

1988035 40707

UOVS - BIBLIOTEK



198803500701220000019

’N VERGELYKING EN EVALUERING VAN DIE INSTITUSIONELE
REËLINGS VIR DIE BEVORDERING VAN DIE BUITELANDSE
HANDEL VAN BELGIË EN VAN SUID-AFRIKA

deur

HENDRIK JACOBUS NICOLAAS KOTZÉ

Voorgelê ter vervulling van die vereistes vir die graad
Doctor Administrationis
in die Fakulteit Ekonomiese en Administratiewe Wetenskappe
aan die Universiteit van die Oranje-Vrystaat
Promotor: Prof. P. C. Fourie

Bloemfontein
Junie 1974

HIERDIE EKSEMPLAAR MAG ONDER
GEEN OMSTANDIGHEDS UIT DIE
BIBLIOTHEEK VERWYDER WÔRD NIE

Universiteit van die Oranje-Vrystaat
BLOEMFONTEIN

30 NOV 1987

T 382.9680493 KUT

BIBLIOTHEEK

DANKBETUIGING

Graag wens ek my innige dank en hoë waardering te betuig aan:

Professor J.J.N. Cloete, hoof van die Departement Publieke Administrasie, Universiteit van Pretoria. Hy het by my 'n liefde vir die Vak gekweek en my steeds besiel om my studie voort te sit. Sy groot en onpeilbare bydrae en sy leidinggewing in verband met die voorbereiding van hierdie proefskrif, was vir my van besondere betekenis;

Professor P.C. Fourie, hoof van die Departement Staats- en Munisipale Administrasie, Universiteit van die Oranje-Vrystaat, wat as my promotor opgetree het. Sy kennis, insig en ervaring het vir my veel beteken by die afhandeling van die geskrif;

Dr. C. Thornhill, Senior Lektor, Departement Publieke Administrasie, Universiteit van Pretoria. Sy waardevolle advies en besieling sal vir my altyd by bly;

Mnr. Frans Scheepers, Direkteur van Uitvoerbevordering, Departement van Handel, Pretoria. Dit was vir my 'n aangename voorreg om uit sy waardevolle kennis van die Departement se bedrywighede te kon put en uit sy wye ervaring te kon leer.

Prof. A. van der Stichele, Dekaan van die Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit van Gent, België. Dit was vir my 'n eer en 'n voorreg om onder sy leiding navorsing te kon doen. Hy het 'n onvergeetlike bydrae tot my wetenskaplike vorming gelever;

Mnr. R. Coucke, Inspekteur-generaal van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel. Sonder sy bereidwilligheid om my vir baie ure te woord te staan en aan my inligting en advies te verstrek, sou ek nie die navorsing vir die proefskrif kon voortsit nie;

Mnr. J. van den Dael van die Dienst vir die moeite wat hy gemaak het om dokumente tot my beskikking te stel en vir die vriendelike wyse waarop hy my altoos

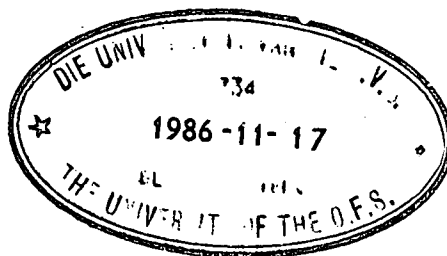
met die byeenbring van gegewens behulpsaam was;

Mevr. C. Mestdag van die Suid-Afrikaanse Ambassade in Brussel vir haar nuttige bydrae in verband met die klassifisering van die gegewens wat ek tydens die navorsing ingesamel het;

My goeie gade, Marié, wat my deur dik en dun bygestaan het en my steeds aangemoedig het. Die moeite en opoffering wat sy haar getroos het, was vir my 'n geestelike besieling; en

Aan almal wat die tik en finale versorging van hierdie geskrif met soveel ywer en toewyding behartig het.

INHOUDSOPGAWE



Bladsy

HOOFSTUK 1	INLEIDING	
1.1	Doelstelling van die ondersoek	1
1.2	Metodes van ondersoek	6
HOOFSTUK 2	ONTSTAAN VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
2.1	Inleiding	11
2.2	Ontstaan van die Departement van Handel	13
2.3	Die Uitvoeradviesraad van Suid-Afrika en die instelling van adviserende komitees	19
2.4	Plek van die Departement van Handel in die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie	26
2.5	Samevatting	30
HOOFSTUK 3	ORGANISERING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
3.1	Inleiding	32
3.2	Organisatoriese samestelling van die Departement van Handel vir sy doelwitbereiking	35
3.3	Samevatting	49
HOOFSTUK 4	BELEIDBEPALING DEUR DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
4.1	Inleiding	51
4.2	Inhoud van die beleid	55
4.3	Instansies wat die bepaling van die uitvoerhandelsbeleid beïnvloed	60
4.3.1	Amptenare van die Departement van Handel	61
4.3.2	Ander owerheidsinstellings	63
4.3.3	Adviserende rade en -komitees	64
4.3.4	Drukroepe en belangegroepe	65
4.4	Samevatting	67

HOOFSTUK 5	FINANSIERING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
5.1	Inleiding	68
5.2	Begrotingsprosedure	72
5.2.1	Finansieringsbeleid	72
5.2.2	Vorbereiding van die konsepbegroting	75
5.2.3	Goedkeuring van die begroting	81
5.2.4	Inhoud van die begroting	85
5.2.5	Rekenpligtigheid	94
5.3	Samevatting	96
HOOFSTUK 6	PERSONEELVOORSIENING VIR EN -BENUTTING IN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
6.1	Inleiding	98
6.2	Beleid: Die personeelwetgewing	100
6.3	Die organisatoriese raamwerk waarbinne die de- partemente personeeladministrasie plaasvind	101
6.3.1	Die Staatsdienskommissie as sentrale personeel- gesag	102
6.3.2	Bepaling van die diensstaat	104
6.4	Samevatting	113
HOOFSTUK 7	BEHEER OOR DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL	
7.1	Inleiding	115
7.2	Formele en informele beheermaatreëls	116
7.3	Formele en informele beheermaatreëls binne die Departement van Handel	123
7.4	Samevatting	126
HOOFSTUK 8	ONTSTAAN VAN DIE <u>BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL</u>	
8.1	Inleiding	128
8.2	Verslag van die Maeskommissie	129

8.3	Totstandkoming van die <u>Dienst</u>	137
8.4	Die Plek van die <u>Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel</u> in die Belgiese owerheidstruktuur	139
8.5	Samevatting	146

HOOFSTUK 9 ORGANISATORIESE REËLINGS VAN DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

9.1	Inleiding	148
9.2	Organisering van die <u>Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel</u>	149
9.2.1	Raad van Beheer	149
9.2.2	Administrateur-direkteur-generaal	151
9.2.3	Afdelings van die <u>Dienst</u>	157
9.2.4	Samevatting	177

HOOFSTUK 10 BELEIDBEPALING DEUR DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

10.1	Inleiding	179
10.2	Inhoud van die beleid	180
10.3	Instansies wat bydra tot die bepaling van die uitvoerbeleid	182
10.3.1	Departement van Buitelandse Handel	183
10.3.2	Amptenare van die <u>Dienst</u>	183
10.3.3	Belanghebbendes uit die privaatsektor	184
10.3.4	Raad van Beheer van die <u>Dienst</u>	184
10.3.5	Komitee vir Buitelandse Handelsbeleid	186
10.4	Samevatting	187

HOOFSTUK 11 FINANSIERING VAN DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

11.1	Inleiding	189
11.2	Begrotingsprosedure	191
11.2.1	Finansieringsbeleid	191

11. 2. 2	Vorbereiding en goedkeuring van die begroting	194
11. 2. 3	Uitvoering van die begroting	196
11. 2. 4	Inhoud van die begroting	198
11. 2. 5	Rekenpligtigheid	203
11. 3	Samevatting	205
HOOFSTUK 12	PERSONEELVOORSIENING VIR EN -BENUTTING IN DIE <u>BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITEN- LANDSE HANDEL</u>	
12. 1	Inleiding	207
12. 2	Beleid: die personeelstatuut van die <u>Dienst</u>	208
12. 3	Die praktyke	210
12. 3. 1	Werwing en keuring van personeel	210
12. 3. 2	Indiensneming	213
12. 3. 3	Opleiding en ontwikkeling	215
12. 3. 4	Verdienstelikeidbepaling en bevordering	216
12. 3. 5	Algemene diensvoorwaardes	219
12. 4	Samevatting	221
HOOFSTUK 13	BEHEER OOR DIE <u>BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL</u>	
13. 1	Inleiding	223
13. 2	Formele en informele beheermaatreëls	224
13. 2. 1	Formele administratiewe beheer	224
13. 2. 2	Formele finansiële beheer	226
13. 2. 3	Interne formele en informele beheer	230
13. 3	Samevatting	232
HOOFSTUK 14	VERGELYKING EN EVALUERING	
14. 1	Inleiding	234
14. 2	Beleid en beleidbepaling	234
14. 3	Organisatoriese reëlins, werkmetodes en -prosedures	240

14. 4	Finansieringsreëlings	250
14. 5	Personeelreëling	256
14. 6	Beheer	260
	SLOTBESKOUING	263
	BYLAAG	271
	BRONNELYS	272

HOOFSTUK I

INLEIDING

"We compare to learn the distinctive characteristics of a particular administrative system or cluster of systems; to find out what makes certain administrative features work well in one country or era ... above all, we compare to arrive at a conceptual knowledge rather than a knowledge of details."¹⁾

1.1 Doelstelling van die ondersoek

In Suid-Afrika word die uitvoerhandelsbevorderingsfunksie deur die Departement van Handel behartig en in België deur die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel. Laasgenoemde instelling, soos aanstons verduidelik sal word, is 'n nie-departementele of parastatale instelling wat meebring dat die institusionele reëlings wat die onderskeie owerhede getref het om die gemeenskaplike doelstelling te bereik, wesenlik van mekaar verskil. In die lig hiervan is besluit om die eiesoortige institusionele reëlings wat in Suid-Afrika en België getref is, te vergelyk en te evalueer. Die uitgangspunt met die navorsing is dat die Suid-Afrikaanse reëlings, in die lig van die bevindings, moontlik aangepas sou kon word om die doelstelling wat die owerheid met uitvoerhandelsbevordering nastreef, meer effektief te verwesenlik.

Die eerste Ekonomiese Ontwikkelingsprogram wat in 1964 deur die Ekonomiese Adviesraad van die Eerste Minister vir die Republiek van Suid-Afrika opgestel is, het bepaalde uitvoermikpunte vir 5 jaar

1) Raphaëli, N., Readings in Comparative Public Administration (Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1967), p.4.

vir die verskillende bedrywe daargestel. ²⁾ Die bereiking van hierdie mikpunte is as noodsaaklik geag om die doelwitte van die Regering se beleid vir die ekonomiese groei en ontwikkeling van die land te verwesenlik. ³⁾ Hierdie toedrag van sake verklaar waarom die deelname van die owerheid aan die bevordering van uitvoer as deel van sy bedrywig-hede om die algemene welsyn van die gemeenskap te bewerkstellig, van aktuele belang geword het. Die institusionele reëlins vir die behartiging van die uitvoerbevorderingsbeleid van die owerheid en die bereiking van die uitvoermikpunte, sou as gevolg van die voornoemde ver-wikkelinge, waarskynlik aangepas moes word om aan die klaarblyklike hoër vereistes te kan voldoen.

Nasionale uitvoerhandelsbevordering in Suid-Afrika omvat alle owerheids-bedrywig-hede wat daarop gemik is om die verkoop van Suid-Afrikaanse goedere en dienste in die buiteland aan te moedig. Uitvoerhandelsbe-vordering behels voorts owerheidsoptrede aan die produksiekant (ver-

-
- 2) "Die toekomstige uitvoer sal in groot mate beïnvloed word deur die toeganklikheid tot en ontwikkeling in buitelandse markte. Desnie-teenstaande word gemeen dat die peil van die uitvoer wat in Tabel 2 (die tabel dui uitvoermikpunte vir die jare 1963 tot 1969 teen drie groeikoerse aan. Die groeikoerse is onderskeidelik $4\frac{1}{2}\%$, $5\frac{1}{2}\%$ en 6%) aangetoon word ... met 'n redelike mate van inspanning bereik-baar behoort te wees. Hierdie uitvoersyfers moet as minimum taakstellings beskou word en moet minstens bereik word ..."

Republiek van Suid-Afrika: Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek van Suid-Afrika, 1964 - 1969 (Pretoria: Staatsdruk-ker, 1964), p. 16.

- 3) "Dit volg dus dat die betalingsbalans by $5\frac{1}{2}\%$ 'n knelpunt begin vorm met betrekking tot die bereiking van 'n nog hoër koers van groei en dat dit as sodanig die volgehoue aandag van die Regering verdien. Die Regering was egter al geruime tyd lank bewus daarvan dat dit nodig is om aandag aan hierdie aangeleentheid te gee indien die tempo van ekonomiese groei gemaksimiseer moes word en maatreëls is gevolg-lik getref, beide om uitvoere te bevorder en om invoere sover ekono-mies moontlik deur plaaslike produksie te vervang."

Republiek van Suid-Afrika: Ekonomiese Ontwikkelingsprogram ... Ibid., pp. 73 - 74.

vaardigingsektor), binne die Republiek, sowel as aan die bemarkingskant, buite die landsgrense. Om die owerheid in staat te stel om uitvoere te bevorder, is instellings in die lewe geroep om die uitvoerbeworderingsfunksie namens die owerheid op nasionale skaal te behartig. Daar kan egter daarop gewys word dat private ondernemings in die meeste gevalle sêlf as enkelinge of kollektief die verkoop van hulle goedere en dienste in die buiteland bevorder. Die owerheid bevorder egter nie die buitelandse verkope van slegs enkele kommoditeite nie, maar van al die goedere en dienste wat binne die landsgrense geproduseer word.

Die belangstelling van die owerheid in uitvoerhandelsbevordering is tweërlei van aard. Ten eerste om 'n ewewigtige betalingsbalans te verseker wat verwesenlik kan word indien bedrywe aangemoedig word om goedere en dienste uit te voer waarmee meer verdien as wat vir invoere betaal word.⁴⁾ Ten tweede voel die owerheid gedwonge, weens die bestaan van 'n behoefte, om 'n deurlopende diens te lewer vir al die verskillende bedrywe wat die verkope van hulle goedere en dienste in die buiteland wil bevorder.

Die owerheidsinstelling wat met die uitvoerhandelsbevorderingsfunksie belas is, moet op nasionale sowel as op internasionale vlak, wye velde dek. Enkele van die belangrikste funksies wat onderskei kan word is die volgende: uitvoerfinansiering; versekering van die risikos verbonde aan die uitvoer; oriëntering van die binnelandse produksie by die buitelandse vraag; versameling van gegewens oor die uitvoerpotensiaal van die verskillende bedryfstakke en ondernemings binne die bedryfstakke;

4) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika

(Pretoria: Staatsdrukker, 1972/'73), pp. 8-14.

uitvoervereistes van gradering, verpakking, merke; doeanevereistes en -prosedures; buitelandse verbruiksvoorkeure; reklame; vervoer; berging en marknavorsingsprojekte.

Uit voorgaande is dit duidelik dat uitvoerhandelsbevordering hedendaags 'n groot aantal heterogene funksies behels wat besondere optrede van die owerheid verg. Organisatories sal dus voorsiening gemaak moet word om met die dinamiek van die buitelandse handel tred te kan hou. Hierdie instelling moet ook deeglik op die hoogte wees met die uitvoerhandelsbeleid.

België is vir die doeleindes van hierdie ondersoek gekies hoofsaaklik vanweë die feit dat die handel tussen Suid-Afrika en België aansienlik is en omdat Suid-Afrika 'n voordelige handelsbalans met België het. Voorts is nasionale uitvoerhandelsbevordering, anders as in Suid-Afrika, in België aan 'n parastatale instelling opgedra. Op hierdie wyse het die Belgiese owerheid 'n poging aangewend om die Belgiese uitvoerders kollektief en as individue direk in die institusionele reëlings te betrek om owerheidsuitvoerhandelsbevorderingsdoelwitte te bereik.

Die geografiese ligging van België en van Suid-Afrika het bepaald 'n invloed op die uitvoere van die twee lande. België is nader aan die meer winsgewende en ontwikkelde markte geleë (Europa en Engeland). Hierbenewens het België nie soos Suid-Afrika die vraagstuk van tydsverlies, bederf van produkte en hoë kostes wat langafstand vervoer vir die bemarking van sy uitvoere en die versending daarvan meebring nie. Die mees winsgewende markte van Suid-Afrika is vêr geleë. Voornoemde oënskynlike voordeel wat België bo Suid-Afrika geniet, word tot 'n groot mate uitgeskakel as in gedagte gehou word dat België oor weinig grondstowwe vir verwerking beskik. Arbeid is een van die duur produksiefaktore in België. Suid-Afrika beskik tans nog oor ruim hoeveelhede grond-

stowwe en kan gebruik maak van relatief goedkoper arbeid. As verder in gedagte gehou word dat die Bruto Binnelandse Produk van België, wat oor 'n totale bevolking van 9.7 miljoen beskik, gelyk is aan die gekombineerde produk van Suid-Afrika, Mosambiek, Angola, Rhodesië, Zambië, Madagasker, Malawië, Swaziland, Botswana en Mauritius.⁵⁾ Voorts dat die totale Belgiese invoere jaarliks drie keer hoër is en die uitvoere vyf keer meer is as dié van Suid-Afrika,⁶⁾ kan daar moontlik met vrug gekyk word na die institusionele reëlings wat in België getref is om uitvoere te bevorder.

Die navorsing wil veral die problematiek duidelik omlin deur die twee stelsels vir uitvoerhandelsbevordering in België en in Suid-Afrika onderskeidelik langs mekaar te stel, die administratiewe reëlins te beskryf,⁷⁾ te ontleed, te verklaar, te vergelyk en waar moontlik te evalueer. Die twee instellings sal slegs ondersoek word insoverre hulle die uitvoerhandelsbevorderingsfunksie uitoefen. Geen aandag sal aan ander funksies van die instellings gewy word nie. Die bedrywighede van die twee

5) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel.

Ibid., p. 6.

6) Kyk bylaag A p. 271.

7) Herbert Simon het oor die beskrywing van die organisatoriese reëlins by 'n instelling die volgende opgemerk: "... There is no adequate linguistic and conceptual tools for realistically and significantly describing even a simple administrative organization, describing it that is, in a way that will provide the basis for scientific analysis of the effectiveness of its structure and operation".

Simon, H.A., "The Decision-Making Scheme: A Reply", Public Administration Review, 18, Winter 1958. pp. 60 - 63.

instellings beïnvloed uiteensleglik die werksaamhede van ander owerheidsinstellings. Na hierdie aspek word slegs, waar nodig, verwys. In Suid-Afrika is die Departement van Handel ondersoek en in België die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel ook bekend as die Dienst.

1.2 Metodes van ondersoek

Die ondersoek na die ter sake owerheidsreëlins in België is ter plaatse onderneem tydens die verblyf in daardie land van die skrywer van die proefskrif toe hy vanaf 1968 tot 1972 aan die kantoor van die Suid-Afrikaanse Departement van Handel in Brussel verbonde was. Daar is hoofsaaklik op amptelike lêers en publikasies vir die verkryging van gegewens staatgemaak. Langdurige samesprekings is met verskeie amptenare van die Inligtingskantoor van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel gevoer om die gegewens wat met die ondersoek van die dokumente in die lêers van die Dienst verkry is, aan te vul.

Die navorsing oor die institusionele reëlins vir uitvoerbevordering in Suid-Afrika is hoofsaaklik volgens dieselfde metodes gedoen as wat in België gevolg is. Teen die einde van die uitvoering van die navorsingsprogram, is die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika aangestel. Die verslag van hierdie Kommissie is nuttig gebruik om die gegewens wat tydens die navorsing verkry kon word, meer volledig te maak.

Die navorsingsresultate vir Suid-Afrika en België, onderskeidelik, is soos reeds genoem, beskryf aan die hand van die prosesse van die Staatsadministrasie, te wete beleidbepaling, organisering, finansiering, personeelvoorsiening en -ontwikkeling, die bepaling van werkmodes en

-prosedures en beheer ⁸⁾. Daar is besluit om hierdie metode te volg omdat dit 'n sistematiese vergelyking sinvol maak en die geleentheid bied om die reëlins van die praktyk aan teoretiese grondslae te toets. Met die oog hierop is verskeie primêre bronne oor die teorie van die publieke administrasie geraadpleeg.

Hierdie navorsing is verder formeel benader uit die oogpunt van behoorlike administratiewe praktyke. Dit beteken dat ondersoek ingestel is na die funksies van elke onderafdeling van die twee instellings met die oog daarop om vas te stel of voorsiening gemaak is vir voldoende koördinasie tussen die seksies en afdelings, sowel as na buite met die ander overheidsinstellings en die privaatsektor. Daar is ook ondersoek ingestel na die benutting, opleiding, bevordering en ontslag van personeel-lede, sowel as die doelmatige besteding van geld. Daar is nagegaan hoe omslagtig of eenvoudig die administratiewe prosesse in elke instelling aangewend is om die beleid doeltreffend te verwesenlik. Daar is veral ingegaan op die bydrae van elke instelling tot die bepaling van die uitvoerbeleid, sowel as die uitvoering van die beleid met spesiale klem op die resultate wat bereik word om die samewerking van die private sektor te verkry.

'n Soortgelyke ondersoek is nog nie voorheen gedoen nie en aldus kon ook nie gebruik gemaak word van vorige bevindinge nie. Meestal kon geen gepubliseerde bronne gevind word om waarnemings te staaf of te weerlê nie. In die eerste plek is met die primêre ondersoek gebruik gemaak

8) Cloete, J.J.N., Inleiding tot die Publieke Administrasie (Pretoria: J.L. van Schaik, Beperk, 1972), p. 2.

van die outoptiese metode ⁹⁾ en daar is uitgebreide besoeke by die Dienst en by die Departement van Handel afgelê.

In die tweede plek is die inligting wat óf mondelings meegedeel is, óf uit geskifte gehaal is, opgeteken en onder ses afdelings versamel en gerangskik vir uiteindelijke verwerking. Die ses afdelings is soos volg gekies:

- Afdeling 1 Statistiese gegewens oor die internasionale handel van elke land; die onderskeie begrotings van inkomste en uitgawes vir vergelykbare jare; asook die aantal en soorte personeel-lede van elke instelling.
- Afdeling 2 Die ontwikkeling van die onderskeie instellings, asook wetlike voorskrifte wat betrekking het op bepaalde aangeleenthede by elke instelling.
- Afdeling 3 Organisatoriese reëlins, werkmetodes en -prosedures wat ingesluit het die versameling van gegewens oor die in-deling van werksaamhede in funksionele afdelings.
- Afdeling 4 Inligting is oor die verhouding van elke afdeling met die sentrale owerheid en die sake sektor versamel. Aspekte soos die bydraes van elke instelling tot die bepaling van beleid is ook onder hierdie afdeling gerangskik.

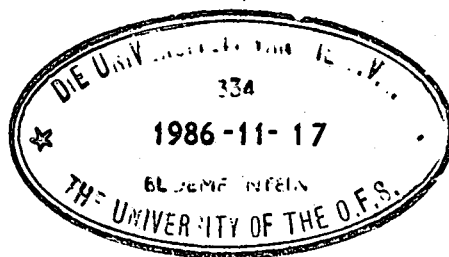
9) Siffin, W.J., Toward the Comparative Study of Public Administration (Indiana: Indiana University, 1957), p. 12.

Afdeling 5 Personeel- en finansiële reëlins. Die onderskeie wette en regulasies is hier versamel.

In die derde plek is sekondêre inligting uit boeke en ander publikasies versamel om 'n behoorlike waardebeplanning van die onderskeie instellings te kan doen. Die gegewens wat op hierdie wyse versamel is, is onder afdeling 6 opgeteken. Die versamelde feite wat onder elke afdeling opgeteken was, is gebruik om die diverse hoofstukke van die proefskrif saam te stel. Wanneer met die verwerking van die inligting teenstrydighede voorgekom het, moes telkens weer besoeke aan die onderskeie instellings afgelê word.

Alhoewel die proefskrif nie formeel so ingedeel is nie, kan tog vier "afdelings" onderskei word; te wete hoofstuk 1 wat aan die doelstelling en metodes van ondersoek gewy is; in hoofstukke 2 tot 7 is die institusionele reëlins in die Departement van Handel beskryf; hoofstukke 8 tot 13 handel oor die institusionele reëlins in die Dienst en in hoofstuk 14 is 'n vergelyking en evaluering van die twee instellings gemaak.

In hoofstuk 2 is vervolgens 'n oorsig gegee oor die ontstaan van die Departement van Handel, sowel as die ontwikkeling van die Uitvoeradviesraad en die instelling van ander adviserende komitees. Die hoofstuk is afgesluit met 'n bespreking van die plek van die Departement in die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie. Die organisering van die Departement asook die funksies van die Tak Buitelandse Handel het in hoofstuk 3 aandag ontvang. Die bydrae van die Departement tot die bepaling van die uitvoerbeleid is in hoofstuk 4 ontleed. In hoofstuk 5 is die finansiering van die Departement ondersoek. Aandag is gewy aan die begrotingsprosesse, sowel as aan die aanwending van die goedgekeurde begroting. In hoofstuk 6 is op die personeelreëlins van die Departement ingegaan insoverre die reëlins op die Tak Buitelandse Handel betrekking het.

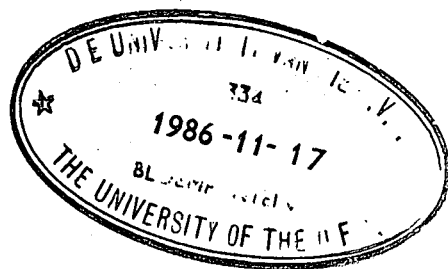


Eksterne sowel as interne beheer oor die Departement het in hoofstuk 7 aandag ontvang.

By die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel is in hoofstuk 8 ingegaan op die faktore wat aanleiding gegee het tot die ontstaan van die Dienst, asook die plek van die Dienst in die Belgiese owerheidshiërargie. In hoofstuk 9 is die organisatoriese reëlins asook die funksies van die onderskeie seksies en afdelings van die Dienst ondersoek. Die bydrae van die Dienst tot die bepaling van die uitvoerbeleid is in hoofstuk 10 ontleed. Die wyse van finansiering, die begrotingsprosesse van die Dienst en die aanwending van die gestemde fondse is in hoofstuk 11 uiteengesit. In hoofstuk 12 is die reëlins van die Dienst ondersoek wat vir personeeladministrasie getref is. Hoofstuk 13 is aan beheermaatreëls by die Dienst gewy. Soos reeds vroeër gemeld is die twee instellings in hoofstuk 14 vergelyk en evalueer.

Van die voorgaande sal afgelei word dat die inhoud van die beleid van die betrokke owerhede insake die uitvoer en die grondslae wat dit onderlê, nie omvattend ondersoek is nie. Hierdie is funksionele aangeleenthede wat buite die bestek van hierdie ondersoek val. Na die funksionele aspekte is verwys slegs in die mate wat dit vir die doeleindes van die proefskrif nodig geag is. Slegs die administratiewe prosesse waarvolgens die owerheidsfunksies insake uitvoerbevordering in die onderskeie lande behartig word, is ontleed, beskryf, verklaar en vergelykend geëvalueer.

HOOFSTUK 2



ONTSTAAN VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL

2.1 Inleiding

Suid-Afrika was nog altyd en bly steeds afhanklik van die buitelandse handel vir sy ekonomiese ontwikkeling.¹⁾ Trouens, daar was 'n tyd toe die ekonomiese groei van die land byna uitsluitlik van uitvoere (hoofsaaklik van landbouprodukte, goud en diamante) afhanklik was. Dit was die geval tot ongeveer 1925 toe daar 'n kennelike ommeswaai in beleid met strategiese mikpunte²⁾ van die kant van die Regering oor die beskerming van die plaaslike nywerhede was. Ofskoon 'n aantal vrugtelose pogings deur die destydse Zuid-Afrikaansche Republiek aangewend is om die plaaslike nywerhede te ontwikkel, was dit eers toe die Pakt-regering in 1924 die leisels oorgeneem het, dat 'n meer nasionalistiese buitelandse handelsbeleid gestalte begin aanneem het. Toe is 'n reeks maatreëls aanvaar om plaaslike ontwikkeling te bevorder waardeur 'n stadium van groei in die ekonomie ingelui is om invoerverving die vernaamste groeifaktor te maak.³⁾

Teen die einde van die twintigerjare het dit duidelik geword dat uitvoere die rol van die vernaamste skepper van inkomste en groei sou vervul. Aangesien alreeds op daardie stadium 'n toenemende neiging tot blok- en streekvorming in die internasionale handel ontstaan het, het hierdie

-
- 1) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. ix.
 - 2) Kyk infra p. 57.
 - 3) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 102.

toedrag van sake bykomende versperrings in die weg van Suid-Afrikaanse uitvoerders geplaas. Suid-Afrikaanse uitvoerders wat met hul produkte in vreemde markte moes meeding, het gevind dat tariefmure van vreemde lande hul bemarkingspogings ernstig aan bande gelê het. Gevolglik het produsente en uitvoerders alhoemeer druk op die Regering uitgeoefen om in toenemende mate deel te neem aan die internasionale handel. Die owerheid moes deur middel van internasionale onderhandelings groter tariefvoordele vir Suid-Afrikaanse uitvoerders in vreemde lande bewerkstellig. ⁴⁾

Aanvanklik was owerheidsdeelname aan die internasionale handel slegs tot die aangaan van internasionale handelsooreenkomste beperk. Hierdie funksie het nie die skepping van 'n afsonderlike staatsdepartement regverdig nie. Spoedig was dit egter duidelik dat owerheidsbemoeiing met die internasionale handel uitgebrei behoort te word om ook uitvoerbevordering in te sluit. Hierdie taak omvat ingewikkelde onderhandelings en gespesialiseerde kennis van 'n terrein wat eintlik by die privaatsektor tuishoort. Gevolglik moes die owerheid addisionele voorsiening maak vir omvattende institusionele reëlins om die belange van Suid-Afrikaanse uitvoerders in vreemde lande te verstewig. ⁵⁾

In die volgende paragrafe sal aandag geskenk word aan die ontstaan en die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse Departement van Handel. Alhoewel die Departement 'n reeks aanverwante funksies verrig, sal klem gelê word op die evolusie van die institusionele reëlins wat getref is om die internasionale handelsfunksie uit te oefen, te wete uitvoerbevordering

4) Mondelingse mededelings van amptenare van die Departement van Handel, 1971.

5) Idem.

en handelsbetrekkings. Hierbenewens sal ingegaan word op die instelling en die ontwikkeling van komitees en ander kolleges wat ten doel het om die owerheid oor buitelandse handelsaangeleenthede te adviseer.

2.2 Ontstaan van die Departement van Handel

Vir geruime tyd na 31 Mei 1910 is in Suid-Afrika die staatsdepartement gebruik as organisatoriese patroon waarvolgens die owerheidsbedrywighede opgebreek kan word om hanteerbare arbeidsvelde vir die individuele lede van die Kabinet en die hoofuitvoerende permanente amptenare te verkry.⁶⁾ Toe daar besluit is dat die buitelandse handel ook van owerheidsweë aandag verdien, is dit sonder meer aan 'n bepaalde staatsdepartement toevertrou. Daar was geen sprake daarvan om die buitelandse handel aan 'n nie-departementele owerheidsinstelling op te dra nie.

Deur die jare heen het die getal staatsdepartemente in Suid-Afrika steeds toegeneem. Met die totstandkoming van die Unie in 1910 is slegs dertien departemente ingestel. Nuwe departemente is geskep deur afdelings van bestaande departemente as gevolg van toenemende werksaamhede tot die hoër status te verhef, of omdat die staat nuwe terreine betree het. In 1970 het die getal staatsdepartemente op 39 gestaan.⁷⁾ Aangesien volgens Wet slegs 18 volwaardige ministers en 6 adjunkministers aangestel kan word, is sommige van hulle met meer as een departement belas.⁸⁾

6) Cloete, J.J.N., op.cit. pp. 109 - 110.

7) Republiek van Suid-Afrika: Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957, Eerste Bylae).

8) Cloete, J.J.N., op.cit. p. 110.

Die Departement van Handel en Nywerheid het sy ontstaan ingevolge 'n Uitvoerende Raadsminuut, No. 759 van 1933, gehad. Die handels- en nywerheidsfunksies is eers afsonderlik deur die Departement van Doeane en Aksyns en dié van Mynwese, onderskeidelik, behartig. Die Engelse teks van die Raadsminuut lui onder andere soos volg: "It is hereby notified that His Excellency the Governor-General has been pleased, in terms of Section 14 of the South African Act 1909, to establish a Department of State to be named the Department of Commerce and Industries with effect from the 18th May, 1933, and to place the Honourable A. P. J. Fourie, as Minister of Commerce and Industries, in charge of all matters relating to the administrative or executive work, or both, connected with the activities of the Department, in addition to his duties as Minister of Labour." ⁹⁾

In die Uitvoerende Raadsminuut No. 1342 van 1933 word die destydse funksies van die Departement soos volg saamgevat: "The functions of the Department will comprise the administrative or executive work, or both, connected with the activities of: the Trade Commissioners Overseas; the Assize Division; the Fisheries; Marine and Biological Survey Division; the Assize Board; the Research Grant Board, the Rent Boards, the South African Iron and Steel Industrial Corporation Ltd.; the Electricity Control Board, the Board of Trade and Industries; the Electricity Supply Commission and the Fuel Research Board, as well as the control of funds voted for grants-in-aid, bounties on iron and steel produced in the Union and the marketing overseas of the products of the Union's basemetal industry."

9) Unie van Suid-Afrika: Uitvoerende Raadsminuut, No. 759 van 1933 (Pretoria, Staatsdrukker, 1933).

Die Departement van Handel en Nywerheid is dus in die lewe geroep met die oogmerk, onder andere, om vir die buitelandse handelsverteenvoerders van die land en die buitelandse bemaking van die onedele metale sowel as die Raad van Handel en Nywerheid, 'n organisatoriese tuiste te vind. Vir die buitelandse sektor van die ekonomie, het daar teen die end van Wêreldoorlog II drie hoofafdelings in die Departement bestaan; te wete 'n Ekonomiese Afdeling waaraan aangeleenthede voortspruitend uit die ekonomiese betrekkinge met vreemde lande opgedra is, byvoorbeeld die handels- en doeane-ooreenkomste van Suid-Afrika; 'n Buitelandse Handelsafdeling belas met die bevordering van die buitelandse handel van Suid-Afrika vanaf hoofkantoor en die koördinasie van die werk van die verskillende buitelandse handelsverteenvoerders met die oog op die daarstelling van 'n algemene inligtingsdiens vir plaaslike ondernemings wat in die uitvoerhandel wou deelneem; en die Afdeling Buitelandse Handelsverteenvoerders. 10)

Sedert die oorspronklike vasstelling van die funksies van die Departement van Handel en Nywerheid het verskillende veranderings plaasgevind. Gedurende April 1944 is die benaming van die Ministerie van Handel en Nywerheid verander na dié van die Ministerie van Ekonomiese Ontwikkeling en met die bewindsaanvaarding van die Nasionale Party Regering in 1948, na die Ministerie van Ekonomiese Sake. Vanaf 1 September 1967 is die Departement van Handel en Nywerheid in twee selfstandige departemente, te wete dié van Handel en dié van Nywerheidswese, verdeel, maar altwee departemente het steeds onder die Ministerie van Ekonomiese Sake bly funksioneer. 11)

10) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op cit., p. 115.

11) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

Hierdie skepping van twee departemente het onder andere aan die sneltoenemende belangrikheid van die buitelandse handel vir die ekonomie van Suid-Afrika erkenning verleen. Die funksie om die uitvoerhandel van die land te bevorder en om buitelandse handelsbetrekkinge te handhaaf en te ontwikkel, is aan die Departement van Handel as een van hoë prioriteit toevertrou. Aan die Tak Buitelandse Handel is die uitvoerbevorderingsfunksie opgedra. Drie afdelings is binne die Tak geskep; te wete 'n Afdeling Internasionale Ekonomiese Instellings, 'n Afdeling Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge en 'n Afdeling Uitvoerbevordering (wat reeds in 1962 in die lewe geroep is om die handelsafdeling, wat voorheen onder die Ekonomiese Afdeling geressorteer het, te vervang.)¹²⁾

Die evolusie van die Departement van Handel is steeds deur die snelle industrialisering van die land beïnvloed. Daarmee gepaardgaande is druk deur die vervaardigingsnyweraars uitgeoefen vir uitgebreider dienslewering deur die owerheid en groter hulpverlening vir die ontginning van buitelandse markte.

In 'n persverklaring wat die Eerste Minister op 31 Augustus 1967, ten tye van die verdeling van die Departement van Handel en dié van Nywerheidswese, gemaak het, het hy verklaar dat dié stap erkenning verleen aan die toenemende belangrikheid van die nywerheidswese en die binne- en die buitelandse handel asook om ekonomiese ontwikkeling in die Republiek te bevorder. Terselfdertyd gee die nuwe reëling uiting aan die strewe van die Regering om die beste moontlike diens aan hierdie vertakking van die volkshuishouding te lewer. Voorts het die Eerste Minister verklaar dat die werksaamhede van die Departement van Handel

12) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 115.

buite alle herkenning aangewas het en ook al hoe ingewikkelder geword het, waarvoor hoofsaaklik drie faktore verantwoordelik was.

Ten eerste was daar die fenomenale ontwikkeling op nywerheidsgebied. Gepaardgaande daarmee het die handel- en dienstebedrywe merkwaardig uitgebrei. Suid-Afrika was in 1967 in staat om produkte uit te voer wat tien of vyftien jaar gelede haas ondenkbaar was en uitvoerders was steeds op soek na nuwe markte. Hierdie vooruitgang het nuwe verpligtinge en toenemende verantwoordelikhede vir die owerheid meegebring.

Ten tweede het die internasionale ekonomiese verkeer en verhoudings ingewikkelder geword. Daardeur is groter laste en verpligtinge op die owerheid geplaas. Die internasionale ekonomie het 'n tydvak van super-internasionale instellings ingelui met gepaardgaande verhoogde aktiwiteite op die politieke en ekonomiese terreine. Dit is noodsaaklik dat die handels- en nywerheidsbelange van die Republiek by al hierdie ontwikkeling sorgvuldig bestudeer en opgeknip moet word en om toe te sien dat optrede, sowel op die amptelike as die nie-amptelike (privaatsektor) vlak, nie met die neergelegde internasionale reëls en voorskrifte in botsing kom nie.

Ten derde word dit vanselfsprekend van die owerheid verwag om 'n steeds meer positiewe rigtinggewende rol in die ekonomiese lewe van die land te vervul. So het die Regering dit van tyd tot tyd dan ook duidelik gestel dat die bevordering van die uitvoere 'n hoë voorkeurfunksie van die nuwe Departement van Handel sou wees.

Die Departement van Handel is die vernaamste owerheidsinstelling wat sedert 1967 regstreeks vir die bevordering van uitvoere verantwoordelik is. Melding kan ook gemaak word van die volgende owerheidsinstellings wat met verloop van tyd in die lewe geroep is in die belang van

ekonomiese ontwikkeling en wat regstreeks of onregstreeks met uitvoere en uitvoerbevordering, sowel as met die skepping van 'n gunstige ekonomiese- en sakeklimaat vir uitvoerders, te doen het. So is die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie (EVKOM) in 1922 in die lewe geroep, die Skeepvaartraad in 1929, die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie Bpk., (YSKOR) in 1928, die Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika Bpk., (NOK) in 1942, die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde (SABS) en die Suid-Afrikaanse Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad (WNNR) in 1946 en die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie Bpk., (SASOL) in 1950. Departemente soos die Departement van Landbou-ekonomie en -bemarking, wat onder andere te doen het met die landboubemarkingsrade ingestel ingevolge die Bemarkingswet, 1937 (Wet No. 26 van 1937), die Departemente van Mynwese, dié van Nywerheidswese, dié van Landboutegniese Dienste en dié van Beplanning maak ook belangrike bydraes op die gebied van uitvoerbevordering. 13)

Die Departement van Handel het as 'n selfstandige staatsdepartement 'n kort geskiedenis, alhoewel die behoefte aan so 'n owerheidsinstelling reeds van vroeg in die dertigerjare dateer. Weens die feit dat die Departement aan die een kant gespesialiseerde basiese dienste aan private handelaars en produsente moet verskaf wat veronderstel is om hulle beter toe te rus om op internasionale markte mee te ding, moet die Departement hom noodwendig op die terrein van die sakeman begeef. Die vraag ontstaan hoeveel en hoe intensief moet die dienslewering van die Staat wees wanneer hierdie terrein betree word. Aan die anderkant moet die owerheid besorg wees indien die reserwes van buitelandse betaalmiddele 'n gevaarlike lae peil bereik. Hierdie toestand dwing die owerheid weer om Suid-Afrikaanse uitvoere aan te moedig deur die basiese

13) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

dienste te verskaf wat die privaatsektor versoek. Die keuse wat telkens uitgeoefen moet word tussen die dienste wat gelewer moet word en dié wat nie gelewer kan word nie, weens die beperking op die middele van die owerheid, moet voortdurend aandag geniet.

Soos eerder vermeld het die owerheid ook verskeie rade en komitees ingestel om hom van advies te dien oor die onderskeie fasette van uitvoer. In die volgende paragrawe sal 'n oorsig gegee word van die ontwikkeling van hierdie adviserende instellings.

2.3 Die Uitvoeradviesraad van Suid-Afrika en die instelling van adviserende komitees.

Ten einde noue oorlegpleging tussen die owerheid en die privaatsektor oor uitvoerbevordering moontlik te maak, is die Uitvoeradvieskomitee in 1962 in die lewe geroep. Beamptes van die destydse Departemente van Handel en Nywerheid, van Buitelandse Sake en van Landbou-ekonomie en -bemarking, asook verteenwoordigers van die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens (SAS & H) sowel as benoemde verteenwoordigers van die Vereniging van Kamers van Koophandel van Suid-Afrika (VKK), die Suid-Afrikaanse Gefedereerde Kamer van Nywerheid (GKN), die Afrikaanse Handelsinstituut (AHI), die Federasie van Staal- en Ingenieursbedrywe van Suid-Afrika (FSIBS), die Kredietwaarborg-versekeringskorporasie van Afrika Bpk. (KWVK), en die Suid-Afrikaanse Buitelandse Handelsorganisasie (SABHO) was lede van die Komitee. Die Uitvoeradvieskomitee het hoofsaaklik as forum gedien vir bespreking van die uitvoeraangeleenthede en het aan die Minister van Ekonomiese Sake aanbevelings gedoen.¹⁴⁾

14) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 243.

"Hoofsaaklik as gevolg van sy samestelling en werkprosedures, het die Uitvoeradvieskomitee nie aan die verwagtinge voldoen nie. Gevolglik is die Komitee in 1968 deur die Uitvoerbevorderingsraad van Suid-Afrika (UBR) vervang. Die vernaamste funksie van die Uitvoerbevorderingsraad was om te oorweeg op watter maniere en langs watter weë die uitvoer verhoog kan word."¹⁵⁾ Die Raad moes ook as forum dien waarheen partye, betrokke by die uitvoer, hul probleme kon bring wat voortspruit uit hul onderskeie uitvoerpogings. Die Raad moes hierdie probleme ontleed en aanbevelings aan die gepaste owerhede vir die verwydering van hindernisse of die instelling van aansporings doen. Die Raad kon slegs adviseer en het geen uitvoerende bevoegdheid gehad nie. "Die Minister was Voorsitter en aanbevelings is regstreeks aan hom gemaak. Die Raad het bestaan uit die Minister van Ekonomiese Sake as Voorsitter, die Sekretaris van Handel wat in afwesigheid van die Minister as Voorsitter opgetree het, sewe lede verteenwoordigende die Suid-Afrikaanse Reserwe Bank (SARB), die AHI, die VKK, die GKN, die FSIBS en SABHO en vyf lede aangestel deur die Minister op grond van hul gespesialiseerde kennis en/of praktiese ervaring van uitvoerbemarking."¹⁶⁾

Met verloop van tyd is ontevredenheid uitgespreek oor die funksionering van die Uitvoerbevorderingsraad. Daar is deur die lede uit die privaatsektor opgemerk dat hulle nie in staat is om hul menings vryelik uit te spreek of om aanbevelings te doen wat aan die owerheid as die oorwoë mening van die Raad voorgelê kon word nie. Voorts is opgemerk dat die advies van die Raad opsygestoot kon word deur die staatsdepartemente wat die aanbevelings moes uitvoer. Daar is ook geen prosedure ingevolge waarvan daar aan die Raad aangaande die lot van sy aanbevelings

15) Idem.

16) Ibid., p. 344.

teruggerapporteer kon word nie. Verder is verklaar dat die Raad slegs twee keer per jaar vergader het. Alhoewel lede versoek is om uitvoerprobleme vir bespreking te opper, is dit nie gedoen nie daarom was daar 'n algehele gebrek aan belangstelling. Geen stelselmatige poging is aangewend om die probleme van die uitvoerders in oënskou te neem nie. Bepaalde sektore soos die mynbou en die finansiële instellings is glad nie of onvoldoende verteenwoordig. Die afwesigheid van uitvoermikpunte, ingevolge waarvan uitvoerprestasies beoordeel kon word, het die werksaamhede van die Raad gestrem. ¹⁷⁾

Sommige lede van die Raad het ook verklaar dat die Raad slegs 'n verlengstuk van die Departement van Handel geword het deurdat die Departement nie slegs die voorsitter nie, maar ook die sekretariaat sowel as die voorsitters van onderkomitees voorsien het. Die gevolg was dat die besluite van die Raad binne die Departement deur amptenare afgehandel is, eerder as om deur die voorsitter aan die betrokke instansies gerig te word. As gevolg van al hierdie omstandighede, en moontlik omdat daar 'n algehele gebrek aan uitvoeroriëntasie was, was daar veral onder lede van die privaatsektor 'n skynbare afwesigheid aan belangstelling en geesdrif vir die werk van die UBR. Gedurende 1970 is die funksies en die samestelling van die Uitvoerbevorderingsraad derhalwe in heroorweging geneem met die oog daarop om sy doeltreffendheid te verhoog deur die getal lede van die privaatsektor te vergroot. Die Raad is met ingang Januarie 1971 hersaamgestel. ¹⁸⁾

Die huidige Raad, bekend as die Uitvoeradviesraad van Suid-Afrika (UAR), bestaan uit verteenwoordigers van die owerheid en die privaatsektor.

17) Ibid., p. 344.

18) Ibid., p. 344.

Die Voorsitter van die Raad is die Minister van Ekonomiese Sake, terwyl die Sekretaris van Handel die ondervoorsitter is. Ander lede is die Direkteur van Uitvoerbevordering (Departement van Handel), die Voorsitter en die Vise-voorsitter van die Skakel- en Koördinerende Komitee van die Private Sektor (SKKPS) en 18 persone uit die privaatsektor aangestel in hul persoonlike hoedanighede deur die Minister op grond van die persoonlike bydrae wat hulle in staat sal wees om tot die werksaamhede van die Raad te maak.¹⁹⁾ Die hoofuitvoerende beamptes van die Departemente van Finansies, van Nywerheidswese, van Doeane en Aksyns, van Landbou-ekonomie en -bemarking of enige ander staatsdepartement, die Suid-Afrikaanse Spoorweë, Hawens en Lugdienste en die Suid-Afrikaanse Reserwe Bank kan uitgenooi word om vergaderings van die Raad by te woon wanneer sake wat binne hul onderskeie gebiede tuis hoort deur die Raad bespreek word.²⁰⁾

Die werkprosedure van die Raad maak ten eerste voorsiening vir 'n stelsel van werkgroepe wat op die inisiatief van die Sekretaris van Handel ingestel is. Die reëling spruit voort uit besprekings van die Raad oor aangeleenthede soos navorsing en aanbevelings aan die Raad oor bepaalde uitvoervraagstukke en sektorale uitvoermikpunte. Ten tweede is die Skakel- en Koördinerende Komitee van die Private Sektor gestig. Die Komitee bestaan uit 16 lede (twee uit elk van die grootste nasionale privaatsektorgroepe, twee uit die banksektor en die voorsitters en ondervoorsitters van die Streekuitvoeradvieskomitees) wat belas is met die funksie om alle aangeleenthede rakende uitvoere te ondersoek wat deur enige

19) Die Minister nooi inderdaad nasionale instellings uit om name voor te lê. Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

20) Republiek van Suid-Afrika: Export Advisory Council of South Africa (Uitgereik deur die Departement van Inligting op versoek van die Ministerie van Ekonomiese Sake, Pretoria, 30 Julie 1971).

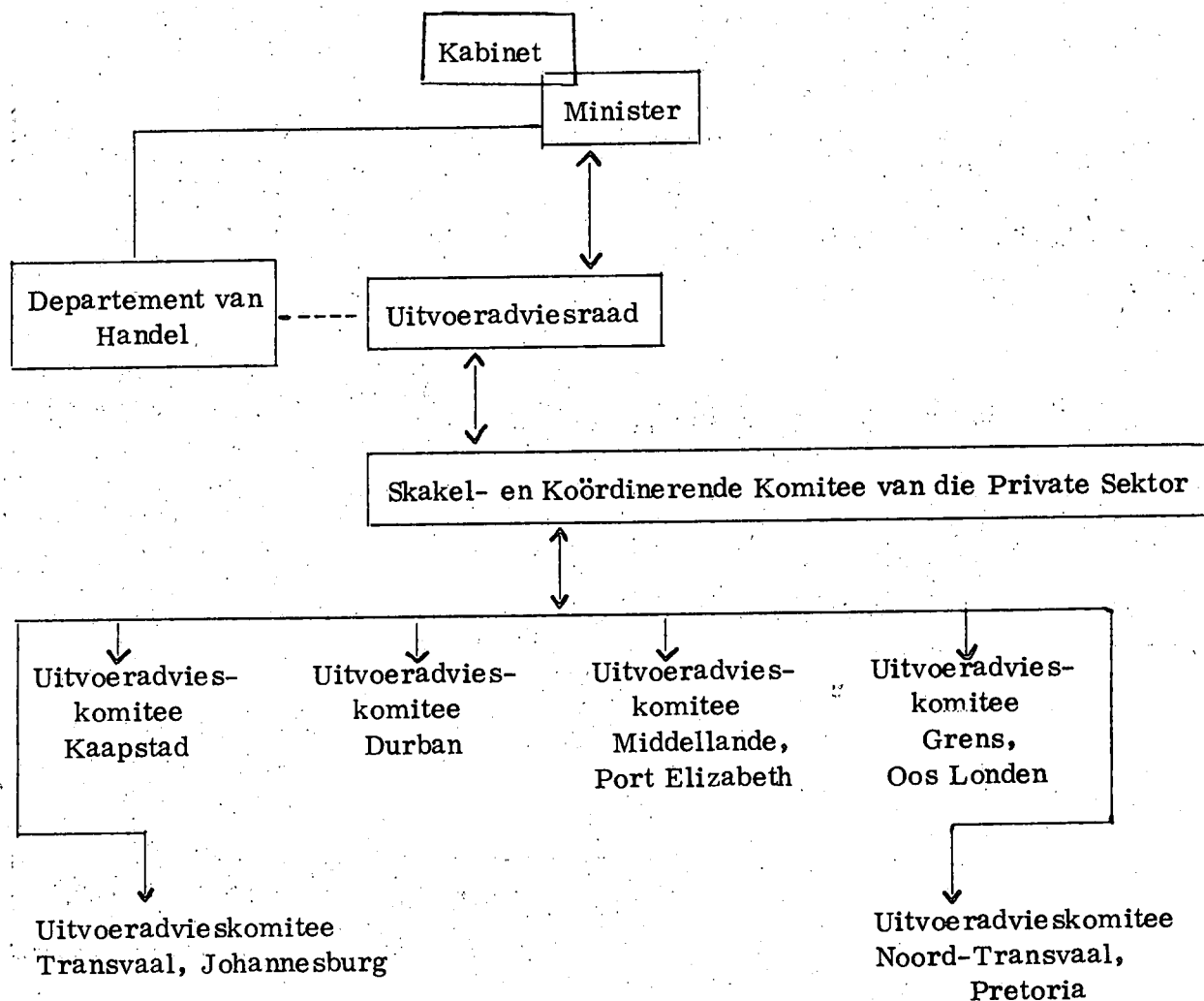
instelling binne die organisatoriese raamwerk van die Uitvoeradviesraad vir verslag en aanbeveling na die Raad verwys word. Ten derde is voorsiening gemaak vir Streekuitvoeradvieskomitees vir die streke Transvaal, Noord-Transvaal, Kaapmiddellande, Grens en Natal vir bespreking van en aanbevelings oor aangeleenthede rakende uitvoer aan die Skakel- en Koördinerende Komitee van die Private Sektor. Ten vierde is 'n sekretariaat van die Raad deur die Departement voorsien om onder meer toe te sien dat die Raad en sy werkgroepe vir die uitvoering van hul take toegerus is. ²¹⁾

Die Uitvoeradviesraad dien die Minister van advies oor "bepaalde uitvoervraagstukke en sektorale uitvoermikpunte." Skakeling met die Departement van Handel geskied deur die Sekretaris van die Departement wat die ondervoorsitter van die Raad is, sowel as deur die Direkteur van Uitvoerbevordering wat lid van die Raad is. Die plek van die Raad in die owerheidshiërargie word met Diagram 1 uitgebeeld. ²²⁾

21) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika, op.cit. p. 345.

22) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, Ibid., p. 346.

Diagram 1. Die plek van die Uitvoeradviesraad in die owerheidshiërargie.



Verder kan melding gemaak word van die Komitee vir Buitelandse Handelsbetrekkinge wat onder die voorsitterskap van die Sekretaris van Buitelandse Sake funksioneer. Die Komitee bestaan uit die hoofde van die Departement van Handel, van Nywerheidswese, van Finansies, van Landbou-ekonomie en -bemarking, van Doeane en Aksyns, en van Mynwese, sowel as die Ekonomiese Raadgewer van die Eerste Minister en

die voorsitter van die Raad van Handel en Nywerheid. Die Komitee het ten doel om met die tussenkoms van die Minister aanbevelings aan die Kabinet te doen oor die koördinasie van die land se buitelandse handels- en ekonomiese beleid. In die verlede het die Komitee 'n betekenisvolle rol gespeel. ²³⁾

Gedurende 1916 is die Nywerheidsadviesraad gestig om die verantwoordelike Minister oor die ontwikkeling van die nywerheid te adviseer. In 1921 het die Raad die Raad van Handel en Nywerheid geword, maar met die verandering van Regering in 1924 is die Raad hersaamgestel. Kort daarna is deur die Minister van Finansies opdrag gegee dat die Raad die doeanetarief van die land hersien en herskryf. Sedertdien was dit die belangrikste instelling wat die owerheid oor die beskerming van die fabriekswese geadviseer het. Sy bedrywighede het 'n belangrike uitwerking gehad op invoervervanging en die ontwikkeling van 'n binnelandse stelsel om die bedrywe aan te moedig wat in staat is om uit te voer. Die Raad adviseer die Minister ook onder andere oor die "teruggawe en korting van reg." ²⁴⁾

Soos vroeër gemeld, is die vernaamste owerheidsinstelling wat vir die bevordering van die uitvoere verantwoordelik is, die Departement van Handel. Die plaaslike bedrywighede van die Departement sluit in: pogings om die private sektor meer uitvoerbewus en uitvoergeoriënteer te maak, om verskillende dienste te verskaf om uitvoerders met hul uitvoerpogings te help, om voornoemde dienste sowel as die aansporings beskikbaar aan uitvoerders, bekend te stel en ook om behulpsaam te wees met die koördinering van die werksaamhede van die onderskeie adviserende rade en -komitees sodat hul aanbevelings aan die Kabinet ordelik en

23) Ibid., p. 116.

24) Ibid., p. 22.

sinvol kan wees. ²⁵⁾

Omdat die Departement van Handel nie geïsoleerd funksioneer nie en afhanklik is van die dienste van ander owerheidsinstellings en terselfdertyd ook noodsaaklike dienste aan dié instellings verskaf, sal in die volgende paragrafe ingegaan word op die verhouding van die Departement met die ander owerheidsinstellings, asook sy plek in die owerheids-hiërargie.

2.4 Plek van die Departement van Handel in die Suid-Afrikaanse owerheids-hiërargie.

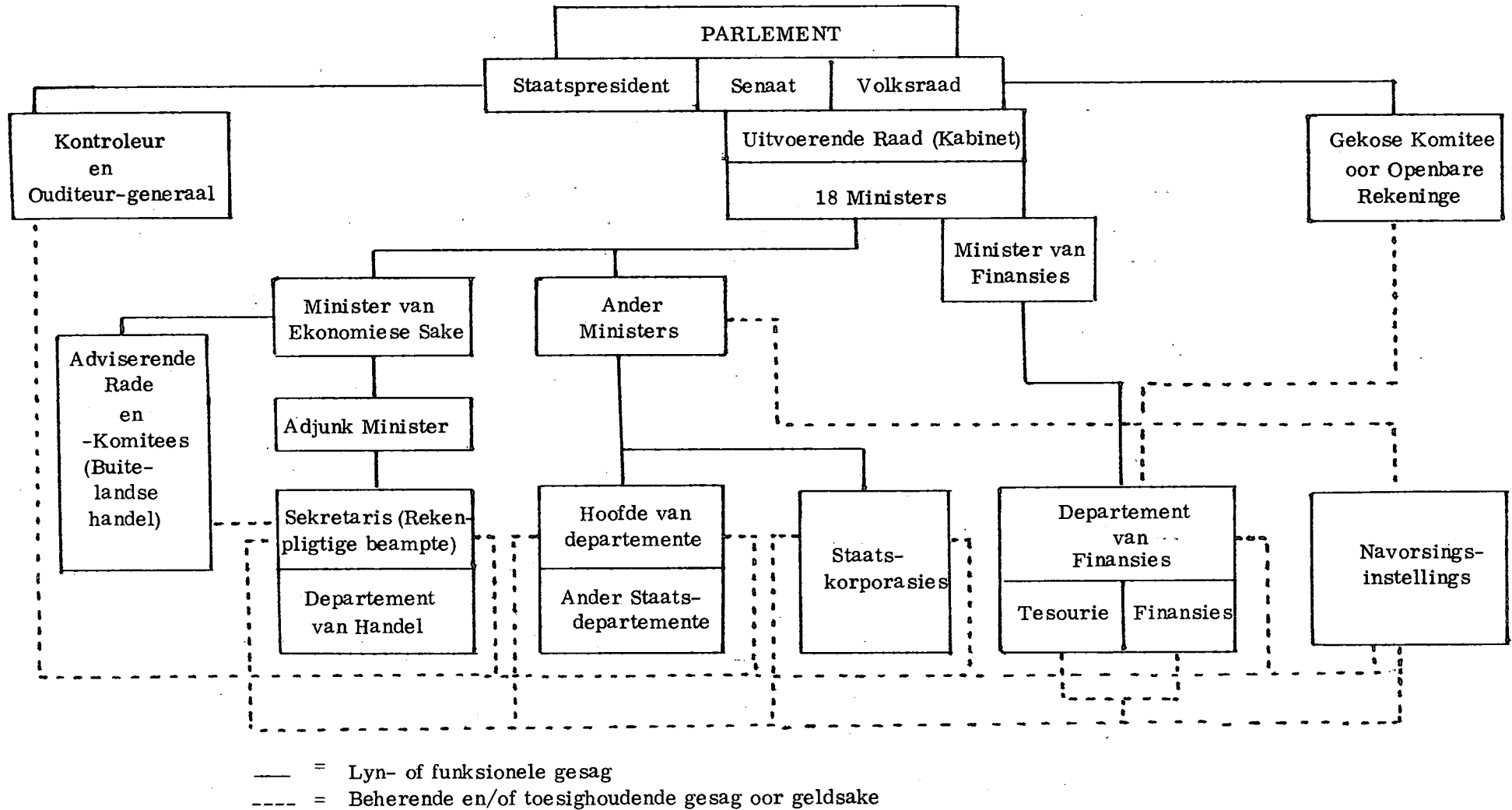
By geleentheid van die verdeling van die eertydse Departement van Handel en Nywerheid in 1967 om die Departement van Handel en die Departement van Nywerheidswese te verkry, het die Kabinet die hoofsaak van uitvoerbevordering aan die Departement van Handel toegesê.

Diagram 2 verskaf 'n beeld van die plek van die Departement van Handel in die owerheidshiërargie. Om die uitvoer te bevorder, moes die Departement op die internasionale handelsterrein beweeg met die sluiting van verdrae en die aanknoop van handelsbetrekkinge met internasionale instellings en die buiteland. Die uitbreiding van die verpligtinge van die Departement in die buiteland het tot gevolg gehad dat personeel aangestel moes word om die buitelandse kantore te beman. Die Departement van Buitelandse Sake, wat verantwoordelik is vir die administrasie van die buitelandse sendings van die Republiek, moes vir addisionele geriewe, byvoorbeeld akkommodasie, kantooruitrusting en tikpersoneel sorg.

25) Ibid., p. 116.

DIAGRAM 2

DIE PLEK VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL IN DIE OWERHEIDSHIERARGIE



In die binneland vervul die Departement van Handel die rol van tussen-ganger tussen die private ondernemings en die owerheid enersyds en tussen die nyweraars en die ander staatsdepartemente andersyds.

Die Departement van Handel verleen hulpdienste aan die staatsdepartemente en ander staatsinstellings. So byvoorbeeld word aan die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens advies oor uitbreidingsmoontlikhede van spoor- en hawe-uitrusting as gevolg van toenemende uitvoermoontlikhede verleen. Aan die Departement van Doeane en Aksyns word inligting verskaf oor die hersiening van doeanetariewe en onderhandelings aangaande die Algemene Ooreenkoms oor Tariewe en Handel (AOTH) en met internasionale instellings. Die Buro van Standaarde word van inligting voorsien aangaande standaardbepalings in die buiteland betreffende bepaalde produkte. Aan die Departement van Nywerheidswese word advies verleen oor vervaardigingsprogramme wat aangepas kan word om die uitvoermark die beste te benut. Ondersoeke word in die buiteland gedoen ten behoeve van ander departemente, soos onder andere die desentralisering van nywerhede vir die Departement van Beplanning. 26)

Die Departement van Handel ontvang hulpdienste van die volgende owerheidsinstellings: die Staatsdrukker voorsien skryfbehoeftes en lewer drukwerk; die Departement van Openbare Werke voorsien kantoorryimte asook meubels en toerusting; die Staatsdienskommissie is verantwoordelik om aanbevelings vir die bevrediging van die personeelbehoefte te doen en advies oor personeelaangeleenthede te verskaf; die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens is teen betaling behulpsaam met reisreëlins van amptenare. Verder kan nog die bydrae van die Departement van Buitelandse Sake vir buitelandse verblyf- en akkommodasiereëlins van amp-

26) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

tenare, en die Departement van Pos- en Telegraafwese vir al die kommunikasiedienste, vermeld word. ²⁷⁾

Voorts kan melding gemaak word dat die Sekretaris van die Departement van Handel 'n waardevolle bydrae lewer omdat hy ampshalwe van 'n aansienlike aantal komitees en rade lid is. Voorbeelde hiervan is die Buitelandse Handelsbetrekkingekomitee, die Uitvoeradviesraad, die Raad op die Uitvoer van Ingemaakte Vrugte, die Interdepartementele Komitee oor Rhodesiese Aangeleenthede, die Skeepvaartraad, die Suid-Afrikaanse Oorlogtydse Skeepvaartgesag (SAOSG), interdepartementele samesprekings oor ekonomiese hulp aan nabygeleë Afrika-state, die Ekonomiese Adviesraad van die Eerste Minister, die Bemerkingskomitee van die Atoomkragraad, die Koördinerende Raad van Landsbeveiliging. Die Sekretaris moet ook periodiek onderhandelings met die Konferensieredereye oor die hersiening van seevragtariewe ingevolge die seevragooreenkoms, bywoon. Hy lewer ook toesprake by talle inligtingsvergaderings van die georganiseerde handel en nywerheid. Die Sekretaris tree ook as Pryscontroleur op wat meebring dat produsente voortdurend met hom moet skakel wanneer deurslaggewende beslissings van hom verwag word in gevalle waar die amptenare en die produsente oor prysverhogings verskil. ²⁸⁾

Van die voorgaande kan afgelei word dat die Departement van Handel voortdurend met die onderskeie vertakkinge van die privaatsektor skakel. Trouens 'n groot aantal van die toonaangewende lede van die privaatsektor is lede van die een of ander adviserende raad of komitee oor uitvoerbevordering. Daar is ook 'n aanhoudende wisselwerking tussen die De-

27) Idem.

28) Idem.

partement en die ander staatsdepartemente omdat die Departement nie sonder die gereelde hulp van ander departemente voortreflik kan funksioneer nie. Die ander departemente soek voortdurend advies en hulp van die Departement van Handel.

