werklike omvang van vrye keuses tussen kandidate, beleidsprogramme en inligting; vrye en gelyke toegang aan kandidate tot die media en alle kiesafdelings.

Die aard van verkiesings: die mate waarin alle stemme gelyke gewig dra en die mate waartoe die samestelling van die wetgewende gesag die keuses van kiesers reflekteer.

Geleentheid vir kandidate: tot watter mate is daar gelyke geleentheid vir alle begerige kandidate om in verkiesings te staan ten opsigte van sake soos ouderdom, geslag, klas, geloof, etnisiteit, geletterdheid en afkoms (ook ouerlike afkoms).

Vlakke van deelname: die aantal kiesers (as persentasie van die bevolking) in teenstelling met diegene op die kieserslys, wat in werklikheid gestem het.

Aanvaarding van die uitslag: die wyse waarop die uitgaande regering en belangrike belangegroepes (sake, militêr en etnies) die uitslag van die verkiesing en die gepaardgaande regeringswisseling aanvaar

ii) Die deursigtigheid en verantwoordbaarheid van die regering.

Hierdie dimensie dui op die aard van die interaksie tussen die regeerders en diegene oor wie regeer word. Dit is die aspekte wat in die periodes tussen verkiesings van deurslaggewende belang is (Baker 1999: 279-281).

Regeringsbeleid: tot watter mate reflekteer en is dit 'n weerspieëling van die regerende party se verkiesingsmanifes.

Die regering se prosedures vir konsultasie: die invloed van openbare mening asook die omvang en aard van konsultasie tussen die regering en relevante belangegroepes voordat besluite oor wetgewing en beleid geneem word.

Inligting ten opsigte van regeringsoptrede: die mate waarin inligting oor die optrede van die regering en die gevolge van regeringsbeleid uit onafhanklike bronne vir die publiek toeganklik is.

Wetgewende oorsig en beheer: die omvang (openheid) en effektiwiteit van die wetgewende gesag se beheer oor nie-verkose ampsbekleders in die burgerlike en militêre konteks.

Wetgewende oorsig en beheer oor wetgewing en openbare finansies: die gewilligheid en effektiwiteit van die wetgewer om hierdie verantwoordelikhede na te kom, en die wyse en omvang van 'n dominante politieke party om sy parlementêre meerderheid te misbruik om hierdie funksies te dwarsboom.

Relevante belange en inkomstebronne van verkose ampsbekleders en politieke partye: hoe openlik en effektief word botsende belange verklaar en beheer.

Toeganklikheid en verteenwoordiging: die toewyding waarmee kiesers se belange aangehoor en aangebied of verteenwoordig word.

Die gesag van die regbank: die effektiwiteit van die regbank in die afdwing van wette en die grondwet op die uitvoerende en verkose ampsbekleders.

Onafhanklikheid van die regbank: die onafhanklike aanwysing van regters, vaste termyn aanstellings en die onafhanklikheid van die regbank, (veral beskerming teen inmenging).

Toeganklikheid van howe: die mate waarin enige burger regstelling vir wanadministrasie (deur die regering) in die regstelsel kan vind.

Openbare aanstellings: gelyke geleentede en die afwesigheid van bevoordeling, voorroedele en omkoperij in openbare aanstellings.

Sub-nasionale regering: die vlak van outonomie van plaaslike regering en die vlak van aanspreeklikheid van plaaslike regering aan die plaaslike kieserskorps, eerder as 'n blote verlenging van die nasionale regering.

iii) **Politieke en burgerregte.**

Die politieke en burgerregte wat aan die burgers van 'n staat toegeken word reguleer die formele verhouding tussen die regeerder en diegene oor wie regeer word. Dit sluit ook diegene in wat die regerende party opponeer en is as sulks belangrik omdat dit aan die beginsel van gelykwaardigheid vergestaltung gee. Dit bepaal ook die grense van regte, verantwoordelikhede en bevoegdhede tussen die regering en die burgers (Baker 1999: 281).

Statutêre bepalings: hoe duidelik word regte en vryhede ten opsigte van gelyke geleentede, vryheid van geloof, spraak, assosiasie en beweging in wetgewing vervat en hoe effektief word dit afgedwing.

Gelykheid voor die reg: die toepassing van burgerlike en politieke vryhede ongeag geslag, klas, etnisiteit, geloof, ouderdom of politieke affiliasie.

Ingeligte burgers: tot watter mate burgers ingelig is oor hulle regte en hoe om dit uit te oefen. Tot watter mate en hoe effektief word die burgers ingelig van oorskrydings/gebreke deur onafhanklike moniters?

iii) Die aard van die (demokratiese) samelewing.

Hier word die eienskappe van 'n bepaalde samelewing met die politieke stelsel in verband gebring. Die aard van die samelewing en die onderliggende waardes en tradisies daarvan is hier van belang. Dit is belangrik as aanduiding van die omvang van eensgesindheid of fragmentasie van die samelewing en die moontlike gevolge hiervan. Hierdie aspekte kan 'n belangrike aanduiding van stabiliteit wees (Baker 1999: 282).

Nasionale bewussyn: die vlak van ooreenstemming oor nasieskap binne die grense van die staat. In watter mate strek ondersteuning vir politieke partye oor die grense van regionale, linguïstiese, geloofs of etniese grense.

Maatskaplike verdraagsaamheid: die vlak van diskriminasie of verdraagsaamheid tussen gemeenskappe/individue uit verskillende etniese, kulturele en geloofs groepe ens.

Verteenwoordiging deur organisasies en belangegroepes wat die regering kritiseer: hoe wydverspreid, invloedryk, aanspreeklik, outonoom en verteenwoordigend is hulle.

Aktiwiteite van ekonomiese instellings: omvang van openbare aanspreeklikheid en ondergeskiktheid aan wetlike regulering.

Pluralisme in die media en kunste: wydverspreide eienaarskap, openheid vir verskillende standpunte uit verskillende sektore van die samelewing, in hoe'n mate funksioneer dit as 'n geballanseerde forum vir politieke debatvoering.

Populêre vertroue in die politieke stelsel: vlak van ondersteuning vir demokratiese prosedures en die oppergesag van die reg. Vlak van vertroue in die vermoë van die politieke stelsel en prosedures asook die eie vermoë om die probleme wat die samelewing in die gesig staar op te los.

Die waarde van 'n politieke oudit is te vinde in die makro analitiese perspektief wat dit verleen. Dit is nie op sigself geskik as 'n raamwerk vir politieke risiko analise nie, maar is saam met meer spesifieke politieke risiko items uiters waardevol. Die perspektief wat van die totale politieke proses, sowel as die primêre komponente wat daarvan verkry word, kan vroeë aanwysers wees van probleme wat nog nie deur die normale metodes van risiko analise duidelik sal wees nie. Dit is veral die geval indien herhalende analises oor tyd met behulp van so 'n raamwerk of oudit voltooi word omdat dit duidelike aanduidings van makro politieke ontwikkelinge sal verskaf. Die identifisering en interpretasie van tendense sal in die konteks vergemaklik word. Ander aanvullende analitiese raamwerke wat in die verband gebruik kan word is die wat handel met strukturele swakhede in politieke stelsels. Die volgende gedeelte word gebruik om twee raamwerke wat ook ter ondersteuning van tradisionele politieke risiko analise gebruik kan word te beskryf.

2.3.3 Vroeë waarskuwing

Die ontwikkeling van 'n stelsel vir vroeë waarskuwing het ten doel die tydige identifisering van gebeure waarvan die uitkoms verkieslik verhoed of beperk moet word. Die onderliggende doel is tydige waarskuwing wat tydige optrede moontlik maak sodat die verwagte onaanvaarbare of ongewenste uitkoms vermy of die gevolge daarvan bestuur kan word. Die klem met vroeë waarskuwing lê op die tydige kennis van gebeure sodat 'n toepaslike reaksie voorberei kan word, en ook dat optrede geneem kan word om die verwagte uitkoms te kan hanteer. Dit impliseer die vermoë wat berus op die neem van besluite en die aanwending van hulpbronne om die genoemde oogmerke te bereik. Twee analitiese raamwerke wat as grondslag vir vroeë waarskuwing kan dien word vervolgens beskryf.

2.3.3.1 Vroeë waarskuwing: politieke onstabiliteit.

Die raamwerk wat gebruik word om die kwesbaarheid van 'n politieke stelsel vir onstabiliteit te beoordeel is die van Cockell (1998: 230-240). Die doel

met hierdie raamwerk is die identifisering van indikatore wat kan dien as vroeë waarskuwing sowel as die ontwikkeling van effektiewe reaksies op die situasie wat ontleed word. Cockell (1998: 230-231) se argument is dat die beskikbaarheid van vroeë waarskuwingsinligting slegs van waarde sal wees indien dit vir besluitnemers in verstaanbare en bruikbare formaat aangebied word. Die raamwerk wat Cockell aanbeveel bestaan uit sewe kategorieë wat elk 'n groepering van relevante indikatore insluit. Wanneer twee (of meer) van hierdie kategorieë aanvullende aanduidings gee, is die moontlikheid van omvangryke konflik 'n werklikheid, terwyl aanduidings in slegs een van die kategorieë nie noodwendig op konflik dui nie. Die raamwerk behels die volgende:

i) Status van regering/ die politieke proses (Cockell 1998: 236).

Hierdie kategorie fokus op die kort- tot medium termyn moontlikheid dat nie-gewelddadige konflik oplossing misluk. Dit fokus veral op die legitimiteit, verteenwoordigende en deelnemende aard van regering en die politieke proses. Binne hierdie konteks is die situasie van etniese en godsdienstige minderhede van belang. Die toepassing van wetgewing en beleid wat minderhede uitsluit of lei tot diskriminasie op grond van taal, godsdiens en politieke organisasie of konstitusionele bepalings wat diskriminasie op genoemde gronde moontlik maak is ook belangrike aanduiders van konflik. Toegang tot of die beperking van toegang vir minderhede tot die instellings van politieke besluitneming moet ook in berekening gebring word.

Spesifieke indikatore van naderende probleme is die afkondiging van spesiale of noodmagte, die verwerping van verkiesingsuitslae, die ontbinding of beperking van plaaslike regeringsinstellings, aanvalle op of die arrestasie van plaaslike leiers, aanvalle op of die arrestasie van joernaliste, die gebruik van staatsmedia of die amptelike media om onverdraagsaamheid (nasionalistiese of xenofobiese beleid) teenoor veral

minderhede te bevorder. Hierdie indikatore dui gewoonlik op situasies waar die politieke proses geslote raak of gesien word as magteloos te wees en is aanduidend van diepgesetelde verskille tussen gemeenskappe binne die samelewing. Die aard van die politieke proses en selfs die identiteit van die staat word hier bedreig en dien as basis vir konflik en onderdrukking.

ii) Polarisering/ Potensiaal vir konflik (Cockell 1998: 236-237).

Hierdie kategorie bevat langtermyn indikatore wat 'n historiese onderbou en konteks vir konflik ondervang. 'n Geskiedenis van geweld, veral groepsgeweld, en etniese en groepspolitiek as modus vir mobilisering, veroorsaak dat die houding van leiers en van die regering van groot belang is. Dit geld veral waar 'n kollektiewe geheue van oorwinnings en nederlae bestaan. Die regverdige en onbevooroordeelde hantering van hierdie situasies, die onderskeie rolspelers daarin en die gevolge daarvan is deurslaggewend om te verhoed dat dit gronde vir verhoogde vyandigheid of verdere vervreemding en mobilisering word. Kenmerke van sulke omgewings sluit in sterk identiteite wat verwesenlik word in groeps of etniese samehorigheid, groeps of etnies gebaseerde leierskap, verpolitiseerde etniese identiteite, gefragmenteerde groeps of etniese elites en militante bondgenote.

In gevalle waar vlugteling of intern verplaaste bevolking teenwoordig is sal die spanning wat met bostaande indikatore verbind word vererger.

iii) Strukturele spanning/ spanning binne die samelewing (Cockell 1998: 237).

Hierdie indikatore is ten nouste gekoppel aan dié in punt 2 hierbo en dui op relatiewe deprivasie (veral indien staatsbeheerd) en strukturele ongelykhede en diskriminasie. Spesifieke indikatore is:

- ongelyke toegang vir verskillende etniese groeperinge tot hulpbronne soos water, grond en krediet.
- ongelyke geleenthede ten opsigte van onderwys, handel, bestuurs en professionele aanstellings, werkgeleenthede in die openbare sektor en veiligheidsmagte (werwing vir die polisie en veiligheidsmagte), en openbare dienste.

Die intergroepspanning wat deur hierdie strukturele diskriminasie veroorsaak word, verhoog ten tye van snelle politieke en ekonomiese transformasie, byvoorbeeld programme van liberalisering en strukturele aanpassing. Dit is veral minderheidsgroepe in landelike vestings wat merkbare laer vlakke van ekonomiese ontwikkeling en wat omgewings /ekologiese uitbuiting verduur wat hierdeur geraak word. Hierdie faktore verhoog die sosio-politieke spanning en dus ook die potensiaal vir konflik. Die identifisering van patrone van strukturele ongelykheid wat gekoppel is aan marginalisering en die afsluiting van spesifieke minderhede is veral van belang binne hierdie konteks.

iv) Menseregte skendings (Cockell 1998: 238).

Die skending van basiese menseregte is meermale een van die eerste aanduidings van 'n situasie van eskalerende konflik. Dit is egter belangrik dat die fokus op kern aspekte rakende menseregte sal wees. Die regte wat gewoonlik eerste in die gedrang sal kom sluit verskillende kombinasies van die volgende regte in:

- vryheid van spraak, beweging, assosiasie en van aanbidding.
- reg op lewe, vryheid van marteling en wederregtelike teregstellings.
- vryheid van ontvoering, arbitrêre arrestasie en die reg op 'n regverdige verhoor.

Ander belangrike indikatore wat met hierdie dimensie verband hou is die aard en omvang van mag of dwang wat deur regeringsinstellings (weermag, veiligheidsdienste of paramilitêre groeperinge) of opponerende groepe gebruik word om hul doelwitte te bereik. Die wyse waarop menseregte groeperinge / -aktiviste, nie-regeringsorganisasies en die regbank se optrede met betrekking tot die hantering van menseregte kwessies beheer / beperk word sal ook 'n duidelike aanduiding van die stand van sake wees. Laasgenoemde aspekte word veral belangrik indien strafmaatreëls kollektief toegepas word teenoor identifiseerbare minderheidsgroeperinge, etniese groeperinge of ideologiese opposisie groeperinge.

Dit is ook in hierdie konteks noodsaaklik dat die patroon van skending of verontagsaming van menseregte of optrede wat duidelik dui op die uitsondering van bepaalde minderheids, etniese, politieke of ideologiese opposisiegroeperinge geïdentifiseer moet word. Dit sal die grondslag verskaf waarop die aard en voorkoms van terreur deur die staat of opponerende groepe teen die burgers bepaal en ondersoek kan word. Die spesifieke uitsondering van, en veral die vernietiging van plekke wat met die kulturele, godsdienstige en ekonomiese aktiwiteite van minderhede verband hou, is gewoonlik aanduidend van 'n georkestreerde aanslag op sulke groeperinge. Die uiterste optredes wat in hierdie konteks aangetref word is menseslagtings en etniese suiwering.

v) Militêre/ wapenvoorsiening (Cockell 1998: 238).

Die indikatore wat in hierdie dimensie aangetref word dui gewoonlik op 'n moontlike toename in konflik en 'n aanvaarding van militêre, eerder as van vreedsame oplossings vir probleme. Die spesifieke indikatore waarop hier gefokus word is die volgende:

- verhoogde werwingsaktiwiteite deur die veiligheidsmagte
- omvangryke ontplooiing of herontplooiing van veiligheidsmagte

- die spesifieke plekke waar sulke ontplooiings plaasvind
- die teenwoordigheid van moordbendes of militias, veral met ondersteuning of goedkeuring van die regering
- verhoogde invoere van wapentuig deur die regering (veral ligte en medium wapentuig)
- die beskikbaarheid van ligte wapentuig in die regionale konteks, veral in buurstate waar interne konflikte plaasvind
- die vervanging van gematigde leiers met meer militante persone

vi) Eksterne ondersteuning (Cockell 1998: 238-239).

Hierdie indikatore hou verband met die regionale en geopolitieke realiteite van 'n streek. Die status en aansien van 'n regering kan hier van deurslaggewende belang wees. Dit sal meer “aanvaarbaar” wees om 'n pariastaat te destabiliseer as andersins. Die teenwoordigheid van 'n etniese of minderheidsgroep wat deur 'n grens tussen twee state verdeel word, verhoog die moontlikheid van eksterne steun of betrokkenheid in die interne sake van die buurstaat. Dit maak ook die vloei van wapentuig relatief maklik en die beheer daarvan baie moeilik, selfs sonder die ondersteuning van die regering vanwaar hierdie hulp kom.

vii) Omgewingspesifieke faktore (Cockell 1998: 239).

