

5 Landbouwplanning in ontwikkelingslanden

F. P. Jansen

Dit opstel begint met de constatering dat in de afgelopen decennia de ontwikkeling van de landbouw in de arme landen tekort is geschoten. Vervolgens wordt betoogd dat planmatig overheidsingrijpen een onmisbaar ingrediënt is bij het stimuleren van een evenwichtige landbouwontwikkeling. Tenslotte wordt de sectorale benadering in de planning beschreven en vergeleken met alternatieve benaderingen.

De plaats van de landbouw in het ontwikkelingsproces: wenselijkheid en werkelijkheid

Hoe armer een land, hoe groter het aandeel van de landbouw in het nationaal produkt en in de werkgelegenheid. Dit is geen toeval; het vloeit rechtstreeks voort uit de structuur van de menselijke behoeften. Als men arm is richt men het grootste deel van zijn produktieve inspanning op de voortbrenging van levensnoodzakelijke produkten: voedsel, vezels en huiden voor kleding. Als de welvaart stijgt groeit de vraag ook naar deze produkten, maar in veel mindere mate dan de vraag naar andere goederen en diensten. En zo zien wij dat in de armste landen - in Zuid-Azië, Zuid-Oost-Azië en Afrika - de landbouw 40 tot 50 procent van het nationale produkt levert en meer dan 70 procent van de werkgelegenheid, terwijl aan het andere uiterste, in de rijke landen van noordelijk West-Europa, Japan en Noord-Amerika de typische bijdrage van de landbouw aan het totale produkt in de orde ligt van 4%, aan de totale werkgelegenheid van 6%. Daar komt bij dat de activiteit in een aantal andere sectoren - handel, transport, bankwezen, bouwnijverheid - deels weer afhangt van het volume van de landbouwproduktie. Deze indirecte maar nog steeds zeer nabijgelegen effecten meenemend, kan men stellen dat in de werkelijk arme

landen de landbouw meer dan 50 procent van het produkt voor zijn rekening neemt en meer dan 75 procent van de werkgelegenheid.

En hiermee komt men op de eerste rol die de landbouw in het ontwikkelingsproces van arme landen moet spelen: wil de nationale economie groeien dan zal de landbouw op substantiële wijze aan dit groei-proces moeten bijdragen. Dit is een kwestie van simpele rekenkunde: het is vrijwel onmogelijk de totale produktie voldoende omhoog te brengen als de grootste sector te veel achterblijft; dit zou aan de andere sectoren, vooral de industrie, te hoge eisen van expansie stellen. Weliswaar is het, zoals gesteld, natuurlijk dat de landbouw verhoudingsgewijs minder snel groeit dan de overige sectoren van bedrijvigheid, maar door de loutere omvang van de landbouw zal zijn produktietoename niettemin een belangrijk deel van de toename van het totale produkt moeten uitmaken. Langzame ontwikkeling van de landbouw zal in arme landen doorgaans leiden tot langzame totale groei. Er zijn hiervan, helaas, voorbeelden te over.

Een tweede punt is dat landbouwonwikkeling niet alleen van belang is voor de groei, maar ook voor een rechtvaardige verdeling van de groei: de landbouw moet werk en inkomen veilig stellen voor groeiende aantallen mensen. Binnen de meer dan 70 procent van de bewoners van de arme landen die van de landbouw afhankelijk zijn voor hun levensonderhoud bevindt zich het grootste deel van de armsten van de natie. En hun aantallen groeien. De groei van de beroepsbevolking in de ontwikkelingslanden ligt tussen de 2 en 2,5 procent per jaar - dat is een verdubbeling per generatie. De bedrijvigheid buiten de landbouw is in deze landen voor een groot deel niet arbeidsintensief: zelfs bij hoge groei van de produktie wordt buiten de landbouw slechts een gedeelte van de groei van de beroepsbevolking geabsorbeerd. Daarom moet de landbouw een deel, vaak omtrent de helft, van de toename van de beroepsbevolking en de afhankelijke bevolking opvangen. Zonder een krachtige groei van de landbouwproduktie zal er een tekort zijn aan werkgelegenheid, dat zich, anders dan in de kleine kring van de rijke welvaartsstaten, zeer direct vertaalt in een verdere verslechtering van de inkomensverdeling.

Een derde overweging heeft betrekking op de betalingsbalans. Met uitsluiting van de exporteurs van ertsen en brandstoffen vindt men dat vrijwel alle arme landen zwaar afhankelijk zijn van de landbouwexporten om buitenlandse valuta te verwerven. Als de landbouw niet vol-

doende expandeert kan de betalingsbalans aan twee kanten schade oplopen: door verkleinde surplussen voor export en door grotere importen van voedsel. Bij de toch al moeilijke betalingsbalanspositie van veel arme landen kan dit ten koste gaan van essentiële importen van machines, onderdelen, hulpstoffen als bijvoorbeeld kunstmest, en grondstoffen voor de industrie. In alle gevallen wordt de produktie geschaad en de groei vertraagd. Bovendien kan een groeiende afhankelijkheid van voedselimporten door arme landen gevoeld worden als een bedreiging van hun politieke onafhankelijkheid.