2.5 Samevatting

Van die voorgaande kan afgelei word dat die ontwikkeling van die Departement van Handel hoofsaaklik deur twee faktore gekenmerk is. Ten eerste moet die owerheid die groeiende behoeftes van die uitvoerders voortdurend in gedagte hou en probeer om institusionele reëlins te tref om dit sover moontlik te bevredig. Ten tweede moet die owerheid die uitvoere aanmoedig omdat sodoende buitelandse betaalmiddele die land sal binnevloei wat 'n noodsaaklike faktor is om ekonomiese groei te stimuleer.

Om die owerheid in sy uitvoerhandelsbevorderingstaak by te staan, maar ook vanweë die feit dat die Regering deurgaans wil sorg dat die privaatsektor aan die bepaling van die uitvoerbeleid sal meedoen,²⁹⁾ is adviserende rade en komitees in die lewe geroep. In die rade en komitees het die toonaangewende lede uit die privaatsektor sitting (en word van hulle verwag) om 'n beduidende bydrae tot die bepaling van 'n gesonde amptelike uitvoerbeleid van die owerheid te lewer. Die advies wat dié instellings aan die owerheid lewer, word nadat dit deur die Minister oorweeg en deur die amptenare verwerk is, aan die Departement van Handel opgedra om te implimenteer.

Dit is ten slotte insiggewend om daarop te let dat die evolusie van die Departement van Handel sedert 1933 tot 1967 traag verloop het. Sedert

29) Kyk ook infra p. 55.

1967, toe die Departemente van Handel en van Nywerheid geskei is, het die aktiwiteite van die Tak Buitelandse Handel van die Departement van Handel voortdurend die aandag van die Kabinet geniet. Dit was hoofsaaklik vanweë die feit dat die Republiek se buitelandse betalingsreserwes 'n gevaarlike daling begin toon het en ook omdat tred gehou moet word met die snel veranderende behoeftes van die sakesektor. Die aangeleentheid is gedurende 1971 na 'n punt gevoer toe die Staatspresident 'n Kommissie van ondersoek na die uitvoerhandel van die Republiek benoem het om die bestaande reëlins te ondersoek en aanbevelings oor moontlike wysigings te maak. Die verslag van die Kommissie het aan die begin van 1973 verskyn waarin ingrypende strukturele wysigings aan die Tak Buitelandse Handel van die Departement van Handel aanbeveel word, sowel as groter deelname van die privaatsektor aan die formulering van die buitelandse handelsbeleid van die owerheid.

HOOFSTUK 3

ORGANISERING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL

3.1 Inleiding

Dit is 'n moeilike taak om organisering in normatiewe terme te omskryf omdat daar geen vaste maatstaf bestaan waarvolgens die aard en die omvang van die organiseringsproses bepaal kan word nie. Sodra twee of meer individue saamwerk om 'n gemeenskaplike doelwit te bereik, moet daar georganiseer word. "Organisering is inderdaad die rangskikking van individue as enkelinge en as groepe in 'n bepaalde patroon sodat hul optrede in 'n bepaalde rigting gestuur kan word." ¹⁾ Hierdie stelling beteken dat organisering te doen het met die ordening van menslike optrede om bepaalde oogmerke te bereik. Dus is organisering 'n aktiwiteit eerder as 'n struktuurverskynsel.

Met die groei van die klein instellings tot groot en uitgebreide organisatoriese eenhede het die persoonlike (menslike) faktore al hoe kleiner geword en groter aandag is aan organisatoriese tekeninge en arbeidbesparende hulpmiddels gewy om funksionele balanse en eweredige werkverspreiding te verkry. Belanghebbende amptenare het begin belangstel in die organisatoriese diagramme as 'n sleutel tot doeltreffendheid en die bykomende verskynsel van organisering as gegewe verskynsels beskou. Hierdie amateurbenadering tot organisering is treffend soos volg gestel:

"Administrative description suffers currently from superficiality, oversimplification and lack of realism. It has confined itself too closely to the mechanism of authority, and has failed to bring within its orbit the other equally important, modes of influence on organizational behaviour.

1) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 77.

It has refused to undertake the task of studying the actual allocations of decision-making functions. It has been satisfied to speak of 'authority', 'centralization', 'span of control', 'function', without seeking operational definitions of these terms." ²⁾ As al die besware in gedagte gehou word kan na enkele gesaghebbende skrywers se beweringe oor organisering gekyk word. Pfiffner en Sherwood sien organisering as "... the pattern of ways in which large numbers of people, too many to have intimate face-to-face contact with all others, and engaged in a complexity of tasks, relate themselves to each other in the conscious, systematic establishment and accomplishment of mutually agreed purposes." ³⁾ Luther Gulick gaan voort: "The theory of organization, has to do with the structure of co-ordination imposed upon the work-division units of an enterprise ... Work division is the foundation of organization; indeed, the reason for organization." ⁴⁾

Volgens Cloete word 'n organisatoriese eenheid verkry as gevolg van 'n proses van handelinge wat as organisering bekend staan. Hy gaan voort deur te sê dat: "Organisering as proses van handelinge bestaan uit verskillende stadia; te wete die bepaling van die doelwit wat in die openbare sektor 'n uitvloeisel van die beleidbepaling sal wees, horisontale arbeidverdeling om betrekkings te verkry en groepe betrekkings om afdelings, onder-afdelings en seksies te verkry, gesagtoewysing wat ook as delega-

2) Simon, H.A., Administrative Behaviour (New York: The Free Press, 1966), p. 38.

3) Pfiffner, J.M., en F.P. Sherwood, Administrative Organization (New York: Prentice-Hall, Inc., 1960), p. 30.

4) Gulick, L., and L. Urwick, Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937), p. 3.

sie van gesag bekend staan en wat inderdaad vertikale arbeidsverdeling is om die onderlinge verhoudings tussen die funksionaris (uitvoerende politieke ampsbekleders en/of amptenare) asook aanspreeklikheid te reël, koördinasie van die bedrywighede van die funksionaris om te verseker dat almal saamwerk om die doelwit te bereik, en beheer wat daarop neerkom dat die funksionaris op elke trap van die hiërargie aanspreeklik gehou word deur die funksionaris op die hoër vlak aan wie deur die ondergeskiktes verantwoording gedoen moet word." ⁵⁾

Ter opsomming kan die voornoemde opvattinge oor organisering onder die volgende drie hoofpunte saamgevat word. Organisering bewerkstellig ten eerste arbeid- en werkverdeling waaruit gesagtoewysing wat ook as delegasie bekendstaan, verkry word; ten tweede standaard werkmetodes en -prosedures word bewerkstellig wat ten doel het om die bedrywighede van funksionaris te koördineer. Ten derde voorsien organisering 'n hiërargiese struktuur waar funksionaris op elke trap van die hiërargie aanspreeklik gehou word deur die funksionaris op die hoër vlak. H.A. Simon ⁶⁾ onderskei nog twee verdere fasette. Ten eerste maak organisering voorsiening vir kommunikasie; wé leiding moet neem, opdragte moet gee en wé die opdragte moet uitvoer; ten tweede verskaf organisering ook 'n raamwerk vir opleiding.

In die volgende paragrafe sal vervolgens aandag gegee word aan die organisering van die Departement van Handel. Daar sal, waar moontlik, gelet word op die voornoemde prosesse van handelinge.

5) Cloete, J.J.N., op.cit. p. 85.

6) Simon, H.A., op.cit. pp. 102, 103.

3.2 Organisatoriese samestelling van die Departement van Handel vir sy doelwitbereiking.

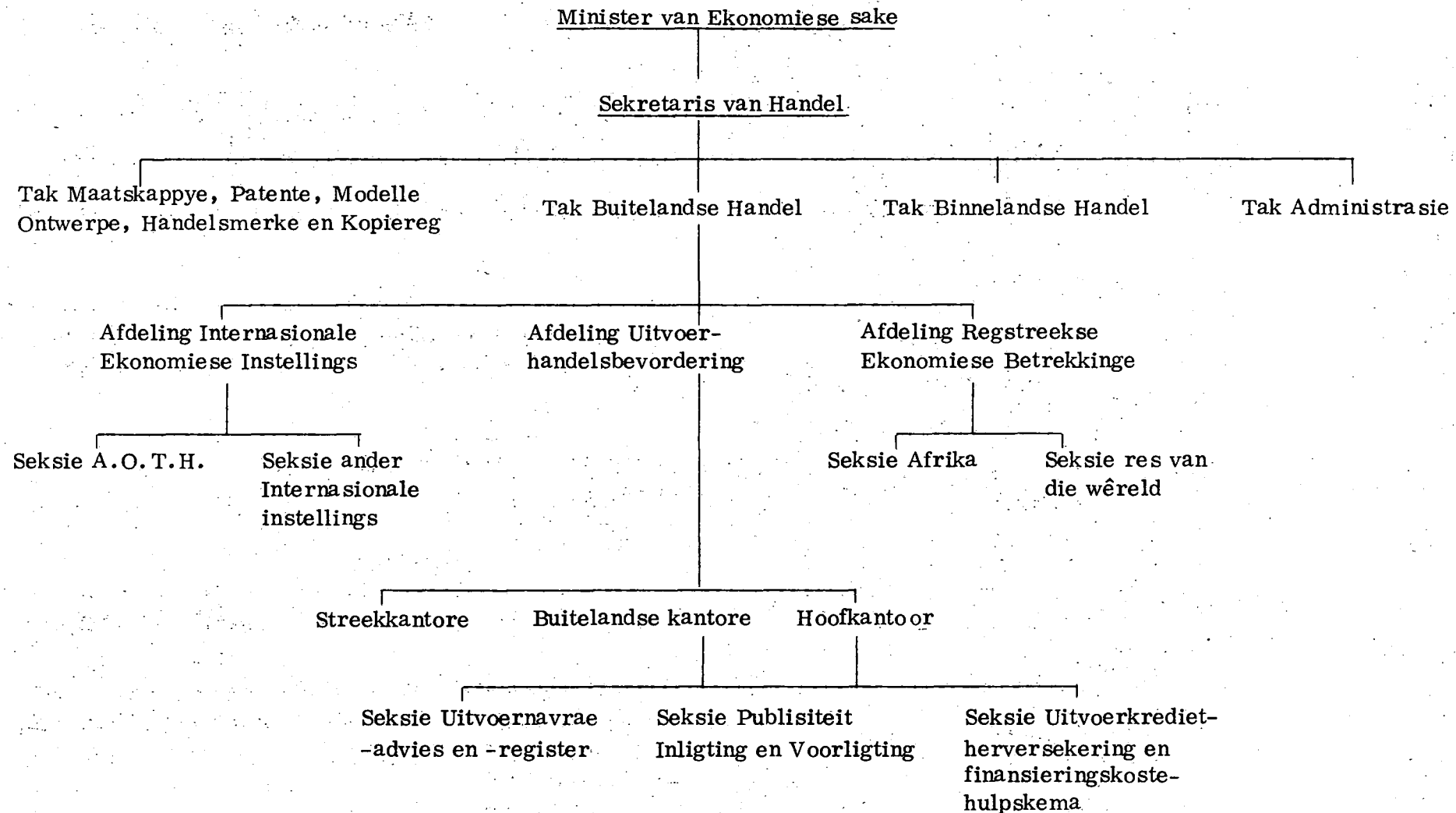
Die funksionele bedrywighede van die Departement van Handel is in drie takke ingedeel. ⁷⁾ Dan is daar 'n vierde tak wat vir die huishoudelike dienste sorg. Die Tak Maatskappye, Patente, Modelle, Ontwerpe, Handelsmerke en Kopiereg het ten doel om die regte van houers van patente, modelle, ontwerpe en kopieregte te beskerm. Hierbenewens moet die Tak ook alle aangeleenthede hanteer wat betrekking het op die Maatskappywet, 1926 (Wet No. 46 van 1926), en die Handelswaremerkewet, 1941 (Wet No. 17 van 1941). Naas voornoemde twee wette moet die Tak ook toesien dat die bepalings van die volgende wette behoorlik nagekom word: die Handelskoepwet, 1935 (Wet No. 18 van 1935), die Wet op Outeursreg, 1965 (Wet No. 63 van 1965), die Wet op Patente, 1952 (Wet No. 37 van 1952), die Wet op Modelle, 1967 (Wet No. 57 van 1967), die Wet op Handelsmerke, 1963 (Wet No. 62 van 1963), die Wet op Besigheidsname, 1960 (Wet No. 27 van 1960), die Wet op Ongeoorloofde Gebruik van Embleme, 1961 (Wet No. 37 van 1961), en die Wet op die Beskerming van Voordraers, 1967 (Wet No. 11 van 1967). ⁸⁾

In die Departement van Handel is die Tak Buitelandse Handel die vernaamste eenheid wat met die internasionale handelsbetrekkinge en die bevordering van die uitvoere van die Republiek gemoeid is. Die Tak is organisatories in drie afdelings onderverdeel; te wete Internasionale Ekonomiese Instellings, Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge, en Uitvoerhandelsbevordering.

7) Kyk diagram 3, p. 36.

8) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1970.

DIE FUNKSIEVERDELING VAN DIE TAK BUITELANDSE HANDEL VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL ⁹⁾



9) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika (Pretoria: Staatsdrukker, RP 69/72), p. 280.

Die doelstelling van die Afdeling Internasionale Ekonomiese Instellings is om die voordeligste betrekkinge tussen Suid-Afrika en ander lande binne die raamwerk van die bestaande internasionale instellings te skep en te handhaaf. Die funksies van die Afdeling is ondermeer om deel te neem aan Suid-Afrika se onderhandelings aangaande die Algemene Ooreenkoms insake Tariewe en Handel (AOTH). Met die internasionale kommoditeitsreëlings soos die Lood- en Sinkstudiegroep waarvan die Republiek 'n lid is of ander reëlings waarby Suid-Afrika betrokke is soos die Internasionale Koffie-ooreenkoms. Onderhandelings moet met instellings van die Verenigde Volke gevoer word, byvoorbeeld die Konferensie oor Handel en Ontwikkeling van die Verenigde Volke. Voorts kan gemeld word dat die bedrywighede van die Afdeling onder meer die verwydering van handelsversperrings en die bevordering van die vrye vloei van die land se uitvoerhandel insluit. Trouens die Afdeling vervul 'n sleutelrol vir die verkryging van toegewings vir Suid-Afrikaanse produkte op die markte van daardie lande met wie handelsverdrae gesluit is. ¹⁰⁾

Die taak van die Afdeling Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge is toegespits op regstreekse handelsbetrekkinge met individuele lande of groepe lande waar die betrekkinge nie deur internasionale instellings of multilaterale reëlings gereël word nie. Die Afdeling is dus belas met die bilaterale handelsooreenkomste en regstreekse ekonomiese betrekkinge van die Republiek met lande of groepe lande soos die Europese Ekonomiese Gemeenskap. Dit is duidelik dat die bedrywighede van hierdie Afdeling ook in noue verband met die uitvoerbevordering staan. ¹¹⁾

10) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 282.

11) Idem.

Weens die feit dat die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering die uitvoere van die Republiek bevorder en aangesien dié funksie talle bedrywighede insluit, is die Afdeling organisatories in drie onder-afdelings verdeel; te wete dié vir streekkantore, vir die buitelandse kantore en vir die Hoofkantoor. Op 31 Januarie 1973 het daar vier streekkantore in die Republiek bestaan; te wete een elk in Pretoria, Durban, Port Elizabeth en Kaapstad. Hierdie kantore het dieselfde funksies as die hoofkantoor; te wete om uitvoerbewustheid, -oriëntasie en -belangstelling te kweek en te stimuleer deur persoonlike besoeke aan, besprekings met en voorligting aan uitvoerders, potensiële uitvoerders en sakeondernemings. Voorts is dit die taak van die streekkantore om uitvoerprosedures en alle ander aangeleenthede rakende die uitvoere te verduidelik; om inligting oor die beskikbare uitvoerdienste van die Departement en die bestaande uitvoeraansporings onder sakelui te versprei; om in die algemeen as skakel te dien; om hulp in die oplossing van handelsgeskille te verskaf en om behulpsaam te wees met die opleiding en die heropleiding van buitelandse handelsverteenwoordigers.¹²⁾

Aan die begin van 1973 was daar 30 buitelandse kantore in verskillende dele van die wêreld. Die buitelandse handelsverteenwoordigers word beskou as die "buitelandse arms" van die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering. Die funksies van die handelsverteenwoordigers behels onder meer die voorsiening van hulp, inligting en raad aan Suid-Afrikaanse uitvoerders oor alle aangeleenthede wat die uitvoer van Suid-Afrikaanse goedere en dienste raak, verslag aan die Sekretaris, onderhandelinge voer met buitelandse invoerders van Suid Afrikaanse produkte, verteenwoordiging en optrede betreffende amptelike maatreëls en ontwikkelinge wat die handelsbelange van die Republiek in die buiteland raak of strem

12) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, Ibid., p. 290.

Hulp word verleen met die oplossing van handelsgeskille tussen Suid-Afrikaanse uitvoerders en hulle kliënte in die buiteland; publisiteit oor Suid-Afrikaanse produkte en deelname aan handelstentoonstellings; aanmoediging van investering en die verstrekking van inligting oor ekonomiese toestande in Suid-Afrika; aktiewe deelname aan die bemerking van Suid-Afrikaanse goedere en dienste en die opstel van jaarverslae oor die Republiek se handel met die betrokke lande. ¹³⁾

Die Onder-afdeling Hoofkantoor is in drie seksies ingedeel. Die Seksie Uitvoernavrae, -advies en -register, behartig die afhandeling van uitvoernavrae en die verwydering van struikelblokke in die uitvoerhandel; die verskaffing van uitvoerinligting; die opstelling en distribusie van kommoditeitsverslae; die instandhouding van 'n uitvoerhandelsregister; die werwing van moontlike invoerders in lande waar die Republiek geen amptelike handelsverteenwoordigers het nie; die kweek van 'n uitvoerbewustheid onder plaaslike sakelui en oor die algemeen die beslegting van handelsgeskille en klagtes tussen invoerders en uitvoerders. ¹⁴⁾

Die laasgenoemde Seksie behartig ook twee publikasies. Die Export Trade Directory (slegs Engels), wat die eerste keer in 1966/67 gepubliseer is, het 'n oplaag van ongeveer vyftien duisend en word buite die Republiek, sowel as aan plaaslike ondernemers, uitgewers van saketydskrifte en die pers versprei. Die Export Trade Directory bevat besonderhede van produkte, volgens groepe geklassifiseer, wat vir uitvoer beskikbaar is, sowel as inligting van ondernemings wat aangestip het dat hulle die produkte kan uitvoer. Export Offers (slegs Engels), is nog 'n

13) Ibid., pp. 290 en 291.

14) Ibid., pp. 286 en 287.

publikasie wat van tyd tot tyd verskyn en as 'n byvoegsel tot die uitvoer-handelsregister bedoel is. ¹⁵⁾

Die Seksie Publisiteit, Inligting en Voorligting is belas met die publikasie van gegewens oor uitvoergeleenthede en die beskikbaarstelling van inligting en voorligting d.m.v. rondskrywes aan uitvoerders en potensiële uitvoerders. Verdere opdragte aan die Seksie behels alle aangeleenthede van uitvoerpublisiteit en handelstentoonstellings. Uitvoerders moet bekend wees met regulasies en hindernisse wat op buitelandse markte van tyd tot tyd voorkom, en hindernisse moet verwyder word wat Suid-Afrikaanse uitvoere nadelig mag tref. Jaarverslae en artikels moet oor uitvoerbevordering opgestel word en dit moet onder belanghebbendes versprei word. Programme moet voorberei word vir amptelike besoeke oorsee en in Suid-Afrika, asook vir die nodige skakeling met die privaatsektor oor sodanige besoeke. Verantwoordelikheid moet aanvaar word vir take wat verband hou met amptelike, half-amptelike en private handelsendings na die buiteland. Statistieke moet bygehou word oor die in- en die uitvoere. Die begroting vir die buitelandse handelsdiens moet opgestel word en toesig gehou word oor die besteding van geld (instandhouding, publikasies, publisiteit en handelshoue). Uitvoerbevorderingsmaatreëls van die owerheid moet bekendgestel word en daar moet vir die algemene kantoorwerk op hoofkantoor, in die streekkantore en in die buitelandse kantore voorsiening gemaak word. Die sekretariaat van die Uitvoeradviesraad ¹⁶⁾ word ook deur die Seksie voorsien. ¹⁷⁾

15) Ibid., pp. 286 en 287.

16) Kyk ook supra p. 19.

17) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., pp. 288, 289.

Die Seksie bly in aanraking met die pers en met saketydskrifte. Daar word egter nie gereeld in die Suid-Afrikaanse nuusblaaie en tydskrifte geadverteer nie. Af en toe word gereël vir advertensiemateriaal in spesiale publikasies oor Suid-Afrika, terwyl daar ook spesiale uitgawes by plaaslike en buitelandse uitgewers vir oorsese verspreiding verkry word.¹⁸⁾

Die Seksie Publisiteit, Inligting en Voorligting, is ook verantwoordelik vir die publikasie van die volgende twee dokumente: jaarverslae oor die handel tussen Suid-Afrika en sy handelsvennote (ongeveer 30 lande) word baie jare reeds gepubliseer en hoofsaaklik onder die ondernemings wie se name in die uitvoerhandelsgids verskyn, asook aan ander plaaslike ondernemings, uitgewers van saketydskrifte en die pers versprei. Die tweede geskrif, Aansporings en Fasiliteite vir Uitvoer, is 'n publikasie waarin aansporings en fasiliteite wat die owerheid aan uitvoerders beskikbaar stel, bekend gemaak word.¹⁹⁾

Die derde en laaste Seksie, dié vir Uitvoerkrediet-herversekering en Finansieringskoste-hulpskema, is belas met die bydrae van die owerheid tot die twee betrokke skemas. Die Seksie tree as sekretariaat vir die Komitee van Uitvoerkrediet-herversekering op en behartig die volgende funksies: doen aanbevelings aan die Komitee en voer sy besluite uit; versamel ekonomiese- en politieke inligting oor die buiteland vir die doeleindes van die Komitee en maak terselfdertyd ook aanbevelings oor die risiko-klassifikasie van hierdie lande; bly op die hoogte met ontwikkelinge in kredietversekering in ander lande; is belas (byhou van dokumente en registers en kontroleer die maandelikse premiestate voorge-

18) Ibid., p. 289.

19) Idem.

lê deur die Kredietwaarborg-versekeringskorporasie van Afrika Bpk., ook as die KWVK bekend) met alle polisaangeleenthede; berei kwartaal-likse statistiese gegewens, voorgelê deur die KWVK, vir bespreking aan die Komitee voor; kontroleer alle versekeringseise sowel as die inkomste en die uitgawes van die Uitvoerkredietwaarborg-herversekeringsfonds en maak van tyd tot tyd beramings van die owerheid se aanspreeklikheid; hou die onderskrywingshandboek by; is belas met alle take rakende die ooreenkoms met die KWVK; hou 'n oog oor die uitvoering van die betrokke wetgewing en beveel, waar nodig, wysigings aan en doen aanbevelings oor die finansiering van projekte rakende die voorsiening van kapitaalgoedere ingevolge die kapitaalgoedere-finansieringskema. ²⁰⁾

Aangesien die Tak Binnelandse Handel nie direk by uitvoere betrokke is nie, maar wel indirek 'n invloed uitoefen deur die "manipulasie" van die binnelandse handel, sal die Tak se organisatoriese samestelling slegs in hooftrekke geskets word om 'n beeld van die funksieverdeling te verkry, in soverre dié funksies ook die uitvoere raak.

Die Tak Binnelandse Handel het vyf afdelings; te wete vir Binnelandse Handelsbevordering, In- en Uitvoerbeheer, Voorligting en Handelsdiens, Mate en Massa, en Springstowwe. Die Afdeling Binnelandse Handelsbevordering is in twee seksies verdeel; te wete vir Handelsregulering, en Vervoer- en Distribusie-aangeleenthede. Die hoofaktiwiteit van die Afdeling is om regulasies af te kondig wat behoorlike praktyke in die distribusiehandel beoog. Die regulasies word afgekondig ingevolge die Wet op Prysbeheer, 1964 (Wet No. 25 van 1964), en die Wet op Verkoop of Afbetaling, 1942 (Wet No. 16 van 1942). ²¹⁾

20) Ibid., pp. 289, 290.

21) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1970.

Die Afdeling In- en Uitvoerbeheer is in twee seksies ingedeel; te wete vir Kapitaal- en Verbruiksgoedere en vir Bepaalde Bedrywe. Die Afdeling dra by tot die benutting van die buitelandse betaalmiddelreserwes van die Republiek wat verwesenlik word deur voorskrifte soos bepaal in die Wet op In- en Uitvoerbeheer, 1963 (Wet No. 45 van 1963). Van tyd tot tyd word die in- of uitvoer van bepaalde produkte nie in die belang van die ekonomiese vooruitgang van die land geag nie. Die Afdeling doen 'n aanbeveling by die Sekretaris van Handel wat as Pryscontroleur in die Staatskoerant 'n verbod afkondig wat tot gevolg het dat voornemende in- en uitvoerders van dié verbode produkte eers by hierdie Afdeling om 'n in- of uitvoerpermit aansoek moet doen. ²²⁾

Die Afdeling Voorligting en Handelsdiens wat in drie seksies ingedeel is; te wete vir Ekonomiese Advies, vir Konjunkturstudies en vir Handelsadvies, het hoofsaaklik ten doel om advies en voorligting te verstrek aan plaaslike navraers oor die binnelandse ekonomiese en handelstoestande wat toegelig word met die opstel en verspreiding van verslae oor konjunktuurondersoeke. ²³⁾

Die Afdeling Mate en Massa sorg dat die instrumente wat gebruik word om mate en massa te bepaal, aan behoorlike vereistes voldoen. Die bevoegdheid van die Afdeling en die minimum voorskrifte vir mate en massa word in die Wet op Mate en Gewigte, 1958 (Wet No. 13 van 1958) uiteengesit. Die Afdeling maak ook gebruik van dertien streekkantore waarvan een in Suidwes-Afrika gevestig is. ²⁴⁾

22) Idem.

23) Idem.

24) Idem.

Die Afdeling Springstowwe bepaal minimum voorskrifte vir die vervaardiging, die opberging en die verspreiding van springstowwe. Voorskrifte in dié verband word bepaal deur die Wet op Ontploffbare Stowwe, 1956 (Wet No. 26 van 1956).²⁵⁾

Die voornoemde uiteensetting van die organisatoriese reëlings wat by die Departement van Handel getref is, het die volgende aan die lig gebring: Die organisatoriese reëlings van die Departement moes vir drie hoofrigtings voorsiening maak; te wete Buitelandse Handel, Binnelandse Handel en ten slotte al die ander newestaande aangeleenthede wat ook aan die Departement opgedra is, byvoorbeeld maatskappye, ploffstowwe, patente, modelle en kopiereg. Die laasgenoemde funksies het weinig met eersgenoemde twee funksies in gemeen. Volgens Gulick "... one efficiency concept which concerns us deeply in approaching the theory of organization, ... is the principle of homogeneity. It has been observed by authorities in many fields that the efficiency of a group working together is directly related to the homogeneity of the work they are performing, of the processes they are utilizing, and of the purposes which actuate them ... It follows from this that any organizational structure which brings together in a single unit work divisions which are non-homogeneous in work, in technology, or in purpose will encounter the danger of friction and inefficiency."²⁶⁾

Hierdie ondersoek gaan slegs oor die institusionele reëlings wat vir die bevordering van die buitelandse handel getref is. Die Tak Buitelandse Handel is met die uitvoerhandel van Suid-Afrika gemoeid. Verder kan daarop gewys word dat skakeling en oorlegpleging tussen die drie afdelings van die Tak Buitelandse Handel; te wete die afdelings Internasio-

25) Idem.

26) Gulick, L. and L. Urwich., op.cit., pp. 9,10.

nale Ekonomiese Instellings, Uitvoerhandelsbevordering en Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge, glad nie na wense is nie, soos blyk uit die volgende mening van die Reynderskommissie: "Die skakeling en oorlegpleging tussen hierdie twee afdelings (Internasionale Ekonomiese Instellings en Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge) en die afdeling wat met uitvoerbevordering gemoeid is, skyn tans op 'n ietwat ad hoc-grondslag te wees." ²⁷⁾ Die organisatoriese reëlins wat vir die skepping van die drie afdelings getref is, het nie voorsiening gemaak vir formele reëlins om koördinasie te bevorder nie. Daar is byvoorbeeld gevind dat die hoofde van dié onderskeie afdelings direk aan die Adjunk-Sekretaris van Handel verantwoording verskuldig is en dat geen institusionele voorsiening vir formele skakeling en koördinasie tussen dié afdelings bestaan nie.

Volgens James Mooney is koördinasie die eerste basiese grondslag van organisering en hy definieer koördinasie soos volg: "Co-ordination therefore, is the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose." ²⁸⁾ Organisatoriese reëlins word vir 'n bepaalde plek en tyd getref. Indien veranderings in die omstandighede koördinasievraagstukke meebring, moet onverwylde aanpassings aan die organisatoriese reëlins aangebring word. Die volgende standpunt werp meer lig op die aangeleentheid: "Organization as a way of co-ordination requires the establishment of a system of authority whereby the central purpose or objective of an enterprise is translated into reality through the combined efforts of many specialists, each working in his own field at a particular time and place. It is clear from long experience in human affairs that such a structure of authority re-

27) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 282.

28) Mooney, James D., Principles of Organization (New York: Harper and Brothers, 1947), pp. 5 - 8.

quires not only many men at work, but also a single directing executive authority ... It is the function of organization (establish and perfect the structure of authority between the director and the ultimate work sub-divisions) to enable the director (to see that the objective is realized) to co-ordinate and energize all of the sub-divisions of work (determine the nature and number of individualized and specialized work units into which the job will have to be divided) so that the major objective (define the job to be done) may be achieved efficiently." 29)

Aan die arbeidverdeling as 'n proses van organisering, is in 'n ruime mate aandag gegee in die Tak Buitelandse Handel. Horisontale arbeidverdeling is verkry deur afdelings, onder-afdelings en seksies te skep waar funksionaries met gespesialiseerde take besig is, byvoorbeeld die onder-afdeling "Hoofkantoor" is in drie seksies verdeel en elke seksie spesialiseer in 'n bepaalde rigting. Vertikale arbeidverdeling word bewerkstellig deur die aanwesigheid van toesighouers in elke seksie, deur hoofde van onder-afdelings en van afdelings. Joseph Litterer het oor arbeidverdeling die volgende geskryf: "The first of the major forms might be classified as a horizontal division of labor, which involves breaking up the task to be handled ... the other main form of the division of labor may be called a vertical division ... in almost any group where work is divided there is a central figure who may be called the supervisor ... His task is one of supervision, co-ordination, direction and motivation." 30)

Daar kan voorts aangestip word dat "... dit duidelik is dat daar 'n mate van oorvleueling van die werk van die verskillende seksies op Hoofkantoor is, byvoorbeeld in die geval van die Seksie: Navrae, -advies en

29) Gulick, L. and Urwick, L., op.cit. pp. 6,7.

30) Litterer, Joseph, A., Organizations: Structure and Behaviour (New York: John Wiley & Sons, 1969), pp. 65,66.

-register en die Seksie: Publisiteit, Inligting en Voorligting..." 31)

Volgens Ernest Dale: "Duplication may be reduced or abolished by consolidating a particular function which was previously widely scattered ..." 32)

Luther Gulick identifiseer drie beperkings van arbeidverdeling. Een van die beperkings is "... that the sub-division of work must not pass beyond physical division into organic division..." Hy gaan voort deur uit te wys "It is axiomatic that the whole is equal to the sum of its parts. But in dividing up any 'whole' one must be certain that every part, including unseen elements and relationships, is accounted for ... in the division of the work among the various skilled specialists, a specialist in planning and co-ordination must be sought as well." 33)

'n Verdere aspek wat vermelding verdien, is die kwessie van desentralisasie. By die Departement van Handel is organisatories oorgegaan tot geografiese desentralisasie met die skepping van streekkantore. Dan is daar ook vir funksionele desentralisasie voorsiening gemaak deur die buitelandse kantore van die Departement wat beman word deur spesialis (ekonoom) funksionarisse. 'n Besondere nadeel verbonde aan funksionele desentralisasie by die Departement is dat daar aan funksionarisse in die buiteland weinig besluitnemende funksies gedelegeer is sonder om na die Hoofkantoor te verwys. Besluite kan grotendeels, sonder verwysing na Hoofkantoor, slegs in roetine-aangeleenthede geneem word. Pfiffner en Sherwood beklemtoon dat desentralisasie meer 'n las as 'n

31) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika, op.cit., p. 291.

32) Litterer, Joseph, A., op.cit. p. 84.

33) Gulick, L. and L. Urwick, op.cit. p. 5.

voordeel word indien gedentraliseer word sonder dat daarmee saam gesag gedelegeer word. Hulle skryf hieroor soos volg: "Thus delegation must be a real part of the ideal decentralization philosophy. Decisions are supposed to be pushed to the lowest practicable level ... There are of course factors which importantly condition the degree to which decision making is delegated in an organization. Two particularly important considerations are: (1) the skill and competence available at a certain decision center, and (2) the amount of information which can be made available at that decision center." 34)

Ten slotte is daar 'n aspek wat uit die voornoemde spruit; te wete kommunikasie. Daar is gevind dat die inligting wat buitelandse handelsverteenwoordigers van die Hoofkantoor, en omgekeerd, verlang soms weke en selfs maande neem om die navraer te bereik. Daar kan 'n groot aantal redes vir hierdie toedrag van sake wees wat ook uiteenlopend van aard mag wees. Die feit is egter dat die inligting wat van die buiteland of deur die Hoofkantoor aangevra word, weens snelwisselende handelstoestande, gewoonlik onmiddellik benodig word.

Pfiffner en Sherwood wys daarop: "There can be little doubt that communication is central to the life of organizations. Some even say it is at the base of organization structure. Indeed the traditional theory of organization places great emphasis on 'going through channels' as the basic means of preserving unity of command within the pyramid ... If an appropriate feedback loop has been created which provides a reciprocal and compensating pattern of messages, the organization should function in a stable fashion." 35)

34) Pfiffner, J.M., en F.P., Sherwood, op.cit. p. 204.

35) Ibid., pp. 307, 308.

3.3 Samevatting

Soos uit die voorgaande paragrawe blyk, is die bedrywighede van die Departement van Handel met sinvolle arbeidverdeling in takke, afdelings, onder-afdelings en seksies ingedeel. Die verdeling het egter sy eie vraagstukke opgelewer soos blyk uit die feit dat die organisatoriese reëlins wat getref is ook voorsiening vir die gedesentraliseerde streekkantore, asook vir die buitelandse kantore voorsiening moes maak. Die grootste struikelblokke wat ondervind word, is koördinasie- en kommunikasievraagstukke. Koördinasievraagstukke word aktueel wanneer die aktiwiteite wat met handelsbevordering en handelsbetrekkinge³⁶⁾ gepaard gaan, gekoördineer moet word. Dit blyk³⁷⁾ dat koördinasie tussen die Afdeling Internasionale Ekonomiese Instellings en die Afdeling Regstreekse Ekonomiese Betrekkinge, die afdelings wat met die handelsbetrekkinge gemoeid is, gereeld en deurlopend van aard is, terwyl weinig of geen formele koördinasie tussen hierdie twee afdelings en die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering bestaan nie. Indien handelsooreenkomste met bepaalde lande aangegaan word, sou dit wenslik wees dat dié afdeling aan wie die uitvoerbevooringsfunksie opgedra is, volledig op die hoogte gehou word met die resultate van die onderhandelings. Dit is immers die funksie van die Afdeling om die handelsooreenkomste wat aangegaan is prakties te benut deur die uitvoere van Suid-Afrika na dié lande uit te brei.

Daar word weinig of geen kommunikasievraagstukke in die Hoofkantoor ondervind nie. Kommunikasie tussen die Hoofkantoor, die buitelandse kantore en die ondernemings in Suid-Afrika lewer egter ernstige probleme op. Die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van

36) Kyk supra p. 62.

37) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 283.

die Republiek van Suid-Afrika het die aangeleentheid soos volg opgesom: "Die Kommissie is meegedeel dat handelsnavrae uit buitelandse bronne plaaslike vervaardigers té langsaam bereik en dat die tyd wat verloop tussen die datum van die werklike navraag, die datum waarop die handelsverteenwoordigers kennis daarvan ontvang, die versending van die inligting na Suid-Afrika en die verspreiding daarvan onder belangstellende vervaardigers, so lank is dat teen die tyd dat laasgenoemde van die navraag te hore kom die bestelling reeds in 'n ander land geplaas kon gewees het." ³⁸⁾ Voorts het die Kommissie verklaar dat uit die "... getuienis wat aan die Kommissie voorgelê is, het duidelik getoon dat baie firmas nie bewus of nie genoegsaam ingelig was oor die uitvoerdienste (wat deur die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering bekend gestel moet word) ... Dit kan natuurlik bevraagteken word of die Afdeling sy dienste wyd genoeg bekend stel..." ³⁹⁾

Uitvoerbevordering sluit 'n groot aantal bedrywighede in. Die owerheid moes organisatoriese reëlings tref om vir al die fasette van die internasionale handel voorsiening te maak, om sodoende die uitvoerbehoefte van die privaatsektor te bevredig. Uitvoerbevordering is noodsaaklik omdat die buitelandse betaalmiddele wat sodoende die land binnekom, onontbeerlik vir binnelandse ekonomiese groei is. Dit sal egter nie vir die owerheid moontlik wees om met organisatoriese reëlings in al die behoeftes en al die vraagstukke wat mag ontstaan te voorsien nie, omdat sy middele beperk is.

38) Ibid., p. 295.

39) Ibid., p. 293.

HOOFSTUK 4

BELEIDBEPALING DEUR DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL

4.1 Inleiding

Een van die basiese vereistes in die administrasie van die moderne staat is dat al die handelinge en bedrywighede wat onderneem word, doelgerig moet wees, dit wil sê daar moet 'n duidelike doelwit geformuleer en openbaar gemaak word sodat al die betrokkenes kan weet waarop hulle handelinge toegespits moet word. Daaruit volg dus dat daar vir elke openbare instelling 'n doelwit sal bestaan en dat dit voortdurend by die veranderde vereistes aangepas word. In die openbare sektor word doelwitte met beleidstellings bekend gemaak. Die prosesse wat die openbaarmaking van die doelstelling voorafgaan, staan as beleidbepaling bekend.

"Beleidbepaling is dus op die verkryging van een of meer doelwitte gerig. 'n Openbare of gemeenskapsdoelwit is egter steeds 'n afgewaterde beeld van die utopie; met ander woorde van 'n byna paradysagtige toestand waarin die mens en sy gemeenskap, die grootste mate van algemene welsyn sal geniet. Omdat utopie 'n sinnebeeld is, is die beeld wat daarvan afgelei is normatief van aard; met ander woorde die beeld is bereik deur waardes of te erken of te ignoreer." ¹⁾ Long stel dit soos volg: "..... in any fair view of the facts of administrative life the establishment of policy consensus and the search for politically acceptable values is a highest priority endeavour..... a meaningful study of administration cannot shy away from values. They are at the heart of the political process." ²⁾

1) Riekert, E.P., Die Bepaling van Buitelandse Beleid (SAIPA., Vol. 6, No. 2, Junie 1971), p. 64.

2) Long, N.E., Public Policy and Administration : The Goals of Rationality and Responsibility (Public Administration Review, Vol. XIV, No. 1: Winter 1954), p. 23.

In die globale proses van die publieke administrasie wat inderdaad 'n versameling van prosesse is, kan daar twee hoofstadia en dus ook proseskatgorieë onderskei word, te wete die beleidbepalingstadium en die uitvoeringstadium. Die twee stadia word soos volg deur B. Roux verklaar: "We are now able to distinguish in public management two broad components, two broad processes. The first designated as policymaking, a process of deciding on and spelling out goals in such a manner that it is possible to devise a course of action for their achievement. The second consists of a process embodying activities to realize those goals, and this is designated as policy implementation or policy execution." ³⁾

Appleby het die noue verband tussen beleidbepaling en uitvoering beklemtoon. Hy skryf: "...public administration is policy-making where mighty forces contend, forces engendered in and by society. It is policy making subject to still other various policy-making^{ers}. Public administration is one of a number of basic political processes by which this people achieves and control governance." ⁴⁾

Indien die beleidbepalingsproses in horisontale vlakke verdeel word, kom hierdie deurweefdheid van beleidbepaling en uitvoering duidelik na vore. Waar daar van klassifikasie en verskillende fases gepraat word, word geensins daarmee bedoel dat daar op verskillende vlakke en terreine van beleidbepaling waterdigte kompartemente bestaan nie. Inteendeel, die hele omvattende proses van beleidbepaling is een wat ontwikkel van 'n filosofie-passiewe na 'n operasioneel-aktiewe verskynsel. In die dinamika van hierdie eskaleringsproses vanaf die denkbeeld tot die fisieke handeling is daar onderskeibare en identifiseerbare fases wat as politieke beleid, uitvoeringsbeleid, administratiewe beleid en operasionele beleid, beskryf

-
- 3) Roux, Ben, The Planning Process - A generic view provisionally stated (SAIPA., Vol. 3, No. 3: Januarie, 1968) p. 142.
 - 4) Appleby, P.H., Policy and administration (Alabama : University of Alabama Press, 1957), p. 170.

kan word.⁵⁾ Hoewel daar in die voorgaande beskrywing die indruk van kompartementalisasie geskep word, word die indeling gedoen slegs om sinvolle betekenis aan al die soorte beleid te verskaf en gevolglik moet die vloeibaarheid van die indeling steeds ingedagte gehou word.

Die neem van 'n besluit oor watter optrede gevolg of watter doelwit nagestreef moet word, asook die prioriteitsbepaling van doelwitte en die evaluering van die hulpbronne, word nie slegs op grond van 'n evaluasie van die omgewingsfaktore of die feitelike gegewens geneem nie, nie teenstaande die feit dat sommige deskundiges van mening is dat die neem van 'n besluit tot op groot hoogte op die feitelike gegewens berus.⁶⁾

Daar moet dus tussen 'n feitelike oordeel en 'n waarde-oordeel binne die besluitnemingsproses onderskei word. H. A. Simon het dit treffend soos volg gestel: "In so far as decisions lead towards the selection of final goals, they will be called value judgements, so far as they involve the implimantation of such goals they will be called factual judgements. Unfortunately problems do not come to the administrator carefully wrapped in bundles with the value elements and the factual elements neatly sorted."⁷⁾

Voordat beleid bepaal kan word, is dit nodig dat 'n institusionele raamwerk vir hierdie doeleinde geskep word. Dit sluit in die nodige organisatoriese reëlins vir die bepaling en die uitvoering van die beleid om werkverdeling en dus spesialisasie te verkry, sowel as om alle ter sake bedrywighede te integreer en te koördineer, die verkryging van personeel en fondse, die bepaling van prosedures en werkmodes, en die ontwerp van beheermaatreëls om die geslaagdheid al dan nie, van die beleid en die uitvoering daarvan te toets.⁸⁾

5) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 43.

6) Harmon, M.M., Administrative Policy Formulation and the Public Interest (Public Administration Review, No. 5: September/October 1969), p. 487.

7) Simon, H.A., Administrative Behaviour (New York: Macmillan Co., 1959), p. 7.

8) Dror, Y., Public Policymaking reexamined (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1968), p. 172.

Daar kan egter gemeld word dat uitvoerende amptenare ook op die een of ander wyse deelneem aan die bepaling van beleid. Hulle formuleer byvoorbeeld aanbevelings vir wetgewing. Die publiek se reaksies op hierdie wetgewing en die uitvoering daarvan word onder die aandag van Ministers gebring. Appleby skryf soos volg: "In channeling one of the currents, the executive branch participates in policy - making. It might be said, then that legislative bodies make very general policy, and that administrators make policy by applying that general policy at successively less abstract levels."⁹⁾

Omdat owerheidsinstellings, as uitvloeisel van die politieke stelsel, tot stand kom om in die behoeftes van die gemeenskap te voorsien, word eise gestel wat deur die aanwending van hulpbronne bevredig moet word. Met inagneming van die beskikbare hulpbronne asook die steun wat geniet word en die prioriteit wat die besondere behoefte geniet, word daar doelwitte bepaal en planne van aksie opgestel.¹⁰⁾

In die volgende paragrawe sal 'n poging aangewend word om die uitvoerdoelwit van die Regering te bepaal en die beleid te beskryf wat geformuleer is om die doelwit te bereik. Daarna sal die bydrae van al die partye in die proses van beleidbepaling ondersoek word. In hierdie stadium moet egter daarop gewys word dat daar geen amptelike dokument bestaan waarin die uitvoerbeleid van die Suid-Afrikaanse Regering uiteengesit is nie. Die gegewens wat in hierdie hoofstuk verstrekk word is verkry hoofsaaklik tydens onderhoude met amptenare van die Departement van Handel en verder is op die Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika staatgemaak. Die Kommissie het oor hierdie aangeleentheid soos volg gerapporteer. "Die Kommissie was gevolglik

9) Appleby, P.H., op.cit., pp. 7,8.

10) Riekert, E.P., op.cit., p. 69.

nie verbaas dat hy geen amptelike dokument kon vind waarin die uitvoerbeleid van die Republiek uitdruklik gestel is nie, terwyl amptelike publikasies (bv. in die vorm van verslae van kommissies, komitees, die Raad van Handel en Nywerheid, ens.) oor invoervervanging volop is. Die beleid in verband met uitvoere en uitvoerbevordering lê versprei onder die toesprake van Ministers en Staatsamptenare en in Hansard. Die Departement van Handel is gevolglik versoek om 'n dokument voor te berei waarin die huidige posisie in verband met hierdie saak uiteengesit word."¹¹⁾

4.2 Inhoud van die beleid

In sy derde verslag het die Franszenkommissie verklaar dat vanweë faktore soos die snelle bevolkingsaanwas, Blanke-ontvolking van die platteland en die strewe na hoër lewenstandaarde vir alle lae van die samelewing, dit tradisioneel geword het dat regerings in Suid-Afrika ekonomiese groei as 'n belangrike doelstelling nastrewe. Die Kommissie wys daarop dat ekonomiese groei op verskillende maniere bewerkstellig kan word, soos die oprigting van strategiese nywerhede, die voorsiening van geografiese verspreiding van die infrastruktuur en basiese navorsingsdienste, die voorsiening van leningsfondse aan bepaalde bedrywe, die aanwending van fiskale aansporings om groei in bepaalde rigtings te verkry en desentralisasie van die nywerheid.¹²⁾

Die uitvoerbeleid van die owerheid gaan gepaard met die strewe om die ekonomiese welsyn van al die bevolkingsgroepe van Suid-Afrika te bevorder met inagneming van die koste daarby betrokke asook die maatskaplike en politieke doelwitte. Dit beteken nie uitvoere tot elke prys nie, maar eerder die aanwending en toedeling van die fisieke hulpbronne en die arbeidsmag van

11) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 97.

12) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre beleid in Suid-Afrika (Pretoria: R. P. 87/1970, Staatsdrukker, 1970), par. 29.

die land in die voordeligste kombinasie vir produksie vir die plaaslike- en die buitelandse markte.

In die Suid-Afrikaanse ekonomiese literatuur, met inbegrip van amptelike publikasies, is veel meer aandag aan invoervervanging as aan uitvoer en uitvoerbevordering gegee. In 'n sekere sin verbaas dit vanweë die rol wat die uitvoer in die ontwikkeling van Suid-Afrika gespeel het.¹³⁾

Steenkamp verduidelik hierdie versuim deur te skryf dat invoervervanging moeiliker en interessanter vrae van beleid beklemtoon, en dat die histories aanvaarde teoretiese veronderstellinge (byvoorbeeld volledige konkurrensie) die betekenis van uitvoerbevordering onderskat.¹⁴⁾

Weens die hoë koste van Blanke-arbeid en die relatief beperkte plaaslike mark, was dit voor 1925 bloot die beleid om op die uitvoer van grondstowwe te konsentreer. Hierdie beleid is doelbewus in 1925 gewysig toe besluit is om ontwikkelingsbeleid na binne te wend. 'n Reeks faktore soos die Eerste Wêreldoorlog, die strategiese belang van voorrade, die depressie van 1922, die rol van goud, die verandering in Brittanje se Wêreld-handelsbeleid en die Armblankevraagstuk van die dertigerjare, het aansienlik tot die nuwe opvatting oor beskerming bygedra en die besluit om vervaardigde of nywerheidsprodukte uit te voer. Voor die Eerste Wêreldoorlog skyn daar geen besondere rede te gewees het om die uitvoere aktief te bevorder nie. Uitvoere het destyds hoofsaaklik uit goud, wol en diamante bestaan. Die uitvoerders van Suid-Afrikaanse landbouprodukte het bevredigende verkoops-ooreenkomste met die Verenigde Koningryk gehad.¹⁵⁾

In die Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek, word beleid sowel as strategie verklaar as verskynsels wat

13) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 97.

14) Steenkamp, W.F.J.: Suid-Afrika se buitelandse handelspolitiek in die afgelope veertig jaar (Pretoria: UNISA, 1966), p. 16.

15) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 98.

'n proses van besluitvorming met die oog op bereiking van bepaalde doelwitte oor 'n bepaalde tydperk behels. Beleidstellings moet voorafgegaan word deur die verkryging van gegewens oor die onderwerp waarvoor beleid gemaak moet word. Dit is dus 'n deurlopende proses waarby oogmerke en skaarsmiddele wat alternatiewe gebruike het, teen mekaar opgeweeg word.¹⁶⁾

Beleid binne die verband van internasionale ekonomiese betrekkinge behels betalingsbalansbeleid, buitelandse handels- en verdraebeleid, sowel as die land se houding in sake soos buitelandse kapitaalbelegging in die land en belegging deur sy inwoners in ander lande. Die resultate van die verskillende beleidrigtings bepaal die buitelandse omgewing waarin die volke moet lewe.¹⁷⁾

16) Beleidbepaling moet benader word as 'n logiese opeenvolging van werkprosesse waarmee feitelike gegewens verkry word en met waarde faktore gekombineer word om as realiseerbare doelwitte gestel te word. Beleidaankondigings bevat dus gewoonlik die breë grondslae en/of reëls waarop optrede gebaseer moet wees. Strategie, aan die ander kant, word deur Webster se woordeboek beskryf as onder andere "a careful (methodical) plan or method employed towards the realization of a given objective." Dit is dus 'n tyd- en/of optrede rooster wat om 'n plan of metode gebou is. Daarin word die plan van optrede wat oor 'n tydperk gevolg moet word om die doelwit te bereik, uitgestippel of geskets. Dit is dus 'n dinamiese begrip wat die weg van doelbewuste optrede aandui. In werklikheid beteken dit dat strategie 'n weg van optrede vir die bereiking van doelwitte en die uitvoering van beleid behels.
Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, Ibid., p. 95.

17) Ibid., p. 96.

Die uitvoerbeleid van Suid-Afrika, in 'n eng sin, kan beskou word as bestaande uit al daardie maatreëls wat regstreeks op uitvoere en uitvoerbewording betrekking het. Die uitvoerbeleid is die gevolg van 'n groot aantal faktore wat op 'n gegewe tydstop besonders eie is aan die land of sy verwagte toekomstige ontwikkeling, en dit is intiem gemoeid met die buitelandse sowel as die algemene ekonomiese beleid. Hierdie verskillende dimensies kruisbestuif mekaar op verskillende maniere afhangende van die sterkte van bepaalde politieke voorkeure. So kan uitvoerbeleid ook beskou word as die gevolg van die wisselwerking tussen 'n groot aantal voorkeure, van 'n opweeg van doelwitte wat by verskillende belanghebbendes bestaan.¹⁸⁾

Aangesien uitvoer oor die algemeen 'n wye reeks ekonomiese bedrywighede raak, kan die uitvoerbeleid van die Republiek ook omskryf word as bestaande uit die oorkoepelende begrip met betrekking tot hierdie bedrywighede. Die strategie bestanddeel sou dan in verband staan met die kwessie van hoe hierdie beleid geïmplimenteer moet word. Van besondere belang is die tydrooster waarbinne die beleid in programme omskep moet word en daarbenewens die geskatte koste van die uitvoeringsmaatreëls. Dit is duidelik dat buigbaarheid in die benadering en uitvoeringsmaatreëls wat toegepas word, van groot belang is, terwyl die kwessie van tydsberekening fundamenteel vir die hele benadering is.¹⁹⁾

Gedurende 1964 toe die eerste Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek opgestel en uitvoermikpunte gestel is,²⁰⁾ het dit duideliker geword dat die rol van uitvoer verhoog word en dat daar meer positief opgetree sou moes word om uitvoere optimaal te ontwikkel. Die doelwit van die huidige uitvoerbeleid soos deur die Departement van Handel beskryf,

18) Idem.

19) Idem.

20) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, Ibid., p. 99.

kan heel eenvoudig gestel word, te wete om uitvoere (sigbare sowel as onsigbare) snel en tot die maksimum mate moontlik te verhoog, maar minstens in dié mate deur die Ekonomiese Ontwikkelingsprogram in die vooruitsig gestel. Dit beteken klaarblyklik dat die uitvoerdoelwit deel uitmaak van die algemene ekonomiese doelwit van die land en dat dit binne die raamwerk van die sosio-politieke oogmerke van die Regering nagestreef moet word.²¹⁾

Die Departement van Handel het gemeld (sodoende is ook 'n samevatting van die uitvoerbeleid gegee) dat hy die volgende doelwitte, beleid en strategie van die owerheid nastreef in die volle besef dat in 'n snel veranderende wêreld, waar tegnologiese vooruitgang vinnig vorder, dit gebiedend noodsaaklik is om so buigbaar as moontlik te wees en om hierdie beleid en strategie van tyd tot tyd in hersiening te neem. Die verklaring van die Departement het soos volg gelui: "Om uitvoere op alle moontlike maniere binne die raamwerk van die algemene ekonomiese, politieke en maatskaplike doelwitte, beleid en strategie te bevorder, en die ontwikkeling van 'n nouer verhouding tussen die Departement en individuele produsente met die oog daarop om die uitvoerpotensiaal van elke maatskappy of onderneming te bepaal en produsente te oorreed om meer uitvoer-geooriënteer te word en om vir uitvoere te beplan. Daar word in hierdie verband besef dat indien die Departement se uitvoermasjinerie en -dienste glad kan funksioneer, die frustrasies van die private sektor sal verdwyn en uitvoerbewustheid gou daar 'n positiewe reoriëntasie vervang sal word. Stewige fondamente is vir die sewentiger jare gelê en dit is nou die privaatsektor se plig om sy deel by te dra. 'n Nuwe tydperk is binne gegaan, maar daar word besef dat die Regering miskien nog nie sy doelwitte, beleid en strategie afdoende omskryf het nie, en moontlik tot dusver nie genoegsame aansporings en

21) Idem.

dienste aan uitvoerders voorsien het nie." ²²⁾

In die praktyk kom die voorgaande uiteensetting daarop neer dat die Republiek periodieke betalingsbalansvraagstukke ²³⁾ ondervind en dat dit aan die Departement van Handel opgedra is om deurtastende ondersoeke in te stel na die wyses waarop doelgerigte en gekoördineerde uitvoere van kommersiële produkte en van dienste gedoen kan word. Die Departement van Handel sal gevolglik geïnteresseerd wees in die produksie- sowel as die bemarkingstadium van elke produk.

Uit voorgaande blyk dit dat die uitvoerbeleid deur 'n menigte ekonomiese faktore beïnvloed word. 'n Breedvoerige beskrywing daarvan val egter nie binne die bestek van hierdie geskrif nie. Daar is 'n verskeidenheid instansies wat die beleid beïnvloed. In die volgende paragrafe sal die bydrae van elk van die belangrikste instansies ondersoek word wat die uitvoerhandelsbeleid beïnvloed.

4.3 Instansies wat die bepaling van die uitvoerhandelsbeleid beïnvloed.

Ingevolge die bepalinge van die Grondwet is alle gesag oor die verloop van die landsadministrasie aan die Parlement toevertrou. Met wette word opdragte aan Ministers en ander instansies gegee wat aan die hoof van die uitvoerende instellings staan. Benewens die Parlement en die Ministers (wat as individue of as groep in die Kabinet optree) kan die amptenare op alle uitvoeringsvlakke 'n wesenlike bydrae tot die bepaling van die beleid maak. ²⁴⁾ Gladden skryf soos volg: "The crux of the problem rests within the four walls of parliament. Here is represented the sovereign power of the people. Even if the centre of gravity has, particularly since the

22) Idem.

23) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, Ibid., p. ix.

24) Marais, J. J., Beleidsbepaling in die openbare sektor (SAIPA, Vol. I, No. 3 Januarie 1966), p. 139.

turn of the century, moved inexorably towards the executive, it is still inside parliament that the final authority lies.²⁵⁾

Vervolgens sal op die hydraes van elk van die volgende instansies (afgesien van die Minister) gelet word om die uitvoerbeleid te bepaal: amptenare van die Departement van Handel, ander owerheidsinstellings, adviserende rade en -komitees, drukgroepe en belangegroepe.

4.3.1 Amptenare van die Departement van Handel

In die Departement van Handel word twee benaderings onderskei, te wete dié van die Tak Binnelandse Handel waar amptenare met die regulering van die handel binne die landsgrense opgedra is en dié van die Tak Buitelandse Handel, wat met die internasionale handel van die Republiek belas is. Wat die Tak Binnelandse Handel aanbetref, moet moontlikhede ondersoek word vir gesonde binnelandse handelsvoorwaardes en distribusiepraktyke. Ondersoek moet ingestel word na prysuitbuiting en aanbevelings moet aan die Minister gemaak word oor die instelling van maatreëls om die publiek te beskerm. Aanbevelings moet ook gemaak word oor behoorlike weeg- en meetpraktyke asook oor skeepvaartangeleenthede. Oor elk van hierdie aspekte word voortdurend verslae opgestel wat deur die betrokke Minister met sy kollegas in die Kabinet bespreek word, waarna opdragte oor die Kabinetsbesluite aan die uitvoerende instelling oorgedra sal word. Weens die noodsaak van dringende optrede in 'n groot aantal gevalle, word aanbevelings van amptenare in die reël deur die Minister aanvaar. In dié verband word aan die magtiging wat aan die Sekretaris van Handel verleen is gedink, om as Pryscontroleur bepaalde verhogings in prys van produkte te verbied indien dit nie in landsbelang is dat die prys

25) Gladden, E.N., Civil Service or Bureaucracy (London: Staples Press Ltd., 1956), p. 199.

verhoog word nie.²⁶⁾

Die grootste bydrae wat deur die amptenare van die Departement gelewer word tot die bepaling van die buitelandse handelsbeleid, is geleë in die feit dat hulle as gevolg van hul ervaring van uitvoerbevordering gereeld op leemtes en tekortkominge in die bestaande reëlins kan wys. Die uitvoermoontlikhede van produkte van bepaalde sektore word deur amptenare ondersoek en die verslae, wat so breedvoerig as wat moontlik is opgestel word, dien as vernaamste bron wanneer die uitvoerende politieke ampsbekleder sy bydrae tot die bepaling van die uitvoerbeleid moet maak. In hierdie verband is dit belangrik om daarop te let dat daar in die buitelandse handelsbeleid van die owerheid twee hoofbestanddele te onderskei is; te wete buitelandse handelsbevordering (uitvoerbevordering) en buitelandse handelsbetrekkinge (handelsooreenkomste).²⁷⁾

Deur die jare moes die Republiek 'n groot aantal handelsverdrae en -ooreenkomste met vreemde lande sluit. Hierin het amptenare van die Departement weer die leidende rol gespeel. Vanselfsprekend rus die finale beslissing by die Minister, maar amptenare woon die aanvanklike same-sprekings met internasionale instellings en verteenwoordigers van die vreemde state by en doen verslag oor dié aangeleenthede wat die Suid-Afrikaanse buitelandse handel raak. In die reël word die verslae aan die Minister, nadat dit op politieke vlak (Kabinet) bespreek en wysigings aangebring is, as amptelike beleid aanvaar.²⁸⁾

Daar kan ook op gewys word dat die Suid-Afrikaanse handelsverteenwoordigers in die buiteland regstreeks aan die Sekretaris van Handel verantwoording verskuldig is. Aldus kan daar sonder vertraging en administratiewe

26) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

27) Idem.

28) Idem.

rompslomp, 'n bydrae tot die bepaling van die uitvoerbeleid gemaak word. Hierdie reëlins bring mee dat 'n minimum van tyd verlore gaan met besluitneming, solank die onderwerpe van die beslissings binne die raamwerk van die bestaande uitvoerbevorderings- en handelsbetrekkingebeleid val. Die proses van uitvoerbeleidbepaling het dus in 'n groot mate alreeds sy ontstaan in die bydraes wat van die handelsverteenwoordigers in die buitenland ontvang word. Van hierdie amptenare word daagliks verslae oor die voor- en afkeure in die internasionale markte ontvang. Aanpassings kan dienooreenkomstig in die produksieproses in die Republiek gemaak word, sodat die Suid-Afrikaanse uitvoerders hulle mededingende plek in hierdie markte kan handhaaf.²⁹⁾

Die bydrae van die amptenare, om die Minister in staat te stel om na samesprekings met sy kollegas in die Kabinet, die beleid te bepaal, sal dan hoofsaaklik behels om inligting oor die praktiese implimentering van die bestaande beleid op die operasionele vlak te versamel, leemtes uit te wys en wysigings gemotiveerd voor te stel. Hierdie verslae en aanbevelings word deur die Sekretaris van Handel aan die Minister oorgedra. Dit sou egter nie vir die Minister moontlik wees om die beleid in fyn besonderhede te bepaal nie, daarom word dit aan die amptenare oorgelaat, wat oor die nodige kennis en ervaring beskik, om deur interpretasie, besonderhede by te voeg.

4.3.2 Ander owerheidsinstellings

Soos reeds vermeld, is daar 'n groot aantal owerheidsinstellings wat regstreeks of onregstreeks met uitvoerbevordering gemoeid is. Amptelik moet in die uitvoerbeleid van die owerheid vir die uiteenlopende doelstellings

29) Kyk supra, p. 16.

van hierdie instellings voorsiening gemaak word. Om gedeeltelik in hierdie behoefte te voorsien en om beleidvoorstelle aan die owerheid te maak, is die Komitee vir Buitelandse Handelsbetrekkinge in die lewe geroep. In hierdie Komitee is egter nie al die belanghebbende owerheidsinstellings verteenwoordig nie. Uitvoerbeleidvoorstelle van hierdie Komitee kan dus beswaarlik deur die Minister verwerk word. "Daar skyn op die oomblik geen effektiewe koördinasie, kommunikasie en skakeling tussen voormelde owerheidsliggame te wees nie. Trouens, lede van die private sektor verkeer onder die indruk dat sommige van hierdie liggame feitlik in afsondering optree en hul eie beleid in verband met uitvoer en uitvoerbevordering nastreef sonder inagneming van dié van ander liggame."³⁰⁾ Dat hierdie saak van aktuele belang is blyk uit die volgende voorstel van die Reynderskommissie: "Beleidformulering moet op die hoogste vlak plaasvind en uitvoering behoort hoofsaaklik in die hande van een liggaam te wees ... Hy sal in 'n sentrale koördinerende posisie funksioneer, maar kan natuurlik nie die finale sê hê in sake rakende uitvoere en uitvoerbevordering nie."³¹⁾

4.3.3 Adviserende rade en -komitees

Afgesien van die bydrae wat die amptenare van die Departement van Handel tot die buitelandse handelsbeleid maak, kan ook gewys word op die belangrike rol van die Uitvoeradviesraad³²⁾ in die verkryging van die uitvoerbeleid. Die Raad dien as topvlak-instelling om die Minister oor alle beleidaspekte van uitvoerbevordering en oor enige vraagstuk wat die uitvoerpogings van nyweraars kan belemmer, te adviseer. Die Raad dien spesifiek as 'n forum van nyweraars, amptenare en die Ministers vir die bespreking van vraagstukke en projekte betreffende

30) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 117.

31) Idem.

32) Kyk supra, p. 19.

die ontwikkeling van die uitvoere.

Die Minister en die privaatsektor kan mekaar by hierdie geleentheid inlig oor hulle onderskeie uitvoerbevoororderingsbeleid en -programme om die beleid uit te voer. Die Raad adviseer terselfdertyd die Minister oor die stelling van uitvoerprestasiemikpunte vir uitgesoekte sektore en die optrede wat vir die bereiking daarvan nodig is.

Die hoofsaak van die Raad is soos 'n getuie voor die Reynderskommissie dit gestel het: "... to bring to bear an export problems the combined resources of the private sector in order to determine the priority rating of any item brought forward for consideration by the Council, and to reach a concensus of opinion as to what recommendations should be made from the private sector to the Council..."³³⁾

Die Nywerheidsadviesraad en die Raad van Handel en Nywerheid³⁴⁾ lewer ook 'n belangrike indirekte bydrae tot die bepaling van die uitvoerbeleid. Die twee rade adviseer die Kabinet deur bemiddeling van die Minister oor die aanmoediging van dié bedrywe wat in staat is om te kan uitvoer en oor die moontlikheid om die uitvoerbeleid van tyd tot tyd aan te pas om sodoende die binnelandse groei van nywerhede te stimuleer.