Hierdie kategorie maak voorsiening vir konteks spesifieke faktore wat die aard van politieke interaksies in 'n staat of streek kenmerk. Dit sal byvoorbeeld unieke historiese, ideologiese, godsdienstige of intergroepsfaktore wees wat eie aan die betrokke staat of streek is. Die belang van hierdie faktore is dat dit aanduidings kan verskaf wat buite die “normale” patroon val of wat nie deur aanvaarde verklarings ondersteun word nie.

Die indikatore wat hier bo beskryf is openbaar 'n algemene ooreenkoms met die wat in die vorige, sowel as die volgende gedeelte beskryf gaan word. Dit versterk die waarde van hierdie analitiese raamwerk omdat dit veelsydig en buigsaam is. Die volgende analitiese raamwerk fokus op staatsinploffing, maar ook binne die konteks van vroeë waarskuwing.

2.3.3.2 Staatsineenstorting (*State collapse*)

Die moontlikheid van “ineenstorting” beteken letterlik die selfvernietiging van alle instellings en prosedures wat noodsaaklik is om die staat op 'n geordende en effektiewe wyse te laat funksioneer en voortbestaan. Die kenmerke van 'n so 'n staat is die totale verlies aan beheer, legitimiteit en samehang (Baker & Ausink 1996: 21). Dit is gewoonlik die gevolge van langdurige en gewelddadige interne konflik, soms ook met 'n sterk regionale dimensie. Dit verteenwoordig 'n uiterste situasie en voorbeelde hiervan is skaars, maar nie onbekend nie. Somalië is 'n resente voorbeeld van so 'n uitkoms. Die belang hiervan is nie net die situasie waar die staat as entiteit ophou funksioneer nie, maar ook die interne en regionale gevolge van so 'n uitkoms. Dit stel groot eise aan ander regerings in die streek en impliseer ook 'n moeilike en uitgerekte proses van hernieude staatbou. Omdat so 'n uitkoms nie oornag plaasvind nie is dit van belang dat die indikatore daarvan identifiseer en ontleed word. Die indikatore van 'n situasie wat kan aanleiding gee tot “ineenstorting” is waardevol in die proses van besluitneming en evaluering om politieke risiko te identifiseer. Die volgende indikatore is hier van belang:

- **demografiese druk:** die bevolkingsdigtheid, toegang tot voedsel, etniese verspreiding en interaksie, grondbesit en omgewingsfaktore en groepsidentifikasie binne die konteks van hierdie indikatore (Baker & Ausink 1996: 26).
- **bewegings van vlugteling:** omvangryke vlugtelingebewegings kan lei tot siklusse van menslike rampe wat verhoogde demografies druk veroorsaak. In situasies waar die teenwoordigheid van groot getalle vlugteling toegang tot beperkte hulpbronne (byvoorbeeld water, voedsel, gesondheids dienste)

- bemoelijk, sal kompetiese en die potensiaal vir konflik vinnig toeneem (Baker & Ausink 1996: 26-27).
- **ongelyke ekonomiese ontwikkeling:** die invloed van ekonomiese beleid op intergroepsverhoudinge is 'n belangrike indikator van konflik of die potensiaal daarvoor. Dit is veral in gevalle waar sulke ongelyke ontwikkeling primêre of etniese verdelingslyne versterk, waar dit as oorsaak van intense groeps- of etniese konflik kan dien (Baker & Ausink 1996: 27).
 - **'n geskiedenis van konflik en vergelding:** in omstandighede waar 'n geskiedenis van konflik en vergelding bestaan is die historiese konteks belangrik. Die bestaan van duidelike groeps of etniese verdelings wat met sulke praktyke geassosieer word is veral gronde vir voortgesette of toenemende konflik en vergeldings aanvalle. Dit is veral so indien 'n geskiedenis van, of die bestaan van persepsies, dat daad van geweld en onreg ongestraf gelaat word (Baker & Ausink 1996: 27).
 - **die kriminalisering en delegitimering van die staat:** die kenmerke van state wat deur probleme van hierdie aard gekonfronteer word, word belangriker, veral in streke waar transformasie aan die orde is. Die spesifieke faktore wat ter sprake is waar demokratisering plaasvind sluit stygings in gewone misdaad en skandale in, maar belangriker is aanduidings van omvangryke korrupsie en uitbuiting deur elite groeperinge. Sulke elites sal die aandrang op deursigtigheid, aanspreeklikheid en verteenwoordiging teenstaan en hulle eng eie belang ten alle koste beskerm (Baker & Ausink 1996: 28).
 - **skerp en skielike ekonomiese insinkings:** hierdie is 'n algemene aanduider van politieke onstabieleit waarvan die kwantitatiewe omvang dikwels bepaal kan word. Die stabiliteit en voortbestaan ontoereikende/ swak state hang dikwels af van die vermoë van die politieke elite om die ekonomie te beheer en die lewenskwaliteit van mense te verbeter. Die ekonomieë van sulke state word gekenmerk deur die bestaan van parrallele ekonomieë, onwettige transaksies en ongemagtigde bestedings (dikwels geheime transaksies en bestedings). Die afwesigheid van of ernstig

- gebrekkige aard van beskikbare ekonomiese data maak dit moeilik om 'n akkurate beeld van sulke ekonomieë te vorm. Hierby moet die aard en omvang van versteekte (parrallele) ekonomiese aktiwiteite, die verduistering en wanaanwending van openbare bates, dwelmgeld, onwettige kapitaalvlug deur oënskynlik wettige kommersiële transaksies (Baker & Ausink 1996: 28).
- **massiewe en volgehoue menslike ontvlugting:** hierdie dimensie dui op meer as die teenwoordigheid, aktiwiteite en gevolge van vlugteling wat gewoonlik maklik waargeneem en beoordeel kan word. Die ander dimensies wat hier ter sprake is, sluit faktore soos 'n brein drein, 'n middelklas eksodus en die ontvlugting van geskoolde professionele lui, kunstenaars en tegnisi asook die emigrasie van ekonomies aktiewe segmente van die bevolking soos entrepreneurs, sakelui, ambagsmanne en handelaars. Die voortgesette verlies van die samelewing se mees talentvolle en vindingryke burgers is 'n sekere aanduiding van die agteruitgang van die staat (Baker & Ausink 1996: 28-29).
 - **stelselmatige agteruitgang in of die staking van openbare dienste:** dit kan aanvanklik 'n aanduiding van swak regering wees, maar ook van die onvermoë om te kan regeer. Dit sluit kenmerke in soos 'n oneffektiewe, oorgrote burokrasie en ook die verdwyning van die strukture wat basiese funksies moet uitvoer. Die staat as deugsame, kompetente en kredietwaardige instelling het dus verdwyn. Die klem moet hier val op die basiese funksies wat gewoonlik op plaaslike vlak of met die basiese lewensfunksies te make het, en nie die soos die veiligheidsinstellings, sentrale bank en diplomatieke korps wat verantwoordelik is vir die voortbestaan van die staat nie. Alhoewel hierdie agteruitgang gestadig en sonder geweld kan verloop, sal dit waarskynlik in die toekoms lei tot geweld en ernstige regionale probleme ((Baker & Ausink 1996: 29).
 - **aantasting van die oppergesag van die reg:** hierdie is 'n standaard aanduiding van diktatoriale regering en is ook 'n rigtinggewende aanduiding van die agteruitgang van die staat. Die belang hiervan is nie dat die aksie

- op sy eie deurslaggewend is nie, maar wel dat gewoonlik saam met ander beperkende en onderdrukkende maatreëls gebruik word om politieke mag en beheer te behou (Baker & Ausink 1996: 29). Die sleutelrol van die reg en die regbank in die ontwikkeling, vestiging en konsolidering van demokratiese politieke instellings en procedures is onmoontlik sonder die erkenning en onderhouding van die oppergesag van die reg. Hierdie opskorting sal ongetwyfeld die potensiaal vir konflik en geweld verhoog omdat geen ander maatreëls beskikbaar is om konflik te besleg en beskerming teen die politieke elite, staat of kompeterende groepe oorbly is nie (Baker & Ausink 1996: 29).
- **veiligheidsinstellings wat funksioneer as 'n staat binne 'n staat:** die probleem wat hier ontwikkel is die gevolg van die veiligheidsinstellings of sektore daarvan, wat onafhanklik en buite die normale en aanvaarde (wettige) riglyne optree. Die skep van presidensiële wagte, private leërs, hit squads en soortgelyke front organisasies deur regerings lei tot die sanksionering van groepe waarvan die optrede verhewe raak bo die staat en sy reëls. Die skep van sulke magte dien gewoonlik as rookskerm vir 'n politieke elite, regering of opponerende groepe om hulleself te beskerm teen die gevolge van hierdie magte se optrede. Die probleem is dat diegene wat hierdie magte skep dikwels self die beheer daarvoor verloor (Baker & Ausink 1996: 29). Die uiteinde is die verdere verswakking en agteruitgang van die staat.

Bostaande indikatore stem in 'n groot mate ooreen met dit wat in die vorige gedeelte beskryf is. Dit dra by tot 'n begrip van en sensitiwiteit vir die faktore (instellings en prosedures) wat die politieke omgewing en proses waarbinne politieke besluitnemers funksioneer beïnvloed. Hierdie analitiese raamwerk is ook 'n makro analitiese raamwerk wat spesifiek op staatsinploffing binne die konteks van vroeë waarskuwing fokus. Omdat so 'n uitkoms nie oornag plaasvind nie is dit van belang dat die indikatore daarvan identifiseer en begryp word. Die indikatore van 'n situasie wat kan aanleiding gee tot "inploffing" is waardevol in die proses

van besluitneming en evaluering om politieke risiko te identifiseer. Dit geld veral indien hierdie makro analitiese faktore in verband gebring word met die spesifieke faktore wat noodsaaklik is vir politieke risiko analise. In die volgende gedeelte word 'n meer tradisionele model vir politieke risiko analise beskryf.

2.3.4 Politieke risiko analise

Die politieke risiko analise kan uit 'n veelheid van benaderings, modelle en analitiese raamwerke kies. Omdat hierdie studie nie spesifiek oor die gebruik en toepassingswaarde van politieke risiko analise vir die ekonomiese omgewing handel nie, word volstaan met twee analitiese raamwerke wat aansluiting vind by die makro analitiese raamwerke wat onder die vorige twee hoofde beskryf is. Die *International Country Risk Guide* analitiese model word eers beskryf en daarna 'n politieke risiko raamwerk wat spesifiek gebruik kan word om die indikatore van die huishoudelike of interne politieke omgewing te identifiseer en verklaar.

2.3.4.1 Die *International Country Risk Guide (ICRG)*

Die gebruik van die ICRG analitiese raamwerk berus op die bepaling van politieke risiko deur te fokus op die vooruitskatting van finansiële, ekonomiese en politieke risiko. Die ICRG raamwerk (Howell 1998: 185) word saamgestel uit 22 veranderlikes wat in drie sub-kategorieë van risiko onderverdeel word, elk met 'n maksimum gewig. Die finale indeks wat uit die sub-kategorieë saamgestel word se waardes is 50% vir politieke risiko en 25% elk vir die finansiële en ekonomiese risiko komponente.

Die afsonderlike indeks wat vir elk van die sub-kategorieë gebruik word se waardes is 100 punte vir die politieke risiko indeks, 50 punte vir die finansiële risiko indeks en 50 punte vir die ekonomiese risiko indeks. Die risiko van 'n staat word bepaal deur die puntewaarde van elke indeks bymekaar te tel en die puntewaarde deur twee te deel om 'n saamgestelde waarde, of politieke risiko waarde te verkry. Deur

die ICRG raamwerk te gebruik is dit dus moontlik om politieke risiko as 'n numeriese waarde uit te druk. (Sien bespreking hieronder vir 'n meer volledige uiteensetting van die ICRG analitiese raamwerk met die gewigte wat aan en in die sub-kategorieë toegeken word).

Politieke risiko waardes word as volg uitgedruk (Howell 1998: 188):

Puntewaarde	Risikowaarde
00.0 - 49.5	baie hoë risiko
50.0 – 59.5	hoë risiko
60.0 – 69.5	matige risiko
70.0 – 79.5	lae risiko
80 – 100	baie lae risiko

Die waarde van die ICRG model lê in die relatiewe eenvoud van die raamwerk en in die buigsaamheid daarvan. Dit is moontlik om die basiese inhoud en gewig van veranderlikes aan te pas by die spesifieke behoeftes van die analis/ toepassing wat gemaak word. Die toepassing van hierdie analitiese raamwerk word verder vergemaklik deur die spesifieke riglyne en waardes wat aangedui word vir die indikatore wat gebruik word. Die drie sub-kategorieë van die ICRG raamwerk word hieronder kortliks beskryf. Die volledige lys van indikatore word nie behandel nie omdat die ICRG raamwerk in hierdie studie nie vir die ekonomiese of besigheidsdoeleindes waarvoor dit primêr ontwikkel is, gebruik sal word nie.

Die politieke risiko kategorie maak gebruik die volgende basiese indikatore (Howell 1998: 191-194):

- **regeringstabiliteit** dui op die vermoë van 'n regering om sy beleid uit te voer en aan bewind te bly. Die samehang in die regering, beheer oor instellings en die behoud van die steun van die kieserskorps is hier van belang.

- **sosio-ekonomiese omstandighede** hou verband met die faktore wat bepalend is vir die burgers se tevredenheid met beleid, veral die ekonomiese beleid, van 'n regering. Die spesifieke faktore wat hier van belang sal wees sluit die in wat 'n invloed op die sosio-ekonomiese omstandighede van 'n samelewing sal uitoefen, maar wat ook 'n beduidende politieke impak sal hê. Voorbeelde van hierdie faktore is werkskepping, rentekoerse, die verskaffing van mediese dienste, behuising en onderwys.
- **beleggingsprofiel** word bepaal deur 'n regering se houding ten opsigte van faktore wat beleggings in die staat beïnvloed. Hierdie indikatore sluit in belastingpraktyke, beperkings op die repatriasie van fondse, ontwrigting en arbeidskoste.
- **interne konflik** word beoordeel deur die aard, omvang en gevolge van interne konflik te beoordeel. Die aanwesigheid van geweld vir politieke doeleindes kan die spektrum dek van 'n burgeroorlog en gewapende teenstand teen 'n regering tot geïsoleerde insidente soos ontvoering insluit.
- **eksterne konflik** sluit die spektrum van indikatore in soos ekonomiese sanksies wat teen die staat toegepas word, militêre konflik met ander 'n ander staat, of gewapende konflik van 'n aard.
- **korrupsie** wat binne die politieke stelsel voorkom word as bedreiging vir buitelandse beleggings beskou omdat dit die bedryf van besigheid bemoeilik en ook omdat dit die funksionering van 'n regering ondermyn. Korrupsie in sowel die openbare as private sektore is hier van belang en sluit in omkoperij, nepotisme, weerhouding van dienste, 'n te noue verwantskap tussen 'n regering en sakegemeenskap.
- **gewapende magte se invloed in die politieke proses** word as uiters negatief beskou omdat dit aanduidend is van onstabiele en die onvermoë van 'n regering om effektief te regeer. Die invloed van die gewapende magte kan wissel van die oornam van 'n regering tot die afdreiging van die eie regering.

- **godsdienst se invloed in die politieke proses** verwys na spanning of selfs konflik wat mag ontstaan indien 'n eensydige godsdienstige ideaal die grondslag vir regering word, of waar kompeterende godsdienstige beskouinge veroorsaak dat konflik in die gemeenskap of staat ontstaan.
- **wet en orde** verwys na die vlak van aanvaarding van die wette van 'n staat en ook na die effektiewe toepassing van wette in 'n staat.
- **etniese spanning** dui op die teenwoordigheid en aard van spanning of konflik as gevolg van faktore soos ras, taal of nasionaliteit.
- **demokratiese aanspreeklikheid** hou verband met die responderingsvermoë van 'n regering en ook die vlakke van verteenwoordiging in en aanvaarding van regeringsbeleid en optrede in 'n samelewing. Die werklike verteenwoordiging van die belange van 'n samelewing is hier ter sake.
- **kwaliteit van die burokrasie** word as deurslaggewend beskou, veral ten tye van krisisse en regeringswisselinge. Die kwaliteit van die burokrasie word direk beïnvloed deur die institusionele vermoë en beskikbaarheid van hulpbronne.

Hoewel die politieke risiko komponent die swaarste weeg, is dit ook nodig om kortliks aandag te gee aan die finansiële risiko kategorie. Dit maak gebruik van die volgende basiese indikatore (Howell 1998: 195-197):

- buitelandse skuld as persentasie van die BBP
- buitelandse skuld as persentasie van uitvoere
- lopende rekening as persentasie van uitvoere
- netto likiditeit as maande se invoerdekking
- wisselkoers stabiliteit

Die doel met die meting van finansiële risiko is om die vermoë van 'n regering om sy finansiële verpligtinge na te kom, te bepaal. Dit word gedoen deur te bepaal in watter mate 'n regering haar amptelike, kommersiële en handels verpligtinge kan nakom. Die ICRG raamwerk meet hierdie vermoë deur te bepaal wat die

verhouding is tussen buitelandse skuld, invoere, uitvoere en die bruto binnelandse produk. Hierdie verhoudings word as persentasies uitgedruk en gemeet teen aanvaarbare norme. Dit bepaal die risiko wat aan 'n staat of regering gekoppel is ten opsigte van die nakoming van finansiële verpligtinge.