De landbouw, en dit is het vierde punt, produceert geen goederen die men als minder belangrijk kan aanmerken, waarvan men desgewenst met minder kan doen: de landbouw is grotendeels ingesteld op de produktie van goederen die essentieel zijn voor het menselijk leven. Als de behoeften aan deze produkten niet worden bevredigd, wordt aan elementaire eisen niet voldaan. Importen kunnen in beginsel een eigen tekort schietende produktie aanvullen; in werkelijkheid zijn die mogelijkheden echter vaak beperkt. En de last van de resterende tekorten zal, met ijzeren wetmatigheid, worden afgewenteld op de armen. De economisch sterke kan altijd hogere prijzen betalen; de arme niet.

Als laatste punt moet worden benadrukt dat inkomensverbetering bij boeren en landarbeiders een voorwaarde kan zijn voor de groei van de nationale industrie en de dienstensector. Inkomens in de landbouw scheppen een binnenlandse markt voor eenvoudige produkten, een markt die gemakkelijk door eigen bedrijvigheid verzorgd kan worden. Het ontwikkelingsproces van veel arme landen wordt gehinderd door een te trage expansie van de binnenlandse vraag naar simpele consumptiegoederen. De industrie wordt dan gedwongen zich in te stellen op invoervervinging of export van produkten die meer vragen aan scholing, organisatie of kapitaalaanwending dan overeenstemt met het bereikte peil van ontwikkeling.

Men zou tegenover het bovenstaande kunnen opwerpen dat het juist in het belang van de landbouwende bevolking zou zijn om de groei van de landbouwproduktie in te perken in plaats van te stimuleren. De vraag naar voedsel is immers, ook in arme landen, prijs-inelastisch, zodat bij kleinere produktie de prijzen meer dan evenredig stijgen, met als gevolg hogere geldopbrengsten voor de landbouwers. Afgezien van het feit, dat een dergelijke redenering voorbij ziet aan het lot van de armen die niet in eigen beheer voedsel produceren - inclusief de landloze

arbeiders op het platteland - gaat zij uit van een partiële analyse. Geringere produktie leidt bij inelastische vraag tot hogere geldopbrengsten; dit is juist, ceteris paribus. Maar als men spreekt over de rol van een grote sector in de totale economie blijken vele cetera niet paria te zijn. In de eerste plaats: een arme bevolking laat scherpe prijsstijgingen van voedsel doorgaans niet passief over zich heen gaan. Sociale en politieke onrust, al dan niet gepaard met geweld, volgen bijna onafwendbaar. De gemakkelijkste concessie bestaat dan uit loonsverhogingen, die echter, bij persisterende tekorten, niets oplossen en slechts tot inflatie leiden, tot nieuwe looneisen, tot meer inflatie; inflatie die onder andere de koopkracht van de landbouwincomens erodeert. Om dit proces te stoppen zullen vrijwel alle regeringen vroeg of laat, en hoe moeilijk ook de betalingsbalanspositie, ertoe overgaan de tekorten ten minste gedeeltelijk aan te vullen met importen, waarmede de voor de landbouw gunstige prijseffecten worden verzwakt of teniet gedaan. Maar ook als deze corrigerende mechanismen niet of slechts ten dele werken, zijn er veranderingen in de onder de vraag liggende factoren die een partiële analyse ongeldig maken. Als het waar is, zoals hierboven betoogd, dat een tekort schietende landbouwproduktie de groei van de totale welvaart afremt, verschuift daarmede de vraagcurve: de vraag naar voedsel wordt gedempt. Als bovendien in deze situatie de inkomensverdeling schever wordt, dempt dit de vraag naar voedsel nog verder af, omdat nu eenmaal de bestedingsquote voor voedsel bij rijke mensen lager ligt dan bij arme. Een tekort aan landbouwproduktie hoeft dan, per saldo, niet noodzakelijk tot stijging van de landbouwprijzen te leiden. Men kan dan een voortschrijdend evenwicht op laag niveau krijgen: een landbouwproduktie die nauwelijks harder groeit dan de bevolking, een kwakkelend voortgaande economie met geringe welvaartsstijging, en binnen dit geheel een evenwicht tussen aanbod en koopkrachtige vraag. Dit is het beeld dat over de afgelopen 30 jaar door de ontwikkeling van veel van de armste landen wordt opgeroepen, met India als grootste treurige koploper.