4.3.4 Drukroepe en belangegroepe

Elke land het sy belangegroepe en sy drukroepe. Eersgenoemde groep inwoners is direk betrokke by 'n bepaalde handeling van die owerheid en het 'n wesenlike voor- of nadeel te behaal by die lewering van bepaalde goedere en/of dienste, byvoorbeeld boere by beoogde wetgewing oor grondbewaring. Die tweede groep inwoners hoef nie noodwendig direkte belang

33) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 344.

34) Kyk supra, p. 25.

by 'n bepaalde optrede van die owerheid te hê nie, maar oefen druk uit vir die verkryging van groter voordele in die lewering van bepaalde goedere en/of dienste vir andere, byvoorbeeld Verenigings van Kamers van Koophandel wat 'n verskeidenheid doelstellings vir hulle lede nastreef. Dimock, e.a., skryf soos volg: "Every administrative agency has its clientele and its supporting pressure group... In some instances the pressure group is clearly identified, as in the case of the farmers of a local soil conservation district, or the workers in a particular plant, who have a personal stake... In other instances the groups supporting a public agency are broad and hard to define, such as public highway users and others interested in some degree in highway administration."³⁵⁾

Die sogenaamde georganiseerde handel en nywerheid kan met vertoë belangrike behoeftes van die groepe onder die aandag van die owerheid bring. Tydens vergaderings en kongresse van belangegroepe soos die Afrikaanse Handelsinstituut, die Gefedereerde Kamer van Nywerhede en die Vereniging van Kamers van Koophandel word besluite geneem oor vertoë aan die Minister wat dikwels ten doel het om die uitvoerbeleid te wysig of aan te vul. Die amptenare van die Departement van Handel lewer 'n belangrike bydrae omdat hulle die vergaderings bywoon en soms ook toespreek om die uitvoerbeleid te verduidelik. Hulle bring die besondere behoeftes van die belangegroep onder die aandag van die Minister. Die amptenare maak ook aanbevelings oor hoe die beleid na aanleiding van die vertoë van die belangegroepe aangepas kan word.

Daar mag ook ten slotte melding gemaak word van die feit dat uitvoer die land se ekonomie op 'n breë front raak. Uitvoerbevordering en die

35) Dimock, M.E., e.a., Public Administration (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), p. 41.

beleid van die owerheid om die binnelandse groei van die ekonomie te bevorder is nou ineen geweef. Afgesien van die voornoemde belangegroepes sal daar van tyd tot tyd ook drukgroepe soos verbruikers, landboukoöperasies en ander wees wat hul besondere behoefte onder die aandag van die owerheid wil bring. Die uitvoerbeleid van die owerheid moet dan so bepaal word om ook die belange van hierdie groepe, waar moontlik, te erken.

4.4 Samevatting

Weens die ingewikkelde aard van die bepaling van die uitvoerbeleid is die Minister in die formuleringsfase van die beleid grootliks aangewese op die belangrike bydraes van die amptenary, die adviserende rade en -komitees, ander owerheidsinstellings asook die vertoë van belang- en drukgroepe. Dit sou in die praktyk daarop neerkom dat die Minister eintlik die vertolker van dié behoeftes van die belanghebbende partye is. Die beleid moet dan so bepaal word om in die dringendste behoeftes te voorsien met inagneming dat die beleid in nasionale belang moet wees en nie een groep uitermate moet bevoordeel nie.

Marais het oor voormelde aspekte die volgende gesê: "Die konstitusionele praktyk het so ontwikkel dat dit die lede van die Uitvoerende Gesag is wat die deurslaggewende rol in die proses van beleidvorming speel. Die vraag ontstaan of byvoorbeeld die Minister en sy eweknie in die agtereenvolgende laer regeringskaders nog die openbare mening is en of hy nie veel eerder die vertolker van die openbare behoefte is nie en dan geroepe is om die beleid dienooreenkomstig te formuleer en die openbare mening te lei tot die aanvaarding van daardie beleid."³⁶⁾

36) Marais, J.J., op.cit., p. 140.

HOOFSTUK 5

FINANSIERING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL

5.1 Inleiding

Finansies en administrasie is onafskeidbaar aan mekaar gebonde. Elke administratiewe handeling bring mee dat uitgawes aangegaan moet word.

"Finance and administration are in fact inseparable. Every administrative act has its financial implications, either creating a charge on the treasury or making a contribution to it ... Available financial resources set a maximum limit on administrative activity as a whole and on each of its separate parts. The management of finance is therefore one of the first and one of the inescapable responsibilities of administrators." ¹⁾

Geldelike oorwegings sal derhalwe in die een of ander stadium van elke openbare handeling 'n wesenlike rol speel. Die doeltreffendheid waarmee die openbare werksaamhede uitgevoer word, sal gevolglik in 'n groot mate deur die doeltreffende administrasie van die openbare geldsake bepaal word. 'n Evaluering van die administrasie van die openbare geldsake kan as 'n belangrike maatstaf vir die bepaling van die kwaliteit van die openbare administrasie dien. ²⁾

Elke instelling wat oor finansiële middele beskik, kan indien daar nie beoordeelbare voorskrifte bestaan nie tot verkwistende of onverantwoordelike uitgawe oorgaan. Hierdie gevaar is veral wesenlik in die geval van die owerheidsinstellings wat nie aan die voorlegging van bewyse van wins of

1) White, L.D., Introduction to the study of Public Administration (New York: The Macmillan Co., 1948), p. 248.

2) Thornhill, C., Die Uitgawe Begroting en die Parlement (Pretoria: J.L. van Schaik Beperk, 1973), p. 2.

verlies onderworpe is nie en wat desnoods die publiek kan dwing om deur middel van belastings, addisionele fondse by te dra. Die noodsaaklikheid vir doeltreffende beheer oor finansies het die meeste Westerse lande, waaronder Suid-Afrika, daartoe gedwing om ingewikkelde stelsels van begrotingsprosedure in te stel. Die strewe is om oor geldsake die grootste mate van openbare verantwoordingdoening te verkry.

Geld is skaars bronne en die owerheid is verplig om die landsburgers te belas om die middele te bekom. Die owerheid sal vervolgens voldoende voorsorgmaatreëls moet tref om toe te sien dat die beskikbare middele, wat as goedere en dienste aangewend word, die hoogste bevrediging van die basiese behoeftes aan die ontvangers verskaf, sonder dat 'n bepaalde individu of groep uitermate bevoordeel word ten koste van die ander.

Omdat die owerheid dan aan die een kant nie oor voldoende geldmiddele beskik om in al die behoeftes van die gemeenskap te voorsien nie, moet bepaalde voorkeure gedoen word. Aan die ander kant moet die gemeenskap oorreed word om sy voorkeure op 'n geordende wyse aan die owerheid te openbaar, sodat daar ten eerste 'n keuse gemaak kan word van die belangrikste behoeftes en daarná 'n program (begroting) opgestel kan word vir die uitvoering van die keuses wat gedoen is.

Uit voorgaande blyk dit dat die uitgawes wat aangegaan moet word en die inkomste wat verkry moet word om owerheidsdoelwitte te bereik, voorsiening voor gemaak moet word in 'n begroting. Daar behoort dus vasgestel te word of die stappe wat gevolg word om die begroting op te stel, die voorstelle te beoordeel en die handeling wat daarop volg te magtig, die doeltreffende verloop van die openbare administrasie waarborg. Daardeur kan toegesien word dat die geestelike en materiële welsyn van die landsburgers in die grootste mate met die beskikbare geld bevorder word.³⁾

3) Ibid., p. 3.

Die Departement van Handel is net soos al die ander staatsdepartemente van toekennings deur die Volksraad afhanklik nadat die Departement sy behoeftes in 'n konsepbegroting aangestip het. Die voorbereiding, opstelling, goedkeuring en uitvoering van die begroting, asook die beheer oor die besteding van gestemde fondse, vereis die uitvoering van 'n reeks prosesse. Volgens White sal daar ook in die opeenvolgende prosesse van finansiële administrasie vir die volgende voorsiening gemaak moet word: "... includes as its principal sub-divisions budget making, followed by the formal act of appropriation; executive supervision of expenditures (budget execution); the control of the accounting and reporting system; treasury management and revenue collection; and audit." ⁴⁾

Dit is insiggewend om daarop te let dat verskillende skrywers oor die begroting uiteenlopende menings huldig. Vir sommige is die begroting slegs "... the sum total of national programs as reflected in estimated expenditures. To some, the budget is an instrument for distributing available funds, a set of money accounts. To others who view it in the broadest perspective, the government's budget is the end product of a program formulation process." ⁵⁾ Edwards beskryf die begroting as "... a financial and/or quantitative statement prepared prior to a definite period of time, of the policy to be pursued during that time for the purpose of attaining a given object." ⁶⁾ Om saam te vat behoort 'n begroting aan die volgende vereistes te voldoen; te wete as 'n inligtingsbron om die lede van die Wetgewende Gesag in staat te stel om sinvol

4) White, L.D., op.cit. p. 247.

5) Burton, R.J., The Central Machinery of Government: Its Role and Functioning (Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 1951), p. 8.

6) Edwards, R.S., Budgeting in Public Authorities (London: George Allen and Unwin Ltd., 1959). p. 16.

oor die gestelde doelwitte te debatteer; ⁷⁾ as 'n werkprogram om te dien as riglyn vir die funksionarisse wat vir die bereiking van owerheidsdoelwitte verantwoordelik is; as 'n beleidverklaring vir die bekendmaking van die oogmerke wat die owerheid met die aangevraagde geld wil bereik en; as 'n beheermaatreël vir die bepaling van die mate waarin die gestelde oogmerke bereik is. ⁸⁾

Die bevoegdheid om owerheidsuitgawe te magtig of belastings te hef, berus in Suid-Afrika nie by die Uitvoerende Gesag nie, maar by die wetgewers. Die administratiewe prosesse vir die bepaling en die toepassing van finansiële beleid geskied dus in 'n politieke milieu. In die volgende paragrawe sal aandag aan die begrotingsprosedure van die Departement van Handel gegee word wat, soos verklaar sal word, ook die begrotingsprosedure van al die staatsdepartemente is. Die finansiële administrasie van die Departement sal veral ondersoek word om op twee aspekte lig te werp, te wete die voorbereiding en die uitvoering van die begroting.

In die voorbereidingstadium sal ten eerste aandag gegee word aan die metodes wat die Departement aanwend om die uitgawes te bepaal en die wyse, indien enige, om die uitgawes in die lig van veranderende omstandighede te kan hersien. Ten tweede sal ingegaan word op die wyses waarop die finansiële ramings ontleed is om in dienslewingsprogramme omskep te word wat daarop gemik is om die uitvoerbevorderingsdoelwitte te verwesenlik. Die geld wat vir die bereiking van die mikpunte bestee word, is openbare geld en die toets vir die besteding daarvan is nie in slegs die wetlikheid nie, maar ook in die effektiwiteit daarvan volgens

7) Durell, A.J.V., The Principles and Practise of the System of Control over Parliamentary Grants (Portsmouth: Gieves Publishing Co., Ltd., 1917) p. 266.

8) Thornhill, C., op.cit. p. 13.

die oordeel van die lede van die publiek geleë. ⁹⁾

In die uitvoeringsfase van die Departementele begroting sal ondersoek ingestel word of die begroting voorsiening maak dat die beleid deur die aanwending of vermindering van uitgawes hersien kan word. Daar sal ook ondersoek word of die Departement van Handel deur kostevoordele vergelykings alternatiewe aanwendingsmoontlikhede oorweeg het sodat die uitvoersektor die grootste moontlike voordeel uit die alternatiewe aanwending van fondse kan bekom.

5.2 Begrotingsprosedure.

5.2.1 Finansieringsbeleid.

"Ten eerste word in 'n demokratiese staat as gevolg van die oortuiging en tradisie dat geen belastings opgelê kan word indien daar nie verteenwoordiging bestaan nie, aanvaar dat die uitvoerende instellings geen geld mag insamel of bestee voordat die wetgewende instellings wat uit verkose verteenwoordigers bestaan daartoe magtiging verleen het nie. Hierdie onderliggende beginsel word gewoonlik as die hoeksteen van die finansieringsbeleid in die grondwet van die betrokke staat asook in ander wetgewing duidelik bevestig." ¹⁰⁾

Dit is ten tweede gebruikelik dat geld vir die uitvoerende instellings om hulle programme uit te voer op 'n jaarlikse basis deur die wetgewende gesag bewillig word. Bewilliging van fondse geskied na aanleiding van 'n begroting waarin bepaal is vir watter doeleindes die goedgekeurde fondse aangewend sal word. Omdat die begroting ook as 'n gedrukte werkprogram vir die uitvoerende instellings dien, is dit 'n vaste beginsel

9) Ibid., p. 9.

10) Cloete, J.J.N., op.cit. p. 101.

dat voorstelle vir die besteding van openbare fondse slegs van die uitvoerende politieke ampsbekleders sal uitgaan.¹¹⁾ Artikel 62 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet No. 32 van 1961), bepaal in dié verband soos volg:

"In die Volksraad word geen voorstel hetsy by wyse van 'n begrotingspos of by wyse van 'n besluit, adres of wetsontwerp, vir die beskikbaarstelling van 'n deel van die staatsinkomste of 'n belasting of heffing vir watter doel ook al wat nie deur 'n minister aanhangig gemaak is, oorweeg nie, tensy so 'n beskikbaarstelling by boodskap van die Staatspresident aanbeveel is ..."

Ten derde aanvaar die wetgewende instelling finale verantwoordelikheid vir alle optredes wat met openbare fondse gepaardgaan en daarom sal hy bepaalde voorskrifte afkondig oor die beheermaatreëls wat toegepas moet word om te verseker dat daar steeds in die openbaar verantwoording gedoen kan word oor die invordering en die besteding van openbare fondse. Voorskrifte word gewoonlik gemaak oor die ontvangs, bewaring en uitbetaling van openbare fondse, die rekeningstelsel, asook dat daar voorsiening gemaak word vir die aanstelling van 'n funksionaris om die rekeninge en dokumente van die uitvoerende instellings te ondersoek, te ouditeer en daarna aan die wetgewers verslag te doen.¹²⁾

Ten vierde is dit noodsaaklik, om chaos te voorkom, dat die bevoegdhede oor geldsake van die verskillende wetgewende instellings wat in dieselfde staat voorkom, duidelik deur wetgewing bepaal moet word.¹³⁾

11) Ibid., p. 102.

12) Ibid., p. 103.

13) Idem.

Die breë finansieringsbeleid vir die Departement van Handel maak voorsiening dat die begroting deur die Parlement goedgekeur word; dat die fondse om programme mee te finansier jaarliks voorsien word; dat die Sekretaris van die Departement as Rekenpligtige Beampte ingevolge Finansiële Regulasie 13¹⁴⁾ onder meer verantwoordelik sal wees vir die administrasie van die begrotingsposte onder sy beheer, die verstrekking van konsepbegrotings en die beantwoording van alle vrae wat deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal gestel mag word¹⁵⁾ en ook dat die jaarlikse rekeninge deur die Kontroleur en Ouditeur generaal geouditeer moet word.

Die finansieringsbeleid van die Departement van Handel het ten doel, insoverre dit op uitvoerbevordering betrekking het, om dienste en finansiële hulp aan Suid-Afrikaanse uitvoerders te voorsien wat daarop gemik is om die pogings om hulle produkte in die buiteland te bemark, te vergemaklik. Die finansieringsbeleid van die Departement is veral op twee mikpunte ingestel; te wete eerstens indirekte finansiële hulp aan uitvoerders, soos finansiële steun aan buitelandse handelsendings en subsidiëring van spoorvragtariewe. Tweedens direkte finansiële hulp, soos vir goedgekeurde marknavorsing in die buiteland en om die finansieringskoste van uitvoerders te subsidieer. Daar kan daarop gewys word dat die begroting van die Departement vir die 1973/74 finansiële jaar 'n bedrag van R36.845 miljoen vir uitvoerbevorderingsdienste voorsien uit 'n totale begroting van R40.976 miljoen.¹⁶⁾

14) Uitgevaardig ingevolge artikel 61 (1) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, (Wet 23 van 1956).

15) Thornhill, C., op.cit. p. 37.

16) Republiek van Suid-Afrika: Begroting van die Uitgawes wat uit Inkomsterekening gedurende die jaar wat op 31 Maart 1974 eindig bestry moet word (Pretoria: Staatsdrukker R. P. 2 & 6 - 1973), p. 125.

Die finansieringsbeleid is voorts veral toegespits om dié uitvoerders wat reeds oor buitelandse markte vir hulle produkte beskik, finansieël te ondersteun deur middel van spoorwegsubsidies. Om die uitvoerders in staat te stel om hulle buitelandse markte te behou en uit te brei is dit die beleid van die Departement om finansiële steun aan die uitvoerders te verleen deur reklame vir hulle produkte op buitelandse handels-tentoonstellings te maak. Die Departement verleen ook hulp aan uitvoerders wat nog nie markte vir hul produkte in die buiteland het nie deur goedgekeurde markopnames in die buiteland finansieël te steun. ¹⁷⁾

Daar moet op gewys word dat dit die beleid van die Departement is om finansiële steun aan uitvoerders toe te ken slegs indien die uitvoer van die produk in landsbelang is. Hiermee word bedoel dat die uitvoer van die bepaalde produk nie eventueel 'n binnelandse skaarste moet veroorsaak nie. ¹⁸⁾

In die volgende paragrafe sal vervolgens ondersoek word hoe die begroting van die Departement voorberei en opgestel word om vir voormelde verpligtinge voorsiening te maak. Daarna sal na die prosesse van die voorbereiding en indiening van die begrotings van al die staatsdepartemente gekyk word ter toeligting van die verpligting van die Departement van Handel om aan die begrotingsvereistes van die owerheid te voldoen.

5.2.2 Voorbereiding van die konsepbegroting.

Gedurende Mei en Junie versoek die Rekenmeester van die Departement die onderskeie afdelingshoofde om uitgawevoorstelle teen die einde van Augustus aan hom te besorg. Die Rekenmeester tree dus as koördineerder van die begrotingsvoorstelle op. In die tussentyd word ramings

17) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

18) Idem.

van uitgawes deur afdelingshoofde gemaak wat in die volgende boekjaar noodsaaklik sal wees om die doelwitte wat reeds bepaal is, te verwesenlik. Beamptes van die Departement van Handel is deurentyd besig met stappe vir die bereiking van die owerheidsdoelwitte en, as deel van die administratiewe proses, met die evaluering van die openbare bedrywig-hede wat vir beheerdoeleindes stap vir stap in oënskou geneem moet word.¹⁹⁾

Voorts kan gemeld word dat die afdelingshoofde van die Departement groot moeite ondervind om in bepaalde gevalle ramings van uitgawe te maak. Die Verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal vir die boekjaar 1971/72 moes byvoorbeeld daarop wys dat die Departement 'n bedrag van R1.606 miljoen vir uitvoerbevorderingsdienste begroot het waarvan slegs R645,248 aangewend is. Die Departement moes 'n surplus van R1,131,838 uit 'n totale begroting van R5.340 in die Skatkis terug stort. Die rede vir die oorbegroting is, volgens amptenare, te wyte aan die feit dat nie presies vasgestel kan word in hoe 'n mate uitvoerders van die vergunning van die korting op spoorvrag gebruik sou maak nie.²⁰⁾ Thornhill het oor hierdie aangeleentheid die volgende geskryf: "Indien beleidveranderings of nuwe beleidrigtings egter nadat die konsepbegroting reeds opgestel is, bekend gemaak word, kan dit 'n ontwrigting van die departementele werkprogramme meebring²¹⁾ en tekorte of surplusse in die beraamde uitgawe veroorsaak. Behoorlike ondersoek behoort onderneem te word voordat vir 'n diens voorsiening

19) Thornhill, C., op.cit. p. 50.

20) Amptenare by die Departement het bevestig dat die oorskot vir die belastingjaar 1972/73 ongeveer R8 miljoen bedra.

21) Aanpassings kan tot ongeveer die einde van Februarie in die drukproewe van die konsepbegroting aangebring word, maar beteken nogtans 'n wysiging van die departementele program.

gemaak word ten einde die relatief beste benutting van die geldelike bronne te waarborg." ²²⁾

Alvorens hy sy konsepbegroting aan die Tesourie voorlê, moet die Rekenpligtige Beampte oortuig wees van die noodsaaklikheid van elke diens waarvoor voorsiening gemaak word. Die Departement moet ook prioriteite bepaal van die verskillende dienste waarvoor uitgawes aangegaan wil word. Die Tesourie steun daarop dat dit realisties en doeltreffend gedoen word.

Die Rekenpligtige Beampte keur vervolgens die voorstelle van die verskillende afdelings wat deur die Rekenmeester in 'n begroting saamgevat is, goed. Die konsepbegroting word dan aan die Tesourie gestuur. Saam met die begroting sal ook 'n verklarende memorandum gaan waarin veranderings in bedrae aangevra, vergeleke met die vorige boekjaar, toegelig en gemotiveer word en wat die Tesourie-magtigings vir enige dienste wat ingesluit is of die uitbreidings van bestaande dienste, aandui. ²³⁾

Hoewel inligting aangaande die uiteensetting van die begroting in die Finansiële Regulasies verstrekkend word, word jaarliks 'n begrotingsomsendbrief uitgereik. Die omsendbrief bevat onder andere instruksies aan alle rekenpligtige beamptes van staatsdepartemente oor die voorlegging van die konsepbegroting van uitgawe en inkomste. Die inhoud van die begrotingsomsendbrief kan in drie dele ingedeel word, te wete 'n kennisgewing aan rekenpligtige beamptes oor die datum waarop die onderskeie begrotings aan die Tesourie voorgelê moet word; 'n opdrag oor die taal

22) Thornhill, C., op.cit. p. 52.

23) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre beleid in Suid-Afrika (Pretoria: Staatsdrukker, R.P. 87/1970), p. 272.

waarin die konsepbegroting en die verduidelikende memoranda voorgelê moet word; en spesifieke voorskrifte oor die inhoud van die begroting. Die begrotingsomsendbrief word in Julie of Augustus deur die Sekretaris van die Tesourie uitgestuur en het betrekking op die nuwe boekjaar wat op 1 April van die volgende kalenderjaar begin. ²⁴⁾

Die wyse waarop die begroting voorgelê moet word, word deur die Tesourie bepaal en departemente word versoek om dit noukeurig te volg. Die rede hiervoor is dat dit die beheer deur die Tesourie vergemaklik. Die Tesourie het ook 'n verstandhouding met die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge dat hy geen wysiginge aan 'n begroting, wat daartoe aanleiding kan gee dat 'n diens sy identiteit sal verloor, sal aanbring sonder dat hy die Gekose Komitee daarvan verwittig nie. ²⁵⁾

In die begrotingsomsendbrief word die ekonomiese noodsaaklikheid van beperking van staatsuitgawes gewoonlik ook beklemtoon. Dit is nodig ten einde staatsuitgawes binne aanvaarde perke te hou, maar uit die bewoording van die versoek kan afgelei word hoe beperkend die Tesourie se houding in 'n besondere jaar sal wees. Indien die noodsaaklikheid vir finansiële strengheid 'n wye veld van beleidsaspekte mag raak, skryf die Sekretaris van Finansies 'n persoonlike brief aan al die rekenpligtige beamptes. Toestande was ook al sodanig dat die Minister van Finansies persoonlike briewe aan sy kollegas in die Kabinet gerig het. Soms word 'n maksimum persentasie toename in die uitgawes vir die komende boekjaar, vergeleke met die vorige boekjaar, as 'n leidraad in die begrotingsomsendbrief of in die persoonlike brief aan die rekenpligtige beamptes aangedui. Die betrokke deel van die begrotingsomsendbrief van 12 Augustus 1969 lui byvoorbeeld soos volg: "The gross

24) Ibid., p. 271.

25) Idem.

domestic product of the Republic grows by some $5\frac{1}{2}$ per cent annually under favourable conditions. Increases in expenditure that are disproportionate to the real growth rate in the Republic, not only disturb the balanced growth of the national economy, but also make excessive demands upon scarce manpower, and promote inflation..." 26)

Weens die tydfaktor mag geen nuwe dienste of 'n groot vermeerdering in die voorsiening vir bestaande dienste, in die konsepbegroting wat aan die Tesourie voorgelê word, ingesluit word, sonder dat dit eers vooraf spesifiek deur die Tesourie goedgekeur is nie. Die rekenpligtige amptenare van die departemente moet dus dienooreenkomstig hulle voorstelle vir nuwe en aansienlik vergrote dienste indien, voordat die konsepbegroting voorgelê word. Hierdie reëling geld ten einde die afdelings van die Tesourie wat met sodanige sake belas is die geleentheid te gun om die voorstelle deeglik te ondersoek en die uitgawes óf goed te keur óf aanbevelings oor die raadsaamheid, al dan nie, van sodanige dienste te maak in die lig van hulle verdienstelikheid en die heersende finansiële toestand. 27)

Verskeie aanbevelings van die Reynderskommissie is vanaf die begin van 1972 deur die Departement van Handel in werking gestel. Dit het tot gevolg gehad dat die uitgawebegroting van die Departement vir 1971/72 vanaf R5.340 miljoen tot R40.976 in 1973/74 gegroei het, 'n bykans agtvoudige toename. Weens die hoë prioriteit wat die uitvoerbeleid aan uitvoerbevorderingdienste stel, kan aanvaar word dat die uitgawebegroting van die Departement van Handel steeds 'n opwaartse neiging sal toon. 28)

26) Idem.,

27) Ibid., p. 272.

28) Mondelinge mededelings van amptenare van die Departement, 1972.

Daar is reeds op gewys dat amptenare van die Departement stuksgewys met die voorbereiding van die begroting vir 'n bepaalde begrotingsjaar kan begin. Afdelingshoofde en ander beamptes in die afdelings wat vir die samestelling van die begroting verantwoordelik is, is egter nie altyd van die finansiële en fiskale beleidrigtings wat hulle voorstelle mag raak, bewus nie. Die taak van die Rekenpligtige Beampte en die Rekenmeester van die Departement is hoofsaaklik om toe te sien dat die voorstelle van die funksionele afdelings met die beleid van die Regering strook en dat die geld wat aangevra word 'n realistiese bedrag is.²⁹⁾

Daar kan egter daarop gewys word dat die amptenare wat daaglik met uitvoerbevordering gemoeid is, veral die buitelandse verteenwoordigers van die Departement, 'n wesenlike bydrae tot die voorbereiding van die begroting lewer. Van dié amptenare word verwag om vir elke buitelandse kantoor 'n eie begroting op te stel wat deur funksionaris op hoofkantoor by die begroting van die Departement ingelyf word. Sodoende bring die beamptes aangeleenthede onder die aandag van die Minister waaraan aandag gegee moet word.³⁰⁾

Die afleiding kan nou gemaak word dat die voorbereiding van die begroting van uitgawes as 'n geïsoleerde reeks handelinge benader kan word. Die doelwitte wat met die begroting nagestreef wil word, word nie in alle gevalle betyds en op 'n geordende wyse aan die begrotingsopstellers in die afdelings van die Departement bekend gemaak nie. Hoewel die Minister en die beamptes wat vir hierdie begrotingspos verantwoordelik is, duidelikheid oor die oogmerke mag hê wat met die aangevraagde geld bereik wil word, kan die privaatsektor vanweë die samestelling van die begroting dit moeilik vind om die oogmerke te bepaal.³¹⁾

29) Thornhill, C., op.cit. p. 47.

30) Waarnemings by die Departement, 1971.

31) Thornhill, C., op.cit. p. 66.

Vervolgens sal in die volgende paragrawe ingegaan word op die stappe wat die goedkeuring van die begroting vooraf moet gaan. Hierdie stappe is ook net so vir die Departement van Handel voorgeskryf.

5.2.3 Goedkeuring van die begroting.

Op grond van die konsepbegrotings en die besonderhede van dienste wat nog nie finaal goedgekeur is nie, word 'n voorlopige raming van die inkomste en uitgawe vir die volgende boekjaar deur die Tesourie gemaak. Dit is egter 'n voorlopige raming aangesien dit in daardie stadium moeilik is om noukeurige ramings veral aan die inkomstekant, te maak. Hierdie inligting en die verwagte ekonomiese toestande bied egter 'n leidraad aan die Tesourie oor die houding wat hy teenoor die begrotingsvoorstelle van die onderskeie rekenpligtige beamptes van al die departemente moet inneem. ³²⁾

In hierdie stadium van die oorweging van die konsepbegrotings word die totale verwagte uitgawes bekendgemaak aan die Minister van Finansies wat die ander lede van die Kabinet daarvoor inlig. Nadat die Tesourie en die Kabinetskomitee vir Finansies die oorspronklike beramings van die rekenpligtige beamptes oorweeg het, word die verdere beleidinstruksies oor die konsepbegrotings deur die Minister van Finansies aan die Tesourie bekend gemaak. Hierdie optrede is nodig om die Tesourie van die ondersteuning van die Kabinet te vergewis in gevalle waar 'n rekenpligtige beampte ontevrede is oor 'n vermindering deur die Tesourie en die saak deur sy Minister by die Kabinet laat opper. In die lig van die amptelike instruksies van die Minister van Finansies of die Kabinet, ondersoek en oorweeg die verskillende afdelings van die Tesourie

32) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre beleid in Suid-Afrika, op.cit., p. 273.

nou die konsepbegrotings wat eerste deur die begrotingsafdeling van die Tesourie ondersoek word en voorstelle maak oor waar moontlik vermindering aangebring kan word, asook voorstelle oor gesigspunte wat verdere oorweging verdien. Daarna word dit deur die Afdeling Finansiële Beheer van die Tesourie ondersoek. Die Begrotingsafdeling moet ook toesien dat die begroting, vir sover dit die algemene opset betref, aan die vereistes voldoen. ³³⁾

Die beheer wat deur die betrokke afdelings van die Tesourie uitgeoefen word, behels die volgende stappe: Daar moet vasgestel word of Tesourie-goedkeuring vir alle nuwe dienste of buitengewone uitbreiding van dienste reeds verkry is. Die redes wat vir verhoogde uitgawes of subhoofde en/of poste verstrekkend is en die regverdiging vir verhoogde uitgawes, word ondersoek. Dit word oorweeg of 'n departement in staat sal wees om enige verhoging in fondse wat aangevra word, doelmatig te kan bestee. Die konsepbegroting word met die hersiene begroting en appropriasie-rekeninge vir vorige jare vergelyk om gereelde oorraminge uit te skakel. Elke konsepbegroting word oorweeg met die oog op die beperking van uitgawes aan dienste wat in belangrikheid afneem. Die noodsaaklikheid van uitgawes word in die lig van die bestaande finansiële toestand oorweeg. Ondersoek word ook ingestel na moontlike gevalle waar dienste oorvleuel, wat moontlik in die konsepbegrotings mag voorkom. ³⁴⁾

Die bedoeling is om alle dienste wat op die konsepbegrotings voorkom, volgens verdienstelikheid te oorweeg. Verklarings oor twyfelagtige sake word van departemente verkry. Die beheer oor departementele uitgawes met betrekking tot personeel word hoofsaaklik deur die Staatsdienskommissie uitgeoefen. Die diensstaat waarvoor onder subhoof A -

33) Ibid., pp. 275, 276.

34) Ibid., p. 274.

Salarisse en Lone, begroot word, moet ooreenstem met die rekords van die Staatsdienskommissie. Daar mag slegs begroot word vir poste wat reeds deur die Staatsdienskommissie goedgekeur is. ³⁵⁾

Die aanbevelings van die Begrotings- en Finansiële Beheerafdelings word vervolgens deur die Begrotingskomitee oorweeg. Die Begrotingskomitee bestaan uit 'n Adjunksekretaris van die Departement van Finansies as Voorsitter en 'n Adjunksekretaris van die Tesourie en een of meer beamptes van die Tesourie en die Begrotingsbeampte van Finansies as lede. Soms word 'n Adjunksekretaris en die Rekenmeester van die departement waarvan die begroting bespreek word ook genooi om die vergadering by te woon om verduidelikings te verskaf. ³⁶⁾

Die Begrotingskomitee doen dan verslag aan die Sekretaris van Finansies, wat 'n beslissing moet gee oor aangeleenthede wat na hom verwys word, dikwels na raadpleging met die Sekretaris van die Tesourie. Besprekings van begrotingsposte tussen die Sekretaris van Finansies en rekenpligtige amptenare vind soms ook plaas, maar dit is egter vir die Sekretaris van Finansies onmoontlik om alle rekenpligtige amptenare te woord te staan. Nadat die konsepbegrotings en nuwe dienste deur die Kabinet of die Tesourie oorweeg is, word rekenpligtige amptenare in kennis gestel van die besnoeiings wat aangebring moet word asook welke nuwe dienste goedgekeur is. ³⁷⁾

Die Tesourie stel die begroting op onder die direkte gesag en instruksie van die Minister van Finansies en die Kabinet en vervul dus bloot die rol van 'n sekretariaat en adviseur. Die finale besluit, wat 'n politieke besluit is, berus in alle gevalle by die Kabinet. ³⁸⁾

35) Idem.

36) Ibid., p. 275.

37) Idem.

38) Ibid., p. 276.

Ten slotte kan nog vermeld word dat alhoewel die Begrotingsrede in die Volksraad ongeveer die vierde week van Maart gehou word, die begrotingswet wat daarop betrekking het, eers in Junie uitgevaardig word. Die Wet stel bedrae wat in die Hoofbegroting gestem is, vry om uitgawes te bestry. Intussen word 'n gedeeltelike begrotingswetsontwerp vroeg in die sitting by die Volksraad ingedien. Die wetsontwerp maak vir 'n globale bedrag voorsiening om die uitgawes van die Staat vanaf April tot middel Julie te bestry, tot tyd en wyl die Hoofbegrotingswet afgekondig is. Die wetsontwerp magtig die besteding van geld slegs vir daardie dienste wat reeds deur 'n begrotingswet gedurende die voorafgaande jaar gemagtig is of vir daardie dienste waarvoor daar wetlike magtiging bestaan. Alle bedrae wat teen die gedeeltelike begrotingswet uitgereik word, word as voorskotte teen toekennings beskou wat die Parlement in die begrotingswet sal maak. By latere aanname van die begrotingswet is die gedeeltelike begrotingswet nie meer van krag nie en word uitreikings van fondse wat daarteen geskied het, as uitreikings teen die begrotingswet beskou en word volgens die bepalinge daarvan verantwoord. ³⁹⁾

Dit is duidelik dat die Departement van Handel vir die goedkeuring van sy begroting net soos die ander staatsdepartemente aan formele voorskrifte onderworpe is. Hierdie voorskrifte stel 'n reeks prosesse wat beoog dat die grootste mate van verantwoordingdoening van die amptenare wat met die voorbereiding en uitvoering van die begroting gemoeid is, verkry sal word.

Vervolgens sal in die volgende paragrafe aandag gegee word aan 'n ontleding van die begroting van die Departement van Handel, veral van die Tak Buitelandse Handel. Dit word gedoen om vas te stel op watter wyse die finansiële ramings ingedeel is om die uitvoermikpunte te bereik.

39) Ibid., p. 277.

5.2.4 Inhoud van die begroting.

Aangesien die hantering van inkomste en uitgawe sorgvuldig deur wetgewing,⁴⁰⁾ asook deur Finansiële Regulasies wat periodies afgekondig word, beheer word, bestaan daar weinig of geen moontlikheid dat fondse vir 'n ander doel aangewend kan word as waarvoor daar in die oorspronklike goedgekeurde begroting voorsiening gemaak is, behalwe op uitdruklike goedkeuring van die Tesourie. Dit kom daarop neer dat die Rekenpligtige Beampte van die Departement van Handel wat ingevolge artikel 1 (vi) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, deur die Tesourie benoem word, verantwoordelik is vir die geld wat ingevolge 'n begrotingswet aan die begrotingspos, wat onder sy toesig ressorteer, toegestaan is.⁴¹⁾ Die verskillende subhoofde van die begroting mag nie oorskry word nie en ook nie vir 'n ander doel as dié waarvoor voorsien, aangewend word nie en alle saldo's moet aan die einde van die boekjaar in die Gekonsolideerde Inkomstefonds teruggestort word.

Die begroting van die Departement van Handel word onder begrotingspos 33⁴²⁾ by die Parlement ingedien en vir die boekjaar 1971/72⁴³⁾ is R5.34 miljoen onder die volgende subhoofde goedgekeur:

40) Republiek van Suid-Afrika: Skatkis- en Ouditwet, 1956 (Wet No. 23 van 1956), artikels 19 - 40.

41) Thornhill, C., op.cit. p. 133.

42) Die nommer word deur die senioriteit van die Minister bepaal. Daarom is die begrotingspos van die Eerste Minister No. 4 na dié van die Staatspresident, die Senaat en die Volksraad.

43) Die begroting vir die jaar 1971/72 is gekies omdat die Reynderskommissie vir daardie jaar 'n ontleding van die uitgawes van die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering gemaak het. Aan die begin van 1972 is sommige van die aanbevelings van die Kommissie ook by die Departement in werking gestel. Die uitwerking van die aanbevelings is ook reeds merkbaar in die begroting van 1972/73, Tabel 2, p. 88.

	(In R1 000)
Subhoof A - Salarisse, lone en toelae	2,749.0
Subhoof B - Reis- en verblyftoelae	446.0
Subhoof C - Pos-, telegraaf- en telefoondienste	65.0
Subhoof D - Drukwerk, skryfbehoeftes, advertensies en publikasies	173.0
Subhoof E - Diverse uitgawe	176.0
Subhoof F - Bydrae vir hulptoekenning	125.0
Subhoof G - Uitvoerhandelsbevorderingsdienste	<u>1,606.0</u>
Totaal:	<u>5,340.0</u> ⁴⁴⁾

Die volgende is 'n ontleding wat uit voormelde begroting van die Departement gemaak is om die voorsiening vir die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering vir die boekjaar 1971/72 aan te dui. ⁴⁵⁾

44) Republiek van Suid-Afrika: Begroting van die Uitgawes wat uit Inkomsterekening gedurende die jaar wat op 31 Maart 1972 eindig bestry moet word (Pretoria: Staatsdrukker, RP 2 en 6/1971); begrotingspos 33.

45) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 287.

Tabel 1. Ontleding van die Uitgawe begroting van die Departement van Handel
1971/72

Uitgaweposte	Hoof- kantoor	Streek- kantore	Buitelandse kantore	Totaal
Salarisse	113,075	47,300	855,900	1,016,275
Huurtoelaag	-	-	254,200	254,200
Administrasie	5,890	2,230	221,340	229,460
Finansiële hulp SABHO	130,000	-	-	130,000
Finansiële hulp Handelsendings	50,000	-	-	50,000
Bydrae tot Finansieringskoste- hulpskema	650,000	-	-	650,000
Bydrae tot rente op uitvoer- finansiering	360,000	-	-	360,000
Publikasies	4,550	-	4,800	9,350
Publisiteit hoofkantoor	73,861	-	-	73,861
Publisiteit buitelandse kantore	-	-	120,744	120,744
Handelstentoonstellings	-	-	240,000	240,000
Uitvoeradviesraad	2,000	-	-	2,000
Totaal	1,389,376	49,530	1,696,984	3,135,890

Tabel 2

BEGROTING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL
1972/1973¹

SUBHOOF A: SALARISSE, LONE EN TOELAES

1 Hoofkantoorpersoneel uitgesonderd Tak Buitelandse Handel	237 800
2 Tak Buitelandse Handel	261 300
3 Buitelandse Handelsbeamptes	1 265 400
4 Tak Binnelandse Handel	125 000
5 Afdeling Ontploffbare stowwe	84 200
6 Afdeling In- en Uitvoerbeheer	156 300
7 Afdeling Mate en Gewigte	444 600
8 Tak Patente, Modelle, Handelsmerke en Maatskappye	230 200
9 Vakansiebesparingsbonusse, verlofgratifikasie, ensovoorts	<u>80 200</u>
Totaal	2 885 000

SUBHOOF B: VERBLYF- EN VERVOERKOSTE 468 000

SUBHOOF C: POS-, TELEGRAAF- EN TELEFOONDIENTE 41 000

SUBHOOF D: DRUKWERK, SKRYFBEHOEFTE, ADVERTENSIES
EN PUBLIKASIES 256 000

SUBHOOF E: DIVERSE UITGAWES

Aankoop, huur en onderhoud van kantooruitrusting	30 200
Amptelike onthaal deur Sekretaris van Handel	400
Departementele onthaal	2 000
Heffings- en registrasiegelde van Bantoes	600
Uniforms	3 400
Uitgawes voortspruitende uit die verplasing van amptenare	5 500
Opleiding	800
Buitelandse Handel- diverse uitgawe	27 400
Afdeling Mate en Gewigte	<u>66 700</u>
Totaal	137 000

1) Republiek van Suid-Afrika: Begroting van die Uitgawes wat uit Inkomste-rekening gedurende die Jaar wat op 31 Maart 1973 eindig, bestry moet word (Pretoria: Staatsdrukker RP 2 & 6, 1972).

SUBHOOF F: BYDRAES EN HULPTOELAES

Internasionale Buro van Doeantariëwe (Brussel)	6 700
Internasionale Buro vir die beskerming van Industriële Eiendom	8 500
Algemene Ooreenkoms oor Tariëwe en Handel	36 100
Internasionale Kopiereg Buro	5 200
Internasionale Lood- en Sink-studiegroep	1 400
Instituut vir Klein Handelaars	50 000
Suid-Afrikaanse Koördinerende Verbruikersraad	25 000
Markopname in Wes-Europa	<u>2 100</u>
Totaal	135 000

SUBHOOF G: UITVOERHANDELSBEVORDERINGSDIENSTE

Handelsreklame en -tentoonstellings	396 500
Finansiële steun aan die S.A. Buitelandse Handelsorganisasie	140 000
Finansiële steun aan Handelsendings	50 000
Bydrae tot Finansieringskoste van Uitvoerders	5 999 500
Bydrae t.o.v. die Uitvoerkredietherversekeringskema	<u>750 000</u>
Totaal	7 336 000

OPSOMMING VAN DIE DIVERSE SUBHOOFDE:

SUBHOOF A: SALARISSE, LONE EN TOELAES	2 885 000
B: VERBLYF- EN VERVOERKOSTE	468 000
C: POS- TELEGRAAF- EN TELEFOONDIENSTE	41 000
D: DRUKWERK, SKRYFBEHOEFTE, ADVERTENSIES EN PUBLIKASIES	256 000
E: DIVERSE UITGAWES	137 000
F: BYDRAES EN HULPTOELAES	135 000
G: UITVOERHANDELSBEVORDERINGSDIENSTE	<u>7 336 000</u>
Totale uitgawe begroting	11 258 000

ONTLEDING VAN DIE UITGAWES:

(a) Binne- en Buitelandsehandelsdienste

Salarisse, Lone en Toelaes: Tak Buitelandse Handel	261 300
Buitelandse Handels- beampes	1 265 400
Diverse Uitgawe Buitelandse Handel	27 400
Verplasing van Amptenare	5 500
Uitvoerhandelsbevorderingsdiens	7 336 000
Internasionale Buro van Doeane-tariewe	6 700
A.O.T.H. verpligtings	<u>36 100</u>
Totaal	8 938 400

Salarisse, Lone en Toelaes: Tak Binnelandse Handel	125 000
Afdeling In- en Uitvoer- beheer	<u>136 300</u>
Totaal	281 300

Bykomende gedeelte van uitgawes t.o.v.:
Hoofkantoor-dienste, verblyf- en vervoerkoste,
posdienste, drukwerk, ens.

891 100

Totaal Binne- en Buitelandse
handelsdienste 10 110 800

(b) Ander dienste:

Afdeling Ontploffbare Stowwe	94 200
Afdeling Mate en Gewigte	580 600
Tak Patente, Modelle, Handelsmerke en Maatskappye	230 200
Bydrae en Hulptoelaes	<u>92 200</u>

Ander Dienste 1 147 200
totaal

TOTALE UITGAWE 11 258 000

Indien 'n vergelyking met die 1972/73 begroting (Tabel 2) gemaak word sal gemerk word dat byna 36% van die totale begroting vir 1971/72 (Tabel 1) vir die salarisse en lone op die buitelandse personeel van die Departement betrekking het. Hierdie verhouding het vir die boekjaar 1972/73 tot byna 26% gekrimp. Alhoewel buitelandse handelsverteenwoordigers op die diensstaat van die Departement van Handel verskyn, word hulle tot die personeel van die onderskeie Suid-Afrikaanse Ambassades in die buiteland toegevoeg, maar hulle salarisse, huurtoelae en kantoorkostes word deur die Departement van Handel betaal. Die buitelandse handelsverteenwoordigers is egter steeds verantwoordig aan die Sekretaris van Handel vir hul optredes in die buiteland verskuldig.

Ter bevordering van die uitvoerhandel van die Republiek word verskeie indirekte toegewings aan die Suid-Afrikaanse uitvoerders verleen, binne die raamwerk van die internasionale verdragverpligtinge van die land, wat nie in besonderhede in die begroting weerspieël word nie. Hierdie aansporingsmaatreëls bestaan onder meer uit belastingtoegewings ten opsigte van kostes aangegaan deur die uitvoerder in die ontwikkelingsproses van sy buitelandse markte, kortings op invoerregte van goedere wat ingevoer word met die oog op die vervaardiging, verwerking of verpakking van uitvoergoedere, of ten opsigte van ingevoerde goedere wat vir heruitvoer bestem is. Toegewings word ook toegestaan op spoortariewe vir goedere wat vir die uitvoermark bestem is en 'n skema vir uitvoerkredietversekering wat die owerheid in samewerking met die Kredietwaarborgversekeringskorporasie van Afrika Beperk, aan uitvoerders bied. Hierbenewens word die Suid-Afrikaanse Buitelandse Handelsorganisasie ook gesubsidieer, alhoewel die laasgenoemde bedrag wel in die begroting verskyn. ⁴⁶⁾

46) Mondelinge mededelings van amptenare van die Departement van Handel, 1971.

Alhoewel daar nie vir indirekte toegewings aan voornemende uitvoerders in die begroting voorsiening gemaak word nie, word daar tog onder die goedgekeurde subhoofde voorsiening gemaak vir die behoorlike toepassing van die onderskeie toegewings. Subhoofde A, B, C, D en E het dus ten doel, om ook onder andere, uitgawes te bestry wat aangegaan word vir die ordelike reëling van die buitelandse- sowel as die binnelandse handel, buitelandse handelsbetrekkinge en aanbevelings en ondersoeke na verskeie aansporingsmaatreëls wat ten doel het om die land se uitvoerhandel te bevorder.⁴⁷⁾

Voorts kan daarop gewys word dat daar vir die boekjaar 1971/72 slegs R1.606 miljoen vir Uitvoerhandelsbevorderingsdienste (Subhoof G) voorsien is, wat 30% van die begroting van die Departement bedra. Hierdie bedrag is in die boekjaar 1972/73 tot R7.336 miljoen verhoog wat 65% van die begroting vir daardie jaar bedra. Soos uit onderstaande uiteensetting afgelei kan word, is die bydrae tot die finansieringskoste van uitvoerders aansienlik verhoog.

Subhoof G. Uitvoerhandelsbevorderingsdienste.

	<u>1971/72</u>	<u>1972/73</u>
Handelsreklame en -tentoonstellings	416,000	396,500
Suid-Afrikaanse Buitelandse Handelsorganisasie	130,000	140,000
Finansiële steun aan handelsendings	50,000	50,000
Bydrae tot die finansieringskoste van uitvoerders	650,000	5,999,500
Bydrae tot Rentekoersfinansiering t.o.v. die Uitvoerkredietherversekeringskema	360,000	750,000
Totaal	<u>1,606,000</u>	<u>7,336,000</u>

47) Idem.

Onder Subhoof F word bedrae voorsien wat as verpligte bydrae van die Republiek dien ten opsigte van die werksaamhede van die Internasionale Buro vir Doeane Tariewe te Brussel, asook besondere ander bydraes, onder meer vir die Internasionale Buro vir die Beskerming van Industriële Eiendom, die Algemene Ooreenkoms oor Tariewe en Handel, die Internasionale Kopiereg Buro, die Internasionale Lood en Sinkstudiegroep en spesiale markopnames. Hierdie betalings het onder meer almal ten doel om deur onderhandelings voordele vir Suid Afrikaanse uitvoerders op internasionale markte te bewerkstellig. ⁴⁸⁾

Ten slotte mag melding gemaak word van die kommentaar wat die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek oor die begroting van die Afdeling Uitvoerhandelsbevordering gemaak het. Die Kommissie het verklaar dat in verhouding tot die diens wat van die Afdeling verwag word, die bedrae waarvoor begroot word, blykbaar ontoereikend is. Verder het dit geblyk dat die Afdeling min vryheid binne individuele begrotingsposte het. Daar kan byvoorbeeld nie besluit word om aan 'n handelstentoonstelling deel te neem wat nie in die oorspronklike begroting, soos aan die Tesourie voorgelê, voorgekom het nie tensy spesiale magtiging vooraf verkry word nie. Weliswaar weier die Tesourie normaalweg nie 'n versoek van hierdie aard nie, maar sodanige beheer kan die doeltreffende funksionering van die Afdeling strem. Vermoedelik in ooreenstemming met beperkinge wat op ander staatsdepartemente opgelê is, is die jaarlikse toename in die begroting van die Afdeling tans tot vyf persent beperk wat noodwendig 'n beperking op die beplanning van die Afdeling plaas. Omdat die begroting vir die Afdeling betreklik groot is vergeleke met dié van die ander afdelings van die Departement, is die Afdeling opgedra om sy voorsiening aansienlik te verminder. Met die oog op die vaste aard van uitgawes soos salarisse, huur en ander koste,

48) Idem.

wat ongeveer 50 persent van die totaal uitmaak, word die bedrae wat aan die verskillende ander dienste van die Afdeling opgedra is, ernstig deur hierdie opdragte geraak.⁴⁹⁾

Die Kommissie het verder daarop gewys dat: "... die begroting van die Afdeling totaal ontoereikend is in verhouding tot die dienste wat van hom verwag word en soos wat dit in sy pligstaat aangedui word. Dit wil sê, die beskikbare fondse laat die Afdeling nie toe om reg te laat geskied aan die taak wat aan hom opgedra is nie, sowel as om te verseker dat groter doeltreffendheid en doelmatigheid in die uitvoering van sy pligte verseker word. Daarbenewens behoort die Afdeling, met die oog op die snel veranderende toestande in buitelandse markte en ten einde effektiewe toekomstige beplanning moontlik te maak, meer outonomie te hê by die werklike besteding van gelde wat voorsien word."⁵⁰⁾

5.2.5 Rekenpligtigheid.

Die finale aanspreeklikheid om verantwoording aan die Parlement te doen, berus by die Rekenpligtige Beampte van die Departement van Handel.

Die Rekenpligtige Beampte is dus die funksionaris wat vir die uitgawes⁵¹⁾ en ook vir die algemene finansiële administrasie van die Departement verantwoordelik is.⁵²⁾ Die Skatkis- en Ouditwet, 1956 (Wet 23 van 1956)

49) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die uitvoerhandel, op.cit., pp. 291, 292.

50) Ibid., p. 308.

51) Finansiële Regulasie 47.

52) Rogers, V.A., The Constitutional Control of Public Finance in South Africa (Durban: Butterworths, 1961), p. 29.

definieer 'n rekenpligtige beampte as "... any person nominated by the Treasury and lawfully charged with the duty of accounting for any service provided for in an Appropriation Act, or any person to whom issues are made from the Exchequer Account." ⁵³⁾

Die Rekenpligtige Beampte van die Departement van Handel moet nie net toesien dat alle wette en ander voorskrifte nagekom word nie, maar ook dat die Departement so doeltreffend moontlik funksioneer en dat die besteding op die begroting so voordelig moontlik aangewend word. Dit is nodig om daarop te let dat die Rekenpligtige Beampte nie in alle gevalle met die rekeningkundige vereistes en praktyke vertrouwd hoef te wees nie. Hy sal dus in 'n groot mate op die deskundige bydrae van die Rekenmeester moet staat maak. Selfs by die voorbereiding van die begroting word gevind dat die insameling van gegewens deur die Rekenmeester geïnisieer word. Die Rekenpligtige Beampte moet egter vanweë sy verhouding met die Minister enige beleidveranderinge aan die afdelingshoofde bekend maak. ⁵⁴⁾

Die Rekenpligtige Beampte van die Departement van Handel sal in staat wees om die verantwoordelikheid vir die geld wat onder sy toesig bestee word, te aanvaar indien hy seggenskap in die beskikbaarstelling van die geld verkry. Ingevolge die Tesourie-instruksie 1503 (a)(i) moet rekwisities vir die onttrekking van geld uit die Skatkisrekening deur die Rekenpligtige Beampte aan die Tesourie voorgelê word. Sodoende word toegesien dat die funksionaris op die hoogte van departementele geldsake bly. ⁵⁵⁾

53) Republiek van Suid-Afrika: Skatkis- en Ouditwet, 1956 (Wet No. 23 van 1956), artikel 1.

54) Thornhill, C., op.cit. p. 38.

55) Ibid., p. 134.

Die beheer wat die Rekenpligtige Beampte uitoefen begin reeds by die opstel van die jaarlikse konsepbegroting. Basiese beheer oor uitgawes vind ingevolge die Finansiële Regulasies plaas wat deur die Tesourie (streng gesproke die Minister van Finansies) uitgevaardig en in sy omsendbriewe voorgeskryf word. Die Regulasies bevat ook die voorskrifte oor die rekenings wat gehou moet word en die interne beheer. Die Finansiële Regulasies lê ook bepaalde pligte en verantwoordelikhede op die Rekenmeester van die Departement. Die rekeningstelsel van die Staat is gedentraliseer en elke departement hou sy eie rekenings.⁵⁶⁾

Ten slotte kan melding gemaak word dat rekenpligtige beamptes ingevolge Artikel 1 (vi) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956 (Wet No. 23 van 1956), ook vir die appropriasie-rekeninge van die begrotingsposte onder hulle beheer verantwoordelik is en vir die juistheid daarvan.

5.3 Samevatting.

Uit voorgaande uiteensetting van die verskillende fases van die finansieringsprosesse het veral een aangeleentheid duidelik geword, naamlik dat die finansiële administrasie van die owerheid 'n politieke- sowel as 'n tegniese aspek behels.

Wat die politieke aspek betref, word daar duidelik bepaal by wie die bevoegdheid berus om oor finansiële aangeleenthede besluite te neem en dié mate van beheer wat oor die uitvoering van die besluite uitgeoefen sal word. Om dit duidelik te stel word daar ten eerste in wetgewing bepaal wat die rol van die Wetgewende Gesag sal wees in die bepaling van inkomste en uitgawes. Ten tweede is die rol van die Uitvoerende Gesag ook bepaal

56) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre beleid in Suid-Afrika, op.cit. p. 285.

in die formulering en die aanname van die finansieringsbeleid. Ten derde is die verantwoordelikheid van die Wetgewende Gesag bepaal ten opsigte van fondse nadat dit gestem is. Ten vierde is bepaal in watter mate die Wetgewende Gesag van sy bevoegdhede oor die finansiële reëlins aan ander owerheidsinstellings kan delegeer en ten slotte word die mate van beheer oor ondergeskikte owerheidsinstellings wat met finansiële administrasie belas is, in besonderhede bepaal.

Wat die tegniese aspek betref is daar die menigte praktiese vraagstukke wat bestudeer en opgelos moet word, byvoorbeeld die organisatoriese reëlins, metodes en prosedures wat bestaan of ingestel moet word om aan die finansiële beleid wat bepaal is, uitvoering te gee.

Die Departement van Handel is net soos al die ander staatsdepartemente ingevolge wetgewing verplig om al die voorskrifte oor finansiële aangeenhede noukeurig na te kom. Alhoewel die Departement deur middel van sy begroting oor fondse beskik wat soms diskresionêr in die privaatsektor aangewend moet word, is die Departement deur middel van sy Sekretaris as Rekenpligtige Beampte, verantwoordelik vir alle uitgawes wat aangegaan word.

Die Departement moet, soos reeds verduidelik, dienste aan 'n bepaalde sektor van die publiek lewer wat meebring dat die internasionale terrein ook betree moet word. Private ondernemings is in staat om sonder groot inspanning en omslagtigheid besluite te neem en fondse aan te wend om snelwisselende internasionale handelstoestande die hoof te kan bied. Owerheidsinstellings, waaronder die Departement van Handel, kan nie sonder meer aspekte soos finansiële reëlins, besluitneming, beleidaanpassings en maatreëls wat ingestel is om vir openbare verantwoordingdoening voorsiening te maak, aanpas om net so vlug soos die privaatsektor te kan optree nie. Vir hierdie eienskappe kan moontlik by 'n nie-departementele instelling voorsiening gemaak word.

HOOFSTUK 6

PERSONEELVOORSIENING VIR EN -BENUTTING IN DIE DEPARTEMENT VAN
HANDEL

6.1 Inleiding

Dit is 'n feit dat geen instelling met sy werkverrigting sonder personeel kan voortgaan nie en geen behoorlike personeeladministrasie kan plaasvind sonder vaste rigsgoere waarvolgens personeellede gewerf, gekeur, geplaas, opgelei, bevorder word en uit die diens kan tree nie. Die voorsiening van personeel vir die voortsetting van die werksaamhede van 'n staatsdepartement is 'n deurlopende en omvattende bedrywigheid waarvoor daar duidelike beleidsvoorskrifte moet wees. "A policy, or a plan of action, which is to be made effective by others is of little use unless it is in writing. When put in writing, it should contain three basic parts: (a) the objectives; (b) the procedure for the attainment of the objectives; and (c) definite assignment of various parts of the procedure to individuals as specific responsibility."¹⁾

In die uiteensetting van 'n personeelbeleid moet die volgende aspekte duidelik geformuleer word: "... a clear and substantial statement of purpose setting forth a forward-looking, comprehensive set of ideals ... be clear but flexible, with as much of its content as possible expressed in principle but leaving a large measure of discretion to executive and personnel authorities to adapt those principles to different parts of the service and to changing conditions... stress authority and the nature and scope of functions rather than institutional forms... be an instrument

1) Pigors, P., e.a., Readings in Personnel Administration, (New York: McGraw-Hill, 1964), p. 110.

of public management, not merely a bill of rights and protections of public employees... establish personnel administration as one of the normal executive powers."²⁾

Omdat in Suid-Afrika, net soos in die meeste Westerse demokratiese lande, die loopbaanstelsel gefundeer op verdienstelikheid,³⁾ vir die Staatsdiens aanvaar is, sal die personeelbeleid die rigsgoere vir die werking van die stelsel moet verskaf. Aangesien die algemene persoonshoedanighede soos integriteit, intelligensie, bekwaamheid, onpartydigheid en lojaliteit benewens die opvoedkundige kwalifikasies van kandidate die deurslaggewende faktore vir aanstelling in die staatsdepartemente dien, beteken dit dat die personeelbeleid omvattende voorskrifte daaroor moet bevat.⁴⁾ Verder word 'n formele personeelbeleid noodsaaklik geag om die versekering aan die staatsamptenare te verskaf dat hulle ten eerste diensveiligheid sal geniet solank hulle bevredigende werk verrig; ten tweede vordering sal maak indien hulle in toenemende mate kennis, ervaring en vaardighede bekom, en ten derde 'n menswaardige bestaan sal geniet as hulle uit diens tree of 'n ongeval in diens moet ly.

In die volgende paragrafe sal die personeelreëlings in die Departement van Handel vervolgens ondersoek word. In die eerste plek sal die personeelbeleid van die Staatsdiens ondersoek word, wat ook vir die Departement van Handel geld, omdat die Departement 'n staatsdepartement is. Ten tweede sal op die organisatoriese raamwerk gelet word waarbinne die Departementele personeeladministrasie plaasvind om vas te stel of die institusionele reëlings vir die personeelvoorsienings- en benuttingsfunksies

2) Stahl, O.G., Public Personnel Administration, Sixth Edition (New York: Harper & Row, 1971), pp. 412, 413.

3) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 126.

4) Die personeelbeleid hoef slegs die breë rigsgoere te bevat: "A policy does not spell out the detailed procedures by which it is to be implemented. That is the role of a procedure. A procedure is really a method for carrying out a policy. A policy should be stated in terms broad enough for it to be applicable to varying situations. Lower-level managers who apply policy must be allowed some discretion in carrying out the policy."

Beach, D.S., Personnel: The Management of People at Work (New York: The MacMillan Co., 1967), p. 48.

soos deur die Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957), voorgeskryf is, behoorlik nagekom word.

6.2 Beleid: Die personeelwetgewing

Die personeelbeleid van die Staatsdiens word in die Staatsdienswet, 1957 (Wet No. 54 van 1957), uiteengesit. Verdere besonderhede soos onder andere reëlins oor verlof, postebepaling, reis- en verblyfkoſte van amptenare, oorplasings en diensure word deur die Staatsdiensregulasies⁵⁾ aangevul soos van tyd tot tyd noodsaaklik blyk en die voorskrifte wat in artikel 26 van die Staatsdienswet, 1957, bepaal word. Die Staatsdienspersoneelkode vul op sy beurt weer die Staatsdiensregulasies aan oor aangeleenthede soos inspeksies, personeelkeuring, verdienstelikheidsbepaling, posomskrywings en ander personeelreëlins waaroor nie voldoende besonderhede in die Staatsdienswet, 1957, of in die Staatsdiensregulasies verskyn nie.⁶⁾ Daar kan gewys word op die omsendbriewe van die Staatsdienskommissie wat van tyd tot tyd aan staatsdepartemente gestuur word en wat daarop gemik is om bestaande voorskrifte aan te vul of duideliker te stel.

In die eerste twee artikels van die Staatsdienswet, 1957, word benamings soos beampte, departement en Minister duidelik omskryf. In afdeling twee word "personeelorganisasie en -administrasie" behandel. Artikel 3 van die Wet omskryf en deel die personeellede van die Staatsdiens soos volg in:

- "1 Die staatsdiens bestaan uit persone -
- a) wat poste beklee op die vaste diensstaat -
 - (i) ingedeel by -

5) Staatsdiensregulasies Uitgevaardig kragtens artikel 26 van die Staatsdienswet, 1957, om van krag te wees vanaf 1 Januarie 1960.

6) Byvoorbeeld Staatsdienskommissie Omsendbrief No. 2GA van 23 Augustus 1972, Diensvoorwaardes: Beamptes in die Afdeling Werkstudie en -Programmering en -benutting.

die administratiewe afdeling;
 die klerklike afdeling;
 die vakkundige afdeling;
 die tegniese afdeling;
 die algemene A-afdeling; en
 die algemene B-afdeling

(ii) in die dienste... "

Voorts word in artikel 4 tot 9 'n uiteensetting gegee van die aanstelling, besoldiging, funksies en bevoegdhede van die Staatsdienskommissie. In Hoofstuk III, artikels 10 tot 14, word in hooftreke die aanstelling, bevordering, oorplasing, uittrede, afdanking en ontslag prosedure van personeellede van die Staatsdiens bepaal. Voorskrifte oor bekwaamheid en wangedrag word redelik breedvoerig in Hoofstuk IV, artikels 15 tot 20, uiteengesit, terwyl bepalings oor besoldiging van beamptes en werknemers en die instelling en werksaamhede van die Gesamentlike Adviserende Raad van die Staatsdiens in Hoofstuk V onder "algemeen", uiteengesit is.

Benewens die voornoemde Wet word die diensvoorwaardes van die staatsamptenare deur 'n aantal ander wette gereël, t.w. die Ongevallewet, 1941, die Loonwet, 1957, die Regeringsdienspensioenwet, 1965, en die Vakleerlingwet, 1944. Dit is begryplik dat die toepassing van die personeelbeleid vir die Staatsdiens deeglike kennis van al die wette, regulasies, omsendbriewe en kodevoorskrifte vereis.

6.3 Die organisatoriese raamwerk waarbinne die departementele personeeladministrasie plaasvind.

Soos uit voorafgaande hoofstukke afgelei kan word, het die bedrywighede van die Departement van Handel die afgelope dekade drastiese veranderings ondergaan weens die toenemende belangrikheid van uitvoere asook die owerheidsinmenging om Suid-Afrikaanse uitvoere te bevorder. Die veranderings wat in die Departement teweeg gebring is, vereis 'n hoogs

gesofistikeerde personeeladministrasie. Vir die uitvoering van die personeelvoorsieningsfunksies in die Departement van Handel is daar veral twee organisatoriese entiteite wat besondere aandag verdien, te wete die sentrale personeelgesag wat as die Staatsdienskommissie bekend staan, en die departementele personeelkantoor. Om die ordelike verloop van die personeelreëlins in die Departement beter toe te lig sal vervolgens eers aandag aan die sentrale personeelgesag bestee word.