Ten slotte word die ekonomiese risiko kategorie beskryf. Dit maak gebruik die volgende basiese indikatore (Howell 1998: 198-201):

- per capita BBP
- werklike jaarlikse BBP groei
- jaarlikse inflasiekoers
- begrotingsbalans as persentasie van BBP
- lopende rekeningbalans as persentasie van BBP

Die ekonomiese risiko kategorie word gebruik om die sterk- en swakpunte van 'n ekonomie te bepaal. Indien die sterkpunte die swakpunte oortref sal dit 'n lae risiko ekonomie wees. Die beginsel geld ook hier dat die verhouding tussen die komponente van die ekonomiese risiko kategorie bepaal word, en die perke waarbinne of –buite hierdie verhoudinge lê, sal die risiko vlak van die ekonomie bepaal.

Die ICRG model word as volg gestruktureer (Howell 1998: 187-188):

Politiese risiko indikatore	puntewaarde
regeringstabiliteit	12
sosio-ekonomiese omstandighede	12
beleggings profiel	12
interne konflik	12
eksterne konflik	12
korrupsie	6

weermag - invloed in politieke proses	6
godsdienst - invloed in politieke proses	6
wet en orde	6
etniese spanning	6
demokratiese aanspreeklikheid	6
kwaliteit van die burokrasie	4
Maksimum punte	100

Finansiële risiko indikatore	puntewaarde
buitelandse skuld as persentasie van BBP	10
buitelandse skuld as persentasie van uitvoere	10
lopende rekening as persentasie van uitvoere	15
netto likiditeit as maande se invoerdekking	5
wisselkoers stabiliteit	10
Maksimum punte	50

Ekonomiese risiko indikatore	puntewaarde
per capita BBP	5
werklike jaarlikse BBP groei	10
jaarlikse inflasiekoers	10
begrotingsbalans as persentasie van BBP	10
lopende rekeningbalans as persentasie van BBP	15
Maksimum punte	50

Die ICRG analitiese raamwerk is gebruikersvriendelik en aanpasbaar wat die waarde daarvan verhoog omdat dit relatief maklik toegepas kan word en ook aangepas kan word by die spesifieke behoeftes van 'n risiko analis. Dit is veral die politieke risiko kategorie wat vir doeleindes van hierdie studie van groot waarde is. Die volgende analitiese raamwerk wat beskryf word is nie 'n volledige risiko model of raamwerk nie, maar slegs die komponent wat die huishoudelike of interne

politieke dimensie verteenwoordig. Dit is spesifiek relevant vir die doeleindes van hierdie studie.

2.3.4.2 Interne (huishoudelike) politieke risiko indikatore

Die interne of huishoudelike politieke omgewing is vir die politieke risiko analis van groot belang omdat politieke risiko faktore wat bepalend is vir die besluite wat geneem word, hetsy in die politieke of ekonomiese verband, gewoonlik direk met die interne of huishoudelike politieke gebeure van die staat verband hou. Omdat die spesifieke fokus hier op die interne politieke omgewing val word die beskrywing beperk tot die indikatore wat ten opsigte van hierdie omgewing relevant is. Vir die doeleindes van hierdie studie word indikatore soos beskryf deur Raddock in *Assessing corporate political risk* (Raddock 1986) gebruik.

Interne politieke risiko kan deur gebruik van die volgende indikatore bepaal word (Raddock 1986: 6-37):

- leierskapopvolging
- legitimiteitskrisisse van 'n regime
- stygende verwagtinge en frustrasie
- vervreemding van die middelklas en professionele lui
- 'n historiese geneigdheid tot wanbetaling, nasionalisering en onteiening deur toenemende regulering
- korrupsie
- sekulêre en godsdienstige ideologieë
- demografiese faktore
- arbeidsagitasie en werker deelname in bestuur
- kulturele, streeks en die gaping tussen die tradisionele en moderne
- burgerlike wanorde
- militêre onrus
- eksterne territoriale dispute
- die relatiewe invloed van elites

- nasionalisme en nasionale doelwitte
- patrone van hervorming
- maatskaplike rewolusie en die optrede van oorwinnaars
- polities-kulturele dimensie
- beperkinge op opstande en die heersende wêreldbeskouing

2.4 Samevatting

Die doel van hierdie studie soos in hoofstuk een omskryf, is om die waarde van politieke risiko analise as hulpmiddel vir die politieke besluitnemer te ondersoek. In hierdie hoofstuk is analitiese raamwerke beskryf wat gebruik kan word om die aard en ontwikkeling van politieke risiko te bepaal. Die verklaring van politieke risiko analise as 'n aktiwiteit vir besluitneming in die ekonomiese omgewing wat onderliggend aan die meerderheid analitiese raamwerke is, is daarom doelbewus onderspeel. Die benaderings en analitiese raamwerke wat in hierdie hoofstuk gebruik is kan in drie groepe verdeel word wat wissel van makro analitiese raamwerke tot die meer mikro-analitiese fokus. Dit dek die spektrum vanaf die analise van die effektiewe funksionering van die politieke stelsel, vroeë waarskuwingstelsels en die vir politieke risiko analise.

Die analitiese raamwerke wat hier beskryf is berus op oorwegend kwalitatiewe metodes wat tot 'n hoë mate op die interpretasie vermoë en kundigheid van die politieke analis berus. Die belangrikste rede vir die beperkte gebruik van kwantitatiewe analitiese raamwerke is dat gebeure in die politieke omgewing moeilik kwantifiseerbaar is. Die invloed van die politieke analis en die politieke besluitnemer is hier deurslaggewend omdat die kriteria vir beoordeling en besluitneming deur hierdie onderskeie rolspelers interpreteer word. Dit laat onmiddelik die vraag ontstaan oor die relevansie, korrektheid en objektiewe aard van die gekose kriteria. Om hierdie probleme uit te skakel is dit belangrik dat politieke risiko analise gebruik maak van indikatore wat ondubbelsinnig en relevant

sal wees vir die doel waarvoor dit gebruik word. In die volgende hoofstuk word 'n raamwerk vir politieke risiko analise ontwikkel wat aan hierdie vereistes voldoen.

Hoofstuk 3 'n Raamwerk vir besluitnemingsgebaseerde politieke risiko analise in Suid-Afrika

3.1 Inleiding

Soos in hoofstuk een genoem, fokus hierdie studie op die bepaling van die waarde van politieke risiko analise vir politieke besluitnemers met spesifieke verwysing na elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika. Die ontwikkeling van 'n analitiese raamwerk om te beantwoord aan die doel van hierdie studie word in die hoofstuk hanteer. Die normale praktyk is om sektor spesifieke risiko ontledings te maak wat berus op die aanvaarding dat 'n "algemene risiko" nie bestaan of ontleed kan word nie. Dit mag die geval wees waar die risiko analise spesifiek vir die doeleindes van ekonomiese of besigheidsbehoefte onderneem word. Die analitiese raamwerk wat hier ontwikkel word het ten doel die identifisering van makro analitiese indikatore en die kontekstualisering daarvan om die politieke besluitnemer van hulp te wees. Dit vereis gewoonlik nie 'n eng sektor spesifieke fokus nie, maar 'n breër of meer "algemene" fokus. Die kombinerings van die meer algemene en sektor spesifieke fokus is natuurlik altyd moontlik indien 'n situasie dit sou vereis.

Die analitiese raamwerk wat in hierdie hoofstuk ontwikkel word sluit twee komponente in. Die eerste behels die formulering van die spesifieke doelwitte waaraan so 'n analitiese raamwerk moet voldoen, asook die spesifieke vereistes wat deur die gebruik van hierdie analitiese raamwerk bereik moet word. Die tweede behels die identifisering van die tersaaklike indikatore van politieke risiko vir die politieke besluitnemer en die strukturering daarvan in 'n bruikbare analitiese raamwerk. Die ontwikkeling van die raamwerk berus in 'n groot mate op die inhoud van hoofstukke een en veral twee van hierdie studie.

3.2 Doelwitte met hierdie raamwerk vir politieke risiko analise

Soos hierbo genoem is die doel van die studie om die waarde van politieke risiko analise as hulpmiddel vir die politieke besluitnemer te bepaal. Dit vereis die ontwikkeling van 'n analitiese raamwerk wat dit moontlik maak om politieke risiko te bepaal en te verreken. In hoofstuk een is die konsep politieke risiko breedvoerig verduidelik en in hoofstuk twee word volledig beskryf wat politieke risiko behels en voorbeelde van analitiese raamwerke wat gebruik kan word om politieke risiko te bepaal word verskaf. Hierdie word aanvaar as die vertrekpunt vir die identifisering van die vereistes waaraan die analitiese raamwerk moet voldoen.

As vertrekpunt kan geargumenteer word dat die basiese vereiste waaraan so 'n analitiese raamwerk moet kan voldoen is dat dit die moontlikheid van 'n onverwagte of onaanvaarbare uitkoms wat kan ontwikkel, asook die aard daarvan kan identifiseer. Dit moet egter aanvaar word dat die identifisering van risiko dit hoogstens moontlik maak om die situasie te begryp en dalk tot 'n mate te bestuur, maar glad nie die moontlikheid van risiko's wat ontwikkel kan uitskakel nie. Die strewe bly dus die identifisering en vooruitskating van waarskynlike uitkomstes in die politieke omgewing en die gepaardgaande uitskakeling van onsekerheid. As sulks kan so 'n politieke risiko analise ook lei tot die identifisering van geleenthede wat benut kan word. Die belangrikste riglyn wat hier geld is dat feitelike en gedetailleerde risiko analises die politieke besluitnemer in staat stel om die omgewing waarbinne besluite geneem en geïmplimenteer word beter te begryp. Dit sal weer daartoe lei dat 'n beter begrip ontwikkel van komplekse risiko's en die gepaardgaande geleenthede en probleme wat dit bied. Dit vereis weer die neem van besluite op beredeneerde en verdedigbare gronde wat berus op die antipersipering van toekomstige gebeure. Sonder hierdie aspekte sal dit nie moontlik wees om alternatiewe handelingswyses of beleidskeuses te ontwikkel om te beantwoord aan, of die verwagte uitkomste te beïnvloed nie. 'n Bykomende vereiste is dat die uitkoms van so 'n analise ook moet dien as vroeë waarskuwing

van moontlike probleme of van uitkomstes wat nie aanvaarbaar sal wees nie en eerder voorkom moet word, indien dit enigsins moontlik sou wees.

Vervolgens word die gebruik van vroeë waarskuwing vir besluitnemingsgebaseerde politieke risiko analise verduidelik.

3.2.1 Vroeë waarskuwing

Soos in hoofstuk twee genoem (2.3.3.1) het die ontwikkeling van 'n stelsel vir vroeë waarskuwing ten doel die tydige identifisering van gebeure waarvan die uitkoms verkieslik verhoed of beperk moet word. Die onderliggende doel is tydige waarskuwing wat tydige optrede moontlik maak sodat die verwagte onaanvaarbare of ongewenste uitkoms vermy of die gevolge daarvan bestuur kan word. Die klem met vroeë waarskuwing lê op die tydige kennis van gebeure sodat 'n toepaslike reaksie voorberei kan word, en ook dat optrede geneem kan word om die verwagte uitkoms te kan hanteer. Dit impliseer die vermoë wat berus op die neem van besluite en die aanwending van hulpbronne om die genoemde oogmerke te bereik, naamlik die identifisering van indikatore wat kan dien as vroeë waarskuwing sowel as die ontwikkeling van effektiewe reaksies op die situasie wat ontleed word. Cockell (1998: 230-231) se argument is dat die beskikbaarheid van vroeë waarskuwingsinligting slegs van waarde sal wees indien dit vir besluitnemers in verstaanbare en bruikbare formaat aangebied word.

3.2.2 Addisionele riglyne ten opsigte van 'n analitiese raamwerk

Met die breë riglyne soos hierbo bespreek en ter aanvulling van die tersaaklike aspekte soos beskryf in hoofstukke een en twee, is die volgende spesifieke eienskappe van belang vir die bereiking van die analitiese doelwitte (Grabo 2004: 44-50):

i) **Aanvaarding van nuwe data** deur die analis sowel as die besluitnemer. Die verkryging en beskikbaarheid van nuwe data of data wat die aanvaarde interpretasies bevraagteken of weerspreek veroorsaak dikwels probleme. Hierdie probleme is die van:

- Skeptisisme en 'n neiging tot oorversigtigheid wat kan veroorsaak dat die waarde van hierdie data beperk of glad nie benut word nie.
- Gebrekkige metodologiese vaardigheid om die nuwe data behoorlik te ontleed en na waarde te skat.
- Organisasoriese onvermoë wat eweneens die volledige benutting van nuwe data verhoed omdat instellings op so 'n wyse funksioneer dat die aanvaarde praktyke en interpretasies letterlik as verstek interpretasies geld.
- Die uitskakeling van of vrees vir interpretasies wat as kontroversieël of "slegte nuus" beskou word.
- Die vertraging van die analitiese proses en gepaardgaande negatiewe gevolge omdat besluite en die optrede wat daarop volg nie die potensiële nuwe geleenthede kan benut, of die nuwe situasie kan beïnvloed nie.
- Hierdie faktore beklemtoon ook die belangrikheid van gespesialiseerde kennis in beide die analitiese- en besluitnemingsproses.

ii) **Belangrikheid van konteks** en 'n duidelike begrip van 'n situasie. Dit is ongelukkig makliker om gebeure of feite te interpreteer binne 'n eie of bekende raamwerk, sonder om ag te slaan op die kontekstuele faktore wat tot totaal ander insigte kan lei. Dit is veral 'n probleem as interpretasies of besluite deur 'n etnosentriese en/ of 'n ideologiese benadering beïnvloed word. Die volgende riglyne moet altyd onderliggend wees aan die interpretasie van data of gebeure:

- kennis van die bestaande sowel as 'n ontwikkelende situasie met 'n deeglike begrip van en die verrekening van alle tersaaklike faktore voordat afleidings gemaak word.
- die belangrikheid van veranderinge of afwykings ten opsigte van normale optrede of die verloop van gebeure.

Die analis moet ook deeglik rekening hou met die problematiek wat geassosieer word met die begripkonteks. Die spesifieke aspekte wat hier van belang is, sluit in:

- denke en denkprosesse ten opsigte van 'n bestaande konteks.
- die dryfvere wat die kontekstuele kan of sal beïnvloed.
- die kontekstuele invloede wat die herinterpretasie van 'n bestaande konteks sal beïnvloed.
- die aard van besluite en besluitnemers wat die begrip en handeling ten opsigte van die kontekstuele kan beïnvloed.

Verwante invloede wat die analis en die politieke besluitnemer se interpretasie en beoordeling van data en die konteks daarvan kan beïnvloed is:

- bestaande waardes en houdings.
- die aard, kwaliteit en doelmatigheid van die opleiding wat die analis en besluitnemer ondergaan het.
- die tipe en relevansie van die ondervinding waaroor die betrokke rolspelers beskik.
- die teenwoordigheid of afwesigheid van 'n minimum vlak van objektiwiteit by die betrokkenes.
- die vlakke van realisme ten opsigte van die interpretasie van data, verwagtinge ten opsigte van beleidsbesluite en die uitvoer van hierdie besluite.

iii) Die noodsaaklikheid van alternatiewe opsies wat gegenerer word deur behoorlike analyse en met inagneming van die faktore soos hierbo bespreek. Inherent aan enige analitiese proses en die toepassing van wetenskaplike metodiek word die oorweging van alternatiewe verklarings en uitkomstes vereis. Dit berus op:

- die oorwoë en volledige analyse van alle beskikbare informasie.
- dat ook die “vreesaanjaende” verduidelikings en ongewilde uitkomstes oorweeg moet word.

- dat die beperkings van “gemaksones” op die interpretasie en die genereer van alternatiewe opsies uitgeskakel word.

Dit is uit die bostaande duidelik dat heelparty addisionele vereistes gestel moet word, wat bykomend tot die bestaande analitiese praktyke soos in hoofstukke een en twee beskryf toegepas kan word. Dit het ten doel om te verseker dat risiko analyses wel die doelwitte wat vir en deur die politieke besluitnemer gestel word te kan realiseer. Bykomend tot hierdie doelwitte moet ook aandag gegee word aan addisionele vereistes wat vir hierdie risiko analyses sal geld, veral in omgewings soos die in Suid-Afrika, waar komplekse historiese gebeure, omstandighede en realiteite politieke besluitneming beïnvloed.

3.3 ‘n Voorgestelde analitiese raamwerk vir politieke besluitneming in Suid-Afrika

Die beoordeling en evaluering van die funksionering van die staat kan ‘n kragtige analitiese instrument wees wat belangrike insigte aan die politieke analis en besluitnemer ten opsigte van ‘n spesifieke staat verskaf. Dit verskaf ‘n makro-analitiese perspektief omdat die fokus die funksionering van die stelsel as geheel is, alhoewel sub-komponente wat die totale stelsel beïnvloed uitgesonder kan word. Die basiese eise wat aan die hedendaagse staat gestel word moet as vertrekpunt vir so ‘n analise gebruik word.