Wij vinden derhalve dat landbouwontwikkeling een onontbeerlijk element is in het proces van economische en sociale ontwikkeling, om redenen van economische groei, van rechtvaardigheid, van gezondheid, en van nationale onafhankelijkheid. Natuurlijk moet men de argumenten niet overtrekken: het gaat er niet om de landbouw met een eenzijdige inspanning te stimuleren ten koste van alle groei in de overige activiteiten. De groei van de verschillende sectoren moet een zeker evenwicht vertonen dat bepaald wordt door het bereikte peil van eco-

nomische ontwikkeling, de mogelijkheden van productie in verschillende richtingen, de samenstelling van de vraag en de doeleinden van groei, inkomensverdeling en werkgelegenheid. Maar op het moment is een zwaardere druk op de landbouwkundige kant van de balans gerechtvaardigd omdat in veel ontwikkelingslanden een verschuiving van gewichten nodig is: in de afgelopen decennia is de landbouw ernstig verwaarloosd, vaak ten koste van de totale ontwikkeling.

Beschikbaar cijfermateriaal over de na-oorlogse periode laat zien dat in de ontwikkelingslanden, gemiddeld gesproken, de groei van de landbouwproductie slechts marginaal de groei van de bevolking heeft overtroffen. Recente gegevens van de FAO tonen dat in het afgelopen decennium de landbouwproductie per hoofd van de bevolking in Afrika systematisch gedaald is, en in de overige ontwikkelingslanden met minder dan een half procent per jaar is toegenomen. Er is derhalve in de arme landen nauwelijks enige ruimte geweest voor een verbetering in de diëten. Weinig mogelijkheid voor een toename van de inkomens binnen de landbouwsector. Een smalle basis voor industriële expansie gericht op massaconsumptie op het platteland. Geen verbreking van afhankelijkheidsbanden met rijke landen.

Wat het ideale groeitempo voor de landbouw zou zijn is niet in algemene termen te zeggen: dat zal van land tot land in een afweging van doeleinden, middelen en mogelijkheden bepaald moeten worden. In het algemeen kan men echter wel stellen dat deze groei in de afgelopen decennia onvoldoende is geweest om aan zwaarwegende doeleinden van ontwikkeling te voldoen.

De verklaring van deze teleurstellende ontwikkelingen moet aan twee kanten gezocht worden. In de eerste plaats bij de inherente moeilijkheid om de landbouw tot snelle ontwikkeling te brengen. Het is niet zo verwonderlijk dat het mogelijk blijkt in de industrie, een klein segment van de economie, een snelle groei te bereiken, met import van elders ontwikkelde technologie en met een hoge concentratie van kapitaal per arbeider, en dat het, daarentegen, veel moeilijker blijkt om analoge resultaten te bereiken bij de grote massa van arme, vaak ongeletterde, boeren. Misschien mag men het zo stellen dat in het probleem van de landbouwontwikkeling zich de kern van het werkelijke ontwikkelingsprobleem manifesteert: het probleem namelijk om een bevolking in zijn totaal, met deelname van iedereen, op een hoger peil van productie en welvaart te brengen. In de tweede plaats is het echter evenzeer duidelijk dat, grosso modo, de inspanningen van de overheid om de landbouw te stimuleren beneden de maat zijn gebleven en dat er, in

de prijspolitiek en anderszins, een eenzijdige nadruk heeft gelegen op bevordering van de industriële expansie. Zeker in de eerste periode na de dekolonisatie lijkt een onderschatting van de problemen daarbij een rol gespeeld te hebben: de landbouw werd vaak gezien als een 'volgende' sector die vanzelf wel met een verhoogde produktie zou reageren op een grotere koopkrachtige vraag naar voedsel en grondstoffen van de steden - een veronderstelling die niet is bewaarheid. Maar de 'urban bias' in de ontwikkelingspolitiek heeft diepere achtergronden: politici en ambtenaren hebben vaak een stedelijke afkomst, zij leven en werken in steden en hun horizon wordt daardoor al snel beperkt tot de direkt waarneembare en makkelijker te begrijpen stedelijke problemen. Bovendien zijn stedelijke belangengroepen - ondernemers, arbeiders - doorgaans beter georganiseerd dan hun tegenhangers op het platteland; hun geluid is meer gearticuleerd en heeft een directere invloed. Het platteland is amorf; het is vooral ver weg.