6.3.1 Die Staatsdienskommissie as sentrale personeelgesag

Die staatsamptenaar verrig sy dagtaak voortdurend in 'n politieke milieu. Daar moet dus gestrewe word om party-politieke inmenging en persoonlike bemoeiing met die personeelsake van die amptenare, tot op groot hoogte uit te skakel. Om hierdie doelstellings te verwesenlik, is daar in Westerse demokratiese lande sentrale personeelinstellings, soos Staatsdienskommissies, ingestel om openbare personeelaangeleenthede te behartig.⁷⁾ Aanvanklik was die sentrale personeelinstellings slegs belas met die werwing van amptenare, maar mettertyd is besef dat die instellings 'n belangriker rol kan speel te wete die bekamping van party-politieke bemoeiing en nepotisme by die aanstelling en die bevordering van amptenare. "... there can be no question about the vast expansion of their functions during recent decades. In sharp contrast to the original examining agencies of the late nineteenth and early twentieth centuries, the modern personnel organization is a principal entity of government wherever it operates and carries on a myriad array of activities associated with the human resources of government."⁸⁾

Aan die Staatsdienskommissie as die sentrale personeelgesag in Suid-Afrika

7) United Nations: The Central Organs of the Civil Service in the Developing Countries (New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration, 1969), p. 48.

8) Stahl, O.G., op.cit., p. 364.

is bepaalde bevoegdhede oor personeelaangeleenthede opgedra. Sy samestelling, funksies en bevoegdhede⁹⁾ is in die Staatsdienswet, 1957 (Wet No. 54 van 1957), uiteengesit. Die volgende is 'n kort samevatting van die funksies van die Staatsdienskommissie om ook sodoende aan te toon in hoe 'n mate hierdie instelling die Departement van Handel hulp en advies verleen in die reëling van personeelaangeleenthede: Aan die Kommissie is die algemene verantwoordelikheid vir die instandhouding van 'n personeelkorps vir die staatsdepartemente opgedra. Dit impliseer dat die Kommissie die nodige administratiewe praktyke in werking moet stel en die personeelbeleid wat in die Staatsdienswet, 1957, bepaal is, met toepaslike regulasies en voorskrifte moet aanvul. Die Kommissie moet 'n duidelike beleid bepaal en die nodige voorskrifte verskaf waarvolgens te werk gegaan moet word sodat werwing, keuring, aanstelling, opleiding e.d.m. van amptenare bewerkstellig kan word. Die prosedurevoorskrifte moet aan al die belanghebbendes bekend gestel word om toe te sien dat departementele personeelreëlins redelik en billik geskied.

Verder moet die Kommissie 'n daadwerklike bydrae lewer in die werwing van personeel vir die Staatsdiens. Die instelling het uitdruklike bevoegdhede gekry om te verseker dat die geskikste kandidate vir die Staatsdiens verkry sal word. Dit beteken voorts dat stappe gedoen moet word om betroubare keuringsmetodes te ontwerp en paslike opleidingsmaatreëls te tref. Die Kommissie moet navorsing oor bevordering en bevorderingsmaatreëls doen aangesien dié aspek nog bepaalde vraagstukke by owerheidsinstellings skep. 'n Stelsel vir die bepaling van verdienstelikheid moet ontwerp en in werking gestel word en op sodanige tye hersien word dat dit tot die bevrediging van die personeelkorps sal strek.

9) Republiek van Suid-Afrika: Staatsdienswet, 1957 (Wet No. 54 van 1957), artikels 4 tot 9.

Die Kommissie moet voorts postebepaling, posteklassifikasies en taakwaarderding doen om vergelykbare salarisskale aan vergelykbare werk toe te ken. In hierdie verband is die vernaamste funksie van die Kommissie om die nodige evalueringspraktyke te ontwerp en toesig te hou oor die toepassing daarvan. Ten slotte dien die Kommissie ook as appélinstelling vir die personeellede van die Staatsdiens in gevalle waar hulle voel dat hulle onregverdig behandeling in die staatsdepartemente ontvang het.¹⁰⁾

Uit voornoemde bespreking blyk dit dat die Staatsdienskommissie 'n staf-funksie dit wil sê, 'n adviseringsfunksie oor 'n groot verskeidenheid personeelaangeleenthede by elke staatsdepartement uitoefen. Dit sal vervolgens nodig wees om aan die personeelreëlins in die Departement van Handel aandag te gee en te wys op die hulp wat van die Staatsdienskommissie ontvang word.

6.3.2 Bepaling van die diensstaat

6.3.2.1 Postebepaling

"Reduced to its simplest terms, classification of positions means the process of finding out by obtaining the facts and analyzing them, what different kinds or 'classes' of positions, calling for different treatment in personnel processes, there are in the service; it further includes making a systematic record of the classes found and of the particular positions, calling for different treatment in personnel processes, there are in the service; it further includes making a systematic record of the classes found and of the particular positions found to be of each class.¹¹⁾ The duties and responsibilities of

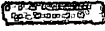
10) Ibid., artikel 6.

11) Hierdie beskouing is 'n objektiewe onpersoonlike benadering. Toewysing van poste in "klasse" is op die basiese vereistes en eienskappe van die taak toegespits wat in elke afsonderlike geval uitgevoer moet word en het nie op die opleiding, ondervinding, agtergrond, doeltreffendheid of vermoëns van die eventuele bekleder betrekking nie.

the positions are the basis upon which classes are determined and the individual positions assigned or 'allocated' to their appropriate classes."¹²⁾

Die Departement van Handel word in sy taak om poste te bepaal deur die Staatsdienskommissie bygestaan. In alle gevalle berus aanbevelings by die Staatsdienskommissie om nuwe personeelposte te skep en uitgedien-des af te skaf, of om poste op of af te gradeer.¹³⁾ Aangesien finansies ook op die spel is wanneer poste geskep word, sal goedkeuring van die Tesourie ook vereis word. Die verdere bepalings oor posteskepping word in die Staatsdiensregulasies en die Staatsdienspersoneelkode uiteen- gesit.

Diagram 4

In  word die getal en soorte personeel van die Afdeling Uitvoer- handelsbevordering uiteengesit.

6.3.2.2 Werwing, keuring en aanstelling

Daar word duidelik in die Staatsdienswet, 1957, bepaal dat aanstellings, bevorderings en ontslag van personeel van die Departement van Handel by die Minister berus wat op advies van die Kommissie handel.¹⁴⁾ Die hoër poste word steeds deur bevordering gevul en slegs in enkele gevalle word persone van buite die Departement gewerf, wanneer daar nie geskikte bevorderbare amptenare beskikbaar is nie en so 'n stap in die beste belang van die voortsetting van dienslewering van die Departement sal wees. Kandidate vir die laer en/of toetredingsrange word by skole en universi- teite gewerf.¹⁵⁾

Dit is gebruikelik dat die Staatsdienskommissie namens die Departement werwingsveldtogte aanpak. Die stelsel word gebruik omdat die werwingspogings

12) Baruch, I. B., Position Classification in the Public Service: A report submitted to the Civil Service Assembly (Chicago: Public Personnel Association, 1970), p. 3.

13) Republiek van Suid-Afrika: Staatsdienswet, 1957. (Wet 54 van 1957), artikel 10.

14) Ibid., artikel 6(2)(c).

15) Mondelinge mededelings deur beamptes van die Departement van Handel, 1971.

DIAGRAM 4

DIE PERSONEELHIËRARGIE VAN DIE AFDELING UITVOERHANDELSBEVORDERING VAN DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL¹⁶⁾

Sekretaris van Handel
Adjunk-Sekretaris van Handel
Direkteur van Uitvoerbevordering
Assistent direkteur

Afkortings:	SHA:	Senior Handelsadviseur
	HA:	Handelsadviseur
	HVB:	Hoofvakkundige Beampte
	SVB:	Senior Vakkundige Beampte
	VB:	Vakkundige Beampte
	VA:	Vroue Assistent
	BB:	Bemarkingsbeampte

Streekkantore				Buitelandse kantore							Hoofkantoor	
Kantoor	HA	SVB	Tikster	Land en streek	SHA	HA	HVB	SVB	VB	BB		
Kaapstad	1	1	1	Europa	-	2	6	9	9	2	(a) Sektie: Uitvoernavrae, -advies en -register.	
Durban	1	1	1	Verenigde Koningkryk	1	-	2	1	4	-	HVB	1
Port Elizabeth	1	1	1	Die Ooste	-	-	3	5	3	3	SVB	3
Pretoria	1	1	-	Australasië	-	1	1	1	3	-	VB	7
Totaal	4	4	3	Noord-Amerika		2	3	2	2		VA	4
				Suid-Amerika			1	2	3	1	Totaal	15
				Afrika			1	4	2	1	(b) Sektie: Publisiteit, Inligting en voorligting	
				Totaal	1	5	17	24	26	7	HVB	1
											SVB	2
											VB	1
											Totaal	4
											(c) Sektie: Uitvoerkrediether-versekering en Finansieringskoste-hulpskema	
											HVB	1
											SVB	1
											VB	1
											Totaal	4

Streekverdeling:		Volgens rang:	
Hoofkantoor	24	SHA	2
Streekkantore	11	HA	10
Buitelandse kantore	80	HVB	20
Totaal	115	SVB	34
		VB	35
		VA	4
		BB	6
		Tikster	4
		Totaal	115

16) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 284.

van 'n groot aantal staatsdepartemente wat nie gekoördineerd plaasvind nie, tot oorvleueling sal lei in 'n arbeidsmark waar die bronne beperk is. Hierdie mark kan goedkoper en doeltreffender ontgin word deur een gespesialiseerde instelling wat die belange van al die departemente behartig.¹⁷⁾

Die Tak Buitelandse Handel van die Departement van Handel maak hoofsaaklik van personeellede gebruik wat onder die Vakkundige Afdeling van die Staatsdiens ressorteer en wat oor paslike universiteitsopleiding moet beskik, byvoorbeeld ekonome. Aangesien kandidate wat oor hierdie kwalifikasies beskik nie maklik bekombaar is nie, adverteer die Staatsdienskommissie die vakature namens die Departement in die pers en dagblaai asook in 'n maandelikse omsendbrief¹⁸⁾ aan al die ander staatsdepartemente. Aansoeke word aan die Departementele personeelbeampte gerig. Die Sekretaris van Handel beveel die geskikte applikant by die Staatsdienskommissie aan. Die Kommissie se verdere bydrae bestaan daaruit om vas te stel of aan al die aanstellingsvereistes voldoen is, byvoorbeeld of die vakante pos goedgekeur is en of die salaris wat die applikant sal ontvang nie die Kommissie sal noodsaak om daarvoor Tesourie goedkeuring te verkry nie.¹⁹⁾ Nadat die Kommissie die voornoemde aspekte in orde vind, sal die tydelike aanstelling deur die Sekretaris van Handel goedgekeur word. Sodra die kandidaat sy proeftydperk²⁰⁾ met sukses voltooi het, word die permanente aanstelling deur die Minister gedoen.

Keuring en toetsing het ten doel om kandidate te werf wat sal voldoen aan die vereistes van die onderskeie vakante poste. Toetsing en keuring is egter nie altyd onfeilbaar nie, daarom word gewoonlik vir voorlopige aanstellings of vir 'n proeftydperk van korter of langerduur voorsiening gemaak. Die proeftydperk is dus eintlik 'n verlenging van die keuring- en plasingsproses

17) Idem.

18) Vergelyk Staatsdienskommissie Omsendbrief No. Q van 1972, 15 November 1972 waarin vakatures in die vakkundige-, tegniese-, administratiewe-, en klerklike afdelings van die Staatsdiens bekend gestel word.

19) Thornhill, C., Die verhouding tussen die Staatsdienskommissie en die Tesourie (Pretoria: ongepubliseerde M.A.-verhandeling, 1968).

20) Republiek van Suid-Afrika: Staatsdienswet, 1957, artikel 10(2).

om in die praktyk vas te stel of die kandidaat in die pos waarin hy aangestel is, sal deug.

6.3.2.3 Opleiding en ontwikkeling

Opleiding en ontwikkeling is vir verskeie redes noodsaaklik. Voor toetreding word aan kandidate bepaalde minimum vereistes gestel waaraan hulle formele skool- of universiteitsopleiding moes voldoen het. Met toetreding is inlywing- of oriëntasie-opleiding van belang. Vir beamptes wat reeds in diens is, is opknappingskursusse noodsaaklik om hulle werkgehalte te verbeter; hulle toesighouding op te knap; hulle vir groter verantwoordelikhede voor te berei of hulle te ontwikkel tot administratiewe leiers.²¹⁾ Vir bepaalde betrekkings in die Departement van Handel is universiteitsopleiding 'n voorvereiste, byvoorbeeld vakkundiges.

In die Departement van Handel word indiensopleiding deur toesighoudende beamptes in twee kategorieë gedoen. In die eerste kategorie word die administratiewe- en klerklike beamptes indiens opgelei en ook die geleentheid gebied om formele opleidingskursusse wat die Kommissie aanbied, by te woon.²²⁾ Die tweede kategorie van opleiding word aan beamptes voorsien wat as vakkundige funksionarisse²³⁾ bekend staan. Die procedure is dat hierdie beamptes na 'n aanvanklike opleidingstermyn in die Tak Buitelandse Handel, na die buitelandse kantore uitgeplaas word. Die opleiding het hoofsaaklik ten doel om die beamptes in staat te stel om elke onderdeel van die uitvoerbevorderingsfunksie wat hulle in die buiteland sal uitoefen, te identifiseer en dan onderrig te ontvang oor die stappe wat gedoen moet word om elke handeling uit te voer. Die Kommissie bied nie hulp aan die Departement om vakkundige beamptes verder op te lei nie,

21) Stahl, O.G., op.cit., pp. 217, 218.

22) Vergelyk onder andere Staatsdiensomsendbriëf No. 1 van 1972, 6 Maart 1971, oor die Nasionale Diploma vir tegnisi.

23) Kyk supra p. 101.

behalwe indirek deur beurse beskikbaar te stel aan beamptes vir verdere studies aan die universiteite of tegniese kolleges.

Omdat die opleiding en ontwikkeling van beamptes van die Departement van Handel, in hoofsaak in die Taak Buitelandse Handel, ondersoek is, kan ten slotte verwys word na die kommentaar wat die Reynderskommissie oor hierdie aangeleentheid gemaak het: "Hy (die Direkteur van Uitvoerbepordering) het verder verduidelik dat handelsverteenvoerders op die oomblik normaalweg aangestel word sodra hulle 'n universiteitsgraad verworf het en dat hulle as assistente vir senior beamptes in die buiteland gestuur word slegs na 'n tydperk (gewoonlik ongeveer twee jaar vir jonger, onervare manne) van opleiding op hoofkantoor, gedurende welke tydperk hulle dikwels in die geselskap van senior en ervare beamptes besoeke aan ondernemings aflê. Op een tydstip is die voorstel oorweeg om personeel vir werk na die private sektor te sekondeer, maar dit is nie deurgevoer nie, eerstens weens personeeltekorte en, tweedens, omdat die ondervinding die Afdeling geleer het dat hy baie van sy ervare beamptes aan die private sektor verloor.

Die afdeling het erken dat daar tekortkominge in verband met die kennis van vreemde tale bestaan. Hy het egter daarop gewys dat daar op die oomblik geriewe beskikbaar is vir beginnerkursusse in vreemde tale wat ongeveer drie maande duur, maar gemeld dat opleiding van 'n baie elementêre aard is en intensiewer behoort te wees om beamptes meer bedrewe in die besondere vreemde taal te maak. Die Kommissie is meegedeel dat die hele kwessie van verbeterde opleiding in hierdie verband tans deur die Staatsdienskommissie en departemente wat kantore in die buiteland het, ondersoek word.

Daar is ook verneem dat die Afdeling 'n opleidingsprogram vir sy beamptes gehad het, maar dat hy dit weens die personeeltekort moes verwaarloos. Die Kommissie is tevrede dat dit in werklikheid die geval is, maar voel dat

elke poging in die werk gestel behoort te word om die programme so gou moontlik weer te hervat...²⁴⁾

Verdere navrae deur die Reynderskommissie het aan die lig gebring dat uit die vakkundige beamptes van die Afdeling, nie minder nie as 95 persent oor toepaslike universiteitsgrade beskik het, terwyl 11 persent ook nagraadse opleiding ontvang het. Daarbenewens het 'n verder 11 persent oor ander kwalifikasies beskik. Nagenoeg 75 persent het 'n kennis van een of ander vreemde taal (hoofsaaklik Duits en Frans). Dit was egter vir die Kommissie duidelik dat, afgesien van die skakeling van die beamptes met die sakewêreld in die loop van hulle pligte, hul praktiese ondervinding van die bedryfslewe ietwat beperk was en dat slegs 10 persent van die vak-kundiges reeds in die sakewêreld werksaam was. Die Afdeling beskik nog nie oor 'n formele program wat deurgaans vir die keuring van kandidate gebruik kan word nie. Werwing geskied hoofsaaklik deur advertensies in die pers en onderhoude word deur senior beamptes met die kandidate gevoer. Die aard van die onderhoude word aangepas na gelang die kwalifikasies en ondervinding van die kandidate.

6.3.2.4 Verdienstelikeheidsbepaling en bevordering

Die bepaling van die verdienstelikeheid van amptenare van die Departement van Handel word gedoen ingevolge die voorskrifte soos in die Handleiding: Verdienstelikeheidsbepaling in die Staatsdiens, 2268, 1967, uiteengesit.

Die voorskrifte bepaal onder andere dat die ondersoekbeampte, gewoonlik die toesighouer of hoof van die seksie, met die vrae in die gestandaardiseerde vorms versoek word om sy mening te verstrek oor die werkgedrag van die kandidaat waaroor die antwoorde geverifieer kan word. Vir doeleindes van

24) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika, op.cit., pp. 300-301.

vergelyking word die antwoorde teenoor die vrae in syfers uitgedruk. Voorskrifte bepaal dat oor al die beamptes in die Tak Buitelandse Handel, onder die rang van Hoof-Vakkundige Beampte, verdienstelikeheidsverslae opgestel moet word.²⁵⁾ Nadat die ondersoekbeamptes die vorms voltooi het, word die verdienstelikheid van die kandidaat deur verskeie komitees bespreek sodat die bepaling van die meriete so objektief moontlik gemaak kan word. Die personeelkantoor tree as koördinerende instelling in die versameling en verwerking van die gegewens oor 'n personeellid in die Departement op.

Bevordering, nadat die verdienstelikheid van 'n kandidaat bepaal is, geskied nie outomaties nie, maar bykomstige faktore soos ansiënniteit en tweetaligheid mag die bevorderingsmoontlikhede van 'n kandidaat beïnvloed. Beamptes van die Departement van Handel is nie net in die Departement bevorderbaar nie, maar kan ook na ander Departemente bevorder word.²⁶⁾ Soos reeds daarop gewys stuur die Staatsdienskommissie maandeliks 'n omsendbrief aan die Departement waarin die vakatures in al die staatsdepartemente bekend gemaak word. Beamptes van die Departement wat voldoen aan die vereistes wat die vakante poste vereis, kan vir die poste aansoek doen.

6.3.2.5 Algemene diensvoorwaardes

Die diensvoorwaardes van amptenare van die Departement van Handel is 'n veelsydige aangeleentheid wat in bepaalde opsigte, soos verderaan aangedui, eiesoortig is. In die Staatsdienswet, 1957, word die breë-riglyne bepaal vir personeelaangeleenthede soos verlof en siektevoordele in artikel 26; besoldiging in artikels 21, 22 en 23 en uitdieningstredingsreëlings in

25) Vergelyk die Staatsdienspersoneelkode.

26) Republiek van Suid-Afrika: Staatsdienswet, 1957, op.cit., artikel 13.

artikel 14. Die voorskrifte soos in die Wet bepaal voorsien slegs breë riglyne. Aanvullende besonderhede vir voormelde aangeleenthede verskyn in die Staatsdiensregulasies en -personeelkode wat van tyd tot tyd hersien en aangevul word. Wanneer nodig sal die Staatsdienskommissie aanvullende omsendbriewe aan die Departement rig om bepaalde aangeleenthede duidelik onder die aandag van die Sekretaris te bring of om bestaande voorskrifte aan te vul.

In die Departement van Handel bestaan 'n stelsel van salarisskale en -peile vir al die personeelposte. Aan elke personeelrang is 'n minimum en maksimum salaris verbonde wat empiries ontwikkel het en wat die Departement nie sonder die goedkeuring van die Staatsdienskommissie en die Tesourie mag wysig nie. Weens die feit dat die grootste gedeelte van die personeel van die Tak Buitelandse Handel in die buiteland diens doen, moes 'n ingewikkelde stelsel van toelaes vir dié amptenare ingestel word om te vergoed vir die hoër kostes van lewe asook bepaalde wisselkoersnadele in die buiteland. In hierdie verband kan daarop gewys word dat amptenare in die buiteland, afgesien van spesiale buitelandse salarisse, ook gesubsidieer word vir huisvesting, verwarming en vervoer. Die Departement moes ook voorsiening maak dat die kinders van die beamptes in die buiteland in die Republiek met hulle skoolopleiding kan voortgaan en 'n vergunning is toegestaan dat die kinders die ouers twee keer per jaar in die buiteland kan besoek.²⁷⁾

Uit voorgaande uiteensetting is dit duidelik dat die Departement vir sy personeelreëlins hoofsaaklik aangewese is op die voorskrifte soos in die Staatsdienswet, 1957, uiteengesit is. Aanvullende personeelreëlins word van tyd tot tyd deur middel van omsendbriewe deur die Staatsdienskommissie

27) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Departement, 1971.

uitgereik. Al die voornoemde personeelreëlings word deur die huishoudelike afdelings van die Departement behartig; te wete die Personeelkantoor vir al die personeelaangeleenthede en die Kantoor van die Rekenmeester vir salarisse en ander uitbetalings aan personeel. Die Personeelbeampte tree ook in al die personeelaangeleenthede as skakel op tussen die amptenare van die Departement, die Sekretaris en die Staatsdienskommissie. Die Departement beskik ook oor die dienste van 'n opleidingsbeampte wat in oorleg met die onderskeie afdelings en die Sekretaris, hom besig hou met die voorbereiding van opleidingsprogramme.²⁸⁾

6.4 Samevatting

Die personeellede van die Departement van Handel is staatsamptenare. Personeeladministrasie in die Departement vind plaas ingevolge die voorskrifte wat deur die Staatsdienswet, 1957, bepaal is. Van tyd tot tyd word die voorskrifte deur regulasies, kodevoorskrifte en omskrywes aangevul omdat al die besondere personeelreëlings nie in detail in die Staatsdienswet, 1957, uiteengesit is nie.

Dit is verder belangrik om daarop te let dat die Staatsdienskommissie, as sentrale personeelgesag van die Staatsdiens, 'n deurslaggewende rol speel in die personeeladministrasie van die Departement van Handel. Die Departementele Personeelbeampte moet hom voortdurend op die hoogte hou oor die omvattende personeelvoorskrifte van die Kommissie. Die optrede van die funksionaris is ten opsigte van personeelaangeleenthede deur formele voorskrifte en deur die Kommissie voorgeskryf en laat weinig ruimte vir willekeurige optrede. Dit kom daarop neer dat, alhoewel die Kommissie die Departement oor personeelaangeleenthede adviseer, die

28) Idem.

Kommissie in werklikheid oor hierdie aspekte 'n deurslaggewende seggenskap het. So byvoorbeeld moet die Departement onder andere goedkeuring by die Kommissie verkry wanneer: poste geskep of afgeskaf word; poste hergradeer word, ekstra finansiële vergoeding aan die personeellede oorweeg word en hersiening van die diensstate noodsaaklik blyk te wees.²⁹⁾

29) Idem.

HOOFSTUK 7

BEHEER OOR DIE DEPARTEMENT VAN HANDEL

7.1 Inleiding

Beheer wat in die openbaar uitgeoefen word het as doelstelling verantwoordingdoening in die openbaar sodat elke lid van die gemeenskap kan weet in watter mate en met watter koste die uitvoerende instellings sy belange as enkeling of as lid van 'n groep bevorder het. Doeltreffendheid in owerheidswerksaamhede beteken die grootste moontlike kwalitatiewe en kwantitatiewe bevrediging van behoeftes deur die aanwending van die beskikbare hulpbronne met die handhawing van die waardes waarop die gemeenskapslewe berus.

Beheer in die openbare sektor het twee bestanddele; te wete ten eerste interne beheer wat deur die uitvoerende funksionarisse uitgeoefen word en algemeen as kontrole bekend staan, en ten tweede eksterne beheer wat neerkom op die onderwerping van die uitvoerende instellings aan die wetgewende instellings wat moet toesien dat verantwoordelikheid steeds gehandhaaf word. "...internal control is exercised by supervisors and is primarily concerned with efficiency, whereas external control is exercised directly by the people, by legislatures, and by the courts and is primarily concerned with the legality of official action and the responsiveness of public officials to democratic processes."¹⁾ Beheer kom dus daarop neer dat die Wetgewende Gesag die staatsinstellings op die een of ander wyse moet beheer om ook sodoende sy oppergesag te bevestig. Die volgende beheermetodes word deur die Wetgewende Gesag aangewend: die omskrywing van

1) Dimock, M.E., e.a., Public Administration (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), p. 425.

take wat deur die uitvoerende instellings uitgeoefen moet word; die instelling van uitvoerende eenhede vir die behartiging van die voorgeskrewe take; die voorsiening van personeel; die bepaling van reëls en regulasies waarvolgens uitvoerende instellings mag optree; toekenning van fondse; die daarstelling van metodes van toesig en deur middel van ouditering.²⁾

In die volgende paragrafe sal daar vervolgens eerstens aandag geskenk word aan die belangrikste aspekte van owerheidsbeheer oor die Departement van Handel. Tweedens sal die formele en informele beheermaatreëls wat in en vir die Departement van Handel getref is om verantwoordingdoening te verseker, ondersoek word. Aangesien elke handeling ook finansiële implikasies meebring word, beheer behandel al sou dit oor finansiële sowel as administratiewe aangeleenthede gaan.

7.2 Formele en informele beheermaatreëls

Dit is nodig om daarop te wys dat die Parlement wat die hoogste gesag en die enigste instelling is om fondse vir die uitvoering van staatswerkzaamhede te bewillig, maatreëls vir die omvattende beheer oor finansies getref het. Sodoende word ook oor die funksionele bedrywighede van uitvoerende instellings beheer uitgeoefen. Die beheer wat dusdanig deur die Parlement uitgeoefen word kan kortliks soos volg opgesom word: wette en ander reëls en regulasies van die Wetgewende Gesag wat vir die sorgsame besteding van fondse voorsiening maak. Hierdie reëls is in die Grondwet³⁾, sowel as die Reglement van Orde van die Parlement vervat. Artikel 62 van die Grondwet bepaal dat geen fondse in die volksraad aanbeveel of gestem sal word, tensy die Staatspresident dit goedgekeur het nie.

2) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 173-189.

3) Republiek van Suid-Afrika: Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 1961 (Wet 32 van 1961).

Parlementêre beheer geskied ook met die begrotingsprosedure wat beteken dat goedkeuring van die begroting eers deur wetgewing⁴⁾ bekragtig moet word voordat uitvoering daaraan gegee kan word. Die prosedure wat gevolg word by die maak van hierdie wette verskil van die gewone wetgewende proses in soverre dat die uitgawe- en inkomstebegrotings eers deur 'n komitee van die Volksraad oorweeg word voordat begrotingsvoorstelle deur middel van wetsontwerpe aan die Parlement vir oorweging en goedkeuring voorgelê word.

Die finansiële reëlins van die Staat is aan die Minister van Finansies⁵⁾ opgedra. Aan hierdie Minister veral, maar ook aan die ander, word gereeld vrae in die Parlement gestel waarop antwoorde verstrekkend moet word en waardeur die Wetgewende Gesag Beheer oor finansies kan uitoefen. 'n Verdere Beheermaatreël is dat die Wetgewende Gesag 'n spesiale komitee te wete die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge benoem om aangeleenthede van finansiële aard te ondersoek. Al die lede van die komitee moet lede van die Wetgewende Gesag wees wat later weer verslag moet doen.

Die verslae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal⁶⁾ word, nadat dit in die Parlement ter tafel gelê is, na die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge verwys. Die Komitee word kort na die aanvang van die Parlementsitting, d.w.s. vroeg in Februarie, saamgestel. Die hoof funksie van dié Komitee is om die rekeninge van die sentrale owerheid te ondersoek na aanleiding van die verslae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal, asook om sake te oorweeg wat deur die Parlement na hom verwys word. Die Komitee ondersoek finansiële maatreëls en bepaal of aan die bedoeling van die Parlement uitvoering gegee is. Die Komitee

4) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 116.

5) Ibid., p. 110.

6) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre Beleid in Suid-Afrika, op.cit., p. 287.

moet ook toesien dat administratiewe beheer oor die besteding en invordering van openbare fondse voldoende en doeltreffend is. Alle wanpraktyke van finansiële aard moet deur die Komitee ondersoek word. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal woon die verrigtinge by. Rekenpligtige beamptes van Staatsdepartemente lê getuienis voor die Komitee af, wanneer dit vereis word.⁷⁾

Ouditeuring is een van die belangrikste aspekte van beheer oor finansies wat deur die Parlement uitgeoefen word. Deur ouditering kan bepaal word of fondse werklik aangewend is soos deur die begroting bepaal. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal word, ingevolge die Skatkis- en Ouditwet 1956 (Wet No. 23 van 1956), deur die Staatspresident aangestel en geniet besondere status soos blyk uit die feit dat hy slegs uit sy pos ontslaan kan word as beide huise van die Parlement dit versoek. Die werksaamhede van die Kontroleur en Ouditeur-generaal kan kortliks soos volg saamgevat word: hy moet toesien dat alle redelike maatreëls getref is om toe te sien dat alle openbare fondse behoorlik ingesamel word; dat daar volmag vir alle uitbetalings bestaan; dat alle eise wat teen die owerheid ingestel word, behoorlik ondersoek word; dat alle eise wat die owerheid mag instel behoorlik opgestel en afgehandel word; dat departemente hulle rekeningstelsels nie verander sonder dat hulle toestemming van hom daartoe ontvang het nie en dat die doelmatigheid van alle geldtransaksies ondersoek word.⁸⁾

Om die Kontroleur en Ouditeur-generaal in staat te stel om al hierdie funksies behoorlik uit te voer kan hy rekenpligtige beamptes, waaronder die Sekretaris van Handel, oproep om voor hom te verskyn om alle bewysstukke te toon wat vir sy ondersoek nodig mag wees; hy het toegang tot alle dokumente en bewysstukke wat lig op sy ondersoek kan werp; hy mag uittreksels

7) Cloete, J. J. N., op.cit., p. 121.

8) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre beleid in Suid-Afrika, op.cit., p. 287.

maak uit enige dokument wat, volgens hom, nodig mag wees in sy ondersoek; hy kan getuienis onder eed laat afneem met betrekking tot die insameling, sowel as die uitbetaling van fondse. Wanneer hy bevind dat daar 'n tekort by die insameling van fondse is of openbare fondse onbehoorlik spandeer is of openbare gelde, seëls of sekuriteite ontbreek, kan hy 'n datum bepaal waarop die hele aangeleentheid reggestel moet wees en indien dit op die betrokke datum nog nie reggestel is nie, kan hy die geld van die betrokke persoon eis wat vir die nalatigheid of verdwyning van die fondse verantwoordelik was. Die Tesourie sal dan die bedrag by die verantwoordelike persoon terug vorder.⁹⁾

Nadat die begrotings deur die Parlement goedgekeur is, moet die Tesourie (streng gesproke die Minister van Finansies) beheer oor departementele uitgawes uitoefen om toe te sien dat fondse nie onversigtig of verkwistend, of vir doeleindes anders as waarvoor dit toegeken is, bestee word nie. Die Tesourie as die sentrale finansiële gesag, het die bevoegdheid om die finansiële aangeleenthede van al die departemente en die besteding van staatsfondse te beheer. Die Tesourie het ook die bevoegdheid ten eerste om te bepaal wat 'n departement mag of nie mag bestee nie, en ten tweede om te besluit op watter wyse die beheer oor uitgawe met optimum resultate gehandhaaf kan word. Die beheer oor uitgawes deur die Tesourie is 'n deurlopende proses wat met die departementele voorbereiding van die begroting in aanvang neem. Die begroting is immers 'n finansiële en/of kwalitatiewe verklaring wat vir 'n bepaalde tydspanne opgestel is waarin die beleid wat gedurende dié tydperk gevolg sal word, met die oogmerk om gegewe doelwitte te bereik, uiteengesit word. Vir die Parlement is dit dus van deurslaggewende belang dat die instelling wat vir die beheer-funksie verantwoordelik is, voortdurend sal waak dat die uitvoerende

9) Republiek van Suid-Afrika: Skatkis en Ouditwet, 1956 (Wet 23 van 1956), artikels 19-40.

instellings nie van die verklaarde beleid (begroting) sal afwyk nie en dat alle uitvoerende handeling deurlopend beheer sal word om sodoende doelmatigheid te bevorder.¹⁰⁾

Parlementêre goedkeuring van 'n begrotingspos beteken bloot dat die maksimum bedrag wat aan die betrokke dienste bestee mag word, deur die Parlement bepaal is. Dit is geen opdrag aan die Uitvoerende Gesag om die bedrag te bestee nie en daar rus geen verpligtinge op die Uitvoerende Gesag om die uitgawes aan te gaan nie. Ingevolge artikel 19(4) van die Skatkis en Ouditwet 1956 (Wet No. 23 van 1956) "... word die bewilliging deur 'n begrotingswet van gelde vir enige diens... uitgelê asof dit bloot die maksimum bedrag wat vir die betrokke diens of doeleindes aangewend mag word, spesifiseer en het die Tesourie die bevoegdheid om die betaling uit gelde wat aldus bewillig is... te beperk... of op te skort."

Die metodes waarvolgens gedetailleerde Tesouriebeheer uitgeoefen word, is soos volg: "Staande Tesourie-magtigings"¹¹⁾ vir die aangaan van bepaalde soorte uitgawes onderworpe aan algemene voorskrifte en beperkings. Uitgawes wat op die meeste begrotingsposte voorsien word, val onder hierdie bedeling. Voorskrifte oor uitgawes vir salarisse, lone, toelaes en diensvoorwaardes in die algemeen, asook pos- en telegraafdienste vervoer en so meer, is vervat in omvattende personeelkode en ander departementele omsendbriewe wat met Tesourie-goedkeuring uitgereik is. So is daar ook die "staande magtigings" om uitgawe aan te gaan wat in die Tesourie-instruksies, in omsendbriewe en per diensbrief in spesifieke gevalle, byvoorbeeld subsidieformules, aan departemente verleen is.¹²⁾

Formele delegasie van Tesourie-bevoegdhede aan departementshoofde

10) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre beleid in Suid-Afrika, op.cit., p. 280.

11) Ibid., p. 281.

12) Idem.

word veral in 'n toenemende mate die afgelope dekade gebruik om die voorlegging van geroetineerde en wederkerende voorleggings aan die Tesourie te vermy. Voorbeelde in dié verband is die diskresionêre bevoegdhede wat aan departementshoofde verleen is om bepaalde eise teen die Staat af te handel en bepaalde afskrywings te doen. Stilswyende Tesourie-goedkeuring van uitgawes bestaan ook. Indien die Tesourie in die begroting vir bepaalde uitgawes addisionele fondse voorsien, word dit as afdoende Tesourie-magtiging aanvaar. Die finansiële regulasies se vereiste dat Tesourie-magtiging vir alle "buitengewone betalings" verkry moet word, sluit hierby aan.¹³⁾ "Buitengewone betalings" word egter nêrens omskryf nie. Wat buitengewoon vir een departement is, is nie noodwendig die geval vir ander departemente nie. Individuele voorleggings aan die Tesourie vir die magtiging van uitgawes waarvoor fondse beskikbaar is, is tans slegs nodig as 'n departement iets "nuuts" of nie-standaard, wil aanpak, of besparings op een diens elders wil aanwend, of 'n buitengewone finansiële reëling wil tref, en buitengewone verpligtings wil aangaan, of wil afwyk van die bepalings van die finansiële regulasies, 'n Tesourie-instruksie of 'n ander Tesourie-reëling.¹⁴⁾

'n Ander wyse van beheer is die stelsel van Kolom 2-items.¹⁵⁾ Uit die gedrukte begroting blyk dit dat daar 'n groot getal van hierdie items bestaan waarvan sommige baie klein is. Daar is byvoorbeeld 'n aantal van R200 en selfs 'n paar van R100. Fondse vir kolom 2-items mag slegs vir die doel waarvoor dit gestem is, aangewend word en die besparings in die verband, mag nie elders aangewend word nie. Die items mag ook nie sonder die goedkeuring van die Parlement oorskry word nie, sodat die Parlement dus op hierdie wyse sy beheer oor die individuele items behou. Voorts kan die Tesourie by die voorbereiding van die begroting

13) Ibid., p. 281.

14) Ibid., p. 282.

15) Idem.

die aantal subhoofde en die aard daarvan voorskryf met die oog op sy beheer daaroor. Die Parlement bewillig nie die fondse onder elke subhoof nie, maar net die totale bedrag vir elke begrotingspos. Tesourie-beheer gaan verder. 'n Oorskrywing van uitgawes op een subhoof, kan nie sonder goedkeuring van die Minister van Finansies uit besparings op 'n ander subhoof gedek word nie.¹⁶⁾

Soos reeds vroeër vermeld, kan die Tesourie magtiging verleen dat fondse van een subhoof vir uitgawes teen 'n ander subhoof van dieselfde begrotingspos aangewend word, ook genoem virement.¹⁷⁾ Die Tesourie beskou die stelsel van verlening van virement as 'n belangrike beheermaatreël. In so 'n geval moet die betrokke departement wat om virement aansoek doen, die omstandighede wat tot sowel die oorskrywing as die besparing aanleiding gegee het, verduidelik, sodat bepaal kan word of daar sprake is van gebrekkige beheer of versuim van die kant van die departement om voldoende voorsiening te maak vir 'n gebeurlikheid wat hy redelikerwyse kon voorsien het. Die Tesourie wil in dié geval ook vasstel of die oormatige uitgawe geregverdig is en of dit nie deur die uitoefening van versigtigheid deur die departement verminder of verhoed kon gewees het nie en of die besparing nie daaraan te wyte is dat 'n bepaalde diens in belangrikheid afgeneem het nie. Die Tesourie moet hom ook vergewis dat dit nie 'n besteding van fondse meebring wat in stryd is met wat deur die oorspronklike begrotingspos beoog is nie.¹⁸⁾

Uit voorgaande is dit duidelik dat die Wetgewende Gesag 'n omvattende reeks formele beheermaatreël getref het om toe te sien dat die uitvoerende instellings steeds verantwoording aan die wetgewende instellings moet kan doen. Voorts kan ook daarop gewys word dat daar hoofsaaklik as

16) Ibid., p. 283.

17) Ibid., p. 284.

18) Idem.

gevolg van die wetgewers se gebrek aan tyd en deskundige kennis aan die een kant en die toenemende bedrywighede van die uitvoerende instellings aan die ander kant, die wetgewende instellings daartoe oorgegaan het om wetgewing slegs in hooftrekke te aanvaar en dit aan die uitvoerende instansies oor te laat om met proklamasies en regulasies die bepalings van die wetgewing aan te vul.¹⁹⁾ Verantwoording word verseker deur in die wetgewing waarmee wetgewende bevoegdhede aan uitvoerende instansies gedelegeer word te bepaal dat die proklamasies of regulasies wat uitgevaardig mag word, nie buitekant die bepalings van die wetgewing mag strek nie. Soms word ook verdere voorwaardes voorgeskryf. Daarbenewens behou die Parlement gewoonlik ook die reg voor om enige sodanige proklamasie of regulasie te herroep of te wysig.

7.3 Formele en informele beheermaatreëls binne die Departement van Handel

Beheer binne die Departement van Handel is 'n bestanddeel van die bedrywighede van die Minister en die aangestelde amptenare. Met beheer word bedoel die skepping en begrensing van arbeids-, fisieke of ander omgewings waarbinne die beampptes met hul optrede sal bly en die voortdurende rig, deur gesaguitoefening asook voorbeeld en leiding, van die handeling van die funksionaris as enkelinge en as groepe op die bereiking van die bepaalde doelwitte vir die werksituasie in die Departement.

Die formele beheermaatreëls binne die Departement van Handel bestaan ten eerste uit die geskrewe verslae²⁰⁾ wat periodiek van die buitelandse verteenwoordigers van die Departement verlang word. Die geskrewe

19) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 181.

20) Van elke buitelandse kantoor word onder andere jaarliks 'n verslag van die voorgaande jaar verwag oor die Suid-Afrikaanse handel met die betrokke land vir die bepaalde tydperk.

verslae het die voordeel dat dit as tasbare bewysstukke kan dien. Die feit dat die buitelandse verteenwoordigers skriftelik verslae oor hul werkverrigtinge moet lewer, kan die beamptes tot groter noukeurigheid aanspoor.²¹⁾ Die departementele voorskrifte oor die opset en die inhoud van die verslae het ten doel om die vooropgestelde oogmerke te bereik.

Ten tweede word die buitelandse kantore van die Departement gereeld deur enkele funksionaris se of kolleges²²⁾ besoek om inspeksie ter plaatse uit te voer. Die groot voordeel van hierdie ondersoeke is dat dit in die omgewing geskied waar die handeling e in die praktyke plaasgevind het. Die doelstelling met die inspeksies is nie slegs om foute bloot te lê nie, maar om ook remediërende stappe te doen.²³⁾

Ten derde word daar gereeld by hoofkantoor ouditering onderneem om die reëlmatigheid van transaksies wat deur al die takkantore aangegaan is, te ondersoek. Daar kan egter daarop gewys word dat die audit onderneem word nadat die transaksies plaasgevind het, (aposteriori). Ouditering²⁴⁾ word nie uitgevoer om onreëlmatigheid te verhoed nie (apriori) en ook nie om die doelmatigheid van die transaksies in oënskou te neem nie.

Die interne beheermaatreëls in die Departement van Handel het ook sy informele keersy. Daar is inderdaat deur organisatoriese reëlings²⁵⁾ vir 'n hiërargie van toesighoudende funksionaris se voorsien wat die informele beheerfunksies uitoefen. In dié verband word weer eens vir die doeleindes van hierdie bespreking, spesifiek na die Tak Buitelandse Handel van die Departement van Handel verwys. Die toesighoudende beamptes maak dan van die voorgenoemde formele hulpmiddels gebruik om die

21) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 175.

22) Gedurende 1971 het die Brussel kantoor besoek van 'n aantal staatsdiensinspekteurs ontvang.

23) Mondelinge mededelings deur beamptes van die Departement van Handel, 1971.

24) Kyk Diagram 2, p. 27.

25) Kyk Diagram 4, p. 106.

beheerfunksie uit te oefen. Toesighouding en leiding kan nie slegs uit die toepassing van beheermaatreëls en -tegnieke bestaan nie. Die handelinge van die amptenare in die Departement van Handel, as openbare funksionariesse, moet ooreenkomstig bepaalde riglyne soos onder andere demokratiese vereistes, billikheid en redelikheid, en doeltreffendheid,²⁶⁾ erkenning geniet. "Hierdie aangeleenthede is waardekwessies wat eerder deur die openbaring van gesindhede en die eerbiediging van die gewete as deur gehoorsaamheid aan die verbodsbepalings en beheervoorskrifte uitgelewer sal word."²⁷⁾

Die departementele rekenmeester is verantwoordelik om die konsepbegroting van die Departement op te stel. Die Direkteur van Uitvoerbevordering sal die finansiële behoeftes van die Afdeling waarvoor hy verantwoordelik is met die Sekretaris van Handel bespreek. Aangesien die grootste gedeelte van die uitgawes van die Afdeling deur die buitelandse kantore aangegaan word, word daar van elke verteenwoordiger van die Afdeling wat in bevel van 'n buitelandse kantoor is, verwag om vir die komende jaar te begroot vir sy uitgawes in die betrokke land. Die onderskeie begrotings van die buitelandse kantore word deur die Direkteur van Uitvoerbevordering en sy ondergeskikte hoof-funksionariesse nagegaan om toe te sien dat aan bepaalde vereistes voldoen is.²⁸⁾

Nadat die fondse onder die verskillende subhoofde deur die Tesourie goedgekeur en deur die Parlement bewillig is, sal die departementele

26) Doeltreffendheid moet van twee kante gesien word. Ten eerste, die mate waarin 'n behoefte bevredig moet word na aanleiding van die aanvanklike program van optrede (prioriteite). Ten tweede die spaarsame aanwending van beskikbare hulpbronne (efficiency and economy). Lyden en Miller definieer doeltreffendheid soos volg: "Efficiency consists in meeting the objective at the lowest cost or in obtaining the maximum amount of the objective for a specified amount of resources." Lyden, F.J., en Miller, E.G., Planning Programming Budgeting: a systems approach to management (Chicago: Markham Publishing Co., 1969), p. 371.

27) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 178.

28) Mondelinge mededeling deur amptenare van die Departement van Handel, 1971.

rekenmeester ondergeskik aan die rekenpligtige beampte van die Departement Beheer uitoefen om toe te sien dat fondse aangewend is waarvoor begroot is en dat daar geen oorskrydings of onreëlmatighede plaasvind nie. Van buitelandse beamptes word verwag om hulle uitgawes streng tot die begroting te beperk en maandeliks opgawes en verduidelikings van uitgawes na hoofkantoor te stuur.²⁹⁾

Beheer oor die doeltreffende verrigting van die funksionele bedrywighede van hoofkantooramptenare word deur die toesighoudende funksionaris in die onderskeie seksies onderneem. Vir hierdie doeleinde maak die Departement van 'n verskeidenheid geskrewe voorskrifte asook gevestigde praktyke gebruik wat periodies deur die Direkteur van Uitvoerbevordering in oorleg met die Adjunk-sekretaris en die Sekretaris in hersiening geneem word. Vir funksionaris in die buiteland bestaan 'n gedrukte stel voorskrifte wat aan elke amptenaar voorsien word. Dit is die plig van die toesighoudende amptenare in die buiteland om toe te sien dat sy ondergeskiktes voldoen aan die algemene vereistes van die Afdeling en die voorskrifte van optrede in die besondere land.³⁰⁾

7.4 Samevatting

Wanneer al die voorgenoemde voorskrifte van owerheidsbeheer in oënskou geneem word, word gevind dat die Wetgewende Gesag in 'n besondere moeilike situasie verkeer. Hierdie instelling van leke-verteenwoordigers moet die belangrikste besluite neem en finale verantwoordelikheid aanvaar van selfs die mees tegniese en gekompliseerde aangeleenthede. Enersyds word hierdie probleem oorkom deur die gebruik dat die Wetgewende Gesag slegs breë beginsels voorsien en dit dan aan die uitvoerende

29) Idem.

30) Idem.

instellings soos die Departement van Handel oorlaat om besonderhede aan te bring. Andersyds moet verantwoordelikheid by die uitvoerende instellings self ook bewerkstellig word deur byvoorbeeld 'n betroubare stelsel van verslaggewing tot stand te bring. In hierdie verband vervul die Minister 'n belangrike skakel tussen die Wetgewende Gesag en die uitvoerende instellings. Die Minister moet op die hoogte bly met die uitvoerende instelling wat die beleid uitvoer waaroor hy beheer uitoefen en waarvan hy by die Wetgewende Gesag verantwoordelikheid moet aanvaar.

Alhoewel al die voorskrifte oor beheer net so van toepassing is op die Departement van Handel, ondervind die Departement dat daar dikwels aangepaste beheervoorskrifte uitgereik moet word om te voldoen aan die vereistes wat in die besondere vreemde land gestel word.³¹⁾ Die grootste gedeelte van die personeellede van die Tak Buitelandse Handel doen in buitelandse takkantore diens. Daar moet bo- en behalwe die bestaande beheermaatreëls addisioneel deur die Departement vir hierdie situasie voorsiening gemaak word deur gebruik te maak van informele maatreëls wat deur departementele rondskrywes en regulasies aan die buitelandse personeel bekend gestel word. Bewysstukke van uitgawes word gereeld na die hoofkantoor gestuur waar kontrole uitgeoefen word. Magtiging moet ook gereeld van die hoofkantoor verkry word oor uitgawe wat nie op die eie begroting van die besondere kantoor verskyn nie, asook vir die aanwending van ongebruikte saldo's op een subhoof teen 'n ander. Beheer oor die uitoefening van die formele opdrag aan buitelandse verteenwoordigers word verkry deur die gereelde verslag van dié kantore en die gereelde korrespondensie tussen die hoofkantoor en die buitelandse kantore.

31) Dit is byvoorbeeld vir 'n verskeidenheid redes nie vir al die buitelandse verteenwoordigers van die Departement moontlik nie om soos voorgeskryf in hul jaarlikse verslae verslag te doen oor die handel tussen Suid-Afrika en die besondere land van die voorafgaande jaar nie. Die "handelsjaar" in die twee lande mag moontlik nie oor dieselfde termyn strek nie.

HOOFSTUK 8

ONTSTAAN VAN DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

8.1 Inleiding

Die omstandighede in België sedert die einde van die Tweede Wêreldoorlog het 'n hersiening van die bestaande buitelandse handelsreëlings genoodsaak soos blyk uit die feit dat Belgiese uitvoerders steeds sterker aangedring het op die hersiening van die destydse owerheidsinstellings wat met die buitelandse handel gemoeid was. "Ondanks de door het bestaande organisme bewezen diensten, is echter gebleken dat het, in de ogen van de invoerders- en uitvoerdersmiddens, zowel als in dié van de zakenlieden die in betrekking zijn met het buitenland, niet steeds beantwoordde aan wat men er van verwachte of er van wenste te bekomen Dit vraagstuk kwam opnieuw te berde tijdens de bezetting, toen de meest vooraanstaande personen uit de economische wereld en uit de Belgische administratie hun bedrijvigheden en hun pogingen samenkoppelden voor de studie van de vraagstukken in verband met de wederopbouw, de reconvensie, het overgangstijdperk en de terugkeer naar de multilaterale internationale handel." ¹⁾

Daar is dus deur nyweraars en uitvoerders aangevoer dat die owerheidsinstellings nie met die veranderde omstandighede tred gehou het nie en dat daar geen duidelike funksie-afbakening by die instellings bestaan het nie.

Gedurende 1946 is daar deur lede van die Kamer van Volksverteenwoordigers wat nie lede van die regerende party was nie 'n "wetsvoorstel" aan-

1) België: Wetsontwerp tot oprichting van een openbare instelling "Belgische Nationale Dienst voor Handelsuitbreiding" genaamd (Kamer van Volksverteenwoordigers, 17 Februarie 1948), par. 1(a).

hangig gemaak tot die instelling van 'n Nationale Dienst voor Buitenlandse Handel.²⁾ Drie maande later, gedurende 1947, het die regerende party 'n "wetsontwerp" ingedien tot die instelling van 'n Belgische Nationale Dienst voor Handelsuitbreiding. Die twee voorstelle is verwys na 'n kommissie om 'n verslag daaroor uit te bring. Die Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken en de Buitenlandse Handel is in 1948 deur Edgar Maes³⁾ aan die Regering voorgelê.

In die verslag van die Maeskommissie is die voornoemde wetsvoorstel asook die wetsontwerp wat by die Parlement ingedien is, breedvoerig ontleed. Die bevindings en aanbevelings van die Kommissie wat by die Parlement ingedien is, het tot die totstandkoming van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (ook bekend as die Dienst) aanleiding gegee. Dit is dus nodig om in die volgende paragrafe die inhoud van die Maesverslag te ontleed waaruit die redes vir die instelling van die Dienst asook die ontwikkeling van sy voorgangers duidelik sal blyk.

8.2 Verslag van die Maeskommissie.

Die Maeskommissie het in sy verslag daarop gewys dat owerheidsinmenging in die buitelandse handel van België eintlik gedurende 1880 sy ontstaan gehad het. In daardie jaar is in Brussel die eerste Nasionale Tentoonstelling⁴⁾ gehou en verskeie lande het bepaalde produkte daar uitgestal.

2) Behalwe waar anders aangedui berus die feitelike gegewens in hoofstukke 8, 9, 10, 11, 12 en 13 hoofsaaklik op data wat persoonlik by die kantoor van die Dienst verkry is.

3) Edgar Maes was die voorsitter van die sogenaamde Maeskommissie wat die Maesverslag opgestel het.

4) België: Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken en de Buitenlandse Handel (Voorsitter Edgar Maes); Staatsblad, 1947, p. 8.

Die destydse regering het die geleentheid ten baat geneem en op die tentoonstelling 'n sogenaamde Musée Commercial ⁵⁾ (handelsmuseum) ingerig. In- en uitvoerprodukte is uitgestal om die handel- en nywerheidspotensiaal van die land bekend te stel. 'n Inligtingskantoor is ook in die "Museum" geopen. Die "Museum" was só suksesvol dat die owerheid besluit het om dit op 'n permanente grondslag voort te sit. Alhoewel die naam van die Musée Commercial deur die jare verskeie veranderings ondergaan het, het sy funksies tot en met die Tweede Wêreldoorlog dieselfde gebly. In hoofsaak het dit bestaan uit die insameling van handelsinligting wat vir Belgiese in- en uitvoerders van belang mag wees, asook algemene hulpverlening met die uitbreiding van die buitelandse handel van die land.

Die Maesverslag maak oor die Musée Commercial onder andere die volgende opmerking: "Alhoewel deze titel verander werd in 1911 in deze van Officieel Bureau voor Handelsinlichtingen en in 1920 in deze van Staatsbureau voor Handelszaken en in 1939 in deze van Dienst voor Buitenlandse Handel, blijft bij velen het woord 'Handelsmuseum' met zijn muffig geurtje, zodat op eerste zicht ook de huidige Diensten doorgaan voor volslagen aftands en ouderwets." ⁶⁾

Ten tye van die ondersoek van die Maeskommissie was 'n groot aantal staatsdepartemente by die funksie van buitelandse handelsbevordering betrokke. ⁷⁾ So byvoorbeeld het die Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel alle handelsverdrae wat met die buiteland aangegaan word, behartig. Die Ministerie van Economische Zaken het onder andere beskik oor 'n afdeling vir buitelandse handelsbetrekkinge wat ooreengestem

5) Idem.

6) Idem.

7) Ibid., p. 12.

het met die seksie handelsooreenkomste van die Ministerie van Buitelandse Zaken en Buitenlandse Handel, en 'n afdeling handelsuitbreiding wat ooreengestem het met 'n afdeling by die Ministerie van Buitelandse Zaken en Buitenlandse Handel wat presies dieselfde doelstellings beoog het asook dieselfde naam gedra het. Voorts het die Ministerie van Eonomiese Zaken toesig gehou oor die Comité der tentoonstellings en jaarbeurzen wat moes besluit hoe en waar in die buiteland uitstallings van Belgiese produkte gereël moes word; die Nationale Dienst van het Delcredere was vir herversekering verantwoordelik; die Dienst voor Economische Recuperatie was verantwoordelik vir die koördinasie van owerheidshulp aan nyweraars in bepaalde streke waar stagnasie of agteruitgang weens veelvuldige redes geheers het; die Commissie van de Ruilhandel wat hoofsaaklik ingestel was om die ruilhandel met die kolonies, onder andere die Belgiese Kongo, voortdurend onder oënskou te neem en aanbevelings te doen; en die Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen wat verantwoordelik was vir die uitreiking van lisensies, die registrasie van handelsmerke en die toekenning van vergunnings. Verder het die Ministerie van Landbou toesig oor die Nationale Dienst voor Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten en die ordelike bemarking van onverwerkte landbouprodukte uitgeoefen. Die Ministerie van Koloniën was gemoeid met handel met die kolonies. Die verteenwoordigers van die Ministerie van Finansiën moes deelneem aan die internasionale onderhandelinge wat met die oog op die sluiting van handelsooreenkomste plaasgevind het. Dan was daar ook die Ministerie van Ravitaillering en Invoer wat met ekonomiese sendings belas was. Die Instituut van de Wissel het ook aan internasionale onderhandelings deelgeneem. Die Gemengde Belgisch-Luxemburgse Commissie en die onderskeie kommissies wat verantwoordelik was vir

die toepassing van die Benelux-ooreenkomste ⁸⁾ was ook op die een of ander wyse by die internasionale handel betrokke. Verder was daar die Interministeriële Economische Commissie wat oor die Onder-Commissie der vergunningen en der Tolaangeleentheden, de Onder-Commissie der Bevoorrading en de Onder-Commissie van de Landbouw toesig gehou het. Elk van voorgenome instellings was gereeld direk of indirek by die buitelandse handel betrokke. Dat daar onder die omstandighede beswaarlik flink opgetree kon word, is verstaanbaar.

Die Dienst voor Buitenlandse Handel wat in 1939 ingestel is, was 'n afdeling van die Algemene Directie voor de Buitenlandse Handel in die Ministerie van Economische Zaken. Hierdie Dienst het 'n verskeidenheid, soms uiteenlopende, opdragte behartig. So was daar 'n afdeling De Dienst der Afzetgebieden wat in seksies volgens die groot nywerheidstakke onderverdeel was: byvoorbeeld die tekstiel- en die metaalnywerheid. Nog 'n afdeling De Dienst der Notoriëteit het aan nyweraars inligting aangaande die status en kredietwaardigheid van buitelandse firmas verstrek. Die afdeling De Dienst der handelsinligtingen moes ondermeer navorsing in die buiteland doen aangaande tenders wat deur buitelandse ondernemings en -owerhede vir die lewering van goedere en dienste aangevra word. Die afdeling moes ook inligting oor wysigings van buitelandse doeane-tariewe insamel. 'n Belangrike funksie is deur die afdeling De Dienst van de Belgische Voortbrengs verrig. Die afdeling het jaarliks 'n publikasie

8) Die Belgiese, Nederlandse en Luxemburgse ekonomiese ooreenkoms wat ook as die Benelux bekend staan is tussen die drie lande aangaan om struikelblokke uit die weg te ruim wat die handelsverkeer tussen die drie lande kan belemmer. Die strewe is na die eenvoudige behandeling van invoere vanaf die onderskeie lidlande asook die behandeling van goedere wat in transito in een van die lande vir 'n ander lidland bestem is.

die Repertoire Officiel des Producteurs-Exportateurs Belges uitgegee waarin besonderhede van die belangrikste produkte wat Belgiese nyweraars vervaardig, verstrekk is. Verder word in die Maesverslag van die afdelings De Dienst der Propaganda vir buitelandse reklame en De Dienst der Administratieve geschille melding gemaak. ⁹⁾

Die Dienst voor Buitenlandse Handel het ook oor 'n biblioteek en leessaal beskik en was verder verantwoordelik vir die Bureau der Tolinlichtingen en die Vervoerbureau. Jaarliks is die Bulletin Commercial Belge gepubliseer wat veronderstel was om aan nyweraars oor die werksaamhede van die Dienst voor Buitenlandse Handel die afgelope jaar verslag te doen. ¹⁰⁾

Verder mag melding gemaak word dat daar in 1933 'n Raadgevend Comité van de Dienst voor Buitenlandse Handel ingestel is. Interessant is dit om op die destydse redes vir die instelling van die Komitee te let: "Dit inisiatief ging uit van de bekommernis bij de werkwijze van de Dienst voor Buitenlandse Handel diegenen te betrekken die er rechtstreeks voordeel moeten uittrekken, namelijk de nijverheids- en handelsmiddelen. Dit Comité word samengesteld uit vertegenwoordigers van de vernaamste economische gewesten van het land en uit specialisten van de Buitenlandse Handel." ¹¹⁾ Die Komitee kon egter slegs adviseer.

Die Maeskommissie het 'n nuwe instelling voorgestel, wat op 'n gans ander lees geskoei moes wees as die instellings wat reeds bestaan het. Om die voorgestelde instelling met 'n nuwe gees te besiel, sou 'n algehele struktuurhervorming onderneem moes word. Hoofsaaklik sou dit beteken dat daar aan die instelling meer bewegingsvryheid as by staatsdepartemente

9) Ibid., pp. 5 en 6.

10) Idem.

11) Ibid., p. 7.

toegeken moet word.

Verskeie lede van die Maeskommissie was gekant teen die skepping van nog 'n parastatale owerheidsinstelling te midde van al die besware teen die reeds bestaandes. Daar is op gewys dat dié tipe instelling oor heeltemal te veel vryhede beskik, dat hulle ontsnap aan die toesig van die Parlement en openbare kritiek. Dié soort instellings ly gewoonlik, volgens sommige lede van die Kommissie, aan grootheidswaan en lê 'n ergerlike verkwistingsug aan die dag en gaan die perke van hul toevertroude opdrag en bevoegdheide te buite. Sodoende veroorsaak hulle verwarring en ergernis aan die ander owerheidsdienste. ¹²⁾

Nieteenstaande die besware het die Kommissie aanvaar dat uit die tekortkominge van die bestaande parastatale instellings geleer kan word. Daarom moes besondere maatreëls getref word om juis dié tekortkominge van die ander parastatale instellings met die nuwe Dienst te vermy. ¹³⁾

Daar is op gewys dat indien die nuwe instelling doeltreffend moet funksioneer en die gewenste kontakte en betrekkings moet bekom, moet die instelling oor behoorlik opgeleide personeellede beskik wat in staat sal wees om uitvoering te gee aan die gespesialiseerde take wat aan hulle opgedra sal word. Die instelling sal sy gespesialiseerde funksies moet verrig volgens 'n metode wat van deeglikheid spreek en wat vir die handel en die nywerheid, wat die sektore is wat die instelling in alle opsigte moet bystaan, deurgaans van waarde kan wees. Die instelling sal hom sonder veel omslagtigheid moet aanpas by snel wisselende toestande wat gedurig in die internasionale handel ontstaan, en moet die toekomstige vereistes van

12) Ibid., pp. 13 en 14.

13) Idem.

handelsuitbreiding die hoof kan bied. Sodat die nuwe Dienst aan al die voornoemde vereistes kan voldoen en om al die uitdagings suksesvol die hoof te kon bied, moes aan hom die nodige middele toegeken word sonder om die Parlement van sy prerogatiwe te beroof. ¹⁴⁾

Die Maeskommissie het ook aangevoer dat die voorgestelde nuwe Dienst oor groter vryheid van optrede as 'n staatsdepartement moet beskik. Die optrede moet nie vooraf vir goedkeuring na 'n hoër gesag verwys word nie sodat daar nie in die proses tyd verlore mag gaan nie wat die situasie kan benadeel indien onmiddellike en flinke optrede 'n vereiste is. Die spreekwoordelike traagheid voortvloeiend uit die strenge toepassing van omslagtige roetine en tradisies, moet ten alle koste vermy word. Om aan hom die vereiste vryheid te verseker, moes die Dienst oor 'n eie begroting beskik. Die tradisionele omslagtigheid wat 'n kenmerk en tot 'n groot mate 'n vereiste van owerheidsfinansiering is, moet vir die nuwe Dienst vermy word omdat die instelling soms genoodsaak sal wees om finansiële verpligtings wat spoedeisend is aan te gaan. Geld moet steeds nie onoordeelkundig aangewend word nie, maar uitgawe moet waar noodsaaklik gevind word, sonder versuim kan plaasvind. Die begroting vir die Dienst moet ook opgestel word nadat behoorlike werkprogramme bepaal is. Vir hulp deur dienslewering aan die privaatsektor, moet ook voorsiening gemaak word. ¹⁵⁾

Voorts het die Maeskommissie verklaar dat die personeellede van die Dienst moet beantwoord aan die hoë eise wat aan die instelling gestel sal word. Onder andere sal van die personeel verwag word om oor groter vaardigheide te beskik omdat dienslewering aan dié besondere tak van die private sektor voortdurend aangepas moet word om met die veranderende inter-

14) Ibid., p. 13.

15) Ibid., p. 10.

nasionale handelstoestande tred te hou. Hul werkverrigting moet blyke lewer van handelsvaardigheid. Die personeellede sal op spesiale wyse gewerf moet word en ooreenkomstig hulle vaardighede besoldig word. Vanselfsprekend sal die meeste amptenare van die Rijksdienst voldoen aan die voornoemde vereistes. Wat egter beoog is, is om amptenare te werf wat oor bykomstige bekwaamhede beskik, byvoorbeeld akademiese opleiding, hoofsaaklik in die ekonomie: amptenare wat bereid sal wees en ook oor die vermoë beskik om verdere gespesialiseerde opleiding te ontvang en amptenare wat gewillig sal wees om navorsing in die verskillende vertakkinge van die buitelandse handel te onderneem. Hierbenewens sal die meeste poste in die onderskeie afdelings van die beoogde Dienst 'n groot verskeidenheid tegniesopgeleide personeellede vereis wat nie so maklik uit die geledere van die Rijksamptenare gewerf sal kan word nie omdat daar dan weer knelpunte kan ontstaan. ¹⁶⁾

Die Maeskommissie het ook opgemerk dat daadwerklike en bestendige samewerking wat voorheen tussen die Dienst voor Buitenlandse Handel en die privaatsektor ontbreek het, noodsaaklik is. Die ondervinding het geleer dat die privaatsektor nie belangstel om so 'n owerheidsinstelling slegs van advies te dien nie. Deur verteenwoordiging in die voorgestelde Raad van Beheer sal samewerking tussen die owerheid en die privaatsektor probeer verkry word. "Deze vertegenwoordigers behoren zakenlieden te zijn die dagelijks in voeling staan met al de moeilijkheden van de buitenlandse handel omdat ze er persoonlijk het hoofd moeten aanbieden en terzelfdertijd hoogstand genoeg om een mening te uiten welke niet beïnvloed wordt door plaatselijk of professionele belangen in strijd met het algemeen belang. ¹⁷⁾

16) Idem.