Hierdie funksies van die staat is die beskerming van die individu en samelewing se eiendom, veiligheid en vryhede. Dit beteken dat die staat verantwoordelik is vir die stabiliteit, ekonomiese (binne redelike perke) en maatskaplike welsyn van die samelewing sowel as van die individu. Dit vereis ook dat die staat sy eie veiligheid en oorlewing moet verseker. Die proses van regering vereis dat wet en orde gehandhaaf word en dat die lewensstandaard van die burgers van die staat aan bepaalde minima voldoen (Roskin 1997: 34-35).

Ten einde hierdie funksies uit te voer en die verantwoordelikhede wat dit tot gevolg het te kan nakom het 'n stelsel van strukture en funksies in die staat tot stand gekom wat verband hou met die pligte van, en doelwitte wat deur die regering in 'n staat bereik moet word, terwyl die strukture dui op die instellings en prosedures wat ontwikkel is om hierdie doelwitte en verantwoordelikhede te kan nakom (Macridis & Burg 1991: 3-5).

Die basiese funksies wat met politieke stelsels en die funksionering van die staat verband hou, maak dit moontlik om die funksionering van 'n staat te evalueer. Die doel hiervan is om die analis in staat te stel om die ontstaan en bestaan van probleme wat met die effektiewe funksionering van die staat verband hou te kan identifiseer. Die waarde hiervan is dat aanduidings van probleme in die funksionering van die staat dikwels aanduidend is van oorsake wat op toenemende politieke risiko dui. Dit moet in ag geneem word dat hierdie aspekte in isolasie nie noodwendig akkurate vooruitskatting moontlik maak nie, maar tesame met ander politieke risiko indikatore gebruik moet word.

3.3.1 Politieke indikatore

Algemene politieke risiko indikatore vir gebruik in analises soos hier ontwikkel word sluit die volgende in (Howell 1998: 191-194; Raddock 1986: 6-37):

- **regeringstabiliteit** dui op die vermoë van 'n regering om sy beleid uit te voer en aan bewind te bly. Die samehang in die regering, beheer oor instellings en die behoud van die steun van die kieserskorps is hier van belang.
- **sosio-ekonomiese omstandighede** hou verband met die faktore wat bepalend is vir die burgers se tevredenheid met beleid, veral die ekonomiese beleid, van 'n regering. Die spesifieke faktore wat hier van belang sal wees sluit die in wat 'n invloed op die sosio-ekonomiese omstandighede van 'n samelewing sal uitoefen, maar wat ook 'n

- beduidende politieke impak sal hê. Hierdie sluit in die breë die lewering van bepaalde openbare goedere en dienste aan die samelewing in.
- **beleggingsprofiel** word bepaal deur 'n regering se houding ten opsigte van faktore wat beleggings in die staat beïnvloed. Hierdie indikatore sluit in belastingpraktyke, beperkings op die repatriasie van fondse, ontwrigting en arbeidskoste.
 - **interne konflik** word beoordeel deur die aard, omvang en gevolge van interne konflik te beoordeel. Die aanwesigheid van geweld vir politieke doeleindes kan die spektrum dek van 'n burgeroorlog en gewapende teenstand teen 'n regering tot geïsoleerde insidente soos ontvoering insluit.
 - **korrupsie** wat binne die politieke stelsel voorkom word as bedreiging vir buitelandse beleggings beskou omdat dit die bedryf van besigheid bemoeilik en ook omdat dit die funksionering van 'n regering ondermyn. Korrupsie in beide die openbare en private sektore is hier van belang en sluit in omkoperij, nepotisme, weerhouding van dienste, 'n te noue verwantskap tussen 'n regering en sakegemeenskap.
 - **veiligheidsinstellings se invloed in die politieke prosesse** kan as uiters negatief beskou word indien dit aanduidend is van onstabiliteit en die onvermoë van 'n regering om effektief te regeer. Die invloed van veiligheidsinstellings kan wissel van die ondermyning van demokratiese instellings tot die afdreiging van die eie regering.
 - **wet en orde** verwys na die vlak van aanvaarding van die wette van 'n staat en ook na die effektiewe toepassing van wette in 'n staat.
 - **etniese spanning** dui op die teenwoordigheid en aard van spanning of konflik as gevolg van faktore soos ras, taal of nasionaliteit.
 - **demokratiese aanspreeklikheid** hou verband met die responderingsvermoë van 'n regering en ook die vlakke van verteenwoordiging in en aanvaarding van regeringsbeleid en optrede in 'n samelewing. Die werklike verteenwoordiging van die belange van 'n samelewing is hier ter sake.

- **kwaliteit van die burokrasie** word as deurslaggewend beskou, veral ten tye van krisisse en regeringswisselinge. Die kwaliteit van die burokrasie word direk beïnvloed deur die institusionele vermoë en beskikbaarheid van hulpbronne.

Bostaande het hoofsaaklik op die makro-analitiese vlak betrekking, maar verskaf 'n belangrike konteks vir analyses wat op die vlak van mikro-analise fokus. 'n Voorbeeld van so 'n mikro- of sektorale analise is die van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika. Met inagneming van bostaande, is die ontwikkeling van 'n meer spesifieke raamwerk van analise ten opsigte van politieke risiko en politieke besluitneming in Suid-Afrika noodsaaklik, en word in die opvolgende gedeelte hanteer.

3.3.2 Stelsel funksionering en evaluering in Suid-Afrika

3.3.2.1 Effektiewe politieke stelsel funksionering

Die beoordeling van die funksionering van die staat in Suid-Afrika is 'n noodsaaklike dimensie wat begrip, konteks en analitiese inhoud verleen waarvolgens politieke risiko analise afgehandel kan word. Hierdie beoordeling geskied op twee vlakke geskied, naamlik die funksionele en die normatiewe soos deur Macridis gebruik (Macridis 1991: 210-221).

3.3.2.1.1 Die funksionele beoordeling van die staat

Die funksionele beoordeling van die staat in Suid-Afrika berus op die evaluering van die politieke stelsel en die funksionering daarvan op 'n makro analitiese vlak. Die dimensies hier ter sprake sluit die institusionele en die prosedurele in. Die onderliggende fokus van hierdie evaluering is die aan- of afwesigheid van stabiliteit en die onderliggende oorsake daarvan. Hierdie onderliggende beginsels kan ook breedweg van toepassing wees op mikro-vlak besluitneming, wat in die volgende

hoofstuk ontleed sal word deur te fokus op die probleme met besluitneming ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika.

i) Besluitnemingsdoeltreffendheid.

Die instellings van die staat in Suid-Afrika moet oor die volgende eienskappe beskik om doeltreffend te kan funksioneer:

- a) aanpasbaarheid** – die vermoë van die regering en instellings van die staat om by veranderende omstandighede aan te pas, en om nuwe geleenthede optimaal te benut.
- b) responderingsvermoë** – die vermoë van die regering en instellings van die staat om aan die eise vanuit die samelewing te voldoen. Ondersteuning in die staat hang af van die mate waarin eise bevredig word. Belangegroeppe en organisasies moet toegelaat word om aan die beleidbepalingsproses deel te neem, sodat die regerende elite en politieke instellings ingelig kan word en in staat gestel word om te reageer op eise.
- c) agteruitgang in of die staking van openbare dienste** – dit kan aanvanklik 'n aanduiding van swak regering wees, maar ook van die onvermoë om te kan regeer. Dit sluit kenmerke in soos 'n oneffektiewe, te groot burokrasie en ook die verdwyning van die strukture wat basiese funksies moet uitvoer. Die staat as deugsame, kompetente en kredietwaardige instelling het dus verdwyn. Die klem moet hier val op die basiese funksies wat gewoonlik op plaaslike vlak of met basiese lewensfunksies te make het, en nie dié soos die veiligheidsinstellings of die sentrale bank wat verantwoordelik is vir die voortbestaan van die staat nie. Alhoewel hierdie agteruitgang gestadig en sonder geweld kan verloop, sal dit waarskynlik in die toekoms lei tot geweld en ernstige regionale probleme (Baker & Ausink 1996: 29).
- d) aantasting van die oppergesag van die reg** – hierdie sal eweneens 'n kritiese aanduiding van die agteruitgang van die staat wees. Die belang hiervan is nie dat die aksie op sy eie deurslaggewend is nie, maar wel dat

dit gewoonlik saam met ander beperkende en onderdrukkende maatreëls gebruik word om politieke mag en beheer te behou (Baker & Ausink 1996: 29). Die sleutelrol van die reg en die regbank in die ontwikkeling, vestiging en konsolidering van demokratiese politieke instellings en prosedures is onmoontlik sonder die erkenning en onderhouding van die oppergesag van die reg. Hierdie aantasting sal ongetwyfeld die potensiaal vir konflik en geweld verhoog omdat geen ander maatreëls beskikbaar is om konflik te besleg en beskerming teen die politieke elite, staat of kompeterende groepe wegval (Baker & Ausink 1996: 29). Hierdie aspek sal uiteraard minder belangrik wees ten opsigte van probleme met besluitneming oor elektrisiteitsvoorsiening soos dit tans in Suid-Afrika manifesteer.

Die indikatore wat vervolgens verduidelik word, sal egter van groot belang wees in die analise van situasies in die Suid-Afrikaanse konteks, met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening (sien hoofstuk twee (2.3.2) vir 'n algemene bespreking van die indikatore).

e) omvattendheid – die graad en omvang van beheer en interaksie deur die regerende elite en politieke instellings. Beheer en kontrole van, en interaksie ten opsigte van gemeenskapsaktiwiteite het ten doel beheer en kontrole om beleidstoepassing te verseker. Omvattendheid is egter twee dimensioneel en die las wat interaksie en kontrole meebring, kan doeltreffendheid benadeel eerder as bevorder.

f) status van regering/ die politieke proses

Soos verwys in hoofstuk 2, is die fokus op die kort- tot medium termyn moontlikheid dat nie-gewelddadige konflik oplossing misluk. Veral belangrik is die legitimiteit, verteenwoordigende en deelnemende aard van regering en die politieke proses. Die toepassing van wetgewing en beleid wat uitsluit of lei tot diskriminasie op grond van taal, godsdiens en politieke organisasie of konstitusionele bepalings wat diskriminasie op genoemde gronde moontlik maak is ook belangrike aanduiders van konflik. Toegang tot of die

beperking van toegang tot die instellings van politieke besluitneming moet ook in berekening gebring word. Historiese en meer resente gebeure in Suid-Afrika maak hierdie indikatore spesifiek belangrik (sien hoofstuk 3).

g) Polarisering en die potensiaal vir konflik

Soos in hoofstuk twee verduidelik fokus hierdie kategorie op langtermyn indikatore wat 'n historiese onderbou en konteks vir konflik ondervang. 'n Geskiedenis van geweld, groepsgeweld en etniese en groepspolitiek maak die houding van die regering van groot belang is. Die regverdigde hantering van hierdie situasies is deurslaggewend om te verhoed dat dit gronde vir verhoogde vyandigheid of vervreemding word. Die negatiewe eienskappe van so 'n omgewing sluit sterk groeps- of etniese leierskap, verpolitiseerde etniese identiteite, gefragmenteerde groeps of etniese elites en militante bondgenote in. Die gepaardgaande klasse-onderskeid wat toenemend in Suid-Afrika sigbaar raak is ook 'n verbandhoudende en belangrike aanduider van probleme wat met hierdie tipe gemeenskapsdinamika verband hou, veral in die analise van iets soos elektrisiteitsvoorsiening.

In gevalle waar vlugteling of intern verplaaste bevolkings teenwoordig is sal die spanning wat met bostaande indikatore verbind word vererger. Hierdie indikatore is in Suid-Afrika van belang in historiese en kontemporêre konteks.

h) Strukturele spanning/ spanning binne die samelewing

Hierdie indikatore hou verband met relatiewe deprivasie (veral indien staatsbeheerd) en strukturele ongelykhede en diskriminasie. Spesifieke indikatore is:

- ongelyke toegang tot hulpbronne soos.
- ongelyke geleentheid.

Soos in hoofstuk 2 verduidelik, skep diskriminasie spanning, wat verhoog met politieke en ekonomiese transformasie. Hierdie faktore verhoog die sosio-politieke spanning en dus ook die potensiaal vir konflik, veral indien

die oortuiging of persepsie bestaan dat dae van geweld en onreg ongestraf gelaat word (Baker & Ausink 1996: 27).

Spesifieke indikatore hierbo wat naderende problem aandui het 'n oorsprong in historiese gebeure in Suid-Afrika, en word versterk deur omvangryke ongelykheid, relatiewe deprivasie en die oënskynlike onvermoë van regeringsinstellings wat aanleiding gee tot die ontbinding of beperking van plaaslike regeringsinstellings, die politieke proses wat geslote raak of gesien word as magteloos te wees en diepgesetelde verskille tussen gemeenskappe binne die samelewing. Die aard van die politieke proses en selfs die identiteit van die staat word hier bedreig en kan dien as basis vir konflik en onderdrukking. Hierdie aspekte is van besondere belang in Suid-Afrika ten opsigte van probleme met plaaslike regering en dienslewering en ook die spanning en konflik binne gemeenskappe, veral met betrekking tot die teenwoordigheid van groot getalle buitelanders in dele van Suid-Afrika. Hierdie indikatore hou direk verband met die vlakke van legitimiteit van die regering en instellings in Suid-Afrika.

iii) Legitimiteit.

Die kriminalisering en delegitimering van die staat skep besondere moeilike uitkomst wat deursaggewende gevolge kan genereer. Die kenmerke van state wat deur probleme van hierdie aard gekonfronteer word, word belangriker, veral in streke waar transformasie aan die orde is. Die spesifieke faktore wat ter sprake is waar demokratisering plaasvind sluit stygings in gewone misdaad en skandale in, maar belangriker is aanduidings van omvangryke korrupsie en uitbuiting deur elite groeperinge. Sulke elites sal die aandrang op deursigtigheid, aanspreeklikheid en verteenwoordiging teenstaan en hulle eng eie belang ten alle koste beskerm (Baker & Ausink 1996: 28).

Die vlakke van legitimiteit in Suid-Afrika kan ontleed word in terme van verkiesingsuitslae asook die interaksie enersyds tussen staat en instellings en andersyds tussen staat en die burgers. Hierdie laaste aspek sal veral ontleed word soos dit weerspieel word in die omvangryke getal betogings en voorbeelde van burgerlike ontevredenheid wat aanduidend is van 'n uitdaging van die staat deur ontevrede burgers. Spesifieke aanduiders wat hier ontleed sal word hou verband met die probleme ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika en die invloed wat dit uitoefen op dienslewering, die ontwrigting van daaglikse aktiwiteite en makro-analitiese aanduiders soos ekonomiese groei. Dit sal weer ondersteunend wees tov die volgende aspek wat ontleed word, te wete burgerlike orde.

iii) Burgerlike orde.

Die klem val hier op die hoë vlakke van ontwrigting wat tekenend is van die interaksie tussen burgers en die staat in Suid-Afrika. Die probleme ten opsigte van regering en die handhawing van orde sal hier 'n belangrike aanduiders wees. Die aanwesigheid van hoë vlakke van ontwrigtende optrede kan aanduidend wees van die afwesigheid van doeltreffendheid in die funksionering van die staat. Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika sal gebruik word om die argumente ten opsigte van burgerlike orde te toets en die waarde daarvan in die praktyk te demonstreer. Dit word ook grootliks beïnvloed deur die verspreiding van goedere en waardes.