Het platteland komt echter in veel landen wel steeds dichterbij. De bevolkingsexplosie die inzette in de jaren vijftig geeft 20 jaar later, in de jaren zeventig, zijn echo in de vorm van een explosie van de beroepsbevolking. Steeds grotere druk op de grond leidt tot overmatige trek naar de steden, tot slumvorming en sociale onrust. Veel landen hebben lange tijd gepoogd deze problemen lokaal te cureren, dat wil zeggen door voorzieningen te treffen in de steden. Maar dat blijkt hozen zonder dat het lek gedicht wordt: iedere lotsverbetering van de armen in de steden trekt een nieuwe instroom van migranten aan. Op veel plaatsen is het besef doorgedrongen dat de problemen moeten worden aangepakt daar waar de oorzaak ligt, namelijk op het platteland zelf. Plattelandsontwikkeling is meer geworden dan een ideaal waaraan men lippendienst bewijst. Allerwege ziet men een werkelijke verschuiving in de gestelde prioriteiten, met een meer uitgesproken nadruk op de ontwikkeling van de landbouw. In deze aanzetten tot omkering van beleid ligt hoop voor de toekomst.

Beleid en planning

Politieke wil alleen is niet voldoende om de landbouwontwikkeling te stimuleren: bedoelingen moeten een concrete neerslag vinden in een uitgespeld beleid. Daarbij kunnen zich twee soorten problemen voordoen. Eén is, dat wilsovereenstemming op een algemeen, nog min of meer abstract niveau, snel kan omslaan in ernstige meningsverschillen zodra de werkelijk te maken keuzen zich beginnen af te tekenen. Zoals

hierboven betoogd, moet landbouwontwikkeling niet een enkelvoudig doel dienen maar een veelheid van doeleinden. Soms liggen de doeleinden in elkaars verlengde, vaak ook zijn zij tegenstrijdig. Het doel van een betere voedselvoorziening, bijvoorbeeld, kan op gespannen voet staan met het doel van een rechtvaardiger inkomensverdeling op het platteland. Of ook: het streven naar zelfvoorziening kan offers vragen in termen van inkomen. Er kunnen strijdige deelbelangen zijn van verschillende bevolkingsgroepen: grondbezitters, pachters, kleine boeren-eigenaren, landlozen, de stedelijke bevolking. Ontwikkeling kan regionale verschillen verscherpen. Machtsposities moeten vaak worden aangetast. Men hoeft hier niet uitsluitend te denken aan tegenstellingen van politieke aard. Het zijn evenzeer de gevestigde belangen binnen een bureaucratie die kunnen botsen: bescherming van het eigen domein van de onderscheiden vakministeries, tegenover elkaar en tegenover nieuw gecreëerde ontwikkelingsinstellingen, de conflicten tussen hoofdstad en provincie die voortvloeien uit pogingen tot decentralisatie van het bestuur, enzovoort.

Een tweede type problemen is van meer technische aard: het vloeit voort uit tekorten aan kennis en inzicht. De problemen van de landbouw zijn verschillend van land tot land en van streek tot streek, als gevolg van verschillen in ecologische condities en maatschappelijke omstandigheden. Dit belemmert generalisaties: het is moeilijk ervaringen opgedaan in één situatie direct te benutten in een andere. Iedere situatie, iedere plaats vraagt tot op zekere hoogte een eigen analyse. En wanneer, zoals helaas doorgaans de praktijk is, te weinig mensen daarmee bezig zijn, blijft er ruimte voor tegengestelde meningen over wat een juiste politiek zou zijn.

In werkelijkheid lopen zakelijke en ideologische verschillen van mening dwars dooreen, dusdanig dat het vaak niet te ontwaren is in hoeverre tegenstrijdige opvattingen over een te volgen koers terug te voeren zijn op verschillen in interpretatie van de feiten, op waarde-oordelen, op belangenverdediging. Het gevolg is confusie, verwarring, die niet per se hoeft te leiden tot volledige verlamming maar wel vaak tot willekeur, ééNZijdigheid of halfhartigheid in het beleid.

Het zou naïef zijn om te geloven dat een betere kennis van zaken zonder meer zou leiden tot een rationeel beleid. Een nationale samenleving is iets anders dan een leger of zelfs een bedrijf. Er is geen éénduidig doel, er is geen consensus over het gewicht van de verschillende doeleinden, er is geen strakke hiërarchie waarbinnen bedoelingen worden omgezet in bijbehorende acties. Planning is dan ook iets anders dan pure logistiek, waarin gestelde doelen en beschikbare midde-

len op verstandelijke wijze met elkaar verbonden worden. Het zijn waarschijnlijk de te eng-rationalistische uitgangspunten van sommige professionele planners die het woord planning in de oren van politici en andere pragmatici een bijklank van wereldvreemdheid kunnen geven. Natuurlijk behoort het streven naar rationaliteit in het beleid tot het wezen van alle planning, maar de planner zal steeds de grenzen moeten zien die gesteld worden door de maatschappelijke realiteiten. Planning lost tegenstellingen niet op; zij schept slechts enige orde in de chaos, door zo veel mogelijk valse tegenstellingen, die slechts berusten op tekorten aan kennis, weg te nemen, de werkelijke keuzemomenten duidelijker te maken en aan te geven welke middelen moeten worden aangewend om eenmaal gekozen doelen te bereiken.