17) Idem.

Die Maeskommissie het ook aanbeveel dat die nuwe instelling deur 'n "engsterke band" aan die sentrale owerheidsdienste ter wille van groter uitvoerbaarheid van beslissings en koördinasie met ander owerheidsinstellings gebind moet word. So 'n instelling sal noodwendig ook hulp van ander owerheidsinstellings vereis, en dit sal makliker verkry word indien die voorgestelde nuwe Dienst nie met agterdog bejeën word nie.¹⁸⁾ Voor die instelling van die nuwe Dienst was daar algehele gebrek aan samewerking met die diplomatieke en die konsulêre beamptes in die buiteland. Dit is egter duidelik dat die buitelandse verteenwoordigers van die land die enigste is wat as inligtings- en uitvoerende agente van die Dienst kan optree.¹⁹⁾

Ten slotte het die Maeskommissie daarop gewys dat een van die groot redes vir die instelling van die voorgestelde Dienst die feit is dat die uiteenlopende en ongekoördineerde groot aantal amptelike instellings wat met die buitelandse handel gemoeid was, 'n bron van verwarring en teenstrydighede is. Die Maesverslag meld onder andere "... deze behoeft geen commentaar, zij schreeuwt om coördinatie en sijnthese!"²⁰⁾

Die aanbevelings van die Maeskommissie het aanleiding gegee tot die totstandkoming van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel. In die volgende paragrafe sal aandag gegee word aan die instelling en die doelstelling van die Dienst.

8.3 Totstandkoming van die Dienst.

Die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel met 'n Administrateur-

18) Ibid., p. 11.

19) Idem.

20) Ibid., p. 11 & 12.

direkteur-generaal as die hoofamptenaar daarvan is kragtens 'n Wet van 1948 ingestel ²¹⁾ 'n Koninklike Besluit van 1955 ²²⁾ het artikel 13 par. 2 van die voornoemde Wet gewysig waarvolgens die benaming van die Direkteur-generaal van die Dienst gewysig word na dié van Administrateur-directeur-generaal. Die Koninklike Besluit van 1955 is gemaak om uitvoering te gee aan die Wet van 1954, oor Administratiewe en Begrotingscontrole Parastatalen. ²³⁾ 'n Verdere wysiging is aan die Wet van 1948 aangebring deur 'n Wet van 1962 ²⁴⁾ ingevolge waarvan bepaalde artikels van die Wet van 1948 ingrypend gewysig of uitgebrei is.

Die doelstellings van die Dienst word in artikel 2 van die Stigtingswet van 1948, soos gewysig, soos volg saamgevat "... de handelsuitbreiding onder al haar vormen te bevorderen, inzonderheid door er naar te streven meer uitbreiding te geven aan het handelsverkeer met het Buitenland, en zeer bepaaldelijk voor de uitvoer, afzetgebieden te zoeken en de verkoop van Belgische produkten op de buitenlandse markten te bevorderen, alsmede ten dienste van de Belgische handel documentatie en voorlichting te verstrekken. Hij kan insgelijks, zijn medewerking verlenen met het oog op het vergemakkelijken van de minnelijke beslechting van handelsgeschillen van private aard. Hij oefent zijn werking uit in het kader van de handelspolitiek van het ministerie, waaronder de buitenlandse handel ressorteert, en overeenkomstig de door dit laatste gegeven richtlijnen; hij doet daarbij eweneens een beroep op de medewerking der ministeriële departementen en der economische kringen die speciaal bij de buitenlandse handel geïnteresseerd zijn."

21) België: Staatsblad, 2 September 1948.

22) België: Staatsblad, 6 Oktober 1955.

23) België: Staatsblad, 24 Maart 1954.

24) België: Staatsblad, 8 Februarie 1962.

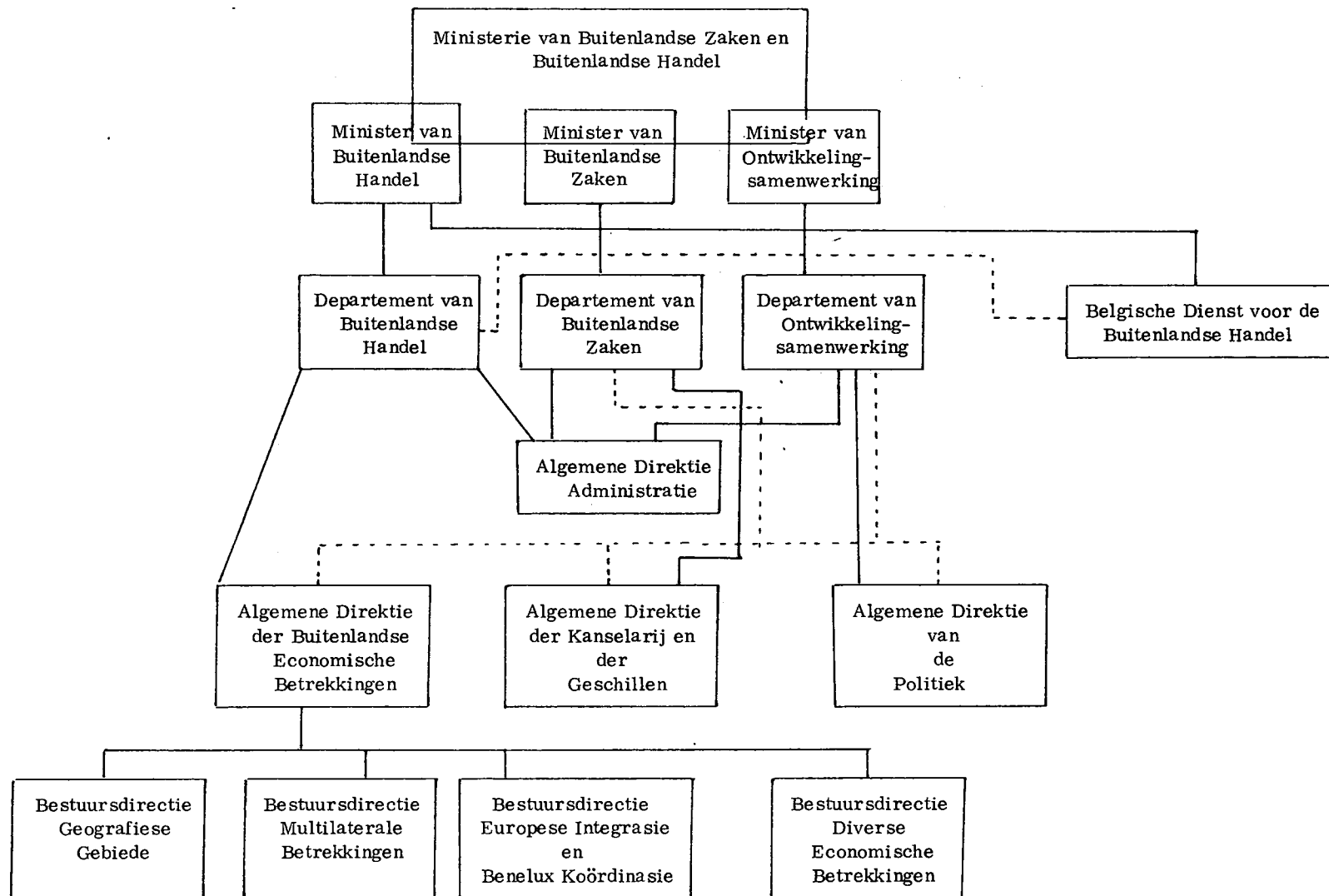
Die opdrag van die Dienst het dus betrekking op die bevordering van die Belgiese uitvoer, binne die raamwerk van die beleid wat deur die Regering bepaal word. Die Dienst vervul ook 'n skakelrol tussen die sake-sektor en die owerheidsdienste in alles wat op die handelsverkeer met die buiteland betrekking het.

Daar moet beklemtoon word dat in die voornoemde Wet van 1948 bepaal is dat die Dienst sy uitvoerbevorderingsfunksie uitoefen ooreenkomstig riglyne wat deur die Regering bepaal word. Die Regering het dus met wetgewing seker gemaak dat die nuwe Dienst verplig is om slegs die beleid wat deur die Regering bepaal is, kan uitvoer. Daar is in die wetgewing egter voorsiening gemaak dat die Dienst aan die formulering van die amp-telike uitvoerbeleid kan meedoen. Aanstons sal die werkopdragte en die werkwyses van die Dienst uitgepluis word. In die volgende paragrafe sal die plek wat die Dienst in die Belgiese owerheidshiërargie beklee, egter eers verklaar word.

8.4 Die Plek van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel in die Belgiese owerheidstruktuur.

Die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel is onderworpe aan beheer deur die Minister van Buitenlandse Handel. Vervolgens sal eers aandag aan die Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel geskenk word. In die Ministerie ressorteer ook die Kabinet van het Minister van Buitenlandse Handel wat inderdaad die Departement van Buitelandse Handel is.²⁵⁾ In die volgende paragrafe word verklarings verstrekk ter toeligting van die plek wat die Dienst in die konstellasië van die Ministerie en die Departement inneem. In die diagram 5 word die organisatoriese struktuur van die Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel skematies uitgebeeld.

25) 'n Belgiese Kabinet is inderdaad 'n instelling soos 'n Suid-Afrikaanse staatsdepartement.



— Gesagslyn
 - - - - - Kommunikasielyn

Die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel is eintlik 'n samestelling bestaande uit die Kabinet van het Minister van Buitelandse Zaken, die Kabinet van het Minister van Buitelandse Handel en die Kabinet van het Minister van Ontwikkelingsamewerking, d.w.s. drie departemente. Die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel het vier afdelings; te wete die Algemene Direktie van Administratie vir personeelaangeleenthede, die Algemene Direktie der Kanselarij en der Geschillen vir diplomatieke sendings, die Algemene Direktie van de Politiek vir internasionale politieke betrekkinge, en die Algemene Direktie der Buitelandse Economische Betrekkingen. Die Ministerie bestaan uit drie funksionele afdelings met 'n vierde gemeenskaplike afdeling vir huishoudelike en stafdienste. ²⁶⁾

Die Algemene Direktie der Buitelandse Economische Betrekkingen wat met die funksionele bedrywighede van die Departement van Buitelandse Handel belas is, het as hooftake die formulering van die handelsbeleid vir onderhandelings met die buiteland en die behartiging van die Belgiese belange by internasionale instellings. Die Algemene Direktie is in vier seksies verdeel; te wete die Bestuursdirektie Geografiese Gebiede, die Bestuursdirektie Multilaterale Betrekkingen, die Bestuursdirektie Europese Integrasie en Benelux Koördinasie en die Bestuursdirektie Diverse Economische Betrekkingen. ²⁷⁾

Aan die Seksie Geografiese Gebiede, waar die funksies per buitelandse gebied ingedeel is, is handelsooreenkomste met dié gebiede opgedra. Die Seksie Multilaterale Betrekkingen behartig ooreenkomste met internasionale instellings, byvoorbeeld die Algemene Ooreenkoms insake Tariewe en Han-

26) België: De Coordinatie van het Economisch Beleid in België (Ministerie van Buitelandse Zaken en Buitelandse Handel, November 1968) pp. 19 & 20.

27) Ibid., p. 20.

del (A.O.T.H.). Die Seksie Europese Integrasie en Benelux Koördinasie het veral ten doel om die verskeidenheid ooreenkomste met die Europese Gemeenskap (E.E.G.) en die Benelux-lande te behartig.

Die laaste Seksie, Diverse Buitenlandse Economiese Betrekkinge het die opdrag om handelsooreenkomste met die buiteland te behartig. Die Seksie moet veral ooreenkomste en verdrae voorberei en algemene leiding tydens onderhandelinge gee. Om hierdie opdrag na behore uit te voer, is daar 'n groot mate van skakeling met die ander drie Seksies. Hierdie Seksie is ook die enigste van die vier wat verteenwoordig word by internasionale vergaderings en konferensies wat beoog om multilaterale handelsooreenkomste te sluit. Moontlike handelsgeskille met lande moet opgelos word, veral waar dit gaan oor die toepassing van reëls waarby België een van die partye is of die toepassing van wette, regulasies en maatreëls deur 'n vreemde moondheid waarteen die Belgiese owerheid beswaar maak. Die Seksie neem ook deel aan die besprekinge waar die handelsbeleid met die Benelux en die Europese Ekonomiese Gemeenskap ter sprake is.²⁸⁾

Uit voorgaande blyk dit dat die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel uitsluitlik met handelsbetrekkinge gemoeid is, terwyl die funksie van buitelandse handelsbevordering met wetgewing aan 'n ander instelling, die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, opgedra is.

Alhoewel die voornoemde Dienst oor sy finansiële begrotings en personeel seggenskap het, word sy bevoegdhede deur wetgewing bepaal. Die Minister van Buitelandse Handel met sy verteenwoordiger, die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst, wat sitting in die Raad van Beheer asook in die Direksiekomitee het, het 'n seggenskap in alle besluite van die

28) Ibid., pp. 43 en 45.

Dienst. Daarna kan die Minister enige besluit verwerp, alhoewel die Dienst onder bepaalde omstandighede kan voortgaan om die besluit uit te voer.²⁹⁾ Uiteindelik is die Dienst dus slegs deur wetbepalings gebind.

Die Raad van Beheer³⁰⁾ van die Dienst hou ongeveer vier keer per jaar vergaderings waartydens die volle getal (32) wetlike voorgeskrewe lede asook die verteenwoordigers van die Ministers van Buitelandse Sake, Buitelandse Handel, Ekonomiese Sake, Tegnieise Bystand, Finansies, Landbou, Vervoer en Middenstand (sosiale vergoeding) aanwesig kan wees. Die Raad keur die verslag van die Administrateur-direkteur-generaal op die vergaderings goed en neem ook kennis van voorgenome projekte, soos deelname aan tentoonstellings. Dit is dus vanselfsprekend dat die werksaamhede van die Dienst nou met ander staatsdepartemente ineengewee is en dat die departemente, deur hulle verteenwoordigers, van alle voorgenome projekte van die Dienst kennis dra. Elke Departement kan ook 'n wesenlike bydrae maak tot die programme van die Dienst.

Weeklikse vergaderings vind plaas tussen verteenwoordigers van die Departement van Buitelandse Handel en die Direksiekomitee van die Dienst.

29) "De Dienst staat onder de controle van de Minister ... Deze controle geschiedt langs die administrateur-directeur-generaal, die ten opzichte van de Dienst het gezag van regeringscommissaris uitoefent. De regeringscommissaris kan --- beroep instellen tegen elke beslissing die hij ... met het algemeen belang strydig acht ... Heeft de Minister binnen een termijn van vyftien vrije dagen ... geen uitspraak gedaan, dan wordt de beslissing definitief (Wet van 1948, artikel 13).

30) Kyk infra p. 149.

Die vergaderings het ten doel skakeling tussen die amptenare van die Departement en van die Dienst oor enige aangeleentheid van gemeenskaplike belang, byvoorbeeld 'n beoogde handelsooreenkoms met 'n vreemde land. Aangesien handelsbevordering ³¹⁾ aan die Dienst opgedra is en handelsbetrekkinge ³²⁾ aan die Departement, is dit wenslik dat die Dienst van die onderhandelinge wat die Departement met die buiteland aangegaan het, kennis neem. Die Departement sal weer kennis neem van die struikelblokke wat die Dienst ondervind om die uitvoer na bepaalde lande te bevorder. Koördinasie word met hierdie vergaderings bevorder.

Voorts kan ook gemeld word dat 'n afsonderlike parastatale instelling, te wete die Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten, ook met die buitelandse handel gemoeid is, maar dan slegs wat onverwerkte landbouprodukte betref. Sodra 'n landbouprodukt verwerking ondergaan, verskuif die verantwoordelikheid van bemarking na die Dienst. In lande waar geen verteenwoordigers van die Nationale Dienst aangewys is nie, word markondersoeke deur die verteenwoordigers van die Dienst, bekend as handelsprospektoren, gedoen. ³³⁾ Die resultate van die ondersoeke word aan die Dienst gestuur wat 'n ooreenkoms met die Nationale Dienst aangaande die verwerking van die ondersoeke het.

31) Handelsbevordering het betrekking op die handelinge wat daarop gemik is om die uitvoere van 'n land te stimuleer.

32) Handelsbetrekkinge het ten doel om handelsverdrae en -ooreenkomste met vreemde lande aan te gaan waardeur die deelnemende lande onderneem om met mekaar handel te dryf.

33) Handelsprospektoren is die Belgiese benaming van die beamptes in die buiteland wat ondersoeke moet doen om die bemerkbaarheid van 'n Belgiese produk in die bepaalde land te ondersoek en daarvoor verslag te doen.

Ten slotte moet weer eens beklemtoon word dat die twee hoof funksies van buitelandse handel; te wete handelsbevordering en die aangaan van handelsbetrekkinge, in België aan twee afsonderlike instellings opgedra is. Hierdie reëling kan soms lastig word omdat die een instelling, te wete die Dienst, 'n parastatale instelling is, terwyl die ander, die Departement van Buitelandse Handel, 'n volwaardige staatsdepartement is. Verder het die Minister van Buitelandse Handel ingevolge wetgewing 'n toesighoudende funksie oor die werksaamhede van die Dienst en kan hy met sy verteenwoordiger die Administrateur-direkteur-generaal beslissings van die Dienst verwerp. In die praktyk egter sal sodanige optrede die betrokke Minister in 'n moeilike situasie plaas want dit sal daarop neerkom dat hy dan terselfdertyd besluite sal verwerp waaraan kollegas van hom met hulle verteenwoordigers in die Raad van Beheer hulle goedkeuring geheg het. Verder kan daarop gewys word dat die funksies van die Dienst duidelik in wetgewing beskryf is, terwyl die funksies van die Departement van Buitelandse Handel, soos tradisioneel by staatsdepartemente, nie so uitvoerig omskryf is nie. Die saak word moeilik as in gedagte gehou word dat handelsbetrekkinge 'n wye veld dek en dikwels die terrein van handelsbevordering oorvleuel. Om botsings tussen die Departement en die Dienst te verhoed, dien die weeklikse informele vergaderings van die amptenare van die twee instansies 'n nuttige doel.

Die verhoudings van die Dienst met staatsdepartemente en ander parastatale instellings word deur die verteenwoordiging van daardie instellings in die Raad van Beheer van die Dienst behartig. In die praktyk kom dit daarop neer dat die verteenwoordiger van 'n bepaalde instelling sy mede-raadslede voortdurend op die hoogte hou aangaande die wense van die betrokke instelling wat hy verteenwoordig. Vanselfsprekend sal die Dienst se verhouding met ander belanghebbende instellings in 'n groot mate bepaal word deur die belange, klein of groot, wat die ander instellings in uitvoerbevoordering het.

8.5 Samevatting

België, soos trouens die meeste lande van Wes-Europa het in 1946 weens die ernstige ontwrigting wat die Tweede Wêreldoorlog meegebring het, te kampe gehad met die vraagstuk dat die instellings wat voor en gedurende die Oorlog die noodsaaklikste dienste moes verrig, na die Oorlog nie meer aan die hoë eise wat deur die vinnige herstel van byvoorbeeld die internasionale vervoer en handel gestel is, kon beantwoord nie. In België was die funksie van buitelandse handelsbevordering deur so 'n groot aantal instellings behartig dat die nyweraars en uitvoerders selde kon vasstel watter owerheidsinstelling hulle die beste van diens kon wees. Dit was juis op aandrang van die sakelui dat die owerheid dit moes oorweeg om die funksie van uitvoerbevordering wat vroeër aan so 'n groot aantal instellings opgedra is, slegs aan een instelling toe te vertrou. Die voornoemde aangeleentheid is ook deur 'n skielike verandering van Regering beïnvloed. Die feit dat België op daardie stadium 'n groot behoefte aan buitelandse betaalmiddele gehad het, het ook 'n rol gespeel. Die ondersoek om tekortkominge by die bestaande instellings uit te wys en aanbevelings vir verbeterings te doen, is opgedra aan 'n kommissie wat 'n uitgebreide verslag aan die Regering voorgelê het.

Die bevindings en die aanbevelings van die Kommissie is sterk beïnvloed deur die onvermoë van die bestaande departementele instellings om die taak van buitelandse handelsbevordering op gekoördineerde wyse uit te voer. Die Kommissie moes egter bepaalde besware teen parastatale instellings deeglik in gedagte hou. Die Dienst wat uiteindelik ingestel is, het in wese verskil van sy voorgangers in dié opsig dat onafhanklike optrede nou met die nuwe Dienst in 'n groot mate gewaarborg is, maar dat die Minister as voog van die Dienst optree. Om die Minister in staat te stel om homself te beskerm teen optrede waarmee hy nie akkoord gaan nie, is aan hom die bevoegdheid verleen om die besluite van die Dienst te aanvaar of teen te staan.

Op hierdie wyse behou die Regering seggenskap oor die doen en late van die Dienst, maar word 'n groot mate van selfstandigheid en vryheid van optrede aan die Dienst gewaarborg. Die aanvaarding of die verwerping van 'n besluit deur die Minister sal nie noodwendig die optrede van die Dienst om die besluit uit te voer, hoef te beïnvloed nie.

HOOFSTUK 9

ORGANISATORIESE REËLINGS VAN DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITEN-
LANDSE HANDEL

9.1 Inleiding

Die owerheid moet deesdae 'n verskeidenheid bedrywighede van groot omvang onderneem. Om hierdie bedrywighede glad te laat verloop, moet dit só georden word dat elke handeling op 'n bepaalde doelstelling sal afstuur. Die oogmerke met organisering sal dan wees om arbeidverdeling so toe te pas dat hanteerbare eenhede van bedrywighede verkry word.

Die afbakening van bedrywighede gee aanleiding tot eenhede waarna gewoonlik as uitvoerende instellings verwys word. "Uitvoerende instellings in die openbare sektor, soos byvoorbeeld departemente, korporasies, institute, rade en kommissies ontstaan heel dikwels as gevolg van uitdruklike bepalings in wetgewing of andersins as gevolg van die besluite van die uitvoerende politieke ampsbekleders." ¹⁾ Die rangskikking van die bedrywighede en van die werknemers binne die instelling is bepaal deur die omstandighede wat op elke tydstip van toepassing is, met ander woorde organisatoriese patrone is die produkte van die omstandighede van tyd en plek. Omstandighede is egter voortdurend besig om te verander, daarom sal die organisatoriese patrone wat gevolg word, steeds moet verander om by die veranderde omstandighede aan te pas.

Omdat die uitvoerende instellings weens die voortdurende vraag van die publiek na beter of nuwe dienste, steeds in aantal en omvang toeneem, moes die owerheidsdienste toenemend neig na organisatoriese reëlins wat spesialisasie nastreef. Vervolgens kan arbeidverdeling volgens verskillende uitgangspunte benader word; te wete volgens die aard van die produk of diens wat betrokke is, volgens die werkproses, volgens die fisiese terreine wat bedien moet word, of volgens die bevolkingsgroepe aan wie die diens

1) Cloete, op.cit. p. 82.

gelewer moet word. Hierbenewens moes die owerheid in samewerking met bepaalde belangegroepe of alleen, ook die terrein van die privaatsektor betree as gevolg van vertoë van die publiek of as gevolg van die feit dat die privaatsektor nie belangstel of nie in staat is om 'n noodsaaklike diens te lewer nie. Die organisatoriese reëlins vir die instellings wat op hierdie wyse ontstaan (nie-departementele of parastatale instellings), verg andersoortige benaderings as dié wat op staatsdepartemente van toepassing is.

In die volgende paragrafe sal die interne organisatoriese struktuur van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel verklaar word. Die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel is 'n parastatale instelling. Daarom sal die reëlins wat vir die politieke bobou (bestuursraad) van die Dienst getref is, eers bespreek word. Daarna sal die funksionele afdelings van die Dienst ondersoek word.

9.2 Organisering van die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel

9.2.1 Raad van Beheer

Die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel word, ingevolge wetgewing, ²⁾ beheer deur 'n Raad van Beheer. Die Raad het twee-en-dertig lede. In die Raad dien die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst; een amptenaar van die Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel; twee lede benoem deur die Minister van Ekonomiese Sake; twee lede benoem deur die Minister van Buitelandse Handel; een lid deur elk van die volgende benoem: die Minister van Finansies, die Minister van Landbou, die Minister van Verkeerswese (Vervoer) en die Minister van Middenstand. Die ander twee-en-twintig lede word benoem deur die Mi-

2) België: Wet van 16 Julie 1948, soos gewysig deur die Wet van 1962, artikel 3.

nister wat vir die buitelandse handel verantwoordelik is, na oorleg met die mees verteenwoordigende belangegroep in die produksiesektor en die uitvoerders. Die laasgenoemde twee-en-twintig lede, gekies vanweë hul kennis en ervaring van die buitelandse handel, word deur die Koning vir 'n termyn van drie jaar aangestel en hulle aanstelling mag verleng word.

Die Raad kies uit sy geledere 'n voorsitter en twee ondervoorsitters. Die Raad kies ook uit sy geledere hoogstens sewe lede wat as die sogenaamde Bestuurskomitee dien. Die Bestuurskomitee kies sy eie voorsitter. Die opdrag van die Bestuurskomitee is om eers alle sake wat aan die Raad van Beheer voorgelê word, te ondersoek en aanbevelings daaroor te doen. Verder werk die Komitee met die Raad saam in alle ander sake rakende die toesig oor werksaamhede van die Dienst. ³⁾

Die Raad van Beheer het die taak om toe te sien dat die Dienst sy opdragte op 'n doeltreffende wyse uitvoer. In die stigtingswet van die Dienst word die aangeleentheid soos volg saamgevat: "Binnen de perke dezer wet ⁴⁾ beskikt de raad over de ruimste administratie machten voor het beheer van de zaken van de Dienst." ⁵⁾ Om hierdie opdrag na behore uit te voer, is die Raad by magte om personeel aan te stel en ook ingevolge die personeelstatuut van die Dienst te ontslaan.

Die Raad moet ten minste een keer elke drie maande vergader. Besluite word eenparig of met 'n meerderheid van stemme geneem. Tydens die vergaderings word die begroting van die Dienst ook goedgekeur wat later na die Minister van Buitelandse Handel vir sy kommentaar deurgestuur

3) Ibid., artikel 9.

4) Idem.

5) Ibid., artikel 4.

word. Behoorlike notule word van die verrigtinge gehou. Een afskrif van die notule word gereeld aan die Minister voorgelê om hom op die hoogte van die werksaamhede van die Dienst te hou. ⁶⁾

Die Raad stel die huishoudelike reëls van die Dienst vas en lê dit aan die verantwoordelike Minister vir sy goedkeuring voor. So kan die Raad met die goedkeuring van die Minister die bedrag bepaal wat vir die lewering van 'n bepaalde diens gehef sal word, asook die wyse van invordering. ⁷⁾

Die Raad is verantwoordelik vir die voorbereiding van die begroting asook die interne beheer oor die aanwending van die bewilligde geld. Jaarliks moet die Raad verslae opstel wat aan die Rekenhof voorgelê moet word.

9.2.2 Administrateur-direkteur-generaal ⁸⁾

"De Directeur-generaal van de Dienst word benoemd en kan worden afgezet door de Koning, op voordracht van de Minister tot wiens bevoegdheid de Buitenlandse Handel behoort, nadat het advies van de raad ingewonnen werd. Hij is gelast te zorgen voor het dagelijks bestuur van de Dienst en de besluiten van de raad van beheer toe te passen. Hij vertegenwoordigt de Dienst in rechte alsmede in de openbare en onderhandse akten. Hij heeft de leiding van de comptabiliteit en is belast met de verrichtingen van ontvangsten en uitgaven." ⁹⁾

Uit die voorgaande blyk dit dat die Administrateur-direkteur-generaal verantwoordelik is vir die uitvoerende werksaamhede van die Dienst wat

6) Ibid., artikel 5.

7) Ibid., artikel 8.

8) Die ampsbenaming is deur die Wet van 1962 van Direkteur-generaal na dié van Administrateur-direkteur-generaal verander.

9) Ibid., artikel 11.

onderhandelinge namens die Dienst insluit. Hierbenewens tree die funksionaris ook op as rekenpligtige beampte vir die Dienst. Die Administrateur-direkteur-generaal word deur twee Adjunk-administrateur-direkteurs-generaal bygestaan. ¹⁰⁾

In die praktyk tree die Administrateur-direkteur-generaal as verbinding tussen die Dienst en die Raad van Beheer op. Alhoewel die Raad van Beheer vir die doeltreffende werkverrigting van die Dienst verantwoordelik is, is dit die Administrateur-direkteur-generaal wat met sy personeel die menigvuldige opdragte uitvoer en van tyd tot tyd verslag daaroor aan die Raad doen. ¹¹⁾

Soos in die voorgaande paragrawe gemeld, is die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel aan die Beheer van die Minister van Buitelandse Handel onderworpe. Die eintlike beheer word deur die Administrateur-direkteur-generaal uitgeoefen wat as Regeringskommissaris die Minister by die Dienst verteenwoordig. Die Minister kan nie direk nie, maar slegs deur sy verteenwoordiger in die Raad van Beheer, naamlik die Administrateur-direkteur-generaal, beswaar teen besluite van die Raad maak. Afgesien van hierdie enkele beheeraspek is die Raad in alle ander opsigte outonoom in dié sin dat hy nie verder deur enige wetsbepaling of 'n ander instansie verplig word om goedkeuring vir sy besluite te verkry nie. Volgens William Robson is die rade van beheer van openbare korporasies van die grootste belang. Hy skryf hieroor soos volg: "All the experience we have so far had of nationalized industries serves to emphasize the crucial importance of the governing board. The success or failure of nationalization is, indeed, likely to depend more on the quality of the boards direc-

10) Ibid., artikel 12.

11) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingsdiens, 1971.

ting the public corporations than on any other single factor. For from this flow all the decisions on policy and administration The governing board of a public corporation occupies a different position from that of any other body." ¹²⁾ Hy gaan voort deur te sê dat die rade groter verantwoordelikheid het as enige raad (direkteure) van 'n privaat maatskappy omdat die direkteure van laasgenoemde hoofsaaklik die verteenwoordigers van die aandeelhouders is en slegs aan die aandeelhouders verantwoording verskuldig is. Die rade van openbare korporasies moet dienste lewer aan die verbruiker, aan sy werknemers, aan die owerheid en aan die gemeenskap in die algemeen.

Die Minister van Buitelandse Handel kan indirek 'n invloed op die besluite van die Raad van Beheer uitoefen. Ingevolge wetgewing ¹³⁾ het hy die bevoegdheid om twee-en-twintig van die twee-en-dertig lede van die Raad te benoem wat dan deur die Koning aangestel word. Volgens Robson kan die Minister hierdie magte misbruik deur lede aan te stel wat hom goedgesind is. Robson erken egter dat die lede van die Raad van Beheer egter eerder deur 'n Minister aangestel behoort te word as deur 'n tussentydse kieskomitee wat uit vooraanstaande burgers van die gemeenskap saamgestel is. "The power of appointing the boards of public corporations should undoubtedly be in the hands of ministers. If ministers are not fit to make such appointments, for what tasks are they likely to be fitted? If they are not so fitted, we had better change our system of government." ¹⁴⁾

Die lede van die Raad van Beheer van die Dienst is, afgesien van die Administrateur-direkteur-generaal, almal deeltydse en onbetaalde verteen-

12) Robson, W.A., Problems of Nationalized Industry (London: George Allen en Unwin Ltd., 1952), pp. 91, 92.

13) België: Wet van 1948, op.cit. artikel 3.

14) Robson, op.cit. pp. 95, 96.

woordigers van staatsdepartemente en vooraanstaande nyweraars uit die sakektor. Die aantal lede van die Raad is bepaal deur die begeerte van die owerheid om te sorg dat die belangrikste vervaardigingsnywerhede in die Raad van Beheer verteenwoordig word. Die Minister kan dus nie die aantal lede van die Raad vermeerder of verminder nie of sy samestelling verander nie. Hierdie beperking kan soms nadelig wees. "There is no magic in a particular number, despite the incantations of certain efficiency experts; and it may often be worth while seizing the opportunity to appoint a man of unusual ability at the moment when he happens to be available. It is an advantage, then, for Ministers to have a certain latitude in determining the size of the board." ¹⁵⁾

Die twee-en-twintig verteenwoordigers uit die privaatsektor wat lede van die Raad van Beheer is, is gekies "... om reden van hun bevoegdheid en hun ervaring in zake buitenlandse handel....." ¹⁶⁾ Volgens Robson sou hierdie benaderingswyse nie noodwendig waarborg dat lede met "creative ability and dynamic energy" ¹⁷⁾ in die rade van beheer benoem word nie. Hy beveel die volgende moontlike oplossing aan: "A mixed board composed of full-time and part-time members; in which the full-time members have special responsibilities without being heads of departments; while the part-time members are men of wide experience brought in from outside the industry in order to look at its problems with a more detached view." ¹⁸⁾

Die toesig oor die werksaamhede van die Dienst geskied deur die Raad van Beheer wat as 'n groep verplig is om slegs vier keer per jaar te vergader om besluite te neem en besprekings oor die werksaamhede van die Dienst

15) Robson, Ibid., p. 93.

16) België: Wet van 1948, op.cit. art. 3.

17) Robson, op.cit. p. 97.

18) W.A. Robson: Nationalized Industry and Public Ownership (London: George Allen and Unwin Ltd., 1960), p. 228.

te voer. Om vas te stel of die Raad wel as 'n komitee funksioneer kan op die volgende verklaring van Wheare gelet word: "The essence of a committee is, that it is a body to which some task has been referred or committed by some other person or body The notion of a committee carries with it the idea of a body being in some manner or degree responsible or subordinate or answerable in the last resort to the body or person who set it up or committed a power or duty to it ... there is a derived or secondary or dependent status, in form at least; it lacks original jurisdiction. It acts on behalf or with responsibility to another body." ¹⁹⁾

Die Raad van Beheer is deur die Minister van Buitelandse Handel aan die Parlement verantwoording verskuldig en kan op grond van hierdie feit as 'n komitee beskou word. Werksaamhede van die Raad word in die praktyk deur die Bestuurskomitee, (wat uit lede van die Raad saamgestel is) uitgevoer. Daar kan dus aanvaar word dat die Bestuurskomitee inderdaad 'n deurslaggewende rol in die besluite van die Raad vervul.

Volgens Wheare kan komitees voorts in sewe kategorieë gerangskik word; te wete "... committees to advise, to inquire, to negotiate, to legislate, to administer, to scrutinize and to control ... There are certain obvious deficiencies and dangers in this way of proceeding. In the first place, to discuss committees in terms of their function lays one open to the risk of forgetting that how committees perform their function is governed a great deal by the nature of the institution of which they form a part ... in judging the work of committees, in explaining and discussing them in terms of their function, we must always take into account the institutional system to which they belong." ²⁰⁾

19) Wheare, K. C., Government by Committee (Oxford: Clarendon Press, 1955) pp. 5, 6.

20) Wheare, Ibid., pp. 2, 3.

Dit sou nie moontlik wees om die Bestuurskomitee en ook die Raad van Beheer van die Dienst onder slegs een van voorgenoemde kategorië te rangskik nie, want uitgesonderd wetgewing, word al die voornoemde funksies deur die Bestuurskomitee en/of deur die Raad van Beheer uitgeoefen.

Ten slotte kan op die spesiale bevoegdthede van die Administrateur-direkteur-generaal gewys word. Alhoewel hy nie noodwendig as voorsitter van die Raad van Beheer of die Bestuurskomitee gekies hoef te word nie, is hy nietemin belas om "... te zorgen voor het dagelijks bestuur van de Dienst en de besluiten van de raad van beheer." ²¹⁾ In die praktyk kom dit daarop neer dat hierdie funksionaris die besluite van die Raad van Beheer waarvan hy lid is, deurslaggewend kan beïnvloed (selfs al is hy afwesig van 'n vergadering) omdat hy as Regeringskommissaris, namens die Minister, enige besluit van die Raad kan teenstaan. Dit spreek vanself dat hierdie aspek voortdurend deur die ander lede in gedagte gehou word wanneer aangeleenthede bespreek word wat moontlik strydig met die wense van die Administrateur-direkteur-generaal is. Ondersoeke by die Dienst het aan die lig gebring dat 'n Minister dit nog nooit sedert die ontstaan van die Dienst nodig gevind het om 'n besluit van die Raad van Beheer teen te staan nie. As rede hiervoor word aangevoer dat die Administrateur-direkteur-generaal tydig die lede van die Raad oor die regeringsbeleid aangaande die spesifieke aangeleentheid onder bespreking, sal inlig. Hy sal ook daarop wys wat die gevolge (teenstand van die Minister) sal wees indien die Raad van Beheer desnieteenstaande en in stryd met die amptelike beleid tog 'n besluit sou neem.

Die voorafgaande besprekings van die Raad van Beheer en die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst is gedoen om te wys op die besorgd-

21) België: Wet van 1948, op.cit. artikel 11.

heid van die owerheid om die grootste mate van vryheid van optrede aan die Dienst te verleen, maar terselfdertyd toe te sien dat die owerheid voldoende beheer oor die werkverrigtinge van die Dienst behou. Vervolgens sal daar in die volgende paragrafe aandag gegee word aan die organisatoriese reëlins wat getref is en wat ten doel het om die funksies van die Dienst aan afdelings of seksies toe te vertrou.

9.2.3 Afdelings van die Dienst ²²⁾

Horisontale arbeidverdeling is by die Dienst onderneem om organisatoriese eenhede te verkry wat eiesoortige funksies met die oog op groter spesialisasie vervul. Al vier grondslae van arbeidverdeling is toegepas; te wete arbeidverdeling volgens funksie, geografiese gebied, produk of diens, asook kliënte of bevolkingsgroepe. Koördinasie tussen die afdelings is deur 'n stelsel bewerkstellig waarvolgens elke afdeling afhanklik is van 'n bepaalde diens of inligting van elke ander afdeling om sy funksie behoorlik te kan vervul. ²³⁾ Daar is agt afdelings waarvan die funksies in die volgende paragrafe beskryf word. In diagram 6 word die organisatoriese struktuur van die Dienst skematies uiteengesit.

9.2.3.1 Afdeling Een is in twee seksies verdeel. Die eerste seksie is soos verderaan verduidelik sal word, verantwoordelik vir handelsbevordering in die Europese Ekonomiese Gemeenskaplande, die Europese lande wat met die E.E.G. geassosiër is en Spanje. Die onderverdeling van die seksie in vier geografiese subseksies, is soos volg:

- Benelux: Hierdie kantoor verstrek ondermeer inligting aangaande die Belgiese in- en uitvoerreëlins.

22) Kyk diagram 6.

23) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

- Frankryk, die Franse oorsese gebiede en Spanje.
- Duitse Bondsrepubliek en Turkye.
- Italië en Griekeland.

Die tweede seksie is insgelyks in vier subseksies onderverdeel met die oog op die bevordering van die buitelandse handel:

- Skandinawiese lande, Finland, Ysland, Portugal en die Portugese kolonies.
- Japan, Suid-Afrika, Australië en Nieu-Seeland.
- Die Verenigde State van Amerika en Kanada.
- Verenigde Koninkryk, Oostenryk en Switserland. ²⁴⁾

9.2.3.2 Die Tweede Afdeling is in twee seksies verdeel. Die eerste seksie bestaan uit vyf subseksies:

- Die subseksie Midde- en Nabye-Ooste en Noord-Afrika wat die lande insluit wat geleë is tussen Ciprus en Sirië enersyds en Marokko andersyds.
- Die subseksie Latyns-Amerika, van Meksiko tot Chili, met inbegrip van die onafhanklike lande in die Carribiese see.
- Die subseksie wat veral die Engelstalige Afrika lande insluit, soos Nigerië aan die Weskus en Kenia, Oeganda, Tanzania en ander lande aan die Ooskus.
- Die subseksie Afrika lande wat met die E.E.G. geassosiër is.
- Die subseksie buitelandse besteding en internasionale finansiële instellings.

24) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, zijn taak, zijn diensten t.b.v. exporteurs, zijn bestuursorganisatie (Brussel: Imprimerie Et Publicitedu Marais, 1970), p. 16.

Die tweede seksie het drie subseksies:

- Vier Oos-Europese lande: Rusland, Hongarye, Tsjeggieslowakye en Oos-Duitsland.
- Vyf Oos-Europese lande: Albanië, Bulgarye, Pole, Roemenië en Jugoslawië, asook Sjina, Noord-Korea, Noord-Viëtnam en Buite Mongolië.
- Die Asiatiese lande van Afghanistan tot en met Indonesië met die uitsondering van Japan. ²⁵⁾

Uit voorgaande blyk dat die lande wat onder Afdeling Een genoem is, die belangrikste geïndustrialiseerde en ontwikkelde Westerse lande is. Vir hierdie lande word 'n andersoortige benaderingswyse vir die bevordering van die Belgiese uitvoere geverg, as vir die lande onder Afdeling Twee genoem. Die markte in die lande in Afdeling Een genoem is gespesialiseerd en hoogs mededingend en verlang produkte waarvan die bekendstelling, om 'n redelike afset te geniet, deeglike navorsing in die besondere lande verg. Die handel van die ontwikkelende en kommunistiese lande met België het nog nie dieselfde intensiewe bearbeidingstadium bereik nie omdat dié markte minder gesofistikeerd is. ²⁶⁾

Aangesien die twee afdelings dieselfde doelwit nastreef en daar tussen die twee afdelings weinig verskille ten opsigte van die basiese funksionele bedrywighede van elke seksie bestaan, is die funksies en die werkmodes en -prosedures van elk van die twee afdelings op enkele uitsonderings na dieselfde. Die funksies van die twee afdelings kan in drie hoofgroepe geklassifiseer word; te wete voorligting aan voornemende Belgiese uitvoerders; juridiese dienste; ²⁷⁾ en uitvoerbevordering. Die funksie "spesifieke

25) Ibid., p. 17.

26) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingsdiens, op. cit.

27) Diens aan uitvoerders insake die interpretasie van regulasies en wette wat die handel in die bepaalde land beïnvloed.

voorligting" aan Belgiese nyweraars, behels uitsluitlik die verspreiding van: kommersiële, ekonomiese of finansiële inligting oor die buitelandse markte insoverre die versamelde gegewens die Belgiese uitvoerders in die buiteland tot hulp kan wees; die moontlikheid om ondersoeke te doen of materiaal te lewer binne die raamwerk van die programme vir tegniese bystand aan ontwikkelende gebiede (onder andere die uitvoering van projekte, die bou van fabriek en uitvoerbaarheidstudies); verspreiding van inligting oor projekte wat deur internasionale en regionale instellings gefinansier word en die inskrywingsprosedures wat deur studieburowe en lewenswettings in ag geneem moet word; navrae uit die buiteland vir Belgiese goedere en dienste wat deur die buitelandse diens ingesamel is; voorgenome kapitaalbestedings deur vreemde owerhede en inligting oor die struktuur, werking en aktiwiteite van die internasionale en interregionale instellings. ²⁸⁾

Juridiese dienste wat aan nyweraars beskikbaar gestel word, sluit die byhou en die verspreiding van dokumentasie in oor alle voorskrifte betreffende die buitelandse handel, handelsooreenkomste, lisensies en permitte, doeaneregte, sanitêre voorskrifte, wisselverkeer, handelsdokumente en belastinge en investeringe. Onderzoek word voortdurend ingestel na die knelpunte van die geleidelike totstandkoming van die E.E.G. (harmonisering van die nasionale reëlins vir die bevordering van die uitvoer, normalisering en vrye handelsverkeer) en na die werksaamhede van die Algemene Ooreenkoms insake Tariewe en Handel en met ander internasionale instellings wat ten doel het om die internasionale handel te reël. Hierdie ondersoeke word aan die ander afdelings van die Dienst beskikbaar gestel wat

28) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, zijn taak, zijn diensten t.b.v. exporteurs, zijn bestuursorganisatie, op.cit. pp. 13, 14, 15.

dit soms sal verwerk voor verspreiding of as basis gebruik vir verdere ondersoeke. ²⁹⁾

Die derde en hoofopdrag, te wete uitvoerhandelsbevordering, opgedra aan die reeds gemelde twee afdelings, sluit in om die handelsmoontlikhede na aanleiding van briewe van navraers te ondersoek, gesprekke met besoekers en agente asook met navrae wat die Belgiese diplomatieke sendings in die buiteland ontvang het. Ondersoeke moet ingestel word na die uitvoermoontlikhede van Belgiese ondernemings, studies van hul internasionale bemarkingsmetodes en aanbevelings tot verbetering van die metodes. 'n Belangrike funksie van uitvoerbevordering is die opspoor van buitelandse agente of verteenwoordigers vir Belgiese ondernemings in die buiteland, en die samestelling van naamlyste van algemene of gespesialiseerde invoerders, groothandelaars en posbestellingsondernemings in dié lande. ³⁰⁾

Verder sluit die funksie ook die stelselmatige voorbereiding van handelsbevorderingreise in en die samestelling van programme vir openbare prievaatinstanties waarvoor afsprake in die buiteland gereël moet word. Reëlings moet getref word vir die organisering van periodieke besoeke van Handelsprospektors (handelsondersoekers) aan België. Die Handelsondersoekers is verbonde aan die Belgiese diplomatieke en konsulêre poste in die buiteland en die tuisbesoeke word gereël om hulle telkens op die hoogte van die wense van Belgiese uitvoerders te bring. Die medewerking van die Handelsondersoekers word vereis vir die voorbereiding van handelse-ooreenkomste; vir industriële en tegniese samewerking met die lande met staatsbeheerde handel (veral kommunistiese lande), asook hulle medewerking, deur die lewering van advies, by onderhandelinge met die oog op die sluiting van handelsverdrae tussen die Benelux en die lande met staatsbe-

29) Idem.

30) Idem.

heerde handel. ³¹⁾

Voorts moet die afdelings saamwerk en amptelike handelsendings na die buiteland organiseer en voorstelle formuleer betreffende die uitnodiging van bepaalde buitelandse sendings en sakelui na België, asook die reëlings in verband met Belgiese firmas se deelname aan handelstentoonstellings in die buiteland. Ten slotte word ook vereis dat Belgiese studie-buro's en leweransiers van bepaalde goedere en dienste bekendgestel moet word by internasionale instellings wat hul dienste mag vereis. ³²⁾

Elk van die twee afdelings beskik oor 'n studiediens wie se taak dit is om veral die ekonomiese en die finansiële evolusie van die buitelandse markte na te gaan en te ontleed en voorstelle aan die hand te doen aangaande die bepaalde voorskrifte wat inaggeneem behoort te word om die handelstatus van die Belgiese-Luxemburgse Ekonomiese Unie (BLEU) op die markte te verdedig of te verbeter. Die Afdelings onderneem ook ondersoeke na bepaalde ekonomiese verskynsels. ³³⁾

9.2.3.3 Aan die Derde Afdeling is die reklame vir handelsuitbreiding en die openbare skakeling opgedra. Die aktiwiteite van hierdie Afdeling, wat besonder uiteenlopend is, is verdeel tussen tien seksies.

Seksie regionale aksie:

In die provinsies bestaan daar 'n groot aantal klein en middelmatig groot ondernemings wat, alhoewel hulle produkte afsetmoontlikhede in die buiteland behoort te geniet, nie aan uitvoerhandel deelneem nie. Die tyd van

31) Idem.

32) Idem.

33) Idem.

die topleiding van hierdie firmas word nagenoeg volledig deur produksievraagstukke in beslag geneem en hulle word dikwels afgeskrik deur die, na hul mening, ingewikkelde karakter van die uitvoerhandel. Die regionale kantore wat deur die Dienst opgerig is, het veral ten doel om inligting en hulpverlening aan uitvoerders te desentraliseer deur regstreekse skakeling met die klein en die middelgroot ondernemings te bewerkstellig en om sodoende voortdurend in verbinding te bly met die provinsiale-, regionale- en plaaslike owerhede wat ondermeer dié instansies is wat hulle met ekonomiese aangeleenthede besig hou. ³⁴⁾

Die regionale verteenwoordigers van die Dienst, nege in getal, het ten doel om potensiële uitvoerders op te spoor. Hulle stel sodanige voornemende uitvoerders in verbinding met moontlike invoerders in die buiteland, verskaf inligting oor die onderskeie dienste wat die Dienst aan hulle kan verleen, ondermeer die verskaffing van inligting aangaande buitelandse markte, die soektog na geskikte buitelandse verteenwoordigers of gewoonweg kopers, markstudies, status van vreemde ondernemers en hulp met die oplossing en die beslegting van handelsgeskille. Die ondernemings word gehelp om so 'n volledig moontlike rekord saam te stel wat aan die Dienst in Brussel gestuur word, wat alle moontlikhede sal opvolg. Die ondernemings word ook tegnies met die voorbereiding van aanbiedingslyste bygestaan. ³⁵⁾

Seksie vir Handelondersoekers:

Die Handelondersoekers met die ampstitel Handelsprospektoren, is die personele wat aan die diplomatieke en konsulêre verteenwoordigers in die buiteland toegevoeg is en wat slegs met markondersoeke en -opsporing

34) Ibid., p. 18.

35) Ibid., pp. 18, 19.

belas is. Dit beteken dat hulle hul nie besig hou met konjunkturstudies of met makro-ekonomiese analises nie, maar eerder op die praktiese vlak 'n bydrae moet maak tot die bevordering van die uitvoer van Belgiese produkte. Dit word gedoen deur middel van markstudies, die soektog na invoerders of verteenwoordigers, handelsvoorstelle en handelsinligting. Hulle verleen ook bystand aan Belgiese nyweraars en handelaars op sake-reise in die vreemde deur die besprekings by te woon of inligting oor die onderskeie buitelandse sakelui en die produkte waarin hulle belangstel. ³⁶⁾

Seksie vir die Fonds vir die Buitelandse Handel.

"Het Fonds is bestemd om de openbare instellingen de bedrijfsgroeperingen en de Belgische particuliere ondernemingen te helpen bij hun inspanningen tot handelsexpansie in het buitenland ... De aanvragen van het bedrijfsleven moeten rechtstreeks aan de Directeur-generaal van de Belgische Dienst voor de Buitelandse Handel geadresseerd worden, en dié van de openbare instellingen aan de Minister die de Buitelandse Handel onder zijn bevoegdheid heeft. De aanvragen moeten ingediend worden alvorens enig begin van uitvoering mag gegeven worden aan het project waarop zij betrekken hebben." ³⁷⁾

Dit is hierdie seksie van die Dienst wat met die ondersoek van die aanvraers van hulp en met die toepassing van ministeriële besluite belas is, binne die algemene raamwerk van die opdrag van die Dienst om administratiewe beheer oor al die pogings van handelsuitbreiding met die buiteland uit te oefen. 'n Aansienlike gedeelte van die inligting wat deur die Adviserende

36) Ibid., p. 19.

37) België: Wet van 14 Maart 1954, tot oprigting van die Fonds voor Buitelandse Handel, artikel 1.

Kommissie van die Fonds ³⁸⁾ vereis word kan deur die Dienst uit sy eie rekords ingewin of van die aanvraers self verkry word. 'n Belangrike vereiste van die ondersoekprosedure is dat advies van die diplomatieke sendings en konsulêre poste in die buiteland ingewin word om vas te stel of die voorgename ondersoek van die Belgiese sakeman die moeite en geld werd sal wees. Hierdie beamptes in die buiteland word in elke besondere geval versoek om 'n opinie oor die meriete van die beoogde projek uit te spreek, indien wysigings aangebring behoort te word aan die oorspronklike versoek, oor die bedrag wat betrokke is en, indien vereis, die terugbetalingsmoontlikhede. ³⁹⁾

Die Kommissie van die Fonds ondersoek alle aanvrae en verleen advies, plus redes vir die advies aan die betrokke Minister. Die Minister het in alle gevalle die bevoegdheid om die vraag na fondse toe te staan of te weier. Met die formulering van advies aan die Minister hou die Kommissie rekening met die verdienstelikheid van die ingediende projek; ten eerste om die uitvoerbaarheid daarvan uit 'n handelsoogpunt te oorweeg, en ten tweede - op 'n meer algemene vlak - of die projek in landsbelang is, en of buitelandse betaalmiddele daarmee verdien kan word. ⁴⁰⁾

Seksie vir Buitelandse Besoekers:

Die Dienst ontvang elke jaar talle buitelandse besoekers wat hulle besig hou met die internasionale handel, asook belangrike individue wat deur die Dienst uitgenooi word veral op voorstel van die Belgiese buitelandse diplo-

38) Die Kommissie oorweeg aansoeke vir hulp en maak aanbevelings aan die Minister.

39) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, zijn taak, zijn diensten t.b.v. exportateurs, zijn bestuursorganisatie, op.cit. pp. 19, 40, 41.

40) Idem.

matieke sendings. Hierdie seksie hou hom veral besig met die organisering van die verblyf en onthaal van buitelandse handelsendings en ander afgevaardigdes, asook met die reëlins van onder andere werkvergaderings, fabriekbesoeke en kontakte. Deur die bekendmaking van voornemende besoeke van buitelandse sakelui, word aan hierdie seksie die geleentheid gebied om 'n program voor te berei en ondermeer vir die ontvangs van hul briefwisseling by die Dienst te sorg. ⁴¹⁾

Verder kan ook daarop gewys word dat hierdie seksie buitelandse universiteitstudente wat veral met hul laaste studiejaar besig is en uit die tegniese fakulteite afkomstig is, die geleentheid bied om kursusse by die Dienst by te woon. Studente word hoofsaaklik uitgenooi vanweë die bekendheid, meer in besonder in die ontwikkelende lande, van die Belgiese stelsel vir uitvoerbevordering. Die toekenning van kursusbeurse is uiteraard tot 'n beperkte mate gebonde aan die moontlikhede wat dit aan die Belgiese nywerhede op die vreemde markte kan bied. Die duur van die kursusse wissel tussen drie en ses maande. ⁴²⁾

Seksie vir Kursusse wat die Dienst aanbied:

Belgiese universiteitstudente kan, onder bepaalde omstandighede, by die Dienst 'n kursus volg met die doel om eerstehands met die internasionale handel kennis te maak, asook om 'n behoorlike kennis van die werksaamhede van die Dienst op te doen. Die kursus is tot gegradueerdes in die toegepaste ekonomiese wetenskappe beperk en die seksie is verantwoordelik vir die opstelling van lesings en die tref van reëlins vir die kursus wat etlike maande duur. ⁴³⁾

41) Ibid., pp. 20, 21.

42) Idem.

43) Ibid., p. 21.

Seksie vir Belgiese en Buitelandse Produktemerke:

Hierdie Seksie is besonder bedrywig met die verstrekking van inligting oor die Belgiese produksie en met die verskaffing van naamlyste van Belgiese produsente van bepaalde artikels. Selfs die naam van die houers van fabrieksmmerke word meegedeel. In die seksie kan ook inligting verkry word oor die buitelandse produsente wie se name in die talle jaarboeke van die onderskeie lande wat in die biblioteek van die seksie beskikbaar is, voorkom. Die seksie is besig met die opstelling van 'n uitvoerhandels-gids wat noukeuriger inligting bevat oor Belgiese vervaardigers en uitvoerders. ⁴⁴⁾

Invoerseksie:

Aan buitelandse ondernemings wat in ontwikkelende lande gevestig is, kan inligting oor die afsetmoontlikhede van hul produkte in België besorg word. ⁴⁵⁾

Seksie vir Seminare en Samesprekings:

Die Seksie organiseer seminare wat ten doel het om in een of meer dae die kennis van bedryfsleiers van klein en middelgroot ondernemings op die gebied van die diverse uitvoertegniese aan te vul. Sprekers word uit die openbare sowel as uit die privaatsektor gewerf en word gevolg deur besprekings waartydens bepaalde aspekte ontleed word. ⁴⁶⁾

Seksie vir konsulêre spreekdae:

Van Belgiese diplomatieke en konsulêre verteenwoordigers word verwag om tydens hulle periodieke besoeke aan België, spesiale spreekdae te reël

44) Ibid., pp. 21, 22.

45) Ibid., p. 22.

46) Idem.

wat in die lokale van die Dienst plaasvind. Hierdie spreekdae word vir plaaslike uitvoerders gereël wat in die besondere land wat deur die diplomatieke amptenaar verteenwoordig word, belangstel. Die datums en tye van die spreekdae word in die publikasies van die Dienst en in die pers bekendgemaak. ⁴⁷⁾

Seksie vir Kontakdae:

Die Seksie reël gereeld ontmoetings, in België of in die buiteland, tussen groepe fabrikante uit 'n bepaalde sektor en buitelandse kopers of gespesialiseerde verteenwoordigers. Die laasgenoemde word dan spesiaal en persoonlik uitgenooi. ⁴⁸⁾

9.2.3.4 Die Vierde Afdeling: Jaarbeurzen en handelsmanifestasies in het buitenland, is belas met die reëling van amptelike handelstentoonstellings in die buiteland. Die vernaamste taak van die Afdeling bestaan uit die bevordering van die Belgiese uitvoer deur deelneming aan gewone- en gespesialiseerde handelstentoonstellings wat spesifiek gelewer word op grond van die spesiale belang van die besondere mark; vir die vermeerdering van die reeds bestaande handelsverkeer tussen België en die betrokke land; vanweë die besondere betekenis van die tentoonstelling. Om hierdie taak behoorlik te vervul, stel die Afdeling elke jaar 'n program op wat gedurende die jaar uitgevoer word. ⁴⁹⁾

Die tentoonstellings waarvoor in die programme voorsiening gemaak word, kan in vier groepe ingedeel word; te wete die waarvoor die Dienst alle koste dra, maar hierdie toegewing geld slegs vir 'n klein aantal tentoonstel-

47) Idem.

48) Ibid., pp. 22, 23.

49) Ibid., pp. 24, 25, 26.

lings waar die Dienst deelneming tot 'n inligtingstalletjie beperk; die waarvoor die koste van deelname tussen die Dienst en die privaatsektor verdeel word - die grootste aantal van die tentoonstellings waaraan deelgeneem word, word volgens hierdie formule benader; dié waarvoor alle koste deur deelnemende firmas gedra word - hierdie uitstallings wat nie veel voorkom nie, geld egter slegs vir gespesialiseerde skoue; en die tentoonstellings waar die Dienst 'n toelae aan die deelnemers voorsien. ⁵⁰⁾

Die Afdeling werk slegs mee aan die eersgenoemde drie van die voornoemde vier tentoonstellingsgroepe, alhoewel 'n toelae aan die vierde groep betaal word om onafhanklik aan bepaalde tentoonstellings deel te neem. Die toelae word betaal wanneer die Afdeling hom vergewis het dat deelname aan 'n spesifieke tentoonstelling tog vereis word, maar dat die koste daaraan verbonde vir die Belgiese firma buitengewoon hoog sal wees. In daardie gevalle word deelname van die Belgiese uitstallers gesubsidieer. ⁵¹⁾

Medewerking wat aan die eerste drie tentoonstellingsgroepe verleen word, bestaan daaruit dat die Afdeling belas word met die algemene reëlings vir deelname wat onder andere die werwing van tentoonstellers en die plasing van materiaal in die beskikbare uitstalruimte insluit sodat die uitstalling 'n harmonieuse geheel skep. Met die aanwysing van 'n argitek en bouer van die uitstalling wat die nodige oprigtingswerk volgens voorafgoedgekeurde planne moet doen, word ook gehelp. Voortdurende toesig moet ook oor die oprigting van die uitstalling op die terrein gehou word. ⁵²⁾

50) Idem.

51) Idem.

52) Idem.

Vervolgens moet die Afdeling gedurig met uitstallers skakel, die verskeping van die uitstalmateriaal reël en doeaneformaliteite finaliseer. Daar moet in die buiteland met die beskikbare Belgiese instansies skakeling wees, byvoorbeeld die ambassade of konsulaat, die tentoonstellingsowerhede, die goedere verskepers, die doeane kantore en die verteenwoordigers van deelnemende ondernemings. Hulp moet met die reëlins vir die gebruikelike Belgiese dag verleen word en amptelike beheer moet oor die kantoor wat handelsinligting versprei, uitgeoefen word. Amptenare van die Afdeling moet hulself voorberei om voorafbepaalde belangstellendes te woord te staan. Ten slotte moet verantwoordelikheid aanvaar word vir die aftakeling van die uitstalling en die terugsending van alle materiaal. ⁵³⁾

9.2.3.5 Die Vyfde Afdeling: Informatie, verskaf inligting aan nyweraars in België, die algemene en besondere reklame ten behoeve van die Belgiese nywerhede en gegewens oor die tegnieke van uitvoerbevordering in die buiteland. Die Afdeling doen volledig die ontwerp, druk en verspreiding van alle publikasies van die Dienst en tref ook reëlins om goeie betrekkings met die Belgiese en buitelandse pers te handhaaf, ondermeer die onthaal van vreemde joernaliste wat belangstelling in die Belgiese ekonomie toon. Om hierdie funksie na behore te vervul, is die Afdeling soos hieronder beskryf, in vier seksies ingedeel. ⁵⁴⁾

Die eerste seksie is met die redaksie van die publikasies wat vir die buiteland bestem is belas. Die personeel van hierdie seksies word deur redakteurs en joernaliste wat gratis deur die vereniging Economische Publikasies voor het Buitenland voorsien word, bygestaan. In samewerking met die derde seksie verleen hierdie seksie tegniese advies en hulp aan

53) Idem.

54) Ibid., pp. 27, 28, 29.

professionele groepe of individuele ondernemings wat vir eie rekening bepaalde publikasies in die buiteland wil laat publiseer. ⁵⁵⁾

Die tweede seksie sorg vir die redaksie van die publikasies wat vir België bestem is. Naas artikels oor die internasionale ekonomie, die toestand van die buitelandse markte, wetgewing en reglementering insake die buitelandse handel, handelsvoorstelle deur buitelandse firmas, sorg hierdie seksie ook vir die verspreiding van alle amptelike en nie-amptelike mededelings wat onder die aandag van die Belgiese uitvoerders gebring moet word. ⁵⁶⁾

Aan die derde seksie is opgedra om die grafiese versorging van al die publikasies van die Dienst waar te neem; te wete die aanbieding, verbetering van drukproewe en die toesig oor die drukwerk. Daar is ook 'n tekenburo tot die seksie toegevoeg wat alle stukke bestem vir publikasie, byvoorbeeld grafiese kaarte, diagramme en omslae versorg. Hierdie diens geld ook vir tentoonstellings of enige ander vertakking van die Dienst. ⁵⁷⁾

Die vierde seksie behartig al die ander werksaamhede wat op die uitgee van publikasies betrekking het. Die seksie oefen onder andere beheer uit oor die publikasies vir België bestem, beheer die versending en verkoop daarvan, asook advertensies. ⁵⁸⁾

9.2.3.6 Die Sesde Afdeling: Juridische Dienst, lewer regsdiens aan nyweraars en uitvoerders. Artikel 2 van die Wet van 1948 bepaal uitdruklik dat die Dienst sy dienste aan Belgiese ondernemings kan aanbied vir die vreed-

55) Idem.

56) Idem.

57) Idem.

58) Idem.

same oplossing van hul handelsgeskille met buitelandse ondernemings. In die uitvoering van die taak word die Dienst deur die Belgiese diplomatieke sendings in die buiteland bygestaan. ⁵⁹⁾

Binne die raamwerk van sy algemene voorligtings- en bystandopdrag om Belgiese uitvoer te bevorder, beywer die Dienst hom ook deur middel van hierdie Afdeling om inligting te verstrek oor byvoorbeeld agentskapkontrakte, bankrotskappe en enige kontraktuele aspek wat vir die Belgiese uitvoerder van belang mag wees. Sodoende beskik die Afdeling oor 'n buro waar inligting aan navraers verskaf word oor die status van ondernemings en die aansien van vreemde firmas met wie die navraer sake-ooreenkomste oorweeg. Die inligting word altyd ooreenkomstig die gebruikelike voorwaarde verskaf. Die voorwaardes bepaal dat die inligting sonder waarborg en sonder enige verantwoordelikheid verskaf word. ⁶⁰⁾

9.2.3.7 Die Sewende Afdeling: Documentatie, Studiën en Statistieken, wat verantwoordelik is vir dokumentasie, studies en statistieke, maak van inligting gebruik wat by elk van die ander afdelings versamel is. Nadat die inligting verwerk en gekatalogiseer is, word dit tot die beskikking van uitvoerders sowel as ander belangstellende staatsdepartemente gestel. Die Afdeling is in drie funksionele seksies verdeel:

Die eerste seksie is belas met die aktiewe opspring, sifting, analise en die kodifisering van die versamelde inligting wat op die internasionale handel betrekking het, die ekonomiese en finansiële situasie in vreemde lande en die Belgiese uitvoere. Die seksie ontvang gereeld oorfloedige dokumentasie, byvoorbeeld Belgiese en buitelandse publikasies oor die ekonomie, amptelike publikasies, publikasies van internasionale instel-

59) Ibid., pp. 30, 31.