- a) verspreiding van waardes** – orde is die resultaat indien individue en groepe verseker is dat hul waardes beskerm word en dit vreedsaam uitgeleef kan word. Groot uitdagings bestaan in Suid-Afrika ten opsigte van die verteenwoordiging van uiteenlopende en selfs wedersyds uitsluitende waardes. Hierdie uiteenlopende waardes gee aanleiding tot eise wat politieke spanning en konflik genereer. Die konteks en gevolge van politieke (en sosio-ekonomiese) transformasie lê ten grondslag van hierdie

- spanning in Suid-Afrika en die uitkoms hiervan sal ontbinding, hervorming of moontlik uitgebreide konflik en vernietiging tot gevolg hê.
- b) verspreiding van goedere en dienste** – die beskikbaarheid van en toegang tot materiële goedere. Die invloed van ekonomiese beleid op intergroepsverhoudinge is 'n belangrike indikator van konflik of die potensiaal daarvoor. Dit is veral in gevalle waar sulke ongelyke ontwikkeling primêre of etniese verdelingslyne versterk, waar dit as oorsaak van intense groeps- of etniese konflik kan dien (Baker & Ausink 1996: 27). Skerp en skielike ekonomiese insinkings is 'n algemene aanduider van politieke onstabiliteit waarvan die kwantitatiewe omvang dikwels bepaal kan word. Die stabiliteit en voortbestaan ontoereikende/ swak state hang dikwels af van die vermoë van die politieke elite om die ekonomie te beheer en die lewenskwaliteit van mense te verbeter. Die ekonomieë van sulke state word gekenmerk deur die bestaan van parrallelle ekonomieë, onwettige transaksies en ongemagtigde bestedings (dikwels geheime transaksies en bestedings). Die afwesigheid of gebrekkige aard van beskikbare data maak dit moeilik om 'n akkurate beeld van sulke aktiwiteite te vorm. Hierby moet die aard en omvang van versteekte (parrallelle) ekonomiese aktiwiteite, die verduistering en wanaanwending van openbare bates, en onwettige kapitaalvlug deur oënskynlik wettige kommersiële transaksies ook verreken word (Baker & Ausink 1996: 28). Die ooglopende ongelykhede op alle vlakke van die samelewing in Suid-Afrika maak hierdie 'n deurslaggewende dimensie vir effektiewe regering en vooruitgang in Suid-Afrika. In hierdie verband is persepsies van welvaart of armoede belangrik en nie net die feitelike situasie nie. Gevolglik is hierdie een van die belangrikste indikatore wat 'n analise van effektiewe regering in Suid-Afrika onderlê en is grootliks van toepassing op die heersende situasie met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening.
- c) omgewingspesifieke faktore** (Cockell 1998: 239) – hierdie kategorie maak voorsiening vir konteks spesifieke faktore wat die aard van politieke interaksies in 'n staat of streek kenmerk. Dit sal byvoorbeeld unieke

historiese, ideologiese, godsdienstige of intergroepsfaktore wees wat eie aan die betrokke staat of streek is. Die belang van hierdie faktore is dat dit aanduidings kan verskaf wat buite die “normale” patroon val of wat nie deur aanvaarde verklarings ondersteun word nie. Wat veral van belang is in die analise van gebeure in Suid-Afrika is historiese faktore en die belang daarvan as grondslag van die huidige probleme en uitdagings tov regering. Beleidsbesluite en ideologiese invloede is ook hier van groot belang en lê ten grondslag van die politieke dinamika en die uitdagings en probleme mbt regering.

iv) Burgerlike oproer.

Burgerlike opstandigheid en oproerigheid is kenmerkend van hedendaagse Suid-Afrika. Die onvermoë of onwilligheid van die politieke elite en/of politieke instellings om eise uit die samelewing effektief te akkomodeer en hanteer lei tot die hoë vlakke van opstandigheid en geweld. Drie verwante kategoriee van probleme is hier van belang:

- a) **demografiese druk** – die invloed van bevolkingsdinamika en verwante omgewingsfaktore.
- b) **bevolkingsmigrasie en vlugtelinge** – omvangryke migrasie wat kompetiese en die potensiaal vir konflik laat toeneem.
- c) **veiligheidsinstellings wat in eie reg funksioneer** – die probleem met veiligheidsinstellings wat buite die normale en wettig aanvaarde norme optree wat lei tot die agteruitgang van die staat.

Die klem val hier op die wyse waarop hierdie eise (ook nuwe eise) hanteer word, die deelname van belangegroepes en die vermoë van die regering en instellings om hierdie uitdagings effektief te hanteer.

3.3.2.1.2 Die normatiewe beoordeling van die staat

Die normatiewe beoordeling van die staat volg op die funksionele evaluering van die staat soos in hoofstuk twee beskryf, maar is heelwat moeiliker as die funksionele beoordeling. Alle regerings identifiseer doelwitte wat in die toekoms bereik moet word. Om hierdie doelwitte te laat realiseer moet die regering van die dag bepaalde waardes in die politieke instellings invoer om sodoende aan die doelwitte in praktyk betekenis te gee.

Die kriteria wat onderliggend is aan die normatiewe beoordeling sentreer om die staat se verantwoordelikheid om 'n "goeie lewe" moontlik te maak vir die samelewing en individu. Die spesifieke doelwitte wat veral sedert 1994 in Suid-Afrika gestel word tov die bereiking van doelwitte om die lewensomstandighede van Suid-Afrikaners te verbeter word as basis gebruik om te bepaal tot watter mate daar vordering gemaak is ter bereiking van hierdie doelwitte. Elektrisiteitsvoorsiening word deurgaans as een van die belangrikste doelwitte en ook suksesse in Suid-Afrika voorgehou en sal derhalwe ook gebruik moet word in die normatiewe beoordeling van die staat.

Die normatiewe kriteria om die staat te beoordeel sluit in (sien 2.3.2.1.2):

- Vryheid;
- Gelykheid;
- Welvaart;
- Orde en beskerming; en
- Geregtheid.

Die sleuteldimensie wat ten opsigte van die normatiewe beoordeling geld is die van persepsie en voorkeur wat daarom in berekening gebring word wanneer so 'n beoordeling van die funksionering van 'n staat of politieke stelsel afgehandel word. Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika sal dus nie net ontleed kan word met verwysing na kwantitatiewe doelwitte wat bereik is nie, maar sal noodwendig moet

rekening hou met onder andere die perspsies wat bestaan met betrekking tot die aard, kwaliteit, regverdigheid, bydrae tot gelykheid en die invloed daarvan op die funksionele beoordeling van die staat soos dit in die voorafgaande gedeelte beskryf word.

Die indikatore wat hier bo beskryf is openbaar 'n algemene ooreenkoms met die wat in die vorige, sowel as die volgende gedeelte beskryf gaan word. Dit versterk die waarde van hierdie analitiese raamwerk omdat dit veelsydig en aanpasbaar is.

3.4 Samevatting

Hierdie hoofstuk het gefokus op die samestelling van 'n analitiese raamwerk wat gebruik kan word om die onderliggende politieke risiko's te identifiseer wat met politieke besluitneming gepaardgaan. Die benadering berus op 'n begrip van wat politieke risiko is en hoe dit bepaal kan word. Die ontwikkeling van 'n analitiese raamwerk wat in die konteks van politieke besluitneming in Suid-Afrika toepassing vind is die hooffokus. Die analitiese raamwerk is saamgestel uit verskeie komponente van risiko analise wat aan hoofstuk twee ontleen is. Dit maak voorsiening daarvoor dat sowel historiese en hedendaagse aspekte wat met die prosesse van politieke besluitneming, beleid en regering verband hou verreken kan word in soverre dit elemente van politieke risiko insluit.

In die volgende hoofstuk word hierdie analitiese raamwerk as basis gebruik om 'n analise van politieke risiko en besluitneming in Suid-Afrika te ontleed. Die spesifieke gevallestudie waarop gefokus sal word is elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika.

Hoofstuk 4 Besluitnemingsgebaseerde politieke risiko analise: post-1994 elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika

4.1 Inleiding

Hierdie hoofstuk fokus op die toepassing van die analitiese raamwerk soos in die vorige hoofstuk ontwikkel. Die ontwikkeling van so 'n raamwerk vereis nie 'n eng sektor spesifieke fokus nie, maar 'n breër of meer “algemene” fokus ten opsigte van besluitneming en die gevolge daarvan. Soos in die vorige hoofstuk verduidelik, is dit 'n breë raamwerk wat nie noodwendig in sy geheel relevant is vir spesifieke besluite nie en kan daarom nie in geheel toegepas word op alle besluite of omstandighede nie. Die analitiese raamwerk moet aangepas word na gelang van die spesifieke besluite waarop dit van toepassing gemaak word. Dit is egter 'n buigsame raamwerk en kan aangepas word om in die analise van verskillende besluite en omstandighede gebruik te word, sonder om die waarde daarvan te beperk. Die hoofstuk berus, soos in hoofstuk drie verduidelik, op die identifisering van makro analitiese indikatore en die kontekstualisering daarvan om die politieke besluitnemer van hulp te wees.

Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika is as gevallestudie gekies om die toepaslikheid van die analitiese raamwerk te illustreer. Die analise in hierdie hoofstuk fokus op die besluite wat onderliggend is aan elektrisiteitsvoorsiening in post-1994 Suid-Afrika, maar veral soos dit sedert 1998 ontwikkel het. Dit is veral Eskom ('n openbare instelling in volle staatsbesit en beheer) se rol as primêre verskaffer van elektrisiteit in Suid-Afrika wat sentraal is in die ontwikkeling en uitvoering van beleid met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening waarop gefokus sal word. Die kern elemente waarop die analise sal fokus is die beleids- en implemeteringsbesluite onderliggend aan die elektrisiteitstekorte in Suid-Afrika. Dit is egter noodsaaklik dat die konteks waarin beleidsbesluite geneem word en waarbinne Eskom funksioneer eers beskryf word.

4.2 Oorsig van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika

Die primêre voorsiener van elektrisiteit in Suid-Afrika is Eskom. Eskom het in 1923 tot stand gekom as die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie/ Electricity Supply Commission (Eskom/ Eskom). Sedert 1998 staan die instelling bekend as Eskom en in Julie 2002 is Eskom omskep in 'n openbare maatskappy, ten volle in staatsbesit. Eskom is een van die 20 grootste elektrisiteitsverskaffers ter wêreld en kan 'n maksimum van 41 194Mw elektrisiteit genereer. Dit verteenwoordig 95% van elektrisiteit wat in Suid-Afrika gebruik word en ongeveer 45% van die totale elektrisiteitsopwekking in Afrika. Ongeveer 45% van die eindgebruikers van elektrisiteit in Suid-Afrika word direk deur Eskom voorsien en die ander 55% word hoofsaaklik deur derdepartyverspreiders – hoofsaaklik munisipale netwerke – van elektrisiteit voorsien (De Vos 2015 (1)). Eskom is tans onder die top vyf maatskappye in Suid-Afrika met 'n omset van R139,5 miljard en 'n werksmag van 46 000-47 000 (De Vos 2015 (1)). Sedert 2006/7 ondervind Eskom egter toenemend probleme met elektrisiteitsopwekking en kan nie genoegsame elektrisiteit opwek om aan die normale vraag in Suid-Afrika te voorsien nie. Tans is die betroubare beskikbaarheidsvlakke vir elektrisiteitsopwekking van Eskom gelykstaande aan 75% van die totale opwekkingsvermoë - dit beteken 'n verlies aan, of tekort in opwekkingsvermoë van 4200Mw. Eskom beskik ook nie oor genoegsame reserwe-opwekkingskapasiteit om 'n stabiele elektrisiteits-netwerk of elektrisiteitsverskaffing te verseker nie. Dit verteenwoordig 'n daling van 10% in vergelyking met 2010. 'n Reserwe opwekkingsvermoë behoort ideaal gesproke gelykstaande aan 15-20% van die totale opwekkingsvermoë te wees (Kenny 2015: 10 en De Vos 2015 (2)).

Die probleme met betroubare elektrisiteitsvoorsiening hou verband met beleidsbesluite binne Eskom en die Suid-Afrikaanse regering om ten alle koste die “rollende beurtkrag” – waar Eskom letterlik groot dele van Suid-Afrika se kragtoevoer afskakel om die stabiliteit van die elektrisiteitsnetwerk te verseker – te voorkom (fin24.com/Eskom-20150608). Indien beurtkrag nie toegepas word nie,

kan die totale elektrisiteitsnetwerk ineenstort en dit kan twee tot drie weke duur om weer elektrisiteitvoorsiening aan die gang te kry en aan eindverbruikers te verskaf. Dit sal op alle vlakke katastrofale gevolge vir Suid-Afrika inhou. Besluite wat die Suid-Afrikaanse regering in 1998 geneem het om nie te investeer in elektrisiteitsvoorsiening nie, en om nie die bestaande beleid wat die beperking van private investering vir elektrisiteitsvoorsiening tot gevolg gehad het, aan te pas nie lê veral ten grondslag van huidige probleme in die elektrisiteitsektor (RSA White paper on energy policy 1998: 53 en fin24.com/Eskom-20150608).

Die redes waarom Eskom in hierdie situasie verkeer is uiteenlopend en kompleks. Dit hou verband met die historiese besluite ten grondslag van die doel met die skep van Eskom as entiteit en ook die politieke en bestuursbesluite wat Eskom gevestig het en die bedryf daarvan oor tyd beïnvloed het¹. Hierdie stand van sake hou groot bedreigings in vir ekonomiese aktiwiteite in Suid-Afrika en ekonomiese groei is reeds negatief geraak deur die onstabiele en onbetroubare voorsiening van elektrisiteit. Die primêre rede hiervoor is dat industriële ontwikkeling in Suid-Afrika gebou is op goedkoop en betroubare elektrisiteitsvoorsiening (De Vos 2015 (2)). Nywerheids en industriële verbruik verteenwoordig die grootste vraag na elektrisiteit in Suid-Afrika met 49% van die totale verbruik wat in hierdie sektor plaasvind. Huishoudings verteenwoordig slegs tussen 17-18% van die totale elektrisiteitsverbruik in Suid-Afrika (De Vos 2015 (4)).

Die uiteinde van hierdie faktore is dat Suid-Afrika tans enorme uitdagings ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening in die gesig staar. Dit het 'n omvangryke invloed op die burgers se persepsies van effektiewe regering, besluite oor investering en lewenskwaliteit in Suid-Afrika.

Hoewel bostaande 'n baie kort oorsig verteenwoordig van elektrisiteitsvoorsiening en die invloed daarvan in Suid-Afrika, verskaf dit voldoende konteks om die aard

¹ Sien in die verband die uiteensetting van Steyn, G. Administered Prices - electricity: a report for National Treasury, pp. 6-10.

en omvang van die probleem vir besluitnemers te verklaar. Die ontleding van hierdie situasie sal nou gebruik word om aan te dui hoe politieke risiko analise gebruik kan word as hulpmiddel vir politieke besluitnemers om die ontstaan van soortgelyke situasies te hanteer en te voorkom.

4.3 Vroeë waarskuwing

Soos in die vorige hoofstuk verduidelik het die ontwikkeling van 'n stelsel vir vroeë waarskuwing ten doel die tydige identifisering van gebeure waarvan die uitkoms verkieslik verhoed of beperk moet word. Die onderliggende doel is tydige waarskuwing wat tydige optrede moontlik maak sodat die verwagte onaanvaarbare of ongewenste uitkoms vermy of die gevolge daarvan bestuur kan word. In die geval van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika beteken dit dat genoegsame en stabiele elektrisiteitsvoorsiening aan die gebruikers van elektrisiteit deurgaans verseker moet word, en indien probleme voorsien word, tydige korrektiewe optrede geneem sal word om negatiewe gevolge te verhoed of in geheel te beperk. Dit is duidelik dat genoegsame en tydige inligting tot die beskikking van politieke besluitnemers in Suid-Afrika was om die situasie wat sedert 2007 ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening bestaan te kon voorkom. Die aanhaling uit die regering se Witskrif oor 'n Energiebeleid verwys so daarna:

7.1.5.5 Meeting growth in electricity demand

Eskom is the world's fourth largest electricity utility, with an installed generating capacity of about 39 000 MW in 1997. The maximum demand in 1997 was about 28 330 MW. Eskom's latest Integrated Electricity Plan forecasts for an assumed demand growth of 4,2% that Eskom's present generation capacity surplus will be fully utilised by about 2007. Timely steps will have to be taken to ensure that demand does not exceed available supply capacity and that appropriate strategies, including those with long lead times, are implemented in time. The next decision on supply-side investments will probably have to be taken by the end of 1999 to ensure that the electricity needs of the next decade are met. (RSA White paper on energy policy 1998: 53).

Die afleiding wat hieruit gemaak word is dat tydige inligting en kennis beskikbaar was, maar dat die politieke besluitnemers nie hierop ag geslaan het nie (www.financialmail.co.za 2015/01/15). Dit is een van die mees basiese foute wat

gemaak word tydens politieke besluitneming en die rede waarom vroeë waarskuwing dikwels misluk as metode om besluitneming te versterk. Die onvermoë en/ of onwilligheid om hierdie faktore tydens politieke besluitneming te verreken laat belangrike vrae tov die besluitnemingsproses en besluitnemers ontstaan.

4.4 Addisionele riglyne ten opsigte van 'n analitiese raamwerk

'n Belangrike voorvereiste wat in die vorige hoofstuk uitgewys is, is dat nuwe inligting oor 'n bepaalde vraagstuk of die uitwys van bepaalde probleme deur besluitnemers aanvaar, en nie goedsmoeds bevraagteken of verwerp behoort te word nie. Die Witskrif oor 'n Energiebeleid vir Suid-Afrika van Desember 1998 dui reeds aan dat elektrisiteitsvoorsiening 'n probleem kan wees in die toekoms (2007) indien tydige beplanning en optrede om genoegsame opwekkingskapasiteit te voorsien nie onderneem word nie.

Soos hierbo uit die Witskrif oor 'n Energiebeleid aangehaal voorspel Eskom se Geïntegreerde Elektrisiteitsplan dat, gegewe 'n verbruiksgroeikoers van 4,2%, sal Eskom se totale elektrisiteitsaanbod teen die jaar 2007 verbruik word. Die Witskrif stel dit duidelik dat tydige stappe geneem moet word om te verseker dat die vraag na elektrisiteit nie die aanbod oorskry nie. Omdat die verhoging van die elektrisiteitsopwekkingsvermoë omvangryke en langtermyn projekte vereis, sal besluite in die verband reeds teen die einde van 1999 geneem moet word. In die Witskrif (RSA White paper on energy policy 1998: 53) word verder uitgewys dat:

For many decades Eskom has carried the responsibility of supplier of last resort, effectively enjoying a de facto monopoly on the construction of new generation capacity. Power station construction was based on projections of historic demand growth and by 1980 it became apparent that Eskom had committed itself to expensive over-capacity, a situation that has prevailed for the last fifteen years. Since customers ultimately have to bear the costs of poor investment decisions it is government's intention to ensure greater public participation in future decisions on public expenditures of this magnitude. Government also intends to steadily increase competitive pressures in the

generation sector in order to improve efficiencies and reduce electricity prices. In the light of the decisions that have to be taken with respect to future electricity demand, the debate about moth-balled power stations, existing power stations, Koeberg, non-utility generation and import of electricity will have to be formulised and completed.