De meeste ontwikkelingslanden hebben een gemengde economie, waarin het marktmechanisme zijn werk doet binnen een raamwerk van overheidsreguleringen. Het overheidsingrijpen in de landbouw is doorgaans veelvormiger en meer gedetailleerd dan bijvoorbeeld in de industrie. De vraag kan dan gesteld worden waarom de overheid in haar politiek ten aanzien van de landbouw zich niet beperkt tot de meer globale interventies, algemene condities scheppend waarbinnen de krachten van de markt de rest van het werk kunnen doen. Het antwoord moet gezocht worden bij een aantal specifieke problemen die de ontwikkeling van de landbouw en de landbouwende bevolking kenmerken. Maar alvorens daar op in te gaan moet opgemerkt worden dat in veel arme landen de landbouwontwikkeling inderdaad gebaat zou zijn met een overheidspolitiek die zich meer zou richten op het scheppen van de juiste kaders en die voor het overige wat meer zou overlaten aan de werking van de markt. Veel bestuursapparaten in arme landen zijn in wezen te zwak in verhouding tot de hun toebedeelde taken, waardoor ingrijpen ineffectief of zelfs schadelijk wordt. Een deel van de maatregelen op micro-niveau dient bovendien slechts om een tekort aan beleid op algemeen niveau op te vangen, dan wel om een verkeerd gerichte algemene politiek te corrigeren.

Voor wat betreft het scheppen van de juiste kaders moet vooral gedacht worden aan de te volgen prijspolitiek, zowel ten aanzien van produkten als van produktiefactoren. Met betrekking tot productprijzen vindt men in veel arme landen een ernstige discriminatie tegen de landbouw: de ruilvoet van landbouwprodukten versus overige produkten is vaak slecht. Hoge tolmuren en andere invoerreguleringen maken een dure industriële productie mogelijk. De landbouw moet het doorgaans zonder een dergelijke protectie stellen; erger nog: vaak

worden landbouwexporten belast, in plaats van gesubsidieerd. Dit beeld vindt men in veel arme landen terug. Erachter kan een mengmoes van beweegredenen liggen: geloof in het 'infant industry' argument, maar dan, mede onder druk van stedelijke belangengroepen, éézijdig op de industrie van toepassing geacht; de wens om de voedselprijzen voor de stedelijke bevolking laag te houden; en de simpele fiscale overweging dat grote exportprodukten een gemakkelijke basis voor belastingheffing vormen. Gevolgen: belangrijke distorsies in de prijsverhoudingen tussen landbouwprodukten en overige produkten, maar ook tussen landbouwprodukten onderling; oneconomische beslissingen omtrent investeringen en produkties; een wegvallen van normale prikkels tot vernieuwingen en tot groter gebruik van inputs. Veel goedkope kredietprogramma's en subsidies voor individuele inputs zouden, met de bijbehorende bureaucratische interferenties, kunnen wegvallen als voor het produkt een realistischer prijs zou worden betaald.

Ook in de factormarkten treft men ernstige prijsdistorsies aan, met name ten aanzien van deviezen, kapitaal en arbeid. Voor veel ontwikkelingslanden geeft de wisselkoers een overwaardering van de eigen munt aan, in stand gehouden met behulp van invoerrechten, deviezenrantsoenering en beperkingen op het kapitaalverkeer. De neiging bestaat - voortkomend uit een denkfout of uit pressie van belangengroepen - om kapitaalgoederen minder te belasten dan consumptiegoederen. Het gevolg is een te goedkoop aanbod van buitenlandse kapitaalgoederen - dat wil zeggen, bij het nagenoeg ontbreken van een eigen machine-industrie, van vrijwel alle machinerieën en transportmiddelen. Gekoppeld met kunstmatig lage rentetarieven - vaak aanzienlijk beneden het inflatiepercentage - leidt dit tot kosten van kapitaalsuitrusting die in geen verhouding staan tot de werkelijke schaarstewarden van kapitaal en deviezen. Druk van vakbonden - ook voor autoritaire regimes is de volksgunst niet zonder betekenis - brengt daartegenover het stedelijke loonpeil vaak boven een niveau dat overeenkomt met de marginale produktiviteit van de arbeid. Gevolg: te kapitaalintensieve produktiemethoden in de industrie en te geringe absorptie van mankracht. Het resulterende tekort aan arbeidsplaatsen wordt grotendeels afgewenteld op de gezinsbedrijven op het platteland, waar te veel mensen moeten blijven concurreren om de schaarse grond. Ook hier geldt dat veel maatregelen in het micro-vlak, gericht op het creëren van werkgelegenheid en op een rechtvaardiger inkomensverdeling, minder nodig zouden zijn als er een verstandig macro-beleid zou worden gevoerd.