60) Idem.

lings en die belangrikste Belgiese en buitelandse tydskrifte oor die handel en nywerheid. Hierdie seksie ontleed die versamelde inligting en stel opsommings op waarin, op 'n beknopte wyse, die inhoud van die vernaamste ter sake artikels kortliks weergegee word. Elke maand word 'n seleksie van die beknopte uittreksels gemaak en in 'n maandblad Maandelijkse selectie van analises en artikels uit tijdschriften en dagbladen, gepubliseer. ⁶¹⁾

Die tweede seksie stel inventarisse op van statistieke wat betrekking het op die ekonomie en op die buitelandse handel van al die lande van die wêreld. Die seksie is ook in die algemeen daartoe in staat om aan elkeen wat daarna vra, uitvoerige en noukeurige inligting te verskaf oor in- en uitvoerstatistieke van haas enige land te wêreld. Een van die amptenare van die seksie is voltyds verbonde aan die Nationaal Instituut voor de Statistiek met die opdrag om binne die kortste moontlike tydsbestek al die jongste gegewens oor die handel of ander statistieke van die Belgiese-Luxemburgse Ekonomiese Unie te versamel. ⁶²⁾

Die derde seksie het die taak om alle briefwisseling oor die verkryging van dokumentasie en/of statistieke, selfs dié wat op ander afdelings van die Dienst betrekking het, op register te neem en te indekseer. Lêers word ten behoeve van die ander afdelings van die Dienst saamgestel. ⁶³⁾

9.2.3.8 Die Agste Afdeling: Algemeen Bestuur, verleen huishoudelike dienste met die volgende seksies:

Die seksie finansies en boekhouding het as opdrag die voorbereiding van

61) Ibid., pp. 32, 33.

62) Idem.

63) Idem.

die konsepbegroting en die jaarlikse rekeninge, begrotingsbeheer, boekhouding van transaksies van die Dienst en die Fonds voor de Buitenlandse Handel en alle ander finansiële verrigtinge.

Die seksie vir personeeldiens hou hom hoofsaaklik besig met die uitvoering van statutêre, administratiewe en finansiële voorskrifte betreffende die personeel (met inbegrip van werwing, plasing, lone en pensioene).

Die algemene dienste seksie is verantwoordelik vir beheer oor onroerende en roerende goedere, ander huishoudelike dienste soos die werwing en plasing van tiksters asook die versending van posstukke.

Die vertaaldienste seksie verleen 'n hulpdienste aan al die afdelings van die Dienst deur vertalings in beide landstale asook in vreemde tale te doen.

Die vyfde seksie word beskou as die inligtingsburo vir die internasionale vervoer van goedere per spoor in Europa. Hierdie buro beskik oor die dienste van gespesialiseerde amptenare van die Nationale Maatskappij der Belgische Spoorweden wat in 'n minimum tyd, meestal telefonies of per teleks, alle nuttige inligting aan uitvoerders kan verstrek, sodat die uitvoerders met die nodige kennis van reistydtafels, hulle pryse vry aan boord of by die hawe of waar ookal in die ganse Europa kan bereken. ⁶⁴⁾

Van die voorafgaande uiteensetting van die organisatoriese reëlins wat vir die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel getref is, is dit duidelik dat arbeidverdeling op 'n gedetailleerde funksieverdeling toegespits is. Groter spesialisasie kan bewerkstellig word omdat elke afdeling gespesialiseerde funksies opgedra is. Op die oog af mag dit voorkom asof

64) Ibid., p. 34.

oorvleueling in die werksaamhede moet voorkom omdat bepaalde funksies wat deur die verskillende afdelings van die Dienst behartig word so naby mekaar geleë is. Oorvleueling word in 'n groot mate bekamp deur die taak van elke afdeling en seksie behoorlik te beskryf. Aan die Vyfde Afdeling is byvoorbeeld opgedra om inligting in publikasies saam te vat en onder nyweraars te versprei. Hierdie besondere funksie kan ook by die ander afdelings opgespoor word. Die navorsing by die Dienst het egter aan die lig gebring dat bepaalde inligting wat deur die ander afdelings aan navraers voorsien word ook vir ander nyweraars en uitvoerders van belang mag wees. Sodanige inligting wat van algemene belang is, word dan deur die Vyfde Afdeling verwerk (nadat bydraes van die ander afdelings ontvang is) in brosjure gedruk, en onder belanghebbende nyweraars en uitvoerders versprei.

Koördinasie tussen die funksionele afdelings van die Dienst word met die informele weeklikse vergaderings wat deur afdelingshoofde of hulle verteenwoordigers bygewoon word, verkry. Trouens die vergaderings word doelbewus belê sodat afdelingshoofde onderling kan kennis neem van ontwikkelinge in ander afdelings. Vraagstukke van gemeenskaplike belang kan ook bespreek word. Omdat afdelingshoofde van al die werksaamhede van elke afdeling van die Dienst kennis dra (die bevorderingstelsel van personeellede van die Dienst maak voorsiening dat amptenare reeds in die toetreerange begin om ervaring van elke afdeling en seksie van die Dienst op te doen) word weinig tyd deur afdelingshoofde verspil om kollegas oor die werksaamhede in hulle besondere afdelings in te lig, die veranderings wat beoog word en die knelpunte wat mag voorkom.

Organisatoriese reëlins is getref om kommunikasievraagstukke uit te skakel of tot die minimum te beperk. Elke afdeling van die Dienst is vir die doeltreffende uitoefening van sy opdragte afhanklik van die bydraes van

elke ander afdeling, byvoorbeeld die eerste twee afdelings van die Dienst het ten doel om inligting aan sakelui beskikbaar te stel met die spesifieke doel om Belgiese uitvoere te bevorder. Die bydrae van die derde, vyfde en sewende afdelings word vereis om die inligting volledig te maak. Sou die navraer aan handelstentoonstellings in die buiteland wil deelneem en volledige inligting oor die handelsreglementering in die bepaalde land verlang, sal die samewerking van die vierde en sesde afdelings ook vereis word. Die agste afdeling lewer huishoudelike dienste aan al die ander afdelings.

9.2.4 Samevatting.

Die daaglikse beheer oor die werksaamhede van die Dienst is aan die Raad van Beheer opgedra. Die owerheid het in die bepalinge van die samestelling van die Raad daarvoor voorsiening gemaak dat die belange van die privaatsektor (nyweraars en uitvoerders) sowel as die belange van die owerheid in die Raad verteenwoordig is.

Die rol wat die hoofuitvoerende beampte namens die owerheid in die bedrywigheide van die instelling moet vervul, is noukeurig in wetgewing bepaal. Soos in voorgaande paragrawe uitgewys is, tree die Administrateur-direkteur-generaal as die hoof-koördinerende beampte tussen die staatsdepartemente en die Dienst op. Alhoewel die eintlike werksaamhede verbonde aan die toesig oor die Dienst aan die Bestuurskomitee van die Raad van Beheer opgedra is om aanbevelings aan die Raad te doen, is dit die Administrateur-direkteur-generaal wat die komitee sterk kan beïnvloed in sy aanbevelings.

Organisatories is die Dienst horisontaal in agt afdelings ingedeel. Aan elke afdeling is spesifieke funksies toegewys wat verskil van die ander afdelings. Horisontale en vertikale koördinasie tussen die afdelings van die Dienst, lewer sover vasgestel kon word, weinig vraagstukke op. Vir kommuni-

kasiekanale is organisatories voorsiening gemaak en geniet voortdurend die aandag van afdelingshoofde.

Voorts kan daarop gewys word dat die Dienst, wat 'n nie-departementele instelling is, voortdurend met die privaatsektor, nyweraars en uitvoerders eendersyds, en andersyds met die openbare sektor, in besonder die Departement van Buitelandse Sake en van Buitelandse Handel, moet skakel. Die verhoudings met die twee groepe kliënte word op gekoördineerde wyse deur die afdelings van die Dienst wat in bepaalde diensleweringe spesialiseer, bewerkstellig.

Die werksaamhede van die Dienst is in 'n groot mate in Brussel gesentraliseer, behalwe die nege streekverteenwoordigers wat in die provinsies nyweraars in hul uitvoerpoging moet bystaan. Handelondersoekers wat aan die kantore in die buiteland verbonde is moet namens die Dienst afsetmoontlikhede van Belgiese produkte ondersoek. Die betrekkings wat deur hierdie beamptes beklee word, verskyn eintlik op die diensstaat van die Departement van Buitelandse Sake en hulle word ook deur hierdie Departement besoldig. Hierdie reëling kan egter glad nie verhoed dat die Dienst steeds 'n direkte beroep op die volle werkvermoë van die amptenare kan doen nie. Die Handelondersoekers is dan ook verplig om al die aanvrae van die Dienst stiptelik te behandel. Briefwisseling vanaf die buitelandse sendings geskied egter deur die Ministerie van Buitelandse Sake in Brussel wat die korrespondensie wat op handelsaangeleenthede betrekking het, aan die Dienst deurstuur.

HOOFSTUK 10

BELEIDBEPALING DEUR DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE
HANDEL

10.1 Inleiding

Daar kan aanvaar word dat menslike optrede doelgerig sal wees, al kan die bewustelike besluitnemingsprosesse nie altyd rasioneel voorkom nie. Waar publieke administrasie die belange en die begeertes van individue in groepverband nastreef, behoort alle handeling en bedrywighede doelgerig te wees.¹⁾ Om so 'n toedrag van sake te verwesenlik, is dit nodig dat 'n duidelike doelstelling geformuleer word, en voortdurend by veranderende omstandighede aangepas word sodat die geïnstitusioneerde optrede van funksionariesse op die spesifieke doelwit gerig sal bly.

Die uitvoerbeleid van 'n owerheid wat doelgerig moet wees bestaan uit 'n groot aantal komponente en hydraende partye. Inligting moet uit 'n verskeidenheid bronne verkry word om die uiteindelijke beleid te bepaal, met inagneming van die behoeftes van dié besondere belangegroep asook die breë behoeftes van die hele gemeenskap. Charles Lindblom stel dit soos volg: "... policy is made through a sequence of steps (or a set of interlocked moves), such as: (a) preliminary appraisal of or inquiry into the problem; (b) identification of goals or objectives; (c) canvassing of possible policies to achieve the goals; and (d) choice or decision."²⁾ This way of looking at policy is useful, but it tends to view policy making as though it were the product of one governing mind, which is clearly not the case."³⁾

1) Cloete, J. J. N., op. cit.

2) Harold Lasswell beskryf die stappe soos volg: "... intelligence and planning, recommending, prescribing, involving, applying, appraising and terminating." Lasswell "The Public Interest" in C. J. Friedrich (red.), The Public interest (New York : Atherton Press, 1962).

3) Lindblom, Charles E., The Policy - making process (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1968), p. 4.

Die Belgiese internasionale handelsbeleid bestaan uit twee komponente. Ten eerste moet die Belgiese Regering internasionale onderhandelings met lande aanknoop met die oog op die sluiting van bilaterale en/of multilaterale handelsooreenkomste of verdrae om die handelsverkeer tussen die lande te stimuleer. Hierdie funksie staan bekend as internasionale handelsbetrekkinge. Ten tweede word die ooreenkomste wat bereik is, toegepas deur uitvoer aan te moedig, wat as uitvoerbevordering bekend staan.

In België is internasionale handelsbetrekkinge aan die Departement van Buitelandse Handel en uitvoerbevordering aan die Belgische Dienste voor de Buitenlandse Handel opgedra. Hierdie reëling is getref sodat die internasionale onderhandelinge wat tot verdrae met die buiteland aanleiding kan gee, steeds 'n funksie van die Regering moet bly. Uitvoerbevordering word deur individuele ondernemings vir hul eie produkte gedoen. Die owerheid tree slegs tussenbeide om die uitvoerbevordering pogings van die groot aantal uitvoerders te koördineer sodat die uitvoerhandel van die land ordelik kan verloop. Die buitelandse betaalmiddele wat met die uitvoer verdien word, word onontbeerlik vir binnelandse ekonomiese groei gevind.⁴⁾

In die volgende paragrafe sal vervolgens aandag aan die prosesse van die Belgiese uitvoerbeleid gegee word, asook 'n bespreking van die instansies wat die owerheid bystaan om die beleid te bepaal.

10.2 Inhoud van die beleid

In België bestaan daar geen enkele amptelike dokument waarin die buitelandse handelsbeleid van die owerheid volledig uiteengesit is nie. Die beleid kan stuksgewys en slegs in breë trekke, in wetgewing en verskeie amptelike publikasies gevind word. Daar kon slegs 'n goeie beeld van die Belgiese uitvoerbeleid verkry word na samesprekings met funksio-

4) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

narisse van die Departement van Buitelandse Handel en van die Dienst.

Aanvanklik kan daarop gewys word dat daar ingevolge die Koninklike Besluit van 13 November 1967,⁵⁾ 'n Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie in die lewe geroep is. Die Komitee is opgedra om die werksaamhede van die verskillende vertakkinge van die land se ekonomiese bedrywigheide te koördineer. Om die Komitee in staat te stel om sy opdrag uit te voer, is vyf sub-komitees aangestel, waaronder 'n Sub-Comité voor buitelandse sociale ekonomiese politiek. Die laasgenoemde Komitee het beleidsbesluite gekoördineer van die verskillende instellings wat by die buitelandse handel betrokke is. Die evolusie van die Belgiese buitelandse handel het egter die owerheid daartoe gedwing om die verskillende sub-komitees in 1967 te vervang met 'n Ministerieel Comité voor Buitelandsbeleid. Die volgende is 'n aanhaling uit die paragrafe wat die instelling van die nuwe Komitee bespreek: "De verhoogde complexiteit van het economische leven eensdeels en de steeds toenemende Staatstussenkomst op dit terrein anderdeels, maken het meteen duidelijk waarom de verschillende overheidsdiensten de over een economische bevoegdheid beschikken, de tendens vertonen zich steeds meer en meer te vermenigvuldigen, zowel wat het aantal als wat hun taken betreft."⁶⁾ Die funksies van die Komitee kan soos volg saamgevat word: "Het wordt er in zonderheid mee belast te waken op de toepassing van een politiek tot ontwikkeling van de Buitenlandse handel. Het stelt de richtlijnen vast voor de Belgische vertegenwoordigingen bij de internationale instellingen en bij de conferenties van economische, finansiële en sociale aard."⁷⁾

Die Belgiese buitelandse handelsbeleid word soos volg saamgevat: "... de handelsuitbreiding onder al haar vormen te bevorderen, inzonderheid door er naar te streven meer uitbreiding te geven aan het handelsverkeer met

5) België: Belgiese Staatsblad van 24.11.1967.

6) België: De Coördinatie van het Economisch Beleid in België, op.cit., p. 1.

7) Ibid.

het buiteland, en zeer bepaaldelyk voor de uitvoer, afzetgebieden te zoeken en de verkoop van Belgische produkten op de buitenlandse markten te bevorderen ..."⁸⁾ Dit is aan die verskillende instellings oorgelaat om verdere besonderhede, na gelang omstandighede, tot die breë uitvoerbeleid te voeg. Elke wysiging of toevoeging tot die beleid is onderworpe aan die goedkeuring van die Minister. Aan die Dienst is buitelandse handelsbevordering opgedra asook die bevoegdheid om die uitvoerbeleid, met die goedkeuring van die Minister van Buitelandse Handel, van tyd tot tyd aan te pas. Hierdie bevoegdheid van die Dienst word ingevolge wetgewing bepaal en is onder die volgende vyf hoofopdragte saamgevat; te wete "Voorlichting en documentering van de Belgische Zakenkringen; Oriëntering en steun van de prospectie-inspanningen op de buitenlandse markten; Totstandbrenging en ontwikkeling van contacten tussen exporteurs en buitenlandse kopers; Voorlichting van alle aard in het buitenland over de Belgische economie, en meer bepaald over haar producties en technieken; en prospectiebijstand."⁹⁾

Soos hierbo verduidelik, blyk dit dat die uitvoerbeleid deur die Dienst geformuleer en in samewerking met die Minister bepaal word. Die Minister, wat lid van die Ministerieel Comité voor Buitelandse beleid is, sal die beleid in die Komitee moet verduidelik. Aanpassings wat die Komitee aan die uitvoerbeleid wenslik mag ag om by die algemene buitelandse beleid in te pas, sal dan deur die Minister aan die Dienst oorgedra word. Om vervolgens die hydrae van al die instansies te bepaal wat 'n invloed kan uitoefen op die wysiging van die uitvoerbeleid, sal in die volgende paragraawe op ingegaan word.

10.3 Instansies wat bydra tot die bepaling van die uitvoerbeleid

Die hydrae tot die bepaling van die Belgiese Buitelandse handelsbeleid

8) België: Belgische Dienst voor de Buitelandse Handel, zijn taak, zijn diensten exporteurs, zijn bestuursorganisatie; op. cit.

9) Ibid., p. 8.

kom van vyf instansies, te wete, die Raad van Beheer van die Dienst, die belanghebbendes van die sakesektor, die amptenare van die Dienst, die Departement van Buitelandse Handel en die Komitee vir Buitelandse Beleid.¹⁰⁾ Die rol wat elkeen speel, word in die volgende paragrawe beskryf.

10.3.1 Departement van Buitelandse Handel

In België is handelsbetrekkinge opgedra aan die Departement van Buitelandse Handel wat die Minister direk insake handelsooreenkomste met die buiteland of internasionale instellings adviseer. In die praktyk moet die Departement egter in noue voeling met die Dienst bly omdat handelsbetrekkinge met 'n land oorweeg sal word slegs indien daar moontlikhede bestaan dat dit tot verhoogde Belgiese uitvoere aanleiding sal gee. Omdat die Dienst vertrouwd is met die produkte wat nyweraars vir uitvoer beskikbaar het, word die Departement gereeld deur die Dienst geadviseer oor die handelsbetrekkingebeleid wat met 'n besondere land gevolg behoort te word. Selfs wanneer die Minister geadviseer word deur die Departement oor die beleid wat tydens onderhandelinge met internasionale instellings gevolg sal word, soos byvoorbeeld onderhandelings met die Internasionale Algemene Ooreenkoms oor Tariewe en Handel, word van die Dienst verwag om die samesprekings by te woon.¹¹⁾

10.3.2 Amptenare van die Dienst

Uitvoerbevordering is aan die Dienst opgedra. Die bydrae van die amptenare van die Dienst word hoofsaaklik verskaf tydens die samesprekings wat die hoofamptenare namens die Dienst moet bywoon. Van besondere betekenis is die vergaderings van die Nationale Afzet voor Land- en Tuinbouwprodukten¹²⁾ waar die Ministers van Landbou en van Buitelandse Handel aangaande die uitvoerbeleid van landbou-

10) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingsdiens, 1971.

11) Idem.

12) Kyk ook supra, p. 63.

produkte adviseer word. Tydens ander formele en informele same-sprekings gevoer deur amptenare van die Dienst en die staatsdepartemente en met die nyweraars, word inligting ingesamel wat met verslae onder die aandag van die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst gebring word. Op sy beurt sal die hoofamptenaar die inligting ontleed en aan die Raad van Beheer meedeel.¹³⁾

10.3.3 Belanghebbendes uit die privaatsektor

Die privaatsektor word in die Raad van Beheer deur 22 afgevaardigdes verteenwoordig. Die afgevaardigdes is gekies om verteenwoordigend te wees van al die vertakkinge van die privaatsektor, wat op die een of ander wyse met uitvoer gemoeid is. Die belangrikste uitvoersektore in België is in sogenaamde Federaties verenig wat die reëlins om al die belanghebbendes verteenwoordiging in die Raad van Beheer te voorsien, aansienlik vergemaklik.¹⁴⁾

Die voornoemde sakemanne wat in die Raad dien, kan enige aspek wat daarop gemik is om die uitvoerbeleid te wysig of aan te vul onder die aandag van die Administrateur-direkteur-generaal bring wat die Minister as Regeringskommissaris in die Raad verteenwoordig. Voordat die voorstelle van die sakelui aanvaar word, sal die amptenare van die Dienste eers ingaan op die moontlike implimentering daarvan en aan die Administrateur-direkteur-generaal verslag doen.¹⁵⁾

10.3.4 Raad van Beheer van die Dienst

Dit is die Raad van Beheer van die Dienst wat die grootste bydrae tot die bepaling van die internasionale handelsbeleid lewer. Alhoewel dit nie uitdruklik in wetgewing bepaal is nie, word aanvaar dat die Raad die beleidadviseur van die Minister oor uitvoerbevordering is.

13) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingsdiens, 1971.

14) Idem.

15) Idem.

Met die informele weeklikse samesprekings wat die Bestuurskomitee (van die Raad) namens die Raad met verteenwoordigers van die Departement van Buitelandse Handel voer, sal die Raad kennis neem van wysigings wat aan die bestaande beleid aangebring behoort te word. Die Raad word op dié wyse informeel opgedra om met voorstelle vorendag te kom. Die Raad sal dit ook aan die Bestuurskomitee opdra om tydens hierdie samesprekings alle ander sake onder die aandag van die Minister te bring wat op wysiging of aanvulling van die bestaande beleid kan neerkom.¹⁶⁾

Weens die hoë agting wat die Minister vir die advies van die Raad het, benoem hy van tyd tot tyd, soos die geleentheid hom voordoën, lede van die Raad om hom te vergesel wanneer hy op buitelandse besoeke gaan. Die Raad vaardig ook van tyd tot tyd van sy lede af om ondersoek in die buiteland te doen en na afloop daarvan hom oor hul bevindings in te lig en voorstelle te maak. Die vertroue wat die Minister in die Raad as beleidadviseur het, word ook weerspieël in die feit dat die Raad sy eie begroting opstel en dat die Minister van Finansies en die Minister van Buitelandse Handel nie self daaraan enige veranderings mag aanbring nie. Die Raad mag slegs versoek word om wysigings aan te bring. Die begroting is immers die praktiese uiteensetting van die beleid en daarom moet noulettend sorg gedra word dat geen voorsiening in die begroting strydig mag wees met die beleid wat reeds bepaal is nie.¹⁷⁾

Die Raad van Beheer, waarvan hoofamptenare van belanghebbende departemente lede is, lewer ook 'n wesenlike bydrae tot die bepaling van die beleid van die departement wat in die Raad verteenwoordig is. Wanneer hoofamptenare aan hul eie departemente verslag doen, sal

16) Idem.

17) Idem.

hulle seker die Raadsbesluite waaraan hulle deel gehad het, aan die departemente uiteensit. Die besluite sal deur Departemente oorweeg en verwerk word. Nadat hoofuitvoerende beampte die aangeleenthede met hulle onderskeie Ministers bespreek het, sal hulle opdragte aan die departementele afgevaardigdes uitreik oor die houding van die bepaalde Departement teenoor die besluite van die Raad van Beheer van die Dienst.¹⁸⁾

10.3.5 Komitee vir Buitelandse Handelsbeleid

Daar is reeds op gewys dat die Minister van Buitelandse Handel verplig is om die uitvoerbeleid aan die Komitee vir Buitelandse Handelsbeleid waarvan die Eerste Minister voorsitter is, uiteen te sit. Hierdie reëling het ten doel om die Regering instaat te stel om toe te sien dat die uitvoerbeleid nie in bepaalde opsigte strydig met die breë ekonomiese beleid mag wees nie. Indien die Komitee daarvan oortuig is dat die uitvoerbeleid gewysig moet word, sal die Minister toesien dat die wysiging sonder versuim aan die Dienst en die Departement van Handel opgedra word.¹⁹⁾

In voorgaande rubrieke is die bydraes geskets van die instansies wat formeel 'n invloed op die uitvoerbeleid kan uitoefen. Daar mag ook melding gemaak word van die feit dat België 'n lid van die Europese Ekonomiese Gemeenskap (E. E. G.) is. Die Europese Ekonomiese Gemeenskap het onder andere ten doel om die handelsverkeer, tussen die lidlande so te vereenvoudig dat goedere en dienste sonder belemmerende maatreëls kan beweeg. Van tyd tot tyd moet aanpassings aan die Belgiese buitelandse handelsbeleid gemaak word om in te pas by die buitelandse handelsbeleid van die Europese Ekonomiese Gemeenskap.

18) Idem.

19) Idem.

Sodanige aanpassings word steeds deur die Minister van Buitelandse Handel voorgestel en aan die uitvoerende instellings opgedra.²⁰⁾

10.4

Samevatting

Dit is opvallend dat die bydraes wat belanghebbende instansies tot die uitvoerbeleid van België kan maak, formeel bepaal is. Die Administrateur-direkteur-generaal verteenwoordig die Minister as Regeringskommissaris in die Raad van Beheer van die Dienst waar beleidvoorstelle van die amptenare, die privaatsektor, ander owerheidsinstellings en van die Raad bespreek word. Die invloed wat hierdie funksionaris informeel op die bepaling van die uitvoerbeleid kan uitoefen, moet nie uit die oog verloor word nie. Hy kan die besluite van die Raad wat ten doel het om die beleid aan te vul of te wysig, wesenlik beïnvloed. Indien hy nie met wysigings saamstem nie, weet die ander lede van die Raad dat hy as Regeringskommissaris oor die bevoegdheid beskik om namens die Minister beswaar te kan maak. So 'n besluit van die Raad sal dus nie uitgevoer kan word nie.

Die Administrateur-direkteur-generaal is ook lid van die Bestuurskomitee van die Raad en is teenwoordig wanneer samesprekings met die Departement van Buitelandse Handel, die vierde instelling wat die beleid kan beïnvloed, gevoer word. Die aanbevelings van die Bestuurskomitee aan die Raad sal noodwendig die wense van hierdie funksionaris in gedagte moet hou.

'n Aangeleentheid wat ook opvallend is, is dat belangegroepe of drukgroepe informeel weinig of geen invloed op die uitvoerbeleid kan uitoefen nie. Hierdie groepe word in die Raad van Beheer verteenwoordig, byvoorbeeld verbruikersverenigings, kamers van koophandel en nywerhede en ander minder belangrike groepe. Die weg is egter steeds

20) Idem.

vir die publiek en dié groepe oop wat nie in die Raad van Beheer verteenwoordig is nie om die Minister regstreeks te probeer beïnvloed om die uitvoerbeleid aan te pas of te wysig.

HOOFSTUK 11

FINANSIERING VAN DIE BELGISCHE DIENST VOOR
DE BUITENLANDSE HANDEL

11.1 Inleiding

Vanweë die funksies wat die owerheid in die jongste tyd moet uitoefen, behoort die hedendaagse publieke administrasie aan 'n deurtastende ondersoek onderwerp te word om vas te stel of die praktyke steeds aan die eise van die tyd en die omstandighede voldoen. Dit mag moontlik wenslik wees om die stappe wat gevolg word om owerheidsdoelwitte te bepaal en die tempo waarteen uitvoering aan die doelwitte gegee word, te hervorm. Daardeur kan toegesien word dat die stelsel vir die hantering van staatswerkzaamhede aanpasbaar bly en steeds in die behoeftes van die gemeenskap voldoen.¹⁾ Alle openbare handelinge vereis geld. Geldelike oorwegings sal derhalwe in die een of ander stadium van elke openbare handeling 'n wesenlike rol speel.²⁾

Die metode van finansiering is dikwels die belangrikste oorweging vir owerheids- sowel as parastatale instellings. Van die owerheid word verwag om Staatsdepartemente te finansier, terwyl die finansiële behoeftes van parastatale instellings ook geheel of gedeeltelik deur die owerheid voorsien word. Die owerheid sal die algemene finansieringsbeleid van openbare instellings deur wetgewing voorskryf³⁾ om die wetgewende gesag met voldoende gesag te beklee sodat hy oor die finale en die deurslaggewende seggenskap in alle openbare handelinge kan beskik.⁴⁾ Op dié wyse kan die owerheid toesien dat alle handelinge op die gemeenskaplike doelwit afstuur en kan verantwoording vir elke optrede wat finansiële implikasies meebring, geeis word. Die finansiële beheer oor

1) Thornhill, C., op. cit., p. 2.

2) Durell, A. J. V., op. cit., p. 1.

3) Cloete, J. J. N., op. cit., p. 104.

4) Ibid., p. 8.

parastatale instellings moet waar moontlik: "... be organized in a flexible manner, however, for the autonomy of the enterprises depends heavily on the degree of freedom in their financing. By strict financial control, it is possible to paralyse even very great autonomy granted from without. A certain margin of financial freedom is part of the responsibilities and even the conditions of success of public enterprises, since this success depends on the autonomy conferred on them and the use which they make of it."⁵⁾

Soos uit die voorgaande blyk, behoort die parastatale instellings oor 'n ruim mate van outonomie te beskik veral wat betref finansiële aangeleenthede, omdat dié vryhede vir die instellings 'n vereiste is vir doeltreffende werkverrigtinge. Om die vertoë dat groter vryhede aan parastatale instellings toegeken moet word, te illustreer, kan op die menings van 'n paar skrywers gelet word: Hanson skryf: "... state business should first and foremost be business-like, and hence need to be exempted from the full force of ministerial responsibility, Treasury control and parliamentary supervision."⁶⁾ Volgens Robson sou parastatale instellings ontstaan het as gevolg van "... the impetus to the movement for public corporations came from a twofold desire to secure freedom from parliamentary supervision over management on the one hand and Treasury control over personnel and finance on the other."⁷⁾ Arora toon aan: "Closely related to managerial autonomy is financial autonomy. Financial autonomy is at the centre of every other autonomy ... freedom in the matter of expenditures, from general governmental regulations and restrictions."⁸⁾ Dimock gaan verder: "... a corporation should have its own budget, which should be of the annexed business type, meaning that it should be separate and distinct, not merged with the overall budget of

5) United Nations: Organization and Administration of Public Enterprises. (New York : 1968), p. 193.

6) Hanson, A. H., Parliament and Public Ownership. (London : Cassell, 1961). p. 12.

7) Robson, W.A., op.cit., p. 21.

8) Arora, R. S., Administration of Government Industries. (New Delhi: Navchetan Press, Ltd., 1969), pp. 30, 31.

the government : attached to it, not an integral part of it." ⁹⁾ Volgens kan volstaan word met 'n waarskuwing van Lloyd Musolf:

"Increasing use of public corporations brought in its wake a growing awareness of the difficulty of devising an acceptable form of control. An early faith in the theory of the autonomous government corporation has increasingly given way to a realization that the virtue of corporate flexibility may be balanced by the vice of irresponsibility." ¹⁰⁾

Uit voorgaande blyk dit dat daar oor twee aangeleenthede redelike eenstemmigheid bestaan, te wete ten eerste dat parastatale instellings oor 'n finansieringstelsel moet beskik wat nie aan al die parlementêre voorskrifte wat vir staatsdepartemente geld, onderworpe moet wees nie. Ten tweede moet die bestuursrade van die nie-departementele instellings oor groter vryheid van optrede beskik. In die volgende paragrafe sal veral aan die eerste aangeleentheid aandag gegee word. By die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel sal veral ingegaan word op die begrotingsprosedure en die beskikbaarstelling van fondse asook aan rekenpligtigheid.

11.2 Begrotingsprosedure

11.2.1 Finansieringsbeleid

Aanvanklik mag melding gemaak word dat die Maeskommissie aanbeveel het dat die Dienst oor groter outonomie moet beskik in soverre dit dié aanwending en die beskikbaarstelling van fondse betref om sodoende 'n doeltreffender en soepeler werkverrigting by die Dienst te bewerkstellig: "... daar men wenst te voorkomen, dat alzijdige ongeordende inmenging- en van het Rekenhof, verlamdend zouden werken op de activi-

9) Dimock, M. E., Government Corporation; A Focus of Policy and Administration. (The American Political Science Review, 1949), p. 917.

10) Musolf, L. D., Public Ownership and Accountability : The Canadian Experience. (Massachusetts : Harvard University Press, 1959), p. 26.

teit van de Dienst. Hoe noodzakelijk het ook geacht word dat de Dienst onder finansiële opzicht zeer streng word gecontroleerd, wenst men een zo klaar mogelijke tekst, strenge contrôle oplegende, maar elke overtollige tussenkomst uitsluitende."¹¹⁾

Ingevolge artikel 15 van die oprigtingswet¹²⁾ van die Dienst word die uitgawe deur 'n jaarlikse toekenning van die skatkis gedek waarvoor in die begrotingspos van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel voorsiening gemaak word. In dié verband is dit opvallend dat die Minister wel aan die Dienst voorskrifte kan maak oor die wyse waarop die begroting opgestel moet word. "Op de voordracht van de Minister van wie de organisme afhangen en van de Minister van Financiën, kan de Koning de algemene en bijzondere regelen bepalen betreffende:

1. vorm en inhoud van de begrotingen;
2. de comptabiliteit (rekenplichtigheid);
3. de overlegging van de rekeningen;
4. de periodieke toestandsopgaven en -verslagen."¹³⁾

Die Raad van Beheer van die Dienst mag verder, met die goedkeuring van die Minister van Buitelandse Handel, asook die Minister van Finansies, 'n bedrag en die wyse van invordering bepaal, wat as 'n vergoeding van 'n individu of onderneming verhaal mag word, vir die lewering van dienste, soos in artikel 2 van die oprigtingswet bepaal is. Die aard van die prestasie wat die invordering van 'n vergoeding tot gevolg het, word uitdruklik deur die Raad van Beheer bepaal en moet aan die Minister wat vir die Dienst verantwoordelik is vir goedkeuring voorgelê word. Ver-

11) België: Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse zaken en de Buitenlandse Handel, op. cit., p. 30.

12) België: Wet van 1948, soos gewysig.

13) België: Wet van 16 Maart 1954 (Wet op Administratiewe en Begrotingscontrole Porastatalen), artikel 7.

der mag die Dienst ook, onder dieselfde voorwaardes, daartoe gemagtig word om 'n bydrae te ontvang van beroeps-, handels- en vervaardigingsondernemings, asook verenigings: "Behoudens andersluidende bepalinge van die organieke wet of van het statuut waaronder het valt, maakt ieder organisme van openbaar nut, met de goedkeuring van de Minister van wie het afhangt en van de Minister van Finansiën, de regels op in zake.

1. de vasstelling der winste;
2. de wyse van schatting der bestanddele van het vermoogen;
3. de wyse van berekening en de vasstelling van het maximum bedrag;
 - a) van het afschrywinge;
 - b) van de dotasies voor de vernieuwingsfondse;
 - c) van de spesiale reserves en andere provisie die noodsaaklik zijn wegens de aard der werkzaamheden van het organisme." ¹⁴⁾

Voormelde bepalinge in die wetgewing is nodig omdat die Dienst soms groot uitgawe moet aangaan om 'n diens in te stel waarby slegs een bepaalde groep in die privaatsektor baat by vind en wat nie tot die voordeel van al die uitvoerders strek nie. In die praktyk is gevind dat verskeie ondernemings byvoorbeeld die Dienst versoek om spesiale markopname te maak omdat die koste van die opname wat die Dienst doen, laag is in verhouding met die uitgawe wat aangegaan sou moes word, indien die onderneming self die ondersoek sou gedoen het. Belgiese uitvoerders maak gereeld van hierdie dienste gebruik soos blyk uit die begroting van die Dienst Tabel 3 item 1(b). Die Dienst onderneem ook graag die ondersoek omdat die inkomste ten eerste in die reël voldoende is om sodanige dienste te lewer. Ten tweede versamel die Dienst op dié wyse nuttige inligting wat soms later weer gebruik kan word en ten

14) Idem.

derde doen die personeel ook goeie ervaring op tydens die ondersoek.¹⁵⁾

11.2.2 Voorbereiding en goedkeuring van die begroting

Die Dienst beskik oor die dienste van die Seksie Finansies en Boekhouding van Afdeling Ag, wat voltyds besig is om die toekomstige behoeftes van die Dienst te bepaal op grond van inligting wat van die ander afdelings ingewin word. Voor 15 Mei van die jaar wat die begrotingsjaar (1 Januarie tot 31 Desember) voorafgaan, word die ontwerpbegroting deur dié Seksie van Afdeling Ag opgestel en aan die Raad van Beheer vir goedkeuring of moontlike wysiging voorgelê. Nadat die Raad van Beheer tevrede gestel is, word die begroting vir sy kommentaar na die Minister van Buitelandse Handel deurgestuur, wat dit op sy beurt aan die Minister van Finansies oorhandig.¹⁶⁾

Alhoewel die betrokke twee Ministers nie die konsepbegroting mag wysig nie, het hulle nietemin die bevoegdheid om die konsep na die Raad van Beheer van die Dienst terug te verwys indien hulle nie met bepaalde voorsienings saamstem nie.¹⁷⁾ In die praktyk het dit tot nog toe nie gebeur nie waarskynlik omdat verteenwoordigers van hierdie twee, asook ander ministeries, lede van die Raad van Beheer is. Hulle is gesamentlik verantwoordelik vir die goedkeuring van die konsepbegroting en sal afsonderlik deur hul onderskeie ministeries ingelig word oor hul standpunte ten opsigte van die konsepbegroting onder bespreking in die Raad van Beheer. Die stelsel werk volgens amptenare van die Dienst doeltreffend in die praktyk omdat die verteenwoordigers van ministeries ervare amptenare is wat met die finansieringsbeleid van die owerheid vertroud is.¹⁸⁾

15) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

16) Idem.

17) België: Wet van 1948, op.cit., artikel 16.

18) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

Die voorbereiding van die begroting kom daarop neer dat die beampte wat belas is met die opstel van die begroting in die Seksie Finansies en Boekhouding, inligting moet versamel wat gebruik kan word om die konsepbegroting te voltooi. Die Seksie is veral op die bronne aangewese om die finansiële behoeftes van die Dienst vir die volgende boekjaar te bepaal. Ten eerste sal die Raad van Beheer daarop aandrang dat voorsiening gemaak word vir nuwe dienste of dat uitgediendes vervang word. In die Raad sal veral die menings van die verteenwoordigers van die sakelui; van die staatsdepartemente; en van die Administrateur-direkteur-generaal versoen moet word voordat die voorstelle deur die Seksie in die konsepbegroting opgeneem kan word. Ten tweede word voorstelle ook van die handelondersoekers in die buiteland ontvang. Hierdie beamptes moet, trouens, elke jaar ramings van koste maak en aanbevelings doen oor België se deelname aan handelstentoonstellings in die buiteland wat in item 2 (Tabel 3) van die begroting verwerk word. Ten derde is dit die ander afdelings van die Dienst wat die grootste bydrae lewer tot die voorbereiding van die begroting. Elke afdeling spesialiseer om 'n bepaalde diens te lewer en die finansiële behoeftes van elke afdeling kan met 'n groot mate van juistheid voorspel word.¹⁹⁾

Die goedkeuring van die begroting kom kortliks daarop neer dat die Raad van Beheer van die Dienst die konsepbegroting voor 15 Mei aan die Minister deurstuur. Die konsepbegroting word vervolgens voor 15 Junie aan die Minister van Finansies voorgelê. Na goedkeuring deur die Interministerieel Komitee voor Budget, in die Ministerie van Finansies, word die totale bedrag van die begroting van die Dienst by die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel gevoeg.²⁰⁾

19) Idem.

20) België: Wet van 1948, op. cit., artikel 16.

Fondse kan egter aangewend word slegs nadat die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel deur beide Kamers van die Parlement goedgekeur is en deur die betrokke Minister deur 'n formele besluit vir aanwending deur die Dienst word nie in die Begrotingspos van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel verstrekk nie. Dit word slegs as een bedrag onder Rijkstoelage vermeld. 'n Gesistematiseerde uiteensetting van die begroting van die Dienst word nietemin as bylae by die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel ter insae vir die lede van die Kamers van die Parlement aangeheg. Geen debatte word oor die begroting van die Dienst gevoer nie, alhoewel van die Minister van Buitelandse Handel verwag kan word om toeligtig te verskaf. Nagoedkeuring deur die Kamers sal die Minister van Buitelandse Handel 'n uitvoerbesluit neem en die begroting aldus aan die Raad van Beheer beskikbaar stel.²¹

11.2.3 Uitvoering van die begroting

Uit voormelde prosedure blyk dit dat die tussenkoms van die Minister van Buitelandse Handel 'n vereiste is. Tog is soos volg bepaal: "Indien op de eerste dag van het begrotingsjaar geen goedkeuring is gegeven, belet zulks niet de aanwending van de kredieten die op het ontwerp van begroting van de Dienst zijn geplaatst, tenzij het principieel nieuwe uitgaven betreft, waartoe geen machtiging is verleend bij de begroting van het vorig jaar."²² Om uitgawes aan te gaan indien die begroting nie goedgekeur is nie, word nog steeds ministeriële goedkeuring vereis om uitgawe aan te gaan vir nuwe dienste wat nie in die begroting van die vorige boekjaar verskyn het nie. Dit is dan die gebruik om maandeliks slegs een twaalfde van die bedrag wat op die begroting van die vorige jaar voorsien was, toe te staan.

21) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

22) België: Wet van 1948, op.cit. Artikel 16, para. 3.

Met voorafgaande goedkeuring van die Minister wat vir die Dienst verantwoordelik is, mag die Raad van Beheer besluit om die begroting gedurende die jaar te wysig. Indien die wysigings geen bykomsende las op die Skatkis plaas nie en dit slegs verskuiwing van fondse van die een pos na 'n ander behels, kan die gewysigde begroting dadelik uitgevoer word.²³ Indien die wysigings egter bykomende uitgawe ten laste van die Skatkis meebring, moet dieselfde prosedure gevolg word wat aanvanklik met die indiening van die begroting vereis is omdat die Parlement die enigste gesag is om fondse vir staatsuitgawes te bewillig.

Die fondse waaroor die Dienst beskik, word vir bewaring aan die Dienst der Postchecks gegee. Indien die behoefte van die Dienst dit vereis, kan bankrekenings geopen word nadat die Raad van Beheer dit goedgekeur het. Bankrekenings blyk noodsaaklik te wees vir betalings in die buiteland (veral vir die inrigting van tentoonstellings) waar postchecks nie gebruik kan word nie. Die rede waarom die Dienst van die postchecks moet gebruik, is geleë in die feit dat die Minister van Finansies oor depositos by die postcheckambt kan beskik, sonder om vir hierdie diens rente te betaal. Depositos by banke daarenteen lewer rente op en sou dus bykomende inkomste aan die Dienst voorsien.²⁴⁾

'n Reglement, opgestel deur die Raad van Beheer en deur die Minister van Buitelandse Handel goedgekeur, bepaal in welke mate die Administrateur-direkteur-generaal en onder watter voorwaardes hy in geval van afwesigheid, deur siekte of andersins verhinder word om sy normale pligte te vervul, deur een van die twee Adjunk-Administrateur-direkteurs-generaal vervang sal word. Die reglement bepaal ook in watter mate die plaasvanger oor die fondse van die Dienst met sy handtekening sal beskik, tesame met die handtekening van een van die gemagtigde en verantwoordelike

23) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971. Hierdie toegewing geld slegs vir die Dienst ten einde snel noodsaaklike en dringende uitgawe wat nie gemagtig is nie, te kan aangaan.

24) Idem.

direkteurs van Afdeling Ag van die Dienst.²⁵⁾

'n Aspek wat melding verdien is dat die Dienst "... met de Staat, gelijk gesteld wordt wat de toepassing betreft van de wetten inzake direkte heffingen en belastingen ten voordele van de Staat, de provinciën en de gemeenten. De giften onder levenden of bij testament aan de Dienst gedaan, dienen door de koning te worden toegelaten. De bepalingen der wet van 12 Julie 1931 betreffende voorlopige aanvaarding der giften, gedaan bij akten onder levenden, zijn van toepassing."²⁶

11.2.4 Inhoud van die begroting

In Tabel 3 word 'n vergelykende uiteensetting vir die jare 1950, 1958, 1962, 1966 en 1970 van die inkomste- en die uitgawebegroting van die Dienst gegee.

11.2.4.1 Inkomstebegroting

Benewens die bydrae (subsidie) deur die Staat, verkry die Dienst inkomste uit 'n verskeidenheid bronne wat in die groepe ingedeel kan word; te wete opbrengste voortvloeiend uit die statutêre opdrag, die verkoop van patrimoniale voorwerpe (roerende goedere) en besondere patrimoniale ontvangste. 'n Vierde groep, Ontvangsten voor orde, word nie as inkomste van die Dienst beskou nie en bedrae wat onder hierdie pos in die begroting voorsien is, moet vir voorafbepaalde projekte aangewend word en oorskotte moet in die Skatkis gestort word.²⁷⁾

Die inkomste wat die Dienst uit die uitoefening van die statutêre opdrag ontvang, bestaan hoofsaaklik uit die verkoop van statusverslae oor buitenlandse ondernemings, die verkoop van fotokopië, inkomste wat voortspruit

25) België: Wet van 1948, op.cit., artikel 20.

26) Ibid., artikel 21.

27) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Begroting, 1970.

TABEL 3

28)

DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL BEGROTINGS VIR DIE JARE:

(Berekening is gedoen op basis R1=Bfr 60)		1950	1958	1962	1966	1970
		Inkomste begroting in R1 000				
1	Statutêre opdrag	(36,666)	(36,966)	(48,266)	(33,467)	(308,2)
(a)	Funksionele ontvangste	3,667	12,083	25,283	280,417	290,571
(b)	Verkoop van inligting en opbrengs van reklame	32,999	24,883	22,983	20,05	17,414
(c)	Rente op bank deposito					,214
2	Verkoop van patrimoniale voorwerpe			,125	,833	1,457
3	Besondere patrimoniale ontvangste			37,5	269,967	180,814
4	Subsidie van die Staat	541,666	786,783	950,0	2 424,583	2 757,143
	Totale ontvangste vir eie fondse	578,332	823,749	1 035,891	2 995,85	3 247,614
5	Ontvangsten voor orde	-	-	26,667	233,334	373,543
	Totale ontvangste	578,332	823,749	1 062,558	3 229,184	3 621,157
		Uitgawe begroting in R1 000				
1	Betaling aan persone aan die instelling verbonde	(263,750)	(474,166)	(599,384)	(905,25)	(1 196,357)
(a)	Personeel	249,583	449,333	569,8	853,75	1 105,786
(b)	Tydlike werknemers		1,5	2,917	4,417	3,086
(c)	Onthale en reistoelae	14,167	23,333	26,667	47,083	87,486
2	Uitbetalings vir dienste gelewer deur persone of firmas	(307,084)	(313,749)	(344,134)	(256,35)	(522,543)
(a)	Materiaal	20,0	36,083	45,167	67,583	242,357
(b)	Kantore	46,917	70,833	75,0	124,167	107,929
(c)	Vir dienste gelewer	250,167	206,833	223,967	64,6	172,257
3	Uitbetaling aan derdes.	(7,5)	(24,167)	(44,25)	(1 445,583)	(1 345,914)
(a)	Besondere uitgawe	7,5	24,167	44,167	1 445,5	1 345,186
(b)	Onverhaalbare uitgawe			,083	,083	,729
4	Aankoop van patrimoniale voorwerpe		11,667	11,75	120,334	71,2
5	Finansiële handelings			37,5	268,333	179,457
	Totale uitgawe uit eie fondse	578,334	823,749	1 037,018	2 995,85	3 315,471
	Uitgawe voor orde			26,667	233,334	289,543
	Totale uitgawe	578,334	823,749	1 063,685	3 229,184	3 605,014

Vir die items: Uitgawe van besondere aard en aanwending van die oorskot is geen totale vermeld nie omdat niks in die onderskeie begrotings voorkom nie.

28) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel: Begrotingontwerpe, 1950, 1958, 1962, 1966, 1970.

uit tentoonstellings in die buiteland, eksamengelde, terugvordering van kostes wat ten behoeve van derdes²⁹⁾ aangegaan was (hoofsaaklik spysering), intekengelde op publikasies van die Dienst, advertensies in publikasies en 'n klein inkomste as rente op beleggings. Inkomste as gevolg van die verkoop van patrimoniale³⁰⁾ voorwerpe ontstaan hoofsaaklik indien uitgediende meubels, materiaal (hoofsaaklik uitstalmateriaal), masjinerie en motors verkoop word.³¹⁾

Die voorsiening in die begrotingspos, Besondere patrimoniale finansiële ontvangsten, bestaan uit die bydraes wat die personeel tot die Rijksmaatskaplike zekerheid (sosiale bystand) maak, die onderverhuur van kantore, terugvordering van lenings aan personeel, die terugvordering van saldo's op voorskotte aan Belgiese buitelandse sendings wat gebruik was om tentoonstellings in te rig en die terugvordering van voorskotte aan derdes wat spesifieke dienste moes verrig het.³²⁾

11.2.4.2 Uitgawebegroting

Die uitgawe van die Dienst kan in agt groepe verdeel word, te wete betalings aan werknemers van die Dienst, aan dienste gelewer deur persone buite die Dienst, betaling aan ondernemings of individue voortvloeiend uit die uitoefening van die statutêre opdrag, onvoorsiene uitgawe betaalbaar uit die reserwefonds, betaling vir die aankoop van patrimoniale voorwerpe, voorskotte en lenings aan amptenare van die Dienst, aanwending van die oorskot op die begroting en uitgawe voor orde.³³⁾

29) Die derdes is persone of ondernemings buite die Dienst wat dienste ten behoeve van die Dienst verrig.

30) Patrimoniale voorwerpe in België word beskou as daardie goedere en dienste wat indien dit verkoop word nie 'n wins oplewer nie, maar eintlik 'n gedeeltelike herwinning van die aanvanklike belegging is.

31) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Begroting, 1970, op. cit.

32) Idem.

33) Idem.

Die item in die begroting "betalings aan persone aan die Dienst verbonde", sluit onder meer die besoldiging van personeel in, sosiale laste ingevolge wetgewing voorgeskryf en dié nie deur wetgewing voorgeskryf nie, sosiale dienste, beroepsopleiding, diverse uitbetalings aan personeel wat spesiale dienste moet verrig (hoofsaaklik verteenwoordigingstoelae en onthaal van buitelandse besoekers), mediese dienste, toelae aan lede van die Raad van Beheer, toelae aan die opsigters by die werwings- en loopbaaneksamens, onthaal, vervoer- en verblyfkoste van amptenare in België en dié wat vir 'n besondere opdrag na die buiteland moet reis.³⁴⁾

Die item "Betaling aan persone buite die Dienst vir lewering van goedere en dienste", verteenwoordig uitgawes vir die huur van kantore, lewering van meubels en masjinerie, versekering, elektrisiteit, verwarming en water, algemene kantooruitgawes (ondermeer skryfbehoeftes, uniforms, telefoon en seëls), uitgawes verbonde aan versendings en ontvangs van monsters en onvoorsiene uitgawes aan hulppersoneellede.³⁵⁾

Die item "Betaling aan ondernemings of individue voortvloeiend uit die uitoefening van die statutêre opdragte", sluit onder meer uitgawes in wat in die buiteland aangegaan word vir reklame, handelstentoonstellings, statusverslae oor vreemde ondernemings en verspreiding van dokumentasie aan buitelanders oor die moontlikhede van Belgiese produkte. Die item: Aankoop van patrimoniale voorwerpe, sluit uitgawes in vir die aankoop van meubels, materiaal, masjinerie, motors, druk van dokumente en waarborge wat aan persone buite die Dienst verskaf word.³⁶⁾

34) Idem.

35) Idem.

36) Idem.

Die voorsiening "Voorskotte en lenings aan amptenare van die Dienst", sluit sosiale lenings aan die personeel van die Dienst in, voorskotte aan Belgiese diplomatieke sendings in die buiteland wat gebruik word vir die oprigting van tentoonstellings en voorskotte wat namens sake-manne deur die Dienst in die buiteland gedoen word.³⁷⁾

Die voorsiening "Uitgaven voor orde", word nie as 'n uitgawe ten laste van die fondse van die Dienst beskou nie, omdat sodanige uitgawe slegs mag aangegaan word vir dié goedere en dienste waarvoor begroot is. Gereelde voorsiening op die begroting verteenwoordig onder andere uitgawes wat vir tentoonstellings van buitelandse ondernemings in België aangegaan word en pryse van die Minister van Buitelandse Handel wat bestem is om aan bepaalde ondernemings gedurende die begrotingsjaar oorhandig te word.³⁸⁾

Een besondere aspek wat op finansiële reëlins van toepassing is, is dat die Dienst oor 'n reserwefonds beskik. Alle oorskotte op die begroting wat nie voor die einde van die boekjaar aangewend is nie, word na die reserwefonds oorgedra. Die Dienst kan dus oorskotte op die begroting aan die einde van die boekjaar, wanneer nodig, later gebruik. Hierdie toegewing bestaan nie by Belgiese staatsdepartemente nie en alle ongebruikte saldo's moet vir die skatkis teruggestort word. Die Dienst mag onttrekkings uit die reserwefonds maak na gelang die uitgawe noodsaaklik en dringend is op voorwaarde dat dit om uitgawes gaan wat nie voorsien kon word nie toe die begroting aanvanklik opgetel is. In die praktyk blyk dit dat die Raad van Beheer die Minister se goedkeuring moet verkry wanneer oorweeg word om onttrekkings uit die reserwefonds te maak.³⁹⁾

Ten einde te voorkom dat die Fonds te groot sou word, word aan die groei hiervan 'n grens gestel. Die Fonds mag nooit meer as een derde

37) . Idem.

38) Idem.

39) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingskantoor, 1971.

van die totaal van die laaste goedgekeurde begroting bedra nie. Enige oorskryding van hierdie grens word na die Skatkis afgewend.

Uit voorgaande bespreking blyk dit dat daar weinig voorskrifte aan die Dienst gemaak is vir die voorbereiding, goedkeuring en aanwending van die begroting. Die Dienst word selfs toegelaat om, na Ministeriële goedkeuring, wysigings aan die begroting aan te bring. Hierdie voorreg bring mee dat fondse sonder vertraging van die een na die ander program verskuif kan word indien omstandighede dit vereis. 'n Verdere toewysing is ook aan die Dienst gedoen en dit is dat ongebruikte saldo's van die voorsiening op die begroting met beperkings na die volgende boekjaar oorgehou kan word. Hierdie reëling maak dit vir die Raad van Beheer van die Dienst moontlik om reserwes vir spesifieke programme op te bou wat later uitgevoer kan word. Die vergunning geld nie vir staatsdepartemente nie en ongebruikte saldo's moet aan die einde van die boekjaar in die Skatkis teruggestort word. Met die voornoemde reëlings het die Belgiese owerheid ten doel om 'n groter mate van finansiële outonomie aan die Dienst te verleen wat daarop gemik is om die instelling in staat te stel om aan die snel veranderende internasionale handelstoestande die hoof te kan bied.

11.2.5 Rekenpligtigheid

Aangesien die Dienst daarvan onthef is om direk aan die Kamer van Volksverteenwoordigers verantwoording te doen, moes die owerheid ander maatreëls tref om verantwoordingdoening te verseker. Die Administrateur-direkteur-generaal is die Rekenpligtige Beampte: "Hij vertegenwoordigt de Dienst in rechte als mede in de openbare en onderhandse akten. Hij heeft de leiding van de comptabiliteit (rekenpligtig) en is belast met de verrichtingen van ontvangsten en uitgaven."⁴⁰⁾ Omdat die funksionaris ook as Regeringskommissaris die Minister verteenwoordig, moet hy ook aan die Minister oor die aanwending van fondse verslag doen: "De Dienst

40) België: Wet van 1948, op. cit., artikel 11, para. 2.

staat onder de controle van de Minister ... deze controle geschiedt langs de directeur-generaal van de buitenlandse handel om, die ten opzichte van de Dienst het gezag van regeringscommissaris uitoefen".⁴¹

Daar word ook in wetgewing bepaal dat 'n ouditeur (revisor) van die Rekenhof daagliks die rekeninge van die Dienst ondersoek. Hy doen verslag aan die Raad van Beheer asook aan die Rekenhof: "Een revisor, onderworpen aan het hiërarchisch gezag van het Rekenhof, wordt door dit laatste bij de Dienst benoemd. Hij heeft een onbeperkt recht van toezicht en controle op alle comptabiliteitsverrichtingen ... Hij brengt verslag uit over zijn zending bij de raad van beheer ... zijn verslagen worden gevoegd bij de jaarlijkse rekening van de Dienst en aan het Rekenhof medegedeeld".⁴² Om verder toe te sien dat verantwoordingdoening nie ontduik word nie kan die Ministers van Finansies en van Buitelandse Handel gesamentlik 'n ouditeur (revisor) by die Dienst aanstel. Die ouditeur doen jaarliks aan elk van voornoemde Ministers asook aan die Raad van Beheer verslag.⁴³

In die geval van die Dienst is verantwoordingdoening in 'n groot mate vereenvoudig. Ten eerste deur die opdrag aan die Administrateur-direkteur-generaal om as die verteenwoordiger van die Minister die beleid van die owerheid uit te voer en oor die uitoefening daarvan aan die Minister verslag te doen. Ten tweede deur die verteenwoordiger van die Rekenhof wat aan die Raad van Beheer en aan die Rekenhof verslag moet doen. Dit is insiggewend om daarop te let dat die Ministers van Finansies en van Buitelandse Handel gesamentlik 'n "ondersoeker" uit die privaatsektor by die Dienst kan benoem. Die opdrag van die "ondersoeker" sluit nie slegs in om onreëlmatighede te ondersoek nie, maar om elke handeling te ondersoek wat moontlik die Dienst in die gedrang kan bring "... een verslag over het actief en het passief. Hij wijst het onverwijld op elk verzuim, op elke

41) Ibid., artikel 13, para. 1.

42) Ibid., artikel 17.

43) Ibid., artikel 17bis.

onregelmatigheid en, in het algemeen, op elke toestand die de solvabiliteit en de liquiditeit van de Dienst in het gedrang kan brengen."⁴⁴

11.3

Samevatting

Weens die feit dat die Dienst 'n bepaalde bedrag op die lewering van besondere dienste mag hef, het die subsidielas van die owerheid aanmerklik ligter geword. Dit kom daarop neer dat die owerheid se bydrae vir finansiering van dienslewering aan een bepaalde sektor van die gemeenskap (handelaars en produsente wat goedere en dienste aan 'n buitelandse mark lewer), in 'n groot mate self deur die sektor gefinansier word. As in gedagte gehou word dat die totale werklike uitgawe van die Dienst vir die 1970 boekjaar (Tabel 3) R3,6 miljoen was waarvan die owerheid R2,3 miljoen bygedra het, het die privaatsektor ongeveer 25 persent van die werklike uitgawe van die Dienst gefinansier.

Verder kan daarop gewys word dat die Dienst, wat as 'n nie-departementele instelling ingestel is, wat betref sy begrotingsprosedure, die uitvoering van die begroting en rekenpligtigheid, nie aan tradisionele owerheidsbeheer⁴⁵ onderworpe is nie. Geringe wysigings, sonder bykomende uitgawe, aan die begroting kan deur die Raad van Beheer van die Dienst goedgekeur word. In die praktyk het die Minister van Buitelandse Handel weinig keuse as om die konsepbegroting na die Minister van Finansies deur te stuur, aangesien die Dienst, ingevolge sy oprigtingswet, 'n wye opdrag het. Dit kom daarop neer dat enige voorsiening op die begroting gemotiveer kan word as in belang van die bevordering van Belgiese uitvoere. Nadat die begroting goedgekeur is kan die Minister van Buitelandse Handel op aandrang van die Raad van Beheer, sonder parlementêre goedkeuring toestemming

44) Ibid., artikel 17 bis., par. 3.

45) Tradisionele owerheidsbeheer kom neer op bepaalde owerheidsvoorskrifte (wetgewing) wat sonder uitsondering, behalwe waar ander bepaal, deur al die staatsdepartemente in al die prosesse van die begroting gevolg moet word, asook bepaalde voorskrifte oor rekenpligtigheid en openbare verantwoordelikheid. Kyk ook Thornhill, C., op. cit., p. 1-5.

verleen dat wysigings aan die begroting aangebring word.

Navrae by hoof funksionaris van die Dienst het aan die lig gebring dat die begrotingsprosedure en verantwoordingdoening weinig vraagstukke oplewer. Die beamptes is van mening dat die vertrouwe wat die Belgiese sakelui in die doeltreffende werkverrigting van die Dienst stel, geleë is in die feit dat hulle en die owerheid in die Raad van Beheer van die Dienst verteenwoordig is en sodoende netelige uitvoervraagstukke in die belang van die betrokke instansies kan help oplos.

HOOFSTUK 12

PERSENEELVOORSIENING VIR EN - BENUTTING IN DIE BELGISCHE DIENST
VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

12.1 Inleiding.

Aangesien personeel so dikwels die duurste hulpbron van enige openbare instelling is en die produktiwiteit van die instelling in die grootste mate deur die gehalte van sy personeel bepaal word, is dit vanselfsprekend dat voortreflike personeelvoorsiening en -benutting, wat as personeel-administrasie bekend staan, tot op groot hoogte die doeltreffendheid van die instelling sal verseker. Die doelstellings met personeeladministrasie sal dan drievoudig wees; te wete: "Effective utilization of human resources; desirable working relationships among all members of the organization, and maximum individual development." ¹⁾

In die groot onderneming is die voorsiening van persone vir die voortsetting van die werksaamhede 'n omvattende en voortdurende bedrywigheid. Met personeelvoorsiening word verwys na die handelinge wat nodig is om werknemers vir die openbare instelling te verkry; te wete onder andere die bepaling van 'n personeelbeleid, organisering vir die uitoefening van die voorsieningsfunksies, die vasstelling van poste, die werwing (insluitend die keuring en plasing) van kandidate, die uitreiking van voorskrifte oor die opleiding en ontwikkeling van nuwelinge en ander personeellede, die verdienstelikheidbepaling en die bevordering van personeellede, die vasstelling van diensvoorwaardes soos salarispeile en -skale asook byvoordele en uitdienstredingsreëlins en kort- en langtermyn programme vir die personeelvoorsiening. ²⁾

1) Pigors, P., e.a., Readings in Personnel Administration (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1959), p.4.

2) Cloete, J.J.N., op.cit. p. 124.

Die personeelbenuttingsfunksie moet uitgeoefen word om die groep personeellede asook elke personeellid wat 'n organisatoriese eenheid uitmaak, as span te laat saamwerk en om die morale en korpsgees van die groep op te bou en in stand te hou. Hiervoor is onder andere nodig die bepaling van werkprogramme vir die bereiking van die beleidsdoelwitte, organisering vir die uitvoering van die werkprogramme en die bereiking van die doelwitte, toesighouding en leidinggewing, dissiplinering en tugtiging, inlywing, opleiding en ontwikkeling, verdienstelikheidbepaling, beraadslaging met afgevaardigdes van personeelverenigings en raadgewing aan individuele personeellede. ³⁾

In die volgende paragrawe word verklaar hoedat die personeelvoorsienings- en -benuttingsfunksies vir die Dienst verloop.

12.2 Beleid: die personeelstatuut van die Dienst.

Omdat die Dienst 'n nie-departementele instelling is, is die personeelstatuut wat vir die Ryksamptenare geld nie op hom van toepassing nie. Voordat daar in 1954 met wetgewing ⁴⁾ vir eenvormige personeelreëlings vir parastatale instellings in België voorsiening gemaak is, het die Dienst reeds oor sy eie personeelstatuut beskik. Ingevolge artikel 4 van die stigtingswet ⁵⁾ van die Dienst, berus personeelaangeleenthede by die Raad van Beheer van die Dienst: "Binnen de perken dezer wet beschikt de Raad over de ruimste administratiemachten voor het beheer van die zaken van de Dienst. Hij benoemt het personeel en zet het af overeenkomstig die reglementen, voorzien in artikel 14." Artikel 14 van die stigtingswet van die Dienst lui dat: "De Koning stelt het kader en het statuut van het perso-

3) Ibid., p. 125.

4) België: Wet van 16 Maart 1954, soos gewysig deur Koninklike Besluit No. 4 van 1967.

5) België: Wet van 16 Julie 1948, soos gewysig deur die Wet van 1962.

neel van de Dienst vast op voordracht van de Minister die de Buitenlandse Handel in zijn bevoegdheid heeft en van de Minister de het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Comité voor Financiën en voor de Begroting (Wet van 1962, artikel 9) wanneer laatstgenoemde Minister niet gunstig geadviseerd heeft." ⁶⁾

In 1954 het die Wet betreffende die beheer oor al die instellings van openbare nut ⁷⁾ : voornoemde artikel van die oprichtingswet van die Dienst vervang en is die personeelstatuut soos volg beskryf: "De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel der in artikel 1 vermelde instellingen ⁸⁾ vas, op voordracht van de Minister of van de Ministers, onder wie zij ressorteren, en in ooreenstemming met de Minister, die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft. Voor de vasstelling van het kader en van het geldelijk statuut is daarenboven de instemming van de Minister van Financiën vereist. De Koning kan iedere personeelswerwing in deze wet onderworpen organismen afhankelijk maken van het voorafgaand akkoord van de Minister, die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft. De aan deze wet onderworpe organismen zijn gehouden, niet alleen aan de Minister onder wie de instellingen ressorteren, maar ook aan de Minister van Financiën en aan de Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft, alle door één van hen in verband met de administratieve en geldelijke toestand van hun personeel gevraagde inlichtingen, rechtestreeks te verstrekken" ⁹⁾

6) België: Koninklike Besluit van 14 September 1955, artikel 2.