Uit bostaande is dit duidelik dat die gevolge van die wesenlike uitdaging ten opsigte van elektrisiteitsopwekking en die gepaardgaande beleidsbesluite nie deeglik verreken is nie. Die feit dat geen optrede deur politieke besluitnemers gevolg het op die aanvaarding van hierdie Witskrif as beleidsdokument nie is ook bewys van die onvermoë en/ of onwilligheid om die nuwe realiteite te aanvaar en daarmee te handel. Dit laat ook vrae oor die begrip van die politieke besluitnemers van die konteks en die wesenlike aard van die moontlike probleme, die erns van die saak en die alternatiewe beleidsopsies wat in reaksie hierop ontwikkel kon word. Verwante aspekte wat hier van belang is hou verband met die aard van besluitneming en die betrokke besluitnemers soos die kontinuïteit in beleid, besluitnemers en die invloed van sake soos regstellende aksie, die bestuur van infrastruktuur en onderhoud. Hierdie aspekte word vervolgens verder ontleed.

4.5 Analise van besluitneming in Suid-Afrika

Die beoordeling en evaluering van die funksionering van die staat kan, soos in die vorige hoofstuk genoem, 'n kragtige analitiese instrument wees wat belangrike insigte aan die politieke analis en besluitnemer ten opsigte van 'n spesifieke staat verskaf. Dit verskaf 'n makro-analitiese perspektief omdat die fokus die funksionering van die stelsel as geheel is, alhoewel sub-komponente wat die totale stelsel beïnvloed uitgesonder kan word. Die basiese eise wat aan die hedendaagse staat gestel word moet as vertrekpunt vir so 'n analise gebruik word.

Die fundamentele eise wat aan die staat gestel word, is effektiewe funksionering wat berus op funksionele eienskappe soos doeltreffende besluitneming, legitimiteit, burgerlike orde en die bereiking van normatiewe doelwitte.

4.5.1 Stelselfunksionering en evaluering in Suid-Afrika

Die beoordeling van die funksionering van die staat in Suid-Afrika is 'n noodsaaklike dimensie wat begrip, konteks en analitiese inhoud verleen waarvolgens politieke risiko en besluitnemingsanalise afgehandel kan word. Slegs toepaslike aspekte, met ander woorde dit wat met elektrisiteitsvoorsiening verband hou sal hier verder ontleed word. Die onderliggende fokus van hierdie evaluering is die aan- of afwesigheid van stabiliteit en die onderliggende oorsake daarvan, veral soos dit deur elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika vergestalt word.

i) **Besluitnemingsdoeltreffendheid.**

Die instellings van die staat in Suid-Afrika moet oor die volgende eienskappe beskik om doeltreffend te kan funksioneer:

a) aanpasbaarheid – die voorgaande verwysings na die beskikbare inligting met betrekking tot Eskom se onvermoë om genoegsame elektrisiteit op te wek, soos hierbo bespreek, tesame met 'n rigiede beleidsbenadering wat oor meer as 'n dekade strek (sien 4.3 en 4.4 hierbo), dui op die onvermoë van die regering en instellings van die staat om by veranderende omstandighede aan te pas, en om nuwe geleenthede optimaal te benut. Die teenstrydige beleidsvoorstelle en die gebrek aan enige optrede (Kenny 2015: 8-9), ten spyte van genoegsame beskikbare inligting en vroeë waarskuwings van ernstige toekomstige probleme, is bewys van 'n rigiede en onaanpasbare besluitnemingspraktyk in Suid-Afrika (RSA White Paper on the Energy Policy 1998: 8-9).

b) responderingsvermoë – die onvermoë van Eskom, die regering en instellings van die staat om aan die eise vanuit die samelewing te voldoen veroorsaak 'n vertrouenskrisis wat veral in die sakesektor van Suid-Afrika waarneembaar is (Business Day 11 June 2015). In die geval van Eskom hou dit verband met 'n onvermoë om deurlopend elektrisiteit te voorsien ten

spyte van ondernemings in dié verband. Die gefragmenteerde aard van elektrisiteitslewering deur munisipaliteite en die gepaardgaande swak administratiewe stelsels, veral ten opsigte van rekeninge en invordering van gelde, in die meerderheid van munisipale owerhede (World Bank Report 2007: 6) veroorsaak probleme met elektrisiteitsverskaffing, wanbetaling en 'n algehele swak dienservaring en gepaardgaande agteruitgang in die kwaliteit van dienste (Eberhard: 226). Verbruikers van elektrisiteit moet gewoonlik die ongerief en bykomende koste van hierdie situasie absorbeer. Histories het huishoudings in Suid-Afrika ook meer vir elektrisiteit betaal as ander grootmaatverbruikers soos mynbou en industrieë (Greenburg 2008:101). Die gesindheid van die Eskom hoof (Thula Gcabashe) was dat huishoudings moet bespaar deur minder elektrisiteit te gebruik om sodoende genoeg elektrisiteit aan nywerhede te kan verseker (Greenburg 2008:101).

Die probleme soos hierbo beskryf, en die oorhoofse bestuur van die elektrisiteitsektor in Suid-Afrika, beïnvloed die mate van ondersteuning in die staat omdat nie voldoen word aan die beloftes van dienste, eise en verwagtinge van die samelewing nie.

- c) agteruitgang in of die staking van openbare dienste** – die probleem met elektrisiteitsverskaffing in Suid-Afrika strek veel wyer as die feit dat daar nie genoegsame opwekkingsvermoë bestaan nie. Die gebrekkige instandhouding deur Eskom van bestaande stelsels en infrastruktuur tussen 2009-2014 (timeslive 2014/12/14) het direk veroorsaak dat die opwekkingsvermoë van Eskom verminder het (sien 4.2 hierbo en Yelland 2015). Die afnemende opwekkingsvermoë van Eskom word bevestig in die gegewens wat deur Statistiek Suid-Afrika vrygestel is en wat aandui dat Eskom se opwekkingsvermoë in April 2015 4,7% laer was vergeleke met April 2014 en dat die vraag na elektrisiteit in dieselfde tyd met 2.4% afgeneem het. Verder is tot 25% van Eskom se opwekkingsvermoë op enige gegewe tyd onbeskikbaar as gevolg van onvoorsiene instandhoudingsprobleme (timeslive2014/12/14). Ten spyte van die afname

in die vraag na elektrisiteit kon Eskom nie genoegsame elektrisiteit opwek nie en is deurlopend van beurtkrag gebruik gemaak om 'n balans tussen vraag en aanbod te probeer verseker. Hierdie praktyke beïnvloed natuurlik ook Eskom se inkomste uit die verkope van elektrisiteit nadelig (mybroadband/eskom-load-shedding-outlook-for-tuesday-9-june). Die effek van deurlopende stygings in die prys van elektrisiteit en die gepaardgaande veldtog van Eskom om druk op verbruikers te plaas om minder elektrisiteit te gebruik het 'n nadelige invloed op Eskom se finansiële posisie. Die situasie het 'n punt bereik waar Eskom, ten spyte van prysverhogings van 70% sedert 2010, addisionele prysverhogings van 24,7% in 2015 versoek om sy basiese dienste te kan lewer (fin24.com 17 June 2015). Nie net dui dit op 'n onvermoë om bestaande verskaffingsvlakke van elektrisiteit te handhaaf nie, maar ook op finansiële onvermoë wat drastiese maatreëls van Eskom vereis om as diensverskaffer te oorleef. Dit het uiters negatiewe gevolge en bevestig die persepsie van uiterste agteruitgang en onvermoë wat vertroue in die staat en staatsinstellings ernstig ondermyn.

- e) **omvattendheid** – soos verduidelik in hoofstuk drie verwys omvattendheid na die mate waartoe 'n regering betrokke is by, en die invloed wat dit uitoefen op die samelewing en politieke instellings.

Ten opsigte van Eskom is wegbeweeg van die gevestigde praktyk van selfbestuur wat vir dekades as deel van die suksesverhaal van Eskom beskou is. Vanwee die onvermoë van Eskom se bestuur en die gebrekkige beleidsriglyne en –besluite van regeringskant word Eskom nou direk deur verskeie politieke besluitnemers ook voorgeskryf. Die ineenstorting van korporatiewe bestuur en funksionele bestuur het die regering genoop om 'n sogenaamde “oorlogskamer” (war room) te skep onder die voorsitterskap van die Adjunk-president van Suid-Afrika (de Waal 2015) om toesig te hou en leiding te gee aan die Eskom bestuur (<http://www.gov.za/speeches/ramaphosa-7-apr-2015>). Die hoë omset in die persone wat aan die hoof van Eskom, sowel as intern in Eskom verantwoordelik is vir bestuur, is tekenend van die beleid- en

bestuursprobleme by die instelling. Hierby moet ook in gedagte gehou word dat die politieke hoofde van Eskom ook gereeld verander wat ook bydraend is tot bestuursonstabiliteit (bdlive2015/03/12). Die situasie hou verband met bestuursbesluite wat onderliggend is aan heelwat van die probleme by Eskom. Die probleme kan toegeskryf word aan 'n gebrekkige begrip van Eskom en sy funksionering en sluit die volgende in (Kenny 2015: 5-7):

- wat haalbare doelwitte vir Eskom kan wees,
- die veranderinge van die prosedures vir aankope, veral van steenkool,
- die verkoop van strategiese steenkoolreserwes,
- te vinnige veranderinge in die personeelkorps, veral die verlies van ervare en hoogs kundige werknemers.

Geoordeel aan die tekens van groterwordende probleme by Eskom het “omvattendheid” egter die las wat kontrole meebring onnodig kompleks gemaak en benadeel dit waarskynlik effektiwiteit en doeltreffendheid eerder as wat dit bevorder word (<http://www.gov.za/speeches/ramaphosa-7-apr-2015>).

- f) **status van regering/ die politieke proses** – soos in hoofstuk drie verduidelik dui dit op die mate waarin vertroue bestaan in die vermoë van regeringsinstellings en die politieke proses as oplossings vir probleme waarmee die samelewing gekonfronteer word. Uit die voorgaande bespreking is dit duidelik dat die wyse waarop met die probleme van Eskom gehandel word tot nog toe nie as suksessvol beskou word nie en dat 'n algemene gees van ontevredenheid in Suid-Afrika heers. Voorbeelde hiervan sluit die protes van gemeenskappe teen swak dienslewering, spesifiek ook met betrekking tot elektrisiteit in Soweto (news24.com20150510). Heelwat ander voorbeelde bestaan van protes en ook van geweldadige optrede (Simelane 2015) teen regeringsinstellings met betrekking tot Eskom en die elektrisiteitsprobleme in Suid-Afrika (Moore 2015). Hierby kan ook 'n uitgebreide lys van verwante klagtes en probleme wat tot ontevredenheid lei gevoeg word. Aspekte wat met

eletrisiteitsvoorsiening verband hou sluit die kwaliteit van dienste, adminstrasie en rekeninge, koste van elektrisiteit en greele onderbreking van elektrisiteitsdienste in (sien die bespreking hierbo van ander verwante probleme). Die onbeholpe wyse waarop probleme soos hierdie tans in Suid-Afrika hanteer word is besig om die aansien en vertrouwe in die regering en die politieke proses ernstig te ondermyn (Yelland 2015 en Kenny 2015: 16-17; 20). Dit word gesien in die toenemende kritiek uit sakegeledere (netwerk24.com/stemme/2013-12-05 en netwerk24.com/sake/2015-05-05), die fragmentering van die drieparty alliansie (formele alliansie van die ANC, SAKP en Cosatu in regering²) met veral COSATU wat erg verdeeld is en deurlopend krities en in konflik met die regering is (fin24.com/20150617).

- g) polarisering en die potensiaal vir konflik** Suid-Afrika het 'n geskiedenis van konflik en ook van geweld as 'n legitieme wyse van probleemoplossing. Indien dit in die konteks van die bostaande ontleed word, is dit moontlik dat ontevredenheid met regeringsoptrede en die toenemend geweldadige respons vanuit die owerheid 'n situasie kan skep van toenemende geweldadige interaksie wat effektiewe regering en politieke prosesse ondermyn (Munusamy 2015). Die geweldadige teenreaksie van inwoners in Soweto en Tembisa op Eskom se pogings om agterstallige gelde vir elektrisiteitsverbruik in te vorder en om voorafbetaalde elektrisiteitsmeters te instaleer (soos hierbo verwys), is enkele voorbeelde van die potensiaal vir toenemende konflik en 'n siklus van toenemende geweld deur ontevrede burgers in reaksie op regeringinstellings en –optrede. Infrastruktuur en diensleweringprobleme tesame met die ekonomiese probleme en die toenemende finansiële druk waaronder verbruikers in Suid-Afrika verkeer kan omstandighede skep wat gunstig is vir hierdie negatiewe vorme van interaksie (citizen.co.za/342065/sa-consumers-burdened-with-debt-sahrc).

² ANC – African National Congress; SAKP – South African Communist Party; COSATU – Congress of South African Trade Unions.

In gevalle waar migrante van buite Suid-Afrika en nuut verstedelike bevolkings teenwoordig is sal die spanning wat met bostaande indikatore verbind word vererger (Pollit 2015 en Nicolson 2015). Hierdie indikatore is in Suid-Afrika van belang in historiese en kontemporêre konteks.

h) Strukturele spanning/ spanning binne die samelewing

‘n Verdere determinant van die funksionele beoordeling van die staat is die toenemende voorkoms van spanning binne die samelewing. Behalwe die wesenlike oorsake van ontevredenheid en van spanning soos in die voorgaande gedeeltes beskryf is, lei die persepsie van relatiewe deprivasie (veral indien staatsbeheerd) en strukturele ongelykhede en diskriminasie tot verhoogde spanning, veral indien ook struktureel van aard. Spesifieke indikatore hiervan in Suid-Afrika is:

- ongelyke toegang vir verskillende groeperinge tot hulpbronne soos elektrisiteit en dienste.
- ongelyke geleenthede ten opsigte van openbare dienste soos hierbo gedemonstreer deur elektrisiteit as voorbeeld te gebruik.

Dit is veral die kombinasie van probleme met plaaslike regering en dienslewering en ook die spanning en konflik binne gemeenskappe, veral met die teenwoordigheid van relatief groot getalle buitelanders in dele van Suid-Afrika wat belangrike aanduiders is van die werklikheid en die potensiaal vir hierdie tipe spanning in die samelewing. Die aspekte met betrekking tot gebrekkige elektrisiteitsvoorsiening, ontevredenheid ten opsigte van bekostigbaarheid en die oënskynlike onwilligheid van veral plaaslike regerings om hierdie kwessies daadwerklik aan te spreek veroorsaak diepgesetelde ontevredenheid en lei dikwels tot gewelddadige teenreaksies en verzet (sien **f** en **g** hierbo vir spesifieke voorbeelde van hierdie optrede en die gevolge daarvan). Hierdie indikatore hou direk verband met die vlakke van legitimiteit van die regering en regeringsinstellings in Suid-Afrika.

iv) Legitimiteit.

Die probleme soos in die gedeeltes hierbo beskryf kan bydra tot die delegitimering van die staat en staatsinstellings. Dit word onderskryf deur die toenemende aantal voorbeelde van burgerlike verset en die gepaardgaande toename in die bereidwilligheid tot geweldadige protes teen staatsinstellings, veral op die vlak van plaaslike regering. Dit kan lei tot 'n verskeidenheid van probleme vir die regering en staat wat wissel van afnemende steun deur die burgers tot wantroue vanaf sakeleiers en 'n afname in eksterne vertroue en investering. Suid-Afrika is tans vasgevang in so 'n negatiewe siklus. Behalwe vir die interne faktore wat hierdie situasie ten gronde lê, is die verandering in die eksterne omgewing verdere bewys van die negatiewe gevolge van gebeure wat tans ten opsigte van regering en regeeringsoptrede in Suid-Afrika gebeur. Dit is veral sigbaar in die afgradering van Suid-Afrika se status as veilige bestemming en mark vir goeie buitelandse beleggings (bdlive.co.za/economy/2014/06/15/).