Maar het voorgaande is slechts een deel van het verhaal. Binnen goede algemene kaders kan men meer overlaten aan het eigen initiatief van de mensen en de regulerende krachten van de markt, maar meer specifieke ingrepen zullen daarmee nog niet geheel overbodig worden. De landbouwende bevolking in arme landen is kwetsbaar. De bedrijven zijn klein, zo klein dat zij vele taken, buiten het productieproces in enge zin, niet naar behoren kunnen vervullen. Grote industriële ondernemingen kunnen op eigen krachten zorgdragen voor research, afzet, opslag en vervoer, financiering, enzovoort. Kleine bedrijven zijn daartoe in veel mindere mate in staat. In stationaire of geleidelijk evoluerende situaties zal dit alles vaak niet zo belangrijk zijn. Maar de snelle bevolkingsgroei leidt tot de noodzaak van voortdurende aanpassing en vernieuwing, vaak boven de krachten van de afzonderlijke boer, en met te grote risico's voor hemzelf en zijn gezin. De geringe draagkracht maakt bovendien de kleine bedrijven betrekkelijk weerloos tegen velerlei praktijken van uitbuiting. De overheid moet ondersteuning en bescherming bieden. De meeste vormen van overheidsingrijpen in de landbouw kunnen uit deze dubbele eis verklaard worden. De belangrijkste terreinen waarop de meeste regeringen op enige manier direct in de landbouwontwikkeling ingrijpen, kunnen als volgt worden opgesomd:

Technisch

- waterbeheer, dat wil zeggen irrigatie, drainage, bestrijding van verzilting, bestrijding van overstromingen;
- landegalisatie en terrassering op grote schaal;
- ontsluiting van gebieden;
- opzetten van nieuwe nederzettingen.

Institutioneel

- landbouwkrediet;
- verhandeling en opslag;
- landbouwonderwijs;
- voorlichting;
- landbouwkundig onderzoek;
- gewasbescherming;
- toelevering van inputs;
- regeling van eigendom, pacht, verkaveling.

Dit betekent dat landbouwplanning niet alleen geconfronteerd wordt met vele doeleinden maar ook met vele instrumenten. Het grote prak-

tische probleem bij het formuleren van een samenhangend beleid is dat de relaties tussen doeleinden en middelen van situatie tot situatie kunnen verschillen, terwijl bovendien de middelen onderling samenhangen: soms zijn zij substitueerbaar, soms zijn zij complementair. Opbrengsten kunnen, onder omstandigheden, bijvoorbeeld verhoogd worden door verbeteringen in de waterhuishouding, of door introductie van nieuwe variëteiten, of door wijziging in de pachtverhoudingen. Over bepaalde trajecten kunnen dit of-of verhoudingen zijn, op andere punten echter en-en relaties. Zo kan het slagen van irrigatiewerken afhankelijk zijn van gelijktijdige beschikbaarheid van nieuwe gewasvariëteiten, van landbouwkrediet, van voorlichting, enzovoort. Niet alle factoren zijn in alle omstandigheden echter van evenveel betekenis en men zal, gegeven de schaarse beschikbaarheid van geld en vooral organisatievermogen, keuzen moeten maken.

Ieder landbouwplan zal beginnen met een inventarisatie van de huidige situatie voor wat betreft arealen onder verschillende gewassen, opbrengsten per hectare, gebruikte bedrijfsmiddelen, prijzen, pachtverhoudingen, inkomens, enzovoort, en dit alles gespecificeerd per regio en per bedrijfstype. Voorts moeten gegevens worden verzameld over de infrastructuur, de werking van de ondersteunende instituties, en het gevolgde beleid. Vervolgens moeten de landbouwkundige potenties worden vastgesteld - welke produkties zijn op de verschillende bedrijfstypen en op verschillende locaties technisch mogelijk. Daarna volgt de meest kritische stap, namelijk de analyse van de oorzaken van de verschillen tussen potenties en realiteit. Waarom gebruiken boeren weinig kunstmest, of verbouwen zij niet de meest belovende gewassen? De antwoorden op dergelijke vragen kunnen gespreid liggen over vele terreinen: onwetendheid, tekort aan krediet, slecht waterbeheer, verkeerde prijsverhoudingen, slecht functionerende afzetkanalen, enzovoort. De antwoorden bepalen waarop het beleid zich dient te richten. Zij laten zien welke bottlenecks werkelijk relevant zijn en welke maatregelen het meest aangewezen zijn om de obstakels weg te nemen. Uitgaande van de doeleinden van de ontwikkeling en van de beperkingen voor wat betreft geld en organisatievermogen kan men dan aan de opstelling beginnen van een plan, dat wil zeggen van een samenhangend geheel van projecten, programma's en maatregelen, dat toewerkt naar de gestelde doelen en dat uitvoerbaar lijkt binnen een gegeven institutioneel kader.