7) België: Wet van 16 Maart 1954, soos gewysig.

8) Die kategorieë van personeel word in artikel 1 genoem, te wete (i) personeel wat op 'n kontrakbasis aangewerf word, (ii) amptenare van die Ministers wat na die Dienst gesekondeer kan word en (iii) tegnici wat tydelik in diens geneem kan word. Die Dienst word in groep (ii) geplaas.

9) België: Wet van 1954, op.cit.

Ingevolge voornoemde Wet stel die Koning die personeelstatuut van die Dienst vas, met dié voorbehoud dat die statuut deur die Minister van Buitelandse Handel, die Minister van Finansies en die Minister vir die Openbare Ambt goedgekeur is. Wysigings aan die statuut kan slegs deur ministeriële goedkeuring geskied, maar daar kan egter op interessante teenstrydighede gewys word: "Heeft de Koning het statuut of het kader van het personeel der in artikel 1 vermelde organismen niet vasgesteld in uitvoering van artikel 11, dan kan iedere wijziging van het statuut of van het kader van het personeel volgens de vroegere geldende procedure slechts worden doorgevoerd met de goedkeuring van de Minister van wie het organisme afhangt en in overeenstemming met de Minister, die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft, en met de Minister van Financiën." ¹⁰⁾

Die statuut van die personeel van die Dienst is deur die Raad van Beheer opgestel, goedgekeur deur Regentsbesluit van 15 Mei 1949, waarna talle wysigings aan artikels deur middel van ministeriële besluite aangebring is.

12.3 Die praktyke.

12.3.1 Werwing en keuring van personeel.

Om in sy behoefte te voorsien, beskik die Dienst oor personeel wat in drie

10) België: Artikel 18 van die Wet van 1954, soos gewysig deur artikel 13 van Koninklike Besluit van 1967 en nogmaals gewysig deur artikel 1 van Koninklike Besluit van 1968. Artikel 18 word op 30 Junie 1969 afgeskaf. Daar bestaan dus nog slegs artikel 11, sodat die vasstelling en wysiging van die statuut voortaan steeds 'n Koninklike Besluit sal wees wat ooreenkomstig die bepalings van artikel 11 geneem sal word. Die bepalings van artikel 18 is as 'n oorgangsmaatreël gebruik vir die parastatale instellings wat reeds op 16 Maart 1954 oor 'n personeelstatuut beskik het. Dit is derhalwe logies, wat nie bestaan het nie, kan ook nie gewysig word nie.

kategorieë ingedeel kan word. Die personeel van die eerste kategorie verteenwoordig die permanente en tydelike beamptes wat vir al die werksaamhede van die Dienst gewerf word en wie se diensvoorwaardes deur die personeelstatuut bepaal word. Hierdie groep personeellede word volwaardige Dienstpersoneel genoem.¹¹⁾ Die tweede kategorie is die beamptes van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel wat tydelik na die Dienst vir bepaalde take gesekondeer word. Hulle bly egter steeds volwaardige Ryksamptenare. Die derde groep werkers is die tegnisi wat die Dienst van tyd tot tyd met die oog op die uitvoering van 'n bepaalde maatsydlike opdrag mag vereis.¹²⁾

Wat die laaste twee kategorieë werknemers betref, word hulle tydelik aan dieselfde diensvoorwaardes onderwerp as die eerste groep, alhoewel hulle steeds hulle identiteit as Ryksamptenare behou en ook as sodanig bevorder word. Hulle word egter vir die periode wat hulle by die Dienst werksaam is, deur die Dienst besoldig. Wanneer hulle besondere opdrag by die Dienst uitgevoer is, word hulle na hulle oorspronklike departemente teruggeplaas.

Die personeelhiërargie bestaan uit vier vlakke waarin vyf en twintig range onderskei kan word. Die volgende soorte personeel word in elk van die vier vlakke aangetref; te wete personeel van die eerste vlak bestaan uitsluitlik uit dié wat universitêre opleiding ontvang het. Hierdie personeel word vir leidinggewing en begrip getoets. Kandidate vir die tweede vlak is die rekrute wat oor 'n Middelbare Onderwysdiploma (matriek) beskik. Toetse is daarop gemik om vas te stel of die kandidate take intelligent kan uitvoer. Die derde vlak is die Laer Middelbare Onderwys-groep (St. 8) wat vir roetinewerk opgelei word. Die vierde vlak is die kandidate wat oor 'n Laer Onderwysertifikaat (St. 6) beskik en wat vir die meer fisieke

11) Kyk tabel 4 vir die soorte en aantal personeel van die Dienst.

12) België: Statuut van het Personeel artikel 1.

TABEL 4

PERSONEELHIËRARGIE VAN DIE DIENST SOOS OP 1 OKTOBER 1972¹³⁾

	<u>Posbenaming</u>	<u>Bekleërs</u>
Hooffunksionarisse:	Direkteur-generaal	1
	Adjunk-direkteur-generaal	2
	Inspekteur-generaal	3
	Hoof-regsadviseur	1
	Direkteur	10
	Adjunk-adviseur hoof van die afdeling	1
	Adjunk-regsadviseur	1
	Adjunk-adviseur	22
	Hoof-vertaler	1
Ander personeel:	Bestuursekretarisse (Administratiewe beamptes)	48
	Vertalers, Nasieners en klerklike assistente	90
	Tiksters en tiksterklerke	65
	Telefoniste, Bodes en skoonmakers	34
	Tydlike werknemers	48
	Totaal:	<u>327</u>

13) België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, Inligtingsblad, 1972.

pligte opgelei word. ¹⁴⁾

Na werwing moet die kandidate eksamens aflê sodat bepaal kan word wie vir permanente aanstellings geskik is. Die uitslag van die eksamen sal ook die bevorderingsmoontlikhede van die kandidaat bepaal. Die eksamens is nie ingestel om vas te stel of kandidate die peil bereik met wat hulle onderskeie sertifikate en diplomas aandui nie, maar om vas te stel of die kandidate oor voldoende algemene kennis, rypheid van gees en redenasievermoë beskik wat van die houer van 'n bepaalde universiteitsgraad of diploma verwag kan word. Van groot belang is ook om te weet of die kandidate vir die eerste twee vlakke genoegsaam in vreemde tale bedrewe is, wat 'n vereiste vir hulle besondere bekwaamheid is. Van kandidate wat in die eerste vlak aangestel word, te wete gegradueerdes van universiteite, word ook verwag om oor voldoende kennis van die staatsleer, handelsreg en handelsbeleid te beskik. ¹⁵⁾

'n Verdere bepaling van die personeelstatuut is dat alle poste wat in die eerste vlak vakant raak, geadverteer moet word, ongeag of dit moontlik sal wees om die poste uit die bestaande personeel van die Dienst te vul. In die advertensie moet die vereiste van elke vakature vermeld word en die reëlins wat vir die aflê van die eksamens getref is. Nadat die eksamens afgelê is, kan elke kandidaat skriftelik versoek dat die uitslag van die eksamen aan hom meegedeel word.

12.3.2 Indiensneming. ¹⁶⁾

Nadat die kandidaat op grond van die uitslag van die eksamen gekeur is, is permanente aanstelling onderworpe aan 'n proeftydperk. Die duur van die

14) Ibid., artikel 2.

15) Ibid., artikel 3, par. 3.

16) Ibid., artikels 4, 5; 6 en 7.

proeftydperk word nie deur die Statuut voorgeskryf nie, maar word deur die proefbeampte in oorleg met die Raad van Beheer bepaal. Gewoonlik is die proeftydperk van kandidate in die derde en die vierde vlakke ongeveer drie maande en vir die eerste en tweede vlakke ses maande. Tydens die proeftydperk word die kandidaat deeglik dopgehou om 'n behoorlike waardering van sy taalvaardigheid en sy karaktereienskappe te maak. Dit is nog geen uitgemaakte saak of 'n geskikte kandidaat vir die pos 'n goeie medewerker in spanverband in diens van die gemeenskap sal wees nie. Alvo-rens 'n rekrut aangestel word, is dit van belang om te weet of hy moontlik vir verdere studies geskik sal wees of nie. Die Dienst moedig verdere studies ten sterkste aan.

Daar word dus getrag om die nuweling van die begin af in dié rigting te lei waarvoor hulle klaarblyklik, of op die oog af altans, die geskikste blyk te wees. Tydens die formele duur van die kursus, word die kandidaat die kans gebied om kursusse van enkele weke in elke afdeling van die Dienst te volg. Op hierdie wyse leer hy die ander personeellede ken, en word hy meer vertrouwd met die onderskeie aktiwiteite van elke afsonderlike afdeling en seksie gemaak. Sodoende verkry hy insig van die wisselwerking en samewerking tussen die afdelings en seksies onderling.

Die inlywingskursus hou ook vir die Dienst bepaalde voordele in. Alle hoofde van afdelings en toesighouers in seksies waar die kandidaat gedurende sy opleidingsperiode werk, is verplig om 'n skriftelike waarnemingsverslag op te stel aangaande die onderskeie vermoëns en die algemene indruk wat die rekrut skep. Wanneer oor die vaste aanstelling van die be-ampte besluit moet word, sal die beoordelaars oor inligting beskik wat oor 'n wye veld ingesamel is en wat van bykans alle hoof funksionarisse van die Dienst ontvang is. Die kandidaat se permanente aanstelling en plasing kan nou met groter juistheid by sy vermoëns ingepas word.

Die personeellede word vir 'n onbepaalde dienstermyn, 'n bepaalde tydperk of vir 'n spesifieke opdrag aangestel. Die aanstelling van kandidate, die bepaling van hul besoldiging en hul ampstermyn, word deur die Raad van Beheer van die Dienst op die voorstel van die Administrateur-direkteur-generaal gedoen.¹⁷⁾

12.3.3 Opleiding en ontwikkeling.

Opleiding van personeel geskied op twee maniere. In die eerste plek word indiensopleiding verskaf waarvoor 'n verskeidenheid programme, na gelang die behoefte ontstaan, ontwerp word. Hierdie opleidingsprogramme het hoofsaaklik op rekrute en personeel betrekking wat van 'n laer na 'n hoër pos bevorder word. Met die opleiding word beoog om die kandidaat met sy taak vertrouwd te maak asook om doeltreffendheid by die personeellid te bevorder. Vanaf 1972 word gemeganiseerde geprogrammeerde opleiding verskaf. Die uitdruklike doelstelling van laasgenoemde programme is om opleiding te standardiseer, dit buigsamer te maak en dit aan te pas by die besondere behoeftes van die Dienst en ook om bogemiddelde kandidate te identifiseer en aan te moedig. Aan elk van die opleidingsprogramme is eksamens verbonde, wat kandidate met 'n gemiddelde prestasies in staat stel om buitengewoon in die hiërargie te vorder.

Ten tweede word kandidate met gunstige voorwaardes aangemoedig om hoër akademiese kwalifikasies te verwerf. Omdat personeellede hoër kwalifikasies behaal, word verwag dat hulle 'n breër uitkyk op sake sal nahou en 'n nuttiger diens vir die instelling sal lewer en dan kan die bekleër op beter besoldiging staatmaak. "Een tweede voordeel voor de Dienst is hierin ge-

17) Aangesien die Personeelstatuut van die Dienst voormelde aangeleenthede slegs in hooftrekke bepaal is ook op mondelinge mededelings van beamptes van die Dienst gesteun.

legen dat het aldus allround personeel bekomt, dat de omwisselbaarheid der personen vergemakelijkt, dat op zijn beurt de hoeksteen vormt voor een soepele werking en voor zeer snelle administratiewe aanpassing aan de evolusie van handel en ekonomie." ¹⁸⁾

Alhoewel die werwingsveld van die Dienst vir personeel nie afgebaken is nie, verlaat 'n aansienlike aantal Ryksamptenare jaarliks die Staatsdiens om by die Dienst aan te sluit. Afgesien van die voordeel dat hierdie personeellede oor 'n mate van ervaring beskik, bestaan daar ook 'n ander voordeel en dit is dat omtrent al die kandidate alreeds basiese en selfs gevorderde opleiding ontvang het en dus makliker by die opleidingsprogramme van die Dienst inpas en dat die personeellede in die meeste gevalle slegs gespesialiseerde opleiding nodig het.

Jaarliks word aansienlike bedrae deur die Dienst beskikbaar gestel vir formele beroepsopleiding, ¹⁹⁾ afgesien van die informele opleiding wat daagliks deur die Diensamptenare behartig word.

12.3.4 Verdienstelikeheidsbepaling en bevordering.

Met die oog op die vasstelling van die verdienstelikeheidsbepaling word vir elke personeellid 'n beoordelingslêer gehou. Dit bevat 'n rekord van gunstige of ongunstige bevindinge as gevolg van formele waarnemings van die verdienstelikeheid van die beampte. Die volgende word in die Personeelstatuut oor hierdie aangeleentheid bepaal: "Relaas en bevindinge mogen slechts betrekking hebben op de ambtsuitoefening of op het privaat leven in betrekking tot het ambt. Zij moeten door de belanghebbende gevisieerd worden op het tijdstip waarop zij geakteerd worden en op zijn individuele fiche aan-

18) België: Reglement over de Opleiding voor Dienstpersoneel, goedgekeur deur die Raad van Beheer op 16 November 1956 en gewysig op 16 Desember 1965, artikels 6 en 7.

19) Gedurende 1970 is 'n bedrag van R50,000 vir hierdie doel begroot.

aangebracht. Die omstandige opgawe van de door het personeelslid behaalde uitslagen voor de loopbaanexamens wordte eveneens in zijn beoordelingsdossier vermeld. ²⁰⁾

'n Beampte word vir die eerste keer beoordeel gedurende die jaar wat op die jaar volg waarin hy 'n vaste aanstelling by die Dienst bekom het. Beoordeling kan herhaal word indien daar: ten eerste sedert die opstel van die laaste beoordeling, ongunstige feite of bevindinge wat die beoordeling kan beïnvloed, in die individuele rekords van kandidate opgeteken word; ten tweede sedert die laaste beoordeling gunstige feite of bevindinge wat die aanslag kan verbeter in die beoordelingslêer van kandidate aangebring is; ten derde die beampte sedert die laaste beoordeling bevorder is, en ten laaste die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst skriftelik versoek dat 'n kandidaat heraangeslaan moet word.

Die Administrateur-direkteur-generaal bepaal in elke geval wie die beamptes sal wees wat meriete-ondersoeke en voorstelle oor personeel moet maak. Die beoordelaars maak van 'n voorgeskrewe dokument gebruik en die bevindinge word onder een van die volgende opgeteken en beoordeel: "Zeer goed, goed, onvoldoende, slecht." Indien die toekenning wat deur die aanslagbeampte toegeken is, laer is as die gemiddelde wat in die besondere rang behaal word, moet die bevinding van die aanslagbeampte in 'n nota bondig uiteengesit word. Die betrokke personeellid het insae in die verslag oor sy verdienstelikheid en hy kan binne tien dae na voltooiing daarvan, teen die bevindinge beswaar aanteken.

Daar word drie soorte bevordering ²¹⁾ in die Dienst gedoen. Ten eerste

20) België: Statuut van het Personeel, artikel 18, par. 2.

21) Ibid., artikels 64 - 87.

kan bevordering deur verhoging in rang op dieselfde vlak geskied. Ten tweede kan 'n beampte bevorder word deur tot 'n hoër vlak toegelaat te word wat kan beteken dat hy 'n paar range "spring". Ten derde kan bevordering geskied wanneer 'n kandidaat as gevolg van normale vordering na 'n hoër vlak opskuif, wat daarop neerkom dat hy geen rang mis nie.

Bevordering van kandidate word toegelaat slegs indien 'n vaste betrekking op die diensstaat vakant is. Die reëlins vir bevordering ná verdienstelikheidbepaling word breedvoerig in Hoofstuk xiii Loopbanen van het Personeel van die Personeelstatuut van die Dienst uiteengesit. Die uiteensetting het hoofsaaklik ten doel om die vereistes van opleiding, ervaring, kwalifikasies en verdienstelikheidbepaling vir elke rang en vlak insoverre dit tot bevordering aanleiding kan gee, te omskryf.

Ten einde te voorkom dat die Dienst moontlik voortreflike amptenare weens 'n gebrek aan bevorderingsmoontlikhede verloor, kan beamptes wat reeds in bevorderingseksamens geslaag het en goeie resultate in merietebepalings behaal het, bevordering kry vanweë principalaat.²²⁾ Hiermee word bedoel dat die beampte, sonder dat daar 'n vakature in die volgende rang of vlak bestaan, bevorder word na 'n hoër rang. Hy kry tewens 'n vergoeding, na gelang die rang of vlak van bevordering. Op die eerste vlak beteken hierdie soort bevordering die helfte en op die tweede vlak, tweederdes van wat die beampte van die normale salarisverskil tussen die ou- en die nuwe rang sou ontvang. Op die derde en vierde vlakke is daar geen verskil nie en ontvang kandidate die volle salarisverhoging wat beteken dat dit 'n volledige bevordering is.

Dit gebeur dikwels dat die Dienst bekwame personeellede verloor om lei-

22) Ibid., artikels 88 - 90.

leidinggewende funksionaris in die privaatsektor te word, waar salarisering ook oor die algemeen hoër is. Die Dienst is oor die algemeen nie hieroor besorg nie, want op hierdie wyse voldoen hy ook aan 'n behoefte van die privaatsektor om opgeleide personeel in diens te neem. In dié opsig vervul die Dienst as't ware die rol van "leweransier" van opgeleide personeel aan die handel, die bankwese en die nywerheidswese. Sodoende ontvang die Dienst van voornoemde instellings behoorlike gemotiveerde versoeke wat tyd- en kostebesparend is in soveelre stukke nie heen en weer gestuur hoef te word nie en dat daar onmiddellik tot aksie oorgegaan kan word. 'n Bykomende voordeel is dat die Dienst en die bekleër by die onderneming geen onbekendes vir mekaar is nie en dat bepaalde dokumente vryelik uitgeruil kan word. As oudpersoneellid weet die betrokke funksionaris hoe vertroulik die Dienst teenoor elke aansoeker optree en kan daar makliker oor ter sake aangeleenthede ooreengekom word sonder dat daar agterdog hoef te bestaan.

Ten slotte en volledigheidshalwe kan daarop gewys word dat daar vir personeel wat besondere bekwaamhede besit en graag wil spesialiseer vlakke loopbanen ingestel is. Hierdie stelsel bied aan personeellede normale bevorderingsgeleenthede, wat hulle as gevolg van hul besondere spesialisasie andersins nie sou gehad het nie. Indien hulle bevorder word kan hulle nie meer hul besondere spesialiteit beoefen nie. Die laaste moontlikheid kan vir die Dienst besonder nadelig wees omdat die koste verbonde aan die opleiding van spesialiteitspersoneellede besonder hoog is. By die Dienst bestaan vlakke loopbane in vertaaldiens, juridiese dienste en sekretariële diens. Om bevorder te word, moet lede van die personeelgroep wat vir bevordering kwalifiseer, net soos hulle kollegas in die ander groepe, ten volle voldoen aan al die voorskrifte wat vir bevordering geld.

12.3.5 Algemene diensvoorwaardes.

In Hoofstuk 9 van die Personeelstatuut van die Dienst word die maatreëls beskryf wat getref sal word wanneer 'n lid van die personeel tereggewys, berispe, of sonder of met vergoeding geskors word. Die basiese riglyne word vir elke oortreding in die Statuut bepaal, terwyl die besonderhede bygevoeg word. Die Raad van Beheer en nie die Administrateur-direkteur-generaal nie, beslis in die laaste instansie oor die toepassing van tugmaat-reëls.

Ander byvoordele soos verlof, pensioenvoordele, uitdienstredingsvoordele en verlof weens siekte of besering aan diens word in nadere besonderhede in die Statuut bepaal ²³⁾ en hou in die meeste gevalle verband met die bepalinge wat vir die Rykspersoneel geld. In hierdie verband is dit insiggewend om daarop te let dat alhoewel breë voorskrifte vir al bogemelde aangeleenthede bestaan, die situasie hom kan voordoen dat bepaalde voorskrifte nie voldoende besonderhede bevat nie. In hierdie gevalle word die voorskrifte op die voorgeskrewe wyse aangevul om vir gebeurlikhede voorsiening te maak.

Soos reeds gemeld, toon die bepaalde voorskrifte oor veral diensvoorwaardes by die Dienst, 'n opmerklike ooreenkoms met die voorskrifte vir die Rykspersoneel. So byvoorbeeld word 'n personeellid wat op korttermyn weens siekte afwesig is nooit by die Dienst vervang nie en daar bestaan ook geen voorskrifte oor wie die werk moet byhou nie. Sy kollegas doen sy werk, al moet daar oortyd gewerk word. Slegs personeellede van die tweede, derde en vierde vlakke kry oortydvergoeding. Vertraging en die agterraak met die gewone funksionele bedrywighede word nie toegelaat nie. In hierdie verband was dit opmerklik dat daar tydens ondersoeke by die Dienst waargeneem is dat weinig van die personeellede dit kon veroorloof om stiptelik om 5.30 n.m., uitskeityd, die gebou te verlaat.

23) Ibid., Hoofstukke 5, 8, 10, en 11.

Uit voorgaande blyk dit dat daar by die Dienst heelwat aandag gegee is om 'n omvattende personeelbeleid in wetgewing saam te vat. Hierbenewens is die belangrikste aspekte van personeelvoorsiening en -benutting sorgvuldig in 'n personeelstatuut beskryf. Indien die Personeelstatuut van die Dienst bestudeer word, tref dit dat daar noukeurige aandag aan veral die handeling wat daarop gemik is om die potensiaal van nuwelinge so gou moontlik te identifiseer, gegee is. Daar word ook in besonderhede bepaal hoe die indiensopleidingsprogramme opgestel moet word en 'n noukeurige uiteensetting van die vorderingsgeleenthede van beamptes. Dit blyk onteenseglik dat die Personeelstatuut van die Dienst die indruk skep om so min as moontlik preskriptief te wees maar eerder daarop gemik is om elke beampte te inspireer om sonder uitermatige druk van bo sy handeling te motiveer uit te voer en verantwoordelikheid te aanvaar as sou dit in sy eie belang wees. Pigors het oor hierdie belangrike aangeleentheid die volgende gesê: "For that purpose all employment procedures and every step in the employment and development process need to be consistent with each of the others and also to be consistent with policies which take account of relevant personnel concepts, e.g., that every employee is a whole person, with characteristically human needs, which are also partly unique, and that inner motivation can be more powerful than any externally imposed controls in achieving organizational objectives." ²⁴⁾

12.4 Samevatting.

Die personeellede van die Dienst is nie staatsamptenare nie. Hulle word ooreenkomstig die Personeelstatuut van die Dienst gewerf, geplaas, opgelei, bevorder, besoldig en afgetree. Die Statuut is nie staties of veranderd nie en word gereeld wanneer nodig aangevul of gewysig. Elke perso-

24) Pigors, P., en C.A. Myers, Personnel Administration (New York: McGraw-Hill Book Co., 1969), p. 341.

neellid word by sy aanstelling met 'n kopie van die Statuut voorsien waarin hy kan lees wat van hom verwag word en wat sy voordele onder elke omstandigheid sal wees. Indien 'n personeellid benadeel voel, kan hy hom beroep op die Administrateur-direkteur-generaal wat die hoogste gesag vir personeelaangeleenthede in die Dienst is. Sou die betrokke nog veronreg voel, kan hy hom op sy vakvereniging beroep wat die saak dan namens hom verder kan voer.

Ten slotte kan gemeld word dat geen lid van die personeel op 'n outomatiese jaarlikse salarisverhoging geregtig is nie. 'n Waardesyfer word by elke personeellid vasgestel wat bepaal wat die jaarlikse verhoging in salaris sal wees: "Jaarliks word aan ieder personeelslid een bedrijvigheidscijfer toegekend. Het houdt uitsluitend rekening met de bedrijvigheid van de betrokke in het raam van zijn administratieve eenheid. Het bedrijvigheids-cijfer wordt voorgesteld door de hiërarchische meerderen van het personeelslid ... Voor de personeelsleden van het eerste niveau wordt het bedrijvigheidscijfer uitgedrukt door waarderingcijfers die schommelen tussen 0 - 20 op grond van de volgende beoordelingscriteria: bedrijvigheid en rendement; orde en methode; nauwgezetheid bij het werk; initiatief en zin voor organisatie." ²⁵⁾

25) België: Reglement over de toepassingsmodaliteiten van de veranderlijke vergoeding, van 1949, soos gewysig in 1965, par. 2.

HOOFSTUK 13

BEHEER OOR DIE BELGISCHE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL

13.1 Inleiding.

Beheer in die openbare sektor kulmineer in die vergaderings van die wetgewende instellings wat vir die landsburger toeganklik is en wat as die toppunt in die administratiewe proses sowel as die politieke lewe van die gemeenskap beskou kan word. Om te verseker dat verantwoording steeds in die vergaderings van die wetgewende instellings gedoen sal kan word, sal maatreëls getref moet word om toe te sien dat die handeling van die menigvuldige uitvoerende funksionaris aan die vereistes van verantwoording voldoen. Om dit te bewerkstellig moet vir formele en informele beheermaatreëls oor al die menigvuldige uitvoerende handeling voorsiening gemaak word.

Met beheer word bedoel die skepping en begrensing van arbeids-, fisieke- of ander omgewings waarbinne die funksionaris met hul optrede sal bly en die voortdurende rig deur gesaguitoefening asook voorbeeld en leiding van die handeling van die funksionaris as enkelinge en as groepe op die bereiking van die bepaalde doelwitte vir daardie werksituasie. Beheer word ten eerste bewerkstellig deur die institusionele situasie wat geskep word deur beleidbepaling wat die arbeidsveld aanwys en die doelwit daarin verskaf. Daar sal organisatoriese reëlins getref moet word wat aan die instellings belas met die bearbeiding van die arbeidsveld gestalte gee en die onderlinge verhoudings orden tussen die funksionaris wat daarin opgeneem is met arbeidverdeling, postebepaling en gesagtoewysing of delegering van bevoegdheid. Die werkprosedures moet bepaal word en waar nodig moet die werkverrigting wat gevolg sal word, op skrif gestel word. Finansieringsreëlins moet getref word en geld moet voorsien word, waardeur die werkprogram uiteengesit word.¹⁾

1) Cloete, J.J.N., op.cit. pp. 173 - 174.

Ten tweede word beheer in die institusionele situasie bewerkstellig deur met die gebruikmaking van die formele beheermaatreëls te verseker dat die handelinge van die funksionariesse steeds op die doelwit gerig is. Voorbeeld van die formele beheermaatreëls is verslaggewing, inspeksie, outitering, kosteberekening, statistiese opgawes en voorskrifte oor die standarde van gehalte en hoeveelhede wat in die dienslewering of produksie gehandhaaf moet word, asook die program van werksaamhede wat gevolg moet word.²⁾

Ten laaste word beheer ook op informele wyse bewerkstellig deur die invloede wat die funksionariesse onderling op mekaar uitoefen. Van besondere betekenis in hierdie verband is die deurlopende toesig, voorbeeld en leiding wat verskaf word oor en vir hul ondergeskiktes deur die funksionariesse op die opmekaargestapelde trappe van die hiërargie van betrekkings wat kenmerkend van elke instelling is.

In die volgende paragrawe sal veral in die eerste plek aandag bestee word aan die formele administratiewe beheer³⁾ wat deur die Parlement oor die Dienst uitgeoefen word. In die tweede plek sal die formele finansiële beheer⁴⁾ maatreëls waaraan die Dienst moet voldoen, beskryf word en ten derde word ingegaan op die interne beheermaatreëls⁵⁾ van die Dienst.

13.2 Formele en informele beheermaatreëls.

13.2.1 Formele administratiewe beheer.

-
- 2) MacRae, S., en Page, S., Tools for Administrators in the Public Service (London: Edward Arnold (Publishers) Ltd., 1967), pp. 68 - 76.
 - 3) Dimock, M.E., e.a., op.cit. p. 425 - 443.
 - 4) MacRae, S., en S. Page, op.cit. p. 70.
 - 5) Marx, F.M., Elements of Public Administration, op.cit. p. 161.

In die Maesverslag word gemeld "... dat twee essentiële maatregelen volstrekt vereist zijn om het nagestreefde doel te bereiken: aan de Dienst ruime outonomie verzekeren en hem van voldoende geldmiddelen voorzien." ⁶⁾ Dit was dus die bedoeling van die Belgiese Owerheid om die Dienst los te maak van die meeste beheermaatreëls wat vir die staatsdiens geld. Die Maesverslag gaan voort "... een onderneming willen in levenroepen, bestemd om voldoening te schenken aan gemeenschappelijke of openbare behoeften, bij gebreke van voldoende (of genoegzaam doeltreffend) privaat initiatief, en onderworpen aan een bijzonder juridisch regime: doch zij blijft onder de hoge leiding van de Minister. Zoals voor de andere bestuursdiensten behoudt hij er het meesterschap over, zowel wat de richtlijnen van zijn werking betreft als het invoeren van zijn organisatie- en werkingsregelen." ⁷⁾

Soos vroeër reeds daarop gewys, is die Dienst, as parastatale instelling, anders as 'n staatsdepartement wat sy organisatoriese reëlings, personeel-reëlings en finansiering aanbetref. Aangesien die Dienst niteenstaande alle reëlings van die owerheid, steeds 'n owerheidsinstelling bly, is die owerheid genoodsaak om maatreëls te tref om toe te sien dat afdoende beheer oor die werksaamhede van die Dienst uitgeoefen word. Die formele beheermaatreëls is in die Wet van 1948 uiteengesit.

Ingevolge die bepalinge van die Wet van 1948 funksioneer die Dienst onder "... de controle van de Minister die de buitenlandse handel in zijn bevoegdheid heeft" ⁸⁾ Die Administrateur-direkteur-generaal is as Regerings-

6) België: Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken en de Buitenlandse Handel, op.cit. p. 9.

7) Ibid., p. 16.

8) België: Wet van 1948, op.cit. artikel 13 par. 1.

kommissaris die amptelike verteenwoordiger van die Minister en tree as hoofuitvoerende beampte van die Dienst op. Ingevolge artikel 13 van die stigtingswet van die Dienst word die beheerfunksies soos volg beskryf: "Deze controle geschiedt langs de Administrateur-directeur-generaal van de Buitenlandse Handel om, die ten opzichte van de Dienst het gezag van regeringskommissaris uitoefent. De regeringskommissaris kan binnen een termijn van drie vrije dagen beroep instellen tegen elke beslissing die hij met de Wet, met de statuten of met het algemeen belang strydig acht ... Heeft de Minister, binnen een termijn van vijftien vrije dagen, ingaande dezelfde dag als de eerste termijn, geen uitspraak gedaan, dan wordt de beslissing definitief."

Die Minister van Buitelandse Handel kan dus deur sy verteenwoordiger, die regeringskommissaris, besluite van die Raad van Beheer teenstaan. Die beswaar word slegs van betekenis indien die Minister sy kommentaar binne 'n bepaalde termyn aan die Raad van Beheer voorlê, anders verval dit.

Voorgenoemde bepalings kom daarop neer dat die eksterne beheermaatreëls van die Parlement wat tradisioneel direk aan die Minister vir die verantwoordelikheid vir 'n staatsdepartement gedelegeer is, nou indirek aan die Minister deur breedvoerige bepalings in wetgewing uiteengesit is. Die noodsaaklike beheer wat die Parlement oor die Dienst wil uitoefen moes gevolglik formeel in die Wet van 1948 volledig uiteengesit word.

13.2.2 Formele finansiële beheer.

Die Dienst stel jaarliks, ten laaste op 31 Maart, sy uitgawe opgawes op wat gepubliseer word sodat enige belanghebbende insae mag kry aangaande die finansiële handeling van die Dienst. Die opgawes van die Dienst word deur die Raad van Beheer opgestel en deur die Minister goedgekeur. Die

finansiële opgawes word elke jaar, nie later as 30 April nie, aan die Rekenhof vir kommentaar voorgelê.⁹⁾

Die Rekenhof is ingestel ingevolge die Wet van 29 Oktober 1846, gewysig deur Koninklike Besluit van 17 Oktober 1929 en gedeeltelik deur latere wette gewysig. Die Hof bestaan ingevolge voornoemde wet uit twee kamers, 'n Nederlandstalige- en 'n Franstalige Kamer. Die lede van elke kamer bestaan uit 'n voorsitter, vier lede en 'n griffier. Die lede van die Kamers word elke ses jaar deur die Kamer van Volksverteenwoordigers (eerste huis van die Parlement) benoem, wat dan ook die reg het om hulle dienste te beëindig. Aan die Nederlandse Kamer word alle sake voorgelê wat in die Nederlandse taal voorgedra moet word en aan die Franse Kamer, alle Franstalige sake. Tweektalige aangeleenthede word in gelyke verhouding tussen die twee kamers verdeel.¹⁰⁾

Die lede van die twee Kamers maak gesamentlik die Algemene Vergadering uit en alle sake moet ná ondersoek deur een van die twee Kamers aan die Algemene Vergadering vir goedkeuring of bekragtiging voorgelê word. Voorbeelde van sake wat aan die Algemene Vergadering voorgelê word is: "De algemene rekening van het beheer der Finansiën, de rekening der Kolonie,¹¹⁾ de rekeningen van de algemene besturen en die der Provinciën, de rekeningen van de rekenplichtigen van Staat en Provinciën, alsmede de rekening van ieder, door de wet, aan het toezicht van het Rekenhof onderworpen organisme. Behoren insgelijks tot de bevoegdheid van de algemene vergadering:

- het nazien van het dubbel van het Grootboek der Openbare schuld

9) Ibid., artikel 19.

10) België: Ordereglement van het Rekenhof van 13 Junie 1935, artikels 1 en 2.

11) Hierdie opgaawe bestaan sedert 30 Junie 1960, toe die Kongo onafhanklik geword het, nie meer nie.

- en van het register der pensioenen;
- het nazien van de schrifturen bestemd om de kredietoverschrijvingen te beletten;
- Al de zaken die niet rechtstreeks behoren tot de bevoegdheid van een of andere van beide kamers. ¹²⁾

Die funksies van die Hof word soos volg in die wet saamgevat: "Dit Hof is belast met het onderzoek en de vereffening van de rekeningen van het algemeen bestuur en van alle rekenplichtigen tegenover's lands kas. Het waakt ervoor dat geen enkel artikel van de uitgaven der begroting overschreden wordt en dat er geen overschrijding geschiedt. Het sluit de rekeningen af van de verschillende besturen van de Staat en is belast, te dien einde, alle inlichtingen en comptabelestukken bijeen te brengen. Het Hof heeft het recht zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende ontvangst en uitgave van de Staats- en Provincie gelden." ¹³⁾

Die Hof is verantwoording slegs aan die Kamer van Volksverteenwoordigers verskuldig, maar verslae oor ondersoek wat deur die Hof gedoen is, word onder die aandag van die verantwoordelike ministers gebring. Ingevolge die oprigtingswet van die Dienst ¹⁴⁾ is alle rekenpligtige aangeleentehede onderworpe aan die toesig van 'n verteenwoordiger van die Hof.

Rekenpligtige beheer word uitgeoefen deur die Rekenhof via die ondersoeker (revisor) van die Rekenhof wat by die Dienst benoem is. Hy doen aan die Raad van Beheer en ook aan die Rekenhof verslag. "Een revisor, onderworpen aan het hiërarchisch gezag van het Rekenhof, wordt door dit

12) België: Ordereglement van het Rekenhof, op.cit. Artikel 3.

13) België: Wet van 29 Oktober 1846, soos gewysig; Artikel 5.

14) België: Wet van 1948, op.cit.

laatste bij de Dienst benoemd. Hij heeft een onbeperkt recht van toezicht en controle op alle comptabiliteitsverrichtingen zonder zich ooit met het beheer zelf van de Dienst te mogen inlaten. Hij mag, zonder verplaatsing, kennis nemen van de boeken, de briefwisseling, de notulen en van alle om't even welke rekenplichtige bescheiden. Hij brengt verslag uit over zijn zending bij de Raad van Beheer, minstens éénmaal per jaar, bij het opmaken van de jaarlijkse eindrekening. Zijn verslagen worden gevoegd bij de jaarlijkse rekeningen van de Dienst en aan het Rekenhof medegedeeld." ¹⁵⁾

Verder beheer word uitgeoefen deur die Ministers van Finansies en Buitelandse Handel wat gesamentlik 'n ondersoeker (revisor) uit die privaatsektor by die Dienst kan aanstel wat dieselfde en nog meer aangeleenthede as die verteenwoordiger van die Rekenhof kan ondersoek. Sy verslag word jaarliks aan die Ministers van Finansies en Buitelandse Handel en aan die Raad van Beheer van die Dienst voorgelê en nie aan die Rekenhof nie. Hierdie oudit word eintlik as 'n doeltreffendheidsoudit beskou.

"Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van Artikel 17 ¹⁶⁾ wijzen de Minister die de Buitenlandse Handel in zijn bevoegdheid heeft en de Minister van Financiën in onderlinge overeenstemming, bij de Dienst, één revisor aan; hij wordt, in de mate van het mogelijke, gekozen onder de leden van het Instituut der bedrijfsrevisoren. De revisor is gelast om de geschriften controle uit te oefenen en ze juist en echt te verklaren. Hij kan kennis nemen, zonder verplaatsing, van de boekhouding en de comptabiliteitsbescheiden, de briefwisseling, de notulen, de periodieke toestandsopgaven en, over het algemeen, van alle geschriften. Hij ziet de samenstelling na van de goederen en van de waarden die aan de Dienst toebehoren of waarvan deze het beheer van de Dienst bemoeien. Hij stuurt ten minste

15) Ibid., artikel 17.

16) Ibid.,

éénmaal per jaar ... aan de Minister die de Buitenlandse Handel in zijn bevoegdheid heeft, aan de Minister van Finansiën en aan de organen van bestuur van de Dienst, een verslag over het actief en het passief. Hij wijst hen onverwijld op elk verzuim, op elke onregelmatigheid en, in het algemeen, op elke toestand die de solvabiliteit en de liquiditeit van de Dienst in het gedrang kan brengen." ¹⁷⁾

In die praktyk kom dit dus daarop neer dat twee ondersoekers (revisors) beheer oor die werksaamhede van die Dienst uitoefen. Een ondersoeker hou hom met sake besig wat finansiële implikasies inhou en sy verslag word ook eventueel aan die Rekenhof voorgelê, terwyl die ander ondersoeker hom met alle sake bemoei, ingeslote finansies, en sy verslag word aan die belanghebbende Ministers gestuur asook aan die Raad van Beheer.

Finansiële beheer word voortgesit deur die verteenwoordiger van die Minister van Finansies in die Raad van Beheer, wat dieselfde funksie as 'n Regeringskommissaris uitoefen. Die verteenwoordiger van dié Minister het bevoegdhede oor alle finansiële beslissings van die Raad van Beheer. Hierdie lid van die Raad kan hom op die Minister van Buitelandse Handel beroep, indien hy nie met die beslissings van die Raad oor 'n aangeleentheid met finansiële implikasies saamstem nie. Die betrokke Minister sal voordat hy 'n besluit oor die aangeleentheid neem, eers die kwessie met die Minister van Finansies bespreek. ¹⁸⁾

13.2.3 Interne formele en informele beheer.

Die interne formele en informele beheer oor die werksaamhede van die Dienst word deur die Raad van Beheer van die Dienst uitgeoefen. Die

17) Ibid., artikel 17 bis.

18) Mondelinge mededelings deur amptenare van die Dienst, 1971.

Wet van 1948 bepaal die bevoegdheids van die Raad van Beheer om die interne beheerfunksie uit te oefen. Die bepalinge lui soos volg: "De Dienst wordt bekeerd door een raad van beheer ..." ¹⁹⁾ "Binnen de perken dezer wet beschikt de raad over de ruimste administratieve machten voor het beheer van de zaken van de Dienst." ²⁰⁾ "De Raad stelt het huishoudelijk reglement vast ..." ²¹⁾ Voorgaande bepalinge is daarop gemik om aan die Raad van Beheer ruim seggenskap te verleen in die oorhoofse beheer oor die werksaamhede van die Dienst. Omdat die Raad van Beheer slegs verplig is om minstens vier keer per jaar te vergader, moet 'n sogenaamde Bestuurskomitee daaglikse namens die Raad optree. "De Raad kiest ter hoogste zeven van zijn leden om het bestuurscomité te vormen, dat uit zijn midden een voorzitter kiest. Het bestuurscomité is gelast de zaken die aan de raad van beheer dienen voorgelegd te worden, te onderzoeken en werkt mede aan het beheer van de Dienst." ²²⁾

Die Administrateur-direkteur-generaal wat die Minister van Buitelandse Handel in die Raad van Beheer verteenwoordig tree ook as hoofuitvoerende funksionaris van die Dienst op: "Hij is gelast te zorgen voor het dagelijks bestuur van de Dienst en de besluiten van de raad van beheer toe te passen". ²³⁾ Die Administrateur-direkteur-generaal oefen in samewerking met die hoofde van die agt afdelings daaglikse interne beheer oor die werksaamhede van die Dienst uit. Organisatoriese is daar voorsiening gemaak vir 'n hiërargie van hoofde van afdelings en seksies en van toesig-houers. Van hierdie beamptes word verwag om informeel beheer uit te oefen oor die individuele handelinge van ondergeskiktes.

Soos uit die bespreking van die organisatoriese reëlins van die Dienst ge-

19) België: Wet van 1948, op.cit. artikel 3.

20) Ibid., artikel 4.

21) Ibid., artikel 8.

22) Ibid., artikel 9.

23) Ibid., artikel 11.

blyk het, word daar deurgaans aandag aan die korpsgees gegee. Pligbesef en werkywer by die amptenare word informeel bevorder deur die organisatoriese reëlins wat daarop neerkom dat elke seksie van elke afdeling inligting van mekaar nodig het om elk sy eie funksie doeltreffend te kan verrig. Dit was trouens opvallend tydens ondersoeke by die Dienst dat werkverdeling soms so fyn beplan is dat dit vir die oningeligde die indruk laat dat te veel oorvleuel is en dat daarmee duplikasie in die hand gewerk word.

13.3 Samevatting.

Formele beheer word eintlik op drie verskillende stadiums uitgeoefen. In die eerste plek tydens die bespreking van die konsepbegroting in die Raad van Beheer waar die verteenwoordigers van die Ministers van Finansies en van Buitelandse Handel as regeringskommissaris, seggenskap het ingevolge artikel 18 van die stigtingswet van die Dienst.

In die tweede plek word beheer uitgeoefen oor doeltreffendheid deur die ondersoeker (revisor) wat uit die privaatsektor aangestel is. Sy verslag word aan die betrokke hoër instansie voorgelê wat ten doel het om onreëlmatigheid onmiddellik aan te teken. Dit is opvallend dat geeneen van die regeringskommissaris oor so 'n wye opdrag as die verteenwoordiger uit die privaatsektor beskik nie.

Ten laaste oefen die ondersoeker van die Rekenhof post factum beheer uit met sy verslag wat direk aan die Rekenhof voorgelê word. Afgesien van die graad en aard van die onreëlmatigheid móet die Rekenhof dit aan die Minister van Finansies rapporteer wat dit op sy beurt weer aan sy kollega van Buitelandse Handel sal oordra, met die versoek om die onreëlmatigheid dadelik te herstel. Regstreeks kan die Minister van Buitelandse Handel geen besondere stappe doen nie, behalwe om die versoek aan die Raad van Beheer oor te dra. Gee die Dienst nie uitvoering aan die versoek nie,

het die Minister slegs een uitweg oop en dit is deur te weier om die begroting van die Dienst goed te keur. Wanneer die Minister egter nie met die Rekenhof saamstem nie, kan laasgenoemde 'n verslag aan die Wetgewende Kamers voorlê, waar die betrokke Minister tot verantwoording geroep kan word.

HOOFSTUK 14

VERGELYKING EN EVALUERING

14.1 Inleiding

In die voorgaande hoofstukke is eers die Suid-Afrikaanse en daarna die Belgiese institusionele reëlins wat deur die onderskeie owerhede vir die bevordering van die buitelandse handel getref is, afsonderlik aan die hand van die generiese aspekte van die Publieke Administrasie, beskryf ontleed en verklaar. Nou is dit moontlik om die betrokke stelsels wat in Suid-Afrika en België, onderskeidelik, bestaan, met mekaar te vergelyk en te evalueer. Die generiese aspekte van die Publieke Administrasie te wete, beleid en beleidbepaling, organisering, werkmodes en -prosedure, finansiering, personeelbenutting en -ontwikkeling en beheer, sal as grondslag dien om die vergelyking en evaluering orderlik te laat verloop. Dit is nodig om daarop te wys dat die voorgaande hoofstukke vooraf bestudeer sal moet word om die kennis en insig te verkry wat nodig is om die vergelyking wat hieronder getref en die evaluering wat gemaak word, met vrug te kan volg.

14.2 Beleid en beleidbepaling

Om 'n Nasionale Uitvoerhandelsbeleid te bepaal vereis die samewerking van 'n verskeidenheid instansies en persone in die private-, sowel as in die openbare sektor. Voorts kan daarop gewys word dat gesaghebbendes glad nie eens is oor die verklarings vir beleid en beleidbepaling nie. In die werke van Herbert A. Simon, Sir Henry S. Banbury, Sir Charles Cunningham, Louis A. Allen en H. J. J. Reynders is pogings aangewend om verklarings vir beleid en beleidbepaling te gee. H. J. J. Reynders skryf soos volg: "Die doel waarvoor die onderneming opgerig is, vind 'n weerpieëling in sy beleid. Die doelstelling is die leidraad, die gids, vir die beleidsbeplanning en -opstelling... Die eerste taak is dus om die doel te

bepaal en dan daarna 'n beleid uit te stippel wat daarby aanpas en inpas. Dit gaan om die beleidsvorming... 'n Beleid is 'n vooruitbeplande gedragslyn. Dit is 'n algemene stelling wat dien as gids om aan die optrede van die bestuur rigting te gee. By die neem van besluite of die samestelling van planne aangaande die bereiking van die doel van die onderneming. Dit stel die breë beginsels of reëls waarvolgens opgetree sal word. Dit tref die kort- en langtermyn, die taakstelling aan ondergeskiktes en die uitvoering daarvan, en die blik op die toekoms. Dit oorkoepel al die funksies in die onderneming en raak op 'n keer slegs besondere afdelings of funksies.¹⁾

J.J.N. Cloete gaan verder: "... dat al die handelings en bedrywighede wat onderneem word, doelgerig moet wees, d.w.s. daar moet 'n duidelike doelwit geformuleer en openbaar gemaak word sodat alle betrokkenes en belanghebbendes kan weet waarop die handelinge toegespits word. Dit volg dus dat daar vir elke openbare instelling 'n doelwit sal bestaan en dat dit voortdurend by die veranderende vereistes aangepas word. Wanneer die doelwit gestel word, sal aangestip word wat beoog word, hoe te werk gegaan sal word om die wat te bereik, deur wie opgetree sal word om die wat te bereik, en wanneer opgetree sal word om die wat te bereik. Wanneer 'n doelwit in die openbare sektor bekend gemaak word, word gewoonlik gesê dat die beleid gestel word. Die proses van handelinge wat die openbaarmaking van die doelstelling voorafgaan, staan weer bekend as beleidbepaling."²⁾

Soos uit voorgaande blyk is daar nie absolute ooreenstemmigheid by skrywers oor die verklaring van beleid en beleidbepaling nie. Van belang egter is die feit dat die meeste skrywers dit eens is dat beleidbepaling 'n reeks prosesse

1) Reynders, H.J.J., Die Taak van die Bedryfsleier (Pretoria: J.L. van Schaik, 1963), p. 15.

2) Cloete, J.J.N., op.cit., p. 57.

insluit wat nie noodwendig in 'n vasgestelde patroon hoef ingespan word nie. Hoe dit ook al sy, die defenisies is nie van kardinale belang nie. Wat vir die moderne publieke administrasie van betekenis is, is dat daar konkrete beleidstellings is wat in presiese werkprogramme omgesit kan word.

In België het die navorsing aan die lig gebring dat die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, in teenstelling met die Suid-Afrikaanse Departement van Handel, 'n groter direkte aandeel het in die bepaling van die uitvoerbeleid. Trouens dit het geblyk dat die organisatoriese samestelling en die werkmetodes en -prosedures van die Dienst daarop gemik is om die Raad van Beheer van die Dienst in staat te stel om formeel as die hoofuitvoerbeleidadviseur van die Regering op te tree. Ten eerste dien hoofamptenare van verskeie departemente in die Raad van Beheer. Hierdie amptenare behoort oor voldoende ervaring oor hul eie ministeries te beskik om 'n wesenlike bydrae tot die bepaling van die uitvoerbeleid te kan maak. Ten tweede dien daar ook twee en twintig afgevaardigdes uit die private handelsektor in die Raad. Hierdie afgevaardigdes is vanweë hul kennis en ervaring van internasionale handel gekies. Ten derde mag melding gemaak word van die rol van die Administrateur-direkteur-generaal wat aan die een kant as hoofuitvoerende beampte van die Dienst enige beleidsaangeleentheid onder die aandag van die Raad van Beheer kan bring en aan die ander kant as Regeringskommissaris die wense van die owerheid aan die Raad van Beheer bekend moet maak. Besluite word deur die Raad geneem en aanbevelings oor beleid word via die Administrateur-direkteur-generaal aan die Minister bekend gestel.

Die handelsbeleid van die Minister word eintlik op die kwartaal-vergaderings van die Raad van Beheer geformuleer. Natuurlik kan die Regeringskommissaris, wat die Minister van Buitelandse Handel in die Raad verteenwoordig, besluite namens die Minister teenstaan indien hy nie met die een

of ander aangeleentheid saamstem nie. Alhoewel die Minister die veto kan bekragtig of ophef binne 'n periode van vyftien dae, is dit tog so dat die Raad regstreeks belas is met die bepaling van die handelsbeleid wat in praktyk uitgevoer kan word indien die Minister geen beswaar via sy verteenwoordiger aanteken nie.

Hierdie stelsel het dié groot voordeel dat die Raad van Beheer, binne die raamwerk van die toesig en uiteindelijke verantwoordelikheid van die Minister, vir die afhandeling van dringende sake nie hoef te wag op 'n byeenkoms van die Kabinetsraad³⁾ om vinnige optrede te magtig nie. Die onderskeie wetlik voorgeskrewe verteenwoordigers van die ander ministeries in die Raad van Beheer is veronderstel, soos hierbo genoem, om oor deskundige kennis aangaande hul onderskeie ministeries te beskik. Hulle kan sonder versuim riglyne vir beleid van hul ministeries oor bepaalde aangeleenthede bekom. Belangriker egter nog is die feit dat die private sektor, by monde van die verteenwoordigende nyweraars wat in die Raad sitting het, voel dat hy 'n wesenlike aandeel in die formulering van die handelsbeleid het. Volgens geraadpleegde bronne kan die sukses van die Dienst in 'n groot mate daaraan toegeskryf word dat die Belgiese nyweraars voel dat hul belange onteenseglik op hoë vlak deur die Dienst by die Regering behartig word, omdat hul verteenwoordiging in die Raad in die meerderheid is.

By die Suid-Afrikaanse Departement van Handel is die Minister steeds, as uitvoerende politieke ampsbekleder, verantwoordelik vir die amptelike uitvoerhandelsbeleid. Die Minister steun vanselfsprekend op die belangrike bydrae wat die amptenary deur die Sekretaris maak. Die proses is egter langsaam en daar bestaan weinig geleentheid om van die

3) Wanneer die Belgiese Kabinet vergader staan die vergadering bekend as die Kabinetsraad.

voorgeskrewe patroon af te wyk. Die beperkte besluitnemingsmagte waaroor hoofuitvoerende beamptes beskik, is meestal deur wetgewing en regulasies voorgeskryf.

Met die onlangse instelling van die Uitvoeradviesraad is 'n poging aangewend om aan die privaatsektor groter deelname aan die bepaling van die uitvoerbeleid te gee. Voorsiening is gemaak met verteenwoordiging van nyweraars en uitvoerders in die Raad, om sodoende dié belangegroep aan te moedig om 'n bydrae te kan maak tot die bepaling van die amptelike handelsbeleid. Alhoewel daar nie aan getwyfel word nie dat die Uitvoeradviesraad in dié bepaalde behoefte sal kan voorsien en dat die Raad 'n bydrae tot die bepaling van beleid kan lewer, moet daar in gedagte gehou word dat die Raad die Minister slegs kan adviseer. Die Raad beskik nie, soos die Belgiese Dienst oor uitvoerende bevoegdhede nie.

Die bevindinge van die Reynderskommissie het bevestig dat lede van die Raad uit die privaatsektor moontlik groter belangstelling vir hulle taak sou openbaar indien hulle ook met die uitvoering van hulle beleidsvoorstelle gemoeid is. Die Kommissie het verklaar dat sommige getuies te kenne gegee het "...dat die Raad sekere uitvoerende bevoegdhede moes gehad het en dat daar meer regstreekse betrokkenheid van die Kabinet en van die Eerste Minister noodsaaklik is om die Raad nog doeltreffender te maak. Verskillende voorstelle is in die verband gemaak waaronder die vernaamste is: (a) Die benoeming van 'n Kabinetskomitee om te besin oor Suid-Afrika se uitvoerbeleid en -strategie en die stappe wat nodig is om defenitiewe doelwitte te bereik; (b) die stigting van 'n raad soortgelyk aan die Desentralisasieraad; en (c) die vervanging van die Uitvoeradviesraad deur 'n nuwe organisasie met uitvoerende magte."⁴⁾

4) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 346.

Voorgenoemde reëlins sou ook kon meebring dat die Raad ook as koördinerende instelling van die amptelike uitvoerbeleid kan optree. "... daar is 'n duidelike behoefte aan die een of ander soort van koördinasie, samespreking en skakeling tussen die verskillende staatsdepartemente en -liggame wat by uitvoeraangeleenthede betrokke is."⁵⁾

Volgens die Reynderskommissie word die verteenwoordigers van die Uitvoeradviesraad uit die privaatsektor nie behoorlik benut om met die bepaling van die uitvoerbeleid behulpsaam te wees nie "... die behoefte aan meer regstreekse betrokkenheid van die private sektor in die beplanning en implimentering van uitvoerbeleid en -strategie, wat gelei het tot die stigting van die Uitvoeradviesraad en die verskillende liggame wat dit voorafgegaan het, is na die mening van die Kommissie nie ten volle deur die Uitvoeradviesraad bevredig nie."⁶⁾

Wheare het op die belangrike bydrae wat 'n komitee van hierdie aard kan lewer, gewys: "...not only may a committee ensure a wiser decision from the discussion of a subject by different people of knowledge and experience, it ensures also that the interests of a wider variety of people are represented."⁷⁾

Ter opsomming kan gemeld word dat die Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel en veral nyweraars, groter direkte seggenskap in die bepaling van die amptelike uitvoerbeleid het. Van meer belang egter is die feit dat die beleid vlugger deur die Dienst aangepas kan word omdat die Raad van Beheer oor die noodsaaklike uitvoerende bevoegdhede beskik. Dieselfde reëlins geld nie by die Suid-Afrikaanse Departement van Handel nie en aanpassings in die formele beleid berus slegs by die Minister. Die

5) Ibid., p. 347.

6) Idem.

7) Wheare, K.C., op.cit., pp. 169-170.

uitvoerbeleid van die Belgiese owerheid kan met hulle verteenwoordiging in die Raad van Beheer van die Dienst makliker aan belanghebbende nyweraars bekend gestel word. Groter koördinasie tussen die Dienst en die ministeries word bevorder deur middel van verteenwoordiging van die belanghebbende ministeries in die Raad. Met die instelling van die Uitvoeradviesraad beoog die Suid-Afrikaanse owerheid om die probleem van die afwesigheid van nyweraars en belanghebbende ministeries in die beleidbepalingsfase op te los. Alhoewel dié stap sommige basiese vraagstukke opgelos het, bestaan daar nog steeds die ander vraagstuk; te wete dat die Raad slegs kan adviseer en oor geen uitvoerende bevoegdheid beskik nie. Die gebrek aan koördinasie tussen belanghebbende departemente en ander owerheidsinstellings en die Departement van Handel in die uitvoerbevorderingstaak, is geensins uitgeskakel nie omdat verteenwoordigers van hierdie instellings wel genooi kan word, maar nie verplig is om die vergaderings van die Raad by te woon nie.

14.3 Organisatoriese reëlins, werkmetodes en -prosedures

In sy verslag aan die Belgiese Kamer van Volksverteenwoordigers, het die Maeskommissie daarop gewys dat die owerheidsinstellings wat met die bevordering van die internasionale handel gemoeid was, destyds so talryk was dat dit tot ongekoördineerde optrede en oorvleueling gelei het wat koste verhoog en doeltreffendheid verlaag het. Daarom is aanbeveel dat die funksie van uitvoerbevordering aan slegs een instelling toevertrou moet word. Om toe te sien dat daar geen onduidelikheid by belanghebbendes oor die opdragte van die nuwe instelling bestaan nie, is die funksie van die Dienst in wetgewing voorgeskryf. Soos reeds opgemerk, hoort internasionale handelsbetrekkinge, d.w.s., handelsverdrae en ooreenkomste met internasionale instellings en die buiteland, in die geval van België, tuis by die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel.

In teenstelling met die Dienst, is die Suid-Afrikaanse Departement van Handel met 'n hele reeks verwante aangeleenthede belas wat noodwendig 'n wesenlike invloed op die doelgerigte funksionering van die Departement moet uitoefen. In dié verband is daar opgemerk dat die sekretaris wat die hoofadministratiewe beampte van die Departement is, meer as optimaal belas is met beslissings wat ook op al die toegevoegde aangeleenthede betrekking het. Die gevolg van die abnormale hoë besetting van die tyd van hierdie beampte is dat hy dit noodwendig uiters moeilik moet vind om sy volle aandag aan die uitvoerhandelsbevordering van Suid-Afrika te bestee. Internasionale handel is 'n omvattende bedrywigheid wat 'n spesialiteitsveld omsluit waarin die owerheid sowel as die privaatsektor belange het. Vanselfsprekend sou dit van die hooftfunksionaris verdeelde aandag vereis indien die opdragte aan die instelling ook aangeleenthede insluit wat weinig of geen verband met uitvoerbevordering het nie. 'n Uitvloeisel van hierdie toedrag van sake is dat die beampte óf 'n groot gedeelte van sy bevoegdhede moet delegeer óf dat vertraging in die uitvoering van die beleid in die hand gewerk word.

Verder kan ook gemeld word dat daar, afgesien van die Departement van Handel, 'n hele reeks departemente en ander instellings, regstreeks of onregstreeks by die buitelandse handel van Suid-Afrika betrokke is. Die volgende departemente is met die buitelandse handel gemoeid: Nywerheidswese, Landbou- ekonomie en -bemarking (waarby die Nasionale Bemarkingsraad ingesluit is), Landbou- tegniese dienste, Buitelandse Sake, Vervoer, die Suid-Afrikaanse Spoorweë, Hawens en Lugdiens, Binnelandse Inkomste, Doeane en Aksyns, Finansies, Mynwese, Arbeid, Bantoe-administrasie en -ontwikkeling, Beplanning, Toerisme, Inligting, Verdediging, die Staats-tenderraad en die Ekonomiese Raadgewer van die Eerste Minister.

Die volgende staatskorporasies en ander parastatale instellings het ook belange by die buitelandse handel: die Nywerheidsontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie Bpk.,

die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie Bpk., die Fosfaat-ontginningskorporasie Bpk., die Visseryeontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika Bpk., die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie van Suid-Afrika, die Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad, die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde, die Suid-Afrikaanse Toeristekorporasie, die Atoomkragraad, die Koöperatiewe Wijnbouwers Vereniging van Zuid-Afrika Beperkt, die Suid-Afrikaanse Suikervereniging, die Suid-Afrikaanse Wolkommissie en die Suid-Afrikaanse Reserwebank.⁸⁾

Vanselfsprekend het voormelde instellings nie dieselfde uitvoerdoelwitte voor oë nie. Die voornoemde toedrag van sake word aangehaal ter toeligting van die feit dat die uitvoerbevorderingsfunksie in Suid-Afrika erg versnipper lê oor 'n wye reeks instellings wat elk sy eie doelstelling nastreef sonder uitdruklike reëlins vir koördinasie van die bedrywighede of die byeenbring van uitvoerkennis en -ervaring wat tot die voordeel van al die belanghebbendes sal strek.

Verder mag daarop gewys word dat die Suid-Afrikaanse Departement van Handel verantwoordelik is vir die handelsverdrae en -ooreenkomste met die buiteland en internasionale instellings, asook die funksie van uitvoerhandelsbevordering. Die eersgenoemde funksie hoort by 'n ministerie tuis, aangesien die nasionale handelsbeleid wat in verdrae en ooreenkomste met vreemde lande en internasionale instellings uitkristalliseer, nie deur 'n parastatale instelling bepaal kan word nie. Dié instelling sal egter toegerus moet wees met die hulpmiddele om koördinasie te bewerkstellig tussen staatsdepartemente en die private sektor wat by uitvoerbevordering belang het sodat die uitvoerdoelwit gesamentlik bepaal kan

8) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., p. 281.

word. Die instelling behoort dan voorts namens al die belanghebbendes 'n wesenlike bydrae te maak deur die Minister by te staan in die bepaling van die amptelike uitvoerbeleid.

Uitvoerhandelsbevordering is egter 'n funksie wat, uit die aard van die saak, juis aan 'n spesiale nie-departementele instelling opgedra kan word. So 'n instelling kan met die minste vertraging al die pogings van die pri-vaatsektor, wat daarop gemik is om buitelandse markte vir hulle produkte te bekom, koördineer, hulp verleen en alle belangrike skakeling met die vervaardigingsnywerhede bewerkstellig. 'n Voorvereiste is egter dat nyweraars in die beheerraad van so 'n instelling verteenwoordig moet wees. Dit is ook van belang dat die arbeidsveld van die instelling wat met uitvoerbevordering belas is, asook sy funksies, volledig in wetgewing bepaal moet word. In die geval van die Belgiese Dienst is aan hierdie aspek uitvoering gegee, terwyl dit nie die geval by die Suid-Afrikaanse Departement van Handel is nie.

Daar is uit die ontleding van die organisatoriese samestelling van die Dienst vasgestel dat die funksies tussen die afdelings wat besondere opdragte ontvang het, regionaal verdeel is. Dit het tot gevolg dat elke afdeling op sy eie terrein kan spesialiseer en effektiwiteit kan verhoog. Elke afdeling is vir 'n bepaalde geografiese buitelandse gebied verantwoordelik en pogings wat daarop gemik is om die internasionale handel uit te brei, kan gesamentlik deur die afdelings voortgesit word. Die navorsing in België het in hierdie verband aan die lig gebring dat hierdie indeling nie toevallig is nie. Uitvoerhandelsbevordering is 'n gespesialiseerde taak en het veral gedurende die tweede helfte van die huidige eeu ingewikkeld geword weens belemmerende tariewe, heffings, belastinge, verbode invoere en sanitêre- en ander maatreëls. Met die indeling van die funksionele bedrywighede van die Dienst in afdelings, is daarna gestrewe om deur middel van spesialisasie allereers 'n sterk afdeling daar te stel om Belgiese uitvoere na sy grootste handelsvennote te bevorder; te wete

die Europese Ekonomiese Gemeenskap.

Voorts is die Dienst in seksies ingedeel vir bepaalde groepe lande wat as ontwikkelde lande beskou kan word en wat 'n spesiale benadering ten opsigte van internasionale bemaking verg. 'n Afsonderlike afdeling is ingestel om handelsbevordering in die ontwikkelende- en Oos- Europese lande te doen wat weer 'n eiesoortige uitvoerhandelsbeleid verg.

Koördinasie tussen die verskillende afdelings word deur afsonderlike afdelings bewerkstellig. Elk van hierdie afdelings het slegs een besondere taak en dit is om hulpdienste te verleen waarsonder geeneen van die ander afdelings kan funksioneer nie. So byvoorbeeld moet die Derde Afdeling, wat met die skakeling na "buite" belas is, inligting van die ander afdelings ontvang om met sy skakelingsfunksie voort te kan gaan. Alhoewel die funksies wat deur die onderskeie afdelings verrig word 'n basiese ooreenkoms vertoon, te wete optrede om die uitvoerhandel te bevorder, is daar tog voldoende geleentheid vir elke afdeling om op sy eie terrein te spesialiseer. Elke afdeling behou sy eie identiteit en geeneen van die afdelings kan hulle funksies in afsondering behoorlik vervul as daar nie daaglik intensiewe skakeling met mekaar is nie.