Die spesifieke faktore wat ter sprake is waar demokratisering plaasvind sluit in stygings in gewone misdaad en skandale, maar belangriker is die aanduidings van omvangryke korrupsie en uitbuiting deur elite groeperinge (Kenny 2015: 6-8). Die politieke vraagstuk van verantwoordbare regering is in hierdie konteks van groot belang in Suid-Afrika, veral met verwysing na die lang lys van skandale en onbehoorlike optrede deur senior regeringlui. Talle voorbeelde hiervan kan tans in Suid-Afrika aangedui word en beskuldigings van korrupsie en selfverryking op nasionale, provinsiale en veral die vlak van plaaslike regering is oorweldigend (sien in die verband die mees onlangse verslae van die Ouditeur-generaal van Suid-Afrika by www.agsa.co.za/Documents/Auditreports.aspx). Eskom staan ook nie los van hierdie probleme nie en spesifieke voorbeelde hiervan sentreer om die toekenning van kontrakte vir veral aankope, meer spesifiek ten opsigte van steenkool en diesel vir elektrisiteitsopwekking (timeslive2015/03/15 en

timeslive2015/04/22/eskom). Die bewering is dat Eskom verskaffingskontrakte toeken en aansienlik hoër pryse betaal vir steenkool en diesel aan persone met noue verbintenisse met politieke leiers. Beweringe word verder gemaak dat die korrekte tenderprosedures nie gevolg word nie. Hierdie situasie kan bydra tot die benarde finansiële posisie van Eskom.

Die vlakke van legitimiteit in Suid-Afrika word negatief deur al hierdie aspekte beïnvloed. Alhoewel nog nie op krisistvlakke nie dui die algemene verkiesing van 2014, ook dalende vlakke van deelname soos in vorige algemene verkiesings (slegs 57% van potensiële kiesers neem deel in 2014) en veral plaaslike regeringsverkiesings dui op 'n toenemende afname in kiesersdeelname (so laag as 30-40%) (IEC 2014). Die belangrike onderliggende tendens is groeiende onbetrokkenheid deur die burgers. Dit sal op die langtermyn omskakel in lae vlakke van legitimiteit wat nie net die regering nie, maar ook demokratiese politieke prosesse en instellings onder groot druk sal plaas. Dit kan weer tot onstabielheid en self geweldpleging en konflik lei. Hierdie laaste aspek word weerspieël in die omvangryke getal (gewelddadige) betogings en voorbeelde van burgerlike ontevredenheid wat aanduidend is van 'n uitdaging van die staat deur ontevrede burgers (sien besprekings hierbo vir meer detail). Dit sal weer ondersteunend wees ten opsigte van die volgende aspek wat ontleed word, te wete burgerlike orde.

iii) **Burgerlike orde en opstandigheid/ oproer.**

Soos in hoofstuk drie bespreek is daar 'n direkte verband tussen hoë vlakke van legitimiteit en burgerlike orde. Hierdie verband kan nie meer in Suid-Afrika as vanselfsprekend aanvaar word nie. Die hoë vlakke van ontstigting wat tekenend is van die interaksie tussen burgers en die staat in Suid-Afrika is aanduidend van 'n beduidende segment van die burgers wat hoogs ontevrede is. Die voorgaande bespreking van gewelddadige opstande in Soweto en Tembisa as gevolg van ontevredenheid met

elektrisiteitsverskaffing en administrasie en die openlike ontevredenheid met die bestuur van Eskom dien as voorbeelde van die huidige stand van ontwikkelinge in Suid-Afrika. Die aanwesigheid van hoë vlakke van ontwrigtende optrede is aanduidend van die afwesigheid van doeltreffendheid in die funksionering van die staat (Grant 2014). Dit word verder ook grootliks beïnvloed deur die verspreiding van goedere en waardes.

- a) verspreiding van waardes** – soos in hoofstuk drie bespreek verwys die verspreiding van waardes na orde wat die resultaat is indien individue en groepe verseker is dat hul waardes beskerm word en dit vreedsaam uitgeleef kan word. Groot uitdagings bestaan in Suid-Afrika ten opsigte hiervan. Die moeilike lewensomstandighede van 'n meerderheid mense in Suid-Afrika en die gebrekkige reaksie vanuit regeringsinstellings skep die basis vir vervreemding en marginalisering. Die populistiese aard van die huidige politieke diskoers (economist.com/zumas-government-drifting-between-populism-and-liberalism) en die gebruik van uiters simplistiese argumente oor die verlede as oorsaak van alle politieke probleme wat tans in Suid-Afrika (mg.co.za/2015-01-10) ervaar word saam met die groeiende aantal voorbeelde van die oënskynlike ignorering van grondwetlike waardes en praktyke (dailymaverick.co.za/2014-08-25) ondermyn die moontlikheid dat die grondslag van waardes gebruik kan word om eensgesindheid en die verteenwoordiging van waardes sentraal in die politieke proses te vestig. (Sien verwante aspekte hierbo genoem asook Khumalo 2015).
- b) verspreiding van goedere en dienste** – hierdie aspek hou verband met die van waardes soos hierbo bespreek. Dit dui op die beskikbaarheid van en toegang tot materiële goedere en dienste. Die ooglopende ongelykhede op alle vlakke van die samelewing in Suid-Afrika maak hierdie 'n deurslaggewende dimensie vir effektiewe regering en vooruitgang in Suid-Afrika (Keeton 2014). Ongelykhede

soos inkomsteverskille, waar die gemiddelde inkomste van 'n wit persoon steeds vier keer hoër is as die van 'n swart persoon (economist.com/zumas-government-drifting-between-populism-and-liberalism) en 'n werkloosheidskoers van 40% onder die swart bevolking teenoor 8% by die wit bevolking in Suid-Afrika (businessstech.co.za/employment-by-race/). Hierdie ongelykhede versterk die persepsies van deprivasie en lê ten grondslag van waarskynlik die grootste uitdaging vir regering in Suid-Afrika. Onbetroubare elektrisiteitsvoorsiening bemoeilik die hantering van hierdie probleme omdat dit 'n negatiewe impak op ekonomiese aktiwiteite het en ekonomiese groei beperk (fin24.com/20150526). Die ongelykhede hou direk verband met die vermoë van persone om hul lewensomstandighede te hanteer of te verbeter en die patroon wat in Suid-Afrika vestig, soos ook hierbo uitgelig, dui op 'n moeilik hanteerbare realiteit waar ras en klas deurslaggewend is ten opsigte van van die moontlikhede om die uitdagings van agteruitgang in regeringsvermoëns te hanteer. In hierdie verband is persepsies van welvaart of armoede belangrik en nie net die feitelike situasie nie. Gevolglik is hierdie een van die belangrikste indikatore wat 'n analise van effektiewe regering in Suid-Afrika onderlê.

- c) omgewingspesifieke faktore** – verwys na historiese faktore wat eie is aan Suid-Afrika en die spesifieke analise met betrekking tot elektrisiteitsverkaffing en hoe dit die heersende probleme en uitdagings beïnvloed. Beleidsbesluite en ideologiese invloede is ook hier van groot belang en lê ten grondslag van die politieke dinamika en die uitdagings en probleme met betrekking tot regering. Ideologiese verbondenheid en teenstrydighede wat 'n direkte, gewoonlik negatiewe invloed, op beleidsbesluite en optrede tot gevolg het is in die geval van elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika van besondere belang. Die teenstrydige beleidsverwagtinge dateer terug tot die Witskrif van 1998 waar uitgebreide en goedkoop elektrisiteit en die privatisering van

elektrisiteitsopwekking as doelwitte gestel word, sonder die gepaardgaande magtigende wetgewing en finansieringsbesluite en 'n verbondenheid aan sentrale regeeringsbeheer is tekenend van die omgewingspesifieke faktore wat in Suid-Afrika geld (Kassier 2013: 57). Nie net kan dit direk aan die ontstaan van probleme en beleidsteenstrydighede gekoppel word nie, maar ook aan die onvermoë om tydige oplossings te vind en te implementeer (Kenny 2015: 6-8 en de Waal 2015). In die geval van Eskom is die spanning tussen korporatiewe outonomie en sentrale regeeringsvoorskrifte en direkte inmenging is veral belangrik.

Die faktore soos hierbo bespreek, beïnvloed nie net die aanwesigheid van burgerlike orde as aanwyser van politieke stelsel funksionering nie, maar ook die teenoorgestelde daarvan, burgerlike opstandigheid. Burgerlike opstandigheid en oproerigheid is kenmerkend van hedendaagse Suid-Afrika. Die onvermoë of onwilligheid van die politieke elite en/of politieke instellings om eise uit die samelewing effektief te akkomodeer en hanteer lei tot die hoë vlakke van opstandigheid en geweld. Hierdie aspekte is reeds breedvoerig in die voorafgaande gedeeltes bespreek. 'n addisionele aanwyser wat hier van groot belang is, is **demografiese druk en bevolkingsmigrasie** – die geografiese patrone van onderliggend is aan interne migrasie en verstedeliking, die deurlopende toevloei van mense uit die res van Afrika en die gevolglike verdigting van die stedelike bevolking in Suid-Afrika beïnvloed groepsidentifikasie. Dit word verswaar deur die toenemende kompetisie vir skaars hulpbronne, waaronder munisipale dienste soos elektrisiteitsvoorsiening en ander openbare dienste. Die koste hiervan en die gebrekkige infrastruktuur dra alles by tot toenemende druk en ontevredenheid wat gereeld in gewelddadige protes uiting vind (sien aspekte soos hierbo bespreek ter ondersteuning van hierdie argumente).

Die klem val hier op die wyse waarop hierdie eise (ook nuwe eise) hanteer word, die deelname van belangegroeppe en die vermoë van die regering en instellings om hierdie uitdagings effektief te hanteer wat soos reeds blyk uit die bespreking van verskeie faktore hierbo nie in die geval van staatsinstellings in Suid-Afrika grootliks ontoereikend en onbevredigend is. Hierdie aspekte oefen direk invloed uit op die burgerlyke en normatiewe beskouing van die staat.

4.5.1.2. Die normatiewe beoordeling van die staat

Soos in hoofstuk drie verduidelik is die kriteria onderliggend aan die normatiewe beoordeling van die staat gerig op die verantwoordelikheid van die staat om 'n "goeie lewe" moontlik te maak vir die samelewing en individu. Die spesifieke doelwitte wat veral sedert 1994 in Suid-Afrika gestel word tot die bereiking van doelwitte om die lewensomstandighede van Suid-Afrikanners te verbeter word as basis gebruik om die te bepaal tot watter mate daar vordering gemaak is in die bereiking van hierdie doelwitte. Dit hou ten nouste verband met, en volg op die funksionele evaluering van die staat soos in die voorafgaande gedeelte beskryf. Toegang tot elektrisiteit is een van die kern doelwitte van die ANC regering sedert 1994. Tot nou is groot suksesse met elektrifisering behaal en volgens die Departement van energie is 84% van formele huishoudinge en 78% van informele huishoudings teen 2014 aan die nasionale elektrisiteitsnetwerk gekoppel of ontvang elektrisiteit van hernubare bronne soos sonkraginstallasies (<http://www.sapvia.co.za>).

Alle regerings identifiseer doelwitte wat in die toekoms bereik moet word. Om hierdie doelwitte te laat realiseer moet die regering van die dag bepaalde waardes in die politieke instellings invoer om sodoende aan die doelwitte in praktyk betekenis te gee. Die kritiese probleem in die Suid-Afrikaanse konteks lê in die onvermoë van die regering en verwante instellings om op deurlopende vlak betroubare en effektiewe dienslewering te verseker. Dit is te wyte aan meer as

gebrekkige institusionele vermoëns en hou definitief oof verband met gebrekkige waardegrondslae wat 'n sin vir oordeel en vernatwoordelikheid behoort te ondervang. Dit is veral in hierdie konteks dat 'n normatiewe beoordeling in Suid-Afrika duidelike probleme uitlig. Die voorgaande bespreking – soos in 4.2.1.1 hierbo uiteengesit – sluit duidelike elemente met betrekking tot normatiewe gebreke en voorwaardes vir effektiewe en aanvaarbare regeringsoptrede in.

Die invloed van dienste soos elektrisiteitsvoorsiening en spesifiek in samehang met effektiewe plaaslike regeringsinstellings, speel ongetwyfeld 'n belangrike rol in die persepsie van die burgery oor die normatiewe funksionering van die staat.

Die spesifieke aspekte wat in hierdie konteks in Suid-Afrika van belang is:

- gelykheid – negatiewe persepsies van ongelykheid word versterk deur die probleem met dienslewering en ook die kostes wat veral met elektrisiteitsvoorsiening verband hou;
- welvaart – die wesenlike ongelykhede en gebrekkige reaksie van veral plaaslike regerings, ook ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening, versterk die persepsies van 'n omvangryke verskil in die belewenis en die werklikheid van geweldige welvaartsverskille in Suid-Afrika;
- orde en beskerming – die gereelde gewelddadige reaksie van owerheidgeledere op die demonstrasie van ontevredenheid skep en bevestig die verwagting van 'n onredelike staat wat nie werklik omgee vir veral sy gemarginaliseerde burgers nie; en
- geregtigheid – 'n algemene afwesigheid van 'n belewenis en verwagting van geregtigheid by veral die mees gemarginaliseerde sektore van die Suid-Afrikaanse bevolking. Dit hou ten nouste verband met die gebrekkige optrede en houding van regeringsinstellings waneer dit kom by basiese dienslewering en korrektiewe optrede in geval van onwettige en onaanvaarbare praktyke.

Die sleutel dimensie wat ten opsigte van die normatiewe beoordeling geld is die van persepsie en voorkeur en dit moet daarom in berekening gebring word wanneer so 'n beoordeling van die funksionering van 'n staat of politieke stelsel afgehandel word.

Die indikatore wat hier bo beskryf is openbaar 'n algemene ooreenkoms met die wat in die vorige gedeelte beskryf is. Die slotsom is dat die staat in Suid-Afrika sleg vaar waneer dit kom by hierdie normatiewe beoordeling. Dit verklaar waarom dit vir die regering en regeringsinstellings toenemend moeilik is om (veral ongewilde) beleidsbesluite aan 'n skeptiese burgers te motiveer en ondersteuning daarvoor te verkry.

4.6 Samevatting

Hierdie hoofstuk het gefokus op die toepassing van die analitiese raamwerk wat ontwikkel is om die onderliggende politieke risiko's te identifiseer wat met politieke besluitneming in Suid-Afrika gepaardgaan. Die benadering berus op 'n begrip van wat politieke risiko is en hoe dit bepaal kan word. Dit berus op die gebruik van relevante elemente van die analitiese raamwerk in hoofstuk drie wat in die konteks van politieke besluitneming in Suid-Afrika toepassing vind. Die spesifieke regeringsfunksie waarop gefokus word is elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika.

Die analise wys duidelik op die faktore wat onderliggend is aan die politieke en beleidsbesluite met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening na 1994, maar veral sedert 1998 tot 2007 in Suid-Afrika. Dit is duidelik dat genoegsame betroubare inligting aan politieke besluitnemers beskikbaar was om goeie besluite en optrede te onderneem. Die analise dui egter aan dat 'n veelheid faktore aanleiding gegee het tot verwarring, teenstrydige besluite en optrede en ook 'n onvermoë om tydige en haalbare besluite te neem en implementeer. Die gevolg is 'n diepgesetelde ontevredenheid aan die kant van die burgers en 'n krisisbestuur mentaliteit by

politieke besluitnemers. Dit ondermyn effektiewe regering en bedreig op die langtermyn die legitimiteit en stabiliteit van die staat.

Indien deeglik ingeligte en toekomsgerigte politieke en beleidsbesluite geneem is, sou die uitkoms met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika waarskynlik heel anders daaruitsien.

Hoofstuk 5 Gevolgtrekking en bevindinge

Die doel met hierdie studie was die bepaling van die aard en ook die waarde van politieke risiko analise vir die politieke besluitnemer en ook op watter wyse politieke risiko bepaal kan word om sodoende verreken te kan word tydens politieke besluitneming. Elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika is gebruik as toepassing om die aannames en bevindinge wat met politieke risiko analise en politieke besluitneming verband hou te beoordeel. Die studie was nie gerig op die bestudering van politieke besluitneming nie, en beperkte aandag is geskenk aan die verduideliking van politieke besluitneming, om sodoende die verband tussen politieke risiko en politieke besluitneming aan te dui. Politieke risiko analise is ook nie op die gebruikelike wyse vir 'n uitsluitlik ekonomiese of besigheidsdoeleindes gebruik nie, maar spesifiek met die doel om te bepaal of politieke risiko analise 'n hulpmiddel vir politieke besluitnemers kan wees tydens die besluitnemingsproses.

Die waarde van hierdie studie lê dan in die indentifisering van 'n verteenwoordigende en gesistematiseerde weergawe van die beskikbare praktyke ten opsigte van politieke risiko analise, wat as hulpmiddel en riglyn vir politieke besluitneming gebruik kan word. Om hierdie doelwitte te bereik is politieke risiko as analitiese instrument binne die politiek as studieterrein gebruik. Dit is gedoen deur 'n toepassing te maak van die gebruikswaarde van politieke risiko analise.

Die studie het ook uitgewys dat politieke risiko tydens politieke besluitneming bepaal moes word. Omdat politieke risiko analise nie spesifiek binne een van die konvensionele terreine van politieke studies inpas nie, en omdat politieke risiko analise kruissnydende eienskappe openbaar wat op velerlei terreine wat met die bestudering van die politieke objek verband hou, is politieke risiko as verskynsel binne die terrein van die politieke studies gekontekstualiseer (Hoofstuk 2).