Daarbij kunnen nog een paar opmerkingen geplaatst worden.

Allereerst: een landbouwplan moet een samenhangend geheel zijn en is meer dan een losse verzameling van individuele projecten en pro-

gramma's. Er zijn samenhangen tussen de verschillende doeleinden en de verschillende middelen. Slechts een totaaloverzicht kan leren of voldoende aan nationale doeleinden wordt voldaan. Er moeten keuzen gemaakt worden ten aanzien van regionale evenwichten. Prijspolitiek heeft een nationale dimensie; hetzelfde geldt voor organisatorische hervormingen. Naast de details moet men het geheel zien.

Integratie is belangrijk bij het formuleren van een plan, maar moet op het niveau van de uitvoering waar mogelijk vermeden worden. Hoe meer men er in slaagt een complex en samenhangend beleid te vertalen in een reeks van simpele projecten en programma's, met betrekkelijk éénduidige doelstellingen en met weinig beroep op samenwerking tussen onderscheiden instanties, hoe groter de kans op slagen. 'Keep it stupid and simple', zoals het Amerikaanse legerjargon het uitdrukt. Het is al moeilijk genoeg om eenvoudige operaties tot een goed einde te brengen. De samenhang en de onderlinge afstemming moeten bij voorkeur bewaakt worden op een hoger niveau dan dat van de direct-uitvoerenden.

Voorts zij benadrukt dat mathematische modellen doorgaans slechts een beperkte rol zullen kunnen spelen bij het formuleren van een landbouwplan. Het onderwerp is er te complex voor. Exacte kwantitatieve uitspraken over de effecten van voorgestelde maatregelen zijn vaak niet te geven. Landbouwplanning zal voor een deel moeten steunen op de kwalitatieve oordelen en afwegingen van deskundigen die een bepaald vakgebied of een bepaalde regio van binnenuit kennen. In veel planning speelt het ambachtelijke een grotere rol dan het wetenschappelijke. Wiskundige modellen kunnen belangrijk zijn als controle op de interne consistentie van een plan; dat is geen geringe rol, maar het blijft een beperkte.

Voor het overige zijn de methodologische problemen van dit soort planning duidelijk. Omdat een nationale economie in zijn totaal genomen te complex is om het zicht op de nationale samenhangen te combineren met voldoende kennis van de details, terwijl anderzijds de analyse van een individueel ontwikkelingsproject het wel mogelijk maakt alle relevante details in de beoordeling te betrekken maar dan weer zonder zicht op de bredere samenhangen, zoekt men naar tussen-niveaus in de planning, waarop macro- en microgezichtspunten met elkaar verbonden kunnen worden. Een economie wordt dan opgedeeld in een aantal segmenten die zo zijn gekozen dat zij elk voor zich zo min mogelijk samenhangen naar buiten vertonen en zoveel mogelijk naar binnen. De meest gebruikte ingangen zijn de geografische, waaruit de regionale planning resulteert, en die naar type van economische

activiteit, wat leidt tot sectorplanning. Van dit laatste is landbouwplanning een voorbeeld. Een adequaat landbouwplan kan echter slechts worden opgesteld tegen een achtergrond van kennis van de totale ontwikkeling van een land. De moeilijkheid nu is, dat de landbouw in arme landen een te grote en dominante sector is, om beschouwd te kunnen worden als een marginale variatie op een gegeven totale ontwikkeling. De ontwikkeling van de nationale economie als geheel wordt op significante wijze beïnvloed door de ontwikkeling van de landbouw. Formeel genomen wordt men hier gevangen in een cirkel, doordat men een partiële benadering van problemen probeert op terreinen waar dat niet geoorloofd is. In realiteit kan men de cirkel doorbreken door een proces van iteraties: voorlopige sectorplannen voeden de macroplanning, die informatie teruggeeft aan de sectoren, waarop sectorplannen worden bijgesteld en weer doorgegeven aan het macroniveau en zo verder heen en weer tot consistentie is bereikt. In de praktijk vinden deze onderlinge afstemmingen plaats, maar doorgaans in vrij ruwe vorm.