Koördinasie en skakeling tussen afdelings word verder bewerkstellig deur die weeklikse vergaderings van die onderskeie direkteure van al die afdelings onder voorsitterskap van die Administrateur-direkteur-generaal. Hier word beraadslag oor koördinasievraagstukke wat tussen die afdelings onderling mag voorkom, asook die koördinasieprobleme wat tussen die besondere afdelings en die Departement van Buitelandse Handel, die ander staatsdepartemente, die beroepsfederasies en ander instellings moontlik mag ontstaan. Belangrike gebeurtenisse wat monetêr, finansieël, kommersieël of ekonomies van aard in België of elders in die wêreld voorkom en wat 'n invloed op die Belgiese uitvoerhandel mag uitoefen, word ook op die vergaderings bespreek en ondersoek. Wat ook al die spesialiteitsterrein

van elke afdeling is, probeer beamptes nogtans om met hierdie vergaderings hulle kollegas op die hoogte te hou aangaande die bedrywighede van hulle afdelings.

Die Suid-Afrikaanse Departement van Handel is organisatories in vier takke ingedeel wat elk uiteenlopende funksies verrig. Weens die feit dat die Tak Administrasie huishoudelike dienste aan al die ander takke verleen, bestaan daar reëlins vir koördinasie en skakeling tussen hierdie en al die ander takke. Tussen die takke Maatskappye, Patente, Modelle, Ontwerpe, Handelsmerke en Kopiereg en Buitelandse Handel en Binnelandse Handel, bestaan daar weinig of geen formele reëlins vir skakeling en koördinasie. Weens die feit dat elke tak se funksies so verskillend van die ander takke is, bestaan daar blykbaar ook geen behoefte daaraan nie. Eweneens is daar ook geen formele bepalings vir skakeling tussen die drie afdelings van die Tak Buitelandse Handel nie. Van tyd tot tyd word daar egter informeel tussen die amptenare van die afdelings Internasionale Ekonomiese Instellings en Regstreekse Ekonomiese Betrekkings, oor sake van gemeenskaplike belang beraadslaag. Oor laasgenoemde twee afdelings is soos volg in die Reyndersverslag gerapporteer: "Die skakeling en oorlegpleging tussen hierdie twee afdelings en die afdeling wat met uitvoerbevordering gemoeid is, skyn tans op 'n ietwat ad hoc-grondslag te wees. Dit word as onwenslik beskou in die lig van die basiese onderlinge afhanklikheid van hierdie bedrywighede."⁹⁾

Op Hoofkantoor word koördinasie tussen die werksaamhede van die streekkantore en die buitelandse kantore bewerkstellig deur die drie seksies van Hoofkantoor waar al die navrae en antwoorde oor Suid-Afrikaanse uitvoere behandel word. Daar is geen noemenswaardige spesialisasie nie omdat

9) Ibid., p. 282.

die personeel van die verskillende seksies gedurig wissel. Die funksies wat in die drie seksies verrig word kan groepeer word sodat elke groep 'n eie spesialiteitsterrein uitmaak. Sodoende kan briefwisseling met die buiteland en met nyweraars in Suid-Afrika met groter spoed afgehandel word. Die personeel van die drie seksies word voortdurend vervang hoofsaaklik as gevolg van die uitruilbaarheid van die beamptes met die buitelandse verteenwoordigers, kroniese personeeltekorte en ook omdat personeel van die Seksie Uitvoernavrae-advies en -register as aanvullingsbron moet dien wanneer vakatures in buitelandse kantore ontstaan.

Daar bestaan geen formele reëlins vir koördinasie en skakeling tussen die drie seksies nie. Uit die aard van die werksaamhede van al die seksies gebeur dit dikwels dat koördinasie slegs op hoë vlak geskied en dat die laer range weinig of geen formele skakeling met mekaar het nie. Formele reëlins vir skakeling en koördinasie tussen die drie seksies behoort 'n vereiste te wees aangesien die werksaamhede 'n noue verband met mekaar het. Voorts is ook opgemerk dat funksies van die seksies dikwels oorvleuel as gevolg van die feit dat die Seksie Uitvoernavrae-advies en -register sowel as die Seksie Publisiteit, Inligting en Voorligting, vir bepaalde publikasies verantwoordelik is.

Soos reeds gemeld, bestaan daar tussen die twee instellings, te wete die Departement van Handel en die Belgiese Dienst, 'n wesenlike verskil tussen die organisasiepatrone wat in elke instelling gevolg is. By die Dienst, wat 'n nie-departementele instelling is, word oorkoepelende beheer deur die Raad van Beheer uitgeoefen waarvan die meerderheid lede die nywerheidsektor verteenwoordig. Trouens dié sektor het, afgesien van die owerheid, die grootste belang by die werksaamhede van die instelling wat die internasionale handelsbevorderingsfunksie uitoefen. Omdat verskeie staatsdepartemente en ander instellings ook in die werksaamhede van die Dienst belange het, word al die instellings in die Raad van Beheer deur afgevaardigdes van die belanghebbende instansies verteenwoordig.

Op hierdie wyse kan toegesien word dat al die sektore wat met uitvoere of produksie gemoeid is en wat dus in die bedrywighede van die Dienst belang het, in die Raad van Beheer verteenwoordig word.

Aan die een kant kan die owerheid deur die onderskeie departementele verteenwoordigers toesien dat die belange van die openbare sektor voldoende aandag ontvang en dat die beleid van die verteenwoordigende departemente gereeld onder die aandag van die ander lede van die Raad gebring word. Aan die ander kant kan die lede van die privaatsektor sonder vertraging die behoeftes van die uitvoerders onder die aandag van die Raad bring. Die belangrikste voordele wat hierdie reëling tot gevolg het, is ten eerste dat die sakesektor vir die behartiging van sy belange groter vertroue in die instelling het. Ten tweede dat daar groter samewerking tussen die owerheid en die belangegroepe bewerkstellig word. Ten derde dat die owerheid en die privaatsektor deur samewerking in die Raad van Beheer groter eenstemmigheid oor die uitvoerbeleid kan bereik. Die gevolg hiervan sal wees dat die owerheid nie nodig het om deur uitvoerige openbare skakelprogramme die bedrywighede van die instelling onder die aandag van die belanghebbende instansies te bring nie. Die Raad van Beheer beskik oor uitvoerende bevoegdhede wat aan die Dienst gedelegeer is om toe te sien dat met die nodige spoed opgetree kan word.

Die Departement van Handel is 'n volwaardige staatsdepartement. Die Minister, as uitvoerende politieke ampsbekleder is, nadat hy goedkeuring van dié Kabinet verkry het, alleen verantwoordelik vir die amptelike uitvoerbeleid. Die Sekretaris van Handel, as hoofadministratiewe beampte, is verantwoordelik vir die uitvoering van die uitvoerhandelsbeleid. Daar is nie formeel met verteenwoordigende instellings voorsiening gemaak vir bydraes wat die private sektor en ander staatsdepartemente tot die bepaling van die uitvoerbeleid kan maak nie.

Met die instelling van die Uitvoeradviesraad is gedeeltelik in 'n behoefte voorsien in soverre dat die private sektor die owerheid meer direk kan

adviseer oor sy behoeftes deur verteenwoordiging in die Raad. Vir verteenwoordigers van ander departemente is daar nie in die Raad voorsiening gemaak nie, alhoewel hulle uitgenooi kan word indien daar sake deur die Raad bespreek word wat bepaalde departemente raak. Die Raad beskik oor geen uitvoerende bevoegdhede nie en kan die Minister slegs adviseer.

Die grootste verskil tussen die twee instellings is geleë in die organisatoriese reëlings wat getref is om die onderskeie uitvoerbevorderingsfunksies te verrig. By die Suid-Afrikaanse Departement van Handel is die situasie ietwat anders as by die Belgiese Dienst in soverre dit verteenwoordiging in die buiteland betref. Alhoewel die Dienst van die dienste van die personeel van die Departement van Buitelandse Sake in die buiteland gebruik maak, word hulle nie as die eie personeel van die Dienst beskou nie. Daar hoef dus organisatories nie by die Dienst vir hierdié personeel voorsiening gemaak te word nie. Die Suid-Afrikaanse Departement van Handel word in die buiteland deur sy eie personeel verteenwoordig. Die Departement is verplig om by sy Hoofkantoor vir hierdie personeellede in die personeelhiërargie voorsiening te maak omdat hulle na 'n dienstermyn oorsee, weer na die Hoofkantoor terug verplaas word.

Soos reeds vermeld, is die funksies wat met uitvoerbevordering gepaard gaan by die Dienst aan spesiale afdelings opgedra wat elk vir die uitvoerhandel tussen België en 'n bepaalde groep lande verantwoordelik is. Hulpdienste soos publikasies en skakeling met die private sektor is aan spesiale afdelings opgedra. Hierdie reëling onthef die ander afdelings om vir sodanige dienste te voorsien. Die grootste voordele wat die Dienst uit hierdie organisatoriese reëlings en werkmodes verkry, is dat oorvleueling van funksies beperk word. Koördinasie en skakeling word ook bevorder omdat elke afdeling vir die behoorlike uitoefening van sy funksies van al die ander afdelings afhanklik is. Al die voordele wat spesialisasie bied, kan dus ten volle benut word.

By die Departement van Handel is daar geen voorsiening gemaak dat die werksaamhede verbonde aan die uitvoerbevorderingstaak volgens groepe lande by hoofkantoor ingedeel is nie. Moontlik het hierdie reëling betrekking op die feit dat die hoofkantoordienste van die Departement van Handel wat met uitvoerbevordering gemoeid is, eenvoudiger is in die sin dat daar hoofsaaklik navrae van gereelde en/of voornemende uitvoerders ontvang word. Die navrae word aan die oorseese verteenwoordigers van die Departement gestuur. Die handelinge kom eintlik op 'n soort skakeldiens neer. Die Departement kan moontlik van hierdie metode gebruik maak omdat die Republiek, in teenstelling met België, minder vervaardigde produkte, maar meer grondstowwe uitvoer. In laasgenoemde geval word die uitvoerbevorderingsfunksie hoofsaaklik deur die produsente self uitgeoefen.

Ter opsomming kan gemeld word dat die organisatoriese reëlings by die Belgiese Dienst groter spesialisasie nastreef wat aanleiding tot beter dienslewering gee. Die bekendstelling van die Dienst aan Belgiese sakemanne is in 'n groot mate vereenvoudig deur ten eerste die deelname van nyweraars, in die Raad van Beheer, aan die bepaling van die amptelike uitvoerbeleid en die werkmodes van die Dienst; en ten tweede deur die spesiale afdeling wat openbare skakelwerk namens die Dienst behartig. Die Departement van Handel het die handelsbevorderingsfunksie in 'n groot mate gedesentraliseer deur die streekkantore in die Republiek en handelsvertenwoordigers in die buitenland, met hoofkantoor wat as skakel dien tussen die private sektor en die buitelandse handelsvertenwoordigers van die Departement. Hierdie reëling werk vertraging in die hand. Hierdie reëlings kan vir voornemende of gereelde uitvoerders frustrerend wees aangesien hulle navrae vir hul produkte vinnig moet opvolg. Die Departement beskik ook nie oor die dienste van 'n afdeling wat die werksaamhede van die Departement onder die aandag van nyweraars in die Republiek kan bring nie.

Dit is opvallend dat daar by die Belgiese Dienst groot moeite gedoen word om

die funksies van afdelings en seksies sowel as die werkmodes en -prosedures van die personeel waar moontlik te beskryf. Op hierdie wyse word daar by die bekleërs van poste asook by die publiek geen twyfel gelaat oor die werksaamhede wat in afdelings en seksies verrig word nie. Van hierdie beskrywende publikasies vind ook hulle weg na "buite" waar nyweraars en ander belanghebbendes vertrouwd gemaak word met die doelstellings van die Dienst, asook die verantwoordelikhede van elke afdeling van die Dienst. Daar bestaan handleidings by die Departement van Handel waarin bepaalde voorskrifte verskyn. Hierdie voorskrifte geld vir al die staatsdepartemente. Daar word geen spesiale vermelding in die voorskrifte van die funksies van die Departement van Handel gemaak nie. Dit is noodsaaklik om die funksies van hierdie Departement behoorlik te beskryf sodat dit skriftelik aan nyweraars bekend gemaak kan word. So 'n uiteensetting van die funksies van die Departement sou aan voornemende uitvoerders en alle ander belanghebbendes wat onbekend is met die werksaamhede van die Departement, duidelikheid kon verskaf. Op hierdie wyse kan die amptelike uitvoerbeleid van die Regering en die mate van hulp en leiding wat die Departement voorsien, onder die aandag van belangstellendes gebring word. Voorts moet die werkmodes en -prosedures gerasionaliseer en verkieslik in handleidings op skrif vir die voordeel van die toesighouers en ander personeel gestel word.

14.4 Finansieringsreëlings

"Like organization and personnel, finance is as intrinsic to administration as oxygen is to air."¹⁰⁾ Aangesien daar so 'n nou verband tussen administrasie en finansies is, is die behoorlike administrasie van finansies vir die doeltreffende werkverrigting van enige instelling, van die allergrootste belang. Die instelling wat oor 'n doeltreffende stelsel van finansiële administrasie beskik

10) Dimock, M.E., e.a., op.cit., p. 233.

het vêr gevorder om sy administrasie op 'n gesonde grondslag te plaas.

Finansiële administrasie behels 'n politieke, sowel as 'n tegniese¹¹⁾ aspek. Wat die eersgenoemde aspek betref, moet vasgestel word by wie die bevoegdheid berus om oor finansiële aangeleenthede beslissings te neem en hoe daar beheer uitgeoefen sal word oor die uitvoering daarvan. Wat die tegniese aspek betref, bestaan daar praktiese vraagstukke wat bestudeer en opgelos moet word, soos die metodes en prosedures wat daar bestaan om aan die beleid, wat ook in die begroting uiteengesit is, uitvoering te gee. Die hele proses van finansiële administrasie sluit vier fases in; te wete beplanning, bepaling, uitvoering en beheer. In die beplanningsfase word die beleid wat bepaal is in praktiese programme verwerk en in 'n begroting uiteengesit; in die bepalingfase word die finansiële voorstelle, soos in die begroting uiteengesit, aan die Wetgewende Gesag vir oorweging voorgelê; in die uitvoeringsfase word die goedgekeurde begroting aangewend en sal daar voortdurend beheer uitgeoefen word oor die doelmatige aanwending van die gestemde fondse.

Die Departement van Handel en die Dienst stel in die beplanningsfase 'n begroting op wat aan die Wetgewende Gesag vir oorweging en goedkeuring voorgelê moet word. Die Wetgewende Gesag moet oor al die handelinge, transaksies en beleidsaangeleenthede besluit. Die begrotingsprosedure by die Belgiese Dienst is eenvoudiger as dié van die Departement van Handel. So byvoorbeeld verskyn slegs die totale bedrag van die begroting van die Dienst in 'n bylaag tot die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel. Die Raad van Beheer van die Dienst kan nadat die Parlement die begroting goedgekeur het, met die goedkeuring van die Minister, veranderings

11) "...it relates to the tools of management - what the administrator should know about budgeting, accounting, auditing, and supply..."

Dimock, M. E., e. a., Idem.

aan die begroting aanbring, mits die totale goedgekeurde begroting nie oorskry word nie. Die begroting van die Departement van Handel word deur die Parlement goedgekeur en mag nie sonder die uitdruklike magtiging van die Parlement, selfs nie eens deur die betrokke Minister, gewysig word nie.

Die bepalingsfase beteken ondermeer dat oorweging gegee moet word aan die begrotingsvoorstelle van die uitvoerende instellings. In die geval van die Dienst berus die oorweging van die begrotingsvoorstelle eers by die Raad van Beheer, dan by die betrokke Minister en uiteindelik moet die Parlement die begroting in totaal eers goedkeur. By die Departement van Handel berus die oorweging van finansiële voorstelle slegs by die Wetgewende Gesag. Dit is die Wetgewende Gesag wat wetgewende voorskrifte kan bepaal oor die werkprogramme wat uitgevoer sal word en die wyse waarop die uitvoerende instellings georganiseer moet word met die oog op die doeltreffende uitvoering van die diverse take. Die algemene reël in Suid-Afrika is dat fondse slegs beskikbaar gestel en aangewend kan word nadat dit deur die Wetgewende Gesag bewillig is.

In die uitvoeringsfase van die begroting, wat onder andere neerkom op die reëling vir die uitvoering van die bepaalde dienste, die aanstelling van en beheer oor personeel en die werklike uitvoering van take, bestaan daar by die Belgiese Dienst slegs enkele voorskrifte om rekening mee te hou. Uitgawes kan aangegaan word slegs nadat die Minister 'n "uitvoeringsbesluit" geneem het. Fondse kan aangewend word vir die doel waarvoor dit begroot is en ongebruikte geld kan in 'n reserwefonds gestort word. Die Departement van Handel is onder die toesig van die Tesourie vir die uitvoering van sy eie begroting verantwoordelik. Rekenskap is deur die Rekenpligtige Beampte van die Departement aan die Wetgewende Gesag verskuldig oor die verantwoordelike aanwending van die gestemde fondse. Hierdie verantwoordingdoening is tweeledig van aard en beteken in die eerste plek verantwoordingdoening oor die wyse waarop die opdragte van die Wetgewende Gesag uitgevoer is en ten tweede, oor die doeltreffendheid waarmee die opdragte uitgevoer is. Doeltreffendheid word hier gesien in die sin dat beskikbare fondse sonder verspilling aangewend is.

Beide instellings is aan formele beheermaatreëls onderworpe wat ingestel is om toe te sien dat gelde behoorlik en doeltreffend aangewend word. By die Belgiese Dienst word die beheer oor die behoorlike aanwending van fondse deur 'n ondersoeker (revisor) gedoen wat 'n amptenaar van die Rekenhof is. Hy doen verslag aan die Rekenhof dat hy alle geldelike transaksies ondersoek het. Onreëlmatighede kan onder die aandag van die Kamer van Volksvertegenwoordigers gebring word in die verslag wat die Rekenhof moet voorlê. Beheer oor die aanwending van fondse by die Departement van Handel geskied deur die Tesourie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal en deur die Parlementêre Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge. In teenstelling met die Belgiese Dienst kan die Rekenpligtige Beampte van die Departement van Handel opdrag ontvang om persoonlik voor die Komitee oor Openbare Rekeninge verantwoording te doen oor moontlike onreëlmatighede.

Samevattend kan dus aangestip word dat die finansiële administrasie by die Dienst minder omslagtig is en dat daar tog voorsien is om voldoende beheer en verantwoordingdoening te verkry met die doeltreffende aanwending van fondse. Omslagtigheid word hier gesien in die sin dat daar minder beperkende voorskrifte oor die begrotingsprosedure van die Dienst bestaan. Wanneer die Raad van Beheer en daarna die Minister die begroting van die Dienst goedgekeur het, hoef die Minister slegs 'n "uitvoeringsbesluit" te neem sodat uitgawes aangegaan kan word. Die voorwaarde is dat die Parlement die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel goedgekeur het.

In die beplanningsfase van die begroting kan die Dienst steeds staatmaak op die voortsetting van bepaalde projekte. Hiermee word bedoel dat die Dienst wat vir die opstel van die begroting verantwoordelik is, sy werkprogram afgerond kan beplan met die wete dat fondse beskikbaar sal wees. In die geval van die Departement van Handel word 'n gedetailleerde begroting deur die Sekretaris vir goedkeuring deur die Tesourie opgestel. Daar kan nooit met juistheid voorsien word of die Tesourie 'n bepaalde bedrag wat vir 'n spesifieke

projek beoog word, sal verminder, afkeur of sal goedkeur nie. Trouens wanneer die landseksonomie 'n neiging na inflasie toon, word owerheidsuitgawe besnoei en dus ook die begroting van die Departement van Handel. Die Minister het deur die begroting die keuse om nuwe projekte voor te stel of bestaandes met die goedkeuring van die Parlement te beëindig.

In die bepalingfase het die Dienst 'n besliste voordeel bo die Departement van Handel. Die werkprogram van die Dienst word deur die Raad van Beheer goedgekeur, waar die verantwoordelike Minister deur die Regeringskommissaris, behoorlik verteenwoordig is. Indien die Kommissaris nie teen bepaalde voorstelle beswaar aanteken nie, is die program aanvaar, en hoef dit nie deur hoër gesag bekragtig te word nie. Die Kamer van Volksverteenwoordigers moet egter reeds die begroting van die Dienst, wat as 'n totale som op die begroting van die Ministerie van Buitelandse Sake en Buitelandse Handel verskyn, goedgekeur het. Alhoewel die Sekretaris van Handel die begroting van die Departement van Handel opstel, berus die goedkeuring van die begroting uitsluitlik by die Parlement. Sonder finansies kan die beleid van die Minister wat in werkprogramme verwerk is, nie uitgevoer word nie. Die betrokke Minister moet dus toesien dat die uitvoerbeleid, soos in die begroting uitgedruk, deur die Wetgewende Gesag aanvaar word. Uitgebreide parlementêre debatte kan hieroor gevoer word en vrae moet deur die Minister beantwoord word.

By die Belgiese Dienst bestaan daar in die uitvoeringsfase, soos reeds gemeld, slegs enkele voorskrifte wat nagekom moet word voordat fondse aangewend kan word vir die doeleindes waarvoor dit goedgekeur is. Belangriker is die feit dat fondse wat oorspronklik vir 'n bepaalde diens voorsien is, met ministeriële goedkeuring vir 'n ander aangewend kan word indien omstandighede dit noodsaak. Ongebruikte saldo's van vorige jare kan ook aangewend word. Die Departement van Handel mag fondse aanwend slegs vir die doeleindes waarvoor dit deur die Parlement bewillig is. Enige afwykings wat teenstrydig met die bewilliging is, het tot gevolg dat die Sekretaris as Rekenpligtige Beampte tot verantwoording voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge, geroep kan

word. Ongebruikte saldo's op die begroting moet in die Skatkis teruggestort word. Die onbuigsaamheid van hierdie reël het tot gevolg dat daar soms belangrike dienste uitgestel moet word totdat die Parlement fondse daarvoor bewillig het.

Ten slotte kan genoem word dat beheermaatreëls by beide instellings formeel is, omdat dit deur wetgewing voorgeskryf is. Indien daar onreëlmatighede in die aanwending van die fondse van die Dienst vasgestel word, kan die Administrateur-direkteur-generaal van die Dienst nie tot verantwoording voor die Kamer van Volksverteenwoordigers geroep word nie. Die onreëlmatigheid moet regstreeks onder die aandag van die Minister van Finansies gebring word wat op sy beurt sy kollega, die Minister van Buitelandse Handel van die onreëlmatigheid in kennis sal stel met die versoek dat die Minister moet toesien dat dit reggestel moet word. Dit is van belang om daarop te wys dat die Minister self geen maatreëls kan tref nie, maar hy kan die Diens versoek om die onreëlmatigheid uit die weg te ruim.

By die Departement van Handel, soos by alle ander staatsdepartemente, word die beheer, nadat fondse aangewend is, deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal uitgeoefen, wat sy verslag aan die Volksraad voorlê. Elke finansiële onreëlmatigheid by die Departement word dus regstreeks onder die aandag van die gekose volksverteenwoordigers gebring. Dit is wenslik dat die Parlement, wat fondse bewillig het, van onreëlmatighede kennis moet dra.

Die finansiële handeling wat vir die Departement van Handel voorgeskryf is, is in standaard voorskrifte vervat wat ook vir al die ander staatsdepartemente geld. Dit lei geen twyfel dat hierdie voorskrifte moontlik 'n noodsaaklike vereiste vir doeltreffende finansiële administrasie by staatsdepartemente is nie. Dit is trouens die plig van die owerheid om toe te sien dat die handeling van amptenare wat finansiële implikasies inhou, altyd aan openbare verantwoordingdoening moet beantwoord. Nietemin is voorgenoemde finansiële reëlins egter langsaam en omslagtig en werk dit belemmerend in op die werksaamhede

van die Departement van Handel. Optrede wat uitgawe meebring in die hedendaagse internasionale handel, is vir die instelling wat vir die uitvoerbevooringsfunksie verantwoordelik is, dikwels dringend noodsaaklik. Handelinge kan nie altyd uitgestel word totdat fondse deur die Parlement bewillig is nie. Die instelling moet oor die bevoegdheid beskik om ongebruikte saldo's van 'n bepaalde jaar, na die volgende jare te kan oordra om aangewend te word vir uitvoerhandelsbevordering indien omstandighede dit noodsaak.

14.5 Personeelreëling

Vir die Belgiese Dienst sowel as vir die Suid-Afrikaanse Departement van Handel, is personeelaangeleenthede deur wetgewing beskryf. In die geval van die Departement van Handel is die Staatsdienswet, 1957, op al die staatsdepartement van toepassing en bevat dit geen besondere voorskrifte of aanpassingsmoontlikhede vir 'n bepaalde departemente nie. Vir die Suid-Afrikaanse Staatsdiens bestaan daar ook 'n sentrale personeelgesag; te wete die Staatsdienskommissie.

Die personeelstatuut van die Belgiese Dienst is opgestel om in die behoefte van slegs die Dienst te voorsien. Dit bring mee dat die statuut veel meer omvattend en gedetailleerd is oor bepaalde aangeleenthede. So byvoorbeeld beskryf die personeelstatuut aangeleenthede soos werwing, plasing, eksamens, bevordering en byvoordele, in besonderhede. Die Staatsdienswet, 1957 (Wet No. 54 van 1957), beskryf voornoemde aspekte slegs in breë trekke en word deur afsonderlike personeelhandleidings-, kodes en besonder voorskrifte, aangevul. By die Dienst word die personeelstatuut aan elke nuweling oorhandig en daar word van hom verwag dat hy hom met alle aspekte daarvan vertrouwd sal maak. Hierdie prosedure word nie by die Suid-Afrikaanse Staatsdiens gevolg nie. Die personeeladministrasie word ingevolge die bepalings van die Staatsdienswet, 1957, handleidings, kodes en voorskrifte beoefen wat vir al die staatsdepartemente geld.

Die Raad van Beheer kan sonder vertraging, met die goedkeuring van die Minister, wysigings aan die Personeelstatuut van die Dienst aanbring. Hierdie

vergunning geld nie vir die Departement van Handel nie. Enige wysiging aan die personeelreëlings wat in stryd met die Staatsdienswet, 1957, en ander voorskrifte is, moet deur 'n ingewikkelde proses gaan omdat wysigings aan die personeelstatuut van die Suid-Afrikaanse Staatsdiens, al die ander departemente ook sal raak.

Die aantal en soort personeel is by beide instellings vasgestel.¹²⁾ Terwyl die beskrywing van die bepaalde poste van die Dienst meer opvallend is, word daar by die Departement van Handel veral aandag aan die pligstate van die amptenare geskenk. 'n Opmerklike verskil in die personeelreëlings van die twee instellings is dat die name van die buitelandse personeel van die Departement van Handel ook op die diensstaat van die Departement verskyn, deur die Departement besoldig word en na voltooiing van hulle buitelandse diens, sonder noemenswaardige aanpassing in die hiërargie van die personeel by hoofkantoor kan inpas. Die buitelandse verteenwoordigers van die Dienst word besoldig en is op die diensstaat van die Belgiese Departement van Buitelandse Sake. Die Dienst het nietemin seggenskap oor hul aanstelling.

Voorgenoemde reëling blyk by die Departement van Handel, in vergelyking met die Dienst, voordeliger te wees indien in gedagte gehou word dat daar voortdurend met die buitelandse beamptes gekommunikeer moet word. Dit is omslagtig indien korrespondensie telkens eers deur die hoof van die buitelandse sending moet gaan. 'n Verdere voordeel van die reëling by die Departement van Handel is dat die buitelandse verteenwoordigers slegs met die uitvoerbevorderingsfunksie belas is. Die personeellede het die geleentheid om hulle vertrouwd te maak met die uitvoerhandelsbeleid en volledig op die hoogte te stel met al die vertakkinge van die bevordering van die uitvoer

12) In die geval van die Departement van Handel deur die Staatsdienskommissie en by die Belgiese Dienst ingevolge Koninklike Besluit van 5 Junie 1968.

van die Republiek.

Die funksies van die buitelandse verteenwoordigers van die twee instellings verskil ook in wese van mekaar. Die buitelandse verteenwoordigers van die Dienst, handelsprospektore (handelsonderzoekers)¹³⁾ hou hulle nie met konjunkturstudies of met makro-ekonomiese ondersoeke besig nie,¹⁴⁾ maar eintlik meer met praktiese aangeleenthede soos markstudies, die soektog na invoerders of verteenwoordigers van Belgiese produkte, handelsvoorstelle sowel as hulp wat aan Belgiese nyweraars of handelaars wat op sakereise is, verleen word. Die buitelandse verteenwoordigers¹⁵⁾ van die Departement van Handel vervul ook voorgenoemde funksies, maar het oor die algemeen 'n wyer arbeidsveld. In hooftrekke kom dit daarop neer dat die Buitelandse personeel van die Departement hulle besig hou met alle aangeleenthede wat betrekking het op die uitvoere van Suid-Afrika en elke ander opdrag wat deur die Sekretaris uitgereik mag word. Voorgenoemde kom daarop neer dat die Belgiese owerheid meer personeel in die buiteland moet voorsien om twee soorte opdragte uit te voer wat in der waarheid nou verband met mekaar het. Blykbaar is hierdie reëling getref om groter spesialisasie by die personeel te bewerkstellig.

'n Belangrike aspek is die kwessies van opleiding en bevordering van personeel. Die Dienst beskik oor 'n stelsel, wat volgens alle gegewens, voortreflike resultate oplewer. Opleiding is formeel op alle vlakke van die personeelhiërargie. Indien 'n kandidaat ryp is om na die volgende rang of vlak bevorder te word, moet hy die eksamens slaag wat 'n voorwaarde by die meeste bevorderings is. Bevordering geskied in die meeste gevalle

-
- 13) Die Belgiese Dienst het in 1971 oor die dienste van 64 handelsonderzoekers in 37 lande beskik.
 - 14) Hierdie funksies word deur ander personeel wat aan die buitelandse sendings verbonde is gedoen.
 - 15) Die Departement van Handel het in 1972 oor die dienste van 80 verteenwoordigers in 27 lande beskik.

glad nie onvoorwaardelik nie en indien 'n kandidaat bevorder word, word sy bevoegdheid om die volgende pos te beklee nie slegs met 'n merieteverslag bewys nie, maar moet hy ook 'n formele eksamen aflê. Daar bestaan egter bevorderings wat nie aan die aflê van 'n eksamen onderworpe is nie. In hierdie gevalle is daar duidelike voorskrifte waaraan voldoen moet word om vir hierdie poste in aanmerking te kom.

Opleiding is nog steeds 'n aangeleentheid wat nie behoorlik in die Departement van Handel aangepak is nie. Daar is egter die afgelope jare vordering op hierdie gebied gemaak en die Staatsdienskommissie is reeds deur die Departement genader om hulp te verleen met die implimentering van behoorlike opleidingsprogramme.¹⁶⁾ Dit bly egter steeds so dat formele indiensopleiding vir bepaalde range gebrekkig is en dat hierdie aspek in die hoër range slegs sporadies aangepak word.¹⁷⁾ Opleidingsprogramme sonder toepaslike eksamens is geen volledige opleiding nie. Daar behoort immers vasgestel te kan word of die kandidaat al die hulpmiddels wat aan hom deur opleiding gebied is, behoorlik kan gebruik. In die Departement word verdienstelikheidsbeoordeling blykbaar as die eksamens geag. Bevordering na hoër range geskied op die huidige met verdienstelikheidsbepaling en ansienniteit.

Daar moet egter in gedagte gehou word dat om 'n doeltreffende opleidingsprogram vir die Staatsdiens in te stel, veel moeiliker behoort te wees as byvoorbeeld 'n program vir net een instelling soos die Dienst. Om 'n opleidingsprogram vir een instelling te beplan en in te stel kan rekening gehou word slegs met één gemeenskaplike behoefte, terwyl die opleidingsbehoefte van 'n aantal staatsdepartemente uiteenlopend van aard sal wees.

16) Mondelinge mededelings deur beamptes van die Departement van Handel, 1972.

17) In hierdie verband word slegs na die vakkundige personeellede van die Departement verwys.

'n Ander belangrike aspek is dat die Dienst gebruik kan maak van personeelle uit die privaatsektor, byvoorbeeld tegnisi, met die oog op die vervulling van 'n bepaalde, maar tydelike opdrag. Dergelike personeel is reeds opgelei vir die besondere taak en die Dienst is slegs geïnteresseerd om die besondere taak afgehandel te kry. Die Departement van Handel kan slegs in heel uitsonderlike gevalle van hulp van buite die Staatsdiens gebruik maak as die hulpdiens waarvoor aansoek gedoen word nie deur 'n staatsinstelling verskaf kan word nie.

Ten slotte kan opgemerk word dat die Dienst oor 'n personeelkode beskik wat slegs op die Dienst betrekking het. Die kode is omvattend opgestel en dek 'n groot veld wat die behoorlike administrasie van personeel raak. So word onder andere die volgende aangeleenthede in besonderhede bepaal: die eienskappe waaroor kandidate wat gewerf word moet beskik, die aanstellings- en bevorderingsvoorwaardes, die wyse van beoordeling, die byvoordele soos gewone en siekteverlof, pensioene, uitdienstreding, tugmaatreëls, ansienniteit en rangskikking van poste.

Die personeel van die Departement van Handel is staatsamptenare en die Staatsdienswet, 1957 (Wet No. 54 van 1957), is op hulle van toepassing. Hierdie Wet beskryf die personeelreëlings vir die Staatsdiens en is slegs in breë trekke opgestel. Die Wet word deur afsonderlike handleidings, kodes en voorskrifte aangevul. Die nadeel van die bestaande stelsel is dat te min amptenare presies weet wat die handleidings of personeelkode in bepaalde omstandighede voorskryf. Dit is nie net die leidinggewende funksionaris wat die voorskrifte moet ken nie, maar ook die junior personeel.

14.6 Beheer

Beheer en verantwoordingdoening is vir beide instellings formeel deur wetgewing voorgeskryf. In die geval van die Departement van Handel geld die algemene voorskrifte wat op al die Staatsdepartement van toepassing is. Vir die Dienst is van die tradisionele owerheidspatroon van beheer wat met "omslagtigheid" gepaard gaan afgewyk en is die owerheidsvoorskrifte

vereenvoudig en by die vereistes van die instelling aangepas. Die beheermaatreëls wat vir al die staatsdepartemente geld moet ook op die Departement van Handel van toepassing wees. Die owerheid moet toesien dat openbare verantwoordingdoening gehandhaaf word, daarom moes 'n reeks beheermaatreëls ingestel word. Die maatreëls sal op die oog af tydrawend, omslagtig en onbuigsaam vir die privaatsektor voorkom. Dit is egter noodsaaklik in die openbare sektor om steeds die uitvoerende instellings tot verantwoordingdoening te kan roep. Volgens Hanson moet parastatale instellings van die gewone owerheidsvoorskrifte onthef word omdat: "Departmental administration, with its concomitants of Treasury control and subjection to civil service regulations, was held to be incompatible with commercial efficiency. Likewise ministerial responsibility, being the main source of these inefficiencies characteristic of 'bureaucratic' administration, could not be superimposed on a commercial - type organization without disastrous results... it must also be exempt from political meddling."¹⁸⁾

Dit is opvallend dat beheer by die Dienst deurlopend is en dat die verteenwoordiger van die Rekenhof en die revisor uit die private Sektor nie slegs finansiële aangeleenthede ondersoek nie, maar al die ander sake waar doeltreffende werkverrigting op die spel is. By die Departement van Handel word oorkoepelende beheer deur die Parlement uitgeoefen deur wetgewing en ander voorskrifte. Die Tesourie oefen finansiële beheer uit oor die toekenning van fondse, terwyl die Kontroleur en Ouditeur-generaal die rekeninge van die Departement aan die einde van die finansiële jaar ouditeer, dit wil sê nadat transaksies reeds afgehandel is en onreëlmatighede, indien enige, alreeds vir 'n geruime tyd voortgegaan het. Dit beteken dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal geen onmiddellike stappe kan doen om onreëlmatighede te beëindig of te bekamp nie, soos dit

18) Hanson, A.H., op.cit., p. 17.

die geval by die Dienst is.

Interne beheer by die Departement van Handel staan onder die leiding van die Sekretaris wat ingevolge 'n reeks voorskrifte wat vir alle ander departementen ook geld, beheer uitoefen oor die handeling van al die beamptes. Afwykings en verkeerde interpretasies word nie toegelaat nie omdat alle handeling sorgvuldig deur voorskrifte bepaal word. Beheer word deur die Sekretaris, as rekenpligtige beampte, voortgesit. Hy moet toesien dat fondse waarvoor in die begroting voorsiening gemaak is vir die doel waarvoor dit goedgekeur is aangewend word. Hierdie reëling mag moontlik met groot vrug in die ander staatsdepartementen gebruik kan word, maar dit is te betwyfel of dit in die geval van die Departement van Handel doeltreffend werkverrigtinge bevorder.

Voorgenoemde reëlings geld nie vir die Belgiese Dienst nie. Die owerheid wou deur wetgewing toesien dat die begrotingsprosedure by die Dienst minder omslagtig moet wees. Die Dienst kan fondse wat in die begroting vir 'n bepaalde projek voorsien is, met die goedkeuring van die Minister vir 'n ander doel aanwend op voorwaarde dat die uitvoer bevorder word. 'n Verdere groot voordeel wat die Dienst in teenstelling met die Departement van Handel geniet, is die feit dat ongebruikte saldo's van die begroting van vorige jare later aangewend kan word, indien omstandighede dit noodsaak.

By die Dienst word die daaglikse interne beheer deur die Administrateur-direkteur-generaal uitgeoefen wat op sy beurt lid is van die Raad van Beheer. Indien hierdie funksionaris enersyds van mening is dat bepaalde aangeleenthede aangepas moet word om beheer te verstewig of te verslap, sal hy die Raad van Beheer so inlig wat onmiddellik 'n beslissing kan gee. Andersyds, indien die Raad bepaalde organisatoriese reëlings by die Dienst wil wysig of aanvul, kan opdragte sonder versuim aan die Administrateur-direkteur-generaal oorgedra word. Beheer word verder deur die amptelike verteenwoordigers van die onderskeie departementen wat sitting in die Raad het, voortgesit. Dit kan gebeur omdat dit van die Administrateur-direkteur-generaal

vereis word om voortdurend aan die Raad verslag te doen en omdat die revisie uit die privaatsektor wat by die Dienst toegevoeg is, ook sy verslag aan die Raad moet voorlê.

Ten slotte kan gemeld word dat daar by beide instellings, soos tradisioneel in alle owerheidsinstellings, 'n begeerte van die owerheid is om toe te sien dat aan al die voorgeskrewe reëls voldoen moet word om op so 'n wyse doeltreffendheid te bevorder. In die geval van die Departement van Handel blyk dit dat hierdie voorgeskrewe beheermaatreëls eerder 'n vertragende uitwerking op die werkverrigtinge het omdat die beheermaatreëls onbuigsaam is en nie met spoed by veranderende internasionale handelstoestande aangepas kan word nie. Dit is juis 'n vereiste dat die instelling aan wie die uitvoerhandelsbevoordingsfunksie opgedra is, in staat gestel moet word om onbelemmerd die snel wisselende internasionale handelstoestande die hoof te kan bied. Hierdie belangrike vereiste is deur die owerheid in gedagte gehou met die instelling van die Dienst in België. Die beheermaatreëls is eenvoudig maar doeltreffend en dra nie by tot die vertraging in die uitvoering van opdragte nie. Daarvan getuig die suksesse van die Dienst in die praktyk.

Beheer en verantwoording behoort by altwee instellings sodanig benader en toegepas te word dat daardeur 'n skeppende bydrae tot die werkverrigtinge gelewer word. Dit is noodsaaklik dat beheer en verantwoordingdoening nie in 'n vittery ontaard nie, maar eerder hulpmiddels moet wees om verstandige leiding uit te oefen. Daarom moet die maatreëls vir beheer en verantwoording sodanig ingestel word dat die gemeenskapswaardes behou en bevorder word. Selfs met beheer en verantwoording moet daar steeds 'n oog op die toekoms gerig word. Die afgelope handelinge behoort nie slegs ondersoek te word met die oog op die vasstelling van formele korrektheid nie, maar ook om daarin 'n spoorslag te vind vir doeltreffende toekomstige handelinge.

Slotbeskouing

Organisering is een van die hoof fases van die administratiewe proses waaraan

voortdurend aandag geskenk moet word. Trouens, een van die ernstigste struikelblokke op die weg van dinamiese administrasie, is die versuim om die organisatoriese reëlins voortdurende by die veranderende omstandighede aan te pas. Van besondere betekenis in die verband is die reëlins wat aan politieke skikkings of ontwikkelings van die verlede gekoppel word en ondertussen gevestigde belange geword het.

Alhoewel die Belgiese Dienst en die Suid-Afrikaanse Departement van Handel ingestel is om op enkele uitsonderings na, dieselfde doelstelling na te streef, blyk dit tog dat daar verskille in opvattinge en benaderings bestaan. Die Dienst sien sy taak soos dit omvattend en duidelik in wetgewing bepaal is; te wete die bevordering van die Belgiese uitvoere. Die taak van die instelling is dus enkelvoudig en beoog die bereiking van 'n enkele doelwit; te wete die ordelike en volgehoue uitvoer van plaaslik vervaardigde of verwerkte goedere en dienste. Om die taak te verrig, is institusioneel vir organisatoriese reëlins voorsiening gemaak wat die instelling in staat moet stel om in die behoeftes van die private sektor, sowel as die van die owerheid te voorsien. Ten einde die Dienst te vrywaar van die ingewikkelde organisatoriese reëlins van die Staatsdiens is die Dienst van die Staatsdiens losgemaak en funksioneer as 'n parastatale instelling wat onder bepaalde voorbehoude, in 'n groot mate sy eie beslissings kan maak.

Die Departement van Handel het, afgesien van sy opdrag om die binne- en buitelandse handel van Suid-Afrika te reël, ook ander toegevoegde take wat eintlik weinig of niks met uitvoerbevordering te doen het nie. Die Departement is 'n staatsdepartement en daarom aan al die voorskrifte wat op die Staatsdiens van toepassing is, onderworpe. Hierdie laaste reëling is, soos reeds vroeër daarop gewys, nie buigsaam nie in die sin dat voorskrifte sonder meer en vlug aangepas kan word om met veranderende vereistes, wat 'n kenmerk van internasionale handel is, tred te hou nie.

Dit is van die grootste belang om ook daarop te wys dat die funksies van die

Departement nie in wetgewing omskryf is nie. Hierdie versuim het die na-deel dat elke uitvoerende politieke ampsbekleder, wat as verantwoordelike Minister die Departement oorneem, sy eie interpretasie kan heg aan die opdragte van die Departement. In die Staatsdiens is dit onteenseglik moeilik om presies omynde arbeidsvelde deur wetgewing van departemente toe te ken en ook nog die juiste funksies van elke departement te beskryf. Organisasoriese vraagstukke van hierdie aard kan, soos trouens deur die Belgiese Dienst bewys is, tot 'n groot mate opgelos word deur slegs die uitvoerbevoederingsfunksie aan 'n nie-departementele owerheidsinstelling toe te vertrou en sy arbeidsveld behoorlik deur wetgewing te bepaal.

Deur die instelling van die tradisionele owerheidsbeheer los te maak, kan voordele verkry word wat gewoonlik nie deur 'n departement wat 'n diens van hierdie aard moet lewer voorsien kan word nie. Trouens die Raad van Beheer van so 'n instelling kan uit verteenwoordigers van die belanghebbende owerheidsinstellings en uit die privaatsektor saamgestel word. Hierdie laaste voorsiening is vir drie redes belangrik en noodsaaklik. Ten eerste verkry die owerheid die voordeel dat vooraanstaande nyweraars, wat reeds suksesse op hul terrein behaal het, hul ondervinding, kragte en tyd, teen 'n minimum vergoeding ter beskikking van die Staat stel. Ten tweede spoor die reëling voornemende uitvoerders en ander nyweraars aan om 'n uitvoerbewustheid te kweek omdat hul verteenwoordigers mede-bepalers van die uitvoerbeleid is. Ten derde kan moontlike weerstand of onverskilligheid by sakelui ten opsigte van riglyne deur die owerheid bepaal, grotendeels uitgeskakel word omdat hulle verteenwoordigers hul belange behartig.

Die werkmodes en -prosedures wat by die Belgiese Dienst gevolg moet word is tot 'n groot mate beskryf en kan sodanig aangepas word sodat omslagtigheid en tydverkwisting vermy kan word. Wysigings wat aan werkmodes beoog word, om doeltreffende werkverrigting te bevorder, kan sonder verwyf onder die aandag van die Raad van Beheer gebring word. Die daaropvolgende opdragte van die uitvoerende ampsbekleder kan sonder versuim aangepak word, sonder om die werkverrigting noemenswaardig te vertraag.

By 'n staatsdepartement het wysigings aan werkmodes en -prosedures ver-reikende gevolg omdat sodanige wysigings die Staatsdiens in sy geheel sal raak. Dit is logies dat departemente geëkte prosedures moet volg om die kontinuiteit van dienste te verseker, gevolglik vind aanpassings langsaam plaas.

'n Ander aspek wat voortvloei uit die organisatoriese reëlings en die werkmodes en -prosedures van 'n parastatale instelling, is die feit dat beleidbepaling makliker en vinniger kan plaasvind. Die aanwesigheid in die Raad van Beheer van so 'n groot verskeidenheid deskundiges, uit die privaat- sowel as uit die openbare sektor, bring mee dat dit die taak van die uitvoerende politieke amptbekleder, wat met die taak van die bepaling van die uitvoerbeleid belas is, veel makliker maak. Al die belanghebbendes wat uiteindelik betrokke sal wees in die uitvoering en die toepassing van die beleid, is ook medeverantwoordelik vir die bepaling daarvan.

In die openbare sektor berus die bepaling en uitvoering van die beleid van 'n staatsdepartement by die betrokke Minister (die Kabinet en die Parlement moet egter die beleid goedkeur). Die Minister steun op die bydraes van die uitvoerende beamptes via die Sekretaris van Departemente. Vanselfsprekend beskik amptenare van een departement nie oor dieselfde mate van deskundige kennis oor uitvoerbeoordering as 'n versameling van vooraanstaande nyweraars en verteenwoordigers uit ander belanghebbende staatsdepartemente nie. Aangesien beleid ook nie staties is nie, moet dit voortdurend aangepas word. Departemente is telkens van 'n aantal prosesse afhanglik wat beleidbepaling voorafgaan; te wete bewuswording, versameling van feite, opstel van verslae¹⁹⁾ vir en verslag doen aan die Sekretaris wat op sy beurt weer die Minister inlig. Vervolgens kan eers na sameprekings met die Kabinet, 'n beleid bepaal word. Dikwels het toestande alreeds so verander dat die nuwe beleid nog voordat dit geïmplimenteer kan word, alreeds aan tekortkominge mank gaan.

19) Sharkansky, Ira, Public Administration: Policy-making in Government Agencies (Chicago: Markham Publishing Co., 1972), pp. 43-46.

Die begrotingsprosedure en die beskikbaarstelling van fondse is tot 'n groot mate by die Dienst vereenvoudig. Die vereenvoudigde prosedure het die voordeel dat daarmee nie slegs die kontinuïteit van bepaalde programme beoog word nie, maar belangriker nog is die feit dat finansiële administrasie soepel gemaak word as gevolg van die reëling dat veranderings aan die begroting slegs deur die Minister goedgekeur hoef te word en nie deur die Parlement nie. Hierdeur kan die begroting, wat 'n uiteensetting van die beleid en werkprogram van die instelling is, sonder tydverlies aangewend word om dringende optrede te finansier. Die Dienst kan ook om sy dienslewering gedeeltelik te finansier, inkomste uit die verkoop van bepaalde goedere en dienste (patrimoniale voorwerpe) verkry, byvoorbeeld sommige markondersoeke, publikasies en spesiale ondersoeke in die buiteland. Op hierdie wyse beoog die Dienst dat die las vir die dienslewering sover moontlik deur die spesifieke verbruiker gedra word. Daar mag ook weereens melding gemaak word van die spesiale vergunning aan die Dienst dat die fondse wat in een jaar bespaar word, in latere finansiële jare aangewend kan word.

Omdat die Departement van Handel in teenstelling met die Dienst 'n staatsdepartement is en hy gedwonge is "... (to) apply elaborate procedures in estimating its future financial needs and in obtaining appropriations. It enjoys no assurance of continuity in its programs, for once a year it must seek funds from (Parliament) that is sometimes friendly and sometimes inexplicably capricious. It must hire its employees subject to intricate procedures and regulations fixed by the Civil Service Commission. In spending money, it must take care lest it violate the voluminous jurisprudence on the subject created in the decisions and interpretations of the Comptroller General"²⁰⁾

20) Marx, F. M., op.cit., p. 220.

Gedeeltelik ten gevolge van die onbuigsame beheermaatreëls wat oor die werksaamhede van staatsdepartemente uitgeoefen word en gedeeltelik as gevolg van ander redes, word die nie-departementele instelling in toenemende mate deur die Belgiese owerheid as 'n wyse beskou waarop die owerheidsreëlings vir internasionale handelsbevordering tuis gebring kan word onder 'n stelsel wat soortgelyk is aan dié wat in die private sektor aangetref word. So 'n nie-departementele instelling moet volgens Herbert Morrison "...be able with speed and decision to adapt itself to the changing needs of the modern world."²¹⁾

Dit sou ook wys wees om slegs uitvoerhandelsbevordering aan die instelling op te dra. Op hierdie wyse kan toegesien word dat die funksie van uitvoerhandelsbevordering nie versnipper word tussen 'n aantal owerheidsinstellings nie. Sorg moet ook gedra word dat die instelling nie met ander opdragte ook belas word wat niks met uitvoerhandelsbevordering te doen het nie.

In sy verslag het die Reynderskommissie verklaar dat dit wil voorkom asof die aantal instellings in die openbare sektor wat by uitvoere en uitvoerbevordering in die Republiek betrokke is na verhouding veel groter is as in sommige ander lande in die wêreld. Daar is voorts aangevoer dat daar skynbaar 'n gebrek aan koördinasie onder hierdie instellings is, terwyl skakeling en samewerking ook veel te wense oorlaat. Trouens, daar is gesê dat dit selfs vir die buitestaander wil voorkom asof daar botsings in die beleid rakende uitvoer en uitvoerbevordering is.²²⁾

Benewens private ondernemings, is daar talle instellings in die openbare en in die private sektor wat met uitvoere en uitvoerbevordering te doen het. Ten spyte van die waardevolle werk wat hulle op hierdie gebied verrig, is daar deur

21) Marx, F.M., Ibid., p. 221.

22) Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel, op.cit., pp. 362-368.

die Reynderskommissie aangevoer dat daar 'n duidelike gebrek aan koördinasie, samewerking en skakeling binne die openbare sektor, sowel as in die private sektor is en dat die koördinasie tussen die betrokke instellings van die openbare en dié van die private sektor, sowel as die onderlinge samewerking en skakeling tussen hierdie twee sektore, veel te wense oorlaat.²³⁾

Voormelde toedrag van sake is deels die gevolg van 'n afwesigheid van óf 'n samehangende óf 'n swak geformuleerde en geartikuleerde uitvoerbeleid, en 'n gebrekkige uitvoerbewustheid en -oriëntasie en -koördinasie. Te veel onsamehangende optrede is aan die orde van die dag instelle van 'n gekoördineerde verenigde poging. Daar moet aanvaar word dat 'n geslaagde uitvoerpoging slegs op doelmatigheid, dienstigheid, kennis en professionalisme in sowel die openbare as die private sektor gegrond kan word.²⁴⁾

Uit voorgaande blyk dit dat die taak van buitelandse handelsbevordering steeds deur die owerheid onderneem moet word, maar omdat die operasionele terrein van die instelling wat met handelsbevordering belas is so ineengestrengel is met die private sektor, sou dit wenslik wees om so 'n instelling los te maak van die ingewikkelde en omslagtige reëlins by staatsdepartemente. Op dié wyse kan so 'n instelling, sonder die meeste belemmerende faktore, die hoof aan snelwisselende internasionale handelstoestande bied. Die taak van die instelling kan duidelik in wetgewing bepaal word en sorg moet gedra word om al die belanghebbendes in die Beheerraad verteenwoordig te kry.

Vanweë die verantwoording wat aan die gemeenskap gedoen moet word, kan al die funksies van die bestaande owerheidsinstellings nie sondermeer aan 'n parastatale instelling gedelegeer word nie. 'n Groot gedeelte van die uitvoer-

23) Idem.

24) Idem.

en uitvoerbevorderingsbedryghede van sommige departemente kan nie van hul ander bedryghede sonder verlies aan doeltreffendheid en deskundigheid geskei word nie. So is die produksie en bemarking van landbouprodukte onafskeidbaar aan mekaar verbonde en insgelyks ook die binnelandse en buitelandse bemarking daarvan. In die geval van België, waar 'n soortelyke vraagstuk opgeduik het, is dit opgelos deur die reëling dat die owerheidsinstelling die Nationale Afzet voor Land- en Tuinbouerprodukten binne- en buitelandse bemarking van alle vars landbouprodukte onderneem, maar dat die Dienst die bemarkingsfunksie oorneem sodra enige van die landbouprodukte 'n verdere verwerking ondergaan het. Die stelsel werk volgens Belgiese woordvoerders uitstekend.

Die voorgaande dui daarop dat die institusionele stelsel wat in België daargestel is om uitvoer te bevorder in vergelyking met die owerheidsreëlins wat in Suid-Afrika getref is, besliste voordele inhou. In die lig hiervan, is dit die gevolgtrekking dat die betrokke owerheidsinstansies in Suid-Afrika met groot vrug dit sou kon oorweeg om die organisatoriese reëlins in die Departement van Handel aan te pas of om die voorbeeld van België te volg om die tersake funksies deur 'n parastatale of nie-departementele instelling te laat behartig. Uitvoerbevordering sal sonder twyfel in die toekoms 'n steeds belangriker plek in die owerheidsbedryghede in Suid-Afrika inneem. Daarom behoort daar groot prioriteit verleen te word aan die ontwikkeling van 'n institusionele stelsel wat die mees effektiewe en doeltreffendste resultate kan lewer. Daar word vertrou dat die bevindings van hierdie vergelykende ondersoek as 'n verdere prikkel tot sulke owerheidsoptrede sal kan dien.

BYLAAG A

VIR VERGELYKINGSDOELEINDES WORD DIE TOTALE IN- EN UITVOER VAN BELGIË EN SUID-AFRIKA IN ONDERSTAANDE TABEL AANGEDUI, SOWEL AS DIE INTERNASIONALE HANDEL TUSSEN DIE TWEE LANDE (Berekening in R1 000 : R1 = Bfr. 60)¹⁾

AFDELING		BELGIË			SUID-AFRIKA		
		Invoer	Invoer uit Suid-Afrika	Uitvoer	Invoer	Invoer uit België	Uitvoer
I	Lewende diere	208 117	118	268 923	22 411	560	36 704
II	Plante	466 520	8 745	183 386	57 524	683	147 778
III	Vette en olies	54 723	(2)	31 453	13 224	82	7 693
IV	Voedingsindustrie	351 064	3 781	231 170	42 362	216	178 800
V	Minerale	1 075 225	4 930	351 790	161 787	85	205 940
VI	Chemiese produkte	502 386	1 232	620 822	154 942	4 331	62 105
VII	Kunsmatige plastiese stowwe en Rubber	261 614	3	247 479	92 733	847	14 782
VIII	Huide en leer	72 921	6 088	69 937	19 467	166	47 431
IX	Hout	125 091	6	58 334	36 266	44	1 622
X	Papier	259 127	121	218 168	72 116	713	43 041
XI	Tekstiel	787 021	5 875	1 033 433	266 002	4 796	152 275
XII	Skoene, hoede, ens.	5 820	(2)	22 841	13 828	60	1 076
XIII	Klip, sement, asbes	107 406	7	233 292	31 718	1 075	7 276
XIV	Edelstene, juwele	526 207	41 334	461 595	22 754	186	314 322
XV	Onedele metale	1 174 653	6 605	2 302 681	159 441	3 576	86 945
XVI	Masjinerie en toerusting	1 054 569	191	785 360	649 486	9 899	86 945
XVII	Vervoermateriaal	957 455	31	907 429	474 833	663	31 666
XVIII	Optiese instrumente	150 923	1	77 577	95 149	166	10 524
XIX	Wapens en ammunisie	2 996	(2)	19 254	(2)	(2)	(2)
XX	Diverse produkte	108 730	2	120 988	24 998	91	1 557
XXI	Kunsvoorwerpe	5 158	15	4 308	2 364	8	780
XXII	Goedere nie eerder vermeld	13 761	1	137 133	60 356	204	111 936
TOTAAL		8 323 872	73 690	8 387 522	2 490 500	27 944	1 786 314

1) Belgiese en Suid-Afrikaanse amptelike statistieke 1969

2) Totale nie beskikbaar nie

BRONNELYSBoeke

Amerijckx, F. , Het Rekenhof in België (Brussel: Bruylants, 1947).

Appleby, P. H. , Policy and Administration (Alabama: University of Alabama Press, 1957).

Appleby, P. H. , Morality and Administration (Louisiana: Louisiana State University Press, 1952).

Arora, R. S. , Administration of Government Industries (New York: Navchetan Press, Ltd. , 1969).

Balog, N. , Administrative Management of Public Enterprises (Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 1966).

Bank, L. , e. a. , The Art of Administration (London: Tutorial Press Ltd. , 1961).

Barnard, C. I. , Organization and Management (Cambridge, Massachusets: Harvard University Press, 1956).

Baruch, I. B. , Position Classification in the Public Service: A report submitted to the Civil Service Assembly (Chicago: Public Personnel Association, 1970).

Beach, D. S. , Personnel: The Management of People at Work (New York: The Mac Millan Co. , 1967).

Boulding, K. E. , The Organizational Revolution (New York: Harper & Row Publishers, 1953).

Burkhead, J. , Government Budgeting (New York: John Wiley & Sons, 1956).

Burton, R. J. , The Central Machinery of Government: Its Role and Functioning (Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 1951).

Chapman, B. , The Profession of Government: The Public Service in Europe (London: G. Allen and Unwin, 1963).

Collins, B. E. , e. a. , A Social Psychology of Group Processes for Decision-making (New York: John Wiley & Sons, 1964).

Dimock, M. E. , & Dimock, G. O. , Public Administration (New York: Holt Rinehart and Winston Inc. , 1964).

Dimock, M. E., Government Corporation: A Focus of Policy and Administration (The American Political Science Review, 1949).

Dovey, H. O., Handbook of Organization, Methods and Techniques (Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 1963).

Dror, Y., Public Policymaking reexamined (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1968).

Durell, A. J. V., The Principles and Practise of the System of Control over Parliamentary Grants (Portsmouth: Gieves Publishing Co., Ltd., 1917).

Edwards, R., Budgeting in Public Authorities (London: George Allen and Unwin, 1959).

Eelis, R., The Government of Corporations (New York: The Free Press of Glencoe, 1962).

Etzioni, A., Modern Organizations (New York: Prentice-Hall, 1964).

Gladden, E. N., The Essentials of Public Administration 2nd Edition, (London: Staples Press, 1957).

Gladden, E. N., Civil Service or Bureaucracy (London: Staples Press Ltd., 1956).

Gore, W. J., Administrative Decision-making: A Heuristic Model (New York: Wiley & Sons, 1964).

Gulick, L., e. a., Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937).

Hanson, A. H., Parliament and Public Ownership (London: Cassell, 1961).

Kingdom, T. D., Improvement of Organization and Management in Public Administration (Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 1951).

Lasswell, H., "The Public Interest" in C. J. Friedrich (red.), The Public interest (New York: Atherton Press, 1962).

Lindblom, C. E., The Policy-making process (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1968).

Litterer, J. A., The Analysis of Organizations (London: John Wiley & Sons Ltd., 1965).

Litter, J.A., Organizations: Structure and Behaviour (New York: John Wiley & Sons, 1969).

Lyden, F.J., e.a., Planning Programming Budgeting: A systems approach to management (Chicago: Markham Co., 1969).

Marx, F.M., Elements of Public Administration (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1959).

MacRae, S., e.a., Tools for Administrators in the Public Service (London: Edward Arnold Publishers, Ltd., 1967).

Mooney, J.D., Principles of Organization (New York: Harper and Brothers, 1947).

Musolf, L.D., Public Ownership and Accountability: The Canadian Experience (Massachusetts: Harvard University Press, 1959).

Nigro, F.A., Modern Public Administration (New York: Harper & Row Publishers, 1965).

Normanton, E.L., The Accountability and Audit of Governments: A Comparative Study (Manchester: Manchester University Press, 1966).

Pfiffner, J.M., The Supervision of Personnel - Human Relations in the Management of Men (New York: Prentice-Hall Inc., 1959).

Pfiffner, J.M., e.a., Administrative Organization (New York: Prentice-Hall Inc., 1960).

Pigors, P., e.a., Personnel Administration (New York: McGraw-Hill Book Co., 1969).

Pigors, P., e.a., Readings in Personnel Administration (New York: McGraw-Hill Book Co., 1964).

Raphaeli, N., Readings in Comparative Public Administration (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1967).

Robson, W.A., Nationalized Industry and Public Ownership (London: George Allen & Unwin Ltd., 1960).

Robson, W.A., Problems of Nationalized Industry (London: George Allen & Unwin Ltd., 1952).

Rogers, V.A., The Constitutional Control of Public Finance in South Africa (Durban: Butterworth, 1961).

Siffin, W. J., Toward the Comperative Study of Public Administration (Indiana: Indiana University, 1957).

Simon, H. A., Administrative Behaviour (New York: The Free Press, 1966).

Stahl, O. G., Public Personnel Administration Sixth Edition, (New York: Harper & Row Publishers, 1971).

Steenkamp, W. F. J., Suid-Afrika'se buitelandse handelspolitiek in die afgelope veertig jaar (Pretoria: UNISA, 1966).

Taylor, J. H., Personnel Administration and Executive Control (New York: McGraw-Hill Book Co., 1959).

Thornhill, C., Die verhouding tussen die Staatsdienskommissie en die Tesourie (Pretoria: Ongepubliseerde M. A. -verhandeling, 1968).

Thornhill, C., Die Uitgawe Begroting en die Parlement (Pretoria: J. L. van Schaik Bpk., 1973).

United Nations, Handbook of Training in the Public Service (United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Public Administration Branch, 1966).

United Nations, The Control Organs of the Civil Service in the Developing Countries (New York: United Nations, Department of Economic on Social Affairs, Devision for Public Administration, 1969).

United Nations, Organization and Administration of Public Enterprises (New York: 1968).

Waldo, D., Ideas and Issues in Public Administration (New York: Mc Graw-Hill Book Co., 1953).

Wheare, K. C., Government by Committee (Oxford: Clarendon Press, 1955).

White, L. D., Introduction to the study of Public Administration (New York: The MacMillan Co., 1948).

Tydskrifte, Publikasies en Verslae

SAIPA Vol. 6, No. 2, Junie 1971, Riekert, E. P., Die Bepaling van Buitelandse Beleid.

SAIPA, Vol. 3, No. 3, Januarie 1968, Roux, Ben, The Planning Process - A generic view provisionally stated.

SAIPA, Vol. 1, No. 3, Januarie 1966, Marais, J. J., Beleidsbepaling in die openbare sektor.

Public Administration Review, Simon, H. A., The Decision-making Schema: A Reply (No. 18, Winter 1958).

Public Administration Review, Long, N. E., Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility (Vol. XIV, No. 1, Winter 1954).

Public Administration Review, Harmon, M. M., Administrative Policy Formulation and the Public Interest (No. 5, September/October 1969).

België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel: Diverse dokumente.

België: Verslag Namens de Kommissie voor de Buitenlandse Zaken en de Buitenlandse Handel No. 223, 17 Februarie 1948, Staatsblad, 1947.

België: Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, zijn taak, zijn diensten t. b. v. exportateurs, zijn bestuursorganisatie (Brussel: Imprimerie Et Publicite' du Marais, 1970).

Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die fiskale en monetêre beleid in Suid-Afrika (Pretoria: Staatsdrukker, 1970).

Republiek van Suid-Afrika: Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika (Pretoria: Staatsdrukker, 1972/73).

Republiek van Suid-Afrika: Ekonomiese Ontwikkelingsprogram vir die Republiek van Suid-Afrika (Pretoria: Staatsdrukker 1964-69, 1965-70, 1966-71).

Republiek van Suid-Afrika: Export Advisory Council of South Africa (Uitgereik deur die Departement van Inligting op versoek van die Minister van Ekonomiese Sake Pretoria, 30 Julie 1971).

Unie van Suid-Afrika: Uitvoerende Raadsminuut No. 759 van 1933 (Pretoria: Staatsdrukker, 1933).

Wette

Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957).

Grondwet van die Republiek van S.A., 1961 (Wet 32 van 1961).

Skatkis en Ouditwet, 1956 (Wet 23 van 1956).

België: Wet van 1948, Staatsblad September 1948.
Wet van 1954, Staatsblad Maart 1954.
Wet van 1962, Staatsblad Februarie 1962.