Dit het vereis dat politieke risiko analise met die doelwitte van voorspelling/ vooruitskatting/ antisipering, prioretisering en die gevolge van besluite in verband

gebring moes word. Die studie berus daarom op 'n sistematiese literatuuroorsig, maar ook op 'n spesifieke seleksie van toepaslike bronne (veral ten opsigte van hoofstuk 2).

Die aanname word dan gemaak dat politieke besluitnemers beter beleidsbesluite kan formuleer deur beredeneerde en verdedigbare besluite wat berus op die tegnieke van voorspelling en vooruitskatting, asook metodologiese steun en rigtinggewing wat spruit uit politieke risiko analise.

Verskillende benaderings tot politieke risiko analise, voorspelling en vooruitskatting word verduidelik (Hoofstuk 2). Hierdie hoofstuk is uiteraard meer beskrywend en verteenwoordig 'n oorsig van benaderings en analitiese raamwerke wat vir politieke risiko analise gebruik kan word. Die raamwerke waarna verwys word, word in drie groepe verdeel, naamlik die wat fokus op die analise van die effektiewe stelsel funksionering, die wat fokus op vroeë waarskuwingstelsels en die wat spesifiek vir tradisionele (ekonomiese fokus) politieke risiko analise gebruik word. 'n Raamwerk is uit voorgaande ontwikkel vir die analise van politieke besluitneming in Suid-Afrika (Hoofstuk 3).

Die klem wat tradisioneel op die ekonomiese uitkomst en waarde van politieke risiko analise geplaas word, is as gevolg van die fokus van hierdie studie onderbeklemtoon.

Die analitiese raamwerke wat hier beskryf is berus op oorwegend kwalitatiewe metodes wat tot 'n hoë mate berus op die interpretasievermoë en kundigheid van die politieke analis. Die belangrikste rede vir die beperkte gebruik van kwantitatiewe analitiese raamwerke is dat gebeure in die politieke omgewing, en spesifiek die neem van besluite, moeilik kwantifiseerbaar is. Om hierdie probleme uit te skakel is dit belangrik dat politieke risiko analise gebruik maak van indikatore wat ondubbelsinnig en relevant sal wees vir die doel waarvoor dit gebruik word.

5.1 Die ontwikkeling van 'n ontledingsraamwerk

Die ontledingsraamwerk wat hier gebruik is berus op die operasionalisering van die indikatore van politieke risiko wat uit hoofstukke twee en drie geneem is. Die doel hiermee is die identifisering van 'n stel indikatore wat gebruik kan word om in die konteks van politieke besluitneming en elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika die belangrikste elemente van politieke risiko, en die waarde daarvan vir politieke besluitnemers te bepaal.

Hoofstuk drie fokus dan op die bepaling van die waarde wat hierdie benadering ten opsigte van politieke risiko analise vir politieke besluitnemers in Suid-Afrika kan bied, met spesifieke verwysing na elektrisiteitsvoorsiening. Dus word die normale praktyk, naamlik om sektor spesifieke risiko ontledings te maak wat berus op die aanvaarding dat 'n "algemene risiko" nie bestaan of ontleed kan word nie, nie gevolg nie. Dit mag die geval wees waar die risiko analise spesifiek vir die doeleindes van ekonomiese of besigheidsbehoefte onderneem word, maar omdat die analitiese raamwerk wat hier ontwikkel word ten doel het om makro analitiese indikatore te identifiseer en te kontekstualiseer om sodoende die politieke besluitnemer van hulp te wees. Dit vereis juis nie 'n eng sektorspesifieke fokus nie, maar 'n breër of meer "algemene" fokus.

Hierdie analitiese raamwerk sluit daarom twee komponente in, naamlik:

- die formulering van die spesifieke doelwitte waaraan die analitiese raamwerk moet voldoen, tesame met die spesifieke vereistes wat deur die gebruik van hiedie analitiese raamwerk bereik moet word.
- die identifisering van die tersaaklike indikatore van politieke risiko vir die politieke besluitnemer en die strukturering daarvan in 'n bruikbare analitiese raamwerk.

Dit moet daarom ook voorsiening daarvoor maak dat beide historiese en hedendaagse aspekte wat met die prosesse van politieke besluitneming, beleid en

regering verband hou verreken word in soverre dit elemente van politieke risiko insluit.

Die raamwerk soos ontwikkel in hoofstuk drie, is voorts toegepas op elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika. Die analise in hoofstuk vier fokus op die besluite wat onderliggend is aan elektrisiteitsvoorsiening in post-1994 Suid-Afrika, maar veral soos dit sedert 1998 ontwikkel het. Dit is veral die regering se besluite ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening en Eskom, asook die rol van Eskom as primêre verskaffer van elektrisiteit in Suid-Afrika wat sentraal is in die ontwikkeling en uitvoering van beleid met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening waarop gefokus is. Die kern elemente van die analise is daarom die beleids- en implementeringsbesluite onderliggend aan die elektrisiteitstekorte in Suid-Afrika. Dit het vereis dat die konteks waarin beleidsbesluite geneem word en waarbinne Eskom funksioneer eers beskryf moes word.

Die analise wys duidelik op die faktore wat onderliggend is aan die politieke en beleidsbesluite met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening na 1994, maar veral sedert 1998 tot 2007 in Suid-Afrika. Dit is duidelik dat genoegsame en betroubare tydige inligting aan politieke besluitnemers beskikbaar was om ingeligte besluite en die uitvoering daarvan te ondersteun. Die analise dui egter aan dat 'n veelheid faktore aanleiding gegee het tot verwarring, teenstrydige besluite en -optrede en ook 'n onvermoë om tydige en haalbare besluite te neem en implementeer. Die gevolg is 'n gebrek aan genoegsame en betroubare elektrisiteitsvoorsiening en gevolglike negatiewe gevolge vir Suid-Afrika soos diepgesetelde ontevredenheid aan die kant van die burgers, ernstige negatiewe ekonomiese gevolge en 'n krisibestuur mentaliteit by politieke besluitnemers. Hierdie faktore ondermyn effektiewe regering en bedreig op die langtermyn die legitimiteit en stabiliteit van die staat.

Indien deeglik ingeligte en toekomsgerigte politieke- en beleidsbesluite geneem is, sou die uitkoms met betrekking tot elektrisiteitsvoorsiening in Suid-Afrika

waarskynlik heel anders daaruitsien, en kon hierdie negatiewe gevolge ten minste grootliks voorkom gewees het.

5.2 Bevindinge

Die probleme en negatiewe gevolge van gebrekkige beleidsbesluite kan verhoed word indien politieke besluitnemers die riglyne volg, soos in hoofstuk drie en vier voorgestel, waneer politieke en beleidsbesluite geneem word. Dit stel die politieke besluitnemer in staat om toekomsgerig te oordeel wat die uiteindelijke doelwitte behoort te wees, wat die onderliggende risiko's sal wees en stel daarom so 'n besluitnemer in staat om besluite te neem met inagnome van risiko, maar ook om van meet af strategieë ter vermyding van ongewenste uitkomst te ontwikkel en implemeteer. Ten slotte stel dit die besluitnemer in staat om tydlig op alternatiewe moontlikhede ag te slaan indien probleme met die oorspronlike beleidsdoelwitte en -optrede ontstaan.

5.3 Slotopmerkings

Die bevindinge van hierdie studie is dat die gebruik van analitiese raamwerke en die metodiek onderliggend aan politieke risiko analise waardevol is vir politieke besluitnemers. Dit vereis egter dat toepaslike kriteria ontwikkel en gebruik word deur kundige analiste wat die politieke besluitnemer van advies moet bedien. Die aanpasbare aard van die analitiese raamwerk wat hier gebruik is, beteken dit kan ook gebruik word om ander beleidskwessies en -besluite te ondersteun. Ander beleidsbesluite wat kan baat vind by hierdie wyse van besluitneming, sluit in die beleidsvraagstukke ten opsigte van watervoorsiening; jeugwerkloosheid en -opleiding en onderwys in Suid-Afrika. Die uitgebreide fokus en toepassing, asook die voortgesette ontwikkeling van hierdie of verwante analitiese raamwerke waar politieke risiko analise die grondslag van politieke besluitneming vorm, sal grootliks kan bydra tot beter politieke besluitneming en beleidspraktyke in 'n staat soos Suid-Afrika.

6. Bibliografie

Ascher, W. & Overholt, W.H. 1983. Strategic planning and forecasting: political risk and economic opportunity. New York: John Wiley & Sons.

Auditor General of South Africa.
<https://www.agsa.co.za/Documents/Auditreports.aspx>

Baker, B. 1999. *The quality of African democracy: why and how it should be measured* in Journal of Contemporary African Studies. 17(2), pp. 273-284.

Baker, P.H. & Ausink, J.A. 1996. *State collapse and ethnic violence: toward a predictive model* in Parameters. 26(1), pp. 19-31, Spring 1996.

Bernstein, P.L. *The new religion of risk management* in Harvard Business Review. March – April 1996, pp. 47-51.

Cockell, J.G. 1998: *Toward response-oriented early warning analysis* in Davies, J.L. & Gurr, T.R. Preventive measures: building risk assessment and crisis early warning systems. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Coplin, W.D. & O'Leary, M. (eds.). 1994. The handbook of country and political risk analysis. New York: Political Risk Services.

Danziger, J.N. 1991. Understanding the political world. London: Longman.

Department of energy, 2013. <http://www.sapvia.co.za/wp-content/uploads/2013/07/DoE-INEP-presentation-to-PPC-Energy.pdf>

De Waal, M. 2015 http://today.moneyweb.co.za/article?id=395254#.VXI0vGA9_dk

Dogan, M. & Kazancigil, A. (eds.). 1994. Comparing nations: concepts, strategies, substance. Oxford: Blackwell.

Dunn, W.N. 1981. Public policy analysis. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.

Eberhard, A. http://www.gsb.uct.ac.za/files/StanfordCUPBookChapterp215-253_6.pdf

Grabo C.M. 2004. Anticipating surprise: analysis for strategic warning. New York: University Press of America Inc.

Grant, L. <http://mg.co.za/article/2014-02-12-research-shows-sharp-increase-in-service-delivery-protests>

Greenberg, S. http://www.hsrbpress.ac.za/downloadpdf.php?pdffile=files%2FPDF%2F2243%2F03_electric_capitalism.pdf&downloadfilename=Electric%20Capitalism%20%203%20Market%20liberalisation%20and%20continental%20expansion%3A%20The%20repositioning%20of%20Eskom%20in%20postapartheid%20South%20Africa

(also published as Greenberg, S. 2008, in McDonald, D.A. (ed). Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid. (1st Ed). London: Routledge.)

Greenstein, F.I. & Polsby, N.W. 1975. Handbook of political Science. Vol.1. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Greenstein, F.I. & Polsby, N.W. 1975. Handbook of political Science. Vol.2. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Hague, R. Harrop, M. & Breslin, S. 1992. Comparative government and politics. (3rd ed.) London: Mamillan.

Harris, P.B. 1986. Foundations of political science. (2nd ed.) London: Hutchinson

Heywood, A. 1997. Politics. New York: Palgrave.

Heywood, A. 2002. Politics. (2nd. ed.). New York: Palgrave.

Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. 1986. Policy analysis for the real world. New York: Oxford University Press.

Howell, L.D. 1998. The handbook of country and political risk analysis. (2nd. ed.). New York: The PRS Group.

IEC 2014. <http://www.elections.org.za/content/Elections/Results/2014-National-and-Provincial-Elections--National-results/>

Isaak, A.C. 1985. Scope and methods of Political Science. (4th ed.) Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

Jodice, D.A. 1985. Political risk assessment: an annotated bibliography. London: Greenwood Press.

Kassier, C. 2013. „The Political Economy of Electricity Supply – An Institutional Analysis (South Africa from the End of Apartheid to BRICS)“ Masters thesis, University of Vienna.

Keeton G. 2014 <http://www.ngopulse.org/article/inequality-south-africa>

Khumalo, S. <http://news.yahoo.com/race-relations-crossroads-mandelas-africa-083529966.html>

Kobrin, S.J. 1982. Managing political risk assessment. Berkeley: University of California Press.

Kotzé, H.J. & van Wyk, J.J. 1986. Basiese konsepte in die politiek. Johannesburg: Lex Patria.

Landman, T. 2000. Issues and methods in comparative politics. London: Routledge.

Lijphart, A. 1988. *The comparable-cases strategy in comparative research* in Cantori, L.J. & Zeigler, A.H. (eds.). Comparative politics in the post-behavioral era. London: Lynne Rienner Publishers.

Macridis, R.C. & Burg, S.L. 1991. Introduction to comparative politics: regimes and change. (2nd. ed.). New York: Harper Collins Publishers.

Mahler, G.S. 1992. Comparative politics: an institutional and cross-national approach. Englewood Cliffs, (NJ): Prentice Hall.

McLean, I. (ed.) 1996. The concise Oxford dictionary of politics. Oxford: Oxford University Press.

Meehan, E.J. 1988. The thinking game: a guide to effective study. Chatham (NJ): Chatham House Publishers.

Molefe, B. 2015. <http://www.fin24.com/Economy/Eskom/High-power-prices-or-power-cuts-says-Brian-Molefe-20150617>

Moore, N. http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-03-17-the-civic-protest-barometer-episode-two-so-what-is-a-public-protest/#.VXIiYWA9_dk

Munusamy, R http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-05-27-kragdadigheid-revisited-the-growing-heavy-handedness-of-the-state/#.VXIiOWA9_dk

Nicolson, G. http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-05-13-operation-fiela-reclaim-xenophobia-legitimised/#.VXII22A9_dk

Parsons, W. 1995. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysys. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Pollit, R. http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-05-14-op-ed-operation-fiela-where-nothings-sacred-not-even-a-sanctuary/#.VXImDGA9_dk

Ponton, G. & Gill, P. 1993. Introduction to politics. (3rd ed.) Oxford: Blackwell.

Plano, J.C. (et al) 1973. Political Science dictionary. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.

Raddock, D.M. (ed.) 1986. Assessing corporate political risk: a guide for international businessmen. Totowa (New Jersey): Rowman & Littlefield Publishers.

Roberts, G.K. 1971. A dictionary of political analysis. London: Longman.

Roskin, M.G. (et al). 1997. Political Science: an introduction. (6th ed.). Englewood Cliffs, (NJ): Prentice Hall.

Rummel, R.J. & Heenan, D.A. *How multinationals analyse political risk* in Harvard Bussiness Review. January-February 1978, pp.67-76.

Scarrow, H.A. 1969. Comparative political analysis: an introduction. New York: Harper & Row.

SIMELANE, B. http://www.dailymaverick.co.za/article/2014-07-04-klipspruit-soweto-blackout-meets-violence/#.VXIjH2A9_dk

Solberg, R.L. (ed.). 1992. Country-Risk analysis: a handbook. London: Routledge.

Steyn, G. Administered Prices - electricity: a report for National Treasury, (<http://www.treasury.gov.za/publications/other/epir/Electricity.pdf>).

Overholt, W. 1982. Political risk. New York: Euromoney Publications.

Van Dyke, V. 1978. Political Science: a philosophical analysis. Stanford, Ca.: Stanford University Press.

Venter, A. 1998. *An assessment of micro-political risks: reasoned decision making as a management tool* in Politeia. 17(2), pp3-28.

World Bank Policy Research Working Paper 4197, April 2007.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7026/wps4197.pdf?sequence=1>

<http://www.bdlive.co.za/economy/2014/06/15/downgraded--sp-puts-sa-one-notch-above-junk-status>

<http://www.bdlive.co.za/business/energy/2015/03/12/eskom-ceo-and-other-executives-suspended>

<http://citizen.co.za/342065/sa-consumers-burdened-with-debt-sahrc/>

http://www.dailymaverick.co.za/article/2014-08-25-zuma-vs.-madonsela-or-zuma-vs.-the-constitution/#.VYPIh2A9_dk

<http://www.fin24.com/Economy/Load-shedding-contributes-to-GDP-slowdown-20150526>

<http://www.fin24.com/Economy/Eskom/How-Eskom-lost-its-lustre-20150608>

<http://www.fin24.com/Economy/Eskom/Cosatu-joins-lobby-against-Eskom-tariff-hike-20150617>

<http://mg.co.za/article/2015-01-10-zuma-reaffirms-electricity-apartheids-problem>

<http://www.netwerk24.com/stemme/2013-12-05-hoofartikel-sakelui-moet-ook-hul-stem-laat-hoor>

<http://www.netwerk24.com/sake/2015-05-05-johan-van-zyl-hou-op-vinger-wys-voordat-sa-ing-sink>

<http://www.news24.com/SouthAfrica/News/Soweto-residents-want-flat-electricity-rate-but-use-energy-hungry-appliances-20150510>

<http://www.timeslive.co.za/local/2014/12/14/the-truth-behind-eskom-s-dark-lies>

<http://www.timeslive.co.za/local/2015/03/15/dentist-and-beautician-score-big-eskom-deals1>

<http://www.timeslive.co.za/local/2015/04/22/eskom-s-tsotsi-bent-the-rules-to-favour-gupta-mines>