Tenslotte zij opgemerkt dat het type landbouwplanning dat ons hier voor ogen staat de samenwerking vereist van mensen uit zeer uiteenlopende disciplines: technisch, landbouwkundig, economisch, sociologisch, bestuurlijk. De logische plaats voor een lichaam belast met landbouwplanning zou dan ook binnen een ministerie van landbouw zijn, waar te midden van deskundigen met de relevante technische en administratieve kennis een groep zich zou moeten bezighouden met het samenbrengen van de aanwezige kennis en met het verwerken van feiten, beperkingen, middelen en doelen tot een samenhangend plan. Politiek gesproken zou zulk een groep een zware status binnen het overheidsapparaat moeten hebben. In het ene land wordt meer aan dit type planning gedaan dan in het andere, maar een bevredigende situatie treft men vrijwel nergens aan. Dat heeft vele oorzaken - politici hebben vaak meer belangstelling voor de korte dan voor de lange termijn, ministeries van landbouw zijn dikwijls zwak, zowel administratief als politiek, er is angst om macht af te geven - maar één oorzaak verdient speciale vermelding. Die is dat te weinig goed getrainde mensen zich met deze moeilijke problematiek bezig houden. Landbouwontwikkeling heeft niets mysterieus. Maar het is een moeilijke materie, met vele facetten en met verschillende accenten van plaats tot plaats. Dat vraagt geduldige analyse, experiment, tijd en aandacht om uit succes en falen lessen te trekken. Het is een problematiek die men niet met een paar algemeen geldende regels te lijf kan gaan. De les

die in veel landen nog geleerd moet worden is dat een evenwichtige ontwikkeling van de landbouw niet op een koopje te krijgen is.

Het soort planning dat in het bovenstaande is beschreven, is in de afgelopen tien jaren onder vuur genomen, niet zozeer vanuit de ontwikkelingslanden als vanuit bepaalde hulpverlenende landen - met Nederland in de voorste rij. Dit type planning dat, hoewel het in de praktijk nog vrijwel nergens wortel heeft geschoten, soms al wordt bestempeld als 'traditioneel' zou te mechanisch zijn, te veel gedirigeerd van bovenaf, te grootschalig in de aanpak. Een alternatieve benadering zou organisch moeten aanknopen bij de gedachten en wensen van de bevolking zelf ('participatie'), niet te veel vooraf plannen maar meer doen wat de hand te doen vindt ('programmatische benadering') en uitgaan van kleine projecten in beperkte gemeenschappen ('kleinschaligheid'). De 'traditionele' aanpak zou voorts te eenzijdig gericht zijn op produktieverhoging met te weinig oog voor complementaire gemeenschapsvoorzieningen zoals drinkwater, onderwijs, gezondheidszorg ('geïntegreerde plattelandsontwikkeling'). De 'traditionele' planning zou voorts te veel vertrouwen op de lange-termijn krachten die op den duur, als de gemiddelde welvaart voldoende gestegen is, wel zullen zorgen voor een rechtvaardiger verdeling, terwijl een veel directere aanval op het armoedeprobleem van de onderliggende bevolkingsgroepen nodig is, en meer direct voor een vervulling van de eerste levensbehoeften moet worden gezorgd ('doelgroepenbeleid', 'basisbehoeften-strategie').

Er zijn natuurlijk allerlei nuances in de opvattingen, maar met deze elementen lijkt het syndroom wel ongeveer beschreven.

Voor een deel - voor een groot deel, menen wij - kan deze kritiek opzij worden geschoven als voortkomend uit gebrek aan kennis van de complexiteit van de problematiek, uit simpele hang naar 'small is beautiful' romantiek, en uit projectie van ongenoegen over de eigen samenleving op de ontwikkelingslanden. Maar daar kan men het niet bij laten zonder onrecht te doen aan de meer serieuze proponenten van alternatieve benaderingen. Er zijn in het verleden allerlei eenzijdigheden geweest in de planning, er zijn aspecten over het hoofd gezien, er zijn zaken als vanzelfsprekend aangenomen die dat niet blijken te zijn. Het is goed dat daarop wordt gewezen, en dat getracht wordt nieuwe inzichten in het oude te incorporeren. Het gevaar is slechts dat men, op de golven van een mode, steeds weer nieuwe benaderingen antithetisch ten opzichte van het bestaande stelt, terwijl er in werkelijkheid veel meer sprake is van geleidelijke, evolutionaire wijzigingen in het denken. Het denken over het ontwikkelingsprobleem heeft in de afge-

lopen dertig jaren steeds meer de ingewikkeldheid van het probleem leren onderkennen. Uitgaande daarvan moet men zich realiseren dat ook het voeren van een juiste politiek moeilijker is dan men zich wel gedacht had. Om het proces van geweldige maatschappelijke omwentelingen dat in de arme landen aan de gang is zo goed mogelijk te kunnen sturen is voortdurende aandacht en analyse nodig. Zo dit ergens van kracht is, dan is het op het terrein van de ontwikkeling van de landbouw.